

Bryssel 12.9.2018
SWD(2018) 409 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

**Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi
verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämisestä**

{COM(2018) 640 final} - {SEC(2018) 397 final} - {SWD(2018) 408 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutustenarviointi verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämisestä
A. Toimenpiteen tarve
Miksi? Mihin ongelmaan puututaan?
Terroristisen sisällön levittäminen verkossa on edelleen merkittävä yhteiskunnallinen ja poliittinen huolenaihe, johon olisi puututtava välittömästi. Muiden kuin sääntelyyn perustuvien toimenpiteiden laajasta käyttöön otosta huolimatta verkkopohjaisia säilytyspalveluja käytetään edelleen terroristisen sisällön levittämiseen.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
Tällä aloitteella on tarkoitus parantaa kansalaisten luottamusta verkkopalveluihin digitaalisilla sisämarkkinoilla rajoittamalla verkossa olevan terroristisen sisällön saatavuutta ja varmistaen samalla EU:n kansalaisten turvallisuuden korkea taso. Aloitteen tavoitteena on erityisesti tehostaa toimenpiteitä terroristisen sisällön havaitsemiseksi ja poistamiseksi ja lisätä säilytyspalvelun tarjoajien toiminnan avoimuutta ja vastuuvollisuutta. Tavoitteena on myös parantaa toimivaltaisten viranomaisten valmiuksia puuttua terroristiseen verkkosisältöön, pyrkiä välttämään laillisen sisällön erheellinen poistaminen ja turvata asiaankuuluvien perusoikeuksien toteutuminen.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?
Useimpien verkkoalustojen toiminta on rajatylittävää ja niiden tarjoamaan sisältöön on pääsy riippumatta siitä, missä palvelun käyttäjä tai tiedot palveluun ladannut osapuoli sijaitsee. Jäsenvaltiot ovat antaneet lainsäädäntöä laittoman verkkosisällön poistamisesta, mutta yleisen turvallisuuden varmistamiseen liittyvän kansallisen tason tarpeen lisäksi on otettava huomioon sisämarkkinasääntöihin perustuvat perustavanlaatuiset palveluntarjoamisen vapaus ja sijoittautumisvapaus. Kehityksessä on hajanainen kansallisten sääntöjen kokonaisuus, joka voisi vaarantaa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden EU:ssa. Lisäksi se voisi heikentää terroristisen verkkosisällön torjunnan vaikuttavuutta johtaessaan yrityksille lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvien kustannusten nousuun. Ottaen huomioon kyseessä olevien palvelujen luonteen sekä sisämarkkinoiden lisääntyvän pirstoutumisen laittoman verkkosisällön saatavuuden rajoittaminen on haaste, johon ei voida vastata yksinomaan jäsenvaltioiden toimilla.
B. Ratkaisut
Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?
Vaikutustenarvioinnissa arvioitiin perusskenaarion lisäksi kolmea muuta vaihtoehtoa, joiden toimintalogiikat olivat lähellä toisiaan mutta joiden intensiteetti vaihteli sen osalta, minkälainen vaikutus niillä olisi perusoikeuksiin. Vaihtoehdot koostuvat jäljempänä esitetyistä osatekijöistä. Säännökset, joilla yhdenmukaistetaan menettelyjä terroristisen sisällön poistamiseksi tai siihen pääsyn estämiseksi kansallisen viranomaisen antaman poistamismääräyksen perusteella. Näiden menettelyjen yhdenmukaistamisprosessi sisältää terroristisen verkkosisällön yhteisen määritelmän (kullakin kolmesta vaihtoehdosta oli oma määritelmänsä) sekä selkeät oikeudelliset muutoksenhakukeinot, jotka ovat säilytyspalvelun tarjoajien ja sisällöntarjoajien käytettävissä poistamismääräysten tapauksessa (tämä oli yhteistä kaikille vaihtoehdoille). Säännökset, joiden tarkoituksena on varmistaa avoimet prosessit ja raportointi viranomaisille ja komissiolle (ei suuria eroja eri vaihtoehtojen välillä), lisäksiivät vastuuvollisuutta ja luottamusta sisällönvalvontakäytäntöihin ja tukisivat päätöksentekijöitä ja kansallisia viranomaisia terroristisen sisällön torjunnassa. Lisäksi myös käyttäjien ymmärrys säilytyspalvelun tarjoajien sisällönhallintakäytännöistä paransi. Kansallisten viranomaisten ja Europolin välinen yhteistyö (jonkin verran vaihtelua vaihtoehtojen välillä)

parantaisi niiden valmiuksia puuttua yhdessä terroristiseen sisältöön välttämällä päällekkäisyyksiä ja pienentäisi kansallisten viranomaisten kanssa toimimisesta säilytyspalvelun tarjoajille aiheutuvia työtaakkaa ja kustannuksia näiden toiminnan ollessa rajatylittävää.

Lisäksi mainituilla säännöksillä varmistetaan, että yritysten altistuessa terroristiselle sisällölle säilytyspalvelun tarjoajat ottavat käyttöön **asianmukaisia ja oikeasuhteisia ennakoivia toimenpiteitä terroristisen sisällön havaitsemiseksi** (eri vaatimuksia eri vaihtoehdoissa).

Suojatoimet (yhteistä kaikille vaihtoehdoille) ja säännökset, joilla varmistetaan, että terroristisen sisällön havaitsemiseen ja poistamiseen tähtäävät toimenpiteet eivät johda laillisen sisällön erheelliseen poistamiseen, ja joilla turvataan perusoikeuksien noudattaminen.

Säännökset, joilla **varmistetaan, että toimenpiteet ovat toteutettavissa** (yhteistä kaikille vaihtoehdoille), mukaan lukien EU:n ulkopuolisten yritysten laillisen edustuksen perustaminen, yhteyspisteiden perustaminen ja sen varmistaminen, että jäsenvaltioissa sovelletaan johdonmukaisia seuraamuksia.

Raportissa esitetään yhteenveto toimenpiteistä, jotka on arvioitu tehokkaimmiksi keinoiksi terroristisen verkkosisällön torjunnassa. Siinä arvioidaan myös eri osatekijöiden etuja niiden vaikuttavuuden osalta.

Vaikutustenarvioinnissa todettiin, että lisäämällä tietynlaisia toimia politiikan tavoitteet voidaan saavuttaa tehokkaammin. Tällaisia toimia ovat esim. terroristisen sisällön kattavan määritelmän laatiminen, vaatimus poistaa poistamismääräyksissä ilmoitettu sisältö tunnin kuluessa, vaatimus arvioida sekä Europolilta että jäsenvaltioilta saatuja ilmoituksia, terroristiselle sisällölle altistuneita säilytyspalvelun tarjoajia koskeva vaatimus ryhtyä ennakoiviin toimenpiteisiin uuden terroristisen sisällön havaitsemiseksi ja kertaalleen poistetun materiaalin uudelleenlataamisen estämiseksi sekä suojatoimet, joilla estetään laillisen sisällön erheellinen poistaminen, ja avoimuusvelvoitteet.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Säilytyspalvelun tarjoajat tukevat yleisellä tasolla perusskenaariota ja katsovat, että ensin olisi arvioitava muiden kuin sääntelyyn perustuvien toimenpiteiden täysimääräisiä vaikutuksia. Jos oikeudellinen väline hyväksytään, säilytyspalvelun tarjoajat tukevat toimintaa, joka kohdennetaan tiettyihin julkista arvoa tuottaviin kysymyksiin.

Jäsenvaltiot toteavat tarpeen täydentäviin tukitoimiin (eli perusskenaarion kehittämiseen edelleen) ja tukevat terroristiseen sisältöön kohdennettua toimintaa. Jäsenvaltiot korostivat erityisesti tarvetta terroristisen sisällön yhteiselle määritelmälle, vaatimusta ryhtyä toimiin ilmoitusten seurauksena, ennakoivia toimenpiteitä, prosessien avoimuutta sekä toimenpiteitä, joilla varmistetaan poistetun sisällön saatavuus lainvalvontatarkoituksia varten. Eurooppa-neuvosto kehotti komissiota esittämään lainsäädäntöehdotuksen vihaa lietsovan ja terroritekoihin yllyttävän sisällön tunnistamiseksi ja poistamiseksi.

Digitaalisia oikeuksia ja tiedemaailmaa edustava kansalaisyhteiskunta on antanut tukensa perusskenaarion kehittämiseksi. Se on kehottanut varovaisuuteen tiettyjen sääntelyvaihtoehtoihin sisältyvien osatekijöiden, erityisesti ennakoivien toimenpiteiden ja perusoikeuksiin kohdistuvien vaikutusten osalta. Julkiseen kuulemiseen saatujen vastausten perusteella yksityishenkilöillä oli samat huolenaiheet kuin kansalaisyhteiskunnan edustajilla. Edustava otos kansalaisia vastasi kohdennettuun Eurobarometri-tutkimukseen, ja he ilmoittivat kannattavansa EU:n tasolla toteutettavia lisätoimenpiteitä laittoman verkkosisällön torjumiseksi.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset ja hyödyt

Tässä vaikutustenarvioinnissa ilmoitetaan kuhunkin vaihtoehtoon sisältyvien toimenpiteiden kustannukset ja hyödyt. Arvioinnin mukaan vaihtoehto 3 on tehokkain. Se edistäisi merkittävästi politiikan tavoitteiden saavuttamista ja toisi eniten hyötyjä ongelman laajuuteen ja kohdealaan nähden. Odotettujen kustannusten ja ylimääräisen hallinnollisen taakan osalta kolmannen vaihtoehdon taloudellisten vaikutusten odotetaan olevan kaikista suurimmat, ja myös sen hyödyt olisivat suurimmat.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Olisi perustettava yksityiskohtainen ohjelma lainsäädännön tuotosten, tulosten ja vaikutusten seurantaa varten, jotta näitä voidaan hyödyntää lainsäädännön arvioinnissa. Seuranta perustuu pääasiassa tietoihin, joita

jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ovat keränneet tehtäviensä toteuttamisen aikana, ja niitä täydennetään julkisesti saatavilla olevilla avoimuusselostuksilla. Muut, erityisesti ennakoivia toimenpiteitä koskevat tiedot saadaan säilytyspalvelun tarjoajilta raportointivelvoitteiden ansiosta. Tätä seurantaä täydennetään kaikkien vaihtoehtojen osalta tutkimustyöllä, jotta voidaan ymmärtää paremmin laittoman sisällön leviämistä verkossa, sekä huomioimalla teknologinen kehitys laittoman sisällön poistamisessa käytettävien automaattisten välineiden alalla.