

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämisestä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämisestä (U 98/2018 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Maija Rönkä, liikenne- ja viestintäministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- lakimies Marko Priiki, Viestintävirasto Kyberturvallisuuskeskus
- rikostarkastaja Heidi Björk, keskusrikospoliisi
- lakiasianjohtaja Marko Vuorinen, Finnet-liitto ry
- asiantuntija Marja Hamilo, Teknologiateollisuus ry
- lakimies Asko Metsola, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- suojelupoliisi
- DNA Oy
- Elisa Oyj
- Telia Finland Oyj

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 12 päivänä syyskuuta 2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämisestä (KOM(2018 640 lopullinen)).

Valiokunnan lausunto LiVL 37/2018 vp

Komission mukaan viimeaikaiset terrori-iskut ovat osoittaneet, että terroristit voivat käyttää internetiä hyödykseen terrori-iskujen suunnittelussa, värväyksessä, terroritoiminnan valmistelussa sekä pelon lietsomisessa. Terroristisen verkkosisällön on osoitettu olevan keskeisessä asemassa radikalisoitumisessa ja niin sanottujen yksinäisten susien Euroopassa viime aikoina tekemien useiden terrori-iskujen inspiroinnissa. Terroristisella sisällöllä ei komission mukaan ole ainoastaan negatiivisia vaikutuksia yksilöihin ja yhteiskuntaan yleensä, vaan terroristisen verkkosisällön leviäminen myös vähentää käyttäjien luottamusta internetiin sekä vaikuttaa yritysten maineeseen ja liiketoimintaan. Terroristit ovat hyödyntäneet sekä suurempia sosiaalisen median alustoja että pienempiä palveluntarjoajia, jotka tarjoavat erityyppisiä säilytyspalveluja. Internetin väärinkäyttö korostaa verkkoalustojen yhteiskuntavastuuta suojella käyttäjiään terroristisen sisällön näkemiseltä ja muilta vakavilta turvallisuusriskeiltä, joita tällainen sisältö aiheuttaa koko yhteiskunnalle.

Säilytyspalvelun tarjoajat ovat viranomaisten pyynnöstä ottaneet käyttöön tiettyjä toimenpiteitä torjuakseen terroristista sisältöä palveluissaan, ja ne ovat toimineet vapaaehtoisuuteen perustuen. Komission vuonna 2015 perustama EU Internet Forum on edistänyt jäsenvaltioiden ja säilytyspalvelun tarjoajien välistä vapaaehtoisuuteen perustuvaa yhteistyötä terroristisen sisällön poistamiseksi ja tukenut kansalaisyhteiskunnan toimijoita kehittämään terroristiselle verkkosisällölle vaihtoehtoisia narratiiveja. Komission mukaan vapaaehtoisuuteen perustuvat toimenpiteet eivät ole kuitenkaan osoittautuneet riittäviksi: kaikki palveluntarjoajat eivät ole osallistuneet EU Internet Forumin toimintaan, eivätkä toimien laajuus ja tahti ole olleet riittäviä. Komission mukaan yhteistyötä EU Internet Forumin puitteissa olisi jatkettava tulevaisuudessakin, mutta vapaaehtoiset järjestelyt ovat myös osoittaneet rajallisuutensa.

Osa jäsenvaltioista on jo ryhtynyt toimenpiteisiin laatimalla kansallista lainsäädäntöä laittoman verkkosisällön poistamiseksi tai suunnittelee sen tekemistä. Eurooppa-neuvosto ehdotti kesäkuussa 2017, että laittoman sisällön poistamiseksi tulisi kehittää uutta teknologiaa, joka tunnistaisi ja poistaisi sisällön automaattisesti. Tätä tulisi täydentää asiaankuuluvalla EU-lainsäädännöllä, jos se olisi tarpeellista. Kesäkuussa 2018 Eurooppa-neuvosto piti tervetulleena komission aikomusta esitellä lainsäädäntöehdotus, jolla parannettaisiin mahdollisuuksia tunnistaa ja poistaa sisältöä joka yllyttää vihaan ja terroristisiin tekoihin.

Komission ehdotuksen tavoitteena on muodostaa selkeä ja yhdenmukainen oikeudellinen kehys, jonka avulla voidaan estää säilytyspalvelujen väärinkäyttö terroristisen sisällön levittämiseen verkossa. Siten olisi komission mukaan mahdollista turvata digitaalisten sisämarkkinoiden asianmukainen toiminta sekä varmistaa luottamus ja turvallisuus. Komission mukaan asetusehdotuksen tavoitteena on selkiyttää säilytyspalvelun tarjoajien vastuuta toteuttaa kaikki aiheelliset, kohtuulliset ja oikeasuhteiset toimet, jotka ovat tarpeen palvelujen turvallisuuden varmistamiseksi. Ehdotuksen tavoitteena on myös havaita ja poistaa nopeasti ja tehokkaasti terroristiset verkkosisällöt, ottaen huomioon sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden perustavanlaatuinen merkitys avoimessa ja demokraattisessa yhteiskunnassa. Lisäksi asetusehdotus sisältää komission mukaan tarvittavat takeet, joiden tarkoituksena on varmistaa perusoikeuksien, kuten sananvapauden ja tiedonvälityksen vapaus demokraattisessa yhteiskunnassa, täysimääräinen kunnioittaminen niiden oikeussuojakeinojen lisäksi, jotka perustuvat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklan ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaiseen oikeuteen tehokkaaseen oikeussuojaan.

Valiokunnan lausunto LiVL 37/2018 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa komission asetusehdotuksen tavoitetta terroristisen sisällön torjumisesta internetissä. On tärkeää, että työtä EU:n sisäisen turvallisuuden vahvistamiseksi ja luottamuksen kasvattamiseksi EU:n digitaalisiin sisämarkkinoihin jatketaan. Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, ettei verkkoympäristöä hyödynnetä terroristisessa tai muussa vakavassa laittomassa tarkoituksessa. Erityisen kannatettavaa on tavoite siitä, että terroristista propagandaa sisältävä laiton verkkosisältö poistetaan mahdollisimman pian tai estetään pääsy siihen, jotta estetään sisällön jakautuminen edelleen muille verkkoalustoille. Turvallisemman ja luotettavamman verkkoympäristön luomiseksi tarvitaan erilaisia ja eritasoisia toimenpiteitä, joilla pystytään varmistamaan terroristisen sisällön poistaminen verkkoalustoilta tehokkaasti.

Kaikki säilytyspalvelun palveluntarjoajat eivät ole mukana komission EU Internet Forumin puitteissa tehtävässä yhteistyössä, jossa edistetään yritysten vapaaehtoisuuteen perustuvaa toimintaa terroristisen sisällön poistamiseksi verkkoalustoilta. Lisäksi säilytyspalvelun tarjoajien toimesta tehtävä vapaaehtoinen työ ei ole kaikissa tapauksissa riittävää torjumaan terroristisen verkkosisällön leviämistä ja siitä aiheutuvia seurauksia yhteiskunnalle, sillä laittoman verkkosisällön poistamiseen ei ole olemassa EU-tasolla harmonisoitua ja yhtenäistä lähestymistapaa, vaan asian käsittely riippuu usein jäsenvaltiosta, poistettavasta sisällöstä ja verkkoalustasta.

On kannatettavaa, että esitys on rajattu vain terroristiseen tietosisältöön. Sellainen laiton verkkosisältö tulee pystyä poistamaan mahdollisimman pian, jotta estetään sen leviäminen muille verkkoalustoille. Muun kuin laittoman tietosisällön osalta arvioinnin suorittaminen olisi viranomaisille huomattavasti vaikeampaa. Rajaaminen terroristiseen tietosisältöön on olennaista myös siltä osin kuin asetuksella rajoitetaan perusoikeuksien käyttöä. Siltä osin kuin terroristisen sisällön tunnistamiseksi käytetään automatisoituja menetelmiä, Suomi pitää tärkeänä näiden menetelmien luotettavuutta sananvapauden ja muiden perusoikeuksien suojaamisen näkökulmasta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetus on riittävän tarkkarajainen ja selkeä. Tämä koskee erityisesti ehdotetun asetuksen soveltamisalan kannalta olennaista terroristisen verkkosisällön määritelmää, jonka tulisi perustua terrorismidirektiivissä (EU 2017/541) rangaistavaksi määritettyyn toimintaan esimerkiksi verkkosisällön levittämiseen nähden direktiivin merkityksellisiin artikloihin viittaamalla. Määritelmää laadittaessa tulee ottaa huomioon se, että terrorismirikosten tekotavat kehittyvät ja että niissä voidaan hyödyntää verkkosisältöä eri tavoin. Myös säilytyspalvelun tarjoajan käsite tulisi määritellä mahdollisimman selkeästi. Tehokkaan laittoman verkkosisällön torjumiseksi on tärkeää, että poistomääräys voitaisiin ulottaa kaikkiin yrityksiin; pieniin ja suuriin kuitenkin niin, että säilytyspalvelun tarjoajalla on tosiasiallinen mahdollisuus poistaa sisältö.

Valtioneuvosto korostaa asetuksen valmistelussa perusoikeuksien sekä EU:n perusoikeuskirjan määräysten ja niitä koskevan oikeuskäytännön huomioonottamista. Valtioneuvosto painottaa, että asetuksen nojalla tulee puuttua perusoikeuksiin vain siltä osin kuin se on välttämätöntä.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan asetusehdotuksessa on huolehdittava valtioiden täysivaltaisuuden huomioon ottamisesta. Asetusehdotuksen mukainen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen toimivalta tehdä poistomääräys toisen jäsenvaltion alueella toimipaikkaansa pitävälle palveluntarjoajalle ja siihen liittyvien pakkokeinojen käyttö ilman isäntävaltion vaikutusmahdol-

Valiokunnan lausunto LiVL 37/2018 vp

lisuuksia on kokonaisuus, johon tulee löytää hyväksyttävä ratkaisu. Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että suorassakin yhteydenpidossa toimivaltaisen viranomaisen ja palveluntarjoajan välillä on rooli myös sen jäsenvaltion viranomaisilla, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään. Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että asetuksessa huolehditaan sekä sisällöntuottajien että palveluntarjoajien oikeusturvasta ottaen erityisesti huomioon muutoksenhaku viranomaisten päätöksiin.

Poistomääräysten osalta säilytyspalvelun tarjoajalle ei aseteta velvollisuutta tehdä oikeudellista arviota poistettavaksi määrätystä sisällöstä eikä kyseessä olisi julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Poistomääräyksistä säättäminen ei tältä osin olisi ongelmallinen. Asetusehdotuksessa läheteiden osalta säilytyspalvelun tarjoajille jää lopullisen arvion tekeminen siitä, onko sisältö terroristista. Arvio ei ole oikeudellinen vaan perustuu säilytyspalvelun tarjoajan omiin käytäntönsäntöihin, mutta saattaa tosiasiallisesti tarkoittaa julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle toimijalle. Asetuksen valmistelussa eri toimijoiden roolia läheteissä tulee pyrkiä selkeyttämään.

Valtioneuvosto ei pidä suotavana, että vapaaehtoisuuteen perustuvista toimenpiteistä kuten läheteistä ja proaktiivisista toimenpiteistä säädettäisiin asetuksella, vaan pitäisi parempana kannustaa yrityksiä edelleen vapaaehtoisuuteen perustuvaan toimintaan ja lisäksi voitaisiin säätää millä ehdoilla ja missä menettelyssä säilytyspalvelun tarjoajat voivat poistaa käyttäjien alustoille tallentamia sisältöjä. Tässäkin sääntelyssä tulisi täysimääräisesti ottaa huomioon perusoikeuksien toteutuminen ja oikeusturvatakeet.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä lähtökohtana EU:n sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin vastuuvapaussäännösten noudattamista. EU:n sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin (2000/31/EY) 14 artiklan soveltamisalaan kuuluvien verkkoalustojen tulee säilyttää kyseisessä artiklassa säädetty vastuuvapautensa laittomasta sisällöstä myös tilanteissa, jossa ne ennakoivin toimenpitein (esimerkiksi automaattiset sisältöjen tunnistustekniikat) pyrkivät havaitsemaan ja poistamaan alustoille tallennetun laittoman sisällön sekä varmistamaan, ettei jo poistettua sisältöä ladata alustalle uudestaan.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että verkkoalustoille asetettavista velvoitteista aiheutuvat kustannukset ja kokonaisvaltainen hallinnollinen taakka eivät saa nousta liian suuriksi suhteessa tavoitteisiin. Tärkeää on se, että tasapaino rikosten torjunnan ja yritysten toimintaedellytysten ylläpitämisessä pystytään säilyttämään. Erityisesti säännös siitä, että kaikkien palveluntarjoajien on poistettava laiton terroristinen sisältö yhden tunnin kuluessa poistomääräyksestä saattaa sellaisenaan muodostua kohtuuttomaksi taakaksi pienimmille toimijoille ja neuvotteluissa tulisi pyrkiä löytämään joustavampia ratkaisumalleja. Koska säilytyspalvelun tarjoajan määritelmä on laaja, voi asetus tulla sovellettavaksi myös erilaisiin kansalaisyhteiskunnan toimijoihin kuten yhdistyksiin, puolueisiin ja muihin yhteenliittyimiin, jotka ylläpitävät keskustelupalstoja, foorumeita, verkkojulkaisuja tai blogeja. Kansalaisyhteiskunnan toiminta perustuu nykyään paljolti tällaiseen toimintaan ja tällaisten palveluiden tarjonta on välttämätön edellytys avoimelle julkiselle keskustelulle, mielipiteenmuodostukselle ja viime kädessä myös vallankäytön julkiselle kritiikille. Sääntely saattaa merkitä tältä osin rajoitusta yhdistymis- ja sananvapaudelle, ja asetusehdotusta tulee arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Laittoman verkkosisällön tuloksellinen torjuminen edellyttää kuitenkin toimia niin suurilta kuin pieniltä toimijoilta,

Valiokunnan lausunto LiVL 37/2018 vp

minkä vuoksi on tärkeää, että asetus koskisi myös pieniä toimijoita, jotta laitton sisältö ei siirry niihin. Pieniä toimijoita tulisi voida tukea asetuksen täytäntöönpanossa.

Asetuksen lisäksi erityistä huomiota tulisi myös kiinnittää rikollisuuden ennaltaehkäisyyn ja rikoksista aiheutuneiden seurausten rajoittamiseen esimerkiksi panostamalla medialukutaitoon sekä lisäämällä tietämystä ja osaamista viestintärikollisuuden muodoista ja rikollisten pyrkimyksistä.

Jäsenvaltioille ja alan toimijoille tulee varata riittävä aika asetuksen täytäntöönpanoon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valiokunta pitää kannatettavana esityksen tavoitetta terroristisen sisällön torjumisesta internetissä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin vakavaa huomiota siihen, että esitys ei ole riittävän tarkkarajainen eikä selkeä. Valiokunta kiinnittää myös huomiota perusoikeuksien sekä EU:n perusoikeuskirjan määräysten ja niitä koskevan oikeuskäytännön huomioon ottamiseen jatkovalmistelussa.

Valiokunta korostaa, että asetuksen tulee olla tasapainoinen kokonaisuus, jossa tavoitteet ja keinot ovat oikeanlaisessa suhteessa toisiinsa ja joka toisaalta puuttuu tehokkaasti terrorismiin radikalisoivan verkkomateriaalin julkaisemiseen ja edelleen levittämiseen, mutta huomioi samalla myös jäsenvaltioiden terrorismin torjunnasta vastaavien turvallisuusviranomaisten operatiiviset tarpeet hyödyntää samaa materiaalia tiedustelullisessa tiedonhankinnassaan.

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että asetusneuvotteluissa huomioitaisiin rikostorjunnan ja rikosten tutkinnan lisäksi myös tiedustelullisen terrorismin torjunnan tarpeet. Valiokunta toteaa, että on tärkeää huolehtia, että poistomääräyksissä, poistopyynnöissä tai annettaessa tietoa ja perusteluita poistetun materiaalin sisällön tarjoajalle toimivaltaisella viranomaisella ei ole velvoitetta toimittaa palveluntarjoajalle sellaista sensitiivistä tietoa, joka voisi vaarantaa nykyisen tai tulevan tiedonhankinnan. Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että erilaisten pientenkin toimijoiden oman harkintansa pohjalta tekemä tietojen poistaminen voi olla myös varoitus sisältöä levittäville tahoille siitä, että heidän toimintansa on huomattu.

Valiokunta katsoo, että säilytyspalvelun tarjoajien rooliin ja asemaan liittyy tarpeettoman paljon oikeudellista harkintaa ja epäselvyyttä. Valiokunta toteaa, että lähtökohtaisesti tämänkaltainen harkinta ja arviointi kuuluu palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaiselle, ja sijaintivaltion viranomaisella tulisi olla myös tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet tietojen poistamiseen.

Säilytyspalvelun tarjoajan käsite

Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että sääntelyn soveltamisen kannalta keskeinen säilytyspalvelun tarjoajan käsite on epäselvä ja hyvin laaja. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tarpeellisena, että sääntelyä arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Käsitteen määrittelyn pitää olla täsmällinen.

Valiokunnan lausunto LiVL 37/2018 vp

Terrorismin määritelmä

Valiokunta kiinnittää erityisesti huomiota terroristisen verkkosisällön määritelmään. Määritelmän tulee olla riittävän selkeä ja täsmällinen. Asetuksen jatkovalmistelussa on löydettävä ratkaisu, jolla vältetään se, että yksityiset toimijat joutuisivat käyttämään julkiseen hallintotehtävään kuuluvaa harkintavaltaa poistaessaan terroristista verkkosisältöä.

Määräaika

Esityksessä on säännös, jonka mukaan kaikkien palveluntarjoajien tulee poistaa laitton terroristinen sisältö yhden tunnin kuluessa poistomääräyksestä. Valiokunta korostaa, että määräaika on kohtuuttoman lyhyt. Se aiheuttaisi ympärivuorokautisen valmiuden myös kaikkiin pieniin yrityksiin. Tämä olisi taloudellisesti mahdotonta, ja siten se olisi tosiasiallisesti toimintaeste ja alalle-tuloeste pienille yrityksille. Valiokunta katsoo sen vuoksi, että asetusta ei voida hyväksyä, ellei määräaikaa pidennetä vähintään yhden vuorokauden pituiseksi. Lisäksi olisi tarpeen harkita, tulisiko pienillä harrastusluonteisilla toimijoilla olla vieläkin pidempi määräaika.

Kokonaisarvio

Valiokunta katsoo, että asetusehdotuksen määritelmiä ja käsitteitä tulee selkiyttää sekä että verkkosisällön poiston määräaikaa tulee pidentää, jotta asetukset on Suomen hyväksyttävissä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy edellä olevin huomautuksin asiassa muutoin valtioneuvoston kantaan paitsi seuraavien hyväksymisen ehtojen osalta:

- 1. terroristisen verkkosisällön määritelmän on oltava selkeä ja sovellettavissa ilman julkisen hallintotehtävän siirtoa yksityisille toimijoille ja*
- 2. määräajan terroristisen verkkosisällön poistamiseksi on oltava vähintään yhden vuorokauden mittainen.*

Helsingissä 29.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ari Jalonen sin
varapuheenjohtaja Markku Pakkanen kesk
jäsen Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Suna Kymäläinen sd (osittain)

Valiokunnan lausunto LiVL 37/2018 vp

jäsen Mia Laiho kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Satu Taavitsainen sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Sofia Vikman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker