

Euroopan komission ehdotus asetukseksi tilapäisen poikkeusasetuksen (EU) 2021/1232 soveltamisajan jatkamiseksi (COM(2025)797 final)

Eduskuntatunnus
U 50/2020 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 19.12.2025 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (COM(2025)797 final) asetuksen (EU) 2021/1232 soveltamisajan jatkamiseksi. 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 henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajat käyttävät henkilötietojen ja muiden tietojen käsittelyyn verkossa tapahtuvan lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjumiseksi (jäljempänä tilapäinen poikkeusasetus), tuli voimaan elokuussa 2021.

Asetus annettiin määräaikaisena, sillä pysyvistä sääntelystä on tarkoitus säätää komission 11.5.2022 antamalla asetusehdotuksella lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi (jatkossa CSAM-asetusehdotus, COM (2022) 209 final). CSAM-asetusehdotuksen neuvotteluiden pitkittymisen vuoksi tilapäisen poikkeusasetuksen soveltamisaikaa jatkettiin keväällä 2024, ja sen nykyinen soveltamisaika päättyy 3.4.2026. CSAM-asetusehdotuksesta saavutettiin neuvoston neuvotteluman-daatti 26.11.2025. Kolmikantaneuvottelut Euroopan parlamentin kanssa aloitettiin 9.12.2025. CSAM-asetusehdotuksen neuvottelut ovat kuitenkin yhä kesken, eikä pysyvää sääntelyä tulla saamaan voimaan ennen tilapäisen poikkeusasetuksen soveltamisajan päättymistä. Useat jäsenmaat sekä komissio ovat pitäneet olennaisen tärkeänä varmistaa, ettei tilapäisen poikkeusasetuksen ja tulevan CSAM-asetuksen väliseksi ajaksi synny oikeudellisesti epäselvää välitilaa. Koska soveltamisaika on päättymässä, voidaan neuvottelujen odottaa etenevän nopeasti. Puheenjohtaja pyrkii viemään ehdotuksen Coreperin hyväksyttäväksi 28.1.2026.

Tällä U-jatkoselvityksellä otetaan kantaa tilapäisen poikkeusasetuksen soveltamisajan jatkamiseen.

Suomen kanta

Valtioneuvoston kanta tilapäiseen poikkeusasetukseen on muodostettu U-kirjelmällä U 50/2020 vp. Lisäksi kanta tilapäisen poikkeusasetuksen sääntelyn vakiinnuttamiseksi on muodostettu osana CSAM-asetusehdotuksen neuvotteluja etenkin U-jatkokirjelmällä UJ 31/2025 vp.

Valtioneuvosto tukee tilapäisen poikkeusasetuksen soveltamisajan jatkamista.

Valtioneuvoston näkemys on, että tilapäisen poikkeusasetuksen soveltamisajan jatkoa koskevissa neuvotteluissa tulisi keskittyä soveltamisaikaa koskeviin kysymyksiin, kun taas sääntelyn sisältöä koskevat asiat tulisi pyrkiä ratkaisemaan osana CSAM-asetusehdotuksen kolmikantaneuvotteluissa saavutettavia ratkaisuja.

Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotuksen mukaan tilapäisen poikkeusasetuksen soveltamista koskevaa 10 artiklaa muutettaisiin siten, että soveltaminen päättyisi 3.4.2028. Muutos tulisi voimaan seuraavana päivänä asetuksen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Tilapäinen poikkeusasetus tuli voimaan vuonna 2021, jolloin numeroista riippumattomille viestintäpalveluille mahdollistettiin sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin eli direktiivin 2002/58/EY tietyistä artikloista poikkeaminen silloin, kun viestinnän tietojen käsittely on tarpeen lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja CSA-materiaalin havaitsemiseksi, poistamiseksi ja viranomaisten tietoon saattamiseksi. Asetuksen taustalla on eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännöstön (ns. teledirektiivi) (EU) 2018/1972 voimaantulo vuonna 2020, jolloin numeroista riippumattomat henkilöiden väliset viestintäpalvelut tulivat osaksi sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin soveltamisalaa. Valtioneuvoston kanta tilapäiseen poikkeusasetukseen on muodostettu U-kirjelmällä U 50/2020 vp.

Nimensä mukaisesti tilapäinen poikkeusasetus oli tarkoitettu ajalliselta soveltamiseltaan rajatuksi siihen asti, kunnes komissio antaa ehdotuksen pysyväksi lasten seksuaalista hyväksikäyttöä torjuvaksi asetusehdotukseksi. Tilapäinen poikkeusasetus oli tarkoitettu olevan voimassa 3.8.2024 asti. CSAM-asetusehdotuksen neuvotteluiden venyessä loppuvuodesta 2023 tuli kuitenkin selväksi, että pysyvä sääntely ei ehtisi tulla voimaan ennen tilapäisen poikkeusasetuksen voimassaolon päättymispäivää. Oikeudellisesti epävarman välitilan välttämiseksi komissio antoi joulukuussa 2023 ehdotuksen, jolla pidennettiin tilapäisen poikkeusasetuksen soveltamista. Tilapäisen poikkeusasetuksen soveltamisaikaa pidennettiin 3.4.2026 asti. Lisäksi kolmikantaneuvotteluissa parlamentin kanssa yhdenmukaistettiin asetukseen sisältyviä raportointivelvoitteita.

CSAM-asetusehdotuksen tarkoituksena on luoda pysyvä oikeudellinen sääntely lasten suojelemiseen seksuaaliselta hyväksikäytöltä verkossa. Asetusehdotuksen neuvottelut ovat yhä kesken, eikä siten ole varmuutta siitä, voisiko sääntely tulla voimaan ennen tilapäisen poikkeusasetuksen soveltamisajan päättymistä 3.4.2026. Lasten verkossa tapahtuvan seksuaalisen hyväksikäytön tehokkaan torjumisen vuoksi komissio pitää tärkeänä, että tilapäistä poikkeusasetusta voidaan soveltaa keskeytyksettä, kunnes CSAM-asetusehdotuksen säädökset tulevat voimaan. Komission asetusehdotus ei sisällä muita muutoksia tilapäisen poikkeusasetuksen sisältöön, eli kyse olisi puhtaasti soveltamisajan jatkamisesta.

Tilapäisen poikkeusasetuksen nojalla numeroista riippumattomat henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajat voivat käyttää erityisiä teknologioita henkilötietojen ja

muiden tietojen käsittelyyn siinä laajuudessa kuin on ehdottoman välttämätöntä niiden palveluissa välitetyn CSA-materiaalin tai siellä tapahtuvan groomingin havaitsemiseksi ja siitä ilmoittamiseksi ja kyseisen materiaalin poistamiseksi. Numeroista riippumattomalla henkilöiden välisellä viestintäpalvelulla tarkoitetaan henkilöiden välisen viestinnän palvelua, joka ei yhdisty kansallisessa tai kansainvälisessä numerointisuunnitelmassa olevan numeron tai olevien numeroiden avulla. Tällaisia ovat esimerkiksi pikaviestintään tarkoitetut, internetin välityksellä toimivat puhe-, video-, videoneuvottelu- ja pikaviestipalvelut kuten WhatsApp tai Facebook Messenger.

Tilapäisen poikkeusasetuksen mukaisen sähköisen viestinnän käsittelyn tulee tapahtua teknologisin menetelmin ja sen on täytettävä siinä määritellyt varsin tiukat ehdot (mm. suhteellisuus- ja välttämättömyysvaatimus). Käsittelyyn käytettävien teknologioiden on muun muassa oltava mahdollisimman vähän yksityisyyteen puuttuvia alan viimeisimmän kehityksen mukaisesti. Tekstin käsittelyn osalta edellytyksenä on, että teknologialla ei tule voida päätellä viestinnän sisältöä vaan käsittelyn tarkoituksena tulisi olla sellaisten toimintamallien (*patterns*) tunnistaminen, jotka viittaavat mahdolliseen lasten hyväksikäyttöön. Kyse on viestintäpalvelun tarjoajille vapaaehtoisesta toiminnasta.

Vapaaehtoisen tunnistamisen suhde perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

Tilapäisen poikkeusasetuksen osalta perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on arvioitu U-kirjelmässä U 50/2020 vp sekä viestinnän tunnistamisen osalta laajemmin CSAM-asetusehdotuksen yhteydessä asiaa koskevissa U-kirjelmässä (U 69/2022 vp) ja U-jatkokirjelmässä UJ 19/2023 vp, UJ 2/2025 vp, UJ 20/2025 vp ja UJ 31/2025 vp, sekä eduskunnalle toimitetussa erillisselvityksessä asian EUN 78/2024 vp yhteydessä.

Yritysten vapaaehtoista tunnistamista on käsitelty etenkin kirjelmässä U 50/2020 vp, UJ 2/2025 vp sekä UJ 31/2025 vp. Nyt käsiteltävänä olevalla asetusehdotuksella ei muutetaisi tilapäisen poikkeusasetuksen sisältöä, vaan muutoksilla muutettaisiin ainoastaan asetuksen soveltamisajan kestoa. Neuvoston neuvottelumandaattiin sisältyy artikla, jonka nojalla lopullisella CSAM-asetuksella poistettaisiin tilapäisen poikkeusasetuksen soveltamisajan päättymisen, joten asiassa relevantein arvio sisältyy CSAM-asetusehdotuksen viimeisimpään U-jatkokirjelmään UJ 31/2025 vp. Kolmikantaneuvottelut Euroopan parlamentin kanssa CSAM-asetusehdotuksesta ovat vasta käynnistyneet, eikä toistaiseksi ole mahdollista ennakoita sitä, millainen lopullisesta CSAM-asetuksesta neuvottelujen myötä muotoutuu.

Kuten U-jatkokirjelmässä UJ 2/2025 vp ja UJ 31/2025 vp on todettu, tilapäistä poikkeusasetusta ei sen säätämisvaiheessa arvioitu perustuslakivaliokunnassa eikä sääntelyn suhteesta Euroopan unionin perusoikeuskirjaan ole myöskään EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

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 riittävästä 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 verkkovälitteistä 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.

U-kirjelmässä U 50/2020 vp on käsitelty tilapäistä poikkeusasetusta koskevan alkuperäisen ehdotuksen suhdetta Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 24 artikloihin. Perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Komissio on katsonut vapaaehtoisen tunnistamisen olevan tältä osin perusoikeuskirjan mukainen. Lisäksi neuvoston neuvottelumandaatti ottaa huomioon perusoikeuskirjan 24 artiklan, jonka mukaan kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Perustuslakivaliokunnan mielestä palveluntarjoajille mahdollistettavaa vapaaehtoista viestien tunnistamista voidaan arvioida ainakin jossain määrin erilaisista lähtökohdista kuin viranomaismääräykseen perustuvaa pakollista tunnistamisvelvollisuutta. Valiokunnan mielestä voidaan myös sinänsä pitää laillisuus- ja oikeusvaltioperiaatteenkin vuoksi asianmukaisena, että asetuksessa vakiinnutettaisiin numeroista riippumattomien viestintäpalvelun tarjoajien vapaaehtoista tunnistamista koskeva tilapäinen sääntely (PeVL 20/2025 vp, s. 4-5).

Perustuslakivaliokunnan mielestä tunnistamisen vapaaehtoisuus ei yksinään voi perustella etäntymistä siitä perustuslain 10 §:n 4 momenttiin liittyvästä vaatimuksesta, jonka mukaan rikosperusteinen puuttuminen luottamuksellisen viestin salaisuuteen edellyttää konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan PeVL 20/2025 vp perustuslain 10 §:n 4 momenttiin kiinnittyviä seikkoja ja siitä varmistumista, ettei sääntelyn mahdollistama tunnistaminen muodostu valiokunnan ongelmallisenä pitämällä tavalla laajaksi ja yksilöimättömäksi (PeVL 20/2025 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan vaikuttaa siltä, että sellainen horisontaalisuhteita koskeva sääntely, jossa yksityiselle toimijalle annetaan oikeus käsitellä välitystietoja sekä viestin sisältöä, on mahdollista myös muissa kuin PL 10 §:n 4 momentin rajoituslausekkeen mukaisissa tilanteissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan esimerkiksi yritysvarallisuuden arvon ja elinkeinotoiminnan taloudellisten edellytysten turvaamiseen liittyvät seikat ovat hyväksyttäviä ja painavia perusteita tietoverkoissa harjoitettavaan viestintään kohdistuville rajoituksille (PeVL 29/2008 vp, s. 3). Myös perusoikeuksien käyttämiseen ja niiden toteutumisen edistämiseen liittyvät seikat (kuten sääntelyn tarkoitus turvata viestinnän eri osapuolten etujen mukaisesti tietoverkkojen toimivuutta ja turvallisuutta sekä luoda edellytyksiä sananvapauden käyttämiselle ja viestinnän luottamuksellisuudelle tietoverkoissa) ovat hyväksyttäviä ja painavia perusteita tietoverkoissa harjoitettavaan viestintään kohdistuville rajoituksille (PeVL 9/2004 vp, s. 4).

Edellä viitatussa lausunnossaan PeVL 29/2008 vp perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei valiokunta ollut ehdotetun sääntelyn kaltaisessa asetelmassa (PeVL 47/1996 vp) arvioinut sääntelyä suoraan suhteessa perustuslain 10 §:n 3 momentissa (nyk. 4 momentissa) sallittuihin rajoitusperusteisiin, jotka ainakin ensisijaisesti koskevat julkisen vallan taholta tulevia puuttumisia (PeVL 47/1996 vp, s. 4; PeVL 29/2008 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta arvioi tällöinkin yhteisötilaajan oikeutta käsitellä tunnistamistietoja perustuslain yleisten rajoitusedellytysten kautta.

Perustuslakivaliokunta ei suoraan arvioinut CSAM-asetusehdotuksen neuvotteluissa esitettyä viestintäpalveluntarjoajien mahdollisuutta vapaaehtoisin toimin käsitellä ja tunnistaa viestintään liittyviä tietoja perusoikeuksien horisontaalivaikutuksen osalta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä jää epäselväksi, miten perustuslain 10 §:n 4 momentin lakivarauksia tulee arvioida tilanteissa, joissa kyse on viestinnän luottamuksellisuuden rajoittamisesta muun kuin julkisen vallan toimesta.

Vapaaehtoisuuteen perustuvan tunnistamisen laajuuden arvioinnissa keskeistä on sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioiminen. Sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisiä voivat olla sääntelyyn liitetyt suoja-keinot, joilla pyritään torjumaan sääntelyn muodostuminen liian laajaksi ja yksilöimättömäksi viestinnän sisällön tunnistamiseen.

Tilapäisessä poikkeusasetuksessa on asetettu varsin tiukkoja edellytyksiä henkilötietojen ja muiden tietojen käsittelylle sekä vaatimuksia tällaiseen käsittelyyn käytettävälle teknologialle ja tähän poikkeusasetukseen nojautuville palveluntarjoajille. Suhteellisuus- ja välttämättömyysvaatimuksiin on kiinnitetty huomiota esimerkiksi vaatimalla, että käsittelyn on oltava oikeasuhtaista ja sen on rajoituttava ehdottoman välttämättömään asetuksen tarkoitukseen nähden. Asetuksen mukaan käytettävien teknologioiden tulee edustaa alan viimeisintä teknistä kehitystä ja niiden on oltava yksityisyyttä mahdollisimman vähän loukkaavia. Viestien tekstin seulomiseen käytettynä niillä ei tule voida päätellä viestien varsinaista sisältöä vaan ainoastaan havaita mahdolliseen verkossa tapahtuvaan lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön viittaavia toimintamalleja. Käytettyjen teknologioiden tulee olla riittävän luotettavia ja tunnistettaessa lasten seksuaalisiin tarkoituksiin houkuttelemista tulee käyttää vain keskeisiä indikaattoreita ja objektiivisesti määriteltyjä riskitekijöitä.

Lisäksi vapaaehtoisesta tunnistamisesta ei seuraisi palveluntarjoajalle velvoitetta tunnistaa viestinnän sisältöä myös salatussa viestiympäristössä eikä siitä seuraa suoraa eikä epäsuoraa velvoitetta viestinnän salauksen purkamiseen tai kiertämiseen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Asetusehdotuksen oikeusperustana on ensinnäkin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artikla, joka mahdollistaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.

Lisäksi asetusehdotus pohjautuu SEUT 16 artiklaan, joka tarjoaa oikeusperustan liittyen luonnollisten henkilöiden suojaan ja henkilötietojen käsittelyyn sekä näiden tietojen vapaaseen liikkuvuuteen.

Kyseisten oikeusperustojen nojalla ehdotus käsitellään yhdessä Euroopan parlamentin kanssa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä.

Valtioneuvoston arvion mukaan oikeusperustat on asianmukaisesti valittu ja niiden yhdistäminen on mahdollista.

Valtioneuvosto toteaa, että alkuperäinen tilapäinen poikkeusasetus on myös annettu vastaavien artiklojen nojalla.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa ehdotusten pääkäsittelystä vastaava valiokuntaa ei ole vielä valittu. Mietinnön esittelijöitä ei ole vielä valittu.

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirje on käsitelty EU7- ja EU19 -jaostojen kirjallisessa menettelyssä 14.-15.1.2026.

Eduskuntakäsittely

U 50/2020 vp. Lisäksi kanta tilapäisen poikkeusasetuksen sääntelyn vakiinnuttamiseksi on muodostettu osana CSAM-asetusehdotuksen neuvotteluja etenkin U-jatkokirjelmällä UJ 31/2025 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asetusehdotuksen suhdetta Suomen lainsäädäntöön ja Ahvenanmaan asemaa on selvitetty U-kirjelmässä U 50/2020 vp.

Taloudelliset vaikutukset

Tilapäisen poikkeusasetuksen tarkoituksena on ollut mahdollistaa pääosin suurten kansainvälisten viestintäpalvelujen harjoittama nykyisen kaltainen sähköisen viestinnän käsittely lasten seksuaalisen hyväksikäytön estämiseksi, joten ehdotuksella ei ole arvioitu olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Soveltamisajan jatkamisella ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Suomi on osana CSAM-asetusehdotuksen neuvotteluja kannattanut ehdotusta, jolla vakiinnutettaisiin numeroista riippumattomien viestintäpalvelun tarjoajien (esim. WhatsApp ja 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. Suomen kanta tilapäisen poikkeusasetuksen sääntelyn vakiinnuttamiseksi on muodostettu osana CSAM-asetusehdotuksen neuvotteluja etenkin U-jatkokirjelmällä UJ 31/2025 vp.

Asiakirjat

COM(2025)797 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Pauliina Penttilä, LVM, pauliina.penttila@gov.fi
Pekka Vasara, SM, pekka.vasara@gov.fi

VAHVA-tunnus

EU/1284/2025

Liitteet -

Viite -