

**Veli-Pekka Viljanen**

## **SANANVAPAUS SUOMEN OIKEUDESSA**

*Painovapausasetuksen 250-vuotisjuhlaseminaari 22.9.2016*

Suomalaisen sananvapauden historialliset juuret ulottuvat kauas. Vuoden 1766 Ruotsin painovapausasetus ja sen taustalla olevat Anders Chydeniuksen ajatukset voidaan nähdä ensimmäisinä merkkeinä sananvapaudesta oikeudellisena ilmiönä. Uudelleen vaatimukset sananvapaudesta, erityisesti painovapaudesta ajankohdistaistuiivat 1800-luvulla luotaessa pohjaa Suomelle kansakuntana. Esimerkiksi J.V. Snellmanin kirjoituksissa toistuu vaatimus painovapauden turvaamisesta.

Painovapauden rajoitukset kärjistyivät 1800-luvun ja 1900-luvun taitteessa Suomen autonomian puolustustaistelun yhteydessä, jolloin voimakas ennakkosensuuri ja aikakautisten julkaisujen ennakkolupajärjestelmä kurittivat suomalaista lehdistöä. Suurena saavutuksena sananvapauden kehityksessä voidaan pitää vuotta 1906, jolloin suurlakon jälkeisen poliittisen tilanteen aallonharjalla säädettiin Suomeen ensimmäinen moderni perusoikeussäädös, laki lausunto-, kokoon-tumis- ja yhdistymisvapaudesta. Tämä tapahtui samassa yhteiskunnallisessa murrosprosessissa kuin yksikamariseen eduskuntaan johtanut vuoden 1906 eduskuntauudistus. Tässä ns. kansalaisvapausperustuslaissa oli kysymys nimenomaan hallinnollisessa järjestyksessä toteutettujen ja meillä mielivaltaiseksi koettujen poliittiseen julkaisutoimintaan kohdistuvien rajoitusten – ennakkosensuurin ja lupajärjestelmän – purkamisesta ja niiden toistumisen estämisestä. Kansalaisvapausperustuslain sisältö kirjattiin sittemmin itsenäisen Suomen hallitusmuodon perusoikeuslukuun. Sananvapausperusoikeuden nykyinen sanamuoto periytyy puolestaan vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta, jolloin perusoikeussäätelyä

kauttaaltaan vahvistettiin ja modernisoitiin erityisesti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamaan suuntaan.

Sananvapaus on nykyisin turvattu perustuslain 12 §:ssä, joka on otsikoitu Sananvapaus ja julkisuus. Sen ensimmäisen momentin mukaan 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.

Pykälän toinen momentti koskee asiakirja- ja tallennejulkisuutta. Vuoden 2000 perustuslaissa on siten palautettu se yhteys sananvapauden ja julkisuusperiaatteen välillä, joka ilmenee jo Ruotsin vuoden 1766 painovapausasetuksesta. Julkisuusperiaate liittyykin historiallisesti ja toiminnallisesti läheisesti sananvapauteen.

Nykyinen suomalainen sananvapauskäsitelmä voidaan nähdä yhtäältä omasta kansallisesta taustasta ja kokemuksesta nousevana, mutta nyttemmin myös eurooppalaisen ihmisoikeusajattelun modifioimana. Erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ovat omalta osaltaan haastaneet suomalaista sananvapauskäsitelmää ja pakottaneet oikeuskäytännön mukautumaan sananvapaudelle ihmisoikeutena asetettuihin vaatimuksiin. Perustuslain sananvapaussäännöksen tulkinnallisena lähtökohtana on ottaa huomioon erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sananvapautta koskevat tulkintakannanotot.

Perustuslain esitöissä todettiin sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena olevan taata kansainvältaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Ydinajatukseltaan sananvapautta voidaan siten pitää poliittisena perusoikeutena. Tätä käsitelmää kuitenkin täydennettiin korostamalla, ettei sananvapaus kuitenkaan rajoitu

vain poliittisiin ilmaisuihin, vaan sen piiriin on totunnaisesti luettu muunkin tyyppiset ilmaisut niiden sisällöstä riippumatta. Sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille.

Sananvapaus on siten demokratian välttämätön edellytys. Se kuuluu olennaisena osana kansanvaltaiseen yhteiskuntaan. Tämä on seikka, jota myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on toistuvasti korostanut. Tuomioistuimen mukaan sananvapaus muodostaa yhden demokraattisen yhteiskunnan olennaisimmista peruspiilareista ja se on demokraattisen yhteiskunnan kehityksen ja jokaisen yksilön itensä toteuttamisen perusedellytyksiä. Sananvapauden piiriin eivät kuulu ainoastaan sellaiset tiedot ja mielipiteet, jotka otetaan vastaan mielellään tai joita pidetään harmittomina tai yhdentekevinä, vaan myös sellaiset, jotka loukkaavat, järkyttävät tai herättävät levottomuutta. Tätä edellyttävät moniarvoisuus, suvaitsevaisuus ja avarakatseisuus, joita ilman ei ole demokraattista yhteiskuntaa.

Ihmisoikeustuomioistuin on korostanut näiden periaatteiden merkitystä erityisesti lehdistön osalta, jolla tämän ajattelun mukaan on demokraattisessa yhteiskunnassa erityistehtävä julkisena vahtikoirana. Tämän vuoksi joukkoviestinnän rajoituksille tulee asettaa huomattavan korkea kynnys. Kynnys on sitä korkeampi, mitä selvemmin on kyse poliittisen keskustelun piiriin kuuluvasta asiasta, poliitikkojen tai viranomaisten toiminnan arvostelusta tai muusta huomattavaa yleistä merkitystä omaavasta kysymyksestä.

\* \* \* \*

Sananvapaus on perusoikeutena Suomessa ymmärretty laajasti. Se sisältää lukuisia eri ulottuvuuksia. Sen lähtökohtana on mielipiteenvapaus. Toiseksi sananvapaus sisältää ilmaisuvapauden eli vapauden ilmaista mielipiteensä tai jonkin muun haluamansa viestin. Kyse on oikeudesta vapaasti lausua ajatuksensa pu-

hein, kirjoituksin, kuvallisin esityksin tai muulla valitsemallaan tavalla. Kolmanneksi sananvapaus käsittää oikeuden julkistaa mielipiteitä ja muita viestejä. Julkistamisella tarkoitetaan kaikenlaista viestien julkaisemista, levittämistä ja välittämistä. Kyse voi olla esimerkiksi perinteisten sanoma- tai aikakauslehtien tai kirjojen julkaisemisesta, radio- tai televisio-ohjelmien välittämisestä, kotisivujen ylläpitämisestä internetissä, osallistumisesta internetin keskustelupalstojen keskusteluun taikka vaikkapa taidenäyttelyn järjestämisestä. Neljänneksi sananvapauteen sisältyy oikeus vastaanottaa viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaus ei ole ainoastaan viestin ilmaisijan tai julkaisijan perusoikeus, vaan myös vastaanottajan perusoikeus. Tässä mielessä sananvapaus antaa yhdessä sivistyksellisten perusoikeuksien kanssa perustetta puhua myös oikeudesta tietoon perusoikeutena. Perusoikeusjärjestelmän sisällä sananvapaudella on läheinen yhteys erityisesti perustuslaissa turvattuun tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen.

Sananvapaussäännös antaa suojaa myös esimerkiksi lehdistön toimitukselliselle työskentelylle jo ennen viestin varsinaista ilmaisemista tai julkaisemista. Toimitajan lähdesuoja voidaan johtaa perustuslain sananvapaussäännöksestä.

Sananvapauteen sisältyy niin ikään vaatimus tiedonvälityksen vapaudesta ja moniarvoisuudesta. Euroopan unionin perusoikeuskirjan sananvapausartiklassa todetaan nimenomaisesti, että tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta kunnioitetaan. Sananvapaudesta johtuu siten julkiselle vallalle myös aktiivinen velvollisuus huolehtia tiedonvälityksen moniarvoisuuden säilymisestä.

\* \* \* \*

Sananvapautta perusoikeutena voidaan luonnehtia välineneutraaliksi. Se ei ole sidottu mihinkään viestinnän muotoon, esimerkiksi painettuun sanaan. Sananva-

paus turvataan riippumatta ilmaisemiseen ja julkaisemiseen käytettävästä menettelmästä. Tässä nykyinen perustuslaki poikkeaa edeltäjänsä, vuoden 1919 hallitusmuodon alkuperäisestä sananvapaussäännöksestä, joka selvästi vielä lähti painovapauden ensisijaisuudesta sananvapauden käyttämisen muotona, mikä tietysti oli säännöksen säätämisaikojen huomioon ottaen ymmärrettävää. Alkujaan hallitusmuodon sananvapaussäännös oli myös asiallisesti läheisessä kytkennässä nimenomaan painovapauslakiin, joka korvattiin mediakentän muututtua viimein vuonna 2003 lailla sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä.

Välineneutraalisuuden idea kohtaa kuitenkin käytännössä tiettyjä vaikeuksia. Ne näkyivät myös edellä mainittua sananvapauslakia säädettäessä. Keskeisongelmaksi muodostui nimittäin se, miten lain eri säännökset olivat sovellettavissa tietoverkon välityksellä harjoitettavaan viestintään, Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että verkkoviestintään sisältyy monia sellaisia erityispiirteitä, joiden vuoksi sääntelyä on aiheellista eriyttää. Valiokunta viittasi ensinnäkin verkon teknisistä ominaisuuksista aiheutuviin seikkoihin. Tämän lisäksi valiokunta viittasi verkkoviestinnän muusta joukkoviestinnästä poikkeavaan luonteeseen. Tietoverkkoa käyttävät muihin välineisiin verrattuna poikkeuksellisen laajasti myös yksityiset henkilöt, kansalaisjärjestöt ja vastaavat yhteisöt, joiden harjoittama viestintä ei ole sellaisenaan rinnastettavissa kustannus-, radio- ja televisioyhtiöiden harjoittamaan organisoituun julkaisu- ja ohjelmatoimintaan. Samanlaisten velvoitteiden asettaminen yksityisille henkilöille ja viestintäyhtiöille ei ollut valiokunnan mukaan perusteltua, vaan se saattaisi käytännössä kaventaa yksityisten henkilöiden mahdollisuuksia käyttää sananvapautta verkoissa. Perustuslakivaliokunta täsmensikin lakia niin, että esimerkiksi avoimet keskustelupalstat jäivät aikakautisiin julkaisuihin rinnastettavien verkkojulkaisujen käsitteen ja niille asetettujen velvoitteiden ulkopuolelle.

Mediaympäristön muutos ja sosiaalisen median nousu ovat vakavasti haastamassa perinteistä sananvapausajattelua. Sosiaalinen media jää esimerkiksi

vakiintuneen joukkoviestinnän itsesääntelyn ja siihen liittyvän kontrollin ulkopuolelle. Samalla valtioiden rajoista piittaamaton internet-ympäristö kyseenalaistaa ylipäättään kansallisen lainsäädännön mahdollisuudet säännellä tehokkaasti sananvapauden käyttämistä joukkoviestinnässä. Nämä haasteet on tässä yhteydessä pakko jättää maininnan ja myöhemmän keskustelun varaan.

\* \* \* \*

Suomen perustuslaissa sananvapaus turvataan ”kenenkään ennakolta estämättä”. Tämä ennakkoesteiden kieltäminen on totuttu liittämään Suomessa sananvapauden vahvimmin suojattuun ydinalueeseen, johon ei voida tavallisella lailla puuttua. Ennakkoesteiden kiellon asema suomalaisessa sananvapausdoktriinissa on vahvempi kuin esimerkiksi kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Tällä on historiallinen taustansa. Sananvapaus kirjattiin Suomessa perusoikeudeksi vuonna alkujaan juuri torjumaan sanoma- ja aikakauslehtien ennakkosensuuri- ja julkaisulupajärjestelmää, jotka olivat ankarasti koetelleet maata erityisesti ns. ensimmäisen sortokauden aikana.

Perustuslaki kieltää edelleen paitsi perinteisen viestien ennakkotarkastuksen, myös muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauden käyttöön. Perustuslakivaliokunta on pitänyt radio- ja televisiotoimintaa koskevaa toimilupajärjestelmää lähtökohtaisesti ongelmallisena ennakkoesteiden kiellon kannalta, mutta katsonut kuitenkin radiotaajuuksien niukkuuden muodostavan sananvapauden kannalta hyväksyttävän perusteen lupajärjestelmän ylläpitämiselle.

Sananvapaus ei perus- ja ihmisoikeutena ole sillä tavoin absoluuttinen oikeus, ettei sen rajoittaminen olisi millään edellytyksellä tai missään laajuudessa mahdollista. Sananvapauden asema perus- ja ihmisoikeutena kuitenkin määrittää sallituille rajoituksille säädettäviä muodollisia ja sisällöllisiä edellytyksiä. Käytännössä sananvapauden käytön rajoittamista arvioidaan meillä perusoikeuksien

yleisten rajoitusedellytysten valossa. Tässä rajoitusdoktriinissa sananvapauden osalta erityistä merkitystä on suhteellisuusvaatimuksella. Rajoituksen tulee olla oikeassa suhteessa sen taustalla olevaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään tavoitteeseen. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tarkemmin paneutua perustuslakivaliokunnan jo suhteellisen laajaan sananvapaussäännöksen tulkintakäytäntöön, jossa on arvioitu sananvapauden rajoitusten sallittavuutta juuri näiden rajoitusedellytysten valossa.

Perustuslain esitöissä korostettiin sananvapauden rajoitusten jälkikäteisyyttä. Säännös säilyttää mahdollisuuden sananvapauden käytön jälkikäteiseen valvontaan rikos- ja vahingonkorvauslainsäädännön keinoin sekä sananvapauden käyttöä koskevien järjestysluontoisten määräysten antamisen. Sananvapauden asema perusoikeutena rajoittaa kuitenkin myös jälkikäteistä puuttumista sananvapauden käyttöön. Esimerkiksi pitkälle menevät tai väljät sanankäytön kriminalisoinnit voivat olla sananvapaussäännöksen kannalta ongelmallisia.

Sananvapauden rajoitettavuus seuraa jo sen asemasta osana perusoikeusjärjestelmää, johon sisältyy myös samalla hierarkkisella tasolla vahvistettuja sen kanssa jännitteisessä suhteessa olevia muita perusoikeuksia. Klassinen esimerkki tällaisesta jännitteestä on sananvapauden ja perustuslain 10 §:ssä turvattujen yksityiselämän ja kunnian suojan välinen kollisiotilanne, jollaisia joudutaan ratkaistamaan oikeuskäytännössä perusoikeuksien väliseen yksittäistapaukselliseen punnintaan perustuen.

Esimerkiksi rikoslakiin sisältyy lukuisia kriminalisointeja, jotka tekevät viestien ilmaisemisesta tai julkaisemisesta rangaistavaa. Tällaisia ilmaisuvapausrikoksia ovat esimerkiksi kiihottaminen kansanryhmää vastaan, julkinen kehottaminen rikokseen, uskonrauhan rikkominen, väkivaltakuvauksen levittäminen, sukupuoli-siveellisyyttä loukkaavan kuvan levittäminen, yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen, kunnianloukkaus, salassapitorikos ja virkasalaisuuden rikkominen.

Sananvapaudella on kuitenkin merkitystä myös sovellettaessa yksittäistapauksessa näitä rikoslain ilmaisuvapausrikoksia koskevia säännöksiä. Sananvapaus saattaa esimerkiksi edellyttää jumalanpilkkaa koskevan uskonrauhan rikkomissäännöksen supistavaa tulkintaa. Siten on hyvin epätodennäköistä, että suomalainen tuomioistuin päätyisi tulkitsemaan kyseistä rangaistussäännöstä samalla tavoin kuin tasan 50 vuotta sitten, jolloin kirjailija Hannu Salaman katsottiin ”Juhannustanssit” –kirjallaan syyllistyneen jumalainpilkkaan.

Sananvapauden käytön kriminalisointien tulkintaan on voimakkaasti vaikuttanut myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Sananvapaus on ollut yksi suomalaisen oikeusjärjestyksen koetinkiviä Strasbourgin käytännön valossa. Vuoden 2015 loppuun mennessä Suomi on saanut yhteensä 19 langettavaa tuomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa sananvapauden loukkaamisesta. Luku on merkittävän suuri. Tyypitilanteena on ollut suomalaisen tuomioistuimen ratkaisu, jossa hakijan on katsottu syyllistyneen joko yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämiseen tai kunnianloukkaukseen. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa sananvapauden ja yksityiselämän suojan välisessä punninnassa suomalaiset tuomioistuimet ovat antaneet liiallista painoarvoa yksityiselämän suojalle sananvapauden kustannuksella. Tuomioistuimet eivät myöskään ole kyenneet riittävällä tavalla perustelemaan sitä, miksi sananvapauden rajoittaminen on kyseisissä tapauksissa ollut välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Tältä osin suomalaiset tuomioistuimet korkeinta oikeutta myöten ovat ottaneet opikseen ja tarkistaneet linjaansa sananvapausmyönteisemmäksi. Vastaisuudessa sananvapausloukkauksia Suomen osalta tuskin enää näin suuressa määrin tulee esiintymään. Tähän vaikuttanee sekin, että ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen johdosta myös lainsäädäntöä on muutettu siten, että vankeusuhka on poistettu osasta asianomaisia rikossäännöksiä.



Lopuksi mainitsen yhden valitettavasti erittäin ajankohtaisen kysymyksen eli voimakkaasti lisääntyneen vihapuheen ja rasististen ilmaisujen suhteen sananvapauden. Erityisesti sosiaalisessa mediassa tällaiset ilmaisut ovat nykyisin levinneet laajalle. Rasistisia ilmaisuja esittäneet ovat usein vedonneet sananvapauden antamaan suojaan. Tällainen sananvapaustulkinta ei ole oikeudellisesti perusteltu. Vaikka sananvapaus lähtökohtaisesti kattaa kaikenlaiset ilmaisun muodot, ei se turvaa sellaista sananvapauden käyttämistä, jolla pyritään kiistämään jonkun ryhmän tai yksilön ihmisarvo. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 17 artikla sisältää oikeuksien väärinkäytön kiellon. Sen mukaan ihmisoikeuksien ei saa tulkita suovan oikeutta ryhtyä sellaiseen toimintaan tai tehdä tekoa, jonka tarkoituksena on tehdä tyhjäksi jokin ihmisoikeussopimuksessa tunnustettu oikeus tai vapaus. Juuri tästä on kysymys rasististen ilmaisujen ja vihapuheen osalta. Ne ovat hyvin kaukana siitä sananvapauden alkuperäisestä ideaalista, johon sisältyy ajatus sananvapaudesta yhteiskunnan demokratian ja moniarvoisuuden edellytyksenä ja edistäjänä.

Vihapuheeseen voidaan puuttua laajalti jo nykyisen lainsäädännön keinoin, esimerkiksi soveltamalla kiihottamista kansanryhmää vastaan ja uskonrauhan rikkomista koskevia kriminalisointeja. Jos nämä eivät käytännössä riitä rasismin kitkemiseksi, ei perustuslain sananvapaussäännös oman käsitykseni mukaan muodosta estettä rasistisen toiminnan nykyistä laajemmalle kriminalisoinnille. Myös perustuslakivaliokunta on puuttunut kysymykseen vuoden 2014 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa. Valiokunta katsoi vihapuheen yleistymisellä olevan merkittäviä sananvapautta ja demokraattisten toimintaoikeuksien käyttöä rajoittavia vaikutuksia. Valiokunta korosti tarvetta löytää entistä tehokkaampia keinoja puuttua vihapuheeseen ja turvata ihmisten sananvapaus ja demokraattiset toimintamahdollisuudet vähentämällä vihapuheen synnyttämää pelkoa ja ahdistusta.