OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Mira Turpeinen

Lausunto

4.10.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä (U 69/2022 vp) Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä (COM(2022) 209 final)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ennaltaehkäisemisestä ja torjumisesta (jäljempänä asetusehdotus). Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan hallintovaliokunnalle kunnioittavasti seuraavaa.

Tausta

Asetusehdotuksen tavoitteena on muodostaa selkeä ja sitova oikeudellinen kehys, jolla voitaisiin tehokkaammin torjua ja ennaltaehkäistä lapsiin kohdistuvaa verkkovälitteistä seksuaaliväkivaltaa.

Asetusehdotuksen soveltamisala kattaisi niin *tiedossa olevan* kuin *uuden* lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan kuvamateriaalin sekä *lapsen houkuttelun seksuaalitarkoituksiin* (grooming). Soveltamisala on määritelty laajasti eli se kattaa myös *mahdollisen* edellä kuvatun CSAM-materiaalin (child sexual abuse material).

Asetusehdotuksen henkilöllinen soveltamisala kohdistuisi eräisiin tietoyhteiskunnan palveluntarjoajiin, jotka tarjoisivat säilytyspalvelua, henkilöiden välistä viestintäpalvelua, sovelluskauppaa tai internetyhteyspalvelua. Asetusehdotuksen velvollisuudet kohdistuisivat pääosin säilytyspalvelun tarjoajiin ja henkilöiden välisiin viestintäpalveluihin (esim. WhatsApp, Messenger, Signal jne.). Osa velvollisuuksista kohdistuisi täsmällisemmin tiettyihin palveluntarjoajiin (esimerkiksi ehdotuksen 6 artikla koskisi sovelluskauppoja ja ehdotuksen 16 artiklan estomääräys internetyhteyspalvelun tarjoajia).

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Asetusehdotus sisältäisi palveluntarjoajille paljon uusia velvoitteita, jotka soveltuisivat osin portaittain: ensin tulisi arvioida riskiä mahdollisesta CSAM-materiaalista (3 artikla) ja, jos riski on olemassa, suorittaa riskiä pienentäviä toimenpiteitä (4 artikla). Viranomaiset voisivat myös antaa poistamismääräyksen tiedossa olevasta CSAM-kuvamateriaalista (14 artikla) tai vaihtoehtoisesti estomääräyksen (16 artikla), mikäli tiettyä sisältöä ei voitaisi poistaa tietyltä sivustolta.

Asetusehdotuksen pisimmälle menevä ja eniten keskustelua herättänyt velvoite on kuitenkin viranomaisen määräyksestä annettava tunnistamismääräys (7 artikla), jolla yksityisen toimijan tulisi tunnistaa laaja-alaisesti ja yleisesti CSAM-materiaalia (ml. lapsen houkuttelu) palvelustaan. Tunnistamismääräys olisi kokonaan uusi velvoite, eikä sellaista sisälly aikaisempiin, vastaaviin asetusehdotuksiin, kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/784, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2021, verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta (terroristinen sisältö, jäljempänä TCO-asetus) ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta**,** COM/2020/825 final (digipalvelusäädös, DSA), joissa puututtaisiin laittomaan sisältöön lähinnä jälkikäteisesti ja jotka eivät sisältäisi palveluntarjoajille yleistä ja aktiivista velvoitetta tunnistaa laitonta sisältöä palveluistaan.

Asetusehdotuksen tavoite on erityisen kannatettava ja merkittävä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ja julkisen vallan tulee pyrkiä suojelemaan lapsia lisääntyvältä verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta. Erityisesti asetusehdotuksen tunnistamismääräys sisältää kuitenkin erittäin pitkälle menevän rajoituksen, joka puuttuisi poikkeuksellisella tavalla erityisesti henkilötietojen suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Ehdotettu sääntely voisi mahdollisesti tarkoittaa luottamuksellisen viestinnän salauksen purkamista verkossa sekä yksityisten viestien sisällön laaja-alaisempaa valvontaa. Tällä voisi olla laajakantoisia ja periaatteellisia vaikutuksia myös demokratian ja kansalaisyhteiskunnan osalta, jos eri ryhmien/henkilöiden välisestä luottamuksellisesta viestinnästä tulee haavoittuvaisempaa. Ehdotettu sääntely edellyttää vielä täsmentämistä (ml. teknologiset kysymykset), jotta voidaan valtioneuvoston kannan mukaisesti löytää tasapainoinen, toimiva ja oikeasuhtainen ratkaisu eri perusoikeuksien toteutumisen suojaamiseksi perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa, eikä eri perusoikeuksien (ml. yksityisyyteen kuuluvat perusoikeudet) ytimeen puututa tavalla, jota ei voida pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena niin EU-perusoikeuskirjan kuin kotimaisen valtiosäännön kannalta.

Oikeusministeriö tulee käsittelemään edellä mainittua ja muita valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia tarkemmin perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossaan. Tässä lausunnossa oikeusministeriö keskittyy etenkin kansallisen viranomaisen toimivaltuuksia ja edellytyksiä koskeviin kysymyksiin.

KANSALLISTEN VIRANOMAISTEN TOIMIVALTUUDET JA SEURAAMUKSET

Viranomaisten väliset toimivaltasuhteet

Asetusehdotuksen III luku sisältää kansallisen viranomaisen toimivaltuuksia, edellytyksiä ja seuraamuksia koskevat säännökset. Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee nimetä yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen valvomaan asetuksen soveltamista ja täytäntöönpanoa. Lisäksi kunkin jäsenvaltion tulee nimetä yksi toimivaltaisista viranomaisista lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjuntaan keskittyväksi koordinoivaksi viranomaiseksi, joka tehtävänä on varmistaa kansallisen tason koordinointi asetusehdotuksen mukaisissa asioissa ja toimia yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden koordinointiviranomaisten sekä EU:n toimielinten, etenkin ehdotuksen mukaan perustetun EU-keskuksen, kanssa sekä edistää muutenkin ehdotuksen yhdenmukaista soveltamista.

Jos kansallisen koordinoivan viranomaisen lisäksi jäsenvaltio nimeää useamman kuin yhden toimivaltaisen viranomaisen, jäsenvaltion tulee asetusehdotuksen mukaan varmistua, että koordinoivan viranomaisen ja muiden mahdollisten toimivaltaisten viranomaisten tehtävät on selkeästi määritelty ja yhteistyö viranomaisten välillä on selkeää ja tehokasta tehtäviään suorittaessaan.

Esimerkiksi asetusehdotuksen 7 artikla sisältää monimutkaisen sääntelyrakenteen, johon liittyy myös eri viranomaisten keskinäiseen toimivaltaan liittyviä kysymyksiä. Ehdotetun sääntelyn mukaan kansallinen koordinoiva viranomainen pyytäisi jäsenvaltion toimivaltaista oikeusviranomaista tai muuta riippumatonta hallintoviranomaista antamaan tunnistamismääräyksen. Kansallisen oikeusviranomaisen tai riippumattoman hallintoviranomaisen harkintavalta tunnistamismääräyksen osalta jää osin epäselväksi, kun ehdotuksen 7 artiklan 4 kohdan mukaan oikeusviranomaisen tai riippumattoman hallintoviranomaisen ”on annettava” tunnistamismääräys. Mikäli kansallisen koordinoivan viranomaisen esittämän tunnistamismääräyksen antaisi kansallinen tuomioistuin, tulee huomioida tuomioistuimen päätöksenteon riippumattomuutta koskevat kriteerit.

Myös esimerkiksi asetusehdotuksen 14 (poistamismääräys) ja 16 (estomääräys) artiklan osalta tulee arvioida eri kansallisten viranomaisten välisiä toimivaltasuhteita.

Ehdotetun sääntelyn kerroksellisuus ja monimutkaisuus johtuvat osin siitä, että pisimmälle meneviin velvoitteisiin on pyritty lisäämään erilaisia soveltamiskynnyksiä ja oikeussuojaa turvaavia takeita. Valtioneuvosto on painottanut kannassaan tarvetta selventää neuvotteluiden yhteydessä kansallisia viranomaisia koskevaa sääntelyä, mihin voidaan katsoa kuuluvan myös eri viranomaisia koskevien toimivaltasuhteiden selventäminen.

Kansallisia viranomaisia koskeva riippumattomuusvaatimus

Ehdotuksen 26 artiklassa säädettäisiin koordinoivia viranomaisia koskevista vaatimuksista. Nämä vaatimukset soveltuisivat ehdotuksen 25 artiklan 9 kohdan mukaan myös muihin toimivaltaisiin viranomaisiin, jotka nimetään saman artiklan 1 kohdan mukaan.

Ehdotuksen 26 artiklan 2 kohta sisältää kansallisille viranomaisille erityisen riippumattomuusvaatimuksen, jonka mukaan kansallisten viranomaisten tulee toimia täysin riippumattomasti. Riippumattomuusvaatimusta täsmennetään 26 artiklan 2 kohdan a–e alakohdissa, joiden mukaan jäsenvaltioiden on erityisesti varmistettava, että

> a) ne ovat oikeudellisesti ja toiminnallisesti riippumattomia kaikista muista viranomaisista;
> b) niiden asema mahdollistaa sen, että ne voivat toimia objektiivisesti ja puolueettomasti suorittaessaan tämän asetuksen mukaisia tehtäviään;
> c) niihin ei kohdistu minkäänlaista suoraa tai välillistä ulkoista vaikutusta;
> d) ne eivät pyydä eivätkä ota ohjeita miltään muulta viranomaiselta tai yksityiseltä osapuolelta;
> e) niille ei anneta muita lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisemiseen tai torjuntaan liittyviä tehtäviä niiden tämän asetuksen mukaisten tehtävien lisäksi.

Vastaavanlaisia riippumattomuusvaatimuksia on sisältynyt aikaisempaan unionin oikeuden sääntelyyn (TCO-asetuksen 13 artikla ja digipalvelusäädöksen 39 artikla), mutta tämän asetusehdotuksen sääntely menee aikaisempia säädöksiä pidemmälle. Esimerkiksi asetusehdotuksen 26 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaan kansallisille viranomaisille ei saisi antaa muita lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisemiseen tai torjuntaan liittyviä tehtäviä niiden tämän asetuksen mukaisten tehtävien lisäksi. Samalla asetusehdotuksen velvoitteet ja tehtävät kuitenkin edellyttävät erittäin korkeaa osaamista, ml. tehtäviin liittyvät oikeudelliset ja erityisesti myös tekniset kysymykset. Asetusehdotus edellyttää myös, että jäsenvaltioiden on varmistettava kansallisille viranomaisille riittävät tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit tehtävien hoitamiseen. Tältä osin nyt ehdotettu riippumattomuusvaatimus vaikuttaisi johtavan haastavaan ja osin epäjohdonmukaiseen tulkintaan, koska kansallisesti vastaavanlaisia tehtäviä suorittavat ja täten myös asiantuntevimmat viranomaiset eivät voisi suorittaa kuitenkaan asetusehdotuksen mukaisia tehtäviä.

Lisäksi asetusehdotuksen 46 resitaalissa täsmennetään riippumattomuusvaatimusta siten, että ”koordinoiviin viranomaisiin sovellettavien sääntöjen ja vakuutusten olisi vastattava tuomioistuimiin sovellettavia sääntöjä ja vakuutuksia, jotta voidaan taata, että ne ovat riippumattomia hallintoviranomaisia ja että ne voivat toimia kaikilta osin riippumattomina hallintoviranomaisina”. Asetusehdotuksen alussa todetaan myös, että koordinoivien viranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten on oltava kaikilta osin riippumattomia, tuomioistuimeen verrattavia.

Asetusehdotus vaikuttaisi asettavan erityisen korkean kynnyksen viranomaisen riippumattomuudelle, mikä voisi asettaa erityisiä haasteita kansallisessa täytäntöönpanossa riippuen siitä, kuinka edellä mainittuja kriteereitä olisi tulkittava. Valtioneuvoston kannan mukaisesti riippumattomuusvaatimusta tulee selventää,

jotta voidaan ylipäänsä arvioida tarkemmin siihen liittyviä kriteereitä. Tällä hetkellä epäselväksi jää, kuka voisi olla se kansallinen hallintoviranomainen, johon sovellettavat säännöt ja vakuudet vastaisivat tuomioistuimiin sovellettavia säännöksiä, ellei kyseessä olisi mahdollisesti uuden kansallisen viranomaisen perustaminen. Valtioneuvoston kannan mukaisesti tulisi kuitenkin pyrkiä asetuksen tarkoituksenmukaiseen ja resurssitehokkaaseen täytäntöönpanoon.

Tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuudet sekä seuraamukset

Asetusehdotuksen kansallisten viranomaisten tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuuksia (27–30 artiklat) ja seuraamuksia (35 artikla) koskeva sääntely vastaa pitkälti digipalvelusäädöksen (DSA) vastaavia toimivaltuuksia. Vaikka asetusehdotuksessa puhutaan koordinoivan viranomaisen toimivaltuuksista, edellä mainitut säännökset on ulotettu koskemaan myös muita 25 artiklan mukaan nimettyjä toimivaltaisia viranomaisia.

Kansallisten viranomaisten toimivaltuuksien ja etenkin seuraamusten määräämisen osalta tulisi pyrkiä huolehtimaan jatkoneuvotteluissa riittävästä kansallisesta liikkumavarasta, jotta kotimaisen valtiosäännön reunaehdot voidaan ottaa kansallisesti huomioon. Vastaava tavoite valtioneuvostolla oli digipalvelusäädöstä koskevassa valmistelussa. Tällä hetkellä esimerkiksi asetusehdotuksen 27–29 ja 35 artiklasta ei kovin selkeästi ilmene, mikä on se kynnys, milloin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä ja onko tässä kansallisesti liikkumavaraa.

Esimerkiksi asetusehdotuksen 27 artiklan 1 kohdan 6 alakohdan mukaan kansallisilla viranomaisilla on valtuudet tehdä tarkastuksia tiloissa, joita kyseiset palveluntarjoajat tai henkilöt käyttävät elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyviin tarkoituksiin. Asetusehdotuksen jatkoneuvotteluissa tulisi selvittää, voidaanko tarkastustoimivaltuuksia tehdä myös kotirauhan piirin suojaan kuuluviin tiloihin ja, mikäli näin on, pyrkiä jatkoneuvotteluissa siihen, että mahdolliset kotirauhaan piiriin ulottuvat toimenpiteet voidaan sitoa vähintään kansallisesti välttämättömyysvaatimukseen perustuslakivaliokunnan asiaa koskevan vakiintuneen käytännön mukaisesti.

Asetusehdotuksen 35 artiklassa säädetään yleisellä tasolla seuraamuksista, jotka Suomen lainsäädännössä tarkoittaisivat hallinnollisia sanktioita. Asetusehdotuksen 35 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämän asetuksen rikkomisesta määrättävien seuraamusten enimmäismäärä on enintään 6 prosenttia palveluntarjoajan edellisen tilikauden vuosituloista tai kokonaisliikevaihdosta. Hallinnolliset seuraamukset voivat olla poikkeuksellisen suuret. Ehdotuksen 35 artiklassa painotetaan, että seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Ehdotuksen 35 artiklan 5 kohta sisältää kriteerit, jotka jäsenvaltion on otettava huomioon päättäessään seuraamuksen määräämisestä ja määrittäessään seuraamuksen tyyppiä ja tasoa.

Säännösten, joiden rikkomisesta on määrättävä seuraamusmaksu, tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia sekä selkeitä ja yksiselitteisiä. Seuraamuksia määräävän viranomaisen harkintavalta tulee olla rajattua ja seuraamusmaksujen on oltava ennakoitavia sekä määrältään oikeasuhteisia rikkomuksen laatuun ja muihin olosuhteisiin nähden (esim. PeVL 8/2021 vp ja PeVL 37/2021 vp).

Mikäli asetusehdotuksen minkä tahansa velvoitteen osittaisestakin rikkomisesta tai laiminlyönnistä voisi seurata mahdollisesti varsin suuri hallinnollinen sanktio, seuraamuksia koskeva sääntely olisi kokonaisuudessa hankalasti yhteensovitettavissa hallinnollisia seuraamuksia koskeviin täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden, ennakoitavuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksiin. (ks. kootusti tekoälyasetusta koskeva PeVL 37/2021 vp, myös PeVL 10/2016 vp, s. 8, ks. myös PeVL 17/2012 vp), eikä tällaisena myöskään vaikuta oikeasuhtaiselta elinkeinovapauden rajoitukselta. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä johtuen aineellisen lainsäädännön kaikenlaisen rikkomisen tai laiminlyönnin sanktiointia merkitseviin ns. blankosäännöksiin on myös hallinnollisista sanktioista säädettäessä syytä suhtautua torjuvasti (ks. esim. PeVL 10/2016 vp, PeVL 31/2002 vp, PeVL 15/1996 vp ja PeVL 20/1997 vp).

Digipalvelusäädöksen 41 artiklan 6 kohtaan lisättiin valmistelun aikana lause, jonka mukaan *jäsenvaltioiden on vahvistettava erityiset edellytykset ja menettelyt [41 artiklan] 1, 2 ja 3 kohdan mukaisten valtuuksien käytölle*. Edellä mainitun lauseen katsottiin olevan merkityksellinen sen osalta, että kansallisesti olisi sitten mahdollista säätää tarkemmin näistä edellytyksistä ja menettelyistä kuten siitä, että mistä tahansa asetuksen säännöksen rikkomisesta ei ole säädettävä seuraamukseksi seuraamusmaksua ja että harkintavaltaa jää jäsenvaltioille myös seuraamusmaksun suuruuden osalta (erit. legaliteettiperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen toteutuminen).

Myös tämän asetusehdotuksen jatkoneuvotteluissa olisi hyvä pyrkiä huolehtimaan vastaavasta kirjauksesta esimerkiksi asetusehdotuksen 30 artiklan 2 kohdan alkuun. Tällä voitaisiin pyrkiä varmistamaan digipalvelusäädöstä vastaavasti kansallinen liikkumavara ja kotimaisen valtiosäännön huomioiminen perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti.

Hallinnollisten sanktioiden osalta tulisi pyrkiä varmistamaan riittävä kansallinen liikkumavara erityisesti myös sen huomioimiseksi, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille (esim. PeVL 37/2021 vp, PeVL 14/2018 vp).

Henkilötietojen suoja

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan asetusehdotuksessa on huomioitu ehdotuksen suhde muuhun EU:n lainsäädäntöön. Asetusehdotus ei myöskään 1 artiklan 3 kohdan mukaan rajoittaisi yleisesti sovellettavien henkilötietojen suojaa koskevien säädösten soveltamista. On tärkeää, että sääntelyn suhde muuhun EU:n lainsäädäntöön on selkeä paitsi palveluntarjoajien, myös muiden sen soveltajien ja palveluiden käyttäjien kannalta. Sovellettava EU:n tietosuojasäädös riippuisi siitä, käsitteleekö materiaalia yksityissektorin toimija, ehdotettu uusi EU-tason keskus vai rikosasioissa toimivaltainen viranomainen tai muu kansallinen viranomainen. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, asetusehdotuksen yksityiskohdat suhteessa tietosuojalainsäädäntöön eivät kuitenkaan kaikilta osin ole selviä. Erityisesti ehdotuksesta jää epäselväksi se, mikä ehdotetun 10 artiklan suhde olisi tie-

tosuoja-asetuksen 22 artiklaan, joka koskee automatisoitua päätöksentekoa, mukaan lukien profilointi, jolla on merkittäviä vaikutuksia rekisteröityyn. Näitä on syytä selkiyttää neuvotteluiden kuluessa.