

Talousvaliokunta
Tav@eduskunta.fi

Liikenne- ja viestintäviraston asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräksi muiksi laeiksi (HE 205/2024 vp)

Talousvaliokunta on pyytänyt Liikenne- ja viestintävirastolta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräksi muiksi laeiksi (HE 205/2024 vp). Liikenne- ja viestintävirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausunnossaan seuraavaa:

1 Yleiset huomiot

Hallituksen esityksen 28 §:ssä säädetään viranomaisten yhteistyöstä ja tiedonvaihdesta, mutta 28 §:n 2 momentin muotoilun perusteella jää tulkin-
nanvaraiseksi, mihin viranomaisiin tarkalleen ottaen viitataan 13 §:ssä tarkoitetuilla viranomaisilla. Esitystä voi lukea niin, että viittauksella 13 §:ään tarkoitetaan erityisesti ministeriöitä, jotka päättävät kriittisten toimijoiden määrittämisestä omalla toimialallaan. Kuitenkin esimerkiksi 13 §:n 2 momentissa viitataan myös muihin viranomaisiin kuin edellä mainittuihin ministeriöihin. Mikäli 28 §:n 2 momentissa on oletettavasti tarkoitus viitata 13 §:n osalta vain kriittisten toimijoiden määrittämisestä päättäviin ministeriöihin, viittauksen voisi täsmentää koskevan vain 13 §:n 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia.

Valvontavastuista ja valvovista viranomaisista tulisi ylipäättään säätää kaikkien CER-direktiivin liitteen toimialaluokitukseen kuuluvien alojen osalta. Valvovien viranomaisten toiminnan kannalta on olennaista tietää, keiden viranomaisten kanssa valvovat viranomaiset ovat velvoitettuja vaihtamaan tietoja kriittisiin toimijoihin liittyvistä riskeistä, uhkista ja poikkeamista.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää hyvänä 27.2 §:n säännöstä siitä, että Liikenne- ja viestintäviraston yhteydessä toimivan Kyberturvallisuuskeskuksen CSIRT-yksikkö on valvovien viranomaisten tiedonsaantioikeuksien ulkopuolella. Tämä ylläpitää CSIRT-yksikön kansallisesti nauttimaa luottamusta, kun CSIRT-yksikölle luottamuksellisesti annetut tiedot eivät voi muiden viranomaisten tiedonsaantioikeuksien myötä päätyä CSIRT-yksiköstä valvoville viranomaisille.

2 Resursseja koskevat huomiot

Liikenne- ja viestintävirastolle on osoitettu lukuisia uusia tehtäviä viime vuosien aikana erityisesti EU-sääntelyn nojalla. Uusia tehtäviä ja uusia valvottavia toimialoja Liikenne- ja viestintävirastolle tulee myös lähiaikoina voimaan tulevalla kyberturvallisuuslailla. Uusiin tehtäviin ei ole kuitenkaan osoitettu esitettyä lisärahoitusta. Esimerkiksi keväällä voimaan tulevan kyberturvallisuuslain mukaisiin uusiin tehtäviin osoitetut lisäresurssit mahdollistavat nimettyjen tehtäväkokonaisuuksien hoitamisen vähimmäistasolla. Nykyinen kehityskulku on johtanut siihen, että Liikenne- ja viestintävirasto ei pysty palvelemaan kaikkia yhteiskunnan sektoreita ja kansalaisia sidosryhmien toivomalla tasolla, vaan virasto joutuu jatkuvasti priorisoimaan toimintaansa. Konkreettisesti vaikutus näkyy muun muassa Kyberturvallisuuskeskuksen toiminnassa siten, että tietoturvaloukkauksen kohteeksi joutuneille yrityksille tarjottavan tuen vasteajat kasvavat nykyisestä jopa merkittävästi. Lisäksi esimerkiksi kyberturvallisuuskeskuksen ympärivuorokautisen toimintakyvyn toteutustapaa joudutaan uudelleenarvioimaan, tilannekuvatuotannon laajuutta voidaan joutua supistamaan ja valvontatoimintaa painottamaan ennaltaehkäisevän toiminnan sijasta jälkivalvontaan.

3 Liikenteen toimialaan liittyvät huomiot

3.1 Soveltamisala liikenteen toimialalla

Liikenteen toimialalla on jo voimassa olevia kansallisia säännöksiä varautumisesta normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin ja tähän liittyvästä suunnittelusta. Nykytilaa on kuvattu ja arvioitu hallituksen esityksen sivuilla 39 - 44.

Käytännössä ehdotetun yleislain (jatkossa CER-laki) antamisesta seuraa, että liikenteen varautumisvelvollisuuksien piiriin tulee eräitä kokonaan uusia toimijoita, kuten varustamot ja satamat. Lain antamisesta seuraa myös, että osaan toimijoista tulee kohdistumaan vaatimuksia sekä CER-laista että kansallisista erityislaeista. Ja osaan liikenteen toimijoista kohdistuu yksinomaan kansallisia vaatimuksia (esimerkiksi raideliikenteen liikenteenohjausyhtiöt ja merenkulun luotsausyhtiö).

CER-lain 3 §:n mukaan "*Jos muussa laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä on tästä laista poikkeavia vaatimuksia kriittisen toimijan riskiarvioinnista tai poikkeamista ilmoittamisesta ja vaatimukset ovat vaikutuksiltaan vähintään tässä laissa säädettyjä velvoitteita vastaavia, niitä sovelletaan tämän lain vastaavien säännösten asemasta.*"

CER-direktiivin 1 artiklan 3 kohdan mukaan: *"Jos alakohtaisissa unionin säädöksissä edellytetään kriittisten toimijoiden toteuttavan toimenpiteitä häiriönsietokykynsä parantamiseksi ja jos jäsenvaltiot toteavat kyseiset vaatimukset vähintään tässä direktiivissä säädettyjä velvoitteita vastaaviksi, tämän direktiivin asiaa koskevia säännöksiä, myöskään VI luvussa olevia valvontaa ja täytäntöönpanon valvontaa koskevia säännöksiä, ei sovelleta."*

Liikenne- ja viestintävirasto arvioi omalta osaltaan, miten sen valvontavastuulle osoitettujen liikenteen erityissäädösten (niin kansallisen kuin myös EU:n liikennesäädösten) ja CER-lain soveltaminen ja valvonta olisi sovittava yhteen. Se, milloin vaatimusten voidaan arvioida olevan "vähintään vastaavia", edellyttää tulkintaa.

Liikennealan erityissääntelyssä on useita erilaisia liikennealan EU-sääntelyä täytäntöönpanevia vaatimuksia riskienarviointiin sekä häiriöiden ja poikkeamien ilmoittamiseen. CER-lain vaatimukset voidaan sisällöllisesti tulkita osittain laajemmiksi kuin erityislakien vaatimukset. Lisäksi mm. raideliikenteen osalta ilmoittamisvelvollisuuksien aikataulua on porrastettu eri vakavuusasteen häiriöille. Siltä osin kuin kyse on EU:n liikenteen erityislaeista, tukea vaatimusten yhteensovittamiselle on haettava myös muista EU-maista ja komissiolta.

Liikenne- ja viestintävirasto ohjeistaa ja neuvoo toimijoita sekä CER-lain että muiden toimialalla noudatettavien säädösten soveltamisen osalta. Sekä oman viranomaistoimintansa suunnittelussa että toimijoille suunnatussa viestinnässä virasto pyrkii ottamaan näiden osin päällekkäisten säännösten kokonaisuuden mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla huomioon, yhteensovittaen vaatimusten soveltamista niin hyvin kuin mahdollista. Tässä yhteissovittamistyössä hyödynnetään myös muiden viranomaisten näkemyksiä.

Yksityiskohtaisena huomiona virasto mainitsisi vielä, että *lentoasemien* osalta ehdotetun CER-lain soveltamisala poikkeaa eduskunnassa tarkasteltavana olevan kyberturvallisuuslakia koskevasta esityksestä. Taustalla olevissa nk. CER- ja NIS2-direktiiveissä on sääntelyn piiriin kuuluvat lentoasematoimijat määritelty kuitenkin samalla tavoin: "Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/12/EY 2 artiklan 2 alakohdassa määritellyt lentoaseman pitäjät, mainitun direktiivin 2 artiklan 1 alakohdassa määritellyt lentoasemat, mukaan lukien Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1315/2013 liitteessä II olevassa 2 jaksossa luetellut ydinverkon lentoasemat, sekä lentoasemilla sijaitsevia lisärakennelmia ja -laitteita hoitavat toimijat". Nyt tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä on käytetty sanasta sanaan samaa määritelmää kuin direktiivissä. Kuvaus kattaa Suomessa vain Helsinki-Vantaan ja Turun lentoasematoimijat. Kyberturval-

lisuuslakiehdotuksessa puolestaan viitataan lentoasemaverkoista ja -maksuista annetun lain (210/2011) 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin lentoaseman pitäjiin, eli koko Finavia Oyj:n ylläpitämään lentoasemaverkoon, joka sisältää 20 lentoasemaa.

Eli, CER-laki voi tulla sovellettavaksi ainoastaan Helsinki-Vantaan ja Turun lentoaseman toimintaan. Kyberturvallisuuslain mukaiset velvoitteet koskevat kaikkia Finavia Oyj:n lentoasemia. Ilmailulain mukainen kansallinen varautumisvelvollisuus puolestaan koskee kaikkia suomalaisia lentoasemia, eli Finavian ylläpitämien lentoasemien lisäksi myös Enontekiön, Lappeenrannan, Mikkelin ja Seinäjoen lentoasemia.

Ylipäänsä soveltamisalaan kuuluvat liikenteen toimijat on määritelty CER-laissa melko yleisellä tasolla, ja käytännössä toimijoiden nimeämisestä vastaavat ministeriöt joutunevat tekemään melko paljon tulkintaa sen suhteen, kehen velvoitteita sovelletaan. Esimerkiksi *julkisen liikenteen* osalta on jo CER-lain valmisteluvaiheessa pohdittu sitä, ketkä toimijat Suomessa ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) 1370/2007 perusteella soveltamisalan piirissä. Asetuksen 1370/2007 määritelmä kattaa julkisen liikenteen sekä tiellä että raiteilla. Kuitenkin epäselvää on, ulottuuko CER-lain soveltamisala julkisen liikenteen tilaajaorganisaatioihin, palveluntuottaja- eli liikenteen harjoittajaorganisaatioihin vai myös liikenteenohjauspalvelun tarjoajiin ja/tai infrastruktuurin ja/tai kaluston omistajaorganisaatioihin.

3.2 Henkilöturvallisuuselvitysten laajentaminen ulkomaanliikenteen satamissa

Hallituksen esityksessä ehdotetaan ulkomaanliikenteen satamien satamanpitäjille säädettävästä velvollisuudesta varmistaa tiettyjen työntekijäryhmien nuhteettomuus ja luotettavuus henkilöturvallisuuselvityksellä. Kyse on CER:stä erillisestä säädösasiasta.

Säädösmuutoksia on ehdotettu tehtäväksi eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annettuun lakiin. Kyseisellä lailla on kansallisesta toimeenpantu kansainvälinen ISPS-säännöstöä koskevia vaatimuksia siltä osin kuin asiasta ei ole säädetty alusten ja satamarakenteiden turvatoimien parantamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 725/2004. Lailla on myös kansallisesti saatettu voimaan edellä mainittua ISPS-säännöstöä täydentävä satamien turvallisuuden parantamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/65/EY. Myös jäljemmin mainitussa direktiivissä tunnustetaan satamahenkilöstölle tehtävät taustan tarkistukset ja/tai luotettavuuselvitykset.

Liikenne- ja viestintävirasto on osallistunut asian valmisteluun. Viraston näkemyksen mukaan ehdotettu ratkaisu vastaa tunnistettuun tarpeeseen kehittää satamien henkilöturvallisuutta. Säädösmuutoksen taustalla on tavoite ehkäistä sataman kriittisten tietojen käyttämistä valtion turvallisuutta vaarantaviin tekoihin tai järjestäytyneen rikollisuuden edistämiseen.

Esityksen toteuttamiseksi Liikenne- ja viestintäviraston tehtäviä satamien ja satamarakenteiden turvatoimista vastaavana viranomaisena laajennettaisiin siten, että se hyväksyisi satamanpitäjän esityksestä, minkä henkilöryhmien nuhteettomuus ja luotettavuus olisi varmistettava henkilöturvallisuusselvityksellä. Ehdotuksen mukaisessa niin sanotussa keskitetyssä mallissa satamanpitäjän, joka ylläpitää ulkomaanliikenteen satamaa, tehtävä olisi varmistaa, että sataman turvallisuuden kannalta kriittisiin tietoihin ja tietojärjestelmiin olisi pääsy vain nuhteettomilla ja luotettavilla henkilöillä.

Lakiehdotus koskettaisi ulkomaanliikenteen satamien satamanpitäjiä. Arvioitavaksi jäisi, minkä ulkomaanliikenteen satamien osalta asiaa koskevat päätöksiä olisi perusteltua tehdä muun muassa niiden toiminnan luonteen ja koon perusteella. Säädösehdotuksessa Liikenne- ja viestintävirastolle annettaisiin toimivalta päätöksellään täsmentää, mitä satamien tietoja ja tietojärjestelmiä pidettäisiin turvallisuuden kannalta kriittisinä. Lisäksi virastolla olisi päätöksellään mahdollisuus laajentaa kyseistä selvittämismääräystä, jos se olisi erittäin tärkeää valtion turvallisuuden suojaamiseksi tai järjestäytyneen rikollisuuden ennalta ehkäisemiseksi. Osana asian valmistelua viraston tulisi kuulla satamanpitäjää ja muita toimivaltaisia viranomaisia.

4 Avaruustoimiala

Liikenne- ja viestintävirasto on maa-asemista ja eräistä tutkista annetun lain (96/2023) mukainen lupa- ja valvontaviranomainen, lukuun ottamatta laissa eräitä valtioneuvostolle osoitettuja lupatehtäviä. CER-direktiivin mukainen avaruustoimiala eroaakin monesta muusta toimialasta siitä syystä, että toiminnan harjoittaminen alalla edellyttää maa-asemista ja eräistä tutkista annetun lain mukaan pääsääntöisesti Liikenne- ja viestintäviraston ennakolta myöntämää lupaa.

Maa-asemista ja eräistä tutkista annetun lain valmistelussa (HE 113/2022 vp) pyrittiin huomioimaan tiettyjä seikkoja silloisen CER-direktiiviluonnoksen pohjalta muun muassa riskien hallintaan, toiminnan jatkuvuuteen, häiriöistä palautumiseen sekä ilmoitusvelvollisuuksiin liittyen. Lain sääntely ei kuitenkaan nykyisellään kata kaikkia CER-direktiivin vaatimuksia ja näin ollen avaruustoimialan CER-sääntelykehiksen tulisi perustua ehdotettuun CER-lakiin.

CER-direktiivin liitteessä käytetty avaruustoimialan määritelmä avaruustoi-
mialalle on käsitteellisesti vastaava kuin NIS2-direktiivin liitteessä (Jäsenval-
tioiden tai yksityisten tahojen omistamien, hallinnoimien ja operoimien
maassa sijaitsevien infrastruktuurien ylläpitäjät, jotka tukevat avaruuspoh-
jaisten palvelujen tarjoamista, lukuun ottamatta direktiivin (EU) 2018/1972
2 artiklan 8 alakohdassa määriteltujen yleisten sähköisten viestintäverkkojen
tarjoajia). CER-direktiivin avaruustoimialan toimijoita koskeva määritelmä
vastaa suurelta osin myös maa-aseamista ja eräistä tutkista annetun lain mu-
kaista toiminnanharjoittajan määritelmää. NIS2-direktiivin toimeenpanoa
koskevassa hallituksen esityksessä (HE 57/2024 vp) avaruustoimialan toimi-
joista esitettiin määritelmä: "Maa-aseamista ja eräistä tutkista annetun lain
(96/2023) 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetut toiminnanharjoittajat;
tai muut avaruuspohjaisten palvelujen tarjoamista tukevan, jäsenvaltioiden
tai yksityisten tahojen omistaman, hallinnoiman ja operoiman maassa sijait-
sevan infrastruktuurin ylläpitäjät, lukuun ottamatta yleisten sähköisten vies-
tintäverkkojen tarjoajia".

Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että hal-
lituksen esityksessä ehdotetun CER-lakiluonnoksen perusteella avaruustoi-
mialan valvontatehtäviä ei ole osoitettu millekään viranomaiselle. Virasto pi-
tää tärkeänä, että CER-laissa osoitettaisiin avaruustoimialan valvontatehtä-
vät tietyille viranomaiselle vastaavalla tavalla kuten muidenkin toimialojen
osalta.

Viraston arvion mukaan lakiehdotuksen 12 §:ssä esitetyt perusteet merkit-
tävän haitallisen vaikutuksen arvioimiseksi ovat avaruustoimialan osalta asi-
anmukaiset.

5 Digitaalisen infrastruktuurin toimiala

Digitaalisen infrastruktuurin toimiala on CER-direktiivin 8 artiklan mukai-
sesti toimiala, jota CER-direktiivi ja sen velvoitteet koskevat vain rajoite-
tusti. CER-direktiivin mukaisten riskienhallinta- ja poikkeamailmoitusvel-
voitteiden sijasta digitaalisen infrastruktuurin toimijoihin sovelletaan NIS2-
direktiivistä tulevia vastaavia velvoitteita. Liikenne- ja viestintävirasto kat-
soo, että digitaalisen infrastruktuurin poikkeava asema on asianmukaisesti
tunnistettu lausuttavana olevan hallituksen esityksen 2 §:n 3 momentissa.
Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että mai-
nitussa 2 §:n 3 momentissa esitetyt soveltamisalan rajaukset eivät kata
kaikkia niitä kohtia, mitä CER-direktiivin 8 artiklassa todetaan. Liikenne- ja
viestintävirasto katsoo, että jotta hallituksen esitys olisi yhdenmukainen
CER-direktiivin 8 artiklan kanssa, 2 §:n 3 momentin mukaista listaa niistä
esityksen kohdista, joita ei sovelleta digitaalisen infrastruktuurin toimijoi-
hin, tulisi täydentää lisäämällä siihen 7 §:n 4 momentti ja 13 §:n 3 mo-
mentti. Lisäksi 7 §:n 3 momenttia koskevaa rajausta 2 §:n 3 momentissa

tulisi viraston arvion mukaan täsmentää siten, että soveltamisalan rajausta koskisi vain 7 §:n 3 momentin 3-5 kohtia, eikä 3 momenttia kokonaisuudessaan.

6 Turvallisuusselvityslain 19 §:n muutos

Liikenne- ja viestintävirasto toistaa tässä yhteydessä lausuntokierroksen aikana esittämänsä näkemyksen siitä, että yksittäisiä muutoksia parempi vaikutus saataisiin, mikäli koko turvallisuusselvityslaki avattaisiin tarkasteluun ja se käytäisiin tarkasti läpi, korjaten sieltä nykyisiä haastekohtia.

Kalle Varjola

Erityisasiantuntija

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom (Kyberturvallisuuskeskus)