Tuomas Ojanen
13.10.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 82/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta

Tarkastelun rajaus

Ehdotettuun sääntelyyn ei nähdäkseni sisälly muutoin merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia paitsi siltä osin kuin radio- ja televisiotoiminnan ohjelmistotoimilupien *myöntämisen* edellytyksiin ehdotetaan lisättäväksi vaatimus, ettei hakijan perustellusta syystä epäillä rikkovan arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdan tai kuvaohjelmalain 6 §:n säännöksiä tai syyllistyvän rikoslain 11 luvun 10 ja 10 a §:ssä rangaistavaksi säädettyyn tekoon.

Viittaukset arpajaislain, kuvaohjelmalain ja rikoslain kohtiin olisivat uusia. Säännökset koskisivat rahapelien markkinointia, lapsille haitallisten ohjelmien lähetysaikoja sekä rangaistavaksi säädettyä kiihottamista kansanryhmää vastaan.

Keskityn seuraavassa arvioimaan esitystä vain tältä osin.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Sananvapaus on turvattu perusoikeutena perustuslain 12 §:n 1 momentissa. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Julkistamisella tarkoitetaan kaikenlaista viestien julkaisemista, levittämistä ja välittämistä. Säännöksestä ilmeneviä sananvapauden ulottuvuuksia ei tulekaan tulkita liian kapeasti. Säännöksen tarkoituksena on kieltää sekä perinteinen viestien ennakkotarkastus että muut ennakollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen (ks. HE 309/1993 vp, s. 57, ks. myös PeVL 52/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimilupajärjestelmää lähtökohtaisesti ongelmallisena suhteessa sananvapauteen, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennalta estämättä (ks. PeVL 18/2014 vp ja siinä mainitut aiemmat lausunnot).

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on keskitytty selostamaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä lähinnä siltä osin kuin siinä on ollut kysymys *taajuuksien niukkuudesta* sellaisena teknisenä rajoitusperusteena, jonka huomioon ottamiseksi lupajärjestelmän ylläpitäminen on ollut hyväksyttävää sekä sananvapauden että elinkeinovapauden näkökulmasta.

Nyt ehdotetussa sääntelyssä *ei* ole kuitenkaan kysymys taajuuksien niukkuudesta lupajärjestelmän sallittavuuden valtiosääntöoikeudellisena perusteena. Näin ollen säätämisjärjestysjakso on harhaanjohtavaa luettavaa siltä osin kuin siinä tarkastellaan

taajuuksien niukkuuteen liittyvää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

Ehdotetussa sääntelyssä on siis valtiosääntöoikeudellisesti kysymys ehdotetussa sääntelyssä yksilöidyn arpajaislain, kuvaohjelmalain ja rikoslain kohtien rikkomisen hyväksyttävyydestä sellaisina rajoitusperusteina, joiden nojalla radio- ja televisiotoiminnan ohjelmistotoimilupa voidaan jättää myöntämättä. Tästä nyt keskeisestä kysymyksestä säätämisjärjestysjaksoon sisältyy vain seuraava verraten lakoninen toteamus:

> ”Nyt ehdotetuilla rajoituksilla olisi yleisesti hyväksyttävä peruste ja ne olisivat riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Ehdotettu sääntely ei merkitsisi yleistä ja kattavaa ennakollista estettä sananvapauden käyttämiselle. Lisäksi hakijalla olisi toimiluvan hakemista sekä toimiluvan peruuttamistapauksissa mahdollisuus valittaa hallintotuomioistuimeen toimilupapäätöksestä.”

Ennakkoesteiden kieltoa on vanhastaan pidetty keskeisenä sananvapauden keskeisenä sisältönä, joka sijoittuu sananvapauden ydinalueelle. Perustuslain sananvapaussäännöksessä tarkoitetun ennakkoesteiden kiellon piiriin kuuluvat paitsi viestien sisällön ennakkotarkastus myös sananvapauteen sisältyvien oikeuksien luvanvaraistaminen samoin kuin kaikki muut ennakollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen (HE 309/1993 vp, s. 57). Vaikka ennakkoesteiden kielto ei ole ehdoton, vaan kuvaohjelmien ennakkotarkastus, lupasääntely ja muut ennakollista estettä merkitsevät puuttumiset ovat tietyin edellytyksin sallittuja, ennakkoesteiden kieltoa koskeviin poikkeuksiin kohdistuvat hyväksyttävyyden, oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset ovat korkeat.

Nähdäkseni ehdotetun sääntelyn keskeinen valtiosääntöoikeudellinen ongelma syntyy siitä, että yhtäältä rahapelien markkinointia ja toisaalta lapsille haitallisten ohjelmien lähetysaikoja sekä varsinkin rangaistavaksi säädettyä kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevien säännösten rikkominen ovat perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta keskenään *yhteismitattomia perusteita* jättää lupa myöntämättä ja siten poiketa sananvapaussäännökseen sisältyvästä ennakkoesteiden kiellosta.

Sen paremmin perustuslaki kuin kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet eivät velvoita Suomea säätämään epäilys rahapelien markkinointia koskevien arpajaislain säännösten rikkomisesta perusteeksi toimiluvan myöntämättä jättämiselle ja siten ennakkoesteiden kiellosta poikkeamiselle.

Sitä vastoin tilanne on perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta toinen siltä osin kuin kysymys on lapsille haitallisten ohjelmien lähetysaikoja sekä varsinkin rangaistavaksi säädettyä kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevien säännösten rikkomisesta.

Perustuslain sananvapaussäännökseen sisältyy ns. kvalifioitu lakivaraus, jonka mukaan lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan valtuuden nojalla on sallittua jatkaa elokuvien ja muiden kuvaohjelmien levittämisen ikärajoihin perustuvaa rajoituskäytäntöä. Mahdollisuus ennakolliseen rajoitukseen koskee esitöiden mukaan

lähinnä raaistavia väkivaltakuvauksia (HE 309/1993 vp, s. 57). Tämä perustelulausuma ei kuitenkaan ollut tarkoitettu tyhjentäväksi kuvaukseksi hyväksyttävistä rajoituksista, vaan ratkaisevaa perustuslain kannalta on, *perustuvatko rajoitukset lasten suojelemisen tarkoitukseen.* Kuvaohjelmien ennakkotarkastuksesta luovuttiin kuvaohjelmalain (710/2011) voimaantulon 1.1.2012 myötä (ks. myös PeVL 52/1010 vp). Aiemmin voimassa olleen kuvaohjelmien tarkastamisesta annettu laki (775/2000) oli säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 14/2000 vp).

YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970) taas velvoittaa sopijavaltioita ja siten myös Suomea säätämään laittomiksi ja kieltämään rotusyrjintää ja siihen yllyttämistä edistävät järjestöt sekä kriminalisoimaan tällaiseen toimintaan osallistumisen. Samoin Euroopan unionin oikeudesta sekä Euroopan neuvoston jäsenyydestä juontuu velvoitteita rasismin ja muukalaisvihan vastaiseen toimintaan.[1] Tässä yhteydessä on merkityksellistä myös huomauttaa, että esimerkiksi Euroopan neuvoston alainen Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) on kehottanut Suomen viranomaisia ryhtymään toimiin rasismin ja rotusyrjinnän torjumiseksi aiempaa tehokkaammin. Komitea on viimeksi vuonna 2013 katsonut, että Suomen viranomaisten tulee varmistaa rasismin ja rotusyrjinnän vastaisten velvoitteiden soveltaminen.[2]Lisäksi tässä yhteydessä on syytä tiedostaa, ettei kiihottaminen kansanryhmää vastaan nauti perustuslain sananvapauden tai yhdistymis- ja kokoontumisvapauden suojaa.[3] Merkitystä on niin ikään sillä, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mikä velvoittaa myös lainsäätäjää.

Arvio ja johtopäätös

Nähdäkseni ehdotettu sääntely on vastoin perustuslain 12 §:n sananvapaussääntelyä siltä osin kuin radio- ja televisiotoiminnan ohjelmistotoimilupien *myöntämisen* edellytyksiin ehdotetaan lisättäväksi vaatimus, ettei hakijan perustellusta syystä epäillä rikkovan arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohtaa. Ehdotettua sääntelyä on syytä muuttaa tältä osin, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

---

[1] Ks. rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2008/913/YOS. Ks. myös PeVL 26/2002 vp. Ks. myös Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan (ETS 189), joka koskee tietojärjestelmien välityksellä tehtyjen luonteeltaan rasististen ja muukalaisvihamielisten tekojen kriminalisointia. Ks. LaVM 39/2010 vp.

[2] Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio, Suomea koskeva 4. raportti 9.7.2013, ECRI (2013)19. – Ks. esim. kohdat 95-101, joissa ECRI suosittaa Suomen viranomaisia ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin rasismin torjumiseksi tiedotusvälineissä ja Internetissä. Jo aiemmin kolmannessa raportissaan ECRI oli kehottanut Suomen viranomaisia harkitsemaan mm. poliittisten puolueiden edustajien rasistiseen ja muukalaisvihamieliseen kielenkäyttöön puuttuvien säännösten sisällyttämistä lakiin, samoin kuin kannustanut Suomen viranomaisia korostamaan tiedotusvälineille sen tärkeyttä, ettei uutisointi omalta osaltaan synnytä vihamielistä ja hylkivää ilmapiiriä mitään vähemmistöryhmää kohtaan, sekä tehostamaan pyrkimyksiään torjua rasistisen materiaalin levittämistä Internetissä.

[3] Ks. esim. PeVL 10/2000 vp, jossa valiokunta paitsi totesi, että rasismin torjuminen on sellainen yhteiskunnallisesti painava peruste, joka voi toimia rikosoikeudellisen sääntelyn perusteena myös totesi, ettei ehdotuksessa kriminalisoidussa toiminnassa yleensä edes ole kysymys perustuslain 13 §:ssä turvatun yhdistymisvapauden käyttämisestä.

> Sitä vastoin perustuslain sananvapaussääntely ei estä arpajaislain noudattamisen *jälkikäteistä* valvontaa. Näin ollen perustuslain 12 §:n kannalta ei ole estettä säätää siitä, että ohjelmistotoimiluvan peruuttaminen olisi ehdotuksen mukaan mahdollista silloin, kun toimiluvanhaltija toistuvasti ja vakavasti rikkoo arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohtaa.

Ehdotettu sääntely ei ole myöskään aivan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta siltä osin kuin kysymys on ohjelmistotoimilupien *myöntämisen* edellytyksiin ehdotetusta vaatimuksesta, ettei hakijan perustellusta syystä epäillä rikkovan kuvaohjelmalain 6 §:n säännöksiä. Vuonna 2012 voimaantulleen kuvaohjelmalain keskeinen muutos aiempaan oikeustilaan on kuitenkin ollut juuri siinä, että kuvaohjelmalailla luovuttiin kuvaohjelmien ennakkotarkastuksesta. Kun kuitenkin kuvaohjelmalain 6 § säätää kuvaohjelman ikärajan noudattamisesta ja kun sääntely siten perustuu perustuslain sananvapaussäännöksen kannalta keskeiseen lasten suojelemisen tarkoitukseen, ja kun myös aiemmin voimassa ollut, ennakkotarkastusta tarkoittanut kuvaohjelmien tarkastamisesta annettu laki (775/2000) oli säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 14/2000 vp), ehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ehdotettu sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton siltä osin kuin ohjelmistotoimilupien *myöntämisen* edellytyksiin ehdotetaan lisättäväksi vaatimus, ettei hakijan perustellusta syystä epäillä syyllistyvän rikoslain 11 luvun 10 ja 10 a §:ssä rangaistavaksi säädettyyn tekoon. Mainituissa rikoslain säännöksissä on kyse kiihottamisesta kansanryhmää vastaan, missä on kysymys yhteiskunnallisesti painavasta rasismin torjumistarkoituksesta (ks. esim. PeVL 10/2000 vp). Suomen kansainvälisten, rasismin torjuntaan liittyvien ihmisoikeusvelvoitteiden sekä perustuslain 22 §:n nojalla lainsäätäjällä on tarkkaan ottaen velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin rasismin ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, mistä syystä ehdotuksesta on tältä osin vain hyvää sanottavana perustuslain ja kv. ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Päädyn kantaan, jonka mukaan ehdotettu sääntely voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, *jos* ehdotetusta sääntelystä poistetaan vaatimus, ettei hakijan perustellusta syystä epäillä rikkovan arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohtaa.

Koska ehdotettu sääntely edellä mainitun muutoksen jälkeenkin merkitsisi poikkeusta perustuslain sananvapaussäännökseen sisältyvästä ennakkoesteiden kiellosta, perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi perusteltua muistuttaa siitä, että lupaharkinnassa on tärkeää ottaa huomioon sananvapaus perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen välityksellä, samoin kuin perusoikeusrajoituksia koskevat vaatimukset etenkin rajoitusten välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta.

Helsingissä 13. päivänä lokakuuta 2017

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki