Tuomas Ojanen
7.4.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 17/2026 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston kyberturvallisuusasetukseksi (CSA2) ja NIS 2-muutosdirektiiviksi

EU-säädösehdotukset

1. 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). CSA2-ehdotuksella kumotaan vuonna 2019 voimaan tullut Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/881 Euroopan unionin kyberturvallisuusvirasto ENISA:sta ja tieto- ja viestintätekniikan kyberturvallisuussertifioinnista (kyberturvallisuusasetus, CSA). CSA2-ehdotuksen tavoitteena on kyberturvallisuuden kyvykkyyksien ja resilienssin lisääminen sekä sisämarkkinoiden pirstaloitumisen ehkäiseminen.
2. Komissio antoi CSA2-ehdotuksen kanssa samanaikaisesti ehdotuksen (COM(2026) 13 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin (EU) 2022/2055 (NIS 2) muuttamisesta sen yksinkertaistamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi CSA2-ehdotuksen kanssa (NIS2-muutosehdotus). NIS 2-muutosehdotus linkittyy tiiviisti CSA2-ehdotukseen. Komission mukaan NIS2-muutosdirektiivin tavoitteet ovat osa kyberturvallisuusasetuksen uudelleentarkastelun tavoitteiden toteuttamista. NIS2-muutosdirektiivin kohdennetuilla muutoksella tavoitellaan NIS2-direktiivin vaatimuksenmukaisuuden yksinkertaistamista sekä johdonmukaisempaa täytäntöönpanoa.
3. Viittaan CSA2- ja NIS2-ehdotusten pääasiallisesta sisällöstä valtioneuvoston kirjelmän jaksoon 3 toistamatta siitä ilmenevää enemmälti tässä.

Säädösehdotusten ja valtioneuvoston kirjelmän arviointia

Oikeusperusta

4. EU-säädösehdotusten oikeusperustan arviointi ei lähtökohtaisesti kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:ssä osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin (ks. esim. PeVL 47/2022 vp, kappale 15). Oikeusperustan arvioiminen on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan kuitenkin jossain määrin edellytys EU-säädösehdotuksen arvioinnille perustuslain näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on myös vaadittu valtioneuvostolta vakavan huomion kiinnittämistä ehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuuden varmistamiseen (PeVL 13/2018 vp, s. 9 ja

PeVL 23/2018 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on niin ikään vakiintuneesti korostanut sitä, että unionin lainsäädäntöä tulee kehittää perussopimusten puitteissa (ks. esim. PeVL 61/2016 vp ja PeVL 31/2022 vp, kappaleet 8—9). Lisäksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota unionin perussopimusten keskeisyyteen ja korostanut sitä, ettei johdetun oikeuden (so. unionin säädösten - TO) säännöksiin käytännössä sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä (ks. PeVL 12/2018 vp, s. 3, PeVL 49/2010 vp, s. 4/IIja PeVL 46/1996 vp, s. 2/II).

5. Komission mukaan asetusehdotuksen ja *NIS 2* -muutosdirektiivin oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artiklaa. Sen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenmaiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. SEUT 114 artiklan nojalla annettavat säädökset hyväksytään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä.
6. Komission mukaan säädösehdotuspaketilla pyritään välttämään sisämarkkinoiden pirstoutumista. Komissio kiinnittää huomiota myös siihen, että asetus (EU) 2019/881 ENISA:sta ja tieto- ja viestintätekniikan kyberturvallisuussertifioinnista (CSA) hyväksyttiin SEUT 114 artiklan nojalla. Komissio perustelee SEUT 114 artiklan soveltumista NIS 2 -muutosdirektiivin oikeusperustana sillä, että muutettavaksi ehdotettu direktiivi on annettu samalla oikeusperustalla.
7. Valtioneuvosto katsoo kirjelmässään, että komission esittämä oikeusperusta säädösehdotuksille on asianmukainen.
8. Komissio on kuitenkin aiemmin eräiden toisten SEUT 114 artiklaan perustamisensa säädösehdotusten yhteydessä todennut, että aiemmat tulkinnat SEUT 114 artiklasta ovat saattaneet olla ongelmallisia. Myös perustuslakivaliokunta on äskettäin kiinnittänyt huomiota tähän seikkaan (ks. myös esim. PeVL 7/2026 vp, kappale 6). Näin ollen ei ole EU-oikeudellisesti selvää ja riidatonta, että nyt arvioitavalla säädösehdotuspaketilla on kaikilta osin riittävän vahva liityntä sisämarkkinoiden toimintaan SEUT 114 artiklassa tarkoitetun mukaisesti. Koska säädösehdotuspaketin keskeiset tavoitteet liittyvät kyberturvallisuuteen, vailla merkitystä ei myöskään ole tässä yhteydessä SEUT 4.2 artikla, jonka mukaan kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla, eikä unionilla ole kansallista turvallisuutta koskevaa toimivaltaa.[1] Myös valtioneuvoston kirjelmässä

[1] Toimivalta on erotettava niistä velvoitteista, joita unionin perussopimuksissa on asetettu jäsenvaltioille. Koska näihin velvoitteisiin ei välttämättä liity vastavuoroista toimivallan siirtoa unionille, unionin toimivallan ala on suppeampi kuin perussopimusten ja yleensä EU-oikeuden asiallinen soveltamisala. Näin ollen EU-oikeus voi asettaa vaatimuksia jäsenvaltioille myös niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Vaikka esimerkiksi jäsenvaltion kansalaisuuden myöntämistä ja menettämistä koskevien edellytysten määrittäminen kuuluu kansainvälisen ja EU-oikeuden mukaan kunkin jäsenvaltion toimivaltaan, tätä toimivaltaa käyttäessä on noudatettava EU-oikeutta. Ks. esim. tuomio 7.7.1992, *Micheletti* ym., C-369/90, EU:C:1992:295, 10 kohta; tuomio 2.3.2010, *Rottmann*,

katsotaan, että ”(n)euvotteluissa on tärkeää huolehtia siitä, että jäsenvaltiot voivat jatkossakin esittää ehdotuksen velvoitteita pidemmälle meneviä kansallisia toimenpiteitä, ja että SEU 4(2) artiklaa noudatetaan.” (s. 15)

9. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi huomautettava tarpeesta varmistua jatkovalmistelussa vielä siitä, että säädöspaketissa ehdotetulla sääntelyllä on kaikkinensa riittävä liityntä sisämarkkinoiden toimintaan SEUT 114 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

10. SEU 5.1 artiklan mukaan unioni käyttää toimivaltaansa toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.
11. Oikeusperustakysymyksen tapaan myöskään EU-säädösehdotusten arviointi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kannalta ei lähtökohtaisesti kuulu perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin. Koska toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet määrittävät kuitenkin unionin toimivallan käyttöä, niillä on liityntä oikeusperustakysymykseen ja sitä myöden periaatteet eivät myöskään ole vailla merkitystä EU-säädösehdotusten arvioinnissa perustuslain kannalta. Valtioneuvoston kirjelmässä on asianmukaisesti tarkasteltu säädösehdotuspaketin oikeusperustaa ja suhdetta suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin yhdessä ja samassa pääjaksossa 4.

> *Toissijaisuusperiaatteen* mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, vain siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävästi saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla (SEU 5.3 artikla). Pöytäkirjan N:o 2 mukaan kansalliset parlamentit huolehtivat siitä, että toissijaisuusperiaatetta noudatetaan kyseisessä pöytäkirjassa määrätyn menettelyn mukaisesti. Jos toissijaisuusperiaatetta rikotaan, Euroopan alueiden komitea tai jäsenvaltiot voivat saattaa voimaan tulleen EU-säädöksen Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.
>
> *Suhteellisuusperiaatteen* mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi (SEUT 5.4 artikla). EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, ja se edellyttää, että kyseessä olevan säännöstön legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin toimielinten toimilla, ja että toimilla ei ylitetä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista kyseisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Näin ollen silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.[2] Jos suhteellisuusperiaatetta katsotaan rikotun, toimenpiteiden pätevyys

---

C-135/08, EU:C:2010:104, 45 kohta ja tuomio 5.9.2023, *Udlændinge- og Integrationsministeriet* (Tanskan kansalaisuuden menettäminen), C-689/21, EU:C:2023:626, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[2] Ks. mm. tuomio 16.2.2022, *Unkari v. parlamentti ja neuvosto*, C-156/21, EU:C:2022:97, 340 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. myös esim. tuomio 6.9.2017, *Slovakia ja Unkari v. neuvosto*, C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, 206 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. tuomio myös 16.2.2022, *Puola v. parlamentti ja neuvosto*, C-157/21, EU:C:2022:98, 353 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen

voidaan tietyin edellytyksin riitauttaa EU-tuomioistuimessa.

Unionin toimielimet soveltavat toissijaisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti.[3] Lissabonin sopimuksella kehitettiin toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismeja luomalla jäsenvaltioiden parlamenteille mahdollisuus osallistua toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti.

Pöytäkirjan mukaan jäsenvaltioiden kansallinen parlamentti tai parlamentin kamari voi esittää perustellun lausunnon syistä, joilla se pitää unionin säädösehdotusta toissijaisuusperiaatteen vastaisena. Tämä ns. toissijaisuusmuistutus on tehtävä kahdeksan viikon kuluessa säädösehdotuksen saamisesta. Jos vähintään kolmasosaa parlamenttien kokonaisäänimäärää edustavissa lausunnoissa katsotaan, että säädösehdotus on toissijaisuusperiaatteen vastainen, ehdotusta on tarkasteltava uudelleen. Tiettyjen vapauden, oikeuden ja turvallisuuden aluetta koskevien esitysten suhteen vaadittava vähimmäisäänimäärä on neljännes. Jos äänimäärä edustaa vähintään yksinkertaista enemmistöä ja jos komissio silti pitää ehdotuksensa voimassa, komission on erikseen perusteltava ehdotuksensa toissijaisuusperiaatteen mukaisuus. Tässä tapauksessa lopullisen päätöksen ehdotuksen yhteensopivuudesta toissijaisuusperiaatteen kanssa tekevät Euroopan parlamentti ja neuvosto.

Edellä kuvattu menettely koskee vain toissijaisuusperiaatetta, vaikka pöytäkirja N:o 2 sinänsä koskee sekä toissijaisuus- että suhteellisuusperiaatteen toteuttamista unionissa.

12. Komissio katsoo valtioneuvoston kirjelmässä tarkemmin selostetuista syistä (s. 14-15), että säädösehdotuspaketti on SEU 5 artiklan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.
13. U-kirjelmän mukaan valtioneuvoston ”alustava näkemys” on, että ehdotuksen *ICT*-toimitusketjuja koskevat säännökset ovat suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden mukaisia, ja komission perustelut asianmukaisia. Neuvotteluissa on kuitenkin valtioneuvoston kirjelmän mukaan ”keskeistä varmistua siitä, että ehdotuksen toimenpiteet edistävät sisämarkkinoiden toimintaa, unionin laajempia strategisia tavoitteita ja lisäävät yhdenmukaisilla toimenpiteillä unionin oikeusvarmuutta eivätkä johda äkillisiin, ennakoimattomiin tai vaikeasti toteutettaviin muutoksiin jäsenvaltioissa. Lisäksi neuvotteluissa on tärkeää huolehtia siitä, että jäsenvaltiot voivat jatkossakin esittää ehdotuksen velvoitteita pidemmälle meneviä kansallisia toimenpiteitä, ja että SEU 4(2) artiklaa noudatetaan.” (s. 15)
14. Valtioneuvosto yhtyy myös ”pääosin” komission arvioon siitä, että NIS 2 -muutosdirektiivi täyttää toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden vaatimukset. Neuvotteluiden aikana on kuitenkin valtioneuvoston mukaan ”arvioitava yksityiskohtaisemmin näiden periaatteiden kannalta komission ehdotusta siitä, että se voisi antaa kyberturvallisuuden riskienhallintatoimenpiteistä täysharmonisoivia täytäntöönpanosäädöksiä.” (s. 15)
15. Valtioneuvoston varaumat suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden mukaisuuden varmistamisen tarpeesta vaikuttavat perustelluilta. Tässä yhteydessä on merkityksellinen myös se valtioneuvoston kirjelmässä esille

[3] Pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta (EUVL 2008, C 115, s. 206).

tuotu ja myöhemmin tarkemmin tarkasteltava seikka, että säädösehdotuspaketin vaikutusarvioinneissa komissio ei ole arvioinut EU-tasoisesti niitä korvausjärjestelyjä tai -mahdollisuuksia, jotka liittyvät ns. korkean riskin toimittajien ICT-komponenttien vaihtamiseen. Komissio ei ole tarkemmin arvioinut myöskään mahdollisia kustannuksia muille NIS2-direktiivin toimialoille, joihin ICT-toimitusketjuja koskevat velvoitteet kohdistuisivat. Vaikutukset riippuvat myös siitä, milloin verkkolaitteiden käyttöä koskevat rajoituksen tulisivat voimaan. (s. 17)

Suhde perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin

16. U-kirjelmän jaksossa 6 (s. 19-21) on tarkasteltu säädösehdotuspaketin suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin.
17. Komission mukaan ENISA:n mandaatti edistäisi kyberturvallisuutta koko talousalueella ja yleisesti yhteiskunnassa sekä parantaisi henkilöiden yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa. Komission arvion mukaan ehdotuksen ICT-toimitusketjujen turvallisuutta koskevilla säännöksillä on jonkinasteista vaikutusta perusoikeuksien suojaan, sillä ne rajoittavat EU:n ulkopuolista vaikuttamista. Ehdotuksen mukaisilla toimenpiteillä voisi komission mukaan lisätä siten luottamusta, turvallisuutta ja yksityisyyden suojaa eri teknologioissa ja digitaalisissa ratkaisuissa.
18. Valtioneuvoston kirjelmässä katsotaan (s. 20), että ehdotuksella voisi olla myönteisiä vaikutuksia perusoikeuksien suojaamiseen, kuten perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojaan ja luottamuksellisen viestinnän suojaan.
19. Valtioneuvoston kirjelmässä on kuitenkin myös katsottu, että ehdotettu sääntely on ”merkityksellistä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta, sillä käsillä oleva ehdotus voisi kieltää NIS2-direktiivin toimialoihin kuuluvia toimijoita käyttämästä, asentamasta ja integroimasta missään muodossa korkean riskin toimittajien ICT-komponenttien käytön tuotteidensa ja palvelujensa tarjoamiseksi unionissa.” (s. 20) Lisäksi valtioneuvoston kirjelmän mukaan ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta, sillä ehdotuksella voisi rajoittaa korkean riskin toimijoiden toimintaa sisämarkkinoilla. (s. 20)
20. Valtioneuvoston kanta on perusteltu. Säädösehdotuspaketin merkityksellisyys perustuslain 15 §:ssä, samoin kuin EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan 1 artiklassa, turvatun omaisuudensuojan kannalta syntyy ennen muuta siitä, että säädösehdotusten mukaan olisi mahdollista tietyin edellytyksin kieltää NIS2-direktiivin toimialoihin kuuluvia toimijoita käyttämästä, asentamasta ja integroimasta missään muodossa korkean riskin toimittajien ICT-komponenttien käytön tuotteidensa ja palvelujensa tarjoamiseksi unionissa. Ehdotettu sääntely on lisäksi merkityksellistä perustuslain 18 §:ssä ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artiklassa turvatun elinkeinovapauden kannalta, koska ehdotuksella voisi asettaa korkean riskin toimittajille toimintarajoituksia sisämarkkinoilla.
21. Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Saman pykälän 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta

yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä omaisuudella on tarkoitettu varallisuusarvoisia etuja, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus. Omistusoikeus käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Jos omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, tämä merkitsee puuttumista omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan (esim. PeVL 14/1982 vp, PeVL 18/1983 vp, PeVL 2/1986 vp ja PeVL 16/2025 vp, kappaleet 4-6). Perustuslakivaliokunta on pitänyt joissakin yhteyksissä omaisuuden käyttörajoitteita niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (PeVL 7/2018 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 38/1998 vp). Valiokunta on pitänyt keskeisenä sitä, estyykö omaisuudenhaltijan mahdollisuus käyttää omaisuutta pääasialliseen käyttötarkoitukseensa (PeVL 35/2020 vp).

22. Kuten valtionneuvoston kirjelmässä on todettu, säädösehdotuspaketti merkitsee rajoituksia omistusoikeuteen. Omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset (PeVL 19/2021 vp, kappale 7, PeVL 5/2017 vp ja PeVL 32/2010 vp) ja perusoikeuskirjan 52.1 artiklan mukaiset perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Niiden mukaan oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.
23. Säädösehdotuspaketilla voidaan nähdä olevan unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia, ns. kyberturvallisuuteen liittyviä, tavoitteita, minkä lisäksi se saattaa edistää perustuslain 10 §:ssä ja unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikloissa perusoikeuksina turvattujen yksityiselämän suojan ja henkilötietojen toteutumista. Säädösehdotuksille on siten esitettävissä sellaisia kotimaisen ja unionin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita, joiden käsillä ollessa voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden perusoikeuksia. Merkitystä on myös tässä yhteydessä käsillä olevan omaisuuden erityisluonteella sekä sillä, että rajoitukset kohdistuvat varallisuusmassaltaan huomattavan suuriin yrityksiin luonnollisten henkilöiden sijasta (ks. U-kirjelmä, s. 21, ks. myös esim. PeVL 55/2018 vp kansallisen lainsäätäjän liikkumavaran kannalta)
24. Omaisuudensuojaan, samoin kuin elinkeinovapauteen, kohdistuvan rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Säädösehdotuspaketti ei vaikuta ongelmattomalta välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten kannalta.
25. Suhteellisuusperiaatteen kannalta on sinänsä merkityksellistä, että säädösehdotuksen mukaan mahdollista kieltoa käyttää korkean riskin

toimittajien ICT-komponentteja edeltäisivät erilaiset oikeasuhtaisuutta lisäävät toimenpiteet, kuten jäsenvaltiot ja komissio laatima yhteinen riskiarvio ICT-toimitusketjuun kohdistuvista riskeistä, keskeisistä uhkatoimijoista sekä haavoittuvuuksista, jotka kohdistuisivat arvioinnissa tunnistettuihin kriittisiin ICT-osiin. Jos riskiarvioinnissa, tai jäsenvaltion julkilausuman pohjalta, olisi näyttöä siitä, että kolmas maa aiheuttaisi vakavan ja rakenteellisen ei-teknisen riskin ICT-toimitusketjuille, komissio laatisi tämän pohjalta erillisen arvion ehdotuksessa esitettyjen kriteerien pohjalta. Komissio ottaisi arvioinnissa huomioon mahdollisten rajoitusten vaikutukset NIS2-direktiivin toimialojen toimintaan ja vaihtoehtoisten toimittajien saatavuus, joilla korkean riskin toimittajien ICT-komponentit voisi korvata.

26. Kuten valtioneuvoston kirjelmästä kuitenkin ilmenee (s. 17), komissio ei ole säädösehdotuspaketin vaikutusarvioinneissa ainakaan tähän mennessä arvioinut EU-tasoisesti niitä korvausjärjestelyjä tai -mahdollisuuksia, jotka liittyvät ns. korkean riskin toimittajien ICT-komponenttien vaihtamiseen. Komissio ei ole tarkemmin arvioinut myöskään mahdollisia kustannuksia muille NIS2-direktiivin toimialoille, joihin ICT-toimitusketjuja koskevat velvoitteet kohdistuisivat. Vaikutukset riippuvat myös siitä, milloin verkkolaitteiden käyttöä koskevat rajoituksen tulisivat voimaan.
27. Näistä syistä säädösehdotuspakettiin liittyy omaisuudensuojan (ja elinkeinovapauden) kannalta sellaista oikeudellista epäselvyyttä, jota on syytä lisää selvittää ja arvioida säädösehdotuksen jatkokäsittelyssä. Jatkovalmistelussa tulisi varmistua siitä, etteivät säädöspaketti rajoita omaisuudensuojaa ja elinkeinonvapautta epäsuhtaisesti.
28. Myös valtioneuvoston kirjelmä on verraten yleispiirteinen siltä osin kuin siinä käsitellään säädösehdotuspakettia omaisuudensuojaa turvaavan perustuslain 15 §:n kannalta. Valtioneuvoston olisi syytä täsmentää jatkokirjelmällä säädöspaketin valtiosääntöistä arviointia muun ohella omaisuudensuojan näkökulmasta.
29. Valtioneuvoston kirjelmässä arvioidaan (s. 21), että omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden perusoikeuksien ohella säädösehdotuspaketti on merkityksellinen perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisen julkisuusperiaatteen ja salassa pidettävien tietojen luovuttamisen kannalta. Asetuksen mukainen tietojen luovuttaminen saattaisi edellyttää salassa pidettävien tietojen luovuttamista ENISA:lle, EU:n komissiolle sekä muille jäsenmaille. Komissio ei ole tarkemmin arvioinut salassa pidettävien tietojen ja tiedonvaihdon merkitystä.
30. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan se kiinnittää jatkovalmistelussa huomiota perustuslain 12 §:ään ja tiedonvaihtoon liittyvän sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen. Sääntelyä tulisi valtioneuvoston mukaan tältä osin mahdollisesti täydentää (s. 22). Valtioneuvoston kanta on perusteltu.

Korvauskysymykset

31. Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, säädösehdotuksen mukaiset toimenpiteet, joissa kielletään NIS2-direktiivin toimialoihin kuuluvia toimijoita käyttämästä korkean riskin toimittajien ICT-komponentteja, voivat

olla merkityksellisiä perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastussäännöksen kannalta, eikä siis vain perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen kannalta. (ks. U-kirjelmä, s. 21, ks. myös s. 9, jossa on tehty tarkemmin selkoa komissiolle ehdotetusta toimivallasta).

32. Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Pakkolunastusta perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaisesti tarkoittavan toimenpiteen tulee siis täyttää lailla säätämisen, yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimukset, jotka ovat ehdottomia.
33. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 15 §:n 2 momentin edellä todetun säännöksen soveltamisala ei rajoitu ainoastaan sellaisiin tilanteisiin, joissa omistusoikeus siirtyy subjektilta toiselle. Perustuslakivaliokunnan mukaan omaisuuden käyttörajoitus voi olla niin merkittävä, että se rinnastuu tosiasiallisilta vaikutuksiltaan pakkolunastukseen, jolloin sitä on arvioitava perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta (PeVL 35/2020 vp).
34. Perustuslain 15 §:n 2 momentin näkökulmasta on huomionarvoista, ettei säädösehdotuspaketti sisällä korvaussääntelyä. Valtioneuvoston kirjelmässä on taas todettu korvauksista taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa seuraavasti:

> ”Komissio on arvioinut, että tiettyjen korkean riskin toimittajien osien vaihtamisesta aiheutuvat vuosittaiset kustannukset kolmen vuoden aikajänteellä olisivat 3,4–4,3 miljardin euron luokassa matkaviestinverkkojen operaattoreille. Samalla investoinnit luotettuihin toimittajiin kasvaisivat vuosittain enimmillään 2 miljardiin euroon vuodessa. Ehdotuksella saattaa olla vaikutusta jäsenvaltioiden mahdolliseen korvausvelvollisuuteen. Komissio ei ole asetusehdotuksessaan eikä sitä koskevassa vaikutustenarvioinnissa arvioinut EU-tasoisesti niitä korvausjärjestelyjä tai -mahdollisuuksia, jotka liittyvät korkean riskin toimittajien ICT-komponenttien vaihtamiseen. Komissio ei ole tarkemmin arvioinut mahdollisia kustannuksia muille NIS2-direktiivin toimialoille, joihin ICT-toimitusketjuja koskevat velvoitteet kohdistuisivat. Vaikutukset riippuvat myös siitä, milloin verkkolaitteiden käyttöä koskevat rajoituksen tulisivat voimaan.
>
> NIS 2 -muutosdirektiivin ehdotuksilla voi olla taloudellisia vaikutuksia direktiivin soveltamisalaan kuuluville toimijoille, joita ovat Suomessa kyberturvallisuuslain tai julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 4 a luvun soveltamisalaan kuuluvat toimijat ja viranomaiset. Muutoksilla tavoitellaan muun muassa sääntelyn noudattamisesta ja vaatimustenmukaisuuden osoittamisesta aiheutuvien kustannuksien alentamista. Osa ehdotuksista, kuten kiristyshaittaohjelmatietojen raportointia koskeva säännös, voi sinänsä aiheuttaa myös sääntelyn noudattamisesta aiheutuvien kustannuksien kasvua. Taloudelliset vaikutusten määrä vaihtelee toimijakohtaisesti. Vaikutukset olisivat merkittävimpiä sellaisille toimijoille, jotka saatettaisiin uusina direktiivin soveltamisalaan.” (s. 17)

35. Vaikka valtioneuvoston kirjelmässä on sinänsä tuotu esiin säädösehdotusten mahdollinen merkityksellisyys perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastussäännöksen kannalta, kirjelmässä ei käsitellä korvauskysymyksiä sen paremmin perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaisen täyden korvauksen vaatimuksen kuin muutoinkaan perustuslain 15 §:n kannalta. Niihin olisi kuitenkin kiinnitettävä huomiota säädösehdotuksen jatkovalmistelussa, mistä perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi huomautettava.

36. Jos säädösehdotuspaketilla on vaikutusta jäsenvaltioiden mahdolliseen korvausvelvollisuuteen, ja jos jäsenvaltion vastuulle tulevat korvaukset muodostuvat mittaluokaltaan huomattaviksi, säädösehdotukset eivät ole välttämättä vailla merkitystä myöskään Suomen valtion talouden ja edelleen eduskunnan budjettivallan kannalta.

Täytäntöönpanoasetus – delegoitu säädösvalta

37. Ehdotettuun kyberturvallisuusasetukseen (CSA2) ja NIS 2 -muutosdirektiiviin sisältyy täytäntöönpanovallan siirtämistä komissiolle. (ks. U-kirjelmä, s. 16, ks. myös s. 9-10).
38. Täytäntöönpanosäädöksiin sisältyy muun ohella komissiolle ehdotettu toimivalta antaa täytäntöönpanoasetus, jolla se voisi riskiarvioinnin pohjalta nimetä kolmannen maan maaksi, joka aiheuttaa kyberturvallisuushuolia ICT-toimitusketjuille. Komissio voisi täytäntöönpanoasetuksella laatia listan korkean riskin toimittajista, joihin ehdotuksen rajoitukset kohdistuisivat. Komissio voisi täytäntöönpanoasetuksella määritellä tarkemmin ehdot, joilla korkean riskin toimittajalle voidaan myöntää poikkeus siihen kohdistuvista rajoituksista. Komissio voisi antaa täytäntöönpanoasetuksia, joilla se voisi määritellä kriittiset ICT-osat, joita NIS 2 -direktiivin liitteiden I ja II toimijat käyttävät tuotteidensa tai palvelujensa tarjoamiseen. Komissio voisi antaa täytäntöönpanoasetuksia, joilla se voisi kieltää NIS 2 -direktiivin liitteiden I ja II toimijoita käyttämästä, asentamasta tai integroimasta kriittisiin ICT-osiin korkean riskin toimittajien ICT-komponentteja tai komponentteja sisältäen ICT-komponentteja. Komissio määrittelisi täytäntöönpanoasetuksilla asianmukaiset siirtymäajat. Komissio voisi esittää täytäntöönpanoasetuksilla riskienhallintatoimenpiteitä ICT-toimitusketjuihin ja keskeisiin ICT-osiin NIS 2 -direktiivin liitteiden I ja II tietyille toimijoille. Komissio voisi huomioida näiden toimijoiden koon täytäntöönpanoasetuksia laatiessaan. Täytäntöönpanoasetukset koskettaisivat myös EU:n instituutioita, elimiä, toimistoja ja virastoja
39. Valtioneuvoston kirjelmässä on katsottu, että neuvotteluiden aikana on ”arvioitava yksityiskohtaisemmin näiden periaatteiden kannalta komission ehdotusta siitä, että se voisi antaa kyberturvallisuuden riskienhallintatoimenpiteistä täysharmonisoivia täytäntöönpanosäädöksiä.” (s. 15)
40. Valtioneuvoston kanta on perusteltu. Lisäksi on syytä kuitenkin huomauttaa sitä, että komissiolle ehdotettu täytäntöönpanovalta liittyy edellä tarkasteltuun NIS2-direktiivin toimialoihin kuuluvia toimijoita koskevaan kieltoon, joka valtioneuvoston kirjelmän mukaan voi olla merkityksellinen perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastussäännöksen ja yleensäkin perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan sekä elinkeinovapauden kannalta.
41. Perustuslakivaliokunta on EU-säädösehdotuksia koskevassa lausuntokäytännössään linjannut ns. delegoidun säädösvallan suhteen, että ”erityisesti läheisesti perusoikeuksien toteutumiseen liittyvässä sääntelyssä vaatimusta keskeisten osien sisällyttämisestä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävään säädökseen on tulkittava laajasti” (PeVL 7/2026 vp, kappale 13 ja PeVL 12/2012 vp), ja että ”ainakin yksilön oikeuksin ja velvollisuuksien

perusteista tulee säätää lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän asetuksen tasolla” (ks. PeVL 7/2026 vp, kappale 13, PeVL 50/2022 vp, kappaleet 20—21 ja PeVL 37/2021 vp, kappaleet 41—42).

42. Näistä valtiosääntöisistä lähtökohdista se, että komissiolla olisi täytäntöönpanoasetuksella toimivalta määrittää NIS2-direktiivin toimialoihin kuuluvia toimijoita koskevan kiellon alaa, ei ole ongelmatonta perustuslain kannalta, koska ehdotus tarkoittaisi ensinnäkin käytännössä sitä, että komissio voisi täytäntöönpanoasetuksella määrittää ainakin merkittäviä perusoikeusrajoituksia, ellei peräti pakkolunastusta, merkitsevän kiellon alaa. Lisäksi ehdotus vaikuttaisi myös siirtävän komissiolle toimivaltaa määritellä tapauskohtaisesti *in casu* ao. kiellon alaa.
43. Sääntelyä toimenpiteistä, jotka voivat olla merkityksellisiä perustuslain 15 §:n 2 momentissa säädetyn pakkolunastuksen ja yleisemmin omaisuudensuojan sekä elinkeinovapauden kannalta, ei ole kuitenkaan asianmukaista jättää olennaisessa määrin komission täytäntöönpanoasetuksen varaan. Sitä vastoin tällaisista perusoikeusrajoituksia merkitsevistä toimenpiteistä tulisi säätää riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti nyt käsillä olevassa direktiiviehdotuksessa ja sitä aikanaan valtionsisäisesti toimeenpanevassa kansallisessa lainsäädännössä. Säännösehdotuksia olisi siis tältä osin muutettava jatkovalmistelussa (vrt. myös esim. PeVL 7/2026 vp, kappale 15).