Sisäministeriö Perusmuistio EU/88/2022-SM-95

Vasara Pekka 8.6.2026

Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan 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 (*jäljempänä EP)* ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi (jatkossa asetusehdotus, COM (2022) 209 final).

Asetusehdotuksesta saavutettiin neuvoston yleisnäkemys Coreper II –formaatissa 26.11.2025. Suomi hyväksyi yleisnäkemyksen. Trilogineuvottelut EP:n kanssa käynnistyivät joulukuussa 2025. Puheenjohtajamaa Kyproksen tavoitteena on saattaa neuvottelut päätökseen puheenjohtajuuskaudellaan.

Alkuperäisen asetusehdotuksen sisältöä on käsitelty tarkemmin asiaa koskevassa U-kirjelmässä U 69/2022 vp. Asetusehdotuksen teknisen luonteen sekä tietosuojaan ja luottamuksellisen viestin suojaan liittyvien kysymysten vuoksi sen käsittely eteni neuvostossa hitaasti. U-jatkokirjeissä UJ 19/2023 vp, UJ 2/2025 vp, UJ 20/2025 vp ja UJ 31/2025 vp on käsitelty neuvoston asetusehdotukseen neuvotteluiden aikana tehtyjä keskeisimpiä muutoksia.

Tämä kirjelmä perustuu EP:n mietintöön sekä puheenjohtajamaan ja komission esittämiin viimeisimpiin kompromissiehdotuksiin. Tässä kirjelmässä tarkastellaan erityisesti Suomen kannalta keskeisimpiä trilogineuvottelujen kysymyksiä ja täydennetään Suomen kantoja trilogineuvottelujen loppuvaiheeseen.

Suomen kanta

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

Valtioneuvosto pitää edelleen 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.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että komission alkuperäinen asetusehdotus sisältää useita toimenpiteitä, jotka voivat tuoda lisäarvoa lasten suojeluun seksuaaliselta väkivallalta ja estää sitä esittävän materiaalin välittämistä verkossa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvotteluita saataisiin edistettyä, jotta viranomaisille säädettäviä uusia toimivaltuuksia lasten suojelemiseksi saataisiin käyttöön.

Valtioneuvosto katsoo, ettei palveluntarjoajiin kohdistuva velvoittava tunnistamismääräys ole hyväksyttävissä siltä osin kuin se kohdistuisi henkilöiden väliseen viestintään tai muuhun ei-julkiseen sisältöön. Tällainen määräys voisi muodostua liian laajaksi tai yksilöimättömäksi taikka johtaa tosiasiallisesti yleisempää valvontavelvollisuutta lähestyvään sääntelyyn.

Valtioneuvosto suhtautuu tunnistamismääräyksen kohdentamiseen myös julkisesti saatavilla olevaan verkkosisältöön varauksellisesti, sillä tämän kohdentamisen sisällöstä tarvitaan lisätietoja.

Valtioneuvosto pitää palveluntarjoajien vapaaehtoisia tunnistamistoimia erittäin tärkeinä lasten suojelemiseksi verkossa. Vapaaehtoisten toimien tulee kuitenkin perustua täsmälliseen, tarkkarajaiseen ja oikeasuhtaiseen sääntelyyn sekä riittäviin suojakeinoihin väärinkäytösten varalta. Sääntelyn ei tule johtaa laajaan ja yksilöimättömään viestinnän sisällön tunnistamiseen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä siltä osin kuin CSAM-asetus täydentää EU:n digipalveluasetusta, että sääntely muodostaa selkeän ja eheän kokonaisuuden, jossa palveluntarjoajan velvoitteet ovat selkeitä ja oikeasuhtaisia.

Valtioneuvosto korostaa, että asetusehdotuksella ei tule muuttaa toimivaltaisten viranomaisten jo voimassa olevia oikeuksia saada tarpeellisia tietoja rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi voimassa olevan kansallisen ja unionin oikeuden mukaisesti. Samalla valtioneuvosto pitää tärkeänä, ettei asetuksella luoda järjestelmää, jossa viranomaisiin kohdistuvia toimivaltuuksia ja niihin soveltuvia kriteereitä sekä oikeussuojakeinoja voitaisiin kiertää antamalla vastaavan kaltaisia tehtäviä sitovalla määräyksellä yksityisten palveluntarjoajien toteutettaviksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU-keskuksen tehtävät määritellään asetuksessa selkeästi ja tarkkarajaisesti suhteessa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja palveluntarjoajien tehtäviin. EU-keskuksella voi olla keskeinen rooli asetuksen täytäntöönpanon tukemisessa, ilmoitusten käsittelyn ja välittämisen tehostamisessa, viranomaisten avustamisessa ja uhrien tukemisessa. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin kriittisesti siihen, että EU-keskukselle annettaisiin yleinen tai laajasti määritelty oma-aloitteinen toimivalta tehdä proaktiivisia hakuja tai skannausta verkossa laittoman materiaalin havaitsemiseksi. Jatkoneuvotteluissa tarvitaan lisätietoja siitä, millä oikeudellisella perusteella, missä menettelyssä ja millaisin oikeussuojakeinoin tällainen toimivalta toteutettaisiin sekä miten se suhteutuisi kansallisten viranomaisten ja palveluntarjoajien tehtäviin.

Osana viime vaiheen neuvotteluja ja saavutettavaa CSA-materiaalin tunnistamista, poistamista ja estämistä koskevaa kokonaisratkaisua valtioneuvosto muodostaa asiassa lopullisen kannan huomioiden myös asetuksen päätavoite torjua ja ennaltaehkäistä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa.

Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen soveltamisalan tulee olla täsmällisesti ja oikeasuhtaisesti rajattu niihin palveluihin ja sisältöihin, joiden sääntely on lasten suojelemisen ja asetuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta välttämätöntä. Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti perinteisten numeroihin perustuvien henkilöiden välisten viestintäpalvelujen ja perinteisten televiestintäoperaattoreiden rajaamiseen asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Valtioneuvoston arvion mukaan tämä ei merkittävästi heikennä asetuksen tavoitteiden saavuttamista tai sääntelyn tehokkuutta, mutta on merkityksellinen erityisesti arvioitaessa sääntelyn oikeasuhtaisuutta ja vaikutuksia perusoikeuksiin.

Valtioneuvosto katsoo, että poistamis- ja estomääräyksien sekä muiden vastaavien määräysten tulee olla selkeästi rajattuja siten, että niiden antamiseen ei sisälly monimutkaista oikeudellista arviointia siitä, minkälaista sisältöä on pidettävä laittomana. Tältä osin jäsenvaltioille tulisi jättää kansallinen liikkumavara sen osalta, ketkä kansalliset viranomaiset voivat edellä mainittuja selkeästi rajattuja määräyksiä antaa myös siten, että huolehditaan uhrin asemasta, kuten tietyn, jo laittomaksi identifioidun sisällön pikaisesta poistamisesta.

Pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksen tarkoituksena on muodostaa selkeä ja sitova oikeudellinen kehys, jonka avulla voidaan torjua ja ennaltaehkäistä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa.

Seuraavassa huomioidaan lähtökohdat trilogineuvotteluille sekä tarkastellaan Suomen kannalta keskeisimpiä trilogineuvotteluissa käsiteltäviä kysymyksiä, ehdotukseen tehtyjä keskeisimpiä muutoksia sekä muutoksia, jotka eivät sisältyneet komission alkuperäiseen ehdotukseen tai neuvoston yleisnäkemykseen.

<u>Lähtökohdat neuvotteluille; neuvoston ja EP:n kantojen yhdenmukaisuudet ja erot.</u>

Trilogineuvotteluja käydään neuvoston sekä EP:n neuvottelumandaattien pohjalta. Neuvoston mandaatti on kuvattu kokonaisuudessaan U-kirjelmässä UJ 31/2025 vp. EP:n kanta perustuu LIBE-valiokunnan 14.11.2023 hyväksymään mietintöön A9-0364/2023.

Neuvoston ja EP:n neuvottelumandaateissa on yhteistä se, että ne säilyttävät komission asetusehdotuksen yleisen tavoitteen eli lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjumisen verkossa sekä ehdotuksen keskeiset rakenteet, kuten palveluntarjoajien riskinarviointi- ja riskinlieventämisvelvoitteet, ilmoitus- ja poistomekanismit, kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tehtävät sekä EU-tason keskuksen perustamisen. Molemmissa mandaateissa komission alkuperäistä ehdotusta on kuitenkin muutettu perusoikeuksien, suhteellisuusperiaatteen ja viestinnän luottamuksellisuuden suojaamiseksi.

Neuvoston mandaatissa komission ehdotukseen sisältynyt tunnistamismääräys, (artikla 7) – jonka nojalla soveltamisalaan kuuluvia palveluntarjoajia eli säilytyspalvelun ja henkilöiden välisen viestintäpalvelun tarjoajia olisi voitu viranomaismääräyksellä velvoittaa tunnistamaan lapsiin kohdistuvaa seksuaalista väkivaltaa esittävää materiaalia (jatkossa CSA-materiaalia) sekä lasten houkuttelemista seksuaalisiin tarkoituksiin (ns. grooming) alustoillaan ja ilmoittamaan siitä viranomaisille – on poistettu kokonaan. Neuvoston mandaatissa painopiste on riskiperusteisessa ennaltaehkäisyssä, riskiluokittelussa, riskinlieventämistoimissa, sekä laittoman materiaalin ilmoittamisessa poistamisessa ja estämisessä. Tunnistamismääräyksen sijaan neuvosto ehdotti mandaatissaan numeroista

riippumattomien henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajien vapaaehtoisia toimia vakinaistettavaksi, eli että nämä yritykset voisivat tehdä toimia tunnetun ja uuden CSAM-materiaalin sekä groomingin tunnistamiseksi.

EP on mandaatissaan säilyttänyt tunnistamismääräyksen, vaikkakin se eroaa komission alkuperäisen ehdotuksen vastaavasta. EP:n kannan mukaan tunnistamismääräyksen tulisi olla kohdennettu, yksilöity ja rajoitettu yksittäisiin käyttäjiin tai käyttäjäryhmiin, esimerkiksi tietyn viestintäkanavan tilaajiin, joihin liittyy kohtuulliset perusteet epäillä (*reasonable grounds of suspicion*) suorasta tai epäsuorasta liitynnästä CSA-materiaaliin. Lisäksi tunnistamismääräyksen antamisen tulee olla välttämätöntä ja oikeasuhteista ja sen määrääminen tärkeämpää kuin siitä aiheutuvat kielteiset seuraukset kaikkien asianosaisten oikeuksille ja oikeutetuille eduille, ottaen erityisesti huomioon tarpeen varmistaa oikeudenmukainen tasapaino näiden osapuolten perusoikeuksien välillä vaarantamatta viestinnän turvallisuutta. EP:n mandaatissa tunnistamismääräys olisi ajallisesti rajattu komission ehdotuksen mukaisesti uuden ja tunnetun CSA-materiaalin osalta korkeintaan 24 kuukauteen ja groomingin tunnistamisen osalta korkeintaan 12 kuukauteen.

Sekä neuvosto että EP ovat mandaateissaan rajannut päästä päähän -salatun viestinnän tunnistamisen soveltamisalan ulkopuolelle. Molemmat kannat vahvistavat myös EU-keskuksen roolia, mutta neuvoston mandaatissa sen tehtävät painottuvat erityisesti riskinarvioinnin ja riskinlieventämisen tukemiseen, viranomaisyhteistyöhön sekä vapaaehtoisten toimien tukemiseen, kun taas EP:n kannan mukaan EU-keskus olisi aloitteellisempi ja voisi aktiivisesti etsiä laitonta materiaalia avoimesta verkosta.

Neuvoston kannassa yritysten vapaaehtoisiin toimiin perustuva CSA-materiaalin tunnistaminen toteutettaisiin vakinaistamalla viime vuosina voimassa ollut väliaikaisen poikkeusasetuksen ((EU) 2021/1232 tilapäisestä poikkeuksesta direktiivin 2002/58/EY tiettyihin säännöksiin siltä osin kuin on kyse teknologioista, joita numeroista riippumattomien henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajat käyttävät henkilötietojen ja muiden tietojen käsittelyyn verkossa tapahtuvan lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjumiseksi, jäljempänä *tilapäinen poikkeusasetus)* mukainen järjestely, jossa palveluntarjoajat ovat voineet poiketa sähköisen viestinnän luottamuksellisuutta koskevista säännöistä vapaaehtoisten tunnistamistoimien toteuttamiseksi.

Trilogineuvottelujen asetelmaa on kuitenkin hankaloittanut se se, että EP hylkäsi 26.3.2026 komission ehdotuksen väliaikaisen poikkeusasetuksen jatkamisesta. Äänestyksen seurauksena poikkeusasetuksen voimassaolo päättyi 3.4.2026, eikä vapaaehtoisten tunnistamistoimien jatkamiselle jäänyt vastaavaa väliaikaista EU-tason oikeusperustaa pysyvää sääntelykehystä koskevien neuvottelujen ajaksi. Näin ollen trilogineuvotteluissa on ratkaistavana paitsi pysyvän CSAM-asetusehdotuksen sisältö myös se, miten suhtaudutaan vapaaehtoisiin tunnistamistoimiin tilanteessa, jossa neuvoston mandaatissa niille kaavailtu vakinaistaminen on osa neuvottelupakettia, mutta EP ei ole hyväksynyt väliaikaisen poikkeusjärjestelyn jatkamista. Tältä osin oletettavaa on, että EP ei tule hyväksymään tilapäisen poikkeusasetuksen sisällön vakinaistamista ilman rajauksia myös vapaaehtoiseen tunnistamiseen. Trilogineuvotteluissa pyritään nyt löytämään jonkinlainen kompromissi tilanteessa, jossa sekä yleisempää vapaaehtoista tunnistamista että yleisempää velvoittavaa tunnistamismääräystä on pidetty ongelmallisena.

Useiden kysymysten osalta trilogineuvottelut ovat edelleen kesken, eikä ehdotuksen lopullista sisältöä voida tässä vaiheessa arvioida kaikilta osin. Neuvotteluissa käsiteltyjen aihekokonaisuuksien arviointia on vaikeuttanut se, että monet niistä kytkeytyvät suoraan tai välillisesti asetusehdotuksen vaikeimpaan kysymykseen eli siihen, miten sääntelyssä suhtaudutaan laittoman materiaalin tunnistamiseen. Komission alkuperäisessä ehdotuksessa tätä koski erityisesti tunnistamismääräystä koskeva 7 artikla.

Kuten edellä on todettu, EP:n ja neuvoston kannat poikkeavat tältä osin olennaisesti toisistaan. EP:n neuvottelumandaatti mahdollistaisi tunnistamismääräykset rajattuina keinoina, kun taas neuvoston neuvottelumandaatissa pakollisia tunnistamisvelvoitteita koskevat säännökset on korvattu palveluiden vapaaehtoisuuteen perustuvalla mallilla. Tämän vuoksi tunnistamiseen liittyvä ratkaisu vaikuttaa merkittävästi myös ehdotuksen muiden osien, kuten EU-keskuksen tehtävien, raportointivelvoitteiden sekä palveluntarjoajiin kohdistuvien velvoitteiden kokonaisuuden arviointiin.

Suomi on neuvotteluissa tuonut esille, että asetusehdotuksen vaikein ja samalla moniin muihin sääntelyratkaisuihin vaikuttava tunnistamista koskeva kokonaisuus tulisi ratkaista ensin. Tämä olisi tarpeen, jotta ehdotuksen muita ulottuvuuksia voitaisiin arvioida riittävän täsmällisesti ja suhteessa asetuksen lopulliseen sääntelyrakenteeseen. Puheenjohtaja on kuitenkin lähtenyt neuvotteluissa siitä, että se pyrkii saavuttamaan yhteisymmärryksen muista ehdotuksen artikloista ennen tunnistamista koskevan kysymyksen ratkaisemista.

Tunnistamista koskevat ehdotukset jatkoneuvotteluissa

Kuten edellä on kuvattu, komission alkuperäinen ehdotus sekä EP:n ja neuvoston neuvottelumandaatit poikkeavat tunnistamista koskevan kokonaisuuden osalta olennaisesti toisistaan. Tämän vuoksi trilogineuvotteluissa ei ole tässä vaiheessa pyritty ratkaisemaan kysymystä yhtenä kokonaisuutena, vaan puheenjohtaja on esittänyt jatkotarkastelun rakentamista erilaisten sääntelyvaihtoehtojen ja niiden yhdistelmien varaan.

Puheenjohtajan lähestymistapana on pilkkoa tunnistamista koskeva kysymys osatekijöihin, joiden pohjalta neuvoston ja EP:n välille voitaisiin etsiä hyväksyttävissä olevaa kompromissia. Tarkasteltavia erotteluja ovat erityisesti se, koskisiko mahdollinen tunnistaminen henkilöiden välisiä viestintäpalveluja vai pelkästään säilytyspalvelujen tarjoajia, julkisesti saatavilla olevaa vai ei-julkista sisältöä, tunnettua vai uutta CSAM-materiaalia, palveluntarjoajille annettavia tunnistamismääräyksiä vai palveluntarjoajien vapaaehtoista tunnistamista sekä se, kohdistuisiko tunnistaminen palvelun tiettyihin osiin vai tiettyihin henkilöihin tai henkilöryhmiin.

Yhtenä mahdollisena etenemistapana puheenjohtaja on nostanut esiin sen, että säilytyspalveluissa tapahtuvaa tunnistamista ja henkilöiden välisiin viestintäpalveluihin kohdistuvaa tunnistamista arvioitaisiin erillisinä kokonaisuuksina. Säilytyspalvelujen tarjoajien osalta tarkastelu liittyisi erityisesti julkisesti saatavilla olevaan sisältöön. Tältä osin mahdollisia vaihtoehtoja olisivat esimerkiksi palveluntarjoajien vapaaehtoinen tunnistaminen riskinlieventämistoimena, tietyin edellytyksin annettavat tunnistamismääräykset sekä EP:n kannasta johdettava malli, jossa EU-keskus (tarkemmin jäljempänä) voisi oma-aloitteisesti tehdä hakuja julkisesti saatavilla olevasta sisällöstä esimerkiksi tunnetun CSAM-materiaalin tunnistamiseksi. Tällöin herää kuitenkin kysymyksiä siitä, mitä julkisesti saatavilla olevalla sisällöllä tarkoitetaan ja miten toiminta rinnastuisi esimerkiksi digipalvelusäädöksen 8 artiklaan, jonka mukaan välityspalvelujen tarjoajille ei saa asettaa yleistä velvollisuutta valvoa niiden siirtämiä tai tallentamia tietoja eikä yleistä velvollisuutta aktiivisesti etsiä laitonta toimintaa osoittavia tosiseikkoja tai olosuhteita.

Henkilöiden välisten viestintäpalvelujen osalta puheenjohtaja on esittänyt tarkasteltavaksi sekä tunnistamismääräyksen että palveluntarjoajien vapaaehtoisen tunnistamisen. Mahdollisen sääntelyn osalta arvioitavaksi jäisi muun muassa, voisivatko määräykset kohdistua tiettyihin henkilöihin tai henkilöryhmiin, palveluntarjoajan järjestelmän tiettyihin riskialttiisiin osiin tai tietynlaiseen sisältöön. Puheenjohtajan mukaan neuvotteluosapuolten välillä vallitsee yhteysymmärrys siitä, että päästä päähän -salausta käyttävät palvelut rajattaisiin asetusehdotuksen ulkopuolelle.

Soveltamisalan mahdollinen tarkentaminen materiaalin ja palveluntarjoajien osalta

Trilogineuvotteluissa on käsitelty myös asetuksen soveltamisalan tarkentamista sekä käsiteltävän materiaalin että sääntelyn piiriin kuuluvien palveluntarjoajien osalta. Materiaalin osalta avoimena kysymyksenä on erityisesti se, tulisiko asetuksen soveltamisalan kattaa myös ääniviestit vai rajattaisiinko sääntely tältä osin videoihin, kuviin ja tekstiin.

Palveluntarjoajien osalta neuvotteluissa on tarkasteltu sitä, tulisiko asetuksen soveltamisalaan sisällyttää myös numeroihin perustuvat henkilöiden väliset viestintäpalvelut vai rajattaisiinko perinteiset televiestintäoperaattorit sääntelyn ulkopuolelle. Suomi on kompromissihengessä suhtautunut avoimesti perinteisten televiestintäoperaattoreiden rajaamiseen asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, sillä on arvioitu, ettei tällainen rajaus heikentäisi merkittävästi ehdotuksen yleisiä tavoitteita tai sääntelyn tehokkuutta. Rajauksella voisi samalla olla olennainen merkitys arvioitaessa sääntelystä aiheutuvien perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuutta. Soveltamisalan täsmentämisessä on kuitenkin pyrittävä ratkaisuun, joka turvaa lasten suojelun kannalta keskeiset tavoitteet mutta rajaa sääntelyn kohteeksi ne palvelut ja viestintämuodot, joiden osalta sääntely on välttämätöntä ja oikeasuhtaista.

EU-keskuksen rooli

EU-keskuksen rooli on ollut trilogineuvotteluissa yksi keskeisistä avoimista kysymyksistä erityisesti siltä osin, missä määrin keskukselle annettaisiin itsenäisiä tai oma-aloitteisia tehtäviä suhteessa palveluntarjoajiin, kansallisiin viranomaisiin ja muihin toimijoihin. Keskustelu on koskenut erityisesti EU-keskuksen mahdollisuutta tehdä oma-aloitteisia hakuja julkisesti saatavilla olevasta aineistosta, käsitellä ja säilyttää perusteettomiksi osoittautuvia raportteja, sekä tehdä yhteistyötä uhrien tukemiseen ja lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjuntaan liittyvien järjestöjen ja verkostojen kanssa.

Artiklan 49 osalta neuvotteluissa on tarkasteltu EP:n esittämää laajennusta, jonka mukaan EU-keskus voisi oma-aloitteisesti tehdä hakuja säilytyspalveluissa julkisesti saatavilla olevasta sisällöstä tunnetun CSAM-materiaalin löytämiseksi. Suomi on suhtautunut tähän neuvotteluissa varauksellisesti. Ehdotuksessa on kyse EU-keskuksen tehtävien olennaisesta laajentamisesta: keskuksen rooli ei tällöin rajoittuisi palveluntarjoajien raporttien käsittelyyn, viranomaisten tukemiseen ja uhrien avustamiseen, vaan se toimisi oma-aloitteisesti verkossa laittoman materiaalin etsimiseksi. Tältä osin jää epäselväksi, millä täsmällisellä oikeudellisella perusteella EU-keskus toimisi, miten sen oma-aloitteinen haku rajattaisiin verkossa ja mitä menettelyä noudatettaisiin tilanteessa, jossa keskus havaitsisi mahdollisesti laitonta materiaalia. Erityisesti on arvioitava, johtaisiko havainto palveluntarjoajalle tehtävään ilmoitukseen, toimivaltaisen viranomaisen arvioon, poistomääräyksen tai estomääräyksen valmisteluun taikka lainvalvontaviranomaiselle toimitettavaan tietoon, ja millaisia viiveitä tällainen menettely aiheuttaisi CSA-materiaalin poistamiselle tai tutkinnan käynnistämiselle.

Artiklan 54 osalta neuvotteluissa on käsitelty sitä, tulisiko EU-keskuksella olla velvollisuus tehdä yhteistyötä sellaisten järjestöjen ja verkostojen kanssa, joilla on tietoa ja asiantuntemusta lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä uhrien tukemisesta. Suomi on pitänyt tällaista lähestymistapaa kannatettavana, mutta on katsonut, että nimenomaisen velvoitteen tarve riippuu EU-keskuksen lopullisesta roolista ja siitä, millaista tietoa keskuksen olisi tarkoitus saada tällaisilta toimijoilta. Erityisesti olisi täsmennettävä, olisiko yhteistyössä kyse tunnistettavissa olevia uhreja koskevista tiedoista ja ovatko asetusehdotukseen sisältyvät suojatoimet tällöin riittäviä. Kysymys ei kuitenkaan ole vielä ratkennut.

EP on myös neuvotteluissa ajanut EU-keskukselle oikeutta säilyttää tietoja myös sellaisista raporteista, jotka se on arvioinut ilmeisen perusteettomiksi. Suomi on suhtautunut tähän kriittisesti. Suomen kannan mukaan ilmeisen perusteettomien raporttien kaikki osat

tulisi poistaa, eikä anonymisointia voida pitää riittävänä ratkaisuna. Raportit tulisi poistaa viipymättä sen jälkeen, kun ne on todettu perusteettomiksi.

Neuvotteluissa Suomi on suhtautunut myönteisemmin henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyttä ja jäljitettävyyttä lisääviin ratkaisuihin. Esimerkiksi EU-keskuksen henkilötietojen käsittelyä koskevien lokitietojen osalta Suomi on katsonut, että EP:n ehdotus voisi olla hyväksyttävissä, koska sillä olisi lisäarvoa suhteessa unionin toimielinten ja virastojen tietosuoja-asetukseen eli asetukseen (EU) 2018/1725.

Muut ehdotuksen mukaiset määräykset sekä määräysten antamiseen toimivaltaiset viranomaiset:

Trilogineuvotteluissa Suomelle merkityksellinen kysymys on liittynyt poisto-, esto- ja listaltapoistomääräyksiin sekä siihen, mitkä viranomaisten voisivat antaa tällaisia määräyksiä. EP on ajanut neuvotteluissa ratkaisua, joissa nämä määräykset sidottaisiin tuomioistuimen tai riippumattoman hallintoviranomaisen päätökseen. Suomi on tukenut tältä osin neuvoston neuvottelumandaatin mukaista lähestymistapaa, jonka mukaan kaikki asetuksessa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset voisivat antaa poisto-, esto- ja listaltapoistomääräyksiä ja jäsenvaltioille jäisi mahdollisuus päättää kansallisesti esimerkiksi siitä, edellyttääkö määräyksen antaminen tuomioistuimen päätöstä tai ennakkohyväksyntää. Näin jäsenvaltioille jäisi liikkumavaraa määräysten antamista koskevan kansallisen järjestelmän järjestämisessä.

Erityisesti poistomääräyksissä on kyse yksilöidystä aineistosta, joka on jo arvioitu lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavaksi materiaaliksi. Tällaisen aineiston nopea poistaminen tai siihen pääsyn estäminen voidaan katsoa perustelluksi myös uhrin oikeuksien ja uudelleen uhriksi joutumisen ehkäisemisen näkökulmasta. Jos poistomääräyksen antaminen edellyttäisi aina tuomioistuimen ennakkoratkaisua, menettely voisi viivästyttää aineiston poistamista erityisesti tilanteissa, joissa tuomioistuimilla ei ole mahdollisuutta käsitellä asiaa viipymättä. Samalla tuomioistuimille voisi aiheutua tarpeetonta kuormitusta tilanteissa, joissa kysymys koskee tarkasti yksilöityä ja selvästi laitonta julkisesti saatavilla olevaa CSAM-materiaalia eikä asiaan liity esimerkiksi sananvapauden kannalta vaikeita tulkintakysymyksiä.

Kompromissiehdotuksen yhteensopivuus EU:n digipalveluasetuksen kanssa

Asetusehdotus täydentää digipalveluasetusta ((EU) 2022/2065) säännöksillä, joilla puututaan verkkovälitteisen lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan asettamiin erityishaasteisiin. Digipalveluasetuksen mukaisesti verkon välityspalveluja koskevassa sääntelyssä lähtökohtana on, että välityspalvelujen tarjoajat eivät ole tiettyjen edellytysten täyttyessä vastuussa siirtämästään tai tallentamastaan laittomasta sisällöstä (artiklat 4-6). Säilytyspalvelun tarjoajien, kuten verkkoalustojen tarjoajien, osalta vastuuvapaus edellyttää, että palvelun tarjoaja ei ole saanut tosiasiallista tietoa laittomasta toiminnasta tai laittomasta sisällöstä ja toimii tällaisen tiedon saatuaan viipymättä laittoman sisällön poistamiseksi tai siihen pääsyn estämiseksi (artikla 6). Ehdollisen vastuuvapauden periaatetta täydentää digipalveluasetuksessa säädetty kielto asettaa välityspalvelujen tarjoajille yleisiä velvoitteita valvoa siirtämiään tai tallentamiaan tietoja tai velvoitetta pyrkiä aktiivisesti saamaan selville laitonta toimintaa osoittavia tosiasioita tai olosuhteita (artikla 8).

Komission ja neuvoston tavoitteena on ollut yhdenmukaistaa CSAM-asetusehdotuksen sääntelyä digipalveluasetuksen kanssa siinä määrin kuin on ollut asianmukaista. Siten esimerkiksi säännökset asetuksen täytäntöönpanosta sekä velvoitteiden rikkomisen seuraamuksista on pitkälti digipalveluasetusta vastaavia.

CSAM-asetusehdotukseen sisältyy näiden lisäksi osin digipalveluasetuksen kaltaista sääntelyä. Esimerkiksi digipalveluasetuksessa ja CSAM-asetusehdotuksessa säädetään palveluntarjoajien velvoitteesta arvioida palveluunsa liittyviä riskejä. Yksi vaihtoehto on malli, jossa esimerkiksi digipalveluasetuksen mukaisten erittäin suurten verkkoalustojen riskinarvioimistoimenpiteitä yhdenmukaistettaisiin jossain määrin digipalveluasetuksen kanssa, jotta palveluntarjoajien velvoitteet olisivat mahdollisimman selkeitä. CSAM-asetusehdotus on kuitenkin digipalveluasetusta täydentävää erityissääntelyä, jolloin kyse olisi digipalveluasetusta yksityiskohtaisemmasta sääntelystä. Digipalveluasetukseen sisältyy velvoite arvioida palvelun järjestelmätason riskejä, kun taas CSAM-asetusehdotus koskee riskinarviointia tiettyyn rikostyyppiin liittyen.

Neuvottelussa esillä olevien vaihtoehtojen arviointi

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.

Sen arvioinnissa, täyttääkö ehdotettu sääntely yleiset perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset, merkitystä on ensinnäkin sillä, että rajoitustoimenpiteistä säädettäisiin yksityiskohtaisesti EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettavassa asetuksessa. Toiseksi ehdotuksella on selvästi hyväksyttävä ja erittäin painava tavoite suojata lapsia verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta. Tavoite on yhteydessä useisiin perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin. Keskeistä on, että perusoikeuteen puuttumisen taustalla on erittäin painava yhteiskunnallinen intressi eli lasten suojeleminen vakavalta rikollisuudelta.

Tunnistamismääräyksen ja vapaaehtoisen tunnistamisen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on käsitelty yksityiskohtaisemmin asiassa annetussa U-kirjelmässä ja U-jatkokirjelmissä. Myös perustuslakivaliokunta on lausunut aikaisempien kompromissitekstien mukaisesta tunnistamismääräyksestä.

Perustuslakivaliokunnan aikaisemmissa lausunnoissa käsitellyt tunnistamismääräystä koskevaa sääntelyä. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotuksen mukaisia tunnistamismääräyksiä ei ollut rajattu tiettyihin henkilöihin. Sääntelyn soveltaminen voi siten muodostua varsin laajaksi ja yksilöimättömäksi (PeVL 53/2022 vp, kappale 9). Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntely koski myös sellaisia tilanteita, joissa ei ole kyse konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä (PeVL 53/2022 vp, kappale 10). Valtiosääntöoikeudellinen reunaehto sääntelylle on se, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuminen tulee olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua (PeVL 35/2018 vp, s. 12). Tilapäisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan lähtökohtana on teknologialla ei tule voida päätellä viestinnän sisältöä vaan käsittelyn tarkoituksena tulisi olla sellaisten toimintamallien (patterns) tunnistaminen, jotka viittaavat mahdolliseen lasten hyväksikäyttöön (ks. myös PeVL 20/2025 vp, kappale 7).

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että EP:n mietinnössä on pyritty rajaamaan sääntely joko tiettyihin henkilöihin tai käyttäjäryhmiin. Siten EP:n mietintö osin vastaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään edellyttämään vaatimukseen sääntelyn kohdentamisesta. EP:n mietinnössä tunnistamismääräys edellyttäisi myös jonkin tasoista linkkiä tunnistamisen kohteen sekä toimenpiteen oikeuttavan rikoksen – eli CSA-materiaalin levittämisen – välillä. Toisaalta jos tunnistamismääräys kohdennettaisiin tiettyihin henkilöihin, arvioitavaksi tulee mahdollisesti sen suhde ja mahdollinen päällekkäisyys muun muassa pakkokeinolainsäädäntöön ja muuhun kansalliseen lainsäädäntöön ja

niissä sovellettaviin edellytyksiin. Nyt ehdotetulla sääntelyllä ei voida kuitenkaan kiertää tai vaikeuttaa jo olemassa olevia viranomaisen toimivaltuuksia ja niihin soveltuvia kriteereitä sekä oikeussuojakeinoja.

Valtioneuvosto on aiemmassa arviossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioimisen kannalta merkityksellistä on muun muassa se, koskeeko oikeus viestintäsalaisuuden rajoittamiseen CSA-materiaalin tunnistamiseksi vain tunnettua CSA:ta vai myös uutta CSA:ta tai groomingia. Erityisen merkittävää välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnin kannalta on, puututtaisiinko tunnistamisessa myös viestien sisältöön. Sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisiä voivat lisäksi olla sääntelyyn liitetyt suojakeinot, joilla pyritään torjumaan sääntelyn muodostuminen liian laajaksi ja yksilöimättömäksi viestinnän sisällön tunnistamiseen (UJ 2/2025 vp). Perustuslakivaliokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan näiden seikkojen merkityksestä, mutta korosti niiden ohella painokkaasti perustuslain 10 §:n 4 momenttiin kiinnittyviä seikkoja ja siitä varmistumista, ettei sääntelyn mahdollistama tunnistaminen muodostu valiokunnan ongelmallisena pitämällä tavalla laajaksi ja yksilöimättömäksi (PeVL 20/2025 vp).

Haastavaksi arvioinnin vapaaehtoisen tunnistamisen osalta tekee se, että tilapäistä poikkeusasetusta koskeva valtioneuvoston kirjelmä (U 50/2020 vp) ei sen valmistelun aikana ole käsitelty perustuslakivaliokunnassa, eikä sääntelyn suhteesta Euroopan unionin perusoikeuskirjaan ei ole myöskään EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä (PeVL 20/2025 vp, kappale 6). Valiokunnan mielestä jäi osin epäselväksi, kuinka merkittävästi vapaaehtoinen tunnistaminen puuttuisi luottamukselliseen viestintään ja tältä osin vastaisi ongelmallisena pidettyä (sitovaa) tunnistamismääräystä (PeVL 20/2025 vp, kappale 9). Perustuslakivaliokunnan mielestä tunnistamisen vapaaehtoisuus ei yksinään voi perustella etääntymistä siitä perustuslain 10 §:n 4 momenttiin liittyvästä vaatimuksesta, jonka mukaan rikosperusteinen puuttuminen luottamuksellisen viestin salaisuuteen edellyttää konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Asetusehdotusta on edelleen syytä soveltuvin osin arvioida samoin perustein kuin perustuslakivaliokunnan aiemmissa sitä koskevissa lausunnoissa (PeVL 20/2025 vp, kappale 10 ja siinä viitatut: PeVL 47/2024 vp, PeVL 5/2023 vp, PeVL 53/2022 vp). Epäselvää kuitenkin toistaiseksi on myös se, voitaisiinko yritysten toimintaa pitää rikosperusteisena ja miltä osin. Tältä osin voisi tulla vielä arvioitavaksi, voitaisiinko yrityksille annettavaa tehtävää pitää PL 124 §:ssä tarkoitettuna toimintana.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on keskitytty arvioimaan tunnistamista perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentin valossa. Sen sijaan lausunnoissa ei ole otettu kantaa tilanteisiin, joissa tunnistaminen kohdistuisi muuhun kuin ihmisten väliseen luottamukselliseen viestintään. Neuvotteluissa on ollut esillä vaihtoehto, jonka mukaan tunnistaminen voitaisiin mahdollisesti rajoittaa koskemaan pääasiassa julkisesti saatavilla olevaa materiaalia eli käytännössä tunnistamismääräys ulotettaisiin säilytyspalveluntarjoajiin. Valtioneuvoston arvion mukaan tällainen tunnistaminen ei ole täysin ongelmatonta, mutta se olisi kuitenkin perusoikeusnäkökulmasta vähemmän rajoittavaa kuin laajamittainen puuttuminen luottamukselliseen viestintään.

Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään arvioinut aikaisemmin sähkökauppadirektiiviin (2000/31/EY) ja nykyisin digipalveluasetukseen ((EU) 2022/2065) sisältyvää yleisen valvontavelvoitteen kieltoa. Edellä kirjelmässä viitattu yleisen monitoroinnin kielto tarkoittaa sitä, että välityspalveluntarjoajalle ei tule asettaa yleistä velvoitetta valvoa siirtämiään ja tallentamiaan tietoja eivätkä yleistä velvoitetta pyrkiä aktiivisesti saamaan selville laitonta toimintaa osoittavia tosiasioita tai olosuhteita. Unionin tuomioistuin katsoi ratkaisussaan C-18/18 Eva Glawischnig-Piesczek, ettei yleiseksi monitoroinniksi katsota toimintaa, joka koostuu valvonnasta, joka rajoittuu tietoihin, joiden [lainvastaisuuden] osalta palveluntarjoajalta ei edellytetä itsenäistä arviointia vaan palveluntarjoaja voi käyttää automatisoituja tutkimistekniikoita ja -välineitä (C-18/18 kohdat 45-47). Tuomioistuin painotti ratkaisussaan sitä, että sisällön lainvastaisuuden arvioi tuomioistuin.

Nyt käsiteltävässä asetusehdotuksessa on otettava huomioon sen erittäin painava yhteiskunnallinen intressi eli lasten suojeleminen vakavalta rikollisuudelta. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisin reunaehdoin digipalveluasetukseen sisältyvän yleisen valvontavelvoitteen kiellon ei voida katsoa estävän ainakaan sellaista tunnistamismääräystä, joka osoitettaisiin säilytyspalvelun tarjoajille ja jossa yksilöitäisiin esimerkiksi EU-keskuksen ylläpitämän tietokannan mukaisesti sisältö, jota palvelusta tulisi tunnistaa.

Sekä vapaaehtoisen tunnistamisen että sitovan tunnistamismääräyksen kohdentaminen ja rajaaminen edesauttaisi kestävämmän sääntelyratkaisun löytämistä. Tältä osin esimerkiksi kohdennettuun, tiettyyn laittomaksi jo todettuun sisältöön tai henkilöihin rajattuun ja julkisilla sivustoilla tapahtuvaan tunnistamiseen sisältyy huomattavasti vähemmän valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia kysymyksiä, kun huomioidaan sekä kansallisista että eurooppalaisista perus- ja ihmisoikeuksista johtuvat edellytykset.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Asetusehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla.

Lisäksi puheenjohtajan ehdottama tiettyjen verkkopalveluntarjoajien vapaaehtoisiin CSA-materiaalin tunnistamistoimiin perustuva malli pohjautuu henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn osalta 16 artiklaan (SEUT), joka tarjoaa oikeusperustan säännöille, joka koskee unionin toimielinten, elinten ja laitosten sekä jäsenvaltioiden, silloin kun viimeksi mainitut toteuttavat unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa, suorittamaa henkilötietojen käsittelyä, sekä säännöille, jotka koskevat näiden tietojen vapaata liikkuvuutta.

Ehdotus käsitellään yhdessä Euroopan parlamentin kanssa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ja neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä. Valtioneuvoston arvion mukaan oikeusperustat on asianmukaisesti valittu ja niiden yhdistäminen on mahdollista.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Parlamentti on jo muodostanut kantaansa CSAM-ehdotukseen.

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirjelmää on käsitelty kirjallisessa menettelyssä EU7 ja EU19 -jaostoissa xxxx

Eduskuntakäsittely

U 69/2022 vp, UJ 19/2023 vp, EUN 78/2024 vp, UJ 2/2025 vp, UJ 20/2025 vp, UJ 31/2025 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

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

Lainsäädäntövallan jaosta valtakunnan ja maakunnan kesken säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Ahvenanmaan maakunnan hallituksella on itsehallintolain 59b §:n mukaisesti oikeus toimeenpanna EU-politiikkaa Ahvenanmaan maakunnassa niillä toimialoilla, joiden osalta maakunnalla on lainsäädäntötoimivalta.

Lain 18 §:n 6 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat yleistä järjestystä ja turvallisuutta 27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa säädetyin poikkeuksin.

Taloudelliset vaikutukset

Asetusehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on selvitetty U-kirjelmässä U 69/2022 vp. Puheenjohtajan kompromissiehdotus sisältää kuitenkin sellaisia tilapäisestä asetuksesta siirrettyjä palveluntarjoajia koskevia raportointivelvoitteita, joilla voi olla lisätyövaikutusta tietosuojan valvontaviranomaisille. Merkittävimmät vaikutukset kuitenkin kohdistuvat niihin jäsenvaltioihin, joihin palveluntarjoajat ovat sijoittautuneet, ja alustavan arvion mukaan vaikutukset Suomessa olisivat vähäisiä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Pekka Vasara, SM, pekka.vasara@gov.fi
Mira Turpeinen, OM, mira.turpeinen@gov.fi
Virpi Koivu, OM, virpi.koivu@gov.fi
Pauliina Penttilä,LVM, pauliina.penttila@gov.fi

VAHVA-tunnus

EU/88/2022

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite