Hallintovaliokunnalle

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

Keskusrikospoliisi tuo tässä asiantuntijalausunnossa esiin miten erityisesti tunnistamismääräystä koskevilta osin muutettu asetusehdotus vastaa tavoitteeseen tiukentaa CSA -materiaaliin liittyvää sääntelyä vakavien rikosten uhreina olevien lasten suojelemiseksi ja mitä vaikutuksia ehdotetuilla muutoksilla olisi rikostorjunnallisesti.

Erityisen tärkeänä tavoitetta sääntelyn tiukentamisesta on pidettävä nykytilanteessa, jossa lapsiin kohdistuva seksuaalinen väkivalta on siirtynyt enenevässä määrin ja monimuotoisilla tavoilla tietoverkkojen avustuksella tehtäväksi. EU:n digipalvelusäädöksen (EU) 2022/2065 pyrkimyksenä on ollut verkon laittoman sisällön rajoittaminen, mutta asetus ei sisällä samalla tavalla palveluntarjoajia velvoittavaa sääntelyä kuin käsittelyssä oleva asetusehdotus lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjunnasta.

Asetusehdotuksen keskeiset haasteet ovat neuvotteluiden aikana liittyneet asetusehdotuksen 7 artiklan mukaiseen tunnistamismääräykseen ja erityisesti sen suhteeseen luottamuksellisen viestinnän suojaan. Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että sääntely on tarkkarajaista ja oikeasuhtaista.

Keskusrikospoliisin rooli

Keskusrikospoliisissa toimii lasten seksuaalista hyväksikäyttöä torjuva ryhmä. Ryhmässä käsitellään vuosittain yli 10 000 lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön taikka laittomaan kuvamateriaaliin liittyvää vihjettä. Suurin osa vihjeistä tulee Yhdysvalloista. Vihjeiden määrä on ollut huomattavassa kasvussa viime vuosina.

Lisäksi Keskusrikospoliisi toteuttaa lapsipornografian levittämisen estotoimista annetussa kansallisessa laissa (1086/2006) poliisille säädettyjä tehtäviä (luettelon laatiminen sivustoista, joilla on lasta seksuaalisesti esittäviä kuvia, tiedottamisvelvollisuus) yhteistyössä

teleyritysten kanssa. Teleyritysten osalta toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen.

Tunnistamismääräystä koskevat eräät muutokset ja muutosten vaikutus lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjunnassa

Tunnistamismääräyksen kohdentaminen vain tunnettuun materiaaliin. Keskusrikospoliisi on aikaisemmassa lausunnossaan tuonut esiin sen, että tunnistamismääräyksen täytäntöönpano on teknisesti huomattavasti helpommin toteuttavissa sellaisen aineiston osalta, joka on jo aiemmin todettu CSA-materiaaliksi. Tunnistaminen kohdistuu tällöin kuvien hash -arvoihin.

Sen sijaan täysin uuden kuvamateriaalin tai lapsen houkuttelua seksuaalisiin tarkoituksiin koskevan materiaalin *(grooming)* osalta tunnistaminen on huomattavasti haastavampaa ja edellyttäisi siten pidemmälle meneviä toimia materiaalin tunnistamiseksi luottamuksellisen viestinnän suojan näkökulmasta.

Ehdotuksessa on nyt huomioitu näiden kahden materiaalin tunnistamiseen liittyvät erot sekä rajattu tunnistaminen aikaisempaa tarkkarajaisemmin siten, että puuttumista luottamuksellisen viestin suojaan voidaan vähentää ja tunnistamisen kohteena on vain jo tunnettu materiaali.

Lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjumisen kannalta erityisesti tämä vaikuttaa siten, että toimilla puututaan vain jälkikäteiseen jo tunnistettuun materiaaliin ja mahdollisuudet puuttua lasten suojelemiseksi käynnissä olevien tekojen osalta heikkenevät. Poliisin toiminnassa on priorisoitu puuttuminen käynnissä oleviin rikoksiin.

Keskeistä onkin miten (reaaliaikaisesti) EU-keskuksen toimesta tällaisen jo tunnistetun materiaalin luokittelussa onnistutaan (44 artiklan 1. a-kohta) ja, että EU-keskuksella on oikeus saada tietoa myös kolmannen sektorin toimijoilta niiden tunnistaman materiaalin luokittelemiseksi. Kolmannen sektorin toimijat ovat tällä hetkellä tärkeässä roolissa torjuntatyössä.

Haasteena voidaan pitää sitä, että rikollisten ollessa tietoisia siitä, että tunnistaminen pohjautuu hash -arvojen tunnistamiseen, kuviin tehdään muutoksia siten, että myös niiden hash -arvot muuttuvat ja kuvien tunnistaminen ei enää ole mahdollista.

Tunnistamismääräyksen kohdentaminen vain palveluntarjoajiin, joissa on todettu korkea riski CSA-materiaalin levittämiselle. Muutetussa ehdotuksessa on merkittävästi täsmennetty sitä, millaisiin palveluntarjoajiin tunnistamismääräys voidaan antaa sekä tähän liittyviä menettelyitä ja korkea riskiseksi luokittelemista. Tunnistamaismääräyksen edellytyksenä oleva korkea riskiseksi palveluntarjoajaksi

luokittelu vaikuttaa olevan monivaiheinen, raskas sekä aikaa vievä mekanismi. Korkeariskiseksi luokittelemisen kynnys vaikuttaa olevan verrattain korkea. Kaikella tällä halutaan korostaa, että kysymys olisi viimesijaisesta menettelystä ja puuttumisesta luottamuksellisen viestinnän suojaan.

Rikolliset tunnistetusti ohjaavat toimintaansa sinne, missä kiinnijäämisen riski on vähäinen. Kysymyksenlaista on minkä verran hyvin korkea riskiseksi luokitteleminen ja siihen yhdistetty tuomioistuimen antama tunnistamismääräys tulevat konkreettisesti käyttöön CSA-materiaalin leviämisen ja levittämisen estämiseksi. Menettely on hidas ja kankea. Palveluiden käyttäjät sen sijaan ovat usein innovatiivisia ja uusien palveluiden käyttöönotto ei ole vaikeaa. Vaikuttaa siltä, että ehdotuksen alkuperäinen tavoite estää tehokkaasti CSA materiaalin leviämistä ja levittämistä heikentyy ehdotuksessa tunnistamismääräyksen suhteen tältä osin. Asetuksen alkuperäisen tavoitteen mukaisena ei voida pitää sitä, että jäljellä jäisivät lähinnä palveluntarjoajien yleiseen huolellisuusvelvollisuuteen liittyvät riskienhallintatoimet laittoman sisällön torjumiseksi ilman palveluntarjoajille asetettuja todellisia velvoitteita ennalta estää laittoman CSA-sisällön levittämistä. Mikäli kiinnijäämisriskiä ei koeta todelliseksi, myös materiaalin tunnistamiseen liittyvä ennalta estävä pelotevaikutus suhteessa käyttäjiin menetetään.

CSA-materiaalin tunnistusta voitaisiin tehdä ainoastaan visuaaliseen sisältöön (käytännössä kuvat ja videot). Keskusrikospoliisin käsitys on, että vaikka teksti- tai ääniperustainen viestisisältö ei kuuluisi tunnistamismääräyksen soveltamisalaan, joka tapauksessa tunnistaminen edelleen tarkoittaa puuttumista luottamuksellisen viestinnän sisältöön siinä suhteessa, että viestin liitteenä tai sisältönä olevat kuvat ja videosisällöt ovat jo osa luottamuksellisen viestin sisältöä siinä vaiheessa, kun materiaali tunnistetaan päätelaitteella.

Ehdotuksessa on luovuttu viestintään liittyvästä laajemmasta (uusi materiaali, grooming) tunnistamisesta ja pitäydytty vain ennalta tiedossa olevan, teknisesti yksilöitävissä olevan aineiston seulomiseen. Onkin syytä korostaa, että puuttumista luottamuksellisen viestin suojaan on pidettävä tällöin erittäin vähäisenä. Hash-arvojen teknisen analysoimisen ei voida katsoa puuttuvan luottamuksellisen viestin suojaan siinä mielessä, että nämä tekniset tunnistetiedot eivät kerro mitään henkilön yksityiselämästä tai henkilöiden välisen viestinnän sisällöstä. Esimerkiksi poliisia koskevassa telekuuntelua koskevassa sääntelyssä (HE 222/2010) on viestin käsitteestä todettu seuraavaa; *Viestin käsite on puolestaan määritelty sähköisen viestinnän tietosuojalain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa. Sillä tarkoitetaan viestintäverkossa osapuolten välillä tai vapaasti valikoituville vastaanottajille välitettävää puhelua, sähköpostiviestiä, tekstiviestiä, puheviestiä ja muuta vastaavaa sanomaa. Käsite kattaa lähes kaikenlaiset informaatiomuodot mutta ei*

sisällä kuitenkaan puhtaasti viestiin liittymätöntä tietokoneiden välistä ohjaus- ja signalointiliikennettä.

Kuten perusmuistiossa on todettu, koska visuaalisen materiaalin tunnistamiseen on teknologisia luotettavia ja hyvin toimivia menetelmiä, puuttumista luottamuksellisen viestinnän suojaan on pidettävä vähäisempänä, sillä teknologinen analyysi kohdistuu visuaalisen materiaalin metatietoihin (yksilöiviin hash-tunnistetietoihin) eikä siten esimerkiksi kuvan sisältöön. Hash -arvon perusteella ei voida päätellä mitä kuva esittää tai millaista sisältöä siinä on. Näin ollen analyysin kohteena olevat tiedot eivät kerro mitään henkilön yksityiselämästä.

Tunnistaminen voisi kohdistua myös laitonta sisältöä sisältäviin URL-osoitteisiin. Tältäkin osin tunnistaminen on mahdollista toteuttaa teknisesti tarkkarajaisesti ja varmasti. Perustellusti voidaan kysyä, onko luottamuksellisen viestin suoja tarkoitettu suojaamaan jo laittomaksi todetun sisällön levittämistä.

Huomionarvoista on myös se, että tunnistaminen pohjautuisi myös käyttäjän suostumukseen, sillä palvelun käyttäjän on annettava palveluehtojen mukainen suostumuksensa sille, että tunnistamistoimintoa voidaan käyttää. Tämä olisi ehtona sille, että palvelun kautta voidaan välittää käyttäjän visuaalista materiaalia. Näin tunnistamismenettelyyn olisi myös käyttäjien nimenomainen etukäteinen tietoisuus ja hyväksyntä.

Rikostorjunnallisesti tunnistamisen ulkopuolelle jää seksuaalisen väkivallan rikosten valmistelu, esimerkiksi houkuttelu tällaisiin tekoihin sekä eräät tekomuodot, joissa jo sanallinen menettely täyttää rikoksen tunnusmerkistön esimerkiksi lapsen houkutteleminen seksuaalisiin tarkoituksiin. Huomioiden sen, että asetuksen määritelmien mukaan tavoitteena on torjua nimenomaan direktiivin 2011/93/EU 2 artiklan a ja e kohdassa tarkoitettuja tekoja (kuvallista aineistoa) eikä laajasti kaikkia lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia, materiaaliin liittyvää rajausta voidaan pitää asetuksen tavoitteen mukaisena ja rikostorjunnallisesti hyväksyttävänä. Sisäministeriön Suurelle valiokunnalle 8.10.2024 toimittamassa lausunnossa todetaan, että erikseen pohdinnassa on se, jatketaanko torjuntatoimien kehittämistä uuden materiaalin tunnistamiseksi tai groomingin torjumiseksi EU:ssa erillisellä uudella lainsäädäntöehdotuksella.

Tunnistamismääräyksen antaminen kansallisen tuomioistuimen viimesijaisena keinona. Huomioiden sen, että tunnistamismääräyksen mukaiset toimenpiteet edelleen puuttuvat, vaikkakin merkittävästi aikaisempaa rajatummin, luottamuksellisen viestinnän suojaan, ehdotettua päätöksenteko tasoa voidaan pitää perusteltuna ja linjassa sen kanssa, että vastaavasta toimenpiteestä rikoksen selvittämiseksi päättäisi tuomioistuin välitettävinä olevien viestien osalta. Kuitenkin tällainen tuomioistuimen päätös edellyttää palveluntarjoajan

korkeariskiseksi toteamista ja kuulemismenettelyitä, eli kokonaisuutena prosessi tunnistamismääräyksen antamiseksi on hyvin kankea ja raskas menettely.

Tunnistamismääräyksellä ei pureta tai heikennetä viestien päästä päähän salausta. Muutetun ehdotuksen mukaan visuaalisen materiaalin hash-tunnistaminen tehtäisiin käyttäjän laitteella siinä vaiheessa, kun visuaalista materiaalia ladataan laitteelta palveluun. Ehdotusta voidaan pitää perusteltuna, koska tässä vaiheessa laiton materiaali asiallisesti siirtyy laitteelta käytettävän palvelun piiriin käytettävän ohjelmiston ympäristöön. Toimenpide tehdään perusmuistiossa esitetyllä tavalla teknisesti ennen kuin viestin sisällön salausta. Näin ehdotus ei edellyttäisi puuttumista salaukseen tai heikentäisi sitä. Päästä päähän salausta ei kielletä tai tehdä mahdottomaksi.

Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan tätä ehdotettua toteutustapaa voidaan pitää hyväksyttävänä menettelynä, sillä palveluntarjoajan toimenpide kohdistuisi näin asiallisesti sen tarjoamaan palveluun eikä käyttäjän päätelaitteeseen. Sisäministeriön Suurelle valiokunnalla 8.10.2024 antaman lausunnon mukaan teknisesti tunnistaminen ei edellytä vakoiluohjelman asentamista käyttäjän laitteelle vaan tunnistaminen tapahtuisi puhelimessa olevan käyttöjärjestelmän kautta.

Tavoitteena ei ole, että palveluntarjoajilla olisi yleinen oikeus analysoida käyttäjän päätelaitteelle tallennettua materiaalia vaan toimenpide olisi mahdollistuisi vain siltä osin kuin tätä materiaalia ladataan sen ylläpitämään palveluun ja silloinkin vain materiaalin tekniseen tunnisteeseen, ei sen sisältöön. Toimenpide kohdentuisi tavoitteen mukaisesti vain visuaalisen materiaalin tunnistetietoihin eikä se edellyttäisi viestin muun sisällön tarkastelua.

Resurssivaikutuksista

Keskusrikospoliisi on asetusehdotusta koskevasta U-kirjeestä U69/2022 vp aiemmin Eduskunnalle antamassaan lausunnossaan POL-2022-122077 todennut, että palveluntarjoajille asetettavat velvollisuudet tulevat kasvattamaan Keskusrikospoliisin sekä myös muiden poliisiyksiköiden työmäärää merkittävästi. Asetuksen myötä esille tulevien uusien tapausten selvittelyyn on arvioitu tarvittavan 5 henkilötyövuotta. Resurssivaikutusta on arvioitu vain suhteessa poliisille tulevien uusien CSA-tapausten selvittämiseen liittyen. Tässä vaiheessa sen sijaan ei ole tiedossa, onko asetuksen myötä poliisille tulossa myös uusia lisätehtäviä esimerkiksi poistomääräysten antamiseen ja sen arviointiin liittyen. Näiden mahdollisten uusien lisätehtävien resurssivaikutus tulee arvioida asetuksen kansallisen täytäntöönpanon valmistelussa uudestaan.

Lopuksi

Tunnistamismääräyksen luonnetta ja sisältöä on muutettu lukuisilla tavoilla siten, että puuttumista luottamukselliseen viestintään kohdennetaan ja täsmennetään sekä lievennetään. Vaikka tunnistamismääräystä on täsmennetty, materiaaliin havaitseminen edellyttää edelleen jossakin määrin palveluntarjoajan puuttumista luottamuksellisen viestinnän suojaan. Muutosten myötä Keskusrikospoliisi kuitenkin katsoo, että puuttumista on pidettävä oikeasuhtaisena ja riittävän tarkkarajaisena sekä suhteellisuusperiaatetta korostavana.

Tunnistamismääräyksen antamista, kohdentamista ja sisältöä on merkittävästi rajattu verrattuna alkuperäiseen asetusehdotukseen. Lapsiin kohdistuvan seksuaalivälivallan torjunnan kannalta tehdyt rajaukset vain jo laittomaksi tunnistettuun materiaaliin kuitenkin tarkoittavat heikennystä mahdollisuuteen tehokkaasti tunnistaa lasiin kohdistuvaa seksuaalista väkivaltaa ja havaita käynnissä olevia rikoksia, joissa viranomaisilla voisi olla toimimismahdollisuus lasten suojelemiseksi.

Asetusehdotukseen neuvottelujen aikana tehdyissä muutoksissa on painotettu palveluntarjoajien ensisijaista velvoitetta arvioida palveluunsa liittyviä riskejä yleisemmin ja toteuttaa riskejä lieventäviä toimenpiteitä. Riskitoimenpiteillä pyritään siihen, että palveluntarjoajat ennakollisesti jo muokkaavat palvelujaan sen suuntaisiksi, ettei niitä käytettäisi lasten seksuaalista väkivaltaa esittävän materiaalin levittämiseen (CSA-materiaali). DSA -asetuksella on myös tavoiteltu ennakollisia toimia palveluiden turvallisuuden takaamiseksi sekä laittoman materiaalin välittämisen estämiseksi yleisesti.

Edellä kuvatulla tavalla tunnistamismääräyksen alaa on rajattu ja täsmennetty ja siten merkittävällä tavalla viety perusoikeuksien suojan kannalta hyväksyttävämpään suuntaan. Samanaikaisesti kuitenkin tunnistamismääräyksen antaminen - joka edellyttää sekä palveluntarjoajan palvelun monivaiheista luokittelemista korkeariskiseksi että tuomioistuimen määräystä - on tosiasiallisesti asetettu niin korkealle, että asetuksen lopulliseksi arvoksi voi jäädä vain yleisluontoisten riskienhallinta velvoitteiden asettaminen palveluntarjoajille ilman todellisia velvoitteita tai vaikutusta CSA-materiaalin levittämisen estämiseen. Vastaavia velvoitteita sisältyy jo DSA-säädökseen. Lisäarvoa torjuntatyölle voivat tuottaa EU -keskuksen sekä kansallisten (koordinaatio)viranomainen vahva rooli torjuntayön kehittämisessä ja tiedon ja osaamisen jakamisessa.

Koska muutetun ehdotuksen pohjalta ei siis voitaisi tunnistaa uutta CSA-materiaali tai groomingia vuonna 2021 voimaantullutta ja vuonna 2024 jatkettua tilapäistä poikkeusta sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin tiettyihin säännöksiin on ehdottomasti jatkettava, jotta palveluntarjoajat voisivat jatkaa materiaalin vapaaehtoista tunnistamista ja raportoimista. Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan on ehdottoman

tärkeää tutkia mahdollisuuksia jatkaa keskustelua velvoittavan lainsäädännön antamiseksi myös tämän materiaalin osalta.

Keskusrikospoliisi pitää ehdotuksen sisältöä hyväksyttävänä, vaikka laittoman sisällön torjumiseksi tehtävien toimien osalta sen sisältöä on heikennetty. Asetus merkitsee edistystä jo tunnistetun materiaalin levittämisen ehkäisyssä, se lisäisi palveluntarjoajien vastuuta arvioida palveluihin liittyviä riskejä ja palveluiden turvallisuutta sekä tiivistäisi torjuntatyötä EU-keskuksen perustamisen sekä kansallisen viranomaisyhteistyön kehittämisen myötä.

Keskusrikospoliisin apulaispäällikkö Timo Kilpeläinen

Rikostarkastaja Anu Jaakkola

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 15.10.2024 klo 12:20. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.