

Tiistai 15.10.2002 kello 09.45

1. *Nimihuuto*
2. *Päätösvaltaisuus*

klo 10.00

3. **HE 142/2002 vp** laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta

I käsittely

Kuultavina:

- hallitusneuvos *Eija Koivuranta*, sosiaali- ja terveysministeriö
- projektipäällikkö *Pirjo Sarvimäki*, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos *Arja Manner*, oikeusministeriö
- professori *Olli Mäenpää*
 - oikeustieteen lisensiaatti *Maija Saksiin*
- professori *Veli-Pekka Viljanen*

Päätetään asiantuntijoiden kuulemisen lopettamisesta / jatkamisesta.

4. **HE 96/2002 vp** verkkotunnuslaiksi ja viestintähallinnasta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Jatkettu I käsittely

Merkitään saapuneeksi professori Teuvo Pohjolaisten kirjallinen lausunto.

5. **HE 52/2002 vp** laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain sekä eräiden näihin liittyvien lakien muuttamisesta

Jatkettu I käsittely

Hyväksytään käsittelyn pohjaksi sihteerin laatima lausuntoluonnos.

Esitellään luonnos. Yleiskeskustelu

Yksityiskohtainen käsittely

ESITYSLISTA 85/2002 vp

6. *HE 95/2002 vp laiksi tullilain muuttamisesta Jatettu I käsittely*
Hyväksytään käsittelyn pohjaksi korjattu lausuntoluonnos. Esitellään luonnos.
Yleiskeskustelu Yksityiskohtainen käsittely
7. *Muut asiat*
8. *Seuraava kokous*
Seuraava kokous on keskiviikkona 16.10.2002 klo 10.00.

Teuvo Pohjolainen
15.10.2002

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä verkkotunnuslaiksi sekä viestintähallinnasta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 96/2002 vp)

1. Yleistä

Koska olen antanut valiokunnalle otsikkoasiaa koskevan lausunnon 18.9.2002, missä lausunnossa olen tarkastellut erityisesti esityksen suhdetta elinkeinovapauteen, ja koska minulle esitetystä jatkokuulemispyynnössä on viitattu esityksen suhteeseen sananvapauteen, kiinnitän tässä lausunnossa huomiota vain viimeksi sanottuun asiaan.

2. Sananvapauden tarkoituksesta

Sananvapaudella on katsottu olevan keskeinen merkitys arvioitaessa yhteiskunnan kansanvaltaisuutta. Kansanvaltaisuuden edellytyksinä on pidetty vapaata mielipiteenmuodostusta, avointa kansalaiskeskustelua, moniarvoista ja vapaata joukkotiedotusta sekä vallankäytön julkisen kritiikin mahdollisuutta. Sananvapauden ja kansanvaltaisuuden läheinen kytkeä korostaa sananvapauden luonnetta nimenomaan poliittisena perusoikeutena. Suomalaisessa ajattelussa sananvapaus ei kuitenkaan rajoitu vain poliittisiin ilmaisuihin vaan sen piiriin on perinteisesti luettu kaikki ilmaisut niiden sisällöstä riippumatta. Sananvapauden on katsottu antavan turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille.

Kun Suomessa toteutettiin perustuslain (Hallitusmuodon) perusoikeussäännösten kokonaisuudistus 1995 (laki 17.7.1995/969), tuli myös sanan- ja mielipiteenvapauden perusoikeussäännös uudistetuksi. Uudistettuna perusoikeussäännös on sisällytetty myös uuteen Suomen perustuslakiin (12 § "Sananvapaus ja julkisuus"):

"Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia."

Varsinainen ilmaisu- ja mielipiteenvapautta turvaava perusoikeussäännöksen ensimmäinen momentti voidaan sen analyysia silmälläpitäen jakaa viiteen pääosaan:¹ 1) sananvapauden yleislausekkeeseen, jonka mukaan sananvapaus on jokaiselle (kansalaisuudesta riippumatta) kuuluva perusoikeus, 2) lausekkeeseen, joka täsmentää sananvapauden sisältöä siten, että siihen kuuluu oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita

viestejä, 3) lausekkeeseen, joka kieltää sananvapauden ennakovalvonnan ja ennakkollisten esteiden asettamisen kenenkään toimesta, 4) sääntelyvarauksesta, jonka mukaan tarkemmat säännökset sananvapauden käyttämisestä on annettava eduskuntakin tasoisin normein ja 5) kvalifioidusta lakivarauksesta, jonka mukaan eduskuntalain tasoisin normein voidaan asettaa rajoituksia kuvaohjelmille, jos ne ovat välttämättömiä lasten suojelemiseksi.

Vaikka sananvapauden yleislauseke on kirjoitettu väljään muotoon, sen merkitys ja sisältö voidaan hahmottaa vallitsevasta tulkintakäytännöstä sekä säännöksen antamisen yhteydessä esitetyistä hallituksen esityksen perusteluista. Sananvapauden yleislausekkeen mukaisesti sananvapaus - niin kuin poliittiset perusoikeudet yleisemminkin - on tarkoitettu kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville kansalaisuudesta riippumatta. Säännöksellä on pyritty ottamaan huomioon kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteet. Säännöksen perustelujen mukaan säännöksen tulkinnan on otettava huomioon sanotut velvoitteet.

Sananvapauden sisältöä on täsmennetty lausumalla, että se pitää sisällään oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä. Asia voidaan hallituksen esityksen perustelut huomioon ottaen esittää vielä yksilöidymmin. Sananvapauden perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden perusteella on todettavissa, että siihen kuuluu oikeus hankkia, välittää, valmistaa, ilmaista, julkaista, levittää ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä.

Sananvapauden sisältöä koskevassa lausekkeessa ei sananvapautta ole sidottu mihinkään viestintätekniseen menetelmään. Se kattaa näin ollen kaikki olemassa olevat ja myös tulevaisuudessa mahdollisesti käyttöön otettavat viestintävälineet ja -menetelmät. Niinkään sananvapauden perusoikeussäännös kattaa kaikki ilmaisumuodot. Sillä on säännöksen perustelujen

¹ Ks. myös *Manninen*, Oikeus 4/1995, s. 361.

mukaan sekä poliittis-yhteiskunnallinen aspektinsa, mutta myös liityntä ihmisten oikeuteen kehittää itseään ja persoonallisuuttaan. Viimeksi sanottu liittyy sananvapauden suojan piiriin myös taiteelliset ilmaisut. Tieteen ja taiteen vapaudesta on Suomen perustuslaissa lisäksi oma erityinen säännöksensä (16 §). Vielä

voidaan sanoa, että sananvapaus-säännöksen tarkoituksena on kattaa kaikki viestit niiden sisällöstä ja lähettämisen tai vastaanottamisen tarkoituksesta riippumatta. Perusoikeussäännös ei siten erottele perusoikeussuojan näkökulmasta esimerkiksi poliittisia, uskonnollisia, taiteellisia, tieteellisiä tai kaupallisia viestejä toisistaan. Käytännössä kaupalliselle viestinnälle - esimerkiksi mainonnalle - on voitu asettaa rajoituksia helpommin kuin sananvapauden ydinalueelle. Rajoituksia on esimerkiksi tupakka- ja alkoholimainonnalle.

Säännökseen sisältyvä kielto asettaa ennakkovalvontaa tai ennakkollisia esteitä sananvapauden käytölle voidaan ymmärtää säännöksen syntymisen historiallisesta kontekstista. Alunperin (1906) säännöksen tarkoituksena oli estää paluu sensuuriin ja lupajärjestelmiin, mutta myös järjestelmään, jossa jälkikäteisesti voitaisiin asettaa hallinnollisin päätöksin sanktioita sanan käytölle.

Vaikka ennakkorajoitusten kielto on tavanomaista eurooppalaisessa sananvapausajattelussa, voidaan suomalaisen sääntelyn tarkoittavan tavanomaistakin tiukempaa suhtautumista ennakoesteiden asettamisen kieltoon. Voitaneen katsoa, ettei suomalaisen ajatteluun sovi edes se, että tuomioistuini voisi päätöksellään estää viestin tai sen osan julkaisemisen ennakolta.

Edellä on todettu, että sananvapauden perusoikeussäännökseen liittyy yleinen lakivaraus: "Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia." Perusoikeusuudistuksen tarkoitus huomioiden, säännöstä voidaan tulkita siten, että sen tarkoituksena kieltää säätämästä sananvapauden käyttämisestä lakia alemman asteisin normein. Edelleen säännös kieltää delegoimasta sananvapauden käyttöä koskevaa sääntelyoikeutta. Vielä voidaan katsoa, että lain tasolla annettavan käyttösääntelyn avulla ei voida rajoittaa sananvapauden alaa ja muutenkin käyttösääntelyn on oltava tarkkarajaista.

3. Verkkotunnuslakiehdotuksen suhde sananvapauteen

Verkkotunnuslakiehdotuksessa voidaan katsoa sananvapauteen liittyvän erityisesti kysymyksen siitä, mitä rajoitteita verkkotunnuksen myöntämiselle on ehdotettu asetettavaksi, miten verkkotunnus voidaan sulkea ja miten se voidaan peruuttaa. Ehdotetut säännökset sisältyvät lakiehdotukseen "Verkkotunnus ja sen pysyvyys" -otsikon alle (4-12 §).

Ehdotuksen mukaan verkkotunnus voidaan myöntää rekisteröidylle oikeushenkilölle, yksityiselle elinkeinonharjoittajalle tai suomalaiselle julkisyhteisölle. Luonnolliset henkilöt eivät voi saada verkkotunnusta suoraan. Heille se on mahdollista ns. kolmannen asteen verkkotunnuksen muodossa (nimi.yhteiso.fi). Kun luonnolliset henkilöt eivät voi suoraan saada verkkotunnusta, voitaisiin esittää väite, että lakiehdotus loukkaa sananvapautta, koska se merkitsisi poikkeusta edellä sanotuista sananvapauden osaelementeistä 2 ja 3 (sananvapauteen kuuluu oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä

ja muita viestejä, ja se kieltää sananvapauden ennakkovalvonnan ja ennakkollisten esteiden asettamisen kenenkään toimesta).

Asian arvioinnissa on otettava huomioon verkkotunnuksen luonne ja merkitys viestinnän ehtona, ts. merkitseekö se, ettei fi.-juuren verkkotunnusta myönnetä luonnollisille henkilöille, tietojen, mielipiteiden tai muiden viestien ilmaisemisen, julkistamisen tai vastaanottamisen rajoittamista tai ennakkollisten esteiden asettamista tälle toiminnalle. Siltä osin kuin kysymys on (internet)viestien vastaanottamisesta voidaan todeta, että oman fi.-juuressa olevan verkkotunnuksen puuttuminen ei millään tavoin estä viestinnän vastaanottamista. Ongelma voidaan pelkistää kysymykseen, sisältyykö sananvapauteen (subjektiivinen) oikeus saada viestinsä julkistetuksi juuri halutussa välineessä (tässä tapauksessa internetissä fi.-juuren alaisessa verkkotunnusosoitteessa). Nähdäkseni tulkintaa ei voida eikä pitäisi viedä näin pitkälle. Kenelläkään ei ole perustuslain nojalla oikeutta saada viestiään julkaistuksi esimerkiksi lehdistössä, määrätystä lehdestä puhumattakaan, tai radiossa.

Jos fi.-juureen sidotun tunnuksen merkitys olisi se, ettei yksilö voisi ilman sitä harjoittaa viestintää lainkaan joko vastaanottamalla internetin kautta (tai sähköpostitse) perustuslain tarkoittamia viestejä, tai jos tunnuksen puuttuminen merkitsisi ehdotonta estettä välittää viestejä sähköisesti, voitaisiin esittää epäily, että tunnuksen saamisen rajoitukset merkitsisivät sananvapauden rajoittamista. Näinhän ei asia kuitenkaan ole. Sekä sähköpostiosoitteiden tarjoajia että verkkotunnusten tarjoajia on useita. Viestintä ei näin ollen ole riippuvainen juuri fi.-juureen sidotusta tunnuksesta.

Lakiehdotukseen sisältyvät myös säännökset verkkotunnuksen sulkemisesta (11 §) ja peruuttamisesta (12 §). Näitä toimenpiteitä voidaan pitää oikeuksien ja oikeusturvan kannalta voimakkaampina kuin tunnuksen myöntämättä jättämistä. Myös sananvapauden näkökulmasta arvioiden voidaan sanoa, että verkkotunnuksen sulkeminen ja peruuttaminen voivat merkitä konkreettisesti olemassa olevan viestinnän keskeyttämistä tai lopettamista. Sen vuoksi näihin toimenpiteisiin tulee sisältyä vaatimus tärkeästä yhteiskunnallisesta intressistä toimenpiteen perustana sekä suhteellisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen tarkasta noudattamisesta. Ehdotuksen mukaan verkkotunnuksen sulkeminen on ensisijainen puuttumis-keino suhteessa peruuttamiseen.

Verkkotunnusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta on hyväksyttävää ja jokaisen edun mukaista, että on olemassa järjestelmä ja perusteet, joiden nojalla verkkotunnusten käyttämiseen voidaan puuttua silloin, kun se on välttämätöntä. Lakiehdotuksen 11 §:n ehdotettua sääntelyä voidaan kuitenkin arvostella erityisesti siinä suhteessa, ovatko perusteet tunnuksen sulkemiselle sananvapauden perustuslainsäännöksen näkökulmasta katsoen riittävän täsmälliset. Erityisesti on syytä kiinnittää huomiota siihen, että ensimmäisenä perusteena sulkemiselle on esitetty tapausta, jossa "poliisi- tai syyttäväviranomaisen on

pyytänyt tunnuksen sulkemista". Sääntely jää tässä tapauksessa tarpeettoman väljäksi, vaikka perusteluissa asiaa on tarkennettu asiaa toteamalla, että "tunnuksen sulkeminen voi olla välttämätöntä esimerkiksi silloin, kun poliisi epäilee sitä käytettävän rikolliseen toimintaan".

Tunnuksen sulkemisen vahvan oikeuksiin ulottuvan vaikutuksen vuoksi olisi tarpeellista

täsmentää ehdotettua sääntelyä lakitekstissä. Koko säännöksen alussa voisi lisäksi olla viittaus siihen, että verkkotunnus voidaan sulkea, mikäli toimenpide on välttämätön muiden oikeuksien turvaamisen ja verkon toiminnan kannalta.

Myös verkkotunnuksen peruuttamista koskevaan säännökseen olisi perusteltua liittää yleinen peruuttamisen ehto esimerkiksi lausekkeella, jonka mukaan peruuttaminen tulee kysymykseen, mikäli se on välttämätöntä muiden oikeuksien turvaamisen ja verkon toiminnan kannalta. Lisäksi kohdassa 8 olevaa perustetta tulisi täsmentää ("myöntämisen jälkeen ilmenee, että tunnus on hyvän tavan tai yleisen järjestyksen vastainen tai "). Sekä käsitteet "hyvä tapa" että "yleinen järjestys" jättävät viestintävirastolle tarpeettoman laajan harkintavallan perusoikeuksiin liittyvien oikeuksien rajoittamisessa.

Viestintävirastolle jää muutenkin laajat valtuudet lakiehdotuksen mukaan, kun virasto voi muutoksenhakutilanteessakin määrätä (ehdotuksen 18 §), että päätöksiä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, ellei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää. Kun sananvapautta koskevien rajoitusten yleisenä perusteena muutoin tavallisimmin on se, että tuomioistuimen tulee päättää rajoituksesta, ennen kuin se voi tulla voimaan, merkitsee ehdotettu sääntely selvää poikkeamaa yleisestä linjasta.