

Hallintovaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä (COM(2022) 209 final) (UJ 19/2023 vp— U 69/2022 vp): Hallintovaliokunta on ottanut ennakkokäsittelyssä käsiteltäväkseen jatkokirjelmän UJ 19/2023 vp.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Pekka Vasara, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Niklas Vainio, oikeusministeriö
- rikostarkastaja Heidi Björk, keskusrikospoliisi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Syyttäjälaitos
- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

Viitetiedot

Hallintovaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 27/2022 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 11.5.2022 antanut ehdotuksen asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi (COM(2022) 209 final). Ehdotuksen tavoitteena on muodostaa selkeä ja sitova oikeudellinen kehys, jonka avulla voidaan torjua ja ennaltaehkäistä lapsiin

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2023 vp

kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa. Ehdotuksella pyritään myös luomaan vahvat suojatoimet, jotta palveluntarjoajat saavat oikeusvarmuuden ja perusoikeuksien kunnioittaminen voidaan varmistaa kaikkien osapuolten osalta.

Tavoitteeseen pyritään 1) kohdistamalla asiankuuluville tietoyhteiskunnan palveluntarjoajille 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.

Puheenjohtajavaltion tavoitteena on hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksessä ehdotuksesta oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 28.9.2023.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston yleisenä kriminaalipoliittisena tavoitteena on rikosten tehokas ehkäiseminen, rikoksentehtäjäiden saattaminen vastuuseen teoistaan sekä uhrien auttaminen ja tukeminen.

Valtioneuvosto korostaa tarvetta torjua väkivallan eri muotoja määrätietoisesti ja monin keinoin. 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. Ehdotus sisältää lukuisia eri velvollisuuksia, jotka parantaisivat tätä suojaa. Edelleen valtioneuvosto kannattaa toimia, joilla pyritään turvaamaan seksuaaliväkivaltaa kohdanneiden lasten yksityisyyttä poistamalla verkossa kiertävää materiaalia. Valtioneuvosto pitää tärkeänä ehdotuksen tavoitetta muodostaa selkeä ja sitova oikeudellinen kehys, jonka avulla voidaan torjua ja ennaltaehkäistä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa.

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 oikeasuhteista. 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. Tavoitteena tulee olla, että tunnistamismääräys on mahdollisimman kohdennettu henkilöihin, jotka liittyvät lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten selvittämiseen tai joiden voidaan epäillä olleen osallisina tällaisiin rikoksiin. Valtioneuvoston huomioi, että ehdotettu sääntely ei ole tältä osin täysin ongelmatonta suhteessa perustuslaissa taattuun viestin salaisuuden suojaan (PL 10 §:n 4 momentti).

Valtioneuvosto pitää tasapainoisina asetusehdotukseen tehtyjä muutoksia, joissa korostetaan ensisijaisina keinoina palveluntarjoajien velvoitteita arvioida palveluunsa liittyviä riskejä ja toteuttaa riskiä lieventäviä toimenpiteitä. Valtioneuvosto pitää keskeisenä, että ongelmaan pyritään vastaamaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ensi sijassa perusoikeuksiin vähemmän puuttu-

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2023 vp

villa toimenpiteillä ennen tunnistamismääräyksen kohdistamista palveluihin. Sääntelyä olisi pyrittävä edelleen täsmentämään sen varmistamiseksi, että se täyttää sääntelyn selkeyttä, ennakoitavuutta, välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta, perusoikeuden ydinalueen suojaa ja oikeussuojaa koskevat vaatimukset siten kuin ne ilmenevät Euroopan unionin perusoikeuskirjasta sekä EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännöstä.

Valtioneuvosto katsoo, että sääntelyn tulee olla EU:n tietosuojalainsäädännön mukaista. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotetun automatisoidun tunnistamismenettelyn suhde EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiin automatisoidusta päätöksenteosta on selvä ja että CSAM-ehdotuksessa varmistutaan riittävästä suojaustoimista rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi.

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 kokonaisarviointin 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, ja jatkaa neuvotteluissa vaikuttamista yhteensovittamisen varmistamiseksi. Valtioneuvoston kokonaisuarkinnassa 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä toukokuussa 2022 annetun asetusehdotuksen (COM(2022) 209 final) tavoitteena on muodostaa selkeä ja sitova oikeudellinen kehys, jonka avulla voidaan torjua ja ennaltaehkäistä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa.

Komission mukaan lapsiin kohdistuva seksuaaliväkivalta, joka voi olla esimerkiksi kuvamateriaalin jakamista tai lasten houkuttelemista seksuaalisiin tekoihin (grooming), on kasvanut viime vuosina voimakkaasti ja se on siirtynyt yhä enemmän tietoverkkoihin. Asetusehdotuksella pyritään tehostamaan verkkovälitteisen lapsiin kohdistuvan seksuaalisen hyväksikäytön havaitsemista, siitä ilmoittamista ja sen poistamista kaikkialla EU:ssa. Hallintovaliokunta pitää asetusehdotuksen tavoitteita erittäin tärkeinä. Valiokunta korostaa ilmiön tehokkaan ennaltaehkäisyn ja torjunnan keskeistä merkitystä sekä painottaa erityisesti lapsen edun toteutumista sääntelykokonaisuudessa.

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2023 vp

Lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa esittävän materiaalin (CSAM, child sexual abuse material) torjunta perustuu nykyisin sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien vapaaehtoisiiin tunnistamis- ja ilmoittamiskäytänteisiin. Vapaaehtoisuuteen perustuva väliaikainen sääntely on tarkoitus korvata kohdistamalla tietoyhteiskunnan palveluntarjoajille velvoitteita mahdollisen jo tiedossa olevan tai uuden lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan kuvamateriaalin tai groomingin tunnistamiseksi ja sen poistamiseksi alustoilta.

Velvoittamalla palveluntarjoajat tunnistamaan lapsiin kohdistuva väkivalta, ilmoittamaan siitä ja poistamaan sitä koskeva kuvamateriaali voidaan komission mukaan estää lasten joutuminen uudelleen väkivallan kohteeksi, aineiston uudelleen ilmestyminen sekä tunnistaa rikoksentehtäjät ja asettaa heidät syytteeseen. Mainittujen velvoitteiden asettamisen lisäksi ehdotetaan perustettavaksi uusi riippumaton lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan EU-torjuntakeskus, jonka tehtävänä olisi muun muassa perustaa ja ylläpitää tietokantoja indikaattoreista, joiden avulla voidaan luotettavasti tunnistaa lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistava kuvamateriaali.

Hallintovaliokunta on antanut asetusehdotuksesta aiemmin lausunnon HaVL 27/2022 vp, jossa valiokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa tarpeeseen selkeyttää ehdotetun sääntelyn suhdetta muuhun EU:n lainsäädäntöön, kuten yleiseen tietosuojasetukseen.

Jatkokirjelmän mukaan asetusehdotuksen käsittely on edennyt neuvostossa hitaasti paitsi sen teknisen luonteen vuoksi myös siksi, että ehdotukseen liittyy avoimia tietosuoja- ja luottamuksellisen viestin suojaa koskevia EU-tason oikeudellisia kysymyksiä. Saadun selvityksen mukaan Suomi on pyrkinyt neuvotteluissa vaikuttamaan siihen, että ehdotettu sääntely on EU:n tietosujalainsäädännön mukaista, sekä tuonut esille luottamuksellisen viestin suojaan liittyviä kysymyksiä. Puheenjohtajavaltion tavoitteena on hyväksyä neuvoston yleisnäkemyks- ja sisäasioiden neuvostossa 28.9.2023 ja osittainen yleisnäkemyks- jo tätä ennen.

Neuvoston oikeuspalvelu on antanut ehdotuksesta huhtikuussa 2023 lausunnon, jonka mukaan asetusehdotusta tulisi tarkistaa useilta osin, jotta se olisi linjassa olemassa olevan EU-oikeuden ja EU:n tuomioistuimen tulkintojen kanssa. Myös Euroopan tietosuojaneuvosto ja Euroopan tietosuojavaltuutettu ovat antaneet ehdotuksesta yhteisen lausunnon (4/2022), jossa on kiinnitetty huomiota ehdotettujen toimenpiteiden oikeasuhtaisuuteen yksityisyyden ja henkilötietojen suojan kannalta sekä ehdotuksen keskeisten osatekijöiden selkeyteen.

Ehdotetulla sääntelyllä säilytyspalvelujen tarjoajat ja henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajat veloitetaan arvioimaan riski palvelun käyttämisestä verkkovälitteiseen lapsiin kohdistuvaan seksuaaliväkivaltaan sekä toteuttamaan toimenpiteitä tällaisen riskin pienentämiseksi. Riskistä on ehdotuksen mukaan raportoitava ns. koordinoivalle viranomaiselle, joka vastaa asetuksen soveltamisesta ja täytäntöönpanosta sekä torjuntatyön koordinoinnista kussakin jäsenvaltiossa. Lisäksi palveluntarjoajat veloitetaan ilmoittamaan verkkovälitteisestä lapsiin kohdistuvasta seksuaaliväkivallasta EU-keskukselle, joka toimittaa ehdotuksen mukaan ilmoitukset toimivaltaisille lainvalvontaviranomaisille, jollei ilmoituksia ole tehty ilmeisen virheellisin perustein. Valiokunta korostaa EU-keskuksen, koordinoivan viranomaisen, Europolin ja jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten yhteistyön ja tiedonkulun sekä viranomaisten riittävien resurssien tärkeyttä.

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2023 vp

Viranomaiset voivat asetusehdotuksen mukaan antaa tietyin edellytyksin palveluntarjoajille tunnistamis-, poistamis- ja estomääräyksiä. Saadun selvityksen mukaan keskeiset haasteet neuvotteluissa ovat liittyneet asetusehdotuksen 7 artiklan mukaiseen tunnistamismääräykseen. Neuvotteluissa ei ole toistaiseksi esitetty merkittäviä muutoksia asetusehdotukseen tältä osin. Asetusehdotukseen on kuitenkin tehty muutoksia, joissa korostetaan ensisijaisina keinoina palveluntarjoajien velvoitteita arvioida palveluihinsa liittyviä riskejä ja toteuttaa riskejä lieventäviä toimenpiteitä. Näillä toimenpiteillä pyritään siihen, että palveluntarjoajat ennakkollisesti muokkaavat palvelujaan sellaisiksi, ettei niitä käytettäisi asetusehdotuksessa tarkoitetun materiaalin levittämiseen.

Tunnistamismääräyksellä palveluntarjoaja veloitetaan toteuttamaan palvelussaan asetuksen mukaisia toimenpiteitä verkkovälitteisen lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan tunnistamiseksi. Tunnistamismääräyksen edellytykset liittyvät erityisesti siihen, että on olemassa näyttöä merkittävästä riskistä palvelun käyttämisestä mainittuun tarkoitukseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että tunnistamismääräyksen antamisen edellytyksistä säädetään riittävän tarkkarajaisesti. Valiokunta toteaa selvyuden vuoksi, että viranomaisen antama tunnistamismääräys voidaan kohdentaa asetuksessa säädettävien edellytyksin palveluntarjoajaan, ei palvelua käyttäviin henkilöihin. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että tunnistamismääräyksen täytäntöönpano on teknisesti helpompaa jo aiemmin tunnistetun materiaalin kuin täysin uuden materiaalin tai groomingin osalta.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että ehdotettu sääntely on mahdollisimman selkeää, ennakoitavaa ja kohdennettua. Neuvotteluissa on vielä syytä arvioida huolellisesti etenkin neuvoston oikeuspalvelun sekä Euroopan tietosuojaneuvoston ja Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunnoissa esitettyjä näkökohtia sääntelyn täsmentämiseksi. Samalla valiokunta tähdentää asetusehdotuksen tavoitetta selkeän ja sitovan oikeudellisen kehyksen muodostamisesta lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjumiseksi ja ennalta ehkäisemiseksi. Asetuksessa säädettävien toimenpiteiden tulee olla riittävän tehokkaita tämän tavoitteen toteutumiseksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2023 vp

Helsingissä 12.9.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Otto Andersson r
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Laura Meriluoto vas
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Sofia Virta vihr
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo