Valiokunnan lausunto PeVL 43/2018 vp– U 98/2018 vp

Perustuslakivaliokunta

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 perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- johtava asiantuntija Johanna Puiro, sisäministeriö
- professori Juha Lavapuro
- professori Tuomas Ojanen

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).

Asetuksen tarkoituksena on säätää säännöistä, joilla estetään säilytyspalvelujen väärinkäyttö terroristisen sisällön levittämiseen verkossa, sekä säilytyspalvelun tarjoajien huolellisuusvelvollisuuksista ja toimenpiteistä, joita jäsenvaltioiden on toteutettava. Asetuksen perusteella säilytyspalvelujen tarjoajille syntyisi tietyin edellytyksin velvollisuus poistaa palvelunsa kautta levitettävää aineistoa, jos sitä voidaan pitää sisällöltään terroristisena.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa komission asetusehdotuksen tavoitetta terroristisen sisällön torjumisesta internetissä. On tärkeää, että työtä EU:n sisäisen turvallisuuden vahvistamiseksi ja luottamuk-

sen 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 huomioon ottamista. 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 vaikutusmahdollisuuksia 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 sisällöntuotta-

jien 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 antaminen muulle kuin viranomaiselle. Poistomääräyksistä säätäminen ei tältä osin olisi ongelmallinen. Asetusehdotuksessa lähetteiden osalta säilytyspalvelun tarjoajille jää lopullisen arvion tekeminen siitä, onko sisältö terroristista. Arvio ei ole oikeudellinen vaan perustuu säilytyspalvelun tarjoajan omiin käytännesääntöihin, mutta saattaa tosiasiallisesti tarkoittaa julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle toimijalle. Asetuksen valmistelussa eri toimijoiden roolia lähetteissä tulee pyrkiä selkeyttämään.

Valtioneuvosto ei pidä suotavana, että vapaaehtoisuuteen perustuvista toimenpiteistä, kuten lähetteistä 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, joissa 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 yhteenliittymiin, 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, minkä vuoksi on tärkeää, että asetus koskisi myös pieniä toimijoita, jotta laiton 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

Valtioneuvoston kirjelmän kohteena olevassa asetuksessa ehdotetaan säädettäväksi verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämisestä. Asetuksessa olisi säännökset säilytyspalvelun tarjoajien huolellisuusvelvollisuuksista ja toimenpiteistä, joita jäsenvaltioiden on toteutettava. Asetuksen perusteella säilytyspalvelujen tarjoajille syntyisi tietyin edellytyksin velvollisuus poistaa palvelunsa kautta levitettävää aineistoa, jos sitä voidaan pitää sisällöltään terroristisena.

Asetusehdotus on merkityksellinen erityisesti perustuslain 12 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklassa turvatun sananvapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös ihmisoikeussopimuksen 17 artiklaan ja perusoikeuskirjan 54 artiklaan sisältyvään oikeuksien väärinkäytön kieltoon, joka valiokunnan käsityksen mukaan osaltaan vahvistaa asetuksen hyväksyttävyyttä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Ehdotettu sääntely ei valiokunnan mielestä ole sananvapauden kannalta ongelmallista siltä osin kuin sen voidaan katsoa puuttuvan välittömästi ja yksinomaan terroristiseen viestintään internetin säilytyspalveluiden avulla (ks. myös PeVL 40/2017 vp, s. 4, ja yhdistymisvapauden osalta PeVL 7/2002 vp, s.3/II ja PeVL 10/2000 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta korostaa kuitenkin valtioneuvoston tavoin asetuksen sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden merkitystä. Tämä koskee erityisesti asetuksen soveltamisalan kannalta olennaista terroristisen verkkosisällön määritelmää ja säilytyspalvelun tarjoajan käsitettä. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota tarpeeseen varmistaa, ettei sääntely mahdollista puuttumista sananvapauteen tavalla, joka erkaantuu terrorismirikosten torjunnasta.

Asetuksen valmistelussa on perustuslakivaliokunnan mielestä tärkeätä huolehtia siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen paitsi perus- ja ihmisoikeuksiin myös demokratiaan ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin rajoittuu vain välttämättömään. Valiokunta kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että säilytyspalvelun tarjoajan määritelmän laajuuden vuoksi asetus voi tulla sovellettavaksi myös erilaisiin kansalaisyhteiskunnan toimijoihin, kuten yhdistyksiin, puolueisiin ja muihin yhteenliittymiin, jotka ylläpitävät keskustelupalstoja, foorumeita, verkkojulkaisuja tai blogeja.

Valtioneuvoston kirjelmässä on kiinnitetty huomiota siihen, että säännös, jonka mukaan kaikkien palveluntarjoajien on poistettava laiton terroristinen sisältö yhden tunnin kuluessa poistomääräyksestä, saattaa sellaisenaan muodostua kohtuuttomaksi taakaksi pienimmille toimijoille. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu yhden tunnin aikaraja tietosisällön poistamiseksi saattaa olla ongelmallinen myös oikeasuhtaisuuden kannalta. Valiokunta pitää mahdollisena, että

aikarajan lyhyys johtaa virheellisen laajaan tietojen poistamiseen tai siihen, ettei vaatimuksen saajalla ole asianmukaisia edellytyksiä arvioida vaatimuksen perusteita ja tarkkaa sisältöä.

Perustuslakivaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin välttämättömänä, että asetuksessa huolehditaan sekä sisällöntuottajien että palveluntarjoajien oikeusturvasta ottaen erityisesti huomioon muutoksenhaku viranomaisten päätöksiin.

Asetuksen 4 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten säilytyspalveluiden tarjoajille antamista poistamismääräyksistä ja 5 artiklassa viranomaisten tarjoajille tekemistä sisältöä koskevista ilmoituksista. Kumpikin näistä menettelyistä mahdollistaa suoran yhteydenpidon toisen jäsenvaltion viranomaisen ja Suomessa toimivan palveluntarjoajan välillä. Poistomääräysten osalta säilytyspalvelun tarjoajalle ei valtioneuvoston kirjelmän mukaan aseteta velvollisuutta tehdä oikeudellista arviota poistettavaksi määrätystä sisällöstä, eikä kyseessä olisi julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle. Ilmoitusten osalta säilytyspalvelun tarjoajille jää lopullisen arvion tekeminen siitä, onko sisältö terroristista, mikä saattaa valtioneuvoston käsityksen mukaan tosiasiallisesti tarkoittaa julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle toimijalle.

Ehdotettu sääntely muistuttaa jossakin määrin perustuslakivaliokunnan arvioitavana hiljattain ollutta asetusehdotusta rikosasioihin liittyvän sähköisen todistusaineiston säilyttämis- ja esittämismääräyksistä (PeVL 23/2018 vp ja PeVL 41/2018 vp). Siten nyt käsillä olevaa ehdotusta voidaan arvioida samoista lähtökohdista.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että suorassakin yhteydenpidossa toimivaltaisen viranomaisen ja palveluntarjoajan välillä on rooli myös sen jäsenvaltion viranomaisilla, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään. Lisäksi valtioneuvoston mukaan eri toimijoiden roolia ilmoitusmenettelyssä tulee pyrkiä selkeyttämään. Valtioneuvoston kirjelmän antamisen jälkeen laaditussa kompromissiehdotuksessa asetukseen on lisätty uusi säännös ns. konsultaatioprosessista, joka mahdollistaa palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisten reagoinnin sisällön poistomääräyksiin.

Perustuslakivaliokunta korostaa perustuslain 124 §:n ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen vuoksi, että asetuksen jatkovalmistelussa eri toimijoiden asemaa ja tehtäviä tulee vielä selkeyttää. Lisäksi valiokunta painottaa säilytyspalvelun tarjoajan sijaintivaltion viranomaisen roolia menettelyissä. Valiokunnan mielestä käsillä olevan aineiston perusteella ei ole valtiosääntöoikeudellisista syistä ainakaan valmistelun tässä vaiheessa perusteltua hyväksyä ehdotettua sääntelyä palveluntarjoajien ja viranomaisten asemasta ja tehtävistä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

> *että se pitää ennenaikaisena hyväksyä ehdotuksia palveluntarjoajien ja viranomaisten asemasta ja tehtävistä valmistelun tässä vaiheessa saatavilla olevan tiedon perusteella ja*

että se muutoin yhtyy valtioneuvoston kantaan kiinnittäen huomiota edellä esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.

Helsingissä 5.12.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Kaj Turunen kok
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala