Liikenne- ja viestintävaliokunta
LiV@eduskunta.fi

Asiantuntijapyyntö U 98/2018 vp, ke 28.11.2018

Lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämisestä

Liikenne- ja viestintävaliokunta ja hallintovaliokunta ovat pyytäneet Viestintävirastolta lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä, joka koskee komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämisestä. Asetus sisältäisi muun ohella säännökset säilytyspalvelun tarjoajien velvoitteista terroristisen sisällön poistamiseksi. Viestintävirasto antaa vastaavansisältöisen lausunnon hallintovaliokunnalle.

Viestintävirasto pitää tavoitetta terroristisen sisällön mahdollisimman pikaisesta poistamisesta kannatettavana, mutta kiinnittää valtioneuvoston tavoin huomiota siihen, että sääntelystä aiheutuvan hallinnollisen taakan tulisi olla oikeassa suhteessa sen tavoitteisiin. Viestintävirasto on erityisen huolestunut siitä, ettei esitys sisällä poikkeuksia tai lievennyksiä pienten palveluntarjoajien osalta, mistä johtuen voidaan kyseenalaistaa se, onko komission esityksessä löydetty oikea tasapaino yhtäältä terroristisen sisällön torjumisen ja toisaalta sananvapauden, tiedonvälityksen vapauden ja elinkeinovapauden välille. Sääntelyn ei tule johtaa markkinoiden keskittymiseen.

Komission ehdotuksen suhde Viestintäviraston tehtäviin

Komission esityksellä on vain vähäisiä liityntöjä Viestintäviraston tehtäviin. Viestintävirastolla ei ole verkkosivustojen tai yleisemmin internetpalveluiden sisältöön liittyviä valvontatehtäviä eikä erityisasiantuntemusta verkkosisältöjen lainvastaisuuden arvioinnin suhteen.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, jäljempänä viestintäpalvelulaki) 22 luku sisältää säännöksiä tietoyhteiskunnan palveluiden tarjoamisesta,[1] mukaan lukien 184 § vastuuvapaudesta tietojen tallennus-

[1] Luku perustuu EU:n ns. sähkökauppadirektiiviin, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2000, tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista (EYVL L 178, 17.7.2000, s. 1).

palveluissa, joita komission esityksen mukainen asetus tulisi koskemaan. Komission esityksessä määritelty säilytyspalvelun tarjoajan käsite kohdistuisi ilmeisesti sellaisiin tallennuspalvelun (hostingpalvelun) tarjoajiin, jotka saattavat tallennettuja tietoja kolmansien osapuolien saataville.

Viestintäviraston tehtävät rajoittuvat viestintäpalvelulain 22 luvun osalta ja siten tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajien osalta eräiden tiedonantovelvoitteiden[2] valvontaan, mikä tapahtuu käytännössä toimenpidepyyntöjen perusteella. Käsiteltävien asioiden määrä on erittäin harvalukuinen. Toimivalta on myös pitkälti päällekkäistä kuluttaja-asiamiehen toimivallan kanssa siltä osin kuin kyse on kuluttajien informoinnista.

Valtioneuvoston kirjelmässä käsitellään komission esityksen suhdetta Ahvenanmaan asemaan ja viitataan Ahvenanmaan itsehallintolain teletoimintaa koskevaan käsitteeseen. Viestintävirasto tuo esiin, että säilytyspalvelun tarjoamista ei pidetä ainakaan viestintäpalvelulaissa tarkoitettuna yleisenä teletoimintana, sillä palvelu ei täytä viestintäpalvelulain mukaista verkkopalvelun tai viestintäpalvelun määritelmää. Sen sijaan säilytyspalveluita käytetään viestintäpalveluiden, käytännössä internetyhteyspalvelun, välityksellä. Viestintäpalvelulla tarkoitetaan viestintäpalvelulaissa palvelua, joka muodostuu kokonaan tai pääosin viestien siirtämisestä viestintäverkossa, sekä siirto- ja lähetyspalvelua joukkoviestintäverkossa. Verkkopalvelulla tarkoitetaan palvelua, jossa teleyritys tarjoaa omistamaansa tai muulla perusteella hallussaan olevaa viestintäverkkoa käytettäväksi viestien siirtoon tai jakeluun. Teleyritykset voivat kuitenkin tarjota varsinaisen teletoiminnan ohella myös säilytyspalveluita (esim. kotisivutila).

Poistomääräyksiin liittyvä määräaika ja muut velvoitteet

Esityksen artiklassa 4 säädettäisiin, että jäsenvaltioiden on valtuutettava toimivaltaiset viranomaiset antamaan poistomääräyksiä. Säilytyspalvelun tarjoajien olisi poistettava sisältö tai estettävä siihen pääsy tunnin kuluessa poistomääräyksen vastaanottamisesta. Komission esityksestä näyttää seuraavan, että velvoite soveltuisi samanlaisena sekä Facebookin ja Twitterin tapaisiin globaaleihin toimijoihin että periaatteessa myös yksittäisten ihmisten ylläpitämiin palveluihin, kunhan säilytyspalvelun tarjoajan ja siihen sisältyvä tietoyhteiskunnan palvelun määritelmä täyttyy. On huomattava, että tietoyhteiskunnan palvelun määritelmä on tulkinnanvarainen[3]. Säilytyspalvelun määritelmän mahdollisesti täyttävän palvelun tarjoaminen ei vaadi merkittäviä taloudellisia tai teknisiä resursseja etenkään, jos tarvittava palvelintila tai palvelualusta hankitaan pilvipalveluna.

Valtioneuvosto kiinnittää aiheellisesti huomiota kirjelmässään siihen, että säännös saattaa muodostua kohtuuttomaksi taakaksi pienimmille toimijoille. Komission ehdotukseen ei siis sisälly poikkeuksia pk-yrityksille (tai muil-

[2] Nämä ovat 303.4 §:n mukaan seuraavat: 176 §: yleinen tiedonantovelvollisuus palveluntarjoajasta; 177 §: tiedonantovelvollisuus eräistä tilauksen tekemiseen liittyvistä seikoista; 178 §: sopimusehtojen toimittaminen; 179 §: tilauksen ja vastaanottoilmoituksen tekemiseen liittyvät tiedot; ja 190 §: tiedot tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajan yhteyspisteestä, jonne voidaan toimittaa ilmoitus ja vastine tekijänoikeutta loukkaavan aineiston poistamiseen liittyen.

[3] Viestintäpalvelulain mukaan tietoyhteiskunnan palvelulla tarkoitetaan sähköisenä etäpalveluna vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä tavallisesti korvausta vastaan toimitettavaa palvelua; tulkinnanvaraisin kriteereistä on palvelun toimittaminen "tavallisesti korvausta vastaan". Korvauksen maksaja voi olla myös muu kuin palvelun käyttäjä, esimerkiksi mainostaja. Rajatapauksissa voidaan joutua arvioimaan palvelun taloudellista merkitystä ja sen liityntää taloudelliseen toimintaan.

le kuin yritysmuodossa toimiville tahoille). Komissio perustelee tätä sillä, että vältetään pienempien alustojen väärinkäyttö. Viestintävirasto ei ole kuitenkaan vakuuttunut siitä, että pienten alustojen väärinkäytön estäminen vaatisi yhtä tiukkojen määräaikojen noudattamista niin pienempien kuin globaalien palveluntarjoajien kohdalla. Vaatimusten suhteuttamisessa voitaisiin huomioida se, että suurissa palveluissa terroristinen sisältö saanee tyypillisesti pieniä palveluita laajemman näkyvyyden.

Yhden tunnin määräaika aiheuttaisi kaikille säilytyspalvelun tarjoajille koosta riippumatta uudenlaisen jatkuvan ja ympärivuorokautisen päivystystarpeen. Sen sijaan asetus ei edellyttäisi edes toimivaltaisilta viranomaisilta ympärivuorokautista päivystystä. Käytännössä velvoitteen täyttäminen voisi edellyttää pienten palveluntarjoajien hankkivan päivystyksen ostopalveluna, jos sellaista alettaisiin tarjota, koska suurella osalla säilytyspalvelun tarjoajiksi todennäköisesti luettavilla toimijoilla ei tällä hetkellä liene päivystysluonteista työvoimaa. Osa palveluista on mahdollisesti toteutettu vapaaehtoisvoimin. Kuten valtioneuvosto toteaa, asetuksen voimaantulessa sääntelyllä voisi olla vaikutuksia pienempien toimijoiden markkinoille pääsyyn. – Tämän lisäksi se voisi johtaa pienten toimijoiden vetäytymiseen markkinoilta, mitä tuskin voitaisiin pitää asianmukaisena lopputuloksena sananvapauden, tiedonvälityksen vapauden ja elinkeinovapauden kannalta edes suhteessa asetuksen sinänsä kannatettavaan tavoitteeseen.

Poistovelvoitteen määräajan lisäksi Viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että 8 artiklassa tarkoitetun vuotuisen avoimuusselvityksen laatimisen velvoite lienee kaikkiin säilytyspalvelun tarjoajiin kohdistuvana tarpeettoman laaja. Voitaneen olettaa, että vain pientä osaa kaikista säilytyspalvelun tarjoajan laajan määritelmän täyttävistä palveluista (määritelmä voi kattaa esimerkiksi monet keskustelupalstat) käytetään koskaan terroristisen sisällön levittämiseen.

Poistomääräyksiin liittyvät palveluntarjoajan oikeussuojakeinot

Esitykseen sisältyisi mahdollisuus säilytyspalvelun tarjoajille ja sisällöntarjoajille riitauttaa viranomaisen antama poistomääräys sen jäsenvaltion tuomioistuimessa, jonka viranomainen antoi kyseisen poistomääräyksen. Esitys ei näytä asettavan erityisiä edellytyksiä tämän menettelyn yksinkertaisuudelle tai siinä käytettävälle kielelle. Viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että poistomääräyksen riitauttamisen voisi käytännössä estyä etenkin pienempien toimijoiden kohdalla, jos riitautuksessa olisi noudatettava toisen jäsenvaltion kieltä, lainsäädäntöä ja viranomais- tai tuomioistuinmenettelyjä, mikä varmaankin yleensä edellyttäisi paikallisen oikeudellisen avustajan käyttämistä kuluriskeineen.

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että se 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. – Viestintäviraston näkemyksen mukaan yhtenä arvioitavana vaihtoehtona voisikin olla riitautusmenettelyn määräytyminen palveluntarjoajan sijoittautumismaan mukaan.