

Suuri valiokunta

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

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukaisen kirjelmän Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä (COM(2022) 209 final) (U 69/2022 vp).

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 5/2023 vp
- hallintovaliokunta HaVL 8/2023 vp
- liikenne- ja viestintävaliokunta LiVL 5/2023 vp

Asiantuntijat

Suuren valiokunnan työjaosto on kuullut:

- erityisasiantuntija Pekka Vasara, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Niklas Vainio, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Pauliina Penttilä, liikenne- ja viestintäministeriö
- IT-erityisasiantuntija Lauri Karppinen, Tietosuojavaltuutetun toimisto

Suuren valiokunnan työjaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- Electronic Frontier Finland - Effi ry
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
- Teknologiateollisuus ry edustaen myös Finnish Information Security Cluster - Kyberala ry:tä

Valiokunnan lausunto SuVL 7/2023 vp

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 11.5.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi eli nk. CSAM-ehdotuksen (COM(2022) 209 final). Ehdotuksen tavoitteena on muodostaa selkeä ja sitova oikeudellinen kehys, jonka avulla voidaan torjua ja ennaltaehkäistä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa. Tavoitteeseen pyritään kohdistamalla asiankuuluville tietoyhteiskunnan palveluntarjoajille velvoitteita lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivaltaa todistavan kuvamateriaalin tai groomingin tunnistamiseksi ja sen poistamiseksi alustoilta, sekä perustamalla lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan EU-torjuntakeskus. Ehdotetulla sääntelyllä säilytyspalvelujen tarjoajat ja henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajat veloitetaan arvioimaan riski palvelun käyttämisestä verkkovälitteiseen lapsiin kohdistuvaan seksuaaliväkivaltaan sekä toteuttamaan toimenpiteitä tällaisen riskin pienentämiseksi. Riskeistä on raportoitava viranomaiselle, joka vastaa asetuksen soveltamisesta ja täytäntöönpanosta sekä torjuntatyön koordinoinnista kussakin jäsenvaltiossa (nk. koordinoiva viranomainen). 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. Lisäksi palveluntarjoajat veloitetaan ilmoittamaan verkkovälitteisestä lapsiin kohdistuvasta seksuaaliväkivallasta uudelle EU-keskukselle, joka toimittaa ehdotuksen mukaan ilmoitukset toimivaltaisille lainvalvontaviranomaisille, jollei ilmoituksia ole tehty ilmeisen virheellisin perustein.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta on kokonaisuudessaan kuvattu ehdotuksesta laaditussa jatkokirjelmässä UJ 19 /2023 vp — U 69/2022 vp.

Valtioneuvosto kannattaa komission CSAM-ehdotuksen tavoitteita parantaa ja tehostaa verkkovälitteisen lapsiin kohdistuvan seksuaalisen hyväksikäytön havaitsemista, siitä ilmoittamista ja sen poistamista kaikkialla EU:n alueella. Ehdotus sisältää lukuisia eri velvollisuuksia, jotka parantaisivat tätä suojaa. 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 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 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

Valiokunnan lausunto SuVL 7/2023 vp

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

(1) Suuren valiokunnan kannanmuodostuksen kohteena on valtioneuvoston jatkokirjelmä (UJ 19/2023 vp - U 69/2022 vp), jossa kuvataan valtioneuvoston CSAM-ehdotusta koskevia neuvottelutavoitteita. Suuren valiokunnan saaman selvityksen mukaan EU-puheenjohtajavaltio Espanja on tavoitellut ainakin osittaisen yleisnäkemyksen hyväksymistä puheenjohtajuuskaudellaan.

(2) Suuri valiokunta esittää valtioneuvostolle seuraavia ehdotuksen jatkoneuvotteluja koskevia näkemyksiä ja neuvottelutavoitteita koskevia reunaehtoja. Suuri valiokunta toteaa, että EU-säädösehdotuksia koskevat kansalliset neuvottelutavoitteet syntyvät valtioneuvoston ja eduskunnan vuoropuhelun kautta siten, että suuren valiokunnan päätöksen mukainen eduskunnan kanta on "ohjeellinen lähtökohta" (EK-HE 318/1994 vp) valtioneuvostolle sen neuvotellessa EU-tasolla.

(3) Suuri valiokunta yhtyy erikoisvaliokuntien arvioon siitä, että asetusehdotuksella on erittäin painava tavoite tehokkaasti ennaltaehkäistä ja torjua lapsiin kohdistuvaa verkkovälitteistä seksuaaliväkivaltaa EU-tason toimin. Ehdotus sisältää lukuisia eri velvollisuuksia, jotka parantaisivat tätä suojaa. Suuri valiokunta pitää hallintovaliokunnan (HaVL 8/2023 vp) ja liikenne- ja viestintävaliokunnan (LiVL 5/2023 vp) tavoin tärkeänä, että EU-tasolla saadaan aikaan selkeä ja sitova EU-tason oikeudellinen kehys, jolla voidaan tehostaa verkkovälitteisen lapsiin kohdistuvan seksuaalisen hyväksikäytön havaitsemista, siitä ilmoittamista ja sen poistamista kaikkialla EU:ssa. Valtioneuvoston tavoin suuri valiokunta painottaa lapsen edun merkitystä, kun punnitaan ehdotuksen eri artiklojen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta (PeVL 5/2023 vp) kiinnittää lausuntonsa 2 kappaleessa huomiota siihen, että YK:n lapsen oikeuksien sopimus sekä lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (ns. Lanzaroten sopimus) ja naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (ns. Istanbulin sopimus) velvoittavat ryhtymään tehokkaisiin toimiin lasten suojaamiseksi väkivallalta.

(4) Suuri valiokunta toteaa, että asetusehdotus olisi uudenlaista EU-sääntelyä erityisesti siltä osin, että siitä voisi seurata palveluntarjoajille velvollisuus käsitellä henkilöiden välistä viestintää rikollisen materiaalin tunnistamiseksi ilman viranomaisen vahvistamaa tietyn henkilön liittytään selvitettävään tai ehkäistävään rikollisuuteen. Suuren valiokunnan saaman selvityksen mukaan neuvottelujen keskeiset oikeudelliset ja muut haasteet ovat liittyneet asetusehdotuksen 7 artiklan mukaiseen tunnistamismääräykseen ja erityisesti sen suhteeseen luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojaan.

(5) Suuri valiokunta katsoo, että asetuksessa säädettävien toimenpiteiden tulee olla riittävän tehokkaita ja samalla ennakoitavia, oikeassa suhteessa ja välttämättömiä ehdotuksen tavoitteen toteutumiseksi. Valtioneuvoston tavoin suuri valiokunta pitää keskeisenä sitä, että ehdotus täyttää perusoikeuden ydinalueen suojaa ja oikeussuojaa koskevat vaatimukset siten kuin ne ilmenevät

Valiokunnan lausunto SuVL 7/2023 vp

Euroopan unionin perusoikeuskirjasta sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Perustuslakivaliokunta toteaa, että viestinnän luottamuksellisuuden suojaan ja muihin perusoikeuksiin puuttuminen tulee rajoittua vain välttämättömään ja sen tulee olla oikeasuhtaista (PeVL 5/2023 vp, kappale 8).

(6) Liikenne- ja viestintävaliokunnan (LiVL 5/2023 vp) tavoin suuri valiokunta katsoo, että jatkokoneuvotteluissa on erityisen tärkeää varmistaa, etteivät tunnistamismääräykset edes tosiasiasa johda päästä päähän salauksen tai muiden vastaavien tietoturvatöiden yleiseen heikentämiseen tai niiden purkamisen taikka niiden käytön rajoittamiseen ja tätä kautta viestinnän sekä viestintään liittyvien palvelujen tietoturvan ja kyberturvallisuuden tason heikkenemiseen. Mikäli ehdotuksesta seuraisi velvoite purkaa viestinnän salausta, olisi sillä myös laajakantoisia ja periaatteellisia vaikutuksia luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan sekä muiden perusoikeuksien toteutumiseen verkossa. Perustuslakivaliokunnan mukaan välillisesti salauksen purkaminen voisi lisäksi johtaa perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta ongelmalliseen tilanteeseen. Perustuslakivaliokunta katsoo, että asetusehdotuksen jatkovalmisteluissa tulisi siten valtiosääntöoikeudellisista syistä riittävästi varmistua siitä, ettei ehdotettu sääntely johda tietoturvalisuuden yleiseen sääntelyn heikentymiseen tietoverkossa (PeVL 5/2023 vp, kappale 10).

(7) Suuri valiokunta toteaa lisäksi, että tunnistamismääräyksien antamisen edellytyksistä on säädettävä riittävän tarkkarajaisesti ja selkeästi. Sääntelyn soveltamisala ei voi muodostua laajaksi ja yksilöimättömäksi. Asiantuntijakuulemisissa on esitetty vakava epäily siitä, että esitetyt toimenpiteet ylittävät sen, mikä Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaan on ehdottoman välttämättömä ja oikeasuhteista perusoikeuksia rajoitettaessa. Tältä osin on tuotu esiin erityisesti huoli siitä, että ehdotuksessa tunnistamismääräyksen soveltamisalaa ei ole rajattu tiettyihin henkilöihin, vaan se koskisi myös sellaisia tilanteita, joissa ei ole kyse konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä, jolloin se käytännössä voisi johtaa yleiseen ja erittelemättömään viestien valvontaan.

(8) Perustuslakivaliokunnan (PeVL 5/2023 vp) ja liikenne- ja viestintävaliokunnan (LiVL 8/2023 vp) lausuntoihin viitaten suuri valiokunta katsoo, että tunnistamismääräyksistä tulisi säädellä nyt esitettyä kohdennetummin. Suuri valiokunta kiinnittää tältä osin valtioneuvoston erityistä huomiota perustuslakivaliokunnan asiasta antamiin valtiosääntöoikeudellisiin näkemyksiin.

(9) Perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotettua tunnistamismääräystä koskevaa sääntelyä ei tule hyväksyä nykymuodossaan, vaan valtioneuvoston tulee jatkovalmistelussa aktiivisesti toimia ehdotuksen muuttamiseksi ja edelleen täsmentämiseksi vastaamaan perus- ja ihmisoikeuksien asettamia vaatimuksia (kappale 8). Perustuslakivaliokunta toteaa muun muassa, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen tulee olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua (kappale 5). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotettu sääntely kohdistuisi viestinnän sisältötietoihin ja jättäisi epäselviksi erityisesti tunnistamismääräyksen perusteella käytettävän teknologian käytön vähimmäiskriteerit. Ehdotukseen liittyy myös runsaasti oikeudellista epävarmuutta siitä, pystyttäisiinkö tunnistamismääräyksen perusteella käytettävä teknologia kohdentamaan siten, että erilaisten palveluiden piirissä tapahtuva viestiliikenteen käsittely olisi riittävän kohdennettua perustuslain ja EU:n perusoikeuskirjan tulkintakäytännössä edellytetyllä tavalla (kappale 6).

Valiokunnan lausunto SuVL 7/2023 vp

(10) Suuri valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että asetuksessa esitetty edellytys kaikkien verkon käyttäjien henkilöllisyyden tarkistamisesta ikärajojen valvomiseksi vaarantaisi muun muassa toisinajattelijoiden, ihmisoikeusaktivistien, väärinkäytösten paljastajien ja vainottujen vähemmistöjen aseman, joka monessa tapauksessa edellyttää turvallisuussyistä anonyymia verkon käyttöä. Suuri valiokunta painottaa, että ikärajavaltontaan olisi tästä syystä kehitettävä vaihtoehtoisia teknisiä ratkaisuja.

(11) Lopuksi suuri valiokunta toteaa, että ehdotuksen suhde muuhun EU:n lainsäädäntöön, kuten EU:n yleiseen tietosuojasetukseen, on oltava selkeä ja ehdotuksen velvoitteet määritelty siten, että sääntelyn velvoitteet ovat tosiasiallisesti mahdollista panna täytäntöön nykyteknologialla. Hallintovaliokunnan lausuntoon (HaVL 8/2023 vp) viitaten suuri valiokunta korostaa myös ehdotetun uuden nk. koordinoivan viranomaisen, EU-keskuksen, Europolin ja jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten yhteistyön ja tiedonkulun sekä viranomaisten riittävien resurssien tärkeyttä. Suuri valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotuksella tavoiteltavia päämääriä edistetään tehokkaasti myös kansainvälisen yhteistyön kautta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta edellyttää,

että valtioneuvosto ottaa edellä esitetyn huomioon ehdotuksen jatkoneuvotteluissa.

Valiokunnan lausunto SuVL 7/2023 vp

Helsingissä 13.10.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Autto kok
2. varapuheenjohtaja Maria Guzenina sd
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Juho Eerola ps
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Elisa Gebhard sd
jäsen Ville Kaunisto kok
jäsen Teemu Keskiarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Merja Kyllönen vas
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Maria Ohisalo vihr
jäsen Susanne Päivärinta kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Aura Salla kok
jäsen Sari Tanus kd
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Eerikki Viljanen kesk
varajäsen Timo Furuholm vas
varajäsen Timo Harakka sd
varajäsen Ari Koponen ps
varajäsen Antti Kurvinen kesk
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Anders Norrback r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto