

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 60/2001 vp**

**Hallituksen esitys laiksi tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

*Talousvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 6 päivänä marraskuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 194/2001 vp) valmis-televasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Marjo Lahelma, oikeusministeriö
- professori Raimo Lahti
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen lisensiaatti (väit.) Riitta Ollila
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta. Esitys tarkoittaa Euroopan parlamentin ja neuvoston sähköisestä kaupankäynnistä antaman direktiivin kansallista toimeenpanoa.

Lakiehdotuksen tavoitteena on edistää sähköistä kaupankäyntiä Euroopan talousalueella varmistamalla tietoyhteiskunnan palvelujen vapaa tarjonta. Suomen viranomaiset valvovat, että Suomeen sijoittuneet palvelujen tarjoajat noudattavat yhteensovitettuun alaan kuuluvissa kysymyksissä Suomen lakia myös silloin, kun palvelujen tarjonta kohdistuu yksinomaan tai pääasiassa toiseen Euroopan talousalueeseen kuuluvaan valtioon.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 16.1.2002, jolloin direktiivin täytäntöönpano-aika päättyy.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään sananvapauden kannalta ehdotusta, jonka mukaan tallennuspalvelun tarjoajan on tiettyin edellytyksin ryhdyttävä toimiin palvelimelle tallennettujen tietojen saannin estämiseksi voidakseen vapautua vastuusta tietojen mahdollisesta lainvastasesta sisällöstä tai tietojen lainvastasesta levittämisestä. Lisäksi arvioidaan palvelun tarjoajan toimintavelvoitetta tekijänoikeuden loukkaamistilanteessa. Tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamista koskeva lakiehdotus voidaan esityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. On kuitenkin pidetty suotavana, että ehdotuksesta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Sananvapaus*

*1. lakiehdotus.* Lähtökohtana lakiehdotuksessa on sen taustana olevan sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin mukaisesti edistää sähköistä kaupankäyntiä varmistamalla tietoyhteiskunnan palvelujen vapaa tarjonta. Välittäjänä toimiva palvelun tarjoaja ei yleensä ole vastuussa siirtämiensä ja tallentamiensa tietojen lainvastaisesta sisällöstä tai oikeudettomasta välittämisestä. Vastuuvapaudesta säädetään lakiehdotuksen 4 luvussa.

Tuomioistuin voi lakiehdotuksen 16 §:n nojalla määrätä sakon uhalla tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajan estämään tämän tallentaman tiedon saannin. Estomääräyksen antaminen tulee kysymykseen, jos on ilmeistä, että tieto on sisällöltään lainvastainen tai että sitä välitetään lainvastaisesti. Palvelun tarjoajan vastuuvapauden edellytyksiä tallennettujen tietojen sisällöstä ja välittämisestä koskee lakiehdotuksen 15 §. Palvelun tarjoajan tulee viipymättä toimia tallentamansa tiedon saannin estämiseksi, kun hän on saanut tietoonsa tuomioistuimen määräyksen tiedon saannin estosta tai tekijänoikeuden loukkaamistapauksissa 5 luvun mukaisen ilmoituksen tai kun tallennettu tieto on sisällöltään selvästi rikoslain kiihottamista kansanryhmää vastaan tai sukupuolisiveellisyttä loukkaavan kuvan levittämistä koskevien rangaistussäännösten vastainen.

Näitä ehdotuksia on arvioitava perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatus sananvapauden kannalta. Tähän perusoikeuteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaus ymmärretään perustuslaissa laajasti ja välineneutraalina (HE 309/1993 vp, s. 56—57). Tietoverkoissa tapahtuvan viestinnän erityisen suuri nopeus ja kattavuus voi kuitenkin tuoda esiin uusia sananvapauden käyttämisen kannalta merkityksellisiä näkökulmia. Sananvapauden rajoitusten sallittavuutta on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedelly-

tysten (PeVM 25/1994 vp, s. 4—5) valossa niitä osin kuin kysymys ei ole kyseisen perustuslainkohdan loppuosan kvalifioidusta lakivarauksesta. — Palvelun tarjoajan kannalta sääntely on merkityksellinen myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettuna elinkeinovapauden näkökulmasta.

Rajoituksen *täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen* osalta 15 §:n 1 momentin 1 kohdan alkuosan sisältämä vastuurajaus on ongelmaton, koska palvelun tarjoajan vastuualue määräytyy tuomioistuimen antaman määräyksen perusteella. Kohdan loppuosa on ongelmallisempi liittyessään vain tekijänoikeuden loukkaamista koskevaan 22 §:n mukaiseen ilmoitukseen. Ilmoituksen perustana on näet ilmoittajan yksipuolinen ja subjektiivinen käsitys asiasta. Valiokunta katsoo sääntelyn kuitenkin tältäkin osin pohjautuvan sillä tavoin objektiivisesti havaittavissa olevaan kriteeriin, että sääntelyä voidaan pitää hyväksyttävänä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta.

Lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin 2 kohta on myös hyväksyttävissä tämän saman vaatimuksen näkökulmasta, koska vastuusta vapautuminen on säännöksessä sidottu rikoslain tunnusmerkistöjen täyttymiseen. Säännöksen muotoilu ei kuitenkaan ole täysin onnistunut, sillä vasta rikosoikeudenkäynnin lopputuloksena määräytyy, onko jokin tallennettu tieto sisällöltään selvästi rikoslain asianomaisten säännösten vastainen. Sanamuotoa onkin syytä perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen sisältämä syyttömyysolettama huomioon ottaen muuttaa esimerkiksi ilmeisyyskriteeriin perustuvaksi (vrt. 16,1 §).

Tuomioistuimen estomääräys on sidottu 16 §:n 1 momentissa tiedon sisällön tai välittämisen lainvastaisuuteen. Lainvastaisuus on tällä tavoin käytettynä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta tulkinnanvaraisuudessaan hyvin väljä ja laaja-alainen käsite. Valiokunnan mielestä tämän sääntelyn sanonnallinen täsmentäminen esimerkiksi perusteluis-

sa esitettyjen näkökohtien mukaisesti on välttämätöntä.

Rajoituksen *hyväksyttävyyysvaatimuksen* kannalta on olennaista, että 16 §:n mukaisen estomääräyksen avulla pyritään estämään sisällöltään lainvastaisen tiedon levittäminen tai tiedon lainvastainen välittäminen. Rikoksen estämistävoite muodostaa hyväksyttävän rajoitusperusteen. Sama koskee 15 §:n 1 momentista ilmenevää pyrkimystä tekijänoikeuden suojaamiseen ennen muuta siksi, että tekijänoikeus nauttii perustuslain suojaa 15 §:n omaisuuden suojaamien kautta.

*Suhteellisuusvaatimuksen* näkökulmasta huomio on syytä kiinnittää lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin 2 kohtaan, jossa kaksi rikosnimikettä asetetaan erityisasemaan. Näiden rikosten osalta ei vaadita tuomioistuimen antamaa estomääräystä, vaan vastuuvapauteen liittyvä palvelun tarjoajan toimintavelvoite syntyy tiedon tosiasiallisen saamisen perusteella. Näissä rikoksissa on kysymys sellaisesta materiaalista, jonka sisältö on erityisen moitittavaa ja jonka leviämisen ripeä estäminen on tärkeää myös toisten ihmisten perusoikeuksien kannalta. Kyseinen ehdotus on tästä syystä ongelmaton suhteellisuusvaatimuksen valossa.

Suhteellisuusvaatimuksen kannalta on arvioitava myös saman momentin 1 kohdan säännöstä tekijänoikeuden loukkaamistilanteesta. Palvelun tarjoajan toimintavelvoite kytkeytyy tältä osin tekijänoikeuden haltijan tai tämän edustajan ilmoitukseen. Vastuusääntelyn liittyminen pelkkään ilmoitukseen voi olla ongelmallista silloin, kun kysymys tekijänoikeudesta on riittävä. Ongelman merkittävyys kuitenkin pienee, koska sisällön tuottajan on perusteettomaksi katsomansa eston takia 23 §:n mukaisesti mahdollista antaa vastine ilmoituksen johdosta, jolloin aineisto on 24 §:n nojalla yleensä palautettava yleisön saataville. Tämän mahdollisuuden vuoksi valiokunta katsoo myös tekijänoikeuteen liittyvän sääntelyn olevan sopuoinnussa suhteellisuusvaatimuksen kanssa. On kuitenkin syytä harkita tämän sääntelyn järjestämistä 16 §:n mukaisesti tuomioistuinmenettelyyn, mikä johtaisi etenkin palvelun tarjoajan kannal-

ta selkeämpään järjestelmään ja estäisi tekijänoikeuteen vetoamisesta mahdollisesti aiheutuvan sananvapauden vaarantumisen.

*Oikeusturvavaatimuksen* kannalta on sinänsä tärkeää, että 16 §:n perusteella estomääräyksen antaa tuomioistuin ja että pykälän 4 momentissa ovat säännökset oikeudesta hakea määräyksen kumoamista. Sisällön tuottajan oikeusturvasta ovat asianmukaiset säännökset 18 §:ssä.

Estomääräys voidaan ehdotuksen mukaan antaa vastapuolta kuulematta, mikä merkittävästi supistaa tuomioistuinmenettelyyn kuuluvia oikeusturvatakeita. Oikeus tulla kuulluksi mainitaan erikseen yhtenä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena perustuslain 21 §:n 2 momentissa. Tähän nähden on valtiosääntöoikeudellisesti välttämätöntä, että 16 §:n 1 momenttiin sisältyvä sääntely on mahdollisimman pitkälle sanonnallisestikin sopuoinnussa perustuslain mukaisen lähtökohdan kanssa. Siksi on asiallisesti tärkeää, että vastapuolelle varataan tilaisuus tulla kuulluksi, vaikkapa hyvin lyhyessä ajassa estomääräyksen antamista tarkoittavan hakemuksen johdosta. Näiden näkökohtien vuoksi lakiehdotuksessa tulee luopua sääntelystä, joka mahdollistaisi tällaisten hakemusten ratkaisemisen aina vastapuolta kuulematta. Valiokunta pitää 16 §:n 4 momentin säännöksistä huolimatta edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, että 1 momentissa säilytetään perustuslain mukainen pääsääntö vastapuolen kuulemisesta. Momentissa voidaan valiokunnan mielestä tässä tarkoituksessa säätää, että asian saa ratkaista vastapuolta kuulematta, jos tätä ei ole mahdollista kuulla niin nopeasti kuin asian kiireellisyys välttämättä vaatii. Kuulematta jättäminen voisi näin ollen tulla kysymykseen paitsi siitä syystä, että kuulemista ei käytännössä ole mahdollista toimittaa pikaisesti eikä kuulemista voida odottaa kauemmin asiaan liittyvän erityisen kiireellisyysintressin takia, myös sen perusteella, että vastapuoli ei ole ensinkään tiedossa tai kuulemista varten saavutettavissa.

*Markkinoinnin rajoitukset.* Myös 2.—4. lakiehdotukseen sisältyviä markkinoinnin rajoituksia

on arvioitava sananvapauden kannalta. Mainontakin kuuluu lähtökohtaisesti sananvapauden suojan piiriin, mutta mainontaan voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällöllisellä ydinalueella olisi mahdollista (HE 309/1993 vp, s. 56/II sekä PeVL 19/1998 vp, s. 5—6 ja PeVL 23/2000 vp, s. 6).

Suoramarkkinointiin käytettävä sähköposti- viesti on esityksen mukaan voitava vastaanotettaessa heti ja yksiselitteisesti tunnistaa markkinoinniksi (2. lakiehdotus). Lisäksi ehdotetaan, että markkinoinnista on käytävä selkeästi ilmi sen kaupallinen tarkoitus ja se, kenen lukuun markkinointi toteutetaan, minkä lisäksi ehdotukset sisältävät vaatimuksia markkinoitavaan toimintaan osallistumisen ehtojen selkeydestä (3. ja 4. lakiehdotus). Tällaiset sääntelyt koskevat lähinnä markkinoinnin selkeyttä yksityiselämän suojan, kuluttajansuojan ja kilpailun vilpittömyyden intressissä eivätkä estä asianmukaista mainontaa. Kyseisiä tarkoituksia voidaan pitää asiayhteydessään sananvapauden hyväksyttävänä rajoitusperusteina. Rajoitukset eivät muodostu kohtuuttomiksi markkinoinnin harjoittajan kannalta. Nämä ehdotukset eivät siten ole ongelmallisia perustuslain 12 §:n 1 momentin kannalta.

#### *Muita seikkoja*

*1. lakiehdotuksen 5 §.* Tämän pykälän 1 momentin toisen virkkeen avulla on tarkoitus toimeenpanna direktiivin 3 artiklan 4 kohdan a ala-

kohta. Direktiivin kohdan tarkoituksena on asettaa rajat sellaisille kansallisille rajoitustoimille, jotka kohdistuvat toisesta Euroopan talousalueeseen kuuluvasta valtiosta peräisin olevaan palvelun tarjoajaan. Esityksen perustelujen mukaan säännöksillä ei anneta viranomaisille uusia toimivaltuuksia. Tästä huolimatta sääntely vaikuttaa valtuuttavalta. Koska kysymys on elinkeinon harjoittamiseen kohdistuvista rajoituksista, asia on merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta. Ehdotuksen sanamuotoa on välttämätöntä tarkentaa.

*1. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin 2 kohta.* Säännöksen muotoilu on epäonnistunut; ei nimittäin ole tarkoituksenmukaista säätää palvelun tarjoajalle velvollisuutta pitää saatavilla kaupparekisteriä tai muuta vastaavaa julkista rekisteriä. Ehdotusta on syytä muuttaa esimerkiksi niin, että kysymys on velvollisuudesta pitää saatavilla tieto rekisteristä, johon palvelun tarjoaja on merkitty.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 16 §:n 1 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 14 päivänä joulukuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Klaus Hellberg /sd	Heli Paasio /sd
	Esko Helle /vas	Osmo Puhakka /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Pekka Ravi /kok
	Saara Karhu /sd	Petri Salo /kok
	Johannes Leppänen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.