



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Asianumero: VN/5157/2024-VNK-2

Päivämäärä: 29.2.2024

# Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta kyberturvallisuudsdirektiivin (NIS2-direktiivi) täytäntöönpanemiseksi

Kyberturvallisuudsdirektiivin täytäntöönpanoa koskevan esityksen tavoitteena on vahvistaa kyberturvallisuuden tasoa asettamalla toimijoille velvoittavia riskienhallintatoimia. Esitysluonnos sisältää laajan kuvauksen täytäntöön pantavasta direktiivistä, mutta esitysluonnos on hajanainen ja vaikealukuinen. Ehdotettavan sääntelyn vaikutusten arvioinnissa on olennaisia puutteita. Kokonaiskuvan saaminen vaikutuksista edellyttäisi tiivistelmää keskeisistä vaikutuksista.

## Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Sääntelyn piiriin tulevien toimijoiden kokonaismäärästä ei saa käsitystä. Esityksessä tulisi antaa koostetusti suuntaa antava arvio toimijoiden kokonaismäärästä. Kuinka suuri osa velvoitteiden piiriin tulevista toimijoista on uusia ja kuinka suuri osa on ns. keskeisiä toimijoita?
- ii) Esityksessä tulisi arvioida tarkemmin yritysten kustannuksia esimerkiksi suhteessa liikevaihtoon ja IT-kustannuksiin. Esityksessä tulisi myös arvioida kustannuksia eri kokoisille yrityksille.
- iii) Raportointivelvollisuuksien aiheuttama taakka jää epäselväksi. Esityksessä tulisi kuvata muutamin konkreettisin esimerkein raportointivelvollisuuden piiriin kuuluvia tilanteita sekä raportointivelvollisuuksista yrityksille aiheutuvia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa.
- iv) Sääntelykokonaisuus on mutkikas ja laaja, minkä vuoksi sen ymmärrettävyyteen tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Esimerkiksi sääntelyn piiriin kuuluvien keskeisten ja muiden tärkeiden toimijoiden kriteereitä ja sääntelyn eroavaisuuksia niiden välillä voisi havainnollistaa kaaviolla tai taulukolla.
- v) Jos esityksellä arvioidaan olevan yhteiskunnan häiriöttömän toiminnan kautta olennaisia vaikutuksia kansalaisille, niitä tulisi käsitellä esityksessä.



# 1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kyberturvallisuuden riskienhallinnasta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia, sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia, ilmailulakia, raideliikennelakia, liikenteen palveluista annettua lakia, alusliikennepalvelulakia, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annettua lakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annettua lakia, sähkömarkkinalakia, maakaasumarkkinalakia, energiavirastosta annettua lakia, sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettua lakia, vesihuoltolakia, sakon täytöntöönpanosta annettua lakia, maa-aseamista ja eräistä tutkista annettua lakia ja vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettua lakia.

Esityksellä pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2555 toimenpiteistä kyberturvallisuuden yhteisen korkean tason varmistamiseksi kaikkialla unionissa, asetuksen (EU) N:o 910/2014 ja direktiivin (EU) 2018/1972 muuttamisesta sekä direktiivin (EU) 2016/1148 kumoamisesta (NIS 2 -direktiivi). NIS 2 -direktiivin tavoitteena on vahvistaa EU:n yhteistä ja jäsenvaltioiden kansallista kyberturvallisuuden tasoa yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisiksi katsottujen sektoreiden ja toimijoiden osalta velvoittamalla jäsenvaltiot asettamaan direktiivin soveltamisalaan kuuluville toimijoille velvoittavia riskienhallintatoimia kyberturvallisuushäiriöiden varalta.

NIS2-direktiivi ehdotetaan pantavaksi täytäntöön säätämällä sen edellyttämistä velvoitteista keskitetyksi uudessa kyberturvallisuuden riskienhallinnasta annettavassa laissa. Julkisen sektorin osalta velvoitteista säädettäisiin myös julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa. Samalla kumottaisiin edeltävän ja kumoutuvan verkko- ja tietoturvallisuusdirektiivin täytäntöönpanosäännökset useista sektorikohtaisista laeista. Valvonnan järjestämisessä jatkettaisiin sektorikohtaisesti hajautettua mallia. Esityksellä säädettäisiin NIS2-direktiivin täytäntöönpanemiseksi myös tietoturvaloukkauksia tutkivasta ja niihin reagoivasta yksiköstä, joka sijaitisi Liikenne- ja viestintävirastossa, sekä kansallisesta kyberturvallisuusstrategiasta ja kyberkriisinhallintakehyksestä. NIS2-direktiivin täytäntöönpano ehdotetaan tehtäväksi sen vähimmäistason mukaisesti ja kansallinen liikkumavara täysimääräisesti hyödyntäen.

Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan kyberturvallisuutta koskevaa yhteistyötä viranomaisten ja elinkeinoelämän välillä vahvistetaan. Hallitus parantaa tietoturvaa kriittisillä toimialoilla sekä toteuttaa kyberturvallisuuden kehittämisohjelman (6.4). Hallitus uudistaa kansallisen kyberturvallisuusstrategian vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä (8.5). Lisäksi kyberturvallisuutta vahvistetaan tiiviissä yhteistyössä yritysten, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin kanssa huomioiden, että iso osa kriittisestä infrastruktuurista on yksityisessä omistuksessa (8.5). Kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitusta ja toteutustapojen yksityiskohtaista sääntelyä karsitaan (3.1). EU-lainsäädännön toimeenpanon yhteydessä vältetään kansallista lisäsääntelyä (6.1).



## 2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

Kyberturvallisuusdirektiivin tarkoituksena on parantaa kyberturvallisuuden tasoa EU:ssa ja tämän vuoksi asetetaan riskienhallinta- ja raportointivelvoitteita laajalle joukolle yksityisiä ja julkisia toimijoita.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulisi kuvata selvemmin täytäntöönpanavan direktiivin tavoitteet ja direktiivistä seuraavat sääntelyvelvoitteet sekä direktiivin linkittyminen muuhun EU-lainsäädäntöön. Lisäksi esityksessä tulisi kuvata nykyisiä ja ennakoituja ongelmia kyberturvallisuudessa, jotta tarve uudelle sääntelylle ja ongelmiin varautumiselle selkeytyisi. Esimerkiksi minkälaisia ongelmia NIS1-direktiivin täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön soveltamisessa on esiintynyt?

Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotettavan sääntelyn soveltamisalan piiriin kuuluvien toimijoiden joukko on kooltaan huomattava. Esitysluonnoksessa on kuvattu ehdotetun sääntelyn soveltamisalaan kuuluvia toimijoita toimialoittain ja osittain arvioitu myös toimialakohtaisesti sääntelyn piiriin kuuluvien toimijoiden lukumääriä.

**Arviointineuvosto katsoo**, että soveltamisalan piiriin kuuluvien toimijoiden arvioidusta määrästä on kuitenkin vaikea saada kokonaiskuvaa. Esityksessä tulisi arvioida koostetusti sääntelyn piiriin tulevien toimijoiden kokonaismäärä suuntaa antavasti. Lisäksi tulisi arvioida, kuinka suuri osuus toimijoista on uusia NIS-velvoitteiden kannalta ja kuinka suuri osa on esitysluonnoksessa tarkoitettulla tavalla keskeisiä toimijoita.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitystä tulisi tiivistää ja jäsenellä selkeämmäksi. Vaikutusarviointeihin sisältyy runsaasti nykyisen oikeustilan, ehdotettavan sääntelyn ja sen toimeenpanoon liittyvien yksityiskohtien kuvausta, joka kuuluisi nykytilan kuvausta, keskeisiä ehdotuksia tai säännöskohtaisia perusteluita koskeviin lukuihin.<sup>1</sup>

**Arviointineuvosto tuo esille**, että vaikutusarvioinnissa tulisi lähtökohtaisesti arvioida ehdotettavan kansallisen lainsäädännön vaikutuksia, vaikka ehdotettava lainsäädäntö liittyisi EU-säädöksen täytäntöönpanoon. Esitysluonnoksessa vaikutusarviot on monin paikoin kiinnitetty pelkästään täytäntöönpanavan direktiivin eri kohtiin, eikä hallituksen esityksessä ehdotettavaan sääntelyyn.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Hallituksen esitysten laatimisohteet <http://helo.finlex.fi>

<sup>2</sup> Hallitusten esitysten laatimisohteiden mukaan EU-taustaisessa esityksessä arvioiduista vaikutuksista on tuotava esille, mitkä niistä johtuvat säännöksistä, joita ehdotetaan EU-säädöksen täytäntöönpanemiseksi. Esitysluonnoksessa esimerkiksi vaikutusarvioiden osiossa, jossa kuvataan NIS2-direktiivin 21 artiklan mukaisesta riskienhallinnasta aiheutuvia henkilötyöpäivien määrän lisäyksiä ja muista kustannuksista johtuvia kustannustenlisäyksiä toimijoille elintarvike- ja valmistussektoreilla, viitataan lähinnä vain direktiiviin eikä ehdotettavaan sääntelyyn.



**Arviointineuvosto katsoo**, että sääntelykokonaisuus on mutkikas ja laaja ja sen ymmärrettävyyteen tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Ehdotettava sääntely on hyvin teknistä ja vaikeaselkoista asiaa tuntemattomalle lukijalle. Esimerkiksi esitysluonnoksen viimeistelemättömyys, lukuisat poikkeukset, EU-lainsäädäntöön ja komission ohjeisiin viittaaminen sekä yleiskielestä poikkeavat termit<sup>3</sup> vaikeuttavat kokonaisuuden hahmottamista.

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on käytetty taulukoita havainnollistamaan muun muassa sektorikohtaista valvontaa ja uusia sääntelyn piiriin tulevia toimialoja. Sääntelyn piiriin kuuluvista toimijoista ja niitä koskevan sääntelyn eroavaisuuksista on kuitenkin työlästä saada selvää ehdotettavan sääntelyn monipolvisuuden vuoksi. **Arviointineuvosto katsoo**, että sääntelyn piiriin kuuluvien keskeisten ja muiden tärkeiden toimijoiden kriteereitä ja sääntelyn eroavaisuuksia niiden välillä voisi vielä havainnollistaa kaaviolla tai taulukolla.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa olennaiset asiat hukkuvat yksityiskohtien sekaan.

**Arviointineuvosto katsoo**, että vaikutusten ymmärrettävyyden parantamiseksi tulisi laatia tiivistelmä, josta saisi kokonaiskuvan olennaisista määrällisistä ja laadullisista vaikutuksista.

Esitysluonnoksen mukaan NIS2-direktiivi ehdotetaan täytäntöönpantavaksi vähimmäistason mukaisena ja kansallista liikkumavaraa hyödyntäen. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksesta käy hyvin ilmi kansallinen liikkumavara ja miten sitä ehdotetaan käytettäväksi.

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että valmistelua on tehty poikkihallinnollisesti työryhmätyönä ja siinä on hankittu tietoa sidosryhmien näkemyksistä ja vaikutuksista muun muassa teettämällä erillinen selvitys sekä haastatteleamalla ehdotettavan sääntelyn piiriin tulevia toimijoita.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on arvioitu muita toteuttamisvaihtoehtoja. Esityksessä voisi kuitenkin kuvata tarkemmin, miten kyberturvallisuusvelvoitteita on toteutettu muissa EU-maissa, jos tietoa on saatavilla. Minkälaisia eroja on esimerkiksi valvonnan järjestämisessä eri EU-maissa ja mitä niistä voidaan oppia?

## 2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa on arvioitu elintarvike- ja valmistussektoreille uusista riskienhallintavelvoitteista aiheutuvia kustannusvaikutuksia erillisselvityksen ja sääntelytaakkalaskurin avulla. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksen vaikutusarviointien tekemisessä on hyödynnetty sääntelytaakkalaskuria ja laskelmia on havainnollistettu taulukon avulla.

Esitysluonnoksen mukaan sillä katsotaan olevan kustannusvaikutuksia yrityksille erityisesti riskienhallintaa koskevan velvoitteen kautta. Vähäisiä kustannuksia aiheuttaisivat myös raportointi- ja

<sup>3</sup> Tällaisia termejä ovat esimerkiksi kyberhygieniakäytännöt ja kybermaturiteetti.



ilmoittautumisvelvoitteet. Esitysluonnoksessa on annettu joitakin arvioita kyberturvallisuuskustannuksista tai niiden kasvusta. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulisi arvioida tarkemmin ehdotettavista velvoitteista yrityksille aiheutuvia kustannuksia esimerkiksi suhteessa liikevaihtoon ja IT-kustannuksiin. Lisäksi tulisi kuvata, mihin arvio kustannuksista perustuu. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä voitaisiin mahdollisuuksien mukaan arvioida kehitteillä olevan turvainfrastruktuurin keinoja hillitä riskienhallintavelvoitteista syntyviä kustannuksia.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulisi arvioida kustannuksia eri kokoisille yrityksille. Lisäksi esityksessä voisi kuvata, miten velvoitteet vaikuttavat hieman keskisuuren yrityksen määritelmän alle jäävien pienyritysten kasvun edellytyksiin ja sitä kautta kansantalouteen.<sup>4</sup>

Osa velvoitteiden piiriin tulevista toimijoista määräytyisi kyberturvallisuuden riskienhallintaa koskevan lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentissa säädettävien kriteerien perusteella, joita voitaisiin täsmentää valtioneuvoston asetuksella. Esitysluonnoksen mukaan kriteerien täsmentämistä tarvitaan, jotta pien- tai mikroyritys voi olla varma siitä, koskeeko yritystä jokin momentissa tarkoitettu kriteeri. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa tai lakia alemman asteista sääntelyä käsittelevässä luvussa ei kuvata tarkemmin mahdollisten täsmennysten sisältöä eikä momentissa tarkoitetuista toimijoista anneta esimerkkejä. Esitysluonnoksen liitteenä ei myöskään ole asetusluonnosta. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulisi kuvata tarkemmin, minkälaiset toimijat voisivat kuulua sääntelyn piiriin tämän momentin nojalla.

Ehdotettavan sääntelyn soveltamisalaan kuuluville toimijoille asetettaisiin raportointivelvoitteita, joiden avulla viranomaisilla olisi mahdollisuus saada parempi kokonaiskuva kyberturvallisuushista.

**Arviointineuvosto katsoo**, että raportointivelvoitteiden aiheuttaman hallinnollisen taakan määrä ja kustannukset jäävät epäselviksi. Esityksessä tulisi kuvata muutamia konkreettisia esimerkkejä raportointivelvollisuuden piiriin kuuluvia tilanteita ja arvioida raportointivelvollisuuksista yrityksille aiheutuvia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Esimerkiksi mitkä tekijät vaikuttavat siihen, kuinka monta poikkeamaa yksittäinen toimija joutuu raportoimaan vuosittain?

**Arviointineuvosto katsoo**, että ehdotettavan sääntelyn toimeenpanoon liittyviä riskejä ja epävarmuuksia voisi käsitellä laajemmin vaikutusarvioiden yhteydessä. Minkälaiset mahdollisuudet toimijoilla on ennakoida velvoitteita, tunnistaa riskejä sekä saada viranomaisneuvontaa ja ohjausta? Miten vaikutusarvioiteihin vaikuttaa se, että joillekin sääntelyn kohteena oleville toimialoille kyberriskienhallintavelvoitteet ovat uusia? Mitä riskejä sisältyy valvonnan tehokkuuteen sekä viranomaisten väliseen yhteistyöhön? Mitä epävarmuuksia vaikutusarvioihin aiheutuu siitä, että komissiolla on toimivalta antaa direktiiviin liittyviä täytäntöönpanosäädöksiä ja delegoituja säädöksiä?

<sup>4</sup> Tutkimuksessa on todettu, että velvoitteiden määrittäminen yrityksen koon perusteella saattaa aiheuttaa yritysten lukumääräistä kasautumista juuri velvoiterajan alapuolelle. Tästä aiheutuva hyvinvointitappio saattaa olla merkittävä. Ks. esim. Garicano, L., Lelarge, C., & Van Reenen, J. (2016). *Firm size distortions and the productivity distribution: Evidence from France*. *American Economic Review*, 106(11), 3439-3479.



## 2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen perusteella jää käsitys, että kybersuojauksella olisi myönteisiä vaikutuksia myös kansalaisille. **Arviointineuvosto katsoo**, että mikäli esityksellä arvioidaan olevan olennaisia vaikutuksia yhteiskunnan häiriöttömän toiminnan kautta kansalaisille, niitä tulisi käsitellä esityksessä.

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on kuvattu hyvin muutoksia viranomaisten tehtävissä ja arvioitu lisäresurssitarpeita valvoville viranomaisille, Finanssivalvonnalle, tietosuojavaltuutetulle ja Oikeusrekisterikeskukselle. **Arviointineuvosto katsoo**, että julkishallinnolle veloitteiden noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia tulisi arvioida vielä euromääräisesti, jos mahdollista.

## 3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu kyberturvallisuudirektiivin (NIS2-direktiivi) täytäntöönpanoa koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: LVM027:00/2023), jonka liikenne- ja viestintäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 13.2.2024. Lausunto on julkinen.

**Arviointineuvosto katsoo**, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

**Helsingissä 29. helmikuuta 2024**

**Leila Kostiainen**

**Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja**

**Birgitta Hämäläinen**

**Erityisasiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri**

### **Yhteystiedot:**

Valtioneuvoston kanslia  
PL 23, 00023 Valtioneuvosto  
vnk.fi  
p. 0295 16001



## Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.\*

\* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.