Juha Lavapuro 30.11.2018
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: U 98/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämisestä.

Tausta

U-kirjelmä koskee Euroopan komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämisestä (KOM(2018 640 lopullinen)).

Asetuksen 1 artiklan perusteella asetuksen tarkoituksena on säätä säännöistä, joilla estetään säilytyspalvelujen (ns. hosting service) väärinkäyttö terroristisen sisällön levittämiseen verkossa, sekä säilytyspalvelun tarjoajien huolellisuusvelvollisuuksista ja toimenpiteistä, joita jäsenvaltioiden on toteutettava. Asetus kattaisi säilytyspalvelun tarjoajat, jotka tarjoavat palveluja unionissa riippumatta siitä, missä niiden päätoimipaikka sijaitsee. Säilytyspalveluiden tarjoamisella tarkoitetaan asetuksen 2 artiklan määritelmäsäännöksen mukaan sellaisten tietoyhteiskuntapalvelujen tarjoajaa, jotka koostuvat sisällöntarjoajien tarjoamien tietojen säilytyksestä näiden pyynnöstä sekä säilytettyjen tietojen asettamisesta kolmansien osapuolien saataville. Käytännössä asetus kattaa siten hyvin laaja-alaisen joukon palveluita www-palvelimien tarjoamisesta sosiaalisen median palveluihin. Koska säilytyspalvelun tarjoajan määritelmä on laaja, voi asetus U-kirjelmässä todetulla tavalla tulla sovellettavaksi myös erilaisiin kansalaisyhteiskunnan toimijoihin kuten yhdistyksiin, puolueisiin ja muihin yhteenliittymiin, jotka ylläpitävät keskustelupalstoja, foorumeita, verkkojulkaisuja tai blogeja.

Asetuksen perusteella säilytyspalvelujen tarjoajille syntyisi tietyin edellytyksin velvollisuus poistaa palvelunsa kautta levitettävää aineistoa, jos sitä voidaan pitää sisällöltään terroristisena. Terroristisen sisällön määritelmä seuraa pääsääntöisesti direktiivissä (EU) 2017/541 annettua terrorismirikosten määritelmää, mutta ulottuu U-kirjelmän mukaan osin sitä laajemmalle. Määritelmä kattaa aineistot ja tiedot, jotka yllyttävät, rohkaisevat tai kehottavat terrorismirikosten tekemiseen tai antavat niihin ohjeita, tai kannustavat osallistumaan terroristiryhmän toimintaan.

Asetuksen sääntelystä 4 artiklalla on keskeinen valtiosääntöisesti keskeinen merkitys. Siinä säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta valtuuttaa toimivaltaiset viranomaiset antamaan poistamismääräyksiä. Säilytyspalvelun tarjoajien on poistettava sisältö tai

estettävä siihen pääsy tunnin kuluessa poistamismääräyksen vastaanottamisesta. Määräaika on oikeudellisesti sitova. Tässä tarkoitettu poistamismääräys pätee ainoastaan sellaiseen sisältöön, jonka viranomaiset ovat määritelleet laittomaksi.

Säilytyspalvelujen tarjoajan velvollisuuksien kannalta myös 5 ja 6 artiklaa voidaan pitää valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkittävinä. Artiklassa 5 säädetään säilytyspalvelun tarjoajien velvollisuuksista toteuttaa toimenpiteitä, joiden avulla voidaan pikaisesti arvioida jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta tai unionin elimeltä saadussa sisältöä koskevassa ilmoituksessa ilmoitettu sisältö.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto viittaa kirjelmässään useisiin valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviin näkökohtiin. Se toteaa ensinnäkin kirjelmässä kannattavansa komission asetusehdotuksen tavoitetta terroristisen sisällön torjumisesta internetissä. Samoin se pitää kannatettavana esityksen rajaamista vain terroristiseen tietosisältöön. Sellainen laiton verkkosisältö tulee valtioneuvoston mukaan 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 valtioneuvoston mukaan olennaista myös siltä osin kuin asetuksella rajoitetaan perusoikeuksien käyttöä. Siltä osin kuin terroristisen sisällön tunnistamiseksi käytetään automatisoituja menetelmiä, valtioneuvosto pitää tärkeänä näiden menetelmien luotettavuutta sananvapauden ja muiden perusoikeuksien suojaamisen näkökulmasta.

Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että asetus on riittävän tarkkarajainen ja selkeä. Tämä koskee erityisesti ehdotetun asetuksen soveltamisalan kannalta olennaista terroristisen verkkosisällön määritelmää. Valtioneuvosto vaikuttaa suhtautuvan jossain määrin kriittisesti asetusehdotuksen mukaisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen toimivaltaan tehdä poistomääräys toisen jäsenvaltion alueella toimipaikkaansa pitävälle palveluntarjoajalle ja siihen liittyvien pakkokeinojen käyttö ilman isäntävaltion vaikutusmahdollisuuksia. Valtioneuvosto pitää tältä osin 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. Samoin valtioneuvosto painottaa, että asetuksen nojalla tulee puuttua perusoikeuksiin vain siltä osin kuin se on välttämätöntä.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Sananvapaus

U-kirjelmässä tarkasteltu komission asetusehdotusta useiden perustuslainsäännösten kannalta. Ehdotusta voidaankin pitää huomattavan merkityksellisenä varsinkin perustuslain 12 §:ssä, EIS 10 artiklassa sekä EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklassa turvatun sananvapauden sananvapauden kannalta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta terroristisen sisällön levittämistä voidaan tarkastella sekä 17 artiklassa tarkoitetun oikeuksien väärinkäytön kiellon kannalta että 10 artiklan 2 kappaleessa

mainittujen rajoitusperusteiden valossa. Siltä osin kuin terroristista viestintää voidaan pitää laadultaan sillä tavoin sopimuksen perusarvojen vastaisina, että viestien voidaan perustellusti katsoa pyrkivän tekemään tyhjäksi sopimuksessa suojatut oikeudet, ei tällainen viestintä nauti ihmisoikeussopimuksen suojaa. EU:n perusoikeuskirjan 54 artiklassa on vastaavan sisältöinen oikeuksien väärinkäyttöä koskeva kielto. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on viimeksi toukokuussa 2018 katsonut (Roj TV A/S v. Tanska (application 24683/14), ettei Tanska loukannut ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaa, kun Kurdistanin työväenpuolueen (PKK) toimintaa tukeneen televisioyhtiön toimilupa peruutettiin ja yhtiölle määrättiin sakko sen johdosta, että televisioyhtiön katsottiin tukeneen PKK: n terroritoimintaa lähettämällä propagandaa. EIT katsoi, ettei televisioasema voinut hyötyä 10 artiklassa säädetystä suojasta, koska se oli yrittänyt käyttää tätä oikeutta yleissopimuksen määräysten vastaisiin tarkoituksiin. Erityisesti tuomioistuin katsoi, että yllyttäminen väkivaltaan ja terroristitoiminnan tukemiseen olivat ristiriidassa 17 artiklan kanssa (oikeuksien väärinkäytön kielto).

Ehdotettu sääntely ei siten sananvapauden kannalta muodostu ongelmalliseksi siltä osin kuin sen voidaan katsoa puuttuvan välittömästi ja yksinomaan terroristiseen viestintään internetin säilytyspalveluiden avulla. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan on kuitenkin syytä kiinnittää valtioneuvoston huomiota sääntelyn täsmällisyyteen ja erityisesti tarpeeseen varmistaa se, ettei sääntely mahdollista puuttumista sananvapauteen tavalla, joka ei enää liity terrorismirikosten torjuntaan. Tältä osin merkitystä on myös sillä, että terrorismirikosten ala on ollut jatkuvasti laajenemassa yhä etäämmälle varsinaisesta pääteosta ja sen konkreettisesta toteutuksesta, mikä saattaa muodostua ongelmalliseksi paitsi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (ks. PeVL 20/2018 vp) myös sananvapauden rajoituksilta edellytettävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta. Tässä arvioinnissa kokonaan vailla merkitystä ei ole sekään U-kirjelmässä mainittu näkökohta, että sääntely voi tulla sovellettavaksi myös erilaisiin kansalaisyhteiskunnan toimijoihin kuten yhdistyksiin, puolueisiin ja muihin yhteenliittymiin ja niiden ylläpitämiin sivustoihin kuten keskustelufoorumeihin, verkkojulkaisuihin tai blogeihin.

Ehdotettu yhden tunnin aikaraja tietosisällön poistamiseksi saattaa olla oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallinen, koska aikarajan lyhyys saattaa johtaa virheellisen laajaan tietojen poistamiseen taikka siihen, ettei vaatimuksen saajalla ole asianmukaisia edellytyksiä arvioida vaatimuksen perusteita ja tarkkaa sisältöä.

Palveluntarjoajille asetettavien velvoitteiden luonne

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 käytännesääntöihinsä verraten, onko sisältö terroristista. Palveluntarjoaja määrittäisi käytännesäännöissään 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.

Ehdotus näyttää merkitsevän sitä, että merkittävää sananvapauden käyttöön liittyvää harkintavaltaa siirtyisi yksityiselle palveluntarjoajalle. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin hiljattain muun muassa lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävää pääsyä sähköiseen todistusaineistoon (ks. U 33/2018 vp) koskevassa lausunnossa PeVL 23/2018 vp) pitänyt yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan puuttuvia vastaavia valtuuksia perustuslain kannalta ongelmallisena, kun palveluntarjoajille ehdotetaan laajaa ja itsenäistä vastuuta oikeudellisesta harkinnasta toteutettaessa toisen jäsenvaltion viranomaisen antamaa säilyttämis- tai esittämismääräystä. Valiokunnan käsityksen mukaan Suomen ei kuitenkaan tullut hyväksyä asetukseen ehdotettua sääntelyä palveluntarjoajille osoitetuista tehtävistä ja asemasta. Ottaen huomioon perusoikeuksien toteutumisen ja perustuslain 124 §:n sääntelyn valiokunta korosti asiassa sen jäsenvaltion viranomaisten asemaa, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään. (ks. PeVL 23/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 23/2018 vp ilmaisemat ongelmat ovat merkityksellisiä myös tässä asiassa vaikkakin ongelma liittyy nyt sananvapauden suojaan eikä yksityiselämän suojaan kuten aiemmassa lausunnossa. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi syytä korostaa valtioneuvostolle, että perustuslain kannalta ehdotetun menettelyn tulisi selvästi painottua viranomaisten toiminnan varaan siten, että yksityisille toimijalle jäävät oikeusharkintaa edellyttävät tehtävät jäisivät hyvin vähäisiksi.

Juha Lavapuro
professori