Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto 12.10.2022

Pekka Vasara
SM/PO

Perustuslakivaliokunta

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 suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

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. Komissio on pyrkinyt erilaisin säädetyin rajoituksin ja suojatoimin rajaamaan asetuksen vaikutukset perusoikeuksiin välttämättömän minimiin.

Ehdotus muodostaa laajan ja monimutkaisen sääntelykokonaisuuden, jonka periaatteellinen merkitys on huomattava. Asetusehdotuksen voidaan katsoa nostavan kokonaan uudenlaisia, myös ennakkotapausluonteisia, piirteitä, joita ei ole sellaisenaan arvioitu muun muassa perustuslakivaliokunnan käytännössä. Ehdotusta on arvioitava ainakin 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).

Komission näkemyksen mukaan asetusehdotus parantaa erityisesti lasten oikeutta elämään ja koskemattomuuteen, kun palveluntarjoajia velvoitetaan havaitsemaan ja ilmoittamaan tunnetusta tai uudesta verkkovälitteisestä lapsiin kohdistuvasta seksuaaliväkivaltaa sisältävästä materiaalista tai lasten houkuttelusta. Erityisesti groomingin havaitseminen aikaisessa vaiheessa voisi ennaltaehkäistä tehokkaasti lapsiin kohdistuvaa seksuaalirikollisuutta, millä voidaan katsoa olevan myönteisiä vaikutuksia paitsi lasten oikeuksien toteutumiselle myös koko yhteiskunnalle.

Lasten oikeuksien lisäksi ehdotus on merkittävä erityisesti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan sekä tietosuojan osalta. Valiokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin (PeVL 35/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2018 vp, s. 6 ja PeVL 5/1999 vp, s. 2) tai esimerkiksi vakavien rikosten selvittämisintressiin ja rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuteen liittyviin hyväksyttäviin ja yhteiskunnallisesti painaviin perusteisiin (PeVL 32/2013 vp, s. 7).

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). Yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavilta rikoksilta, jotka on mainittu rajoituslausekkeessa, vaaditaan tietynlaista vakavuuden astetta, jotta ne oikeuttavat puuttumisen luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Asetusehdotus kattaa laajasti lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan uuden ja tiedossa olevan kuvamateriaalia koskevan aineiston, ja toimenpiteitä voidaan ulottaa myös mahdolliseen lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavaan kuvamateriaaliin (potential child abuse material). Lisäksi asetusehdotuksen soveltamisalaan kuuluu lapsen houkuttelu (grooming). Lapsen houkuttelua seksuaalisiin tarkoituksiin koskevia tunnistamismääräyksiä sovelletaan henkilöiden väliseen viestintään vain, jos toinen käyttäjistä on lapsikäyttäjä.

Komissio katsoo, että asetusehdotus ottaa huomioon kaikki tietosuojaa koskevat säännöt ja rajoittaa tiedonkäsittelyn välttämättömään ja tarkoituksenmukaiseen sekä antaa pääsyn

tietoihin vain niille tahoille, joilla siihen on tarve, ja joihin on kohdistettu valvontamekanismeja ja toimivaltaa koskevia vaatimuksia. Esimerkiksi tunnistamismääräys on komission mukaan kohdennettu ja täsmennetty siten, että kielteiset seurauksen asianomaisille osapuolille eivät ylitä sitä, mikä on ehdottoman välttämätöntä havaitun merkittävän riskin torjumiseksi tehokkaasti. Tämän olisi koskettava erityisesti rajoittamista mahdollisuuksien mukaan palvelun johonkin yksilöitävissä olevaan osaan tai komponenttiin (rajoittamatta kuitenkaan toimenpiteen tehokkuutta), kuten tietyntyyppisiin yleisesti saatavilla olevien, henkilöiden välisten viestintäpalvelujen kanaviin, tai tiettyihin käyttäjiin tai tiettyihin käyttäjäryhmiin siltä osin kuin niitä voidaan erottaa tunnistamista varten.

Asetusehdotuksessa säädettävät tunnistamismääräykset, joita edeltää aina palveluntarjoajien suorittama riskinarvio, on rajattu komission mukaan tilanteisiin, joissa ehkäisevät toimenpiteet eivät riitä riskin pienentämiseen. Lisäksi tunnistamismääräyksen antamismenettely on komission mukaan suunniteltu niin, että toimet rajataan välttämättömään minimiin kaventamalla tunnistamisvelvoitteen soveltamisalaa sitä mukaan, mitä enemmän siinä kajotaan käyttäjien yksityisyyteen.

Ehdotuksessa on kiinnitetty huomiota myös velvoitteita koskevaan teknologiaan, jotta se olisi mahdollisimman vähän yksityisyyden suojaan puuttuvaa sekä alan uusimman tekniikan mukaisia. Esimerkiksi EU-keskuksen on ehdotuksen mukaan kuultava tietosuojaneuvostoa tavoista, joilla teknologiaa voitaisiin käyttää parhaiten ja henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön edellyttämällä tavalla. EU-keskuksen on otettava Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeet huomioon, kun se laati luetteloita käytettävissä olevista teknologioista

Käyttäjien yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan kannalta kaikkein haastavin palveluntarjoajia velvoittava havaitsemisprosessi liittyy groomingin tunnistamiseen, koska se edellyttää tekstien automaattista läpikäyntiä ihmisten välisessä viestinnässä. Tunnistamisvelvoitteet kattavat myös salatun materiaalin. Toisaalta komission arvion mukaan houkuttelun havaitsemisella olisi myös kaikkein myönteisin vaikutus mahdollisten uhrien perusoikeuksiin, koska se edistäisi parhaiten hyväksikäytön ehkäisemistä, ja siten siihen liittyvää tunnistamismenettelyä tulee komission mukaan tarkastella EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa mainitun yleisen edun mukaisena.

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.