

Perustuslakivaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 2/2025 vp — U 69/2022 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Pekka Vasara, sisäministeriö
- tietosuojavaltuutettu Anu Talus, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Päivi Korpisaari
- professori Sakari Melander
- apulaisprofessori Anu Mutanen
- professori Tuomas Ojanen

Viitetiedot

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

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

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.

Valtioneuvosto on informoinut eduskuntaa kirjelmällä, joka perustuu puheenjohtaja Puolan 28.1.2025 jakamaan kompromissiehdotukseen.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia, U 69/2022 vp:n yhteydessä muodostettuja kantojaan seuraavasti osallistuakseen asetusehdotuksen käsittelyyn neuvostossa.

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. 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. Jatkovalmistelussa on edelleen varmistettava, että vapaaehtoiselle tunnistamiselle asetetaan riittävät suojakeinot väärinkäytöksiä vastaan.

Ehdotettujen keinojen on oltava toteutettavissa ja tehokkaita, ja sääntelyn tulee olla mahdollisimman teknologianeutraalia, jotta varmistetaan ehdotuksen tulevaisuuskestävyys. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että asetusehdotuksesta ei seuraa velvoitteita, jotka voivat tosiasiassa johtaa viestinnän päästä päähän -salauksen käytön tarkoituksen kiertämiseen.

Valtioneuvosto pitää edelleen tärkeänä sitä, että sääntelyn tulee olla EU:n tietosuojalainsäädännön mukaista.

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2025 vp

Valtioneuvosto muodostaa asiassa lopullisen kantansa kokonaisarvioinnin pohjalta. Valtioneuvosto painottaa lapsen oikeuksien merkitystä, kun punnitaan ehdotuksen eri artiklojen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut nyt käsiteltävänä olevasta, lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevasta asetusehdotuksesta annettuja valtioneuvoston kirjelmää ja jatkokirjelmää (PeVL 47/2024 vp, PeVL 53/2022 vp, PeVL 5/2023 vp). Valiokunnalle nyt toimitetussa jatkokirjelmässä on (s. 2—5) tehty selkoa niistä muutoksista, joita asetusehdotukseen on jatkovalmistelun aikana tehty. Uuden kompromissiehdotuksen soveltamisalasta on poistettu kokonaan tunnistamismääräys ja siihen suoraan kytkeytyvät artikkelit (7—11 artikkelit). Siten tekstistä on poistettu esimerkiksi aiempaan ehdotukseen sisältynyt tekninen toiminto (upload moderation), jolla laitonta sisältöä olisi voitu tunnistaa salattua ympäristöä käyttävissä palveluissa niin sanottuja hash-lukuja vertaamalla ennen viestin salaamista lähettämistä varten.

(2) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan asetusehdotusta koskevaa U-kirjelmää ja U-jatkokirjelmää todennut, 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 3, PeVL 53/2022 vp, kappale 2, PeVL 5/2023 vp, kappale 1). Valiokunta toistaa painokkaasti tämän käsityksensä.

(3) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, 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. YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle kesäkuussa 2023 antamissa suosituksissa (CRC/C/FIN/CO/5—6) painotetaan muun muassa lasten suojaamista väkivallalta. Tähän liittyen suosituksissa kiinnitetään Suomen huomiota tarpeeseen ryhtyä tehokkaisiin toimiin lasten suojaamiseksi verkossa tapahtuvalta väkivallalta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdoitusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (PeVL 5/2023 vp, kappale 2, PeVL 2/2023 vp, kappale 3, PeVL 2/2021 vp, kappale 3, ks. myös siinä viitatus PeVL 4/2019 vp, s. 3, PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5).

(4) Perustuslakivaliokunnan aikaisemmissa lausunnoissa on varsinaisen sääntelyn osalta käsitelty ennen muuta asetusehdotukseen sisältynyttä sääntelyä tunnistamismääräyksestä. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotuksen mukaisia tunnistamismääräyksiä ei ollut rajattu

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2025 vp

tiettyihin henkilöihin. Sääntelyn soveltaminen voi siten muodostua varsin laajaksi ja yksilöimättömäksi (PeVL 53/2022 vp, kappale 9). Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntely koski myös sellaisia tilanteita, joissa ei ole kyse konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä (PeVL 53/2022 vp, kappale 10). Valiokunnan viimeisimmän lausunnon mukaan Suomen ei tullut hyväksyä puheenjohtajavaltion kompromissiesitystä tunnistamismääräystä koskevilta osin (PeVL 47/2024 vp, kappale 8).

(5) Nyt käsiteltävänä olevaan ehdotukseen ei sisälly enää velvoittavaa tunnistamismääräystä. Tunnistamismääräyksen sijaan puheenjohtaja ehdottaa vuonna 2021 voimaantulleella — ja vuonna 2024 jatkettulla — 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. Asetuksella ehdotetaan näin ollen 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 välitetyin CSA-materiaalin tai siellä tapahtuvan groomingin havaitsemiseksi ja siitä ilmoittamiseksi ja kyseisen materiaalin poistamiseksi. Kyse on viestintäpalvelun tarjoajille vapaaehtoisesta toiminnasta.

(6) Tilapäistä poikkeusasetusta koskevaa valtioneuvoston kirjelmää (U 50/2020 vp) ei sen valmistelun aikana ole käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Valtioneuvoston jatkokirjelmän (s. 5) mukaan sääntelyn suhteesta Euroopan unionin perusoikeuskirjaan ei ole myöskään EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

(7) Jatkokirjelmän (s. 3) mukaan kompromissitekstin pohjalta olisi mahdollista tunnistaa sekä niin sanottua varmistettua eli tunnettua että uutta CSA-materiaalia samoin kuin lasten houkuttelua (grooming). Tilapäisen poikkeusasetuksen tapaan puheenjohtajan ehdottamassa mallissa sähköisen viestinnän käsittely tapahtuu teknologisin menetelmin ja sen olisi täytettävä asetusehdotuksessa määritellyt ehdot (mm. suhteellisuus- ja välttämättömyysvaatimus). Kompromissin mukaan käsittelyyn käytettävien teknologioiden olisi muun muassa oltava mahdollisimman vähän yksityisyyteen puuttuvia alan viimeisimmän kehityksen mukaisesti. Tekstin käsittelyn osalta edellytyksenä on, että teknologialla ei tule voida päätellä viestinnän sisältöä vaan käsittelyn tarkoituksena tulisi olla sellaisten toimintamallien (patterns) tunnistaminen, jotka viittaavat mahdolliseen lasten hyväksikäyttöön.

(8) Valtioneuvoston jatkokirjelmän (s. 2) mukaan asetusehdotus on kehittynyt monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen suuntaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä tähän arvioon voidaan osin yhtyä. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin hyvänä, että aiempien esitysten kaltaisesta ja perustuslakivaliokunnan suorittamassa arvioinnissa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi arvioidusta tunnistamismääräyksestä on luovuttu. Perustuslakivaliokunnan mielestä palveluntarjoajille mahdollistettavaa vapaaehtoista viestien tunnistamista voidaan arvioida ainakin jossain määrin erilaisista lähtökohdista kuin viranomaismääräykseen perustuvaa pakollista

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2025 vp

tunnistamisvelvollisuutta. Valiokunnan mielestä voidaan myös sinänsä pitää laillisuus- ja oikeusvaltioperiaatteenkin vuoksi asianmukaisena, että asetuksessa vakiinnutettaisiin numeroista riippumattomien viestintäpalvelun tarjoajien vapaaehtoista tunnistamista koskeva tilapäinen sääntely.

(9) Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston jatkokirjelmän ja valiokunnan saaman muun selvityksen valossa jää kuitenkin edelleen epäselväksi, miltä osin nyt ehdotetun sääntelyn mahdollistaman tunnistamisen voidaan ominaisuuksiltaan ja sen merkitsemän viestinnän salaisuuteen puuttumisen merkittävyyden osalta arvioida vastaavan perustuslakivaliokunnan aiemmin ongelmallisena pitämää tunnistamismääräykseen liittynyttä tunnistamista. Valiokunnan mielestä ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta ei voida valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevässä laajuudessa kiinnittää siihen, että tunnistaminen tapahtuu vapaaehtoisesti ja ilman sitä koskevaa viranomaismääräystä. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 53/II) mukaan nykyisin perustuslain 10 §:n 2 momenttiin sisältyvä säännös turvaa jokaiselle oikeuden luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Säännös edellyttää yhdessä perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa lainsäädäntöä, joka käytännössä tehokkaasti turvaa luottamuksellista viestintää sekä viranomaisten että muiden ulkopuolisten loukauksilta (HE 309/1993 vp, s. 54/I).

(10) Perustuslakivaliokunnan mielestä tunnistamisen vapaaehtoisuus ei yksinään voi perustella etäännyttämistä siitä perustuslain 10 §:n 4 momenttiin liittyvästä vaatimuksesta, jonka mukaan rikosperusteinen puuttuminen luottamuksellisen viestin salaisuuteen edellyttää konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Asetusehdotusta on edelleen syytä soveltuvin osin arvioida samoin perustein kuin perustuslakivaliokunnan aiemmissa sitä koskevissa lausunnoissa (PeVL 47/2024 vp, PeVL 5/2023 vp, PeVL 53/2022 vp).

(11) Jatkokirjelmän (s. 2) mukaan valtioneuvosto muodostaa asiassa lopullisen kantansa kokonaisarvioinnin pohjalta. Sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioimisen kannalta merkityksellistä on jatkokirjelmän (s. 8) mukaan, koskeeko oikeus viestintäsalaisuuden rajoittamiseen CSA-materiaalin tunnistamiseksi vain tunnettua CSA:ta vai myös uutta CSA:ta tai groomingia. Erityisen merkittävää välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnin kannalta on, puututtaisiinko tunnistamisessa myös viestien sisältöön. Jatkokirjelmän (s. 9) mukaan sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisiä voivat lisäksi olla sääntelyyn liitetyt suojakeinot, joilla pyritään torjumaan sääntelyn muodostuminen liian laajaksi ja yksilöimättömäksi viestinnän sisällön tunnistamiseen.

(12) Perustuslakivaliokunta yhtyy tältä osin sinänsä valtioneuvoston kantaan näiden seikkojen merkityksestä, mutta korostaa niiden ohella painokkaasti edellä mainittuja perustuslain 10 §:n 4 momenttiin kiinnittyviä seikkoja ja siitä varmistumista, ettei sääntelyn mahdollistama tunnistaminen muodostu valiokunnan ongelmallisena pitämällä tavalla laajaksi ja yksilöimättömäksi.

(13) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että se on perustuslain 10 §:n muuttamisen yhteydessä pitänyt perusteltuna, että hallitus käynnistää selvitystyön, joka kattaisi laajemminkin perustuslain kotirauhan suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevien rajoituslausekkeiden muutostarpeen (PeVM 4/2018 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta pitää hyvä-

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2025 vp

nä, että oikeusministeriö on käynnistänyt perustuslain 10 §:n tarkistamista koskevan hankkeen, jossa valmistellaan tarpeelliset muutokset perustuslain 10 §:ään ottaen huomioon rikos-, siviili- ja sotilastiedusteluun sekä EU-lainsäädäntöön, vakavan rikollisuuden uusiin muotoihin ja teknologiseen kehitykseen liittyvät tarpeet. Valiokunta on pitänyt muutostarpeiden selvitystyötä välttämättömänä (ks. PeVL 5/2023 vp, kappale 9, PeVL 15/2024 vp, kappale 14).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se kiinnittää huomiota lausunnossa mainittuihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.

Helsingissä 28.5.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Markku Eestilä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen