OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Neuvotteleva virkamies Anna Saarela

23.3.2026

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Oikeusministeriön lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston kyberturvallisuusasetukseksi (CSA2) ja NIS 2-muutosdirektiiviksi (U 17/2026 vp)

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston kyberturvallisuusasetukseksi (CSA2) ja NIS 2-muutosdirektiiviksi (U 17/2026 vp). Oikeusministeriötä on pyydetty arvioimaan asiaa erityisesti omaisuuden suojan näkökulmasta, joten tässä lausunnossa keskitytään kyseiseen näkökulmaan. Kirjelmä on käsiteltävänä myös perustuslakivaliokunnassa, joka antaa lausuntonsa ehdotuksen perustuslainmukaisuudesta.

Oikeusministeriöllä on ollut tilaisuus kommentoida kirjelmää sen valmisteluvaiheessa. Tuolloin esitetyt huomiot liittyivät mm. ehdotuksen oikeusperustaan ja ehdotettuun seuraamussääntelyyn, ja ne on pääosin huomioitu eduskunnan käsiteltävänä olevassa kirjelmässä.

Ehdotettu ICT-toimitusketjujen turvallisuutta koskeva sääntely ja sen vaikutukset

Euroopan komissio antoi 20.1.2026 ehdotuksen (COM(2026) 11 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin kyberturvallisuusvirasto ENISA:sta, Euroopan kyberturvallisuuden sertifiointikehyksestä ja ICT-toimitusketjujen turvallisuudesta sekä asetuksen (EU) 2019/881 kumoamisesta (CSA2-ehdotus).

Ehdotetussa CSA2-asetuksessa esitetään sääntelyä ICT-toimitusketjujen ei-teknisten riskien hallitsemiseksi EU:ssa. Ehdotuksen mukaan komissio voisi täytäntöönpanoasetuksella kieltää NIS 2-direktiivin (2022/2555) liitteiden I ja II toimijoita käyttämästä, asentamasta tai integroimasta tunnistettuihin kriittisiin ICT-osiin korkean riskin toimittajien ICT-komponentteja tai komponentteja, jotka sisältävät ICT-komponentteja. Lisäksi toimijoille voitaisiin asettaa velvoitteita korvata käytössä olevia komponentteja määräajassa.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Ehdotuksella voisi valtioneuvoston kirjelmän mukaan olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia toimijoille. Vaikutukset voisivat kohdistua toimijoiden omaisuuteen sekä sopimus- ja liiketoimintasuhteisiin. Komission arvion mukaan korkean riskin toimittajien ICT-komponenttien vaihtamisesta aiheutuisi matkaviestinverkkojen operaattoreille merkittäviä kustannuksia, arviolta noin 3,4–4,3 miljardia euroa kolmen vuoden aikana. Samanaikaisesti investoinnit vaihtoehtoisiin, luotettuihin toimittajiin voisivat kasvaa enimmillään noin 2 miljardiin euroon vuodessa. Ehdotuksella voi olla vaikutuksia myös jäsenvaltioiden mahdolliseen korvausvastuuseen, mutta komissio ei ole arvioinut EU-tasolla korvausjärjestelyjä tai -mahdollisuuksia, eikä myöskään tarkemmin muiden NIS2-direktiivin toimialojen kustannusvaikutuksia.

Omaisuudensuojaa koskevat perustuslain säännökset ja perustuslakivaliokunnan käytäntö

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä on todettu, ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta. Perustuslain 15 § sisältää omaisuudensuojan yleislausekkeen (1 momentti) ja pakkolunastuslausekkeen (2 momentti). Yleislausekkeen perusteella arvioidaan lähinnä omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Tällaisiin omaisuudensuojan rajoituksiin sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä (esim. PeVL 32/2010 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2010 vp, s. 2, PeVL 21/1996 vp).

Perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastuslauseke sitoo pakkolunastuksen lailla säätämiseen sekä yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimuksiin. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että perustuslain 15 §:n pakkolunastussäännöksen soveltamisala ei rajoitu ainoastaan sellaisiin tilanteisiin, joissa omistusoikeus siirtyy subjektilta toiselle, vaan myös omaisuuden käyttörajoitus voi olla niin merkittävä, että se rinnastuu tosiasiallisilta vaikutuksiltaan pakkolunastukseen. Tällöin sitä on arvioitava perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta (esim. PeVL 35/2020 vp, PeVL 7/2018 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 38/1998 vp). Tällainen tilanne on käsillä erityisesti silloin, kun käyttörajoitus estää kokonaan omaisuuden käyttämisen pääasialliseen käyttötarkoitukseensa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut osittain komission ehdotukseen sisältyvän sääntelyn kanssa saman tyyppistä sääntelyä lausunnossaan PeVL 35/2020 vp, jossa oli kyse viestintäverkkolaitteiden käyttökiellosta ja poistamisvelvoitteesta kansallisen turvallisuuden tai maanpuolustuksen perusteella (HE 98/2020 vp). Valiokunta katsoi nimenomaisesti, että käyttökiellon ja poistamisvelvoitteen kohdistuminen jo ennen lain voimaantuloa käyttöön otettuun verkkolaitteeseen teki omaisuuden käyttörajoituksesta niin merkittävän, että se rinnastui tosiasiallisilta vaikutuksiltaan pakkolunastukseen ja sitä oli arvioitava perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta (PeVL 35/2020 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan mukaan takautuvaan sääntelyyn rinnastuu myös tilanne, jossa käyttökielto ja poistamisvelvoite kohdistuu lain voimaantulon jälkeen käyttöön otettuun verkkolaitteeseen, mutta omistajalla ei ole ennen investointipäätöstään voinut olla tiedossaan painavia perusteita epäillä laitteen käyttämisen vaarantavan kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota ehdotetun sääntelyn täsmällisyyteen ja edellytti perustuslain 15 ja 80 §:stä johtuvista syistä täsmennyksiä säännöksiin (PeVL 35/2020 vp, s. 2). Valiokunta pani merkille myös sen, että sääntelyyn sisältyi oikeus täyteen korvaukseen poistettavaksi määrätystä omaisuudesta, mukaan lukien

