

SUOMALAISEN
LÄKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
C-SARJA N:o 6

Vammala 1961, Vammalan Kirjapaino Oy.

ISBN 978-951-855-879-1 (PDF)

Toimituskunta

P A A V O K A S T A R I
O L L I I K K A L A
A N T T I S U V I R A N T A

Kunniajäsenilleen
KAARLO KUSTAA KAIRALLE
ja
URHO JONAS CASTRÉNILLE
heidän täyttäessään 75 vuotta

kunnioittavasti
Suomalainen Lakimiesyhdistys

Bengt Broms

Valtiovalta ja lehdistön painovapaus

Kansalaisten perusoikeuksia koskevien määräysten sisällyttäminen eri maiden valtiosääntöihin juontaa juurensa luonnonoikeuden periaatteista, jotka saivat ensimmäiset puoltajansa Ranskasta ja sittemmin vaikuttivat suuresti toisten valtioiden oikeusoppineisiin ja filosofiin. Oikeastaan tuntuu nurinkuriselta, että luonnonoikeuden oppien käytäntöön soveltaminen ei ensiksi tapahtunut Ranskassa, vaan Amerikan siirtokunnissa 1700-luvun lopulla, ja että vasta tämän jälkeen oppeja sovellettiin Ranskassa vallankumouksen aikana julkaistussa ihmisoikeuksien julistuksessa, joka kansalaisten oikeuksia koskevalta osaltaan noudatti läheisesti Yhdysvaltain itsenäisyysjulistuksen sisältämiä lausumia. On myös paradoksaalista, että tämän luonnonoikeuden teorian tekemän odysseadin jälkeen Ranskan oikeusoppineet ovat nähneet paljon vaivaa osoittaakseen vuoden 1789 ihmisoikeuksien julistuksen olleen alkupe-
rältään taatusti ranskalainen. Tämä vaivannäkö ei kuitenkaan ole johtanut sanottaviin tuloksiin, koska faktillisesti on varsin vääjäämättömästi voitu näyttää toteen yhtäläisyydet edellä sanottujen julistusten välillä huolimatta siitä, että ne julkaistiin eri puolilla Atlantin valtamer-
ta. Totuus tässä asiassa noudattaa kultaista keskitietä sikäli, että sanotun teorian ensimmäinen käytäntöön soveltaminen tapahtui Amerikas-
sa, kun taas ajatukset olivat ranskalaista perua.

Mikä sitten on kansalaisten perusoikeuksien juridinen merkitys, kun yli 170 vuotta on kulunut niiden ilmestymisestä valtiosääntöihin? Kysymys sivuutetaan usein juridisessa mielipiteiden vaihdossa niissä valtiois-

sa, joissa perusoikeudet ovat saaneet valtiosäännön tuen, viittaamalla valtiosäännön perusoikeuksia koskeviin määräyksiin. Tällöin halutaan pitää selvitettyinä, että kulloinkin kyseessä oleva valtio täyttää todellisen demokratian oleelliset tunnusmerkit. Joskus voidaan jopa pitää perusoikeuksia koskevien säännösten puuttumista tietystä valtiosäännöstä osoituksena valtion suhteellisen heikosta tasosta demokratian aatteiden vaalijana. Näin ei suinkaan välttämättä ole asianlaita. Päinvastoin voidaan katsoa *Rossin* olevan oikeassa hänen huomauttaessaan, että niissä valtioissa, joiden valtiosäännöt ovat mitä yksityiskohtaisimpia kansalaisten perusoikeuksia luetteloidessaan, voidaan käytännössä löytää selvimmät esimerkit perusoikeuksien todellisesta puuttumisesta.¹ Tätä ei tosin voida pitää sääntönä, mutta käytännössä näin on tapahtunut.

Painovapaus on aina kansalaisten perusoikeuksista puhuttaessa mainittu eräänä tärkeimmistä poliittisista oikeuksista. Painovapauden ilmestyminen valtiosääntöjen perusoikeusluetteloihin on kuitenkin ollut vaikean ja monivaiheisen taistelun tulos, onhan muistettava, että painovapauteen läheisesti liittyvän sananvapauden rajoittamisesta on puhuttu kautta vuosituhansien. Jo *Platon* tulkitsi teoksissaan «Lait» ja «Tasavalta» lainsäätäjän runoilijalle asettamia velvoitteita siten, että jokaisen runoilijan oli noudatettava valtion edun asettamia vaatimuksia.² Ihmisen perusluonteeseen ei uskoisi aikojen kuluessa muuttuneen niin paljon, ettei olisi perusteltua olettaa sananvapauden esitaistelijoiden esiintyneen siitä lähtien, jolloin ensimmäiset rajoitukset haluttiin asettaa puhutulle ja kirjoitetulle sanalle. Kirjapainotaidon keksimisen jälkeen kehitys johti vähitellen katolisen kirkon ja yksityisten henkilöiden sekä myöhemmin valtiovallan ja alamaisten välisten painovapautta koskevien ristiriitojen ilmaantumiseen. Välittömästi kirjapainotaidon keksimisen jälkeen katolinen kirkko alkoi esittää vaatimuksia ennakkosensuurin toteuttamisesta, kiristäen nämä rajoitukset äärimmilleen uskonpuhdistuksen ajan koittaessa. Kun uskonpuhdistuksen tuloksena kirkon mahtiasema luhistui, jatkoivat monet yksityiset hallitsijat erinomaiseksi aseeksi todetun ennakkosensuurin soveltamista, tällä kertaa ei

¹ Ross, Dansk Statsforfatningsret, osa II, s. 501.

² Reverdin, La religion de la cité platonicienne, s. 81.

niinikään suojana rajojen ulkopuolelta uhkaavaa vihollista vastaan, vaan valtion sisäisen rauhallisuuden säilyttämiseksi.

Yleismaailmallinen kehitys kuvastui myös Skandinavian maiden suhtautumisessa painovapauteen. Kehitys ei kuitenkaan täällä ollut tasaista, vaan, kuten Ruotsi-Suomen historia osoittaa, valtiovalta suhtautui painovapauteen milloin myöntyvästi milloin torjuvasti. Vaikka Ruotsi-Suomessa yleensä sovellettiin ennakkosensuuria, niin myönteisyys saavutti huippukohdan vuosien 1766—1772 välisenä lyhyenä ajanjaksona, jolloin valtakunnassa oli voimassa periaatteellinen painovapaus.³ Suomen paino-oloihin nähden on todettava, että vuoden 1809 jälkeen ne pysyivät jonkin aikaa ennallaan, mutta jyrkkä muutos tapahtui lokakuun 29 päivänä 1829 annetun keisarillisen asetuksen johdosta, joka muutti painotointia koskevaa lainsäädäntöä antamalla ennakkosensuurille täysin kehittyneen julkisen laitoksen luonteen.⁴ Vaikka maassamme vuosina 1865—1867 oli voimassa painovapaus, saatettiin toukokuun 31 päivänä 1867 annetulla asetuksella entinen lupa- ja sensuurijärjestelmä jälleen voimaan, eikä viranomaisten noudattama mielivaltaisuus järjestelmää käytettäessä suinkaan parantanut tilannetta. Vallitseva tyytymättömyys ilmeni lukuisissa säätyjen tekemissä anomuksissa, joissa vaadittiin painovapauden voimaan saattamista. Anomukset olivat kuitenkin tuloksettomia aina vuoteen 1905 saakka, jolloin keisarin oli pakko antaa senaatin tehtäväksi painovapauslainsäädännön suunnitteleminen ja suostua ennakkosensuurin lakkauttamiseen.

Samanaikaisesti virisi maassamme kysymys kansalaisten perusoikeuksien liittämisestä valmisteilla olevaan perustuslakiin. Kuten monissa muissa maissa, jotka aikojen kuluessa olivat joutuneet kärsimään erilaisista kansalaisten perusoikeuksia koskevista rajoituksista, toivottiin vuoden 1906 perustuslakia suunniteltaessa päästävän käytännössä myönteisiin tuloksiin antamalla valtiosäännön tuki kansalaisten perusoikeuksille. Tämä kanta hyväksyttiin, ja muiden kansalaisten perus-

³ Englannissa oli sanan- ja painovapaus saatettu voimaan jo vuonna 1695 ja Tanskassa vuonna 1770. *Andersen*, Dansk Statsforfatningsret, s. 658; *Eek*, Om tryckfriheten, ss. 33 ja 53 ja *Löffler*, Presserecht, s. 21.

⁴ Ks. Lainvalmistelukunnan ehdotus painovapauslaiksi ynnä perustelmat, 1906, ss. 31—33.

oikeuksien ohella mainittiin myös painovapaus. Perustuslakia täydentävä esitys painovapauslaiksi, joka annettiin vuosien 1905—1906 valtiopäiville, ei kuitenkaan saanut hallitsijan vahvistusta, ja tämän vuoksi painovapausolojen järjestely siirtyi aina vuoteen 1919 saakka, jolloin tammikuun 4 päivänä annettiin painovapauslaki. Samana vuonna julkaistun hallitusmuodon 10 §:ään sisällytettiin vuoden 1906 perustuslain esimerkkiä noudattaen säännös, jonka mukaan «Suomen kansalaisella on sanan vapaus sekä oikeus kirjoituksen ja kuvallisen esityksen painosta julkaisemiseen kenenkään sitä ennakolta estämättä.» Säännöksen toisen kohdan mukaan annetaan lailla tarkempia määräyksiä sanan- ja painovapauden samoin kuin kokoontumis- ja yhdistymisvapauden käyttämisestä.⁵

Lehdistön painovapautta on aina pidetty tärkeänä demokratian tunnusmerkkinä ja mittapuuna. Vaikka sanan- ja painovapauden sisällyttämällä perustuslakiin pyrittiin klassillisen käsityksen mukaisesti lähinnä turvaamaan yksilön vapaus valtiovaltaan nähden, on sanoma- ja aikakauslehdistön valtava kasvu sekä materiaalisesti että poliittisesti johtanut entisen vertailun yksilö ja valtiovalta korvaamisen uudella, vapaa mielipidemuodostus lehdistön ja toisten tiedotusvälineiden avulla ja valtiovalta.⁶

On varsin luonnollista, vaikka valtiovaltan taholta ei sitä tosin haluta ainakaan julkisesti myöntää, että mahdollisimman laaja lehdistön vapaus sellaisenaan on potentiaalisena uhkana valtiovaltan pysyvyydelle. Tilanne vaihtelee eri valtioissa, mutta periaatteessa on selvä, että jos lehdistölle annetaan vapaat kädet mielin määrin arvostella valtiovaltan toimintaa, joudutaan käytännössä helposti siihen, että äärimmäisyyslehdet aiheuttavat valtiovaltalta karvaita yllätyksiä sekä omien kansalaisten että ulkovaltojen suhtautumista ajatellen. Liian suuri lehdistön vapaus sisältää siten siemenen valtion olojen muuttamiseen kohdistuville vaatimuksille, jotka sopivasti ruokittuina voivat koitua koh-

⁵ *Erich* pitää näiden perusoikeuksien yhteisenä piirteenä sitä, että ne edellyttävät kansalaisten vapaata yhteiskunnallista toimintaa ja kieltävät valtiovaltaa siihen puuttumasta. Valtio-oikeus, osa I, s. 246. Ks. myös *Hakkila*, Suomen tasavallan perustuslait, s. 58 ja *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus, osa II, s. 187.

⁶ Ks. *Kastari*, Sananvapaus ja radiomonopoli, JFT 1960, ss. 72—74.

talokkaiksi voimassa olevan valtiojärjestelmän kannalta. Tämän valtiolta luonnollisesti pyrkii estämään. Mutta kuinka estämisen tulisi tapahtua demokraattisen valtiomuodon omaavassa maassa? On todettava, ettei juuri missään maassa ole haluttu puuttua perustuslain pyhyyden omaaviin painovapaussäännöksiin vain yksinkertaisesti kumoamalla ne. Tällaisen suoraviivaisen menettelyn karttaminen johtuu odotettavissa olevan vastustuksen ja tyytymättömyyden pelosta. Sen sijaan on samaan päämäärään pyritty turvautumalla erilaisiin lainsäädännöllisiin tai hallinnollisiin toimenpiteisiin huolehtimalla samalla siitä, etteivät nämä toimenpiteet saa osakseen liikaa julkista nurjamielisyyttä. Käytäntö on osoittanut totalitääristenkin valtioiden hallitusten yleensä kahtavan avointa puuttumista kansalaisten painovapauteen.

Minkälainen on Suomen hallitusmuodon 10 §:n tarjoama turva painovapaudelle ollut itsenäisyyden aikana? Onko painovapaudelle suotu perustuslain määräyksen pyhyys estänyt rajoitusten asettamisen lehdistön vapaudelle valtiovallan taholta?

Painovapautta koskevat säännökset säilyivät alkuperäisessä muodossaan aina vuoteen 1930 saakka, jolloin painovapauslakia sisäpoliittisen tilanteen rauhoittamiseksi ensi kerran muutettiin. Tärkein muutoksista kohdistui aikakautisille kirjoituksille määrättyyn lakkauttamiseen, jonka pisin aika muutettiin kolmesta kuukaudesta yhdeksi vuodeksi.⁷ Jo sovelletun tulkinnan mukaisesti lisättiin painovapauslain 37 §:n 5 momenttiin määräys, jonka mukaan painokirjoituksen lakkauttaminen ulottuu myös sellaiseen julkaisuun, jota painetaan lakkautetun painokirjoituksen vastikkeena. Painovapauslakiin tehtyjen muutosten lisäksi muutettiin rikoslain 16 luvun 24 §:ää siten, että sellaisten kirjoitusten tai tietojen julkinen levittäminen tai esittäminen, jotka ovat omiaan loukkaamaan hallitusta, eduskuntaa tai sen valiokuntia tai muita julkisia viranomaisia tai saattamaan näiden elinten toimenpiteet tai laillisen yhteiskuntajärjestyksen halveksimisen alaiseksi, määrättiin rangaistavaksi, jos tiedot olivat perättömiä tai niitä esitettäessä salattiin

⁷ Painovapauslaki 37 § 3 mom.

oleellisia seikkoja tai vääristeltiin tosiseikkoja tai käytettiin halventavaa sanontaa.⁸

Hallitusmuodon 16 §:n määräys, jonka mukaan Suomen kansalaisten yleisistä oikeuksista annetut määräykset eivät estä lailla säätämästä sellaisia rajoituksia, jotka sodan tai kapinan aikana ovat välttämättömiä, aiheutti määräystä täydentävän sotatilaa koskevan lain julkaisemisen syyskuun 29 päivänä 1930.⁹ Lain 7 §:n mukaan voidaan sota-aikana aseuksella määrätä painokirjoitusten julkaisemisesta sekä tiedotuslaitosten käyttöä koskevasta valvonnasta. Saman säännöksen toisen kohdan mukaan valtioneuvosto sai lisäksi vallan ryhtyä muihin tarpeellisiin toimenpiteisiin maan puolustuksen vuoksi tai yleiseen turvallisuuteen haitallisesti vaikuttavien lausuntojen tai tiedonantojen levittämisen ehkäisemiseksi. Myöhempi tapahtumien kehitys osoitti, että perustuslain kunnioittamisen kannalta oli tärkeätä, että hallitusmuodon 16 §:n edellyttämä sotatilalaki oli ajoissa säädetty.¹⁰

Sotatilalain säätäminen voitiin suorittaa tavallista lainsäädäntöjärjestystä noudattaen hallitusmuodon 16 §:n sanamuodon perusteella, mutta kun kommunistien suorittama kiihoitustoiminta haluttiin estää säätämällä tasavallan suojelulaki, joka soisi presidentille laajat valtuudet asetusteitse supistaa kansalaisoikeuksia, jos valtakuntaa uhkasi vaara tai yleinen järjestys oli häiriintynyt, eikä tilannetta muutoin voitu rau-

⁸ Säännöksen alkuperäinen sanamuoto oli kriminalisoinut ainoastaan perättömien tietojen levittämisen.

⁹ Hallitusmuodon 16 §:n varhaisena edeltäjänä voidaan pitää vuoden 1772 hallitusmuodon 45 §:ää, joka myönsi kuninkaalle sodan uhatessa erittäin laajat valtuudet toimia sopivaksi harkitsemallaan tavalla valtakunnan turvallisuuden ja alamaisten hyödyn vaatimusten mukaisesti. Sotatilan loputtua valtakunnan säätyjen oli kokoonnuttava ja sotaverojen kannon lakattava.

¹⁰ Suomessa ei jouduttu talvisodan syttyessä turvautumaan valtiosääntöoikeudelliseen hätäoikeuteen, jota nimitystä on käytetty muun muassa Norjassa 15. 12. 1950 säädetyistä väliaikaisesta laista N:o 7. Lain mukaan kuningas on oikeutettu, valtakunnan jouduttua sotaan tai sodan vaaran uhatessa, turvautumaan alustaviin lainsäädännöllisiin määräyksiin, jotka saattavat sisältää myös sensuurin tai painatuskiellon voimaan saattamisen. Miehistyksen aikana tai vastaavissa olosuhteissa laki myöntää saman toimivallan paikallisille sotilas- tai siviiliviranomaisille. Näin järjestetty menettely on ilmeinen poikkeus Norjan perustuslain 100 §:n painovapautta koskevista määräyksistä. Ks. Ot. prp. N:o 78, 1950 ja *Fahlbeck*, Tryckfrihetsrätt, s. 38.

hoittaa, niin ei suojelulain säätämistä voitu tehdä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, koska hallitusmuodon 16 §:n suomat valtuudet koskivat vain sotatilaa ja kapinan aikaa. Kun lakiehdotus ei saanut 5/6 enemmistöä ja hallitus piti sen hyväksymistä välttämättömänä, oli turvaututtava eduskunnan hajoitukseen, jonka jälkeen onnistuttiin saamaan tarvittava 2/3 enemmistön tuki, ja tasavallan suojelulaki säädettiin olemaan voimassa vuoden 1935 loppuun.¹¹ Lain 1 § antoi tasavallan presidentille oikeuden, huolimatta tietyistä kansalaisten perusoikeuksia koskevista määräyksistä, asetuksella säätää kaikista niistä toimenpiteistä, jotka harkittiin välttämättömiksi uhkaavan vaaran torjumiseksi tai järjestyksen palauttamiseksi. Painovapaus kuului niihin perusoikeuksiin, joihin presidentin valtuudet tulivat ulottumaan. Tasavallan suojelulakiin perustuvista asetuksista voidaan mainita helmikuun 2 päivänä 1932 annettu asetus, jonka 1 §:n mukaan painokirjoitus, joka sisältää kiihoitusta, mikä on omiaan aiheuttamaan vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle tai herättämään levottomuutta yhteiskunnassa, voidaan panna takavarikkoon tai sen julkaiseminen kieltää, jos painokirjoitus on aikakautinen.¹² Tämän lisäksi muutettiin rikoslain 2 luvun 16 §:ää määräämällä, että rikoksen tekemiseen käytetty esine tai omaisuus voidaan tuomita valtiolle menetetyksi. Koska menetetyksi tuomitseminen saattoi kohdistua myös painovapausrikoksen suorittamisvälineisiin, uskottiin säännöksellä olevan huomattava ennakkoon estävä vaikutus.

Näinkin pitkälle menevien säännösten ei vielä katsottu tarjoavan riittäviä takeita valtiovallalle, ja vuonna 1934 otettiin huomattavasti pitempi askel painovapauden rajoittamiseksi. Poliittisen kiihoituksen vähentämiseksi säädettiin tällöin laki valtiolle ja yhteiskunnalle vahingollisen kiihoituksen estämisestä.¹³ Kiihoituslain nimellä tunnetuksi tul-

¹¹ Lakiehdotuksen eduskunnan piirissä aiheuttamista epäilyksistä ks. II vp. 1930, ptk., ss. 22—229. Sotatilalainsäädännön ja tasavallan suojelulain välisestä erosta ks. *Kaira*, *Finlands statsrätt under krigstiden*, *Statsvetenskaplig tidskrift* 1948, ss. 121—122 ja *Merikoski*, *Kansalaisten perusoikeuksista*, *Lakimies*, 1932, ss. 112—113.

¹² Asetus eräistä tasavallan suojelulakiin perustuvista toimenpiteistä. As.kok. N:o 73/1932.

¹³ As.kok. N:o 155/1934.

lut laki määräsi varsin ankaran rangaistusuhan sille, joka julkisesti väkijoukossa tai painokirjoituksen avulla tai muulla tavoin levitti perättömiä tietoja tai vääristelemällä tai loukkaavaa tai halventavaa esitystapaa käyttäen esitti tai levitti lausumia, jotka olivat omiaan halventamaan eduskuntaa, hallitusta, julkista viranomaista tai valtio- ja yhteiskuntajärjestystä. Tässä kohdin kiihoituslaki muistutti suuresti rikoslain 16 luvun 24 §:n vuonna 1930 muutettua sanamuotoa. Tämän lisäksi kiihoituslain 1 § kuitenkin määräsi rangaistavaksi uskonnollisten tai siveellisten periaatteiden törkeän loukkaamisen ja kansallisten muistojen häpäisemisen. Samoin määrättiin rangaistavaksi edellä selostetuin tavoin tapahtuva sellaisten tietojen tai lausumien esittäminen ja levittäminen, jotka olivat omiaan vahingoittamaan Suomen ja ulkomaavalttojen välisiä suhteita tai harhaan johtamaan yleisöä, aiheuttamaan vaaran yleiselle järjestykselle tai herättämään levottomuutta yleisön keskuudessa.¹⁴ Kiihoituslain 2 § määräsi korotetun rangaistusasteikon rikoslain 27 luvun 1, 2 tai 3 §:issä mainituista teoista, jos loukkaus julkisesti väkijoukossa tai painokirjoituksen avulla tehtynä kohdistui valtiolliseen tai yhteiskunnalliseen toimihenkilöön ja oli omansa aiheuttamaan sellaisen käsityksen syntymisen, että loukattu oli arvoton nauttimaan asemansa edellyttämää luottamusta. Painovapausoikeudenkäyntiä ja vangitsemista koskevien määräysten lisäksi kiihoituslain 7 § kielsi ehdollisista rangaistustuomioista annetun lain soveltamisen kiihoituslain nojalla rangaistukseen tuomittaessa.

Kiihoituslaki säädettiin väliaikaisena lakina olemaan voimassa vuoden 1936 loppuun saakka, eikä lain voimassaoloaikaa tehdystä esityksestä huolimatta jatkettu. Hallitusmuodon kannalta arvostellen on kiihoituslain todettava menneen varsin pitkälle sanan- ja painovapauden käytön kriminalisoinnissa. Tämän johdosta ei olekaan ihmeteltävää, että eduskunnassa esitettiin epäilyksiä lain ja hallitusmuodon keskinäisestä soveltuvuudesta. Erityisen syyn näihin epäilyksiin antoi kiihoituslain poliittinen tarkoituspära, joka oli lakiehdotuksen käsittelyn ai-

¹⁴ Näin laaja vahingollisten tietojen kriminalisointi merkitsi huomattavaa sanan- ja painovapauden rajoittamista rikoslain 16 luvun 24 §:n säännökseen verrattuna.

kana ilmeinen. Kiihoituslakia voidaankin pitää kouriintuntuvimpana esimerkkinä siitä, kuinka pitkälle maamme itsenäisyyden aikana on katsottu voitavan mennä turvautumatta perustuslain säätämisyjärjestykseen säädettäessä lakia, joka koskee perustuslain takaamaa kansalaisten sanan- ja painovapautta.

Yleismaailmallisen poliittisen tilanteen huonontuminen ja toisen maailmansodan syttyminen johtivat tasavallan suojelulain uudelleen voimaan saattamiseen lokakuun 6 päivänä 1939, ja seuranneen marraskuun 6 päivänä annettiin suojelulain nojalla asetus, jonka mukaan valtioneuvosto saattoi panna takavarikkoon painokirjoitukset, jotka sisälsivät maan turvallisuuden kannalta vaarallisia lausumia ja tietoja. Jos kielletty lausuma esiintyi aikakautisen julkaisun palstoilla, voitiin julkaisun ilmestyminen toistaiseksi kieltää. Suomen ja Neuvostoliiton välisen sodan puhjettua saatettiin joulukuun 5 päivänä 1939 voimaan asetus tiedoitustoiminnan valvonnasta sotatilan aikana. Asetuksen 1 §:n nojalla määrättiin sotasensuuri muun muassa painotuotteisiin kohdistuvaa valvontaa varten. Sotasensuurin tehtäviin kuului kaikkien painatusta, valokuvausta tai monistusmenetelmää käyttäen julkaistujen tuotteiden ennakkotarkastus sen varmistamiseksi, ettei julkisuuteen pääsyt mitään tietoja tai kuva- tai äänituotteita, jotka saattaisivat vaikuttaa haitallisesti yleiseen turvallisuuteen tai valtakunnan puolustukseen. Luvatta tapahtuneesta julkaisemisesta oli seurauksena tuotteen julistaminen menetetyksi: Sensuurista annettuja määräyksiä, jotka käytännössä voimakkaimmin kohdistuivat juuri lehdistöön, lievennettiin toukokuun 31 päivänä 1940, mutta ne saatettiin uudelleen voimaan kesäkuussa 1941 annetulla asetuksella. Jatkosodan aikana sotasensuuri toimi jälleen entisen laajuisena.¹⁵

Sotien jälkeinen aikakausi asetti jälleen omat vaatimuksensa valtiovallan suhtautumiselle sanan- ja painovapauden esteettömään käyttämiseen, ja vuonna 1948 lisättiin 4 a § rikoslain 14 lukuun, joka koskee rikoksia ystävyydessä olevaa valtiota vastaan. Tämän säännöksen mu-

¹⁵ Holmberg, Piirteitä kansalaisten perusoikeuksia rajoittavista sodanaikaisista poikkeussäännöksistä, Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja 1945—1946, ss. 111—113.

kaan rangaistaan enintään kahden vuoden vankeudella tai sakolla henkilöä, «joka painotuotteella, kirjoituksella, kuvallisella esityksellä tahi muulla ilmaisuvälineellä taikka muutoin julkisesti ja tahallansa halventamalla vierasta valtiota aikaansaa vaaran, että Suomen suhteet vieraaseen valtioon vahingoittuvat.» Erityisesti on säännöksen soveltamiseen nähden huomattava, ettei virallinen syyttäjä ole oikeutettu sen nojalla nostamaan syytettä, ellei tasavallan presidentti ole määrännyt syytettä nostettavaksi.¹⁶ Säännöstä on pidettävä potentiaalisesti vaikuttavana uhkana maamme ulkopoliittisia suhteita käsittelevien kirjoitusten julkaisijaa kohtaan. Suhteellisen ankaran rangaistusmaksimin sisältävänä säännöksellä voidaan katsoa olevan tuntuva vaikutus nimenomaan lehdistössä esiintyvään kirjoitteluun.¹⁷ Koska säännöksen soveltaminen ei edellytä sotatila- ja suojelulain soveltamisen tavoin poikkeuksellisia oloja, vaan kysymyksessä on tavallinen rikoslakiin sisältyvä teon kriminalisointi, ei säännöksen merkitystä ole syytä väheksyä painovapauden kannalta. Tosin on ilmeistä, ettei säännökseen haluta turvautua ilman pakottavaa syytä. Tätä suhtautumista on pidettävä sanan- ja painovapauden kannalta välttämättömänä, koska rikoslain 14 luvun 4a § on laadittu muotoon, joka sallii sängen vapaan harkintavallan tasavallan presidentille. Tämä seikka vuorostaan on omiaan rajoittamaan säännöksen soveltamista, koska syytteiden nostamista varmasti tultaisiin poliittisissa piireissä seuraamaan mitä suurimmalla mielenkiinnolla. Saattaisihan harkitsematon toimenpide tarjota oivallisen lähtökohdan kansalaisten perusoikeuksien loukkaamisväitteille. Mikäli kyseessä ei ole erittäin räikeä ulkovaltoihin kohdistuva loukkaus, saattaa valtiovallan taholta otettu neuvottelukosketus asianomaiseen julkaisijaan johtaa käytännössä tyydyttäviin tuloksiin.

Kehitys, mikä Suomessa on tapahtunut hallitusmuodon 10 §:n pai-

¹⁶ Rikoslaki 14 luku 5 § 2 mom. Syytteet rikoslain 14 luvun 1—4 §§:ien nojalla voidaan nostaa virallisen syyttäjän toimesta, jos aloite tehdään joko vieraan valtion hallituksen tai tasavallan presidentin taholta. Ks. rikoslaki 14 luku 5 § 1 mom.

¹⁷ Suontausta pitää säännöstä arkaluontoisena, mutta huomauttaa, että kysymys on pohjimmaltaan Suomen valtion etujen suojelemisesta, ja ettei säännöksen tarkoituksena ole panna lehdistölle suukapulaa esimerkiksi ulkomailla maastamme esitettävän valheellisen propagandan tai yksipuolisten asiallisten tietojen oikaisemiseksi. Sananvapaus, ss. 17—18.

novapautta koskevaa määräystä täydentävässä lainsäädännössä, on kokonaisuutena arvioiden johtanut siihen, että vaikka tämän säännöksen alun perin uskottiin turvaavan mahdollisimman laajan painovapauden toteutumisen, ei näitä toiveita ole käytännössä pystytty täysin täyttämään. Kehitys painovapautta rajoittavaan suuntaan — huolimatta perustuslain nimenomaisesta määräyksestä — ei kuitenkaan ole vain Suomelle tyypillinen ilmiö. Monissa muissa maissa, joiden perustuslait ovat taanneet sanan- ja painovapauden, on tässä suhteessa menty paljon pitemmälle ja erilaisin rajoituksin tehty näiden oikeuksien merkitys olemattomaksi. On syytä palauttaa mieliin, että huolimatta Argentiinan vuodelta 1863 olevan perustuslain 32 artiklan määräyksestä, joka kielsi Argentiinan edustajainhuonetta säätämästä lakeja, joiden tarkoituksena oli painovapauden rajoittaminen, johti kehitys 1940-luvulla siihen, että sanan- ja painovapauden käyttö valtiiovallan toimesta tehokkaasti estettiin moninaisin etenkin lehdistöön kohdistunein toimenpitein. Niinpä *La Vanguardia*-nimisen lehden ilmestyminen kiellettiin, koska lehden painokoneiden tärinä häiritsi naapuritalojen asukkaita. Samalla kiellettiin kuitenkin sanomalehtipainon siirtäminen toisaalle ja syytettiin lehteä vielä sen jakeluautojen liikenteelle tuottamista häiriöistä. Intiassa hyväksyttiin vuonna 1951 laki, jonka mukaan jokaisen lehden on talletettava takuusumma, joka menetetään valtiolle, mikäli lehdessä julkaistaan jotakin sellaista, mitä hallitus ei voi hyväksyä. Uusiintunut lain rikkominen aiheuttaa lehden takavarikoimisen.¹⁸

Lainsäädäntötoimenpiteisiin perustuvien painovapauden käytön estämiseen pyrkivien toimenpiteiden lisäksi on erityisesti totalitäärisissä valtioissa otettu käyttöön lähinnä taloudellisia painostuskeinoja. Tällaisista keinoista voidaan mainita erityisverojen asettaminen tietyille julkaisuille, diskriminatorinen säännöstelyvaltuuksien käyttö sanomalehtipaperin tai painokoneiden hankinnan suhteen, vastaavanlaisen lupajärjestelmän soveltaminen kirjapainoihin samoin

¹⁸ Ks. IPI Survey, Government Pressures on the Press, ss. 27—29. Vrt. myös Jugoslaviassa tapahtunutta lehdistön vapauden kehitystä vuoden 1945 painovapauslainsäädännön ja vuonna 1960 uusitun lainsäädännön välillä. Union of Jurists' Associations of Yugoslavia, Law of the Press and Other Forms of Information, ss. 3 ja seur.

kuin takuusummien vaatiminen edellytyksenä määrättyjen painotuotteiden julkaisemiselle sekä työsaartojen käytäntöön ottaminen. Vaikka tällaisiin toimenpiteisiin ei Suomessa olekaan haluttu ryhtyä, voidaan tarkastella kysymystä tähän ryhmään kuuluvien rajoitusten soveltuvuudesta hallitusmuodon 10 §:n valossa.

Kuinka pitkälle sanotun säännöksen tarjoama oikeusturva ulottuu tällaisissa tapauksissa? On riidatonta, että tämä hallitusmuodon säännös, jonka kärki on suunnattu ennakkosensuuria vastaan, estää normaalin ennakkosensuurin soveltamisen maassamme. Sen sijaan voidaan kysyä, estääkö se myös ennakkosensuurin veroisten toimenpiteiden käytön valtiovallan taholta. Vertailun vuoksi voidaan mainita Ruotsin hallitusmuodon 86 §:n turvaavan jokaisen henkilön oikeuden vapaasti ruotiksi tai muulla kielellä painattaa mitä tahansa aihetta käsitteleviä kirjoituksia «utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder.»¹⁹ Tämän sanamuodon, jota Ruotsin painovapausasetuksen 1 luvun 2 §:n määräys täydentää, on tulkittu estävän kaikki kirjapainojen toimintaa ehkäisevät toimenpiteet. Ainoastaan sotatilan tai poikkeustilan aiheuttamat säännöstelytoimenpiteet ovat sallittuja edellyttäen, ettei toimenpiteitä kohdisteta kirjapainoihin vain julkaisujen sisällön perusteella, vaan täysin puolueettomasti.²⁰ Ruotsin hallitusmuodon 86 §:ää vastaavaa Tanskan perustuslain 77 §:ää tulkitessaan päätyy Ross siihen tulokseen, ettei tällaisten rajoittavien toimenpiteiden voida katsoa lankeavan kielletyn ennakkosensuurin piiriin, vaan vasta niiden mielivaltaisen käyttäminen saattaa ne perustuslain vastaisiksi.²¹ Huolimatta Norjan perustuslain 100 §:n suppeasta sanamuodosta, jonka mukaan «trykkefrihed bør finde sted», on *Castberg* katsonut säännöksen estävän nyt tutkittavina olevien rajoitusten asettamisen kirjapainojen toiminnalle.²²

¹⁹ Ks. myös perustuslakina säädetyn painovapausasetuksen 1 luvun 2 §:n määräystä.

²⁰ *Fahlbeck*, Tryckfrihetsrätt, ss. 35—36 ja *Petrén*, Tryckfrihetslagstiftningen, s. 12.

²¹ Ross, Dansk Statsforfatningsret, osa II, ss. 585—586 ja 598—599. Vrt. Ross, Hvorfor Demokrati, ss. 212—214.

²² *Castberg*, Norges Statsforfatning, osa II, ss. 411—412.

Vaikka Suomen hallitusmuodon 10 §:n säännös ei sanamuotonsa mukaisesti kohdistu muuta kuin ennakkosensuuria vastaan, on ilmeistä, että säännöksen merkitys olisi käytännössä jokseenkin olematon, jos valtiovallan taholta haluttaisiin häikäilemättömästi vedota tällaiseen suppeaan tulkintaan. Tämä ei kuitenkaan ollut perustuslain laatijoiden tarkoitus, sillä he halusivat poistaa kaikki painovapauden käytölle asetetut rajoitukset, ja sen vuoksi on katsottava tässä mielessä käytettävien taloudellisten painostuskeinojen olevan hallitusmuodon vastaisia, jos niitä sovelletaan diskriminatorisesti.²³ On huomattava, ettei hallitusmuodon 16 §:n nojalla sodan ja kapinan aikana voimaan saatettavia rajoituksia myöskään, jos niiden soveltaminen on diskriminatorista, voida pitää hallitusmuodon mukaisina, kun otetaan huomioon hallitusmuodon 5 §:n sisältämä kansalaisten yhdenvertaisuuden periaate. On varsin luultavaa, että jos valtiovalta Suomessa ryhtyisi sensuurin veroisin toimenpitein rajoittamaan kirjapainojen ja siten välillisesti sanan- sekä painovapauden käyttäjien toimintaa, tuomioistuinten täysin perustellusti voisivat näitä toimenpiteitä vastaan vedota perustuslain määräyksiin. Koska rajoitustoimenpiteet voisivat teoriassa olla mitä erilaisimpia, saattaisi niiden todellisen luonteen arvosteleminen sanan- ja painovapauden valossa aiheuttaa arvaamattomia vaikeuksia. Tuomioistuinten ohjenuoraksi voidaan tällöin puoltaa yhdenvertaisuusperiaatteen korostamista. Eihän ole luultavaa, että valtiovalta ryhtyisi uhraamaan omien äänenkannattajiensa oikeuksia vaientaakseen soraäänien esiintymisen.²⁴

Painovapaus ei nykyisin, kun klassillinen yksilön ja valtiovallan välistä suhdetta koskeva asemataistelu on saanut väistyä lehdistön voimaseman kasvun rinnalla, päähuomion kiinnittyessä lehdistön vapauteen, ole maassamme yhtä rajoittamaton kuin itsenäisyyden alkuaikoina. Suurimpana syynä kehitykseen on pidettävä painetun sanan merkityksen kasvua samoin kuin maan muuttunutta poliittista asemaa nykyisenä suur-

²³ Ks. myös Merikoski, Radiomonopoli, Defensor Legis, 1955, ss. 268—269.

²⁴ Kansalaisten yhdenvertaisuusperiaatteesta, ks. Kastari, Kansalaisten perusoikeuksista ja niiden turvaamisjärjestelmän erikoisluonteesta Suomessa, Lakimies, 1950, s. 744.

valtojen välisten ristiriitojen sävyttämänä aikana. Erityisesti on kuitenkin huomattava, että kiihoituslain voimassaoloajan kuluttua umpeen valtiovalta on, sota-aikaa lukuun ottamatta, tyytynyt varsin hienovaraisesti kiristämään otettaan tässä suhteessa.²⁵ Samoin on syytä korostaa sitä, että valtiovaltan toimenpiteet eivät myöskään ole enää olleet puolue-etujen sanelemia, vaan niihin on ryhdytty laajemmalla pohjalta, valtion edun vuoksi. Tyydytyksellä on myöskin todettava, että sen jälkeen kun 1920-luvulla turvauduttiin lehdistöön kohdistuneisiin lakkauttamistoimenpiteisiin on näin jyrkkiä toimenpiteitä myöhemmin pyritty mahdollisuuksien mukaan välttämään.²⁶ Myöskään ei ole syytä unohtaa maamme painovapauslainsäädännön olevan eräissä kohdin tuntuvasti lievemmän kuin esimerkiksi Ruotsin vastaavan lainsäädännön painovapausrikoksiin nähden. Esimerkkinä voidaan mainita Ruotsin painovapausasetuksen 7 luvun 4 §:n 10 kohdan määräys, jonka mukaan Ruotsissa katsotaan painovapausrikokseksi myös tiettyyn kansalaisryhmään tai uskontunnustukseen kohdistuva uhkaus, halveksunta tai herjaus. Tätä ei kuitenkaan voida pitää yksinomaan myönteisenä seikkana Suomen kannalta, koska nimenomaisen määräyksen puuttumisen on tullut maassamme vapauttavan julkaisijan syytteestä sellaisen kirjoituksen johdosta, minkä levittäminen Ruotsissa on tuomioistuinten toimesta estetty.²⁷

²⁵ Ks. IPI Survey, Government Pressures on the Press, ss. 111—112, josta ilmenee suomalaisten lehtimiesten valittaneen, että vaikka epänormaaleja kieltoja ja mielivaltaisia määräyksiä maassamme ei olekaan annettu, lehtimiehet eivät kuitenkaan tunne itseään täysin vapaiksi kirjoittamaan Neuvostoliittoa koskevista kysymyksistä, koska valtiovalta ei epäröi muistuttaa tarpeen tullen tahdikkuuden vaatimuksista, jos ne sattuisivat lehtimiehiltä unohtumaan. Vrt. myös em. teos, s. 92, jossa kosketellaan uutisrajoituksia maassamme. On kuitenkin muistettava, että sanotussa tutkimuksessa esitetyt tiedot perustuvat nimeltä mainitsemattomiin lähteisiin niin Suomen kuin useiden muidenkin maiden osalta.

²⁶ Vuoden 1944 välirauhansopimuksen määräysten nojalla jouduttiin tosin lakkauttamaan eräitä lehtijulkaisuja, joita lakkautetut yhdistykset olivat toimittaneet.

²⁷ Näin tapahtui »Några synpunkter på vad som hänt och händer i världen»-nimisen pienikokoisen julkaisun suhteen vuonna 1957. Julkaisu oli tähdätty juutalaisuutta vastaan, eikä sen levittäjää maassamme saatettu syytteeseen, vaikka näin tapahtui Ruotsissa. Tosin tähän ehkä vaikutti osaltaan julkaisun yksityisluontoinen jakelutapa. Ks. K. W., Tryckfrihet och tryckfrihet, Nya Argus, 1958, ss. 42—45.

Mainittakoon vielä, että nimenomaan lehdistön painovapautta ajatellen on huomattavana etuna pidettävä helmikuun 9 päivänä 1951 annettujen yleisten asiakirjain julkisuutta koskevan lain säännöksiä.

Kun New Yorkin valtion perustuslakia vuonna 1787 suunniteltiin, niin Alexander Hamilton vastusti kansalaisten perusoikeuksia koskevien määräysten sisällyttämistä perustuslakiin kohdistaen sanansa erityisesti painovapauteen. Hamilton huomautti, ettei voida pätevästi selittää, mitä painovapauden loukkaamattomuudella tarkoitetaan, ja että näin ollen sen mainitseminen perustuslaissa oli sekä tarpeetonta sekä epäkäytännöllistä.²⁸ Edelleen Hamilton perusteli käsitystään huomauttamalla, että kansalaisten perusoikeuksien nauttima arvonnanto ei suinkaan riipu hienoista perustuslain lausumista, vaan yleisestä mielipiteestä ja kansan sekä valtiovallan henkisestä tasosta. Vaikka Hamiltonin esittämä kanta äänestettäessä kärsi tappion, on myönnettävä hänen viimeksi sanotun perustelunsa osuvuus etenkin kun ajatellaan totalitääristen valtioiden käytäntöä tässä suhteessa. On pidettävä osoituksena maamme kypsyneisyydestä, että Suomessa on haluttu valtiovallan taholta kunnioittaa lehdistön mahdollisimman laajaa painovapautta perustuslain hengen mukaisesti.

²⁸ The Federalist, N:o LXXXIV.