

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
- lainsäädäntöneuvos Mira Turpeinen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu, oikeusministeriö
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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

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

Valiokunnan lausunto PeVL 53/2022 vp

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

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistäminen on valtioneuvostolle ensisijainen tavoite. Valtioneuvosto painottaa tarvetta puuttua kaikkeen lapsiin kohdistuvaan henkiseen tai fyysiseen väkivaltaan asianmukaisin ja tehokkain keinoin. EU-tason toimet, joiden katsotaan edistävän lasten ja nuorten hyvinvointia niin Suomessa kuin koko unionissa, ovat lähtökohtaisesti valtioneuvoston tuettavissa.

Valtioneuvosto pitää tervetulleina pyrkimyksiä vahvistaa EU-tason toimia lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjumiseksi. Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä, että verkossa tapahtuvaan lapsiin kohdistuvaan seksuaaliväkivaltaan pystytään puuttumaan tehokkaasti. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ehdotuksen tavoitteeseen muodostaa selkeä ja sitova oikeudellinen kehys, jonka avulla voidaan torjua ja ennaltaehkäistä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa. Lainsäädännön olisi turvattava viranomaisille ja muille toimijoille riittävät keinot lasten suojelemiseksi verkkoympäristössä tavalla, joka on myös yhteensopiva perustuslain turvaaman luottamuksellisen viestin salaisuuden ja henkilötietojen suojan kanssa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että lasten joutumista uudelleen väkivallan kohteeksi voidaan tehokkaasti estää. Tältä osin on tärkeää mm. varmistaa, että palveluntarjoajille kohdistetut sitovat velvoitteet lapsiin kohdistuvan väkivallan tunnistamiseksi, siitä ilmoittamiseksi ja seksuaaliväkivaltaa todistavan kuvamateriaalin poistamiseksi ovat selkeitä. Rikoksenteekijöiden tunnistamisessa ja oikeusvastuuseen saattamisessa oleellisessa roolissa ovat myös lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten, relevanttien EU-virastojen ja palveluntarjoajien välinen yhteistyö.

Valtioneuvosto pitää lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa torjuvan uuden EU-keskuksen perustamista ja sille esitettyjä tehtäviä alustavasti perusteltuina, ellei ole mahdollista sisällyttää uusia tehtäviä johonkin nykyiseen EU-virastoon tai elimeen. Mikäli uusi keskus perustetaan, on kannatettavaa sijoittaa se jonkin nykyisen EU-viraston, esimerkiksi komission ehdottamalla tavalla Europolin, läheisyyteen, jotta tarvittavat tukipalvelut voidaan järjestää kustannustehokkaasti. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että unionin elimen tai laitoksen sijaintipaikasta päättämisessä jäsenvaltioiden yhdenvertaisuus ja maantieteellinen tasapaino ovat keskeisiä tekijöitä. Komission ehdotus uuden viraston sijoittamisesta Europolin läheisyyteen, jotta se voisi mm. tukeutua Europolin tukipalveluihin, voidaan kuitenkin katsoa perustelluksi huomioiden toimintojen läheisyydestä saatavat mahdolliset synergiaedut. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan EU:n toimielinten ja virastojen hallintomenojen taso sekä henkilöstömäärä on pidettävä maltillisena. EU:n monivuotista rahoituskehystä tulee noudattaa ja että rahoitus tulee ensisijaisesti järjestää kohdentamalla uudelleen EU-budjetin varoja. Uusien EU-virastojen perustamista, joista syntyy jatkuvia kustannuksia, tulee harkita erityisen tarkasti.

Valiokunnan lausunto PeVL 53/2022 vp

Kansallisen liikkumavaran jättäminen jäsenvaltioille on tärkeää, jotta mahdollisuudet asetuksen tarkoituksenmukaiseen ja resurssitehokkaaseen täytäntöönpanoon turvataan. Hallinnollista lisätaakkaa tulee välttää. Valtioneuvosto myös painottaa tarvetta selvittää neuvottelujen yhteydessä niitä edellytyksiä (esim. riippumattomuusvaatimus) ja valtuuksia (esim. koordinoivan viranomaisen tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuudet), joita ehdotetaan osoitettavaksi kansallisille viranomaisille, jotta näihin liittyviä kysymyksiä voidaan arvioida tarkemmin.

Valtioneuvosto painottaa lapsen edun merkitystä, kun punnitaan asetusehdotuksen eri artiklojen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin. Neuvotteluissa tulee tarkemmin selvittää asetuksen vaikutukset yksityiselämän suojaan, henkilötietojen suojaan, sananvapauteen, elinkeinonvapauteen, oikeusturvaan ja julkisen hallintotehtävän antamiseen. Asetusehdotuksen laajakantoiset ja periaatteelliset vaikutukset luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan verkossa tulee myös huomioida, mikäli asetusehdotus voisi tarkoittaa luottamuksellisen viestinnän salauksen purkamista verkossa sekä yksityisten viestien sisällön laaja-alaisempaa valvontaa. Kyse on osin uudenkaltaisesta sääntelystä, jolloin neuvottelujen aikana tulee pyrkiä löytämään tasapainoinen ratkaisu eri perusoikeuksien toteutumisen suojaamiseksi.

Valtioneuvostolle on olennaista se, että säädösehdotuksessa esitetyt keinot ovat tehokkaita ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Puuttuminen viestinnän luottamuksellisuuden suojaan ja muihin perusoikeuksiin tulee rajoittua vain välttämättömään. Sääntelyn tulee olla kaikilta osin oikeasuhteista, ennen muuta suhteessa lapsen henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaan, yksityiselämän suojaan, luottamukselliseen viestintään ja henkilötietojen suojaan. Erityisesti tulee huolehtia siitä, että edellä mainittujen oikeuksien ytimeen ei puututa tavalla, jota ei ole pidettävä hyväksyttävänä. Sääntelyn tulee olla EU:n tietosuojalainsäädännön mukaista.

Digitaalisessa maailmassa viestinnän salaus on keskeistä, sillä se turvaa toisaalta digitaalisia järjestelmiä ja toisaalta yksityisyyden suojaa ja henkilökohtaisia tietoja. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että sähköisen viestinnän vahvaan salaukseen ehdotetut rajoitukset eivät vaaranna kyberturvallisuutta tai viestintä- ja tietojärjestelmien turvallisuutta. Valtioneuvosto katsoo, että tunnistamismääräyksen taustalla olevista teknisistä ja organisatorisista keinoista tulee saada vielä lisätietoja neuvotteluiden aikana erityisesti tilanteissa, joissa viestinnän salaukseen oltaisiin puuttumassa.

Ehdotettujen keinojen on oltava toteutettavissa ja tehokkaita, ja sääntelyn tulee olla mahdollisimman teknologianeutraalia, jotta varmistetaan ehdotuksen tulevaisuuskestävyys. Lähtökohtaisesti internetissä säilytyspalveluiden tai viestintäpalveluiden tarjoajia ei tule vaatia valvomaan (monitorimaan) sisältöjen laillisuutta yleisesti. On myös varmistettava, ettei palveluntarjoajalle synny roolia, joka kuuluisi Suomessa viranomaiselle ja että palveluntarjoajien velvollisuudet ovat selkeitä ja tarkkarajaisia.

Valtioneuvosto pitää ehdotettuja täytäntöönpanosäädöksiä alustavasti perusteltuina. Valtioneuvosto katsoo, että asetuksessa ehdotetuista delegoiduista säädöksistä tulee erityisesti riskinarviovelvoitteiden kustannusten määrittämisen ja veloittamisen (3 artikla 3 kohta) osalta saada vielä lisätietoja neuvotteluiden aikana. On tärkeää, ettei delegoiduilla säädöksillä muuteta asetuksen keskeisiä osia.

Valiokunnan lausunto PeVL 53/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen lähtökohdat

(1) Nyt arvioitava valtioneuvoston kirjelmä koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään torjumaan ja ennaltaehkäisemään lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa. Erityisesti niin sanotun groomingin (lapsen houkuttelu seksuaalisiin tarkoituksiin) havaitseminen aikaisessa vaiheessa voi kirjelmän mukaan ennaltaehkäistä tehokkaasti lapsiin kohdistuvaa seksuaalirikollisuutta. Ehdotuksella pyritään myös luomaan vahvat suojatoimet, jotta oikeusvarmuuden ja perusoikeuksien kunnioittaminen voidaan varmistaa kaikkien osapuolten osalta. Ehdotuksessa veloitetaan palveluntarjoajat tunnistamaan lapsiin kohdistuva väkivalta, ilmoittamaan siitä ja poistamaan sitä koskeva kuvamateriaali, millä voidaan komission arvion mukaan estää lasten joutuminen uudelleen väkivallan kohteeksi ja aineiston uudelleen ilmestyminen sekä tunnistaa rikoksenteelijät ja asettaa heidät syytteeseen.

(2) Asetusehdotuksella on selvästi hyväksyttävä ja erittäin painava tavoite suojata lapsia verkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta. Tavoite on yhteydessä useisiin perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin erittäin tärkeänä, että verkossa tapahtuvaan lapsiin kohdistuvaan seksuaaliväkivaltaan pystytään puuttumaan tehokkaasti.

(3) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että vaikka sääntelyn tavoite on lapsien suojaaminen, lapset saattavat osin olla myös niitä, joiden perusoikeuksia rajoitetaan sääntelyn perusteella. Valiokunta korostaa erityistä tarvetta huolehtia lapsen edusta ja lasten perusoikeuksista esimerkiksi luottamuksellisen viestin suojaaja tai henkilötietojen suojaaja rajoitettaessa.

Palveluntarjoajien velvollisuudet

(4) Asetuksessa ehdotetaan säädettäväksi palveluntarjoajiin kohdistuvista velvollisuuksista, kuten riskinarviointi- ja raportointivelvoitteesta sekä palveluntarjoajille annettavista tunnistamis-, poistamis- ja estomääräyksistä. Sääntely kohdistuu säilytyspalveluja ja henkilöiden välisiä viestintäpalveluja EU:ssa tarjoaviin tahoihin, sovelluskauppoihin ja internetyhteyspalvelun tarjoajiin. Asetusehdotus muodostaa varsin laajan ja monimutkaisen sääntelykokonaisuuden, ja se on merkittävä useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien kannalta.

(5) Perustuslakivaliokunta on painottanut yleisesti sen varmistamista, että EU-oikeuden asetus ehdotukset pysyvät olemassa olevien perus- ja ihmisoikeuseriaatteiden puitteissa (PeVL 13/2017 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkittävissä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5–6 ja niissä viitatus 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).

(6) Valtioneuvoston kirjelmään sisältyy laajahko ja pääosin asianmukainen jakso ehdotuksen suhteesta perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin

Valiokunnan lausunto PeVL 53/2022 vp

kin huomiota siihen, ettei ehdotettua sääntelyä juurikaan tarkastella Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen, kannalta.

(7) Kirjelmässä tarkastellaan erityisesti ehdotuksen suhdetta perustuslain 10 §:ssä turvattuun luottamuksellisen viestin suojaan. Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan saman pykälän 4 momentin mukaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi törkeätä lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä ja lapsen houkuttelemista seksuaalisiin tarkoituksiin perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuna yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavana rikoksena (PeVL 36/2002 vp, s. 4/II, PeVL 32/2013 vp, s. 5/I).

(8) Valtioneuvoston kirjelmässä arvioidaan muun muassa asetusehdotuksen tunnistamismääräystä koskevaa 7 artiklaa. Sijoittautumispaikan koordinoivalla viranomaisella on sen mukaan oltava valtuudet pyytää toimivaltaista oikeusviranomaista tai kyseisen jäsenvaltion muuta riippumatonta hallintoviranomaista antamaan tunnistamismääräys, jossa kyseisen jäsenvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvaa säilytyspalvelujen tarjoajaa tai henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajaa vaaditaan toteuttamaan 10 artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden verkkovälitteisen lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan tunnistamiseksi tietyssä palvelussa. Säilytyspalvelujen tarjoajien ja henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajien, jotka ovat saaneet tunnistamismääräyksen, on 10 artiklan mukaan pantava se täytäntöön asentamalla ja käyttämällä teknologiaa, jolla tunnistetaan tapauksen mukaan joko lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan tiedossa olevan tai uuden kuvamateriaalin levittäminen tai lapsen houkuttelu seksuaalisiin tarkoituksiin käyttäen EU-keskuksen 46 artiklan mukaisesti toimittamia vastaavia indikaattoreita.

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston tavoin huomiota siihen, että ehdotuksen mukaisia tunnistamismääräyksiä ei ole rajattu tiettyihin henkilöihin. Sääntelyn soveltaminen voi siten muodostua varsin laajaksi ja yksilöimättömäksi. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että komission arvion mukaan houkuttelun havaitsemisella olisi myös kaikkein myönteisin vaikutus mahdollisten uhrien perusoikeuksiin, koska se edistäisi parhaiten hyväksikäytön ehkäisemistä. Merkityksellistä on valiokunnan mielestä myös se, että seksuaaliväkivaltaa todistava materiaali on tyypillisesti kuva- ja videotyyppistä, kun taas lapsen houkuttelu tapahtunee enemmänkin teksti- ja ääniviestein. Asetuksessa edellytetyt toimenpiteet erilaisissa palveluissa lienevät eri tavoin toteutettavia viestimuodosta riippuen, millä voi olla vaikutusta esimerkiksi tunnistamismääräyksen perusteella syntyvien virheellisten osumien määrään.

(10) 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 käsityksen mukaan nyt ehdotettu sääntely koskee kuitenkin myös sellaisia tilanteita, joissa ei ole kyse konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä.

Valiokunnan lausunto PeVL 53/2022 vp

(11) 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 seurantaan tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp, s. 7–8).

(12) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan asetusehdotuksesta nyt saatavilla olevien tietojen perusteella sääntely ei vaikuta ongelmattomalta perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta. Valiokunta toteaa valtioneuvoston lailla, että neuvotteluissa tulee tarkemmin selvittää asetuksen vaikutuksia perusoikeuksiin ja muuhun perustuslain sääntelyyn. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että asetusta tulee jatkovalmistelussa arvioida myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä näiden tulkintakäytännön kannalta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia.

Helsingissä 26.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkyne ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala