Prof. Sakari Melander
13.5.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **U-jatkokirjelmä (UJ) 2/2025 vp – 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, PeVL 5/2023 vp ja PeVL 47/2024 vp.

Sisäministeriö on 1.4.2025 antanut asetusehdotusta koskevan U-jatkokirjelmän 2/2025 vp ja siihen liittyvän perusmuistion, koska asetusehdotuksesta on ollut tarkoitus hyväksyä neuvoston osittainen yleisnäkemys oikeus- ja sisäasiain neuvoston kokouksessa kesäkuussa 2025. Perusmuistio pohjautuu EU:n puheenjohtajavaltion Puolan asetusehdotusta koskevaan kompromissiehdotukseen.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Asetusehdotuksen tavoite

1. 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, PeVL 5/2023 vp, 1 kohta ja PeVL 47/2025 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 (731/1999) 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 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 47/2024 vp, 3 kohta sekä PeVL 5/2023 vp, 2 kohta ja siinä mainitut lausunnot).

2. Selvää näin on, että asetusehdotuksella on selvästi hyväksyttävä ja erittäin painava tavoite sekä perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten että unionioikeuden kannalta.

Asetusehdotukseen tehdyt muutokset

3. Käsiteltävänä olevassa perusmuistiossa (s. 3) selostetaan puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksessa asetusehdotukseen tehtyjä keskeisiä muutoksia. Asetusehdotuksen soveltamisalasta on perusmuistion mukaan poistettu kokonaan tunnistamismääräys ja siihen suoraan kytkeytyvät artiklat (asetusehdotuksen 7–11 artikla). Ehdotukseen on kuitenkin sisällytetty lauseke, jonka mukaan komissiota kehotetaan kolmen vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta arvioimaan, olisiko velvoittavalle tunnistamismääräykselle olemassa teknologiset ja oikeudelliset edellytykset.

4. Puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksessa tunnistamismääräyksen sijaan ehdotetaan vuonna 2021 voimaantulleen direktiiviin 2002/58/EY tehdyn tietyn tilapäisen poikkeuksen saattamista pysyvän sääntelyn piiriin. Tästä säädettäisiin asetusehdotuksen 4 a artiklassa. Asetuksella (EU) 2021/1232 (jäljempänä tilapäinen poikkeusasetus) on tilapäisesti mahdollistettu järjestely, jolla numeroista riippumattomat henkilöiden välisten viestintäpalveluiden tarjoajat voivat käyttää erityisiä teknologioita henkilötietojen ja muiden tietojen käsittelyyn siinä laajuudessa kuin se on ehdottoman välttämätöntä niiden palveluissa väitetyn lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevan materiaalin (CSA-materiaali) tai siellä tapahtuvan groomingin havaitsemiseksi ja siitä ilmoittamiseksi ja kyseisen materiaalin poistamiseksi (perusmuistio, s. 3).

5. Perusmuistion (s. 3) mukaan kompromissiehdotukseen sisältyvän sääntelyn perusteella olisi mahdollista tunnistaa sekä niin sanottua varmistettua eli tunnettua CSA-materiaalia että uutta CSA-materiaalia. Lisäksi sääntelyn perusteella olisi mahdollista tunnistaa lasten houkuttelua (grooming).

Asetusehdotuksen arviointi

6. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiemmassa asetusehdotusta koskevassa lausuntokäytännössä on käsitelty ennen muuta asetusehdotukseen sisältynyttä sääntelyä tunnistamismääräyksestä. Tunnistamismääräystä on arvioitu perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentissa tarkoitetun luottamuksellisen viestin suojan kannalta. 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 47/2024 vp, 3 kohta ja 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 47/2024 vp, 3 kohta ja PeVL 53/2022 vp, 10 kohta; ks. myös PeVL 5/2023 vp, 4 kohta).

7. Perustuslakivaliokunta on asetusehdotuksen aiemman käsittelyn (PeVL 53/2022 vp, 12 kohta, PeVL 5/2023 vp, 5 kohta ja PeVL 47/2024 vp, 6 kohta) yhteydessä viitannut 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). Valiokunnan erikseen toteaman mukaan perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp, s. 7—8).

8. Edellisen kerran ehdotettua tunnistamismääräystä arvioidessaan valiokunta katsoi, että pelkkä riskiarvio ja tunnistamismääräyksen kohdentumisen yleisyys merkitsee hyvin selvää etääntymistä siitä perustuslain 10 §:n 4 momenttiin liittyvästä vaatimuksesta, jonka mukaan rikosperusteinen puuttuminen luottamuksellisen viestin suojaan edellyttää konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Tuolloin käsittelyn kohteena ollut tunnistamismääräystä koskeva ehdotus kohdistui edelleen palveluntarjoajaan ja heidän osaltaan lähtökohtaisesti kaikkien palveluja käyttävien viestintään, jolloin tunnistamismääräyksen soveltaminen saattoi muodostua varsin laajaksi ja yksilöimättömäksi (PeVL 47/2024 vp, 8 kohta, PeVL 5/2023 vp, 4 kohta ja PeVL 53/2022 vp, 10 kohta). Valiokunta piti tunnistamismääräystä ongelmallisena perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentin kannalta eikä Suomen tullut hyväksyä tuolloista puheenjohtajavaltion kompromissiesitystä tunnistamismääräystä koskevilta osin (PeVL 47/2024 vp, 8 kohta).

9. Edellä todetun mukaisesti tunnistamismääräystä koskeva velvoite (7 artikla) ja siihen liittyvät artiklat (8–11 artikla) on puheenjohtajavaltion viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa poistettu. Asetusehdotus sen sijaan sisältää määräykset tilapäisen poikkeusasetuksen mahdollistaman tilapäisen poikkeuksen vakinaistamisesta. Kysymys olisi siitä, että numeroista riippumattomat viestintäpalvelun tarjoajat, kuten WhatsApp tai Facebook Messenger, voisivat käyttää erityisiä teknologioita henkilötietojen ja muiden tietojen käsittelyyn siinä laajuudessa kuin se on ehdottoman välttämätöntä CSA-materiaalin tai groomingin havaitsemiseksi, siitä ilmoittamiseksi sekä tällaisen materiaalin poistamiseksi.

10. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan asetusehdotusta koskevassa lausuntokäytännössä asetusehdotusta on ennen muuta tunnistamismääräystä koskevin osin arvioitu perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentin kannalta (PeVL 53/2022 vp, 12 kohta, PeVL 5/2023 vp, 4 kohta ja PeVL 47/2024

vp, 8 kohta). Vastaavasti nyt kompromissiehdotuksessa ehdotettu sääntelyratkaisu merkitsee puuttumista luottamuksellisen viestin suojaan, joten myös sitä on arvioitava perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentin kannalta. Tältä osin on huomattava, että tilapäistä poikkeusasetusta ja sen mahdollistamaa puuttumista luottamuksellisen viestin suojaan ei ole arvioitu eduskunnan perustuslakivaliokunnassa (ks. myös perusmuistio, s. 5).

11. Kompromissiehdotukseen sisältyvää tilapäisen poikkeusasetuksen sisältämän sääntelyn tai sen kaltaisen sääntelyn vakinaistamista koskevaa ehdotusta on sinänsä lähtökohtaisesti arvioitava samoin valtiosääntöisin perustein kuin asetusehdotukseen sisältyvää aiempaa tunnistamismääräystä koskevaa sääntelyä, koska kysymys olisi joka tapauksessa luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvasta sääntelystä, jota toteutetaan julkisen intressin eli rikosten ennaltaehkäisemisen vuoksi. Tässä arviossa on kuitenkin otettava huomioon se, että kysymys olisi sääntelystä, joka mahdollistaisi viestintäpalvelujen tarjoajien toteuttamat vapaaehtoiset toimenpiteet eikä kysymys olisi palveluntarjoajia velvoittavasta sääntelystä. Tästä huolimatta ja ehdotettuun sääntelyyn liittyvän julkisen intressin vuoksi asetusehdotuksen jatkovalmistelussa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että sääntely ei muodostu liian laajaksi ja yksilöimättömäksi ja että luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvat toimenpiteet olisivat asetusehdotuksessa mahdollisimman kohdennettuja ja rajattuja. Lisäksi huomionarvoinen on se näkökohta, jonka mukaan ehdotettu sääntely vaikuttaa edelleen suhteellisen selvästi etääntyvän siitä perustuslain 10 §:n 4 momentin vaatimuksesta, jonka mukaan rikosperusteinen puuttuminen luottamuksellisen viestin suojaan edellyttää konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä.

12. Perusmuistiossa esitetyn perusteella syntyy vaikutelma, jonka mukaan luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvan luonteensa vuoksi ehdotetulla sääntelyllä ei ole käytännössä merkittävää eroa suhteessa aiemmin ehdotettuun tunnistamismääräykseen, vaikka kysymys olisi viestintäpalvelujen tarjoajien toteuttamat vapaaehtoiset toimenpiteet mahdollistavasta sääntelystä. Vaikka perusmuistion (s. 3) mukaan henkilötietojen ja muiden tietojen käsittelyn olisi toteutettava vain siinä laajuudessa kuin se on ehdottoman välttämätöntä asetusehdotuksen tavoitteen toteuttamiseksi ja vaikka viestin käsittelyn olisi täytettävä oikeasuhtaisuuden vaatimukset, asetusehdotus kompromissiehdotuksessa olevassa muodossaan ei vaikuta ongelmattomalta perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta. Tässä arviossa on otettava huomioon se, että tilapäistä poikkeusasetusta ei ole kattavasti arvioitu perustuslain kannalta ja että perusmuistio ei sisällä erityisen yksityiskohtaista kuvausta siitä, minkälaista kompromissiehdotukseen tältä osin otettu sääntely on.

13. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on asetusehdotuksen aikaisemmassa käsittelyvaiheessa kiinnittänyt huomiota siihen, että sääntelyn soveltaminen voi muodostua varsin laajaksi ja yksilöimättömäksi. Tämä johtui osin siitä, että sääntely kattaa sekä lapseen kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa kattavan materiaalin että lapsen houkuttelun seksuaalisiin tarkoituksiin (grooming) (PeVL 53/2022 vp, 9 kohta). Perusmuistion (s. 3) mukaan puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksen mukaan olisi mahdollista tunnistaa sekä varmistettua että uutta CSA-materiaalia ja lasten houkuttelua seksuaalisiin tarkoituksiin. Vaikka houkuttelun havaitseminen saattaisi parhaiten edistää ehdotetun sääntelyn tavoitteiden toteutumista (PeVL 53/2022 vp, 9 kohta), se samalla merkitsee ehdotetun sääntelyn soveltamisalan laajentumista. Vastaavasti se, että kompromissiehdotukseen sisällytetty sääntely koskisi myös uutta CSA-materiaalia, merkitsee tilannetta, jossa lopullisen arvion tekeminen viestin lainvastaisuudesta on lopulta palveluntarjoajan tehtäviin kuuluvaa. Vaikuttaa näin siltä, että sääntely muodostuu tältä osin varsin laajaksi ja yksilöimättömäksi.

14. Perusmuistion (s. 3) mukaan ehdotettu sääntely koskisi henkilötietoja ja muita tietoja. Siltä osin kuin kysymys on tekstin käsittelystä ja näin sisältötietojen käsittelystä, edellytyksenä perusmuistion mukaan on, että teknologialla ei tule voida päätellä viestinnän sisältöä vaan käsittelyn tarkoituksena tulisi olla sellaisten toimintamallien tunnistaminen, jotka viittaavat mahdolliseen lapsen hyväksikäyttöön. Koska ehdotus kuitenkin kattaa myös lapsen houkuttelemisen seksuaalisiin tarkoituksiin, on huomattava, että tällainen toiminta tapahtunee ennen muuta teksti- ja ääniviestein (PeVL 53/2022 vp, 9 kohta). Myös tilapäinen poikkeusasetus mahdollistaa tietyin edellytyksin puuttumisen myös sisältötietoihin (tilapäisen poikkeusasetuksen 3(1)(a)(iii) artikla, joskin tilapäinen poikkeusasetus sisältää myös perusmuistiossa kuvatun kaltaisen toimintamalleja tai indikaattoreita koskevan määräyksen (3(1)(a)(f) artikla).

15. Perusmuistiossa ei ole tehty erityisen kattavasti selkoa siitä, minkälaisen puuttumisen millaisiin tietoluokkiin asetusehdotus mahdollistaa. Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa olisi syytä pyrkiä siihen, että puuttuminen luottamukselliseen viestin suojaan rajataan vain välttämättömään ja sen tulee olla oikeasuhtaista, kuten valtioneuvoston kannassa (perusmuistion s. 1–2) on todettu.

16. Käsiteltävänä olevassa perusmuistiossa ei arvioida, mikä on puheenjohtajavaltion kompromissiehdotukseen sisällytetyn palveluntarjoajille mahdollistettujen vapaaehtoisten käsittelytoimien (asetusehdotuksen 4 a artikla) suhde asetusehdotuksen muuhun sääntelyyn. Perusmuistiossa ei esimerkiksi arvioida, mikä on asetusehdotuksen 14 artiklassa tarkoitetun poistamismääräystä koskevan määräyksen suhde kompromissiehdotuksessa asetusehdotukseen lisättyyn 4 a artiklaan. Tällä on merkitystä asetusehdotuksen sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä ennakoitavuuden kannalta.

17. Käsiteltävänä oleva perusmuistio ei sisällä arvioita siitä, miten palveluntarjoajalle puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksessa säädetyt palveluntarjoajien kannalta vapaaehtoiset toimet asetusehdotuksen sääntely kokonaisuudessaan huomioon ottaen merkitsee palveluntarjoajien aseman kannalta. Perusmuistiossa (s. 7) sinänsä todetaan, että vapaaehtoinen viestien tunnistaminen toteuttaa pääasiassa julkista rikosten ennaltaehkäisyyn liittyvää intressiä. Perusmuistiossa olisi tämän vuoksi ollut syytä arvioida, onko asetusehdotuksen sääntely tässä suhteessa merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta.

18. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmin esimerkiksi verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön leviämisen estämistä koskeneen asetusehdotuksen arvioinnin yhteydessä perustuslain 124 §:n sekä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvistä syistä katsonut, että asetusehdotuksen sääntelyä eri toimijoiden asemasta ja tehtävistä tuli vielä selkiyttää. Kysymys oli muun ohessa siitä, että sanotun asetusehdotuksen perusteella lopullisen arvion tekeminen viestin sisällön terroristisesta luonteesta jäi palveluntarjoajalle, mikä saattoi tosiasiassa merkitä julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle toimijalle (PeVL 43/2018 vp, s. 5; ks. myös PeVL 4/2019 vp, s. 2–3).

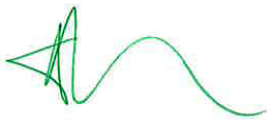
19. Käsiteltävänä olevassa asiassa annettu puheenjohtajavaltion kompromissiehdotus vaikutta niin ikään merkitsevän sääntelyä, jossa lopullisen arvion viestin sisällön liittymisestä lapsen seksuaaliseen hyväksikäyttöön tai lapsen houkutteluun seksuaalisiin tarkoituksiin tekee palveluntarjoaja. Erityisesti näin on, koska kompromissiehdotuksen pohjalta olisi mahdollista tunnistaa varmistetun CSA-materiaalin lisäksi myös uutta sanottua materiaalia sekä lasten houkuttelua (perusmuistio, s. 3). Lisäksi perusmuistiossa (s. 3) todetaan, että palveluntarjoajien olisi pidettävä

yksityiskohtaisia lokitietoja toiminnoistaan mahdollista rikosoikeudellista menettelyä varten. Nämä seikat vaikuttavat puoltavan sitä, että palveluntarjoajille kompromissiehdotuksessa asetetut velvoitteet, vaikka ne olisivat lähtökohtaisesti vapaaehtoisia, saattavat tosiasiassa merkitä julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle toimijalle.

20. Koska kompromissiehdotuksessa palveluntarjoajat toteuttaisivat rikosten ennaltaehkäisyyn liittyvää julkista intressiä, asetusehdotuksen sääntelyä olisi vielä perusteellisesti arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta sekä suhteessa siihen, millaiset edellytykset palveluntarjoajilla on turvata perus- ja ihmisoikeudet luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvia toimenpiteitä rikosten ennaltaehkäisytarkoituksessa toteutettaessa. Lähinnä informatiivista merkitystä voidaan antaa nähdäkseni sille, että tilapäinen poikkeusasetus on ollut jo usean vuoden voimassa, koska sitä ei ole arvioitu perustuslain kannalta. Tämänlaista arviota ei tehdä myöskään käsiteltävänä olevaan U-jatkokirjelmään liittyvässä perusmuistiossa. Perustuslain 124 §:ään ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen liittyvistä syistä asetusehdotuksen jatkovalmistelussa olisi vielä syytä selkiyttää asetusehdotuksessa tarkoitettujen eri toimijoiden asemaa ja tehtäviä. On myös huomattava, että tilapäistä poikkeusasetusta koskevassa U-kirjelmässäkin on kiinnitetty huomiota siihen, että sen suhteen on varmistettava, että palveluntarjoajien tehtävät ja asema pysyvät perustuslain puitteissa siten, että palveluntarjoajille ei synny roolia, joka kuuluisi Suomessa viranomaisille (U 50/2020 vp, s. 6).

21. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen asetusehdotus kokonaisuutena arvioiden vaikuttaa edelleen nähdäkseni ongelmalliselta, koska se vaikuttaisi mahdollistavan hyvin laajan ja kohdentamattoman tietoliikenteen seurannan ja merkitsisi edelleen selvää erkaantumista yksilöidystä ja konkreettisesta rikosepäilystä. Nähdäkseni asetusehdotusta on edelleen syytä soveltuvin osin arvioida samoin perustein kuin perustuslakivaliokunnan aiemmissa sitä koskevissa lausunnoissa (PeVL 47/2024 vp, PeVL 5/2023 vp, 53/2022 vp) on tehty. Lisäksi asetusehdotuksessa palveluntarjoajille suunniteltua tehtävää, vaikka se perustuisi lähtökohtaisesti palveluntarjoajien vapaaehtoisuuteen, olisi arvioitava perustuslain 124 §:n sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta. Kokonaisuutena arvioiden vaikuttaa edelleen siltä, että palveluntarjoajille puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa suunniteltua asemaa ei tule hyväksyä nykymuodossaan.

Helsingissä 13.5.2025



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori