



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 24. marraskuuta 2022
(OR. en)

14862/22

Toimielinten välinen asia:
2022/0155(COD)

LIMITE

JAI 1481
ENFOPOL 567
CRIMORG 161
IXIM 264
DATAPROTECT 319
CYBER 371
COPEN 393
FREMP 241
TELECOM 467
COMPET 910
MI 836
CONSOM 299
DIGIT 210
CODEC 1765

ILMOITUS

Lähettäjä:	Puheenjohtajavaltio
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Ed. asiak. nro:	14143/22
Kom:n asiak. nro:	COM(2022) 209 final
Asia:	Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä – Tilanneselvitys

I JOHDANTO

1. Komissio hyväksyi 11. toukokuuta 2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä¹. Ehdotukseen liitettiin vaikutustenarviointi ja tiedonanto².

¹ 9068/22.

² 9068/22 ADD 1, ADD 2 ja ADD 3; 9071/22.

2. SEUT 114 artiklaan perustuvalla ehdotuksella pyritään puuttumaan tehokkaasti verkkopalvelujen käyttöön lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan tarkoituksiin. Se perustuu kahteen keskeiseen osaan. Ensinnäkin asianomaisilla verkkopalvelujen tarjoajilla, kuten säilytyspalvelujen tarjoajilla ja henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajilla, olisi velvollisuus tunnistaa lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistava tiedossa oleva ja uusi verkkovälitteinen kuvamateriaali, ilmoittaa siitä sekä estää pääsy siihen tai poistaa se palveluistaan. Lisäksi niillä olisi velvollisuus tunnistaa seksuaalisiin tarkoituksiin tapahtuva lapsen houkuttelu (ns. ”grooming”) ja ilmoittaa siitä. Toiseksi on tarkoitus perustaa uusi EU:n erillisvirasto (”EU-keskus”), jotta asetusehdotus voidaan panna täytäntöön kansallisista koordinoivista viranomaisista ja toimivaltaisista viranomaisista koostuvan verkoston kanssa. Kuten ehdotuksen perusteluissa todetaan, ehdotukseen sisältyvät toimenpiteet vaikuttaisivat verkkopalvelujen käyttäjien perusoikeuksien toteutumiseen.
3. Euroopan parlamentissa ehdotuksesta käytävistä neuvotteluista vastaa kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE). Se nimitti lokakuussa 2022 esittelijäksi Javier Zarzalejosin (EPP, ES). Euroopan parlamentin koordinaattorit pyysivät Euroopan parlamentin tutkimuspalvelua laatimaan vaikutustenarvioinnin, joka kattaa monenlaisia perusoikeuksiin ja suhteellisuuteen liittyviä kysymyksiä. LIBE-valiokunta ei ole vielä hyväksynyt mietintöään.
4. Euroopan tietosuojaneuvosto ja Euroopan tietosuojavaltuutettu antoivat heinäkuussa 2022 yhteisen lausunnon nro 4/2022. Ne totesivat launnossaan, että lapsiin kohdistuva seksuaaliväkivalta on erityisen vakava ja hirvittävä rikos, jonka torjunta on unionin tunnustama yleisen edun mukainen tavoite. Ne korostivat kuitenkin, että perusoikeuksien rajoitusten on oltava Euroopan unionin perusoikeuskirjan vaatimusten mukaisia. Ne katsoivat, että ehdotus herättää vakavaa huolta yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa koskeviin perusoikeuksiin puuttumisen oikeasuhteisuudesta ja näiden oikeuksien rajoittamisesta.
5. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea antoi ehdotuksesta lausuntonsa syyskuussa 2022. Se kannatti ehdotuksen periaatetta ja kehotti tekemään tekstiin parannuksia ja täsmentämään sitä kirjesalaisuuden ja yksityiselämän kunnioittamisen turvaamiseksi.

