

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

Kokous

Eduskuntatunnus

U 69/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio antoi 11.5.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi (jatkossa CSAM-ehdotus, COM (2022) 209 final). CSAM-ehdotuksen käsittely aloitettiin Tšekin puheenjohtajuuskaudella 2022. Ehdotuksen teknisen luonteen sekä tietosuojan ja luottamuksellisen viestin suojan liittyvien kysymysten vuoksi sen käsittely on edennyt neuvostossa hitaasti. Neuvoston oikeuspalvelu (NOP) on antanut CSAM-ehdotuksesta lausunnon, joka käsitteli edellä mainittuja seikkoja.

Puheenjohtajavaltio Espanja on ilmoittanut tavoitteekseen hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksen CSAM-ehdotuksesta oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 28.9.2023.

Suomen kanta

Valtioneuvoston yleisenä kriminaalipoliittisena tavoitteena on rikosten tehokas ehkäiseminen, rikoksenteekijöiden 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 oikeasuhtaista. 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 vastaamaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ensi sijassa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvilla toimenpiteillä ennen tunnistamismääräyksen kohdistamista palveluihin. Sääntelyä olisi pyrittävä edelleen täsmentämään sen varmistamiseksi, että se täyttää sääntelyn selkeyttä, ennakoitavuutta, välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta, perusoikeuden ydinalueen suojaa ja oikeussuojaa koskevat vaatimukset siten kuin ne ilmevät 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 tietosuojasetuksen 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 kokonaisarvioinnin perusteella, ottaen huomioon sääntelyn tavoitteet, lapsen edun sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet. Valtioneuvosto pitää tärkeänä ehdotuksen tavoitteiden ja Suomen perus-

tuslain, 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.

Pääasiallinen sisältö

1. Nykytilanne

Neuvottelu CSAM-ehdotuksesta aloitettiin syksyllä 2022 Tšekin puheenjohtajuuskaudella. Ehdotuksen käsittely neuvostossa on kuitenkin edennyt hitaasti, sillä CSAM-ehdotus on paitsi hyvin tekninen, sisältyy siihen myös tietosuojaan (yksityisyyden suoja, henkilötietojen suoja) sekä luottamuksellisen viestin suojaan (erityisesti salatussa verkkoympäristössä) liittyviä avoimia EU-tason juridisia kysymyksiä. Neuvoston oikeuspalvelu (NOP) antoi kuluvin vuoden huhtikuussa lausuntonsa, jonka perusteella ehdotusta tulisi tarkistaa useilta osin, jotta se olisi linjassa olemassa olevan EU-oikeuden ja EU:n tuomioistuimen tulkintojen kanssa. NOP:n arvion mukaan tunnistamismääräys (detection order) on erityisen vakava yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan rajoitus ja ehdotettu sääntely hyvin mahdollisesti loukkaa lailla säätämisen vaatimusta, ydinalueen suojaa ja suhteellisuusperiaatetta. Lisäksi Euroopan tietosuojaneuvosto ja Euroopan tietosuojavaltuutettu ovat antaneet aikaisemmin yhteisen lausuntonsa, jossa on kiinnitetty huomiota ehdotettujen toimenpiteiden oikeasuhtaisuuteen. Komission oikeuspalvelu on jakanut jäsenvaltioille oman, NOP:n lausunnon kanssa hyvinkin eri linjoilla olevan lausunnon.

Lapsilla on oikeus elää väkivallasta vapaata elämää. YK:n lapsen oikeuksien sopimus sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset lasten suojaamiseksi seksuaaliväkivallalta (nk. Lanzaroten sopimus) ja naisiin kohdistuvalta väkivallalta ja perheväkivallalta (nk. Istanbulin sopimus) velvoittavat ryhtymään tehokkaisiin toimiin lasten suojaamiseksi väkivallalta. YK:n lapsen oikeuksien komitea antoi Suomelle kesäkuussa 2023 uudet suositukset, joissa lasten suojaaminen väkivallalta on yksi keskeinen suosituksen aihe (CRC/C/FIN/CO/5-6). Komitea kiinnitti Suomen huomiota mm. turvaamaan tehokkaat toimet lasten suojaamiseksi verkossa tapahtuvalta (online) väkivallalta.

2. Vaikuttaminen neuvoston lainvalvontatyöryhmässä (LEWP)

Lasten suojaaminen verkkovälitteiseltä seksuaaliselta hyväksikäytöltä on äärimmäisen tärkeä ja kannatettava tavoite, jota Suomi tukee painokkaasti. CSAM-ehdotus sisältää lukuisia eri velvollisuuksia, jotka parantaisivat tätä suojaa (riskien arviointi ja lieventäminen ja mm. poistamis-, esto-, ja listaltapoisto -määräykset, joilla poistettaisiin tai estettäisiin pääsy lasten seksuaalista väkivaltaa esittävään materiaaliin (jatkossa CSA-materiaali). Suomi on vaikuttanut neuvotteluissa pyrkimyksenä luoda tehokas lainsäädäntö lasten suojelemiseksi verkossa ja sen ulkopuolella.

Suomi on neuvotteluissa edistänyt muotoiluja, joilla on pyritty parantamaan asetuksen selkeyttä ja tarkkarajaisuutta. Asetustekstiä on Suomen aloitteiden pohjalta viety suuntaan,

jossa korostuu riskien arviointi ja riskiä lieventävät toimenpiteet ensisijaisina keinoina ennen kaikkein perusoikeusherkimmän määräyksen eli tunnistamismääräyksen kohdistamista palveluihin.

Suomi on vaikuttanut neuvotteluissa kirjelmän U 69/2022 vp kannan mukaisesti, mihin suuri valiokunta sekä muut valiokunnat ovat yhtyneet. Valtioneuvosto on pyrkinyt selvittämään ehdotuksen vaikutuksia tiettyjen yksityiskohtien osalta käyttäjien henkilötietojen ja yksityiselämän suojaan, erityisesti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan.

Suomi on neuvotteluissa pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että ehdotettu sääntely on EU:n tietosuojalainsäädännön mukaista. Suomi on pyrkinyt neuvotteluissa varmistamaan, että ehdotetun automatisoidun tunnistamismenettelyn suhde EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiin automatisoidusta päätöksenteosta on selvä ja että ehdotuksessa varmistutaan riittävästä suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi. Lisäksi Suomi on neuvotteluissa pyrkinyt vaikuttamaan myös muilta osin sääntelyn selkeyteen suhteessa tietosuoja-asetukseen.

Suomi on neuvotteluissa tuonut esille luottamuksellisen viestin salaisuuteen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä sekä korostanut tarvetta selvittää sääntelyn yhteensopivuus EU:n perusoikeuskirjan tulkintakäytännön kanssa. Neuvoston oikeuspalvelu on antanut 26.4.2023 ehdotuksesta lausunnon, jossa vastataan useilta osin näihin kysymyksiin.

3. Asetusehdotukseen neuvotteluissa toistaiseksi esitetyt keskeisimmät muutokset

Asetuksen velvoitteiden toimeenpano- ja seurantajärjestelmä perustuu alkuperäisestä säädöstekstistä poiketen toimivaltaisten viranomaisten rooliin. Uusien muotoilujen taustalla on jäsenvaltioiden neuvotteluissa osoittama tahtotila lisätä kansallisten viranomaisten liikumavaraa asetuksen toimeenpanossa. Lisäksi alkuperäisessä asetustekstissä olleita kansallisia viranomaisia koskevia tiukkoja riippumattomuusmääritelmiä on pyritty lieventämään ja tarkentamaan.

Neuvotteluiden myötä asetustekstiin on lisätty yksi velvoite, eli ns. listaltapoistomääräys (*delisting order*), jonka avulla verkkohakukoneen tarjoaja voidaan määrätä poistamaan verkkoluettelosta paikan, jossa esiintyy lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltamateriaalia.

Lisäksi ehdotusta on täsmennetty suhteessa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiin, jotka koskevat automatisoitua päätöksentekoa ja siihen liittyviä suojatoimia. Puheenjohtaja on myös pyrkinyt täsmentämään ehdotusta monelta osin.

Neuvotteluissa ei ole toistaiseksi esitetty merkittäviä muutoksia tunnistamismääräystä koskevaan sääntelyyn.

4. Asetusehdotuksen arviointia suhteessa perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeusvelvoiteisiin

Valtioneuvoston kirjelmässä ehdotusta on arvioitu seuraavien Suomen perustuslain säännösten kannalta: 7 § (Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen), 10 § (Yksityiselämän suoja), 12 § (Sananvapaus ja julkisuus), 15 § omaisuuden

suoja, 18 § (Oikeus työhön ja elinkeinovapaus), 21 § (oikeusturva) ja 124 § (Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle).

Valtioneuvosto täydentää arviointia erityisesti siltä osin kuin on kyse perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentin tarkoittamasta luottamuksellisen viestin salaisuuden suojasta, huomioiden myös sääntelyn suhteen perustuslain 124 §:ään.

Luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja – tunnistamismääräys

Ehdotettu tunnistamismääräystä koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentin mukaisen viestin salaisuuden suojan kannalta. Viestin salaisuuden rajoittamisen edellytyksistä säädetään 4 momentissa.

CSAM-ehdotuksesta antamassaan lausunnossaan PeVL 53/2022 vp perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotuksesta nyt saatavilla olevien tietojen perusteella sääntely ei vaikuta ongelmattomalta perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta. Valiokunta totesi valtioneuvoston lailla, että neuvotteluissa tulee tarkemmin selvittää asetuksen vaikutuksia perusoikeuksiin ja muuhun perustuslain sääntelyyn. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että asetusta tulee jatkovalmistelussa arvioida myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä näiden tulkintakäytännön kannalta (PeVL 53/2022 vp, kappaleet 11-12).

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä U 69/2022 vp todetaan, CSAM-ehdotuksen voidaan katsoa nostavan kokonaan uudenlaisia, myös ennakkotapausluonteisia, piirteitä, joita ei ole sellaisenaan arvioitu muun muassa perustuslakivaliokunnan käytännössä. Myöskään EU:n tuomioistuimen (EUT) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännöstä ei ole paikannettavissa tuomioita, jotka koskisivat kaikilta osin ehdotukseen rinnastuvia tilanteita. Valtiosääntöisen arvioinnin tukena voidaan kuitenkin käyttää yleisiä perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiä koskevia linjauksia sekä vakiintunutta oikeuskäytäntöä, joka koskee ainakin joiltakin osin samankaltaisia tilanteita, erityisesti sähköiseen viestintään kohdistuvaa sääntelyä. EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdasta seuraa, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja kattavuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa.

Perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset

Perusoikeuksien, mukaan lukien Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan rajoittamisen on perustuttava lakiin, sillä on oltava hyväksyttävä tavoite ja sen tulee olla välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide tavoitteen saavuttamiseksi. Lisäksi riittävistä oikeusturvajärjestelyistä niille, joiden perusoikeuksia rajoitetaan, on varmistuttava. Jotta laissa säätämisen vaatimus täyttyy, toimenpiteen tulee paitsi perustua lakiin, lain säännösten tulee myös olla riittävän yksityiskohtaiset ja selkeät siten, että yksilöt pystyvät ennakoimaan toimintansa seuraukset.

EUT:n ja EIT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jo pelkästään yksityiselämään liittyvien tietojen säilyttäminen merkitsee puuttumista 8 artiklan mukaiseen yksityiselämän suojaan. Suojatoimien tarve on suurempi silloin, kun kyse on automatisoidusta henkilötietojen käsittelystä. EIT:n mukaan sillä, että säilytetty materiaali on koodatussa muodossa, luettavissa ainoastaan teknologisin menetelmin ja ainoastaan rajatun henkilömäärän käy-

tettävissä, ei ole merkitystä. Massaluonteisen viestiliikenteen seurannan osalta EIT on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan puuttuminen ei ole välttämättä erityisen vakavaa pelkästään sillä perusteella, että viestiliikenteeseen kohdistuu seuranta, mutta muodostuu sitä vakavammaksi, mitä myöhemmästä prosessin vaiheesta on kyse. Oikeussuojan takeiden tarve on suurimmillaan silloin, kun yksittäistä henkilöä koskevaa tietoa tai viestiliikenteen sisältöä analysoidaan (Big Brother Watch and Others v. Yhdistynyt Kuningaskunta, tuomio 25.5.2021, §§ 330-331).

EUT:n tulkintakäytännön mukaan henkilötietojen välittäminen kolmannelle, kuten viranomaiselle, merkitsee puuttumista perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin perusoikeuksiin välitettyjen tietojen myöhemmästä käytöstä riippumatta. Perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistetut oikeudet eivät kuitenkaan ole ehdottomia, vaan ne on suhteutettava siihen tehtävään, joka niillä on yhteiskunnassa.

Sen arvioinnissa, täyttääkö ehdotettu sääntely yleiset perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset, merkitystä on ensinnäkin sillä, että rajoitustoimenpiteistä säädettäisiin yksityiskohtaisesti EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettavassa asetuksessa. Toiseksi CSAM-ehdotuksella on selvästi hyväksyttävä ja erittäin painava tavoite suojata lapsia verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta. Tavoite on yhteydessä useisiin perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin. EU-tuomioistuimien on vakiintuneesti pitänyt vakavan rikollisuuden torjumista hyväksyttävänä perusteena perusoikeuksien rajoittamiselle, ja valtioilla on eräissä tilanteissa katsottu olevan aktiivisia suojeluvelvoitteita (ks. esim. tuomio 21.7.2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, kohta 149; tuomio 20.11.2022, yhdistetyt asiat *SpaceNet AG*, C-793/19 ja C 794/19, EU:C:2022:702, kohdat 63-65, ja tuomio 5.4.2022, *Commissioner of An Garda Síochána ym.*, C-140/20, kohdat 48-49 oikeuskäytäntöviittauksineen). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 ja 8 artiklasta johtuvat toimintavelvollisuudet, joita vastaavat takeet sisältyvät perusoikeuskirjan 4 ja 7 artiklaan, edellyttävät EUT:n ja EIT:n mukaan muun muassa sellaisten aineellisten ja menettelyllisten säännösten antamista sekä sellaisten käytännön toimenpiteiden toteuttamista, joilla voidaan tehokkaasti torjua henkilöihin kohdistuvia rikoksia tehokkaalla tutkinnalla ja syytteenpanolla, ja tämä velvollisuus on sitäkin tärkeämpi, kun lapsen fyysinen ja henkinen hyvinvointi ovat uhattuina. Niiden toimenpiteiden osalta, jotka toimivaltaisten viranomaisten on toteutettava, on kuitenkin noudatettava täysimääräisesti lain määräämää järjestystä ja muita takeita, joilla voidaan rajoittaa rikostutkintavaltuuksien laajuutta, sekä muita vapauksia ja oikeuksia. EIT:n tulkintakäytännön mukaan on erityisesti luotava sellainen lainsäädännöllinen kehys, jolla voidaan sovittaa yhteen eri intressit ja suojeltavat oikeudet.

Ehdotettu sääntely rinnastuu osittain niihin tilanteisiin, joita edellä mainittu oikeuskäytäntö koskee, mutta siihen liittyy myös oleellisia eroja. Sääntelyn tarkoituksena olisi puuttua laajalti tietoverkon välityksellä tapahtuvaan lapsen fyysiseen ja henkiseen seksuaaliseen hyväksikäyttöön sekä lapsen houkutteluun (grooming). Sääntely kohdistuisi esimerkiksi *La Quadrature du Net* –asiasta poiketen myös viestinnän sisältötietoihin, eikä se kaikilta osin rajoittuisi rikollisen toiminnan havaitsemiseen. Perusoikeuksien rajoittamistoimenpide ei kohdistuisi pelkästään rikoksesta epäiltyyn tai potentiaalisesti rikokseen syyllistyneeseen henkilöön, vaan sääntelyllä puututtaisiin niin lapsen kuin myös sivullisten henkilöiden yksityiselämän, henkilötietojen ja viestin salaisuuden suojaan. Sääntelyn kohdistuminen palveluihin yksittäisten henkilöiden sijasta ja näin ollen virheosumien mahdollisuus, tekee sääntelystä haasteellisen oikeasuhteisuuden ja välttämättömyyden vaatimusten kannalta. Ehdotetun sääntelyn oleellinen tavoite on kuitenkin huolehtia valtioille oikeuskäytännössä asetetusta aktiivisesta lapsen suojeluvelvoitteesta tilanteessa, jossa rikollisuus on

muuttunut monimuotoisemmaksi ja siirtynyt enenevässä määrin tietoverkkoon. Toisaalta palveluiden käyttäjien viestin salaisuuden suojaan puututtaisiin asteittain, ja puuttuminen muodostuisi vakavammaksi perusoikeuksien suojan kannalta silloin, kun teknologian keinoin tunnistettuja mahdollisia hyväksikäyttötilanteita saatettaisiin EU:n keskuksen analysoitavaksi.

Asetusehdotus sisältää yksityiskohtaista sääntelyä palveluntarjoajille asetettavista velvoitteista, jotka liittyvät riskien arviointiin, riskien vähentämiseen ja tunnistamismääräyksen mukaisiin toimenpiteisiin. Riskien vähentämiseen liittyvien velvoitteiden vahvistamisen voidaan arvioida vähentävän ehdotetun sääntelyn ongelmallisuutta siltä osin kuin niillä varmistetaan perusoikeuksien kannalta rajoittavimpien toimenpiteiden viimesijaisuus. Oikeudellisten käsitteiden avoimuus ja erityisesti tunnistamismääräyksen perusteella käytettävän teknologian käytön vähimmäiskriteerit jäävät sääntelyn perusteella epäselviksi. Suomi on kiinnittänyt niihin neuvottelujen aikana huomiota ja asetusehdotusta on monelta osin täsmennetty neuvottelujen aikana. Sääntelyä olisi syytä pyrkiä edelleen täsmentämään sen varmistamiseksi, että se täyttää sääntelyn selkeyttä ja ennakoitavuutta koskevat vaatimukset siten kuin ne ilmenevät EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännöstä. Sääntelyn yksityiskohdilla on merkitystä myös mahdollisiin virheosumiin tai väärinkäyttötilanteisiin liittyvän juridisen kontrollin mahdollistamiseksi.

Sääntelyn välttämättömyys ja oikeasuhteisuus

Jotta perusoikeuksien rajoittamista tarkoittava lainsäädäntötoimenpide olisi hyväksyttävä, sen on rajoitettava siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhteista hyväksyttävänä pidetyn tavoitteen saavuttamiseksi. Arvioinnissa on huomioitava se, että vaikka sääntelyn tavoite on lapsien suojaaminen, lapset saattavat osin olla myös niitä, joiden perusoikeuksia rajoitetaan sääntelyn perusteella. Sen varmistamiseksi, että ehdotettu sääntely on oikeasuhteista, lapsen luottamuksellisen viestin suojaan tai henkilötietojen suojaan kohdistuvien rajoitusten tulisi rajoittua siihen, mikä on välttämätöntä lapsen turvallisuuden kannalta.

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). Siltä osin kuin on kyse yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnasta, perustuslain 10 §:n 4 momenttiin nykyisin sisältyvää rajoituslauseketta on jo ennen perustuslain voimaantuloa (ks. esim. PeVL 2/1996 vp, PeVL 5/1999 vp) tulkittu varsin johdonmukaisesti siten, että rikoksen tutkintana pidetään sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä edennyt toteutuneen teon asteelle (PeVM 4/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan käytännössä edellä mainittuihin rikoksiin on rinnastettu myös törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö (PeVL 26/2014 vp). Samoin perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, että luottamuksellisen viestin salaisuutta rajoitetaan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi, kunhan rajoitukset ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia (PeVL 6/2018 vp).

Perustuslain tulkintakäytännössä on lähdetty siitä, että perusoikeuksien rajoittamisen tulisi perustua konkreettiseen ja yksilöityyn rikosepäilyyn. Perustuslakivaliokunta nosti valtioneuvoston selvitystä koskevassa lausunnossaan esille, että nyt ehdotettu sääntely vaikuttaisi koskevan kuitenkin myös sellaisia tilanteita, joissa ei ole kyse konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä, eikä tunnistamismääräystä ole rajattu tiettyihin henkilöihin. Sääntelyn soveltaminen voi siten muodostua varsin laajaksi ja yksilöimättömäksi (PeVL 53/2022 vp, s. kappaleet 10-11). Ehdotettu sääntely muodostaisikin siten eräänlaisen ennakkotapauksen siltä osin kuin kyse olisi yrityksille annettavasta tehtävästä seurata teknologian keinoin kattavasti kaikkea tunnistamismääräyksen kohteena olevaa viestintää. Tällä hetkellä Suomessa voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista yhtä pitkälle viestintään puuttuvaa toimintaa myöskään viranomaisille.

Yksityiselämän kunnioittamista koskevan perusoikeuden suoja edellyttää EUT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, että poikkeukset henkilötietojen suojaan ja sitä koskevat rajoitukset toteutetaan täysin välttämättömän rajoissa. Yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ei myöskään voida pyrkiä ottamatta huomioon sitä, että se on sovittava yhteen niiden perusoikeuksien kanssa, joita toimenpide koskee, saattamalla yleisen edun mukainen tavoite ja toisaalta kyseessä olevat oikeudet keskenään harmoniseen tasapainoon (EUT:n tuomio (suuri jaosto) 21.6.2022, *Ligue des droits humains ASBL*, C-817/19, kohta 115, lausunto 1/15 (EU–Kanada-PNR-sopimus), 26.7.2017, kohta 140, ja tuomio 5.4.2022, *Commissioner of An Garda Síochána ym.*, C-140/20, kohta 52 oikeuskäytäntöviittauksiin; ks. myös tuomio 6.10.2020 (suuri jaosto), *Quadrature du Net ym.*, yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, kohta 130, sekä siinä viitatuut tuomiot).

EUT on vakiintuneesti katsonut, että säännöstöstä, jonka nojalla viranomaiset pääsevät yleisesti sähköisen viestinnän sisältöön, on erityisesti katsottava, että sillä loukataan yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden, sellaisena kuin se taataan perusoikeuskirjan 7 artiklassa, keskeistä sisältöä (EUT:n tuomio 6.10.2015, *Schrems*, C-362/14, kohta 94 ja tuomio 8.4.2014, *Digital Rights Ireland ym.*, C-293/12 ja C-594/12, kohta 39). Kun EUT on arvioinut liikenne- ja paikkatietojen kohdennettua säilyttämisestä vakavan rikollisuuden torjumiseksi, se on edellyttänyt, että toimi on objektiivisten ja syrjimättömien seikkojen perusteella rajattu asianomaisten henkilöiden ryhmien mukaan tai maantieteellisen kriteerin avulla ajanjaksoksi, joka on rajoitettu täysin välttämättömään (*La Quadrature du Net ym.*, C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, kohta 168) tai ainakin välillistä yhteyttä vakavien rikosten ja henkilöiden, joiden tiedot säilytetään, välillä (*SpaceNet AG*, C-793/19 ja C-794/19, kohta 112).

Neuvoston oikeuspalvelun arvion mukaan tunnistamismääräys on ehdotetussa muodossa suhteellisuusperiaatteen vastainen, ja mahdollisesti jopa loukkaa yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ydintä. Euroopan parlamentti on teettänyt ehdotuksesta ylimääräisen vaikutustenarvioinnin, jossa on nostettu esiin vastaavia näkökohtia. Jo aiemmin Euroopan tietosuojaneuvosto ja Euroopan tietosuojavaltuutettu (EDPB, EDPS) esittivät lausunnossaan vakavia huolia ehdotuksen oikeasuhteisuudesta. Komissio on oikeudellisessa arviossaan päättänyt vastakkaiseen tulkintaan.

Tunnistamismääräys tarkoittaisi erityisen pitkälle menevää rajoitusta erityisesti perusoikeuskirjan 7 artiklaan (yksityiselämän suoja), mutta myös 8 artiklaan (henkilötietojen suoja) sekä 11 artiklaan (sananvapaus). Asian valtiosääntöistä arviointia vaikeuttaa se, että käytettävissä oleva oikeuskäytäntö on tähän saakka koskenut pitkälti yrityksille asetettuja eräiden tietojen säilyttämisvelvoitteita, mutta ei viestisisältöön puuttumista. Yksityisten palveluntarjoajien olisi tunnistettava laaja-alaisesti ja aktiivisesti lapsen hyväksikäyttöä

koskevaa materiaalia palveluistaan, joihin tunnistamismääräys kohdistettaisiin. Groomingin osalta tunnistamisvelvoite kattaisi yksityisiä keskusteluja, joissa yksi osapuoli on alaikäinen. Toiseksi tunnistamisvelvoite kohdistuisi osittain myös sellaiseen viestintään, jossa ei ole vielä tunnistettu lapsen hyväksikäyttöä tarkoittavaa materiaalia. CSAM-ehdotuksen tunnistamismääräyksessä on kyse metatietojen lisäksi sisältötiedoista, eikä sääntely koske vain tietojen säilyttämistä, vaan myös viestiliikenteen sisällön tunnistamista.

Ehdotukseen liittyy runsaasti oikeudellista epävarmuutta siitä, pystyttäisiinkö tunnistamismääräyksen perusteella käytettävä teknologia kohdentamaan siten, että kansalaisten käyttämien palveluiden piirissä tapahtuva viestiliikenteen käsittely olisi riittävän kohdennettua perustuslain ja perusoikeuskirjan tulkintakäytännön edellyttämällä tavalla. Täysin identtistä sääntelyä ei ole toistaiseksi ollut EIT:n tai EUT:n arvioitavana sellaisessa tilanteessa, jossa yrityksille annettaisiin velvollisuus seurata teknologian keinoin myös viestisisältöä. Haasteellisimmaksi perusoikeus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta oikeuskäytännön valossa muodostuisi se, että toimenpiteiden kohteeksi joutuisi väistämättä myös sivullisia, jotka ovat osallisina viestinnässä, mutta eivät liittyisi mahdolliseen rikosepäilyyn. Toisaalta oikeuskäytännöstä on johdettavissa jossain määrin tukea sille, että valtioilla on aktiivinen velvollisuus pyrkiä pitkällekin menevillä toimenpiteillä suojelemaan lasta seksuaaliselta hyväksikäytöltä ja väkivallalta. Varsinaisen viestisisällön analysoinnin tekisi ensi vaiheessa EU:n keskus, joka voitaneen rinnastaa ainakin joiltakin osin viranomaiseen. Lainvalvontaviranomaisen toimivaltuuksia käytettäisiin myöhemmässä vaiheessa.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja merkittävän julkisen vallan käytön siirtokielto

Valtioneuvoston kirjelmässä U 69/2022 vp on katsottu ehdotuksella olevan liittymäkohtia myös perustuslain 124 §:ään. Keskeistä kirjelmän mukaan perustuslain 124 §:n mukaisen arvioinnin osalta on se, minkälaiseksi yksityisten toimijoiden asema ja tehtävät muodostuvat sekä edellyttävätkö ja miltä osin tehtävät yksityisiltä toimijoilta itsenäistä arviointia mahdollisiin rikosoikeudellisiin tekoihin liittyen. Ehdotuksen neuvottelujen aikana muodostuneen käsityksen perusteella vaikuttaisi siltä, että yritykset voisivat joissakin tilanteissa joutua arvioimaan myös sitä, täyttääkö tunnistettu materiaali lapsen hyväksikäytön tai houkuttelun tunnusmerkit. Valtioneuvoston käsityksen mukaan kyse ei olisi kuitenkaan rikosoikeudellisesta arvioinnista.

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä ei ole mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179). Tunnistamismääräyksen toteuttaminen merkitsee myös NOP:n lausunnon mukaan merkittävää perusoikeuksiin puuttumista. Koska tunnistamismääräyksen toteuttamisessa käytettävien teknologioita ei ehdoteta säädeltäväksi tarkemmin, asetus jättäisi palveluntarjoajalle merkittävän harkintavallan rajoituksen laajuudesta. Ehdotuksessa annetaan palveluntarjoajille perusoikeutena turvattuun yksityiselämän ja viestin salaisuuteen puuttuvia tehtäviä, joita ei tällä hetkellä ole viranomaisillakaan (esim. PeVM 4/2018 vp).

Toisaalta palveluntarjoajilla olisi myös käyttäjien oikeusturvan toteutumiseen liittyviä tehtäviä, joita U-kirjelmän mukaan tulee tarkemmin arvioida myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Osa palveluntarjoajille ehdotetuista velvoitteista voitaneen arvioida rinnastuvan muihin velvoitteisiin, joita palveluntarjoajilla olisi muutoinkin joko tietosuojalainsäädännön tai kuluttajasuojalainsäädännön nojalla.

Viestinnän salaus perusoikeuksien toteutumisen kannalta

Valtioneuvoston kirjelmän U 69/2022 vp mukaan CSAM-ehdotuksen laajakantoiset ja periaatteelliset vaikutukset luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan verkossa tulee myös huomioida, mikäli ehdotus voisi tarkoittaa luottamuksellisen viestinnän salauksen purkamista verkossa sekä yksityisten viestien sisällön laaja-alaisempaa valvontaa. Digitaalissa maailmassa viestinnän salaus on keskeistä, sillä se turvaa toisaalta digitaalisia järjestelmiä ja toisaalta yksityisyyden suojaa ja henkilökohtaisia tietoja. Vahva salaus on merkityksellinen perusoikeuksien, kuten sananvapauden, yksityisyyden suojan ja tietosuojan, suojaamisessa. Salauksen käyttö liittyy myös laajemmin unionin oikeudessa tunnistettuun tavoitteeseen saavuttaa korkea kyberturvallisuuden taso. Toisaalta viestinnän vahva salaus saattaa vaikeuttaa rikosten tutkintaa, sillä vahva salaus estää sivullisia, kuten viranomaisia, saamasta viestinnän sisältöä selväkielisenä.

NOP:n lausunnossaan esittämän arvion mukaan salattuihin ympäristöihin ulottuva tunnistamismääräys tarkoittaisi, että palveluntarjoajien tulisi joko luopua tehokkaasta päästä päähän -salauksesta, luoda ns. takaovia päästäkseen salattuun sisältöön tai saada pääsy sisältöön käyttäjän päätelaitteella ennen sisällön salaamista. NOP:n mukaan viestinnän yleinen käsittely CSA-materiaalin tunnistamiseksi edellyttäisi *de facto* tietoturvatöimenpiteiden, erityisesti päästä päähän -salauksen, kieltämistä, heikentämistä tai muutoin kiertämistä, jotta kyseinen tunnistaminen olisi mahdollista. Tämä johtaisi vakavampaan perus- ja ihmisoikeuksien rajoitukseen sekä rajoittaisi muiden oikeutettujen tavoitteiden, kuten tietoturvan varmistamista.

Viestinnän salauksella suojataan niin yksityishenkilöiden, yritysten kuin valtioidenkin etuja, koska sillä estetään viestinnän sisällön oikeudetonta muokkausta ja sen pääymistä väärin käsiin. Salaus suojaa viestinnän osapuolia suhteessa sivullisiin. Salaus tukee myös perusoikeuksien, kuten sananvapauden käyttöä. Salauksen heikentäminen heikentää aina palvelun tietoturvaa.

Mikäli CSAM-ehdotuksesta seuraisi velvoite purkaa viestinnän salausta, olisi sillä laajakantoisia ja periaatteellisia vaikutuksia luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan sekä muiden perusoikeuksien toteutumiseen verkossa. Ehdotus tavoittelee teknologianeutraalia suhtautumista tunnistamismääräyksen toteuttamiseen käytettävien teknologioiden suhteen. Tämä teknologianeutraalius jättää yksityisten palveluntarjoajien päätettäväksi keinot tunnistamismääräyksen toteuttamiseksi, kunhan toteutettavat toimet ovat tehokkaita tavoiteltuun päämäärään.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Asetusehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla.

Ehdotuksista päätetään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Neuvostossa päätös tehdään määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asiaa käsitellään Euroopan parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnassa (LIBE). Mietinnön esittelijä on Javier Zarzalejos (Espanja, EPP).

Parlamentti ei ole vielä muodostanut kantaansa CSAM-ehdotukseen.

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirjettä on käsitelty kirjallisessa menettelyssä U7 ja U19 -jaostoissa 28.7-18.8.2023.

Eduskuntakäsittely

U 69/2022 vp

HaVL 27/2022 vp, PeVL 53/2022 vp, SuVEK 135/2022 vp: Valiokunta yhtyy erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asetusehdotuksen suhdetta Suomen lainsäädäntöön ja Ahvenanmaan asemaa on selvitetty U-kirjelmässä U 69/2022 vp.

Taloudelliset vaikutukset

Asetusehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on selvitetty U-kirjelmässä U 69/2022 vp.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

COM (2022) 209 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Pekka Vasara SM/PO, pekka.vasara@gov.fi, 0295 488 547

VAHVA-tunnus

EU/88/2022

Liitteet

Viite

