HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 17.3.2021

Asia: E 12/2021 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto EU:n demokratiatoimintasuunnitelmasta

Eduskunnan lakivaliokunnalle 19.3.2021

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston selvityksestä, joka koskee komission tiedonantoa EU:n demokratiasuunnitelmasta. Nähdäkseni selvityksen alaan kuuluvat asiat kuuluvat ensisijaisesti perustuslakivaliokunnan toimialaan (vaaleihin ja puolueisiin liittyvät kysymykset) sekä osin liikenne- ja viestintävaliokunnan toimialaan. Lisäksi tiedonannossa sivutaan kysymystä SEU 83 artiklaan sisältyvän EU-rikosten luettelon täydentämisestä, jota olen käsitellyt tarkemmin asiassa E 18/2021 vp antamassani lausunnossa. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Vaaleihin ja yleisemmin demokraattisiin prosesseihin liittyvä häirintä on saanut viime vuosina paljon huomiota.[1] EU:lle on penätty vahvempaa roolia asiassa. Komission edellinen puheenjohtaja Juncker esitti vuoden 2018 Unionin tilaa koskevassa puheessaan, että EU:n tulee suojella määrätietoisesti oikeudenmukaisia vaaleja Euroopassa, ja esitti uusia sääntöjä ”joilla demokraattisia prosessejamme suojellaan manipuloinnilta, jota kolmannet maat tai yksityiset tahot – sitäkin esiintyy – harjoittavat”. Myös Eurooppa-neuvosto peräänkuulutti päätelmissään lokakuussa 2018 toimia, joilla suojellaan unionin demokraattisia järjestelmiä ja torjutaan disinformaatiota, muun muassa tulevien EU-vaalien yhteydessä, perusoikeuksia kaikilta osin kunnioittaen (9. kohta). Euroopan parlamentin päätöslauselmassa (2019)0031

[1] Olemme kirjoittaneet tästä tarkemmin, Päivi Leino-Sandberg, Jarno Limnell ja Hanna Wass, ”Vaalihäirinnän torjuminen demokraattisesti kestävällä tavalla”, teoksessa *Politiikan ilmastonmuutos. Eduskuntavaalitutkimus 2019.*

katsotaan, että sekaantumisen taustalla ovat sekä valtiolliset että ei-valtiolliset toimijat. Sekaantumisen muotoina mainitaan ”disinformaatiokampanjat sosiaalisessa mediassa yleisen mielipiteen muokkaamiseksi, vaaleihin liittyvään kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvat kyberhyökkäykset ja suora ja välillinen taloudellinen tuki poliittisille toimijoille”.[2] Euroopan parlamentti katsoo, että tällaisiin uhkiin ”ei voi vastata ainoastaan yksin toimivien kansallisten viranomaisten voimin eikä pelkän yksityissektorin toteuttaman itsesääntelyn avulla, vaan tarvitaan koordinoitua monitasoista ja monen sidosryhmän toimintamallia” sekä ”katsoo, että sekä EU:n tasolla että kansainvälisellä tasolla olisi kehitettävä oikeudellinen kehys hybridiuhkien, kuten kyberhyökkäysten ja disinformaation, torjumiseksi, jotta EU voi vastata näihin uhkiin määrätietoisesti” (13 kohta). Asia on esillä myös von der Leyenin komission poliittisissa prioriteeteissa, joissa todetaan, että ”ne tahot, jotka haluavat jakaa ja horjuttaa Euroopan unionia, ovat viime vuosina lisänneet hyökkäyksiä demokraattisia järjestelmiämme ja toimielimiämme vastaan. Meidän on suojauduttava paremmin ulkoisilta häiriöiltä” (24 kohta).

EU-lainsäädäntöön sisältyy asian kannalta relevantteja määräyksiä esimerkiksi yleiseen tietosuoja-asetukseen 2016/679 sekä useisiin sisämarkkinoita koskevaan direktiiveihin, kuten direktiiviin 2000/31/EY sähköisestä kaupankäynnistä (12-15 artiklat), direktiiviin 2005/29/ EY sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla sekä direktiiviin 2006/114/EY harhaanjohtavasta ja vertailevasta mainonnasta. Kansallisia vaaleja koskevat säännöt kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Euroopan parlamentin vaaleja säädellään kuitenkin unionin vaalisäädöksessä (viimeksi muutettu neuvoston päätöksellä 2018/994) sekä asetuksessa 1141/2014 koskien eurooppalaisten poliittisten puolueiden toimintaa ja rahoitusta. Lisäksi komissio antoi joulukuussa ehdotuksen asetukseksi digitaalisten palvelujen lainsäädännöksi, eli niin sanotuksi Digital Services Actiksi.

EU:n toimivalta asiassa on näiden kysymysten ulkopuolella niukkaa. Näistäkin syistä von de Leyen sitoutui antamaan eurooppalaisen demokratian toimintasuunnitelman, jonka antaminen ei edellytä varsinaista oikeusperustaa. Lisäksi komissio on antanut asiaan liittyen tiedonannon ”Eurooppalaisesta lähestymistavasta disinformaation torjuntaan verkossa” (COM(2018) 236 final), jossa se luettelee erinäisiä poliittisia vastatoimia sekä esittää tiedonantoon pohjautuvan toimintasuunnitelman.

Komission työsuunnitelmassa vuodelle 2021 mainitaan nk. Avoimuus- ja demokratiapaketti, johon sisältyy seuraavat säädökset:

> *a) Euroopan tason poliittisten puolueiden ja poliittisten säätiöiden perussääntöä ja rahoitusta koskevien sääntöjen tarkistus (säädös, ml. vaikutustenarviointi, SEUT-sopimuksen 224 artikla, Q3/2021)*
> *b) Maksetun poliittisen mainonnan läpinäkyvyyden lisääminen (säädös, ml. vaikutustenarviointi, SEUT-sopimuksen 114 ja 224 artikla, Q3/2021)*
> *c) Niille unionin kansalaisille, jotka asuvat jäsenvaltiossa, mutta eivät ole sen kansalaisia, Euroopan parlamentin vaaleissa kuuluvaa äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston*

[2] (2019)0031 (Ulkomainen sekaantuminen vaaleihin ja disinformaatio kansallisissa ja eurooppalaisissa demokraattisissa prosesseissa), B kohta.

direktiivin tarkistaminen (säädös, ml. vaikutustenarviointi, SEUT-sopimuksen 22 artikla, Q4/2021)
d) Niiden unionin kansalaisten kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, jotka asuvat jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole, annetun neuvoston direktiivin tarkistaminen (säädös, ml. vaikutustenarviointi, SEUT-sopimuksen 22 artikla, Q4/2021)
e) Aloite toimittajiin ja oikeuksien puolestapuhujiin kohdistuvien perusteettomien oikeudenkäyntien torjumiseksi (säädös tai muu kuin säädös, Q4/2021)

Näistä viimeisintä käsitellään valtioneuvoston kirjelmässä. Sen mukaan ’Suomi suhtautuu varauksellisesti ehdotukseen aloitteesta prosessilainsäädännön harmonisoimisesta strategisessa häirintätarkoituksessa nostettujen kanteiden (niin sanottujen SLAPP-kanteiden) torjumiseksi. Sen sijaan Suomi katsoo, että toimittajien ja kansalaisyhteiskunnan vaikuttajien etuja palvelisi esimerkiksi komission tiedonanto, jossa selostettaisiin tapahtuneita väärinkäytöksiä, kuvattaisiin malleja väärinkäytösten estämiseksi ja kannustettaisiin jäsenvaltiota tarvittaessa ryhtymään toimenpiteisiin ongelman torjumiseksi’. Valtioneuvoston varauksellinen kanta ehdotukseen vaikuttaa perustellulta. Komission suunnitelmissa kysymys siitä, annettaisiinko asiassa säädös vai pyrittäisiinkö kevyempiin keinoihin (kuten tiedonanto, raportti tms) jätetään vielä auki, ja toisin kuin muille listassa mainituille säädösehdotuksille, sille ei identifioida mahdollista oikeusperustaa. Valtioneuvoston voisi olla perusteltua pyrkiä ennakkovaikuttamaan valmistelun aikana niin, ettei asiasta – sen tärkeydestä huolimatta – ainakaan tässä vaiheessa annettaisi säädösehdotusta, vaan siihen liittyviä ongelmia pyrittäisiin tuomaan laajaan tietoisuuteen muuta kautta. EU:n perusoikeusviraston työ on tässä myös keskeistä ja siihen tulisi tukeutua täysimääräisesti.

Mielenkiintoista suunnitelmassa on kuitenkin myös se, mitä komission listalle *EI* ole sisällytetty. Sen esittämät toimet ovat kuitenkin vain yksi osa niitä toimia, joilla eurooppalaisen demokratian toimivuutta voidaan parantaa. EU:n keskeinen demokratiaväline, kansalaisaloite, on jäänyt täysin marginaaliseksi, koska sen nojalla tehdyt aloitteet eivät syystä tai toisesta etene EU:n lainsäädäntöprosessiin. Vähintään yhtä tärkeää on julkisuus ja laaja julkinen keskustelu päätösten perusteista. Näitä kysymyksiä ei mainita komission suunnitelmassa mitenkään, eikä valtioneuvostokaan niitä erityisesti esille nosta siitä huolimatta, että avoimuuden puute on EU:n päätöksenteon krooninen ongelma. Nykyinen komissio on vetänyt viime vuonna pois vuonna 2008 ja 2010 tekemänsä lainsäädäntöehdotukset EU:n avoimuusasetuksen uudistamisesta. Sen nykyinen julkisuuslainsäädäntö on pahasti vanhentunutta ja sitä sovelletaan heikosti.

Kuten EU-tuomioistuin on korostanut, keskeistä on varmistaa päätöksenteon

avoimuus, joka mahdollistaa sen, että useiden näkökantojen eroavuuksista voidaan keskustella avoimesti, myötävaikuttaa toimielinten suurempaan legitimiteettiin suhteessa kansalaisiin ja lisää kansalaisten luottamusta. Näin ollen tiedon ja keskustelun puuttuminen on pikemminkin omiaan synnyttämään kansalaisissa

epäilyjä paitsi tietyn toimenpiteen laillisuuden, myös koko päätöksentekomenettelyn legitimiteetin osalta.[3]

Avoimuuden merkitys päätöksenteolle on EU:ssa sisäistetty heikosti ja avoimuuden vaatimus nähdään liian usein lähinnä rasitteena. Toimielinten toiminta nojautuu illuusiolle kattavasta salassapidon mahdollisuuksista nyky-yhteiskunnassa. Avoimuuden ja julkisuuden määrittäminen on vallankäyttöä, jolla on vaikutus demokratian toimivuuteen. EU:ssa julkisuuden määrittäminen nähdään lähinnä teknisenä ja hallinnon sisäisenä asiana. Kun asiat valmistellaan salassa, julkisuus toteutuu usein vuotojen kautta, jolloin avoimuuden toteutuminen on epätasaista ja strategista. Kun asiatietoa on heikosti saatavilla, disinformaatiolle jää paljon tilaa. EU:n päätöksenteon kohdalla tämän seikan korjaaminen on mitä kiireellisin tehtävä. Keskisiä julkisuuskysymyksiä liittyy myös EU-tuomioistuimen toimintaan. Sen tuomiovallan käyttöön liittyvä toiminta on huomattavan salaista verrattuna lähes mihin tahansa kansalliseen tai kansainväliseen tuomioistuimeen.[4] Valtioneuvoston olisi syytä kiinnittää näihin ongelmiin aktiivista huomiota sekä pyrkiä unionin päätöksenteon avoimuuden lisäämiseen nykyistä pontevammin.

[3] Yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, Ruotsin kuningaskunta ja Maurizio Turco vastaan Euroopan unionin neuvosto ym., 1.7.2008, 50 kohta.

[4] Dahlberg Maija, ’Increasing Openness of Court Proceedings - Comparative Study on Public Access to Court Documents of the European Courts’, *Tidsskrift for rettsvitenskap* (2019) 307-341.