OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Mira Turpeinen

10.11.2022

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 241/2022 vp)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta ja muutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/784, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2021, verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta (jäljempänä asetus), ja esitys sisältää asetusta täydentävän kansallisen sääntelyn toimivaltaisista viranomaisista, heidän välisistä toimivaltasuhteista ja asetukseen liittyvistä seuraamuksista.

Oikeusministeriö on antanut valmistelun aikana esitysluonnoksesta lausunnon sekä kommentoinut lausuntokierroksen jälkeen eräitä valmistelevan ministeriön muutosehdotuksia. Tässä lausunnossa olevat kommentit koskevat pitkälti jatkovalmistelussa tehtyjä muutoksia. Keskeisimmät kommentit koskevat seuraamusten määräämistä kollegiaalisessa menettelyssä.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Toimivaltaiset viranomaiset

Esityksen 1 §:n 1 momentin mukaan poliisi on toimivaltainen viranomainen asetuksen 3 artiklan mukaisen poistamismääräyksen antamisessa ja 4 artiklassa tarkoitetun rajat ylittävän poistamismääräyksen arvioinnissa.

Esityksen 1 §:n 2 momentin mukaan asetuksen 5 artiklassa tarkoitettuja erityistoimenpiteitä koskevien päätösten tekemisessä toimivaltainen viranomainen on Liikenne- ja viestintävirasto.

Saman pykälän 3 momentin mukaan asetuksen 18 artiklan mukaisen seuraamusmaksun määräisi esityksen 3 §:ssä tarkemmin määritelty seuraamuskollegio.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Poistamismääräykset

Esityksen nykytilan arvioinnissa (jakso 3.5) tuodaan esille kansallisessa laissa olevia säännöksiä, joissa tuomioistuimen määräyksellä puututaan laittomaan sisältöön verkossa (ks. esim. sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 184–185 § ja sananvapauslain (406/2003) 18 §).

Tässä esityksessä poistamismääräyksen antaisi poliisi, mikä osin poikkeaa aikaisemmasta käytännöstä. Kuten esityksessä tuodaan esille, poliisin tehtävät ovat aikaisemmin terrorismintorjunnassa painottuneet tutkinnallisiin tehtäviin, kun poistamismääräyksissä kyse on päätösten tekemisestä laittomasta sisällöstä (s. 26). Koska Suomessa poliisilla on päävastuu terrorismin torjunnasta, poistamismääräyksiä koskevat tehtävät katsotaan esityksen mukaan luontevammin kuuluvan poliisille.

Edellä mainittu muodostaa sinänsä perustellun lähtökohdan sille, että poistamismääräysten antaminen ja arviointi annetaan sille viranomaiselle, jolla on päävastuu ja asiantuntemus terrorismin torjunnasta. Lisäksi on hyvä huomioida, että poistamismääräykset etenkin terrorismiin liittyvissä asioissa edellyttävät usein pikaista toimintaa. Myös asetuksen 4 artiklassa tarkoitetun rajat ylittävän poistamismääräyksen arviointi on rajattu asetuksessa melko tiukkoihin määräaikoihin, joiden sisällä viranomaisen on annettava perusteltu päätös toisen jäsenvaltion antamasta poistamismääräyksestä. Myös tämä asettaa tietyt reunaehdot toimivaltaisen viranomaisen valinnalle.

Oikeusministeriö on kuitenkin kiinnittänyt aikaisemmassa lausunnossaan huomiota siihen, että ehdotetussa sääntelyssä on kyse uusista tehtävistä, etenkin poliisille. Tämä edellyttää toimivaltaisilta viranomaisilta erityisosaamista ja kouluttautumista. Ehdotetussa sääntelyssä on myös kysymys päätösten tekemisestä laittomasta sisällöstä osin tulkinnanvaraisten käsitteiden kautta. Asetuksen eri kohdissa painotetaan, että asetuksen soveltamisessa tulee huomioida sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta, mukaan lukien tiedotusvälineiden vapaus ja moniarvoisuus, koskevat periaatteet. Tältä osin on syytä painottaa koulutuksen tarpeellisuutta, etenkin kun kyse on kokonaan uudenlaisista tehtävistä tietylle viranomaiselle.

Erityistoimenpiteiden valvonta ja poliisin tiedonantovelvollisuus

Erityistoimenpiteiden valvonta on annettu esityksessä Liikenne- ja viestintävirastolle. Esityksen perustelut ovat tältä osin suppeat, mutta Liikenne- ja viestintävirastolla on osin vastaavanlaisia valvontatehtäviä (ks. esim. sähköisistä palveluista annetun lain 226 c §).

Asetuksen 5 artiklan mukaan Liikenne- ja viestintävirasto tekee ensinnäkin päätöksensä asetuksen 5 artiklan 4 kohdan nojalla siitä, että säilytyspalvelun tarjoajan palveluita käytetään terroristisen sisällön levittämiseen. Toiseksi Liikenne- ja viestintävirasto arvioi sitä, täyttävätkö säilytyspalvelun tarjoajan valitsemat erityistoimenpiteet asetuksen 5 artiklan 2 ja 3 kohdassa asetetut vaatimukset. Lopuksi virasto voi tehdä asetuksen 5 artiklan 5 kohdan mukaan päätöksen erityistoimenpiteiden päättymisestä, kun säilytyspalvelujen tarjoajan palveluja ei enää käytetä terroristisen sisällön levittämiseen.

Haastavuutta erityistoimenpiteiden valvonnassa lisää se, että säilytyspalvelun tarjoajalle annetaan asetuksen mukaan valinnanvapaus itse valita, mitä toimenpiteitä se toteuttaa. Lisäksi asetus sisältää melko yleiseksi jääviä käsitteitä. Päätös erityistoimenpiteisiin ryhtymisestä on tehtävä ”objektiivisiin seikkoihin perustuen”. Esimerkkinä näistä objektiivisista seikoista mainitaan suoraan asetuksessa se, että säilytyspalvelun tarjoaja on saanut vähintään kaksi poistamismääräystä 12 edeltävän kuukauden aikana.

Viranomaisen harkinta jää sääntelyssä varsin avoimeksi, mutta tämä johtuu osittain asetuksen yleiseksi jäävistä käsitteistä.

Esityksen 2 §:ään on lisätty säännös poliisin ja Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeudesta. Esityksessä ei vielä kuitenkaan säädetä poliisin velvollisuudesta antaa Liikenne- ja viestintävirastolle tiedot siitä, että palveluntarjoaja on saanut vähintään kaksi poistamismääräystä 12 edeltävän kuukauden aikana. Oikeusministeriö on kiinnittänyt huomiota tähän aikaisemmassa lausunnossaan. Tällainen säännös olisi perustelu, jotta Liikenne- ja viestintävirastolla on tarvittavat tiedot ryhtyä mahdollisiin toimenpiteisiin 5 artiklan mukaisesti.

Seuraamukset ja kansallinen liikkumavara

Esityksen sääntelyratkaisu on muuttunut huomattavasti lausuntokierroksesta seuraamuksia koskevan sääntelyn osalta.

Asetuksen 18 artiklassa säädetään seuraamuksista. Asetuksessa tyhjentävästi säädetään ne artiklat ja kohdat, joista voidaan asetuksen mukaan määrätä seuraamus. Lisäksi asetuksessa säädetään ne kriteerit, jotka rajaavat viranomaisen harkintaa seuraamuksen määräämisessä ja määrittävät seuraamuksen tyyppiä ja tasoa.

Asetuksen 18 artiklassa säädetään vain enimmäismäärästä (4 prosenttia kokonaisliikevaihdosta), kun kyse on 3 artiklan 3 kohdan mukaisten velvoitteiden systemaattisesta ja jatkuvasta noudattamatta jättämisestä. Muuten seuraamusmaksujen määrät ovat jääneet kansalliseen harkintaan ottaen huomioon kuitenkin asetuksesta seuraavat yleiset kriteerit siitä, että seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Esityksen 4 §:n 3 momentin mukaan oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu on vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa. Luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu on vähintään 500 euroa ja enintään 10 000 euroa. Saman pykälän 5 momentissa on suoraan asetuksesta seuraava edellä mainittu enimmäismäärä tietynlaisesta rikkomisesta.

Yksityiskohtana mainittakoon, että esityksen 4 §:n selvyyden kannalta luontevinta olisi, että pykälän 2 momentti seuraamusmaksun kokonaisharkinnasta siirrettäisiin 4 momentiksi, nykyinen suuruutta koskeva 3 momentti 2 momentiksi ja enimmäismäärää (tietty prosenttimäärä) koskeva 5 momentti 3 momentiksi. Seuraamusmaksun suorittaminen valtiolle puolestaan olisi pykälän viimeinen momentti. Tällöin säännös noudattelisi vakiintunutta seuraamusmaksusäännöksen järjestystä.

<u>Kansallinen liikkumavara</u>

Esityksessä on käytetty kansallista liikkumavaraa esityksen 4 §:n 3 momentin mukaisten enimmäismäärien osalta. Kuten esityksessä todetaan, perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota kansallisen liikkumavaran asianmukaiseen selostamiseen (ks. PeVL 44/2022 vp, kappaleet 11-12, PeVL 14/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 31/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Kansallisen liikkumavaran olemassaolo ja käyttäminen on todettu esityksessä, mutta varsin yleisellä tasolla. Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että seuraamusmaksujen määrän osalta on käytetty asetuksen sallimaa liikkumavaraa, mutta ei täsmällisemmin ole avattu, että se koskee tiettyjä euromääriä sääntelyssä tai sitä, miten tämän kansalli-

sen liikkumavaran käyttämisessä on otettu huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti (mm. seuraamusmaksun oikeasuhtaisuus sekä yleis- ja erityisestävyys). Seuraamusmaksun suuruuden asianmukaisuutta on siten esityksen perusteella vaikea arvioida.

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa hieman täsmennetään, miten kansallisessa sääntelyssä ollaan päädytty tiettyihin euromääriin niin luonnolliselle henkilölle kuin oikeushenkilölle. Perusteluissa todetaan myös, että ” Seuraamusmaksun suuruuden määrittämisen tulisi perustua kokonaisarviointiin, jossa on otettava huomioon rikkomuksen tai laiminlyönnin laatu ja laajuus, moitittavuuden aste sekä kestoaika (s. 40).”

Edellä mainittu vaikuttaisi listaavan rajallisemmin niitä kriteereitä, jotka vaikuttavat suuruuden määrän arviointiin. Koska 18 artiklan mukaan jäsenvaltion ”on varmistettava”, että se ottaa mm. seuraamuksen määrän arvioinnissa huomioon artiklassa mainitut kriteerit, soveltuvat kaikki kriteerit suoraan asetuksen nojalla seuraamusmaksun määrän arviointiin myös esityksen 4 §:n 3 momentin mukaisten euromäärien osalta. Mahdolliset epäselvät kirjaukset on syytä poistaa perusteluista tältä osin tai selventää niitä.

Seuraamusmaksut ja kollegiaalinen päätöksenteko

Seuraamusmaksukollegion osalta valiokunnan on syytä kiinnittää huomiota siihen, että seuraamuskollegiota koskevat kysymykset eivät rajoitu vain tähän esitykseen vaan nostavat esiin yleisempiä ja osin vielä avoimia kysymyksiä siitä, milloin seuraamusmaksujen katsotaan olevan huomattavan suuria ja miten päätöksenteko tällaisista seuraamusmaksuista tulisi järjestää. Vastaavat kysymykset ovat olleet esillä kansallisessa valmistelussa sekä tulevat olemaan merkityksellisiä myös muissa, tulevissa EU-oikeuden asetusten kansallisissa täytäntöönpanoissa. Asian arviointia vaikeuttaa erityisesti se, että seuraamusmaksujen ankaruudesta ja niiden määräämisestä kollegiaalisessa menettelyssä ei ole kovin paljon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

<u>Seuraamusmaksujen ankaruus ja seuraamuskollegiolle osoittaminen</u>

Esityksessä seuraamusmaksujen määräämistoimivallan osoittamista seuraamuskollegiolle perustellaan lähinnä seuraamusmaksun suuruudella.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että että seuraamusmaksujen määräämistoimivalta on aiheellista osoittaa kollegiaaliseen päätöksentekoon silloin, kun seuraamusmaksu on suuri ja sanktio siten ankara (PeVL 12/2019 vp, s. 7). Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaan asetuksen eräiden säännösten rikkomisesta voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu, joka on tietty prosenttimäärä kokonaisliikevaihdosta (joko 2 tai 4 prosenttia) tai vaihtoehtoisesti enintään erittäin korkea euromääräinen summa (10 000 000 tai 20 000 000 euroa). Koska tietosuoja-asetuksen seuraamusmaksut ovat määrältään huomattavia, perustuslakivaliokunta piti oikeasuhtaisuuden ja perustuslain 21 §:n oikeusturvan kannalta ongelmallisena, että valvontaviranomainen eli tietosuojavaltuutettu, joka on yksittäinen virkamies, voisi määrätä itsenäisesti erittäin korkean hallinnollisen seuraamusmaksun. Valiokunnan mukaan seuraamusmaksu tuli asettaa monijäseniselle toimielimelle (PeVL 14/2018 vp, s. 17-20). Valiokunnan arvioon vaikutti myös tietosuojavaltuutetun ja tämän toimiston organisatorinen asema (vrt. virastomuoto).

Muussa lainsäädännössä on osoitettu toimivalta määrätä merkittäviä seuraamusmaksuja kollegiaaliseen päätöksentekoon viranomaisessa (Finanssivalvonta) tai tuomioistuimelle (kilpailulainsäädäntö). Esimerkiksi Finanssivalvonnasta annetussa laissa tiettyjen seuraamusmaksujen määrääminen on osoitettu Finanssivalvonnan johtokunnalle. Lausun-

nossa PeVL 12/2019 vp perustuslakivaliokunta totesi, että Finanssivalvonnan johtokunnalle ehdotettu seuraamusmaksujen määräämistoimivalta vastasi valiokunnan aiempaa kantaa (”aiheellista osoittaa kollegiaaliseen päätöksentekoon silloin, kun seuraamusmaksu on suuri ja sanktio siten ankara (PeVL 14/2018 vp, s. 19)”). Esityksessä seuraamusmaksut olivat suuruudeltaan elinkeinonharjoittajien osalta enintään neljä prosenttia edellisvuoden liikevaihdosta ja luonnollisen henkilön osalta neljä prosenttia edellisvuoden verotuloista, kuitenkin enintään 40 000 euroa.

Esityksessä kollegiaalinen päätösteko ehdotetaan ulotettavaksi kaikkiin lain ja asetuksen mukaisiin seuraamusmaksuihin, eikä vain asetuksen 18 artiklasta suoraan seuraavaan enimmäismäärään, joka on enintään 4 prosenttia kokonaisliikevaihdosta. Tämä enimmäismäärä vastaa mm. edellä mainittua tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa mainittua enimmäismäärää ja tällaisissa tapauksissa kyse voi olla perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti erittäin suurista seuraamusmaksuista. Erona tosin tietosuoja-asetukseen on se, että asetuksen 18 mukainen seuraamusmaksu määrätään vasta systemaattisesta ja jatkuvasta noudattamatta jättämisestä ja se on rajattu vain tietyn asetuksen kohdan rikkomiseen.

Sen sijaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa esityksen 4 §:n 3 momentin mukaisten seuraamusmaksujen ankaruus (luonnollinen henkilö 500–10 000 euroa ja oikeushenkilö 1 000–100 000 euroa) ei vaikuttaisi välttämättä edellyttävän näiden määräystoimivallan organisointia kollegiaalisesti, vaikkei suoranaista estettä ratkaisulle ole. Esityksessä lyhyesti perustellaan ratkaisua tarkoituksenmukaisuudella eli sillä, että ”kaikista asetuksen rikkomisesta ja laiminlyönnistä määrättävistä seuraamusmaksuista päättäisi sama toimija, sen sijaan, että seuraamusmaksun määrääjä riippuisi seuraamusmaksun suuruudesta (s. 28)”.

Voidaan katsoa, että perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaisesti nimenomaisesti merkittävät seuraamusmaksut tulisi määrätä kollegiaalisessa päätöksenteossa. Perustuslakivaliokunnan arvioitavana ei ole ollut ehdotetun kaltaista sääntelyä eikä tilannetta, jossa aikaisempaa pienempiä seuraamusmaksuja ehdotettaisiin nimenomaan seuraamusten määräämistä varten perustettavan kollegion päätöksentekoon virastossa.

Todettakoon lisäksi, että tietosuojalakia koskevassa esityksessä oli kysymys valtuutettuviranomaisesta, jolloin asetuksen ja lain nojalla toimivalta seuraamusmaksun määräämiseen olisi kuulunut ainoastaan tietosuojavaltuutetulle eli yksittäiselle virkamiehelle (vrt. virasto). Verratessa ehdotettua sääntelymallia PeVL 14/2018 vp ja PeVL 24/2018 todettuun, on kiinnitettävä huomiota toimijoiden (virasto vs. valtuutettu ja tämän toimisto) eroavaisuuksiin. Tältä osin esityksessä tulee kiinnittää vielä huomiota seuraaviin näkökohtiin.

Seuraamuskollegio

Esityksen 1 §:n 3 momentin asetuksen 18 artiklassa tarkoitettujen seuraamusten määräämisessä toimivaltainen viranomainen on 3 §:ssä säädetty seuraamuskollegio. Lisäksi seuraamuskollegiosta säädetään esityksen 3 §:ssä seuraavasti:

> Poliisihallitus nimeää seuraamuskollegioon jäseneksi kolme edustajaa, joista yksi toimii kollegion puheenjohtajana. Jokaiselle jäsenelle nimetään varajäsen. Seuraamuskollegion jäsen tai varajäsen ei saa olla virassa, jossa hänen tulee antaa asetuksen 3 artiklassa tarkoitettuja poistamismääräyksiä tai arvioida 4 artiklassa tarkoitettuja rajat ylittäviä poistamismääräyksiä. Seuraamuskollegio on päätösvaltainen kolmijäsenisenä.

> Seuraamuskollegion päätös tehdään esittelystä. Päätökseksi tulee se kanta, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan päätökseksi tulee se kanta, joka on lievempi sille, johon seuraamus kohdistuu.
>
> Seuraamuskollegiolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta tehtäviensä hoidon kannalta välttämättömät tiedot.

Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunta on arvioinut seuraamuskollegion perustamista tietosuojalain yhteydessä. Valiokunta ei pitänyt kollegio nimikettä onnistuneena, mutta perustuslaista ei johdu estettä sen käyttämiselle, kunhan seuraamuskollegion yleisistä perusteista säädetään perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan lailla (PeVL 24/2018 vp). Esityksen sääntelymalli on otettu tietosuojalain (1050/2018) 24 §:stä, mutta sääntelyssä ei ole huomioitu, että tietosuojavaltuutettu ja tietosuojavaltuutetun toimisto keskeisellä tavalla poikkeaa sääntelyltään ja organisaatiomuodoltaan poliisista viranomaisena.

Ensinnäkin esityksen 1 §:n 3 kohdassa viitataan seuraamuskollegioon viranomaisena. Seuraamuskollegion asema jää epäselväksi, etenkin kun sääntelyssä ei mainita, onko seuraamuskollegio erillinen vai toimiiko se esim. poliisihallituksen yhteydessä ja kenen alaisuudessa seuraamuskollegio on.

Toiseksi julkisen vallan käyttötehtävän vuoksi seuraamuskollegion yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla. Näihin yleisiin perusteisiin kuuluvat lähinnä toimielimen nimi, toimiala sekä sen pääasialliset tehtävät ja toimivaltuudet (HE 1/1998 vp, s. 174/II, PeVL 12/2004 vp, s. 3/I). Näitä periaatteita tulee perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan noudattaa myös silloin, kun viranomaisen tai valtionhallinnon muun toimielimen sisälle järjestetään olennaisesti uudentyyppisiä, julkista valtaa käyttäviä yksikköjä (PeVL 51/2006 vp, s. 5). Myös lautakuntatyyppisten toimielinten yhteydessä nämä kriteerit on otettava huomioon. Niihin kuuluvat myös säännökset siitä, miten lautakunta asetetaan sekä mikä on sen kokoonpano ja toimikausi (PeVL 15/2011 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot).” (PeVL 24/2018 vp).

Esityksen 3 §:stä ei käy ilmi lain tasolla jäsenten kelpoisuutta koskevat vaatimukset, kollegion toimikausi, eikä se, kuinka poliisihallitus valitsee henkilöt tehtäväänsä. Lakia on välttämätöntä näiltä osin täsmentää, jotta se täyttäisi perustuslain 119 §:n 2 momentin asettamat vaatimukset.

Lisäksi laista tulisi säännösperusteisesti ilmetä perusteluissa todettu seikka, että käsiteltävästä asiasta riippuen esittelijä tulisi joko poliisista tai Liikenne- ja viestintävirastosta sekä täsmentää, milloin esittelijä tulisi Liikenne- ja viestintävirastosta.

Kollegioon nimitettäisiin kolme jäsentä ja se olisi päätösvaltainen kolmijäsenisenä. Seuraamuskollegion käytännön toiminnan kannalta voidaan pitää lisäksi välttämättömänä, että kollegion jäsenillä on varajäsenet. Myös varajäsenten kelpoisuudesta ja nimittämisestä on säädettävä. Pykälästä puuttuu myös puheenjohtajuutta koskeva säännös (vrt. esim. laki Finanssivalvonnasta 9 §).

Säätämisjärjestysperusteluissa on myös käsiteltävä yksityiskohtaisemmin, miten sääntely täyttää perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaiset edellytykset.