

23.5.2022

VN/24391/2021  
VN/24391/2021-OM-17

Sisäministeriölle

## Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi toimivaltaisista terroristisen verkkosisällön leviämisen estämiseen liittyen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan annettavaksi tarvittavat säännökset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/784, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2021, verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta täytäntöönpanemiseksi.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että asetuksessa säädettyjen terroristista verkkosisältöä koskevien poistamismääräysten ja rajat ylittävissä tilanteissa toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tekemien poistamismääräysten arvioinnin osalta toimivaltainen viranomaisena olisi poliisi.

Asetuksessa säädettyjen erityistoimenpiteitä koskevien päätösten osalta toimivaltaiseksi viranomaiseksi esitetään Liikenne- ja viestintävirastoa. Asetuksen mukaisten seuraamusten määräämisen osalta toimivaltaiseksi viranomaiseksi esitetään poliisia.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi myös rikemaksuista ja muutoksenhausta.

### TERRORISMIRIKOKSIA KOSKEVAT TEKSTIOSUUED

Esitysluonnoksen sivulla 4 käsitellään toiseksi alimmassa kokonaisessa kappaleessa asetuksen terrorismirikoksen määritelmää ja terroristisen sisällön määritelmää. Jälkimmäistä kuvataan kohdassa sanamuodoin, jotka eivät vastaa ”terroristisen sisällön” määritelmää asetuksen käännöksessä (EUVL, N:o L 172, 17.5.2021, s. 79–109). Epäselvyyksien välttämiseksi olisi aiheellista käyttää niitä ilmaisuja, joita myös käännöksessä käytetään. Kyseisestä kohdasta saa myös sen vaikutelman, että siinä olisi kattavasti kuvattu terroristisen sisällön määritelmän piiriin kuuluva materiaali, mutta edellä todetun käännökseen liittyvän vastaamattomuuden vuoksi on vaikeata arvioida, onko määritelmän kuvaus tosiaankin kattava vai onko siinä vain terroristisen sisällön esimerkkejä.

Esitysluonnoksen sivuilla 6 ja 7 kerrotaan terrorismirikoksen määritelmään liittyvä terrorismirikosdirektiivin 3 artiklan sisältö. Artiklan 1 kohdan kuvauksessa on virheitä. Kohdan f alakohda puuttuu kokonaan, lisäksi h alakohdassa toistetaan g alakohdan sisältö eikä todeta h alakohdan oikeata sisältöä.

Sivulla 7 olevaa terrorismirikoksia koskevaa kappaletta (toiseksi alin kokonainen kappale) voisi informatiivisuuden vuoksi muokata esimerkiksi seuraavasti, koska muillakin kuin 3 artiklan mukaisilla terrorismirikoksilla on tässä yhteydessä terroristisen sisällön määritelmän kannalta merkitystä:

Terrorismirikosdirektiivissä veloitetaan säätämään rangaistaviksi 3 artiklan mukaisten terrorismirikosten lisäksi lukuisia niiden tekemistä edistäviä rikoksia, joista useat ovat myös terroristisen sisällön määritelmän kannalta merkityksellisiä. Suomessa terrorismirikoksista eli terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksista, terroristisessa tarkoituksessa tehdystä

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
 Oikeusministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 25  
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
 Helsinki

0295 16001  
 +358 295 16001

09 1606 7730  
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi  
 oikeusministerio.fi

radiologista asetta koskevasta rikoksesta ja niiden tekemistä edistävästä rikoksista säädetään rikoslain (39/1889) 34 a luvussa, johon vuonna 2018 tehdyt muutokset huomioon ottaen lainsäädäntö täyttää terrorismirikosdirektiivin asettamat vaatimukset.

Luonnoksen sivun 8 ensimmäisessä kokonaisessa kappaleessa kerrotaan asetuksen mukainen terroristisen sisällön määritelmä. Vaikuttaisi asianmukaiselta lyhyesti luonnehtia määritelmän mukaisen toiminnan rangaistavuutta Suomen rikoslainsäädännön kannalta:

Terroristisen sisällön määritelmän mukaiset teot liittyvät terrorismirikosdirektiivin 3 artiklan mukaisiin terrorismirikoksiin, jotka Suomessa säädetään rangaistaviksi rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä (terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset) ja 1 a §:ssä (terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos). Määritelmän mukaiset teot varsinaisesti koskevat terrorismirikosten tekemistä edistäviä tekoja, jotka Suomessa ovat rangaistavia lähinnä koulutuksen antamisena terrorismirikoksen tekemiseen (rikoslain 34 a luvun 4 a §), värväyksenä terrorismirikoksen tekemiseen (rikoslain 34 a luvun 4 c §), terrorismirikoksiin liittyvänä julkisena kehottamisena (rikoslain 34 a luvun 5 e §) sekä terroristisessa tarkoituksessa tehtynä laittomana uhkauksena tai terroristisessa tarkoituksessa tehtynä perättömänä vaarailmoituksena (rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohta). Joissakin tilanteissa saattaa olla kysymys rikoslain 5 luvun 5 §:n mukaisesta yllytyksestä rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen tekemiseen.

Luonnoksen sivulla 19 alimmassa kokonaisessa kappaleessa käsitellään terrorismirikoksia. Kappaleen kahta viimeistä virkettä olisi syytä täsmentää (jo aikaisemmin mainittua säädöskokoelman numeroa ei tarvitse enää toistaa):

... Rikoslain 34 luvussa säädetään rangaistaviksi terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset ja niiden tekemistä edistävät muut terrorismirikokset. Lukuun terrorismirikosdirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä tehdyt muutokset huomioon ottaen luvun säännöksillä toteutetaan direktiivin mukaiset velvoitteet.

## **TOIMIVALTAISET VIRANOMAISET**

Asetuksen 13 artiklassa säädetään toimivaltaisista viranomaisista. Kyseisen artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden toimivaltaisilla viranomaisilla on tarvittavat valtuudet ja riittävät resurssit tämän asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja tämän asetuksen mukaisten velvoitteidensa täyttämiseksi. Asetuksen 13 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta sisältää vielä erityisen riippumattomuusvaatimuksen. Sen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden toimivaltaiset viranomaiset suorittavat tämän asetuksen mukaiset tehtävänsä objektiivisesti, syrjimättömästi ja perusoikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen. Toimivaltaiset viranomaiset eivät saa pyrkiä saamaan tai ottaa vastaan 12 artiklan 1 kohdan mukaisten tehtäviensä hoitamisesta koskevia ohjeita miltei muulta elimeltä. Edellä mainittu ei kuitenkaan estä kansallisen valtiosääntöoikeuden mukaista valvontaa.

Luonnoksen 1 §:ssä säännellessä asetuksen 13 artiklan kansallisesta täytäntöönpanosta. Pykälän 1 momentin mukaan toimivaltainen viranomainen asetuksen 3 ja 4 artiklan mukaisten poistamismääräysten osalta olisi poliisi. Lisäksi poliisi olisi toimivaltainen viranomainen myös asetuksen 18 artiklan mukaisten seuraamusten määräämisessä. Pykälän 2 momentin mukaan asetuksen 5 artiklan mukaisten erityistoimenpiteitä koskevien päätösten tekemisessä toimivaltainen viranomainen on Liikenne- ja viestintävirasto.

Luonnoksen 1 §:n säännöskohtaiset perustelut ovat lyhyet, ja 1 §:n 1 ja 2 momentin osalta toistetaan lähinnä säädösteksti. Luonnoksen jaksot 4 (Ehdotukset ja niiden vaikutukset) ja 5 (Muut toteuttamisvaihtoehdot) sisältävät hieman enemmän perusteluja. HELO-ohjeissa todetaan EU-taustaisen hallituksen osalta, että asiasisällöltään suppeassa esityksessä säännöskohtaiset perustelut voidaan esittää keskeisiä ehdotuksia koskevassa esityksen jaksossa 4.1. Nyt keskeisimmät perustelut pykälän sääntelylle löytyvät luonnoksen jaksosta 5 ja osin myös jaksosta 4. Yleisesti perustelut ovat suppeat, ja niitä tulee lisätä (ks. tarkemmat kommentit alla). Lisäksi säännöskohtaisista perusteluista voisi ilmetä, mistä tarkemmat perustelut mm. toimivaltaisista viranomaisista ovat löydettävissä.

### Poistamismääräykset

Luonnoksen jaksossa 5 todetaan, että terrorismin torjunnassa Suomessa päävastuu on poliisilla ja siltä osin erityisesti poistamismääräyksiä koskevat tehtävät sopivat poliisille. Tämän tarkempia perusteluja luonnoksessa ei esitetä, vaikka kyseessä vaikuttaisi olevan uudenlainen, merkittävä tehtävä, joka nyt annettaisiin poliisille.

Kuten luonnoksessa tuodaan esille, poliisilla on enemmän ollut tutkinnallisia tehtäviä, mitä ilmentää hyvin myös poliisilain 1 §, jonka mukaan poliisin yleisiin tehtäviin kuuluu *rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen*. Ehdotetussa sääntelyssä on kuitenkin kysymys päätösten tekemisestä laittomasta sisällöstä osin tulkinnanvaraisten käsitteiden kautta. Poistamismääräyksissä veloitetaan säilytyspalvelun tarjoajaa poistamaan tietty terroristinen sisältö tai estämään pääsy terroristiseen sisältöön kaikissa jäsenvaltioissa.

Kansallinen lainsäädäntö sisältää vastaavanlaista sääntelyä, jossa puututaan verkossa olevaan laittomaan sisältöön. Esimerkkinä voidaan mainita sähköisistä palveluista annetun lain (917/2014) 184 ja 185 §, joista jälkimmäisessä säädetään tiedon saannin estoa koskevasta määräyksestä. Toisena esimerkkinä voidaan mainita sananvapauslain (460/2003) 18 § verkkoviestin jakelun keskeyttämismääräyksestä. Molemmissa tapauksissa tuomioistuin antaa määräyksen mm. syyttäjän tai tutkinnanjohtajan hakemuksesta, joka on käsiteltävä kiireellisesti.

Luonnoksessa todetaankin, että toimivaltainen viranomainen olisi voinut olla myös tuomioistuin, mitä olisi osin puoltanut asetuksen 13 artiklan vaatimus kansallisen viranomaisen riippumattomuudesta. Samalla kuitenkin todetaan, että asetuksen johdantokappaleen 35 kohdassa on nimenomaisesti jätetty jäsenvaltioiden harkintaan nimetä toimivaltaisten viranomaisten lukumäärä ja se, ovatko toimivaltaiset viranomaiset hallinto-, lainvalvonta- vai oikeusviranomaisia.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan luonnoksen perusteluista tulisi vielä täsmentää erityisesti sen osalta, miksi poistamismääräyksiä antaminen, ottaen huomioon erityisesti asetuksen sisältö ja siinä olevat menettelyt, katsotaan tarkoituksenmukaiseksi antaa poliisille. Jos kyseessä on kokonaan uusi tehtäväkokonaisuus poliisille, perusteluissa olisi hyvä tehdä selkoa, miltä osin poliisilla on osaamista nyt heille annettavien tehtävien hoitamiseen ja miltä osin uusien tehtävien antaminen mahdollisesti edellyttäisi tämän osaamisen päivittämistä.

Asetuksen useassa kohdassa painotetaan, että asetuksen soveltamisessa tulee huolehtia sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden toteutumisesta. Myös perustuslakivaliokunta on painottanut, että asetuksen sääntely ei valiokunnan mielestä ole sananvapauden kannalta ongelmallista siltä osin kuin sen voidaan katsoa puuttuvan välittömästi ja yksinomaan terroristiseen viestintään internetin säilytyspalveluiden avulla (PeVL 4/2019 vp, s. 2 ja PeVL 43/2018 vp, s. 4).

Poliisi on yllä mainitun mukaisesti suorittanut aikaisemmin tutkinnallisia toimenpiteitä. Nyt ehdotettu sääntely merkitsi sitä, että poliisi tekisi hallintopäätöksiä tietyn sisällön laittomuudesta, millä olisi käytännössä merkittäviä vaikutuksia myös sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden toteutumiseen. Perusteluissa voisi kuvata tarkemmin poliisin nykyisiä tehtäviä ja valmiuksia ottaen huomioon nykyisin rinnastuvat tehtävät kuuluvat kansallisen lainsäädännön mukaan tuomioistuimille asetuksen mukaisten sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta koskevien punnintapäätösten tekemisessä.

Poliisin arvioitavaksi voi lisäksi tulla joko omasta aloitteesta tai säilytyspalvelun tarjoajan tai sisällöntarjoajan pyynnöstä arvioitavaksi se, rikkooko toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen poistamismääräys asetusta tai perusoikeuskirjassa vahvistettuja perusoikeuksia vakavasti ja ilmeisesti. Edellä mainittu voi edellyttää monitahoista oikeudellista arviointia sananvapauden tai muiden perusoikeuksien toteutumisesta mahdollisesti tulkinnallisesti avoimissa kysymyksissä ottaen huomioon myös terrorismin käsitteeseen liittyvä tulkinnanvaraisuus. Luonnoksen vaikutusten arvioinnissa painotetaan, että asetusta ei velvoita aktiivisesti tekemään poistamismääräyksiä vaan vaikutukset riippuvat kunkin jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen aktiivisuudesta, eikä suoraa päivystysvelvollisuutta olisi. Erikseen vielä todetaan, että asetusta ei velvoita toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tiedoksi toimitetun poistamismääräyksen arviointiin oma-aloitteisesti, vaan kyseessä on asetuksen antama mahdollisuus.

Oikeusministeriö ei pidä täysin ongelmattomana sitä, että perusteluissa niin vahvasti painotetaan lähinnä viranomaisen omaan harkintaan perustuvaa aktiivisuutta, vaikka toimenpiteiden taustalla on niin terroristisen sisällön leviämisen estäminen kuin sananvapauden ja tiedonvälityksen sekä muiden perusoikeuksien toteutuminen. Vaikka asetusta ei aseteta aktiivista velvollisuutta oma-aloitteisesti arvioida toisen jäsenvaltion tekemää poistamismääräystä, perustuslain 22 §:stä seuraa velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Jos asetusta jätetään kansallista liikkumavaraa, tämän liikkumavaran käytössä tulee huomioida perus- ja ihmisoikeuksia koskevat vaatimukset. Jos vieraan jäsenvaltion poistamismääräys mahdollisesti rikkoisi perusoikeuksia vahvasti tai ilmeisesti, ei puuttuminen tähän voi olla pelkästään viranomaisen omaan harkintaan kuuluva asia, mikäli asia tulee viranomaisen tietoon, vaikka asetuksen säännös on kirjoitettu viranomaisen oikeudeksi, eikä velvollisuudeksi.

Luonnoksessa todetaan, että esityksessä ei ole tarkemmin yksilöity, mikä poliisin tai Liikenne- ja viestintäviraston yksikkö vastaisi asetuksessa säädetyistä tehtävistä. Perusteeksi todetaan se, että

organisaatiot ja rakenteet voivat muuttua, joten ei ole tarkoituksenmukaista säätää asiasta yleisellä tasolla. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että luonnoksessa ei kuvata ollenkaan sitä prosessia, jossa esimerkiksi poistamismääräys voitaisiin antaa. Avoimeksi jää, voiko määräyksen antaa yksittäinen poliisimies vai vain tietyssä asemassa oleva poliisin organisaatioon kuuluva esimies. Tämä kysymys vain korostuu tässä esityksessä ehdotettujen rikemaksujen osalta, jotka myös tulevat poliisin määrättäväksi. Vaikka sääntelyssä ei tarvitse yksityiskohtaisesti yksilöidä tiettyä yksikköä, esityksestä tulisi vähintään käydä ilmi tarkemmin, mikä on se prosessi, jossa poistamismääräyksiä tai rikemaksuja voidaan määrätä ja kenellä on oikeus antaa poistamismääräys tai rikemaksu, etenkin jos kyse on uusista tehtävistä.

### Erityistoimenpiteiden valvonta

Luonnoksen 1 §:n 2 momentin mukaan asetuksen 5 artiklan mukaisten erityistoimenpiteitä koskevien päätösten tekemisessä toimivaltainen viranomainen on Liikenne- ja viestintävirasto.

Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltaa perustellaan luonnoksen jaksossa 5 siten, että Liikenne- ja viestintävirasto on toimivaltainen valvontaviranomainen myös muun muassa sähköisistä viestintäpalveluista annetussa laissa, minkä johdosta Liikenne- ja viestintävirastolla on paras asiantuntemus ja valmiudet tehdä säilytyspalvelutarjoajien erityistoimenpiteiden käyttöön ottamista koskevia päätöksiä ja valvoa niiden ilmoittamien erityistoimenpiteiden riittävyttä asetuksen 5 artiklan mukaisesti. Samalla todetaan, että Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskus valvoo muun muassa viestintäverkkojen ja palveluiden toimintavarmuutta.

Vaikka edellä mainittua toimivaltuuksien jakoa poistamismääräysten ja erityistoimenpiteitä koskevien päätösten osalta voidaan yleisellä tasolla pitää perusteltuna, perustelut esitysluonnoksessa ovat kuitenkin lyhyet. Esityksessä voitaisiin tuoda kattavammin esille, miltä osin Liikenne- ja viestintävirastolla on vastaavaa osaamista vaativia valvontatehtäviä mm. sähköisistä palveluista annetussa laissa. Esimerkkinä voidaan mainita, että sähköisistä palveluista annetun lain 226 c §:n mukaan videonjakoalustan tarjoajan tulee sisällyttää käyttöehtoihinsa tiettyjä määräyksiä, joilla pyritään estämään tiettyä sisältöä ja joiden toteutumista Liikenne- ja viestintävirasto valvoo (vrt. asetuksen 5 artiklan 1 kohta ensimmäinen alakohta).

Haastavuutta erityistoimenpiteiden valvonnassa lisää se, että säilytyspalvelun tarjoajalle annetaan valinnanvapaus itse valita, mitä toimenpiteitä se toteuttaa. Viranomainen tekee ensinnäkin päätöksensä asetuksen 5 artiklan 4 kohdan siitä, että säilytyspalvelun tarjoajan palveluita käytetään terroristisen sisällön levittämiseen. Toiseksi viranomainen arvioi sitä, täyttävätkö säilytyspalvelun tarjoajan valitsemat erityistoimenpiteet asetuksen 5 artiklan 2 ja 3 kohdan. Lopuksi viranomainen voi tehdä asetuksen 5 artiklan 5 kohdan mukaan päätöksen erityistoimenpiteiden päättymisestä, kun säilytyspalvelujen tarjoajan palveluja ei enää käytetä terroristisen sisällön levittämiseen.

Asetuksen sääntely muodostaa osin vaikeasti hahmotettavan ja avoimeksi jäävän soveltamistilanteen. Jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä asetuksen mahdollistamissa rajoissa selventämään, mitkä ovat ne objektiiviset syyt (muu kuin 2 poistamismääräystä 12 edeltävän kuukauden aikana), joiden perusteella päätös säilytyspalvelun tarjoajan velvollisuudesta erityistoimenpiteisiin tehdään ja missä tilanteissa esimerkinomaisesti voidaan katsoa, että nämä erityistoimenpiteet eivät ole riittäviä eli toisin sanoen eivät noudata asetuksen 5 artiklan 1–3 kohtaa.

### Poliisin ja Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltasuhteet

Luonnoksen mukaan päätöksen poistamismääräyksestä tekee poliisi, mutta päätöksen erityistoimenpiteistä tekee Liikenne- ja viestintävirasto, kun taas päätöksen mahdollisesti hallinnollisesta seuraamusmaksusta tekee poliisi, myös erityistoimenpiteiden osalta. Kansallista täytäntöönpanoa koskevassa luonnoksessa ei kuitenkaan säädetä tarkemmin näiden kahden eri viranomaisen välisistä toimivaltasuhteista tai yhteistyöstä mm. tietojen antamisen osalta.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lähtökohtana on, että erityisesti perusoikeuskyskyntäisen sääntelyn yhteydessä toimivaltaisen viranomaisen tulisi ilmetä laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 11/2016 vp, s. 6, PeVL 49/2014 vp, s. 4, PeVL 32/2012 vp, s. 6, PeVL 2/2012 vp, s. 3 ja PeVL 21/2009 vp, s. 4–5).

Luonnoksen jatkovalmisteluissa tulee selvittää tarkemmin, miten Liikenne- ja viestintävirasto saa tiedon poistamismääräyksistä, jotta virasto voi tehdä mahdollisen päätöksen erityistoimenpiteisiin ryhtymisestä. Tuleeko poliisin antaa poistamismääräykset tiedoksi Liikenne- ja viestintävirastolla, erityisesti jos poistamismääräyksiä on annettu samalla toimijalle 2 edeltävän 12 kuukauden aikana?

Toiseksi jatkovalmistelussa tulee selvittää, miten poliisi puolestaan saa tiedon siitä, että sen tulisi määrätä hallinnollisia seuraamuksia erityistoimenpiteiden laiminlyönnistä tai rikkomisesta, jonka valvonta kuuluu toiselle viranomaiselle. Sanktioiden määrääminen kuuluu yleensä toimintaa valvovalle viranomaiselle.

### Riippumattomuus ja puolueettomuus

Asetuksen 13 artiklan 2 kohdan ensimmäiseen alakohtaan on kirjoitettu erillinen riippumattomuusedellytys, minkä johdosta pykälän luonnoksen 3 momentissa todetaan seuraavasti:

”Edellä mainitut viranomaiset eivät saa 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien osalta pyrkiä saamaan tai ottaa vastaan tehtäviensä hoitamista koskevia ohjeita miltään muulta taholta.”

Säännös on kirjoitettu niin, että poliisi ja Liikenne- ja viestintävirasto eivät voisi saada tai ottaa vastaan ohjeita ”miltään muulta taholta”, mutta epäselväksi jää, onko tätä tulkittava niin, että he voisivat ottaa tai saada ohjeita toisiltansa tehtäviensä hoitamiseksi. Varmaankaan tämä ei liene yleisesti tarkoituksena, vaikka eri viranomaisilla on tarve saada tietoa mahdollisista toisen viranomaisen toiminnasta yllä kuvatulla tavalla (ks. kohta viranomaisten keskinäisistä toimivaltuuksista).

Luonnoksessa on muutamissa kohdin nostettu esiin hallintolain (434/2003) 6 §:n edellytys viranomaisen toiminnan puolueettomuudesta. Lisäksi luonnoksessa todetaan, että kansallisia viranomaisia velvoittavat muut hyvän hallinnon perusteet. Hallintolain 4 §:n 1 momentin mukaan lakia ei sovelleta poliisitutkintaan. Poliisilain (872/2011) 6 luvussa on säännökset poliisitutkinnasta. Jatkovalmistelussa tulisi vielä tarkemmin tehdä selkoa esityksen suhteesta hallintolakiin erityisesti sen osalta, onko esityksessä kyse tehtävistä, joihin sovelletaan hallintolakia.

Säätämisyjärjestysperusteluja laillisuusvalvonnan tulisi vielä selkeyttää tai pohtia oikeastaan niiden tarpeellisuutta. Oikeusministeriölle jää osin epäselväksi, miltä osin luonnos on merkityksellinen laillisuusvalvonnan kannalta, koska selvänä lähtökohtana voidaan pitää sitä, että laillisuusvalvonta koskee myös tämän luonnoksen tai asetuksen mukaan tehtäviä viranomaispäätöksiä.

## **SEURAAMUKSET**

### Toimivalta hallinnolliset seuraamukset

Luonnoksessa toimivalta asetuksen 18 artiklan seuraamusten määräämiselle annettaisiin myös poliisille. Tämän toimivallan antamista poliisille ei tarkemmin perustella, vaikka tässä esityksessä ehdotettujen hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen vaikuttaisi jälleen ainakin laajuudeltaan poikkeavan poliisin aikaisemmin määräämistä sanktioista. Lisäksi poliisi voisi määrätä hallinnolliset sanktiot toisen viranomaisen valvontaan kuuluvista laiminlyönneistä sekä toisen valtion viranomaisen antaman poistamismääräyksen osalta.

Esimerkiksi tieliikennelaisissa (729/2018) poliisilla liikenteenvalvojana on oikeus määrätä lain 6 luvun mukaan liikennevirhemaksu tai ajoneuvo-kohtainen liikennevirhemaksu tietyistä erikseen säännellyistä rikkomuksista. Kyseinen maksu vaihtelee noin 20-100 euron välillä ja sisältää huomattavasti vähemmän harkintaa. Tämän esitysluonnoksen mukaan oikeushenkilölle määrättävä rikemaksu olisi vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa. Luonnolliselle henkilölle määrättävä rikemaksu on vähintään 500 euroa ja enintään 10 000 euroa. Kyse on huomattavasti suuremmista summista, ja rikemaksun määrääminen sisältää paljon harkintaa vähimmäis- ja enimmäismäärän osalta.

Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu poliisin toimivalta määrätä tässä ehdotettuja rikemaksuja jää tarkemmin perustelematta, samalla kun vaikuttaisi siltä, että poliisilla ei ole ollut vastaavanlaista toimivaltaa (erit. huomioiden viranomaisen harkintavallan laajuus rikemaksujen määräämisessä). Esityksen perusteluita tulisi täsmentää tältä osin. Toiseksi tulisi täsmentää esitystä vielä tarkemmin sen osalta, kenellä poliisissa voisi olla toimivalta antaa yllämainittuja rikemaksuja.

## **YKSITYISKOHTAISET KOMMENTIT**

### 2 §. Rikemaksu asetuksen velvoitteiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä

Pykälän 2 momentissa todetaan, että asetuksen 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettulla palveluntarjoajalla on oikeus tulla kuulluksi ennen rikemaksun asettamista. Oikeus tulla kuulluksi perustuu perustuslain 21 §:n 2 momenttiin ja seuraa suoraan hallintolaista ilman erillistä sääntelyä. Kirjaus on tältä osin tarpeeton ja sen voi poistaa, jos tässä ehdotettuja tehtäviä ei pidetä

poliisitutkintana. Kirjaus voi olla osin harhaanjohtava, jos se johtaa vastakkaispäätelmään, että oikeudesta tulla kuulluksi tulisi säätää erikseen.

Mikäli tässä ehdotettuja tehtäviä pidetään poliisitutkintana, joka on rajattu hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle, niin kirjaus on tarpeellinen.

Pykälän 2 momentissa todetaan, että rikemaksun suuruus perustuu kokonaisharkintaan. Lisäksi todetaan, että rikemaksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon asetuksen 18 artiklan 2 kohdassa luetellut olosuhteet. Tämän luonnoksen perusteluissa ja asetuksen 18 artiklan 2 kohdassa on kyse muustakin kuin olosuhteista (mm. aiemmat rikkomiset) eli terminologiaa tulisi täsmentää tältä osin, jotta rikemaksun suuruuden arviointi kattaa kaikki kokonaisharkintaan vaikuttavat seikat.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeushenkilölle määrättävä rikemaksu on vähintään 1000 euroa ja enintään 100 000 euroa. Luonnolliselle henkilölle määrättävä rikemaksu on vähintään 500 euroa ja enintään 10 000 euroa. Näitä vähimmäis- ja enimmäismääriä perustellaan säännöskohtaisissa perusteluissa vain lyhyesti. Perustuslakivaliokunta on vastaavien rikemaksujen osalta edellyttänyt muun muassa sen selventämistä, miltä osin seuraamussääntelyssä on kansallista liikkumavaraa seuraamusten laadun ja esimerkiksi rikemaksun suuruuden osalta sekä pyytänyt mietintövaliokuntaa arvioimaan EU-sääntelyn mahdollistamissa rajoissa seuraamusten laadun ja suuruuden oikeasuhtaisuutta (PeVL 2/2017 vp, s. 5).

Perusteluja tulisi täsmentää etenkin kansallisen liikkumavaran käytön osalta erityisesti sen osalta, miten seuraamuksen suuruuden arvioidaan olevan oikeassa suhteessa teon laatuun tai sen haitallisuuteen nähden. Kuten edellä on todettu, nyt ehdotettu sääntely jättää viranomaisille paljon harkintavaltaa ja tältä osin myös korostuu perusteluiden merkitys viranomaisen harkintavaltaa ohjaavana, etenkin kun kyse on uusista tehtävistä. Viranomaisen harkintavaltaa ohjaa myös hallintolain 6 §, jolla on merkitystä tässä ehdotettujen tehtävien osalta edellyttäen, että hallintolaki soveltuu eli toisin sanoen kyse ei ole poliisitutkinnasta.

Pykälän 4 momentissa todetaan, että rikemaksu voidaan määrätä edellyttäen, ettei asia kokonaisuutena arvioiden anna aiheita ankarampiin toimenpiteisiin. Perusteluissa täsmennetään, että tämä voisi tarkoittaa tilanteita, joissa esimerkiksi epäillään rikosta. Luonnoksessa tulisi vielä tarkemmin selventää, mikä on tämän momentin suhde ja ero luonnoksen 3 §:n 2 momenttiin. Onko tässä tarkoituksena pidättäytyä rikemaksun määräämisestä, jos olisi todennäköistä, että asia on vasta etenemässä esitutkintaan, syyteharkintaan tai tuomioistuimeen mutta ei ole vielä sinne edennyt?

Pykälän 5 momentin mukaan poiketen siitä, mitä 2 momentissa säädetään, rikemaksu asetuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaisten velvoitteiden systemaattisesta ja jatkuvasta noudattamatta jättämisestä rikemaksun on enintään 4 prosenttia säilytyspalvelun tarjoajan edellisen tilikauden kokonaisliikevaihdosta. Korkeampi rikemaksu velvoitteiden systemaattisesta ja jatkuvasta noudattamatta jättämisestä seuraa suoraan asetuksesta.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomattavan korkeiden seuraamusmaksujen osalta huomiota oikeusturvaan koskeviin näkökohtiin. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan perusteella on mahdollista määrätä hallinnollisia seuraamuksia, jotka voivat olla neljä prosenttia yrityksen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta. Perustuslaki piti tuolloin ongelmallisena sitä, että yksittäinen virkamies voisi määrätä itsenäisesti erittäin korkean hallinnollisen seuraamusmaksun. Vertailun vuoksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että esimerkiksi kilpailulain mukaisesta hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättää riippumaton tuomioistuin, markkinaoikeus, mikä itsessään sisältää olennaisesti hallinnollista menettelyä vahvemmat menettelylliset oikeusturvatakeet (PeVL 14/2018 vp, s. 18). Perustuslakivaliokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen mahdollistamat hyvin suuret hallinnolliset seuraamusmaksut eivät rinnastu viranomaisten nykyisin määräämiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan ja ennen muuta asianmukaisen menettelyn takeiden ja niiden tarkoituksena voidaan katsoa olevan tällaisessa tilanteessa erityisen korostuneita (PeVL 14/2018 vp, s. 19).

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti huomattavan suurien hallinnollisten seuraamusmaksujen päättäminen tulisi perustuslain 21 §:ään lukeutuvista oikeusturvaväyistä säätää monijäsenisen toimielimen tehtäväksi (PeVL 14/2018 vp, s. 19). Valiokunta toisti näkemyksensä EU:n tekoälyä koskevan asetusehdotuksen osalta ja painotti aikaisemman käytännön mukaisesti, että sääntelyn erityispiirteiden vuoksi oli tarkoin selvitettävä, millaisia muita oikeusturva parantavia menettelyyn liittyviä muutoksia hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättävän monijäsenisen elimen perustaminen sääntelyyn edellyttää (PeVL 37/2021 vp, kappale 38, ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 18 ja PeVL 24/2018 vp).

Pykälän 5 momentissa todetaan lopuksi, että päätös (5 momentissa mainituista hallinnollisista seuraamusmaksuista) tulee tehdä monijäsenisessä toimielimessä. Tätä monijäsenistä toimielintä ja sen päätöksentekoprosessia ei kuitenkaan täsmennetä ollenkaan luonnoksessa. Laissa tulisi tarkemmin säätää, kenelle kuuluu toimivalta päättää pykälän 5 momentin mukaisista seuraamuksista sekä kuvata tarkemmin tätä prosessia, koska muuten ei voida arvioida oikeusturvan toteutumista perustuslakivaliokunnan edellä kuvatun käytännön mukaisesti. Esimerkiksi finanssivalvonnasta annetun lain mukaan finanssivalvonnan johtokunta määrää esimerkiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa säädetyt hallinnolliset seuraamukset (ks. lain finanssivalvonnasta 2 luvun 10 §:n 1 momentin 5 kohta). Lisäksi mikäli kyseessä olisi uusi toimielin, niin tietosuojalain (1050/2018) 24 §:ssä on itse säännöstekstissä kuvattu tarkemmin sitä prosessia, jonka mukaan seuraamuskollegio tekee päätöksensä.

### 3 §. Rikemaksun määräämättä jättäminen

Luonnoksen 3 §:n 1 momentissa todetaan, että poliisi voi jättää rikemaksu määräämättä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt, että viranomaisen harkinnan sanktion määräämättä jättämisestä tulee tällöin olla sidottua harkintaa siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä (ks. esim. PeVL 49/2017 vp, s. 5-6 ja PeVL 39/2017 vp, s. 4). Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen tulee säätää sidotuksi oikeusharkinnaksi (kuten esim. "Rikemaksu jätetään määräämättä").

Lisäksi tulisi täydentää perusteluja pykälän 1 momentissa täsmennettyjen edellytysten osalta. Esimerkinomaisesti tulisi täsmentää perusteluissa, milloin veloitteen rikkomista tai laiminlyöntiä on pidettävä vähäisenä tai rikemaksun määräämistä on muutoin pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

### 5 §. Rikemaksun täytäntöönpano ja palauttaminen

Ehdotetun lain 5 §:ssä säädetään pykälän otsikon mukaan rikemaksun täytäntöönpanosta ja palauttamisesta. Oikeusministeriö toteaa, ettei pykälässä kuitenkaan ole säännöksiä maksun palauttamisesta eikä asiasta ole myöskään tarpeen säätää. Otsikkoa tulisi tältä osin korjata. Koska täytäntöönpanossa noudatetaan sakon täytäntöönpanosta annettua lakia (672/2002), pykälässä ei ole tarpeen säätää siitä, että Oikeusrekisterikeskus huolehtii täytäntöönpanosta. Oikeusrekisterikeskuksen velvollisuuksista säädetään kattavasti sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa. Lisäksi ehdotetun 6 §:n virke rikemaksun täytäntöönpanon vanhentumisesta tulisi siirtää lain 5 §:ään. Vastaavan sisältöiset säännökset on esimerkiksi jalkineiden ja tekstiilituotteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun lain (265/2022) 15 §:ssä.

Koska rikemaksun täytäntöönpanossa on tarkoitus soveltaa sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, tämä uusi rikemaksu tulisi mainita myös kyseisen lain 1 §:n 2 momentissa vastaavalla tavalla kuin edellä mainittu jalkineiden ja tekstiilituotteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun lain seuraamusmaksukin. Esitykseen tulisi siten lisätä mainittu muutos sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin.

### 6 §. Muutoksenhaku

Luonnoksen 6 §:ssä on viittaus kumottuun hallintolainkäyttölakiin (586/1996). Oikea viittaus on lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019). Luonnoksen muutoksenhaku koskee vain rikemaksua, eikä ollenkaan luonnoksen 1 §:n mukaan tehtäviä hallintopäätöksiä (poliisin tekemät poistamismääräykset, Liikenne- ja viestintäviraston erityistoimenpiteitä koskevat päätökset sekä myös viranomaisen päätökset koskien toisen jäsenvaltion viranomaisten antamia poistamismääräyksiä). Asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa säädetään säilytyspalvelun tarjoajan tehokkaista oikeussuojakeinoista, joihin kuuluu oikeus riitauttaa myös muut kuin vain seuraamusmaksuja koskevat päätökset. Vastaava vaatimus seuraa myös suoraan perustuslain 21 §:stä. Muutoksenhakua koskevaa pykälää on muutettava siten, että siihen sisältää myös muut asetuksen mukaan tehtävät viranomaispäätökset. Tällöin luonnoksen 6 §:ssä voitaisiin vain todeta seuraavasti:

"Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019)."

Lopuksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota muutoksenhakua koskeviin säätämisyjärjestysperusteluihin. Muutoksenhaku linkittyy ensisijaisesti perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Perusteluissa on jälleen viittaus jo kumottuun hallintolainkäyttölakiin. Lisäksi perustelut antavat osin harhaanjohtajan ja epäjohdonmukaisen kuvan muutoksenhaun merkityksestä. Perusteluja tulee korjata ja johdonmukaistaa, jotta niistä käy ilmi nimenomaan oikeusturvaan liittyvät näkökohdat.

## MUUT HUOMIOT

### Oikeusrekisterikeskus

Ehdotetussa laissa ehdotetaan säädettäväksi uudesta hallinnollisesta seuraamusmaksusta: rikemaksu asetuksen veloitteiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä.

Ehdotetun rikemaksun täytäntöönpanosta huolehtisi Oikeusrekisterikeskus. Esityksessä ei kuitenkaan ole lainkaan arvioitu rikemaksujen vuosittaista määrää. Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuu kustannuksia rikemaksun täytäntöönpanosta. Kustannusten suuruus riippuu olennaisesti vuosittain määrättävien maksujen määrästä. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi siten arvioida Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuvat kustannukset ja huolehtia siitä, että Oikeusrekisterikeskus saa riittävän rahoituksen budjetti- ja kehysvalmistelussa.

### Uhkasakko

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että luonnoksessa ei ehdoteta uhkasakkoa tehostamaan antamaansa kieltoa, veloitetta tai vaatimusta. Uhkasakon tarvetta voisi arvioida esityksessä.

### Sisällöntarjoajalle annettavat tiedot

Asetuksen 11 artiklan 2 kohdan mukaan säilytyspalvelun tarjoajan on sisällöntarjoajan pyynnöstä joko annettava tälle tiedot poistamisen tai pääsyn estämisen syistä ja tämän oikeudesta riitauttaa poistamismääräys tai toimitettava tälle poistamismääräyksen jäljennös.

Asetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaan sisällöntarjoajilla, joiden sisältö on poistettu tai siihen pääsy on estetty poistamismääräyksen seurauksena, on oltava oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin. Kyseiseen oikeuteen on kuuluttava oikeus riitauttaa 3 artiklan 1 kohdan nojalla annettu poistamismääräys poistamismääräyksen antaneen toimivaltaisen viranomaisen jäsenvaltion tuomioistuimissa ja oikeus riitauttaa 4 artiklan 4 kohdan nojalla annettu päätös päätöksen tehneen toimivaltaisen viranomaisen jäsenvaltion tuomioistuimissa.

Viranomainen ei anna poistamismääräystä tiedoksi sisällöntarjoajalle, vaan viranomaisen päätöksen tiedoksiannon ja valitusosoituksen osoittaminen tapahtuu asetuksen mukaan toisen yksityisen eli säilytyspalvelun tarjoajan toimesta. Lisäksi tiedoksianto ja valitusosoitus annetaan vain, jos sisällöntarjoaja sitä pyytää.

Sisällöntarjoajalle annettavia tietoja koskeva sääntely seuraa suoraan asetuksesta, ja kyse on kansallista oikeusjärjestystä suoraan velvoittavasta EU-sääntelystä. Oikeusministeriö korostaa kuitenkin, että kansallisessa lainsäädännössä viranomaisen päätöksen tiedoksianto sekä valitusosoituksen antaminen ovat hallintolain mukaisia viranomaistehtäviä.

## SÄÄDÖSTEKNISIÄ HUOMIOITA

Oikeusministeriö huomauttaa, että ehdotetun lain nimike (laki toimivaltaisista viranomaisista terroristisen verkkosisällön leviämisen estämiseen liittyen) ei parhaimmalla mahdollisella tavalla kuvaa lain sisältöä, joka pitkälti koostuu ehdotettua rikemaksua koskevasta sääntelystä.

Oikeusministeriö kiinnittää valmistelevalle ministeriön huomiota oikeaan viittaamiseen EU-säädösten osalta (ks. EU-säädöksiin viittaamisesta tarkemmin Lainkirjoittajan opas, jakso 19.2.2). Kappaleen alusta on syytä käydä selkeästi ilmi, minkä x artiklan x kohtaan on tarkoitus viitata. Lisäksi numeron tulee edeltää ”artikla” ja ”kohta” sanoja, eikä tulla niiden jälkeen (ei ”artiklan 3 kohdan 6 mukaan”).

Toiseksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota HELO-ohjeisiin (EU-taustainen hallituksen esitys, luku V). EU-taustaisen hallituksen esityksen 2 jaksossa esitetään EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö. Jaksossa esitetään tavoitteet ja keskeinen sisältö tarvittaessa asiaryhmittäin ja sisältöä kuvaavin väliotsikoin siltä osin, kun on tarkoituksenmukaista esityksessä ehdotettavan sääntelyn kannalta. Erityisesti on kerrottava, jättääkö EU-säädös kansallista liikkumavaraa täytäntöönpanossa.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen 2 jakso edellyttää vielä selkeyttämistä. Jakson selkeyttä voisi edistää nyt ehdotetun sääntelyn osalta tarkoituksenmukaisten asiaryhmien erottaminen esimerkiksi väliotsikkojen avulla. Nyt jaksossa vain luetellaan asetuksen artiklojen sisältöä ilman varsinaista systematisointia.

Lisäksi HELO-ohjeiden mukaisesti jo 2 jaksosta tulisi ilmetä kansallinen liikkumavara. Jos EU-säädös jättää liikkumavaraa, liikkumavaran ala on kuvattava säännökohtaisesti ja erityistä



huomiota kiinnitettävä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkitykselliseen sääntelyyn. (Ks. esimerkiksi PeVL 1/ 2018 vp, s. 3, PeVL 2/2018 vp, s. 4–5, PeVL 29/2018 vp, s. 3 ja PeVL 48/2018 vp, s. 6–7.). Oikeusministeriö painottaa, että esitysluonnoksessa tulee selkeästi ilmetä asetuksen jättämä liikkumavara kansalliselle sääntelylle samoin kuin erityisesti se, miten kansallisen liikkumavaran osalta on huomioitu perus- ja ihmisoikeuksia koskevat vaatimukset.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Liitteet -

Jakelu SM Sisäministeriö  
SM PO Poliisiosasto

Tiedoksi

**VN/24391/2021-OM-17**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: