Janne Salminen 2.10.2017
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta (HE 82/2017 vp)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, paitsi muuta, että radio- ja televisiotoiminnan ohjelmistotoimilupien myöntämis- ja peruuttamisedellytyksiä tarkennettaisiin niin, että ohjelmistotoimilupaa ei myönnettäisi, jos on perusteltua syytä epäillä hakijan rikkovan arpajaislain rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä tai kuvaohjelmalain lapsille haitallisten ohjelmien lähettämisaikaa koskevia säännöksiä taikka syyllistyvän rikoslaissa rangaistavaksi säädettyyn kiihottamiseen kansanryhmää vastaan. Samoin lakiin lisättäisiin säännös toimilupaviranomaisen toimivallasta peruuttaa televisio- tai radiotoimintaan myönnetty ohjelmistotoimilupa toimiluvanhaltijan rikkoessa toistuvasti ja vakavasti rahapelien markkinointia tai lapsille haitallisten ohjelmien lähetysaikaa koskevia säännöksiä.

Toimilupaa koskevat sääntelyt ovat perustuslain kannalta relevantteja.

Lisäksi kiinnitän tässä huomiota lain nimikkeen ongelmallisuuteen.

Toimilupasääntely

Tietoyhteiskuntakaari on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 18/2014 vp). Sen toimilupasääntelyyn kuulu jo nykyisellään säännös siitä, että myöntämisen edellytyksenä on, ettei hakijan voida perustellusta syytä epäillä rikkovan kyseisen lain säännöksiä. Nyt tätä sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi niin, että tämän edellytyksen rinnalle lisättäisiin, ettei vastaavasti hakijan voida perustellusta syystä epäillä rikkovan arpajaislain (1047/2001) 62.2 §:n 1 kohtaa arpajaisten toimeenpanoa koskevasta kiellosta tai kuvaohjelmalain (710/2011) 6 §:ää kuvaohjelman ikärajan noudattamisesta taikka syyllistyvän rikoslain (39/1889) 11 luvun 10 §:ssä tarkoitettuun kiihottamiseen kansanryhmää vastaan tai 10 a §:ssä tarkoitettuun törkeään kiihottamiseen kansanryhmää vastaan.

Sääntely on merkityksekästä perustuslain 12 §:n kannalta. Sen mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä ilman ennakollisia esteitä.

Toimilupajärjestelmä on tätä vasten siis jo lähtökohtaisesti ongelmallinen. Vakiintuneesti on kuitenkin katsottu, että taajuuksien niukkuus olisi sellainen tekninen peruste, jonka vuoksi voidaan pitää yllä toimilupajärjestelmää alalla (näin esim. jo mainitussa PeVL 18/2014 vp ja siinä mainitut aikaisemmat lausunnot). Lupasääntelyn on tältä osin perustuttava oikeusharkintaan. Valiokunta on lisäksi esittänyt, että taajuuksien niukkuuden vähetessä pitää siirtyä kevyempään sääntelyyn.

Pidän muutosta aikaisemman käytännön valossa sananvapaussääntelyn kannalta tavoitteiltaan pääosin hyväksyttävänä. Siltä osin kuin tässä kuitenkin viitattaisiin arpajaislakiin, edellytystä on hankala arvioida perusoikeusjärjestelmän tai valtiosäännön kannalta laajemmin. Tämän selvityksen perusteella en pitäisi tätä tavoitetta sananvapaussääntelyn kannalta välttämättä asianmukaisena. Muutoin tavoitteet ovat sananvapaussääntelyn kannalta hyväksyttäviä.

Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että sääntely on kokonaisuudessaan verraten avoin: ”perustellusta syystä epäillä” jättää oikeudellisena kategoriana oikeusharkinnankin puitteissa Viestintävirastolle verraten paljon harkintaa. Tämä on kuitenkin aikaisemmin jo hyväksytty.

Perustuslain 18.1 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden näkökulmasta ehdotetut muutokset eivät ole ongelmallisia perustuslakivaliokunnan aikaisempi käytäntö huomioon ottaen.

Vastaavasti ohjelmistoluvan peruuttamista koskevaan sääntelyä ehdotetaan tässä muutettavaksi. Ottaen huomioon, että säännöksessä säädettäisiin, että edellytyksenä on toistuva ja vakava rikkominen, sekä se, että lain 32.2 §:n mukaan edellytyksenä on se, että toimiluvanhaltija ei kehotuksesta huolimatta korjaa menettelyään, pidän tätä sääntelyä asianmukaisena perustuslain kannalta. Siihen nähden, että perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan luvan peruuttaminen on aina ankara keino puuttua sananvapauden käyttämiseen (esim. PeVL 26/2001 vp) ja myös elinkeinovapauteen, mahdollisuus korjata toimintaa on keskeinen samoin kuin peruuttamisen sitominen toistuvaan ja vakavaan lupaehtojen rikkomiseen.

Kuulo- ja näkövammaisten oikeudet perustuslain 12 §:n kannalta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ohjelmistojen ääni- ja tekstitysvelvoitetta niin, että se laajenee. Velvoite on olennainen näkö- ja kuulovammaisten ihmisten perustuslain 12 §:ssä turvatun oikeuden kannalta ottaa vastaan viestejä ja edistää sitä. Samoin se liittyy tältä kannalta kielellisiin oikeuksiin perustuslain 17 §:ssä. Toimiluvanhaltijoiden kannalta kysymys on ensisijaisesti omaisuudensuojasta perustuslain 15 §:ssä ja elinkeinovapaudesta perustuslain 18 §:ssä.

Velvoittava sääntely käytännössä varmistaa näkö- ja kuulovammaisten oikeudet. Velvoitteesta aiheutuvat kustannukset on rajattu kaupallisten televisiotoimijoiden osalta liikevaihtoon. Asetelmaa on aikaisemminkin säännelty vastaavalla kustannusleikkurilla.

Velvoitteen ulottuvuus on kiinni tästä tekijästä. Arvioin sääntelyehdotuksen, kuten hallituksen esityksessä on tehty: katson, että sääntelyehdotus täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, koska rajoituksesta säädetään lailla, se on perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin hyväksyttävä. Sääntely on myös riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen. Rajoitus on myös oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden.

Valtion verot ja maksut

Ehdotuksessa sääntelyä televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksusta ehdotetaan muutettavaksi. Katson kuten hallituksen esityksessä, että valvontamaksu on perustuslain kannalta veronluonteinen. Sääntelyehdotuksesta ei ole huomautettavaa tältä osin.

Lain nimike

Perustuslaki säätää järjestelmästä, jossa säädöksen nimestä ilmenee varsin yksiselitteisesti sen säädöshierarkkinen asema. Samalla säädöksen nimike kertoo myös järjestyksestä, jossa se on syntynyt ja jossa se on muutettavissa ja kumottavissa. Eduskunta säätää lait; ”kaaret” ovat perustuslaille tuntemattomat. Voimassa olevaan lainsäädäntöön tosin sisältyy eräitä lakeja, joiden nimikkeessä ei ole sanaa laki. Nyt on jostain syystä ilmennyt haluja lain asemesta käyttää vanhahtavaa ”kaari”-nimitystä ilman, että siihen on oikeastaan mitään järkevää syytä. Esimerkiksi vain harvalla säänneltävällä kokonaisuudella on aikaisempaakaan yhteyttä tuohon vanhahtavaan nimitykseen. On vailla mitään perustella, että sääntelykokonaisuus, joka koskee tietoyhteiskunnan palveluja, lainaa nimensä 1700-luvun järjestelmästä. Perustuslain edellyttämät selkeyden vaatimukset täyttyvät, kun sen nimikkeestä näkyy säädöksen asema. Kaari-nimityksellä ei saa hämärtää sitä, että kysymyksessä on tavallinen laki lakien joukossa.

Perustuslakivaliokunta on jo lausunnossaan PeVL 18/2014 vp pitänyt vanhahtavaa nimikettä ”tietoyhteiskuntakaari” epäonnistuneena katsoen, että yleisen selkeyden vuoksi laintasoisen säädöksen nimikkeessä on syytä esiintyä sana ”laki”, josta käy yksiselitteisesti ilmi myös säädöksen asema säädöshierarkiassa. Vastaavasti perustuslakivaliokunta on liikennekaaren (PeVL 46/2016 vp) osalta pitänyt säädöksen vanhahtavaa nimikettä epäonnistuneena todeten niin ikään, että yleisen selkeyden vuoksi laintasoisen säädöksen nimikkeessä on syytä esiintyä sana "laki", josta käy yksiselitteisesti ilmi myös säädöksen asema säädöshierarkiassa. Sittemmin mietintövaliokunnan muutosehdotuksesta lain nimikkeeksi tuli laki liikenteen palveluista (LiVM 3/2017 vp).

Tietoyhteiskuntakaaren nimen osalta tulisi tehdä vastaavat muutokset.