

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

Euroopan komissio antoi 11.5.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi (CSAM-ehdotus, COM(2022) 209 final). Suuren valiokunnan työjärjestyksen 15 §:n 5 momentin mukaan U-asia otetaan tarpeen mukaan uudelleen käsiteltäväksi, kunnes siitä on päätetty Euroopan unionissa. Suuri valiokunta päätti 4.10.2024 pyytää valtioneuvostolta täydentävää selvitystä asetusehdotusta koskevasta EU-puheenjohtajamaa Unkarin kompromissiesityksen tarkemmasta sisällöstä (SuVP 44/2024 vp, 11 §). Suuri valiokunta merkitsi 9.10.2024 lisäselvityksen saapuneeksi ja lähetti asian mahdollisia toimenpiteitä varten perustuslakivaliokuntaan, hallintovaliokuntaan ja liikenne- ja viestintävaliokuntaan. Suuri valiokunta totesi, että se ottaa asiaan kantaa erikoisvaliokuntakäsittelyn päätyttyä (SuVP 45/2024 vp, 6 §).

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- liikenne- ja viestintävaliokunta LiVL 12/2024 vp
- hallintovaliokunta HaVL 19/2024 vp
- perustuslakivaliokunta PeVL 47/2024 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- tietosuojavaltuutetun toimisto

Valiokunta on kuullut:

- ministeri Lulu Ranne
- erityisasiantuntija Pekka Vasara, sisäministeriö
- poliisijohtaja Hannele Taavila, sisäministeriö

Valiokunnan lausunto SuVL 10/2024 vp

Viitetiedot

Suuri valiokunta on antanut asiasta lausunnon SuVL 7/2023 vp.

VALTIONEUVOSTON SELVITYKSET

Valtioneuvosto on antanut suurelle valiokunnalle tietoja EU-puheenjohtajamaa Unkarin kompromissiehdotuksesta ja valtioneuvoston kannasta lokakuussa 2024. Suuri valiokunta kuuli valtioneuvostoa ehdotuksen neuvottelutilanteesta 4.10.2024 käsitellessään asiaa EUN 78/2024 vp Euroopan unionin neuvoston kokous 10.—11.10.2024 (oikeus- ja sisäasiainneuvosto). Valtioneuvoston perusmuistiosta EU/88/2022-SM-52 ja sisäministeriön 8.10.2024 päivätystä lausunnosta käy ilmi, että valtioneuvosto voi tukea puheenjohtajamaan kompromissiehdotusta osittaiseksi yleisnäkemykseksi.

Puheenjohtajamaan kompromissiehdotus kattaa koko ehdotetun sääntelyn lukuun ottamatta EU-keskuksen sijaintipaikkaa koskevaa kysymystä. Neuvottelujen keskeisin kysymys koskee asetus ehdotuksen 7 artiklan mukaista tunnistamismääräystä, jolla palveluntarjoaja veloitettaisiin toteuttamaan palvelussaan asetuksen mukaisia toimenpiteitä lapsiin kohdistuvan verkkovälitteisen seksuaaliväkivallan tunnistamiseksi. Tunnistamismääräys kohdennettaisiin sellaisiin palveluntarjoajiin tai niiden osiin, joissa on todettu korkea riski CSA-materiaalin levittämiseksi, ja kertaalleen lainvastaisiksi todettuihin kuviin ja videoihin sekä URL-osoitteisiin. Päästä päähän salausta käyttäviä viestintäpalveluita edellytettäisiin mahdollistamaan välitettävien viestien skannaaminen jo viestijän päätelaitteessa. Palvelujen käyttäjien tulisi antaa palveluntarjoajan ehtojen mukaisesti suostumuksensa siihen, että tunnistamistoimintoa voidaan palvelussa käyttää. Muutoin käyttäjä ei voisi lähettää palveluntarjoajan viestintäsovelluksella kuvamuotoista aineistoa. Teksti- ja ääniviestien tunnistaminen olisi rajattu asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä neuvottelutavoitteista

(1) Suuri valiokunta toistaa lausunnossaan SuVL 7/2023 vp esittämänsä kannan siitä, että asetus ehdotuksella on erittäin painava tavoite ennaltaehkäistä ja torjua lapsiin kohdistuvaa verkkovälitteistä seksuaaliväkivaltaa EU-tason toimin. Kuten perustuslakivaliokunta toteaa, tämä tavoite on yhteydessä useisiin perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin perus- ja ihmisoikeussopimuksiin, jotka velvoittavat ryhtymään tehokkaisiin toimiin lasten suojaamiseksi väkivallalta (PeVL 47/2024 vp, kappaleet 2—3).

(2) Perustuslakivaliokunnan (PeVL 47/2024 vp), liikenne- ja viestintävaliokunnan (LiVL 12/2024 vp) ja hallintovaliokunnan (HaVL 19/2024 vp) lausuntojen perusteluihin 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.

Valiokunnan lausunto SuVL 10/2024 vp

(3) Suuri valiokunta toteaa, että se on ottanut asetusehdotusta koskeviin valtioneuvoston neuvottelutavoitteisiin kantaa lausunnossaan SuVL 7/2023 vp. Suuri valiokunta katsoi, että ehdotuksen hyväksyttävyyden edellytyksenä on se, että asetuksessa säädettävät toimenpiteet ovat riittävän tehokkaita ja samalla ennakoitavia, oikeassa suhteessa ja välttämättömiä ehdotuksen tavoitteen toteutumiseksi ja että ehdotus täyttää perusoikeuden ydinalueen suojaa ja oikeussuojaa koskevat vaatimukset. Viestinnän luottamuksellisuuden suojaan ja muihin perusoikeuksiin puuttumisen tulee rajoittua vain välttämättömään ja sen tulee olla oikeasuhtaista. Lisäksi suuri valiokunta toteaa, että ehdotuksen suhteen muuhun EU-lainsäädäntöön, kuten EU:n yleiseen tietosuojasetukseen, on oltava selkeä ja ehdotuksen velvoitteiden määriteltä siten, että sääntelyn velvoitteet on tosiasiallisesti mahdollista panna täytäntöön nykyteknologialla. (SuVL 7/2023 vp, kappaleet 5 ja 11)

(4) Suuri valiokunta pitää edellä esitettyjä neuvottelutavoitteita edelleen perusteltuina ja katsoo, että EU-puheenjohtajamaa Unkarin kompromissiesitystä on arvioitava edellä esitettyjen kriteerien perusteella.

Kompromissiehdotuksen arviointi

(5) Suuri valiokunta toteaa, että EU-puheenjohtajamaa Unkarin kompromissiehdotus sisältää lukuisia kannatettavia toimia, jotka toteutuessaan parantavat lapsien suojaa verkkovälitteiseltä seksuaaliväkivallalta. Hallintovaliokunnan lausunnon perusteluihin viitaten suuri valiokunta pitää ehdotusta pääosin hyväksyttävänä (HaVL 19/2024 vp).

(6) Suuri valiokunta toteaa, että ehdotuksen ongelmat koskevat tunnistamismääräystä koskevaa sääntelyä, jonka nojalla verkkopalveluntarjoajia velvoitettaisiin tunnistamaan ja torjumaan Child Sexual Abuse -materiaalia eli CSA-materiaalia. Suuri valiokunta katsoo, että tunnistamismääräystä koskevaa sääntelyä on pidettävä ehdotetun sääntelyn keskeisenä osana. Tästä seuraa, että sitä koskevat ratkaisut ovat keskeisiä kompromissiehdotuksen hyväksyttävyyttä kokonaisharkinnan perusteella arvioitaessa.

(7) Suuren valiokunnan saaman selvityksen mukaan tunnistamismääräyksen soveltamisalaan neuvottelujen kuluessa tehty rajoituksia, joilla on pyritty lisäämään sääntelyn hyväksyttävyyttä ja mahdollisuuksia saavuttaa neuvottelutuloksesta määräenemmistö jäsenvaltioiden kesken. Perustuslakivaliokunnan mukaan erityisesti tunnistamismääräyksen kohdentaminen jo aikaisemmin lainvastaiseksi todettuun aineistoon ja sellaisiin verkkopalveluntarjoajiin tai niiden osiin, joissa on todettu korkea riski CSA-materiaalin levittämiseen, on lieventänyt niitä ongelmia, joita asetusehdotukseen on sisällytetty. Pelkkä riskiarvio ja tunnistamismääräyksen kohdentumisen yleisyys merkitsevät perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kuitenkin edelleen hyvin selvää etäännyttämistä siitä perustuslain 10 §:n 4 momenttiin liittyvästä vaatimuksesta, jonka mukaan rikosperusteinen puuttuminen luottamuksellisen viestin salaisuuteen edellyttää konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Tunnistamismääräys kohdistuu edelleen palveluntarjoajiin ja heidän osaltaan lähtökohtaisesti kaikkien palveluja käyttävien viestintään, jolloin sen soveltaminen voi muodostua varsin laajaksi ja yksilöimättömäksi. Perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotettu tunnistamismääräystä koskeva sääntely ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta erityisesti perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentissa turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. (PeVL 47/2024 vp, kappaleet 7–8) Suuri valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisiin huomioihin.

Valiokunnan lausunto SuVL 10/2024 vp

(8) Suuri valiokunta yhtyy liikenne- ja viestintävaliokunnan (LiVL 12/2024 vp) ja hallintovaliokunnan (HaVL 19/2024 vp) arvioon siitä, että ehdotetun kaltainen malli johtaisi tosiasiasa viestinnän massavalvontaan ja merkitsisi heikennystä viestinnän luottamuksellisuuden suojan sääntelyyn EU-tasolla. Suuri valiokunta katsoo, että ehdotettu malli tosiasiasa kiertäisi viestinnän päästä päähän -salauksen käytön tarkoituksen, koska CSA-materiaaliin kohdistuva valvonta toteutettaisiin teknisesti edellyttämällä päästä päähän -salausta käyttäviä viestintäpalveluita mahdollistamaan välitettävien viestien tekninen tunnistaminen jo viestijän päätelaitteessa ennen kuin viestin sisältö salautuu. Tällainen vahvan salauksen kiertävä malli voisi myöhemmin toimia myös ennakkotapauksena uusille toimille, jonka nojalla viestinnän sisällöstä tulisi tunnistaa myös muuta kuin CSA-materiaalia.

(9) Suuri valiokunta katsoo liikenne- ja viestintävaliokunnan (LiVL 12/2024 vp) ja hallintovaliokunnan (HaVL 19/2024 vp) tavoin, että malliin sisältyy merkittävä väärinkäytösten riski ja sen käyttöönotto heikentäisi viestintä- ja tietojärjestelmien turvallisuutta ja kyberturvallisuutta, koska se luo ulkopuolisille tahoille kanavan hyödyntää mallia vihamielisiin tarkoituksiin. Se olisi myös teknisesti haastava toteuttaa luotettavasti ja saattaisi johtaa tietoturvallisia viestintäpalveluja tarjoavien palveluntarjoajien vetäytymiseen Euroopan markkinoilta. Lisäksi malli voisi aiheuttaa runsaasti perusteettomia epäilyjä lainvastaisen materiaalin levittämisestä ja sitä olisi helppoa kiertää esimerkiksi muuttamalla kuvan tai videon sisältöä tai salaamalla kuva tai videosisältö erikseen käyttäjän päätelaitteessa. Ehdotuksen hyöty rikostutkinnan kannalta olisi siten varsin rajallinen.

(10) Lopuksi suuri valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota hallintovaliokunnan (HaVL 19/2024 vp) pohdintaan siitä, onko ehdotuksen suhdetta EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen selvitetty riittävästi. Suuren valiokunnan saaman selvityksen mukaan viestintäpalvelun käyttäjiä edellytettäisiin antamaan ennakolta palveluntarjoajan ehtojen mukaisesti suostumuksensa kuva- ja videoviestien tunnistamiseen voidakseen käyttää palveluntarjoajan viestintäsovellusta kuvien ja videoiden lähettämiseen. Hallintovaliokunnan lausunnossa ilmenevällä tavalla suuri valiokunta pitää kyseenalaisena, voiko suostumus tällaisessa tapauksessa olla yleisessä tietosuoja-asetuksessa edellytetty yksilöity ja aidosti vapaaehtoinen ja yksiselitteinen tahdonilmaisu.

(11) Edellä esitetyistä ehdotuksen vakavista ongelmista ja epäkohdista seuraa, että suuri valiokunta katsoo perustuslakivaliokunnan tavoin, ettei kompromissiesitys vastaa suuren valiokunnan lausunnon SuVL 7/2023 vp mukaisia edellytyksiä hyväksyttävästä neuvottelutuloksesta eikä ota huomioon perustuslakivaliokunnan asiasta antamia aikaisempia kannanottoja (PeVL 47/2024 vp, kappale 9). Suuri valiokunta toteaa erikoisvaliokuntien lausuntojen perusteluihin viitaten, ettei Suomen tule hyväksyä puheenjohtajamaan kompromissiesitystä tunnistamismääräystä koskevilta osin.

Jatkotoimet

(12) Suuri valiokunta katsoo, että valtioneuvoston tulee aktiivisesti edistää EU-tasolla sellaista oikeudellista sääntelyä, jolla voidaan saavuttaa nyt käsittelyssä olevan ehdotuksen tavoitteet. Suuri valiokunta pitää lapsiin kohdistuvan hyväksikäytön ja seksuaalisen väkivallan torjumista ensisijaisen tärkeänä ja katsoo, että ilmiön ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan tulee löytää luotettavia ja tehokkaita viestinnän luottamuksellisuuden suojan ja muiden perusoikeuksien kanssa linjassa

Valiokunnan lausunto SuVL 10/2024 vp

olevia oikeasuhtaisia keinoja. Ehdotuksella tavoiteltavia päämääriä on edistettävä tehokkaasti myös kansallisin toimin ja kansainvälisen yhteistyön kautta.

(13) Suuri valiokunta pitää erikoisvaliokuntien tavoin lasten oikeuksien toteutumisen kannalta erittäin tärkeänä, että ehdotuksella tavoiteltavat päämäärät voidaan toteuttaa ennen kuin tällä hetkellä voimassa olevan EU-tason sääntelyn voimassaolo päättyy. Hallintovaliokunnan (HaVL 19/2024 vp) tavoin suuri valiokunta katsoo, että palveluntarjoajien mahdollisuus jatkaa CSA-materiaalin vapaaehtoista tunnistamista ja siitä raportointia on turvattava.

(14) Suuri valiokunta toteaa, että se on kuullut valtioneuvostoa ehdotuksen neuvottelutilanteesta lokakuussa 2024 käsitellessään asiaa EUN 78/2024 vp (oikeus- ja sisäasiainneuvosto 10.-11.10.2024). Suuri valiokunta edellyttää, että eduskunta pidetään jatkossa hyvin tietoisena CSAM-ehdotusta koskevien neuvottelujen etenemisestä ministerineuvostokokouksista annettavien selvitysten lisäksi myös jatkokirjeiden muodossa. Suuri valiokunta korostaa, että sen tehtävänä on osallistua sellaisten EU-säädösten valmisteluun, joihin Suomi neuvottelujen päätteeksi sitoutuu. Kuten perustuslakivaliokunta toteaa, suuren valiokunnan kantaa on pidettävä ohjeellisena lähtökohtana Suomen edustajien kannanotoille EU-tasolla. Vaikka perustuslain 96 §:n sääntöön ei liity muodollista valtuutus- tai mandaattiajattelua, perustuslakivaliokunta on pitänyt eduskuntakäsittelyssä ilmaistun kannan ensisijaisuutta Suomen kannanmuodostuksessa kiistattona. Perustuslakivaliokunnan mukaan eduskunnan kannan ensisijaisuus lähtökohtana asioiden unionikäsittelyä varten muodostettaville kansallisille kannanotoille perustuu eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä eikä siksi vaadi tuekseen perustuslakiin kirjattavia erityisiä sääntöksiä. (PeVL 47/2024 vp, kappale 12, ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 28—29 ja EV 27.12.1994 —HE 318/1994 vp) Edellä esitetystä seuraa, että suuri valiokunta painottaa jatkokirjeiden tärkeyttä tilanteissa, joissa suuri valiokunta on neuvottelujen aikaisemmissa vaiheissa asettanut ehdotuksen hyväksyttävyyttä koskevia reunaehtoja tai joissa neuvottelujen tuloksena säädösehdotuksen sisältöön on tehty olennaisia muutoksia.

(15) Suuri valiokunta on lausunnossaan SuVL 3/2024 vp todennut, että valtioneuvoston vaikuttamistyössä käytettävien menettelytapojen tulee turvata eduskunnan vaikutusmahdollisuudet asianmukaisesti ja säännöllisesti (kappale 107). Suuri valiokunta katsoo, että vastaavia periaatteita tulee soveltaa myös muuhun valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistoimintaan EU-säädösten valmistelussa. Eduskuntaa ei saa asettaa tosiasiasa jo tapahtuneiden asioiden eteen. Suuri valiokunta painottaa, että eduskunnalle annetun tiedon tulee olla kattavaa ja oikea-aikaista siten, että eduskunnalla on tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa kansallisiin neuvottelutavoitteisiin ja sitä kautta neuvottelutulokseen. (Ks. SuVM 1/2021 vp, kappale 150 ja SuVEK 78/2024 vp.).

(16) Lopuksi suuri valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota suuren valiokunnan työjärjestyksen 15 §:n 5 momenttiin ja 16 §:n 2 momenttiin, joiden mukaan erikoisvaliokuntakäsittely on pääsääntöisesti olennainen osa U- ja E-asian käsittelyä eduskunnassa. Suuri valiokunta pitää välttämättömänä, että U-kirjelmien ja E-selvityksien lisäksi myös jatkokirjelmät toimitetaan eduskuntaan oikea-aikaisesti ja viipymättä siten, että erikoisvaliokunnilla on tosiasialliset mahdollisuudet lausua asiasta suurelle valiokunnalle ja osallistua sitä kautta asian käsittelyyn.

Valiokunnan lausunto SuVL 10/2024 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta edellyttää,

että valtioneuvosto ottaa edellä esitetyn huomioon ja

että valtioneuvosto ei hyväksy esitetyn kaltaista tunnistamismääräystä koskevaa ehdotusta.

Helsingissä 29.11.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Autto kok

1. varapuheenjohtaja Laura Huhtasaari ps

jäsen Juho Eerola ps

jäsen Ritva Elomaa ps

jäsen Elisa Gebhard sd

jäsen Timo Harakka sd

jäsen Ville Kaunisto kok

jäsen Teemu Keskisarja ps

jäsen Mai Kivelä vas

jäsen Terhi Koulumies kok

jäsen Mika Lintilä kesk

jäsen Helena Marttila sd

jäsen Matias Mäkynen sd

jäsen Susanne Päivärinta kok

jäsen Onni Rostila ps

jäsen Sinuhe Wallinheimo kok

jäsen Eerikki Viljanen kesk

jäsen Sofia Virta vihr

varajäsen Pauli Aalto-Setälä kok

varajäsen Aleksi Jäntti kok

varajäsen Pia Lohikoski vas

varajäsen Jani Mäkelä ps

varajäsen Anders Norrback r

varajäsen Mika Poutala kd

varajäsen Mika Riipi kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto