Valiokunnan lausunto PeVL 40/2017 vp– HE 82/2017 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta (HE 82/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- viestintäneuvos Kreetta Simola, liikenne- ja viestintäministeriö
- professori Päivi Korpisaari
- oikeustieteen tohtori Riku Neuvonen
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- apulaisprofessori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tietoyhteiskuntakaarta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden, 17 §:ssä turvatun oikeuden omaan kieleen sekä 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden näkökulmasta. Huomiota kiinnitetään myös perustuslain 81 §:n säännökseen valtion veroista ja maksuista. Hallituksen käsityksen mukaan esitys voitaneen käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että lakiehdotuksesta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esityksessä radio- ja televisiotoiminnan ohjelmistotoimilupien myöntämisedellytyksiä 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.

Perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus sisältää oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56/II). Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena (PeVL 19/1998 vp, s. 5/I). Julkistamisella tarkoitetaan kaikenlaista viestien julkaisemista, levittämistä ja välittämistä. Säännöksestä ilmeneviä sananvapauden ulottuvuuksia ei tulekaan tulkita liian kapeasti (ks. esim. PeVL 52/2010 vp, s. 2). Säännös kieltää sekä perinteisen viestien ennakkotarkastuksen että muut ennakollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi luvan asettamista painotuotteiden julkaisemisen ehdoksi (ks. HE 309/1993 vp, s. 57).

Sananvapaussäännökseen sisältyy lakivaraus, jonka mukaan tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Säännökseen sisältyy myös ns. kvalifioitu lakivaraus, jonka mukaan lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan valtuuden nojalla oli mahdollista jatkaa silloista elokuvien ja muiden kuvaohjelmien levittämisen ikärajoihin perustuvaa rajoituskäytäntöä. Mahdollisuus ennakolliseen rajoitukseen koskee 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 (ks. PeVL 52/2010 vp, s. 2).

Sananvapaus ei estä siihen sisältyvien oikeuksien rajoittamista jälkikäteiseen valvontaan perustuvan sääntelyn keinoin, kunhan sääntely täyttää perusoikeusrajoituksilta edellytettävät yleiset vaatimukset. Rajoitusten tulee olla mm. täsmällisiä ja oikeasuhtaisia, eikä niillä saa puuttua perusoikeuden ytimeen. Siten esimerkiksi pitkälle menevät väljät poliittisen ilmaisuvapauden käytön kriminalisoinnit voivat olla sananvapauden kannalta ongelmallisia (ks. esim. PeVL 26/2002 vp, s. 2/II, HE 309/1993 vp, s. 57/II).

Sananvapaus on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan määräyksillä. Sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta käsitellään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa.

Ohjelmistoluvan ja radioluvan myöntämisedellytykset

Tietoyhteiskuntakaaren 25, 28, 36 ja 40 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että ohjelmistotoimilupien sekä vähäiseen tai lyhytaikaiseen analogiseen radiotoimintaan myönnettävien radiolupien edellytyksenä on, 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.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt lakiehdotuksessa säännellyn kaltaista toimilupajärjestelmää lähtökohtaisesti ongelmallisena sananvapaussäännöksen sisältämän ennakkoesteiden kiellon kannalta (PeVL 18/2014 vp, s. 2/II ja siinä viitatut lausunnot). Toimilupajärjestelmää voidaan kuitenkin pitää keinona turvata sananvapauden mahdollisimman laaja käytännön toteutuminen, jossa lupasääntelyä saatetaan tarvita rajallisten radiotaajuuksien jakamiseksi tasapuolisesti eri yleisradiotoiminnan harjoittajien kesken (HE 309/1993 vp, s. 57—58). Toisaalta nimenomaan toimilupajärjestelmää ei ole valiokunnan mukaan syytä pitää perusoikeusjärjestelmän edellyttämänä keinona sananvapauden turvaamiseen (PeVL 19/1998 vp, s. 2/II—3/I). Valiokunta on kuitenkin toistuvasti katsonut, että taajuuksien niukkuus on sellainen tekninen rajoitusperuste, jonka huomioon ottamiseksi lupajärjestelmän ylläpitäminen on ollut hyväksyttävää sekä sananvapauden että elinkeinovapauden näkökulmasta (PeVL 3/2010 vp, s. 4, PeVL 61/2002 vp, s. 2/I, PeVL 8/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 19/1998 vp, s. 2—3). Valiokunnan käsityksen mukaan myös voimassa olevaa lupajärjestelmää voidaan edelleen perustella taajuuksien niukkuudella (ks. myös PeVL 18/2014 vp, s. 2/II—3/I). Valiokunta on samalla myös kiinnittänyt huomiota siihen, että lupajärjestelmän avulla tulee turvata käytettävissä olevien radiotaajuuksien tasapuolinen jako televisio- ja radiotoiminnan harjoittajille ja siten luoda edellytykset sananvapauden laajalle toteutumiselle (ks. PeVL 18/2014 vp, s. 2/II). Valiokunta ei ole pitänyt tällaisen toimilupajärjestelmän tarkoitukseen kiinnittyviä järjestysluonteisia luvan myöntämisedellytyksiä perustuslain vastaisina (ks. esim. PeVL 2/1986 vp, s. 3). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on viitannut siihen, että radiohallinnollisen epäjärjestyksen estäminen voi muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua sananvapauteen radiotoiminnan alalla (ks. esim. Groppera Radio AG 28.3.1990).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetut muutokset säännöksiin toimilupien myöntämisedellytyksistä laajentavat valiokunnan myötävaikutuksella sinänsä säädettyä (ks. PeVL 18/2014 vp) tietoyhteiskuntakaaren lupia koskevaa, sananvapauden ennakollista estettä merkitsevää sääntelyä toimilupajärjestelmän tarkoituksen kannalta osin ongelmallisella tavalla. Voimassa olevan lain mukaan toimiluvan myöntämisen eräänä edellytyksenä on se, ettei hakijan perustellusta syystä epäillä rikkovan tietoyhteiskuntakaaren säännöksiä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt ehdotetut rajoitukset perustuvat toimilupajärjestelmän ja sen tarkoituksen ylläpitämistä tukevien järjestysluonteisten näkökohtien sijasta pääosin viestinnän sisältöön, joskin niihin sisältyy erityisesti kuvaohjelmalain osalta myös järjestysluonteisia piirteitä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä edellä mainittujen lupien myöntämisedellytyksiin lisättäväksi ehdotettu vaatimus siitä, ettei hakijan perustellusta syystä epäillä rikkovan kuvaohjelmalain 6 §:n säännöksiä, on rajoitusperusteensa osalta hyväksyttävä. Kuvaohjelmalaki on, samoin kuin sitä aiempi kuvaohjelmia koskeva lainsäädäntö, säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 52/2010 vp ja PeVL 14/2000 vp). Valiokunnan mielestä kuvaohjelmalain 6 §:n säännökset kuvaohjelman ikärajan noudattamisesta muodostavat perustuslain 12 §:n 1 momentin kva-

lifioidun lakivarauksen tarkoittaman lailla säädetyn kuvaohjelmia koskevan lasten suojelemiseksi välttämättömän rajoituksen, eikä ehdotettu luvan myöntämisedellytys tämän johdosta ole ristiriidassa perustuslain 12 §:n 1 momentissa säädetyn ennakollisten esteiden kiellon kanssa.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin painottanut myös sitä, että sananvapaudelle asetettavien rajoitusten on oltava välttämättömiä, täsmällisesti rajattuja ja syrjimättömiä (ks. esim. PeVL 18/2014 vp, s. 3/II). Valiokunnan mielestä on selvää, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. myös PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Liikenne- ja viestintävaliokunnan on tämän vuoksi syytä tarkastella, millaisin keinoin ja välinein lakiehdotuksen 36 ja 40 §:ssä viitatussa analogisessa radiotoiminnassa voitaisiin rikkoa kuvaohjelman ikärajan noudattamisesta kuvaohjelmalain 6 §:ssä säädettyä siten, että se muodostaisi esteen luvan myöntämiselle, sekä tarvittaessa tarkistaa sääntelyn sisältöä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä myös ehdotettu edellytys siitä, ettei hakijan perustellusta syystä epäillä syyllistyvän rikoslain 11 luvun 10 ja 10 a §:ssä rangaistavaksi säädettyyn tekoon, on perusteeltaan hyväksyttävä. Valiokunta painottaa, että kiihottaminen kansanryhmää vastaan ei nauti perustuslain sananvapauden tai esimerkiksi yhdistymis- ja kokoontumisvapauden suojaa (ks. myös PeVL 10/2000 vp, s. 3, PeVL 19/1998 vp, s. 6/II). Valiokunta on pitänyt sananvapausrajoituksen hyväksyttävyyden kannalta ongelmattomana esimerkiksi säännösehdotusta, jonka mukaan tietoyhteiskunnan palvelun tulee viipymättä toimia tallentamansa tiedon saannin estämiseksi, kun tallennettu tieto on sisällöltään selvästi rikoslain kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan rangaistussäännöksen vastainen (PeVL 60/2001 vp, s. 2/II—3/I). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut, että sananvapaus ei turvaa oikeutta kiihottamiseen rasistiseen syrjintään ja ulkomaalaisvihaan (Feret vastaan Belgia 16.7.2009).

Sitä vastoin lupien myöntämisedellytyksiin ehdotettava vaatimus siitä, ettei hakijan perustellusta syystä epäillä rikkovan arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdan säännöstä, vaikuttaa perustuslakivaliokunnan mielestä edellä arvioituihin säännösehdotuksiin nähden verraten yhteismitattomalta. Arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa kielletään muiden kuin Veikkaus Oy:n harjoittama rahapelitoiminta ja markkinointi.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti käytännössään katsonut, että sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin, joskaan valiokunta ei ole pitänyt tällaista viestintää sananvapauden ydinalueelle kuuluvana. Valiokunnan käytännön mukaan mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin muuten olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 18/2014 vp, s. 3/II, PeVL 6/2012 vp, s. 2/I, PeVL 3/2010 vp, s. 2/I ja PeVL 54/2006 vp, s. 2/I). Valiokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettavan luvan myöntämisedellytyksen laajennuksen merkitys ei rajoitu yksin mainonnan ja markkinoinnin sääntelyyn, vaan radio- ja tekevisiotoimintaan kokonaisuudessaan. Hallituksen esityksessäkin viitataan soveltamistilanteeseen, jossa radiotoimintaan käytettävän radioluvan hakija on aikaisemmassa ohjelmatoiminnassaan rikkonut arpajaislain mainontaa koskevia säännöksiä (HE s. 9). Valiokunnan mielestä hallituksen esityksessä ei esitetä sellaisia painavia perusteita, joita tämän kaltaisen ennakollisen esteen hyväksyttävyys edellyttää (ks. myös PeVL 19/1998 vp, s. 5/I—5/II). Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen 25, 28, 36 ja 40 §:ssä ehdotettua

sääntelyä lupien myöntämisen edellytyksistä on tämän johdosta muutettava siten, että viittaus arpajaislakiin poistetaan. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Viranomaisen harkintavalta

Voimassa olevan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn lain mukaan toimiluvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei hakijan perustellusta syystä epäillä rikkovan tietoyhteiskuntakaaren säännöksiä. Valiokunta kiinnitti tuolloin erittäin laajan hallituksen esityksen arvioinnin yhteydessä huomiota harkintavallan osalta lähinnä siihen, että sananvapauden ennakkoesteiden kiellon kannalta on hyväksyttävämpää, että luvan myöntäminen perustuu pääosin oikeusharkintaan (PeVL 18/2014 vp, s. 3/I). Myös nyt ehdotettujen, perusteensa osalta edellä perustuslainmukaiseksi arvioitujen, muutosten osalta päätöksentekoa on säännelty siten, että lupa on myönnettävä, jos hakijan ei perustellusta syystä epäillä rikkovan kuvaohjelmalain 6 §:n säännöksiä tai syyllistyvän rikoslain 11 luvun 10 ja 10 a §:ssä rangaistavaksi säädettyyn tekoon.

Perustuslakivaliokunnan mielestä erityisesti nyt ehdotettujen säännösmuutosten osalta viranomaisen harkintavalta jää lähtökohtaisesta oikeusharkintaisuudesta ("myönnetään") huolimatta liian avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi. Säännöstä voi tulkita siten, että luvan myöntäjän on pääsääntöisesti tehtävä perusteltu arvio siitä, että hakija ei tule menettelemään säännöksessä tarkoitetulla tavalla. Sanamuodoltaan pääsäännön ja poikkeuksen välisen suhteen osalta tulkinnanvaraista säännöstä on syytä selventää. Valiokunnan mielestä myös kynnys sananvapauden ennakolliselle esteelle, luvan myöntämättä jättämiselle, on ehdotettu asetettavaksi liian alhaiseksi. Säännöstä on kvalifioitava esimerkiksi ilmeisyyden vaatimuksella.

Lain nimike

Arvioidessaan hallituksen esitystä tietoyhteiskuntakaareksi piti perustuslakivaliokunta säädöksen vanhahtavaa nimikettä epäonnistuneena. Valiokunta katsoi, että yleisen selkeyden vuoksi laintasoisen säädöksen nimikkeessä on syytä esiintyä sana "laki", josta käy yksiselitteisesti ilmi myös säädöksen asema säädöshierarkiassa (PeVL 18/2014 vp, s. 10). Valiokunta kiinnitti sittemmin hallituksen esitystä liikennekaareksi arvioidessaan huomiota myös siihen, että perustuslaissa on lukuisia säännöksiä, joissa eduskunnan säätämästä säädöksestä käytetään nimikettä laki, ja että perustuslaissa säädetään järjestelmästä, jossa säädöksen nimikkeestä ilmenee yksiselitteisesti sen säädöshierarkkinen asema (perustuslaki, laki, asetus). Säädöksen nimike kertoo myös siitä järjestyksestä, jossa se on syntynyt ja jossa se on muutettavissa ja kumottavissa. Perustuslakivaliokunta piti näin ollen säädöksen vanhahtavaa nimikettä "liikennekaari" epäonnistuneena ja katsoi jälleen, että yleisen selkeyden vuoksi laintasoisen säädöksen nimikkeessä on syytä esiintyä sana "laki", josta käy yksiselitteisesti ilmi myös säädöksen asema säädöshierarkiassa (PeVL 46/2016 vp, s. 9). Viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoon, oikeusministeriön esityksestä valiokunnalle antamaan lausuntoon sekä Lainkirjoittajan oppaan (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 37/2013) lain nimikettä koskevaan osuuteen liikenne- ja viestintävaliokunta muutti liikennekaaren nimikkeen vastaamaan selkeämmin sen säädöshierarkkista asemaa (Laki liikenteen palveluista, LiVM 3/2017 vp, s. 22).

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2017 vp

Perustuslakivaliokunta ei pidä tähän nähden riittävänä liikenne- ja viestintävaliokunnan tietoyhteiskuntakaarta koskevasta mietinnöstä ilmenevää perustelua, jonka mukaan tietoyhteiskuntakaaren nimike kuvaa riittävän hyvin sen roolia merkittävänä tietoyhteiskuntaa koskevaa sääntelyä yhteen kokoavana mittavana kokonaisuutena (ks. LiVM 10/2014 vp, s. 4/II—5/I). Valiokunta katsoo edelleen, että laintasoisen säädöksen nimikkeessä on syytä esiintyä sana "laki".

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, mikäli valiokunnan sen 25, 28, 36 ja 40 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 19.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen