Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto 8.9.2025

Pekka Vasara
SM/PO

Hallintovaliokunta

Sisäministeriön lausunto asiaan UJ 20/2025 vp - U 69/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä (COM(2022) 209 final)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa asetusehdotuksesta lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä (jäljempänä CSAM-asetusedotus). Vastuuministeriönä sisäministeriö toteaa kunnioittavasti seuraavaa:

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio antoi 11.5.2022 CSAM-asetusehdotuksen ja sen käsittely aloitettiin Tšekin puheenjohtajuuskaudella 2022. Ehdotuksen teknisen luonteen sekä tietosuojaan ja luottamuksellisen viestin suojaan liittyvien kysymysten vuoksi sen käsittely on edennyt neuvostossa hitaasti. Unkari tavoitteli asiassa neuvoston yleisnäkemystä 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 ja neuvotteluissa on palattu alkujaan Belgian ja sittemmin Unkarin puheenjohtajuuskausien aikana hahmoteltuihin ratkaisuihin. Tämänhetkisten tietojen mukaan Tanska tavoittelee puheenjohtajuuskaudellaan neuvoston osittaista yleisnäkemystä lokakuun oikeus- ja sisäasioiden neuvoston yhteydessä.

Suomen kanta tiivistetysti

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 uusin 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.

Ehdotuksen keskeisimmät muutokset

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.

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.

Kompromissitekstiin perustuvassa ehdotuksessa palveluntarjoajille asetettaisiin velvollisuus arvioida palvelujensa riskitasoa ja niitä luokiteltaisiin eri kriteerien perusteella korkean, keskitason tai matalan riskin luokkiin. Korkean riskin palveluihin voitaisiin kohdistaa tuomioistuimen tai riippumattoman viranomaisen luvalla tunnistamismääräys, jos riskit eivät lievity toimenpitein. Tunnistamismääräys koskisi vain visuaalista CSA-materiaalia ja URL-osoitteita, mutta ei tekstiä tai ääntä yleisesti, ja se kattaisi myös päästä päähän salatun viestinnän tietyin teknisin keinoin. Esimerkiksi jo tunnettua CSA-materiaalia voisi käytännössä tunnistaa päästä päähän salatussa ympäristössä hyödyntämällä hash-lukuja vertaavia teknologioita siinä hetkessä, jolloin kuvia tai videoita ladataan laitteelta lähetettäväksi.

Määräyksen soveltaminen päästä päähän salattuihin alustoihin edellyttäisi käyttäjän nimenomaista suostumusta palvelussa; ilman sitä käyttäjä ei voisi lähettää kuvia tai linkkejä, mutta voisi muuten jatkaa palvelun käyttöä. Määräykset voisivat koskea yksittäistä palveluntarjoajaa tai sen osaa, ja niiden kesto määriteltäisiin tapauskohtaisesti. Palveluntarjoajat voisivat myös vapaaehtoisesti ilmoittaa viranomaisille epäillystä väärinkäytöstä.

Tunnistamisteknologiat olisi hyväksytettävä täytäntöönpanosäädöksellä niiden tehokkuuden, perusoikeusvaikutusten ja kyberturvallisuuden arvioinnin perusteella. Osa palveluntarjoajista voisi olla velvollisia osallistumaan teknologian kehittämiseen yhteistyössä EU-keskuksen kanssa suhteessa omiin resursseihinsa. Puheenjohtajan kompromississa komissiota kehotetaan arvioimaan kolmen vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta teknologioiden saatavuutta groomingin mahdolliseksi sisällyttämiseksi tunnistamismääräysten piiriin.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Kompromissiehdotuksen arviointia suhteessa perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

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 säätämisen 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 tosiasiassa 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 tahdonilmaisusta. Tätä arvioitaessa on olennaista, kuinka keskeiseksi kuvien ja videoiden lähettäminen katsotaan koko palvelun käytön kannalta.

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo.sm@govsec.fi | www.intermin.fi

Kuten aiemmin on todettu, tunnistamismääräys voitaisiin kompromissiehdotuksen mukaan kohdentaa vain sellaisiin palveluntarjoajiin tai niiden osiin, joissa on todettu korkea riski CSA-materiaalin levittämiselle. Kompromissiehdotuksessa säädettäisiin riskinarviointi- ja riskiluokittelumenettelystä, jossa palvelut ja niiden komponentit luokitellaan korkean, keskitason tai matalan riskin luokkiin ennalta määritettyjen kriteerien perusteella. Näitä kriteerit 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.