Veli-Pekka Viljanen

Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä (COM(2022) 209 final); U 69/2022 vp, UJ 19/2023 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 21.9.2023

Perustuslakivaliokunta on vuoden 2022 valtiopäivillä antanut asiasta lausunnon PeVL 53/2022 vp. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että asetusehdotuksella on selvästi hyväksyttävä ja erittäin painava tavoite suojata lapsia verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta. Tavoite on yhteydessä useisiin perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta piti valtioneuvoston tavoin erittäin tärkeänä, että verkossa tapahtuvaan lapsiin kohdistuvaan seksuaaliväkivaltaan pystytään puuttumaan tehokkaasti (PeVL 53/2022 vp, kappale 2). Toisaalta valiokunta korosti, että asetusehdotus muodostaa varsin laajan ja monimutkaisen sääntelykokonaisuuden ja on merkittävä useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien kannalta (kappale 4).

Perustuslakivaliokunta on painottanut yleisesti sen varmistamista, että EU-oikeuden asetusehdotukset pysyvät olemassa olevien perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden puitteissa. Valiokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa. Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 53/2022 vp, kappale 5).

Perustuslakivaliokunta tarkasteli edellä mainitussa lausunnossaan erityisesti asetusehdotuksen tunnistamismääräystä koskevaa 7 artiklaa. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotuksen mukaisia tunnistamismääräyksiä ei ole rajattu tiettyihin henkilöihin. Sääntelyn soveltaminen voi siten muodostua varsin laajaksi ja yksilöimättömäksi. Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että komission arvion mukaan houkuttelun havaitsemisella olisi myös kaikkein myönteisin vaikutus mahdollisten uhrien perusoikeuksiin, koska se edistäisi parhaiten hyväksikäytön ehkäisemistä. Merkityksellistä oli valiokunnan mielestä myös se, että seksuaaliväkivaltaa todistava materiaali on tyypillisesti kuva- ja videotyyppistä, kun taas lapsen houkuttelu tapahtunee enemmänkin teksti- ja ääniviestein. Asetuksessa edellytetyt toimenpiteet erilaisissa

palveluissa lienevät eri tavoin toteutettavia viestimuodosta riippuen, millä voi olla vaikutusta esimerkiksi tunnistamismääräyksen perusteella syntyvien virheellisten osumien määrään (PeVL 53/2022 vp, kappale 9).

Perustuslain 10 §:n 4 momenttiin nykyisin sisältyvää rajoituslauseketta on jo ennen perustuslain voimaantuloa tulkittu varsin johdonmukaisesti siten, että rikoksen tutkintana pidetään sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä edennyt toteutuneen teon asteelle. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu sääntely koski kuitenkin myös sellaisia tilanteita, joissa ei ole kyse konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä (PeVL 53/2022 vp, kappale 10).

Perustuslakivaliokunta on perustuslain nykyisen 10 §:n 4 momentin ja tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä todennut, että perustuslain 10 §:n 4 momentin säännöksessä mainittavasta ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvasta välttämättömyysvaatimuksesta seuraa, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen tulee olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua (PeVL 35/2018 vp, s. 12). Valiokunta on todennut erikseen, että perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp, s. 7—8).

Perustuslakivaliokunnan vuoden 2022 valtiopäivillä esittämän käsityksen mukaan asetusehdotuksesta nyt saatavilla olevien tietojen perusteella sääntely ei vaikuta ongelmattomalta perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta. Valiokunta totesi valtioneuvoston lailla, että neuvotteluissa tulee tarkemmin selvittää asetuksen vaikutuksia perusoikeuksiin ja muuhun perustuslain sääntelyyn. Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että asetusta tulee jatkovalmistelussa arvioida myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä näiden tulkintakäytännön kannalta (PeVL 53/2022 vp, kappale 12).

Valtioneuvoston 30.8.2023 päivätyssä jatkokirjelmässä täsmennetään eräin osin valtioneuvoston aikaisempaa asetusehdotuksen perus- ja ihmisoikeustarkastelua. Kirjelmään sisältyy nyt myös perustuslakivaliokunnan toivomaa tarkastelua EU:n perusoikeuskirjan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimuksen kannalta.

Jatkokirjelmän mukaan neuvotteluissa ei toistaiseksi ole esitetty merkittäviä muutoksia tunnistamismääräyksiä koskevaan sääntelyyn (s. 4). Siten perustuslakivaliokunnan aikaisemmin esittämät näkökohdat tunnistamismääräystä koskevasta ehdotuksesta ovat edelleen ajankohtaisia. Jatkokirjelmästä käy myös ilmi, että neuvoston oikeuspalvelu on asetusehdotuksesta huhtikuussa 2023 antamassaan lausunnossa katsonut, että ehdotusta tulee tarkistaa useilta osin, jotta

se olisi linjassa EU-oikeuden ja EU:n tuomioistuimen tulkintojen kanssa. Neuvoston oikeuspalvelun arvion mukaan ehdotettu tunnistamismääräys on erityisen vakava yksityiselämän suojan rajoitus ja ehdotettu sääntely hyvin mahdollisesti loukkaa laissa säätämisen vaatimusta, ydinalueen suojaaa ja suhteellisuusperiaatetta (s. 3). Jatkokirjelmässä tunnistamismääräystä koskevaa sääntelyä arvioidaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta arvioni mukaan asianmukaisesti. Kirjelmässä muun muassa todetaan, että ehdotettu sääntely kohdistuisi myös viestinnän tietosisältöihin, eikä se kaikilta osin rajoittuisi rikollisen toiminnan havaitsemiseen. Perusoikeuksien rajoittamistoimenpide ei kohdistuisi pelkästään rikoksesta epäiltyyn tai potentiaalisesti rikokseen syyllistyvään henkilöön, vaan sääntelyllä puututtaisiin niin lapsen kuin myös sivullisten ja yksityiselämän, henkilötietojen ja viestin salaisuuden suojaan (s. 6). Huomionarvoista on, että neuvoston oikeuspalvelu pitää tunnistamismääräystä ehdotetussa muodossa suhteellisuusperiaatteen vastaisena ja mahdollisesti jopa yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ydintä loukkaavana (s. 8).

Kirjelmän mukaan ehdotukseen liittyy runsaasti oikeudellista epävarmuutta siitä, pystyttäisiinkö tunnistamismääräyksen perusteella käytettävä teknologia kohdentamaan siten, ettei kansalaisten käyttämien palveluiden piirissä tapahtuva viestiliikenteen käsittely olisi riittävän kohdennettua perustuslain tai EU:n perusoikeuskirjan tulkintakäytännön valossa (s. 9).

Edellä olevan perusteella ehdotettua tunnistamismääräystä koskevaa sääntely vaikuttaa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena niin perustuslaissa turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan (PL 10 § 1 mom.) kuin luottamuksellisen viestin salaisuuden (PL 10 § 2 ja 4 mom.) kannalta. Vastaavasti sääntely vaikuttaa ongelmalliselta niin EU:n perusoikeuskirjan yksityiselämää ja henkilötietojen suojaa turvaavien 7 ja 8 artiklan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän kunnioittamista koskevan 8 artiklan kannalta. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ehdotettua tunnistamismääräystä koskevaa sääntelyä ei voida arvioni mukaan nykymuodossaan siten hyväksyä ja valtioneuvoston tulisi jatkovalmistelussa aktiivisesti toimia ehdotuksen muuttamiseksi vastaamaan perus- ja ihmisoikeuksien asettamia vaatimuksia.

Jatkokirjelmässä on nostettu esiin erikseen myös kysymys viestinnän salauksesta perusoikeuksien toteutumisen kannalta (s. 10). Neuvoston oikeuspalvelun arvion mukaan salattuihin ympäristöihin ulottuva tunnistamismääräys tarkoittaisi, että palveluntarjoajien tulisi joko luopua tehokkaasta päästä päähän -salauksesta, luoda ns. takaovia päästäkseen salattuun sisältöön tai saada pääsy sisältöön käyttäjän päätelaitteella ennen sisällön salaamista. Oikeuspalvelun mukaan viestinnän yleinen käsittely CSA-materiaalin tunnistamiseksi edellyttäisi

turvatoimenpiteiden, erityisesti päästä päähän -salauksen kieltämistä, heikentämistä tai muutoin kiertämistä, jotta kyseinen tunnistaminen olisi mahdollista. Tämä taas johtaisi vakavampaan perus- ja ihmisoikeuksien rajoitukseen ja rajoittaisi muiden oikeutettujen tavoitteiden, kuten tietoturvan varmistamista.

Valtioneuvoston jatkokirjelmässä todetaan, että mikäli CSAM-ehdotuksesta seuraisi velvoite purkaa viestinnän salausta, olisi sillä laajakantoisia ja periaatteellisia vaikutuksia luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan sekä muiden perusoikeuksien toteutumiseen verkossa (s. 10). Ehdotetulla sääntelyllä olisi tässä tapauksessa merkittäviä perusoikeusvaikutuksia, erityisesti henkilötietojen suojaan (PL 10 § 1 mom.) ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen (PL 10 § 2 ja 4 mom.) tietoverkoissa. Välillisesti tämä voisi johtaa myös sananvapauden (PL 12 § 1 mom.) kannalta ongelmalliseen tilanteeseen, jos viestintä tietoverkoissa ei täyttäisi riittäviä tietoturvallisuuden vaatimuksia.

Edellä olevan perusteella näyttäisi siltä, että huolimatta ehdotetun sääntelyn sinänsä erittäin tärkeästä ja yhteiskunnallisesti painavasta lasten suojelemiseen liittyvästä tavoitteesta, asetusehdotuksen vaikutukset eivät ehdotetussa riittävän täsmällisesti rajautuisi vain tämän tarkoituksen toteuttamiseen, vaan niillä voi olla yleisempiä tietoverkkoihin kohdistuvia ja perusoikeuksien näkökulmasta merkittävän ongelmallisia vaikutuksia. Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi myös valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta asiaa arvioiden riittävästi varmistua siitä, ettei ehdotettu sääntely johda tietoturvallisuuden yleiseen heikentymiseen tietoverkoissa.