OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Niklas Vainio

Lausunto
3.10.2023

Suuren valiokunnan työjaostolle

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 19/2023 vp

Valtioneuvosto on antanut otsikon asiassa U-jatkokirjeen ns. CSAM-asetusta koskevien neuvottelujen etenemisestä. Aiemmassa vaiheessa asiaa on arvioitu hallintovaliokunnassa (HaVL 27/2022 vp) ja perustuslakivaliokunnassa (PeVL 53/2022 vp). U-jatkokirjeestä ovat antaneet lausunnon hallintovaliokunta (HaVL 8/2023 vp) ja liikenne- ja viestintävaliokunta (LiVL 5/2023 vp).

U-jatkokirjeen mukaan valtioneuvosto pitää tärkeänä muun muassa ehdotuksen tavoitetta muodostaa selkeä ja sitova oikeudellinen kehys, jonka avulla voidaan torjua ja ennaltaehkäistä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa. Myös hallintovaliokunta, perustuslakivaliokunta ja liikenne- ja viestintävaliokunta ovat pitäneet asetusehdotuksen tavoitteita tärkeänä. Hallintovaliokunta lisäksi piti tärkeänä, että ehdotetun sääntelyn suhde muuhun EU:n lainsäädäntöön on selkeä paitsi palveluntarjoajien myös muiden sen soveltajien ja palveluiden käyttäjien kannalta. Ehdotetun lainsäädännön suhdetta tietosuoja-asetukseen tuli myös selkiyttää neuvotteluiden kuluessa (HaVL 27/2022 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 53/2022 vp) todettiin (kohta 5), että valiokunta on painottanut yleisesti sen varmistamista, että EU-oikeuden asetusehdotukset pysyvät olemassa olevien perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden puitteissa. Valiokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet

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

ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa. Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa.

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta arvioi asetusehdotukseen sisältyvää tunnistamismääräystä koskevaa 7 artiklaa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston tavoin huomiota siihen, että ehdotuksen mukaisia tunnistamismääräyksiä ei ole rajattu tiettyihin henkilöihin. Sääntelyn soveltaminen voi siten muodostua varsin laajaksi ja yksilöimättömäksi. Valiokunta toteaa myös, että asetuksessa edellytetyt toimenpiteet erilaisissa palveluissa lienevät eri tavoin toteutettavia viestimuodosta riippuen, millä voi olla vaikutusta esimerkiksi tunnistamismääräyksen perusteella syntyvien virheellisten osumien määrään.

Perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan (kohta 10) perustuslain 10 §:n 4 momenttia koskevaan tulkintakäytäntöönsä, jossa luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusperusteet ovat kiinnittyneet konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn. Valiokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu sääntely koskee kuitenkin myös sellaisia tilanteita, joissa ei ole kyse konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä.

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta toteaa (kohta 12) käsityksensä, jonka mukaan asetusehdotuksesta nyt saatavilla olevien tietojen perusteella sääntely ei vaikuta ongelmattomalta perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta. Valiokunta toteaa valtioneuvoston lailla, että neuvotteluissa tulee tarkemmin selvittää asetuksen vaikutuksia perusoikeuksiin ja muuhun perustuslain sääntelyyn. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että asetusta tulee jatkovalmistelussa arvioida myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä näiden tulkintakäytännön kannalta.

U-kirjeen antamisen jälkeen neuvoston oikeuspalvelu on antanut tunnistamismääräystä koskevan lausunnon. Lausunnossa arvioidaan sääntelyä siltä osin kuin se kohdistuisi kahdenväliseen viestintään, jota koskee luottamuksellisen viestin suoja. Oikeuspalvelun lausunnon keskeiset havainnot voidaan tiivistää seuraavasti:

1. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö (muun muassa *La Quadrature du Net* –tapaus, C-511/18, C-512/18, C-520/18) huomioon ottaen ehdotetussa sääntelyssä on kyse erittäin merkittävästä rajoituksesta perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikloissa turvattuihin oikeuksiin.

2. Oikeuspalvelu kyseenalaistaa sen, onko ehdotettu sääntely riittävän selkeää, tarkkaa ja kattavaa, että se täyttää perusoikeuskirjan edellytyksen, jonka mukaan perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain lailla. Hyvin yleisluontoiseksi jää esimerkiksi edellytys, jonka mukaan palveluntarjoajan on käytettävä ”riittävän luotettavia tunnistamisteknologioita” (7 artiklan 8 kohta), jolloin perusoikeusrajoituksen laajuus ja kohdentuminen jäisi hyvin suurelta osin riippuvaiseksi palveluntarjoajan tai määräyksen antavan viranomaisen harkinnasta.

3. Kahdenvälisen viestinnän yleistä valvontaa, jos sääntely sellaisen sallii, on luultavasti pidettävä puuttumisena viestintäsalaisuuden olennaiseen sisältöön.

4. Suhteellisuusperiaatteen vastaisena olisi luultavasti pidettävä palveluntarjoajalle asetettua velvoitetta, joka johtaa yleiseen ja erittelemättömään viestien valvontaan ja jonka piiriin kuuluisivat erotuksetta kaikki kyseistä palvelua käyttävät henkilöt riippumatta siitä, onko heillä mitään suoraa tai epäsuoraa yhteyttä rikolliseen tekoon.

5. Suhteellisuusperiaatteen kannalta olisi erittäin ongelmallista myöskin valvonnan kohdistuminen viestinnän sisältöön pelkkien metatietojen sijasta.

Neuvoston oikeuspalvelun mukaan jos kahdenvälistä viestintää koskeva tunnistamismääräys pidetään säädöksessä mukana, sääntelyä tulisi muuttaa siten, että se on kohdennettua henkilöihin, jotka liittyvät lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten selvittämiseen tai joiden voidaan epäillä olleen osallisina tällaisiin rikoksiin. Lisäksi tunnistamismääräyksen antamisen perusteista, toteutuksessa käytettävästä teknologiasta ja oikeusturvasta tulisi säätää tarkemmin ja konkreettisemmin.

Komissio on vastannut oikeuspalvelun lausuntoon omalla muistiollaan. Muistiossa muun muassa katsotaan, että ehdotettua sääntelyä voi pitää kohdennettuna.

Oikeusministeriö katsoo neuvoston oikeuspalvelun tavoin, että sääntelyyn sen ehdotetussa muodossa ei sisälly säädösperustaista rajausta, joka kohdentaisi tunnistamismääräyksen käyttöä, vaan tunnistamismääräys koskee käytännössä kaikkia palvelun käyttäjiä riippumatta siitä, liittyvätkö he lapsiin kohdistu-

vien seksuaalirikosten selvittämiseen tai voidaanko heidän epäillä olleen osallisina tällaisiin rikoksiin. 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 totesi erikseen, että perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp, s. 7—8).

Liikenne- ja viestintävaliokunta suhtautuu lausunnossaan (LiVL 5/2023 vp) ”erittäin kriittisesti mahdolliseen viestinnän yleisen valvonnan mahdollistamiseen myös sellaisissa tilanteissa, joissa yleinen valvonta ei koske koko väestöä tai kaikkia mahdollisia viestintäpalveluita”. Hallintovaliokunnan lausunnon (HaVL 8/2023 vp) mukaan ”valiokunta pitää tärkeänä, että tunnistamismääräyksen antamisen edellytyksistä säädetään riittävän tarkkarajaisesti. Valiokunta toteaa selvyyden vuoksi, että viranomaisen antama tunnistamismääräys voidaan kohdentaa asetuksessa säädettävin edellytyksin palveluntarjoajaan, ei palvelua käyttäviin henkilöihin.” Oikeusministeriön käsitys on, että perustuslain ja perusoikeuskirjan oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysvaatimukset edellyttävät, että viestintäsalaisuuteen puuttuminen kohdennetaan huomattavasti tarkkarajaisemmin kuin pelkän palveluntarjoajan perusteella.

Neuvoston oikeuspalvelun lausunnossa on nostettu esiin perus- ja ihmisoikeuksien suojaan liittyvien näkökohtien ohella se, että ehdotettu tunnistamismääräystä koskeva sääntely tarkoittaa merkittäviä rajoituksia henkilötietojen suojaan. Myös nämä oikeuspalvelun huomiot liittyvät keskeisesti siihen, että ehdotuksen perusteella myös muiden kuin rikokseen liittyvien henkilöiden tietosuojaan kohdistuisi rajoituksia. Kuten valtioneuvoston kannasta ilmenee, sääntelyn tulee olla EU:n tietosuojalainsäädännön mukaista. Tunnistamismääräyksen osalta keskeisintä on ehdotetun automatisoidun tunnistamismenettelyn suhde EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiin automatisoidusta päätöksenteosta, ja Suomi on myös pyrkinyt tältä osin vaikuttamaan sääntelyn selkeyteen. Ottaen huomioon menettelyn vaikutukset rekisteröityihin, on joka tapauksessa tärkeää, että ehdotuksessa varmistutaan riittävistä suojatoimista

rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi. Suojatoimien osalta erityisesti rekisteröidyn informointi on keskeistä, jotta rekisteröidyt pystyvät tosiasiallisesti käyttämään oikeuksiaan.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota viestinnän salauksen merkitykseen yksityiselämän suojan ja luottamuksellisen viestin suojan kannalta. Mikäli ehdotuksesta seuraisi velvoite purkaa viestinnän salausta, olisi sillä laajakantoisia ja periaatteellisia vaikutuksia luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan sekä muiden perusoikeuksien toteutumiseen verkossa. Vahva salaus on merkityksellinen perusoikeuksien, kuten sananvapauden, yksityisyyden suojan ja tietosuojan, suojaamisessa. U-jatkokirjeessä todetaankin valtioneuvoston kantana, että tulee huolehtia siitä, ettei asetusehdotuksesta seuraa yleistä velvoitetta palveluntarjoajille purkaa viestinnän vahvaa salausta tai luopua vahvan salauksen käytöstä. Liikenne- ja viestintävaliokunta suhtautui ”erittäin kriittisesti siihen, että sääntely näyttää käytännössä edellyttävän vahvan salauksen käytön rajoittamista, mikä heikentäisi viestinnän ja viestintään liittyvien palvelujen tietoturvan tasoa.”

Arvioinnissa on otettava huomioon myös perustuslain 124 §, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä ei ole mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179). Tunnistamismääräyksen toteuttaminen merkitsee merkittävää perusoikeuksiin puuttumista. Koska tunnistamismääräyksen toteuttamisessa käytettäviä teknologioita ei ehdoteta säädeltäväksi tarkemmin, asetus jättäisi palveluntarjoajalle merkittävän harkintavallan rajoituksen laajuudesta. Ehdotuksessa annetaan palveluntarjoajille perusoikeutena turvattuun yksityiselämän suojaan ja viestin salaisuuteen puuttuvia tehtäviä, jollaisia ei tällä hetkellä ole viranomaisillakaan (esim. PeVM 4/2018 vp).

U-jatkokirjeessä valtioneuvosto katsoo, että ehdotetun sääntelyn tulisi olla riittävän selkeää, ennakoitavaa ja kohdennettua. 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.

Oikeusministeriö korostaa, että neuvotteluissa tulee pyrkiä varmistamaan tunnistamismääräyksen tarkkarajainen kohdentaminen nimenomaan säädösperustaisesti.