

Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaali-väkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä (COM(2022) 209 final)

Eduskuntatunnus

U 69/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

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 puheenjohtajuuskaudella 2022. Ehdotuksen teknisen luonteen sekä tietosuojan ja luottamuksellisen viestin suojaan liittyvien kysymysten vuoksi sen käsittely on edennyt neuvostossa hitaasti. Unkari tavoitteli asiassa neuvoston yleisnäkemyistä oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 12.-13.12.2024, mutta puheenjohtajan esittämän kompromissiteksti ei saavuttanut riittävää määräenemmistöä tuekseen.

Edellinen puheenjohtaja Puola pyrki ratkaisuun aiemmasta poikkeavalla lähestymistavalla tässä kuitenkaan onnistumatta (kts. Puolan kompromissiehdotuksesta tarkemmin UJ 2/2025 vp). Tuoreen puheenjohtajan Tanskan johdolla jatketaan yli kolme vuotta kestäneitä neuvotteluja neuvoston yleisnäkemyksen saavuttamiseksi. Tämä kirjelmä perustuu puheenjohtajan 1.7.2025 jakamaan kompromissiehdotukseen, jossa puheenjohtaja on palannut alkujaan Belgian ja sittemmin Unkarin puheenjohtajuuskausien aikana hahmoteltuihin ratkaisuihin. Tämänhetkisten tietojen mukaan Tanska tavoittelee puheenjohtajuuskaudellaan neuvoston osittaista yleisnäkemyistä lokakuun oikeus- ja sisäasioiden neuvoston yhteydessä.

Suomen kanta

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia, U 69/2022 vp (jatkokirjeineen) yhteydessä muodostettuja, kantojaan seuraavasti osallistukseen asetusehdotuksen käsittelyyn neuvostossa.

Valtioneuvosto pitää edelleen erittäin tärkeänä, että EU-tasolla saadaan aikaan selkeä oikeudellinen kehys, jolla tehostetaan lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan havaitsemista, siitä ilmoittamista ja sen poistamista EU:ssa.

Valtioneuvosto katsoo, että tavoitteeseen tulee pyrkiä keinoilla, jotka ovat tehokkaita, selkeitä 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 huomioi, että myös uusiin kompromissiehdotus sisältää useita velvoitteita, jotka vahvistavat lasten suojaa verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta. Valtioneuvosto ei kuitenkaan voi tukea ehdotettua kompromissia, sillä ehdotukseen on palautettu aiempien kompromissiehdotusten mukainen, perustuslain kannalta ongelmalliseksi todettu tunnistamismääräys.

Pääasiallinen sisältö

Tanskan puheenjohtajuuskauden kompromissiteksti perustuu pitkälti Belgian puheenjohtajakaudella neuvoteltuun versioon ja on sisällöltään käytännössä sama, millä Unkari pyrki joulukuussa 2024 yleisnäkemykseen. Samalla Tanska on luopunut edellisen puheenjohtajan Puolan tekemistä muutoksista. Saatujen lisätietojen mukaan puheenjohtaja Tanska katsoo, että vuoden 2024 versiosta on paremmat mahdollisuudet saavuttaa neuvoston yleisnäkemyks.

Puheenjohtajan mukaan uuden kompromissiehdotuksen tavoitteena on tehostaa lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjuntaa lisäämällä samalla suojoitoksia kyberturvallisuuden takaamiseksi sekä varmistamalla suhteellisuus ja perusoikeuksien kunnioittaminen.

Alkuperäisen ehdotuksen sisältöä sekä nykyiseen kompromissiehdotukseen perustuvaa versiota on käsitelty tarkemmin asiaa koskevassa U-kirjelmässä (U 69/2022 vp) ja U-jatkokirjelmässä (UJ 19/2023 vp), sekä eduskunnalle toimitetussa erillisselvityksessä asian EUN 78/2024 vp yhteydessä. Lisäksi Puolan puheenjohtajuuskauden kompromissitekstiä on käsitelty U-jatkokirjelmässä UJ 2/2025 vp.

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

Asetusehdotukseen tehdyt keskeisimmät muutokset Tanskan puheenjohtajuuskaudella

Tanskan laatima kompromissiteksti merkitsee käytännössä kokonaan paluuta Belgian ja Unkarin puheenjohtajakausilla neuvoteltuun versioon, jota käsiteltiin eduskunnalle toimitetussa erillisselvityksessä asian EUN 78/2024 vp yhteydessä. Yksinomaan palveluntarjoajien vapaaehtoisuuteen perustuvasta CSA-materiaalin tunnistamisesta (Puolan kompromissiehdotus) on luovuttu, ja tekstiin on palautettu velvoittava tunnistamismääräys sekä siihen liittyvät tekniset toiminnot.

Kompromissitekstissä palveluntarjoajille säädettäisiin riskinarviointi- ja riskiluokittelumetallustystä, jossa palvelut ja niiden komponentit luokitellaan korkean, keskittason tai matalan riskin luokkiin puheenjohtajan mukaan objektiivisten erikseen määritettyjen kriteerien perusteella. Jos korkean riskin palveluihin liittyvät riskit säilyvät lieventämistoimista huolimatta, voitaisiin puheenjohtajan ehdotuksessa määrätä tunnistamismääräys tuomioistuinten tai riippumattoman hallintoviranomaisen luvalla.

Tunnistamismääräykset kohdistuisivat tunnetun ja uuden CSA-materiaalin visuaaliseen sisältöön ja URL-osoitteisiin. Teksti- ja äänisisältö olisi suljettu tunnistamismääräyksen soveltamisalan ulkopuolelle. Kompromissitekstissä tunnistamismääräys koskisi myös päästä päähän salattua viestintää. Jo tunnetun CSA-materiaalin kohdalla käytännössä tämä tapahtuisi hyödyntämällä hash-lukuja vertaavia teknologioita siinä hetkessä, jolloin kuvia tai videoita ladataan laitteelta, esim. kuvagalleriasta, lähetettäväksi – eli ennen kuin viestin sisältö salautuu. Uuden CSA-materiaalin kohdalla käytännössä tämä tapahtuisi lähettämällä visuaalinen sisältö sekä mahdollisesti URL-osoitteen sisältävä viestin tekstisisältö skannauksen suorittavalle taholle ennen viestin lähettämistä vastaanottajalle välttämällä päästä päähän salauksen.

Pöydällä olevan kompromissiesityksen mukaan edellä kuvattu tunnistamismääräyksen toteuttaminen olisi mahdollista vain sillä edellytyksellä, että jokainen käyttäjä antaa palveluntarjoajan ehtojen mukaisesti nimenomaisen suostumuksensa siihen, että ko. tunnistamistoimintoa voidaan kyseisessä palvelussa käyttää. Jos käyttäjä ei anna lupaa tällaiseen toimintoon, hän ei voisi lähettää kyseisessä palvelussa kuvia tai URL-osoitteita. Tämä kattaa esimerkiksi kuvat, videot, logot, tarrat. Muuta tekstimuotoista materiaalia voisi edelleen lähettää. Tunnistamismääräyksiä voitaisiin kohdistaa yksittäiseen korkean riskin palveluntarjoajaan tai sen osaan, minkä lisäksi tunnistamismääräyksen voimassaolon kesto määritettäisiin tunnistamismääräyksen antamisen yhteydessä.

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa tunnistamismääräyksiä antavia riippumattomia hallintoviranomaisia koskevia vaatimuksia on lisätty, ja sijoittautumispaikan koordinoivat viranomaiset voivat antaa tunnistamismääräyksiä oikeusviranomaisen tai riippumattoman hallintoviranomaisen ennakkoluvalla. Samalla kompromissiesityksessä säädetään, että palveluntarjoajat voisivat myös vapaaehtoisesti ilmoittaa sijoittautumispaikan koordinoivalle viranomaiselle, jos ne epäilevät, että niiden palveluja käytetään lapsen kohdistuvan seksuaaliväkivallan tarkoituksiin, minkä vuoksi tunnistamismääräys olisi annettava.

Puheenjohtajan kompromissiesityksessä tunnistamiseen käytetyt teknologiat olisi tarkastettava niiden tehokkuuden, niiden perusoikeuksiin kohdistuvien vaikutusten ja kyberturvallisuusriskien osalta, ja ne olisi hyväksyttävä täytäntöönpanosäädöksellä. Osa palveluntarjoajista voisivat olla tietyin edellytyksin velvollisia osallistumaan lapsen kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan uuden kuvamateriaalin ja groomingin havaitsemiseen tarkoitettun teknologian jatkokehittämiseen tekemällä yhteistyötä EU-keskuksen kanssa. Osallistumisen olisi oltava oikeassa suhteessa palveluntarjoajan taloudellisiin, teknisiin ja operatiivisiin valmiuksiin.

Kompromissiesityksessä säädetään asetuksen voimaantulon ajankohdasta porrastetusti niin, että varsinaista asetusta alettaisiin soveltamaan 24 kuukauden kuluttua asetuksen voimaantulosta, mutta tunnistamismääräyksiä koskevat säännökset tulisivat sovellettavaksi 48 kuukauden kuluttua asetuksen voimaantulosta. Lisäksi kompromissiesitykseen sisältyy tarkistuselauseke, johon sisältyy komission velvollisuus arvioida kolmen vuoden kuluessa tämän asetuksen voimaantulosta asiaankuuluvien teknologioiden saatavuutta, jotta voidaan harkita groomingin sisällyttämistä tunnistamismääräysten soveltamisalaan tulevaisuudessa.

Vaikuttaminen neuvoston lainvalvontatyöryhmässä (LEWP)

CSAM-asetusehdotus sisältää lukuisia eri velvollisuuksia, jotka parantaisivat lasten suojaamista verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta (riskien arviointi ja lieventäminen ja mm. poistamis-, esto- ja hakutuloksista poistamismääräykset, joilla poistettaisiin lasten seksuaalista väkivaltaa esittävä materiaali tai estettäisiin pääsy tällaiseen materiaaliin).

Suomi on vaikuttanut neuvotteluissa kirjelmien U 69/2022 vp ja UJ 19/2023 vp kantojen, sekä suuren valiokunnan lausunnon SuVL 10/2024 vp mukaisesti pyrkimyksenä luoda tehokas lainsäädäntö lasten suojelemiseksi verkossa ja sen ulkopuolella. Valtioneuvosto on neuvotteluissa korostanut aiheen tärkeyttä ja pysyvän EU-tasaisen sääntelyn tarvetta lasten suojelemiseksi. Uuden kompromissiehdotuksen käsittelyn yhteydessä Suomi on tuonut esille alustavan varauksellisuutensa kompromissin osalta huomioiden asiaan liittynyt aiempi kannanmuodostus. Erityisiä haasteita on liittynyt tunnistamismääräykseen, joka ehdotetussa muodossaan voi olla liian laaja ja yksilöimätön.

Kompromissiehdotuksen arviointia suhteessa perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

Kuten edellä on todettu, puheenjohtajan kompromissiehdotus perustuu kauttaaltaan vuoden 2024 aikanaan neuvoteltuun versioon CSAM-asetusehdotuksesta. Näin ollen eduskunnan aiempia arvioita (esim. SuVL 10/2024 vp, PeVL 47/2024 vp, LiVL 12/2024vp ja HaVL 19/2024 vp) voidaan pitää edelleen ajankohtaisena kompromissiehdotusta analysoitaessa. Asetusehdotuksen tavoite – lasten suojeleminen verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta EU-tasolla – onkin edelleen erittäin tärkeä ja perusteltu. Tämä tavoite liittyy läheisesti perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa vahvistettuihin velvoitteisiin suojella lapsia väkivallalta.

Perusoikeuksien, mukaan lukien Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan rajoittamisen on perustuttava lakiin, sillä on oltava hyväksyttävä tavoite ja sen tulee olla välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide tavoitteen saavuttamiseksi. Lisäksi riittävistä oikeusturvajärjestelyistä niille, joiden perusoikeuksia rajoitetaan, on varmistuttava. Jotta laissa säättämisen vaatimus täyttyy, toimenpiteen tulee paitsi perustua lakiin, lain säännösten tulee myös olla riittävän yksityiskohtaiset ja selkeät siten, että yksilöt pystyvät ennakoimaan toimintansa seuraukset.

Edelleen voidaan todeta, että kompromissiehdotukseen sisältyvä kompromissimalli, jossa verkkopalveluntarjoajat velvoitettaisiin tunnistamaan ja torjumaan lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa sisältävää materiaalia, on sääntelyn keskeinen mutta ongelmallinen osa. Vaikka tunnistamismääräyksen soveltamisalaa on pyritty kompromissiversiossa rajaamaan esimerkiksi koskemaan aiemmin lainvastaiseksi todettua materiaalia tai korkean riskin palveluntarjoajia, tämä ei ratkaise niitä perustuslaillisia ongelmia, joita liittyy viestinnän luottamuksellisuuden suojaan. Esimerkiksi pelkkä riskiarvio ja tunnistamismääräyksen kohdentumisen yleisyys merkitsee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hyvin selvää etääntymistä siitä perustuslain 10 §:n 4 momenttiin liittyvästä vaatimuksesta, jonka mukaan rikosperusteinen puuttuminen luottamuksellisen viestin salaisuuteen edellyttää konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (PeVL 47/2024 vp). Myös suuri valiokunta on katsonut, että ehdotetun kaltainen malli johtaisi tosiasiaassa viestinnän massavalvontaan ja merkitsisi heikennystä viestinnän luottamuksellisuuden suojan sääntelyyn EU-tasolla (SuVL 10/2024 vp).

Edelleen suuri valiokunta on katsonut, että teknisesti ehdotettu malli kiertäisi päästä päähän -salauksen käytön tarkoituksen, koska viestien analysointi tapahtuisi jo päätelaitteella ennen salauksen käyttöönottoa. Tällainen järjestely voisi avata ovia laajemmille valvontamekanismeille, mikä puolestaan voisi lisätä väärinkäytösten riskiä ja heikentää tietoturvaa. Näiden valossa tunnistamismääräyksen oikeasuhtaisuus on katsottu

kyseenalaiseksi ja sen sisältävän merkittäviä riskejä (SuVL 10/2024 vp). Samalla tunnistamismääräyksen kytkeytyvää suostumuksen periaatetta voidaan pitää vapaaehtoisuuden osalta kyseenalaisena siltä osin, kun tunnistaminen olisi palvelun osittaisen käytön ehtona. Tällaisessa tilanteessa käyttäjän antama suostumus ei välttämättä täyttäisi tietosuoja-asetuksen vaatimusta aidosti vapaaehtoisesta tahdonilmaisesta. Tätä arvioitaessa on olennaista, kuinka keskeiseksi kuvien ja videoiden lähettäminen katsotaan koko palvelun käytön kannalta.

Kuten aiemmin on todettu, tunnistamismääräys voitaisiin kompromissiehdotuksen mukaan kohdentaa vain sellaisiin palveluntarjoajiin tai niiden osiin, joissa on todettu korkea riski CSA-materiaalin levittämiseksi. Kompromissiehdotuksessa säädettäisiin riskinarviointi- ja riskiluokittelumenettelyä, jossa palvelut ja niiden komponentit luokitellaan korkean, keskitason tai matalan riskin luokkiin ennalta määritettyjen kriteerien perusteella. Näitä kriteereitä liittyvät mm. palvelun kokoon, tyyppiin ml. järjestelmäarkkitehtuuriin, palvelun toimintaperiaatteisiin sekä sisäänrakennettuihin teknisen turvallisuuden toimintoihin. Puheenjohtaja Tanska on pitänyt näitä kriteereitä objektiivisina, mutta toistaiseksi on epäselvää, kuinka hyvin ne ovat keskenään vertailukelpoisia tai sovellettavissa erityyppisiin palveluihin tai sen osiin. Lisäksi ei ole varmuutta, onko kaikkien kriteerien avulla mahdollista käytännössä tunnistaa niitä tekijöitä, jotka todella lisäävät riskejä CSA-materiaalin leviämiseen palveluissa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Asetusehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla.

Ehdotuksista päätetään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Neuvostossa päätös tehdään määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Parlamentti on jo muodostanut kantaansa CSAM-ehdotukseen. Asiaa käsiteltiin Euroopan parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnassa (LIBE). Mietinnön esittelijä toimi Javier Zarzalejos (Espanja, EPP).

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirjettä on käsitelty kirjallisessa menettelyssä U7 ja U19 -jaostoissa 29.7.-13.8.2025.

Eduskuntakäsittely

U 69/2022 vp, UJ 19/2023 vp, UJ 2/2025 vp, EUN 78/2024 vp,

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asetusehdotuksen suhdetta Suomen lainsäädäntöön ja Ahvenanmaan asemaa on selvitetty U-kirjelmässä U 69/2022 vp.

Taloudelliset vaikutukset

Asetusehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on selvitetty U-kirjelmässä U 69/2022 vp.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Pekka Vasara, SM, pekka.vasara@gov.fi

Pauliina Penttilä LVM, pauliina.penttila@gov.fi

Niklas Vainio OM, niklas.vainio@gov.fi

Tuure Ilmarinen Kyberturvallisuuskeskus, tuure.ilmarinen@traficom.fi

VAHVA-tunnus

EU/88/2022

Liitteet -

Viite -