

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 19/2023 vp — U 69/2022 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Pekka Vasara, sisäministeriö
- professori Sakari Melander
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Tomi Voutilainen

Viitetiedot

Perustuslakivaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon PeVL 53/2022 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Valtioneuvoston kirjelmä koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä.

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2023 vp

Komission ehdotuksen tavoitteena on muodostaa selkeä ja sitova oikeudellinen kehys, jonka avulla voidaan torjua ja ennaltaehkäistä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa. Ehdotus pyrkii myös luomaan vahvat suojatoimet, jotta palveluntarjoajat saavat oikeusvarmuuden ja perusoikeuksien kunnioittaminen voidaan varmistaa kaikkien osapuolten osalta. Komission mukaan velvoittamalla palveluntarjoajat tunnistamaan lapsiin kohdistuva väkivalta, ilmoittamaan siitä ja poistamaan sitä koskeva kuvamateriaali voidaan estää lasten joutuminen uudelleen väkivallan kohteeksi ja aineiston uudelleen ilmestyminen sekä tunnistaa rikoksentehtäjät ja asettaa heidät syytteeseen. Tavoitteeseen pyritään ensinnäkin kohdistamalla tietoyhteiskunnan palveluntarjoajille velvoitteita mahdollisen jo tiedossa olevan tai uuden lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivaltaa todistavan kuvamateriaalin tai groomingin tunnistamiseksi ja sen poistamiseksi alustoilta sekä toiseksi perustamalla uusi riippumaton lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan EU-torjuntakeskus.

Valtioneuvoston kanta

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

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

Valtioneuvosto kannattaa komission CSAM-ehdotuksen tavoitteita parantaa ja tehostaa verkkovälitteisen lapsiin kohdistuvan seksuaalisen hyväksikäytön havaitsemista, siitä ilmoittamista ja sen poistamista kaikkialla unionissa. Ehdotus sisältää lukuisia eri velvollisuuksia, jotka parantaisivat tätä suojaa. Edelleen valtioneuvosto kannattaa toimia, joilla pyritään turvaamaan seksuaaliväkivaltaa kohdanneiden lasten yksityisyyttä poistamalla verkossa kiertävää materiaalia. Valtioneuvosto pitää tärkeänä ehdotuksen tavoitetta muodostaa selkeä ja sitova oikeudellinen kehys, jonka avulla voidaan torjua ja ennaltaehkäistä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tavoitteeseen pyritään keinoilla, jotka ovat tehokkaita ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Viestinnän luottamuksellisuuden suojaan ja muihin perusoikeuksiin puuttuminen tulee rajoittua vain välttämättömään ja sen tulee olla oikeasuhteista. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotetun sääntelyn tulisi olla riittävän selkeää, ennakoitavaa ja kohdennettua. Tunnistamismääräyksen on oltava kohdennettu ja käyttöönoton ei tule johtaa koko väestön ja kaikkien viestintäpalveluiden ja tietoliikenteen yleiseen ja erotuksettomaan valvontaan. Tavoitteena tulee olla, että tunnistamismääräys on mahdollisimman kohdennettu henkilöihin, jotka liittyvät lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten selvittämiseen tai joiden voidaan epäillä olleen osallisina tällaisiin rikoksiin. Valtioneuvoston huomioi, että ehdotettu sääntely ei ole tältä osin täysin ongelmaton suhteessa perustuslaissa taattuun viestin salaisuuden suojaan (PL 10 §:n 4 momentti).

Valtioneuvosto pitää tasapainoisina asetusehdotukseen tehtyjä muutoksia, joissa korostetaan ensisijaisina keinoina palveluntarjoajien velvoitteita arvioida palveluunsa liittyviä riskejä ja toteuttaa riskiä lieventäviä toimenpiteitä. Valtioneuvosto pitää keskeisenä, että ongelmaan pyritään

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2023 vp

vastaamaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ensi sijassa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvilla toimenpiteillä ennen tunnistamismääräyksen kohdistamista palveluihin. Sääntelyä olisi pyrittävä edelleen tämentämään sen varmistamiseksi, että se täyttää sääntelyn selkeyttä, ennakoitavuutta, välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta, perusoikeuden ydinalueen suojaa ja oikeussuojaa koskevat vaatimukset siten kuin ne ilmenevät Euroopan unionin perusoikeuskirjasta sekä EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännöstä.

Valtioneuvosto katsoo, että sääntelyn tulee olla EU:n tietosuojalainsäädännön mukaista. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotetun automatisoidun tunnistamismenettelyn suhde EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiin automatisoidusta päätöksenteosta on selvä ja että CSAM-ehdotuksessa varmistutaan riittävästä suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotetut toimet eivät vaaranna kyberturvallisuutta tai viestintä- ja tietojärjestelmien turvallisuutta. Ehdotettujen toimien tehokkuuden lisäksi tulee huolehtia siitä, ettei asetusehdotuksesta seuraa yleistä velvoitetta palveluntarjoajille purkaa viestinnän vahvaa salausta tai luopua vahvan salauksen käytöstä.

Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kantansa CSAM-ehdotukseen kokonaisarviointin perusteella, ottaen huomioon sääntelyn tavoitteet, lapsen edun sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet. Valtioneuvosto pitää tärkeänä ehdotuksen tavoitteiden ja Suomen perustuslain, Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien reunaehtojen yhteensovittamista, ja jatkaa neuvotteluissa vaikuttamista yhteensovittamisen varmistamiseksi. Valtioneuvoston kokonaisharkinnassa otetaan huomioon hallitusohjelmassa julkilausutut lasten suojelua ja turvallisuutta koskevat tavoitteet sekä Suomen kansainväliset sitoumukset lasten suojeluun esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja lapsen oikeuksien komitean työn sekä Euroopan neuvoston lapsen seksuaalisen väkivallan vastaisen ihmisoikeussopimuksen (nk. Lanzaroten sopimuksen) puitteissa. Valtioneuvosto painottaa lapsen edun merkitystä, kun punnitaan ehdotuksen eri artiklojen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Valtioneuvoston jatkokirjelmä koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä. Perustuslakivaliokunta on antanut asetusehdotusta koskevasta U-kirjelmästä lausunnon (PeVL 53/2022 vp). Lausunnossa valiokunta totesi, 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). Valiokunta toistaa painokkaasti tämän käsityksensä.

(2) Perustuslakivaliokunta kiinnittää 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

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2023 vp

(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-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (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).

(3) Asetusehdotus muodostaa perustuslakivaliokunnan mukaan varsin laajan ja monimutkaisen sääntelykokonaisuuden, ja se on merkittävä useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien kannalta. Valiokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota siihen, ettei alkuperäisessä valtioneuvoston kirjelmässä juurikaan tarkasteltu ehdotettua sääntelyä Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta (PeVL 53/2022 vp, kappaleet 4 ja 6). Tällaista tarkastelua sisältyy nyt arvioitavaan jatkokirjelmään. Jatkokirjelmässä on myös tehty varsin seikkaperäisesti selkoa neuvoston oikeuspalvelun asiassa antamasta lausunnosta, jossa esitetään kriittisiä huomioita asetusehdotuksesta muun muassa EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan sekä niitä koskevan Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kannalta. Neuvoston oikeuspalvelun lausunnon mukaan asetusehdotus on osin ongelmallinen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

(4) Perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa on käsitelty ennen muuta asetusehdotukseen sisältyvää ehdotusta tunnistamismääräyksestä. Valiokunta kiinnitti 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).

(5) 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). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt arvioitavasta asetusehdotuksesta U-kirjelmän käsittelyajankohtana saatavissa olleiden tietojen perusteella sääntely ei vaikuttanut ongelmattomalta perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta (PeVL 53/2022 vp, kappale 12).

(6) Valtioneuvoston jatkokirjelmän (s. 4) mukaan tunnistamismääräystä koskevaan sääntelyyn asetusehdotuksessa ei ole toistaiseksi esitetty merkittäviä muutoksia. Siten perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa esittämät kannat ovat edelleen merkityksellisiä. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että jatkokirjelmänkin (s. 6—7) mukaan sääntely kohdistuisi myös

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2023 vp

viestinnän sisältötietoihin ja jättäisi epäselviksi erityisesti tunnistamismääräyksen perusteella käytettävän teknologian käytön vähimmäiskriteerit. Edelleen jatkokirjelmän (s. 9) mukaan ehdotukseen liittyy runsaasti oikeudellista epävarmuutta siitä, pystyttäisiinkö tunnistamismääräyksen perusteella käytettävä teknologia kohdentamaan siten, että erilaisten palveluiden piirissä tapahtuva viestiliikenteen käsittely olisi riittävän kohdennettua perustuslain ja perusoikeuskirjan tulkintakäytännössä edellytetyllä tavalla.

(7) Perustuslakivaliokunta on painottanut yleisesti sen varmistamista, että EU-oikeuden asetusehdotukset 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).

(8) Perustuslakivaliokunta pitää siten valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että asetusehdotuksen hyväksyttävään ja erittäin painavaan tavoitteeseen pyrittäisiin keinoilla, jotka ovat tehokkaita ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Viestinnän luottamuksellisuuden suojaan ja muihin perusoikeuksiin puuttuminen tulee rajata vain välttämättömään, ja sen tulee olla oikeasuhtaista. Valiokunta korostaa myös valtioneuvoston tavoin, että ehdotetun sääntelyn tulee olla riittävän selkeää, ennakoitavaa ja kohdennettua ja että tunnistamismääräyksen on oltava kohdennettu. Asetusehdotuksen sääntelyä on perustuslakivaliokunnan mielestä pyrittävä edelleen täsmentämään sen varmistamiseksi, että asetusehdotus täyttää sääntelyn selkeyttä, ennakoitavuutta, välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta, perusoikeuden ydinalueen suojaa ja oikeussuojaa koskevat vaatimukset siten kuin ne ilmenevät Euroopan unionin perusoikeuskirjasta sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Valiokunnan mielestä ehdotettua tunnistamismääräystä koskevaa sääntelyä ei tule hyväksyä nyky muodossaan, vaan valtioneuvoston tulee jatkovalmistelussa aktiivisesti toimia ehdotuksen muuttamiseksi vastaamaan perus- ja ihmisoikeuksien asettamia vaatimuksia.

(9) 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 pitää perustuslain 10 §:n rajoituslausekkeiden muutostarpeiden selvitystyötä välttämättömänä. Muutostarpeita tulee arvioida ottaen huomioon muun muassa vakavan rikollisuuden uudet muodot ja tapahtunut teknologinen kehitys (PeVL 30/2010 vp, s. 6/I).

(10) Jatkokirjelmässä on tarkasteltu erikseen myös kysymystä viestinnän salauksesta perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Jatkokirjelmän mukaan neuvoston oikeuspalvelun lausunnossa on arvioitu salattuihin ympäristöihin ulottuvan tunnistamismääräyksen tarkoittavan, että palveluntarjoajien tulisi joko luopua tehokkaasta päästä päähän -salauksesta, luoda niin sanottuja takaoivia päästäkseen salattuun sisältöön tai saada pääsy sisältöön käyttäjän päätelaitteella ennen sisällön salaamista. Jos asetusehdotuksesta seuraisi velvoite purkaa viestinnän salausta, olisi sillä jatkokirjelmän mukaan laajakantoisia ja periaatteellisia vaikutuksia luottamuksellisen viestin sa-

Valiokunnan lausunto PeVL 5/2023 vp

laisuuden suojaan sekä muiden perusoikeuksien toteutumiseen verkossa. Välillisesti salauksen purkaminen voisi johtaa myös perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta ongelmalliseen tilanteeseen. Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi siten valtiosääntöoikeudellisista-kin syistä riittävästi varmistua siitä, ettei ehdotettu sääntely johda tietoturvallisuuden yleiseen heikentymiseen tietoverkoissa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se kiinnittää huomiota lausunnossa mainittuihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.

Helsingissä 11.10.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Anne Rintamäki ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala