Professori, varajohtaja
Päivi Leino-Sandberg
Erik Castrén -instituutti

Helsinki 25.3.2022

Asia: Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko (VNS 10/2021 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 29.3.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta. Selonteossa käsitellään ihmisoikeuksia ja niiden toteutumiseen liittyviä tavoitteita laajasti maailmassa, Euroopassa, EU:ssa ja Suomessa. Tästä seuraa, että kuvaukset ja tavoitteet jäävät hyvin yleiselle tasolle. Selonteossa luvataankin ”yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista”, mutta pitkälti kuvaamatta esteitä, haasteita tai priorisointeja eri tavoitteiden välillä. Paljon vaikeampi olisikin määritellä, minkälaisilla tavoilla näitä tavoitteita edistetään. Suomen ulkopolitiikka on hallitusohjelman mukaan ihmisoikeusperusteista. Ajatuksena tämä on ylevä, mutta käytännössä usein vaikeasti toteutettava. Jokainen meistä kannattaa ihmisoikeuksia, ainakin periaatteessa. Käytännössä niiden toteuttaminen on usein vaikeaa, ja edellyttää poliittisia valintoja. Näiden tekemiseen nyt annettu selonteko ei juuri ohjaa muutoin kuin määrittelemällä joitakin haavoittuvimpia väestöryhmiä kansainvälisen toiminnan erityisiksi kohteiksi (jakso 5.4.).

Selonteko on annettu joulukuussa 2021. Vaikka tästä on kulunut vain muutama kuukausi, maailma on tänään hyvin erinäköinen. Esimerkiksi jaksossa 7.1. kuvataan sitä, kuinka ”autoritaariset hallinnot pyrkivät rajoittamaan tiedonsaantia ja välitystä häiritsemällä ja estämällä internetin käyttöä sekä painostamalla tietoverkoissa toimivia yrityksiä haluamiinsa rajoituksiin”. Viime viikkoina olemme nähneet esimerkkejä, joita joulukuussa olisi ollut vaikea edes kuvitella. Aivan uudenlaisen merkityksen saa myös jakso 4.4., jossa käsitellään toimintaa kansainvälisten rikosten rankaisemattomuutta vastaan sekä pakolaispolitiikkaa ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva jakso 6.5..

Selonteon sisällön kannalta keskeisistä perusoikeuksista säädetään Suomessa perustuslaissa, EU:n perusoikeuskirjassa, joka sitoo kansallisia viranomaisia liikuttaessa EU-oikeuden

HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA
JURIDISKA FAKULTETEN
FACULTY OF LAW

Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights
P.O. Box 4 (Yliopistonkatu 3), FI-00014 University of Helsinki
Telephone: +358 (0)29 4123140, Mobile: +358 (0) 50 57 62 948
E-Mail: intlaw-institute@helsinki.fi; Website: www.helsinki.fi/eci

soveltamisalalla, sekä Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus. Lisäksi Suomessa on paljon lainsäädäntöä, jossa määrätään tarkemmin perustuslaissa säädettyjen oikeuksien soveltamisesta. Perusoikeuksia ja niiden soveltamista koskee myös laaja perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytäntö, jonka yksityiskohtainen eritteleminen tässä lausunnossa ei ole mahdollista. Luonteeltaan selonteko on poliittinen, ei oikeudellinen asiakirja, ja oikeudellisia toteuttamisedellytyksiä siinä käsitellään niukasti.

Tutkimusinstituutissamme on tällä hetkellä käynnissä useita selonteon sisällön kannalta tärkeitä tutkimushankkeita,[1] ja keskitynkin lausunnossani niihin selonteossa käsiteltyihin seikkoihin, joita viime aikoina olemme tutkimusryhmässäni tutkineet ja joita myös valiokunta on viime aikoina käsitellyt. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen EU:ssa

Selonteon jaksossa 4.5 käsitellään kysymystä oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta EU:ssa ja kuvataan viime vuosina toteutettuja toimia. Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisella sekä EU:n toimielimissä että EU:n jäsenvaltioissa on keskeinen merkitys EU:n oikeusjärjestelmässä. Useassa EU-valtioissa viime vuosina toteutetut uudistukset ovat etenkin kokonaisuutena ja tavoitteidensa näkökulmasta erittäin ongelmallisia. Tehokas puuttuminen ongelmiin on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi,[2] koska jäsenvaltioiden sisäisen ihmisoikeustilanteen valvontaan tarkoitetut välineet on perussopimuksissa tarkoituksella jätetty niukoiksi. Ongelmiin puuttumisessa tarvitaan ja on tarvittu mielikuvitusta. Samalla oikeusvaltioperiaatetta ei ole oikeudellisesti eikä poliittisesti kestävää edistää satunnaisin tai mielivaltaisin keinoin.

Käytännössä poliittiset keinot ovat olleet tehottomia, ja vahvimmaksi toimijaksi on muodostunut EU-tuomioistuin yhdessä kansallisten tuomioistuinten kanssa. EU-tuomioistuimessa on ja on ollut käsiteltävänä mittava määrä ennakkoratkaisupyyntöjä Puolan korkeimmasta oikeudesta, alueellisista tuomioistuimista, korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja muutoksenhakutuomioistuimesta. Lisäksi komissio on tuonut kolme rikkomuskannetta EU-tuomioistuimeen.[3] Tuomioistuin on ratkaisuissaan korostanut, että vaikka 'oikeuslaitoksen järjestäminen jäsenvaltioissa kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, on lisäksi kuitenkin huomautettava, että jäsenvaltioiden on kyseistä toimivaltaa käyttäessään noudatettava niille unionin oikeuden ja erityisesti SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla kuuluvia velvoitteita'.[4] Lisäksi komissio on vienyt EU-tuomioistuimeen rikkomuskanteet koskien kansalaisjärjestöjen ja ulkomaisten yli-

[1] Erik Castrén – instituutissa on tällä hetkellä tutkimushankkeita, jotka koskevat muun muassa kansalaisvaikuttamista ja oikeutta ympäristötietoon ilmastonmuutokseen liittyvässä päätöksenteossa (STN Legitimacy2035), poliittisia oikeuksia digitaalisessa päätöksenteossa (Norface Indigo), Oikeusvaltioperiaatetta EU:ssa (ReConnect / Horizon2020), EU:n maahanmuuttopolitiikkaa (Norface SepaRope), oikeutta internetin käyttöön (tohtorikoulutettava Marta Maroni), lapsiin aseellisissa selkkauksissa kohdistuvaa väkivaltaa (tohtorikoulutettava Elina Almila), taiteellisen vapauden ja moraalin välistä suhdetta (tohtorikoulutettava Ketino Minashvili), sekä aseellisten konfliktien vaikutusta ympäristöä koskevaan ihmisoikeuteen (Freek van der Vet ja tutkimusryhmä - Toxic Crimes /Kone-säätiö ja Suomen Akatemia).

[2] Kts tästä esim Päivi Leino-Sandberg ja Tia Möller, 'Perussopimusten rajat tulossa vastaan – EU:n ja Puolan kiista testaa unionin uskottavuutta', *Ulkopolitiikka* 1/2018.

[3] Näistä EU-tuomioistuin on ratkaissut tavallisten tuomioistuinten riippumattomuutta koskevan asian (C-192/18) sekä korkeimman oikeuden riippumattomuutta koskevan asian (C-619/18). Tuomareihin kohdistettavia rangaistusmenettelyjä koskeva asia C-791/19 on vireillä, ja lisäksi komissio on antanut virallisen huomautuksen Puolan asiaa koskevaan uuteen lainsäädäntöön liittyen.

[4] Asia C-192/18.

opistojen toimintaedellytyksiä Unkarissa ja voittanut molemmat kanteet. Käytännössä EU-tuomioistuimen ratkaisut ovat olleet tehokkain keino puuttua näiden valtioiden oikeusvaltiokehitykseen *yksittäisten uudistusten* kohdalla. Niiden vaikutus *yleiseen* kehitykseen on kuitenkin sekin ollut heikko, ja negatiivinen kehitys jatkunut EU:n toimista huolimatta.

Viime vuosina Suomessa on liputettu erityisesti tarvetta kytkeä EU-budjetin käyttö oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen. Suomen tavoitteet asiassa ovat olleet kunnianhimoisia, mutta asiaa koskeneelle komission ehdotukselle (yleistä ehdollisuusjärjestelmää unionin budjetin suojaamiseksi koskeva asetus) on ollut varsin vahvaa poliittista tilausta myös muualla. EU-oikeuden sangen vakiintuneen tulkinnan mukaisesti EU:n lainsäätäjällä on mahdollisuus sisällyttää lainsäädäntöön erilaista ehdollisuutta, mutta tämän soveltaminen edellyttää näiden ehtojen ja rahoituksen välillä selkeää yhteyttä. Ehdollisuudessa tulee EU-tuomioistuimen mukaan olla kyse myös jäsenvaltiota pakottavasta säädöksestä.[5] Alun perin oikeusvaltioperiaatteen soveltamista koskenut asetus kutistui kutistumistaan matkan varrella niin, ettei sillä tosiasiassa enää ole paljon tosiasiallista tekemistä oikeusvaltion kanssa.[6]

Eurooppa-neuvosto hyväksyi joulukuun 2020 päätelmissään linjauksia, joiden tarkoitus on ohjata yleistä ehdollisuusjärjestelmää koskevan asetuksen soveltamista ja tulkintaa. Eurooppa-neuvosto ilmoitti sopineensa, että asetuksen tavoitteena on suojata unionin budjettia ja elpymisvälinettä, ’moitteetonta varainhoitoa ja unionin taloudellisia etuja’ ja että näitä ’on suojattava kaikenlaisilta petoksilta, korruptiolta ja eturistiriidoilta’. Soveltamisen tulee tapahtua ’objektiivisesti, oikeudenmukaisesti, puolueettomasti ja tosiseikkoihin perustuen. Siinä varmistetaan menettelyn asianmukaisuus, syrjimättömyys ja jäsenvaltioiden yhdenvertainen kohtelu’. Näiden periaatteiden soveltamiseksi Eurooppa-neuvosto ilmoitti komission aikovan laatia ja hyväksyä asetuksen soveltamista ja arvioimista koskevat suuntaviivat, mukaan lukien menettelyt sen arvioinnin suorittamiseksi, jotka laaditaan jäsenvaltioita tiiviisti kuullen. Eurooppa-neuvosto sitoutuu siihen, että jos asetusta vastaan nostetaan kumoamiskanne, suuntaviivat viimeistellään vasta tuomioistuimen tuomion jälkeen. Eurooppa-neuvosto ilmoitti, ettei komissio ei ehdota asetuksen nojalla toimenpiteitä ennen kuin suuntaviivat on viimeistelty. Lisäksi Eurooppa-neuvosto korosti, että mekanismi on toissijainen ja tulee sovellettavaksi vain, mikäli muilla menettelyillä ei voida suojata unionin budjettia tehokkaammin. Lisäksi asetuksen

> *mukaisten toimenpiteiden on oltava oikeassa suhteessa niihin vaikutuksiin nähden, joita oikeusvaltioperiaatteen rikkomisesta aiheutuu unionin budjetin moitteettomalle varainhoidolle tai unionin taloudellisille eduille. Rikkomusten ja unionin taloudellisille eduille aiheutuvien kielteisten seurausten välisen syy-yhteyden on oltava riittävän suora ja se on osoitettava asianmukaisesti. Pelkkä oikeusvaltioperiaatteen rikkomisen toteaminen ei riitä mekanismin käynnistämiseen.*

Menettelyn käynnistävät tekijät on määritelty asetuksessa tyhjentävästi, eikä se ’koske yleisiä puutteita’. Jäsenvaltioiden kanssa käydään perusteellista vuoropuhelua ennen menettelyn käynnistämistä, ja komission tulee varmistaa, että arvioinnin pohjana olevien tietojen ’asiaankuuluvuus ja käyttö määritellään yksinomaan asetuksen tavoitteen eli unionin taloudellisten etujen suojaamisen valossa’. Kyse ei ole yleisestä oikeusvaltioehdollisuudesta vaan unionin varain-

[5] Esim. asia T-661/14 *Latvia v Euroopan komissio*.
[6] Yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi 16.12.2020 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/209.

käyttöön liittyvän moitteettoman varainhoidon arvioinnista. Kun Puola ja Unkari nostivat välittömästi kumoamiskanteen asiassa,[7] ehdollisuuden soveltaminen on viivästynyt. Käytännössä myös niille elpymisrahastossa suunnattavien varojen maksamista on lykätty.

EU-tuomioistuin ratkaisi Puolan ja Unkarin kanteen helmikuussa 2022 ja vahvisti sen olevan EU:n perussopimusten mukainen. Ukrainan kriisi on kuitenkin muuttanut keskusteluilmapiiriä, ja komission uusimmissa ulostuloissa on indikoitu, että EU:n yhtenäisyys on tärkeämpää kuin oikeusvaltiokeskustelun jatkaminen.[8] Tiedossa on, että komissio valmistautuu näiden maiden elpymissuunnitelmien hyväksymiseen ja rahoituserien maksamiseen.

Liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Joitakin viikkoja sitten valiokunnassa oli käsiteltävänä jatkokirjelmä asiassa U/2011 vp, joka koskee EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Asiaa käsitellään tiiviisti myös selonteossa (s. 34). Yksi neuvottelujen kohteena olleista kysymyksistä on EU-tuomioistuimen lausunnon 2/13 jälkeen kysymys EU-tuomioistuimen toimivallasta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alalla.[9] Tätä taustaa vasten mielenkiintoinen on selonteon jakso 4.3., jossa käsitellään ihmisoikeuksia osana EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Selvityksen painopiste on EU:n toiminnassa ihmisoikeuksien kunnioittamisen edistämiseksi kolmansissa maissa. Huomiotta jää se, että myös EU:n omassa toiminnassa YUTP:n alalla on merkittäviä haasteita. Yhtenä syynä tähän on EU-tuomioistuimen puutteellisen toimivallan lisäksi se, että vastuu toimista on epäselvä.[10]

Euroopan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota asiaan jo vuonna 2013, jolloin hän selvitti hyvän hallinnon toteutumista EU:n sotilaallisissa ja siviilikriisinhallintaoperaatioissa. Selvityksen aikana komissio toi esiin, ettei se koe olevansa vastuussa operaatioista muutoin kuin budjettiseurannan osalta ja neuvosto totesi, ettei sillä ole mitään toimivaltaa asiassa. Ulkopolitiikan korkea edustaja puolestaan katsoi, etteivät missiot voi olla vastuussa mistään, koska niillä ei ole oikeushenkilöllisyyttä, eikä myöskään korkea edustaja itse vastaa niissä tapahtuneista väärinkäytöksistä. Oikeusasiamies totesi, että ”*The proposition that no EU institution should be held accountable for maladministration cannot be accepted*.”[11] Täten selvää on, että EU:n liittymisellä ihmisoikeussopimukseen voisi olla merkitystä YUTP:n alalla myös muun kuin EU-tuomioistuimen toimivallan kannalta, ja toisaalta kyseisellä alalla on parannettavaa myös EU:n omassa toiminnassa.

---

[7] Asiat C-156/21 *Unkari v EP ja neuvosto* ja C- 157/21 *Puola v EP ja neuvosto.*

[8] Kts tästä esimerkiksi https://www.politico.eu/article/war-risks-pushing-aside-eu-rule-of-law-concerns/ .

[9] Cremona Marise, ‘”Effective Judicial Review is of the Essence of the Rule of Law”: Challenging Common Foreign and Security Policy Measures Before the Court of Justice’, Special issue edited by Marise Cremona and Päivi Leino, (2017) European Papers Vol. 2, 2017, No 2, pp. 671-697

[10] Kts tästä esimerkiksi Heliskoski Joni, ‘Responsibility and liability for CSDP operations’ (2018) teoksessa Blockmans Steven & Koutrakos Panos (eds.) ‘Research Handbook on the EU’s Common Foreign and Security Policy’ (Edward Elgar Publishing).

[11] Decision of the European Ombudsman closing his own-initiative inquiry OI/12/2010/(BEH)MMN concerning the Council of the European Union, the European Commission and the High Representative / European External Action Service.

Esimerkkinä selonteon yleisluonteisuudesta on esimerkiksi virke, jonka mukaan"[t]oimimme niin, että teknologisen kehityksen tuloksena yksilönsuoja, demokratia ja sukupuolten tasa-arvo voivat vahvistua". Teknologinen kehitys luo kuitenkin myös välineitä yksilön suojan heikentämiseen, demokraattisten prosessien häiritsemiseen sekä myös erilaiseen vihapuheeseen. Näiden vaikutusten säänteleminen ei ole helppoa, sillä erilaisten turvallistamisstrategiat samalla usein kaventavat demokratiaa.[12] Mikäli demokraattiseen yhteiskuntaan kohdistuvia uhkia ryhdytään torjumaan kansalaisten poliittisia oikeuksia kaventamalla, järjestelmän oikeutus kansalaisten silmissä heikkenee nopeasti. Tällöin häiriköiden työ käy vähitellen turhaksi, koska demokraattinen järjestelmä rapauttaa itseään sisältäpäin.[13] Tasapainon löytämistä on myös perustuslakivaliokunta korostanut tuoreessa lausunnossaan PeVL 4/2022 vp.

Demokraattisten prosessien häiriötekijöiden sääntelyn toinen keskeinen haaste on se, että mahdollisen sääntelyn tulisi sitoa hyvin erilaisia ja osin tunnistamattomiakin toimijoita. Käytännössä toimintatasoja lienee ainakin neljä, joissa jokaisessa on omat mahdollisuutensa ja omat haasteensa:

1. **Kansallinen oikeus**, jonka avulla voidaan velvoittaa yksityisiä toimijoita, mutta vain valtion sisällä.

2. **Kansainvälinen oikeus**, joka kattaa valtioiden väliset suhteet ja kansainvälisten järjestöjen toimintaa koskevat säännöt. Esimerkkinä esimerkiksi Euroopan neuvoston vuonna 2001 tekemä tietoverkkorikollisuutta koskeva yleissopimus (nk. Budapest Convention on Cybercrime), joka on avoin myös muille kuin eurooppalaisille valtioille ja jonka painopiste on tietojärjestelmien, tietoverkkojen ja datan luottamuksellisuuden, eheyden ja käytettävyyden loukkausten sekä niiden väärinkäytön ennalta ehkäisemisessä.

3. **EU-oikeus**: EU:lla on merkittävää lainsäädäntövaltaa monilla politiikanaloilla kuten EU:n sisämarkkinat, mutta senkin vaikutus EU:n rajojen ulkopuolella on niukkaa.

4. **Transnationaalinen taso** – sääntelykehikoista määrittelemättömin, mutta kattaa esimerkiksi yksityisten mutta kansainvälisesti toimivien toimijoiden itsesääntelyn, kuten Facebookin, Googlen, Twitterin, Mozillan ja Microsoftin allekirjoittama "Code of Practice on Disinformation with an Annex of Best Practices".[14] Yhtiöistä jokainen on allekirjoittamisen jälkeen toimittanut tiekartan

[12] Tähän ehkä viitataan selonteossakin tuomalla – jonkin verran kryptisestikin – esiin, että "[a]lustayhtiöiden sääntelyssä on pyrittävä puuttumaan manipuloivaan toimintaan, ei viestin sisältöön, millä on merkitystä sananvapauden kannalta" (s. 80).

[13] Olemme kirjoittaneet aiheesta esimerkiksi Päivi Leino-Sandberg, Jarno Limnell & Hanna Wass, (2020) 'Vaalihäirinnän torjuminen demokraattisesti kestävällä tavalla' teoksessa S. Borg, E. Kestilä-Kekkonen & H. Wass (Eds.), *Politiikan ilmastonmuutos: Eduskuntavaalitutkimus 2019, ss*. 381-393. (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita; Vol. 2020, No. 5). http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-838-7 .

[14] Facebook ym. (2018): Code of Practice on Disinformation: Annex II Current Best Practices from Signatories of the Code of Practice. Https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document. cfm?doc_id=54455, 12.6.2020.



> siitä, miten yhtiö aikoo edistää käytännesäännöissä nimettyjä tavoitteita. Syynä suunnitelmille ja toimille ei ole ensisijaisesti oikeudellinen velvoite vaan kuluttajien suunnalta kohdistuva paine ja yhtiöiden pyrkimys imagonhallintaan.

Eri sääntelytasojen ja -tapojen etuja ja heikkouksia ei selonteossa juuri jäsennellä. Sen mukaan ”Uuden teknologian perus- ja ihmisoikeusvaikutukset eroavat ratkaisevasti demokraattisten ja autoritaaristen yhteiskuntien välillä. Digitalisaation ja autoritaarisen vallankäytön yhteyteen sisältyy merkittäviä ihmisoikeusriskejä, joita Suomi pyrkii määrätietoisesti torjumaan” (s. 76). Toisaalta olisi tärkeä huomata, että uusien teknologioiden kehitys ”demokraattisissa yhteiskunnissa” (millä viitattaneen länsimaihin) on hyvin voimakkaasti keskittynyt muutamille amerikkalaisille yhtiöille (ns. Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft). Ihmisoikeusriskejä voi varmasti esiintyä myös näissä yhteiskunnissa. Ihmisoikeusnäkökulmasta näiden toiminnan vaikutusten huomioiminen edellyttäisi keskustelun painopisteen siirtämistä yksityisten tekemiin ihmisoikeusloukkauksiin, joita perinteistä ihmisoikeusviitekehystä ei taas ole suunniteltu havaitsemaan, vaan fokus on valtio-yksityinen -suhteessa. Toisaalla selonteossa tuodaan esiin, kuinka

> *Yksityisillä yrityksillä on keskeinen asema uuden teknologian kehittämisessä sekä sosiaalisen median palvelujen tarjoajana. Merkittävä osa kansalaisten mielipiteisiin vaikuttavasta julkisesta ja poliittisesta keskustelusta tapahtuu sähköisissä tietoverkoissa ja yhteisöpalveluissa, jotka ovat lähtökohtaisesti yksityistä yritystoimintaa. Tietoverkoissa toimivilla yrityksillä on oltava vastuunsa niiden hallinnassa olevan informaation haitallisten vaikutusten ehkäisemisestä ja havaitun laittoman informaation poistamisessa ja levittämisen estämisessä.* (s. 81)

Käytännössä ei kuitenkaan aina ole aina selvää, mitä kirjauksessa toivottu vastuu edellyttää, koska ”haitallisten vaikutusten estäminen” voi usein rajoittaa toisten perusoikeuksia, kuten esimerkiksi sananvapautta. Tästä syystä myös demokraattisissa rakenteissa tapahtuvan päätöksenteon merkitys on keskeinen, sillä päätökset edellyttävät eri perusoikeuksien välistä punnintaa.

EU-sääntelyn keskeisenä ongelmana on EU:n niukka toimivalta, joka rakentuu yhtäältä sisämarkkinoiden ja toisaalta tietosuojakysymysten sääntelylle. Selonteossa tuodaan esiin, kuinka EU:n tulevan ”[d]igipalvelusäädöksen tavoitteena on luoda verkkoalustoille toimintamalli, jolla voidaan puuttua selvästi laittomaan sisältöön ilman yksilön oikeuksien sivuuttamista” (s. 82). Tätä tosiaan on pidetty komission ehdotuksessa tärkeänä. Samalla kuitenkin tässäkin ehdotuksessa korostuu tavoite taata EU:lle tärkeä sähköisten palvelujen vapaa liikkuvuus. Tällöin EU-sääntelyssä korostuu sama sisämarkkinanäkökulma, jota perustuslakivaliokunta kritisoi tuoreessa poliittista mainontaa koskeneessa lausunnossaan, jossa se korosti, että ”poliittinen mainonta ei ole ensisijaisesti sisämarkkinoiden toimivuuteen liittyvä kysymys”.[15]

Avoimuus ja julkisuusperiaate

Disinformaation torjumisen hyvä keino on myös julkisuus ja laaja julkinen keskustelu päätösten perusteista. Suomessa hallinnon julkisuusperiaatteella on pitkät perinteet, mutta tästä huolimatta sen vaalimisessa on yhä työsarkaa, ja nykyisen hallituksen kaudella sen tavasta soveltaa

[15] PeVL 4/2022 vp.

julkisuusperiaatetta on käyty paljonkin keskustelua. Julkisuusperiaatteessa ei ole kysymys imagonhallinnasta, jossa hallinto saattaa julkisuuteen niitä tietoja, joiden nojalla on mahdollista esiintyä hyvässä valossa,[16] vaan kansalaisille kuuluvasta perusoikeudesta, josta määrätään perustuslaissa.

Oma tutkimukseni on kohdistunut usein julkisuusperiaatteen soveltamiseen EU:ssa, jossa siitä määrätään EUT-sopimuksen 15 artiklassa ja perusoikeuskirjan 42 artiklassa. Asiakirjajulkisuuden vahvasta oikeudellisesta asemasta huolimatta EU:n keskeinen ongelma on yhä salaileva päätöksentekokulttuuri. EU-tuomioistuin on toistuvasti korostanut, kuinka 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.*[17]

Avoimuuden merkitys päätöksenteolle on kuitenkin EU:n toimielimissä sisäistetty heikosti ja sen nähdään liian usein lähinnä rasitteena ja päätöksenteon hidasteena.[18] Avoimuuden ja julkisuuden rajojen määrittäminen on vallankäyttöä, jolla on vaikutus demokratian toimivuuteen. EU:ssa julkisuuden määrittäminen nähdään lähinnä teknisenä ja hallinnon sisäisenä asiana.[19] Kun asiat valmistellaan salassa, julkisuus toteutuu usein vuotojen kautta, jolloin avoimuuden toteutuminen on epätasaista ja strategista. Kun asiatietoa on heikosti saatavilla, myös disinformaatiolle jää paljon tilaa.

EU-tutkijana olen tutkimusryhmäni jäsenten kanssa usein tilanteissa, joissa tutkimuksen edellyttämien tietojen ja asiakirjojen löytäminen on vaikeaa. Tutkimustyössämme olemme tehneet paljon EU-toimielimille osoitettuja asiakirjapyyntöjä sekä valittaneet kielteisistä päätöksistä Euroopan oikeusasiamiehelle. Itselläni on EU-tuomioistuimessa lisäksi vireillä kaksi kannetta. Näistä ensimmäinen koskee tilannetta, jossa Euroopan parlamentilta pyytämäni tiedot ovat verkossa osin julkisesti saatavilla, mutta toimielin itse on kieltäytynyt niiden luovutuksesta. Asetelma on tutkijalle tutkimuseettisesti vaikea. EU-tuomioistuin on asiassani linjannut, että

> *tilanteessa, jossa valittaja on saanut tutustua ainoastaan kolmannen ilmaisemaan riidanalaiseen asiakirjaan ja jossa parlamentti yhä epää häneltä oikeuden tutustua pyydettyyn asiakirjaan, ei voida katsoa, että valittaja olisi saanut oikeuden tutustua kyseiseen asiakirjaan asetuksessa N:o 1049/2001 tarkoitetulla tavalla tai että hän olisi näin ollen menettänyt intressin vaatia riidanalaisen päätöksen kumoamista pelkästään tämän ilmaisemisen seurauksena. Päinvastoin,*

---

[16] Kts tästä esimerkiksi Ida Koivisto: ’Miten läpinäkyvyyttä esitetään? Kysymys Sanna Marinin sähköpostien julkisuudesta’, https://perustuslakiblogi.wordpress.com/category/ida-koivisto/ .

[17] 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.

[18] Leino, Päivi (2019): ‘Disruptive Democracy: Keeping EU Citizens in a Box’. Teoksessa Inge Govare, Sacha Garben ja Paul Nemitz (toim.): Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union. Oxford: Hart Publishing, 295–318.

[19] Kts tästä esimerkiksi Leino-Sandberg, P., & Hofmann, H. (2019). An agenda for transparency in the EU. *European Law Blog*, https://europeanlawblog.eu/2019/10/23/an-agenda-for-transparency-in-the-eu/ .

> *tällaisessa tilanteessa valittajalla säilyy todellinen intressi saada tutustua kyseisen asetuksen 10 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuun todistusvoimaiseksi saatettuun versioon pyydetystä asiakirjasta, millä taataan se, että kyseinen toimielin on asiakirjan laatija ja että tässä asiakirjassa ilmaistaan sen virallinen kanta.*[20]

Syksyllä 2021 yhdessä kansalaisjärjestö ClientEarthin kanssa nostamani toinen kanne koskee ympäristötiedon julkisuutta, erityisesti neuvoston oikeuspalvelun lausuntoa, joka käsittelee Aarhusin yleissopimuksen (hyvinkin puutteellista) täytäntöönpanoa EU:ssa.[21] Riitauttamassani päätöksessä EU:n neuvosto esittää, että kansalaisjärjestöjen ja tutkijoiden asiassa käymä keskustelu on ”ulkoista painostusta”, joka häiritsee asiassa tehtävää päätöksentekoa. Myös tämä on näkemys, johon EU-tuomioistuin on ottanut kantaa jo aikaisemmin ja korostanut, että ”avoimuus vahvistaa demokratiaa tarjoamalla kansalaisille mahdollisuuden valvoa kaikkia tietoja, jotka muodostavat lainsäädäntötoimen perustan. Kansalaisten mahdollisuus tietää lainsäädäntötoiminnan perustana olevat seikat on edellytys sille, että he voivat tehokkaasti käyttää demokraattisia oikeuksiaan.”[22]

Ajantasaisen tiedon saaminen EU:n lainsäädäntöä koskevasta päätöksenteosta on usein vaikeaa. Selonteossa mainitaan, että ”Suomi edistää asiakirjajulkisuuden toteutumista myös EU:ssa”. Valitettavasti Suomen panos tällä saralla on viimeisten vuosien aikana merkittävästi heikentynyt, eikä Suomi enää kuulu avoimuudesta puhuvien jäsenmaiden etulinjaan.

Useat julkisuuteen liittyvät kysymykset herättävät keskustelua sekä EU:ssa että Suomessa, jossa tällä hetkellä käynnissä on julkisuuslain uudistaminen. EU:ssa viime aikoina on kohistu erityisesti siitä, miten julkisuuden kohteena oleva ’asiakirja’ tulisi määritellä tilanteissa, joissa hakijaa kiinnostava sisältö sisältyy tekstiviestiin tai keskustelua on käyty WhatsApp:issa. EU:n avoimuusasetuksen 1049/2001 3 artiklan mukaan ”asiakirjalla” tarkoitetaan

> *mitä tahansa tallennetta (paperille tulostettua tai sähköisessä muodossa tallennettua tekstiä taikka ääni- tai kuvatallennetta tai audiovisuaalista tallennetta), joka koskee toimielimen vastuualueeseen kuuluvia politiikkoja, toimintaa ja päätöksiä;*

Kuitenkin EU:n komissio on katsonut, että komission puheenjohtaja van der Leyenin koronarokotteiden kilpailutukseen liittyvät tekstiviestit rokotevalmistajien kanssa eivät ole ”asiakirja”. Euroopan oikeusasiamies on käynnistänyt asiasta selvityksen,[23] ja on yleisesti pitänyt esillä ajatusta EU:n avoimuussääntelyn uudistustarpeesta. Vaikka sääntely on osin vanhentunuttakin, useimmissa ongelmatilanteissa on kyse ennemmin toimielinten toimintatavoista kuin siitä, ettei lainsäädäntö mahdollistaisi avoimuuden toteuttamista.

Julkisuussääntelyn kohdalla keskustelua on käyty myös julkisuusperiaatteen ja tietosuojan yhteensovittamisesta. Selonteossa tuodaan esiin, että ”Suomi edistää ihmislähtöisen datatalouden ja niin sanotun omadatan periaatteita EU:ssa ja globaalisti” (s. 82). Käytännössä

---

[20] Asia C-761/18 P *Päivi Leino-Sandberg v. Euroopan parlamentti*, Unionin tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 21.1.2021, 48 kohta. EU-tuomioistuin palautti asian yleiseen tuomioistuimeen lopullista pääasian ratkaisua varten.

[21] Asia T-683/21 *Leino-Sandberg v. neuvosto.*

[22] Asia T-540/15 *de Capitani v Euroopan parlamentti*, 80 kohta.

[23] Kts tästä Euroopan oikeusasiamiehen tiedote, https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/151740 .

omadata/mydata -visio pohjautuu vahvasti yksilön omistusoikeusajattelulle. Tämä visio ei välttämättä ole täysin yhteensopiva yleisen tietosuoja-asetuksen lähestymistavan kanssa, jossa dataa ei kuitenkaan ajatella ensisijaisesti yksilön omaisuutena. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa pyritään myös julkisuuden ja tietosuojan yhteensovittamiseen.

Tutkimuksen vapaus

Selonteossa korostetaan useilla kohdin tieteellisen tiedon tuottamisen ja hyödyntämisen merkitystä, ja korostetaan tieteen ja taiteen vapauden merkitystä: ”Tieteen- ja taiteentekijöiden tulee voida tehdä työtään ja saattaa sitä julkisuuteen ilman heihin kohdistuvaa uhkailua ja häirintää” (7.1. jakso). Toisaalla korostetaan, että ”Valtioneuvosto ehkäisee vihapuhetta tehokkain ja asianmukaisin keinoin. […] Poliittisiin päättäjiin, virkamiehiin, ja muihin julkisia palveluja hoitaviin, toimittajiin, ihmisoikeuspuolustajiin, tutkijoihin sekä muihin julkisuudessa toimiviin henkilöihin kohdistuvaa maalittamista tulee vastustaa.” [24]

Tutkijana korostan kysymyksen tärkeyttä erityisesti tutkijan näkökulmasta. Olen itsekin ollut tilanteissa, joissa näkemyksestäni eri mieltä olevat ovat aktiivisesti maalittamalla pyrkineet asiantuntemukseni vähättelemiseen esimerkiksi arvostelemalla julkisesti pätevyyttäni, koulutustani tai esittämällä vääristeltyjä väitteitä asemastani yliopistolla. Tämänkaltaisen maalittamisen tarkoitus on pelotella hiljaiseksi niin, ettei tutkija uskaltaisi tuoda näkemyksiään julkiseen keskusteluun, johon osallistuminen kuitenkin on osa hänen työtehtäviään. Tutkijan asiantuntemuksen mittari ei kuitenkaan koskaan ole medianäkyvyys tai edes titteli, vaan se mitä hän on tutkinut ja julkaissut. Tutkimuksen pätevyyttä arvioidaan tiedemaailman sisäisillä mittareilla, joiden pohjana on tieteellinen vertaisarviointi.

Tutkimuksena autonomiaan vaikuttaa myös tutkimusrahoitus, jonka avulla priorisoidaan rahoittajan (kuten Suomen Akatemia tai Euroopan komissio) sillä hetkellä tärkeinä pitämiä tutkimusaiheita ja osin myös määritellään tutkimuksen toteuttamista ja jopa lopputuloksia.[25] Tästä kehityskulusta tulisi yhteiskunnassa keskustella huomattavasti enemmän. On selvää, että julkisia varoja on suunnattava yhteiskunnallisesti merkittävien kysymysten tutkimiseen, mutta tällä on merkitystä myös tutkimuksen vapauteen ja kriittiseen luonteeseen.

Tekoälyn oikeudellinen sääntely

Selonteossa kuvataan myös tekoälyn oikeudellista sääntelyä, johon sisältyy paljon tällä hetkellä ajankohtaisia ja tutkimuksessakin vahvasti esillä olevia teemoja. Sivulla 84 kuvataan, kuinka ”EU:n komissio antoi huhtikuussa 2021 ehdotuksen tekoälyn käytön oikeudellisesta sääntelystä sisältäen velvoitteen perusoikeuksien kunnioittamisesta esimerkiksi laajamittaisessa tietojenkeruussa. Suomi tukee perus- ja ihmisoikeussuojan vahvistamista.” Tavoitteena tämä on kannatettava, mutta on syytä huomata, että EU:n tekoälysäädöksen on tarkoitus olla ns. New Approach –asetus ja siten se perustuu siihen, että ihmisoikeudet tekoälytuotteissa taataan tuoteturvallisuusmallilla, eli käytännössä keskeisiltä osin tuotteiden standardisoinnilla, joka taas tapahtunee eurooppalaisissa standardisointielimissä (CEN, CENELEC ja ETSI), tekoälyn kohdalla käytännössä CEN/CENELEC.

[24] EU:n toimia vihapuheen kitkemiseksi on käsitelty tuoreissa perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 1/2022 vp ja LaVL 2/2022 vp.

[25] Päivi Leino-Sandberg, ’Enchantment and critical distance in EU legal scholarship – what role for institutional lawyers?’ julkaistavana 2 *European Law Open* (2022) erikoisnumerossa.

Tämänkaltaiset tekniset standardit eivät ole lähtökohtaisesti sitovia, mutta standardin noudattaminen antaa yksityiselle tuotteenkehittäjälle ns. olettaman siitä, että heidän tuotteensa on EU-asetuksen/-direktiivin yleensä hyvin abstraktien turvallisuus-/ihmisoikeus-/ympäristövaatimusten mukaisia. Tavoitteena on jonkinlainen ”human rights by design”, jolloin teknisen standardin avulla luodaan oletus siitä, että jonkin toimintamalli täyttää ihmisoikeuskriteerit. Asiallista olisi kuitenkin pohtia, miten tämänkaltaista perusoikeussääntelyä yleensä on mahdollista antaa standardointielimissä, jotka on tarkoituksellisesti siirretty syrjään poliittista punnintaa edellyttävistä kysymyksistä, ja täten niiden standardisoinneissa ole perinteisesti otettu huomioon ihmisoikeusnäkökohtia.

Standardisointielinten jäsenten tiedot ovat harvoin julkisesti saatavilla, eikä niiden työskentelyyn ole tarkoituskaan voida osallistua. EU-tuomioistuimessa on ollut vireillä useita asioita, jotka koskevat teknisten standardien julkisuutta.[26] Asia on tärkeä ja ajankohtainen myös siksi, että standardointitapoja ollaan EU:ssa parhaillaan uudistamassa,[27] ja standardiointitavat ovat merkittäviä kaikissa unionin tavoitteissa, joihin sisältyy teknologiaa ja tieteellisiä elementtejä.

[26] EU-tuomioistuin on katsonut asiassa C-160/20, että oikeusvarmuus edellyttää, että yksilöiden on tiedettävä mitä oikeuksia ja velvollisuuksia heille asetetaan, ja tämä edellyttää julkaisemista. Tuomioistuin katsoi kuitenkin, että standardien julkaisemisvelvoite ei koske samalla tavoin yrityksiä koskevia standardeja, koska näillä on mahdollisuus saada standardeista tieto kansallisten standardisointielinten kautta. Kts myös asia T-185/19, joka koskee standardien yleisöjulkisuutta (valitus vireillä C-588/21).

[27] Kts tästä komission uusi standardisointistrategia ‘An EU Strategy on Standardisation Setting global standards in support of a resilient, green and digital EU single market’ COM(2022) 31 final, joka julkaistiin helmikuussa 2022.