Tuomas Ojanen

22.10.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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)

Arvion lähtökohtia

1. Asian käsittelyn pohjana perustuslakivaliokunnassa ovat asetusehdotuksen käsittelyn tämänhetkistä vaihetta kuvaavat suuren valiokunnan perustuslakivaliokunnalle lähettämät seuraavat asiakirjat: asetusehdotuksen muutettu 7.10.2024 päivitetty versio; sisäministeriön lausunto 8.10.2024 asiaan U 69/2022 vp ja puheenjohtajamaa Unkarin tuoreimpaan kompromissiehdotukseen; ja sisäministeriön perusmuistio 25.9.2024.
2. Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin antanut kaksikin lausuntoa asetusehdotuksesta, so. PeVL 53/2022 vp ja PeVL 5/2023 vp, jotka tuovat esiin asetusehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia. Viittaan valiokunnan lausunnoista ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin toistamatta niitä tässä. On tosin huomautettava siitä, että asetusehdotukseen on nyt tehty unionitasoisessa jatkovalmistelusssa niin paljon merkittäviä muutoksia alkuperäiseen asetusehdotukseen verrattuna, etteivät perustuslakivaliokunnan aikaisemmissa lausunnoissa esittämät kannat ole enää kaikilta osiltaan merkityksellisiä.
3. Myös valtioneuvoston kirjelmään U 69/2022 vp sisältyy laajahko ja pääosin asianmukainen jakso ehdotuksen suhteesta perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta kiinnitti (PeVL 53/2022 vp, kappale 6) kuitenkin huomiota siihen, ettei ehdotettua sääntelyä juurikaan tarkastella Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen, kannalta. Tässä yhteydessä on korostettava, että asetusehdotus on nimenomaan ensisijaisesti merkityksellinen juuri EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien kannalta, joiden mukaisen suojan vähimmäistaso määräytyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan perusoikeuskirjan 52.3 artiklan mukaisesti. Jos asetusehdotus hyväksytään ja se tulee voimaan, perusoikeuskirja sitoo myös jäsenvaltioita perusoikeuskirjan 51.1 artiklan mukaisesti.
4. Sitä vastoin valtioneuvoston jatkokirjelmässä UJ 19/2023 vp, jota koskee perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 5/2023 vp, on tehty varsin seikkaperäisesti selkoa neuvoston oikeuspalvelun asiassa antamasta lausunnosta, jossa esitetään kriittisiä huomioita asetusehdotuksesta muun muassa 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. Neuvoston oikeuspalvelun lausunnon mukaan asetusehdotus on osin ongelmallinen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

5. Nyt asian käsittelyn pohjana perustuslakivaliokunnassa oleviin asetusehdotuksen käsittelyn tämänhetkistä vaihetta kuvaaviin sisäministeriön lausuntoon 8.10.2024 ja sisäministeriön perusmuistioon 25.9.2024 ei sisälly nimenomaista tarkastelua asetusehdotukseen tehtyjen muutosten vaikutuksista perustuslaissa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattuihin perusoikeuksiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Vaikka tämä on ymmärrettävää asetusehdotuksen käsittelytilanteeseen liittyvän korostetun kiireellisyyden takia, perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tarpeesta tehdä selkoa jatkokirjelmissä myös muutetun asetusehdotuksen suhteesta perustuslakiin, Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja EU:n perusoikeuskirjaan.

Arvio

6. Asetusehdotus on huomattavasti muuttunut unionitasoisessa jatkokäsittelyssä verrattuna komission alkuperäiseen asetusehdotukseen. Muutokset ovat kokonaisuutena arvioiden oikeastaan jo niin mittavia, että kyseessä on monessa suhteessa uusi asetusehdotus.
7. Muutoksia on tehty runsaasti sekä asetusehdotuksen johdanto-osaan että itse asetusehdotuksen artikloihin. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EU-säädösten johdanto-osassa esitetyllä ei ole sitovaa oikeusvaikutusta eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkitsemiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen (ks. esim. asia C-308/97, Manfredi, tuomio 25.11.1998, Kok., s. I-7685, 30 kohta; asia C-136/04, Deutsches Milch-Kontor, tuomio 24.11.2005, Kok., s. I-10095, 32 kohta ja asia C-134/08, Tyson Parketthandel, tuomio 2.4.2009, Kok., s. I-2875, 16 kohta, ks. myös PeVL 16/2022 vp, kappale 19). Havaitakseni johdanto-osaan tehdyissä muutoksissa esitetty on kuitenkin keskeisiltä osiltaan ”kirjoitettu sisään” myös itse asetusehdotuksen artikloihin lopputuloksella, että johdanto-osan selityksille voidaan antaa merkitystä asetuksen artiklojen tulkinnassa, jos asetus joskus hyväksytään ja se tulee voimaan.
8. Yleisesti ottaen asetusehdotus on nähdäkseni kehittynyt merkittävästi parempaan suuntaan yhtä hyvin perustuslain 10 §:n 4 momentissa turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kuin EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikloissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.
9. Muutetun asetusehdotuksen arvioinnissa luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan sekä yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta on annettava painoa sille, asetusehdotuksella on selvästi hyväksyttävä ja erittäin painava tavoite suojata lapsia verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta, ja että YK:n lapsen oikeuksien sopimus sekä lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (ns. Lanzaroten sopimus) ja naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (ns. Istanbulin sopimus)

velvoittavat ryhtymään tehokkaisiin toimiin lasten suojaamiseksi väkivallalta (ks. myös PeVL 5/2023 vp, kappale 1 ja 2).

10. Asetusehdotuksen selvästi hyväksyttävä ja erittäin painava tavoite suojata lapsia verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta oikeuttaa nähdäkseni varsin pitkällekin meneviin puuttumisiin yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan sekä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Silloinkin rajoitusten on kuitenkin täytettävä perustuslain 10 §:n 4 momentista ja perusoikeuskirjan 52.1 kohdasta ilmenevät perusoikeuksien rajoitusedellytykset.
11. Asetusehdotuksella on kiistatta perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja erittäin painavat perusteet, ja koska muutetun asetusehdotuksen sääntely on varsin täsmällistä, asetusehdotuksesta ei ole yleisesti ottaen erityistä huomauttamista perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvien hyväksyttävyysvaatimuksen ja sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Samalla on kuitenkin todettava, että asetusehdotuksen sääntely on kohdittain jo niin yksityiskohtaista ja monimutkaista, että tämä yhdessä asetuksen sääntelykohteen korostetun teknisyyden kanssa synnyttää sääntelykokonaisuuteen sellaista vaikeaselkoisuutta, joka voi olla omiaan vaikeuttamaan asetuksen asianmukaista ja tasapainoista soveltamista perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.
12. Vaikka asetusehdotus on monessa suhteessa kehittynyt paremmaksi perustuslain 10 §:n 4 momentissa turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan ja EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikloissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta, asetusehdotusta ei edes muutettuna voida pitää ongelmattomana perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.
13. Monet tahot ovat alusta alkaen esittäneet epäilyjä asetusehdotuksen tehokkuudesta suojata lapsia verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta. Asetuksen tehokkuus, so. kysymys siitä, onko asetusehdotus tosiasiassa soveltuva sinänsä selvästi hyväksyttävään ja erittäin painavaan tarkoitukseensa, on edelleenkin yksi esille tuleva potentiaalinen ongelma tai ainakin kysymys. En juristina kykene kunnolla arvioimaan sitä, kykeenkö asetusehdotuksen huomattavan teknisluontoinen ja yksityiskohtainen sääntely riittävän tehokkaasti ehkäisemään ja torjumaan lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa verkoissa. Totean vain, että *jos* asetuksella ei voida riittävän tehokkaasti suojata lapsia verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta, asetusehdotusta ei voida pitää perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvän suhteellisuus- ja välttämättömyysvaatimuksen mukaisena, koska tähän vaatimukseen sisältyy vaatimus siitä, että perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavan sääntelyn on oltava tarkoitukseensa soveltuva, eli että sillä tulee voida tehokkaasti saavuttaa perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite. Asetuksen tehokkuuden kannalta onkin erittäin perusteltu asetusehdotuksen 85 artiklan mukainen arviointimenettely, jossa komissio arvioisi viiden vuoden päästä asetuksen voimaantulosta muun muassa asetuksen kykyä suojata lapsia verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta (ks. 85 artiklan 1 kohdan a alakohta), samoin kuin asetuksen soveltamisen perusoikeusvaikutuksia (b alakohta).
14. Toinen potentiaalinen ongelmakohta muutetussa asetusehdotuksessa liittyy (ks. myös PeVL 53/2022 vp, kappale 9 ja PeVL 5/2023 vp, kappale 4) siihen, että asetusehdotuksen tunnistamismääräystä koskeva sääntely vaikuttaisi

muodostuvan edelleenkin verraten laajaksi ja yksilöimättömäksi, vaikka asetusehdotus on myös tässä suhteessa kehittynyt nähdäkseni alkuperäiseen asetusehdotukseen verrattuna parempaan suuntaan. Tämä ei ole ongelmatonta sen vaatimuksen kannalta, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen tulee olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua. Kaiken kaikkiaan siis perustuslakivaliokunnan aiemmissa lausunnoissa esittämät huolet siitä, ettei asetusehdotuksen sääntely ole riittävän kohdennettua, eivät ole täysin poistuneet.

15. Asetusehdotus tuo esiin muitakin kysymyksiä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, mutten pidä tarkoituksenmukaisena arvioida asetusehdotuksen kaikkia yksityiskohtia tilanteessa, jossa keskeisenä kysymyksenä on nyt neuvoston osittaisen yleisnäkemyksen hyväksyminen jatkokäsittelyä varten, ja jossa asetusehdotus saattaa vielä entisestäänkin muuttua mahdollisessa jatkokäsittelyssä.
16. Sen arviointi, onko neuvoston yleisnäkemys hyväksyttävissä, ei suoranaisesti kuulu perustuslakivaliokunnalle eikä ainakaan sen kuulemalle asiantuntijalle. Totean vain, että asetusehdotusta koskevat erimielisyydet huomioon ottaen on jo nyt ennakoitavissa, että jos asetus joskus hyväksytään ja se tulee voimaan, sen pätevyys unionin perusoikeuskirjassa turvattujen yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan perusoikeuksien kannalta saatetaan EU-tuomioistuimen tutkittavaksi, ja että vasta EU-tuomioistuimen ratkaisun myötä saadaan ”lopullinen” selvyys asetuksen perusoikeusmukaisuuteen. Käytännössä asetuksen pätevyyttä koskeva oikeusjuttu voidaan saada vireille EU-tuomioistuimessa joko SEUT 263 artiklan mukaisessa kannemenettelyssä, jossa esimerkiksi jäsenvaltio tai toinen unionin toimielin (esimerkiksi asetusehdotuksen jo aiemmin riittauttanut neuvosto) voi panna kanteen vireille 2 kuukauden kuluessa asetuksen julkaisemisesta, tai SEUT 267 artiklan mukaisessa ennakkoratkaisumenettelyssä, jossa EU-tuomioistuin antaa ennakkoratkaisun asetuksen pätevyydestä kansallisen tuomioistuimen sille esittämän ennakkoratkaisupyynnön johdosta.