Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto 4.10.2022

Pekka Vasara
SM/PO

Hallintovaliokunta

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

Sisäministeriön asiantuntijalausunto

Ehdotuksen tausta ja tavoite

Komission mukaan lapsiin kohdistuva seksuaaliväkivalta on kasvanut viime vuosina räjähdysmäisesti. Se käsittää niin lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan kuvamateriaalin jakamisen kuin lasten houkuttelemisen seksuaalitekoihin (”grooming”) tai jopa väkivallantekijöiden tapaamisen verkon ulkopuolella. Komissio viittaa mm. Euroopan neuvoston vuosina 2010-2015 toteuttamaan *ONE in Five* -kampanjaan, jonka mukaan vähintään joka viides lapsi joutuu seksuaalisen väkivallan uhriksi lapsuudessa. Ilmiötä on seurannut myös EU:n lainvalvontayhteistyövirasto (*Europol*), jonka mukaan Covid-19 -kriisin ensimmäisinä kuukausina lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan kuvamateriaalin kysyntä kasvoi joissakin jäsenmaissa jopa 25 prosenttia. Komission mukaan väkivaltaa esittävien kuvien tai videoiden levittäminen rikoksentekijöiden keskuudessa tekee lapsista toistuvasti uhreja ja vaikeuttaa heidän selviytymistään.

Tähän saakka lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa esittävän materiaalin (CSAM, child sexual abuse material) torjunta on perustunut palveluntarjoajien vapaaehtoisiin tunnistamis- ja ilmoittamiskäytänteisiin, mikä komission mukaan on osoittautunut ongelman ratkaisun kannalta riittämättömäksi. Jopa 95 prosenttia kaikista vuonna 2020 tehdyistä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa koskevista ilmoituksista tuli yhdeltä ainoalta yritykseltä (Facebook), vaikka on selvää näyttöä siitä, että kyseessä ei ole vain yhdellä alustalla esiintyvä ongelma. Komission nyt ehdottaman asetuksen on määrä korvata tämä väliaikainen säädös ja tarjota siten lastensuojelulle tehokkaammat ja pidemmän aikavälin puitteet.

Komission ehdotuksen tavoitteena on muodostaa selkeä ja sitova oikeudellinen kehys, jonka avulla voidaan torjua ja ennaltaehkäistä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa.

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Tavoitteeseen pyritään 1) kohdistamalla asiankuuluville tietoyhteiskunnan palveluntarjoajille (esim. keskinäisviestinnän välittäjät, säilytyspalvelujen tarjoajat, sovelluspalvelujen tarjoajat ja internetpalvelutarjoajat) velvoitteita mahdollisen jo tiedossa olevan tai uuden lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivaltaa todistavan kuvamateriaalin tai groomingin tunnistamiseksi ja sen poistamiseksi alustoilta, sekä 2) perustamalla uusi riippumaton lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan EU-torjuntakeskus.

Palveluntarjoajille kohdistettavia velvoitteita ovat mm; riskinarvio- ja raportointivelvoite, tunnistamismääräys, poistamismääräys ja estomääräys. Lisäksi näihin velvoitteisiin ja niiden toimeenpanoon kuuluu erilaisia rajoituksia ja suojatoimia, joilla komissio on pyrkinyt varmistamaan, että ehdotetut keinot ovat paitsi tehokkaita myös oikeasuhtaisia ja toteutettavissa.

Ehdotukseen sisältyy myös jäsenmaita koskeva velvoite kansallisen koordinointiviranomaisen nimeämisestä. Koordinointiviranomainen vastaisi asetuksen soveltamisesta ja

täytäntöönpanosta sekä varmistaisi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjuntatyön koordinoinnista kansallisella tasolla.

Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksesta aiheutuu taloudellisia vaikutuksia asetuksen soveltamisesta vastaaville toimivaltaisille viranomaisille. Kansallisesti on säädettävä muun muassa toimivaltaisista viranomaisista mukaan lukien koordinointiviranomainen. Ehdotukseen sisältyvät uudistukset tulevat myös vaatimaan lainvalvontaviranomaisten tietojärjestelmien kehittämistä, joka tulee edellyttämään sekä taloudellisia että henkilöresursseja. Toimivalta asetuksessa säädettyjen toimien valvonnassa on ensi sijassa sillä jäsenvaltiolla, jossa palveluntarjoajan päätoimipaikka sijaitsee. Ehdotuksesta aiheutuu myös palveluntarjoajille uudenlaisia tehtäviä, kustannuksia ja hallinnollista taakkaa uusien velvoitteiden myötä.

Ehdotettuja sääntöjä sovelletaan säilytys- ja henkilöiden välisiä viestintäpalveluja EU:ssa tarjoaviin tahoihin, sovelluskauppoihin ja internetyhteyspalvelun tarjoajiin, joiden palveluja käytetään verkossa tapahtuvaan lapsiin kohdistuvaan seksuaaliväkivaltaan. Velvoitteiden ensisijaisena tarkoituksena on luoda kannustimia lastensuojelun tehostamiseksi.

Ehdotuksella pyritään yhdenmukaistamaan säännöt, joita sovelletaan lasten seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemiseen ja torjuntaan. Samanaikaisesti ehdotukseen sisältyvät toimenpiteet vaikuttavat perusoikeuksien toteutumiseen, mikä on komission mukaan perusteltavissa lasten seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemisen ja torjumisen tärkeydellä. Palveluntarjoajia velvoittavien tunnistamismääräysten tulee olla ajallisesti rajattuja, ja niiden tulee kohdistua tietyntyyppiseen sisältöön tietyssä palvelussa. Asetuksessa säädetään myös täydentävistä toimenpiteistä, kuten palveluntarjoajien oikeudesta riitauttaa viranomaisten kautta tulleet määräykset, sekä asetetaan erilaisia vaatimuksia ja suojatoimia sen varmistamiseksi, että havaitseminen tapahtuisi paitsi tehokkaasti myös tasapainoisesti ja oikeasuhteisesti.

Lisäksi ehdotuksella olisi todennäköisesti lisätyövaikutusta tietosuojavaltuutetulle, joka valvoo Suomessa toimivien palveluntarjoajien sekä toimivaltaisten viranomaisten suorittamaa henkilötietojen käsittelyä. Vaikutuksia on mahdollista arvioida tarkemmin neuvottelujen kuluessa, kun palveluntarjoajille ja viranomaisille seuraavien uusien velvoitteiden laajuus täsmentyy. Uuden EU:n keskuksen henkilötietojen käsittelyä valvoisi Euroopan tietosuojavaltuutettu.

Valtioneuvoston kanta tiivistetysti

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistäminen on valtioneuvostolle ensisijainen tavoite. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ehdotuksen tavoitteeseen muodostaa selkeä ja sitova oikeudellinen EU-tason 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 lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa torjuvan uuden EU-keskuksen perustamista ja sille esitettyjä tehtäviä alustavasti perusteltuina. Komission ehdotus uuden viraston sijoittamisesta Europolin läheisyyteen, jotta se voisi mm. tukeutua Europolin tukipalveluihin, voidaan katsoa perustelluksi huomioiden toimintojen läheisyydestä saatavat synergiaedut. 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.

Kansallisen liikkumavaran jättäminen jäsenvaltioille on tärkeää, jotta mahdollisuudet asetuksen tarkoituksenmukaiseen ja resurssitehokkaaseen täytäntöönpanoon turvataan. Hallinnollista lisätaakkaa tulee välttää. Valtioneuvosto myös painottaa tarvetta selventää neuvottelujen yhteydessä niitä edellytyksiä ja valtuuksia, joita ehdotetaan osoitettavaksi kansallisille viranomaisille. On myös varmistettava, ettei palveluntarjoajalle synny roolia, joka kuuluisi Suomessa viranomaiselle ja että palveluntarjoajien velvollisuudet ovat selkeitä ja tarkkarajaisia.

Valtioneuvosto painottaa lapsen edun merkitystä, kun punnitaan asetusehdotuksen eri artiklojen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin. Neuvotteluissa tulee tarkemmin selvittää asetuksen vaikutukset luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan, yksityiselämän suojaan, henkilötietojen suojaan, sananvapauteen, elinkeinovapauteen, oikeusturvaan ja julkisen hallintotehtävän antamiseen, etenkin kun kyse on osin uudenkaltaisesta sääntelystä. Tunnistamismääräyksen taustalla olevista teknisistä ja organisatorisista keinoista tulee vielä saada lisätietoja erityisesti tilanteissa, joissa viestinnän salaukseen oltaisiin puuttumassa. Ehdotettujen keinojen on oltava toteutettavissa, tehokkaita ja oikeasuhteisia sekä EU:n tietosuojalainsäädännön mukaisia. Teknologianeutraalius on tärkeää, jotta varmistetaan ehdotuksen tulevaisuudenkestävyys.

Ehdotuksen käsittely neuvostossa

Ehdotus on esitelty työryhmän kokouksessa 18.05.2022, ja sen käsittely on aloitettu työryhmässä 22.6.2022. Asetusehdotus on käsitelty osittain läpi ja puheenjohtajamaa on toimittanut ensimmäisen kompromissiehdotuksen luvuista I ja II.