

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (COM(2020) 568 final) om ett tillfälligt undantag från vissa bestämmelser i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation i syfte att bekämpa sexuella övergrepp mot barn på nätet

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (COM(2020) 568 final) om ett tillfälligt undantag från vissa bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG vad gäller användning av teknik hos leverantörer av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster för behandling av personuppgifter och andra uppgifter i syfte att bekämpa sexuella övergrepp mot barn på nätet samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 1 oktober 2020.

Kommunikationsminister Timo Harakka

Lagstiftningsråd Piia Nyström

KOMMUNIKATIONS-
MINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2020/1362

1.10.2020

STATSRÅDETS SKRIVELSE TILL RIKSDAGEN OM KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (COM(2020) 568 FINAL) OM ETT TILLFÄLLIGT UNDANTAG FRÅN VISSA BESTÄMMELSER I DIREKTIVET OM INTEGRITET OCH ELEKTRONISK KOMMUNIKATION I SYFTE ATT BEKÄMPA SEXUELLA ÖVERGREPP MOT BARN PÅ NÄTET

1 Förslagets bakgrund och syfte

Kommissionen antog den 10 september 2020 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (COM(2020) 568 final) om ett tillfälligt undantag från vissa bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG (direktivet om integritet och elektronisk kommunikation) vad gäller användning av teknik hos leverantörer av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster för behandling av personuppgifter och andra uppgifter i syfte att bekämpa sexuella övergrepp mot barn på nätet.

Kommissionen konstaterar i sitt förslag att kampen mot sexuella övergrepp mot barn är en prioriterad fråga för EU. Den 24 juli 2020 antog kommissionen en strategi (COM(2020) 607 final) för en bekämpning av sexuella övergrepp mot barn. Kommissionen konstaterade att den under 2021 kommer att föreslå ändringar av den lagstiftning som behövs för att bekämpa sexuella övergrepp mot barn på nätet, med krav även på att relevanta leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster åläggs att blotta material som har definierats som sexuella övergrepp mot barn och att rapportera sådant material till de behöriga myndigheterna.

Kommissionen anser att innan detta bör man emellertid vidta omedelbara åtgärder med anledning av det att det nuvarande direktivet om integritet och elektronisk kommunikation inte erbjuder någon uttrycklig rättslig grund för en frivillig behandling av trafikuppgifter (förmedlingsuppgifter) och innehåll i syfte att bekämpa sexuella övergrepp mot barn på nätet hos nummeroberoende kommunikationstjänster (såsom Whatsapp eller Facebook Messenger). Kommissionen anför därför ett förslag till en förordning som ska gälla under en viss tid och vars syfte är att erbjuda en tillfällig lösning innan de aviserade långsiktiga ändringarna av lagstiftningen upphäver den.

I bakgrunden till förslaget finns den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation (det s.k. teledirektivet) (EU) 2018/1972 vilken blir tillämplig den 21 december 2020. Då kommer nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster att omfattas av direktivet om integritet och elektronisk kommunikation. Därefter kommer leverantörer av kommunikationstjänsterna i fråga endast att kunna fortsätta att tillämpa åtgärder av nuvarande slag i syfte att skydda barn om var och en medlemsstat har speciallagstiftning om detta. Målet med den tillfälliga förordningen är att möjliggöra att leverantörer av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster fortsätter med frivillig behandling i syfte att bekämpa sexuella övergrepp mot barn på i webbmiljöerna i hela EU oberoende av om medlemsstat har speciallagstiftning om detta. Som exempel kan nämnas att det i Finland saknas en sådan nationell specialreglering. Med tanke på Finland så är ändringen emellertid inte så väldigt betydande därför att det för närvarande i landet inte finns sådana stora leverantörer av kommunikationstjänster vilka den

föreslagna ändringen i regel gäller i praktiken. Finland är emellertid med tanke på den teknologiska utvecklingen ett land som gjort rätt så stora framsteg och olika slags applikationer för kommunikationstjänster förändras, utvecklas och blir populära cykliskt i rask takt och betydelsen av en reglering av det slag som föreslås kan öka i framtiden.

2 Huvudsakligt innehåll

Kommissionens förslag gör det möjligt för leverantörer av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster att göra undantag från artikel 5 och 6 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation direkt med stöd av förordningen för att behandla personuppgifter och andra uppgifter i den utsträckning som krävs för att upptäcka och rapportera sexuella övergrepp mot barn på nätet till myndigheter eller barnskyddsorganisationer och avlägsna material med sexuella övergrepp mot barn på deras tjänster. Sexuella övergrepp mot barn på nätet definieras till en del genom att hänvisa till de brottsdefinitioner som det föreskrivs om i direktiv 2011/93/EU om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi. Att locka barn i sexuellt syfte är i förordningen en definition som till en del avviker från dem.

Behandlingen av den elektroniska kommunikationen ska ske med hjälp av teknologiska metoder och den ska emellertid uppfylla de relativt strikta villkor som fastställs i förslaget till förordning (t.ex. krav på proportionalitet och nödvändighet). Enligt kommissionens förslag bör den typ av teknik som används bland annat vara den minst integritetskränkande i enlighet med den senaste tekniken inom branschen och bör inte inbegripa systematisk filtrering och skanning av kommunikation som innehåller text utan endast granska specifik kommunikation i fall av konkreta misstankar om sexuella övergrepp mot barn. Det är fråga om en frivillig verksamhet för leverantörer av kommunikationstjänster. Målet är att för leverantörerna av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster möjliggöra en fortsättning av befintlig verksamhet som syftar till att bekämpa sexuella övergrepp mot barn på nätet även efter det att lagstiftningen om elektronisk kommunikation har trätt i kraft.

Förordningen är i kraft från och med den 21 december 2020 till och med den 31 december 2025. Om ändringar av den långsiktiga lagstiftningen antas och träder i kraft före detta datum bör den lagstiftningen upphäva denna förordning.

3 Förslagets rättsliga grund samt förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Förslagets rättsliga grund utgår från artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (EUF-fördraget) (f.d. artikel 95 FEG). I förordningen föreskrivs om ett tillfälligt undantag från vissa bestämmelser i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation vilket antogs på grundval av artikel 95 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och kommissionen anser därför att det är lämpligt att anta den föreslagna förordningen på grundval av den motsvarande bestämmelsen i EUF-fördraget, alltså artikel 114.

Alla medlemsstater har inte antagit ändringar av lagstiftningen i enlighet med artikel 15.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation vad gäller användning av teknik hos leverantörer av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster för att bekämpa sexuella övergrepp mot barn på nätet. Kommissionen anser att antagandet av sådana ändringar medför en betydande risk för en fragmentering som skulle påverka den inre marknaden negativt. Kommissionen betraktar därför artikel 114 i EUF-fördraget som en tillbörlig rättslig grund.

Dessutom utgår förordningen från artikel 16 i EUF-fördraget som erbjuder en rättslig grund i anslutning till skyddet av naturliga personer och behandlingen av personuppgifter samt den fria rörligheten för sådana uppgifter.

Enligt kommissionen så behövs EU-förordningen för att leverantörer av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster även i fortsättningen ska kunna upptäcka och rapportera sexuella övergrepp mot barn på nätet och avlägsna material med sexuella övergrepp mot barn. Dessutom är förordningen nödvändig för att säkerställa en enhetlig rättslig ram för sådan verksamhet på den inre marknaden. Om medlemsstaterna antar nationella ändringar så är risken den att det uppstår fragmentering på den inre marknaden. Dessutom kommer ändringar av detta slag att inte kunna antas före den 21 december 2020 i alla medlemsstater. Ett unionsomfattande undantag från tillämpningen av bestämmelserna i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation för viss behandling kan därtill endast antas genom unionslagstiftning. Därmed kan målet med förordningen inte nås av en medlemsstat med hjälp av åtgärder som den vidtar på egen hand och enligt kommissionen är förordningen förenlig med subsidiaritetsprincipen.

Enligt kommissionen är förslaget till förordning förenligt med proportionalitetsprincipen enligt artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Förordningen skapar ett tillfälligt och strikt begränsat undantag från tillämpningen av artiklarna 5.1 och 6 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation. Det enda syftet med undantaget är att göra det möjligt för leverantörer av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster att fortsätta att använda särskild teknik och fortsätta sin nuvarande verksamhet i den utsträckning som krävs för att upptäcka och rapportera sexuella övergrepp mot barn på nätet och avlägsna material med sexuella övergrepp mot barn på deras tjänster, i avvaktan på att den aviserade långsiktiga lagstiftningen antas. I fråga om all övrig verksamhet kommer nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster att fortsätta att omfattas av direktivet om integritet och elektronisk kommunikation. I förslaget förutsätts att det säkerställs att teknik som omfattas av undantaget uppfyller standarderna för bästa praxis som för närvarande tillämpas och att intrånget i konfidentialitet vid kommunikation därigenom begränsas.

Statsrådet anser att kommissionens rättsliga grund samt uppfattningar i förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna är tillbörliga.

4 Förslagets förhållande till grundlagen samt de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Enligt kommissionen tar förslaget till förordning hänsyn till artikel 7 i Europeiska unionens stadga. Enligt artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Dessutom tar förslaget hänsyn till artikel 24.2 i stadgan, vilken föreskriver att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner.

Skyddet för privatlivet och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden garanteras också i 10 § i Finlands grundlag. Denna grundläggande rättighet förutsätter att staten avstår från att kränka medborgarnas privatliv men samtidigt ska den vidta aktiva åtgärder för att skydda deras privatliv mot kränkningar från andra individer. Enligt 10 § 2 mom. i Finlands grundlag är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbara. Enligt 3 mom. i paragrafen kan genom lag bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens och samhällets

säkerhet. Grundlagsutskottet har ansett att i den betydelsen som bestämmelsen avser brottsundersökning kan det också gälla sådana fall där det finns en konkret och specificerad misstanke om brott (GrUU 2/1996 rd).

Dessutom är den föreslagna regleringen betydelsefull med tanke på det att var och en enligt 12 § i Finlands grundlag har yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta.

I det aktuella förslaget strävar man efter att göra det möjligt att behandla elektronisk kommunikation i syfte att skydda barn mot sexuella övergrepp så att ingripandet mot en konfidentiell kommunikation och övriga grundläggande rättigheter är så ringa som möjligt och proportionell på ett korrekt sätt. I förslaget ingår ett flertal detaljerade förutsättningar som behandlingen ska uppfylla för att stämma överens med lagen. Det är centralt att ingripandet mot de grundläggande rättigheterna utgår från ett särskilt vägande samhälleligt intresse, d.v.s. att skydda barn mot allvarlig kriminalitet. Sexuella övergrepp mot barn kränker på ett allvarligt sätt de grundläggande rättigheterna och framför allt barns rätt till beskydd och omsorg som är nödvändigt med tanke på deras välbefinnande. Det är också fråga om en verksamhet som till omfattande delar har kriminaliserats. Dessutom förutsätter EU-lagstiftningen och ett flertal internationella avtal som Finland har förbundit sig till att avtalsländerna vidtar åtgärder för att skydda barn mot övergrepp av alla slag.

Den nuvarande regleringen i Finland innehåller liknande bestämmelser om datasekretessen vilka syftar till att trygga den elektroniska kommunikationens konfidentialitet. Grundlagsutskottet har vid en utvärdering av regleringen i fråga ansett att de omständigheter som syftar till att främja och trygga de grundläggande rättigheterna är godtagbara och tungt vägande skäl för begränsningar i den elektroniska kommunikationen på nätet. Dessutom har grundlagsutskottet betonat att ett ingrepp i ett innehåll i ett meddelande ska vara relaterat till en misstanke om brott (GrUU 9/2004 rd).

Elektronisk kommunikation kan även inbegripa uppgifter som med stöd av EU:s allmänna dataskyddsförordning ska definieras som personuppgifter. Till denna del kompletterar kommissionens förslag EU:s allmänna dataskyddsförordning, som föreskriver om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Till den del som behandlingen av personuppgifter vilken med stöd av förslaget till förordning hör till tillämpningsområdet för det undantag som det föreskrivs om i förslaget till förordning tillämpas EU:s allmänna dataskyddsförordning.

5 Förslagets konsekvenser för lagstiftningen och myndigheternas verksamhet

Förordningen är direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Den nuvarande lagstiftningen i Finland om den elektroniska kommunikationens konfidentialitet tillämpas avvikande från direktivet om integritet och elektronisk kommunikation i huvudsak också på de nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster som avses i utkastet till förordning. I Finlands nuvarande nationella lagstiftning ingår inte någon bestämmelse om en grund för behandling med stöd av vilken en aktör som omfattas av tillämpningsområdet för Finlands lag kan behandla elektronisk kommunikation för att bekämpa material som innehåller sexuella övergrepp mot barn. I lagen om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi (1068/2006) föreskrivs om att skydda barn genom att främja åtgärder som kan användas till att

blockera åtkomsten till webbplatser som innehåller sexuella övergrepp mot barn men där finns ingen bestämmelse av det slag som nu föreslås om behandling av elektronisk kommunikation.

Den föreslagna regleringen möjliggör för leverantörer av de nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster som ingår i tillämpningsområdet för Finlands lag behandling av elektronisk kommunikation enligt de villkor som det föreskrivs om i förordningen. De kommunikationstjänster som frivilligt bekämpar sexuella övergrepp mot barn är emellertid för närvarande stora internationella kommunikationstjänster (såsom Facebook Messenger) som inte till denna del omfattas av tillämpningsområdet för Finlands lag men som har ett stort antal brukare i Finland. Ur brukarens synvinkel innebär regleringen att en leverantör av kommunikationstjänster på vissa villkor som det föreskrivs om i förordningen har rätt att med teknologiska metoder behandla kommunikation som en användare förmedlar och som innehåller sexuella övergrepp mot barn exempelvis för att förhindra att materialet i fråga sprids via den tjänst som denne tillhandahåller.

I Finland övervakar Kommunikationsverket regleringen som gäller elektronisk kommunikation. Behandlingen av personuppgifter enligt EU:s allmänna dataskyddsförordning övervakas av dataskyddsombudsmannen. Det förväntas inte att det i Finland för närvarande finns särskilt många leverantörer som kommer att tillämpa regleringen i fråga. Med anledning av detta blir konsekvenserna för de övervakande myndigheternas verksamhet sannolikt ringa när man beaktar att regleringen är i kraft endast en under en kort tid. På grund av att kommunikationstjänsterna utveckla snabbt så är det emellertid möjligt att betydelsen av en reglering av det slag som föreslås ökar även i Finland under de närmaste åren.

6 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget har inga konsekvenser för EU:s budget.

Syftet med förslaget är att göra det möjligt för i regel stora internationella kommunikationstjänster att fortsätta med behandling av elektronisk kommunikation av nuvarande slag i syfte att bekämpa sexuella övergrepp mot barn. Förslaget bedöms därför inte ha några betydande nya ekonomiska konsekvenser.

7 Ålands behörighet

Enligt 27 § 40 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller televerksamhet.

8 Behandling av förslaget på nationell nivå och i EU

Statsrådets skrivelse har beretts vid kommunikationsministeriet. Förslaget och U-skrivelsen om det har behandlats skriftligt av sektionen för kommunikation (EU19) och sektionen för rättsliga och inrikes frågor (EU7) 17.9–21.9.2020.

För behandlingen av förslaget i rådet svarar arbetsgruppen för telekommunikation och informationsområdet. Förslaget behandlades av arbetsgruppen den första gången den 15 september 2020. Ordförandelandet Tyskland strävar efter att främja ärendet utifrån en snabb tidtabell därför att avsikten är att förordningen träder i kraft redan i år.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att det ytterst viktigt att man effektivt kan ingripa mot sexuella övergrepp mot barn på nätet. Lagstiftningen bör säkerställa att myndigheter och övriga aktörer har tillräckliga metoder för att skydda barn i en webbmiljö. Med hänsyn till att fenomenet har en gränsöverskridande karaktär och att det behövs övergripande metoder för att ingripa så är det viktigt att frågor relaterade till barnskydd granskas som en helhet på EU-nivå. Sexuella övergrepp mot barn och människohandel som riktar sig till barn ingår som ett led i samma övergreppsfenomen. Därför anser statsrådet att det är viktigt att åtgärderna är förenliga med EU:s nya sätt att motverka människohandel.

Statsrådet anser att kommissionens förslag om en tillfällig reglering som gäller leverantörer av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster i princip kan understödjas. Kommunikationstjänsternas möjligheter att utöva nuvarande åtgärder för att skydda barn bör stärkas med hjälp av lagstiftning och inte försvagas i onödan. I förhandlingar som gäller förslaget är det viktigt att försäkra sig om att de föreslagna metoderna står i rätt proportion i förhållande till det mål som ska nås. Ett ingripande mot skyddet av konfidentiella meddelanden och de övriga grundläggande rättigheterna bör begränsas till endast det som är nödvändigt. Dessutom bör man sträva efter en reglering som är så teknologineutral som möjligt.

I princip bör den tillfälliga regleringen enligt kommissionens förslag basera sig på frivillighet och tillhandahållare av kommunikationstjänster ska inte åläggas att övervaka (monitorera) lagligheten i innehållet i allmänhet. Bestämmelserna som gäller rapportering till myndigheter och förvaring av uppgifter i anslutning till den bör vara så tydliga som möjligt. Man bör försäkra sig om att uppgifterna och ställningen för leverantörerna av tjänsterna hålls inom ramen för det som bestäms i grundlagen så att leverantörerna av tjänsterna inte får en roll som hör till myndigheterna i Finland. Definitionen av sexuella övergrepp mot barn bör i princip stämma överens med de brottsdefinitioner som det föreskrivs om i direktiv 2011/93/EU.