Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

23.3.2021

Eduskunta
Hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

Sisäministeriön kirjallinen asiantuntijalausunto; Valtioneuvoston kirjelmä (U 71/2020 vp) eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä (COM (2020) 829 final)

Sisäministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Tausta

Komissio julkaisi 16.12.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä (CER-direktiivi). Ehdotus on osin uutta sääntelyä unionin tasolla. Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on parantaa välttämättömien palvelujen tarjontaa sisämarkkinoilla keskittymällä toimiin, jotka sekä ylläpitävät että parantavat yhteiskuntien kannalta kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä. Ehdotus korvaa Euroopan kriittisen infrastruktuurin suojaamista koskevan ECI-direktiivin (2008/114EC), joka on komission mukaan vanhentunut, soveltamisalaltaan liian kapea eikä vastaa enää tämän päivän uhkia.

Ehdotus perustuu komission turvallisuusunionistrategiaan vuosille 2020-2025, jossa peräänkuulutettiin kokonaisvaltaista nykyiset ja tulevaisuuden riskit sekä fyysisen ja digitaalisen infrastruktuurin keskinäisriippuvuudet huomioivaa lähestymistapaa. Komission mukaan toimivat sisämarkkinat ovat riippuvaisia kriittisten toimijoiden tuottamista palveluista, joita tarvitaan yhteiskunnan ja taloudellisen toiminnan ylläpitämiseksi. Yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta kriittisten toimijoiden on kyettävä vastustamaan, kestämään, sopeutumaan ja toipumaan niihin vaikuttavista häiriöistä, jotka voivat johtaa vakaviin, toimialojen välisiin tai jopa rajat ylittäviin häiriötilanteisiin.

Ehdotus on yhteen sovitettu samaan aikaan julkaistun verkko- ja tietojärjestelmiä koskevan NIS 2 -direktiiviehdotuksen (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kyberturvallisuuden korkean tason varmistamiseksi Euroopan unionin alueella ja direktiivin 2016/1148 kumoamisesta) kanssa.

Ehdotuksen tavoite ja keskeinen sisältö

Direktiiviehdotuksen yleisellä ja koordinoidulla lähestymistavalla komissio pyrkii varmistamaan, että jäsenvaltioiden tunnistamat kriittiset toimijat pystyvät jatkamaan toimintaansa häiriötilanteessa. Koska kyseessä on horisontaalilainsäädäntö, mahdollinen sektorikohtainen lainsäädäntö pätee edelleen ja direktiiviehdotus täydentää sitä.

Ehdotuksen oikeusperustaksi komissio ehdottaa SEUT 114 artiklaa, joka koskee sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan liittyviä toimenpiteitä. SEUT 114 artiklan tavoitteena on lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä, kun niissä on eroja, jotka ovat omiaan rajoittamaan sisämarkkinoiden perusvapauksia ja joilla näin ollen voi olla suora vaikutus sisämarkkinoiden toimintaan.

Säädöspohjan muutos ECI-direktiivin SEUT 352 artiklan (ent. SEY 308 artikla) SEUT 114 artiklaksi on komission mukaan perusteltua direktiivin tavoitteen, soveltamisalan ja sisällön muuttuessa. Oikeusperustan muutoksen myötä ehdotuksessa siirrytään yksimielisestä päätöksenteosta määräenemmistöpäätöksentekoon.

Sisällön osalta merkittävimmät muutokset koskevat soveltamisalaa, kriittisten toimijoiden identifiointia sekä jäsenmaille ja kriittisille toimijoille asetettavia velvoitteita. CER-direktiiviehdotuksen soveltamisala koskee kymmentä sektoria, kattaen liikenteen, energian, pankit, finanssimarkkinat, terveyden, vesi- ja jätevesihuollon, digitaalisen infrastruktuurin, julkishallinnon ja avaruuden. Komission mukaan lisääntyneet keskinäisriippuvuudet ja rajat ylittävät vaikutukset puoltavat lainsäädännön soveltamisalan laajentamista. Samalla komissio korostaa yhteensovittamisen tärkeyttä sektorikohtaisen lainsäädännön kanssa, jotta vältyttäisiin mahdollisilta päällekkäisyyksiltä.

Direktiiviehdotus edellyttää jäsenvaltioiden tunnistavan sektorikohtaiset elintärkeät toiminnot ja nimeävän niitä tarjoavat kriittiset toimijat yhteisten eurooppalaisten kriteerien ja kansallisen riskiarvion pohjalta. Jäsenvaltioilta myös edellytetään kansallista strategiaa kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn vahvistamiseksi.

Kansallisessa strategiassa tulee muun muassa määritellä kansalliset tavoitteet ja prioriteetit siten, että siinä huomioidaan rajat ylittävät ja sektoreiden väliset riippuvuudet; toimeenpanoon osallistuvien roolit, tehtävät ja vastuut sekä koordinaatio CER- ja NIS-direktiivien alaisten vastuuviranomaisten välillä tiedonvaihdon ja valvonnan edistämiseksi.

Jäsenvaltioiden tunnistamilta kriittisiltä palveluntuottajilta ja toimijoilta direktiiviehdotus edellyttää riskiarvioiden ja kriisinkestävyyssuunnitelmien laadintaa. Kriittisiä toimijoita koskettavat kriisinsietokykyvaatimukset liittyvät häiriöiden ehkäisyyn, infrastruktuurin fyysiseen suojaamiseen, riskin- ja kriisinhallintajärjestelyihin, jatkuvuudenhallintaan ja henkilöstön turvallisuusselvityksiin.

Direktiiviehdotuksessa erityistä valvontaa komissio esittää kohdennettavaksi strategisesti merkittäviin toimijoihin, joiden tuottamat palvelut koskettavat vähintään kolmasosaa jäsenmaista. Komissio myös korostaa yhteistyötä kumppanimaiden kanssa, koska keskinäiset riippuvuudet eivät pääty EU:n ulkorajoille. Ehdotetussa direktiivissä säädetään mahdollisuudesta tällaiseen yhteistyöhön esimerkiksi EU:n alueella tehtävien riskianalyysien osalta.

Vaikutukset lainsäädäntöön ja viranomaisten toimintaan

Kansallisen täytäntöönpanon osalta direktiiviehdotus edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia Suomessa. CER-direktiiviehdotuksesta seuraa uusia toiminnan järjestämistä koskevia vaatimuksia, kuten kriittisten toimijoiden tunnistamiseen ja valvontaan liittyviä viranomaistehtäviä. Myös kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn vahvistamiseen keskittyvä kansallisen strategian ja sitä tukevan riskiarvion laadinta tulee suunnitella direktiiviehdotuksen mukaisesti.

Tällä hetkellä Suomen lainsäädännössä ei ole määritetty kansallista kriittistä infrastruktuuria tai kriittisiä sektoreita. Kuitenkin useita direktiiviehdotuksen kriisinkestävyyttä parantavia toimenpiteitä on toteutettu ja toteutetaan kansallisessa huoltovarmuusrakenteessa.

Direktiiviluonnoksen esittämien, jäsenvaltioille asetettujen velvoitteiden täyttämisen arvioidaan edellyttävän toimivaltaisten viranomaisten täsmällistä määrittämistä ja uudenlaisten kyvykkyyksien kehittämistä valtionhallintoon. Esimerkiksi direktiiviehdotuksen valvontatehtävä, joka koskee kriittisten toimijoiden riskiarvioita ja kriittisten järjestelmien kriisinkestävyyden ohjaamista ja arviointia, edellyttää osaamista mm. riskienhallinnan, toiminnanohjauksen sekä laadunhallinnan aloilla. Vaatimuksia voi kohdistua myös tietoturvallisuuteen ja tietosuojaan liittyvään osaamiseen.

Direktiiviehdotus asettaa velvoitteita sekä julkiselle sektorille että yrityksille, jotka toimivat ehdotuksen määrittämillä kymmenellä sektorilla. On myös mahdollista, että direktiiviehdotuksesta ja NIS2-direktiiviehdotukseen sisältyvistä laajennuksista syntyy sellaisia resurssi- ja muita vaikutuksia myös viranomaisille, joita olisi syytä arvioida kokonaisuutena.

Lisäksi työntekijöiden taustan selvittämistä koskevalla ehdotuksella olisi resurssivaikutuksia ainakin suojelupoliisiin ja Puolustusvoimien Pääesikuntaan, jotka ovat Suomessa toimivaltaisia tekemään turvallisuusselvityksiä. Lisäksi ehdotuksella voisi olla vaikutuksia mahdollisten yritysturvallisuusselvitysten osalta Liikenne- ja viestintävirastoon.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää EU:n kriisinkestävyyden kokonaisvaltaista kehittämistä keskeisenä. Muuttuva turvallisuusympäristö sekä meneillään oleva COVID-19-pandemia ovat osoittaneet, että EU:ssa on määritettävä ja tunnistettava yhdenmukaisin menettelyin yhteiskuntien toimintakyvyn kannalta kriittiset toimijat ja parannettava niiden kriisinsietokykyä muun muassa kehittämällä suojaustoimenpiteitä, tunnistamalla paremmin jäsenvaltioiden välisiä keskinäisriippuvuuksia sekä estämällä tietojen yhdistelyn ennakoimattomia vaikutuksia. Valtioneuvosto katsoo, että sisämarkkinoiden kriittisten palveluiden toimintavarmuuden paraneminen tukee osaltaan myös Suomen huoltovarmuuden ylläpitoa ja kehittämistä.

Valtioneuvosto arvioi valmistelun edetessä tarkemmin direktiiviehdotuksen vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön sekä ehdotuksen yritys- sekä hallinnollisia vaikutuksia, erityisesti kansallisen huoltovarmuusjärjestelmän osalta. Toimenpiteiden edellyttämä valtion rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.

Direktiiviehdotus tukee jäsenvaltioiden kansallisia toimenpiteitä ja viranomaistoimintaa. Esityksen velvoitteet sekä jäsenvaltioille että kriittisille toimijoille on tärkeää suunnitella siten, etteivät velvoitteet lisää tarpeettomasti hallinnollista taakkaa tai kustannuksia. Valtioneuvosto katsoo, että komissiolle delegoitavien toimivaltuuksien tulisi olla tarkkarajaisia, oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia ja hyvin perusteltuja.

Valtioneuvosto suhtautuu komission ehdotukseen direktiivin oikeusperustaksi alustavasti myönteisesti, mutta arvioi asiaa vielä valmistelun edetessä. Myös direktiiviehdotuksessa tarkoitettuun taustan selvittämiseen liittyviä taloudellisia ja lainsäädäntövaikutuksia tulisi arvioida valmistelun edetessä tarkemmin.

Eero Kytömaa
neuvotteleva virkamies
Kansallisen turvallisuuden yksikkö