

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 12 päivänä syyskuuta 2018 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämisestä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 2018

Sisäministeri Kai Mykkänen

Johtava asiantuntija Johanna Puiro

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO
7.11.2018

EU/2018/1541

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI VERKOS-
SA TAPAHTUVAN TERRORISTISEN SISÄLLÖN LEVITTÄMISEN ESTÄMISESTÄ****1 Ehdotuksen tausta ja tavoitteet**

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

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 tulevaisuudessaakin, 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 pe-

rustavanlaatuinen 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.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Artikla 1 määrittelee asetuksen asiasisällön ja ulottuvuuden. Sen mukaan asetuksessa säädetään säännöistä, joilla estetään säilytyspalvelujen väärinkäyttö terroristisen sisällön levittämiseen verkossa, sekä säilytyspalvelun tarjoajien huolellisuusvelvollisuuksista ja toimenpiteistä, joita jäsenvaltioiden on toteutettava. Siinä vahvistetaan myös maantieteellinen soveltamisala: se kattaa säilytyspalvelun tarjoajat, jotka tarjoavat palveluja unionissa riippumatta siitä, missä niiden päätoimipaikka sijaitsee.

Artikla 2 sisältää asetusehdotuksessa käytetyt määritelmät. Siihen sisältyy muun muassa ennaltaehkäisevässä tarkoituksessa terroristisen sisällön määritelmä, joka perustuu osin terroristien torjumista koskevaan direktiiviin, mutta ulottuu tietyiltä osin direktiiviä laajemmalle. Määritelmä kattaa aineistot ja tiedot, jotka yllyttävät, rohkaisevat tai kehottavat terrorismirikosten tekemiseen tai antavat niihin ohjeita, tai kannustavat osallistumaan terroristiryhmän toimintaan.

Artikla 3 sisältää säännöksen huolellisuusvelvollisuuksista, joita säilytyspalvelun tarjoajien on noudatettava toteuttaessaan toimia asetuksen mukaisesti ja erityisesti asiaan liittyvien perusoikeuksien huomioon ottamiseksi. Siinä säädetään säilytyspalvelun tarjoajien ehtoihin ja edellytyksiin (jäljempänä *käytännösäännöt*) sovellettavista määräyksistä ja niiden soveltamisesta.

Artiklassa 4 säädetään, että jäsenvaltioiden on valtuutettava toimivaltaiset viranomaiset antamaan poistamismääräyksiä. Artiklaan sisältyy komission vaatimus, jonka mukaan säilytyspalvelun tarjoajien on poistettava sisältö tai estettävä siihen pääsy tunnin kuluessa poistamismääräyksen vastaanottamisesta. Määräaika on oikeudellisesti sitova. Poistamismääräys pätee ainoastaan sellaiseen sisältöön, jonka viranomaiset ovat määritelleet laittomaksi. Asetuksessa säädetään myös siitä, mitä poistamismääräyksiin on vähintään sisällyttävä, sekä menettelyistä, joilla säilytyspalvelun tarjoajat voivat antaa palautetta määräyksen antaneelle viranomaiselle sekä ilmoittaa tälle, jos määräystä ei voi noudattaa tai jos tarvitaan lisäselvennyksiä. Lisäksi siinä säädetään määräyksen antaneen viranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta ennakkoivien toimenpiteitä valvovalle viranomaiselle säilytyspalvelun tarjoajan suhteen lainkäyttövaltaa käyttävässä jäsenvaltiossa.

Artiklassa 5 säädetään, että säilytyspalvelun tarjoajien on toteutettava toimenpiteitä, joiden avulla voidaan pikaisesti arvioida jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta tai unionin elimeltä saadussa sisällössä koskevassa ilmoituksessa ilmoitettu sisältö. Säilytyspalvelun tarjoajan on ensisijaisesti arvioitava sisältöä koskevassa ilmoituksessa yksilöity sisältö suhteessa omaan käytännösääntöihinsä, joihin tulee 3 artiklan 2 kohdan mukaan kuulua määräykset terroristisen sisällön levittämisen estämiseksi. Artiklassa 5 edellytetään säilytyspalvelun tarjoajan ilmoittavan pikaisesti arvionsa tuloksesta toimivaltaiselle viranomaiselle, mutta siinä ei kuitenkaan suoranaisesti vaadita ilmoitetun sisällön poistamista eikä aseteta toimille erityisiä määräaikoja. Kyseisessä artiklassa säädetään myös siitä, mitä sisältöä koskeviin ilmoituksiin on vähintään sisällyttävä, sekä menettelyistä, joilla säilytyspalvelun tarjoajat voivat antaa palautetta ilmoituksen antaneelle viranomaiselle ja pyytää lisäselvennyksiä.

Artiklan 6 mukaan säilytyspalvelun tarjoajien on toteutettava tarvittaessa tehokkaita ja oikeasuhteisia ennakoivia toimenpiteitä. Siinä vahvistetaan menettely, jolla varmistetaan, että tietyt säilytyspalvelun tarjoajat (eli ne, jotka ovat saaneet lopullisen poistamispäätöksen) toteuttavat tarvittaessa ennakoivia toimenpiteitä riskien lieventämiseksi ja sen mukaan, missä määrin ne ovat altistuneet terroristiselle sisällölle. Säilytyspalvelun tarjoajan olisi tehtävä tarvittavien toimenpiteiden suhteen yhteistyötä toimivaltaisen viranomaisen kanssa ja jos asiassa ei päästä sopimukseen, viranomainen voi määrätä palveluntarjoajalle toteutettavia toimenpiteitä. Kyseisessä artiklassa säädetään myös viranomaisen päätöksen uudelleentarkastelumenettelystä.

Artiklassa 7 säädetään, että säilytyspalvelun tarjoajien on säilytettävä poistettu sisältö ja siihen liittyvä data vähintään kuuden kuukauden ajan uudelleentarkastelua ja tutkintaa varten. Tätä ajanjaksoa voidaan pidentää uudelleentarkastelun päätökseen saattamiseksi. Artiklassa edellytetään myös, että palveluntarjoajat ottavat käyttöön suojatoimia, joilla varmistetaan, että säilytettyjä sisältöjä ja niihin liittyvää dataa ei käytetä tai käsitellä muihin tarkoituksiin.

Artikla 8 sisältää säännökset siitä, että säilytyspalvelun tarjoajien on esitettävä käytännössä toimintaperiaatteensa terroristisen sisällön levittämisen estämiseksi ja julkaistava vuotuiset avoimuusselvitykset tältä osin toteuttamistaan toimista. Komissio laatii ohjelman uusien sääntöjen tuloksien ja vaikutusten seurantaan.

Artiklassa 9 säädetään erityisistä suojatoimista, jotka koskevat ennakoivien toimenpiteiden käyttöä ja täytäntöönpanoa, kun käytetään automatisoituja välineitä. Tavoitteena on varmistaa, että päätökset ovat täsmällisiä ja hyvin perusteltuja.

Artiklassa 10 edellytetään, että säilytyspalvelun tarjoajat ottavat käyttöön mekanismit, joiden avulla ne vastaanottavat ja käsittelevät sisällön tarjoajien tekemiä valituksia säilytyspalvelun tarjoajan poistettua sisältöä sille tehdyn ilmoituksen tai sen toteuttamien ennakoivien toimenpiteiden perusteella.

Artiklassa 11 säädetään säilytyspalvelun tarjoajien velvollisuudesta antaa sisällön tarjoajalle tieto sisällön poistamisesta, ellei toimivaltainen viranomainen vaadi, että tietoja ei saa paljastaa yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

Artiklassa 12 edellytetään, että toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava riittävät valmiudet ja resurssit, jotta ne voivat täyttää asetuksen mukaiset velvollisuutensa.

Artiklan 13 mukaan jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyötä keskenään ja tarvittaessa Europolin kanssa päällekkäisyyksien ja tutkintaan puuttumisen välttämiseksi. Kyseisessä artiklassa säädetään myös, että jäsenvaltiot ja säilytyspalvelun tarjoajat voivat käyttää poistamismääräysten ja sisältöä koskevien ilmoitusten ja niitä koskevan palautteen käsittelyyn erityisiä välineitä, joihin voi tarvittaessa sisältyä myös Europolin tarjoamia kanavia, ja että ne voivat tehdä ennakoiviin toimenpiteisiin liittyvää yhteistyötä. Lisäksi siinä edellytetään, että jäsenvaltioilla on oltava asianmukaiset viestintäkanavat, jotta voidaan varmistaa riipeä tiedonvaihto tämän asetuksen säännösten täytäntöönpanon ja soveltamisen valvonnan yhteydessä. Artiklassa myös veloitetaan säilytyspalvelun tarjoajat ilmoittamaan asiaankuuluville viranomaisille, jos niiden tietoon tulee todisteita terrorismirikoksista, jotka määritellään terrorismin torjunnasta annetun direktiivin (EU) 2017/541 3 artiklassa.

Artiklassa 14 säädetään yhteystahoista, joita sekä säilytyspalvelun tarjoajien että jäsenvaltioiden on perustettava helpottaakseen keskinäistä yhteydenpitoaan, erityisesti sisältöä koskevien ilmoitusten ja poistomääräysten osalta.

Artiklassa 15 määritellään jäsenvaltioiden lainkäyttövalta ennakoivien toimenpiteiden valvontaa, seuraamusten asettamista ja seurantatoimia varten.

Artiklan 16 mukaan säilytyspalvelun tarjoajien, joilla ei ole toimipaikkaa missään jäsenvaltiossa mutta jotka tarjoavat palveluja unionissa, on nimettävä unionissa oleva laillinen edustaja.

Artiklassa 17 edellytetään, että jäsenvaltiot nimeävät viranomaiset, jotka antavat poistamismääräyksiä ja terroristista sisältöä koskevia ilmoituksia sekä valvovat ennakoivien toimenpiteiden täytäntöönpanoa ja huolehtivat asetuksen soveltamisen valvonnasta.

Artiklassa 18 säädetään, että jäsenvaltioiden olisi vahvistettava säännöt noudattamatta jättämisen seuraamuksista, ja esitetään perusteet, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon määrittäessään seuraamusten tyyppiä ja tasoa. Koska poistamismääräyksessä yksilöidyn terroristisen sisällön nopea poistaminen on erityisen tärkeää, on oltava olemassa säännöt taloudellisista seuraamuksista, joita aiheutuu, jos tätä vaatimusta rikotaan järjestelmällisesti.

Artiklassa 19 säädetään nopeammasta ja joustavammasta menettelystä poistamismääräysten mallien ja todennettujen lähetykskanavien muuttamiseksi delegoiduilla säädöksillä.

Artiklassa 20 säädetään edellytyksistä, joilla komissiolla on valta antaa delegoituja säädöksiä malleihin tarvittavista muutoksista ja poistamismääräysten teknisistä vaatimuksista.

Artiklassa 21 velvoitetaan jäsenvaltiot keräämään tiettyjä tietoja asetuksen soveltamisesta ja raportoimaan niistä komission tukemiseksi sen suorittaessa 23 artiklan mukaisia tehtäviään. Komissio laatii yksityiskohtaisen ohjelman tämän asetuksen tuotosten, tulosten ja vaikutusten seuraamiseksi.

Artiklassa 22 säädetään, että komissio raportoi asetuksen täytäntöönpanosta kahden vuoden kuluttua sen voimaantulosta,

Artiklassa 23 säädetään, että komissio raportoi asetuksen arvioinnista aikaisintaan kolmen vuoden kuluttua sen voimaantulosta.

Artiklan 24 mukaan asetus tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ja sen soveltaminen alkaa kuuden kuukauden kuluttua voimaantulosta. Tätä määräaikaa ehdotetaan sen vuoksi, koska tarvitaan täytäntöönpanotoimenpiteitä ja ehdotettuun asetukseen sisältyvien sääntöjen täysimittainen soveltaminen on kiireellistä. Kuuden kuukauden määräajan taustalla on oletus siitä, että neuvottelut sujuvat nopeasti.

3 Ehdotuksen vaikutukset

3.1 Perusoikeuksien turvaaminen

Komission mukaan asetusehdotus turvaa yleistä turvallisuutta ja samalla luo tarkoituksenmukaiset ja vankat takeet perusoikeuksien suojaamiseksi. Näihin kuuluu oikeus yksityiselämän kunnioittamiseen, henkilötietojen suojaan sekä tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus, elinkeinovapaus ja syrjintäkielto.

Komission mukaan toimivaltaisten viranomaisten ja säilytyspalvelujen tarjoajien tulee ottaa käyttöön vain sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeellisia, tarkoituksenmukaisia ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia demokraattisessa yhteiskunnassa.

Terroristinen verkkosisältö on komission mukaan määritelty direktiivissä (EU) 2017/541 säädettyä terrorismirikosten määritelmää mukaillen. Tällä määritelmällä komission mukaan varmistetaan, että ainoastaan sellainen laiton sisältö on poistettava, joka vastaa unionin laajuista määritelmää asiaan liittyvistä rikoksista. Lisäksi asetuksessa säädetään säilytyspalvelun tarjoajien yleisistä huolellisuusvelvollisuuksista, joiden mukaan niiden on toimittava huolellisesti, oikeasuhteisesti ja syrjimättömästi säilyttämänsä sisällön ja erityisesti omien ehtojen ja edellytystensä täytäntöönpanon suhteen ja pyrkien välttämään muun kuin terroristisen sisällön poistot.

Komissio korostaa erityisesti EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklan sananvapauden merkitystä. Sananvapauden suojaan puuttuvien toimenpiteiden tulisi olla tarkasti kohdistettuja, niiden täytyy toimia terroristisen sisällön levittämisen torjumiseksi vaikuttamatta kuitenkaan vapautteen vastaanottaa ja levittää tietoa.

Siltä varalta, että sisältö ja siihen liittyvä data poistetaan suojatoimista huolimatta virheellisesti, säilytyspalvelun tarjoajien on komission mukaan säilytettävä ne kuuden kuukauden ajan siten, että ne ovat palautettavissa. Komission mukaan tällä varmistetaan valitus- ja uudelleen-tarkastelumenettelyjen toimivuus sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden turvaamiseksi. Samalla säilyttäminen palvelee komission mukaan lainvalvonnan tarkoituksia. Säilytyspalvelun tarjoajilla on oltava tekniset ja organisatoriset suojatoimet sen varmistamiseksi, että dataa ei käytetä muihin tarkoituksiin.

Asetuksella komissio pyrkii erityisesti varmistamaan, että perusoikeuksien suhteen toteutettavat toimenpiteet ovat oikeasuhteisia. Poistamismääräysten osalta toimivaltaisen viranomaisen suorittama sisällön arviointi on komission mukaan peruste poistamisvaatimukselle tunnin kuluessa. Lisäksi sisältöä koskevia ilmoituksia koskevat säännökset tässä asetuksessa rajoittuvat toimivaltaisten viranomaisten ja unionin elinten lähettämiin ilmoituksiin, joissa selitetään, miksi sisältöä voidaan pitää terroristisena. Vaikka vastuu sisältöä koskevassa ilmoituksessa yksilöidyn sisällön poistamisesta on säilytyspalvelun tarjoajalla, tätä päätöstä helpottaa komission mukaan edellä mainittu arviointi.

Ennakoivien toimenpiteiden tapauksessa vastuu sisällön tunnistamisesta, arvioinnista ja poistamisesta on komission mukaan säilytyspalvelun tarjoajilla, ja näiden on toteutettava suojatoimia varmistaakseen, ettei sisältöä poisteta erehdyksessä. Näihin suojatoimiin voi sisältyä myös ihmisen tekemä tarkistus, jos asiayhteys on selvitettävä tarkemmin. Lisäksi toisin kuin perusskenaariossa, jossa ne yritykset, joita asia läheisimmin koskee, perustavat automaattisia välineitä ilman julkista valvontaa, toimenpiteiden suunnittelusta ja niiden täytäntöönpanosta olisi raportoitava toimivaltaisille elimille jäsenvaltioissa. Tämä velvollisuus pienentää komission mukaan erheellisen poistamisen riskiä sekä uusia välineitä perustavien että sellaisia jo käyttävien yritysten osalta. Lisäksi säilytyspalvelun tarjoajilla on komission mukaan oltava helppokäyttöiset valitusmekanismit, joiden avulla sisällön tarjoajat voivat kiistää päätöksen sisälttönsä poistamisesta, ja niiden on julkaistava yleisölle tarkoitettuja avoimuusselvityksiä.

Varsinkin poistamismääräysten, sisältöä koskevien ilmoitusten, ennakoivien toimenpiteiden ja datan säilyttämisen osalta ehdotettujen toimenpiteiden tarkoituksena on komission mukaan paitsi suojella internetin käyttäjiä terroristiselta sisällöltä, myös auttaa suojelemaan kansalaisten oikeuksia elämään karsimalla terroristisen sisällön saatavuutta verkossa.

Oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoin on taattu sopimuksessa Euroopan unionista (19 SEU) ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa. Komission mukaan jokaisella luonnollisella ja oikeushenkilöllä tulee olla oikeus tehokkaihin kansallisiin oikeussuojakeinoin toimenpiteistä, joihin ryhdyttäisiin tämän asetuksen nojalla. Tähän kuuluisi esimerkiksi säilytyspalvelujen

tarjoajien ja sisällön tuottajien oikeus tehokkaasti riitauttaa poistomääräys siinä jäsenvaltiossa, jossa poistomääräys on annettu. Valmistelun aikana komissio on todennut, että nämä oikeus-suojakeinot määräytyisivät kansallisen lainsäädännön mukaan.

3.2 Asetusehdotuksen suhde muuhun EU-lainsäädäntöön

Komission mukaan asetuksen tarkoituksena ei olisi vaikuttaa sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin (2000/31/EY) 14 artiklan soveltamiseen. Palveluntarjoajan ryhtyminen toimenpiteisiin asetuksen nojalla ei tulisi sellaisenaan johtaa siihen, että kyseiseen palveluntarjoajaan ei voitaisi soveltaa vastuuta koskevaa poikkeusta, josta säädetään tietyin edellytyksin sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin 14 artiklassa. Tällä tarkoitetaan säännöksiä siitä, millaisissa olosuhteissa palveluntarjoajilla ei ole oikeudellista vastuuta tietynlaisen sisällön suhteen. Kansallisten viranomaisten päätös määrätä oikeasuhteisia ja erityisiä ennakkoivia toimenpiteitä ei komission mukaan periaatteessa saisi johtaa siihen, että jäsenvaltioille asetetaan yleinen valvontavelvoite, sellaisena kuin se määritellään direktiivin 2000/31/EY 15 artiklan 1 kohdassa. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että terroristisen sisällön levittämiseen liittyy erityisen vakavia riskejä, komission mukaan tämän asetuksen mukaiset päätökset voivat poikkeuksellisesti poiketa tästä EU:n periaatteesta. Ennen tällaisten päätösten tekemistä toimivaltaisen viranomaisen olisi löydettävä tasapaino yleisten turvallisuustarpeiden ja niiden etujen, joita asia koskee, ja perusoikeuksien välillä, mukaan lukien erityisesti sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus, liiketoiminnan harjoittamisen vapaus, henkilötietojen suojeleminen ja yksityisyyden suoja. Säilytyspalvelun tarjoajien huolellisuusvelvollisuuksien olisi kuvastettava ja noudatettava tätä tasapainoa, joka esitetään sähköistä kaupankäyntiä koskevassa direktiivissä.

Asetusehdotus on komission mukaan linjassa myös terrorismin torjuntaa koskevan direktiivin (EU 2017/541, terrorismidirektiivi) kanssa. Kyseisen direktiivin tavoitteena on terroritekojen kriminalisointia koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistaminen. Artikla 21 terrorismidirektiivistä edellyttää jäsenvaltioilta toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että niiden alueella ylläpidetty terrorismirikoksen tekemiseen julkisesti yllyttävä verkkosisältö poistetaan ripeästi. Jos poistaminen ei ole mahdollista, jäsenvaltio voi myös estää pääsyn sellaiseen verkkosisältöön. Tältä osin terrorismidirektiivi koskee kuitenkin vain sen 5 artiklan mukaista julkista yllyttämistä terrorismiin. Terrorismidirektiivin 21 artikla ei koske muita terroritoimintaan liittyviä rikoksia kuten terroristien värväystä (6 artikla), terrorismiin liittyvän koulutuksen antamista (7 artikla) tai terrorismin rahoitusta (11 artikla). Asetusehdotus kattaa komission mukaan terroristiseen toimintaan yllyttävän materiaalin lisäksi myös rekrytointiin ja koulutukseen liittyvän materiaalin eli sillä on laajempi soveltamisala kuin terrorismidirektiivin 21 artiklalla.

Komission mukaan asetusehdotuksella täydennetään myös audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaa tulevaa direktiiviä, sillä asetusehdotuksen henkilöllinen ja materiaallinen soveltamisala on laajempi. Asetus kattaisi videoiden ja kuvien lisäksi myös tekstin. Lisäksi asetus menee direktiivin aineellisia säännöksiä pidemmälle yhdenmukaistamalla säännöt, jotka koskevat terroristisen sisällön poistamispyyntöjä ja ennakkoivia toimenpiteitä.

Asetusehdotus perustuu maaliskuussa 2018 annettuun laittoman verkkosisällön torjumista koskevaan komission suositukseen (C(2018)1177 final). Suositus pysyy voimassa ja kaikkien, jotka voivat osallistua laittoman sisällön – terroristinen sisältö mukaan lukien – saavutettavuuden rajoittamiseen, olisi jatkettava toimintansa yhdenmukaistamista suosituksessa esitettyjen toimenpiteiden kanssa.

3.3 Asetusehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Sananvapaus

Asetusehdotuksen tavoitteena on estää säilytyspalvelujen väärinkäyttö terroristisiin tarkoituksiin ja siten torjua terroristisen sisällön leviämistä verkkoalustan kautta. Asetusehdotuksen mukaan säilytyspalvelun tarjoajalla olisi velvollisuus poistaa määräajassa toimivaltaisen viranomaisen poistomääräyksen perusteella sisältö tai estää pääsy sisältöön, jonka toimivaltainen viranomainen on määritellyt terroristiseksi. Säilytyspalvelun tarjoajalla olisi myös tietyissä tilanteissa velvollisuus arvioida toimivaltaisen viranomaisen tekemän sisältöä koskevan ilmoituksen perusteella sisältöä suhteessa omiin käytännösääntöihinsä ja poistaa terroristiseksi luokittelemansa sisältö tai estää pääsy siihen. Lisäksi säilytyspalvelun tarjoajalle asetetaan yleinen huolellisuusvelvollisuus ja velvollisuus ennakoihiin toimenpiteisiin, jotta säilytyspalvelun tarjoaja voi suojata palvelujensa terroristisen sisällön levittämiseltä. Ehdotus on näiltä osin merkityksellinen perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatu sananvapauden suojan kannalta sekä tekijänoikeuden kannalta, joka nauttii perustuslain suojaa 15 §:n omaisuudensuojasäännösten kautta.

Perustuslain sananvapaussäännöksen mukaan sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Säännöksen tarkoituksena on kieltää sekä perinteinen viestien ennakkotarkastus että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen (ks. PeVL 52/2010 vp, s. 2/I ja HE 309/1993 vp, s. 57). Sananvapaus on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan määräyksillä. Sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta käsitellään niin ikään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa.

Sananvapaus ymmärretään perustuslaissa laajasti ja välineneutraalina (PeVL 45/2014 vp, s. 5-6, PeVL 16/2013 vp, s. 3/I). Valiokunta on toisaalta katsonut tietoverkoissa harjoitettavaan viestintään liittyvän monia sellaisia erityispiirteitä, jotka voivat tuoda esiin uusia sananvapauden käyttämisen ja sen sääntelyn kannalta merkityksellisiä näkökulmia (PeVL 60/2001 vp, s. 2). Verkkoviestinnän teknisten erityispiirteiden vuoksi tällaisia näkökohtia liittyy esimerkiksi tarpeeseen edistää lainsäädännöllä viestinnän tietoturvaa ja viestintäjärjestelmien häiriötöntä toimintaa.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että sananvapaudelle asetettavien rajoitusten on oltava välttämättömiä, täsmällisesti rajattuja ja syrjimättömiä (ks. esim. PeVL 18/2014 vp, s. 3/II).

Perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan yleislausekkeen perusteella arvioidaan lähinnä omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Tällaisiin omaisuudensuojan rajoituksiin sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä (PeVL 32/2010 vp, s.4).

Asetusneuvotteluissa on huolehdittava siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen sananvapauteen ja omaisuuden suojaan rajoittuu vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi.

Laillisuusperiaate

Asetusehdotus sisältää velvoitteen säätää kansallisesti säilytyspalvelun tarjoajalle asetettavista asetuksen noudattamatta jättämisestä koskevista seuraamuksista. Alustavan arvion mukaan seuraamukset olisivat Suomessa hallinnollisia seuraamuksia.

Perustuslain 8 § sisältää rikosoikeudellisen laillisuus- eli legaliteettiperiaatteen tärkeimmät ainesosat. Hallinnolliset kurinpitoseuraamukset ja muut hallinnollisessa järjestyksessä määrättävät rangaistusluonteiset sanktiot eivät yleensä ole rikoksesta tuomittavia rangaistuksia perustuslain 8 §:ssä tarkoitettussa mielessä. Rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta ei siten sellaisenaan sovelleta hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on toisaalta katsottu, että hallinnollisten sanktioiden sääntelyn tulee täyttää yleiset tarkkuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset (PeVL 14/2013 vp, s. 2/II, PeVL 34/2012 vp, s. 3–4, PeVL 17/2012 vp, s. 6).

Asetusneuvotteluissa on huolehdittava siitä, että hallinnollisen seuraamuksen ja sen suuruuden perusteet tulevat riittävän selkeästi ja täsmällisesti määriteltyä asetuksessa.

Elinkeinovapaus

Asetusehdotus asettaa säilytyspalvelun tarjoajalle yleisen huolellisuusvelvollisuuden, velvollisuuden ennakoiviin toimenpiteisiin palvelujensa suojaamiseksi terroristisen sisällön levittämiseltä sekä velvoitteita terroristisen sisällön poistamiseksi tai pääsyn epäämiseksi terroristiseen sisältöön. Elinkeinovapauden kannalta asetusehdotus sisältää säännöksiä, jotka edellyttävät säilytyspalvelun tarjoajalta erityisosaamista ja ympärivuorokautista päivystystä.

Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Muun ohella säännöksessä vahvistetaan yrittämisen vapauden periaate, kun ammatti ja elinkeino mainitaan nimenomaan toimeentulon hankkimisen keinona. Momentissa säädettyä oikeutta rajoittavat luonnollisesti eräät tosiasialliset seikat. Ammatin- ja elinkeinonharjoittajan valinnanmahdollisuuksia rajoittavat hänen kykynsä myydä tuotteitaan ja palveluksiaan niin, että hän voi hankkia toimeentulonsa. Tosiasiallisten rajoitusten lisäksi työn, ammatin ja elinkeinon valinnan vapautteen kohdistuu runsaasti oikeudellisia rajoituksia, mutta rajoituksista tulee säätää lailla (PeVL 18/2006 vp, s. 3–4). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on arvioitu työn, ammatin ja elinkeinon harjoittamisen vapauden näkökulmasta esimerkiksi sääntelyä erinäisten velvoitteiden asettamisesta elinkeinonharjoittajalle ja todettu terrorismin rahoittamisen estämiseen ja selvittämiseen liittyvistä säännöksistä ilmoitusvelvollisten tunnistamis-, huolellisuus- ja ilmoitusvelvollisuudesta että ne eivät ole ongelmallisia perustuslain 18 §:n 1 momentissa suojatun elinkeinovapauden kannalta (PeVL 58/2002 vp, s. 2).

Julkisen vallan käyttö

Asetusehdotuksen säilytyspalvelun tarjoajan velvoitteita koskevilla säännöksillä voidaan katsoa olevan liittymäkohtia perustuslain 124 §:ään, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muille kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Asetusehdotuksen mukaan minkä tahansa jäsenvaltion toimivaltainen viranomaisen voisi toimittaa missä tahansa jäsenvaltioissa toimivalle säilytyspalvelun tarjoajalle terroristista sisältöä koskevan ilmoituksen, jonka perusteella säilytyspalvelun tarjoajan tulisi arvioida käytännössä sääntöihinsä verraten, onko sisältö terroristista. Komission ehdotus siirtäisi sisällön arviointiin liittyviä tehtäviä palveluntarjoajille. Palveluntarjoaja määrittäisi käytännösääntöissään milloin sisältö täyttää terroristisen sisällön määritelmän ja arvioisi itse tulisiko sisältö poistaa tai estää pääsy siihen. Palveluntarjoajan tulisi myös arvioida toimintaansa suhteessa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattuihin perusoikeuksiin.

Tämänkaltaisissa arvioissa voidaan katsoa olevan kysymys osittain oikeudellisesta arvioinnista, joka on tässä tapauksessa merkityksellistä myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Palveluntarjoajan asema muodostuisi varsin itsenäiseksi ja vastuulliseksi. Esityksen jatkovalmistelussa on tarkemmin arvioitava sitä, onko ehdotettu menettely toimivaltaisen viranomaisen tekemän lähetteen perusteella käynnistyvästä menettelystä ilman toimivaltaisen viranomaisen nimenomaista arviota sisällön lainvastaisuudesta sopusoinnussa perustuslain 124 §:n kanssa.

Täysivaltaisuus ja oikeusturva

Asetusehdotus säättää säilytyspalvelun tarjoajalle velvollisuuden pitää yllä valitusmekanismia siltä osin kuin säilytyspalvelun tarjoaja on poistanut sisältöä tai estänyt pääsyn siihen. Poistomääräysten osalta oikeussuojakeinot toteutettaisiin sen jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä noudattaen, joka on antanut poistomääräyksen. Merkitystä ei ole sillä missä jäsenvaltioissa kyseinen sisältö on tehty tai missä maassa säilytyspalvelun tarjoaja sijaitsee. Poistomääräyksen antaneen jäsenvaltion viranomaisella olisi myös oikeus pakkokeinoin edistää terroristisen sisällön poistamisesta tai pääsyn estämistä siihen.

Vieraan valtion viranomaisen mahdollisuus käyttää itsenäisesti julkista valtaa Suomessa on merkityksellistä perustuslain 1 §:n säännösten kannalta Suomen täysivaltaisuudesta. Suomen täysivaltaisuuden rajoittamisesta on perustuslakivaliokunnan käytännössä ollut kysymys, kun kansainvälinen velvoite on sisältänyt määräyksiä vieraan valtion viranomaisen tai kansainvälisen toimielimen toimivallasta Suomen alueella

Toisaalta valiokunta ei ole pitänyt täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kannalta ongelmallisena sellaisiakaan alaltaan rajattuja sopimusmääräyksiä, joilla Euroopan unionin toisen jäsenvaltion viranomaiselle on annettu valta toimia myös Suomen alueella ja osin samalla tavalla kuin kansalliset viranomaiset sekä käyttää tällöin Suomen oikeudenkäyttöpiiriin ja siellä oleskeleviin kohdistuvaa julkista valtaa (PeVL 28/2008 vp, s. 4, PeVL 1/2007 vp, s. 2–3, PeVL 56/2006 vp, s. 2–4, PeVL 21/2003 vp, s. 2–4, PeVL 9/2003 vp, s. 3, PeVL 67/2002 vp, s. 5).

Perustuslain 21 §:n 1 momentti sisältää yleissäännöksen jokaisen oikeudesta saada itseään koskeva asia lain mukaan toimivaltaisen tuomioistuimen tai muun viranomaisen ratkaistavaksi. Lähtökohtana on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsiteltyksi. Kussakin asiassa toimivaltaisen tuomioistuimen tai viranomaisen tulee käydä ilmi laista (PeVL 67/2010 vp, s. 5).

Perustuslain 21 §:n 2 momentti edellyttää, että käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että suorassakin yhteydenpidossa lainvalvontaviranomaisen ja palveluntarjoajan välillä on rooli myös sen jäsenvaltion viranomaisilla, jossa toimivalle säilytyspalvelun tarjoajalle velvoittava poistomääräys osoitetaan. Kyseisen jäsenvaltion viranomaisilla tulisi valtioneuvoston mukaan tällaisissa tilanteissa olla myös mahdollisuus riitauttaa siellä toimivan palveluntarjoajan saama määräys.

Asetusehdotus ei sisällä laajaa ja itsenäistä vastuuta oikeudellisesta harkinnasta toteutettaessa toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen antamaa poistomääräystä. Poistomääräyksen kohdalla säilytyspalvelun tarjoajalla ei ole harkintavaltaa. Näin ollen esitys ei tältä osin ole ongelmallinen säilytyspalvelun tarjoajille osoitettujen tehtävien vuoksi valtiosäännön kannalta.

ta. Säilytyspalvelun tarjoajalla on itsenäisempi asema kun kyse on jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen terroristista sisältöä koskevan ilmoituksen johdosta käynnistyvistä menettelyistä ja ennakoivista toimenpiteistä. Näiden suhdetta perustuslakiin arvioidaan julkisen vallan käytön osalta edellä.

Valtion täysivaltaisuuden ja oikeusturvan suojan näkökulmasta valtioneuvosto korostaa säilytyspalvelun tarjoajan isäntävaltion viranomaisten asemaa oikeussuojakeinojen käytössä. Riittävien, säilytyspalvelun tarjoajan toimintaympäristön sekä sisällöntuottajan huomioivien, oikeussuojakeinojen takaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Tietosuoja

Asetusehdotuksen mukaan säilytyspalvelun tarjoajien on säilytettävä terroristinen sisältö ja siihen liittyvä, joka on poistettu tai johon pääsy on estetty. Sisältö on säilytettävä riippumatta siitä, onko poistaminen tai pääsyn estäminen tapahtunut poistomääräyksen, terroristista sisältöä koskevan ilmoituksen tai ennakoivan toimenpiteen seurauksena. Asetusehdotuksen mukaan säilytettävän terroristisen sisällön ja siihen liittyvän datan on oltava tarpeellista oikeussuojakeinoja varten taikka terrorististen tekojen ennaltaehkäisemistä, tunnistamista, tutkintaa tai syyttämistä varten. Asetusehdotus myös määrittelee säilytysajat ja säilytyspalvelun tarjoajan velvollisuuden suojata säilytetty sisältö ja data.

Asetusehdotuksella on liittymä perustuslain 10 §:n henkilötietojen suojaan, joka edellyttää, että henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä sääntelykohteena ainakin rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia, mukaan luettuna tietojen luovutettavuus, sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Asetusneuvotteluissa tulee varmistaa, että poistettua sisältöä ja siihen liittyvää dataa säilytetään vain niin pitkään kuin on tarpeen oikeussuojan keinon käyttämisen turvaamiseksi sekä terrorismirikosten ehkäisemisen, havaitsemisen, tutkimisen ja niistä syyttämisen kannalta. Lisäksi asetusehdotuksessa tulee tarkentaa mitä henkilötietoja asetuksen nojalla tulee säilyttää.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Ehdotuksen vaikutukset EU:n budjettiin

Komission mukaan asetuksella ei ole vaikutuksia EU:n budjettiin.

4.2 Ehdotuksen vaikutukset valtion talousarvioon

Asetusehdotus edellyttää toimivaltaisten viranomaisten nimeämistä (asetuksen artiklat 17 ja 12). Jäsenvaltiot voivat kansallisesti päättää ja nimetä toimivaltaiset viranomaiset. Asetuksen edellyttämien tehtävien hoitamiseen tulee kohdentaa riittävät valmiudet ja resurssit, mukaan lukien koulutus ja osaamisen kehittäminen.

Asetusehdotuksen lähtökohtana on terroristisen verkkosisällön poistaminen ripeästi. Säilytyspalvelun tarjoajien tulee poistaa sisältö yhden tunnin sisällä poistomääräyksen tekemisestä vuorokauden ajasta riippumatta. Asetus ei edellytä toimivaltaisilta viranomaisilta ympärivuorokautista päivystystä. Asetuksen tavoitteen toteuttamiseksi lienee kuitenkin tarpeellista mahdollistaa poistomääräysten tekeminen ympärivuorokauden ja lisäksi voi olla tarvetta valvoa poistomääräysten toimeenpanoa. Poistomääräykset olisivat hallinnollisia päätöksiä, joiden te-

keminen tulee vastuuttaa tietyille viranomaiselle. Myös ennakoivien toimien valvonnalla ja oikeussuojakeinojen käytöllä on resurssivaikutuksia ja myös nämä tehtävät tulee kansallisesti vastuuttaa tietyille viranomaiselle. Tässä vaiheessa on vaikea kattavasti arvioida, kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia esitys aiheuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle. Selvää kuitenkin on, että toimivaltaiselle viranomaiselle aiheutuu henkilöresurssi- ja koulutustarpeita sekä mahdollisia järjestelmäkehityksestä aiheutuvia kehitys- ja ylläpitokustannuksia. Taloudelliset vaikutukset voivat myös lisääntyä esimerkiksi jos joku kansainvälinen iso säilytyspalvelun tarjoaja sijoittaa asetuksessa tarkoitetun toimipaikkansa tai laillisen edustajan Suomeen tai jos jotain jo Suomessa sijaitsevaa säilytyspalvelun tarjoajaa aletaan hyödyntää terroristisen sisällön levittämiseksi. Lisäksi kansalaisia ja yrityksiä tulee tiedottaa asetuksen vaikutuksista. Tässä vaiheessa ei ole myöskään arvioitu mille viranomaiselle asetuksen eri tehtävät osoitetaan. Todennäköisesti asetuksen mukaisia tehtäviä tulisi osoittaa sisäministeriön, oikeusministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonaloille. Vastuutahojen ja taloudellisten vaikutusten selvittämistä jatketaan. Mahdollisesta lisärahoituksesta asianomaisille viranomaisille päätetään Julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistellun yhteydessä.

4.3 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön ja toimintaan

Lainsäädännöllisesti EU:n asetukset on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, joka ei pääsääntöisesti edellytä kansallista täytäntöönpanosääntelyä. Jos asetukset hyväksyttäisiin ehdotetun mukaisena, asialla olisi alustavan arvioinnin perusteella kuitenkin merkitystä kansalliseen lainsäädäntöön erityisesti seuraavassa käsiteltävien seikkojen kannalta.

Ehdotettu asetukset voi aiheuttaa muutostarpeita Suomen kansalliseen lainsäädäntöön. Kansallisesti on säädettävä muun muassa toimivaltaisista viranomaisista ja niiden tehtävistä sekä asetuksen noudattamatta jättämiseen liittyvistä seuraamuksista (17 ja 18 artikla).

Jäsenvaltioiden on nimettävä toimivaltaiset viranomaiset, joiden toimivaltaan kuuluu poistomääräysten antaminen, terroristisen sisällön havaitseminen ja tunnistaminen sekä terroristisesta sisällöstä ilmoittaminen säilytyspalvelun tarjoajille, ennakoivien toimenpiteiden toteuttamisen valvonta sekä asetuksesta johtuvien velvoitteiden täytäntöönpanon valvonta (17 artikla).

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee säätää seuraamuksista, joita säilytyspalvelun tarjoajille asetetaan jos he eivät noudata asetuksessa asetettuja velvoitteita. Seuraamusten tulee olla tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Asetusehdotuksessa asetetaan seuraamuksille tiettyjä vaatimuksia, jotka tulee ottaa huomioon seuraamuksen muotoa ja tasoa määriteltäessä kansallisessa lainsäädännössä. Ainoastaan siltä osin kun kyse olisi säilytyspalveluntarjoajan systemaattisesta piittaamattomuudesta noudattaa asetuksen poistomääräyksestä säädettyä, asetusehdotus asettaa seuraamuksen osalta vaatimukseksi sen, että seuraamuksen tulee olla taloudellinen ja enintään 4 % säilytyspalvelun tarjoajan edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. Kansallisesti olisi säädettävä näiden seuraamusten tunnusmerkistöä ja seuraamustyyppistä (hallinnollinen seuraamusmaksu).

Asetusehdotus sisältää säännöksiä myös lainkäyttövallasta ja Suomen tulisi kansallisesti säätää viranomaisten toimivaltuuksista antaa poistomääräyksiä toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevalle säilytyspalvelun tarjoajalle ja toisaalta toisen jäsenvaltion toimivaltuuksista antaa velvoittavaa poistomääräys Suomen alueella toimivalle säilytyspalvelun tarjoajalle (artikla 15). Jos toisen jäsenvaltion viranomainen on antanut poistamismääräyksen 4 artiklan 1 nojalla, kyseisellä jäsenvaltiolla on asetusehdotuksen myötä lainkäyttövalta turvautua pakkokeinoihin kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti pannaan poistamismääräyksen täytäntöön.

4.4 Vaikutukset yritystoimintaan

Asetusehdotus asettaa säilytyspalvelun tarjoajalle velvoitteita terroristisen sisällön poistamiseksi tai pääsyn estämiseksi terroristiseen sisältöön. Osa velvoitteista on toteutettava säilytyspalvelun tarjoajan omasta aloitteesta ennakoina toimenpiteinä, joilla pyritään estämään verkkopalvelujen hyödyntäminen terroristisessa tarkoituksessa. Osa velvoitteista sisältää konkreettisempia toimenpiteitä kuten velvoitteen tunnin kuluessa toimivaltaisen viranomaisen poistomääräyksestä poistaa terroristinen sisältö tai estää pääsy siihen.

Asetusehdotuksella on vaikutusta yritystoiminnan kustannuksiin, sillä säilytyspalvelun tarjoajille asetetut velvoitteet edellyttävät erityisasiantuntemusta ja henkilöresursseja. Asetuksen voimaantulella sillä voisi olla vaikutuksia pienempien toimijoiden markkinoille pääsyyn.

5 Ahvenanmaan asema

Asetusehdotuksen tavoitteena on varmistaa digitaalisten sisämarkkinoiden moitteeton toiminta avoimessa ja demokraattisessa yhteiskunnassa estämällä säilytyspalvelujen väärinkäyttö terroristisiin tarkoituksiin. Asetusehdotuksen osalta lainsäädäntövallan jaottelu Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välillä on merkityksellinen lähinnä siltä osin kuin sääntely koskee elinkeinotoimintaa. Siltä osin kuin sääntely koskee muuta kuin elinkeinotoimintaa (mm. yhdistykset), kuuluu asia valtakunnan toimivaltaan.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1991/1144) 18 §:n 22 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat elinkeinotoimintaa ottaen huomioon mitä on säädetty 27 §:n 2 ja 40 kohdassa. Itsehallintolain 27 §:n 2 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta kun kyse on sanan-, yhdistys- ja kokoontumisvapauden käyttämisestä ja kirje-, lennätin- ja puhelinlaisuudesta ja 27 §:n 40 kohdan mukaan kun kyse on teletoiminnasta. Säilytyspalvelun tarjoaminen osana tietoyhteiskuntapalveluiden tarjoamista liittyy säännöksessä tarkoitettuun teletoimintaan, mikä viittaa asetuksen kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Itsehallintolain sanamuodon tulkinnassa on huomattava, että internetin kaltaisia tietoverkkoja ei ole voitu ottaa huomioon itsehallintolakia säädettäessä (ks. PeVL 22/2001 vp). Joka tapauksessa valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat 27 §:n 42 kohdan mukaan lisäksi muut itsehallintolain perusteiden mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavat asiat. Näin ollen asetusehdotuksessa tarkoitettut asiat eivät kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

6 Euroopan unionin oikeuden mukainen oikeusperusta

Asetusehdotus on annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklan 114 nojalla, jonka nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Artiklan nojalla EU-lainsäätäjät voivat hyväksyä asetuksia ja direktiivejä.

Ehdotus asettaa verkkopalvelujen käyttöpalvelujen tarjoajille tiettyjä velvollisuuksia. Verkkopalvelujen käyttöpalvelujen tarjoajat tarjoavat usein palvelujaan useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa. Asiaa koskevien säännösten erilainen soveltaminen vaikeuttaisi komission mukaan palvelujen tarjontaa palveluntarjoajien toimiessa useassa jäsenvaltiossa. Asetus mahdollistaa yhtenäisen lainsäädännön koko EU:n alueella ja on suoraan sovellettavissa. Tämä edistää selkeyttä ja oikeusvarmuutta ja samalla vältetään jäsenvaltioiden eroavaisuudet kansallisessa täytäntöönpanossa. Tämän vuoksi komissio arvioi asetuksen olevan parhaiten soveltuva sääntelymuoto.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 1 kohtaa oikeudellisesta yhteistyöstä rikosoikeuden alalla ja 87 artiklan 1 kohtaa poliisiyhteistyöstä toteutetaan jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteistyötä. Valtioneuvosto pitää alustavan näkemyksen mukaan asetusehdotuksessa ehdotettua oikeusperustaa asianmukaisena, jotta voidaan edistää digitaalisten sisämarkkinoiden toimintaa. Asetusehdotuksessa on kyse yksityisille toimijoille asetetuista velvoitteista, joiden tarkoituksena on estää verkkopalvelujen väärinkäyttö terroristisiin tarkoituksiin.

7 Toissijaisuusperiaate

Ehdotus sisältää keinoja ehkäistä verkkopalvelujen väärinkäyttöä terrorististen sisällön levittämiseksi, jotta toimivat digitaaliset yhteismarkkinat voidaan taata. Ehdotuksen tarkoituksena on vastata ongelmaan, jolla on rajat ylittävä ulottuvuus. Tämän vuoksi komissio pitää unionitason sääntelyä tarpeellisenä tavoitteiden saavuttamiseksi. Internet on luonteeltaan rajat ylittävä ja yhdessä maassa ylläpidetty sisältö on normaalisti saatavilla kaikissa jäsenmaissa. On havaittavissa, että jäsenvaltioissa alkaa muodostua eriävää kansallista lainsäädäntöä liittyen terroristisiin verkkosisältöihin. Tämä johtaisi komission mukaan yrityksille kasvavaan taakkaan kun niiden pitäisi pystyä noudattamaan vaihtelevaa lainsäädäntöä. Lisäksi yritysten toiminnalle muodostuisi erilaiset toimintaolosuhteet ja turvallisuusaukkoja pääsisi muodostumaan.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Komission asetusehdotusta on käsitelty neuvoston terrorismityöryhmässä 25.9.2018, 5.10.2018 ja 25.10.2018. Puheenjohtajavaltion ja komission tavoitteena on käsitellä ehdotus ja saada se hyväksyttyä ennen Euroopan parlamentin vaaleja kesällä 2019.

Valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle on käsitelty 1.-5.11.2018 välisenä aikana EU-jaostoissa 7 ja 19.

9 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 laitton 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 laitton 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 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 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 käytännesääntöihin, 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 ennakoinvin 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 laitton 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 laitton sisältö ei siirtyä 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.