

FiComin lausunto toimivaltaisista viranomaisista terroristisen verkkosisällön leviämisen estämisessä

Sisäministeriö on pyytänyt FiComilta lausuntoa luonnoksesta laiksi toimivaltaisista viranomaisista terroristisen verkkosisällön leviämisen estämiseen liittyen. FiCom kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

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

Toimivaltaiset viranomaiset

Esitysluonnoksessa hyödynnetään verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/784 sallimaa liikkumavaraa viranomaisten nimeämisessä. Luonnoksessa ehdotetaan, että 12 artiklassa tarkoitetuksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi, joka antaa poistamismääräykset 3 artiklan nojalla, nimetään poliisi. Poliisista nimettäisiin myös 12 artiklan 2 kohdan mukainen yhteyspiste käsittelemään sen tekemiin poistamismääräyksiin liittyvät selvennyspyynnöt ja palautteet. Toimivaltaiseksi viranomaiseksi rajat ylittävissä tilanteissa toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tekemien poistamismääräysten arviointiin 4 artiklan nojalla ehdotetaan nimettäväksi myös poliisi, samoin kuin toimivaltaiseksi viranomaiseksi seuraamusten määräämiseen.

Esitysluonnoksessa on todettu terroristista verkkosisältöä koskevan asetuksen sääntelyssä olevan 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 tuomioistuimien, jotka suorittaa suoraan vapaaseen tiedonvälitykseen sekä sananvapauteen vaikuttavien, syyttäjän tai tutkinnanjohtajan hakemien määräysten osalta huolellista perusoikeuspunnintaa. Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, toimivaltaiseksi viranomaiseksi poistamismääräysten osalta esitettävällä poliisilla on ollut enemmän tutkinnallisia tehtäviä, kun taas poistamismääräysten osalta 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 ylittävässä tilanteissa toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tekemien poistamismääräysten arviointiin kiinnittää erityishuomiota.** Asetus jättää monin paikoin tulkintakysymyksiä avoimiksi, joten 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 esitysluonnoksen arvioon siitä, että viestintäpalveluiden valvontaan liittyvien muiden tehtäviensä johdosta Traficomilla on paras asiantuntemus ja valmiudet tehdä säilytyspalveluntarjoajien erityistoimenpiteiden käyttöön ottamista koskevia päätöksiä ja valvoa ilmoitettujen erityistoimenpiteiden riittävyttä asetuksen 5 artiklan mukaisesti. Myös Traficomien resurssien riittävydestä on huolehdittava sille tulevien uusien tehtävien hoitamiseksi.

FiCom kannattaa myös sitä, että esitysluonnoksen 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 Traficomien yksikkö vastaisi asetuksessa säädetyistä tehtävistä, tulee niiden olla palveluntarjoajien tiedossa ennen kuin asetusta ja lakia aletaan soveltaa.**

Esityksen vaikutukset

Esitysluonnoksessa 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 levittämiseksi, joten myös sillä, minkä kokoisia säilytyspalveluntarjoajia on sijoittunut jäsenvaltioon tai asettanut sinne laillisen edustajansa, voi vaikuttaa tulevaan työmäärään. Suomeen on esitysluonnoksen mukaan sijoittunut arviolta 1 000 säilytyspalveluntarjoajaa, jolloin komission vaikutusarvioinnin perusteella asetuksen mukaiset toimenpiteet koskisivat näistä 1,5 – 4 %:a, 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, riittävät resurssit ja asiantuntemus säilytyspalveluntarjoajiin ja niiden prosesseihin sekä menettelyihin kohdistuviin tulkinta- ja valvontatehtäviin tulee silti varmistaa.

Esitysluonnoksessa todetaan, että on luultavaa, että säilytyspalvelun tarjoaja tai sisällöntarjoaja ei tule pyytämään arviointia jokaisesta tehdystä poistomääräyksestä, eli arviointipyynnöjä tulee olemaan oletettavasti vähemmän kuin poistomääräyksiä. Koska kyseessä on kuitenkin täysin uudenlainen palveluntarjoajiin kohdistuva lainsäädäntö, FiComin arvion mukaan säilytyspalvelun tarjoajat tulevat varsinkin alkuvaiheessa varmasti pyytämään arviointia jokaisesta saamastaan poistomääräyksestä, kunnes

pystyvät itse arvioimaan saamiensa määräysten kohtuullisuutta. Esitysluonnoksessa 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 suorassakin yhteydenpidossa toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen ja palveluntarjoajan välillä, myös palveluntarjoajan sijaintimaan viranomaisilla on asiassa rooli.

Rikemaksu asetuksen velvoitteiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä

Uuteen lakiin ehdotetaan säädöksiä seuraamuksista säilytyspalvelun tarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö asetuksen velvoitteita. **On tärkeää, että rikemaksun suuruus perustuu ehdotettavassa laissakin kokonaisarviointiin, ja 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.**

Esitysluonnoksen mukaan oikeushenkilölle määrättävä rikemaksu olisi vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa, kun taas luonnolliselle henkilölle määrättävä rikemaksu 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 rikemaksun määräämättä, jos: 1) säilytyspalvelun tarjoaja on oma-aloitteisesti ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin veloitteen laiminlyönnin korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen ja ilmoittanut siitä viivytyksettä toimivaltaiselle viranomaiselle, eikä laiminlyönti ole vakava tai toistuva; 2) veloitteen rikkomista on pidettävä vähäisenä; tai 3) rikemaksun määräämistä on muutoin pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

Rikemaksuksi 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 veloitetta ja on hyvä, että silloin, kun kyse on huomattavista sanktioista, päätös tulee esitysluonnoksen mukaan tehdä toimivaltaisen viranomaisen monijäsenisessä toimielimessä yksittäisen virkamiehen sijaan.

Lain ehdotetaan tulevan voimaan 7.6.2022, jolloin asetusta on alettava soveltaa. 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, mutta tieto ehdotettavista toimivaltaisista viranomaisista ja hallinnollisista seuraamuksista annettiin vasta 11.4.2022 lausuntopyynnön

yhteydessä – siis alle kaksi kuukautta ennen kuin lain ehdotetaan tulevan 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.**