Tuomas Ojanen

23.5.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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)

Jatkokirjelmä UJ 2/2025 vp perusmuistio

Pääassiallinen sisältö

1. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt muun ohella tarkastelemaan jäljempänä erikseen tarkemmin mainittavia kysymyksiä sisäministeriön 1.4.2025 päivätyn perusmuistion ja 14.5. päivätyn lisäselvityksen valossa.
2. Perusmuistiossa on tehty selkoa puheenjohtajavaltio Puolan 28.1.2025 tekemästä kompromissiehdotuksesta sekä sitä koskevista Suomen kannoista, joita perusmuistiossa täydennetään, jotta valtioneuvosto voisi osallistua asetusehdotuksen käsittelyyn neuvostossa.
3. Perusmuistiossa valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus on kehittynyt monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen suuntaan, koska muun muassa aiempien esitysten kaltaisesta tunnistamismääräyksestä on luovuttu. Nyt ehdotettu kompromissiehdotus eroaa aikaisemmin käsitellystä tunnistamismääräyksestä olennaisesti siinä, että kyse ei olisi viranomaisen määräyksen perusteella toteutettavasta toimenpiteestä. Kompromissiehdotuksen mukaan numeroista riippumattomat henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajat voivat käyttää erityisiä teknologioita henkilötietojen ja muiden tietojen käsittelyyn siinä laajuudessa, kuin on ehdottoman välttämätöntä niiden palveluissa välitetyn CSA-materiaalin tai siellä tapahtuvan groomingin havaitsemiseksi ja siitä ilmoittamiseksi ja kyseisen materiaalin poistamiseksi.
4. Valtioneuvosto pitää kannatettavana kompromissiehdotusta siitä, että asetuksessa vakiinnutettaisiin numeroista riippumattomien viestintäpalvelun tarjoajien (esim. Facebook Messenger) vapaaehtoista tunnistamista koskeva tällä hetkellä tilapäinen sääntely palveluissa välitetyn CSA-materiaalin tai siellä tapahtuvan groomingin havaitsemiseksi ja siitä ilmoittamiseksi ja kyseisen materiaalin poistamiseksi. Jatkovalmistelussa on edelleen varmistettava, että vapaaehtoiselle tunnistamiselle asetetaan riittävät suojakeinot väärinkäytöksiä vastaan.
5. Valtioneuvosto pitää edelleen tärkeänä sitä, että sääntelyn tulee olla EU:n tietosuojalainsäädännön mukaista. Perusmuistion mukaan valtioneuvosto muodostaa asiassa lopullisen kantansa kokonaisarvioinnin pohjalta. Valtioneuvosto painottaa lapsen oikeuksien merkitystä, kun punnitaan ehdotuksen eri artiklojen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin.
6. Lisäselvityksessä ministeriö on tarkastellut perustuslakivaliokunnan pyynnöstä asetusehdotusta erityisesti siltä osin kuin on kysymys “suostumuksen rakentumisesta palveluntarjoajien suorittamissa vapaaehtoisissa CSA-materiaalin

tunnistustoimenpiteissä sekä siitä, mitä tietoja sääntelyn kohteena olevat palveluntarjoajat nyt jo keräävät käyttäjistä (sopimusehtojen perusteella).”

7. Perustuslakivaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnot PeVL 53/2022 vp, PeVL 5/2023 vp ja PeVL 47/2024 vp.

Arvio

8. Arvioin jäljempänä yksityiskohtaisemmin perustuslakivaliokunnan kuulemispyynnössä yksilöityjä kysymyksiä, jotka liittyvät sisäministeriön perusmuistiossa esittämiin eräisiin seikkoihin ja johtopäätöksiin.

9. Sisäministeriön perusmuistiosta tyydyn toteamaan, että sen antaman selvityksen perusteella asetusehdotus on kehittynyt myös perus- ja ihmisoikeuksien kannalta myönteiseen suuntaan. Kuten jo edellä on todettu, jatkovalmistelussa on luovuttu sellaisesta tunnistamismääräystä koskevasta sääntelystä, jota perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana erityisesti perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentissa turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. (ks. PeVL 47/2024 vp, kappale 8, ks. myös PeVL 53/2022 vp, kappale 9 ja 10).

10. Perusmuistiosta s. 2 ilmeneviin valtioneuvoston täydennettyihin, sinänsä verraten yleispiirteisiin kantoihin voidaan nähdäkseni yhtyä perustuslain ja kv. ihmisoikeuksien kannalta. Olen samaa mieltä siitä perusmuistiosta ilmenevästä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin peruslähtökohdasta, jonka mukaan asetusehdotuksen sääntelyn merkitsemien perusoikeusrajoitusten arvioinnissa ja perusoikeuspunninnassa voidaan antaa suurta painoa sille, että sääntelyn keskeisenä tavoitteena on lasten (perus- ja ihmis)oikeuksien turvaamistavoite ja lasten suojelu seksuaaliselta väkivallalta.

11. Sisäministeriön lisäselvityksestä riittää todeta, että siinä on koetettu vastata lyhyen tiiviisti edellä mainittuihin perustuslakivaliokunnan kysymyksiin.

Kysymys 1.”Perusmuistiossa on viitattu siihen, että perustuslain 10 §:n 4 momenttiin liittyvä kytkös rikostunnusmerkistöön on poistettu sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 272 §:stä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 18/2014 vp, PeVL 29/2008 vp). Muistiossa viitataan tällä tavoin myös mainitun 272 §:n soveltamiseen kytkeytyvään kyberturvallisuuslain 24 §:n käsittelyyn perustuslakivaliokunnassa (PeVL 62/2024 vp). Miten arvioitte perusmuistiossa tältä osin esitettyjä johtopäätöksiä siitä, että ”perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan sellainen sääntely, jossa yksityiselle toimijalle annetaan oikeus käsitellä välitystietoja sekä viestin sisältöä, on ollut mahdollista myös muissa kuin PL 10 §:n 4 momentin rajoituslausekkeen mukaisissa tilanteissa” tai että ”perustuslakivaliokunta ei ole uudemmassakaan käytännössään pitänyt SVPL 272 §:ään perustuvaa viestinnän tietojen käsittelyä valtiosääntöisesti ongelmallisena.”

12. Esitettyjen kysymysten asiayhteys liittyy perusmuistion jaksoon, jossa on kompromissiehdotuksen arviointia suhteessa perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin. (s. 5-8). Tässä yhteydessä perusmuistiossa päädytään myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännnön – myös muidenkin valiokunnan lausuntojen kuin valiokunnan kysymyksessä mainitsemien - tarkastelun jälkeen kysymyksessä selostettuihin johtopäätöksiin.

13. Nähdäkseni on syytä esitettyjen kysymysten arvioimiseksi ensinnäkin tehdä katsaus siihen, mistä perustuslakivaliokunnan kysymyksessä mainituissa lausunnoissa on ollut kysymys.

14. Perusmuistiossa mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 62/2024 vp on tehty selkoa sähköisen viestinnän käyttöön liittyviä tunnistamistietoja koskevasta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä. Tässä asiayhteydessä lausunnossa on yhtäältä viitattu lausuntoon PeVL 29/2008 vp, jossa perustuslakivaliokunta oli katsonut silloisen vakiintuneen lausuntokäytäntönsä mukaisesti, että viestin tunnistamistiedot jäävät perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaisen luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle. Tästä on taas seurannut, ettei perustuslain 10 §:n 4 momenttiin (aiempi 10 §:n 3 momentti) sisältyvää erityistä lakivarausta ole sellaisenaan sovellettu tunnistamistietojen salaisuuden rajoittamiseen. Tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn tuli kuitenkin valiokunnan tuolloisen lausuntokäytännön mukaan t täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 62/2010 vp, s. 4/II, PeVL 23/2006 vp, s. 2—3). Siten oli ollut valiokunnan lausuntokäytännössä mahdollista esimerkiksi säätää televalvontatoimivaltuudesta myös tilanteessa, jossa ei välttämättä ole ollut kyse perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetusta yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavista rikoksista (PeVL 33/2013 vp, s. 3). Tunnistamistietojen saamista oli pidetty mahdollisena myös joissakin tilanteissa, joissa ei ole ollut kyse perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaisista rajoitusperusteista (PeVL 62/2010 vp, s. 4/II). (PeVL 62/2024 vp, kappale 14).

15. Toisaalta perusmuistiossa mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 62/2024 vp on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 18/2014 vp, jossa perustuslakivaliokunta tarkisti aiempaa, mm. edellä selostetusta lausunnosta PeVL 29/2008 vp ilmenevää lausuntokäytäntöään EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuvista syistä. Lausunnosta PeVL 18/2014 vp lähtien perustuslakivaliokunta on katsonut, että sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen. Tässä asiayhteydessä perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 62/2024 vp myös todetaan, että valiokunta on viimeaikaisessa käytännössä pitänyt Rajavartiolaitoksen radioteknistä valvontaa koskevaa sääntelyä tuolloin ehdotetussa laajuudessa ja ottaen erityisesti huomioon valvonnalle laissa ehdotetut rajoitukset suhteellisen vähäisenä puuttumisena luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan ja arvioinut sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 15/2024 vp, kappaleet 12—13) (ks. PeVL 62/2024 vp, kappale 15).

16. Näistä lähtökohdista perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 62/2024 vp kyberturvallisuuslakiehdotuksesta – mainitsematta nimenomaisesti mitään pykäläehdotusta – että lakiehdotuksen mukainen välitystietoihin kohdistuva tiedonsaantioikeus oli varsin rajattu. Viranomaisella on oikeus saada tieto, jos se on välttämätöntä kyberturvallisuutta koskevan riskienhallintavelvoitteen noudattamisen tai merkittävistä poikkeamista ilmoittamisen ja raportoinnin

valvomista varten. Tietojen saannin tarkoitus kytkeytyy viestinnän häiriöttömyyden turvaamiseen ja viestintäverkkojen toimivuudesta ja turvallisuudesta huolehtimiseen (ks. myös PeVL 9/2004 vp, s 4/I). Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely välitystietoihin kohdistuvasta tiedonsaantioikeudesta muodostui nyt arvioitavassa sääntely-yhteydessä suhteellisen vähäiseksi puuttumiseksi luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Siksi ehdotettua sääntelyä välitystietojen käsittelystä oli arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan: Ehdotettu sääntely ei valiokunnan mukaan muodostunut ongelmalliseksi tältä kannalta. (PeVL 62/2024 vp, kappale 16). Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että valiokunta on perustuslain 10 §:n muuttamisen yhteydessä pitänyt perusteltuna, että hallitus käynnistää selvitystyön, joka kattaisi laajemminkin perustuslain kotirauhan suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevien rajoituslausekkeiden muutostarpeen. (PeVL 62/2024 vp, kappale 17).

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 272 §

17. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 272 §:ssä säädetään viestinnän välittäjän ja lisäarvopalvelun tarjoajan sekä niiden lukuun toimivan oikeudesta ryhtyä toimenpiteisiin tietoturvan toteuttamiseksi. Tässä tarkoituksessa viestinnän välittäjillä ja muilla säännöksessä mainituilla tahoilla on oikeus mm. ryhtyä viestin sisältöä koskevaan automaattiseen selvittämiseen (272 § 2 mom. 1 kohta).

18. On huomautettava siitä, että lain 272 § sisältyi olennaisesti samansisältöisenä hallituksen esitykseen HE 221/2013 vp eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta, jota siis koskee perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 18/2014 vp.

19. Sähköisen viestinnän palveluista annettu laki, ml. sen 272 §, on näin ollen säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 18/2014 vp).

20. On sinänsä huomionarvoista, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 18/2014 vp ei ole nimenomaisesti tarkastelua 272 §:stä, vaikka säännöstä on nimenomaisesti tarkasteltu - perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta! - säännöksen säätämiseen johtavassa hallituksen esityksessä HE 221/2013 vp (ks. jakso 3.4). Sitä vastoin perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 18/2014 vp keskiössä ovat silloisen ns. tietoyhteiskuntakaariehdotuksen 19 luvun säännökset teleyritysten velvollisuudesta säilyttää tietoja viranomaistarpeita varten.

21. Koska laki sähköisen viestinnän palveluista, ml. lain 272 §, on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, voidaan lähteä siitä, että peruslakivaliokunta on perustuslain 74 §:n mukaisen tehtävänsä mukaisesti tutkinut lain, ml. lain 272 §, perustuslainmukaisuuden ja sopusoinnun Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa, ja että valiokunta on pitänyt lakia, ml. lain 272 §, perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisena (kaikilta muilta paitsi lausunnossa PeVL 18/2014 vp nimenomaisesti mainituilta osin, ks. lausunto-osa säätämisjärjestyksestä).

22. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 62/2024 vp ei nimenomaisesti käsitellä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 272 §:ää, eikä siinä nimenomaisesti mainita myöskään kyperturvallisuuslain 24 §:ää, joka kytkeytyy perusmuistion

mukaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 272 §:n soveltamiseen (PeVL 62/2024 vp). Nähdäkseni voidaan kuitenkin perusmuistiossa esitetyn tavoin todeta, että "perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on … säädetty nimenomaisesti SVPL 272 §:n soveltamiseen perustuvasta tietoturvaloukkausten havainnointipalvelusta (kyberturvallisuuslain 24 §, PeVL 62/2024 vp, HE 57/2024 vp)."

23. Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö tukee esitetystä kysymyksestä ilmeneviä perusmuistion johtopäätöksiä, vaikka perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei siis havaitakseni ole nimenomaisesti käsitelty ja otettu kantaa nimenomaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 272 §:ään sen paremmin pykälää alun perin säädettäessä kuin myöhemminkään. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että on ollut tavanomaista ainakin tähän asti myös perustuslakivaliokunnan omalle lausuntokäytännölle lähteä siitä, että jos jokin laki on aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, ao. lakia voidaan tällöin pitää perustuslain mukaisena - ja myös muiltakin osiltaan kuin vain niiltä, joita on nimenomaisesti käsitelty perustuslakivaliokunnan lausunnossa ao. laista sen säätämisvaiheessa.

Kysymys 2. Mitä – jos jotakin – merkitystä asian arvioinnissa olisi annettava sille, että kompromissiehdotuksessa palveluntarjoajat toteuttaisivat rikosten ennaltaehkäisyyn liittyvää julkista intressiä (vrt. aikaisempi ehdotus, jossa viranomaistoiminnalla oli merkittävä asema)? Onko sääntelyehdotusta käsityksenne mukaan arvioitava myös perustuslain 124 §:n kannalta sekä suhteessa siihen, millaiset edellytykset palveluntarjoajilla on turvata perus- ja ihmisoikeudet luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvia toimenpiteitä rikosten ennaltaehkäisytarkoituksessa toteutettaessa?

24. Nähdäkseni on huomionarvoinen seikka myös valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta, että kompromissiehdotuksessa palveluntarjoajat toteuttaisivat rikosten ennaltaehkäisyyn liittyvää julkista intressiä. Siinä, että palveluntarjoajat toteuttaisivat rikosten ennaltaehkäisyyn liittyvää julkista intressiä, ei kuitenkaan ole sinänsä mitään uutta ja ainutlaatuista, saati tavatonta. Myös esimerkiksi viranomaistarpeita varten säädetyn tunnistamistietojen säilyttämisvelvollisuuden yhteydessä teleyritykset ovat jo pitkään käytännössä toteuttaneet sekä rikosten ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan että selvittämiseen ja tutkintaan liittyvää julkista intressiä, vaikka tunnistamistietojen säilytysvelvollisuus toteuttaakin samalla myös esim. kaupallisia ja kuluttajansuojaan liittyviä intressejä. Samoin tilanteissa, joissa viestinnän välittäjä ja lisäarvopalvelun tarjoaja sekä niiden lukuun toimiva ryhtyvät toimenpiteisiin tietoturvan toteuttamiseksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 272 § mukaisesti, on kysymys myös julkisen intressin toteuttamisesta, vaikka säännöksellä toteutetaan muitakin intressejä. Ylipäätään erilaisilla kaupallisilla tai muilla yksityisillä toimijoilla on ollut jo pidempään merkittävä rooli muun muassa terrorismin vastatoimien yhteydessä, mikä on ollut myös

akateemisen tutkimuksen kohteena esimerkiksi otsikoiden “Privatization of Security” ja “Privatizing Security” alla.[1]

25. On sinänsä huomionarvoista, ettei perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 18/2014 vp eikä myöskään hallituksen esityksessä HE 221/2013 vp ole perustuslain 124 §:ään liittyvää tarkasteltua. Tästä ei kuitenkaan sellaisenaan seuraa, etteikö perusmuistiossa selostettua sääntelyehdotusta olisi syytä arvioida perustuslain 124 §:n kannalta.

26. Perusmuistion antaman kuvauksen perusteella kompromissiehdotuksessa on kysymys menettelystä, joka mahdollistaa sen, että numeroista riippumattomat henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajat voivat käyttää erityisiä teknologioita henkilötietojen ja muiden tietojen käsittelyyn siinä laajuudessa kuin on ehdottoman välttämätöntä niiden palveluissa välitetyn CSA-materiaalin tai siellä tapahtuvan groomingin havaitsemiseksi ja siitä ilmoittamiseksi ja kyseisen materiaalin poistamiseksi. Numeroista riippumattomalla henkilöiden välisellä viestintäpalvelulla tarkoitetaan henkilöiden välisen viestinnän palvelua, joka ei yhdisty kansallisessa tai kansainvälisessä numerointisuunnitelmassa olevan

27. numeron tai olevien numeroiden avulla. Tällaisia ovat esimerkiksi pikaviestintään tarkoitetut, internetin välityksellä toimivat puhe-, video-, videoneuvottelu- ja pikaviestipalvelut kuten WhatsApp tai Facebook Messenger

28. Sikäli kuin vajavaisella atk-osaamisellani ymmärrän perusmuistiossa kuvatusta menettelystä yhtään mitään, arvioin varovaisesti, että menettelyyn saattaa sisältyä julkisen hallintotehtävän piirteitä, ja että sitä myöden saattaa olla tarve arvioida asiaa myös perustuslain 124 §:ssä säädettyjen julkisen hallintotehtävän antamisen edellytysten kannalta.

29. Ymmärtääkseni perusmuistiossa kuvattuun menettelyyn ei kuitenkaan sisälly sellaista perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle.

30. Koska palveluntarjoajia koskevat EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja yleensä EU:n tietosuojalainsäädännön ja niitä täydentävä tai täytäntöönpaneva kansallinen sääntely, palveluntarjoajilla on ainakin tältä osin lupa odottaa, että niiden toiminnassa turvataan henkilötietojen ja yksityiselämän suojan perus- ja ihmisoikeudet. Palvelujen tarjoajien edellytyksiä turvata perus- ja ihmisoikeudet voidaan taata myös muulla sääntelyllä sekä kohdistamalla laillisuusvalvontaa palveluntarjoajien toimintaan.

[1] Ks. esim. Buros & Carrapico (eds.), Security Privatization. How Non-security-related Private Businesses Shape Security Governance. Springer 2018.