Juha Lavapuro 1.10.2019
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: U 98/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämisestä.

Tausta

U-kirjelmä koskee Euroopan komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämisestä (KOM(2018 640 lopullinen)).

Perustuslakivaliokunta on antanut asiassa jo aiemmin lausunnon PeVL 43/2018 vp, jossa valiokunta arvioi komission asetusehdotusta erityisesti perustuslain 12 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklassa turvatun sananvapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös ihmisoikeussopimuksen 17 artiklaan ja perusoikeuskirjan 54 artiklaan sisältyvään oikeuksien väärinkäytön kieltoon, joka valiokunnan käsityksen mukaan osaltaan vahvistaa asetuksen hyväksyttävyyttä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Ehdotettu sääntely ei valiokunnan mielestä ole sananvapauden kannalta ongelmallista siltä osin kuin sen voidaan katsoa puuttuvan välittömästi ja yksinomaan terroristiseen viestintään internetin säilytyspalveluiden avulla (ks. myös PeVL 40/2017 vp, s. 4, ja yhdistymisvapauden osalta PeVL 7/2002 vp, s.3/II ja PeVL 10/2000 vp, s. 3).

Lisäksi valiokunta kiinnitti valtioneuvosto huomiota erityisesti sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen, oikeasuhtaisuuteen sekä oikeusturvaan. Valiokunta korosti sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta erityisesti asetuksen soveltamisalan kannalta olennaisesta terroristisen verkkosisällön määritelmästä ja säilytyspalvelun tarjoajan käsitteistä säädettäessä. Sääntely ei valiokunnan mukaan saanut mahdollista puuttumista sananvapauteen tavalla, joka erkaantuu terrorismirikosten torjunnasta.

Asetuksen valmistelussa oli perustuslakivaliokunnan mielestä tärkeätä huolehtia myös siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen paitsi perus- ja ihmisoikeuksiin myös demokratiaan ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin rajoittuu vain välttämättömään. Oikeasuhtaisuuden kannalta oli valiokunnan mielestä myös ongelmallista, että laitonta terroristista sisältöä koskevan poistomääräyksen saatuaan palveluntarjoajien oli poistettava poistomääräyksessä tarkoitettu sisältö yhden tunnin kuluessa

poistomääräyksestä Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu yhden tunnin aikaraja tietosisällön poistamiseksi saattaa olla ongelmallinen oikeasuhtaisuuden kannalta ja että aikarajan lyhyys johtaa virheellisen laajaan tietojen poistamiseen tai siihen, ettei vaatimuksen saajalla ole asianmukaisia edellytyksiä arvioida vaatimuksen perusteita ja tarkkaa sisältöä.

Lausunnossaan valiokunta yhtyi muutoin valtioneuvoston silloiseen kantaan, mutta piti ennenaikaisena hyväksyä ehdotuksia palveluntarjoajien ja viranomaisten asemasta ja tehtävistä valmistelun tuolloisessa vaiheessa saatavilla olleen tiedon perusteella. Viimemainittu huomio liittyi nähdäkseni asetuksen 4 ja 5 artiklan sääntelyyn. Asetuksen 4 artiklassa ehdotettiin tuolloin säädettäväksi viranomaisten säilytyspalveluiden tarjoajille antamista poistamismääräyksistä ja 5 artiklassa viranomaisten tarjoajille tekemistä sisältöä koskevista ilmoituksista. Kumpikin näistä menettelyistä mahdollisti valiokunnan mukaan suoran yhteydenpidon toisen jäsenvaltion viranomaisen ja Suomessa toimivan palveluntarjoajan välillä.

Valtioneuvoston kanta

U-kirjelmään liittyvässä sisäministeriön perusmuistiossa selostetaan asetusehdotuksen käsittelyä neuvostossa ja Euroopan parlamentissa. Neuvoston yleisnäkemys mukailee pitkälti komission alkuperäistä asetusehdotusta. Sitä vastoin Euroopan parlamentin täysistunnon 17 päivänä huhtikuuta 2019 hyväksymässä raportissa esitetään useita muutosehdotuksia, jotka rajoittavat asetuksen soveltamisalaa, lähentävät terroristisen sisällön määritelmää suhteessa terrorismidirektiiviin, täsmentävät joissain suhteissa toimivaltaista viranomaista koskevaa sääntelyä sekä tarkentavat poistomääräyksen määrittelevän artiklan 4 maantieteellistä soveltamisalaa koskevaa sääntelyä.

Euroopan parlamentti ehdottaa myös uutta muotoilua myös neuvoston yleisnäkemyksen 4 a artiklaan sisältyneeseen poistomääräyksiä koskevaan kuulemismenettelyyn sekä uusia määräyksiä konsultaatiosta ja yhteistyöstä eri jäsenmaiden välillä. Euroopan parlamentti ehdottaa myös, että asetuksesta poistetaan kokonaan niin sanottuja ilmoituksia koskevat määräykset (artikla 5). Lisäksi Euroopan parlamentti ehdottaa, että proaktiiviset toimenpiteet eivät olisi pakollisia vaan vapaaehtoisuuteen perustuvia.

Parlamentin kannat näyttäisivät olevan hyvinkin linjassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjen kantojen kanssa. Ehdotus ilmoituksia koskevia määräyksiä koskevan artikla 5 poistamisesta poistaisi nähdäkseni asetuksesta ne julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle liittyvät ongelmat, joiden vuoksi valiokunta piti ennenaikaisena hyväksyä ehdotuksia palveluntarjoajien ja viranomaisten asemasta ja tehtävistä. Nähdäkseni parlamentin ehdotukset ovat myös hyvin linjassa niiden näkökohtien kanssa, joihin EU:n perusoikeusvirasto kiinnitti huomiota

12.2.2019 antamassaan kannanotossa nyt käsiteltävänä olevan asetusehdotuksen suhteesta perusoikeuksiin.[1]

Ottaen huomioon, että EU:n parlamentin kanta vaikuttaisi olevan pitkälti yhteensopiva perustuslakivaliokunnan aiemman tässä samassa asiassa antaman lausunnon kanssa, valtioneuvoston kanta on tässä suhteessa jossain määrin ongelmallinen. U-kirjelmään liittyvässä perusmuistiossa 4.9.2019 todettaan ainoastaan, että Suomi tulee EU-puheenjohtajavaltion roolissa edistämään trilogineuvotteluja ja niiden loppuun saattamista ns. toisen käsittelyn varhaisessa vaiheessa neuvoston yleisnäkemyksen pohjalta. Suomen todetaan myös pyrkivän ”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. ”

Suomen asema EU-puheenjohtajamaana ei voi luonnollisestikaan toimia perusteena sille, että Suomen omaksumassa kannassa poikettaisiin niistä vaatimuksista, joita perustuslaki ja siihen sisältyvä PL 22 §:n mukainen velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttävät. Kun parlamentin kanta vaikuttaa vastaavan perustuslain vaatimuksia neuvoston yhteistä näkemystä paremmin, tulisi valtioneuvoston kannassaan tältä osin selvästi pyrkiä tukemaan EU:n parlamentin hyväksymässä raportissa esitettyjä muutosehdotuksia.

Turussa 30.9.2019

Juha Lavapuro
professori

[1] FRA Opinion 2/2019 [Online terrorist content]. Proposal for a Regulation on preventing the dissemination of terrorist content online and its fundamental rights implications. Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights. Wien 12.2.2019.