Sisäministeriö Lausunto EU/88/2022-SM-34

Vasara Pekka 3.10.2023

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)

Suuri valiokunta
SM:n asiantuntijalausunto

Eduskuntatunnus

Ehdotuksen tausta ja tavoite

Neuvottelu CSAM-ehdotuksesta aloitettiin syksyllä 2022 Tšekin puheenjohtajuuskaudella. Ehdotuksen teknisen luonteen sekä tietosuojaan ja luottamuksellisen viestin suojaan liittyvien kysymysten vuoksi sen käsittely on edennyt neuvostossa hitaasti. Eduskuntaa on informoitu ehdotuksesta 2022 U-kirjelmällä U 69/2022 vp. Sen jälkeen asetusehdotukseen on esitetty muutoksia, joita käsitellään jäljempänä.

Neuvoston oikeuspalvelu (NOP) antoi kuluvan vuoden huhtikuussa lausuntonsa, jonka perusteella ehdotusta tulisi tarkistaa useilta osin, jotta se olisi linjassa olemassa olevan EU-oikeuden ja EU:n tuomioistuimen tulkintojen kanssa. NOP:n arvion mukaan tunnistamismääräys (detection order) on erityisen vakava yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan rajoitus ja ehdotettu sääntely hyvin mahdollisesti loukkaa lailla säätämisen vaatimusta, ydinalueen suojaa ja suhteellisuusperiaatetta. Komission oikeuspalvelu on jakanut jäsenvaltioilleen oman, NOP:n lausunnon kanssa hyvinkin eri linjoilla olevan lausunnon. Tunnistamismääräyksen suhteellisuusarvioinnissa tulisi komission mukaan huomioida sen antamiseen ja toimeenpanoon liitetyt suojamekanismit ja rajoitukset.

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.

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. 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 ja keskeisimmät muutokset

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. Neuvotteluiden myötä asetustekstiin on lisätty yksi määräys, eli ns. listaltapoistomääräys (delisting order), jonka avulla verkkohakukoneen tarjoaja voidaan määrätä poistamaan verkkoluettelosta paikan, jossa esiintyy lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltamateriaalia. 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. Asetuksen velvoitteiden toimeenpano– ja seurantajärjestelmä perustuu alkuperäisestä säädöstekstistä poiketen enempi toimivaltaisten viranomaisten rooliin. Uusien muotoilujen taustalla on jäsenvaltioiden neuvotteluissa osoittama tahtotila lisätä kansallisten viranomaisten liikkumavaraa asetuksen toimeenpanossa.

Neuvotteluissa keskeiset haasteet ovat liittyneet asetusehdotuksen 7 artiklan mukaiseen tunnistamismääräykseen ja erityisesti sen suhteeseen luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojaan. Neuvotteluissa ei ole toistaiseksi esitetty merkittäviä muutoksia itse tunnistamismääräystä koskevaan sääntelyyn. Suomen aloitteesta sääntelyyn on kuitenkin tehty muutoksia, joissa korostetaan ensisijaisina keinoina palveluntarjoajien velvoitteita arvioida palveluunsa liittyviä riskejä ja toteuttaa riskiä lieventäviä toimenpiteitä. Muutoksilla on pyritty viemään sääntelyä suhteellisuusperiaatetta korostavaan suuntaan niin, että palveluihin kohdistettaisiin perusoikeuksiin vähemmän puuttuvia toimenpiteitä ennen tunnistamismääräyksen mahdollista antamista.

Ehdotetun sääntelyn mukaan tunnistamismääräys voitaisiin kohdentaa tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen määräyksellä palveluntarjoajaan vain, jos viranomaiset ovat katsoneet, että palvelussa on merkittävä riski CSA-materiaalin levittämiseen tai groomingiin. Asetuksessa säädetään, että palveluntarjoajaa kuullaan aina ennen tunnistamismääräyksen antamista. Jos on kyse suuririskisestä toimenpiteestä tai groomingista, palveluntarjoajan olisi ehdotuksen mukaan tehtävä tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi ja kuultava tietosuojaviranomaisia. Prosessiin on sisällytetty myös seurannallinen raportointi, muutoksenhaku ja valitusten käsittely sekä tiedottaminen käyttäjille.

Ehdotus tavoittelee teknologianeutraalia suhtautumista tunnistamismääräyksen toteuttamiseen käytettävien teknologioiden suhteen. Tämä teknologianeutraalius jättää yksityisten palveluntarjoajien päätettäväksi keinot tunnistamismääräyksen toteuttamiseksi, kunhan toteutettavat toimet ovat tehokkaita tavoiteltuun päämäärään. Tunnistamisia voitaisiin tehdä ainoastaan EU:n keskuksen laatimien ja tarkistamien indikaattoreiden avulla.

Ehdotuksen vaikutus viestinnän salaukseen on merkityksellistä sen arvioinnissa, miten laajakantoisia ja periaatteellisia vaikutuksia ehdotetulla sääntelyllä on mm. luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan verkossa. Sisäministeriö pitää VN:n kannan mukaisesti tärkeänä, että ehdotetut toimet eivät vaaranna kyberturvallisuutta tai viestintä- ja tietojärjestelmien turvallisuutta, ja ettei sääntelystä seuraa yleistä velvoitetta palveluntarjoajille purkaa viestinnän vahvaa salausta. Edelleen sisäministeriö pitää hyvänä, että neuvotteluissa on varmistettu se, ettei tunnistamisessa käytetyt teknologiat saa tehdä päästä päähän –salausta mahdottomaksi.

Sen arvioinnissa, täyttääkö ehdotettu sääntely yleiset perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset, merkitystä on ensinnäkin sillä, että rajoitustoimenpiteistä säädettäisiin yksityiskohtaisesti EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettavassa asetuksessa. Toiseksi CSAM-ehdotuksella on selvästi hyväksyttävä ja erittäin painava tavoite suojata lapsia verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta. Tavoite on yhteydessä useisiin perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin. EU-tuomioistuin on vakiintuneesti pitänyt vakavan rikollisuuden torjumista hyväksyttävänä perusteena perusoikeuksien rajoittamiselle, ja valtioilla on eräissä tilanteissa katsottu olevan aktiivisia suojeluvelvoitteita.

Asetusehdotus sisältää yksityiskohtaista sääntelyä palveluntarjoajille asetettavista velvoitteista, jotka liittyvät riskien arviointiin, riskien vähentämiseen ja tunnistamismääräyksen mukaisiin toimenpiteisiin. Riskien vähentämiseen liittyvien velvoitteiden vahvistamisen voidaan arvioida vähentävän ehdotetun sääntelyn ongelmallisuutta siltä osin kuin niillä varmistetaan perusoikeuksien kannalta rajoittavimpien toimenpiteiden viimesijaisuus. Oikeudellisten käsitteiden avoimuus ja erityisesti tunnistamismääräyksen perusteella käytettävän teknologian käytön vähimmäiskriteerit jäävät sääntelyn perusteella epäselviksi. Suomi on kiinnittänyt niihin neuvottelujen aikana huomiota ja asetusehdotusta on monelta osin täsmennetty neuvottelujen aikana. Sääntelyä olisi syytä pyrkiä edelleen täsmentämään sen varmistamiseksi, että se täyttää sääntelyn selkeyttä ja ennakoitavuutta koskevat vaatimukset siten kuin ne ilmenevät EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännöstä.

Jotta perusoikeuksien rajoittamista tarkoittava lainsäädäntötoimenpide olisi hyväksyttävä, sen on rajoituttava siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhteista hyväksyttävänä pidetyn tavoitteen saavuttamiseksi.

Valtioneuvoston kanta tiivistetysti

Valtioneuvosto katsoo, että lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltamateriaalia koskevaa sääntelyä tulee tiukentaa vakavien rikosten uhreina olevien lasten suojelemiseksi. Valtioneuvosto tukee työtä väkivallattoman lapsuuden turvaamiseksi. Valtioneuvosto kannattaa komission CSAM-ehdotuksen tavoitteita parantaa ja tehostaa verkkovälitteisen lapsiin kohdistuvan seksuaalisen hyväksikäytön havaitsemista, siitä ilmoittamista ja sen poistamista kaikkialla unionissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tavoitteeseen pyritään keinoilla, jotka ovat tehokkaita ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Viestinnän luottamuksellisuuden suojaan ja muihin perusoikeuksiin puuttuminen tulee rajoittua vain välttämättömään ja sen tulee olla oikeasuhtaista. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotetun sääntelyn tulisi olla riittävän selkeää, ennakoitavaa ja kohdennettua. Tunnistamismääräyksen on oltava kohdennettu ja käyttöönoton ei tule johtaa koko väestön ja kaikkien viestintäpalveluiden ja tietoliikenteen yleiseen ja erotuksettomaan valvontaan. Valtioneuvosto katsoo, että sääntelyn tulee olla EU:n tietosuojalainsäädännön mukaista.

Valtioneuvosto pitää tasapainoisina asetusehdotukseen tehtyjä muutoksia, joissa korostetaan ensisijaisina keinoina palveluntarjoajien velvoitteita arvioida palveluunsa liittyviä riskejä ja toteuttaa riskiä lieventäviä toimenpiteitä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotetut toimet eivät vaaranna kyberturvallisuutta tai viestintä- ja tietojärjestelmien turvallisuutta. Ehdotettujen toimien tehokkuuden lisäksi tulee huolehtia siitä, ettei asetusehdotuksesta seuraa yleistä velvoitetta palveluntarjoajille purkaa viestinnän vahvaa salausta tai luopua vahvan salauksen käytöstä.

Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kantansa CSAM-ehdotukseen kokonaisarvioinnin perusteella, ottaen huomioon sääntelyn tavoitteet, lapsen edun sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet. Valtioneuvosto pitää tärkeänä ehdotuksen tavoitteiden ja Suomen perustuslain, Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien reunaehtojen yhteensovittamista.

Valtioneuvoston kokonaisharkinnassa otetaan huomioon hallitusohjelmassa julkilausutut lasten suojelua ja turvallisuutta koskevat tavoitteet sekä Suomen kansainväliset sitoumukset lasten suojeluun esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja lapsen oikeuksien komitean työn sekä Euroopan neuvoston lapsen seksuaalisen väkivallan vastaisen ihmisoikeussopimuksen (nk. Lanzaroten sopimuksen) puitteissa. Valtioneuvosto painottaa lapsen edun merkitystä, kun punnitaan ehdotuksen eri artiklojen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin.