Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori 12.5.2025

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄSTÄ (UJ 2/2025 VP - U 69/2022 VP) EUROOPAN KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI LAPSIIN KOHDISTUVAN SEKSUAALIVÄKIVALLAN EHKÄISYÄ JA TORJUNTAA KOSKEVISTA SÄÄNNÖISTÄ (COM(2022) 209 FINAL)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta valtioneuvoston jatkokirjelmästä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Valtioneuvosto on antanut jatkokirjelmän (UJ 2/2025 vp), jolla lähetetään perustuslain 96 §:n mukaisesti 15.9.2022 annettua valtioneuvoston kirjelmää (U 69/2022 vp) täydentävä selvitys Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä (COM(2022) 209 final, jatkossa ”CSAM-ehdotus” tai ”asetusehdotus”). Asiassa on annettu aiemmin myös valtioneuvoston jatkokirjelmä (UJ 19/2023 vp).

Suuri valiokunta on antanut asetusehdotusta koskevista valtioneuvoston kirjelmistä lausunnot SuVL 7/2023 vp ja SuVL 10/2024 vp. Perustuslakivaliokunta on antanut asiassa lausunnot PeVL 53/2022 vp, PeVL 5/2023 vp ja PeVL 47/2024 vp. Nyt asian käsittelyn pohjana perustuslakivaliokunnassa on lisäksi asetusehdotuksen käsittelyn tämänhetkistä vaihetta kuvaava sisäministeriön perusmuistio (EU/88/2022-SM-63, 1.4.2025).

Olen antanut perustuslakivaliokunnalle tässä asiassa aiemmin kolme lausuntoa (9.10.2023, 21.10.2024, 6.11.2024), joissa olen ottanut huomioon myös perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 53/2022 vp ja PeVL 5/2023 vp.

Esitän tässä lausunnossa arviointia mainittujen lausuntojen jälkeisen kehityksen valossa, etenkin asetusehdotuksen käsittelyn tämänhetkistä vaihetta kuvaavan perusmuistion ja perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 47/2024 vp muodostamalta perustalta. Viittaan aiempiin perustuslakivaliokunnalle tässä asiassa antamiini lausuntoihin etenkin perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentin mukaisen luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojan arviointiperustan osalta sitä tässä toistamatta.

Perusmuistion keskeinen sisältö asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta

Sisäministeriön perusmuistiosta ilmenee, että puheenjohtajavaltio Puola on tehnyt kompromissiehdotuksen, jonka soveltamisalasta on poistettu kokonaan tunnistamismääräys ja siihen suoraan kytkeytyvät artiklat (7–11 artiklat). Tunnistamismääräyksen nojalla asetuksen soveltamisalaan kuuluvia palveluntarjoajia eli säilytyspalvelun ja henkilöiden välisen viestintäpalvelun tarjoajia olisi voitu viranomaismääräyksellä velvoittaa tunnistamaan lapsiin kohdistuvaa

seksuaalista väkivaltaa esittävää materiaalia (CSA-materiaalia) sekä lasten houkuttelemista seksuaalisiin tarkoituksiin (ns. grooming) alustoillaan ja ilmoittamaan siitä viranomaisille. Ehdotukseen on kuitenkin sisällytetty lauseke (85 artikla), jonka perusteella komissiota kehotetaan arvioimaan kolmen vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta, olisiko velvoittavalle tunnistamismääräykselle olemassa teknologiset ja oikeudelliset edellytykset. Tunnistamismääräyksen sijaan puheenjohtaja ehdottaa vuonna 2021 voimaantulleella – ja vuonna 2024 jatketulla – direktiivin 2002/58/EY tilapäisellä poikkeuksella (asetus (EU) 2021/1232 tilapäisestä poikkeuksesta direktiivin 2002/58/EY tiettyihin säännöksiin siltä osin kuin on kyse teknologioista, joita numeroista riippumattomien henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajat käyttävät henkilötietojen ja muiden tietojen käsittelyyn verkossa tapahtuvan lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjumiseksi, jäljempänä ”tilapäinen poikkeusasetus”) tietyille palveluntarjoajille mahdollistettujen vapaaehtoisten käsittelytoimenpiteiden tuomista pysyvän sääntelyn piiriin (uusi artikla 4a). CSAM-asetuksella ehdotettaisiin vakiinnutettavaksi tilapäisen poikkeusasetuksen nojalla sovellettu menettely, joka mahdollistaa sen, että numeroista riippumattomat henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajat voivat käyttää erityisiä teknologioita henkilötietojen ja muiden tietojen käsittelyyn siinä laajuudessa kuin on ehdottoman välttämätöntä niiden palveluissa välitetyn CSA-materiaalin tai siellä tapahtuvan groomingin havaitsemiseksi ja siitä ilmoittamiseksi ja kyseisen materiaalin poistamiseksi. Numeroista riippumattomalla henkilöiden välisellä viestintäpalvelulla tarkoitetaan henkilöiden välisen viestinnän palvelua, joka ei yhdisty kansallisessa tai kansainvälisessä numerointisuunnitelmassa olevan numeron tai olevien numeroiden avulla (esim. WhatsApp tai Facebook Messenger).

Ehdotetussa mallissa säädettäisiin tilapäistä poikkeusasetusta tarkemmin yritysten vapaaehtoisista toimista CSA-materiaalin tunnistamiseksi. Palveluntarjoajien olisi esimerkiksi varmistettava, etteivät heidän vapaaehtoiset CSA-materiaalin tunnistustoimenpiteensä luo hallitsemattomia riskejä kyberturvallisuudelle ja palveluntarjoajien olisi mm. pidettävä yksityiskohtaisia lokitietoja toiminnoistaan sisäistä ja ulkoista tarkastelua varten sekä mahdollista rikosoikeudellista menettelyä varten. Palveluntarjoajia ei kuitenkaan velvoitettaisi toimeenpanemaan CSA-materiaalin levittämiseen liittyviä riskejä lieventäviä toimenpiteitä. Lisäksi palveluntarjoajia koskevat riskinarviointi- tai ennaltaehkäisymenetelmät tulisi toteuttaa vain suositusperusteisesti, eikä velvoittavana toimina (5a artikla). Asetuksella ei luotaisi velvoitteita purkaa päästä päähän -salausta tai rajoittaa sen käyttöä.

Tilapäinen poikkeusasetus tuli voimaan vuonna 2021, jolloin numeroista riippumattomille viestintäpalveluille mahdollistettiin sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin eli direktiivin 2002/58/EY tietyistä artikloista poikkeaminen silloin, kun viestinnän tietojen käsittely on tarpeen lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja CSA-materiaalin havaitsemiseksi, poistamiseksi ja viranomaisten tietoon saattamiseksi. Asetuksen taustalla on eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännöstön (ns. teledirektiivi) (EU) 2018/1972 voimaantulo vuonna 2020, jolloin numeroista riippumattomat henkilöiden välisten viestintäpalvelut tulivat osaksi sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin soveltamisalaa. Valtioneuvoston kanta tilapäiseen poikkeusasetukseen on muodostettu U-kirjelmällä U 50/2020 vp. Kirjelmä lähetettiin myös perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, mutta valiokunta päätti, ettei asian johdosta ryhdytä toimenpiteisiin.

Perusmuistiosta ilmenevät myös Suomen kannat asiaan. Valtioneuvosto pitää lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjumista ensisijaisen tärkeänä ja katsoo, että tavoitteeseen tulee pyrkiä keinoilla, jotka ovat tehokkaita ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Viestinnän luottamuksellisuuden suojaan ja muihin perusoikeuksiin puuttumisen tulee rajoittua vain välttämättömään ja sen tulee olla oikeasuhtaista. Sääntelyn ei tule johtaa laajaan ja yksilöimättömään viestinnän sisällön tunnistamiseen. Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus on kehittynyt monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen suuntaan. Se pitää hyvänä, että aiempien esitysten kaltaisesta tunnistamismääräyksestä on luovuttu. Valtioneuvosto pitää kannatettavana ehdotusta, jolla asetuksessa vakiinnutettaisiin numeroista riippumattomien viestintäpalvelun tarjoajien vapaaehtoista tunnistamista koskeva tällä hetkellä tilapäinen sääntely. Valtioneuvosto muodostaa asiassa lopullisen kantansa kokonaisarvioinnin pohjalta. Valtioneuvosto painottaa lapsen oikeuksien merkitystä, kun punnitaan ehdotuksen eri artiklojen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin.

Perusmuistioon sisältyy lisäksi arviointi kompromissiehdotuksen suhteessa perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin. Arviointia on tehty erityisesti suhteessa perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentin mukaiseen luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Lisäksi esille nostetaan perustuslain 21 §:n 1 momentti oikeusturvasta sekä perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus viestinnän salauksen osalta. Muistiossa viitataan lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan (yksityis- ja perhe-elämän kunnioitus) sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 (yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen), 8 (henkilötietojen suoja) ja 24 (lapsen oikeudet) artiklaan.

Arviointi

Yleisarvio

Sisäministeriön perusmuistiossa on tehty asianmukaisesti selkoa asetusehdotuksen käsittelyvaiheesta, aikataulusta, Suomen kannasta, kompromissiehdotuksen pääasiallisesta sisällöstä ja keskeisimmistä muutoksista aiempaan nähden.

Valtioneuvoston tavoin on syytä pitää lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjumista ensisijaisen tärkeänä. Asiassa on edelleen syytä toistaa painokkaasti perustuslakivaliokunnan aiemmissa lausunnoissaan toteama kanta siitä, 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 on pitänyt valtioneuvoston tavoin erittäin tärkeänä, että verkossa tapahtuvaan lapsiin kohdistuvaan seksuaaliväkivaltaan pystytään puuttumaan tehokkaasti. (PeVL 47/2024 vp, kappale 2 ja 3, PeVL 5/2023 vp, kappale 1, PeVL 53/2022 vp, kappale 2.)

Lisäksi asiassa on syytä yhtyä valtioneuvoston kantaan tarpeesta pyrkiä mainittuun tavoitteeseen tehokkailla ja oikeasuhtaisilla keinoilla ja mahdollisimman teknologianeutraalilla sääntelyllä. Tämä vastaa myös sitä, että perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden ja -suositusten perusteella huomiota tarpeeseen ryhtyä tehokkaisiin toimiin lasten suojaamiseksi verkossa tapahtuvalta väkivallalta (PeVL 47/2024 vp, kappale 4).

Arvioitavassa asiayhteydessä on lisäksi valtioneuvoston tavoin erityisesti syytä painottaa, että viestinnän luottamuksellisuuden suojaan ja muihin perusoikeuksiin puuttumisen tulee rajoittua vain välttämättömään ja sen tulee olla oikeasuhtaista. Sääntelyn ei tule johtaa laajaan ja yksilöimättömään viestinnän sisällön tunnistamiseen. Kaikkiaan on edelleen syytä painottaa suuren valiokunnan korostamia edellytyksiä ehdotuksen hyväksyttävyydelle (ks. SuVL 10/2024 vp, kappale 3 ja 4, SuVL 7/2023 vp, kappale 5 ja 11).

Valtiosääntöoikeudellisista näkökohdista lähtien voi myös yhtyä valtioneuvoston kantaan siitä, että asetusehdotus on kehittynyt myönteiseen suuntaan. Asetuksella ei luotaisi velvoitteita, jotka voivat tosiasiassa johtaa viestinnän päästä päähän -salauksen käytön tarkoituksen kiertämiseen. Myönteistä olisi lisäksi se, ettei teknologialla voitaisi päätellä viestinnän sisältöä.

Erityisen myönteisenä on pidettävä aiempien esitysten kaltaisesta tunnistamismääräyksestä luopumista. Tämä poistaa samalla tunnistamismääräykseen liittyneitä merkittäviä ongelmia suhteessa luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojaan sekä viestinnän salaukseen (ks. SuVL 10/2024 vp, kappale 6 ja 8). Perustuslakivaliokunta katsoi, että tunnistamismääräystä koskeva sääntely ei ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta erityisesti perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentissa turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. Valiokunnan mielestä Suomen ei tullut hyväksyä puheenjohtajavaltion kompromissiesitystä tunnistamismääräyksestä. (PeVL 47/2024 vp, kappale 5–8, ks. aiemmin PeVL 53/2022 vp, kappale 9, 10 ja 12, PeVL 5/2023 vp, kappale 4, 8.) Tunnistamismääräyksen poistamista on pidettävä asianmukaisena myös ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan (PeVL 47/2024 vp, kappale 9) kanta siitä, että edellisessä kompromissiehdotuksessa oli jätetty osin huomioon ottamatta suuren valiokunnan (SuVL 7/2023 vp) ja perustuslakivaliokunnan kannanotot (PeVL 5/2023 vp, PeVL 53/2022 vp).

Samalla nyt arvioitavana oleva ehdotus on merkittävästi aiemmasta poikkeava ja edellyttää uutta valtiosääntöoikeudellistakin arviointia. Perusmuistiossa on arvioitu varsin laajasti ja melko perusteellisesti kompromissiehdotusta suhteessa perustuslakiin. Muistio antaa keskeisissä kysymyksissä riittäviä aineksia yksityiskohtaiselle arviolle ehdotetun sääntelyn suhteesta perusoikeuksiin. Samalla siinä on kuitenkin esitetty eräitä ongelmallisena pidettäviä seikkoja etenkin perustuslain 10 §:ssä turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan nähden, jotka katson olevan tarpeen nostaa seuraavassa erikseen tarkasteluun.

Suhde luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan

Asetusehdotuksessa ehdotettu malli perustuisi pitkälti tilapäiseen poikkeusasetukseen, jonka kansalliseen käsittelyyn ei sisältynyt perustuslainmukaisuuden arviointia perustuslakivaliokunnassa. Kyse on siten tältä kannalta uudesta arviointitilanteesta, joka on kuitenkin syytä asettaa etenkin perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentissa säädetyn luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön viitekehykseen.

Perusmuistiossa on tarkasteltu varsin kattavasti ja monipuolisesti ehdotuksen suhdetta luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Arvioissa on tuotu esille, että perustuslakivalio-

kunta on aiemmin arvioinut yksityiselle toimijalle annettavaa oikeutta käsitellä tietyin edellytyksin tunnistamistietoja toisen yksityisen ja kolmannen tahon välisessä sähköisessä viestinnässä (PeVL 29/2008 vp). Pidän sinänsä mahdollisena verrata kyseistä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä lainsäädäntöä (sähköisen viestinnän tietosuojalaki, nykyisin laki sähköisen viestinnän palveluista 272 §) tilapäisen poikkeusasetuksen mahdollistamaan vapaaehtoiseen tunnistamiseen.

Perusmuistiossa on kuitenkin nähdäkseni ongelmallisella tavalla viitattu siihen, että perustuslain 10 §:n 4 momenttiin liittyvä kytkös rikostunnusmerkistöön on poistettu sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 272 §:stä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 18/2014 vp, PeVL 29/2008 vp). Muistiossa viitataan tällä tavoin myös mainitun 272 §:n soveltamiseen kytkeytyvään kyberturvallisuuslain 24 §:n käsittelyyn perustuslakivaliokunnassa (PeVL 62/2024 vp). Näiltä osin on syytä korostaa, että perustuslakivaliokunta ei ottanut mainituissa lausunnoissaan kantaa tähän muutokseen. Mielestäni ei ole mahdollista tehdä perusmuistiossa esitettyjä johtopäätöksiä siitä, että ”perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan sellainen sääntely, jossa yksityiselle toimijalle annetaan oikeus käsitellä välitystietoja sekä viestin sisältöä, on ollut mahdollista myös muissa kuin PL 10 §:n 4 momentin rajoituslausekkeen mukaisissa tilanteissa” tai että ”perustuslakivaliokunta ei ole uudemmassakaan käytännössään pitänyt SVPL 272 §:ään perustuvaa viestinnän tietojen käsittelyä valtiosääntöisesti ongelmallisena”. Tämän sijasta on mielestäni syytä korostaa, että perustuslakivaliokunta on antanut nimenomaisia kantoja sen tärkeydestä, että viestin sisältöön puuttuminen on kytketty rikosepäilyyn (mm. PeVL 9/2004 vp, s. 4, ks. myös PeVL 35/2018 vp, s. 12). Tähän on myös nimenomaisesti kiinnitetty huomiota valtioneuvoston kirjelmää ja jatkokirjelmiä koskevissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (ks. esim. PeVL 53/2022 vp, kappale 10).

Tältä osin on lisäksi syytä panna merkille, että oikeusministeriössä on parhaillaan käynnissä säädösvalmistelu perustuslain 10 §:n tarkistamiseksi (OM067:00/2024). Hankkeessa valmistellaan tarpeelliset muutokset perustuslain 10 §:ään ottaen huomioon rikos-, siviili- ja sotilastiedusteluun sekä EU-lainsäädäntöön, vakavan rikollisuuden uusiin muotoihin ja teknologiseen kehitykseen liittyvät tarpeet. Tällä pyritään vastaamaan perustuslakivaliokunnan aiemmin useaan otteeseen (ks. PeVM 4/2018 vp, s. 6, PeVL 12/2019 vp, s. 6, PeVL 6/2019 vp, s. 5), myös nyt käsillä olevassa asiayhteydessä (PeVL 47/2024 vp, kappale 13, PeVL 5/2023 vp, kappale 9), esille tuomaan tarpeeseen.

Perusmuistiossa on toisaalta asianmukaisesti nostettu esille kysymys ehdotetun asetelman vapaaehtoisuudesta. Uuden ehdotuksen mukaan palveluntarjoaja voisi omalla päätöksellään tehdä viesteille tunnistamista asetuksessa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Nyt ehdotettu sääntely eroaa aikaisemmin käsitellystä tunnistamismääräyksestä siinä, että kyse ei olisi viranomaisen määräyksen perusteella toteutettavasta toimenpiteestä. Muistiossa on todettu asianmukaisesti, että perustuslakivaliokunta ei ole ottanut yksityisten väliseen asetelmaan kantaa viime vuosina, vaan uudempi lausuntokäytäntö perustuslain 10 §:n 4 momentista koskee viranomaisten tiedonsaantioikeuksia.

Muistiossa on myös ylipäätään käsitelty ehdotuksen mukaisen vapaaehtoisuuden suhdetta julkisen vallan velvoitteisiin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa. Tältä osin avoimeksi jää

se, millä perusteilla kyse voi olla tehtävästä, joka perustuslain 124 §:n sääntely julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle huomioon ottaen voidaan ylipäänsä antaa yksityiselle taholle.

Käsittääkseni vapaaehtoisuuteen perustuvan tunnistamisen valtiosääntöoikeudellinen arviointi tulisi ylipäänsä perusteiltaan kytkeä sinänsä samoihin perus- ja ihmisoikeuskriteereihin kuin viranomaisen määräyksestäkin tapahtuvat tunnistaminen (ks. tällaisesta arvioinnista esim. PeVL 53/2022 vp, kappale 9, 10, 12 sekä ylipäänsä PeVM 4/2018 vp). Muistiossa on tältä osin esitetty asianmukaista hyväksyttävyys-, välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusarviointia suhteessa ehdotuksen tarkoittamaan puuttumiseen luottamukselliseen viestintään.

Mielestäni sinänsä voi pitää laillisuus- ja oikeusvaltioperiaatteenkin vuoksi asianmukaisena, että asetuksessa vakiinnutettaisiin numeroista riippumattomien viestintäpalvelun tarjoajien vapaaehtoista tunnistamista koskeva tällä hetkellä tilapäinen sääntely. Sääntelytarvetta perustelee myös sen merkitsemä puuttuminen perus- ja ihmisoikeuksiin, etenkin luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Pidän myös asianmukaisena, että ehdotus pitää sisällään aiempaa tarkempaa sääntelyä yritysten vapaaehtoisista toimista CSA-materiaalin tunnistamiseksi. Katson tarpeelliseksi korostaa suuren valiokunnan kantaa siitä, että on erittäin tärkeää saada EU-tasolla aikaan selkeä oikeudellinen kehys, jolla tehostetaan lapsiin kohdistuvan verkkovälitteisen seksuaalisen hyväksikäytön havaitsemista, siitä ilmoittamista ja sen poistamista EU:ssa (SuVL 10/2024 vp, kappale 2).

Ehdotettu sääntely pitäisi kuitenkin vielä sisällään ongelmallista epäselvyyttä vapaaehtoisuudesta. Nähdäkseni malliin jää epämääräisyyttä siitä, mitkä olisivat tiettyjen palveluntarjoajien vapaaehtoisten tunnistamistoimien tosiasialliset vaikutukset käyttäjien henkilötietojen ja yksityiselämän suojaan, erityisesti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Lisäksi on tärkeää varmistaa valtioneuvoston kannan mukaisesti, että vapaaehtoiselle tunnistamiselle asetetaan riittävät suojakeinot väärinkäytöksiä vastaan. Asiassa on myös vielä syytä varmistua EU-oikeuden mukaisuudesta.

Helsingissä 12.5.2025

Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori