

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (COM(2020) 568 final) tilapäisestä poikkeuksesta sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin tietyistä säännöksistä verkossa tapahtuvan lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjumiseksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 10 päivänä syyskuuta 2020 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston määräaikaiseksi asetukseksi (COM(2020) 568 final) tilapäisestä poikkeuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/58/EY tietyistä säännöksistä siltä osin kuin on kyse teknologioista, joita numeroista riippumattomien henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajat käyttävät henkilötietojen ja muiden tietojen käsittelyyn verkossa tapahtuvan lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjumiseksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 1 päivänä lokakuuta 2020

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka

Lainsäädäntöneuvos Piia Nyström

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2020/1362

1.10.2020

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI (COM(2020) 568 FINAL) TILAPÄISESTÄ POIKKEUKSESTA SÄHKÖISEN VIESTINNÄN TIETOSUOJA-DIREKTIIVIN TIETYISTÄ SÄÄNNÖKSISTÄ VERKOSSA TAPAHTUVAN LASTEN SEKSUAALISEN HYVÄSIKÄYTÖN TORJUMISEKSI

1 Ehdotuksen tavoitteet ja tausta

Komissio antoi 10.9.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston määräaikaiseksi asetukseksi (COM(2020) 568 final) tilapäisestä poikkeuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/58/EY (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) tietyistä säännöksistä siltä osin kuin on kyse teknologioista, joita numeroista riippumattomien henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajat käyttävät henkilötietojen ja muiden tietojen käsittelyyn verkossa tapahtuvan lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjumiseksi.

Komissio toteaa ehdotuksessaan, että lasten seksuaalisen hyväksikäytön ehkäiseminen on EU:lle prioriteetti. Komissio hyväksyi 24.7.2020 strategian (COM(2020) 607 final) lasten seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi. Komissio totesi esittävänsä vuoden 2021 aikana tarvittavat lainsäädännölliset muutokset lasten seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi verkossa, ml. velvoittaen relevantteja sähköisiä palveluntarjoajia paljastamaan lasten seksuaaliseksi hyväksikäytöksi määriteltä aineistoa ja raportoida aineistosta toimivaltaisille viranomaisille.

Komissio katsoo, että ennen tätä on kuitenkin tarpeen ryhtyä välittömiin toimiin, sillä nykyinen sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi ei tarjoa nimenomaista oikeusperustaa numeroista riippumattomien viestintäpalvelujen (kuten Whatsapp tai Facebook Messenger) vapaaehtoiselle liikennetietojen (välitystiedot) ja sisällön käsittelylle lasten seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi verkossa. Tästä syystä komissio ehdottaa määräaikaista asetusehdotusta, jonka tarkoituksena on tarjota väliaikainen ratkaisu ennen tulevia pidempiaikaisia lainsäädännöllisiä uudistuksia, jotka tulevat kumoamaan tämän asetuksen.

Ehdotuksen taustalla on eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännösten (ns. teledirektiivi) (EU) 2018/1972 voimaantulo 21.12.2020, jolloin numeroista riippumattomat henkilöiden välisen viestintäpalvelut tulevat osaksi sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin soveltamisalaa. Tämän jälkeen kyseiset viestintäpalvelujen tarjoajat eivät enää voisi harjoittaa nykyisen kaltaisia lasten suojeluun tähtäviä käsittelytoimia, ellei siitä olisi kussakin jäsenvaltiossa erikseen säädetty. Määräaikaisen asetuksen tavoitteena on mahdollistaa numeroista riippumattomien viestintäpalvelujen tarjoajien sähköisen viestinnän vapaaehtoinen käsittely lasten seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi verkkoympäristössä kaikkialla EU:ssa riippumatta siitä, onko jäsenmaissa säädetty siitä erikseen. Esimerkiksi Suomessa ei tällaista kansallista erityisääntelyä ole. Suomen kannalta muutos ei kuitenkaan ole kovin merkityksellinen, sillä Suomeen ole tällä hetkellä sijoittautunut sellaisia suuria viestintäpalvelun tarjoajia, joita ehdotettu muutos käytännössä pääasiassa koskee. Suomi on kuitenkin teknologiakehitykseltään varsin edistynyt maa ja erilaiset viestintäpalvelusovellukset muuttuvat, kehittyvät ja nousevat suosituiksi nopeassa syklissä, joten ehdotetun kaltaisen sääntelyn merkitys voi tulevaisuudessa kasvaa.

2 Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotus mahdollistaisi numeroista riippumattomien viestintäpalveluiden tarjoajille sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 5 ja 6 artiklasta poikkeamisen suoraan asetuksen nojalla silloin, kun sähköisen viestinnän (sisältö ja välitystiedot) käsittely on tarpeen lasten seksuaalisen hyväksikäytön tai sitä koskevan materiaalin havaitsemiseksi, poistamiseksi ja viranomaisten tai lastensuojelujärjestöjen tietoon saattamiseksi. Verkossa tapahtuva lasten seksuaalinen hyväksikäyttö määriteltäisiin osittain viittaamalla lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta annetussa direktiivissä 2011/93/EU säädettyihin rikosmääritelmiin, mutta lasten houkuttelemisesta seksuaalisiin tarkoituksiin olisi asetuksessa niistä osittain poikkeava määritelmä.

Sähköisen viestinnän käsittely tapahtuisi teknologisin menetelmin ja sen olisi kuitenkin täytettävä asetusehdotuksessa määritellyt varsin tiukat ehdot (mm. suhteellisuus- ja välttämättömyysvaatimus). Komission ehdotuksen mukaan käsittelyyn käytettävien teknologioiden olisi muun muassa oltava mahdollisimman vähän yksityisyyteen puuttuvia alan viimeisimmän kehityksen mukaisesti, eikä niihin saisi sisältyä tekstiä sisältävien viestien järjestelmällistä suodatusta ja seulontaa, vaan niissä olisi tarkasteltava yksittäisiä viestejä ainoastaan, jos on olemassa konkreettisia seikkoja, jotka herättävät epäilyn lasten seksuaalisesta hyväksikäytöstä. Kyse olisi viestintäpalvelun tarjoajille vapaaehtoisesta toiminnasta. Tavoitteena on, että numeroista riippumattomien viestintäpalveluiden tarjoajat pystyvät sähköisen viestinnän säännösten voimaantulon jälkeenkin jatkamaan nykyistä, lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjuntaan pyrkivää toimintaansa.

Asetus olisi voimassa 21.12.2020 alkaen vuoden 2025 joulukuuhun asti. Jos pidempiaikaiset lainsäädännölliset muutokset astuisivat voimaan ennen tätä, asetus kumoutuisi.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artikla (aiempi EY-sopimuksen 95 artikla). Asetuksessa säädetään väliaikaisesta poikkeuksesta Euroopan yhteisön perussopimuksen 95 artiklan nojalla annetun sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin tiettyihin säännöksiin, joten komission näkemyksen mukaan ehdotettu asetus on aiheellista antaa SEUT-sopimuksen 114 artiklan vastaavan määräyksen perusteella.

Kaikki jäsenvaltiot eivät ole tehneet lainsäädännöllisiä muutoksia perustuen sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15 artiklaan koskien numeroista riippumattomien viestintäpalvelujen tarjoajien tekniikoiden käyttöä lasten seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi. Komissio katsoo, että tällaisten muutosten voimaan saattaminen sisältäisi suuren riskin hajanaisille toimille, mikä vaikuttaisi negatiivisesti sisämarkkinoiden toimintaan. Tästä syystä komissio katsoo 114 artiklan tarkoituksenmukaiseksi oikeusperustaksi.

Lisäksi asetus pohjautuu 16 artiklaan (SEUT), joka tarjoaa oikeusperustan liittyen luonnollisten henkilöiden suojaan ja henkilötietojen käsittelyyn sekä näiden tietojen vapaaseen liikkuvuuteen.

Komission mukaan Euroopan unionin asetusta tarvitaan, jotta numeroista riippumattomilla viestintäpalvelujen tarjoajilla säilyisi mahdollisuus paljastaa ja raportoida verkossa tapahtuvaa lasten seksuaalista hyväksikäyttöä sekä poistaa tällainen aineisto. Lisäksi asetusehdotus on tarpeen, jotta voidaan varmistaa sisämarkkinoiden yhdenmukainen lainsäädännöllinen kehys näille toimille. Mikäli jäsenvaltiot ottaisivat käyttöön kansallisia muutoksia, riskinä olisi sisämarkkinoiden hajanaisuus, minkä lisäksi näitä muutoksia ei olisi mahdollista saattaa voimaan

kaikissa jäsenvaltioissa 21.12.2020 mennessä. Lisäksi sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin säännöksiin voidaan säätää unionin laajuisia poikkeuksia vain unionin lainsäädännön kautta. Näistä syistä asetuksen tavoitteeseen ei olisi mahdollista päästä jäsenvaltioiden omilla toimilla ja asetus on komission näkemyksen mukaan toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Komission mukaan asetusehdotus on 5 artiklassa (SEUT) tarkoitetun suhteellisuusperiaatteen mukainen. Asetuksella luotaisiin tilapäinen ja tiukasti rajattu poikkeus sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 5 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan soveltamisesta. Poikkeuksen ainoana tarkoituksena olisi antaa numeroista riippumattomien henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajille mahdollisuus jatkaa tiettyjen teknologioiden käyttöä ja nykyisiä toimiaan siinä määrin kuin on tarpeen verkossa tapahtuvan lasten seksuaalisen hyväksikäytön havaitsemiseksi ja siitä ilmoittamiseksi ja lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän materiaalin poistamiseksi niiden palveluista siihen saakka, kunnes ilmoitettu pitkän aikavälin lainsäädäntö olisi hyväksytty. Kaiken muun toiminnan osalta numeroista riippumattomat viestintäpalvelut kuuluisivat sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Ehdotuksessa edellytetään, että käsittelyyn käytettävät teknologiat täyttävät nykyisten parhaiden käytänteiden vaatimukset ja siten rajoitetaan puuttumista viestinnän luottamuksellisuuteen.

Valtioneuvosto katsoo, että komission oikeusperustaa sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevat näkemykset ovat asianmukaisia.

4 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

Komission mukaan asetusehdotus on Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan mukainen. Perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Lisäksi ehdotus ottaa huomioon perusoikeuskirjan 24 artiklan, jonka mukaan kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toiminna on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Yksityiselämän suoja ja luottamuksellisen viestin salaisuus taataan myös Suomen perustuslain 10 §:ssä. Tämä perusoikeus edellyttää, että valtio pidättäytyy loukkaamasta kansalaisten yksityiselämää, mutta toisaalta sen tulee toteuttaa aktiivisia toimenpiteitä yksityiselämän suojaamiseksi toisten yksilöiden loukkauksia vastaan. Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Pykälän 3 momentin nojalla lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkinnassa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että rikosten tutkinnasta säännöksen tarkoittamassa merkityksessä voi olla kysymys myös sellaisissa tapauksissa, joissa on esillä konkreettinen ja yksilöity rikosepäily (PeVL 2/1996 vp).

Lisäksi ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä.

Käsillä olevassa ehdotuksessa pyritäisiin mahdollistamaan sähköisen viestinnän käsittely lasten suojelemiseksi seksuaaliselta hyväksikäytöltä siten, että puuttuminen luottamukselliseen viestintään ja muihin perusoikeuksiin olisi mahdollisimman vähäistä ja oikeasuhtaista. Ehdotus sisältää useita, varsin yksityiskohtaisia edellytyksiä, jotka käsittelyn olisi täytettävä ollakseen lain mukaista. Keskeistä on, että perusoikeuteen puuttumisen taustalla on erittäin painava yhteiskunnallinen intressi eli lasten suojeleminen vakavalta rikollisuudelta. Lasten seksuaalinen

hyväksikäyttö loukkaa vakavasti perusoikeuksia ja erityisesti lasten oikeutta heidän hyvinvointinsa kannalta tarpeelliseen suojeluun ja hoivaan, ja kyse onkin laajasti kriminalisoidusta toiminnasta. Lisäksi EU-lainsäädäntö sekä useat kansainväliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut, edellyttävät sopimusvaltioilta toimia, joilla suojellaan lapsia kaikenlaiselta hyväksikäytöltä.

Suomen nykyinen sähköisen viestinnän luottamuksellisuutta koskeva sääntely sisältää vastavan tyyppistä sääntelyä tietoturvasta huolehtimiseksi. Perustuslakivaliokunta on kyseistä sääntelyä arvioidessaan katsonut, että perusoikeuksien käyttämiseen ja niiden toteutumisen edistämiseen tällä tavoin liittyvät seikat ovat hyväksyttäviä ja painavia perusteita tietoverkoissa harjoitettavaan viestintään kohdistuville rajoituksille. Lisäksi valiokunta on pitänyt tärkeänä, että viestin sisältöön puuttuminen on kytketty rikosepäilyyn (PeVL 9/2004 vp).

Sähköinen viestintä voi sisältää myös EU:n yleisen tietuoja-asetuksen perusteella henkilötiedoiksi määriteltäviä tietoja. Komission ehdotus täydentää EU:n yleistä tietosuoja-asetusta, jossa säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta. Siltä osin, kun asetusehdotuksen nojalla tapahtuva henkilötietojen käsittely kuuluu asetusehdotuksessa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan, käsittelyyn sovelletaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta.

5 Ehdotuksen vaikutukset lainsäädäntöön ja viranomaisten toimintaan

Asetus olisi jäsenvaltioissa suoraan sovellettava.

Suomen nykyistä sähköisen viestinnän luottamuksellisuutta koskevaa lainsäädäntöä sovelletaan sähköisen viestinnän tietosuoja-direktiivistä poiketen pääosin myös asetusluonnoksessa tarkoitettuihin numeroista riippumattomiin henkilöiden välisiin viestintäpalveluihin. Suomen nykyinen kansallinen lainsäädäntö ei sisällä käsittelyperustetta, jonka nojalla Suomen lain soveltamisalassa olevan toimijan olisi mahdollista käsitellä sähköistä viestintää lasten seksuaalista hyväksikäyttöä sisältävän materiaalin torjumiseksi. Lapsipornografian levittämisen estotoimista annetussa laissa (1068/2006) säädetään pääsyyntä estämisestä lasten seksuaalista hyväksikäyttöä sisältäville sivustoille, mutta ei ehdotetun kaltaisesta sähköisen viestinnän käsittelystä.

Ehdotettu sääntely mahdollistaisi Suomen lain soveltamisalassa olevalle numeroista riippumattoman henkilöiden välisen viestintäpalvelun tarjoajalle sähköisen viestinnän käsittelyn asetuksessa säädetyin edellytyksin. Lasten seksuaalista hyväksikäyttöä vapaaehtoisesti torjuvat viestintäpalvelut ovat kuitenkin tällä hetkellä pääosin suuria kansainvälisiä viestintäpalveluja (kuten Facebook Messenger), jotka eivät tältä osin ole Suomen lain soveltamisalassa, mutta joilla on Suomessa paljon käyttäjiä. Käyttäjän näkökulmasta sääntely tarkoittaisi, että viestintäpalvelun tarjoajalla olisi tietyin asetuksessa säädetyin edellytyksin oikeus käsitellä teknologisin menetelmin käyttäjän välittämää lasten seksuaalista hyväksikäyttöä sisältävää viestintää esimerkiksi estääkseen kyseisen materiaalin välittämisen palvelussaan.

Suomessa sähköisen viestinnän tietosuoja koskevaa sääntelyä valvoo Liikenne- ja viestintävirasto. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista henkilötietojen käsittelyä valvoo tietosuoja-valtuutettu. Ei ole odotettavissa, että Suomessa olisi tällä hetkellä kovinkaan paljon toimijoita, jotka soveltaisivat kyseistä sääntelyä. Tästä syystä vaikutukset valvovien viranomaisten toimintaan jäisivät todennäköisesti vähäisiksi, kun otetaan huomioon, että sääntely olisi voimassa vain lyhyen ajan. Viestintäpalveluiden nopean kehityksen vuoksi on kuitenkin mahdollista, että ehdotetun kaltaisen sääntelyn merkitys myös Suomessa kasvaa lähivuosina.

6 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia EU:n budjettiin.

Ehdotuksella on tarkoitus mahdollistaa pääosin suurten kansainvälisten viestintäpalvelujen harjoittama nykyisen kaltainen sähköisen viestinnän käsittely lasten seksuaalisen hyväksikäytön estämiseksi, joten ehdotuksella ei arvioida olevat merkittäviä uusia taloudellisia vaikutuksia.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 40 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teletoimintaa.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Ehdotusta ja sitä koskevaa kirjelmäluonnosta on käsitelty viestintäjaostossa (EU19) ja oikeus- ja sisäasioiden jaostossa (EU7) kirjallisessa menettelyssä 17.9. –21.9.2020.

Ehdotuksen käsittelystä neuvostossa vastaa televiestintä- ja tietoyhteiskuntatyöryhmä. Ehdotusta käsiteltiin työryhmässä ensimmäisen kerran 15.9.2020. Puheenjohtajamaa Saksa pyrkii edistämään asiaa nopealla aikataululla, sillä asetus olisi tarkoitus saada voimaan jo tämän vuoden aikana.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä, että internetissä tapahtuvaan lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön pystytään puuttumaan tehokkaasti. Lainsäädännön on turvattava viranomaisille ja muille toimijoille riittävät keinot lasten suojelemiseksi verkkoympäristössä. Ilmiön rajat ylittävä luonne ja tarvittavien puuttumiskeinojen kattavuus huomioiden olisi keskeistä, että lasten suojeluun liittyviä kysymyksiä tarkasteltaisiin EU:n tasolla kokonaisuutena. Lasten seksuaalinen hyväksikäyttö ja lapsiin kohdistuva ihmiskauppa ovat osa samaa hyväksikäyttöilmiötä. Siksi valtioneuvosto pitää tärkeänä, että toimet ovat yhdenmukaisia EU:n uuden ihmiskaupan vastaisen lähestymistavan kanssa.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta numeroista riippumattomia henkilöiden välisiä viestintäpalveluja koskevaksi määräaikaiseksi sääntelyksi lähtökohtaisesti kannatettavana. Viestintäpalveluiden mahdollisuuksia harjoittaa nykyisiä lasten suojelemiseksi tehtäviä toimenpiteitä tulisi lainsäädännöllä vahvistaa, eikä tarpeettomasti heikentää. Ehdotusta koskevissa neuvotteluissa on tärkeää varmistua siitä, että ehdotetut keinot ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Puuttuminen viestinnän luottamuksellisuuden suojaan ja muihin perusoikeuksiin tulee rajoittua vain välttämättömään. Lisäksi tulisi pyrkiä mahdollisimman teknologianeutraaliin sääntelyyn.

Lähtökohtaisesti määräaikaisen sääntelyn tulee pohjautua komission ehdotuksen mukaisesti vapaaehtoisuuteen eikä viestintäpalveluiden tarjoajia ei tule vaatia valvomaan (monitorimaan) sisältöjen laillisuutta yleisesti. Säännösten, jotka koskevat viranomaisille raportointia ja siihen liittyvää tietojen säilyttämistä, tulisi olla mahdollisimman selkeitä. On myös varmistettava, että palveluntarjoajien tehtävät ja asema pysyvät perustuslain puitteissa siten, ettei palveluntarjoajalle synny roolia, joka kuuluisi Suomessa viranomaiselle. Verkossa tapahtuva lasten seksuaalinen hyväksikäyttö tulisi lähtökohtaisesti määritellä siten, että se vastaa direktiivin 2011/93/EU rikosmääritelmää.