OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Mira Turpeinen

Lausunto

12.10.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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 perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ennaltaehkäisemisestä ja torjumisesta (jäljempänä asetusehdotus). Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan perustuslakivaliokunnalle 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 palvelustaan. Koska käsitteeseen kuuluisi myös lasten houkuttelu, tulisi tunnistaa myös henkilöiden välisiä keskusteluita. 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.

Valtioneuvoston kannasta ilmenee, että asetusehdotuksen eri artiklojen punninnassa tulee painottaa lapsen etua. Samalla kannasta ilmenee, että kyse on osin uudenkaltaisesta sääntelystä, jolloin neuvottelujen aikana tulee pyrkiä löytämään tasapainoinen ratkaisu eri perusoikeuksien toteutumisen suojaamiseksi. Sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista ja erityisesti tulee huolehtia siitä, että eri oikeuksien ytimeen ei puututa tavalla, jota ei ole pidettävä hyväksyttävänä.

Asetusehdotuksen tunnistamismääräys sisältää erittäin pitkälle menevän rajoituksen, joka puuttuisi poikkeuksellisella ja osin ennennäkemättömällä 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. Asetusehdotuksen 7 artiklaa tuleekin arvioida huolellisesti suhteessa yksityiselämän suojaan ja erityisesti siihen kuuluvan luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan, henkilötietojen suojaan sekä myös sananvapauteen.

Lausunnossa tullaan käsittelemään erityisesti asetusehdotuksen tunnistamismääräystä eli 7 artiklaa, joka sisältää uuden ja oikeudellisesti poikkeuksellisen haastavan kokonaisuuden. Lausunnossa käsitellään lisäksi oikeusturvaan ja yksityisen asemaan liittyviä kysymyksiä sekä kansallisen viranomaisen toimivaltuuksia ja edellytyksiä.

ASETUKSEN TAVOITE

Lapsen etu

Valtioneuvoston kannasta ilmenee, että asetusehdotuksen taustalla on erityisen merkittävä ja kannatettava tavoite eli suojella lapsia lisääntyvältä verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta. Tämä tavoite linkittyy useisiin perustuslain säännöksiin.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Kun kyseessä on lapsi, jonka voidaan usein katsoa olevan aikuisväestöä haavoittuvaisemmassa asemassa, julkisen vallan on korostuneesti pyrittävä turvaamaan mm. perustuslain 22 §:n nojalla lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslaki sisältää myös erityisiä säännöksiä, jotka turvaavat lapsen asemaa. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksen mukaisesti lapset tulee nähdä aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä, joita tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena. Toisaalta säännös muodostaa perustan lasten vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä tarvitsemalle erityiselle suojelulle ja huolenpidolle (ks. HE 309/1993 vp, s. 45 ja PeVL 64/2018 vp, s. 2). Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lapsen hyvinvointi on ymmärrettävä laajasti, ja sivistyksellisten oikeuksien lisäksi käsite sisältää myös yleisemminkin ajatuksen turvallisista kasvuoloista. Hyvinvoinnin edistäminen kattaa myös suojan väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan, mihin on kiinnitetty erityistä huomiota myös lapsen oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa (ks. HE 309/1993 vp, s. 72).

Lasten oikeuksien ja edun huomioiminen on turvattu useissa eri ihmisoikeussopimuksissa, joista erityisesti voidaan mainita yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59-60/1991). Yleissopimuksen 19 artiklan 1 kohdan mukaan valtion tulee mm. suojella lapsia eri tavoin kaikenlaiselta henkiseltä ja ruumiilliselta väkivallalta, mukaan lukien seksuaalinen hyväksikäyttö. Samaisen sopimuksen 16 artiklassa suojellaan myös lapsen oikeutta yksityisyyteen. Ehdotetun sääntelyn osalta merkityksellinen on myös esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjan 24 artikla, jossa suojataan lasten oikeutta hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon sekä lasten autonomiaa samoin kuin lapsen edun ensisijaisuutta kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa.

Edellä mainituin tavoin perus- ja ihmisoikeusajattelussa lapsiin liittyy korostunut suojelun tarve kuitenkin siten, että kunnioitetaan myös lasten autonomiaa ja pyritään kohtelemaan lapsia tasa-arvoisina yksilöinä.

YLEISET PERUSOIKEUKSIIN LIITTYVÄT LÄHTÖKOHDAT

Tunnistamismääräys

Asetusehdotuksen 7 artiklan mukaan säilytyspalvelun tarjoajan tai henkilöiden välisen viestintäpalvelun tarjoajan tulisi aktiivisesti ja yleisesti tunnistaa palveluistaan tietynlaista sisältöä eli tiedossa olevaa ja uutta mahdollista CSAM-kuvamateriaalia sekä lapsen houkuttelua. Tunnistamismääräyksen antaisi kansallinen oikeusviranomainen tai riippumaton hallintoviranomainen kansallisen koordinoivan viranomaisen esityksestä. Ehdotuksen 7 artikla sisältää monimutkaisen ja porrasteisen sääntelyrakenteen, joka linkittyy myös asetusehdotuksen 3 ja 4 artiklaan. Palveluntarjoaja voi valita käytettävän teknologian, joskin ehdotuksen 10 artikla sisältää yleiset vaatimukset käytettävälle teknologialle ja suojatoimille.

Ehdotuksen 7 artikla on merkityksellinen useiden eri perusoikeuksien näkökulmasta, mutta erityisesti se avaa kokonaan uusia kysymyksiä siitä, kuinka luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa tulisi tulkita tai laajemmin jäsentää verkossa. Seuraavaksi tuodaan ensin esille perustuslain asettamat reunaehdot luottamuksellisen viestin salaisuuden suojalle perustuslakivaliokunnan käytännössä ja sitten arvioidaan tarkemmin, minkälaisia uusia kysymyksiä asetusehdotus sisältää.

Luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suoja

Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Saman pykälän 4 momentti sisältää kvalifioidun, tyhjentävän rajoituslausekkeen, jonka mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Kuten U-kirjelmässä tuodaan esille, perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Sääntelyllä ei suojata ainoastaan viestin lähettäjää, vaan kyseessä on molempien viestinnän osapuolten perusoikeus (HE 309/1993 vp, s. 53-54). Luottamuksellisen viestin salaisuutta turvaavan säännöksen ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitetun viestin sisältö ulkopuolisilta. Viestin sisältö ei menetä perustuslain suojaa pelkästään sen perusteella, että esimerkiksi telekuuntelun avulla on saatu tieto siitä. Perustuslain 10 §:n sääntely rajoittaa viestin sisällön käyttöä tämän jälkeenkin (PeVL 32/2013 vp, s. 6).

Luottamuksellisen viestin salaisuuteen on voitu puuttua yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Perustuslain esitöiden mukaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin kuuluvat esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp, s. 54). Perustuslakivaliokunnan käytännössä edellä mainittuihin rikoksiin on rinnastettu mm. törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö (PeVL 26/2014 vp, s. 4).

Luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan arvioinnissa rikostutkinnan osalta on otettava erityisesti huomioon perustuslakivaliokunnan mietintö, joka koskee perustuslain uudistettua 10 §:ää (HE 198/2017 vp, PeVM 4/2018 vp s. 5-6). Lisäksi on hyvä huomioida myös aikaisempi perustuslakivaliokunnan rikoksen tutkinnan käsitettä koskeva lausuntokäytäntö (ks. esim. PeVL 36/2017 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot).

Perustuslain muuttamista koskevassa mietinnössä valiokunta totesi, että ehdotettu perustuslain 10 §:n 4 momentin luottamuksellisen viestin salaisuutta koskeva uusi rajoituslauseke määrittää vastaisuudessa luottamuksellisen viestinnän rajoitusten sallittavuutta mahdollisesti muussakin toiminnassa kuin tiedustelussa. Rajoituslausekkeen tarkoituksena on turvata luottamuksellisen viestin salaisuutta liian pitkälle meneviltä rajoituksilta (PeVM 4/2018 vp, s. 4-5). Perustuslakivaliokunta painotti myös, että perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoissa säädettävien valtuuksien on oltava sopusoinnussa myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen, ja EU-oikeuden kanssa (PeVM 4/2018 vp, s. 9). Valiokunta on korostanut myös, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp).

Siviilitiedustelua koskevassa lausunnossa perustuslakivaliokunta arvioi luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa muutetun perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan. Tiedustelumenetelmiä oli arvioitava huomioiden perustuslakivaliokunnan aikaisempi salaisia pakkokeinoja ja tiedonhankintakeinoja koskeva käytäntö, mutta samalla huomioitava asianmukaisesti myös tiedustelutoiminnan erityinen luonne (PeVL 35/2018 vp, s. 3-4). Valiokunta korosti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä uutta ehdotettua rajoitusperustetta tulkittaessa (PeVL 35/2018 vp, s. 4 ja 12).

Perustusvaliokunta on kiinnittänyt erityisesti huomiota myös siihen, että Schrems-tuomion mukaan yleinen ja erittelemätön pääsy viestien sisältöihin loukkaa yksityiselämän suojan keskeistä sisältöä (ks. myös PeVL 28/2016 vp, s. 6, tuomio 6.10.2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650). Myös valiokunnan aiemman käytännön mukaan laajamittainen, erittelemätön, pitkäaikainen ja rajoittamaton tietojen säilyttäminen yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn näihin tietoihin on valtiosääntöisesti ongelmallinen suhteessa edellä mainittuihin perus- ja ihmisoikeuksiin (PeVL 20/2016 vp, s. 5, PeVL 18/2014 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta on myös arvioinut sosiaalityöntekijän oikeutta lukea lasten viestien sisältöä, jos viestin tai lähetyksen sisällön voidaan olosuhteet kokonaisuutena huomioiden perustellusti arvioida vakavasti vaarantavan lapsen tai toisen henkilön henkeä, terveyttä, turvallisuutta tai kehitystä. Sääntely tuli kohdentaa siten, että oli yksittäistapauksessa perusteltua syytä epäillä viestin sisällön voivan vaarantaa lapsen tai toisen henkilön henkeä, terveyttä, turvallisuutta tai kehitystä. Lisäksi lukemisoikeus tuli olla rajoitetusti vain lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä eikä esimerkiksi lastensuojelulaitoksen henkilökunnalla (PeVL

30/2009 vp, s. 3). Vankien kirjeiden lukemisessa olennaista oli, että laissa oli lueteltu riittävän tarkasti ne perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta hyväksyttävät vangin rikostaustaan, vankeusaikaiseen käyttäytymiseen, lähetykseen tai sen lähettäjään taikka sen vastaanottajaan liittyvät syyt, joiden vuoksi viestien lukemista voidaan pitää perusteltuna. Päätös viestien lukemisesta oli rajattu yksittäistapauksiin sekä ajallisesti rajattu vain enintään kahteen viikkoon (PeVL 34/2014 vp, s. 3).

Oikeudellinen analyysi

Asetusehdotuksen 7 artikla kattaa laajasti CSAM-materiaalin tunnistamisen. Käsite kattaa myös mahdollisen (potential) CSAM-materiaalin. Sääntelyä ei ole nimenomaisesti rajattu tiettyihin henkilöihin/henkilöryhmiin vaan tiettyyn palveluun ja mahdollisesti kaikkiin sen käyttäjiin. Lapsen houkuttelun osalta tunnistamismääräys kohdistuisi mahdollisesti kaikkeen viestintään, jossa toinen osapuoli olisi alaikäinen. Tunnistamismääräyksen antamisen taustalla ei olisi konkreettinen epäily rikoksesta vaan arviointi siitä, että on merkittävä riski siitä, että palvelussa voidaan merkittävissä määrin levittää CSAM-materiaalia. Sääntely voisi tarkoittaa myös päästä päähän salatun viestinnän salauksen purkamista. Tunnistamismääräyksen enimmäissoveltamisaika olisi joko 24 kk (tiedossa oleva tai uusi kuvamateriaali) tai 12 kk (lasten houkuttelu).

Jatkoneuvotteluissa tulisi pyrkiä täsmentämään ja selventämään keskeisiä käsitteitä sekä sääntelyn yksityiskohtia ja näin ollen myös pyrkiä rajaamaan eri toimijoiden, niin viranomaisten kuin yksityisten, harkintaa. Esimerkiksi asetusehdotuksen tunnistamismääräyksen soveltamiskynnyksenä on ”merkittävä riski” siitä, että palvelussa voitaisiin levittää ”merkittävissä määrin” CSAM-materiaalia. Asetusehdotuksen 7 artiklan 5–7 kohdan kriteerit ja käsitteet (merkittävä riski ja merkittävissä määrin) jäävät vielä yleiseksi ja avoimeksi samoin kuin 7 artiklan tarkempi suhde ehdotuksen 3 ja 4 artiklaan.

Esimerkiksi lapsen houkuttelun osalta merkittävä riski täyttyisi, jos kyseessä on viestintäpalvelu, jossa lieventävistä toimenpiteistä huolimatta on todennäköistä, että palvelua voidaan merkittävissä määrin käyttää lapsen houkutteluun seksuaalisiin tarkoituksiin. Lisäksi uudessa viestintäpalvelussa merkittävän riskin voidaan katsoa olevan olemassa, jos muita, vastaavia viestintäpalveluita on käytetty CSAM-materiaalin levittämiseen. Mikäli kyseessä olisi päästä päähän salattu viestintäpalvelu, merkittävän riskin voidaan katsoa mahdollisesti olevan lähtökohtaisesti olemassa kaikkien tällaisten palveluiden osalta. Tällöin herää kysymys, minkälaisen soveltamiskynnyksen sääntely tosiasiallisesti asettaa laaja-alaiselle yksityisten viestien valvonnalle ja/tai salauksen purkamiselle.

Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Tältä osin merkityksellistä on se, voidaanko nyt ehdotettua sääntelyä kiertää helposti. Esimerkiksi jos ehdotetun sääntelyn perusteella mahdollisesti puretaan viestinnän salaus, mikä voisi tehdä viestinnästä yleisesti haavoittuvaisempaa, voisivatko CSAM-materiaalia jakavat toimijat mahdollisesti välttää sääntelyä vain salaamalla viestin sisällön itse?

Ehdotetun sääntelyn taustalla oleva intressi on erityisen painava, mutta rajoitus ei kuitenkaan saa mennä pidemmälle kuin perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Tässä ei tule huomioida vain ehdotetun sääntelyn rajoituksia yksittäisten henkilöiden yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan sekä sananvapauteen vaan myös siihen, miten näiden oikeuksien toteutuminen on yhteiskunnallisella ja kollektiivisella tasolla riippuvainen luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojasta verkossa. Tältä osin tulee tehdä hienojakoisempaa arviointia myös eri sääntelyn kohteiden ja niihin käytettävän teknologian (ml. tarkkuus ja mahdolliset väärät ”positiiviset” tulokset) osalta. Esimerkiksi tiedossa olevan CSAM-kuvamateriaalin osalta on jo käytössä teknologiaa, jolla erittäin korkealla tarkkuudella voidaan tunnistaa tiedossa olevaa kuvamateriaalia puuttumatta viestien sisältöön tai mahdollisesti viestinnän salaisuuteen, kun taas vuorostaan lasten houkuttelua koskevan toiminnan tunnistaminen edellyttäisi viestien sisällön läpikäymistä ja tällä hetkellä käytössä olevassa teknologiassa on vielä paljon enemmän kysymysmerkkejä.

Salauksen purkamisen lisäksi haasteena on se, miten käyttäjien yksityisten viestien valvontaa rajattaisiin vai kohdistuisiko valvonta yleisesti kaikkiin tietyn palvelun käyttäjiin (myös esim. kaikki lapsen ja vanhemman väliset keskustelut). Avoimia ja epäselviä kysymyksiä on paljon, ja iso osa kysymyksistä liittyy myös teknologisiin ratkaisuihin: mikä on käytännössä mahdollista ja kuinka tarkkaa nykyinen teknologia on (tuleeko paljon ns. vääriä osumia ja onko mahdollista rajata tunnistamismääräystä).

On myös hyvä huomioida, että toisin kuin edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan käytännössä ehdotetussa sääntelyssä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuisivat myös yksityiset toimijat, joskin viranomaisen määräyksestä. Sääntely myös antaa oikeuden palveluntarjoajille päästä käsiksi valtavaan määrään luottamuksellista ja mahdollisesti arkaluontoista tietoa.

Koska asetusehdotuksen tunnistamismääräys sisältää erittäin pitkälle menevän perusoikeusrajoituksen, vastapainoksi tunnistamismääräyksen antamiseen liittyy useita eri vaiheita (mm. kuulemisvelvoitteet eri vaiheessa, EU-keskuksen ja tietosuojaviranomaisen lausunnot), ja säännöksessä on pyritty huomioimaan eri tavoin riittävät oikeussuojakeinot (ks. esim. 7 artiklan 8 kohta). Lisäksi tunnistamismääräyksen oikeussuojakeinoista, teknologiasta ja muista suojatoimista säädettäisiin tarkemmin 9 ja 10 artikloissa (ks. tarkemmin alla). Nämä menettelylliset oikeussuojakeinot ovat perusteltuja, mutta ne eivät kuitenkaan korvaa tai poista sääntelyyn liittyviä sisällöllisiä epäselvyyksiä, joita tulisi selventää jatkoneuvotteluissa.

Euroopan tietosuojaneuvosto (EDPB) ja Euroopan tietosuojavaltuutettu (EDPS) ovat antaneet asetusehdotuksesta 28.7.2022 yhteisen lausunnon (Joint Opinion 4/2022), jossa on kiinnitetty kriittisesti huomioita erinäisiin ehdotetun sääntelyn selventämistarpeisiin arvioiden etenkin ehdotettua tunnistamismääräystä yhteydessä perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohtaan. Tämän lausunnon mukaisesti jatkoneuvotteluissa tulisi erityisesti pyrkiä välttymään siltä, ettei tunnistamismääräys voisi johtaa yleiseen, erittelemättömään ja pitkäaikaiseen pääsyyn viestien sisältöön sekä tietojen säilyttämiseen. Lisäksi valtioneuvoston kannan mukaan tulee huomioida, että digitaalisessa maailmassa viestinnän salaus on keskeistä, sillä

se turvaa toisaalta digitaalisia järjestelmiä ja toisaalta yksityisyyden suojaa ja henkilökohtaisia tietoja.

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.

Henkilötietojen suoja

Valtioneuvoston kirjelmässä tehdään selkoa asetusehdotuksen suhteesta perustuslain 10 §:n EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan takaamaan henkilötietojen suojaan.

Henkilötietojen suojasta säädetään jäsenvaltioiden osalta tarkemmin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (EU:n yleinen tietosuoja-asetus) ja direktiivissä (EU) 2016/680 (rikosasioiden tietosuojadirektiivi) ja EU:n toimielinten ja virastojen osalta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1725 (toimielinten tietosuoja-asetus). Sovellettava EU:n tietosuojasäädös riippuisi siitä, käsitteleekö materiaalia yksityissektorin toimija, ehdotettu uusi EU-tason keskus vai rikosasioissa toimivaltainen viranomainen tai muu kansallinen viranomainen. Asetusehdotus merkitsisi eräiltä osin merkittäviä rajoituksia tietosuojalainsäädännössä, mukaan lukien sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi, (direktiivi 2002/58/EY) täsmennettyihin oikeuksiin. Sen lisäksi, että henkilötietojen suojaan kohdistuvien rajoitusten on täytettävä perusoikeuksien rajoittamista koskevat edellytykset, henkilötietojen suojaan kohdistuvien rajoitusten tulee täyttää EU:n tietosuojalainsäädännön mukaisesti yleisen edun mukaisen tavoitteen, ja lainsäädäntötoimen on oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Komission ehdotuksessa on sinänsä tunnistettu ja käsitelty ehdotuksen vaikutuksia perusoikeuksien toteuttamiseen, ml. yksityisyyden kunnioittamiseen, henkilötietojen suojaan sekä sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen. Ehdotuksessa on esitetty komission arvio rajoitusten suhteesta perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan rajoitusedellytyksiin ja perusteltu toimenpiteitä verkkovälitteisen lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisemisen ja torjumisen tärkeydellä.

Asetusehdotus ei 1 artiklan 3 kohdan mukaan rajoittaisi yleisesti sovellettavien henkilötietojen suojaa koskevien säädösten soveltamista. On kuitenkin tärkeää, että sääntelyn suhde tietosuojalainsäädäntöön on selkeä ja että se on läpinäkyvää paitsi palveluntarjoajien, myös muiden sen soveltajien ja palveluiden käyttäjien kannalta. Tämä on erityisen tärkeää rekisteröidyn oikeuksien käyttämisen kannalta. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, asetusehdotuksen yksityiskohdat suhteessa tietosuojalainsäädäntöön eivät kaikilta osin ole selviä. Erityisesti ehdotuksesta jää epäselväksi se, mikä ehdotetun 10 artiklan suhde olisi tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan, joka koskee automatisoitua päätöksentekoa, mukaan lu-

kien profilointi, jolla on merkittäviä vaikutuksia rekisteröityyn. Täysin automatisoitu asetuksen soveltamisalaan tarkoitetun materiaalin läpikäyminen tarkoittaa erityisiä riskejä kaikkien rekisteröityjen ryhmien kannalta, mukaan lukien potentiaaliset rikokseen syyllistyvät, asianomistajat ja uhrit. Automatisoidun menetelmän käyttäminen, johon voisi liittyä tekoälyn käyttö, kohdistuisi kaikkiin palvelun käyttäjiin, mukaan lukien alaikäiset uhrit. Merkitystä perusoikeuksien ja henkilötietojen suojan rajoittamisen kannalta on myös sillä, että automatisoituun toimintaan liittyy aina ns. virheosumien riskejä. Jo pelkkä materiaalin rekisteröinti viranomaisen, myös EU:n keskuksen toimesta merkitsee yksityiselämän ja henkilötietojen suojan rajoittamista. Tämä korostaa tarvetta varmistua erityisesti, että asetusehdotus sisältää riittävät suojatoimet rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi. Tämä on myös ollut komission tavoitteena, mutta suojatoimien riittävyyttä on syytä vielä tarkastella tarkemmin.

Euroopan tietosuojaneuvosto ja Euroopan tietosuojavaltuutettu yhteisessä lausunnossaan painottavat erityisesti ehdotetun sääntelyn oikeasuhteisuutta ja välttämättömyyttä sekä tarvetta selventää asetusehdotuksen ja tietosuojalainsäädännön välistä suhdetta. Yhteisessä lausunnossa kiinnitetään lisäksi huomiota muun muassa automatisoituun päätöksentekoon liittyviin erityisiin riskeihin sekä tarvittaviin ylimääräisiin suojatoimenpiteisiin.

Valtioneuvoston kirjelmässä kiinnitetäänkin huomiota tarpeeseen varmistua siitä, että ehdotettu sääntely on oikeasuhteista, ja että henkilötietojen suojan rajoitukset ovat välttämättömiä. Sääntelyn tulee myös olla EU:n tietosuojalainsäädännön mukaista.

Sananvapaus ja elinkeinovapaus

Asetusehdotus liittyy myös muiden perusoikeuksien, kuten sananvapauden ja elinkeinovapauden sekä oikeusturvan (ks. jäljempänä), toteutumiseen.

Valtioneuvoston kannan mukaan 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. Vastaavasti salauksen purkamisella ja laaja-alaisemmalla luottamuksellisen viestinnän valvonnalla voisi olla laajakantoisia ja periaatteellisia vaikutuksia sananvapauden toteutumisen osalta ottaen huomioon erityisesti myös sananvapauden demokratiaan ja kansalaisyhteiskuntaan kytkeytyvä poliittinen luonne, jos eri ryhmien/henkilöiden välisestä luottamuksellisesta viestinnästä tulee haavoittuvaisempaa (vainotut, vähemmistöt, asianajaja-asiakassuhteet, toisinajattelijat jne.). Kuten edellä on todettu, vaikutukset riippuvat pitkälti myös sääntelyn yksityiskohdista sekä käytettävistä teknologioista.

Tämän lisäksi yksittäisten artiklojen, kuten asetusehdotuksen 16 artiklan, suhdetta sananvapauteen tulee tarkastella tarkemmin, kun sääntelyn yksityiskohtia täsmennetään.

Yksityisille toimijoille säädettäisiin asetuksessa paljon uusia velvollisuuksia. Sääntely on siten valtiosääntöisesti merkityksellistä myös elinkeinovapauden kannalta.

Valtioneuvoston kannan mukaisesti tulee pyrkiä siihen, että palveluntarjoajien velvollisuudet ovat selkeitä ja tarkkarajaisia.

OIKEUSSUOJA JA MUUT SUOJATOIMET

Asetusehdotus sisältää useita eri säännöksiä, joissa pyritään huolehtimaan eri toimijoiden suojatoimista ja valitusoikeudesta. Jatkoneuvotteluissa tulee myös kiinnittää huomiota näiden eri säännösten selkeyteen ja niiden keskinäisiin suhteisiin.

Esimerkiksi asetusehdotuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan säilytyspalveluiden tarjoajien ja henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajien, jotka ovat saaneet tunnistamismääräyksen, lisäksi tulisi myös käyttäjillä, joihin sen täytäntöönpanemiseksi toteutetut toimenpiteet vaikuttavat (”as well as users affected by the measures taken to execute it”), tulisi olla oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Tähän kuuluu oikeus riitauttaa tunnistamismääräys kansallisessa tuomioistuimessa. Koska tunnistamismääräys voi mahdollisesti kohdistua ja täten vaikuttaa kaikkiin tietyn palvelun käyttäjiin (lapsen houkuttelu, jos toinen käyttäjistä on alaikäinen), asianosaisten ja mahdollisten valitusten määrä voi muodostua erittäin suureksi, jopa käytännössä mahdottomaksi toteuttaa.

Ehdotetun sääntelyn, erityisesti tunnistamismääräyksen, tehokkuus samoin kuin perusoikeuksiin puuttumisen laajuus ja merkittävyys ovat tiivisti sidoksissa käytettäviin teknologioihin ja niiden toimivuuteen. Palveluntarjoajille on annettu valinnanvapaus käytettävän teknologian valinnassa. Taustalla voidaan katsoa olevan toimijoiden elinkeinovapauteen ja tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä syitä, etenkin kun käytettävää teknologiaa ja sen toimivuutta tulee arvioida yhteydessä kunkin palvelun ominaisuuksiin ja käyttötarkoitukseen. Samalla ehdotettu sääntely antaa myös palveluntarjoajille huomattavan paljon harkintavaltaa sellaisten päätösten osalta, jolla on huomattavia ja pitkälle meneviä vaikutuksia käyttäjien eri perusoikeuksien toteutumiseen. Tältäkin osin haasteena on ehdotetun sääntelyn ja siinä käytettyjen käsitteiden yleisyys, joka mahdollistaa eri toimijoille laajan harkintavallan ja mahdollisuuden käyttäjiä koskevien tietojen, ml. arkaluonteiset tiedot, väärinkäyttöön.

Asetusehdotuksen 10 artiklan 2 kohdan mukaan palveluntarjoajaa ei voida vaatia käyttämään mitään tiettyä teknologiaa, EU-keskuksen saataville asettamat teknologiat mukaan luettuna, kunhan 10 artiklassa säädetyt vaatimukset täyttyvät. Saman artiklan 3 kohdan mukaan teknologioiden vähimmäisvaatimuksena on

- tehokkuus (a alakohta),
- tunnistamisen rajaaminen niihin tietoihin, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä sellaisten mallien tunnistamiseen, jotka viittaavat tapauksen mukaan CSAM-materiaaliin (b alakohta),
- alan viimeisimmän kehityksen seuraaminen ja yksityiselämään loukkaamisen rajaaminen mahdollisimman vähäiseen (c alakohta) ja
- riittävä luotettavuus siten, että teknologiat rajoittavat mahdollisimman paljon tunnistamiseen liittyvien virheiden määrää (d alakohta)

Ehdotuksen 10 artiklan teknologiaa koskevat kriteerit antavat paljon harkintavaltaa palveluntarjoajille. Epäselväksi sääntelyssä jää vielä se, mikä on käyttäjien

mahdollinen oikeussuoja käytettävän teknologian sekä teknologian ja etenkin sen avulla saadun tiedon mahdollisen väärinkäytön osalta. Vaikuttaisi siltä, että käyttäjien oikeussuoja teknologioiden, indikaattoreiden ja henkilötietojen ja muiden tietojen väärinkäytön, mukaan lukien tällaisten henkilötietojen ja muiden tietojen luvaton käyttö ja luvaton siirtäminen, perustuisi yrityksen sisäisiin menettelyihin (ks. 10 artiklan 4 kohdan b alakohta). Tämän lisäksi asetusehdotuksen 34 artiklasta puhutaan palvelun käyttäjien oikeudesta tehdä ”kantelu” (complaint) kansalliselle viranomaiselle asiankuuluvien tietoyhteiskunnan palveluntarjoajien eli yksityisten toiminnasta. Digipalvelusäädöksessä on vastaavanlainen säännös, jossa puhutaan oikeudesta tehdä valitus, joten tässäkin sääntelyssä on tarkoitus mahdollisesti viitata valitukseen, eikä kanteluun, joka tehdään julkisen toimijan toiminnasta. Ehdotuksen 34 artiklan mukaisen valituksen oikeusvaikutus jää kuitenkin epäselväksi samoin kuin se, missä määrin kyseistä artiklaa voidaan pitää tehokkaana oikeussuojakeinona valvoa mm. palveluntarjoajien harkintavaltaa mahdollisten väärinkäytösten osalta. Pääosin palveluntarjoajien valvonta vaikuttaisi perustuvan mm. erilaisiin raportointi- ja ilmoitusvelvollisuuksiin.

Jatkoneuvotteluissa tulee valtioneuvoston kannan mukaan tarkemmin selvittää asetuksen vaikutuksia oikeusturvaan. Asetuksen vaikutuksia tältä kannalta tulee arvioida myös suhteessa käyttäjien oikeussuojaan mahdollisissa väärinkäyttötilanteissa.

PALVELUNTARJOAJILLE OSOITETTAVIEN TEHTÄVIEN OIKEUDELLINEN LUONNE

U-kirjelmässä todetaan, että asetusehdotuksen eri velvoitteita tulee mahdollisesti arvioida yhteydessä perustuslain 124 §:ään. Keskeistä 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. Asetusehdotuksessa annetaan palveluntarjoajille myös käyttäjien oikeusturvan toteutumiseen liittyviä tehtäviä, joita tulee tarkemmin arvioida myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Asetusehdotus sisältää palveluntarjoajille laajoja raportointi- ja tietojen säilytysvelvollisuuksia mahdollisesti rikosoikeudellisiin tekoihin liittyvästä materiaalista. On jossakin määrin tulkinnanvaraista, annetaanko asetusehdotuksessa palveluntarjoajille itse asiassa itsenäiseen rikosoikeudelliseen arviointiin liittyviä tehtäviä ja velvollisuuksia.

Esimerkiksi asetusehdotuksen 10 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaan tunnistamismääräyksen osalta palveluntarjoajan on varmistettava tarvittaessa säännöllinen ihmisen suorittama valvonta sen varmistamiseksi, että teknologiat toimivat riittävän luotettavalla tavalla, ja tarvittaessa ihmisen toiminta erityisesti silloin, kun havaitaan mahdollisia virheitä ja mahdollista lapsen houkuttelua seksuaalisiin tarkoituksiin. Ihmisten suorittamalla valvonnalla pyritään mm. ehkäisemään ns. väärien tuloksien ilmoittamisesta EU-keskukselle, mutta käytännössä, riippuen ihmisen suorittaman valvonnan (”human oversight”) käsitteen tulkinnasta ja sisällöstä, tämä voi tarkoittaa sitä, että yksityinen toimija arvioi, onko jotain aineistoa pidettävä CSAM-materiaalina, josta tulisi ilmoittaa asetusehdotuksen mukaan viranomaisille. Käsite ”human oversight” ja sen vaikutukset edellyttävät vielä täsmentämistä.

Lisäksi asetusehdotuksen 10 artiklan 5 kohdan c alakohdassa säädettäisiin palveluntarjoajien velvollisuudesta ilmoittaa palvelun käyttäjien oikeudesta hakea muutosta viranomaisen päätöksestä tuomioistuimessa. Tällöin epäselväksi jää, onko kyse yleisestä tiedottamisesta, eikä niinkään varsinaisesti ole kyse viranomaisen päätöksen tiedoksiantovelvollisuudesta tai valitusosoituksen osoittamisesta, jotka kansallisen hallintolain mukaan kuuluvat viranomaiselle.

Jatkoneuvotteluissa tulee pyrkiä selventämään valtioneuvoston kannan mukaisesti, että asetusehdotuksen vaikutuksia perustuslain 124 §:ään selvitetään tarkemmin. Lisäksi on pyrittävä varmistamaan, ettei palveluntarjoajalle synny roolia, joka kuuluisi Suomessa viranomaiselle.

KANSALLISTEN VIRANOMAISTEN TOIMIVALTUUDET JA SEURAAMUKSET

Viranomaisten väliset toimivaltasuhteet

Asetusehdotuksen III luku sisältää kansallisen viranomaisen toimivaltuuksia ja niitä organisaationa koskevia vaatimuksia samoin kuin 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, jonka 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, mikä 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 siten 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 harkintavallan 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).