

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): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Pekka Vasara, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Kimmo Ulkuniemi, Poliisihallitus
- tietosuojavaltuutettu Anu Talus, tietosuojavaltuutetun toimisto
- IT-erityisasiantuntija Lauri Karppinen, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Päivi Korpisaari
- professori Sakari Melander
- apulaisprofessori Anu Mutanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Tuomas Ojanen

Viitetiedot

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

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2024 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

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 puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksesta lokaan 2024 oikeus- ja sisäasioiden neuvostoon liittyvällä perusmuistiolla.

Valtioneuvoston kanta

Suomi voi tukea puheenjohtajavaltion tämänhetkistä kompromissiesitystä osittaiseksi yleisnäkemykseksi. Kompromissiesityksessä vastataan riittävällä tavalla valtioneuvoston kannassa ja suuren valiokunnan lausunnossa esiin nostettuihin huomioihin ja reunaehtoihin.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että työtä väkivallattoman lapsuuden turvaamiseksi jatketaan. Lapsen kohdistuvan seksuaaliväkivallan tapauksissa varmistetaan lapsen edun mukainen tutkinta ja monialainen tuki eri viranomaisten yhteistyönä. Hallitus tiukentaa CAM- eli Child Abuse -materiaalia koskevaa sääntelyä vakavien rikosten uhreina olevien lasten suojelemiseksi.

Seuraavat kannat ovat U-jatkokirjelmästä UJ 19/2023 vp (U 69/2022 vp)

Suomen yleisenä kriminaalipoliittisena tavoitteena on rikosten tehokas ehkäiseminen, rikosten tekijöiden saattaminen vastuuseen teoistaan sekä uhrien auttaminen ja tukeminen.

Suomi korostaa tarvetta torjua väkivallan eri muotoja määrätietoisesti ja monin keinoin. Suomi katsoo, että lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltamateriaalia koskevaa sääntelyä tulee tiukentaa vakavien rikosten uhreina olevien lasten suojelemiseksi. Suomi tukee työtä väkivallattoman lapsuuden turvaamiseksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvoinut nyt käsiteltävänä olevasta, lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevasta asetusehdotuksesta annettuja valtioneuvoston kirjelmää ja jatkokirjelmää. Nyt asian käsittelyn pohjana ovat asetusehdotuksen käsittelyn vaihetta kuvaavat suuren valiokunnan perustuslakivaliokunnalle lähettämät asiakirjat: asetusehdotuksen muutettu 7.10.2024 päivitetty versio, sisäministeriön lausunto 8.10.2024 asiaan U 69/2022 vp ja puheenjohtajamaan tuoreimpaan kompromissiehdotukseen sekä sisäministeriön perusmuistio 25.9.2024.

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2024 vp

(2) Perustuslakivaliokunnalle toimitetussa asiakirja-aineistossa on tehty selkoa niistä muutoksista, joita asetusehdotusten tunnistamismääräyksiä koskevaan sääntelyyn on jatkovalmistelun aikana tehty. Aineistoon ei sisälly kuitenkaan varsinaista arviota kompromissiehdotuksen suhteesta Suomen perusoikeusjärjestelmään, Euroopan ihmisoikeussopimukseen tai Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, mitä perustuslakivaliokunta on jatkovalmistelua ajatellen pitänyt tärkeänä (PeVL 53/2022 vp, kappale 12). Tällaisenaan käytettävissä oleva aineisto ei anna riittäviä aineksia yksityiskohtaiselle arviolle ehdotetun sääntelyn suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin.

(3) Perustuslakivaliokunta on antanut asetusehdotusta koskevasta U-kirjelmästä ja U-jatkokirjelmästä lausunnot (PeVL 53/2022 vp, PeVL 5/2023 vp). Valiokunta on 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 53/2022 vp, kappale 2, PeVL 5/2023 vp, kappale 1). Valiokunta toistaa painokkaasti tämän käsityksensä.

(4) 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).

(5) Perustuslakivaliokunnan aikaisemmissa lausunnoissa on käsitelty ennen muuta asetusehdotukseen sisältyvää sääntelyä tunnistamismääräyksestä, jota myös nyt arvioitava perusmuistio pääasiallisesti koskee. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotuksen mukaisia tunnistamismääräyksiä ei ollut rajattu 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).

(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 pe-

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2024 vp

rustuslain 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 sisällytynyt. 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 etäännyttämistä 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 ongelmattomaa erityisesti perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentissa turvatuun luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, onko tunnistamismääräystä koskeva sääntely tosiasiaissa soveltuvaa valiokunnan sinänsä hyväksyttävänä ja erittäin painavana pitämään sääntelyn tavoitteeseen pääsemiseksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä Suomen ei tule hyväksyä puheenjohtajavaltion kompromissiesitystä tunnistamismääräystä koskevilta osin.

(9) Sisäministeriön perusmuistion mukaan kompromissiesityksessä ”vastataan riittävällä tavalla valtioneuvoston kannassa ja suuren valiokunnan lausunnossa esiin nostettuihin huomioihin ja reunaehdotoihin”. Perustuslakivaliokunta ei jaa tätä käsitystä. Valtioneuvoston kannassa on valiokunnan mielestä osin jätetty huomiomatta niin suuren valiokunnan (ks. SuVL 7/2023 vp) kuin perustuslakivaliokunnankin kannanotot (PeVL 53/2022 vp, PeVL 5/2023 vp).

(10) Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan suuren valiokunnan tai ulkoasiainvaliokunnan antamaa lausuntoa on pidettävä ohjeellisena lähtökohtana Suomen edustajien kannanotoille Euroopan unionin päätöksenteossa. Jos valiokunnan kannanotoista joudutaan esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden vuoksi poikkeamaan, olisi menettelyn perusteista tehtävä selkoa asianomaiselle valiokunnalle. Valiokunnan kannanottojen sivuuttaminen voisi siten perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan tulla parlamentaariselle järjestelmälle ominaisin keinoin mitattavaksi (HE 1/1998 vp, s. 153—154).

(11) Perustuslakivaliokunta on luonnehtinut yhtäältä perustuslain 96 §:n säännöstä pitäen lähtökohtana, että säännökseen ei liity muodollista valtuutus- tai mandaattiajattelua, mutta pitänyt toi-

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2024 vp

saalta eduskuntakäsittelyssä ilmaistun kannan ensisijaisuutta Suomen kannanmuodostuksessa kiistattomana: eduskunnan kanta on ohjeellinen lähtökohta Suomen kannanotoille käsiteltäessä ehdotusta Euroopan unionissa. Valiokunnan mukaan eduskunnan kannan ensisijaisuus lähtökohdana asioiden unionikäsittelyä varten muodostettaville kansallisille kannanotoille perustuu valiokunnan mielestä joka tapauksessa eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä eikä siksi vaadi tuekseen perustuslakiin kirjattavia erityisiä säännöksiä (PeVM 10/1998 vp, s. 28—29).

(12) Perustuslakivaliokunta on painottanut yleisesti sen varmistamista, että EU-oikeuden asetus ehdotukset pysyvät olemassa olevien perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden puitteissa (PeVL 13/2017 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5—6 ja niissä viitattut lausunnot). Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 23/2018 vp, s. 4, PeVL 20/2017 vp, s. 6). Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

(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). Valiokunta on sittemmin kiirehtinyt selvitystyön aloittamista (PeVL 6/2019 vp, s. 5, PeVL 12/2019 vp, s. 6). Valiokunta toistaa painokkaasti pitävänsä perustuslain 10 §:n rajoituslausekkeiden muutostarpeiden selvitystyötä välttämättömänä (ks. PeVL 5/2023 vp, kappale 9, PeVL 15/2024 vp, kappale 14). Muutostarpeita tulee arvioida ottaen huomioon muun muassa vakavan rikollisuuden uudet muodot (PeVL 5/2023 vp, kappale 9) ja tapahtunut teknologinen kehitys (PeVL 30/2010 vp, s. 6/I).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että sen mielestä Suomen ei tule hyväksyä tunnistamismääräystä koskevaa sääntelyä nyt ehdotetussa muodossa, ja

että se muutoin kiinnittää huomiota lausunnossa mainittuihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2024 vp

Helsingissä 8.11.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Mats Löfström r
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Maaret Castrén kok
varajäsen Markku Eestilä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala