FiCom ry | Asko Metsola
10.11.2022

FiComin lausunto verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt FiComilta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. FiCom kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

- Tehtävät soveltuvat esityksessä ehdotetuille viranomaisille, kunhan riittävistä resursseista ja tehtävien vaatimasta asiantuntemuksesta huolehditaan. Erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tekemien poistamismääräysten arviointiin tulee kiinnittää huomiota.
- Kansallisen täytäntöönpanon viivästyminen on estänyt säilytyspalveluntarjoajilta asetuksen velvoitteiden noudattamisen. Viranomaisten yksiköitä ei välttämättä tarvitse yksilöidä lainsäädännössä, mutta ne tulee olla palveluntarjoajien tiedossa ennen kuin lakia aletaan soveltaa.
- Tulevien arviointipyyntöjen määrä on arvioitu liian alhaiseksi.
- On tärkeää, että seuraamusmaksun suuruus perustuu ehdotettavassa laissakin kokonaisarviointiin, ja suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon esimerkiksi säilytyspalvelun tarjoajan luonne ja koko.

Toimivaltaiset viranomaiset

Esityksessä hyödynnetään verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/784 sallimaa liikkumavaraa viranomaisten nimeämisessä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että 12 artiklassa tarkoitetuksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi, joka antaa poistamismääräykset 3 artiklan nojalla, nimetään poliisi. Poliisi nimettäisiin myös 12 artiklan 2 kohdan mukaiseksi yhteyspisteeksi käsittelemään tekemiinsä poistamismääräyksiin liittyvät selvennyspyynnöt ja palautteet. Toimivaltaiseksi viranomaiseksi rajat ylittävissä tilanteissa toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen 4 artiklan nojalla tekemien poistamismääräysten arviointiin ehdotetaan nimettäväksi myös poliisi. Seuraamusten määräämistä varten poliisiin perustettaisiin seuraamuskollegio.

Esityksessä on todettu, että terroristista verkkosisältöä koskevan asetuksen sääntelyssä on tiettyjä yhtäläisyyksiä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 185 §:n tiedon saannin estoa koskevaan määräykseen. SVPL 185 §:n säännöstä on 1.1.2021 voimaan tulleella muutoksella muutettu niin, että määräys voidaan syyttäjän tai tutkinnanjohtajan hakemuksesta kohdistaa myös tietoa välittävään teleyritykseen, jos pykälän 1 momentin mukaista tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajaa ei pystytä tunnistamaan tai jos se on sijoittautunut Suomen lainkäyttövallan ulkopuolelle ja on ilmeistä, että määräyksen kohteena olevan tiedon pitäminen yleisön saatavilla tai sen välittäminen on rikos, josta ankarin säädetty rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. SVPL 185 § osalta toimivaltainen viranomainen on tuomioistuin, joka punnitsee huolellisesti vapaaseen tiedonvälitykseen sekä sananvapauteen vaikuttavien,

syyttäjän tai tutkinnanjohtajan hakemia määräyksiä esimerkiksi perusoikeuksien näkökulmasta. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, poliisi, jota esitetään toimivaltaiseksi viranomaiseksi poistamismääräyksissä, hoitaa enemmän tutkinnallisia tehtäviä. Poistamismääräyksissä kyse on päätösten tekemisestä laittomasta sisällöstä, joka on aiemmin SVPL 185 § kaltaisissa tapauksissa kuulunut tuomioistuimelle. **Vaikka FiCom pitääkin poliisia luontevana valintana toimivaltaiseksi viranomaiseksi sille nyt ehdotettujen tehtävien osalta, tulee erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tekemien poistamismääräysten arviointiin kiinnittää erityshuomiota.** Asetus jättää monin paikoin avoimiksi kysymyksiä, joihin vastaukset on haettava viranomaistulkinnan kautta. Tehtävien vaatimasta asiantuntemuksesta on huolehdittava.

Toimivaltaiseksi viranomaiseksi erityistoimenpiteiden valvontaan ehdotetaan Liikenne ja viestintävirasto Traficomia. Traficom valvoo muun muassa lakia sähköisistä viestintäpalveluista (917/2014) ja Traficomin Kyberturvallisuuskeskus valvoo muun muassa viestintäverkkojen ja palveluiden toimintavarmuutta. FiCom yhtyy esityksen arvioon siitä, että viestintäpalveluiden valvontaan liittyvien muiden tehtäviensä takia Traficomilla on paras asiantuntemus ja valmiudet tehdä säilytyspalveluntarjoajien erityistoimenpiteiden käyttöön ottamista koskevia päätöksiä ja valvoa ilmoitettujen erityistoimenpiteiden riittävyyttä asetuksen 5 artiklan mukaisesti. Myös Traficomin resurssien riittävyydestä on huolehdittava sille tulevien uusien tehtävien hoitamiseksi.

FiCom kannattaa myös sitä, että esityksen mukaan laissa säädettäisiin yleisellä tasolla asetuksen mukaisten tehtävien hoitaminen tiettyjen viranomaisten tehtäväksi, jotta sääntelyä ei tarvitsisi muuttaa aina, kun organisaatioiden nimikkeet muuttuvat**. FiCom kuitenkin muistuttaa, että vaikka esityksessä ei olekaan yksilöity sitä, mikä poliisin tai Traficomin yksikkö vastaisi asetuksessa säädetyistä tehtävistä, tulee niiden olla palveluntarjoajien tiedossa ennen kuin lakia aletaan soveltaa.**

Verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta annettua asetusta on sovellettu kaikilta osiltaan velvoittavana 7.6.2022 lähtien. Asetuksen velvoitteet ovat tiukat. Suomalaiset säilytyspalveluntarjoajat eivät kuitenkaan ole pystyneet täyttämään asetuksen mukaisia velvoitteitaan, koska Suomessa ei ole nimetty kansallisia viranomaisia asetuksen määräaikaan mennessä. Näin ollen säilytyspalveluntarjoajilla ei ole ollut mahdollista saada ohjeistusta toimivaltaisilta viranomaisilta asetuksen velvoitteiden noudattamisesta. Säilytyspalveluntarjoajia ei tule rankaista siitä, että lainsäätäjä ei ole itse ehtinyt säädellä kansallisista toimivaltaisista viranomaisista.

Esityksen vaikutukset

Esityksessä on arvioitu, että niihin jäsenvaltioihin, joihin on sijoittautunut useita tai suuria säilytyspalveluntarjoajia - kuten Saksaan, Alankomaihin, Ranskaan ja Irlantiin - kohdistuisi myös enemmän asetuksen mukaisia tehtäviä. Toisaalta asetuksen vaikutusarvioinnin mukaan pienemmät säilytyspalveluntarjoajat voivat olla haavoittuvampia laittoman sisällön levittämiselle, joten myös se, minkä kokoisia säilytyspalveluntarjoajia on sijoittunut jäsenvaltioon tai asettanut sinne laillisen edustajansa, voi vaikuttaa tulevaan työmäärään. Suomeen on esityksen mukaan sijoittunut arviolta 1 000 säilytyspalveluntarjoajaa. Komission vaikutusarvioinnin perusteella asetuksen mukaiset toimenpiteet koskisivat näistä 1,5–4 prosenttia, eli 15–40 säilytyspalveluntarjoajaa. Vaikka säilytyspalveluntarjoajien

määrä ei ole joihinkin muihin jäsenvaltioihin verrattuna suuri, tuovat asetuksen edellyttävät toimenpiteet kuitenkin merkittäviä lisäkustannuksia ja vaativat lisää henkilöresursseja nykyiseen verrattuna. Vaikka asetuksen mukaisia viranomaistehtäviä ei olisikaan odotettavissa paljon, riittävä asiantuntemus säilytyspalveluntarjoajista ja niiden prosesseista sekä resurssit menettelyihin kohdistuviin tulkinta- ja valvontatehtäviin tulee silti varmistaa.

Esityksessä todetaan, että on luultavaa, että säilytyspalvelun tarjoaja tai sisällöntarjoaja ei tule pyytämään arviointia jokaisesta tehdystä poistomääräyksestä. Arviointipyyntöjä tulee siis oletettavasti olemaan vähemmän kuin poistomääräyksiä. Koska kyseessä on kuitenkin täysin uudenlainen palveluntarjoajiin kohdistuva lainsäädäntö, FiComin arvion mukaan säilytyspalvelun tarjoajat tulevat varmasti varsinkin alkuvaiheessa pyytämään arviointia jokaisesta saamastaan poistomääräyksestä, kunnes ne pystyvät itse arvioimaan saamiensa määräysten kohtuullisuutta. Esityksessä arviointipyyntöjen määrä on arvioitu liian pieneksi.

Asetus ei velvoita toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tiedoksi toimitetun poistamismääräyksen arviointiin oma-aloitteisesti, vaan kyseessä on asetuksen antama mahdollisuus. Varsinkin alkuvaiheessa olisi kuitenkin erittäin toivottavaa, että Suomen kansallinen viranomainen arvioisi Suomeen sijoittautuneille säilytyspalveluntarjoajille toimitetut poistamismääräykset ilman erillistä arviointipyyntöä selvittääkseen, rikkovatko ne asetusta tai perusoikeuskirjassa vahvistettuja perusoikeuksia vakavasti tai ilmeisesti. Suomi on omissa kannoissaan pitänyt perusteltuna, että palveluntarjoajan sijaintimaan viranomaisilla on asiassa rooli silloinkin, kun kyse on suorasta yhteydenpidosta toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen ja palveluntarjoajan välillä.

Seuraamusmaksu asetuksen velvoitteiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä

Uuteen lakiin ehdotetaan säädöksiä seuraamuksista säilytyspalvelun tarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö asetuksen velvoitteita. **On tärkeää, että seuraamusmaksun suuruus perustuu ehdotettavassa laissakin kokonaisarviointiin. Maksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon asetuksen 18 artiklan 2 kohdan mukaisesti kaikki olennaiset olosuhteet, esimerkiksi säilytyspalvelun tarjoajan luonne ja koko - erityisesti se, onko kyseessä mikroyritys, pieni vai keskisuuri yritys.**

Esityksen mukaan oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu olisi vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa, kun taas luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu olisi vähintään 500 euroa ja enintään 10 000 euroa. FiComin mielestä on perusteltua, että oikeushenkilölle ja luonnolliselle henkilölle määrättävät seuraamukset ovat eri suuruiset. On myös tärkeää, että toimivaltainen viranomainen voisi jättää seuraamusmaksun määräämättä, jos: 1) säilytyspalvelun tarjoaja on oma-aloitteisesti ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin velvoitteen laiminlyönnin korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen ja ilmoittanut siitä viivytyksettä toimivaltaiselle viranomaiselle, eikä laiminlyönti ole vakava tai toistuva; 2) velvoitteen rikkomista on pidettävä vähäisenä; tai 3) seuraamusmaksun määräämistä on muutoin pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

Seuraamusmaksuksi asetuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaisten velvoitteiden systemaattisesta ja jatkuvasta noudattamatta jättämisestä ehdotetaan enintään neljää prosenttia säilytyspalvelun tarjoajan edellisen tilikauden kokonaisliikevaihdosta. Ehdotettu vastaa asetuksen 18 artiklan 3 kohdassa säädettyä velvoitetta. On hyvä, että silloin, kun kyse on huomattavista sanktioista, päätös tulee esityksen mukaan tehdä seuraamuskollegiossa yksittäisen virkamiehen sijaan.

Lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian. Asetuksen soveltaminen alkoi 7.6.2022. Lain voimaantulon ajankohta on sinänsä luonteva, mutta FiCom kiinnittää huomiota lain valmistelun aikatauluun. Verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/784 annettiin jo 29.4.2021, ja sisäministeriö asetti vasta 19.11.2021 hankkeen valmistelemaan ehdotusta uudeksi lainsäädännöksi. FiCom oli yhteydessä sisäministeriöön useita kertoja niin asetuksen antamisen jälkeen kuin myös hankkeen tultua lopulta asetetuksi. Tieto ehdotettavista toimivaltaisista viranomaisista ja hallinnollisista seuraamuksista annettiin kuitenkin vasta 11.4.2022 lausuntopyynnön yhteydessä – siis alle kaksi kuukautta ennen kuin asetus tuli voimaan. **Lakiehdotus vaikuttaa ehdotettavien toimivaltaisten viranomaisten lisäksi myös säilytyspalvelun tarjoajiin, mutta yritysten kanssa ei ole käyty lainkaan keskustelua uuden lain vaikutuksista, mikä näkyy esimerkiksi virheellisissä arvioissa arviointipyyntöjen määrästä.**