

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 eduskuntaan perustuslain 96 §:n mukaisen kirjelmän Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä (Jatkokirjelmä UJ 2/2025 vp – U 69/2022 vp).

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 20/2025 vp
- hallintovaliokunta HaVL 10/2025 vp
- liikenne- ja viestintävaliokunta LiVL 4/2025 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Pekka Vasara, sisäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- liikenne- ja viestintäministeriö
- tietosuojavaltuutetun toimisto
- Digirauha ry
- FiCom ry
- Pelastakaa Lapset ry
- Teknologiateollisuus ry edustaen myös Finnish Information Security Cluster - Kyberala ry:tä

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2025 vp

Viitetiedot

Suuri valiokunta on ottanut asiaan aikaisemmin kantaa seuraavasti: SuVEK 135/2022 vp (SuVP 57/2022 vp, 9.11.2022, 4 §), SuVL 7/2023 vp, SuVL 10/2024 vp ja SuVEK 101/2024 vp (SuVP 59/2024 vp, 4.12.2024, 15 §).

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Euroopan komissio antoi 11.5.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi (jatkossa CSAM-asetusehdotus, COM (2022) 209 final). CSAM-asetusehdotuksen käsittely aloitettiin Tšekin EU-puheenjohtajuuskaudella 2022. EU-puheenjohtajavaltio Unkari tavoitteli joulukuussa 2024 ehdotuksesta tuloksetta yleisnäkemyksiä. Asetusehdotusta koskevissa neuvotteluissa keskeisimmät haasteet ovat liittyneet tunnistamismääräystä koskevaan sääntelyyn, jonka nojalla säilytyspalvelun ja henkilöiden välisen viestintäpalvelun tarjoajia olisi voitu viranomaismääräyksellä velvoittaa tunnistamaan lapsiin kohdistuvaa seksuaalista väkivaltaa esittävää materiaalia (Child Sexual Abuse-materiaali, jatkossa CSA-materiaalia) sekä lasten houkuttelemista seksuaalisiin tarkoituksiin (jatkossa grooming) alustoillaan ja ilmoittamaan siitä viranomaisille, ja erityisesti tunnistamismääräyksen suhteeseen luottamuksellisen viestinnän suojaan sekä viestinnän salaukseen.

Unkari tavoitteli asiassa neuvoston yleisnäkemyksiä 12.–13.12.2024, mutta sen laatima kompromissiteksti ei saavuttanut riittävää jäsenvaltioiden määränemmistöä tuekseen. Neuvotteluja on jatkettu EU-puheenjohtajavaltio Puolan johdolla. Puolan kompromissiesityksessä asetuksen soveltamisalasta on poistettu kokonaan tunnistamismääräys ja siihen suoraan kytkeytyvät artikkelit. Tekstistä on poistettu aiempaan ehdotukseen sisällytetty tekninen toiminto, jolla laitonta sisältöä olisi voitu tunnistaa salattua ympäristöä käyttävissä palveluissa hash-lukuja vertaamalla ennen viestin salaamista lähettämistä varten. Ehdotukseen on sisällytetty lauseke, jonka perusteella komissiota kehoitetaan arvioimaan kolmen vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta, olisiko velvoittavalle tunnistamismääräykselle olemassa teknologiset ja oikeudelliset edellytykset.

Tunnistamismääräyksen sijaan ehdotetaan, että asetuksella vakiinnutettaisiin tilapäisen poikkeusasetuksen (asetus (EU) 2021/1232 tilapäisestä poikkeuksesta direktiivin 2002/58/EY tiettyihin säännöksiin) nojalla sovellettu menettely, joka mahdollistaa sen, että numeroista riippumattomat henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajat voivat käyttää erityisiä teknologioita henkilötietojen ja muiden tietojen käsittelyyn siinä laajuudessa, kuin on ehdottoman välttämätöntä niiden palveluissa välitetyn CSA-materiaalin tai siellä tapahtuvan groomingin havaitsemiseksi ja siitä ilmoittamiseksi ja kyseisen materiaalin poistamiseksi. Kompromissitekstin pohjalta olisi mahdollista tunnistaa jo tunnettua ja uutta CSA-materiaalia sekä groomingia. Tilapäisen poikkeusasetuksen tapaan puheenjohtajan ehdottamassa mallissa sähköisen viestinnän käsittely tapahtuisi teknologisin menetelmin ja sen olisi täytettävä asetusehdotuksessa määritellyt varsin tiukat ehdot suhteellisuudesta ja välttämättömyydestä.

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2025 vp

Käsittelyyn käytettävien teknologioiden olisi oltava mahdollisimman vähän yksityisyyteen puuttuvia alan viimeisimmän kehityksen mukaisesti. Tekstin käsittelyn osalta edellytyksenä on, että teknologialla ei tule voida päätellä viestinnän sisältöä vaan käsittelyn tarkoituksena tulisi olla sellaisten toimintamallien tunnistaminen, jotka viittaavat mahdolliseen lasten hyväksikäyttöön. Kyse olisi viestintäpalvelun tarjoajille vapaaehtoisesta toiminnasta.

Kompromissiehdotuksessa säädettäisiin tilapäistä poikkeusasetusta tarkemmin yritysten vapaaehtoisista toimista CSA-materiaalin tunnistamiseksi. Esimerkiksi seuraavia suojakeinoja olisi sisällytetty mukaan: palveluntarjoajien olisi varmistettava, etteivät heidän vapaaehtoiset CSA-materiaalin tunnistustoimenpiteensä luo hallitsemattomia riskejä kyberturvallisuudelle, ja palveluntarjoajien olisi pidettävä yksityiskohtaisia lokitietoja toiminnoistaan sisäistä ja ulkoista tarkastelua varten sekä mahdollista rikosoikeudellista menettelyä varten. Kompromissiehdotuksen mukaan asetuksella ei kielletä, kierretä tai muutoin heikennetä kyberturvallisuustoimenpiteitä.

Kompromissiehdotuksessa palveluntarjoajia ei veloitettaisi toimeenpanemaan CSA-materiaalin levittämiseen liittyviä riskejä lieventäviä toimenpiteitä. Sen sijaan viranomaiset voisivat suositella palveluntarjoajalle, jonka palveluun on tunnistettu liittyvän korkea riski CSA-materiaalin leviämiseen tai groomingiin, tiettyjen riskiä vähentävien toimenpiteiden käyttöönottoa.

Kompromissitekstissä on mukana riskiluokittelujärjestelmä, joka pohjaisi viranomaisille välitettävään itsearviointiin. Palveluntarjoajia koskevat riskinarviointi- tai ennaltaehkäisy menetelmät tulisi toteuttaa vain suosituspohjaisesti eikä velvoittavina toimina. Ehdotuksen mukaan korkean riskin palveluntarjoajilla olisi velvollisuus tarjota tehokkaita vaihtoehtoisia ilmoitusmekanismeja palvelun käyttäjille CSA-materiaaliin kytkeytyvissä tapauksissa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjumista ensisijaisen tärkeänä ja katsoo, että tavoitteeseen tulee pyrkiä keinoilla, jotka ovat tehokkaita ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Viestinnän luottamuksellisuuden suojaan ja muihin perusoikeuksiin puuttumisen tulee rajoittua vain välttämättömään, ja sen tulee olla oikeasuhtaista. Säätelyn ei tule johtaa laajaan ja yksilöimättömään viestinnän sisällön tunnistamiseen.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus on kehittynyt monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen suuntaan. On hyvä, että aiempien kompromissiesitysten kaltaisesta tunnistamismääräyksestä on luovuttu.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana ehdotusta, jolla asetuksessa vakiinnutettaisiin numeroista riippumattomien viestintäpalvelun tarjoajien vapaaehtoista tunnistamista koskeva tällä hetkellä tilapäinen sääntely palveluissa välitetyn CSA-materiaalin tai siellä tapahtuvan groomingin havaitsemiseksi ja siitä ilmoittamiseksi ja kyseisen materiaalin poistamiseksi.

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2025 vp

Jatkovalmistelussa on edelleen varmistettava, että vapaaehtoiselle tunnistamiselle asetetaan riittävät suojakeinot väärinkäytöksiä vastaan. Ehdotettujen keinojen on oltava toteutettavissa ja tehokkaita, ja sääntelyn tulee olla mahdollisimman teknologianeutraalia, jotta varmistetaan ehdotuksen tulevaisuuskestävyys.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että asetusehdotuksesta ei seuraa velvoitteita, jotka voivat tosiasiallisesti johtaa viestinnän päästä päähän -salauksen käytön tarkoituksen kiertämiseen. Valtioneuvosto pitää edelleen tärkeänä sitä, että sääntelyn tulee olla EU:n tietosuojalainsäädännön mukaista.

Valtioneuvosto muodostaa asiassa lopullisen kantansa kokonaisarviointiin pohjalta. Valtioneuvosto painottaa lapsen oikeuksien merkitystä, kun punnitaan ehdotuksen eri artiklojen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tavoitteista

(1) Suuri valiokunta toistaa lausunnoissaan SuVL 10/2024 vp ja SuVL 7/2023 vp esittämänsä kannan siitä, että asetusehdotuksella on erittäin painava ja kannatettava tavoite ennaltaehkäistä ja torjua lapsiin kohdistuvaa verkkovälitteistä seksuaaliväkivaltaa EU-tason toimin. Tämä tavoite on yhteydessä useisiin perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin perus- ja ihmisoikeussopimuksiin, jotka velvoittavat ryhtymään tehokkaisiin toimiin lasten suojaamiseksi väkivallalta.

(2) Perustuslakivaliokunnan (PeVL 20/2025 vp), liikenne- ja viestintävaliokunnan (LiVL 4/2025 vp) ja hallintovaliokunnan (HaVL 10/2025 vp) lausunnoissa esitettyihin näkemyksiin viitaten suuri valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että EU-tasolla saadaan aikaan selkeä oikeudellinen kehys, jolla tehostetaan lapsiin kohdistuvan verkkovälitteisen seksuaalisen hyväksikäytön havaitsemista, siitä ilmoittamista ja sen poistamista EU:ssa.

Kompromissiehdotuksen arviointi

(3) Suuri valiokunta piti lausunnossaan SuVL 10/2024 vp (kappale 11) syksyn 2024 EU-puheenjohtajavaltio Unkarin kompromissiehdotuksen keskeisenä ongelmana ehdotettua tunnistamismääräystä koskevaa sääntelyä, jonka nojalla verkkopalveluntarjoajia olisi ollut veloitettu tunnistamaan ja torjumaan CSA-materiaalia. Suuri valiokunta katsoi, että ehdotetun kaltainen malli olisi johtanut viestinnän massavalvontaan ja merkinnyt heikennystä viestinnän luottamuksellisuuden suojan sääntelyyn EU-tasolla. Malli olisi tosiasiallisesti kiertänyt päästä päähän -salauksen käytön tarkoituksen, koska CSA-materiaaliin kohdistuva valvonta olisi toteutettu teknisesti edellyttämällä päästä päähän -salausta käyttäviä viestintäpalveluita mahdollistamaan välitettävien viestien tekninen tunnistaminen jo viestijän päätelaitteessa ennen viestin sisällön salautumista.

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2025 vp

(4) Suuren valiokunnan saaman selvityksen mukaan EU-puheenjohtajavaltio Puolan laatimassa kompromissiesityksessä tunnistamismääräystä koskeneet säännökset on poistettu. Sen sijaan kompromissiesityksessä esitetään, että asetuksessa vakiinnutettaisiin tilapäisen poikkeusasetuksen (EU) 2021/1232 numeroista riippumattomien viestintäpalvelujen tarjoajien vapaaehtoista tunnistamista koskeva sääntely palveluissa välitetyn CSA-materiaalin tai siellä tapahtuvan groomingin havaitsemiseksi ja siitä ilmoittamiseksi ja kyseisen materiaalin poistamiseksi. Tuomalla tilapäisen poikkeusasetuksen menettely pysyvän EU-sääntelyn piiriin palveluntarjoajat voisivat jatkaa omalla päätöksellään viestien tunnistamista ja siitä raportointia omissa palveluissaan.

(5) Valtioneuvoston tavoin suuri valiokunta katsoo, että asetusehdotus on kehittynyt monelta osin suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 10/2024 vp asetettujen neuvottelutavoitteiden mukaisesti. Hallintovaliokunnan tavoin suuri valiokunta katsoo, että kompromissiehdotus sisältää lukuisia velvollisuuksia, jotka parantavat lasten suojaamista verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta, kuten velvollisuus riskien arviointiin ja lieventämiseen sekä mahdollisuus antaa esto- ja poistamismääräyksiä.

(6) Suuri valiokunta pitää myönteisenä, että tunnistamismääräystä koskeva sääntely on poistettu asetusehdotuksesta. Kuten liikenne- ja viestintävaliokunta toteaa, tästä seuraa, ettei asetusehdotuksessa enää tunnistamismääräyksen kautta tosiasiallisesti aseteta velvoitetta purkaa viestinnän päästä päähän -salausta tai rajoiteta sen käyttöä, eikä sen soveltaminen myöskään johda laajaan ja yksilöimättömään viestinnän sisällön tarkkailuun ja tunnistamiseen viranomaisen toimesta.

(7) Suuri valiokunta pitää 8—9 kappaleissa esitetyin reunaehdoin lähtökohtaisesti kannatettavana kompromissiehdotuksen mallia tuoda tilapäisen poikkeusasetuksen menettelyjä pysyvän EU-sääntelyn piiriin. Hallintovaliokunnan mukaan pelkästään viranomaisten toimenpiteillä ei voida tehokkaasti puuttua ilmiöön, vaan on tärkeää, että palveluntarjoajat voivat omilla vapaaehtoisilla toimenpiteillään vaikuttaa siihen, että palveluiden käyttäminen on turvallista ja rikoksia voidaan ehkäistä niiden ylläpitämällä alustoilla.

(8) Suuren valiokunnan saaman selvityksen mukaan asetusehdotusta koskevia neuvotteluja ei saada päätökseen Puolan EU-puheenjohtajuuskaudella, vaan neuvottelut jatkuvat syksyllä 2025 Tanskan johdolla. Liikenne- ja viestintävaliokunnan ja hallintovaliokunnan lausuntoihin viitaten suuri valiokunta katsoo, että jatkoneuvotteluissa on varmistettava, ettei myöskään vapaaehtoista tunnistamista koskeva sääntely tai neuvottelujen kuluessa syntyvät mahdolliset muut ratkaisut tosiasiallisesti johda laajaan ja yksilöimättömään viestinnän sisältöön puuttumiseen, heikennä sähköisen viestinnän tietosuojaa tai kyberturvallisuutta tai haittaa vahvan salauksen käyttämistä. Neuvottelujen lopputuloksena syntyvän sääntelyn tulee myös olla kaikilta osin yhteensopiva EU:n yleisen tietosuojalainsäädännön kanssa ja pantavissa täytäntöön nykyteknologialla mahdollisimman teknologianeutraalisti.

(9) Jatkoneuvottelujen kannalta suuri valiokunta kiinnittää valtioneuvoston erityistä huomiota perustuslakivaliokunnan asiasta antamiin valtiosääntöoikeudellisiin näkemyksiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteluihin viitaten suuri valiokunta toteaa, että jatkoneuvotteluissa on varmistettava, että rikostorjunnan tarpeita varten luotavat menettelyt ja

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2025 vp

sääntely täyttävät yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja ovat muutoinkin ongelmattomia luottamuksellisen viestin suojan ja muiden perusoikeuksien näkökulmasta. Viestinnän luottamuksellisuuden suojaan ja muihin perusoikeuksiin puuttuminen tulee rajoittua vain välttämättömään, ja sen tulee olla oikeasuhtaista. Jatkovalmisteluissa on erityisesti varmistettava, ettei ehdotus muodostu ongelmalliseksi perustuslain 10 §:n 4 momentin kanssa. Perustuslakivaliokunnan mukaan tunnistamisen vapaaehtoisuus ei yksinään voi perustella etäänymistä siitä perustuslain 10 §:n 4 momenttiin liittyvästä vaatimuksesta, jonka mukaan rikosperusteinen puuttuminen luottamuksellisen viestin salaisuuteen edellyttää konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. (PeVL 20/2025 vp, 11 ja 13 kappaleet).

Lopuksi

(10) Suuri valiokunta toistaa kantansa (SuVL 10/2024 vp, kappale 12) siitä, että valtioneuvoston tulee aktiivisesti edistää EU-tasolla sellaista oikeudellista sääntelyä, jolla voidaan saavuttaa nyt käsittelyssä olevan ehdotuksen tavoitteet ennaltaehkäistä ja torjua lapsiin kohdistuvaa verkkovälitteistä seksuaaliväkivaltaa. Kuten hallintovaliokunta huomauttaa, tämä on erityisen tärkeää nykytilanteessa, jossa lapsiin kohdistuva seksuaalinen väkivalta on siirtynyt enenevässä määrin ja monimuotoisin tavoin tietoverkkojen avustuksella tehtäväksi.

(11) Suuri valiokunta painottaa, että EU-toimien lisäksi ehdotuksella tavoiteltavia päämääriä on edistettävä tehokkaasti myös kansallisin toimin ja kansainvälisen yhteistyön kautta (SuVL 10/2024 vp, kappale 12, SuVL 7/2023 vp, kappale 11). Asiantuntijakuulemisissa on korostettu, että lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjunnan tulee olla kokonaisvaltaista ja perustua lasten välittömästi uhriksi joutumisen estämiseen, ei pelkästään sitä kuvaavan materiaalin tai sen jakelun poistamiseen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto SuVL 4/2025 vp

Helsingissä 4.6.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Saara-Sofia Sirén kok

1. varapuheenjohtaja Laura Huhtasaari ps

2. varapuheenjohtaja Miapetra Kumpula-Natri sd

jäsen Sanna Antikainen ps

jäsen Heikki Autto kok

jäsen Juho Eerola ps

jäsen Ritva Elomaa ps

jäsen Timo Harakka sd

jäsen Ville Kaunisto kok

jäsen Teemu Keskinen ps

jäsen Mai Kivelä vas

jäsen Jani Kokko sd

jäsen Mika Lintilä kesk

jäsen Helena Marttila sd

jäsen Matias Mäkinen sd

jäsen Susanne Päivärinta kok

jäsen Onni Rostila ps

jäsen Sari Tanus kd

jäsen Eerikki Viljanen kesk

jäsen Sinuhe Wallinheimo kok

varajäsen Aleks Jäntti kok

varajäsen Anders Norrback r

varajäsen Martin Paasi kok

varajäsen Mika Poutala kd

varajäsen Mika Riipi kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto