

Hallintovaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä (COM(2022) 209 final) (U 69/2022 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 2/2025 vp - U 69/2022 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Pekka Vasara, sisäministeriö
- IT-erityisasiantuntija Lauri Karppinen, tietosuojavaltuutetun toimisto
- rikoskomisario Jyri Hiltunen, keskusrikospoliisi
- toimitusjohtaja Peter Sund, Finnish Information Security Cluster - Kyberala ry
- asiantuntija Emma Pösö, Pelastakaa Lapset ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- lapsiasiavaltuutetun toimisto
- oikeusministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Syyttäjälaitos
- Poliisihallitus
- Liikenne- ja viestintävirasto, Kyberturvallisuuskeskus
- FiCom ry

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnot HaVL 27/2022 vp, HaVL 8/2023 vp ja HaVL 19/2024 vp.

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2025 vp

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 11.5.2022 antanut ehdotuksen asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi (COM(2022) 209 final). Ehdotuksen tavoitteena on muodostaa selkeä ja sitova oikeudellinen kehys, jonka avulla voidaan torjua ja ennaltaehkäistä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa. Ehdotuksella pyritään myös luomaan vahvat suojatoimet, jotta palveluntarjoajat saavat oikeusvarmuuden ja perusoikeuksien kunnioittaminen voidaan varmistaa kaikkien osapuolten osalta.

Asetusehdotuksen käsittely on aloitettu Tšekin puheenjohtajuuskaudella vuonna 2022. Neuvoston yleisnäkemyistä on tavoiteltu viimeksi Unkarin puheenjohtajuuskaudella vuonna 2024. Jatkokirjelmässä selostetaan tämänhetkisen puheenjohtajavaltio Puolan kompromissiehdotuksen sisältöä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia, U 69/2022 vp:n yhteydessä muodostettuja, kantojaan seuraavasti osallistuaan asetusehdotuksen käsittelyyn neuvostossa.

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. Sääntelyn 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 esitysten kaltaisesta tunnistamismääräyksestä on luovuttu.

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

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2025 vp

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

CSAM-asetusehdotuksen (Child Sexual Abuse Material, COM(2022) 209 final) tavoitteena on muodostaa selkeä ja sitova oikeudellinen kehys, jonka avulla voidaan torjua ja ennaltaehkäistä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa. Asetusehdotuksella pyritään tehostamaan verkkovälitteisen lapsiin kohdistuvan seksuaalisen hyväksikäytön havaitsemista, siitä ilmoittamista ja sen poistamista kaikkialla EU:ssa. Hallintovaliokunta pitää asetusehdotuksen tavoitteita erittäin tärkeinä. Valiokunta korostaa ilmiön tehokkaan ennaltaehkäisyn ja torjunnan keskeistä merkitystä sekä painottaa erityisesti lapsen edun toteutumista sääntelykokonaisuudessa.

Hallintovaliokunta on antanut asiassa aiemmin kolme lausuntoa (HaVL 27/2022 vp, HaVL 8/2023 vp ja HaVL 19/2024 vp). Valiokunta viittaa erityisesti tuoreimpaan lausuntoonsa (HaVL 19/2024 vp), jossa valiokunta on perusteellisesti arvioinut tuolloisen puheenjohtajavaltion kompromissiehdotusta. Hallintovaliokunta ei ole mainitussa lausunnossaan valtioneuvoston kannasta poiketen tukenut kompromissiehdotuksen hyväksymistä siltä osin kuin on kyse asetusehdotuksen tunnistamismääräystä koskevasta sääntelystä. Muilta osin valiokunta on yhtynyt asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen lausunnossa esitettyjä näkökohtia.

Hallintovaliokunta tarkastelee tässä lausunnossa asetusehdotukseen tehtyjä muutoksia oman toimialansa näkökulmasta. Keskeistä on, voidaanko asetusehdotuksen erittäin tärkeät tavoitteet lasten suojelemisesta lisääntyvältä verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta toteuttaa asetusehdotuksen mukaisilla keinoilla riittävän tehokkaasti ja oikeasuhtaisesti.

Tunnistamismääräystä koskevan sääntelyn poistaminen

Asetusehdotuksen keskeisimmät haasteet ovat liittyneet tunnistamismääräykseen (artikla 7), jonka nojalla sääntelyn soveltamisalaan kuuluvia palveluntarjoajia (säilytyspalvelun ja henkilöiden välisen viestintäpalvelun tarjoajat) voitaisiin viranomaismääräyksellä velvoittaa tunnistamaan lapsiin kohdistuvaa seksuaalista väkivaltaa esittävää materiaalia sekä lasten houkuttelemista seksuaalisiin tarkoituksiin (ns. grooming) alustoillaan ja ilmoittamaan siitä viranomaisille, ja erityisesti tunnistamismääräyksen suhteeseen luottamuksellisen viestinnän suojaan sekä viestinnän salaukseen.

Valiokunta huomauttaa tässäkin yhteydessä, että asetusehdotus sisältää runsaasti muutakin sääntelyä kuin mahdollisuuden tunnistamismääräyksen antamiseen. Viranomaiset voivat antaa palveluntarjoajille esimerkiksi poistamis- ja estomääräyksiä. Lisäksi palveluntarjoajat veloitetaan arvioimaan palveluihinsa liittyviä riskejä ja toteuttamaan riskejä lieventäviä toimenpiteitä sekä raportoimaan havaitsemistaan riskeistä. Asetusehdotuksen teksteihin on yli kahden vuoden neuvot-

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2025 vp

telujen aikana tehty merkittävä määrä muutoksia. Valiokunnan käsityksen mukaan tähän asetu-
sehdotuksen muuhun sääntelyyn ei ole neuvotteluissa liittynyt suurempia erimielisyyksiä.

Puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksessa tunnistamismääräys ja siihen suoraan kytkeyty-
vät artiklat (7—11 artikla) on poistettu kokonaan asetusehdotuksesta. Ehdotuksesta on poistettu
esimerkiksi tekstit teknisestä toiminnosta, jolla laitonta sisältöä olisi voitu tunnistaa salattua ym-
päristöä käyttävissä palveluissa vertaamalla ns. hash-lukuja, mikä olisi ollut yksi mahdollinen
tapa toteuttaa tunnistamismääräys teknisesti päästä päähän salattua viestintää käyttävissä palve-
luissa. Saadun selvityksen mukaan asetusehdotuksesta ei nykyisessä muodossaan seuraa velvoite-
teita, jotka voivat tosiasiaa johtaa viestinnän päästä päähän -salauksen käytön tarkoituksen kier-
tämiseen.

Aiempaa kompromissiehdotusta käsiteltäessä on kiinnitetty ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuus-
den arvioinnin kannalta huomiota siihen, että tunnistamismääräyksen soveltamisalaa ei ollut raj-
attu tiettyihin henkilöihin, vaan luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitus olisi kohdistunut
kaikkiin viestintäpalveluiden käyttäjiin riippumatta siitä, onko heillä mitään yhteyttä rikolliseen
tekoon. Sääntelyn soveltaminen olisi näin ollen saattanut muodostua varsin laajaksi ja yksilöi-
mättömäksi. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan
puuttuminen on mahdollisimman kohdennettua. Hallintovaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin
hyvänä, että aiempien esitysten kaltaisesta tunnistamismääräyksestä on nyt luovuttu.

Valiokunta on aiemmin todennut tunnistamismääräyksen olevan olennainen osa ehdotettua sään-
telyä ja tuonut esiin, että neuvotteluissa on edelleen pyrittävä löytämään myös tältä osin toimiva
ja riittävän tehokas ratkaisu. Valiokunta pitää tästä näkökulmasta perusteltuna, että kompromis-
siehdotukseen sisältyy lauseke, jonka perusteella komissiota kehoitetaan arvioimaan kolmen vuo-
den kuluessa asetuksen voimaantulosta, olisiko velvoittavalle tunnistamismääräykselle olemassa
teknologiset ja oikeudelliset edellytykset (85 artikla). Hallintovaliokunta toteaa, että sääntelyn tu-
lee olla mahdollisimman teknologianeutraalia. Valiokunta pitää selvänä, että sääntelyn on oltava
EU:n tietosuojalainsäädännön mukaista.

Vapaaehtoista tunnistamista koskevan sääntelyn vakiinnuttaminen

Asetusehdotuksessa tarkoitettua materiaalin torjunta perustuu nykyisin sähköisten viestintäpalve-
lujen tarjoajien vapaaehtoiseen tunnistamis- ja ilmoittamiskäytänteisiin. Vapaaehtoisuuteen pe-
rustuvan väliaikaisen sääntelyn on alun perin ollut tarkoitus olla voimassa elokuuhun 2024, mut-
ta sen soveltamista on jatkettu 3.4.2026 asti¹. Kompromissiehdotuksen mukaan CSAM-asetuk-
sella vakiinnutetaan tilapäisen poikkeusasetuksen nojalla sovellettu menettely, joka mahdollistaa
sen, että numeroista riippumattomat henkilöiden välisten viestintäpalvelujen (esim. Facebook
Messenger) tarjoajat voivat käyttää erityisiä teknologioita henkilötietojen ja muiden tietojen kä-
sittelyyn siinä laajuudessa kuin on ehdottoman välttämätöntä niiden palveluissa välitetyn CSA-
materiaalin tai palveluissa tapahtuvan groomingin havaitsemiseksi ja siitä ilmoittamiseksi sekä
kyseisen materiaalin poistamiseksi.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1232 tilapäisestä poikkeuksesta direktiivin 2002/
58/EY tiettyihin säännöksiin siltä osin kuin on kyse teknologioista, joita numeroista riippumattomien hen-
kilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajat käyttävät henkilötietojen ja muiden tietojen käsittelyyn ver-
kossa tapahtuvan lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjumiseksi

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2025 vp

Komission mukaan palveluntarjoajien vapaaehtoisuuteen perustuva toimintamalli ei ole osoittautunut toimivaksi, sillä vaikka osa palveluntarjoajista on ilmoittanut materiaalista aktiivisesti ja poistanut sitä alustoiltaan, osa ei ole ryhtynyt lainkaan toimenpiteisiin. Valiokunnan saamasta selvityksestä ilmenee, että lainvalvontaviranomaiset, kuten Suomen poliisi, ovat saaneet tilapäisen poikkeusasetuksen voimaantulon jälkeen suurilta internetin palveluntarjoajilta ilmoituksia lapsiin kohdistuvan seksuaalisen väkivallan aineiston levittämisestä, lapsiin kohdistuvasta seksuaaliväkivallasta tai sellaiseen houkuttelusta. Nämä ilmoitukset ovat poliisin operatiivisen toiminnan kannalta erittäin tärkeitä. Palveluntarjoajilta saatavat ilmoitukset mahdollistavat tiedon saamisen sellaisista rikosepäilyistä, jotka eivät muutoin tulisi poliisiin tietoon. Tällaiset rikosepäilyt saattavat johtaa rikoskokonaisuuksien esitutkintoihin, joissa asianomistajia voi olla jopa useita satoja. Pelkästään poliisiin tai muiden viranomaisten toimenpiteillä ei voida tehokkaasti puuttua näihin vakaviin rikoksiin, vaan on tärkeää, että palveluntarjoajat voivat omilla vapaaehtoisilla toimenpiteillään vaikuttaa siihen, että palveluiden käyttäminen on turvallista ja rikoksia voidaan ehkäistä niiden ylläpitämällä alustoilla.

Poliisille toimitettujen raporttien ja havaintojen määrä on ollut huomattavassa kasvussa viime vuosina. Tekojen uhreina on yhä pienempiä lapsia. Valiokunta pitää tärkeänä, että EU-sääntely mahdollistaa riittävän tehokkaat keinot tähän vakavaan rikollisuuteen puuttumiseksi. Tämä on erityisen tärkeää nykytilanteessa, jossa lapsiin kohdistuva seksuaalinen väkivalta on siirtynyt enenevässä määrin ja monimuotoisin tavoin tietoverkkojen avustuksella tehtäväksi. Valiokunta pitää välttämättömänä, että palveluntarjoajat voivat jatkaa CSA-materiaalin vapaaehtoista tunnistamista ja siitä raportointia.

Valiokunta pitää tärkeänä, että asetusehdotus mahdollistaa nykyisessä muodossaan sekä varmistetun eli tunnetun että uuden CSA-materiaalin tunnistamisen. Puheenjohtajan kompromissiehdotus mahdollistaa väliaikaisen sääntelyn tapaan myös groomingin tunnistamisen. Valiokunta toteaa, että lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjumisen kannalta erityisesti uuden ja houkuttelua koskevan materiaalin tunnistaminen on äärimmäisen tärkeää. Se mahdollistaa reaaliaikaisen rikoskokonaisuuksien tunnistamisen ja niihin puuttumisen sekä jopa pidemmälle menevien tekojen estämisen tai käynnissä olevien tekojen jatkumisen estämisen. Poliisin toiminnassa puuttuminen käynnissä oleviin rikoksiin on priorisoitu.

Yhteenveto

Hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa kompromissiehdotuksen muutoksia on pidetty merkittävänä parannuksina asetusehdotukseen. Tunnistamismääräystä koskeva sääntely on poistettu asetusehdotuksesta kokonaan, ja nykyinen väliaikainen sääntely, joka mahdollistaa palveluntarjoajien vapaaehtoiset toimenpiteet CSA-materiaalin tai groomingin havaitsemiseksi, siitä ilmoittamiseksi tai poistamiseksi, on tarkoitus muuttaa pysyväksi. Vaikka asetusehdotukseen tehdyt muutokset heikentävät eräiltä osin mahdollisuuksia puuttua ilmiöön rikostorjunnan näkökulmasta, tilapäistä poikkeusta koskevan sääntelyn vakiinnuttaminen mahdollistaa rikosvastuun toteutumisen nykyiseen tapaan.

Valiokunta toteaa lopuksi, että asetusehdotukseen sisältyy edelleen useita velvollisuuksia, jotka parantavat lasten suojaamista verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta, kuten velvollisuus riskien arviointiin ja lieventämiseen sekä mahdollisuus antaa esto- ja poistamismääräyksiä. Valiokun-

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2025 vp

ta korostaa, että rikostorjunnan kannalta tehokkaita ja luotettavia keinoja puuttua asetusehdotuksessa tarkoitettuun rikollisuuteen ja sen ehkäisemiseen tulee edelleen kehittää. Tämä edellyttää teknologisen kehityksen jatkuvaa seurantaa ja uusien ajantasaisten menetelmien kehittämistä. Valiokunta pitää olennaisena, että ilmiöön kyetään puuttumaan erityisesti niissä palveluissa, joita lapset ja nuoret itse käyttävät.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 27.5.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Christoffer Ingo r
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Ben Zyskowitz kok
varajäsen Ville Merinen sd
varajäsen Jari Ronkainen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo