Veli-Pekka Viljanen

Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä (COM(2022) 209 final); U 69/2022 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 22.10.2024

Perustuslakivaliokunta on vuoden 2022 valtiopäivillä antanut asiasta lausunnon PeVL 53/2022 vp. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että asetusehdotuksella on selvästi hyväksyttävä ja erittäin painava tavoite suojata lapsia verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta. Tavoite on yhteydessä useisiin perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta piti valtioneuvoston tavoin erittäin tärkeänä, että verkossa tapahtuvaan lapsiin kohdistuvaan seksuaaliväkivaltaan pystytään puuttumaan tehokkaasti (PeVL 53/2022 vp, kappale 2). Toisaalta valiokunta korosti, että asetusehdotus muodostaa varsin laajan ja monimutkaisen sääntelykokonaisuuden ja on merkittävä useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien kannalta (kappale 4).

Perustuslakivaliokunta on painottanut yleisesti sen varmistamista, että EU-oikeuden asetusehdotukset pysyvät olemassa olevien perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden puitteissa. Valiokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa. Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 53/2022 vp, kappale 5).

Perustuslakivaliokunta tarkasteli edellä mainitussa lausunnossaan erityisesti asetusehdotuksen tunnistamismääräystä koskevaa 7 artiklaa. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotuksen mukaisia tunnistamismääräyksiä ei ole rajattu tiettyihin henkilöihin. Sääntelyn soveltaminen voi siten muodostua varsin laajaksi ja yksilöimättömäksi. Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että komission arvion mukaan houkuttelun havaitsemisella olisi myös kaikkein myönteisin vaikutus mahdollisten uhrien perusoikeuksiin, koska se edistäisi parhaiten hyväksikäytön ehkäisemistä. Merkityksellistä oli valiokunnan mielestä myös se, että seksuaaliväkivaltaa todistava materiaali on tyypillisesti kuva- ja videotyyppistä, kun taas lapsen houkuttelu tapahtunee enemmänkin teksti- ja ääniviestein. Asetuksessa edellytetyt toimenpiteet erilaisissa

palveluissa lienevät eri tavoin toteutettavia viestimuodosta riippuen, millä voi olla vaikutusta esimerkiksi tunnistamismääräyksen perusteella syntyvien virheellisten osumien määrään (PeVL 53/2022 vp, kappale 9).

Perustuslain 10 §:n 4 momenttiin nykyisin sisältyvää rajoituslauseketta on jo ennen perustuslain voimaantuloa tulkittu varsin johdonmukaisesti siten, että rikoksen tutkintana pidetään sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä edennyt toteutuneen teon asteelle. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu sääntely koski kuitenkin myös sellaisia tilanteita, joissa ei ole kyse konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä (PeVL 53/2022 vp, kappale 10).

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 on todennut erikseen, että perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp, s. 7—8).

Perustuslakivaliokunnan vuoden 2022 valtiopäivillä esittämän käsityksen mukaan asetusehdotuksesta nyt saatavilla olevien tietojen perusteella sääntely ei vaikuta ongelmattomalta perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta. Valiokunta totesi valtioneuvoston lailla, että neuvotteluissa tulee tarkemmin selvittää asetuksen vaikutuksia perusoikeuksiin ja muuhun perustuslain sääntelyyn. Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että asetusta tulee jatkovalmistelussa arvioida myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä näiden tulkintakäytännön kannalta (PeVL 53/2022 vp, kappale 12).

Perustuslakivaliokunta on valtioneuvoston 30.8.2023 päivätyn jatkokirjelmän johdosta antanut asiasta uuden lausunnon PeVL 5/2023 vp. Jatkokirjelmän mukaan neuvotteluissa ei toistaiseksi ollut esitetty merkittäviä muutoksia tunnistamismääräyksiä koskevaan sääntelyyn (s. 4). Siten perustuslakivaliokunnan aikaisemmin esittämät näkökohdat tunnistamismääräystä koskevasta ehdotuksesta olivat valiokunnan mukaan edelleen merkityksellisiä (PeVL 5/2023 vp, kappale 4).

Perustuslakivaliokunta piti siten tärkeänä, että asetusehdotuksen hyväksyttävään ja erittäin painavaan tavoitteeseen pyrittäisiin keinoilla, jotka ovat tehokkaita ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Viestinnän luottamuksellisuuden suojaan ja muihin 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. Valiokunnan mielestä ehdotettua tunnistamismääräystä koskevaa sääntelyä ei tule hyväksyä nykymuodossaan, vaan valtioneuvoston tulee jatkovalmistelussa aktiivisesti toimia ehdotuksen muuttamiseksi vastaamaan perus- ja ihmisoikeuksien asettamia vaatimuksia.

Asiantuntijoille toimitetuissa materiaaleissa on selvitetty niitä muutoksia, joita asetusehdotusten tunnistamismääräyksiä koskevaan sääntelyyn on jatkovalmistelun aikana tehty (perusmuistio 25.9.2024, SM:n lausunto suurelle valiokunnalle 8.10.2024). Perusmuistion mukaan kompromissiesityksessä ”vastataan riittävällä tavalla valtioneuvoston kanssa ja suuren valiokunnan lausunnossa esiin nostettuihin huomioihin ja reunaehtoihin”. Materiaaliin ei sisälly kuitenkaan varsinaista arviota kompromissiehdotuksen suhteesta Suomen perusoikeusjärjestelmään, Euroopan ihmisoikeussopimukseen tai Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, mitä perustuslakivaliokunta on jatkovalmistelua ajatellen pitänyt tärkeänä. Tällaisenaan käytettävissä oleva materiaali ei anna riittäviä aineksia yksityiskohtaiselle arviolle ehdotetun sääntelyn suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin.

Sinänsä ehdotetut muutokset asetusehdotukseen lieventävät kyllä niitä ongelmia, joita komission alkuperäiseen asetusehdotukseen on sisältynyt. Erityisesti on huomattava, että tunnistamismääräyksen soveltamisalan kohdentuisi nyt jo kertaalleen tunnettuun CSA-materiaaliin eli siis jo aikaisemmin lainvastaiseksi todettuun aineistoon. Toisaalta tunnistamismääräys kohdennettaisiin verkkopalveluntarjoajiin tai niiden osiin, joissa on todettu korkea riski CSA-materiaalin levittämiseen. Pelkkä riskiarvio ja tunnistamismääräyksen kohdentumisen yleisyys merkitsee edelleen hyvin selvää etääntymistä siitä perustuslain 10 §:n 4 momenttiin liittyvästä vaatimuksesta, jonka mukaan rikosperusteinen puuttuminen luottamuksellisen viestin salaisuuteen edellyttää konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Tunnistamismääräystä ei ole rajattu edelleenkään tiettyihin henkilöihin, vaan se kohdistuu palveluntarjoajiin ja heidän osaltaan lähtökohtaisesti kaikkien palveluja käyttävien viestintään, jolloin sen soveltaminen voi muodostua varsin laajaksi ja yksilöimättömäksi (ks. PeVL 53/2022 vp, kappale 10, PeVL 5/2023 vp, kappale 4).

Kompromissiehdotuksen mukaan tunnistusta voitaisiin tehdä ainoastaan visuaaliseen sisältöön (käytännössä kuvat ja videot). En näe tällä rajauksella merkitystä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Perustuslain 12 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvattu sananvapaus kattaa kaikenlaisen viestinnän ilmaisutavasta tai käytetystä menetelmästä riippumatta. Sama koskee perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentissa turvattua luottamuksellisen viestin salaisuutta.

Edellä olevan perusteella näyttää edelleen siltä, että ehdotettu tunnistamismääräystä koskeva asetusehdotuksen sääntely ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton erityisesti perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentissa turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden kanssa. Pidän ilmeisenä, että tällainen laaja-alainen sekä konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä etääntynyt luottamuksellisten viestien massamittainen valvonta on vaikeasti sovitettavissa yhteen perustuslain 10 §:n 4 momentin luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamista koskevan kvalifioidun lakivarauksen kanssa.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan 5/2023 vp huomiota myös viestinnän salaukseen perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Jatkokirjelmän mukaan neuvoston oikeuspalvelun lausunnossa on arvioitu salattuihin ympäristöihin ulottuvan tunnistamismääräyksen tarkoittavan, 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. Jos asetusehdotuksesta seuraisi velvoite purkaa viestinnän salausta, olisi sillä jatkokirjelmän mukaan laajakantoisia ja periaatteellisia vaikutuksia luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan sekä muiden perusoikeuksien toteutumiseen verkossa. Välillisesti salauksen purkaminen voisi johtaa myös perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta ongelmalliseen tilanteeseen. Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi siten perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosääntöoikeudellisistakin syistä riittävästi varmistua siitä, ettei ehdotettu sääntely johda tietoturvallisuuden yleiseen heikentymiseen tietoverkoissa (PeVL 5/2023 vp, kappale 10).

Käytettävissä olevan materiaalin mukaan tunnistaminen ei vaatisi kompromissiehdotuksen mukaan salausteknologian purkamista eikä heikentäisi ns. päästä päähän -salauksessa käytettyä teknologiaa. Kompromississa ei myöskään tehtäisi salauksen käyttöä mahdottomaksi. Ehdotettu menetelmä ei myöskään edellytä palvelujärjestelmään tehtäviä muutoksia tai vakoiluohjelman tai muiden seurantalaitteiden asentamista esimerkiksi puhelimiin (SM:n lausunto suurelle valiokunnalle 8.10.2024). Tämä viittaisi siihen, että ainakin merkittävimmät salaukseen

liittyvät perusoikeusongelmat on jatkovalmistelun aikana saatu ratkaistuksi. Tältä osin lopullinen valtiosääntöoikeudellinen kannanotto edellyttäisi kuitenkin ehdotuksen kattavampaa tarkastelua tietoturvallisuuden näkökulmasta.