*Janne Salminen* 13.10.2022

Perustuslakivaliokunta

**Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä (U 69/2022 vp)**

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston kirjelmä, joka koskee komission toukokuussa 2022 antamaa ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ennaltaehkäisemisestä ja torjumisesta (COM (2022) 209 final). Ehdotuksella pyritään vaikuttamaan lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaan, jonka tiedetään kasvaneen. Lapsiin kohdistuvassa seksuaaliväkivallassa on kysymys tällaista väkivaltaa koskevan kuvamateriaalin jakamisesta ja esimerkiksi lasten houkuttelemisen seksuaalitekoihin (grooming) ja myös tapaamisiin digitaalisten ympäristöjen ulkopuolella. Etenkin vammaisilla lapsilla on huomattava riski joutua seksuaaliväkivallan kohteeksi. Sinänsä lapsiin kohdistuva seksuaaliväkivalta ja lapsiin kohdistuvaa ”seksuaaliväkivaltaa todistava kuvamateriaali” on kriminalisoitu unionissa lasten seksuaalista hyväksikäyttöä koskevalla direktiivillä (2011/93/EU), mutta lasten suojelua pidetään edelleen riittämättömänä.

2. Ehdotuksella pyritään luomaan lainsäädännöllinen ympäristö, jossa lapsiin kohdistuvaan seksuaaliväkivaltaan tässä kontekstissa ja etenkin seksuaaliväkivaltaa esittävän materiaalin voidaan puuttua. Kirjelmän mukaan torjunta tähän asti on perustunut osin palveluntarjoajien vapaaehtoisiin tunnistamis- ja ilmoittamiskäytänteisiin, joita komissio pitää riittämättöminä ja epätasaisina toiminnaltaan. Ehdotuksen tarkoituksena on torjua ja ennaltaehkäistä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa. Tähän pyritään kohdistamalla tietoyhteiskunnan palveluntarjoajille (keskinäisviestinnän välittäjät, säilytyspalvelujen tarjoajat, sovelluspalvelujen tarjoajat ja internetpalvelutarjoajat) velvoitteita jo tiedossa olevan tai uuden lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivaltaa todistavan kuvamateriaalin tai seksuaalisenhoukuttelun tunnistamiseksi ja sen poistamiseksi alustoilta, ja perustamalla uusi riippumaton lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjuntakeskus unionissa. Asetusta sovellettaisiin tiettyihin tietoyhteiskunnan palveluihin, kuten säilytyspalveluihin, henkilöiden välisiin viestintäpalveluihin, sovelluskauppoihin ja internetyhteyspalveluihin. Palveluntarjoajiin kohdistettaisiin riskinarvio- ja raportointivelvoite sekä instrumentteina tunnistamismääräys, poistamismääräys ja estomääräys. Palveluntarjoajia velvoittavien tunnistamismääräysten tulisi olla ajallisesti rajattuja ja kohdistua tietyntyyppiseen sisältöön tietyssä palvelussa. Asetuksessa säädetään myös täydentävistä toimenpiteistä, kuten palveluntarjoajien oikeudesta riitauttaa viranomaismääräykset. Ehdotukseen sisältyy myös jäsenmaita koskeva velvoite kansallisen koordinointiviranomaisen nimeämisestä.

3. Paitsi muuta valtioneuvosto on kantanaan ilmaissut, että se painottaa lapsen edun merkitystä, kun punnitaan asetusehdotuksen eri artiklojen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin. Sen mukaan neuvotteluissa tulee kuitenkin tarkemmin selvittää asetuksen vaikutukset luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan, yksityiselämän suojaan, henkilötietojen suojaan, sananvapauteen, elinkeinovapauteen, oikeusturvaan ja julkisen hallintotehtävän antamiseen, etenkin kun kyse on osin uudenkaltaisesta sääntelystä. Tunnistamismääräyksen taustalla olevista teknisistä ja organisatorisista keinoista tulee lisäksi saada lisätietoja erityisesti tilanteissa, joissa viestinnän salaukseen oltaisiin puuttumassa. Ehdotettujen keinojen on oltava toteutettavissa, tehokkaita ja oikeasuhteisia sekä EU:n tietosuojalainsäädännön mukaisia.

*Valtiosääntöoikeudellista arviointia*

4. Kirjelmä on annettu eduskunnalle Suomen perustuslain 96.2 §:n perusteella. Euroopan komissio on 11.5.2022 antanut ehdotuksensa ja valtioneuvosto on antanut kirjelmänsä ja siihen liittyvän ehdotuksesta laaditun muistion 15.9.2022.

5. Euroopan unionissa ehdotus on esitelty työryhmän kokouksessa 18.05.2022, ja asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan sen käsittely on aloitettu työryhmässä kesäkuussa 2022.

6. Perustuslain 96.1 §:n mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Perustuslain 96.2 §:n mukaan valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Kysymys on ehdotuksesta, josta asetuksella päätettäisiin unionissa ja joka muutoin kuuluisi eduskunnan toimivaltaan. Aikataulusta saatavien tietojen perusteella ehdotus on tässä tapauksessa mielestäni annettu riittävän nopeasti ja lisäksi pidän kirjelmää asiasisällöltään eduskunnan käsittelyn pohjaksi tässä vaiheessa riittävän informatiivisena ja kattavana, vaikka eräin osin valtioneuvoston kanta on avoin ja selvitys ylimalkainen. Sitä puolestaan pidän ymmärrettävänä, koska asia vielä osin hahmottuu työryhmäkäsittelyssä. Menettely on siten perustuslain 96.1 ja 96.2 §:n mukainen.

7. Sääntelykokonaisuuteen unionissa liittyy myös ehdotuksessa sinänsä jo mainittu lasten seksuaalista hyväksikäyttöä koskeva direktiivi (2011/93/EU), samoin unionissa keskeisesti tähän sääntelykenttään kuuluu sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi (2002/58/EY). Se on saatettu Suomessa voimaan sähköisen viestinnän palveluista annetulla lailla (917/2014).

8. Huomattavaa on lisäksi se, että unionissa kyseisen asetusehdotuksen on tarkoitus kumota asetus (EU) 2021/1232, jossa säädetään tilapäinen poikkeus sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivistä. Väliaikainen asetus mahdollistaa palveluntarjoajan vapaaehtoiset toimenpiteet säätämällä rajoituksesta viestinnän luottamuksellisuuden periaatteeseen. Käsillä olevalla asetusehdotuksella on väliaikaista asetusta selvästi laajempi soveltamisala, ja siinä on enemmän velvoittavia elementtejä. Käsitän niin, että, että soveltamisalaan kuuluisivat myös sähköpostit, äänipuhelut ja tekstiviestit ja myös muuhun palveluun liittyvät, henkilöiden välisen viestinnän mahdollistavat liitännäiset toiminnot, kuten verkkopelialustojen keskusteluympäristöt. Tällaisenaan ehdotus voisi koskea kaikkia henkilöiden välisen viestinnän palveluiden käyttäjiä.

9. Säädösehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklaan. Se koskee sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan liittyviä toimenpiteitä ja sen tavoitteena on lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, varmistaen lainsäädännön yhtenäinen ja syrjimätön soveltaminen unionissa. Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ja neuvostossa päätös tehdään määräenemmistöllä.

10. Euroopan unionin oikeuteen kuuluvan asetuksen antamisen oikeusperustaan liittyvän kuvauksen osalta minulla ei ole huomautettavaa siihen nähden mitä kirjelmässä tuodaan esiin. Kuvaus on asianmukainen, eikä asiaan mielestäni tältä osin liity valtiosääntöoikeudellisesti merkityksekästä kysymystä.

11. Valtioneuvoston kirjelmään sisältyy (s. 13 alkaen) varsin perusteellista ja ongelmakohdat tunnistavaa selvitystä ehdotuksen liitynnöistä Suomen perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Ehdotusta on arvioitu perustuslain 7 §:n (oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen), 10 §:n (yksityiselämän suoja), 12 §:n (sananvapaus ja julkisuus), 15 §:n (omaisuudensuoja), 18 §:n (oikeus työhön ja elinkeinovapaus), 21 §:n (oikeusturva) ja 124 §:n (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle kannalta. Siihen nähden, että kysymys on unionin säädösehdotuksesta, kirjelmässä on turhan suppea selvitys Euroopan perusoikeuskirjan vastaavista määräyksistä ja niihin liittyvästä oikeuskäytännöstä. Ehdotusta ei myöskään käsitellä juurikaan kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin nähden, mihin sillä on kiistaton liityntä.

12. Käsitykseni mukaan ehdotuksen arviointi perus- ja ihmisoikeuksien kannalta voisi itse komission ehdotuksen perusteluissa olla laajempaakin. Valtioneuvoston kirjelmässä on kuitenkin sinä määrin jo selvitystä, että valtioneuvoston kirjelmä tarjoaa perustuslakivaliokunnalle edellytyksiä antaa lausunnon ehdotuksen perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

13. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin, ehdotus on merkittävä erityisesti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan osalta. Arvioin valtioneuvoston tapaan, että ehdotus nostaa uudenlaisia ennakkotapausluonteisia kysymyksiä yksityiselämän suojan kannalta. Kysymys on sellaisista elementeistä, joita ei ole aikaisemmin arvioitu esimerkiksi perustuslakivaliokunnan käytännössä. Alustavasti vaikuttaa myös siltä, että ehdotus ei tältä olisi yhteensopiva perustuslakivaliokunnan aikaisempien, muissa yhteyksissä perustuslain 10§:stä ja etenkin sen 4 momentista ilmaisemien kantojen kanssa.

14. Koska käsitykseni mukaan nimenomaan tällä elementillä on perusoikeustarkastelun osalta asiassa eniten merkitystä, käsittelen etenkin sitä seuraavassa. Muilta osin minulla ei ole erityistä lisättävää tässä vaiheessa valtioneuvoston kirjelmässä jo esitettyyn. Komissio perustelee ehdotuksen perusoikeusvaikutuksia lasten seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemisen ja torjumisen tärkeydellä, ja katsoo, että se on ehdotukseen sisältyvien rajoitusten ja suojatoimien avulla kyennyt rajaamaan asetuksen vaikutukset perusoikeuksiin asianmukaisesti.

15. Pidän selvänä, että käsillä olevalla asetuksella olisi toteutuessaan huomattava periaatteellinen merkitys erityisesti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Samoin siitä johtuisi rajoituksia tietosuojalainsäädännössä nyt täsmennettyihin oikeuksiin.

16. Perustuslakivaliokunnan aikaisemman lausuntokäytännön mukaan asetusehdotusta on jo valmisteluvaiheessa arvioitava perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, myös EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön tukeutuen (ks. myös PeVL 34/2016 vp ja PeVL 26/2016 vp). Perusteellinen perus- ja ihmisoikeuksia koskevan arvioinnin tulisi olla keskeisessä osassa ehdotuksen jatkovalmistelussa. Samalla kun sääntelyn tavoitteet sinänsä ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta mitä suurimmassa määrin hyväksyttävät, ehdotuksen vaikutukset perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen on huomioitava. Lähtökohdiltaan hyväksyttävää sääntelyä on kaiken kaikkiaan arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Niihin kuuluvat sääntelyn hyväksyttävyyden lisäksi vaatimukset rajoitusten tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä sekä oikeasuhtaisuudesta. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota rajoitustoimenpiteiden kohteina olevien oikeusturvaan. Lakiehdotus on merkityksellinen tietysti myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen kannalta. Lisäksi sääntelyn tavoitteen kannalta mielestäni olisi nostettava esiin, että lapsiin kohdistuva kaikkinainen väkivalta – siis ei vain seksuaalinen väkivalta – tulisi muistaa sääntelyn fokuksessa. Seksuaalisen väkivallan kitkemiseen liittyy erityisiä kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita, mutta kaikkinainen lapsiin kohdistuvan väkivalta on myös esimerkiksi kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta tuomittavaa ja myös sähköisessä digitaalisessa ympäristössä on muutakin kuin seksuaaliväkivaltaa lapsiin liittyen.

17. Aikaisemman väliaikaisen asetussääntelyn ja nyt ehdotetun sääntelyn peruslähtökohta ja laajuus poikkeavat siinä määrin toisistaan, että perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuuden arviointi muodostuu tärkeäksi nyt käsillä olevassa tilanteessa myös sen ennakkotapauksellisuuden vuoksi, minkä valtioneuvosto on asianmukaisesti tunnistanut.

18. Perustuslakivaliokunta on käytännössään painottanut yleisesti sen varmistamista, että EU-oikeuden asetusehdotukset pysyvät olemassa olevien perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden puitteissa (PeVL 13/2017 vp). Lisäksi valiokunnan lausuntokäytännön mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat olleet merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp ja PeVL 9/2017 vp jne). Tämä koskee myös yksityiselämän, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin suojaa (PeVL 23/2018 vp). Samoin valiokunta on pitänyt selvänä, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa.

19. Perustuslain 10.1 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain 10.2 §:n mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Sen 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lisäksi perustuslain 10.4 §:n mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Perustuslain 3 ja 4 momentteja on äskettäin muutettu, ja niitä koskee siten muun muassa perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 4/2018 vp).

20. Vakiintuneesti perustuslakivaliokunta on katsonut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin (PeVL 35/2018) tai vakavien rikosten selvittämisintressiin ja rikosoikeudelli-

sen järjestelmän uskottavuuteen liittyviin hyväksyttäviin ja yhteiskunnallisesti painaviin perusteisiin (PeVL 32/2013 vp). Luottamuksellisen viestin salaisuuteen on sinänsä voitu puuttua yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Perustuslain esitöiden mukaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin kuuluvat esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp, s. 54). Perustuslakivaliokunnan käytännössä edellä mainittuihin rikoksiin on rinnastettu myös törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö (PeVL 26/2014 vp). Samoin perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, että luottamuksellisen viestin salaisuutta rajoitetaan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi, kunhan rajoitukset ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia (PeVL 6/2018 vp).

21. Kuten valtioneuvoston kirjelmässäkin todetaan, perustuslakivaliokunta totesi tuoreen tarkistuksen yhteydessä, että perustuslain 10.4 §:n luottamuksellisen viestin salaisuutta koskeva uusi rajoituslauseke määrittää vastaisuudessa luottamuksellisen viestinnän rajoitusten sallittavuutta mahdollisesti muussakin toiminnassa kuin tiedustelussa. Samalla kun valiokunta totesi, että rajoituslausekkeen tarkoituksena on turvata luottamuksellisen viestin salaisuutta pitkälle meneviltä rajoituksilta, se korosti, että perustuslain 10.4 §:n rajoissa säädettävien valtuuksien on oltava sopusoinnussa myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen, ja EU-oikeuden kanssa (PeVM 4/2018 vp).

22. Erityisesti laajamittaiset, erittelemättömät, pitkäaikaiset ja rajoittamattomat tietojen säilyttämisvelvoitteet yhdistettynä viranomaisten erittelemättömiin ja rajoittamattomiin pääsyihin näihin tietoihin ovat olleet valtiosääntöisesti ongelmallisia myös yksityisyyden suojan kannalta (ks. esim. PeVL 20/2016 vp ja PeVL 18/2014 vp). Sama on selvää myös Euroopan unionin oikeuden perusteella (ks. esim. PeVL 28/2016 vp, ja tuomio 6.10.2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650).

23. Niiden perustuslakivaliokunnan kannanottojen ohella, jotka kirjelmässä on jo muutoin mainittu, lisäksi olisi epäilemättä huomattava valiokunnan lausunto PeVL 9/2004 vp esimerkiksi siltä osin kuin siinä käsitellään toimenpiteitä tietoturvan toteuttamiseksi ja sen sääntelyn ongelmallisuutta. Myös siinä korostetaan sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia sekä oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä ja esityksen sovittamista niiden vaatimuksiin.

24. Tältä osin pohdittavaksi tulee, missä määrin ehdotetut toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa yksityiselämän suojaan ja erityisesti viestin luottamuksellisuuteen. Sääntelyn laaja ala on huomattava ja haasteellinen. Lisäksi ilmeisesti seksuaaliväkivaltaa todistava materiaali on tyypillisesti kuva- ja videotyyppistä, kun taas houkuttelu tapahtunee teksti- ja ääniviestein. Tämä sääntelykohteen laaja-alaisuus ei välttämättä itsessään ole problemaattiselta. Sen sijaan ongelmallista on se, että sääntely kohdistuu toimintaan ei yksittäisiin henkilöihin. Lisäksi se muodostuu ongelmalliseksi siitä syystä, että toimenpiteet näissä erilaisissa palveluissa ovat eri tavoin toteutettavia viestimuodosta riippuen, mikä saattaa heijastua virheellisten osumien määrään jne. ja vaikuttaa sääntelyn täsmällisyyteen ja mielestäni sen oikeasuhtaisuuteen. Lisäksi tunnistaminen palvelussa on yksityistä toimintaa, mikä on ongelmallista valiokunnan aikaisemman käytännön näkökulmasta, olkoonkin, että määräyksen perustana olisi viranomaismääräys EU-asetuksen nojalla. Asetusehdotuksessa on vielä paljon sellaisia edellytyksiä, jotka ovat tulkinnanvaraisia ja sisältävät merkittävää harkintaa (”merkittävässä määrin” jne). Epäselväksi minusta jää, onko viestinnän luottamuksellisuuteen kohdistuva rajoitus kussakin tapauksessa riittävän kohdennettu. Rajoitukset tulisi rajata niin, että viestinnän luotta-

muksellisuus säilyy pääsääntönä. Nyt ehdotetut tunnistamismääräyksen antamisen edellytykset vaikuttavat varsin avoimilta, samoin sen kesto on varsin pitkä aikaisempaan käytäntöön nähden. Lisäksi mikä tahansa automaattinen tapa havaita tarkasteltavaa on väistämättä kohdentamaton ja väärien osumien määrä ilmeisesti suhteellisesti verraten suuri. Automaattista tarkastelua ilmeisesti tulisi olemaan nimenomaan houkuttelun osalta. Pohdittavaksi myös epäilemättä tulee, onko sääntelyn soveltamisala harkittu siltä osin kuin tämä kattaa teksti- ja ääniviestinnän, jossa ilmeisesti niin ikään seurannan tulisi olla laajamittaista ja automatisoitua, mikä on luottamuksellisuuden kannalta aikaisemman käytännön perusteella ongelmallista.

25. Tältä kannalta mielestäni perustuslakivaliokunta voi yhtyä valtioneuvoston käsitykseen siitä, että valmistelussa on paljon selvitettävää ja tarkennettavaa siltä osin, että se täyttäisi yksiselitteisesti luottamuksellisen viestin suojaa koskevalle lainsäädännölle perus- ja ihmisoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset, mukaan lukien sääntelyn välttämättömyys ja oikeasuhteisuus, voidaan pitää hyvin perusteltuna. Kuten valtioneuvosto, katson osaltani, että tämä liittyy etenkin tunnistamismääräystä koskevaan sääntelyyn monelta kannalta. Samoin esimerkiksi estomääräyksien ehdotettuun sääntelyyn voi kohdistaa huomattavia tarkistustarpeita.