Janne Salminen 22.5.2025

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä (COM(2022) 209 final), ***jatkokirjelmä UJ 2/2025 vp, perusmuistio sekä ministeriön toimittama lisäselvitys 14.5.2025***

Jatkokirjelmä

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston jatkokirjelmä asiassa, joka koskee Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä.

2. Komissio on 11.5.2022 antanut ehdotuksen asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi (COM(2022) 209 final). Ehdotuksen tavoitteena on muodostaa selkeä ja sitova oikeudellinen kehys, jonka avulla voidaan torjua ja ennaltaehkäistä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa. Ehdotuksella pyritään myös luomaan vahvat suojatoimet, jotta palveluntarjoajat saavat oikeusvarmuuden ja perusoikeuksien kunnioittaminen voidaan varmistaa kaikkien osapuolten osalta.

3. Jatkokirjelmässä valtioneuvosto on täydentänyt aikaisempia, U 69/2022 vp:n yhteydessä esitettyjä kantojaan. 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. Valtioneuvoston mukaan sääntelyn ei tule johtaa laajaan ja yksilöimättömään viestinnän sisällön tunnistamiseen. Valtioneuvosto on katsonut, että asetusehdotus on kehittynyt monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen suuntaan. On hyvä, että aiempien esitysten kaltaisesta tunnistamismääräyksestä on luovuttu. Valtioneuvosto pitää kannatettavana ehdotusta, jolla asetuksessa vakiinnutettaisiin numeroista riippumattomien viestintäpalvelun tarjoajien (esim. Facebook Messenger) vapaaehtoista tunnistamista koskeva tällä hetkellä tilapäinen sääntely palveluissa välitetyn CSA-materiaalin tai siellä tapahtuvan groomingin havaitsemiseksi ja siitä ilmoittamiseksi ja kyseisen materiaalin poistamiseksi. Valtioneuvoston mukaan jatkovalmistelussa on edelleen varmistettava, että vapaaehtoiselle tunnistamiselle asetetaan riittävät suojakeinot väärinkäytöksiä vastaan. Valtioneuvoston mukaan ehdotettujen keinojen on oltava toteutettavissa ja tehokkaita, ja sääntelyn tulee olla mahdolli-

simman teknologianeutraalia, jotta varmistetaan ehdotuksen tulevaisuuskestävyys. Valtioneuvosto on pitänyt pitää hyvänä, että asetusehdotuksesta ei seuraa velvoitteita, jotka voivat tosiasiassa johtaa viestinnän päästä päähän -salauksen käytön tarkoituksen kiertämiseen. Samoin se on pitänyt edelleen tärkeänä sitä, että sääntelyn tulee olla EU:n tietosuojalainsäädännön mukaista. Valtioneuvosto on ilmoittanut muodostavansa lopullisen kantansa kokonaisarvioinnin pohjalta. Valtioneuvosto painottaa lapsen oikeuksien merkitystä, kun punnitaan ehdotuksen eri artiklojen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin.

4. Lisäselvitys on koskenut lähinnä tämänhetkisen säädösehdotuksen suhdetta tietosuojalainsäädäntöön.

Arviointia

5. Perustuslakivaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnot PeVL 53/2022 vp ja PeVL 5/2023 vp sekä PeVL 47/2024 vp.

6. Olen itse antanut asian muutamissa aikaisemmissa käsittely-yhteyksissä lausunnon perustuslakivaliokunnalle.

7. Asiakirjoihin ei ole sisältynyt itse säädösehdotusta. Lausuntoni perustuu asian tämänhetkisen tilan ja käsittelyn kohteena olevan kompromissiehdotuksen osalta valtioneuvoston kirjelmästä ja lisäselvityksestä ilmeneviin tietoihin.

8. Perustuslakivaliokunnalle toimitetussa asiakirja-aineistossa on tehty selkoa nyt käsillä olevasta kompromissiehdotuksesta. Asiakirjoissa on myös arvioita kompromissiehdotuksen suhteesta Suomen perusoikeusjärjestelmään, Euroopan ihmisoikeussopimukseen tai Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Kun arvioita ei kuitenkaan ole asiakirja-aineiston perusteella perustaa kompromissiehdotukseen sisältyvän säädösehdotuksen katselmointiin, ulkopuolisen arvio perustuu kompromissiehdotuksen osalta valtioneuvoston kirjelmästä saataviin tietoihin.

9. Asian käsittelyn aiemmissa yhteyksissä perustuslakivaliokunta on korostanut, 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. Kuten valtioneuvosto, myös valiokunta on korostanut asiassa antamissaan lausunnoissa verkossa tapahtuvaan lapsiin kohdistuvaan seksuaaliväkivaltaan tehokasta puuttumista.

10. Perustuslakivaliokunnan aiemmissa lausunnoissaan säätelyehdotuksesta esittämä keskeinen kritiikki on kohdistunut tunnistamismääräykseen. Valiokunta on muun muassa todennut, että ehdotuksen mukaista tunnistamismääräystä (7 artikla) ei ole rajattu tiettyihin henkilöihin, minkä vuoksi sen soveltaminen voi siten muodostua laajaksi ja yksilöimättömäksi todeten, että asetuksessa edellytetyt toimenpiteet erilaisissa palveluissa voivat olla eri tavoin toteutettavia viestimuodosta riippuen. Se puolestaan voi vaikuttaa siihen, millaiseksi tunnistamismääräyksen perusteella syntyvien virheellisten osumien määrä muodostuu. Valiokunta on viitaten perustuslain 10.4 §:ää koskevaan käytäntöönsä viitaten tuonut esiin, että luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusperusteet ovat kiinnittyneet konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn, mistä ei nyt olisi ilmeisesti kysymys. Tältä pohjalta valiokunta on todennut, että

asetusehdotuksesta saatavilla olevien tietojen perusteella sääntely ei vaikuta ongelmattomalta perustuslain 10.4 §:n kannalta.

11. Viimeksi PeVL 47/2024 vp yhteydessä tämä on tuotu esiin seuraavasti:

> (6) 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 totesi erikseen, että perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp, s. 7—8). Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, että nyt arvioitavasta asetusehdotuksesta tuolloin saatavissa olleiden tietojen perusteella sääntely ei vaikuttanut ongelmattomalta perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta (PeVL 53/2022 vp, kappale 12). Valiokunta on U-jatkokirjelmää arvioidessaan todennut, että tunnistamismääräystä koskevaa sääntelyä ei tullut hyväksyä silloin ehdotetussa muodossa, vaan valtioneuvoston tuli jatkovalmistelussa aktiivisesti toimia ehdotuksen muuttamiseksi vastaamaan perus- ja ihmisoikeuksien asettamia vaatimuksia (PeVL 5/2023 vp, kappale 8).
>
> (7) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että jotkin asetukseen nyt ehdotetut muutokset lieventävät niitä ongelmia, joita komission alkuperäiseen asetusehdotukseen on sisältynyt. Erityisesti tämä koskee tunnistamismääräyksen soveltamisalan kohdentamista jo aikaisemmin lainvastaiseksi todettuun aineistoon. Lisäksi asetusehdotuksen mukaan tunnistamismääräys kohdennetaan verkkopalveluntarjoajiin tai niiden osiin, joissa on todettu korkea riski CSA-materiaalin leviämiseen.
>
> (8) Pelkkä riskiarvio ja tunnistamismääräyksen kohdentumisen yleisyys merkitsee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kuitenkin edelleen hyvin selvää etääntymistä siitä perustuslain 10 §:n 4 momenttiin liittyvästä vaatimuksesta, jonka mukaan rikosperusteinen puuttuminen luottamuksellisen viestin salaisuuteen edellyttää konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Tunnistamismääräys kohdistuu edelleen 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). Ehdotettu tunnistamismääräystä koskeva sääntely ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta erityisesti perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentissa turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, onko tunnistamismääräystä koskeva sääntely tosiasiassa soveltuvaa valiokunnan sinänsä hyväksyttävänä ja erittäin painavana pitämään sääntelyn tavoitteeseen pääsemiseksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä Suomen ei tule hyväksyä puheenjohtajavaltion kompromissiesitystä tunnistamismääräystä koskevilta osin.

12. Valtioneuvosto *jatkokirjelmän perusteella kompromissiehdotukseen ei enää sisälly aiemman ongelmallisena pidetyn tunnistamismääräykseen kaltaista instrumenttia*.

13. Siten se keskeisin valtiosääntöoikeuden huolenaihe, joka on ollut perustuslakivaliokunnan asian käsittelyn aiemmissa yhteyksissä säädösehtoukseen kohdistuvan kritiikin kohde, on käsitykseni mukaan poistunut.

14. Ehdotus korostaa palveluntarjoajan velvollisuutta arvioida palveluunsa liittyviä riskejä ja toteuttaa riskiä lieventäviä toimenpiteitä.

15. Lausuntopyynnössä on vielä kiinnitetty huomiota siihen, että perusmuistiossa on viitattu siihen, että perustuslain 10.4 §:ään liittyvä kytkös rikostunnusmerkistöön olisi poistettu sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 272 §:stä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 18/2014 vp, PeVL 29/2008 vp). Samaan liittyen on viitattu kyberturvallisuuslain 24 §:n käsittelyyn perustuslakivaliokunnassa (PeVL 62/2024 vp). Jatkokirjelmän mukaan samalla kun uuteen ehdotukseen ei sisälly enää velvoittavaa tunnistamismääräystä, siihen kuitenkin sisältyy sääntelyä, jonka mukaan palveluntarjoaja voisi omalla päätöksellään horisontaalisuhteessa tehdä viesteille tunnistamista asetuksessa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Perustuslain 10.4 §:n mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Ymmärrän siten, että palveluntarjoajan tässä toiminnassa ei oltaisi perustuslain 10.4 §:n soveltamisalalla. Viestinnän välitystiedot ym. puolestaan kuuluvat perustuslain 10.2 §:n luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan piiriin (HE 309/1993 vp, s. 53). Perustuslain 10.2 §:n kannalta viestin luottamuksellisuutta suojataan suhteessa kaikkiin viestinvaihdon ulkopuolisiin nähden. Aiemmin viestin tunnistamistietojen on katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 33/2013 vp). Nyttemmin on arvioitu, että huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen, koska sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat kuitenkin olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua (PeVL 18/2014 vp). Perustuslain 10.4 §:n erityistä lakivarausta ei nyt ole sellaisenaan sovellettu tunnistamistietojen salaisuuden rajoittamiseen. Tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn on kuitenkin valiokunnan käytännön mukaan tullut täyttää perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset (PeVL 62/2010 vp). Uusimmasta kirjelmästä ei kovinkaan yksityiskohtaisesti käy ilmi se, millaista palveluntarjoajien vapaaehtoisuuteen perustuva tunnistaminen olisi luonteeltaan, minkä vuoksi sen arvioiminen perustuslain 10.2 §:n kannalta on hankalaa. Kuten muistiossa tuodaan esiin, välitystietojen käsittely perustuu tyypillisesti sähköisen viestinnän palveluista annettuun lainsäädäntöön ja siinä nimenomaisesti säädettyihin käsittelyperusteisiin, joita sovelletaan kaikkiin viestinnän välittäjiin. Kirjelmästä jää epäselväksi, missä määrin tietojen käsittely ja luovuttaminen poikkeaa näistä edellytyksistä.

16. Lausuntopyyntöön on sisältynyt nimenomainen pyyntö arvioida kokonaisuutta myös Suomen perustuslain 124 §:n kannalta ottaen huomioon palveluntarjoajan aseman eräänlaisessa sääntelyn tarkoittamassa rikosten ennaltaehkäisyssä. Perustuslain 124.1 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Vastaavasti 2 momentin mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Jatkokirjelmän perusteella ymmärrän niin, että palveluntarjoajat toteuttavat tätä ennaltaehkäisyä suositusperustaisesti, toki ainakin osin julkiseen intressiin liittyen. Tulkitsen asetelmaa ja perustuslain 124 §:n säännöstä sen tulkintakäytäntökin huomioon ottaen niin, että tässä ei ylipäätään olisi kysymys perustuslain 124 §:n soveltamistilanteesta.