

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Mira Turpeinen

Lausunto
7.4.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä U 2/2021 vp eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (digipalvelusäädös)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta asetuksesta.

Asetusehdotuksen lähtökohdat

Komission digitaalisia palveluja koskevan säädösehdoituksen tavoitteena on edistää digitaalisten sisämarkkinoiden toimintaa ja erityisesti ns. välittäjäpalveluiden tarjontaa. Samalla todetaan, että tavoitteena on laatia yleiset säännöt turvalliselle, ennakoitavalle ja luotettavalle verkkoympäristölle, jossa myös suojellaan käyttäjien EU:n perusoikeuskirjan sisältämiä perusoikeuksia tehokkaasti. Komission ehdottamaa digipalvelusäännöstä on tarkasteltu yhdessä toisen asetusehdotuksen kanssa koskien toimivia ja oikeudenmukaisia markkinoita digitaalisella (KOM(2020)842 lopullinen). Viimeksi mainitun asetusehdotuksen tavoitteena on puuttua kielteisiin seurauksiin, joita aiheutuu sisämarkkinoiden ”portinvartijoina” toimivien verkkoalustojen käyttäytymisestä markkinoilla ja siitä on laadittu erillinen valtioneuvoston U-kirjelmä. Yhdessä nämä asetusehdotukset muodostavat laajan, osin kokonaan uudenlaisen ja myös valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta merkittävän sääntelykokonaisuuden, jossa säädettäisiin laaja-alaisesti verkossa välitettävään sisältöön liittyvistä velvollisuuksista sekä eri tavoin verkkoalustojen velvollisuuksista ja asemasta.

Oikeusministeriö on tarkastellut asetusehdotusta erityisesti sananvapauden, yhdenvertaisuuden, oikeusvarmuuden, oikeusturvan sekä julkisen hallintotehtävän siirtämisen näkökulmasta. Esitys sisältää muidenkin perusoikeuksien osalta merkityksellisiä kysymyksiä. Ottaen huomioon tiukat aikaraamit laajan asetusehdotuksen kommentoinnille sekä ehdotukseen liittyvät monitorit ja teoreettisesti haastavat, osin vielä avoimet valtiosääntöoikeudelliset kysymykset, niin tässä lausunnossa, samoin kuin U-kirjelmässä, keskitytään yleisempään tarkasteluun keskeisem-

**Postiosoite
Postadress**

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

**Käyntiosoite
Besöksadress**

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

**Puhelin
Telefon**

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

**Faksi
Fax**

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

**S-posti, internet
E-post, internet**

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

mistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että asetusehdotukseen sisältyy lukuisia kysymyksiä, jotka edellyttäisivät vielä tarkempaa selvittämistä niiden mahdollisista vaikutuksista.

Yleisiä valtiosääntöoikeudellisia huomioita yhdenvertaisuudesta ja sananvapaudesta

Ehdotuksen soveltamisalaan kuuluisi laaja joukko ehdotuksessa määriteltyjä verkossa tarjottavia erilaisia välittäjäpalveluja ja siinä harmonisoitaisiin erilaisia välittäjäpalvelujen tarjoajia koskevat vastuuvapaussäännökset käyttäjien palveluihin tallentamista ja palveluissa välitetyistä laittomista sisällöistä. Lisäksi ehdotetussa asetuksessa säädettäisiin erilaisia palveluntarjoajia koskevista huolellisuusvelvollisuuksista verkossa tarjottujen palvelujen turvallisuuden ja avoimuuden lisäämiseksi.

Digipalvelusäädöksen taustalla on sinänsä hyväksyttävä tavoite ehkäistä verkossa välitettävää laittontaa sisältöä sekä lisätä esimerkiksi avoimuutta eri toimijoiden ja toimenpiteiden osalta. Kuitenkin huomiota tulee kiinnittää sääntelyssä erityisesti yhdenvertaisuuden ja sananvapauden toteutumiseen ja niihin kohdistuviin suoriin sekä mahdollisesti epäsuoriin lieveilmiöihin.

Yhdenvertaisuus

Osaltaan ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa edistävän yhdenvertaisuutta poistamalla verkosta tiettyihin ryhmiin kohdistuvaa sellaista laittontaa sisältöä, joka voidaan pitää esimerkiksi kehottamisena syrjintään. Toisaalta ehdotuksessa on myös huomioitava, että ilmoituksen perusteella tehtävien sisältöjen poistaminen, erityisesti sen poistaminen automaattisesti algoritmien avulla, tai palvelun estäminen, ei itsessään saa muodostua syrjiväksi. Tämän osalta voidaan kuitenkin mainita, että esimerkiksi 13, 23 ja 24 artiklat velvoittaisivat verkkoalustoja avoimuuteen käyttämiensä manuaalisten ja automaattisten sisällön moderointijärjestelmien sekä sisällön suosittelujärjestelmien osalta. Myös ehdotuksen 26 (1) artiklan b) kohdan mukaan suurten verkkoalustojen tulee suorittaa riskianalyysi niiden palvelujen systeemisistä riskeistä, jotka voisivat aiheuttaa negatiivisia vaikutuksia perusoikeuksien, mukaan lukien syrjintäkiellon, osalta. Lisäksi asetusehdotus sisältää tarkemmat säännökset valitusmenettelystä tehtävien päätösten osalta.

Sananvapaus

Ehdotettuun sääntelyyn liittyy sananvapauden osalta erinäisiä kysymyksiä, joita tulisi arvioida. Asetusehdotuksen voidaan katsoa olevan osaltaan linjassa sananvapauden toteutumisen kanssa siten, että sen tavoitteena on poistaa sellaista laittontaa sisältöä, jolla voidaan pyrkiä ehkäisemään muiden alttiutta käyttää omaa sananvapauttaan. Samalla on kuitenkin huolehdyttävä, että asetusehdotus ei tosiasiallisesti muodosta ns. chilling effect -vaikutusta sananvapauden toteutumiselle sekä myös huomioida sananvapauteen kuuluva oikeus myös vastaanottaa informaatiota.

Merkitystä tässä on erityisesti sillä, että asetusehdotus ei yleisesti velvoita palveluntarjoajia poistamaan laittontaa sisältöä verkosta, eikä ehdotuksessa edellytetä palveluntarjoajilta ennakollista palveluun ladattavan sisällön tarkistamista tai ennakoivaa automaattista suodatusmenetelmän käyttöä, vaan palveluntarjoaja estäisi pääsyn laittomaksi katsomaansa sisältöön sen jälkeen, kun se on ladattu palveluun. Ehdotuksen mukaan palveluntarjoajalla olisi velvollisuus käsitellä sille tehtyjä ilmoituksia laittomasta sisällöstä, joita ilmoittaja haluaa poistettavan palvelusta. Mikäli

palveluntarjoaja ei poista sisältöä ilmoituksen saatuaan, niin sille voi tulla seuraamuksia, jos palveluntarjoaja menettää oikeutensa vedota 5 artiklan vastuuvapaussäännöksiin.

Ilmoituksen perusteella tehtäviä päätöksiä koskevasta menettelystä ja perusteluvelvollisuudesta säädettäisiin nyt tarkemmin lain tasolla.

U-kirjelmässä on todettu, että ehdotetut säännökset parantaisivat nykyistä tilannetta palvelujen käyttäjien ja sananvapauden kannalta, koska asetusehdotuksessa nyt tarkemmin säädettäisiin, miten palveluntarjoajien tulee mahdollistaa ilmoitukset laittomasta sisällöstä (art. 14) ja miten palveluntarjoajien on kerrottava käyttäjille ilmoitusten perusteella tai automaattisen sisällön moderoinnin perusteella poistetusta sisällöstä (art. 15) sekä verkkoalustojen velvollisuudesta mahdollistaa vastailmoitukset ja mahdollisuudesta tuomioistuimen ulkopuolisiin sovittelunettelyihin (art. 17 ja 18). Tämän lisäksi ehdotuksessa on erinäisiä avoimuutta parantavia säännöksiä, joita voidaan pitää parannuksena nykyiseen käytäntöön, jossa verkkoalustojen toimintaa ei ole pidetty läpinäkyvänä tai sitä ei ole tarkemmin säännelty.

Sananvapauden osalta oikeusministeriö on kiinnittänyt kuitenkin erityisesti huomiota seuraaviin asioihin. Ensinnäkin sananvapauden kuin myös muiden valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien osalta on merkityksellistä ja osin myös ongelmallista se, että käsite ”laiton sisältö” jää tarkemmin määrittelemättä. Ehdotuksen 2 artiklan mukaan ’laiton sisältö’ tarkoittaa ”*mitä tahansa tietoa, joka sellaisenaan tai viittaamalla johonkin toimintaan, mukaan lukien tuotteiden myynti tai palvelujen tarjoaminen, ei ole unionin tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaista, riippumatta kyseisen lainsäädännön täsmällisestä kohteesta tai luonteesta.*”

Kuten U-kirjelmässä todetaan, on tärkeää, että asetuksen nojalla puuttuminen sananvapauteen rajoittuu vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi. Edellä mainittu laaja käsite laittomasta sisällöstä vaikuttaa sen arviointiin, kuinka laajoja velvoitteita voidaan asetuksen soveltamisalaan kuuluville eri kokoisille palveluntarjoajille asettaa sääntelyn puitteissa. Tältä osin asiaa tulee arvioida myös palveluntarjoajan oikeuksien kannalta, kuinka laajaa osaamista ja tietoa esimerkiksi eri lainsäädännön sisällöstä näiltä voidaan edellyttää ja mitä oikeudellisia seuraamuksia voi aiheutua erityisesti tulkinallisesti epäselvissä tilanteissa. Tällä on merkitystä erityisesti käyttäjien sananvapauden kuin myös erikokoisten toimijoiden elinkeinovapauden osalta.

Perustuslakivaliokunta korosti sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden merkitystä terroristisen sisällön poistamista koskevassa lausunnossaan, mikä koski erityisesti asetuksen soveltamisalan kannalta olennaista terroristisen verkkosisällön määritelmää ja säilytyspalvelun tarjoajan käsitettä. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota tarpeeseen varmistaa, ettei sääntely mahdollista puuttumista sananvapauteen tavalla, joka erkaantuu terrorismirikosten torjunnasta (PeVL 43/2018 vp, s. 4).

Kuten edellä on todettu, niin asetusehdotus ei suoranaisesti velvoita palveluntarjoajaa poistamaan laitonta sisältöä. Poistamalla laittoman sisällön palveluntarjoaja kuitenkin säilyttää asetuksen mukaisen vastuuvapauden laittomasta sisällöstä. Yksityisille toimijoille mahdollisesti asetuksen nojalla määrittävien tai muutoin aiheutuvien seuraamusten osalta tulee huomioida niille ehdotettujen velvollisuuksien laajuus ja haastavuus sekä se, että ehdotettu sääntely ei johda siihen, että toimijat poistavat sisältöä varmuuden vuoksi, millä olisi mahdollisesti negatiivinen vaikutus sananvapauden toteutumiselle. Oikeusministeriö onkin kiinnittänyt huomiota valmistelun aikana myös asetusehdotuksen eri artiklojen tosiasiallisiin vaikutuksiin, jotka saattavat ehkäistä sananvapauden käyttöalaa enemmän, kuin on tarkoitettu. Toisaalta sisällön poistoa koskeva päätös ei

ehdotuksen valossa olisi lopullinen, vaan esimerkiksi verkkoalustan päätöksestä on oltava mahdollisuus pyytää oikaisua verkkoalustalta (art. 15).

Vaikka asetusehdotus asettaa yksityisille palveluntarjoajille velvollisuuksia reagoida laittomasta sisällöstä tehtäviin ilmoituksiin, niin sääntelyssä ei varsinaisesti olisi välttämättä kysymys siitä, että kyseisille toimijoille olisi osoitettu perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla julkisia hallintotehtäviä. Tietyltä osin voidaan katsoa sääntelyssä olevan kyse palvelun tarjoajalle toiminnan harjoittamiseksi lainsäädännöllä asetettavista ehdoista. Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa ja palveluntarjoajille asetettavien velvoitteiden laajuuden osalta merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voi kuitenkin olla sillä, että asetusehdotuksen käsite 'laiton sisältö' on laaja. Palveluntarjoajille ei kuitenkaan anneta lopullista päätösvaltaa tulkita sitä, milloin sisältö on lain vastaista, mutta kyse on uudenlaisesta ja laajasta verkossa välitettyjä sisältöjä koskevasta lainsäädännöstä, minkä osalta voi nousta myös kysymys siitä, että miltä osin laittoman sisällön ja sen kautta eri perusoikeuksien noudattamisen tietynlainen käytännön valvonta osittain siirtyy yksityisille palveluntarjoajille.

Yksittäiset huomiot

Toimenpidepyyntö toiselta jäsenvaltiolta (8 ja 9 artiklat)

Ehdotettujen säännösten mukaan viranomainen voisi olla yhteydessä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneeseen palveluntarjoajaan. Ehdotuksen mukaan palveluntarjoaja on velvollinen reagoimaan toisen jäsenvaltion tuomioistuimelta tai viranomaiselta saapuvaan määräykseen puuttua tiettyyn laittomaan sisältöön (tai palveluun) palvelussaan tai määräykseen luovuttaa tietoja palvelunsa vastaanottajista. Artiklat eivät sisällä suoraan velvollisuutta poistaa sisältöä tai luovuttaa tietoa vaan artiklojen mukaan velvollisuus käsittää velvollisuuden ilmoittaa toisen jäsenvaltion viranomaiselle, mihin määräys on johtanut, sekä täsmennettävä toteutetut toimet ja niiden toteuttamisajankohta. Ehdotuksen 8 ja 9 artikloihin on valmistelun aikana kiinnitetty paljon huomiota ja oikeusministeriö on katsonut artiklojen olevan ongelmallisia tai vähintäänkin vaikutuksiltaan epäselviä monelta osin.

Tulkinnallista epäselvyyttä aiheuttaa jonkinlainen epäsuhta 8 ja 9 artiklojen sisällön ja niitä koskevien asetuksen resitaalien välillä. Esimerkiksi asetuksen resitaalin 29. kohdassa todetaan, että "[k]unkin jäsenvaltion oikeusjärjestelmästä ja kyseessä olevasta oikeudenalasta riippuen kansalliset oikeus- tai hallintoviranomaiset *voivat määrätä* välityspalvelujen tarjoajat toimimaan tiettyjä laittomia sisältöjä vastaan tai toimittamaan tiettyjä tietoja", vaikka 8 ja 9 artiklassa selkeästi ei säädetä velvollisuudesta poistaa sisältöä tai antaa tietoja vaan velvollisuudesta 'reagoida' pyyntöön artikloissa tarkemmin mainituilla tavoilla.

Epäselvää on myös, että mikä olisi tämän toimenpidepyynnön kohteena olevan sisällön poistamisen alueellinen soveltamisala ja minkä maan lainsäädännön nojalla palveluntarjoajan tulisi asiaa arvioida. Lähtökohtaisesti toisella jäsenvaltiolla ei ole toimivaltaa toisen jäsenvaltion alueella, eikä tässä asetusehdotuksessa sellaista toimivaltaa ehdoteta perustettavaksi. Niinpä kysymykseksi jää, mikä alueellinen soveltamisala toimenpidepyynnön kohteella voi olla ja minkä maan lainsäädännön mukaan sisällön laittomuutta on arvioitava.

Komissio on selvittänyt esityksen työryhmäkäsittelyn aikana, että 8 artiklan taustalla on ajatus, että yhteismarkkinoilla digitaalisten palvelujen osalta jäsenvaltioilla tulee olla oikeus suojella

oman valtionsa kansalaisia sisällöltä, joka sen alueella on määritelty laittomaksi. Komission mukaan tämän vuoksi 8 artiklan 2 kohdassa säädettäisiin, että kansallisen viranomaisen määräyksen alueellinen soveltamisala ei saa ylittää sitä, mikä on ehdottaman välttämättömän määräyksen tavoitteen saavuttamiseksi ottaen huomioon sovellettavat unionin ja kansallisen oikeuden säännöt, mukaan lukien perusoikeuskirja, ja tarvittaessa kansainvälisen oikeuden yleiset periaatteet.

Jos edellä mainittua tulkitaan siten, että määräys poistaa laitonta sisältöä voisi kohdistua esimerkiksi vain määräyksen antaneen viranomaisen valtion alueeseen, voisi tämä muodostua mahdollisesti varsin ongelmalliseksi niin sananvapauden kuin internetin toimintaperiaatteiden osalta, puhumattakaan sen teknisestä toteuttamisesta. Oikeusministeriö pitää keskeisenä sitä, että ehdotetun 8 artiklan osalta kiinnitetään huomiota siihen, että sen soveltaminen ei johda edes de facto sellaisiin alueellisiin sananvapauden rajoituksiin, mitä olisi mielletävä minkäänlaisiksi tietyn valtion toimesta tapahtuvaksi sensuuriksi alueellaan.

Vastaava huomio koskee myös ehdotettua 9 artiklaa. Kyseisen artiklan osalta on todettava, että ehdotettua 9 artiklaa, samoin kuin 8 artiklaa, ei voida rinnastaa ns. E-evidence -asetusehdotuksen todisteiden luovuttamista koskeviin säännöksiin. E-evidence -asetuksessa säädettäisiin siitä, miten ja millä edellytyksillä jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen voi suoraan velvoittaa Euroopan unionin alueella palveluita tarjoavan palveluntarjoajan toimittamaan tai säilyttämään tietyn palveluntarjoajan hallussa olevan sähköisessä muodossa olevan tiedon käytettäväksi todistusaineistona käynnissä olevassa rikosoikeudellisessa menettelyssä. Ehdotetussa 8 ja 9 artiklassa ei säädettäisi tämän tapaisesta velvollisuudesta, eikä kyseiset artiklat olisi vastaavalla tavalla varsinaisesti ongelmallisia perustuslain 124 §:n osalta. Tulisi kuitenkin myös arvioida, minäkalaisia tosiasiallisia vaikutuksia toisen jäsenvaltion toimenpidepyynnöllä voi olla yksityisen palveluntarjoajan toimintaan, koska on varmaankin ajateltavissa, että yksityinen toimija ei kovin helposti sivuuta viranomaiselta tulevaa pyyntöä.

Yleisesti ottaen ongelmana 8 ja 9 artiklojen osalta on se, että niiden vaikutukset, niin tarkoitetut kuin tosiasialliset vaikutukset, sananvapauteen jäävät monelta osin epäselväksi nyt ehdotettavassa sääntelyssä. Tältä osin on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että miltä osin kyseiset artiklat ainakin nykyisessä muodossaan on yhteensovitettavissa Suomen oikeusjärjestelmän kanssa, mukaan lukien erityisesti sananvapauden toteutuminen, sekä yleisemminkin siihen, miltä osin sääntely mahdollisesti haastaa tiedon yleisen saatavuuden tai internetin toiminnan, jos edellä mainitut alueelliset rajoitukset sallittaisiin ottaen huomioon erityisesti asetusehdotukseen sisältyvän 'laittoman sisällön' käsitteen laajuuden.

Luotettavat ilmoittajat (19 artikla)

Ehdotuksen 19 artiklan mukaan jäsenvaltio voisi hakemuksesta nimetä luotettuja ilmoittajia (Trusted flaggers), joiden ilmoituksia laittomasta sisällöstä verkkoalustojen tulisi priorisoida ja käsitellä viivytyksettä. Artiklassa asetetaan myös erinäisiä vaatimuksia koskien näiden ilmoittajien osaamista, itsenäisyyttä, luonnetta tai toimintatapaa. Näiden toimijoiden roolia tulisi arvioida, samoin kuin sitä, onko heille siirrettäviä tehtäviä mahdollisesti arvioitava perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on painottanut terroristisen sisällön poistamista koskevassa lausunnossaan, että perustuslain 124 §:n ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen vuoksi oli tärkeää selkeyttää eri toimijoiden asemaa ja tehtäviä (PeVL 43/2018 vp, s. 5).

Palveluiden väliaikainen käyttökielto (20 artikla)

Ehdotuksen 20 artiklan mukaan verkkoalustoilla (jos se ei ole mikro- tai pieni yritys) olisi velvollisuus kieltää palveluidensa käyttö silloin, kun käyttäjä toistuvasti tuottaa palveluun selvästi laiton sisältöä tai kun käyttäjä toistuvasti antaa selvästi perusteettomia ilmoituksia muiden käyttäjien palveluun lataamasta laittomasta sisällöstä. Sääntelyssä on tavoitteena kieltää palveluiden väärinkäyttö selvästi laittomaan tarkoitukseen, mutta ongelmana osin on, että 'selvästi laiton' käsitettä ei ole tarkemmin määritelty. Käsitettä "selvästi laittomasta" sisällöstä täsmennetään lähinnä asetuksen resitaalin 47. kohdassa todeten, että sisältö on selvästi laiton, jos se on ilmeistä maallikolle ilman varsinaista aineellisoikeudellista tietämystä, että sisältö on laiton.

Sananvapauden kannalta on merkitystä, että palvelun estoa koskevassa päätöksessä otetaan huomioon seuraavia, suhteellisuusvaatimukseen vaikuttavia seikkoja. Ensinnäkin päätös palvelun estosta voidaan tehdä vasta toistuvasta ja selvästä rikkomuksesta. Lisäksi päätös on määräaikainen ja sitä edeltää varoitus eli palveluun pyritään lähtökohtaisesti puuttua lievemmin keinoin. Säännöksessä ei ole kuitenkaan asetettu mitään enimmäisaikaa tai muita ehtoja määräajan pituudelle, vaan se jää kokonaan verkkoalustan itsensä päätettäväksi. Huomioiden nyt ehdotettavan toimenpiteen painavuus säännöksen jatkovalmistelussa on tarpeen kiinnittää huomiota sääntelyn täsmällisyyteen.

Vakavia rikoksia koskevista epäilyistä ilmoittaminen (21 artikla)

Ehdotuksen 21 artiklan 1 kohdan mukaan jos verkkoalustan tietoon tulee tietoja, jotka antavat aiheutta epäillä, että on tehty, on meneillään tai todennäköisesti tulleen tekemään vakava rikos, johon liittyy uhka ihmisten hengelle tai turvallisuudelle, sen on viipymättä ilmoitettava epäilyksistään kyseisen jäsenvaltion tai kyseisten jäsenvaltioiden lainvalvonta- tai oikeusviranomaisille ja toimitettava näille kaikki saatavilla olevat asiaankuuluvat tiedot.

Ehdotuksen 21 mukainen vakavien rikosten ilmoittamisvelvollisuus ei koskisi pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Liikenne- ja viestintävaliokunta on asetusehdotusta koskevassa lausunnossaan katsonut, että velvoitetta ilmoittaa vakavista henkeen ja terveyteen kohdistuvista rikoksista ei voida rajata vain suurten yritysten velvollisuudeksi. Valiokunnan mukaan tältä osin hallinnollista taakkaa ei voida pitää kohtuuttoman suurena ja että velvollisuuden pitää koskea kaikkia digipalvelujen tuottajia (LiVL 4/2021 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti erityisesti huomiota terroristisen sisällön poistamisen osalta siihen, että siinä oli todella tiukka aikaraja, minkä sisällä sisältö tuli poistaa ja erityisesti tämä saattoi sellaisenaan muodostua kohtuuttomaksi taakaksi pienimmille toimijoille (PeVL 43/2018 vp, s. 4). Tässä asetusehdotuksessa ei vastaavaa tiukkaa aikarajaa aseteta. Vaikka ei lähtökohtaisesti välttämättä olisi ongelmallista vaatia vakavan rikoksen ilmoittamista myös pienemmiltä toimijoilta, niin perustuslakivaliokunnan lausuntoa mukaillen oikeasuhtaisuuden ja sananvapauden toteuttamisen osalta tulisi kuitenkin huolehtia siitä, että menettely tai sääntely ei johda virheellisesti laajaan tietojen poistamiseen tai siihen, ettei vaatimuksen saajalla ole asianmukaisia edellytyksiä arvioida vaatimuksen perusteita ja tarkkaa sisältöä (PeVL 43/2018 vp, s. 4). Tältä osin huomioni kiinnittyi seuraaviin seikkoihin.

Käsite "vakava rikos, johon liittyy uhka ihmisten hengelle tai turvallisuudelle" jää osin määrittelemättä sekä varsin avoimeksi asetusehdotuksessa. Osin rinnasteisena asiana voidaan mainita, että Suomen rikoslain 15 luvun 10 §:n nojalla luonnollisella henkilöllä on velvollisuus ilmoittaa *valmisteilla olevasta* törkeästä rikoksesta, mutta kyseisessä pykälässä soveltamisalaan kuuluvat

rikokset on erikseen lueteltu, eivätkä ne koske jo tehtyjä rikoksia. Jos ”vakavan rikoksen” käsite jää varsin avoimeksi, niin pienten toimijoiden osalta voi herätä kysymys, että minkälaista osaa-mista tai tosiasiallisia edellytyksiä heillä on arvioida, mitkä kaikki asiat kuuluvat säännöksen so-veltamisalan piiriin.

Toiseksi ehdotetusta sääntelystä ei myös selkeästi käy ilmi, että mitä seuraamuksia 21 artiklan mukaisen velvollisuuden ilmoittamatta jättämisestä seuraa. Mahdolliset oikeusseuraamukset tu-lisi selkeästi ilmetä sääntelystä ja tällä on vaikutusta myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioin-tiin erikokoisten toimijoiden osalta. Yleisesti on kuitenkin todettava, että asetuksessa ehdotetta-vaa ilmoitusvelvollisuutta ei voida rinnastaa edellä mainittuun rikoslain säännökseen, eikä siitä voi johtua muita rikosoikeudellisia seuraamuksia, joiden rangaistavuudesta ei ole perustuslain mukaan säädetty kansallisessa laissa.

Yleisesti on kuitenkin todettava, että asetuksessa ehdotettavaa ilmoitusvelvollisuutta ei voida rinnastaa edellä mainittuun rikoslain säännökseen, eikä suoraan sovellettavana asetuksen sään-nöksenä siitä voi johtua rikosoikeudellisia seuraamuksia, joiden rangaistavuudesta ei ole perus-tuslain mukaisesti säädetty kansallisessa laissa. U-kirjelmän mukaisesti asetusehdotuksen seu-raamusten katsotaan olevan hallinnollisia seuraamuksia.

Komission toimivaltuudet

Asetusehdotuksen osalta tulee kiinnittää huomiota, että komission ja kansallisten viranomaisten tarkastus- ja sanktiointivaltuudet eivät ole perusoikeuksien näkökulmasta liian väljiä. Asetuseh-dotuksen mukaan komissiolla olisi toimivalta antaa sakkoja ja uhkasakkoja. Esimerkiksi asetuseh-dotuksen mukaan tiedonantovelvollisuudet, tarkastusvaltuudet ja hallinnolliset sanktiot voivat koskea myös ”muita henkilöitä, jotka toimivat elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyvässä tar-koituksessa ja voivat kohtuudella olla tietoisia rikkomiseen tai epäiltyyn rikkomiseen liittyvistä tiedoista”. Tämä henkilöjoukko jää sääntelyssä avoimeksi ja kattaa niin oikeushenkilöt kuin luon-nolliset henkilöt. Epäselväksi jää myös sakon määräytymisen peruste. Lisäksi myös komission toi-mivaltuuksien osalta on havaittavissa jonkinlaista epäsuhtaa eri artiklojen ja niitä koskevien ase-tuksen resitaalien osalta. Tässä voidaan esimerkiksi mainitun asetuksen resitaalin 99. kohta, jonka osalta epäselväksi jää, että säädetäänkö siinä artiklojakin laajemmista toimivaltuuksista.