Sisäministeriö LAUSUNTO SM2018-00520

PO Puiro Johanna(SM) 29.11.2018

Viite

Asia
EU;OSA; Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 30.11.2019; U 98/2018 vp; asiantuntijalausunto

Kuvaus tähän

Tausta

Komissio antoi 12.9.2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämisestä (KOM(2018) 640 lopullinen), jäljempänä TCO-asetus.

Komission ehdotusta käsitellään neuvostossa terrorismityöryhmässä (TWP). Puheenjohtajamaa Itävallan tavoitteena on saada neuvostossa yhteinen näkemys asiasta jo joulukuun 2018 oikeus- ja sisäasioiden ministerineuvostossa. Puheenjohtajamaa on edistänyt asiaa varsin ponnekkaasti asiantuntijatasolla viimeisten viikkojen aikana. Puheenjohtajamaan pysyvien edustajien kokoukseen eli COREPERiin 23.11.2018 toimittamassa uudessa versiossa on otettu kohtuullisen hyvin huomioon jäsenvaltioiden tekemiä muutosehdotuksia.

Asetusehdotuksesta päätetään EU:ssa ns. tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Euroopan parlamentissa raportööriksi on valittu belgialainen Helga Stevens Euroopan konservatiivit ja reformistit -ryhmästä (ECR). Hän on jäsen kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnassa eli LIBEssä. Saatujen tietojen mukaan Euroopan parlamentin olisi tarkoitus hyväksyä raporttinsa vasta keväällä 2019. Tällöin olisi todennäköistä, että trilogineuvotteluita käytäisiin vielä Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella 2019.

Sisäministeriön poliisiosasto vastaa terrorismityöryhmässä käsiteltävistä asioista ja siten TCO-asetusehdotusta koskevat Suomen kannat on valmisteltu sisäministeriön johdolla. Suomen kantojen muodostamisessa on normaalien EU-asioiden yhteensovittamismenettelyiden mukaisesti oltu tiiviisti yhteydessä eri ministeriöiden kesken. Eduskunnalle toimitettu U-kirjelmä (U 98/2018 vp) valmisteltiin sisäministeriön johdolla tiiviissä yhteistyössä eri ministeriöiden kesken.

Pääasiallinen sisältö

Komission asetusehdotuksen tavoitteena on se, että terroristisen verkkosisällön leviämisen torjumiseksi laaditaan selkeä ja harmonisoitu EU-lainsäädäntö, jonka avulla terroristiseen verkkosisältöön voidaan puuttua. Tähän asti säilytyspalvelun tarjoajat (hosting service providers) ovat vastanneet viranomaisten pyyntöihin vapaaehtoisesti puuttumalla terroristiseen sisältöön verkkosivuillaan. Vapaaehtoisuuteen perustuvat toimenpiteet terroristisen verkkosisällön poistamiseksi eivät kuitenkaan ole osoittautuneet riittäviksi: kaikki palveluntarjoajat eivät ole osallistuneet EU Internet Forumin toimintaan, eivätkä toimien laajuus ja tahti ole olleet riittäviä.

Ehdotus sisältää velvoitteita sekä säilytyspalvelun tarjoajille että jäsenmaille. Komissio ehdottaa, että palveluntarjoajan tulee poistaa terroristinen sisältö tunnin kuluessa toimivaltaisen viranomaisen

poistomääräyksestä tai estettävä siihen pääsy ja ilmoitettava tästä toimivaltaiselle viranomaiselle. Palveluntarjoajalla tulee olla valmius poistaa tai estää pääsy terroristiseksi määriteltyyn verkkosisältöön tunnin kuluessa vuorokauden ympäri. Poistettu sisältö tulee myös säilyttää kuuden kuukauden ajan mahdollista tutkintaa varten. Jos säilytyspalvelun tarjoajalla ei ole toimipaikkaa EU:ssa, mutta tarjoaa palveluitaan sen sisällä, sillä on oltava laillinen edustaja unionin jossakin jäsenvaltiossa.

Toimivaltainen viranomainen voi lähettää palveluntarjoajalle ilmoituksen (referral) sisällöstä, jonka se arvioi olevan terroristista. Palveluntarjoajan on arvioitava sisältö suhteessa omiin käytännesääntöihinsä ja ilmoitettava tulos ilmoituksen lähettäneelle toimivaltaiselle viranomaiselle. Palveluntarjoajan tulee tarjota sisällöntuottajille mekanismi, johon sisällöntuottajat voivat valittaa ilmoituksen perusteella poistetusta sisällöstä.

Asetusehdotus myös velvoittaa palveluntarjoajat suojaamaan aktiivisesti palvelunsa terroristisen sisällön levittämistä vastaan ja ryhtymään ennalta estäviin toimenpiteisiin.

Jäsenvaltioiden on taattava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on riittävät resurssit asetuksen toimeenpanemiseksi. Jäsenvaltiot voisivat hyödyntää Europolin työkaluja poistomääräysten ja ilmoitusten koordinoinnissa, ja tällä hetkellä Europolin roolista suhteessa asetuksen täytäntöönpanossa käydään keskustelua. Jäsenmailla kuitenkin oltava toimivat viestintäkanavat. Jäsenvaltioiden on myös määrättävä toimivaltainen viranomainen, joka antaa poistomääräyksen, tunnistaa ja tekee ilmoituksen palveluntarjoajille, valvoo ennalta estäviä toimenpiteitä ja toimeenpanee seuraamukset.

Seuraamukset asetuksen rikkomiselle määrittelevät jäsenvaltiot, mutta kuitenkin niin, että systemaattinen asetuksen määräysten rikkominen poistomääräysten osalta tulee johtaa taloudellisiin seuraamuksiin. Systemaattisesta asetuksen vaatimusten rikkomisesta säilytyspalvelun tarjoajalle voidaan vaatia maksamaan enintään 4 % edellisen vuoden liikevaihdosta.

Neuvottelujen etenemisestä keskeisiä huomioita

Sisäministeriö yhtyy valtioneuvoston kantaan. Asetusehdotuksen tavoite terroristisen sisällön poistamiseksi on tärkeä. Verkkoympäristöä ei tule voida hyödyntää terroristisessa tai muussa vakavassa laittomassa tarkoituksessa. Asetuksella tulisi puuttua vain laittomaan sisältöön. Lisäksi sisäministeriö korostaa, että asetuksen tulee olla riittävän selkeä ja tarkkarajainen. Edelleen sisäministeriö korostaa, että asetuksen nojalla tulee puuttua perusoikeuksiin vain siltä osin kuin se on välttämätöntä. Sisäministeriö korostaa yritysten vapaaehtoisuuteen perustuvien toimien merkitystä. Turvallisemman ja luotettavan verkkoympäristön luomiseksi tarvitaan erilaisia ja eritasoisia toimenpiteitä, joilla pystytään varmistamaan terroristisen sisällön poistaminen verkkoalustoilta tehokkaasti.

Valtioneuvosto on pitänyt tärkeänä asetuksen tarkkarajaisuutta ja selkeyttä sillä asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta ja sillä voi olla vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen. Puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksessa 23.11.2018 artiklatasolla selkeyttä ei ole juurikaan lisätty, mutta asetuksen johdantokappaleissa on pyritty antamaan esimerkkejä ja ohjausta asetuksen soveltamiseen. Nämä muutokset ovat vieneet asetusta parempaan suuntaan, mutta toki vieläkin tarkkarajaisempi asetus voisi artiklatasolla olla, mutta tämä on tässä vaiheessa saavutettu kompromissi. Puheenjohtajavaltion kompromissiversiossa 23.11.2018 on 1 artiklaan lisätty nimenomainen maininta siitä, että asetuksella ei ole vaikutusta SEU 6 artiklassa suojattuihin perusoikeuksiin ja oikeusperiaatteisiin.

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).

Verkossa tapahtuva viestintä on yksi tärkeimmistä houkuttelukanavista radikaaliin toimintaan. Tietoverkot ja virtuaalimaailma on nähty erityisesti radikalisaation ja propagandan välittämisen kanavana ja salaisen viestinvaihdon väylänä. Suojelupoliisin tutkija Saana Nilsson toi Suomi Areenalla 19.7.2018 pitämässään alustuksessa esiin, että "Entistä vaarallisemmat verkostot ja mentorit ohjaavat radikaalille ideologialle alttiita nuoria, jotka toimivat virtuaalimaailmassa ja hyödyntävät uudella tavalla sen tuomia mahdollisuuksia toiminnassaan. Viranomaisten on välttämätöntä lähestyä ilmiötä kokonaisvaltaisesti, ja siirtää torjuntatoimet siihen maailmaan, jossa nuoret elävät. Tarvitsemme myös innovatiivista viranomaistoimintaa."
https://www.supo.fi/tiedotteet/1/0/suojelupoliisi_suomi_areenalla_tulevaisuuden_uhkat_ovat_virtuaalimaailmassa_75932

Asetusehdotuksen tavoitteena on estää internetin hyödyntäminen terroristisessa tarkoituksessa ja sitä kautta suojata henkilökohtaista turvallisuutta, joka myös perustuslain 7 §:ssäkin turvataan. Säädettäessä terrorismin torjunnasta verkossa on löydettävä tasapaino eri perusoikeuksien turvaamisen välillä. Ottaen huomion terroristisen sisällön aiheuttama uhka, on asetusehdotuksessa pidetty välttämättömänä tällaisen sisällön poistamista mahdollisimman nopeasti. Terroristisen sisällön poistaminen toimivaltaisen viranomaisen poistomääräyksen perusteella edellyttää viranomaisen arvioineen sisällön terroristiseksi. Myös asetuksessa säädettyjen ilmoitusten perusteella tehtävissä terroristisen sisällön poistamisessa aloite sisällön poistamiseen tulee toimivaltaiselta viranomaiselta. Nämä ilmoitukset on tarkoitettu vaihtoehtoiseksi välineeksi viranomaisille, joilla edistetään yhteistyötä palveluntarjoajien kanssa. Valinta poistomääräyksen ja ilmoituksen käyttämisen välillä jää toimivaltaisen viranomaisen harkintaan. Neuvottelujen aikana on keskusteltu, että ilmoitusten käyttämisellä voitaisiin edistää yritysten vapaaehtoisuuteen perustuvaa toimintaa ja poistomääräyksiä olisi tarkoituksenmukaisinta käyttää erityisesti suhteessa niihin palveluntarjoajiin, jotka eivät vapaaehtoisesti pyri estämään esimerkiksi sivustojensa käyttöä terroristisessa tarkoituksessa.

Valtioneuvosto kiinnitti huomiota myös siihen, että asetuksella voisi olla vaikutusta suhteessa julkisen vallan käyttöön. Asetusehdotuksessa palveluntarjoajille jää harkintavalta sisällön poistamisen suhteen silloin kun on kyse viranomaisten tekemistä ilmoituksista ja palveluntarjoajan oma-aloitteisista ennakoivista toimenpiteistä. Ilmoitusten osalta aloite sisällön poistamiseen tulee asetuksen mukaan viranomaiselta, jonka pitää myös esittää perustelut ilmoitukselleen. Ennakoivien toimenpiteiden osalta korostuu palveluntarjoajien yhteiskunnallinen vastuu estää verkkoalustojensa hyödyntäminen terroristisessa tarkoituksessa.

Valtioneuvosto kiinnitti huomiota kirjelmässään jäsenvaltioiden täysivaltaisuuden huomioon ottamiseen erityisesti kun kyse on toisen valtion tekemästä poistomääräyksestä. Puheenjohtajan laatimassa kompromissiversiossa 23.11.2018 on lisätty uusi säännös ns. konsultaatioprosessista, jossa palveluntarjoajan isäntävaltion toimivaltaisille viranomaisille tulee ilmoittaa poistomääräyksestä. Tämän jälkeen isäntävaltion toimivaltaisilla viranomaisilla olisi mahdollisuus reagoida jos sillä olisi perusteltu syy uskoa että poistomääräys vaikuttaisi kyseisen valtion olennaisiin etuihin. Isäntävaltio voisi ilmoittaa näistä seikoista poistomääräyksen tehneen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka tulisi arvioida nämä ja tarpeen vaatiessa peruuttaa tai muuttaa poistomääräystä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan tällainen konsultaatioprosessi edistäisi jäsenvaltioiden täysivaltaisuuden huomioon ottamista.

Valtioneuvoston kannassa on myös kiinnitetty huomiota siihen, että asetusehdotuksen vaatimus poistomääräysten toteuttamisesta yhden tunnin kuluessa asettaisi erityisesti pienemmille toimijoille kohtuutonta taakkaa. Puheenjohtajamaan kompromissiesityksessä johdantokappaleeseen 33 esitetään

nyt lisättäväksi, että säilytyspalvelun tarjoajan tulisi tarjota ympärivuorokautinen yhteyspiste sisällön poistamiseksi sen jälkeen kun säilytyspalvelun tarjoajaan on kohdistettu poistomääräyksen. Lisäksi yritykset voivat ulkoistaa tämän yhteyspisteen toiminnan. Nämä muutokset vähentävät sisäministeriön näkemyksen mukaan säilytyspalvelun tarjoajille aiheutuvaa taakkaa.

LIITTEET

Asiasanat	oikeus- ja sisäasiat, terrorismi, Internet
Hoitaa	**LVM, OM, SM, UM**
Tiedoksi	EUE, OKM, PE, PLM, STM, TEM, TULLI, VM, VNK, VTV