II KÄSITTELY NEUVOSTOSSA

6. Neuvostossa ehdotusta on käsitelty lainvalvontatyöryhmässä (poliisi). Lainvalvontatyöryhmä keskusteli ehdotuksesta kokouksissaan 5. ja 20. heinäkuuta, 6. ja 22. syyskuuta, 5. ja 19. lokakuuta sekä 3. ja 24. marraskuuta 2022. Koko ehdotus käytiin läpi näissä lainvalvontatyöryhmän kokouksissa. Puheenjohtajavaltio esitteli useita I–III lukujen tekstiin tehtyjä muutoksia, jotka koskivat kohdetta ja soveltamisalaa, määritelmiä, verkkopalvelujen tarjoajien velvoitteita sekä valvontaa, täytäntöönpanoa ja yhteistyötä.
7. Sisäministerien epävirallisessa kokouksessa ja COSIn epävirallisessa kokouksessa Prahassa heinäkuussa 2022 puheenjohtajavaltio sai yleisen poliittisen tuen ehdotukselle ennen työryhmätason teknistä tarkastelua. Puheenjohtajavaltio korosti, että ehdotus on teknologianeutraali ja ottaa huomioon tulevaisuuden vaatimukset ja että on löydettävä tasapaino yhtäältä lasten suojelun ja toisaalta verkkopalvelujen käyttäjien yksityisyyden suojan ja muiden perusoikeuksien suojelun välillä.
8. Puheenjohtajavaltio esitti merkittävän käsitteellisen muutoksen eri määräysten (lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan kuvamateriaalin tunnistamis-, poistamis- ja estomääräykset) antamisen osalta. Lisäksi otettiin käyttöön uusi hakutuloksista poistamista koskeva määräys. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voisivat nyt antaa poistamis-, estämis- ja hakutuloksista poistamismääräykset. Jäsenvaltion oikeusviranomaiset tai muut riippumattomat hallintoviranomaiset antaisivat ainoastaan tunnistamismääräykset, koska ne liittyvät läheisimmin asianomaisten verkkopalvelujen käyttäjien perusoikeuksiin puuttumiseen. Komission ehdotuksen mukaan oikeusviranomaiset tai muut riippumattomat hallintoviranomaiset antaisivat kaikki määräykset. Joustavuuden lisäämiseksi tämä toimivalta on nyt annettu toimivaltaisille viranomaisille poistamis-, estämis- ja hakutuloksista poistamismääräysten osalta. Ennen tarkasteluvaraumien poistamista vaikuttaa siltä, että suurin osa jäsenvaltioista voisi kannattaa tätä muutosta, koska se antaisi niille mahdollisuuden säilyttää lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjumista koskevat nykyiset järjestelmänsä ja rakenteensa.

9. Puheenjohtajavaltion pyynnöstä komissio laati kaksi asiakirjaa, joissa selvennetään jäsenvaltioiden esille ottamia aiheita ja vastataan niiden kysymyksiin. Ensimmäinen asiakirjoista³ sisältää kaavion lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan tunnistamisprosessista ja vertailevan analyysin asiaankuuluvasta lainsäädännöstä (lapsiin kohdistuva seksuaaliväkivalta, digipalvelusäädös, terroristinen verkkosisältö, yleinen tietosuoja-asetus ja väliaikainen asetus). Toisessa asiakirjassa⁴ hahmotellaan uuden EU-keskuksen, koordinoituvien viranomaisten ja Europolin välisiä suhteita.
10. Puheenjohtajavaltio järjesti myös kaksi työpajaa, joihin osallistuivat komissio ja jäsenvaltioiden asiantuntijoita ja joissa käsiteltiin tausta-asiakirjoja sekä jäsenvaltioiden kysymyksiä ja selvennyspyyntöjä. Ensimmäinen työpaja järjestettiin 29. syyskuuta, ja siinä käsiteltiin teknologioita, joiden avulla tunnistetaan lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistava tiedossa oleva ja uusi kuvamateriaali ja seksuaalisiin tarkoituksiin tapahtuva lapsen houkuttelu. Toisessa, 16. marraskuuta pidetyssä työpajassa käsiteltiin iän tarkistuksen välineitä. Työpajat tarjosivat jäsenvaltioille tilaisuuden syventää ehdotuksen kattamia aiheita, ja jäsenvaltioiden asiantuntijat ja tekniset asiantuntijat saivat mahdollisuuden keskustella kasvokkain. Jäsenvaltiot arvostivat suuresti työpajoja ja pitivät erityisen tärkeänä, että niissä selvennettiin joidenkin ehdotettujen säännösten käytännön toimivuutta ja vahvistettiin ehdotuksen tekninen toteutettavuus. Työpajojen perusteella vaikuttaa siltä, että verkkovälitteisen lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjunta on mahdollista. Olemassa olevilla teknologioilla voidaan tunnistaa lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavaa tiedossa olevaa ja uutta kuvamateriaalia. Seksuaalisiin tarkoituksiin tapahtuvan lapsen houkuttelun tunnistaminen on monimutkaisempaa, mutta tekniikka kehittyy jatkuvasti. Olemassa on myös teknisiä ratkaisuja verkkovälitteisen lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan tunnistamiseksi päästä päähän -salatuissa järjestelmissä, kuten käyttäjän puolella olevan sisällön havaitseminen ennen sen salausta. Toisessa, iän tarkistuksen välineitä käsitelleessä työpajassa esiteltiin erilaisia tekniikoita, joita yksityiset yritykset käyttävät verkkopalvelujen käyttäjien iän määrittämiseen, sekä kehitteillä olevia uusia teknologioita.

³ WK 10409/2022.

⁴ WK 13981/2022.

11. Tämän lisäksi puheenjohtajavaltio järjesti yhteistyössä Euroopan parlamentin ja komission kanssa tapahtuman, jossa esitettiin tšekkiläinen dokumenttielokuva ”Caught in the Net”. Ennen elokuvaa käytiin lapsen houkuttelua koskeva paneelikeskustelu, johon osallistuivat puheenjohtajavaltion edustajat ja elokuvan tuottaja. Avauspuheenvuoron piti Euroopan parlamentin jäsen Hilde Vautmans (Renew, BE). Puheenjohtajavaltio edusti neuvostoa myös useissa konferensseissa, joissa käsiteltiin verkkovälitteisen lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjumista. Näitä olivat vuoden 2022 Child Safety Online -konferenssi ja Euroopan parlamentin ensimmäisen teknologiatietoisuusviikon aikana pidetty korkean tason tapahtuma, jonka aiheena oli teknologian hyödyntäminen lasten turvallisuuden varmistamiseksi verkossa.
12. Ehdotusta käsitellään edelleen lainvalvontatyöryhmässä, mutta jo nyt on havaittu useita keskeisiä kysymyksiä, joista on keskusteltava edelleen:

I luku / Yleiset säännökset – Kohde, soveltamisala ja määritelmät

Useat ehdotuksessa käytetyt käsitteet on määritelty eri tavoin kuin muussa asiaan liittyvässä EU:n lainsäädännössä, kuten digipalvelusäädöksessä tai asetuksessa terroristisesta verkkosisällöstä. Sen vuoksi oli tarpeen yhdenmukaistaa joitakin näistä määritelmistä, jotta voitiin varmistaa eri säädösten välinen johdonmukaisuus ja oikeusvarmuus. Tässä yhteydessä komissio selvensi, että ehdotus on erityissäädös suhteessa digipalvelusäädökseen.

Myös joitakin muita käsitteitä voi olla tarpeen määritellä ehdotettujen säännösten yhdenmukaisen tulkinnan helpottamiseksi.

Tärkeä keskustelu käytiin lapsikäyttäjän käsitteestä, joka liittyy lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta annetun direktiivin 2011/93/EU mukaiseen seksuaalisiin tarkoituksiin tapahtuvaa lapsen houkuttelua koskevaan rikokseen. Koska kyseinen direktiivi on parhaillaan komission muutettavana, direktiivissä oleva seksuaalisen suojaikärajan määritelmä on otettava huomioon määriteltäessä lapsikäyttäjän käsitettä ehdotetussa asetuksessa.

Toinen tärkeä muutos I lukuun oli hakukoneiden määritelmän lisääminen sen johdosta, että II lukuun lisättiin hakutuloksista poistamista koskevat velvoitteet.

II luku / Asiaankuuluvien tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajien velvoitteet verkkovälitteisen lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi

Kun verkkopalvelujen tarjoajille annetaan yksittäisiä määräyksiä, erityistä huomiota olisi kiinnitettävä tarpeeseen suojella lapsia sekä verkkopalvelujen käyttäjien yksityisyyttä ja muita perusoikeuksia. Mielessä on pidettävä myös lainvalvontaviranomaisten työskentely.

Puheenjohtajavaltio ehdotti tekstin rakenteen yksinkertaistamista siten, että ainoastaan tunnistamismääräykset antaa oikeusviranomainen tai muu riippumaton hallintoviranomainen, kun taas toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet antaa poistamis-, estämis- ja hakutuloksista poistamismääräyksiä.

Jäsenvaltiot suhtautuivat yleisesti ottaen myönteisesti poistamis- ja estämismääräysten antamista koskevaan muutokseen ja hakutuloksista poistamista koskevan määräystyyppin lisäämiseen. Näistä kysymyksistä on kuitenkin vielä keskusteltava teknisellä tasolla, koska useat jäsenvaltiot pitävät edelleen yksityisyyden suojaan ja muihin perusoikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia hyvin huolestuttavina. Useat jäsenvaltiot ovat myös korostaneet tunnistamismääräysten antamisen menettelyn olevan monimutkainen ja aikaavievä.

Lainvalvontatyöryhmän kokouksessa 19. lokakuuta neuvoston oikeudellinen yksikkö ilmoitti antavansa kirjallisen lausunnon tunnistamismääräysten oikeasuhteisuudesta.

III luku / Valvonta, täytäntöönpano ja yhteistyö – Lapsiin kohdistuvaan seksuaaliväkivaltaan liittyviä kysymyksiä koordinoivat viranomaiset

Puheenjohtajavaltio esitti tätä lukua varten kaksi kompromissitekstiä, joissa käsiteltiin riippumattomuutta koskevia vaatimuksia, joita koordinoitavien viranomaisten on noudatettava. Useat jäsenvaltiot esittivät tarkasteluvarauksen tähän lukuun, koska sen säännöksillä voi olla merkittävä vaikutus nykyisiin kansallisiin rakenteisiin. He totesivat, että kompromissiteksteissä mentiin oikeaan suuntaan, koska niissä lisättiin jäsenvaltioiden joustovaraa.

Jäsenvaltioiden mielestä on erityisen haastavaa löytää tehokkaita ratkaisuja terroristista verkkosisältöä koskevan asetuksen, digipalvelusäädöksen ja tämän ehdotuksen mukaisten koordinoituvien viranomaisten perustamiseen samanaikaisesti noudattaen näiden säädösten vaatimuksia.

Keskustelussa käsiteltiin laajasti kysymystä siitä, että koordinoituvien viranomaisten olisi tunnistettava verkkovälitteinen lapsiin kohdistuva seksuaaliväkivalta ja toimitettava se EU-keskukselle oikeusviranomaisten tai muiden riippumattomien viranomaisten suorittaman huolellisen arvioinnin jälkeen. Useat jäsenvaltiot huomauttivat, että menettely voi johtaa viivästyksiin ja riskinä on resurssien ja asiantuntemuksen puute.

IV luku / Lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan EU-torjuntakeskus ja yhteistyö Europolin kanssa

Kuten edellä todettiin, komissio ehdotti uuden EU:n viraston perustamista Haagiin, koska Europolin kanssa on tehtävä tiivistä yhteistyötä. EU-keskus ja Europol voisivat jakaa osan hallinnollisista kuluista, kuten henkilöstö-, kirjanpito- ja tietotekniikkakuluista. Komission esittämä ehdotus ei vaikuttaisi Europolin päätehtäviin ja toimivaltuuksiin lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjunnan alalla.

Koko luvusta esitettiin yleisiä tarkasteluvarauksia ja EU-keskuksen kotipaikan sijainnista esitettiin osittaisia tarkasteluvarauksia. Jäsenvaltioiden IV luvusta esittämät yleisimmät huolenaiheet ja kysymykset koskivat talousarviota, riskiä päällekkäisyydestä Europolin tehtävien kanssa, riskiä siitä, että Europol ja EU-keskus joutuvat kilpailemaan lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan alan asiantuntijoista, sitä, ettei vihjelinjojen roolia ole tunnustettu lapsiin kohdistuvasta seksuaaliväkivallasta tehtävien ilmoitusten käsittelyssä, tietosuojakysymyksiä EU-keskuksen suorittamassa lapsiin kohdistuvasta seksuaaliväkivallasta tehtävien ilmoitusten käsittelyssä, menettelyä, jossa EU-keskus ilmoittaa verkkovälitteisen lapsiin kohdistuvasta seksuaaliväkivallasta Europolille ja lainvalvontaviranomaisille, ilmoitustietokannan perustamista EU-keskukseen sekä verkkovälitteisen lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan indikaattoreita koskevien tietokantojen luomista.

V luku / Tietojen kerääminen ja läpinäkyvyysraportointi

Valtuuskunnat suhtautuivat erittäin varauksellisesti tiedonkeruuta ja raportointia koskeviin säännöksiin, joita ne pitivät lainvalvontaviranomaisten kannalta liian raskaina. Ne huomauttivat, että on jatkettava keskusteluja siitä, toimitetaanko EU-keskukselle tietoja meneillään olevista rikosoikeudellisista menettelyistä. Jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet, että henkilötiedot on suojattava ja että kerättäviä ja jaettavia tietoja on rajoitettava.

VI luku – Loppusäännökset

Useat valtuuskunnat pyysivät soveltamispäivän lykkäämistä ja väliaikaisen asetuksen (EU) 2021/1232 kumoamista myöhemmässä vaiheessa, jotta vältetään katkos väliaikaiseen asetukseen ja asetusehdotukseen perustuvan tunnistamisen välillä.

Parhaassa tapauksessa molemmat asetukset olisivat voimassa jonkin aikaa päällekkäin, jotta katkos vältetään.

III LOPUKSI

13. Puheenjohtajavaltio aikoo tehdä tiivistä yhteistyötä tulevan puheenjohtajavaltion kanssa helpottaakseen lainvalvontatyöryhmässä käytävien keskustelujen jatkamista ja varmistaakseen asian sujuvan edistymisen neuvostossa.
14. Edellä esitetyn perusteella pysyvien edustajien komiteaa ja neuvostoa pyydetään panemaan merkille edistymisen asetusehdotuksen tarkastelussa.