poistamisesta ja korvaamisesta aiheutuvat kustannukset sekä muut taloudelliset menetykset, ja että korvausta voitiin saada myös ennakoimattomien olosuhdemuutosten tilanteissa.

Nyt tarkasteltavana olevassa komission CSA2-asetusehdotuksessa on useita samankaltaisia piirteitä yllä kuvatun sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muutoksen kanssa, kuten mahdollisuus kieltää tiettyjen ICT-toimittajien käyttö ja velvoittaa poistamaan käytössä olevia komponentteja. Asetusehdotukseen ei kuitenkaan sisälly vastaavaa korvausjärjestelmää, ja keskeiset soveltamiskriteerit jäävät osin avoimemmiksi. Tältä osin ehdotus poikkeaa merkittävästi siitä sääntelyratkaisusta, jonka perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan katsonut olevan yhteensopiva perustuslain omaisuudensuojan kanssa.

Sinänsä voidaan kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (esim. PeVL 50/2025 vp, kappale 15, PeVL 97/2022 vp, kappale 13, PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2014 vp). Lisäksi erityisesti vahvasti säännellyillä markkinoilla toimivat elinkeinonharjoittajat eivät valiokunnan mukaan voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana (PeVL 50/2025 vp, kappale 15, PeVL 22/2013 vp, s. 3, PeVL 31/2006 vp, s.4/II, PeVL 56/2005 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt kansallisen turvallisuuden ja huoltovarmuuden takaamiseen liittyviä tavoitteita valtiosääntöisesti hyväksyttävinä (esim. PeVL 8/2025 vp, kappale 4, PeVL 37/2025 vp, kappale 10, PeVL 57/2018 vp, s. 2, PeVL 16/2011 vp, s. 2/I). Hyväksyttävän tavoitteen lisäksi sääntelyn tulee kuitenkin joka tapauksessa täyttää myös oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Tiedonvaihtoa koskeva sääntely

Valtioneuvoston kirjelmässä on todettu, että se kiinnittää jatkovalmistelussa huomiota perustuslain 12 §:ään ja tiedonvaihtoon liittyvän sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen ja että sääntelyä tulisi tältä osin mahdollisesti täydentää. Oikeusministeriö pitää tätä hyvänä. Ehdotuksen viranomaisten välinen tiedonvaihtosääntely vaikuttaa väljältä. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida ja varmistua siitä, että toimijat luovuttavat salassa pidettäviä ja arkaluonteisia tietoja ainoastaan siltä osin kuin on välttämätöntä. Tulisi arvioida, että ehdotettava sääntely on yhteensopivaa perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen rajoitusedellytysten kanssa sekä EU:n tietosuojasääntelyn ja perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kanssa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksesta kuullaan Euroopan tietosuojavaltuutettua ja Euroopan tietosuojaneuvostoa.

Täytäntöönpanosääntely

Valtioneuvoston kirjelmässä eri kohdissa todetaan, että ehdotuksen mukaan komissio voi toimivallan siirron nojalla antaa täytäntöönpanoasetuksia. Komission ehdotuksessa ei ole rajattu toimivallan siirron nojalla hyväksyttävää säädösinstrumenttia asetukseksi.

Kyse voi siten olla myös täytäntöönpanodirektiivistä. Komission ehdotuksessa tämä ilmaistaan täytäntöönpanosäädöksinä.

Ahvenanmaan toimivalta

Kirjelmässä valtioneuvosto katsoo, että kyberturvallisuusasetusta koskevan ehdotuksen osalta esitys kuuluu pääosin valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Täydennyksenä tähän oikeusministeriö toteaa, että kyberturvallisuuden on Ahvenanmaan maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä katsottu kuuluvan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan siltä osin kuin sääntely koskee maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaa toimintaa (Korkeimman oikeuden lausunto 13.6.2025, KKO-HD/442/2025).