

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eurooppalaista medianvapausasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi**1. Ilmoitusvelvollisuutta koskeva säännös (LE 1, 10 §)**

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 10 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ilmoitusvelvollisuudesta. Säännösehdotuksen mukaan

10 § Ilmoitusvelvollisuus

Mediapalveluiden tarjoajien ja viranomaisten sekä julkisten tahojen, joilla on velvollisuus julkaista medianvapausasetuksen 6 artiklan 1 kohdan tai 25 artiklan 2 kohdan mukaiset valtion mainontaa koskevat tiedot, on ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle, kun tiedot on julkaistu. Ilmoituksessa on lisäksi mainittava, mitä tietoja on saatettu saataville ja missä kyseiset tiedot ovat saatavilla.

Säännösehdotusta koskevissa perusteluissa sivuilla 36-38 on pyritty kuvaamaan säännösehdotuksen tulkintaa sen osalta, mihin tahoihin kansallisesti mediavapausasetuksen 6 artiklan 1 kohdan ja 25 artiklan 2 kohdan mukaiset velvoitteet kohdistuvat. Perusteluissa on avattu jossain määrin sitä, mitä tämän velvoitteen katsotaan tarkoittavan erityisesti asetuksen 2 artiklan 18 kohdan valossa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustelut vaikuttavat jäävän joltain osin hieman suppeiksi. Koska kyse on ilmeisesti vailla liikkumavaraa olevasta asetuksesta, ei täsmällisen sisällön esittäminen käsitteille kansallisessa laissa tai sen perusteluissa ole mahdollista. Jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä arvioida, voisiko perusteluissa esitettyjä rajauksia perustella hieman laajemmin, jotta näiden perusteluissa esitettyjen tulkintojen sisältö olisi mahdollisimman selvä lain soveltajan kannalta. Joltain osin perusteluja käsitteistä vaikuttaa olevan muualla esityksessä, esimerkiksi käsite ”kansallinen sääntelyviranomainen” on avattu yleisperustelujen jaksossa 3.4. Siltä osin, kun pykälän kannalta merkityksellisiä käsitteitä on avattu muualla esityksessä, olisi syytä pyrkiä viittaamaan niihin kohtiin esitystä.

Mikäli asetuksesta on esitettävissä jotain johtoa siihen, mitä pykäläehdotuksen käsitteellä ”valtion mainontaa koskevat tiedot” tarkalleen ottaen tarkoitettaisiin, olisi sitä perusteltua tuoda esiin pykäläehdotuksen perusteluihin.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö**Käyntiosoite**
Besöksadress
Office**Puhelin**
Telefon
Telephone**Faksi**
Fax
Fax**s-posti, internet**
e-post, internet
e-mail, internetPL 25
00023 ValtioneuvostoMeritullinkatu 10
Helsinki0295 16001
+358 295 1600109 1606 7730
+358 9 1606 7730kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

2. Omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta koskeva jakso

Sääntämisyjärjestysperusteluissa sivulla 43 on tarkasteltu esityksen suhdetta perustuslain 15 §:ään ja 18 §:ään. Jakson johtopäätös vaikuttaa sinänsä asianmukaiselta. Esityksen 1. lakiehdotuksen 2 luvussa vaikuttaisi olevan kyse asian arviointimenettelystä, jonka seurauksena asiasta tehtävä arvio julkaistaan. Yrityskauppaan liittyen keskeinen velvoite olisi se, että tätä lakiehdotuksen 2 luvun mukaista arviota koskevien tietojen toimittamiselle säädettäisiin määräaika. Jatkovalmistelussa olisi syytä täsmentää luvussa 10.3. esitettyä sääntämisyjärjestysarviota siten, että 2 luvun mukaisen menettelyn oikeudellista merkitystä koskeva arvio kuvattaisiin tarkemmin. Lisäksi olisi syytä kuvata, että onko 2 luvun mukaisen määräajan mahdollisella rikkomisella jotain oikeudellisesti merkityksellistä vaikutusta asian valtiosääntöisen arvioinnin kannalta.

3. Lähdesuojaan liittyvät kysymykset

Sääntämisyjärjestysperusteluiden osalta oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että lähdesuojaa koskeva sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Asetuksen sääntely vaikuttaa edellä selostetusti laajentavan lähdesuojaa journalistien ja muiden asetuksessa tarkoitettujen henkilöiden kanssa yhteisessä taloudessa asuviin läheisiin. Lähdesuoja olisi kuitenkin tällaistenkin henkilöiden osalta murrettavissa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 §:n 2 momentissa ja 22 §:n 2 momentissa säädetyillä edellytyksillä. Oikeusministeriö ei pidä sääntelyä ongelmallisena oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta, ottaen myös huomioon, että lähdesuojan suojeluintressinä on toinen keskeinen perusoikeus eli perustuslain 12 §:n 1 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvattu sananvapaus. Sääntämisyjärjestysperusteluja olisi kuitenkin syytä täydentää tältä osin.

4. Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä

Esitysluonnokseen sisältyy liitelakina ehdotus sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 5 §:n muuttamisesta. Kyse olisi sivulla 39 perusteluissa lausutun mukaan informatiivisesta viittaus-säännöksestä. Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida, olisiko säännöskohtaisia perusteluja syytä täydentää sen osalta, miten sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain ja asetuksen suhdetta on arvioitu, jotta kansallisen lain soveltaminen olisi selvempää.

Lakiehdotuksesta sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 5 §:n muuttamisesta tulee pyytää riittävän aikaisin oikeusministeriöltä esittelylupaa.

5. Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksen sääntämisyjärjestysperusteluihin on sisällytetty yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suoja käsittelevä jakso. Oikeusministeriö toteaa, ettei esitysluonnoksessa ole kuitenkaan tarkemmin tehty selkoa esityksen suhteesta ja sen merkityksestä perustuslain 10 §:n 1 momentissa ja Euroopan perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvattuun henkilötietojen suojaan. Esitysluonnoksesta saa käsityksen, että ainakin 1. lakiehdotuksen 9 §:ssä säädettävään tiedonvaihtoon voisi liittyä henkilötietojen käsittelyä. Esitysluonnoksessa ei ole tältä osin kuitenkaan tehty tarkempaa selkoa siitä, miten ja missä laajuudessa henkilötietoja käsiteltäisiin, mihin käsittelyperusteeseen oikeus saada/luovuttaa henkilötietoja perustuisi ja/tai miltä osin ehdotettaisiin EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta (EU) 2016/679 (jäljempänä tietosuojaa-asetus) täydentävää kansallista erityissääntelyä.

Koska esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että 1. lakiehdotuksen 9 §:ssä ei kyse olisi arkaluonteisista henkilötiedoista, jää oikeusministeriölle vaikutelma, että tiedonvaihto voisi ainakin osittain pitää sisällään muiden henkilötietojen käsittelyä. Tällöin kyse olisi tietosuoja-asetusta täsmentävästä kansallisesta erityissääntelystä ja esityksessä tulisi tehdä asianmukaisesti selkoa asetuksen sisältämän kansallisen liikkumavaran käytöstä. Oikeusministeriö toteaa, että siltä osin kuin esityksessä on tarkoitus käyttää tietosuoja-asetuksen sallimaa liikkumavaraa ja ehdottaa asetusta täsmentävää kansallista erityissääntelyä (ainakin 1. lakiehdotuksen 9 §, mahdollisesti myös 1. lakiehdotuksen 4 §), esityksessä tulee tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran käytöstä tietosuoja-asetuksen ja perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (ks. tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohta sekä PeVL 14/2018 vp, s. 4–5, PeVL 26/2017 vp, s. 42 ja PeVL 2/2017 vp, s. 2).

Oikeusministeriö kiinnittää edelleen huomiota esityksen selkeyteen. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, ettei ehdotettu tiedonsaantioikeus pitäisi sisällään arkaluonteisia henkilötietoja. Esitysluonnoksessa käytetään tältä osin tietosuoja-asetuksesta poikkeavia käsitteitä, jolloin jää epäselväksi, viitataan perusteluissa tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoitamiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, 10 artiklan rikostuomioihin tai rikoksiin liittyviä henkilötietoja vai valtiosääntöisesti arkaluonteisia henkilötietoja, joilla tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot. Valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja ovat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen lisäksi esimerkiksi maksukorttitiedot, tilitiedot, rikostuomioita ja rikoksia koskevat sekä sosiaalihuollon asiakastiedot. Oikeusministeriö toteaa, että esityksen perusteluissa voidaan sinänsä puhua arkaluonteisista tiedoista, kunhan esityksestä ei jää epäselvyyttä siitä, onko kyse esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 9 tai 10 artiklan tarkoittamista tiedoista vai laajemmin valtiosääntöisesti arkaluonteista tiedoista.

6. Tiedonsaantioikeus

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 9 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä medianvapausasetuksen ja tämän lain mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät tiedot niiltä, joiden velvollisuuksista medianvapausasetuksessa tai tässä laissa säädetään, sekä muilta asetuksen 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuilta henkilöiltä tai oikeushenkilöiltä. Ehdotettava säännös perustuisi medianvapausasetuksen 7 artiklan 4 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on valtuudet pyytää tietoja, jotka ovat oikeasuhteisia ja tarpeellisia asetuksen III luvun mukaisten tehtävien suorittamiseksi. Tämän lisäksi laissa ehdotetaan, että Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeus ulottuisi myös medianvapausasetuksen II luvun 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen mediapalvelujen tarjoajien velvollisuuksien valvontaan ja artiklan 2 kohdan mukaisen tehtävän hoitamiseen.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut usein tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 89/2022 vp, kappale 12). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettuihin tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 8/2021 vp, kappale 24 ja siinä viitatu lausunnot). Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt selvänä, että EU:n sekundäärioikeuden etusijan vuoksi unionin asetuksessa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien asianmukaista soveltamista on pidettävä perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja

luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvässä vakiintuneessa käytännössä tarkoitettulla tavalla välttämättömänä (PeVL 8/2021 vp, kappale 25 ja PeVL 12/2019 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että näitä lähtökohtia voidaan soveltaa myös tietojen saamiseen ja luovuttamiseen yksityiseltä (PeVL 48/2018 vp, s. 5, PeVL 12/2019 vp, s. 4 ja PeVL 13/2023 vp, kappale 15).

Esitysluonnoksessa ehdotettava tiedonsaantioikeus on muotoiltu verrattain väljästi, vaikka se olisikin sidottu perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti tietojen välttämättömyyteen Liikenne- ja viestintäviraston medianvapausasetuksen ja mediamarkkinoiden valvonnasta annetun lain mukaisten tehtävien suorittamiseksi. Perustuslakivaliokunta ole ei ole kuitenkaan pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 96/2022 vp, kappale 15 ja siinä viitattu lausuntokäytäntö).

Esitysluonnoksen säätämisperustelujen mukaan medianvapausasetuksen ei katsota jättävän kansallista liikkumavaraa tiedonsaantioikeuden kohteena olevien tahojen osalta. Perusteluiden mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi pyytää tietoja luonnollisilta henkilöiltä tai oikeushenkilöiltä, joihin sovelletaan asetuksen III lukua, esimerkiksi mediapalveluita tarjoavilta yrityksiltä ja 25 artiklan 3 kohdan velvoittamilta viranomaisilta ja julkisyhteisöiltä. Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeus koskisi myös muita asetuksen 7 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, joilla voi elinkeino-, liike- tai ammattitoimintaansa liittyvistä syistä kohtuudella odottaa olevan hallussaan tällaisia tietoja. Ehdotettava tiedonsaantioikeus voisi siten kohdistua varsin laajaan joukkoon ulottuen lisäksi sivullisiin. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, olisiko sääntelyä kuitenkin mahdollista täsmentää määrittämällä tiedonluovuttamiseen velvoitetut tahot tarkemmin. Perusteluissa tulisi ainakin avata, miksi asetus ei jättäisi liikkumavaraa nimetä täsmällisemmin tiedonluovutukseen velvolliset tahot kansallisessa laissa, kun medianvapausasetuksen 7 artiklan 4 kohtaa ei kuitenkaan ehdoteta pantavaksi täytäntöön sanatarkasti ja oikeus saada tietoja ulotettaisiin myös muihin kuin asetuksen III luvun tarkoituksiin.

Esityksen säätämisperusteluissa asetuksen katsotaan jättävän kansallista liikkumavaraa tiedonsaantioikeuden kohteena olevien tietojen osalta. Asetuksen mukaan tiedonsaantioikeuden tulisi koskea tietoja, jotka ovat oikeasuhteisia ja tarpeellisia asetuksen III luvun mukaisten tehtävien suorittamiseksi. Tietojen oikeasuhteisuusvaatimuksen katsotaan mahdollistavan valtiosääntöisten lähtökohtien ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön huomioimisen tiedonsaantioikeudesta säädettäessä. Esitysluonnoksen säätämisperusteluiden mukaan valmistelussa ei ole tunnistettu tarvetta käsitellä asetuksen ja 1. lakiehdotuksen mukaisten tehtävien hoitamiseksi arkaluonteisia henkilötietoja. Säätämisperusteluissa tiedonsaantioikeuden on pääasiassa katsottu liittyvän asetuksen 22 artiklan mukaiseen median keskittymien arviointiin (1. lakiehdotuksen 2 luvun sääntely). Siten tiedonsaantioikeuden kohteena olisivat erityisesti yritystoimintaan liittyvät tiedot, kuten yritysten taloudelliseen tilanteeseen liittyvät tiedot. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tiedonsaantioikeus ei kuitenkaan rajoittuisi esimerkiksi yrityskaupan vaikutusten arvioinnin osalta ehdotetun 4 §:n mukaisesti yrityskauppailmoituksella annettaviin tietoihin, vaan virastolla olisi oikeus saada yrityskaupan arvioimiseksi välttämättömät mahdolliset muutkin tiedot. Valmistelussa on lisäksi arvioitu, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi joutua käsittelemään myös liikesalaisuutena suojattuja tietoja. Jatkovalmistelussa ehdotettua tiedonvaihossääntelyä tulisi vielä tarkastella huolellisesti edellä mainittu perustuslakivaliokunnan sääntelyn

täsmällisyyttä ja kattavuutta painottava lausuntokäytäntö huomioiden ja arvioida, mitkä käsiteltävistä tiedoista edellyttäisivät täsmentävää sääntelyä. Tässä yhteydessä olisi hyvä vielä harkita, riittäisikö säännöksessä salassapidon murtaminen ainoastaan liikesalaisuuksien osalta.

7. Teknisiä huomioita

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sivun 17 kolmannessa kappaleessa ("Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 §:n 2 momentin mukaan...) ainoastaan toistetaan sivun ensimmäisen kappaleen sisältöä. Kyseinen kolmas kappale tulisi siten tarpeettomana poistaa.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Lauri Koskentausta

VN/24353/2024-OM-22

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: