OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Neuvotteleva virkamies Anna Saarela

2.4.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston kyberturvallisuusasetukseksi (CSA2) ja NIS 2-muutosdirektiiviksi (U 17/2026 vp).

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.

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-

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

komponenttien vaihtamisesta aiheutuisi matkaviestinverkkojen operaattoreille merkittäviä kustannuksia, arviolta noin 3,4–4,3 miljardia euroa vuosittain kolmen vuoden aikana. Samanaikaisesti investoinnit vaihtoehtoisiin, luotettuihin toimittajiin voisivat kasvaa enimmillään noin 2 miljardiin euroon vuodessa. Ehdotuksella voi kirjelmän mukaan 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 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. Perustuslakivaliokunnan mukaan kysymys siitä, merkitseekö jokin rajoitustoimenpide omaisuuden tosiasiallista pakkolunastusta, tulee kuitenkin ratkaista perustuen kokonaisvaltaiseen harkintaan, jossa merkityksellisiä seikkoja voivat olla muun muassa, kuinka erityisestä rajoitustoimenpiteestä on kyse, kuinka kokonaisvaltaiseksi rajoituksesta aiheutuva omaisuuden arvonmenetys muodostuu sekä kuinka vahingollisen toiminnan rajoittamisesta on kysymys. Lisäksi harkinnassa voi olla merkitystä myös esimerkiksi toimenpiteen kohtuullisuudella sekä sen tarkoitusperän painavuudella, jonka vuoksi rajoitus asetetaan (PeVL 7/2018 vp, s.2, PeVL 61/2010 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut osittain komission ehdotukseen sisältyvän sääntelyn kaltaista 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. Myös asetusehdotuksessa tarkoitettu käyttökielto ja poistamisvelvoite voisi kohdistua jo ennen asetuksen voimaantuloa käyttöön otettuun ICT-komponenttiin. Asetusehdotukseen ei kuitenkaan sisälly vastaavaa korvaussääntelyä kuin sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin, minkä lisäksi asetusehdotuksen keskeiset soveltamiskriteerit jäävät osin avoimemmiksi. Tältä osin ehdotus poikkeaa merkittävästi siitä sääntelyratkaisusta, jonka perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan katsonut olevan yhteensopiva perustuslain omaisuudensuojan kanssa.

Perustuslakivaliokunta on yllä kuvatulla tavalla katsonut, että kysymys siitä, merkitseekö jokin rajoitustoimenpide omaisuuden tosiasiallista pakkolunastusta, tulee ratkaista perustuen kokonaisvaltaiseen harkintaan (PeVL 7/2018 vp, s.2, PeVL 61/2010 vp, s. 3). Tässä arvioinnissa merkitystä voisi olla esimerkiksi sillä, missä määrin poistamisvelvoite on ollut elinkeinonharjoittajien ennakoitavissa ja missä määrin ne pystyvät siirtymään käyttämään toisen laitevalmistajan komponentteja siinä syklissä, jossa komponentteja muutenkin uusittaisiin. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, millaisia mahdollisuuksia elinkeinonharjoittajalla on sopeuttaa toimintaansa lainsäädännön muutoksiin. Valiokunta on tältä kannalta tarkastellut esimerkiksi siirtymäaikoja koskevaa sääntelyä (PeVL 18/2013 vp, s. 3/II). Arvioidessaan majoitus- ja ravitsemistoiminnan väliaikaista sulkemista poikkeusoloissa perustuslakivaliokunta katsoi, että lainsäädännöstä elinkeinonharjoittajille johtuvien menetysten kompensointivelvoite voi syntyä, kun sääntelyn vaikutukset ovat poikkeuksellisen huomattavia ja äkillisiä (esim. PeVL 7/2020 vp, s. 5, PeVM 10/2020 vp, PeVL 6/2021 vp, s. 6–7). Tältä kannalta arvioitavaksi tulee mahdollisen siirtymäajan ja määräaikojen lisäksi se, mikä merkitys sääntelyn ennakoitavuudelle on EU:n 5G-suosituksilla, joilla komissio on aiemmin pyrkinyt yhdenmukaistamaan viestintäverkkojen turvallisuuden toimenpiteitä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan kokonaisvaltaisessa harkinnassa voi olla merkitystä myös esimerkiksi toimenpiteen kohtuullisuudella sekä sen tarkoitusperän painavuudella, jonka vuoksi rajoitus asetetaan (PeVL 7/2018 vp, s.2, PeVL 61/2010 vp, s. 3). Tältä osin voidaan todeta, että 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).

Lisäksi 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). Perustuslakivaliokunnan mukaan 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).

Omaisuudensuojasta on määräyksiä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa, jonka 1 artikla turvaa luonnollisten ja oikeushenkilöiden oikeuden nauttia rauhassa omaisuudestaan. Artiklan mukaan keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei arviointi määräydy yksin toimenpiteen muodollisen oikeudellisen luonteen perusteella, vaan ratkaisevaa ovat sen tosiasialliset vaikutukset omaisuudensuojaan. EIT:n oikeuskäytännön mukaan omaisuuden riisto voi tulla kysymykseen myös ilman muodollista omistusoikeuden siirtoa tai nimenomaista pakkolunastuspäätöstä, jos viranomaistoimien vaikutus omaisuuteen on niin syvällinen, että toimi rinnastuu tosiasiallisesti pakkolunastukseen. Arvioinnissa on tällöin tarkasteltava sitä, onko omistaja käytännössä menettänyt mahdollisuuden päästä omaisuuteen käsiksi, käyttää sitä tai määrätä siitä (esim. Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi, 23.9.1982, 63 kohta; Vasilescu v. Romania, 22.5.1998, 51–53 kohdat; Papamichalopoulos ym. v. Kreikka, 24.6.1993, 44–46 kohdat; ks. myös Sarica ja Dilaver v. Turkki, 27.7.2021, 43 kohta, sekä Yavuz Özden v. Turkki, 14.9.2021, 79–80 kohdat).

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).