Prof. Sakari Melander
10.10.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **U-kirjelmä (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) ja siihen liittyvä **U-jatkokirjelmä (UJ) 19/2023 vp**

Yleistä

Euroopan komissio 11.5.2022 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (jäljempänä asetusehdotus) lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi (COM(2022) 209 final). Valtioneuvosto on antanut ehdotuksesta U-kirjelmän 69/2023 vp. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut U-kirjelmän johdosta lausunnon PeVL 53/2022 vp.

Valtioneuvosto on antanut asetusehdotuksen johdosta U-jatkokirjelmän 19/2023 vp. U-jatkokirjelmässä (s. 1) esitetyn mukaan asetusehdotusta koskevat neuvottelut ovat edenneet hitaasti, mutta puheenjohtajavaltion tavoitteena on kuitenkin saavuttaa asiasta neuvoston yleisnäkemys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 28.9.2023. U-jatkokirjelmässä selostetaan myös neuvoston oikeuspalvelun asetusehdotuksesta antaman lausunnon sisältöä. Neuvoston oikeuspalvelu on lausunnossaan (neuvoston asiakirja 8787/23) pitänyt asetusehdotusta laajasti ongelmallisena ja katsonut asetusehdotuksen tunnistamismääräystä koskevan sääntelyn merkitsevän vakavaa yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan rajoitusta. Komission oikeuspalvelu on jakanut jäsenvaltioille oman lausuntonsa, jossa esitetty arvio poikkeaa neuvoston oikeuspalvelun arviosta.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Asetusehdotuksen tavoite

1. Asetusehdotuksen tavoitteena on muodostaa yhdenmukainen ja jäsenvaltioita velvoittava oikeudellinen kehys, jolla voidaan torjua ja ennaltaehkäistä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa (U-kirjelmä, s. 3). Komission ehdotuksen (COM(2022) 209 final, s. 2) mukaan jäsenvaltioissa toteutetut vapaaehtoiset asiaa koskevat toimet eivät ole olleet riittäviä.

2. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on asetusehdotuksesta annettua U-kirjelmää koskeneessa lausunnossaan katsonut, että asetusehdotuksella on selvästi hyväksyttävä ja erittäin painava tavoite suojata lapsia verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta. Tavoite on valiokunnan mukaan yhteydessä useisiin perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin. Valiokunnan mukaan on erittäin tärkeää, että verkossa tapahtuvaan lapsiin kohdistuvaan seksuaaliväkivaltaan pyritään puuttumaan tehokkaasti (PeVL 53/2022 vp, 2 kohta). Lisäksi voidaan todeta, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia koskevalla sääntelyllä on katsottu olevan ennen muuta lapsen suojaamiseen liittyvät erittäin painavat tavoitteet, minkä lisäksi Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, kuten Istanbulin sopimuksen, Lanzaroten sopimuksen ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen, keskeisiin tarkoituksiin kuuluu muun ohessa lasten suojelu seksuaaliselta väkivallalta, riistolta ja hyväksikäytöltä (PeVL 20/2022 vp, 8 kohta). Näihin sopimuksiin sisältyy myös ennaltaehkäiseviä toimia koskevia velvoitteita. Esimerkiksi Lanzaroten sopimuksen 8(2) artiklan mukaan kukin sopijapuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädäntö- tai muihin toimenpiteisiin ehkäistäkseen tai kieltääkseen sellaisen materiaalin jakamisen, jossa mainostetaan kyseisen sopimuksen perusteella kriminalisoituja rikoksia.

3. Myös EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia on pidetty erittäin vakavina rikoksina. Yleisesti vakavien rikosten, kuten terrorismin, torjumista on EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä pidetty unionin yleisen edun mukaisena tavoitteena (esim. yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12, Digital Rights Ireland [GC], EU:C:2014:238, 42 kohta). Lisäksi EU-tuomioistuin on ratkaisukäytännössään nimenomaisesti katsonut, että lasten seksuaalinen hyväksikäyttö ja lapsipornografia ovat luonteeltaan kiistatta hyvin vakavia rikoksia (C-817/19, Ligue des droits humains [GC], EU:C:2022:481, 149 kohta). EU-tuomioistuin on lisäksi katsonut, että EU:n perusoikeuskirjan yksityiselämän ja perhe-elämän suojaa koskevasta 7 artiklasta, henkilökohtaista koskemattomuutta koskevasta 3 artiklasta ja kidutuksen sekä epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kieltoa koskevasta 4 artiklasta voi seurata positiivinen toimintavelvoite etenkin lapsiin ja nuoriin kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi (yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, La Quadrature du Net [GC], EU:C:2020:791, 126 kohta). Näin sekä perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä unionioikeuden kannalta voidaan pitää selvänä, että asetusehdotukselle on esitettävissä selvästi hyväksyttävä ja erittäin painava tavoite.

Asetusehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

4. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on EU:n asetusehdotuksia arvioidessaan vakiintuneesti painottanut sen varmistamista, että asetusehdotukset pysyvät olemassa olevien perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden puitteissa (esim. PeVL 53/2022 vp, 5 kohta ja PeVL 13/2017 vp, s. 5 ja PeVL 53/2022 vp, 5 kohta). Valiokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (esim. PeVL 53/2022 vp, 5 kohta, PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5–6). Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain

tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 53/2022 vp, 5 kohta, PeVL 23/2018 vp, s. 4 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6). Valiokunta on korostanut näitä lähtökohtia käsiteltävänä olevaa asetusehdotusta koskevaa U-kirjelmää arvioidessaan (PeVL 53/2022 vp, 5 kohta) ja niitä on edelleen, asetusehdotuksen ollessa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta huomattavan merkittävä, syytä korostaa.

5. Käsiteltävänä olevaan U-jatkokirjelmään sisältyy suhteellisen kattava jakso (s. 4–10), jossa asetusehdotusta arvioidaan perustuslain, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön, EU:n perusoikeuskirjan sekä EU-tuomioistuimen asian kannalta merkityksellisen ratkaisukäytännön kannalta. Tässä suhteessa jatkokirjelmässä on otettu huomioon asetusehdotusta koskevaa U-kirjelmää koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa tehty huomio siitä, että asetusehdotuksen sääntelyä ei U-kirjelmässä juuri tarkasteltu EU:n perusoikeuskirjan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta (PeVL 53/2022 vp, 6 kohta).

6. Asetusehdotus on merkityksellinen useiden perusoikeuksien kannalta. Asetusehdotusta koskevassa U-kirjelmässä (s. 13–24) ja U-jatkokirjelmässä (s. 4–10) on tehty näistä selkoa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt U-kirjelmän sanottua arviointia pääosin asianmukaisena (PeVL 53/2022 vp, 6 kohta). Samoin nähdäkseni U-jatkokirjelmässä toteutettu asetusehdotuksen arviointia suhteessa perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeusvelvollisuuksiin koskeva jakso on pääosin asianmukainen.

Asetusehdotuksen selkeys

7. Asetusehdotuksessa säädettäisiin palveluntarjoajiin kohdistuvista velvollisuuksista, kuten riskinarviointi- ja raportointivelvoitteesta, sekä palveluntarjoajille annettavista tunnistamis-, poistamis- ja estomääräyksistä. Sääntely kohdistuu säilytyspalveluja ja henkilöiden välisiä viestintäpalveluja EU:ssa tarjoaviin tahoihin, sovelluskauppoihin ja internetyhteyspalvelujen tarjoajiin (ks. myös PeVL 53/2022 vp, 4 kohta). U-jatkokirjelmän (s. 4) mukaan asetusehdotukseen on lisätty uutena velvoitteena listaltapoistomääräys. Kuten perustuslakivaliokunta on asetusehdotuksen aiemmassa käsittelyvaiheessa todennut, asetusehdotus muodostaa varsin laajan ja monimutkaisen sääntelykokonaisuuden (PeVL 53/2022 vp, 4 kohta). U-jatkokirjelmästä ei käy ilmi, että asetusehdotuksen sääntelyä olisi sanottavasti pyritty selkiyttämään. Koska kysymys on usean perusoikeuden kannalta merkityksellisestä sääntelystä ja koska kysymys on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavasta asetuksesta, asetuksen sääntelyä olisi syytä pyrkiä selkiyttämään ja yksinkertaistamaan.

Tunnistamismääräyksen ala ja kohdentuminen

8. U-kirjelmässä (s. 13) on todettu, että asetusehdotuksessa on kysymys periaatteelliselta merkitykseltään huomattavasta lainsäädännöstä, jonka voi katsoa muodostavan uudenlaisia jopa ennakkotapausluonteisia piirteitä, joita ei ole arvioitu perustuslakivaliokunnan käytännössä ja joista ei myöskään ole EU-tuomioistuimen suoraan soveltuvaa ratkaisukäytäntöä. U-jatkokirjelmässä (s. 3) todetun mukaisesti neuvoston oikeuspalvelu on katsonut tunnistamismääräyksen olevan vakava yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan rajoitus ja sen mukaan asetusehdotuksen sääntely hyvin mahdollisesti loukkaa lailla säätämisen vaatimusta, ydinalueen suojaa ja suhteellisuusperiaatetta. Komission oikeuspalvelu sen sijaan on U-jatkokirjelmän (s. 3) mukaan jakanut

jäsenvaltioille lausunnon, jossa se on hyvin eri linjoilla neuvoston oikeuspalvelun kanssa. Lisäksi on huomattava, että Euroopan tietosuojaneuvosto ja Euroopan tietosuojavaltuutettu ovat antaneet asetusehdotuksesta yhteisen lausunnon, jossa on kiinnitetty vakavaa huolta siihen, ovatko suunniteltu puuttumien ja perusoikeuksien suojelun rajoitukset oikeasuhtaisia yksityisyyden ja henkilötietojen suojan kannalta (Euroopan tietosuojaneuvoston ja Euroopan tietosuojavaltuutetun yhteinen lausunto 4/2022 ehdotuksesta asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä. Annettu 28. heinäkuuta 2022). Edellä todetut asetusehdotusta koskevat vakavat sen perusoikeuksiin puuttuvaa luonnetta koskevat huomiot puoltavat sitä, että asetusehdotuksen jatkovalmistelussa on kiinnitettävä korostunutta huomiota asetusehdotuksen suhteeseen perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, EU:n perusoikeuskirjasta seuraaviin vaatimuksiin sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen asiaan liittyvään ratkaisukäytäntöön.

9. Perustuslain (731/1999) kannalta asetusehdotuksessa on keskeisimmin kysymys perustuslain 10 §:ssä turvatusta luottamuksellisen viestin suojasta. Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelimen ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Asetusehdotuksen 7 ja 8 artiklassa tarkoitettua tunnistamismääräystä koskevaa sääntelyä on arvioitava ennen muuta luottamuksellisen viestin suojan kannalta. Tässä suhteessa merkityksellinen on myös asetusehdotuksen 10 artikla, joka sisältää palveluntarjoajiin kohdistuvan teknologioita ja suojatoimiva koskevan velvoitteen.

10. Sinänsä on huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään pitänyt törkeää lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä ja lapsen houkuttelemista seksuaalisiin tarkoituksiin perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuna yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavana rikoksena (PeVL 36/2002 vp, s. 4/II, PeVL 32/2013 vp, s. 5/I ja PeVL 53/2022 vp, 7 kohta). Asetusehdotuksessa on kysymys lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten torjumisesta ja ennaltaehkäisystä. Rikoslain (RL, 39/1889) 20 luvussa säädetään kattavasti lapsiin kohdistuvista seksuaalirikoksista: lapsenraiskaus (RL 20:12), törkeä lapsenraiskaus (RL 20:13), seksuaalinen kajoaminen lapseen (RL 20:14), törkeä seksuaalinen kajoaminen lapseen (RL 20:15), lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö (RL 20:17), lapsen houkutteleminen seksuaalisiin tarkoituksiin (RL 20:18), lasta seksuaalisesti esittävän kuvan levittäminen (RL 20:19), törkeä lasta seksuaalisesti esittävän kuvan levittäminen (RL 20:20), lasta seksuaalisesti esittävän kuvan hallussapito (RL 20:21) ja lasta seksuaalisesti esittävän esityksen seuraaminen (RL 20:22). Koska näiden rikosten kohteena ovat erityisen haavoittuvassa asemassa olevat yksilöt, lapset, ja koska lasten rikosoikeudelliselle suojaamiselle on erityisen painavat valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävät perusteet, saattaisi nähdäkseni olla perusteita pitää edellä mainittuja tekoja perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuina yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavina rikoksina. On kuitenkin huomattava, että asetusehdotus vaikuttaa kattavan myös muuta kuin lapseen kohdistuvaksi seksuaalirikokseksi direktiivin 2011/93/EU (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/93/EU lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta) 3–7 artiklassa tarkoitettuja tekoja (ks. myös U-jatkokirjelmä, s. 6, jonka mukaan asetusehdotus ei kaikilta osin rajoittuisi rikollisen toiminnan havaitsemiseen; ks. myös neuvoston asiakirja 8787/23, 31–32 kohta).

11. Perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytännössä perustuslain 10 §:n 4 momenttiin nykyisin sisältyvää rajoituslauseketta on tulkittu johdonmukaisesti siten, että siinä tarkoitettuna

rikoksen tutkintana pidetään sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä edennyt teon asteelle (ks. esim. PeVL 2/1996 vp, s. 2/I, PeVL 5/1999 vp, s. 3/I ja PeVM 4/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa katsonut, että asetusehdotuksen sääntely koskee myös sellaisia tilanteita, joissa ei ole kysymys konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä (PeVL 53/2022 vp, 10 kohta). Asetusehdotuksessa tarkoitetussa tunnistamismääräyksessä olisi kysymys viranomaisen tietyin edellytyksin antamasta palveluntarjoajalle kohdistetusta määräyksestä, jolla palveluntarjoaja velvoitettaisiin toteuttamaan toimenpiteitä lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan tunnistamiseksi tietyssä palvelussa. Näistä toimenpiteistä säädettäisiin asetusehdotuksen teknologioita ja suojatoimia koskevassa 10 artiklassa. Selvää nähdäkseni on, että asetusehdotuksessa tarkoitetun tunnistamismääräyksen antamisessa ei välttämättä ole kysymys konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta toteutettavasta toimenpiteestä. Asetusehdotuksen sääntely ei näin vaikuta lainkaan ongelmattomalta perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta (ks. myös PeVL 53/2022 vp, 12 kohta). U-jatkokirjelmässä ei selosteta sellaisia asetusehdotuksen tunnistamismääräystä koskevaa 7 artiklaa koskevia muutoksia, jotka antaisivat aiheen arvioida asiaa perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta toisin kuin mitä perustuslakivaliokunnan lausunnossa 53/2022 vp (12 kohta) on tehty.

12. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut perustuslain 10 §:n 4 momenttiin sisältyvästä ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvasta välttämättömyysvaatimuksesta seuraavan, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen tulee olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua (PeVL 35/2018 vp, s. 12 ja PeVL 36/2018 vp, s. 12). Valiokunta on katsonut, että perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp, s. 8; ks. myös PeVL 53/2022 vp, 11 kohta). EU-tuomioistuimen tietojen säilyttämistä koskevassa ratkaisukäytännössä on katsottu, että esimerkiksi liikenne- ja paikkatietojen automaattisesta analysoinnista seuraava puuttuminen on erityisen vakavaa, koska se kattaa yleisesti ja erotuksetta viestivälineitä käyttävien henkilöiden tiedot. EU-tuomioistuin on katsonut, että tällainen liikenne- ja paikkatietojen yleisesti ja erotuksetta tapahtuva tietojen säilyttäminen on oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta mahdollista vain tilanteissa, joissa jäsenvaltion kansalliseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka ja säilyttämisen kesto on rajattava täysin välttämättömään (yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, La Quadrature du Net [GC], EU:C:2020:791, 174 ja 177 kohta). EU-tuomioistuin on sen sijaan pitänyt liikenne- ja paikkatietojen kohdennettua säilyttämistä mahdollisena vakavan rikollisuuden torjumiseksi edellyttäen, että säilyttäminen on tietoryhmien, viestintävälineiden, henkilöiden ja aiotun säilyttämisen keston suhteen rajattu täysin välttämättömään (yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, La Quadrature du Net [GC], EU:C:2020:791, 147 kohta). EU-tuomioistuin on ratkaisukäytännössään myös katsonut, että mahdolliset vaikeudet määritellä kohdennetun tietojen säilyttämisen edellytykset eivät voi oikeuttaa liikenne- ja paikkatietojen yleisesti ja erotuksetta tapahtuvaan säilyttämiseen (yhdistetyt asiat C-793/19 ja C-794/19, SpaceNet AG [GC], EU:C:2022:702, 113 kohta). U-jatkokirjelmässäkin (s. 8) todetun mukaan EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö koskee ennen muuta tiettyjen tietojen tai tietoluokkien säilyttämisvelvoitteita eikä se ole näin välttämättä suoraan merkityksellistä käsiteltävänä olevan asetusehdotuksen kannalta. On kuitenkin huomattava, että neuvoston oikeuspalvelu on perustanut asetusehdotusta koskevan analyysinsä pitkälti edellä mainitulle EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännölle.

13. Asetusehdotuksessa tarkoitetussa tunnistamismääräyksessä on kysymys riskiarvioon perustuvasta palveluntarjoajaan kohdistetusta velvoitteesta, jolla palveluntarjoaja velvoitettaisiin

toteuttamaan palvelussaan asetuksen mukaisia toimenpiteitä verkkovälitteisen lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan tunnistamiseksi. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on puuttua laajasti tietoverkon välityksellä tapahtuvaan lapsen fyysiseen ja henkiseen seksuaaliseen hyväksikäyttöön ja lapsen houkuttelemiseen seksuaalisiin tarkoituksiin (grooming). Tunnistamismääräys kohdistuisi tiettyyn palveluun, ei tiettyä palvelua käyttävään henkilöön. U-jatkokirjelmän (s. 6) mukaan asetusehdotuksen sääntely kohdistuisi La Quadrature du Net -tapauksesta poiketen myös viestinnän sisältötietoihin eikä se myöskään kaikilta osin rajoittuisi rikollisen toiminnan havaitsemiseen (ks. myös edellä kohta 10). U-jatkokirjelmän (s. 2) mukaan valtioneuvoston kanta on, että tunnistamismääräyksen on oltava kohdennettu ja sen käyttöönoton ei tule johtaa koko väestön ja kaikkien viestintäpalveluiden ja tietoliikenteen yleiseen ja erotuksettomaan valvontaan. Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa olisi nähdäkseni syytä kiinnittää huomiota siihen, että asetus ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa (PeVM 4/2018 vp, s. 8; ks. myös PeVL 53/2022 vp, 11 kohta) ja että asetusehdotuksessa tarkoitetun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen tulee olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua (PeVL 35/2018 vp, s. 12 ja PeVL 36/2018 vp, s. 12).

14. Erityisen ongelmallisena edellä mainitussa suhteessa voidaan pitää asetusehdotuksen 7(7) artiklassa tarkoitettua lapsen houkuttelua seksuaalisiin tarkoituksiin koskevaa tunnistamismääräystä. Sanotun asetuksen kohdan mukaan lapsen houkuttelua seksuaalisiin tarkoituksiin koskevia tunnistamismääräyksiä sovelletaan henkilöiden väliseen viestintään vain, jos toinen käyttäjistä on lapsikäyttäjä. Lapsen houkuttelua seksuaalisiin tarkoituksiin koskevien tekojen ennaltaehkäisemiselle on sinänsä esitettävissä varsin painavat lasten suojaamiseen liittyvät perusteet. Toisaalta on huomattava, että tällainen tunnistamismääräys kattaisi yksityisiä keskusteluita, joissa toinen osapuoli on alaikäinen (U-jatkokirjelmä, s. 9). Näin on huomattava, että ehdotus puuttuisi myös verkkoympäristössä keskusteluja käyvien lasten luottamuksellisen viestin suojaan varsin konkreettisella tavalla, koska kysymys olisi myös viestin sisältöön kohdistuvasta toimenpiteestä. Yleisemminkin asetusehdotuksen tarkoittama perusoikeuksien rajoitus kohdistuisi myös sivullisiin (U-jatkokirjelmä, s. 9). Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa sen sisältämien velvoitteiden oikeasuhtaisuuteen ja välttämättömyyteen on syytä kiinnittää vielä korostunutta huomiota. Erityisesti huomiota olisi kiinnitettävä lapsen oikeuksiin.

Tunnistamismääräystä koskevan sääntelyn tarkkarajaisuus ja täsmällisyys

15. Perustuslakivaliokunta on korostanut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä perustuslain 10 §:n 4 momenttia tulkittaessa. Näistä muun ohessa seuraa, että sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota (PeVL 35/2018 vp, s. 15). EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on myös katsottu, että EU:n perusoikeuskirjan 52(1) artiklassa tarkoitettu perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien rajoittamista lailla koskeva vaatimus sisältää vaatimuksen täsmällisyydestä ja ennakoitavuudesta, vaikka EU-tuomioistuin voi täsmentää perusoikeusrajoituksen ulottuvuutta (C-817/19, Ligue des droits humains [GC], EU:C:2022:491, 114 kohta).

16. Asetusehdotuksen tunnistamismääräystä koskeva 7 artikla on tässä suhteessa paikoin huomattavan yleispiirteinen ja tulkinnanvaraisuutta jättävä. Asetusehdotuksen 7(4) artiklan mukaan tunnistamismääräyksen antamisen edellytyksenä on muun ohessa se, että on näyttöä merkittävästä riskistä, että palvelua käytetään verkkovälitteiseen lapsiin kohdistuvaan seksuaaliväkivaltaan. Artikla sisältää määräyksen riskin arviointia koskevista merkityksellisistä tosiseikoista ja

olosuhteista, mutta ehdotettu sääntely ei nähdäkseni vaikuta erityisen selkeältä ja ennakoitavalta. Koska tunnistamismääräyksessä on kysymys varsin merkittävästä luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvasta toimenpiteestä, sen antamisen edellytyksiä olisi syytä pyrkiä merkittävästi täsmentämään, myös tavalla, joka pyrkisi minimoimaan riskiarvioihin usein väistämättä sisältyvät virhearviot. U-jatkokirjelmässä (s. 6) on asianmukaisesti todettu, että sääntelyn kohdistuessa yksittäisen henkilön sijasta palveluun virheosumien mahdollisuus kasvaa, mikä muodostuu haasteelliseksi sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden kannalta. Myös tämän vuoksi tunnistamismääräyksen antamisen edellytyksiä koskevaa sääntelyä olisi syytä pyrkiä täsmentämään. Edelleen sääntelyä olisi tässä suhteessa syytä täsmentää, koska toteutuessaan asetus on kaikissa jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa unionioikeutta.

Palveluntarjoajan asema

17. Kun toimivaltainen oikeusviranomainen tai riippumaton hallintoviranomainen olisi antanut asetusehdotuksen 7 artiklassa tarkoitetun tunnistamismääräyksen, säilytyspalvelujen tai viestintäpalvelujen tarjoajan olisi pantava se täytäntöön asetusehdotuksen 10 artiklassa tarkemmin säädetyin tavoin. U-jatkokirjelmässä (s. 9) esitetyn mukaan asetusehdotus tarkoittaisi, että yritykset voisivat joissain tilanteissa joutua arvioimaan sitä, täyttääkö tunnistettu materiaali lapsen hyväksikäytön tai houkuttelun tunnusmerkit. Kysymys ei kuitenkaan valtioneuvoston käsityksen mukaan olisi rikosoikeudellisesta arvioinnista. Edelleen U-jatkokirjelmässä (s. 9) todetun mukaan koska tunnistamismääräyksen täytäntöönpanossa käytettäviä teknologioita ei ehdoteta säädettäväksi tarkemmin, asetusehdotus jättää palveluntarjoajalle merkittävää harkintavaltaa rajoituksen laajuudesta. U-jatkokirjelmän mukaan ehdotuksessa näin annettaisiin palveluntarjoajille perusoikeutena turvattuun yksityiselämän ja viestin salaisuuteen puuttuvia tehtäviä, joita ei tällä hetkellä ole viranomaisillakaan.

18. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ns. e-evidence-asetusehdotusta käsitellessään perusoikeuksien toteutumiseen ja perustuslain 124 §:ään liittyvistä syistä korostanut sen jäsenvaltion viranomaisen asemaa, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään (PeVL 23/2018 vp, s. 4 ja PeVL 41/2018 vp, s. 3). Kysymys oli ehdotetusta sääntelystä, jossa toisen jäsenvaltion viranomainen olisi voinut pyytää suoraan toisessa jäsenvaltiossa toimivalta palveluntarjoajalta rikosasiaan liittyvän sähköisen todistusaineiston säilyttämistä tai esittämistä siten, että palveluntarjoajalle olisi kuulunut sellaisia perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä tehtäviä, jotka tavanomaisesti kuuluvat viranomaisille. Vaikka nyt käsiteltävänä oleva asetusehdotus ei sisällöllisesti ole e-evidence-asetukseen rinnastettava, arviointiasetelmassa on tiettyjä samankaltaisuuksia. Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa olisi nähdäkseni syytä huolehtia siitä, että palveluntarjoajille ei anneta sellaisia perusoikeuksiin liittyviä tai niihin puuttumisen mahdollistavia tehtäviä, jotka kuuluvat viranomaisille.

Viestinnän salaus perusoikeuksien toteutumisen kannalta

19. U-jatkokirjelmässä (s. 10) todetaan, että neuvoston oikeuspalvelun asetusehdotuksesta antaman lausunnon mukaan salattuihin ympäristöihin ulottuva tunnistamismääräys merkitsisi, että palveluntarjoajien tulisi joko luopua tehokkaasta päästä päähän -salauksesta, luoda niin sanottuja takaovia päästäkseen salattuun sisältöön tai saada pääsy sisältöön käyttäjän päätelaitteella ennen sisällön salaamista. Neuvoston oikeuspalvelun lausunnon mukaan tämä johtaisi

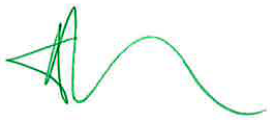
tietoturvatoimenpiteiden kieltämiseen, heikentämiseen tai kiertämiseen. Tämä taas johtaisi neuvoston oikeuspalvelun lausunnon mukaan vakavampaan perus- ja ihmisoikeuksien rajoitukseen ja rajoittaisi tietoturvan varmistamista (ks. neuvoston asiakirja 8787/23, 49–53 kohta; ks. myös LiVL 5/2023 vp, 7 kohta).

20. U-jatkokirjelmän (s. 2) mukaan valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotetut toimenpiteet eivät vaaranna kyberturvallisuutta tai viestintä- ja tietojärjestelmien turvallisuutta. Lisäksi U-jatkokirjelmän (s. 2) mukaan tulee huolehtia siitä, että asetusehdotuksesta ei seuraa yleistä velvoitetta palveluntarjoajille purkaa viestinnän vahvaa salausta tai luopua vahvan salauksen käytöstä. Valtioneuvoston kantaa voidaan tältä osin pitää perusteltuna. Lisäksi on syytä huomata, että jos asetusehdotus tosiasiassa johtaisi viestinnän vahvan salauksen heikentymiseen tai siitä luopumiseen, sillä olisi merkittäviä ja periaatteellisia vaikutuksia perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvattuun luottamuksellisen viestin suojaan ja myös muiden perusoikeuksien, kuten sananvapauden, toteutumiseen verkkoympäristössä (ks. myös U-jatkokirjelmä 10). Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa on syytä korostaa sitä, että asetusehdotus ei saa johtaa tällaisiin perusoikeuksien kannalta merkityksellisiin seurannaisvaikutuksiin.

Seuraamukset

21. Asetusehdotuksen 35 artikla sisältää seuraamuksia koskevan velvoitteen, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi säädettävä tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajille seuraamuksia asetusehdotuksen II ja V luvun rikkomistilanteissa. Seuraamukset määrittyisivät niin sanotun liikevaihtomallin mukaisesti (asetusehdotuksen 35(2) ja (3) artikla). Kysymys olisi ilmeisesti hallinnollisista seuraamusmaksuista. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan tällaisia seuraamuksia koskevassa sääntelyssä on noudatettava sääntelyn tarkkuuden yleistä vaatimusta (ks. esim. PeVL 46/2021 vp, 13 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot). Asetusehdotuksen 35 artiklassa viitataan vain yleisesti asetusehdotuksen II ja V luvussa tarkoitettujen velvoitteiden rikkomiseen. Asetusehdotuksen seuraamuksia koskevaa sääntelyä olisi syytä pyrkiä täsmentämään. Lisäksi asetusehdotuksen valmistelussa on syytä kiinnittää huomiota ehdotetun seuraamussääntelyn oikeasuhtaisuuteen ja yleisemminkin eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään muotoilemiin hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeviin vaatimuksiin (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2–4).

Helsingissä 10.10.2023



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori