

Olli Mäenpää
21.11.2022

Hallintovaliokunnalle

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

Toimivaltasäätely

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on säätää lailla seikoista, joista jäsenvaltion on verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta annetun asetuksen (EU) 2021/784 mukaan säädettävä. Tällaisia seikkoja ovat toimivaltaitten viranomaisten ja seuraamusten määrittely. Esityksessä tehdään riittävästi selkoa kansallisesta liikkumavarasta näiltä osin. Asetus on muuten välittömästi sovellettavaa oikeutta jäsenvaltioissa.

Asetuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on nimettävä siinä määritellyt toimivaltaiset viranomaiset. Lakiehdotuksen mukaan toimivaltainen viranomainen antamaan asetuksen 3(1) ja 4(1) artiklan mukainen poistamismääräys olisi lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan poliisi. Tätä voidaan pitää perusteltuna ratkaisuna myös esityksen perusteluissa esitetyt näkökohdat huomioon ottaen. Samoin voidaan arvioida 1 §:n 2 momentin sisältämää ehdotusta, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla olisi toimivalta päättää 5 artiklan mukaisista erityistoimenpiteistä. Näiden viranomaisten sisällöllinen toimivalta määräytyy asetuksen mukaan.

Jäsenvaltion on myös nimettävä viranomainen, jonka toimivaltaan kuuluu seuraamusten määrääminen asetuksen 18 artiklan nojalla. Toimivalta niiden määräämiseen kuuluisi lakiehdotuksen mukaan kolmijäseniselle seuraamuskollegiolle. Seuraamuskollegio olisi valtionhallinnon toimielin, jonka yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla, jos sen tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 174, PeVL 5/2008 vp, s. 2). Seuraamuskollegion tehtäviin kuuluisi merkittävää julkisen vallan käyttöä, ja ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslain 119 §:n 2 momentin asettamat perusvaatimukset.

Seuraamuskollegion hallinnollinen asema jää kuitenkin epäselväksi sitä koskevan sääntelyn puuttuessa. Koska kysymys on uudenlaisesta toimielimestä, jolla on toimivalta päättää rangaistusseuraamuksien määräämisestä, sen asema tulisi määri-

tellä selkeästi laissa. Perustelujen mukaan kollegio sijoittuisi Poliisihallitukseen, joten laissa olisi aiheellista säätää ainakin, että seuraamuskollegio toimii Poliisihallituksessa tai Poliisihallituksen yhteydessä. Laissa säädettäisiin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla siitä, että päätöksenteko seuraamuskollegiossa perustuu esittelyyn.

Seuraamuskollegion kokoonpano on lakiehdotuksessa määritelty varsin epämääräisesti. Poliisihallitus nimeäisi lakiehdotuksen 3 §:n mukaan seuraamuskollegioon jäseneksi kolme edustajaa. Säännöksestä ei käy ilmi, miten nimeäminen tapahtuisi ja mitä kollegion jäsenet edustaisivat. Perustelujen mukaan kysymys olisi poliisin edustajista, joiden tulisi olla asetukseen ja sen sisältöön hyvin perehtyneitä, kokeneita virkamiehiä (s. 39). Koska kysymys on merkittävän julkisen vallan käytöstä, kollegion jäsenten tulee olla virkasuhteisia, minkä tulisi käydä säädännäisesti ilmi laista. Tämä turvaisi myös virkamieslain virkamiestä koskevien säännösten soveltamisen ja vahvistaisi jäsenten riippumatonta asemaa.

Samoin jäsenten kelpoisuutta koskevat perusvaatimukset tulisi säätää laissa erikseen. Hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määräämisestä päättävässä toimielimessä olisi taattava säädännäisesti myös riittävä oikeudellinen asiantuntemus. Koska seuraamuskollegion tehtävänä on rankaisuvallan käyttäminen, laista tulisi myös käydä ilmi, jos se on tarkoituksena, että sen jäseneksi voidaan nimittää poliisihallinnon virkamies, joka täyttää laissa säädetyt kelpoisuusvaatimukset. On lisäksi selvää, että jäsen ei voi rankaisuvaltaa käyttäessään edustaa mitään tahoa, vaan hänen tulee tehdä päätöksensä riippumattomasti, joten viittaus edustajaan olisi muotoiltava selvemmin. Jäsenten toimikausi, joka perustelujen mukaan olisi viisi vuotta, tulisi niin ikään määritellä laissa.

Lakiehdotuksen 2 §:ssä säädettäisiin Poliisin ja Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeudesta. Niillä olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tehtäviensä toteuttamiseksi välttämättömät tiedot. Ehdotettu tiedonsaantioikeuden sääntely muodostuu poikkeuksellisen laajaksi ja samalla ongelmallisen avoimeksi, koska tiedonsaantioikeus näyttäisi kohdistuvan rajoituksetta sekä julkisiin että yksityisiin toimijoihin ja niiden varsin erilaisiin salaisuuksiin. Perusteluissa esitetyt viittaukset perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön eivät koske näin laajaa tiedonsaantioikeutta, vaan perustuslakivaliokunta on viitatuissa lausunnoissaan arvioinut ensisijaisesti viranomaisen oikeutta saada tietoja toiselta viranomaiselta salassapitosäännösten estämättä. Sääntelyä olisi paikallaan täsmentää esimerkiksi perusteluissa esitetyt tiedonsaannin kohteet huomioon ottaen siten, että se kohdistuisi esimerkiksi vain muihin viranomaisiin ja säilytyspalvelun tarjoajiin. Sen sijaan 3 §:n 3 momentissa ehdotettua seuraamuskollegion laajaa tiedonsaantioikeutta voidaan pitää perusteltuna ja välttämättömänä, koska se käyttää rankaisuvaltaa.

Jäsenvaltioiden on asetuksen 13 artiklan 2 kohdan mukaan 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 hoitamista koskevia ohjeita miltään muulta elimeltä. Lakiehdotuksen 1 §:n 4 momentissa ehdotetaan tältä osin erikseen säädettäväksi, että viranomaiset eivät saa 1—3 momentissa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan pyrkiä saamaan tai ottaa vastaan ohjeita miltään muulta taholta. Tämä viranomaisten ja virkamiesten riippumatonta asemaa edellyttävä hallinto-oikeuden perusteisiin kuuluva vaatimus sisältyy jo hallintolain 6 §:ssä säädettyyn puolueettomuusperiaatteeseen ja se kuuluu myös virkamiesoikeudellisiin vaatimuksiin. Koska asetuksen välittömästi sovellettavaa säännöstä ei tulisi toistaa kansallisessa lainsäädännössä ja asetuksen 13 artiklan 2 kohdan toistaminen vain osittain lakitekstissä voisi välittää vajavaisen informaation vaatimuksen sisällöstä tältä osin, lakiehdotuksen 1 §:n 4 momentin säännös olisi perusteltua poistaa. Sen sijaan seuraamuskollegion riippumattoman päätöksenteon turvaamiseksi olisi perusteltua lisätä lakiin säännös, jonka mukaan poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:n 4 momenttia ei sovelleta sen toimintaan, mikäli seuraamuskollegio sijoitetaan Poliisihallitukseen.

Seuraamusmaksut

Seuraamusmaksuja koskeva sääntely lakiehdotuksessa perustuu asetuksen 18 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä säilytyspalvelun tarjoajien tämän asetuksen säännösten rikkomisiin sovellettavista seuraamuksista, joiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Lakiehdotuksen mukaan, hallinnolliseen seuraamusmaksuun perustuvaa seuraamussääntelyä voidaan pitää asetuksen velvoitteiden mukaisena kansallinen liikkumavara huomioon ottaen. Seuraamusmaksu on luonteeltaan hallinnollinen rangaistusseuraamus, jota Suomen oikeudessa käytetään vakiintuneesti seuraamussääntelyn osana. Niiden katsotaan soveltuvan etenkin tilanteisiin, joissa on kyse yksinkertaisesti toteennäytettävistä alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista.

Lakiehdotuksen 4 §:ssä säädetään seuraamusmaksuista. Seuraamuskollegio voi lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan asettaa seuraamusmaksun tarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö säännöksessä yksilöityjä asetuksen velvoitteita. Seuraamusmaksun perusteita voidaan pitää riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määriteltynä. Koska vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaan hallinnollinen rangaistusseuraamus määrätään sen kohteelle, lakiehdotuksen 4 §:ssä olisi kuitenkin aiheellista korvata seuraamusmaksun asettaminen sen määräämisellä. Jälkimmäistä termiä käytetään myös lakiehdotuksen 5 §:ssä.

Seuraamusmaksun suuruus perustuisi 4 §:n 2 momentin mukaan kokonaisarviointiin. Seuraamusmaksun suuruutta arvioitaessa huomioon otettavat seikat määräytyisivät asetuksen 18 artiklan 2 kohdan mukaan. Tämä merkitsee, että seuraamusmaksun määrää arvioitaessa olisi otettava huomioon muun muassa rikkomisen luonne, vakavuus ja kesto, se, oliko rikkominen tahallista tai tuottamuksellista sekä aiemmat rikkomiset. Näiden seikkojen huomioon ottamisen voidaan katsoa turvaavan seuraamusmaksun määräämisen asianmukaisuuden ja oikeasuhtaisuuden.

Tältä kannalta ovat relevantteja myös lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa määritellyt perusteet seuraamusmaksun määräämättä jättämiselle. Seuraamusmaksun määrä määräytyisi 4 §:n 3 momentin mukaisesti. Maksun suuruutta ei voida pitää kohtuuttomana.

Seuraamusmaksun määrääminen on hallintoasian käsittelyä, joten seuraamuskollegion on noudatettava päätösvaltaa käyttäessään hallintolain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita. Ne edellyttävät oikeasuhtaisuuden lisäksi tasapuolisuutta ja puolueettomuutta sekä lain tarkoituksen ja oikeutettujen odotusten huomioon ottamista. Hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen ohjaa osaltaan harkintavallan käyttämistä ja estää sen väärinkäytön.

Seuraamusmaksu määrättäisiin hallintolain mukaisessa menettelyssä, joka perustuu viranomaiselle ensisijaisesti kuuluvaan vastuuseen esittää riittävä selvitys päätettävän seuraamuksen perusteista. Tätä voidaan pitää asianmukaisena myös hallinnollisten rangaistuseuraamusten määräämisessä yleensä sovellettavan syyttömyysolettaman kannalta.

Seuraamusmaksun määrää koskevan sääntelyn mukaan oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu olisi 1.000-100.000 euroa ja luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu 500-10.000 euro. Seuraamusmaksujen määrää koskevassa sääntelyssä on otettu huomioon suhteellisuusperiaatteen vaatimukset.

Ehdotettu hallinnollisia rangaistuseuraamuksia koskeva sääntely on merkityksellistä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määritellyn kaksoisrangaistavuuden kiellon (ne bis in idem -kielto) kannalta. Kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevat rajoitukset käyvät asianmukaisesti ilmi lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentista.