Tuomas Ojanen

1.10.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 98/2918 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämisestä

Arvioinnin lähtökohtia

Perustuslakivaliokunta on lausunut käsillä olevasta asetusehdotuksesta jo kerran aiemmin viime joulukuussa (ks. PeVL 43/2018 vp). Viittaan asetusehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista perustuslakivaliokunnan aiemmasta lausunnosta ilmenevään toistamatta niitä tässä.

On syytä kuitenkin korostaa asetusehdotuksen valtiosääntöoikeudellista merkitystä erityisesti perustuslain 12 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa sekä unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa turvatun sananvapauden sekä edelleen kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä yleensä demokratian kannalta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 43/2018 vp ohella ja osin sijastakin on syytä viitata asetusehdotuksen perusoikeus- ja ihmisoikeusarvioinnin lähtökohdista yhtäältä *unionin perusoikeusviraston* 12.2.2019 antamaan lausuntoon asetusehdotuksesta.[1] Perusoikeusviraston 42-sivuisessa lausunnossa, jota virastolta pyysi Euroopan parlamentti, on paitsi huomattavan seikkaperäisesti analysoitu unionin perusoikeuskirjan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, ml. kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja YK:n ihmisoikeuskomitea) tulkintakäytännön, valossa asetusehdotuksen esille tuomia perusoikeuskysymyksiä myös esitetty useita muutosehdotuksia sen suhteen, miten asetusehdotusta tulisi kehittää perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. Lausunnossa muun muassa tuodaan esiin ongelmia, jotka liittyvät asetusehdotuksen mukaiseen terroristisen verkkosisällön määritelmään, poistamismenettelyyn sekä kritisoidaan sitä, ettei asetusehdotuksessa taata lainkaan tuomioistuintyyppisten riippumattomien elinten osallistumista asetusehdotuksen mukaiseen päätöksentekoon. Viittaan asetusehdotuksen perusoikeusongelmista tarkemmin viraston lausunnosta ilmenevään.

Toisaalta on syytä mainita *YK:n kolmen erikoisraportoijan*[2] yhteinen kannanotto (7.12.2018, OL OTH 71/2018) asetusehdotuksesta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta.

---

[1] FRA Opinion – 2/2019 (Online terrorist content), Vienna, 12 February 2019.

[2] Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression; the Special Rapporteur on the right to privacy and the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism.

Kannanotossa tuodaan esiin asetusehdotuksen ongelmia kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta.

Lisäksi on syytä todeta, että asetusehdotus on saanut huomattavan ristiriitaisen vastaanoton paitsi unionin parlamentin ja neuvoston sekä unionin perusoikeusviraston myös jäsenvaltioiden, kansainvälisten ihmisoikeuselinten sekä ihmisoikeusjärjestöjen ja -juristien[3] taholta. Keskeinen erimielisyyttä synnyttänyt kysymys on koskenut juuri asetusehdotuksen vaikutuksia sananvapaudelle ja yleisemmin perusoikeuksille; monen mielestä asetusehdotus vaarantaa liiaksi sananvapauden ja tiedonvälityksen toteutumisen. Erityisiä ongelmia liittyy terroristisen verkkosisällön määritelmään, poistamismenettelyyn ja tieteen, taiteen sekä lehdistön vapauden vaarantumiseen. Kiistanalaisuudet koskevat myös on asetusehdotuksen soveltamisalaan tulevien palveluntarjoajien piiriä, palveluntarjoajien ja viranomaisten keskinäissuhteita sekä päätöksenteosta terroristisen sisällön tunnistamiseksi ja poistamiseksi sekä siihen pääsyn estämiseksi.

Sisäministeriön perusmuistio 4.9.2019

Käsillä olevaa kuulemista varten toimitetussa sisäministeriön perusmuistiossa (4.9.2019) on selostettu pääpiirteittäin asetusehdotuksen nykyistä käsittelytilannetta keskittyen kuvaamaan neuvoston ja parlamentin toisistaan verraten erisuuntaisia kantoj ja muutosehdotuksia.

Perusmuistio on nähdäkseni monessa suhteessa ongelmallinen.

Ensinnäkin ongelmana on, että perusmuistio typistyy parlamentin ja neuvoston kantojen yleispiirteiseksi kuvaukseksi ilman selvitystä siitä, mitkä ovat Suomen kannat suhteessa niihin. Perusmuistion lopussa vain yleisluontoisesti todetaan, että ” EU-puheenjohtajavaltion roolissa Suomi tulee edistämään trilogineuvotteluja ja niiden loppuun saattamista ns. toisen käsittelyn varhaisessa vaiheessa neuvoston yleisnäkemyksen pohjalta.” (s. 4). Kuten perusmuistiostakin tulee esiin, neuvoston ja parlamentin kannat ovat kuitenkin verraten erilaisia. Lisäksi parlamentin kantoja on suunnannut ja määrittänyt unionin perusoikeusviraston lausunto, jossa on nimenomaan kysymys asetusehdotuksen arvioinnista unionin perusoikeuskirjan kannalta huomioiden samalla Euroopan ihmisoikeussopimus ja YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus.

Tässä yhteydessä on myös merkityksellistä, että parlamentin esittämät muutosehdotukset koskevat osaksi juuri sellaisia seikkoja, joita perustuslakivaliokunnan lausunnossa 43/2018 vp tuodaan esille. Viittaan erityisesti valiokunnan lausunnossa asetusehdotuksen 4 ja 5 artikloissa poistamismääräyksistä todettuun. On korostettava, että parlamentin muutosehdotuksissa esitetään, että asetuksesta poistetaan kokonaan niin sanottuja ilmoituksia koskevat määräykset (artikla 5), jota nimenomaan tarkastellaan myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Kun artiklan poistaminen tietenkin kokonaan

[3] Ks. esim. ihmisoikeustutkijoiden kritiikistä kirjoitukset *Verfassungsblog*'ssa julkaistut kirjoitukset asetusehdotuksesta.

poistaisi ilmoituksia koskevan perustuslakiproblematiikan, perusmuistiolta olisi vähintäänkin edellyttänyt edes jonkinmoista arviointia parlamentin ehdotuksesta.

Tätä taustaa vasten perusmuistiota voidaan ylipäätään arvostella siitä, ettei siinä lainkaan *valtiosääntöoikeudellisin asia-argumentein* perustella, miksi jatkokäsittelyn pohjana on neuvoston ”yleisnäkemys” parlamentin kantojen sijasta. Nyt perustelu lienee vain siinä, että Suomi sattuu olemaan EU-puheenjohtajavaltiona vielä muutaman kuukauden. Puheenjohtajuutta ei kuitenkaan voida yksinomaan pitää hyväksyttävänä perusteluna perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta tilanteessa, jossa asetusehdotus on merkittävä perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja unionin perusoikeuskirjan näkökulmasta.

Perustuslain 22 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ulottuu EU-säädösehdotusten valmisteluun niin kansallisella kuin ylikansallisella tasolla. Kun lisäksi otetaan huomioon perustuslain 74 §, perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä painokkaasti huomauttaa tarpeesta perustella valtioneuvoston kirjelmissä Suomen kantoja perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin pohjautuvilla perusteilla silloin, kun kysymys on perustuslain ja kv. Ihmisoikeussopimusten sekä unionin perusoikeuskirjan kannalta merkittävistä EU-säädösehdotuksista.

Edelleen perusmuistio jättää epämääräiseksi sen, kuinka jatkokäsittelyssä koetetaan konkreettisesti taata perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Muistiossa vain todetaan yleisluontoisesti, että ” Suomi pyrkii trilogineuvotteluissa neuvoston yhteisen näkemyksen puitteissa edistämään sanavalintoja, jotka edistävät perusoikeuksien suojaamista sekä asetuksen selkeyttä ja tarkkarajaisuutta sekä tarkentavat ja mahdollisuuksien mukaan vahvistavat palveluntarjoajan isäntävaltion roolia.” (s. 4).

Yleisluontoisuuden ohella ongelmallista on pyrkimys edistää perusoikeuksien suojaamista ”neuvoston yhteisen näkemyksen puitteissa”. Tämä rajaa perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista tarkoittavien sääntelyvaihtoehtojen piiriä, eikä välttämättä anna mahdollisuuksia edistää varsinkaan perus- ja ihmisoikeuksia ”parhaiten” turvaavia sääntelyvaihtoehtoja. Tässä yhteydessä on korostettava, että neuvoston yleisnäkemys edelleen ”mukailee pitkälti komission alkuperäistä asetusehdotusta” (perusmuistio, s. 2), kun taas parlamentin kannat ja muutosehdotukset pohjaavat osaksi perusoikeusviraston lausuntoon.

Lopuksi perusmuistiota voidaan kritisoida siitä, ettei se lainkaan tuo esiin asetusehdotukseen liittyvää laajempaa eurooppalaista ja kansainvälistä keskustelua ja kiistelyä. Vähintään perusmuistiossa olisi pitänyt mainita unionin perusoikeusviraston lausunto ja YK:n kolmen erikoisraportoijan kannanotto asetusehdotuksesta, etenkin kun juuri niistä tulee seikkaperäisemmin esiin asetusehdotuksen esille tuomia perusoikeus- ja ihmisoikeuskysymyksiä, samoin kuin konkreettisia muutosehdotuksia sen suhteen, miten asetusehdosta olisi syytä kehittää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa myös siitä, että tämänkaltaisten kiistanalaisten ja ”perusoikeusherkkien” EU-säädösehdotusten

yhteydessä valtioneuvoston olisi kirjelmissään syytä informoida eduskuntaa laajemminkin kuin vain unionin toimielinten osalta säädösehdotukseen liittyvistä erimielisyyksistä ja että ainakin kirjelmissä tulisi mainita niistä selkoa tehden unionin perusoikeusviraston kaltaisten unionin ”omien” elinten kannanottoista EU-säädösehdotuksista. Tässä yhteydessä on huomautettava, että Suomi aikoinaan edisti verraten aktiivisesti perusoikeusviraston perustamista unioniin. Myös tästä näkökulmasta olisikin perusteltua, että Suomi toimisi unionin lainsäädäntötyössä tavalla, jossa annetaan merkitystä myös unionin perusoikeusviraston lausunnoille ja muille kannanotoille EU-säädösehdotuksista.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa EU-säädösehdotuksista ei nähdäkseni ole syytä alkaa yksityiskohtaisesti eritellä ja ratkoa säädösehdotusten perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksiä tilanteessa, jossa valtioneuvoston kirjelmien sisältämä selvitys on puutteellista sillä tavoin kuin edellä on tuotu esiin käsillä olevasta perusmuistiosta. Kun otetaan huomioon perustuslain 22 § ja asetusehdotuksen merkittävyys perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, perustuslakivaliokunnan olisi syytä edellyttää valtioneuvostolta käsillä olevaa perusmuistiota seikkaperäisempää selvitystä siitä, miten Suomi pyrkii edistämään perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä. Tässä yhteydessä on huomattava, että neuvoston ja parlamentin kantojen erilaisuuden sekä yleensä asetusehdotukseen liittyvien erimielisyyksien takia on perusteltua ennakoida, että asetusehdotusta käsitellään unionissa vielä sen jälkeenkin, kun Suomen EU-puheenjohtajuuskausi on päättynyt.

Helsingissä 1. päivänä lokakuuta 2019

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki