Prof. Sakari Melander
22.10.2024

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 liittyvät sisäministeriön perusmuistio ja lisäselvitys

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 ja siihen liittyvän U-jatkokirjelmän 19/2023 vp. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut U-kirjelmän johdosta lausunnot PeVL 53/2022 vp ja PeVL 5/2023 vp.

Sisäministeriö on 25.9.2024 antanut asetusehdotusta koskevan perusmuistion, koska asetusehdotuksesta on ollut tarkoitus hyväksyä neuvoston osittainen yleisnäkemys oikeus- ja sisäasiain neuvoston kokouksessa 10.–11.10.2024. Sisäministeriö on lisäksi 8.10.2024 antanut asetusehdotuksesta suuren valiokunnan pyytämän lisäselvityksen. Suuri valiokunta on kokouksessaan 9.10.2024 lähettänyt asian mahdollisia lisätoimenpiteitä varten muun ohessa perustuslakivaliokuntaan.

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 ja PeVL 5/2023 vp, 1 kohta). Lisäksi perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten lasten suojaamista koskeviin määräyksiin, jotka velvoittavat Suomea ryhtymään tehokkaisiin toimiin lasten suojaamiseksi verkossa tapahtuvalta väkivallalta. Valiokunta on myös vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain (731/1999) 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (PeVL 5/2023 vp, 2 kohta ja siinä mainitut lausunnot).

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 edelleen 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 5/2023 vp, 7 kohta, PeVL 53/2022 vp, 5 kohta ja PeVL 13/2017 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (esim. PeVL 5/2023 vp, 7 kohta, PeVL 53/2022 vp, 5 kohta, PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5–6). Valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 5/2023 vp, 7 kohta, 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 5/2023 vp, 7 kohta ja PeVL 53/2022 vp, 5 kohta) ja niitä on edelleen, asetusehdotuksen ollessa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta huomattavan merkittävä, syytä korostaa.

5. Asian aikaisemmassa käsittelyvaiheissa todetun mukaisesti asetusehdotus on merkityksellinen useiden perusoikeuksien kannalta (PeVL 5/2023 vp, 3 kohta). Keskeisimmin kysymys on perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitetusta yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta sekä säännöksen 2 momentissa tarkoitetusta luottamuksellisen viestin suojasta. Asetusehdotusta on arvioitava myös EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan sekä niitä koskevan Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kannalta (PeVL 5/2023 vp, 3 kohta).

Asetusehdotuksen selkeys

6. 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). Kuten perustuslakivaliokunta on asetusehdotuksen aiemmassa käsittelyvaiheessa todennut, asetusehdotus muodostaa varsin laajan ja monimutkaisen sääntelykokonaisuuden (PeVL 5/2023 vp, 3 kohta ja PeVL 53/2022 vp, 4 kohta). Asetusehdotuksen tämänhetkisen version (neuvoston asiakirja 13726/1/24 REV 1) perusteella asetusehdotuksen sääntely ei ole merkittävästi selvempää tai yksinkertaisempaa. Asetusehdotusta olisi sen jatkovalmistelussa mahdollisuuksien mukaan vielä pyrittävä selkiyttämään ja yksinkertaistamaan.

Tunnistamismääräys

7. Perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa asetusehdotusta koskevissa lausunnoissa on käsitelty ennen muuta asetusehdotuksen 7 artiklaan sisältyvää tunnistamismääräystä (PeVL 53/2022 vp ja PeVL 5/2023 vp). 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.

8. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on asetusehdotuksen aiemmassa käsittelyvaiheessa kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotuksen mukaisia tunnistamismääräyksiä ei ollut rajattu tiettyihin henkilöihin. Sääntelyn soveltaminen voi valiokunnan mukaan näin muodostua varsin laajaksi ja yksilöimättömäksi (PeVL 53/2022 vp, 9 kohta). Valiokunta on lisäksi korostanut, että ehdotettu sääntely koskee myös sellaisia tilanteita, joissa ei ole kyse konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä (PeVL 53/2022 vp, 10 kohta; ks. myös PeVL 5/2023 vp, 4 kohta).

9. Perustuslakivaliokunta viittasi asetusehdotuksen aiemman käsittelyn (PeVL 53/2022 vp, 12 kohta ja PeVL 5/2023 vp, 5 kohta) yhteydessä siihen, että se 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 erikseen toteaman mukaan perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp, s. 7—8). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että asetusehdotuksesta U-kirjelmän käsittelyajankohtana saatavissa olleiden tietojen perusteella sääntely ei vaikuttanut ongelmattomalta perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta (PeVL 53/2022 vp, kappale 12). Asetusehdotuksesta annettua U-jatkokirjelmää käsitellessään valiokunta totesi, että tunnistamismääräystä koskevaan sääntelyyn ei ollut tehty aiempaan verrattuna merkittäviä muutoksia, minkä vuoksi edellä esitetyt näkökohdat olivat tuolloin edelleen merkityksellisiä. Valiokunta korosti erikseen, että sääntely kohdistuisi viestinnän sisältötietoihin ja jättäisi epäselväksi tunnistamismääräyksen perusteella käytettävän teknologian käytön vähimmäiskriteerit. Lisäksi ehdotukseen todettiin liittyvän runsaasti oikeudellista epävarmuutta siitä, kyettäisiinkö tunnistamismääräyksen perusteella käytettävä teknologia kohdentamaan siten, että erilaisten palveluiden piirissä tapahtuva henkilötietojen käsittely olisi riittävän kohdennettua perustuslain ja perusoikeuskirjan tulkintakäytännössä edellytetyllä tavalla (PeVL 5/2023 vp, 6 kohta).

10. Edelleen perustuslakivaliokunta korosti, että perusoikeuksiin puuttuminen tulee rajata vain välttämättömään ja sen tulee olla oikeasuhtaista. Valiokunta korosti myös, että ehdotetun sääntelyn tulee olla riittävän selkeää, ennakoitavaa ja kohdennettua ja että tunnistamismääräyksen on oltava kohdennettu. Asetusehdotuksen sääntelyä oli perustuslakivaliokunnan mielestä pyrittävä edelleen täsmentämään sen varmistamiseksi, että asetusehdotus täyttää sääntelyn selkeyttä, ennakoitavuutta, välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta, perusoikeuden ydinalueen suojaa ja oikeussuojaa koskevat vaatimukset siten kuin ne ilmenevät Euroopan unionin perusoikeuskirjasta sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Valiokunta katsoi, että asetusehdotusta ei tullut hyväksyä ehdotetussa muodossa (PeVL 5/2023 vp, 8 kohta).

11. Myös EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on katsottu, että yleinen ja erittelemätön pääsy viestien sisältöön loukkaa EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa tarkoitetun yksityiselämän suojan keskeistä sisältöä (C-362/14, Schrems, EU:C:2015:650, 94 kohta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on yksityis- ja perhe-elämän suojaa koskevaa EIS 8 artiklaa koskevassa ratkaisukäytännössään korostanut, että artiklan tarjoama suoja heikkenisi merkittävästi, jos nykyaikaisen teknologian käyttö rikosten torjunnassa ja selvittämisessä sallittaisiin rajoituksetta ja jos tällaisen teknologian käytön mahdollisia etuja ei huolellisesti tasapainoteta yksityiselämän suojan kanssa (Podchasov v. Venäjä, 13.2.2024, 62 kohta). Lisäksi EIT on todennut sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden turvaamiseksi käytettävien tekniikoiden, esimerkiksi viestisovelluksissa käytettävät salaustekniikat (päästä päähän -salaus) mukaan lukien, olevan merkittäviä muiden perus- ja ihmisoikeuksien, kuten sananvapauden, toteutumisen varmistamisessa (Podchasov v. Venäjä, 13.2.2024, 76 kohta).

12. Asiassa annetun perusmuistion ja lisäselvityksen mukaan tunnistamismääräystä koskevaa asetusehdotuksen sääntelyä on rajattu ensinnäkin siten, että tunnistamismääräys voitaisiin kohdentaa vain tunnettuun CSA-materiaaliin. Toiseksi tunnistamismääräys kohdennettaisiin vain

sellaisiin verkkopalveluntarjoajiin tai niiden osiin, joissa on todettu korkea riski CSA-materiaalin levittämiselle. Kolmanneksi CSA-materiaalin tunnistaminen voitaisiin kohdentaa vain visuaaliseen sisältöön eli ennen muuta kuviin ja videoihin, jolloin teksti- ja ääniperustainen viestisisältö jäisi valvonnan ulkopuolelle. Neljänneksi tunnistamismääräyksen antaisi kansallinen tuomioistuin tai riippumaton hallintoviranomainen. Viidenneksi tunnistamismääräyksen antaminen edellä mainitun viranomaisen toimesta olisi viimesijainen keino, sillä palveluntarjoajilla olisi mahdollisuus torjua CSA-materiaalia alustoillaan ennen tunnistamismääräyksen antamista. Kuudenneksi tunnistamismääräyksen toteuttaminen olisi mahdollista vain sillä edellytyksellä, että käyttäjä antaa palveluntarjoajan ehtojen mukaisesti suostumuksensa siihen, että asetusehdotuksessa tarkoitettua tunnistamistoimintoa voidaan palvelussa käyttää. Jos käyttäjä ei anna tähän lupaa, hän ei voisi lähettää kyseisellä sovelluksella kuvamuotoista materiaalia. Perusmuistion (s. 2–3) ja lisäselvityksen (s. 4) mukaan asetusehdotukseen tehdyt muutokset ovat riittäviä asetusehdotuksesta aiemmin esitettyihin muun muassa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviin huoliin vastaamisen kannalta.

13. Perusmuistiossa ja lisäselvityksessäkin mainitun mukaisesti asetusehdotuksen sisältämää tunnistamismääräystä koskevaa sääntelyä on muutettu tavalla, joka sisältää tiettyjä perus- ja ihmisoikeussuojan kannalta arvioituja täsmennyksiä. Toisaalta ehdotettu tunnistamismääräystä koskeva sääntely edelleen merkitsisi, että ehdotettuja tunnistamismääräyksiä ei olisi rajattu tiettyyn henkilöön vaan tunnistamismääräys koskisi yleisesti tiettyä palveluntarjoajaa ja näin myös kaikkia tämän palveluntarjoajan palvelun käyttäjiä. Vaikuttaa näin edelleen siltä, että sääntelyn soveltaminen voisi muodostua varsin laajaksi ja yksilöimättömäksi (PeVL 53/2022 vp, 9 kohta). Tässä arviossa on otettava huomioon myös se perustuslakivaliokunnan aiemmin toteama seikka, että ehdotettu sääntely koski myös sellaisia tilanteita, joissa ei ole kyse konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä (PeVL 53/2022 vp, 10 kohta; ks. myös PeVL 5/2023 vp, 4 kohta). Vaikuttaa näin siltä, että asetusehdotus on edelleen ongelmallinen suhteessa perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön, jossa on katsottu, että sääntely ei saa mahdollistaa yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa (PeVM 4/2018 vp, s. 8; ks. myös PeVL 53/2022 vp, 11 kohta) ja 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).

14. Toisaalta se, että tunnistamismääräyksen ala on rajattu jo rikolliseksi tunnistettuun kuva- ja videomateriaaliin, tekee asetusehdotuksesta sen tavoitteeseen nähden tehottomamman, vaikka asetusehdotus tällä tavalla on soveltamisalaltaan tarkkarajaisempi ja täsmällisempi. Lienee niin, että jo rikolliseksi tunnistettua kuva- ja videomateriaalia on mahdollista suhteellisen yksinkertaisesti muuttaa tavalla, joka tekee sen hash-lukujen vertailun kannalta tunnistamattomaksi, jolloin materiaali ei olisi asetusehdotuksessa tarkoitettua jo rikolliseksi tunnistettua materiaalia. Koska tunnistamismääräys ei koskisi uutta CSA-materiaalia, asetusehdotus muodostunee tästä näkökulmasta ainakin osin tehottomaksi. Asetusehdotuksen tavoitteen kannalta arvioitua tehokkuutta ajatellen merkityksellinen on myös se näkökohta, että asetusehdotuksen soveltamisalaan alun perin kuuluneen lapsen houkuttelun seksuaalisiin tarkoituksiin ennaltaehkäisemisellä saattaisi olla myönteisin vaikutus hyväksikäytön ehkäisemisessä (PeVL 53/2022 vp, 9 kohta).

15. Asiassa annetun perusmuistion (s. 3) ja lisäselvityksen (s. 2) mukaan tunnistamismääräys voitaisiin tehdä ainoastaan visuaaliseen sisältöön eli se koskisi käytännössä kuvia ja videoita. Asetusehdotuksen tämänhetkisen version (neuvoston asiakirja 13726/1/24 REV 1) 7 artikla koskisi visuaalisen sisällön lisäksi kuitenkin URL-osoitteita eli verkkolinkkejä. Verkkolinkit sisältyvät tyypillisesti viestin sisältöön. Vaikuttaa näin siltä, että tunnistamismääräys kohdistuisi ainakin tältä

osin myös viestin sisältöön ja että tunnistamismääräys on soveltamisalaltaan laajempi kuin minkä käsityksen perusmuistiosta ja lisäselvityksestä saa.

16. Tunnistamismääräyksen toteuttaminen olisi mahdollista vain sillä edellytyksellä, että käyttäjä antaa palveluntarjoajan ehtojen mukaisesti suostumuksensa siihen, että asetusehdotuksessa tarkoitettua tunnistamistoiminta voidaan palvelussa käyttää. Jos käyttäjä ei antaisi suostumusta, hän ei voisi lähettää kyseisellä sovelluksella kuvamuotoista materiaalia. Ehdotettu sääntelymalli on yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojan kannalta kyseenalainen. Kuvamuotoisen materiaalin lähettäminen on olennainen osa ihmisten välistä viestintää ja vuorovaikutusta, jota keskeisesti toteutetaan erilaisilla viestisovelluksilla. Ehdotettu sääntely merkitsee käytännössä sitä, että viestipalvelujen käyttäjät ovat pakotettuja hyväksymään tunnistamistoiminnan käyttämisen, jos he haluavat jatkaa sovelluksen tavanomaista käyttämistä tavalla, joka on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän suojan kannalta, johon kuuluu yksilön oikeus ylläpitää suhteita muihin ihmisiin (HE 309/1993 vp s, 53/I). Sääntelymalli ei vaikuta näin tosiasiallisesti pohjautuvan palvelun käyttäjien vapaasti antamaan suostumukseen.

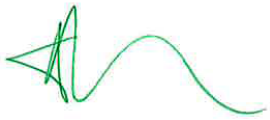
17. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on asetusehdotuksen aiemmassa käsittelyvaiheessa korostanut, että asetusehdotuksen jatkovalmistelussa olisi valtiosääntöoikeudellistakin syistä syytä riittävästi varmistua siitä, että ehdotettu sääntely ei johda tietoturvallisuuden yleiseen heikentymiseen tietoverkoissa. Valiokunnan kanta liittyi siihen, että asetusehdotuksessa tarkoitetun tunnistamismääräyksen oli tulkittu merkitsevän sitä, 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 (PeVL 5/2023 vp, 10 kohta). Asiassa annetun perusmuistion (s. 3) ja lisäselvityksen (s. 3) mukaan asetusehdotuksen tämänhetkinen sääntely ei heikentäisi päästä päähän -salausta, koska tunnistamismääräyksen kohdentuessa päästä päähän -salattua viestintää hyödyntävään palveluntarjoajaan, hash-lukuja vertaavia teknologioita hyödynnettäisiin vain silloin, kun kuvia tai videoita ladataan laitteelta lähetettäväksi eli ennen kuin viesti salautuu. Ehdotettu sääntelymalli ilmentää kuitenkin kyseenalaista päästä päähän -salauksen kiertämistä. Voidaan nähdäkseni katsoa, että asetusehdotuksen sisältämä sääntelymalli tosiasiassa puuttuisi päästä päähän -salaukseen, koska viestin osia olisi mahdollisuus tutkia ennen viestin lähettämistä. Kysymys olisi siitä, että tunnistamismääräys antaisi mahdollisuuden pääsyyn sisältöön käyttäjän päätelaitteella ennen sisällön lataamista. Nähdäkseni voidaan perustellusti katsoa, että tämänkaltainen sääntelymalli tosiasiassa puuttuu päästä päähän -salaukseen tavalla, jolloin kysymys ei tosiasiassa ole päästä päähän -salauksesta. Ehdotetulla sääntelyllä olisi näin merkittäviä välittömiä vaikutuksia viestin salaisuuteen ja välillisiä vaikutuksia myös sananvapauteen (PeVL 5/2023 vp, 10 kohta). Ehdotettu sääntely vaikuttaisi näin johtavan tietoturvallisuuden yleiseen heikentymiseen tietoverkoissa. Huomionarvoista on myös, että EIT on edellä todetun mukaisesti korostanut salauksen merkitystä sähköisessä viestinnässä ja pitänyt salauksen murtamista koskevia toimenpiteitä ongelmallisina EIS:ssä turvattujen oikeuksien kannalta (Porchasov v. Venäjä, 13.2.2024, 72–75 kohta).

18. Lisäksi on huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on asetusehdotuksen aiemmassa käsittelyvaiheessa kiinnittänyt huomiota siihen, että asetusehdotus jättää epäselväksi erityisesti tunnistamismääräyksen perusteella käytettävän teknologian käytön vähimmäiskriteerit (PeVL 5/2023 vp, 6 kohta). Tämänhetkisessä asetusluonnoksessa ehdotetaan, että komissio hyväksyisi tunnistamismääräyksessä käytettävät teknologiat (10 artikla ja 26 b johdantokappale). Asetusehdotuksen 10(3) artiklassa asetetaan tunnistamismääräyksen perusteella käytettävälle teknologialle tiettyjä vähimmäisedellytyksiä, mutta edellytykset jäävät osin jossain määrin

yleisluonteisiksi, joskin sääntely on aikaisempaan verrattuna täsmentynyt. Asetusehdotus näin nähdäkseni edelleen jättää jossain määrin epäselväksi tunnistamismääräyksen perusteella käytettävän teknologian käytön vähimmäiskriteerit, minkä lisäksi siihen, että komissio asetusehdotuksen mukaan hyväksyisi tunnistamismääräyksessä käytettävät teknologiat, voidaan suhtautua kriittisesti.

19. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen asetusehdotus kokonaisuutena arvioiden vaikuttaa edelleen nähdäkseni ongelmalliselta, koska se vaikuttaisi johtavan yleiseen, kohdentamattomaan ja kaikenkattavaan tietoliikenteen seurantaan eikä luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuminen ole asetusehdotuksessa kohdennettua ja rajattua. Lisäksi merkitystä on annettava sille, että asetusehdotuksen sääntely olisi oletettavasti tehotonta sen kohdistuessa jo rikolliseksi tunnistettuun kuva- ja videomateriaaliin. Nähdäkseni asetusehdotusta on näin edelleen syytä arvioida samoin kuin PeVL:ssa 5/2023 vp (8 kohta) on tehty. Asetusehdotuksen sääntelyä olisi pyrittävä edelleen täsmentämään sen varmistamiseksi, että asetusehdotus täyttää sääntelyn selkeyttä, ennakoitavuutta, välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta, perusoikeuden ydinalueen suojaa ja oikeussuojaa koskevat vaatimukset siten kuin ne ilmenevät Euroopan unionin perusoikeuskirjasta sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Ehdotettua tunnistamismääräystä koskevaa sääntelyä ei nähdäkseni tule hyväksyä nykymuodossaan.

Helsingissä 22.10.2024



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori