



Lausunto

27.11.2023

VN/18157/2023
VN/18157/2023-TEM-36

Liikenne- ja viestintäministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto NIS2 HE-luonnoksesta

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) lausuu luonnoksesta hallituksen esitykseksi kyberturvallisuudsdirektiivin (NIS2-direktiivi) täytäntöönpanemiseksi seuraavaa:

1. Yleiset huomiot NIS2-direktiivin tavoitteista ja tarkoituksesta

Direktiivin tavoitteet ovat kannatettavia. Direktiivimuotoinen sääntely yritysten ja muiden toimijoiden riskienhallintavelvoitteesta ja poikkeamista ilmoittamisesta kyberturvallisuuteen liittyen on perusteltua. Sääntely lisää kyberturvallisuuden tasoa taloudessa ja yhteiskunnassa, mikä on kannatettavaa.

Hallituksen esityksen luvussa 4.5 on tarkasteltu esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia perusteellisesti, lähinnä turvallisuuden, tietoyhteiskunnan ja tietosuojan kannalta. Kohdassa 4.2.1 on tarkasteltu ehdotuksen pääasiallisia vaikutuksia, lähinnä sääntelyn piiriin kuuluvien toimijoiden kannalta. NIS2 sääntelyllä on merkittäviä vaikutuksia myös huoltovarmuuden kannalta, mikä olisi paikallaan tuoda kootusti esiin esimerkiksi luvussa 4.5.

Sääntelyn piiriin kuuluu myös huoltovarmuuden kannalta keskeisiä toimialoja, kuten esimerkiksi energia, liikenne, vesihuolto ja elintarvikehuolto. Yhteiskunnan digitalisaation ja verkottuneisuuden johdosta kyberturvallisuudella on tärkeää vaikutusta Suomen huoltovarmuuteen. Laajamittaisten kyberturvallisuuspoikkeamien ja kriisien hallinnassa tulee huomioida näiden häiriöiden vaikutukset huoltovarmuudelle tai yhteiskunnalle kriittisten palvelujen tuotannossa. Nämä elementit tulisi huomioida mm. vastatoimenpiteisiin liittyvässä priorisoinnissa. Siten osaltaan NIS2 sääntely turvaa myös huoltovarmuutta, huoltovarmuuskriittisten toimijoiden toimintaa ja yhteiskunnalle kriittisten palveluiden tarjoamista.

2. Soveltamisalaa koskevat huomiot

Ei huomioita

3. Riskienhallintavelvoitetta koskevat huomiot

Riskienhallintavelvoite, riskienhallinnan toimintamalli ja riskienhallinnan toimenpiteet on määritelty oikealla tarkkuustasolla. Ne jättävät tarvittavaa liikkumavaraa toteutustapojen osalta valvoville viranomaisille ja toimijoille, kuitenkin siten, että toimet ja sääntely ovat vaikuttavia.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

Soveltamisala kattaa myös tietyt tutkimusorganisaatiot (liite II kohta 5). Ainoa HE:ssä tunnistettu tällainen tutkimusorganisaatio on Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, joka on TEM:n omistajaohjauksessa. Tutkimuslaitosympäristö asettaa suuria haasteita tietoturvasolulle. Tutkimushankkeissa joudutaan usein toimimaan poikkeuksellisissa tiedonkäsittely-ympäristöissä, joiden luonnolliset riskit eivät ole rinnastettavissa ns. perinteisiin toimistoympäristöihin. Kokeellisten ympäristöjen laitekanta ja ratkaisut eivät kaikilta osin ole samoilla tavoin todennettavissa ja riskiarviointi on haastavaa. Tutkimuksella on uusia ja poikkeuksellisia tavoitteita, käytössä on poikkeuksellisia teknologioita ja liityntäpinnat esimerkiksi yliopistoihin. Riskien vakavuuden ja vaikutusten arviointi on haastavaa.

Riskienhallintavelvoitteen tekee haastavaksi myös se, että tutkimuslaitoksen asiakkaina ja rahoittajina on sekä kotimaisia, että ulkomaalaisia yrityksiä, yhteisöjä ja viranomaisia joilta kultakin nousee joko suoraan tai välillisesti erityisiä vaatimuksia. Tällöin myös tietojen luovuttaminen ratkaisusta eri osapuolille voi osoittautua haastavaksi. Tämän vuoksi kattava sääntelyn soveltaminen voi osoittautua tutkimuslaitosten osalta haastavaksi ja edellyttää aktiivista keskustelua valvovan viranomaisen kanssa riskienhallinnan mitoittamiseksi kestäväälle pohjalle.

4. Raportointivelvoitetta koskevat huomiot

Ei huomioita

5. Valvontaa koskevat huomiot

Esityksessä esitetään TEM:n hallinnonalan Energiavirastolle sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle uusia tehtäviä. Näiden tehtävien lainmukainen hoitaminen edellyttää lisäresursseja.

Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle esitettävät uudet tehtävät ja Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tulosohtaus

HE:ssä sivuilla 86-87 arvioidaan HE:n vaikutuksia Tukesiin ja sen tarvitsemiin resursseihin. Tukesin esittämät arviot tarkentuvat vielä. Lisäksi määrärahatarpeita arvioidaan uudelleen vuonna 2026, kun kokemusta toimijakentän laajuudesta ja valvontakentän haastavuudesta on karttunut.

Työ- ja elinkeinoministeriölle kuuluu Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesin yleinen tulosohtaus. Tulosohtauksen näkökulmasta ministeriö on johdonmukaisesti katsonut, että Tukesin tehokkaan toiminnan varmistaminen edellyttää sitä, että annettaessa virastolle uusia tehtäviä tai laajennettaessa nykyisiä, virastolle osoitetaan myös näitä tehtäviä vastaavat lisäresurssit. Jatkossa riittävästä resursoinnista huolehtiminen on välttämätöntä myös koska Tukesin toimiala on laaja ja jakautuu myös valtioneuvostossa usean ministeriön toimialalle. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että viranomaistehtäviin varmistetaan riittävät resurssit ja pitää näin ollen esitettyjä resursseja tarpeellisenä. Tukesin tehtävien hoitamisen edellytyksenä on, että talousarviossa saadaan esitetyt resurssit. Valmistelun aikana on tehty yhteistyötä ministeriöiden ja Tukesin kesken.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää lisäksi huomioita siihen, että tehtävät saattavat myöhemmin laajeta esimerkiksi EU-tasolla johtuvista syistä tai ilman kansallista lakimuutostarvetta. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä seurata lain toimivuutta ja Tukesin resurssien riittävyttä.

Valvontavastuut energiasektorilla vedyn suhteen

Vedyn suhteen HE:ssä esitetään, että vedyn tuotantoa, varastointia ja siirtoa harjoittavia toimijoita (liite 1 kohta 12) valvoisi Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (25 § Valvovat viranomaiset).

Asiaa tarkasteltuaan TEM lausuu, että olisi tarkoituksenmukaisempaa, että vedyn siirtoa harjoittavat toimijat kuuluisivat Energiaviraston valvontavastuulle. Vedyn tuotantoa ja varastointia harjoittavat toimijat olisivat Turvallisuus- ja kemikaaliviraston vastuulla.

EU:ssa on tällä hetkellä trilogivaiheessa ns. kaasun- ja vetypaketti, joka koostuu asetuksesta (Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uusiutuvien kaasujen, maakaasun ja vedyn sisämarkkinoista, COM/2021/804 final) sekä direktiivistä (Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi uusiutuvien kaasujen ja maakaasun sekä vedyn sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä, COM(2021) 803 final). Paketissa vetymarkkinoihin kohdistettaisiin vastaavaa sääntelyä kuin kaasussakin. Sääntely koskisi siis ennen kaikkea vetyverkkoja, vedyn syöttämistä verkkoon ja vedyn ottamista verkosta. Energiavirasto tulee olemaan tämän sääntelykokonaisuuden toimivaltainen viranomainen Suomessa. Tämän vuoksi vedyn siirtoa harjoittavien toimijoiden valvominen myös NIS2:n osalta sopisi Energiaviraston tehtäväksi. Tällöin vedyn valvontavastuut NIS2:ssa olisivat myös samat kuin kaasun osalta, jossa kaasun jakelu- ja siirtoverkonhaltijat ovat HE:n mukaan Energiaviraston vastuulla. Valvontavastuiden jako NIS2:n osalta ei vaikuta em. virastojen muihin tehtäviin tai vastuisiin, jotka johtuvat muusta sääntelystä.

Muita valvontaa koskevia huomioita

Valvontatehtävien jakoa eri viranomaisille olisi hyvä uudelleen tarkastella myöhemmin, jos havaitaan esimerkiksi päällekkäisyyksiä yrityskohtaisesti viranomaisten toimivaltuuksissa. Tällä hetkellä ei vielä tiedetä, keitä CER-kriittiset toimijat tulevat olemaan, minkä vuoksi esitykseen on vaikea lausua tältä osin liittyen valvontatehtäviin.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota esitetyn yleislain 32 §:ään luvanvaraisen tai sertifioidun toiminnan rajoittamisesta ja luvan tai sertifiointin peruuttamisesta. Hyvänä nähdään säännöskohtaisiin perusteluihin sisällytetty maininta siitä, että luvan peruuttamisen sijaan toiminnan rajoittamisen tulisi olla ensisijainen keino puuttua lainvastaiseen toimintaan, etenkin jos kyseessä on sellainen toimija, joka tarjoaa kyseistä palvelua tai infrastruktuuria ainoana Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo kuitenkin, että sähkö- ja maakaasuverkkotoiminnan jatkuvuuden turvaamisen osalta yleislain 32 §:ään olisi perusteltua sisällyttää viittaus sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013) 24 §:ään (toimenpiteet sähkö- ja maakaasuverkkoluvan peruuttamisen johdosta). Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että yleislain 32 §:n mukaiset luvan ja sertifikaatin peruuttamisen perusteet eroavat sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 23 §:n mukaisista perusteista, joissa luvan peruuttamisen edellytyksenä on toistuva ja oleellinen rikkomus.

6. Seuraamusmaksua koskevat huomiot

Ei huomioita

7. CSIRT-yksikön tehtäviä koskevat huomiot

Ei huomioita

8. Tiedonhallintalakia ja täytäntöönpanoa julkishallinnossa koskevat huomiot

Ei huomioita

9. Verkkotunnusvälittäjiä koskevat huomiot

Ei huomioita

10. Kumottavaksi ehdotettuja säännöksiä koskevat huomiot

Ei huomioita

11. Vaikutustenarviointia koskevat huomiot

TEM yhtyy HE:ssä esitettyyn arvioon, jonka mukaan ”Esitys lisää soveltamisalan toimijoiden kustannuksia ja hallinnollista taakkaa, mutta kyberturvallisuuden parantumisella nähdään olevan myös positiivisia vaikutuksia sekä yritysten liiketoimintaedellytyksille, että kansantaloudelle ja yhteiskunnan kriisinkestävyydelle.”

Sääntelyn lisääntyminen on ylipäättään haaste yrityksille. Eri sääntelylähteet koskevat mm. kyberturvallisuutta sekä digitaalista dataa ja muuta toimintaa digitaalisessa ympäristössä. Tällaisen sääntelyn määrä on lisääntynyt ja lisääntymässä. Sääntelyn yhteisvaikutus yritysten toimintaan ja johtamiseen on huomioitava, eikä siitä ole tarpeeksi kattavaa kokonaiskuvaa.

12. Muut huomiot ja avoin palaute esityksestä

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Hallituksen esitysluonnoksen kappaleessa 12 (suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys) esitystä on arvioitu elinkeinovapauden näkökulmasta. Perusteluissa ei ole arvioitu, voivatko toimijoille asetetut riskienhallintavelvoitteet muodostua elinkeinovapautta rajoittaviksi tekijöiksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan EU:n tuoteturvallisuuksääntely on merkityksellistä perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta, ja valiokunta on arvioinut esimerkiksi eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annettua lakiehdotusta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 36/2016 vp, s. 2—3). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa EU:n tekoälyasetusehdotuksesta asetuksen valmistelussa tulee varmistaa erityisesti sääntelyn ongelmattomuus suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Asetuksessa säädettävät tuoteturvallisuuksvaatimukset eivät saa asettaa esimerkiksi liiallisia

markkinoille tulon esteitä taikka suhteetonta hallinnollista taakkaa tekoälyjärjestelmien tuottajille (PeVL 37/2021 vp, s. 7-8).

Esityksessä ehdotetaan säädettävän tiedonsaantioikeuksista ja tiedonluovutusvelvoitteista. Esityksen perustelut jättävät osittain avoimeksi, sisältäisivätkö kyseiset oikeudet ja velvollisuudet henkilötietojen käsittelyä, mitkä ovat henkilötietojen käsittelyn perusteet ja kuinka muut henkilötietojen käsittelyn edellytykset turvataan. Esityksen perusteluja voisi myös täydentää arviolla siitä, kuinka tiedonsaannin välttämättömyys tai tarpeellisuus toteutuu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Perustuslakivaliokunta on viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luoteltu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (ks. lainkirjoittajan opas kappale 12.4.6. Salassapidettävien tietojen luovuttaminen).

Muut huomiot esityksestä

Osa esitettävistä pykälistä on lakiteknisesti raskaita (esimerkiksi tiedonhallintalain 3 § Lain soveltamisala ja sen rajoitukset). Lainkirjoittajan oppaan (kappale 14.3.5.) mukaan ymmärrettävyyttä palvelee sääntö, että pykälässä saa olla enintään kolme momenttia, momentissa enintään kolme virkettä ja virkkeessä enintään kolme lausetta.

Kansliapäällikkö

Timo Jaatinen

Erityisasiantuntija

Lasse Laitinen

Liitteet

-

Jakelu

LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi

TEM TTM TMK Toimivat markkinat, Timo Nyyssönen
 TEM IYR Innovaatiot ja yritysrahoitus -osasto, Ilona Lundström
 TEM EU-valmistelu, Tatu Pahkala
 TEM EU-valmistelu, Riku Huttunen
 TEM EU-valmistelu, Sampsa Nissinen
 TEM EU-valmistelu, Jan Hjelt
 TEM EU-valmistelu, Sami Kivivasara
 TEM EU-valmistelu, Mikko Holm
 TEM EU-valmistelu, Maria Hauptmann
 TEM OHJY Digitalisaatio, Tanja Karvonen

VN/18157/2023-TEM-36

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: