Janne Salminen 20.9.2023

Perustuslakivaliokunta

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

Jatkokirjelmä

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston jatkokirjelmä asiassa, joka koskee Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä.

2. Valtioneuvoston mukana ehdotuksen tavoite sellaisesta oikeudellisesta kehyksestä, jonka avulla voidaan torjua ja ennaltaehkäistä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa, on tärkeä. Tavoitteeseen tulee pyrkiä keinoilla, jotka ovat tehokkaita ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Viestinnän luottamuksellisuuden suojaan ja muihin perusoikeuksiin puuttuminen tulee rajoittua vain välttämättömään ja sen tulee olla oikeasuhtaista. Sääntelyn tulisi olla riittävän selkeää, ennakoitavaa ja kohdennettua. Sen mukaan tunnistamismääräyksen on oltava kohdennettu ja käyttöönoton ei tule johtaa koko väestön ja kaikkien viestintäpalveluiden ja tietoliikenteen yleiseen ja erotuksettomaan valvontaan. Tavoitteena tulee olla, että tunnistamismääräys on mahdollisimman kohdennettu henkilöihin, jotka liittyvät lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten selvittämiseen tai joiden voidaan epäillä olleen osallisina tällaisiin rikoksiin. Sen mukaan ehdotettu sääntely ei ole tältä osin täysin ongelmatonta suhteessa perustuslaissa taattuun viestin salaisuuden suojaan. Valtioneuvosto on omana kantanaan ilmoittanut, *että se pitää tasapainoisina asetusehdotukseen tehtyjä muutoksia, joissa korostetaan ensisijaisina keinoina palveluntarjoajien velvoitteita arvioida palveluunsa liittyviä riskejä ja toteuttaa riskiä lieventäviä toimenpiteitä*. Sen mukaan on keskeistä, että ongelmaan vastataan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ensi sijassa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvilla toimenpiteillä ennen tunnistamismääräyksen kohdistamista palveluihin. Tämän vuoksi *sääntelyä olisi pyrittävä edelleen täsmentämään* sen varmistamiseksi, että se täyttää sääntelyn selkeyttä, ennakoitavuutta, välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta, perusoikeuden ydinalueen suojaa ja oikeussuojaa koskevat vaatimukset siten kuin ne ilmenevät Euroopan unionin perusoikeuskirjasta sekä EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännöstä. Valtioneuvosto katsoo, että sääntelyn tulee olla EU:n tietosuojalainsäädännön mukaista. Valtioneuvosto on todennut pitävänsä tärkeänä, että ehdotetun automatisoidun tunnistamismenettelyn suhde EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiin automatisoidusta päätöksenteosta on selvä ja että CSAM-ehdotuksessa varmistu-

taan riittävistä suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi. Ehdotetut toimet eivät saisi vaarantaa kyberturvallisuutta tai viestintä- ja tietojärjestelmien turvallisuutta. Ehdotettujen toimien tehokkuuden lisäksi tulee huolehtia siitä, ettei asetusehdotuksesta seuraa yleistä velvoitetta palveluntarjoajille purkaa viestinnän vahvaa salausta tai luopua vahvan salauksen käytöstä. Valtioneuvosto ilmoittanut muodostavansa lopullisen kantansa CSAM-ehdotukseen kokonaisarvioinnin perusteella, ottaen huomioon sääntelyn tavoitteet, lapsen edun sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet. Se tärkeänä ehdotuksen tavoitteiden ja Suomen perustuslain, Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien reunaehtojen yhteensovittamista, ja jatkaa neuvotteluissa vaikuttamista yhteensovittamisen varmistamiseksi. Valtioneuvosto on ilmoittanut painottavansa lapsen edun merkitystä, kun punnitaan ehdotuksen eri artiklojen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin.

3. Valmistelun aikana on edistytty suotuisasti niin, että ensisijaiseksi keinoksi on tullut palveluntarjoajien velvoitteet arvioida palveluunsa liittyviä riskejä ja toteuttaa riskiä lieventäviä toimenpiteitä. Neuvottelujen aikana toimeenpano- ja seurantajärjestelmän painopiste on siirtynyt toimivaltaisiin viranomaisiin, koska kansallisten viranomaisten liikkumavaraa on haluttu lisätä asetuksen toimeenpanossa. Kansallisten viranomaisten riippumattomuusvaatimuksia on jossain määrin löyhennetty. Neuvotteluissa toimenpiteisiin on lisätty myös niin sanottu listalta poistamista koskeva määräys. *Niin sanottu tunnistamismääräykseen sisältyy edelleen ehdotukseen, eikä sitä ole muokattu*.

Arviointia

4. Perustuslakivaliokunta on antanut asian käsittelyn aikaisemmassa vaiheessa valtioneuvoston kirjelmästä lausunnon PeVL 53/2022 vp.

5. Lausunto on laaja ja seikkaperäinen. Lähtökohtaisesti katson, että siinä esitetyt kannat ovat myös valtioneuvoston jatkokirjelmän valossa täysin relevantit ja toistettavissa sinänsä.

6. Asetusehdotuksella on hyväksyttävä ja erittäin painava tavoite suojata lapsia verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta. Tavoite on yhteydessä useisiin perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin

7. Yleisenä lähtökohtana valiokunta painottaa näissä yhteyksissä, ja on tehnyt niin tässäkin asiassa annetussa lausunnossa, sitä, kuinka keskeistä on, että Euroopan unionin oikeuden asetusehdotukset pysyvät olemassa olevien perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden puitteissa (PeVL 13/2017 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp). Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta unionin lainsäädännön valmistelussa.

8. Yhdessä edellisen valtioneuvon kirjelmän kanssa asiassa on mielestäni valtioneuvoston puolelta tuotettu valiokunnan tarkasteluun sekä ehdotuksen suhdetta perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin avaava selvitys. Nyt käsillä olevassa muistiossa on myös avattu ehdotuksen suhdetta erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, minkä puutteeseen perustuslakivaliokunta edellisellä kerralla kiinnitti huomiota.

9. Mainitun, tätä asiaa koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 53/2022 vp keskeinen ja kriittinen kärki on kohdistunut nimenomaan tunnistamismääräykseen. Valiokunta on todennut, että ehdotuksen mukaista tunnistamismääräystä (7 artikla) ei ole rajattu tiettyihin henkilöihin, minkä vuoksi sen soveltaminen voi siten muodostua laajaksi ja yksilöimättömäksi todeten, että asetuksessa edellytetyt toimenpiteet erilaisissa palveluissa voivat olla eri tavoin toteutettavia viestimuodosta riippuen. Se puolestaan voi vaikuttaa siihen, millaiseksi tunnistamismääräyksen perusteella syntyvien virheellisten osumien määrä muodostuu. Valiokunta on viitaten perustuslain 10.4 §:ää koskevaan käytäntöönsä viitaten tuonut esiin, että luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusperusteet ovat kiinnittyneet konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn, mistä ei nyt olisi ilmeisesti kysymys. Tältä pohjalta valiokunta on todennut, että asetusehdotuksesta saatavilla olevien tietojen perusteella sääntely ei vaikuta ongelmattomalta perustuslain 10.4 §:n kannalta.

10. Valtioneuvosto kirjelmän perusteella neuvotteluissa juuri tunnistamismääräykseen ei varsinaisesti ole saatu edistettyä muutoksia.

11. Siten ehdotukseen sisältyisivät edelleen perustuslakivaliokunnan aikaisemmin ongelmallisina pitämät seikat, ja lausunnossa identifioitu keskeisin valtiosääntöongelma on jäljellä. Säädös ehdotuksen muutos niin, että ensisijaiseksi keinoksi on tullut palveluntarjoajien velvoitteet arvioida palveluunsa liittyviä riskejä ja toteuttaa riskiä lieventäviä toimenpiteitä on tosin oman käsitykseni mukaan jossain määrin muutenkin muuttanut painopistettä, mikä vaikuttaa myös tunnistamismääräyksen arviointiin toimenpiteenä ja toimenpiteen suhteellisuuden arviointiin.

12. Nyt kun valtioneuvoston kirjelmään on lisätty myös ehdotusta Euroopan unionin perusoikeuskirjasta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta käsin tarkastelevaa sisältöä, tulee ilmeiseksi, että itse asiassa, että esimerkiksi unionin oikeuden vaatimukset tässä kohdin ovat samansuuntaiset Suomen perustuslain vaatimusten kanssa.

13. Kuten jo asian aikaisemmassa käsittely-yhteydessä on todettu, vastaavia tapauksia ei ole suoraan tunnistettavissa aikaisemmista Suomen perustuslain, Euroopan unionin oikeuden piiristä tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamistilanteista. Tämä ennakkotapausluonteisuus tämän sääntelyn yhteydessä on tuotu selvästi esiin.

14. Vaikuttaa siltä, että esimerkiksi viitaten Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (esim. kirjelmässä mainittu La Quadrature du Net -tapaus, C-511/18, C-512/18, C-520/18) nyt ehdotettu tunnistamismääräys-tilanne tarkoittaisi ongelmallista rajoitusta perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikloissa turvattuihin oikeuksiin. On epäselvää, onko sääntely riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista myös unionioikeuteen sisältyvän lailla säätämisvaatimuksen kannalta. Kahdenväliseen viestintään puuttuessaan tässä mennään myös viestisalaisuuden piiriin. Suhteellisuusperiaatteen kannalta lisäksi edelleen ongelmallista se, että palveluntarjoajilla olisi yleinen velvoitetta, joka voisi tarkoittaa käytännössä kaikkien viestien kohdentamattomaan valvontaan täysin riippumatta siitä, onko henkilön viestillä yhteyttä mihinkään rikolliseen. Suhteellisuusperiaatteen kannalta tilanne on vielä kriittisempi, jos tällainen valvonta koskee myös viestin sisältöä. Ehdotus ei tällaisenaan ole myöskään välttämättä yhteensopiva Euroopan unionin tietosuojalainsäädännön kanssa mukaista. Tässä on kysymys myös pitkälti automatisoidusta tunnistamismenettelystä ja myös tarpeesta informoida rekisteröityjä.

15. Tämä arvio unioninoikeuden sisällöstä on periaatteessa yhdensuuntainen perustuslakivaliokunnan perustuslain 10.4 §:n sisällöstä tekemän tulkinnan kanssa, koska siinä on katsottu, että perustuslain 10.4 §:n säännöksestä ja lisäksi yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvasta välttämättömyysvaatimuksesta johtuu, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen tulee olla kohdennettua ja rajattua (PeVL 35/2018 vp) ja että perustuslain 10.4 § ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa (PeVM 4/2018 vp). Oma lukunsa on se, että tunnistamismääräyksen toteuttaminen tarkoittaa osoittaa palveluntarjoajille, siis yksityisille, sellaisen tehtävän, joka tarkoittaa nimenomaista yksityisen perusoikeuksiin puuttumista tavalla, joka sisältää melkoista harkintavaltaa. Kun otetaan huomioon, että viranomaisillakaan ei käsittääkseni ole tällä hetkellä tällaista tehtävää, on mielestäni aiheellista, että jatkokirjelmässä nostetaan esiin sääntelyn problematiikkaa myös perustuslain 124 §:n kannalta, vaikka sen soveltuvuus ei olekaan yksiselitteistä tässä.

16. Näillä perusteilla arvioin nyt käsittelyssä olevan jatkokirjelmän osalta, että perustuslakivaliokunta sinänsä voi yhtyä valtioneuvoston kantaan ja toistaa jo aikaisemmassa lausunnossaan erityisesti tunnistamismenettelystä esittämänsä kannan, jota jatkokirjelmässä esitetty on vahvistanut. Perustuslain 10.4 §:n säännös ja sen vakiintunut tulkinta edellyttäisivät tunnistamismääräykseltä tarkkarajaisuutta ja selkeää kohdentamista nimenomaan lainsäädännössä. Myös esimerkiksi Euroopan unionin oikeus vaikuttaisi edellyttävään samaa.