

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 14/2002 vp

Hallituksen esitys laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 23 päivänä huhtikuuta 2002 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 54/2002 vp).

Eduskunta-aloite

Valiokunta on tässä yhteydessä käsitellyt — lakialoitteen LA 66/2002 vp laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (Leena Rauhala /kd ym.), joka on lähetetty valiokuntaan 12 päivänä syyskuuta 2002.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- lakiasiain päällikkö Kirsi-Marja Okkonen, Yleisradio Oy
- kehityspäällikkö Mirka Järnefelt, Elisa Communications Oyj
- lakimies Minna Aalto-Setälä, Finnet-liitto ry
- johtaja Tauno Äijälä, MTV Oy
- päätoimittaja Eero Hyvönen, Oy Ruutunelonen Ab
- kehitysjohtaja Marja-Liisa Virtanen, Sonera Oyj

- päätoimittaja Tapani Ruokanen, Aikakauslehtien Liitto r.y.
- toimitusjaoston puheenjohtaja, päätoimittaja Janne Virkkunen, Sanomalehtien Liitto
- päätoimittaja Timo Vuortama, Suomen Journalistiliitto
- toimitusjohtaja Jyrki Ojala, Suomen Kaapelitelevisioliitto ry
- johtaja Valtteri Niiranen, Viestinnän Keskusliitto
- valmisteleva sihteeri Juha Hänninen, Julkisen sanan neuvosto
- lainsäädäntöjohtaja Eeva Laatikainen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, Ficom ry
- professori Mikael Hidén
- tutkija Petteri Järvinen
- professori Jukka Kemppinen
- lukija-asiamies Kalevi Kivistö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Teuvo Pohjolainen
- filosofian tohtori, tutkija Kai Puolamäki
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- liikenne- ja viestintäministeriö
- Citypress Oy
- Kansainvälisen kauppakamarin (ICC) Suomen osasto ry.

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä, jolla korvataan voimassa olevat painovapauslaki ja radiovastauslaki. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi oikeudenkäymiskaarta, esitutkintalakia, yleisistä syyttäjistä annettua lakia, yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta annettua lakia sekä valmiuslakia ja puolustustilalakia. Esitys sisältää ehdotuksen myös laiksi rikoslain 2 luvun 17 §:n kumoamisesta.

Ehdotetulla lailla on tarkoitus antaa perustuslain sananvapaussäännöksen mukaisia tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä. Lähtökohtana on, että säännökset soveltuisivat samansisältöisinä kaikkiin joukkoviestinnän muotoihin viestien tallennus-, julkaisu- ja jakelutekniikasta riippumatta. Lakiehdotus sisältää säännöksiä julkaisu- ja ohjelmatoiminnan harjoittajan velvollisuuksista, vastine- ja oikaisuoikeudesta, tietolähteen suojasta, julkaistun viestin sisältöön perustuvasta rikos- ja vahingonkorvausvastuusta, pakkokeinoista sekä seuraamuksista ja syyteoikeudesta.

Säännölliseksi tarkoitettu julkaisu- ja ohjelmatoiminta on ehdotuksessa erotettu aikakautisen julkaisun ja verkkajulkaisun käsitteiden avulla yksittäisistä julkaisuista ja viesteistä sekä ohjelmista. Säännöllisesti ilmestyville julkaisuille samoin kuin ohjelmille tulee määrätä vastaava toimittaja, jonka tehtävänä on toimitustyön johtaminen ja valvominen. Julkaisijan ja ohjelmatoiminnan harjoittajan on huolehdittava ohjelman ja verk-

kojulkaisun tallentamisesta. Vastineoikeus ulottuu ehdotuksen perusteella nykyisestä poiketen myös toistuvasti lähetettyihin ohjelmiin. Verkkoviestintään sovellettavat erityissäännökset koskevat verkkajulkaisun tallentamista, verkkoviestin tunnistamistietojen tallentamista ja luovuttamista sekä verkkoviestin jakelun keskeyttämistä. Oikeusministeriölle nykyisin kuuluva painokannevalta siirtyy ehdotuksen perusteella valtakunnansyyttäjälle.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan sananvapauden lisäksi kunnian suojaa, luottamuksellisen viestin salaisuutta, omaisuuden suojaa ja hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Esityksessä katsotaan, että ehdotetut lait voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan kannanotto, koska ehdotettu sääntely liittyy olennaisella tavalla perustuslain 12 §:ään.

Lakialoite

Lakialoite LA 66/2002 vp on rinnakkaisaloite hallituksen esitykselle. Aloitteessa ehdotetaan säädettäväksi valtakunnallisesta joukkoviestinnän eettisestä neuvottelukunnasta, jonka tehtävänä on käsitellä periaatteelliselta kannalta joukkoviestintään liittyviä eettisiä kysymyksiä ja antaa niistä suosituksia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen

hyväksymistä seuraavien huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Sääntelyehdotus on perustuslaissa turvatun sananvapauden kannalta erittäin merkityksellinen. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on antaa perustuslain 12 §:n 1 momenttiin sisälty-

vän sääntelyvarauksen mukaisia tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä. Tällä alalla on valiokunnan mielestä kaiken kaikkiaan tärkeää saada aikaan sääntely, jolla korvataan painovapauslain ja radiovastuulain vanhentuneet ja osin perustuslain kannalta ongelmalliset säännökset (PeVL 23/1997 vp, s. 5). Esimerkiksi oikeusministeriölle nykyisin kuuluvaa painokannevaltaa on oikeusvaltiossa vaikea sovittaa yhteen valtiollisten tehtävien jakoa koskevien periaatteiden kanssa. Viestintärikoksia koskevan syyttämistoimivallan osoittaminen valtakunnansyyttäjälle on siksi perusteltua.

Sääntelyä kuvataan esityksessä järjestysluonteiseksi. Tarkoitus ei ole säännellä joukkoviestinnän sisältöä, vaan lähinnä antaa muuhun lainsäädäntöön perustuvan rikos- ja vahingonkorvausvastuun toteutumisen kannalta tarpeellisia säännöksiä. Laissa onkin säännöksiä muun muassa julkaisijan ja ohjelmatoiminnan harjoittajan erinäisistä ilmoitus- ja tallentamisvelvollisuuksista samoin kuin pakkokeinoista, seuraamuksista ja syyteoikeudesta. Sääntelyn tarpeellisuudesta ei ole huomautettavaa. Tällä tavoin painottuva sääntely voidaan kuitenkin kokea sananvapauden käyttämisen kannalta haitalliseksi ja viestintää ehkä tarpeettomastikin rajoittavaksi, etenkin kun laissa ei erikseen korosteta viestinnän vapauden merkitystä kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa eikä perustuslain sananvapaus-säännöksen vaikutusta lain tulkintaan ja soveltamiseen.

Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen yhteydessä tarkastellut perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta ja katsonut sen sisältävän muun muassa vaatimuksen, jonka mukaan perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista on valittava perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista parhaiten edistävä vaihtoehto (PeVM 25/1994 vp, s. 4/I). Tähän liittyy yleinen vaatimus perusoikeuksiin puuttuvien toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta. Niiden tulee rajoittua siihen, mikä on lain perusteella kussakin tapauksessa hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi välttämätöntä. Valiokunta on näiden periaatteiden asianmukaisen huomioon

ottamisen korostamiseksi lisännyt lakiin säännöksen.

Valiokunta pitää lähtökohdiltaan perusteltuna esityksen tavoitteita keventää nykyistä sääntelyä viestinnän sisällön valvonnasta ja välttää tarpeetonta erityissääntelyä. Sääntelyn kokoaminen yhteen, periaatteessa kaikkia joukkoviestinnän muotoja koskevaan säädökseen on valiokunnan mielestä perusteltua. Välineneutraalisuuteen pyrkivässä sääntelyssä on kuitenkin otettava riittävästi huomioon myös viestintävälineiden erityispiirteitä. Tässä on valiokunnan mielestä onnistuttu esimerkiksi lain säännöksissä vastineesta ja oikaisusta.

Lakia sovelletaan myös tietoverkon välityksellä harjoitettavaan viestintään. Tästäkään lähtökohdasta ei sinänsä ole huomautettavaa. Myös tietoverkossa harjoitettavaa sananvapauden käyttämistä on tarpeen säännellä. Verkkoviestintään liittyy kuitenkin monia sellaisia erityispiirteitä, joiden vuoksi sääntelyä on aiheellista eriyttää. Lakiehdotus sisältääkin verkkoviestintään sovellettavia erityissäännöksiä esimerkiksi verkkoviestin lähettäjän tunnistamistietojen tallentamisesta ja luovuttamisesta samoin kuin verkkoviestin jakelun keskeyttämisestä. Tällaiset säännökset johtuvat lähinnä verkon teknisistä ominaisuuksista. Viestintä verkossa poikkeaa perinteisestä joukkoviestinnästä toisessakin mielessä. Tietoverkkoa nimittäin käyttävät muuhin välineisiin verrattuna poikkeuksellisen laajasti myös yksityiset henkilöt samoin kuin kansalaisjärjestöt ja vastaavat yhteisöt, eikä näiden harjoittama viestintä ole sellaisenaan rinnastettavissa kustannus-, radio- ja televisioyhtiöiden harjoittamaan, organisoituun julkaisu- ja ohjelmatoimintaan. Samanlaisten velvoitteiden asettaminen yksityisille henkilöille ja viestintäyhtiöille ei ainakaan kaikilta osin ole perusteltua, vaan saattaa käytännössä kaventaa yksityisten henkilöiden tosiasiallisia mahdollisuuksia käyttää sananvapautta verkossa. Valiokunta on tarkastellut ehdotettua sääntelyä näiden näkökohtien valossa ja tehnyt lakiehdotukseen yksityiskohtaisista perusteluista tarkemmin ilmeneviä muutoksia.

Yksityiskohtaiset perustelut**1. lakiehdotus**

1 §. Lain tarkoitus. Pykälän mukaan laissa säädetään perustuslaissa turvatu sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä.

Jokaiselle kuuluva sananvapaus on turvattu perustuslain 12 §:n 1 momentissa. Sen mukaan sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

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). Perustuslain sananvapaussääntely kieltää ennakkosteiden asettamisen viestinnälle, mutta sallii esimerkiksi rikos- ja vahingonkorvauslainsäädäntöön perustuvaa sananvapauden käytön jälkikäteistä valvontaa samoin kuin sananvapauden käyttöä koskevien järjestysluonteisten määräysten antamisen lailla. Sananvapauden asema perusoikeutena kuitenkin myös rajoittaa mahdollisuuksia puuttua jälkikäteen sen käyttöön (HE 309/1993 vp, s. 57/II). Näihin rajoituksiin sisältyy vaatimus julkisen vallan toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta sananvapauden käyttöön puuttuessa (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen koskee myös sananvapautta.

Sananvapauden perusoikeusaseman ja sen käyttämiseen puuttuvien toimenpiteiden oikeasuhtaisuuden korostamiseksi valiokunta on lisännyt pykälään uuden 2 momentin. Suhteellisuusvaatimus tulee ottaa huomioon yhtä hyvin harkittaessa tässä tai muussa laissa säädettyjen pakkokeinojen käyttämistä tai syytteen nostamista kuin myös ratkaistaessa asioita tuomioistuimissa.

Pykälän 1 momentista voi saada sellaisen kuvan, että laissa säädetään kattavasti sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä. Koska sananvapauden kannalta merkityksellistä sääntelyä sisältyy runsaasti myös muuhun lainsäädäntöön, valiokunta on tarkistanut momentin sanamuotoa.

2 §. Määritelmät. Pykälä sisältää lain soveltamisen kannalta keskeisten käsitteiden määritelmät. Verkkajulkaisulla tarkoitetaan 1 momentin 6 kohdan mukaan aikakautisen julkaisun tapaan yhtenäiseksi laadittua verkkoviestien kokonaisuutta, jota on tarkoitus julkaista säännöllisesti. Määritelmä on sääntelyn kannalta merkityksellinen, sillä lain säännökset esimerkiksi vastaavan toimittajan määräämisestä, päätoimittajarikkomuksesta, tallentamisvelvollisuudesta ja vastineoikeudesta koskevat myös verkkojulkaisua.

Määritelmän lähtökohtana esityksessä on verkkojulkaisun rinnasteisuus aikakautiseen julkaisuun. Tyypillinen esimerkki verkkojulkaisusta on sanomalehden verkkoversio. Tästä ei ole huomautettavaa. Ongelmallista sen sijaan on, että verkkojulkaisuun kiinteästi liittyvät, yleisölle avoimet keskustelupalstat (kuten irc-, chat- ja news-palstat) voisivat esityksen perustelujen mukaan muodostaa verkkojulkaisun osan. Toisaalta perusteluissa todetaan, että esimerkiksi tietoverkossa olevia reaaliaikaisia keskusteluryhmiä ei pidetä verkkojulkaisuina.

Sääntelyn täsmentämiseksi valiokunta on täydentänyt määritelmää niin, että verkkojulkaisun edellytetään olevan laadittu julkaisijan tuottamasta tai käsittelemästä aineistosta. Keskustelupalstat ja vastaavat eivät tämän mukaisesti ole verkkojulkaisun osia, ellei julkaisija toimituksellisesti käsittele niillä julkaistavaa aineistoa.

Toinen ongelma näyttäisi liittyvän ns. verkkoportaleihin, jotka voivat sisältää esimerkiksi uutisia, keskustelupalstoja ja mahdollisesti laajankin valikoiman erilaisia verkkopalveluja tai linkkejä niihin. Tällaisilla verkon sivustoilla on sanomalehden verkkoversion piirteitä, mutta niitä ei voida pitää sanomalehden kaltaisena yhtenäisenä kokonaisuutena. Niille — toisin kuin laissa tarkoitetuille verkkojulkaisuille — ei

myöskään ole tyypillistä, että sivusto julkaistaisiin informaatioisällöltään uudistettuna kokonaisuutena aikakautisen julkaisun tapaan päivittäin, viikottain tai muuten säännöllisesti. Valiokunta muistuttaa esityksen perusteluista ilmenevästä siitä lähtökohdasta, että verkossa pysyvästi olevan sivuston päivittämiseksi luonnehdittava muuttaminen ei sellaisenaan tee sivustosta laissa tarkoitettua verkkojulkaisua. Määritelmässä tarkoitettu julkaisemisen säännöllisyys kohdistuu sivuston kokonaisuuteen, ei sen johonkin osaan. Tämä koskee portaaleja yhtä hyvin kuin esimerkiksi yritysten tai kansalaisjärjestöjen tavanomaisia kotisivuja. Selvää valiokunnan mielestä lisäksi on, ettei verkkojulkaisuna voida pitää sellaista verkkosivua, johon on vain koottu ns. linkkejä verkon muille sivuille tai muihin verkkopalveluihin. Toinen asia on, että portaalista tai miltä tahansa kotisivulta voi olla pääsy palveluun, joka täyttää lain määritelmän verkkojulkaisusta.

Vaikka portaalit eivät sellaisenaan ole verkkojulkaisuja eivätkä avoimet keskustelupalstat verkkojulkaisun osia, eivät ne jää sääntelyn ulottumattomiin. Verkossa julkaistut viestit ovat laissa tarkoitettuja verkkoviestejä ja niihin sovelletaan muun muassa säännöksiä verkkoviestin tunnistamistietojen luovuttamisesta ja verkkoviestin jakelun keskeyttämisestä. Viestin mahdollisesta lainvastaisesta sisällöstä vastaa se, jota rikoslain mukaan on pidettävä rikoksen tekijänä tai siihen osallisena. Rikoslain yleisten oppien mukaan määräytyy näin ollen myös portaalien tai keskustelupalstan ylläpitäjän vastuu siinä julkaistujen viestien sisällöstä. Palstan ylläpitäjän rikosoikeudellinen vastuu voi tulla arvioitavaksi, jos tämä esimerkiksi sallii palstan muodostuvan rikollisten viestien julkaisukanaavaksi. Ylläpitäjän mahdollinen vahingonkorvausvastuu määräytyy vastaavasti vahingonkorvauslain yleisten säännösten perusteella. Tämän vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että portaalien ja keskustelupalstojen ylläpitäjät seuraavat viestintää sivustoillaan. Tämä koskee erityisesti verkkojulkaisujen yhteydessä olevia keskustelupalstoja ja siksi verkkojulkaisujen vastaavia toimittajia. Myös hallituksen on aiheellista seurata

näiden viestintämuotojen kehitystä ja arvioida mahdollisen erityissääntelyn tarvetta.

Valiokunta on tehnyt 1 momentin 1 kohtaan sanonnallisen tarkistuksen.

3 §. Soveltamisala. Pykälän 2 momentissa rajoitetaan lain säännösten soveltamista yksityisen henkilön ylläpitämään kotisivuun. Lain soveltamisalan tällainen rajoittaminen on lähtökohtaisesti perusteltua. Valiokunnan mielestä rajoitusten tulee kuitenkin koskea yksityishenkilön kotisivua silloinkin, kun hän pitää sitä yllä taloudellisen hyödyn tavoittelemisen tarkoituksessa, ja vaikka sivun voitaisiin joissakin tilanteissa katsoa täyttävän verkkojulkaisun määritelmän. Valiokunta on tarkistanut momenttia tällä tavalla.

Valiokunta on tarkistanut 2 ja 3 momentin viittaussäännöksiä, koska lain pykälänumerointi on muuttunut valiokunnan tekemien muutosten takia.

6 §. Ohjelman ja verkkojulkaisun tallentaminen. Pykälässä säädetään julkaisijan ja ohjelmatoiminnan harjoittajan velvollisuudesta tallentaa ohjelma ja verkkojulkaisu. Tallennetta on pääsäännön mukaan säilytettävä vähintään kolme kuukautta. Useasti vuorokaudessa muutettavan verkkojulkaisun tallennetta on kuitenkin säilytettävä vain kaksi kuukautta.

Ohjelmien ja verkkojulkaisujen tallentaminen edellyttävät julkaisijoilta ja ohjelmatoiminnan harjoittajilta teknisiä ja taloudellisia voimavaroja. Sääntely voi siksi muodostua sananvapauden käytännön toteutumista vaikeuttavaksi, etenkin kun otetaan huomioon, että tallentamisvelvollisuus ulottuu koskemaan myös verkkojulkaisuja. Tallentamisvelvollisuus on tältä osin uusi ja merkitsee muutosta myös esimerkiksi kansalaisjärjestöjen ja vastaavien toiminnan kannalta.

Sääntelystä johtuvaa rasitusta on laissa ja sen perusteluissa pyritty monin tavoin keventämään. Tallentamisvelvollisuus ei esimerkiksi koske lainkaan ohjelmaa, jonka teknisen toteutuksen perusteella on selvää, ettei sen lähettämisessä voida tehdä viestin sisältöön perustuvaa ri-

kosta. Tallentaminen ei välttämättä edellytä teknisiä järjestelyjä, sillä esimerkiksi paperitulosten ottaminen verkkojulkaisusta riittäisi velvollisuuden täyttämiseksi. Verkkojulkaisujen päivitysten osalta riittävää olisi kulloinkin tehtyjen muutosten tallentaminen. Valiokunta huomauttaa vielä siitä, että verkkojulkaisun pitäminen verkossa yleisön saatavilla täyttää jo sinänsä tallentamisvaatimuksen eikä tallentaminen näin ollen vaadi eri toimenpiteitä. Valiokunnan tekemä muutos verkkojulkaisun määritelmään kaventaa lisäksi olennaisesti tallentamisvelvollisuuden laajuutta.

Velvollisuuden täyttämiseksi otettujen tallenteiden säilyttämisaikaa ei kuitenkaan ole syytä säätää tarpeettoman pitkäksi. Vastine- ja oikaisuvaatimuksen esittämisen kannalta riittävä olisi 14 päivän säilytysaika. Kun otetaan huomioon, että tallenteella voi olla merkitystä myös riita- tai rikosasiassa, on 21 päivän säilytysaika valiokunnan mielestä pidettävä kohtuullisena. Valiokunta on muuttanut pykälää tällä tavoin ja poistanut useasti muutettavia verkkojulkaisuja koskevan erityissäännöksen tarpeettomana.

7 §. Verkkoviestin tunnistamistietojen tallentaminen. Pykälässä säädetään lähettimen, palvelimen ja muun sellaisen laitteen ylläpitäjän velvollisuudesta tallentaa laitteen avulla yleisön saataville toimitetun verkkoviestin lähettäjän selvittämisessä tarpeelliset tunnistamistiedot.

Tallentamisvelvollisuus on hyvin laaja. Sääntely kohdistuu monenlaisten laitteiden ylläpitäjiin, minkä lisäksi se edellyttää käytännössä kaikkea laitteen avulla harjoitettua viestiliikennettä koskevien tunnistamistietojen tallentamista. Näistä syistä sääntelyyn liittyy riskejä henkilötietojen suojan kannalta. Laaja tallentamisvelvollisuus edellyttää laitteen ylläpitäjältä merkittäviä voimavaroja, mikä voi muodostua ongelmalliseksi esimerkiksi yksityisille henkilöille ja kansalaisjärjestöille.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen valmisteltavana on ehdotus sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi, jolla on tarkoitus panna kansallisesti täytäntöön henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen

viestinnän alalla annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Kansallinen täytäntöönpano on direktiivin mukaan toteutettava 31. lokakuuta 2003 mennessä. Sääntely tunnistamistietojen tallentamisvelvollisuudesta on tällaisessa tilanteessa tarkoituksenmukaisinta toteuttaa yhtäläisin perustein sähköisen viestinnän tietosuojasta annettavalla lainsäädännöllä. Valiokunta on tämän vuoksi poistanut pykälän.

7 (8) §. Viranomaisen tiedotukset. Julkaisijan ja ohjelmatoiminnan harjoittajan velvollisuus julkaista viranomaistiedotuksia merkitsee sananvapauden rajoitusta. Sääntelylle on kuitenkin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät, ihmisten hengen ja terveyden sekä merkittävien ympäristö- ja omaisuusarvojen suojaamiseen liittyvät perusteet. Julkaisemisvelvollisuus voi perustua myös muuhun näihin rinnastettavaan tärkeään syyhyn. Rinnastuksen takia säännös on tältäkin osin riittävän tarkka. Valiokunta kuitenkin korostaa, että pykälää on kaiken kaikkiaan tulkittava supistavasti ja ottamalla oikeasuhtaisuuden vaatimukset asianmukaisesti huomioon.

8 (9) §. Vastineoikeus. Pykälässä säädetään yksityisen henkilön oikeudesta saada vastineensa julkaistuksi aikakautisessa julkaisussa, verkkojulkaisussa tai niihin rinnastettavassa, toistuvasti lähetettävässä ohjelmassa. Edellytyksenä on, että henkilöllä on perusteltu syy katsoa asianomaisessa julkaisussa tai ohjelmassa esitetyn viestin loukkaavan itseään. Sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet. Sääntely on tarkkarajaista ja täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Vastineoikeuden perusteena on objektiivisin perustein arvioitava seikka eikä henkilön subjektiivinen kokemus. Valiokunta on tehnyt pykälään vähäisen sanonnallisen tarkistuksen.

11 (12) §. Vastine- ja oikaisuvaatimus. Lain pykälänumerointi on muuttunut, koska valiokunta on poistanut siitä 7 §:n. Tämän takia valiokunta on tarkistanut 3 momentin viittaussäännöstä.

17 (18) §. Verkkoviestin tunnistamistietojen luovuttaminen. Pykälässä säädetään tuomioistuimen mahdollisuudesta määrätä lähettimen, palvelimen tai muun sellaisen laitteen ylläpitäjä luovuttamaan verkkoviestin lähettäjän selvittämisessä tarpeelliset tunnistamis- ja muut tiedot säännöksessä mainitulle vaatimuksen esittäjälle, jos on todennäköisiä syitä epäillä viestin olevan sisällöltään rikollinen. Sääntely liittyy keskeisesti valiokunnan poistamaan 7 §:ään verkkoviestin tunnistamistietojen tallentamisesta.

Verkkoviestin tunnistamistietojen tallentamisvelvollisuus ja tuomioistuimen mahdollisuus määrätä laitteen ylläpitäjä luovuttamaan tämän hallussa mahdollisesti olevia tunnistamistietoja ovat kuitenkin oikeudellisesti eri asioita. Valiokunta pitää tärkeänä, että tietoa sisällöltään lainvastaisen viestin lähettäjistä on mahdollista pyrkiä selvittämään ehdotetunkaltaisen pakkokeinon avulla, vaikka laitteen ylläpitäjä ei olekaan velvollinen tallentamaan lähettäjän tunnistamistietoja. Pakkokeino voi tällaisessa tilanteessa koskea asianomaisessa laitteessa mahdollisesti olevia viestiliikennetietoja sekä tietoja, joita laitteen ylläpitäjällä voi olla esimerkiksi asiakasrekisterissään.

Valiokunta on poistanut pykälän 1 momentista viittaukset poistettuun 7 §:ään ja tehnyt momenttiin sanonnallisia tarkistuksia.

18 (19) §. Verkkoviestin jakelun keskeyttämis-määräys. Pykälässä säädetään tuomioistuimen mahdollisuudesta määrätä julkaisija tai ohjelma-toiminnan harjoittaja taikka säännöksessä tarkoitetun laitteen ylläpitäjä keskeyttämään julkaistun verkkoviestin jakelu, jos viestin sisällön perusteella on ilmeistä, että sen pitäminen yleisön saatavilla on säädetty rangaistavaksi.

Sääntelyssä on kysymys uudesta pakkokeinosta, jonka kohteena voivat olla kaikenlaiset sisällöltään rikolliset verkkoviestit. Säännös on tässä mielessä verraten laaja. Valiokunta pitää kuitenkin tällaisen pakkokeinon olemassaoloa perusteltuna, jotta sisällöltään selvästi rikolliset viestit voidaan viime kädessä tuomioistuimen päätöksellä määrätä verkosta poistettaviksi. Tuomioistuimen tulee kuitenkin ottaa suhteelli-

suusperiaatteen vaatimukset asianmukaisesti huomioon määräyksen antamista harkitessaan.

Pykälän 4 momentissa mainittu laki hakemusasioiden käsittelystä yleisessä alioikeudessa on kumottu. Asiaa koskeva sääntely sisältyy nykyisin oikeudenkäymiskaaren 8 lukuun. Valiokunta on tämän vuoksi tarkistanut momenttia.

Lain pykälänumeroinnin muuttumisen takia valiokunta on tarkistanut 3 ja 5 momentin viittaussäännöksiä.

19 (20) §. Verkkoviestin jakelun keskeyttämis-oikeus. Pykälässä säädetään lähettimen, palvelimen ja muun sellaisen laitteen ylläpitäjän oikeudesta keskeyttää verkkoviestin pitäminen yleisön saatavilla. Edellytyksenä on, että viesti selvästi täyttää rikoslain 11 luvun 8 §:ssä (kiihottaminen kansanryhmää vastaan) tai 17 luvun 18 §:ssä (sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan kuvan levittäminen) rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkit.

Sääntely on valiokunnan mielestä ongelmallista sen vuoksi, että se rajoittaa laitteen ylläpitäjän keskeyttämis-oikeuden vain rasistiseen ja pornografiseen aineistoon. Verkkoviestintä perustuu yleensä laitteen ylläpitäjän ja tämän palveluja käyttävän sopimukseen, jossa määritellään myös viestinnässä noudatettavat sopimusehdot. Niiden perusteella operaattorilla voi ja valiokunnan mielestä tuleekin olla oikeus keskeyttää sisällöltään selvästi lainvastaisten muidenkin kuin säännöksessä mainittujen viestien pitäminen yleisön saatavilla. Valiokunta on poistanut pykälän.

19 (21) §. Toimivaltainen tuomioistuin. Pykälässä olevat maininnat verkkoviestin jakelun keskeyttämis-oikeutta koskevasta asiasta ovat tarpeettomia, koska valiokunta on poistanut laista tällaista asiaa sääntelevän lakiehdotuksen 20 §:n. Valiokunta on poistanut pykälästä nämä maininnat.

20 (22 §). Julkaisun takavarikko. Pykälän 1 momentissa säädetään mahdollisuudesta takavarikoida julkaistun tallenteen koko painos. Toimenpidettä on yleensä — pornografisen aineiston takavarikkoa ehkä lukuun ottamatta — pi-

dettava poikkeuksellisenä toimenä. Tämän ilmentämiseksi valiokunta on muuttanut takavarikon kynnystä koskevan sanonnan "on syytä olettaa" muotoon "on todennäköistä". Valiokunta on lisäksi tehnyt momenttiin vähäisen sanonnallisen tarkistuksen.

21 (23) §. Rangaistussäännös. Valiokunta on poistanut pykälästä viittauksen laista poista- maansa 7 §:ään.

22 (24) §. Menettämisseuraamus ja verkkovies- tin hävittäminen. Valiokunta on tehnyt 2 mo- menttiin vähäisen sanonnallisen tarkistuksen.

23 (25) §. Kunnian ja yksityiselämän loukkaa- mista koskevan tuomion julkaiseminen. Pykä- lässä säädetään tuomioistuimen mahdollisuudes- ta määrätä aikakautisessa julkaisussa, verkkojul- kaisussa tai ohjelmassa julkaistavaksi tieto kun- nian tai yksityiselämän loukkaamista koskevas- ta tuomiosta. Edellytyksenä on, että asianomis- taja on syyteasian käsittelyn yhteydessä esittä- nyt vaatimuksen määräyksen antamisesta. Sa- nanvapauden rajoitusta merkitsevälle julkaise- misvelvollisuudelle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät, yksityiselämän ja kun- nian suojaan liittyvät perusteet.

Tieto tuomiosta on 2 momentin mukaan jul- kaistava maksutta tuomioistuimen määräämässä kohtuullisessa laajuudessa. Tuomioistuimen asiana ei valiokunnan mielestä kuitenkaan pidä olla uutisen laajuuden ja vielä vähemmän sen sisällön määrittäminen. Sen vuoksi valiokunta on poistanut momentista maininnan tuomioistu- imen tällaisesta tehtävästä. Näin ollen tuomio- istuin voi antaa vain määräyksen tuomiota kos- kevan tiedon julkaisemisesta. Asianomaisen vastaavan toimittajan lakiin perustuvana velvol- lisuutena taas on huolehtia siitä, että tieto tuo- miosta julkaistaan kohtuullisessa laajuudessa. Valiokunta on muuttanut pykälää tällä tavoin.

Valiokunta on siirtänyt 2 momentissa olevan säännöksen uhkasakon asettamismahdollisuu- desta 1 momenttiin.

26 (28) §. Siirtymäsäännökset. Lain pykälänu- meroinnin muuttumisen vuoksi valiokunta on tarkistanut 3 momentin viittausta.

6. lakiehdotus

6. lakiehdotus tulee hylätä tarpeettomana, koska valiokunta on poistanut sen aiheena olevan sään- nöksen 1. lakiehdotuksesta.

Aloite

Valiokunta on hyväksynyt lakiehdotuksen halli- tuksen esityksen pohjalta ja ehdottaa sen vuoksi lakialoitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen hylät- täväksi.

Valiokunta pitää keskustelua joukkoviestin- nän eettisistä kysymyksistä sinänsä hyvin tär- keänä, mutta katsoo, että tällaista keskustelua varten mahdollisesti tarvittavien pysyväisluon- teisten toimielinten perustaminen soveltuu luon- tevimmän kansalaisjärjestöille ja viestintäalalle itselleen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivalio- kunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 2.—5., 7. ja 8. lakiehdotus hyväksy- tään muuttamattomina,

että 6. lakiehdotus hylätään,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutet- tuna (Valiokunnan muutosehdotuk- set) ja

että lakialoite LA 66/2002 vp hylätään.

Valiokunnan muutosehdotukset**1.****Laki****sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tällä lailla annetaan tarkempia säännöksiä perustuslaissa turvatus sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä.

Tätä lakia sovellettaessa ei viestintään saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä ottaen huomioon sananvapauden merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa. (Uusi)

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *yleisöllä* vapaasti valikoituvaa viestin vastaanottajien joukkoa;

(2—5 kohta kuten HE)

6) *verkkajulkaisulla julkaisijan tuottamasta tai käsittelemästä aineistosta* aikakautisen julkaisun tapaan yhtenäiseksi laadittua verkkoviestien kokonaisuutta, jota on tarkoitus julkaista säännöllisesti;

(7 ja 8 kohta kuten HE)

(2 mom. kuten HE)

3 §

Soveltamisala

(1 mom. kuten HE)

Yksityisen henkilön pitäessä yllä (*poist.*) sähköisen viestintäverkon kotisivua (*poist.*) häneen sovelletaan vain 12, 14, 16, 18, 19, 22 ja 24 §:ää.

Toimintaan, jossa huolehditaan pelkästään julkaisun tai verkkoviestin teknisestä valmistamisesta, lähettämisestä, välittämisestä tai jake- lusta, sovelletaan vain 17—20 ja 22 §:ää.

(4 mom. kuten HE)

2 luku

Julkaisijan ja ohjelmatoiminnan harjoittajan velvollisuudet

4 ja 5 §
(Kuten HE)

6 §

Ohjelman ja verkkojulkaisun tallentaminen

Julkaisijan ja ohjelmatoiminnan harjoittajan on huolehdittava siitä, että jokainen ohjelma ja verkkojulkaisu tallennetaan, jollei ohjelman teknisen toteutuksen perusteella ole selvää, ettei sen lähettämisessä voida syyllistyä viestin sisältöön perustuvaan rikokseen. Tallennetta on säilytettävä vähintään 21 päivää ohjelman lähettämisestä tai verkkojulkaisun toimittamisesta yleisön saataville. (*Poist.*)

(2 mom. kuten HE)

7 §

(*Poist.*)

7 (8) §
(Kuten HE)

3 luku

Vastine ja oikaisu

8 (9) §

Vastineoikeus

Yksityisellä henkilöllä, jolla on perusteltu syy katsoa (*poist.*) aikakautisessa julkaisussa, verkkojulkaisussa tai niihin rinnastettavassa, toistuvasti lähetettävässä ohjelmassa esitetyn viestin (*poist.*) loukkaavan itseään, on oikeus saada vastine julkaistuksi samassa julkaisussa tai ohjelmassa.

9 ja 10 (10 ja 11) §
(Kuten HE)

11 (12) §

Vastine- ja oikaisuvaatimus

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Määrätessään vastaavan toimittajan täyttämään tälle 10 §:ssä säädettyt velvollisuudet tuomioistuin voi asettaa velvoitteen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon asettamista koskevaan tuomioistuimen päätökseen saa hakea erikseen muutosta valittamalla.

4 luku

Vastuu julkaistun viestin sisällöstä

12—16 (13—17) §
(Kuten HE)

5 luku

Pakkokeinot

17 (18) §

Verkkoviestin tunnistamistietojen luovuttaminen

Tuomioistuin voi pakkokeinolain (450/1987) 1 luvun 6 §:n 1 kohdassa tarkoitetun pidättämiseen oikeutetun virkamiehen, virallisen syyttäjän tai asianomistajan vaatimuksesta määrätä lähettimen, palvelimen tai muun sellaisen laitteen ylläpitäjän luovuttamaan (*poist.*) verkkoviestin lähettäjän selvittämisessä tarpeelliset *tunnistamistiedot* vaatimuksen esittäjälle, jos on todennäköisiä syitä epäillä viestin olevan sisällöltään sellainen, että sen toimittaminen yleisön saataville on säädetty rangaistavaksi. Asianomistajalle tunnistamistiedot saa kuitenkin määrätä luovutettaviksi vasta, kun hän saa itse nostaa syytteen rikoksesta. Vaatimus on esitettävä (*poist.*) laitteen ylläpitäjän kotipaikan tai Helsingin käräjäoikeudelle *kolmen kuukauden kuluessa vaatimuksen perusteena olevan viestin julkaisemisesta*. Tuomioistuin voi asettaa luovuttamisvelvoitteen tehosteeksi uhkasakon.

(2—4 mom. kuten HE)

18 (19) §

Verkkoviestin jakelun keskeyttämismääräys

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Edellä 1 momentissa tarkoitettu määräys raukeaa, jollei kolmen kuukauden kuluessa sen antamisesta nosteta syytettä määräyksen kohteena olevan viestin sisältöön perustuvasta rikoksesta, esitetä 22 §:ssä tarkoitettua vaatimusta tai nosteta kannetta viestin sisällöstä aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Tuomioistuin voi virallisen syyttäjän tai asianomistajan edellä tarkoitettuna määräaikana esittämästä vaatimuksesta pidentää tätä määräaikaa enintään kolmella kuukaudella.

Sillä, jolle on annettu määräys keskeyttää verkkoviestin pitäminen yleisön saatavilla, samoin kuin verkkoviestin lähettäjällä on oikeus hakea keskeyttämismääräyksen kumoamista sii-

nä tuomioistuimessa, jossa määräys on annettu. Määräyksen kumoamista koskevan asian käsittelyssä noudatetaan, *mitä oikeudenkäymiskaaren 8 luvussa säädetään*. Tuomioistuin huolehtii kuitenkin tarpeellisista toimenpiteistä virallisen syyttäjän kuulemiseksi. Kumoamista on haettava 14 päivän kuluessa siitä, kun hakija on saanut tiedon määräyksestä. Verkkoviestiä ei saa saattaa uudelleen yleisön saataville kumoamista koskevan asian käsittelyn ollessa vireillä, ellei asiaa käsittelevä tuomioistuin toisin määrää. Myös virallisella syyttäjällä on oikeus hakea muutosta päätökseen, jolla määräys on kumottu.

Tuomioistuin voi virallisen syyttäjän tai asianomistajan vaatimuksesta antaa 1 momentissa tarkoitetun määräyksen myös käsitellessään julkaistun viestin sisältöön perustuvaa syytettä, vaatimusta 22 §:n mukaisen seuraamuksen määrittämisestä tai kannetta viestin sisällöstä aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Tässä tarkoitettuun määräykseen ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla.

19 (20) §
(Poist.)

19 (21) §

Toimivaltainen tuomioistuin

Hakemus verkkoviestin jakelun keskeyttämisestä käsitellään julkaisijan, ohjelmatoiminnan harjoittajan taikka lähettimen, palvelimen tai muun sellaisen laitteen ylläpitäjän kotipaikan käräjäoikeudessa (*poist.*) tai Helsingin käräjäoikeudessa. Käräjäoikeus on päätösvaltainen myös, kun siinä on yksin puheenjohtaja.

20 (22) §

Julkaisun takavarikko

Julkaisun kaikki levitykseen tarkoitetut (*poist.*) kappaleet voidaan takavarikoida vain, jos on *todennäköistä*, että julkaisu tuomitaan menetetyksi.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

6 luku

Seuraamukset ja syyteoikeus

21 (23) §

Rangaistussäännös

Joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta rikkoo 4 §:n 1 tai 2 momentin säännöksiä vastaavan toimittajan määräämisestä, 5 §:n säännöksiä ilmoitusvelvollisuudesta *tai* 6 §:n (*poist.*) säännöksiä tallentamisvelvollisuudesta, on tuomittava *joukkoviestintärikkomuksesta* sakkoon.

22 (24) §

Menettämisseuraamus ja verkkoviestin hävittämismääräys

(1 mom. kuten HE)

Julkaisun kaikki levitykseen tarkoitetut (*poist.*) kappaleet voidaan niiden omistusoikeudesta riippumatta tuomita menetetyksi, jos on tehty kyseisen julkaisun sisältöön perustuva rikos ja jos tällainen seuraamus on tarpeen viestin levittämisen ehkäisemiseksi.

(3 mom. kuten HE)

23 (25) §

Kunnian ja yksityiselämän loukkaamista koskevan tuomion julkaiseminen

Jos aikakautisessa julkaisussa, verkkojulkaisussa tai ohjelmassa on tehty rikoslain 24 luvun 8—10 §:ssä tarkoitettu rikos, tuomioistuin voi asianomistajan syyteasian käsittelyn yhteydessä esittämästä vaatimuksesta määrätä tiedon tuomiosta julkaistavaksi asianomaisessa aikakautisessa julkaisussa tai verkkojulkaisussa taikka ohjelmatoiminnan harjoittajan ohjelmassa. *Tuomioistuin voi asettaa velvoitteen tehosteeksi uhkasakon.*

Tieto tuomiosta *julkaistaan* maksutta (*poist.*) kohtuullisessa laajuudessa, *mistä huolehtii vastaava toimittaja.* (*Poist.*)

24 (26) §
(Kuten HE)

7 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

25 (27) §
(Kuten HE)

26 (28) §

Siirtymäsäännökset

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Tämän lain voimaantullessa oikeusministeriössä vireillä olevat painovapauslain 42 §:n 1 momentissa tarkoitettut asiat siirtyvät valtakunnansyyttäjän ratkaistaviksi. Näihin asioihin sovelletaan, mitä tämän lain 24 §:ssä säädetään syyteoikeudesta.

Helsingissä 11 päivänä helmikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Johannes Leppänen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Pekka Nousiainen /kesk
	Klaus Hellberg /sd	Heli Paasio /sd
	Gunnar Jansson /r	Osmo Puhakka /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Pekka Ravi /kok
	Saara Karhu /sd	Markku Rossi /kesk
	Marjukka Karttunen /kok	Ilkka Taipale /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.