OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Niklas Vainio

EU-oikeus- ja tietosuojayksikkö
LsN Virpi Koivu

Lausunto
19.5.2025

Hallintovaliokunnalle

U 69/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä (COM(2022) 209 final) – UJ 2/2025

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiassa. Valtioneuvoston jatkokirjelmässä täydennetään aikaisempia kantoja viimeisimmän puheenjohtajan kompromissiehdotuksen valossa. Lausunnossa keskitytään viestinnän tunnistamista koskevaan ehdotukseen. Koska eduskunnan perustuslakivaliokunta antaa asiassa lausunnon, lausunnossa esitetään vain yleisluonteisempia huomioita ehdotuksen suhteesta perusoikeuksiin.

Luottamuksellisen viestin suojaa koskeva sääntely

Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Säännöksessä käytetyn luottamuksen viestin käsitteen piiriin kuuluvat muun muassa pikaviestisovelluksilla lähetettävät viestit, joihin CSAM-ehdotus kohdistuisi. Saman pykälän 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädetty perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus koskee oikeuksien toteutumista myös yksityisten keskinäisissä suhteissa. Velvollisuus kohdistuu säännöksen esitöiden mukaan käytännössä lähinnä lainsäätäjään, jonka tehtävänä on täsmentää perustuslaissa yleisellä tasolla ilmaistuja perusoikeuksia niin, että niiden vaikutus ulottuu myös yksityisiin suhteisiin (HE 309/1993 vp, s. 75). Yksityiselämän suojan takaamiseksi valtiolta on perinteisesti edellytetty sen ohella, että se itse pidättäytyy loukkaamasta kansalaisten yksityiselämää, myös aktiivisia toimenpiteitä yksityiselämän suojaamiseksi toisten yksilöiden loukkauksia vastaan. Yksityiselämän suojaa koskeva säännös yhdessä perusoikeuksien turvaamista koskevan perustuslain 22 §:n kanssa edellyttää lainsäätäjän ylläpitävän tehokasta perustuslain 10 §:ssä turvattujen oikeushyvien suojaa (HE 309/1993 vp, s. 53).

Keskeinen viestinnän luottamuksellisuutta turvaava säädös on EU:n sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi (2002/58/EY), joka Suomessa on pantu täytäntöön lailla sähköisen viestinnän palveluista (917/2014). Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on kansallisella lainsäädännöllä varmistettava yleisen viestintäverkon ja yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen välityksellä tapahtuvan viestinnän ja siihen liittyvien liikennetietojen luottamuksellisuus. Niiden on erityisesti kiellettävä se, että muut henkilöt kuin käyttäjät ilman kyseisten käyttäjien nimenomaista suostumusta kuuntelevat, salakuuntelevat, tallentavat tai muulla tavalla sieppaavat tai valvovat viestintää ja siihen liittyviä liikennetietoja. Lisäksi direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan tilaajia ja käyttäjiä koskevat liikennetiedot, jotka yleisen viestintäverkon tai yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tarjoaja käsittelee ja tallentaa, on poistettava tai tehtävä nimettömiksi, kun niitä ei enää tarvita viestinnän välittämiseen. Velvoitteista on mahdollista säätää poikkeus 15 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

Vapaaehtoista tunnistamista koskeva ehdotus

CSAM-asetuksen aiempiin kompromissiehdotuksiin sisältynyt tunnistamismääräystä koskeva sääntely on poistettu viimeisimmästä ehdotuksesta. Uusimman kompromissiehdotuksen mukaan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 5 artiklan 1 kohdasta ja 6 artiklan 1 kohdasta säädettäisiin CSA-materiaalin tunnistamista koskeva poikkeus. Sen tilalle puheenjohtaja ehdottaa poikkeussäänteyä, joka sallisi palveluntarjoajia poikkeamaan edellä mainituista viestinnän luottamuksellisuutta koskevista velvoitteista. Ehdotettu sääntely vastaa suu-

relta osin vuonna 2021 säädetyn tilapäisen EU-asetuksen (2021/1232) sääntelyä. Ehdotuksen yksityiskohtia on selostettu valtioneuvoston U-jatkokirjelmässä.

Aiemmasta kompromissiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (HaVL 19/2024 vp) hallintovaliokunta totesi, että vaikka tunnistaminen rajattaisiin kompromissiehdotuksen mukaisiin tapauksiin, tunnistamismääräys kohdistuisi erittäin suureen määrään viestejä. Valiokunta piti tärkeänä, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuminen on mahdollisimman kohdennettua.

Perustuslakivaliokunta puolestaan totesi lausunnossaan (PeVL 47/2024 vp), että ehdotus merkitsi hyvin selvää etääntymistä siitä perustuslain 10 §:n 4 momenttiin liittyvästä vaatimuksesta, jonka mukaan rikosperusteinen puuttuminen luottamuksellisen viestin salaisuuteen edellyttää konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Valiokunnan mukaan tunnistamismääräys kohdistui edelleen palveluntarjoajiin ja heidän osaltaan lähtökohtaisesti kaikkien palveluja käyttävien viestintään, jolloin sen soveltaminen voi muodostua varsin laajaksi ja yksilöimättömäksi. Ehdotettu tunnistamismääräystä koskeva sääntely ei ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta erityisesti perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentissa turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, onko tunnistamismääräystä koskeva sääntely tosiasiassa soveltuvaa valiokunnan sinänsä hyväksyttävänä ja erittäin painavana pitämään sääntelyn tavoitteeseen pääsemiseksi.

Ehdotettu uusi malli ei perustuisi enää viranomaisen antamaan velvoittavaan päätökseen, vaan palveluntarjoajan omaan päätökseen tehdä viestinnän tunnistamista. Tiedossa ei ole, mitkä palveluntarjoajat käyttäisivät tätä mahdollisuutta ja miten suureen osaan käyttäjiä tunnistaminen siten kohdistuisi. Jos tunnistamisesta muodostuu alan yleinen käytäntö, on mahdollista, että luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitus kohdistuu käytännössä laajasti viestintäpalveluiden käyttäjiin samaan tapaan kuin tunnistamismääräykseen perustuva rajoitus olisi kohdistunut.

Riippumatta siitä, tapahtuuko viestiliikenteen seulonta viranomaisen antaman määräyksen vai palveluntarjoajan vapaaehtoisten toimenpiteiden perusteella, viestintään kohdistuvan seulonnan vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan olisivat saman kaltaisia. Valtioneuvoston kannan mukaisesti on siten edelleen keskeistä, että viestinnän luottamuksellisuuden suojaan ja muihin

perusoikeuksiin puuttuminen rajoittuu välttämättömään ja on oikeasuhtaista eikä sääntelyn tule johtaa laajaan ja yksilöimättömään viestinnän sisällön tunnistamiseen.

Viestinnän salaaminen

Hallintovaliokunnan aiemman lausunnon mukaan edellistä kompromissiehdotusta koskien asiantuntijakuulemisessa oli todettu, että asetusehdotuksen tunnistamismääräystä koskevaan sääntelyyn sisältyy edelleen riskejä siitä, että se johtaa tosiasiassa salauksen kiertämiseen ja siitä, että tunnistamismääräysten antaminen voisi johtaa käytännössä varsin kattavaan ja pysyvään viestinnän luottamuksen suojan ja tietoturvan heikentämiseen.

Oikeusministeriö toteaa, että mahdollisuudella viestinnän salaamiseen on merkittävä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa turvaava vaikutus.

Suhde EU:n tietosuojalainsäädäntöön

Valtioneuvoston kannassa pidetään edelleen tärkeänä sitä, että sääntely on EU:n tietosuojalainsäädännön mukaista. Valtioneuvosto on käsittelyn aiemmissa vaiheissa kiinnittänyt huomiota erityisesti ehdotetun sääntelyn suhteeseen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiin automatisoidusta päätöksenteosta sekä riittäviin suojatoimiin rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi. Oikeusministeriö pitää näitä näkökohtia edelleen merkityksellisinä.