

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto

oikeusministerio@om.fi

Lausuntopyyntö OM 12/42/2006, 12.2.2010

## Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista koskeva toimikunnan mietintö

Viestinnän Keskusliitto pitää tärkeänä yhdenvertaisuuslain huolellista valmistelua ja haluaa esittää oikeusministeriölle lausuntonsa yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista koskevasta toimikunnan mietinnöstä ja erityisesti mietinnön sananvapauden käyttöön liittyvistä osista. Liiton näkemys yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamisesta on seuraava:

### Pääviestit

1. Yhdenvertaisuuslaissa tulisi toimikunnan näkemyksestä poiketen rajata tiedotusvälineiden ja mainonnan sisällöt lain soveltamisalan ulkopuolelle samoin kuin voimassa olevassa sukupuolten välistä yhdenvertaisuutta koskevan tasa-arvolain (609/1986) 8 e §:n soveltamisalasäännöksessä säädetään.
2. Sananvapautteen sisältyvät avoimuuden ja suvaitsevaisuuden vaatimukset edellyttävät, että tiedotusvälineet voivat erikoistua edustamaan valitsemaansa näkemystä, elämäkatsomusta, alakulttuuria ja toimituksellista linjaa. Niille ei tämän vuoksi voida asettaa velvollisuutta palvella sisällössään tasapuolisesti eri yhteiskunnan ryhmiä.
3. Tiedotusvälineet käyttävät aineistoa, joka on yleisesti tekijänoikeuden suojaamaa ja jota niiden on tarjottava yleisölle loukkaamatta tekijöiden moraalisia oikeuksia. Tiedotusvälineillä ei yleensä ole mahdollisuuksia muuntaa tai mukauttaa teosten sisältöä erilaiseksi kuin tekijät ovat teoksensa luoneet.
4. Viestinnän alalla on voimassa ja valmisteilla erityislainsäädäntöä, joka turvaa yhteiskunnan erityisryhmien mahdollisuuksia käyttää sananvapautta ja osallistua viestintään. Nykyistä sääntelyä laajempi mukautusvelvollisuus uhkasi erityisesti resursseiltaan pienten viestintäyritysten toimintamahdollisuuksia ja siten yleisön käytössä olevien viestintäpalvelujen monipuolisuutta ja viestinnän sisällöllistä moniarvoisuutta.
5. Kuten mietintöön liitetystä lukuisista eriävistä mielipiteistäkin voidaan havaita, mietintö ei sellaisenaan anna riittävän johdonmukaista pohjaa eduskuntakäsittelylle. Ehdotettujen säännösten suhde perusoikeusjärjestelmään tulisi selvittää huolellisemmin muidenkin perusoikeuksien kuin tässä lausunnossa erityisesti käsitellyn sananvapauden osalta.

## Tiedotusvälineiden ja mainonnan sisällöt rajattava soveltamisalan ulkopuolelle

Toimikunnan mietinnössä ehdotetaan yhdenvertaisuuslain soveltamisalan laajentamista kaikkeen julkiseen ja yksityiseen toimintaa yksityiselämän suojan piiriä lukuun ottamatta. Ehdotus ei sisällä poikkeusta, jossa tiedotusvälineiden ja mainonnan sisällöt rajattaisiin lain soveltamisalan ulkopuolelle ja jollainen sisältyy voimassa olevan tasa-arvolain (609/1986) 8 e §:ään.

Sukupuolten välisestä yhdenvertaisuudesta ja sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä säädetään toimikunnan mietinnön mukaan jatkossakin tasa-arvolaisissa. Yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan olisi siten jo lain systemaattisistakin syistä tehtävä tasa-arvolain 8 e §:ää vastaava tiedotusvälineiden ja mainonnan sisältöjä koskeva poikkeus.

Vastaava poikkeus sisältyy unionin tasa-arvodirektiiviin 2004/113/EY, jonka esitöissä soveltamisalapoikkeusta on pidetty välttämättömänä sananvapauden ja tiedotusvälineiden vapautta koskevien perusoikeuksien turvaamiseksi. Nämä vaatimukset on otettava huomioon yhtä lailla myös muussa syrjintää koskevassa lainsäädännössä. Sananvapautteen sisältyvät avoimuuden ja suvaitsevaisuuden vaatimukset estävät toteuttamasta tasapuolista kohtelua viestintäsisällöissä. Suvaitsevaisuusperiaate tekee ongelmalliseksi myös häirinnän käsitteen soveltamisen sananvapauden käyttöön. Lain sisältämä mukauttamisvaatimus olisi lisäksi omiaan kaventamaan käytössä olevien erikoistuneiden viestintäpalvelujen valikoimaa ja siten rajoittamaan yleisön sananvapautteen sisältyvää oikeutta vastaanottaa moniarvoista viestintää.

Toimikunta mainitsee perusteluissaan 11 §:n häirinnän käsitettä koskevan määritelmän yhteydessä, että säännöksellä ei rajoiteta perustuslain 12 §:ssä säädettyä sananvapautta. Maininta jättää kuitenkin epäselväksi, millä edellytyksillä yhdenvertaisuuslain säännös käytännössä syrjäytyisi sananvapaussäännöksen perusteella. Tasa-arvolain kaltainen selvä soveltamisalan rajausta olisi ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden näkökulmasta tältäkin osin kestävämpi ratkaisu.

## Ristiriita suvaitsevaisuuden ja tasapuolisuuden välillä

Sananvapaussuojaan sisältyvistä suvaitsevaisuuden ja moniarvoisuuden vaatimuksista seuraa, että jokaisen tiedotusvälineen tulee voida päättää itsenäisesti noudattamastaan toimituksellisesta linjasta ja yleisölle välittämistään viestintäsisällöistä. Tiedotusvälineitä ei sananvapauden vaarantumatta voida velvoittaa muuttamaan valitsemaansa linjaa sen enempää yhteiskunnan enemmistön kuin erityisryhmienkään ehdoilla. Yhdenvertaisuussäätely ei voi merkitä, että yhteiskunnassa voidaan ilmaista, välittää ja vastaanottaa vain kaikki yhteiskunnan ryhmät ja alakulttuurit tasapuolisesti huomioon ottavia ajatuksia.

Yhdenvertaista kohtelua koskevat yhdenvertaisuuslain säännökset voisivat horisontaalisesti sovellettuina pakottaa tiedotusvälineet esimerkiksi ottamaan vastaan ilmoituksia ryhmiltä, joiden toimintaan ne itse suhtautuvat kriittisesti, tai muuttamaan omaa ja erikoistunutta toimituksellista sisältöään suuntaan, jossa se olisi hyväksyttävissä mahdollisimman monen eri yhteiskunnallisen ryhmän näkökulmasta. Seurauksena tästä olisi joukkoviestintätarjonnan yksipuolistuminen, poliittinen banalisoituminen ja moniarvoisuuden vähentyminen.

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden lisäämiseen pyrkivän kohtuullista mukautusta koskevan sääntelyn soveltaminen tiedotusvälineiden toimintaan voisi niin ikään koitua viestinnän

moniarvoisuuden vahingoksi heikentäessään asettamallaan lisävelvollisuuksilla erityisesti pienten vaihtoehtoisten viestinten toimintaedellytyksiä ja mahdollisuuksia erikoistua valitsemiinsa poliittisiin, kulttuurisiin tai vaikkapa uskonnollisiin sisältöihin. Tällöin sääntely toimisi lopulta myös yhdenvertaisuuslain omia tavoitteita vastaan heikentämällä monien syrjinnän kohteenakin olevien vähemmistöjen oikeuksia vastaanottaa nimenomaan heille suunnattua viestintää.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artikla suojaa ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan myös sellaisten tietojen ja ajatusten välittämistä, jotka loukkaavat, järkyttävät tai huolestuttavat yhteiskuntaa tai sen osaa. Suojan piirin kuuluvat tietyin edellytyksin myös liioittelu, provokaatio ja jopa vahvasti epätotuudenmukaiseksi epäillyn tiedon välittäminen. (mm. ratkaisut *Handyside* 7.12.1976, *Prager & Oberschlick* 26.4.1995 sekä *Salov* 6.9.2005) Tästä näkökulmasta olisi erityisen ongelmallista soveltaa yhdenvertaisuuslain 6 §:n syrjintäkieltoa sananvapauden käyttöön. Viestinnän sisältöjä koskeva suvaitsevaisuus edellyttää jo luonteensa vuoksi poikkeamista 6 pykälän 1 luetelmakohtaan mainitsemasta tasapuolisen kohtelun velvollisuudesta. Erittäin vaikeaa olisi myös soveltaa saman pykälän 3 luetelmakohtaan säännöstä ihmisryhmän tosiasiallisesta loukkaamisesta halventavaa tai vihamielistä ilmapiiriä yhtä aikaa sananvapaussuojaan kuuluvan suvaitsevaisuusvaatimuksen kanssa. Lisäksi on eri ryhmien asemasta yhteiskunnassa samoin kuin yhdenvertaisuuden merkityksestä itsestäänkin demokraattisessa yhteiskunnassa voitava keskustella avoimesti ja kriittisesti.

## Yhdenvertaisuus ja tekijänoikeussuoja

Tiedotusvälineiden ja mainonnan sisällöt ovat tyypillisesti tekijänoikeuden suojaamia. Tekijänoikeuden suojaaman aineiston rajaaminen yhdenvertaisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle on perusteltua edellä mainitun lisäksi siksi, ettei teosten levittäjällä ole ilman tekijän erillistä lupaa mahdollisuutta levittää teoksia muissa muodossa kuin siinä, jossa teos alkuperäisenä esiintyy. Tekijä ei voi luovuttaa moraalisia oikeuksiaan kustantajalle, vaan teokset on välitettävä yleisölle niiden kirjallista ja taiteellista arvoa loukkaamatta. Teosten sisällön muokkaaminen erityisryhmien tarpeita vastaavaksi ei siten yleisesti ole teoksia välittävän toimijan itse päätettävissä.

Taiteen ja kirjallisuuden vapauden kannalta lienee selvää, ettei tekijä voi olla velvoitettu käsittelemään teostensa sisällössä yhteiskunnan ryhmiä tasapuolisesti tai tarjoamaan teoksillaan informaatiota tai viihdettä tasapuolisesti eri yleisöryhmille. Sama koskee pääsääntöisesti kaikkea tiedonvälitystä tekijänoikeuden suojaamien teosten muodossa, etenkin laajempia artikkeleja ja kommentaareja mutta viime kädessä myös lyhyiden uutisten ja valokuvien välittämistä.

## Viestintää koskeva erityislainsäädäntö ja mukautusten vaikutus sananvapauteen

Paitsi sananvapaussuojaan sisältyvän moniarvoisuusvaatimuksen, myös tiedotusvälineiden taloudellisten toimintaedellytysten kannalta olisi useissa tapauksissa kohtuutonta vaatia viestintäsivälyjen mukauttamista erityisryhmien tarpeisiin. Tämän lisäksi on huomattava, että

jo nyt voimassa oleva lainsäädäntö sisältää säännöksiä, jotka parantavat olennaisesti viestinnän saavutettavuutta niiden ryhmien osalta, jotka tarvitsevat erityistä tukea voidakseen seurata tiedotusvälineitä ja mainontaa. Horisontaalisen yhdenvertaisuussäntelyn mahdollinen soveltaminen päällekkäin viestintää koskevan erityislainsäädännön kanssa aiheuttaisi tarpeettomia ja oikeusvarmuutta heikentäviä tulkintaongelmia.

Tekijänoikeuslain (404/1961) 17 §:ssä taataan oikeus valmistaa tekijänoikeuden suojaamista teoksesta kappaleita näkö- ja kuulovammaisille sekä muille, jotka eivät vammaan tai sairauden vuoksi voi käyttää teoksia tavanomaisella tavalla. Näkövammaisten kirjastosta annetun lain (638/1996) nojalla Näkövammaisten kirjasto Celia on oikeutettu antamaan näkövammaisille ja muille asiakasryhmille, jotka vammaan ja sairauden vuoksi eivät voi käyttää tavallisia kirjastoaineistoja, mahdollisuus tiedonsaantiin, opiskeluun, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen ja virkistykseen. Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) velvoittaa lisäksi kunnat mm. järjestämään tulkkipalveluita ja henkilökohtaista apua yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja opiskeluun.

Laki Yleisradio Oy:stä (1380/1993) velvoittaa Yleisradion tuomaan täyden palvelun televisio- ja radio-ohjelmiston jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee erityisesti mm. ottaa ohjelmistossa huomioon sivistys- ja tasa-arvonäkökohdat, tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä tukea suvaitsevaisuutta ja monikulttuurisuutta sekä huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille (7 §). Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain (744/1998) mukaan toimilupaviranomaisen tulee toimilupia myöntäessään pyrkiä turvaamaan ohjelmistotarjonnan monipuolisuus sekä yleisön erityisryhmien tarpeet (10 §). Toimilupaviranomainen on myös oikeutettu antamaan toimilupiin liittyviä ohjelmatoimintaa koskevia, ohjelmiston monipuolisuuden ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamisen kannalta tarpeellisia määräyksiä (11 §).

Mainontaa ja markkinointia koskee kuluttajansuojalain (38/1978) hiljattain uudistetun 2 luvun (561/2008) 2 §:n säännös hyvän tavan vastaisesta markkinoinnista. Säännös kieltää hyvän tavan vastaisena mm. sukupuoleen, ikään, etniseen tai kansalliseen alkuperään, kansalaisuuteen, kieleen, terveydentilaan, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai muuhun henkilöön liittyvään seikkaan perustuvan syrjinnän. Mainonnan osalta tämä sääntely riittää jo nykyisellään syrjinnän estämiseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö on syksyllä 2009 valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi, jossa ohjelmistojen siirtovelvoitteeseen kytketään velvoitteeseen tekstittää ohjelmisto. Siirtovelvoitetta ehdotetaan rajoitettavaksi siten, että sen piiriin jäisivät julkisen palvelun ohjelmistojen lisäksi ne vapaasti vastaanotettavat ohjelmistot, joihin on liitetty suomen- tai ruotsinkielisten ohjelmien tekstitys tai äänitekstitys. Tällä pyritään edistämään paitsi näkö- ja kuulorajoitteisten, myös mm. ikääntyvien ja maahanmuuttajien mahdollisuutta päästä osallisiksi televisiolähetyksistä.

## Ehdotettujen säännösten suhde perusoikeusjärjestelmään

Toimikunnan mietinnössä todetaan, että ehdotetulla lailla on liittymäkohtia melkein kaikkiin perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin (s. 99). Tämä käsitys pitää varmasti paikkansa. Ehdotettujen säännösten suhdetta näihin perusoikeuksiin käsitellään kuitenkin mietinnössä vain kursorisesti (s. 98 – 100) ottamatta kantaa edellytyksiin, joilla lain säännösten perusoikeuksia rajoittavat vaikutukset voisivat olla hyväksyttävissä. Liitto yhtyy tältä osin

professori Tuomas Ojasen eriävissä mielipiteessään esittämään käsitykseen, ettei toimikunnan mietintö sellaisenaan voi kelvata hallituksen esitykseksi eduskunnalle.

Viestinnän Keskusliitto ry

*Håkan Gabrielsson*  
toimitusjohtaja

Viestinnän Keskusliitto on joukkoviestintäalan ja graafisen teollisuuden kattojärjestö, joka edistää toimialan yleisiä toimintaedellytyksiä tavoitteenaan turvata monipuoliset viestintäpalvelut suomalaisille. Viestinnän Keskusliitto edustaa noin 800 yritystä ja yhteisöä, jotka työllistävät noin 25.000 henkilöä. Edustettujen yritysten osuus joukkoviestintämarkkinoista on noin 80 %. Keskusliiton jäseniä ovat Aikakauslehtien Liitto, Graafinen Teollisuus, Sanomalehtien Liitto, Suomen Kustannusyhdistys, Suomen Radioiden Liitto ja Suomen Televisioiden Liitto.

Lisätietoja lausuntoon liittyen antavat tarvittaessa:

Håkan Gabrielsson  
toimitusjohtaja  
hakan.gabrielsson@vkl.fi  
puhelin 09 2287 7304  
matkapuhelin 050 558 1048

Mikko Hoikka  
lakimies, OTT  
mikko.hoikka@vkl.fi  
puhelin 09 2287 7229  
matkapuhelin 040 186 3503