

Keskiviikko 18.9.2002 kello 08.30

1. *Nimihuuto*
2. *Päätösvaltaisuus*
3. **HE 112/2002 vp** *viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta*  
Ilmoitetaan, että asia on saapunut valiokuntaan lausunnon antamista varten liikennevaliokunnalle.
4. **HE 114/2002 vp** *laiksi sähkömarkkinalain muuttamisesta*  
Ilmoitetaan, että asia on saapunut valiokuntaan lausunnon antamista varten talousvaliokunnalle.
5. **HE 115/2002 vp** *työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta*  
Ilmoitetaan, että asia on saapunut valiokuntaan lausunnon antamista varten sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.
6. **HE 118/2002 vp** *laiksi öljysuojarahastosta annetun lain 2 ja 3 §:n väliaikaisesta muuttamisesta*  
Ilmoitetaan, että asia on saapunut valiokuntaan lausunnon antamista varten ympäristövaliokunnalle.
7. **K 3/2002 vp** *Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2001 Jatkettu I käsittely*  
Ilmoitetaan saapuneeksi StVL 9/2002 vp.
8. **HE 96/2002 vp** *verkkotunnuslaiksi ja viestintähallinnasta annetun lain 2 §:n muuttamisesta*  
*I käsittely*  
Kuultavina:
  - neuvotteleva virkamies *Laura V.Ukkonen*, liikenne- ja viestintäministeriö
  - lainsäädäntöneuvos *Anna-Riitta Wallin*, oikeusministeriö
  - professori *Heikki Kulla*
  - oikeustieteen tohtori *Riitta Ollila*
  - professori *Teuvo Pohjolainen*

**ESITYSLISTA 71/2002 vp**

— professori *Ilkka Saraviita*

Päätetään asian jatkokäsittelystä.

9. *Muut asiat*

10. *Seuraava kokous*

Seuraava kokous on torstaina 19.9.2002 *klo 8.30*.

HE 96/2002  
Heikki Kulla  
18.9.2002

## **Perustuslakivaliokunnalle**

Esitän hallituksen esityksestä 96/2002 verkkotunnuslaiksi sekä viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta kunnioittavasti seuraavan.

### **Säädöstasovaatimus**

Verkkotunnusten myöntämis- ja peruuttamisperusteista määrätään nykyään hallinnollisesti. Ehdotettavalla lainsäädännöllä pyritään täyttämään PL 80 §:n säädöstasovaatimus: yritysten, yhteisöjen ja yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Viestintäviraston säädöstoimivalta rajoittuisi määräysten antamiseen eräistä teknisistä määräyksistä (5.2 §). Tällainen määräämisvalta on sopusoinnussa määräystenantovallan vakiintuneiden rajoitusten kanssa (mm. PeVL 19/2002).

### **Elinkeinovapaus**

#### ***Ilmoitusvelvollisuus***

Verkkotunnuspalvelua tarjoavan on tehtävä kirjallinen ilmoitus Viestintävirastolle ennen toiminnan aloittamista (14 §). Elinkeinovapaus on PL 18.1 §:n mukainen pääsääntö. Vapautta on kuitenkin katsottu voitavan rajoittaa eräin edellytyksin luvanvaraisuudella (mm. PeVL 19/2002). Ilmoitusvelvollisuus on luvanvaraisuutta lievempi rajoitus. Ehdotettu ilmoitusvelvollisuus kattaa lähinnä tunniste- ja yhteystiedot. Säännöksen julkista intressiä edistävä tarkoitus huomioon ottaen se ei ole ristiriidassa elinkeinovapauden kanssa.

## ***Pakotteet***

Viestintävirasto voi 14.3 §:n mukaan tietyin edellytyksin antaa verkkotunnuspalvelun tarjoajalle huomautuksen ja velvoittaa tämän korjaamaan virheensä. Edelleen Viestintävirasto voi kieltää verkkotunnushakemusten välittämisen, jos palvelun tarjoaja huomautuksesta huolimatta rikkoo velvoitteitaan. Laista ei käy riittävän täsmällisesti ilmi, voidaanko toiminta kieltää myös ilman korjaamisvelvoitetta eli pelkän huomautuksen perusteella. Laista ei myöskään ilmene, pitäisikö viraston käyttää suhteellisuusperiaatteen mukaisesti UHKasakkoL:n mukaisia lievempiä pakotteita ennen kieltämistä. Sinänsä lain sanamuoto ("... velvoittaa tämän korjaamaan virheensä") mahdollistaisi UHKasakkoL:n soveltamisen.

## ***Verkkotunnuksen sulkeminen***

Viestintävirasto voi laissa mainituin edellytyksin sulkea verkkotunnuksen enintään yhden vuoden ajaksi (11 §). Tunnuksen sulkeminen on sen peruuttamista lievempi toimenpide, mutta myös sulkeminen vaikuttaa melkoisesti verkkotunnuksen haltijan oikeuksiin.

Ensimmäisen kohdan mukaan näin voidaan tehdä, jos poliisi- tai syyttäväviranomainen pyytää tunnuksen sulkemista. Näin muotoiltuna säännös viittaa siihen, että etenkin poliisi voisi pyytää tunnuksen sulkemista mihin tahansa poliisin tehtävään liittyvässä tilanteessa. Viestintävirasto voi tosin itse harkita, onko tunnuksen sulkemiseen aihetta. Siitä huolimatta näin avoin peruste ei täytä perusoikeusrajoituksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta, kun otetaan huomioon sulkemisen vaikutukset elinkeinotoiminnan harjoittamiseen.

## ***Verkkotunnuksen peruuttaminen***

Viestintävirasto voi peruuttaa verkkotunnuksen mm. silloin, kun myöntämisen jälkeen ilmenee, että tunnus on hyvän tavan tai yleisen järjestyksen vastainen. Vastaava verkkotunnuksen sisältörajoitus on lakiehdotuksen 4.4 §:ssä. Luvan peruuttaminen on jyrkkä toimenpide, ja sen vuoksi peruuttaminen on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti sidottava vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin (mm. Pe VL 19/2002). "Hyvä tapa" ja "yleinen järjestys" ovat luonteeltaan joustavia käsitteitä, joiden yksilöinti ei ole helppoa. Tosin lakiehdotuksen 4.4. §:n mukaan verkkotunnus ei saa sisältää sopivuuskäsityksiä loukkaavia sanontoja tai ilmaisuja, kuten alatyylin sanontoja tai rikolliseen toimintaan kehottavia ilmaisuja. Tästä huolimatta vuoksi lakiteksti ei ilman tarkennuksia täytä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia.

Myös sananvapauden näkökulmasta mainittuun peruuttamisperusteeseen voidaan kohdistaa vastaava huomautus. Lakitekstissä olisi ilmaistava, millaisten seikkojen kannalta hyvän tavan tai yleisen järjestyksen vastaisiin tunnuksiin peruuttaminen voi kohdistua (mm. Pe VL 19/2002).

## **Asiakirjajulkisuus ja salassapito**

Viestintävirasto voi 17.2 §:n mukaan pyynnöstä luovuttaa tietoja verkkotunnuksista ja tunnuksiin liittyvistä asiakirjoista kirjallisena poimintana, teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla koneellisesti käsiteltävässä muodossa. Säännös on julkisuusperiaatteen mukainen (PL 12.2 §). Säännös olisi erityissäännös suhteessa lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta ainoastaan luovutustapojen tarkan yksilöinnin osalta. Muilta osin luovuttamiseen ja yleensä asiakirjojen julkisuuteen sovellettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä.

Verkkotunnuksiin liittyvissä asiakirjoissa voi olla tietoja PL 15 §:n mukaisen omaisuuden turvan piiriin kuuluvista liike- ja ammattisalaisuuksista. Sen vuoksi 17 §:ään olisi selvyden vuoksi otettava viittaus tietojen salassapidosta aiheutuviin luovutusrajoituksiin.

## **Yksityiselämän suoja ja henkilötietosuoja**

Viestintäviraston 17.2 §:n mukaisesti luovuttamiin tietoihin saattaa sisältyä henkilötietoja. Henkilötietosuoja on osa perustuslain 10.1 §:n turvaamaa yksityiselämän suojaa. Henkilörekisterin henkilötietojen luovuttamisedellytykset ovat JulkisuusL 16.3 §:n mukaisesti melko tiukat. Koska ehdotetulla sääntelyllä näitä rajoituksia ei ole väljennetty, siinä olisi selvyden vuoksi aihetta viitata henkilötietojen suojasta johtuviin luovutusrajoituksiin.

Viestintävirasto pitää luetteloä välityskieltoon asetetuista verkkotunnuspalvelun tarjoajista (17.3 §). Virasto voi julkaista luettelon Internet-verkkosivuillaan. Luettelo on henkilörekisteri, koska myös luonnolliset henkilöt voivat olla verkkopalvelun tarjoajia ja siten myös välityskieltoon kohteita. Näin ollen asiaa on arvioitava yksityiselämän suojan ja henkilötietosuojan (PL 10.1 §) näkökulmasta. Henkilötietolain periaatteiden mukaan henkilörekisteriä ei voida siirtää Internetiin, jollei siihen ole henkilön suostumusta tai jollei asiaa ole erikseen säännelty lailla (PeVL 8/2000). Ehdotettu säännös olisi henkilötietolain tarkoittama lain erityissäännös ja samalla yksityiselämän suojaa melkoisesti kaventava. Rajoituksen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa on aihetta kiinnittää huomiota erityisesti sen hyväksyttävyyteen. Pelkästään se, että verkkotunnushallinnossa käytetään muutenkin laajasti sähköistä tiedonsiirtoa, ei vielä ole riittävä peruste. Asiaan liittyvä painava julkinen intressi riittänee kuitenkin oikeuttamaan sinänsä leimaavan julkistamistavan Internetissä.

Internetin käyttöä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös henkilötietosuojan sääntelyyn Euroopan yhteisön oikeudessa. Henkilörekisterin siirtäminen Internetiin merkitsee samalla henkilötietojen luovuttamista ulkomaille, käytännössä mihin tahansa maahan. Kuitenkin luovuttaminen EU:n ulkopuolelle voi tapahtua vain noudattamalla yhteisön oikeuden sääntelyitä, jotka on saatettu Suomessa voimaan henkilötietolain 22 ja 23 §:ssä. Ehdotettu sääntely ei ilmeisesti täytä näitä yhteisön oikeuden vaatimuksia. Lakiehdotuksen perusteluissa asiaa ei ole pohdittu.

## Oikeussuoja

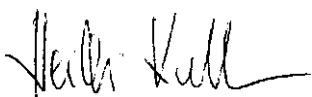
Verkkotunnusten myöntämismenettely on pitkälle sähköisen asioinnin, hakemusten koneellisen tarkastamisen ja päätösten koneellisen allekirjoittamisen varassa. Valtaosa päätöksistä annettaisiin automaattisina päätöksinä, ilman kunkin päätöksen erillistä harkintaa (HE s. 15). Tunnusta voi hakea myös yksityinen elinkeinonharjoittaja. Näin ollen kyseessä on tältä osin henkilötietolain 15 §:n tarkoittama automatisoitu päätöksentekotapa, joka tuon lainkohdan mukaan on pääsääntöisesti kielletty. Ehdotettu sääntely muodostaa lakitasoisen perusteen automatisoidulle päätöksenteolle. Kuitenkin ehdotetussa laissa on aihetta korostaa PL 10.1 §:n mukaisen yksityisyyden suojan ja PL 21 §:n edellyttämän hyvän hallinnon vaatimalla tavalla Viestintäviraston huolellisuusvelvollisuutta mm. asian selvittämisessä.

Laissa on lukuisia säännöksiä, jotka edellyttävät Viestintävirastolta yksityistä tahoa koskevia toimenpiteitä. Esimerkiksi 9.2 §:n mukaan virasto voi poistaa tunnuksen fi-juuresta tietyin edellytyksin. Hallinto-oikeuden yleisten oppien mukaan poistamisesta on tehtävä hallintopäätös, mutta tämä ei ilmene lakitekstistä. Laissa olisi PL 21 §:n hyvän hallinnon vaatimusten pohjalta selvästi yksilöitävä päätöstilanteet ja muut viranomaisen toimenpiteet, kuten ilmoitukset ja todistuksen antamiset.

## Tehtävien ulkoistaminen

Viestintävirasto huolehtisi sekä hallinnollisesta että teknisestä verkkotunnusrekisterin pidosta. Perustelujen mukaan virastolla olisi kuitenkin tarvittaessa mahdollisuus ulkoistaa tekninen rekisterinpito sekä tietoverkon siirtoyhteydet. Lakitekstissä ei ole tästä mainintaa. Perustuslain 124 §:n säännös hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ei vakiintuneen tulkinnan mukaan rajoita tosiasiallisten palveluiden ostamista yksityisiltä edellyttäen, että kaikki hallintotehtävät valvontavastuineen jäävät viranomaiselle. Ulkoistaminen näkyy tässä olevan mahdollista ilman laissa olevaa valtuutusta, koska ulkopuolisilta ostettavat palvelut olisivat teknisiä ylläpitotehtäviä. Siitä huolimatta saattaisi olla paikallaan ottaa lakiin asiasta säännös, kun otetaan huomioon ulkoisotettavien tehtävien laajuus.

Turussa 18. syyskuuta 2002



Heikki Kulla hallinto-oikeuden  
professori

## **PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE**

### **Lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle verkkotunnuslaiksi sekä viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamiseksi**

#### **Lakiesitystä koskevat perusoikeudet:**

Kyseisessä HE:ssä saatetaan lain tasolle nykyinen viestintäviraston verkkotunnusten myöntämistä koskeva käytäntö. Käytäntö on perustunut telemarkkinalain 37 §:ään ja viestintäviraston sen perusteella antamiin ohjeisiin. Sisällöllisesti ehdotettu verkkotunnuslaki vastaa nykyisiä viestintäviraston kotisivulta löytyviä ohjeita, eikä lailla ole ilmeisesti tarkoitus muuttaa nykyistä käytäntöä. HE:n säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa s. 32 on mainittu, että verkkotunnuslain 14 §:ssä säädetty ilmoitusvelvollisuus ei tarpeettomasti rajoita PL 18 §:n elinkeinovapautta. Muita perusoikeuksia ei ole tässä yhteydessä mainittu.

Verkkotunnusta koskevan sääntelyn saattaminen lain tasolle antaa aihetta arvioida, täyttääkö sääntely perusoikeuksien toteutumista tietoyhteiskunnassa koskevia vaatimuksia. PL 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen myös tietoyhteiskunnassa ja sitä koskevan lainsäädännön kehittämisessä. Verkkotunnuslaki sääntelee olennaisesti PL 12 §:n sananvapauden käyttöä ja siinä sivutaan PL 6 §:n yhdenvertaisuutta. PL 2§:n vaatimus julkisen vallan käytön perustumista lakiin koskee myös verkkotunnuslakia ja laissa säännellään PL 124 §:n mukaisesta hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle.

Oikeus verkkotunnukseen on olennainen osa sananvapauden käyttöä tietoverkoissa ja tietoyhteiskunnassa. Ennen kuin PL 12 §:n tarkoittamia tietoja, mielipiteitä ja viestejä päästään lähettämään ja vastaanottamaan tietoverkoissa, pitää olla verkkotunnus. Verkkotunnus on kaiken sananvapauden käytön perusedellytys tietoyhteiskunnassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä sananvapauden kuuluu viestinnän sisällön lisäksi viestinnän keinot, koska rajoitukset viestinnän keinoihin johtaisivat puuttumiseen viestinnän sisältöön (Autronic AG 1990 A 178 ja Groppera Radio Ag A 173).

Suomalaisessa perusoikeusdoktriinissa perusoikeuksien on katsottu kuuluvan ensisijaisesti luonnollisille henkilöille ja välillisesti oikeushenkilöille siten, ettei oikeushenkilöihin kohdistuvilla rajoituksilla saa loukata luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä sananvapaus jokaisen oikeutena tarkoittaa sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä (Autronic AG 22.5.1990 A 178 ja myös kaupallisia oikeushenkilöitä Sunday Times 26.4.1979 A 30, Markt Intern Verlag GmbH ja Klaus Beerman 20.11.1989 A 165, Groppera Radio AG 28.3.1990 A 173). PL 12 §:n sananvapauden subjektia "Jokaisella on sananvapaus" on syytä tulkita siten, että sananvapauden kattamat oikeudet kuuluvat yhtä lailla luonnollisille ja oikeushenkilöille. Koska merkittävä osa viestinnästä perustuu useiden henkilöiden yhteistyön tuloksiin organisaatioissa, oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden sananvapauden suoja on syytä tulkita yhtäläiseksi.

HE:ssä verkkotunnuslaiksi nämä sananvapautta koskevat perusoikeuskäsitykset on käännetty pääläelleen. Sananvapautteen olennaisesti kuuluva oikeus verkkotunnukseen kuuluisi vain oikeushenkilöille ja luonnollisille henkilöille ainoastaan rekisteröidyn toiminimen tai tavaramerkin yhteydessä. Oikeus verkkotunnukseen perustuisi paljolti nykyisiin kauppa-, tavaramerkki-, yhdistys-, säätiö- ja puoluerekisteriin merkittyihin tietoihin. Nämä rekisterit on kuitenkin perustettu muita tarkoituksia kuin tietoyhteiskunnan viestintää varten. Luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöiden epäitsenäiset yksiköt jätettäisiin sananvapauden ulkopuolelle ja he voisivat käyttää verkkotunnukseen sisältyvää sähköpostia ja www-sivuja ainoastaan palvelun tarjoajan tai jonkun yhteisön verkkotunnuksen kautta. Lakiesitys heijastaa käsitystä, että ainoastaan kaupalliset toimijat ja muut yhteisöt olisivat tietoyhteiskunnan itsenäisiä subjekteja ja täysivaltaisia osallisia. Lakiesitys merkitsisi rekistereihin merkittyjen oikeuksien toteuttamista tietoverkoissa mutta ei toteuta kansalaisten oikeuksia tietoverkoissa. Luonnolliset henkilöt ja rekisteröimättömät yhteisöt eivät voisi toimia itsenäisinä subjekteina vaan toissijaisina palvelujen tarjoajien asiakkaina.

Kun oikeus verkkotunnukseen on olennainen osa PL 12 §:n sananvapautta, verkkotunnuksen käyttöön kohdistuvia rajoituksia on arvioitava sananvapauden rajoitusten kannalta. PL 12 §:n kuvaohjelmia koskeva kvalifioitu lakivaraus ei koske verkkotunnuksen käyttöä. Tämän lisäksi verkkotunnusta koskevia rajoituksia on



mahdollista arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden kannalta. HE:ssä ei ole kuitenkaan esitetty perusteita, minkä takia luonnolliset henkilöt, rekisteröimättömät yhteisöt ja epäitsenäiset yksiköt pitäisi jättää verkkotunnuksen käytön ulkopuolelle. HE:ssä on mainittu, että luonnolliset henkilöt voisivat käyttää väärin tätä oikeutta rekisteröimällä tunnettujen henkilöiden nimiä, muttei ole esitetty perusteita, miksei henkilö voisi rekisteröidä verkkotunnukseksi omaa nimeään.

Verkkotunnuksen käytön rajaaminen pelkästään rekistereihin merkityille kaupallisille toimijoille tai muille yhteisöille loukkaa PL 6 §:n yhdenvertaisuutta, koska rajaukselle ei ole asetettu mitään hyväksyttävää perustetta. Nykyinen hallintokäytäntö, jolla haettua verkkotunnusta verrataan koneellinen palvelu-automaatiojärjestelmän avulla olemassa oleviin rekisterimerkintöihin, ei ole hyväksyttävä peruste jättää luonnolliset henkilöt ja muut rekisteröimättömät yhteisöt verkkotunnuksen ulkopuolelle. Esim. kunnan koululaitokseen kuuluvilla peruskouluilla ja lukioilla olisi varmasti pätevä peruste saada verkkotunnus omalla nimellään eikä vain osana kunnan toimintaa. Verkkotunnus kuuluu yhtä lailla ei-kaupalliseen ja ei-organisointuneeseen viestintään. Vaikka HE:ssä on s. 16 mainittu, että hallitus selvittää mahdollisuutta myöntää toisen asteen verkkotunnus yksityisille henkilöille muodossa [nimi.fi](http://nimi.fi), verkkotunnuksia koskevaa hallintoa olisi pitänyt lähteä kehittämään yhdenvertaisuuden pohjalta eikä vain rekisteröityjen ehdoilla.

### **Yksittäiset säännökset:**

#### 1 § Lain tarkoitus

Jotta verkkotunnuslailla edistettäisiin muutakin kuin rekisteröityjen kaupallisten toimijoiden ja muiden yhteisöjen viestintää, lain tarkoitukseen olisi lisättävä tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen edistämisen lisäksi tietoyhteiskunnan viestinnän edistäminen. Viittaus tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamiseen saattaa eriarvoiseen asemaan ja jättää muun kuin palvelujen tarjontaan perustuvan viestinnän lain tavoitteiden ulkopuolelle. Tämän korjaamiseksi lain tarkoitus voitaisiin esittää seuraavasti:

Tämän lain tarkoituksena on edistää tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamista *ja viestintää* tietoverkoissa...

#### 4 § Verkkotunnuksen muoto ja sisältö

4 §:n 2) kohta pitäisi poistaa, jotta yhdenvertaisuutta loukkaava luonnollisen henkilön nimen käytön kielto verkkotunnuksena ei toteutuisi. Luonnollisen henkilön nimen käyttöön voidaan toki asettaa rajoituksia, jotta eri henkilöiden nimet eivät sekoitu ja eikä henkilö voisi rekisteröidä toiseen henkilöön kuin itseensä viittaavaa nimeä. Vaikka luonnollisten henkilöiden nimen rekisteröinti verkkotunnuksena sallittaisiin, se tuskin johtaisi siihen, että kaikki henkilöt haluaisivat rekisteröidä verkkotunnuksen omalla nimellään.

#### 5 § Verkkotunnuksen hakeminen

5 § 3 momentin verkkotunnusta hakemaan oikeutettujen joukkoa pitäisi muuttaa, jotta laki täyttäisi PL 12 §:n sananvapauden ja 6 §:n yhdenvertaisuuden vaatimukset. Kun sananvapaus kuuluu jokaiselle eikä vain eri rekistereihin merkityille yhteisöille, oikeus verkkotunnukseen pitäisi kuulua jokaiselle sananvapauden käyttöön oikeutetulle. Täten oikeus hakea verkkotunnusta pitäisi kuulua luonnollisille henkilöille. Myös julkisyhteisön eri viranomaisilla pitäisi olla oikeus hakea verkkotunnusta. HE:ssä s. 22 on hieman epäselvyyksiä julkisyhteisön ja julkisoikeudellisen oikeushenkilön käsitteissä. Siinä on mm. esitetty virheellisesti, että ministeriöt ja keskusvirastot olisivat itsenäisiä oikeushenkilöitä, vaikka mm. Mäenpää: Hallinto-oikeus-kirjassa on mainittu, että ministeriöt ja keskusvirastot ovat viranomaisia, joita ei yleensä pidetä itsenäisinä oikeushenkilöinä.

Valtionhallinnon eri viranomaiset ovat usein omalla nimellään tunnettuja ja toiminnallisesti itsenäisiä yksiköjä ilman että ne olisivat itsenäisiä julkisyhteisöjä. Kunnan eri peruskoulut ja lukiot ja monet muut yksiköt ovat itsenäisiä viranomaisia ja voivat olla tunnettuja omalla nimellään, joten näillä pitäisi olla oikeus hakea itsenäistä verkkotunnusta. HE:ssä ei ole esitetty mitään perusteita sille, minkä takia valtion ja kunnan eri toimielimet eli viranomaiset pitäisi jättää verkkotunnuksen ulkopuolelle. Julkisyhteisön käsitteen sijaan olisi syytä käyttää viranomaisen-käsitettä verkkotunnusta hakemaan oikeutettuna. Viranomaisen-käsite kattaa kaikki valtion ja kunnan toimielimet, joille kuuluu hallinnollisia tehtäviä ja toimivaltaa niiden toteuttamiseksi.

Jotta 5 § 3 momentti täyttäisi PL 12 § sananvapauden ja 6 §:n yhdenvertaisuuden vaatimukset, se voitaisiin muotoilla näin:

Verkkotunnusta voi hakea *Suomessa asuva henkilö*, Suomessa rekisteröity oikeushenkilö tai yksityinen elinkeinonharjoittaja tai suomalainen *viranomainen*.

#### 11 § Verkkotunnuksen sulkeminen

11 § 1)-kohdassa on mainittu mahdollisuus, että viestintävirasto voi sulkea verkkotunnuksen enintään vuoden määräajaksi, jos poliisi- tai syyttäjäviranomainen on pyytänyt tunnuksen sulkemista. Tässä ei ole mainittu mitään perusteita, mitä poliisi- tai syyttäjäviranomaisella pitäisi olla pyynnön esittämiseksi. Pelkkä epäily verkkotunnuksen käytöstä rikolliseen toimintaan ei yksin riitä. Pakkokeinolaissa ei ole myöskään erityissäännöksiä poliisin toimivaltuuksista sulkea verkkotunnus.

11 §:n 3-, 4- ja 5-kohtien mukainen tunnuksen sulkeminen suojatun nimen tai merkin haltijan pyynnöstä edellyttää aina myös pyynnön aiheellisuuden tutkintaa eikä pelkästään vaatimuksen esittämistä. Kun verkkotunnuksen määräaikaisella sulkemisella puututaan tunnuksen haltijan sananvapauteen, pitää sulkemispyynnön esittäjän myös näyttää oikeutensa toteen ainakin todennäköisin perusteiden. Verkkotunnuksen sulkemista tai peruuttamista ei saisi käyttää riidanalaisissa tapauksissa.

#### 12 § Verkkotunnuksen peruuttaminen

Verkkotunnuksen lopullisessa peruuttamisessa ulkopuolisen esittämän tunnuksen peruuttamisen osalta paljon samantyyppisiä ehtoja kuin verkkotunnuksen väliaikaisen sulkemisen osalta. Verkkotunnuksen peruuttaminen edellyttää painavia perusteita epäilyille, kun verkkotunnuksen määräaikaiseen sulkemiseen vaaditaan todennäköisiä syitä epäilyille. 12 § 5)-kohdan tuomioistuimen päätöksen kieltää tunnuksen käyttö täytyy perustua johonkin muuhun lakiin kuin verkkotunnuslakiin. Mikäli verkkotunnus on peruutettu 12 §:n 2)-4)-kohtien perusteella, ja esim. riita paremmasta oikeudesta tavaramerkkiin saatetaan yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, laissa ei ole säännöksiä peruutetun verkkotunnuksen palauttamisesta, mikäli peruutuksen kohteeksi joutuneella haltijalla olisi parempi oikeus tunnukseen.

Verkkotunnuksen peruuttamisesta on lain 18 §:n mukaisesti yleinen muutoksenhaku Helsingin hallinto-oikeuteen. Siltä osin kun on kyse suojattuun nimeen tai merkkiin parempaa oikeutta koskevasta riidasta ja siihen perustuvasta verkkotunnuksesta, asia voi tulla yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. 12 §:n 2 momentissa on säännös, että viestintävirasto voi siirtää suoraan 2-4)-kohtien nojalla peruutetun tunnuksen peruuttamista pyytäneelle, mutta ei säännöstä siitä, että tunnus voisi palautua alkuperäiselle haltijalle, mikäli peruutus osoittautuisi aiheettomaksi. Tältä osin peruutusta koskevan riidan osapuolet pitäisi saattaa yhdenvertaiseen asemaan.

### **Yhteenveto**

Verkkotunnuslaissa on oikeutta verkkotunnuksen käyttöön koskevien säännösten osalta sananvapautta ja yhdenvertaisuutta loukkaavia säännöksiä ilman että niille olisi esitetty mitään erityisiä perusteita. Oikeus verkkotunnukseen pitäisi myöntää luonnollisille henkilöille ja julkisyhteisöjen osalta kaikille viranomaisille ilman että ne olisivat itsenäisiä oikeushenkilöitä. Lakiesitystä pitäisi tältä osin muuttaa, jotta se voitaisiin käsitellä

Helsingissä 18. syyskuuta 2002



Riitta Ollila

OTT, VT, KTM

vs. yliassistentti, Lapin yliopisto

Villentie 1 A 1

90420 Oulu

puh. 08-5522257 ja 0400-680757

sähköposti: [riitta.ollila@pp.inet.fi](mailto:riitta.ollila@pp.inet.fi)

tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Teuvo Pohjolainen  
18.9.2002

**Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä Eduskunnalle verkkotunnuslaiksi sekä viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 96/2002 vp)**

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta asiasta esitän kunnioittavasti seuraavan:

**1. Yleistä**

Hallituksen esityksen tarkoituksena on säätää lain tasolla verkkotunnusten muodosta ja sille asetettavista rajoituksista, verkkotunnushallinnosta, verkkotunnusrekisteristä sekä verkkotunnuspalvelujen tarjoajista. Ehdotettu laki korvaisi telemarkkinalain nojalla annetut Viestintäviraston määräykset. Näin ollen hallituksen esityksen tarkoituksena on nostaa eräät aikaisemmin viraston määräyksiin perustuvat säännökset lakitasolle ja vastaamaan siten uuden perustuslain vaatimuksia (s. 14). Perustuslakisääntelyn näkökulmasta säädöstason nostaminen on omiaan vähentämään ehdotukseen sisältyvien säännösten valtiosääntöisiä ongelmia.

Olen tässä lausunnossa kiinnittänyt huomiota lähinnä vain hallituksen esitykseen liittyvien velvoitteiden ja rajoitusten suhdetta perusoikeussääntelyyn. Tällöin nousee erityisesti esille esityksen suhde elinkeinovapauteen (PeL 18 §).

## 2. Ilmoitusvelvollisuus elinkeinotoiminnan ehtona

Ehdotettuun verkkotunnuslakiin sisältyy (14 §) sääntely, jonka mukaan verkkotunnuspalvelua tarjoavan on tehtävä kirjallinen ilmoitus Viestintävirastolle ennen toiminnan aloittamista. Laissa on säädetty ilmoituksen vaadittu sisältö. Vaikka asia ei laista suoraan ilmene, tarkoituksena lienee, ettei toimintaa saa aloittaa ennen kuin ilmoitus on tehty. Ilmoitusvelvollisuus merkitsee asiallisesti rekisteröitymisvelvollisuutta toiminnan aloittamisen ehtona. Ilmoitusvelvollisuutta voidaan arvioida perustuslaissa turvatus elinkeinovapauden kannalta.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Elinkeinovapaus on perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen esitöihin pohjautuvan (HE 309/1993 vp, s. 67/11) tulkintakäytännön mukaan perustuslain mukainen pääsääntö, joskin elinkeinotoiminnan luvanvaraistaminen on poikkeuksellisesti mahdollista tärkeiden ja vahvojen yhteiskunnallisten intressien puoltaessa sitä (esim. PeVL 23/2000 vp, PeVL 4/2000 vp ja PeVL 35/1998 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt esityksessä ehdotetun kaltaista rekisteröitymisvelvollisuutta perustuslain kannalta asiallisesti luvanvaraisuuteen rinnastuvana sääntelynä:

Ks. PeVL 24/2000 vp, s. 2/1: "Hallituksen esityksessä asetetaan kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välitystoiminnan harjoittamisen edellytykseksi velvollisuus rekisteröityä lääninhallituksen pitämään rekisteriin. Välitystoimintaa ei saa harjoittaa, ellei asianomainen ole rekisteröitynyt eli täyttänyt rekisteröitymisen edellytyksiä, minkä lääninhallitus päätöksellään erikseen toteaa. Esityksen mukainen rekisteröitymisvelvollisuus ei valtiosääntöoikeudelliselta kannalta näin ollen poikkea olennaisesti siitä, että kyseiset toiminnot tehtäisiin luvanvaraisiksi. Ehdotettua sääntelyä on valiokunnan mielestä arvioitava perustuslaissa turvatus elinkeinovapauden kannalta".

PeVL 45/2001 vp: "Metsänviljelyaineistoa saa lakiehdotuksen 4 §:n mukaan tuottaa, markkinoida ja tuoda maahan vain sellainen aineiston toimittaja, joka on merkitty metsänviljelyaineiston toimittajien rekisteriin. Rekisteröitymisvelvollisuutta on tarkasteltava perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatus elinkeinovapauden kannalta."

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin toisaalta katsonut, että rekisteröintivelvollisuuden merkitsemä elinkeinovapauden rajoitus on suhteellisen vähäinen (PeVL 24/2000). Näin ollen, jos rekisteröinnin ehdot eivät ole epäasiallisen ankaria tavoiteltavaan päämäärään nähden, eivätkä ne muodosta yrittäjille tosiasiallista estettä hakeutua tälle alalle, rekiste-

röinti- (ilmoitus-) velvollisuuden asettamisen ei sinänsä voida katsoa loukkaavan elinkeinovapautta perustuslain vastaisesti.

Luvanvaraisuudesta (ja tässä tapauksessa siis ilmoitusvelvollisuudesta) on kuitenkin säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Eräs keskeisistä vaatimuksista on rajoitusten hyväksyttävyyden. Muilta kuin perustuslain säännöksiin palautuvilta rajoitusperusteilta voidaan edellyttää erityistä painavuutta ja hyvin konkreettista liityntää ehdotettuun sääntelyyn (*Viljanen, Perusoikeuksien rajoitus-perusteet*, s. 186).

Lakiehdotuksen arvioiminen sanotussa suhteessa on ongelmallista, sillä ilmoitusmenettelyn tarpeellisuutta tai välttämättömyyttä on hallituksen esityksessä perusteltu niukasti. Lakiehdotuksen 14 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että verkkotunnuspalvelujen tarjoajia koskevan säännöksen (joka sisältää mm. ilmoitusvelvollisuuden) tarkoituksena on "parantaa fi-maatunnuksen tietoturvaa" ylläpitämällä rekisteriä verkkotunnuspalvelujen tarjoajista (s. 29). Tarkoitusta voidaan sinänsä pitää yleisesti hyväksyttävänä ja tärkeänä.

Perustelujen niukkuudesta huolimatta voitaneen katsoa, että ilmoitus- (rekisteröitymis-) velvollisuuden taustalla on sellaisia tärkeitä elinkeinon edistämiseen liittyviä yhteiskunnallisia intressejä, jotka puoltavat ehdotettua luvanvaraisuutta muistuttavaa sääntelyä.

*Ilmoitus- (rekisteröitymis-)velvollisuus on tässä tapauksessa hyväksyttävä toimenpide suhteessa perustuslain 18 §:n 1 momenttiin.*

### **3. Harkinnan luonne**

Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät ns. *sidotun harkinnan* tai *tarkoituksenmukaisuusharkinnan* mukaisesti.

Verkkotunnuslakiesityksestä ei suoranaisesti käy ilmi, millainen harkintavalta viestintävirastolla on ilmoituksen käsittelyn yhteydessä. Esityksen 14 §:n 2-3 momenttien perusteella näyttää siltä, että ilmoituksen perusteella ei - mikäli ilmoituksessa on vaadittavat tiedot -



voida verkkotunnuspalvelujen tarjontaa kieltää. Sääntely jää epäselväksi tältä osin osittain myös sen vuoksi, että 14 §:n 5 momentin mukaan verkkotunnuspalvelujen tarjoajan on viipymättä ilmoitettava kirjallisesti Viestintävirastolle ennen toiminnan aloittamista tarvittavan ilmoituksen tietojen muuttumisesta, mutta lakiesityksessä ei ole asetettu mitään seuraamuksia sille, jos muutoksista ei ilmoiteta.

Lakiesityksen 14 §:n kokonaisuudesta voidaan kuitenkin ehkä päätellä, että ennen toiminnan aloittamista tehtävän ilmoituksen käsittelyn yhteydessä Viestintäviraston käyttämä harkinta olisi luonteeltaan oikeusharkintaa *Lakiesityksen tekstiä olisi kuitenkin tarpeen täsmentää siten, että siitä kävisi suoraan ilmi, että ilmoituksen tehneellä on oikeus käynnistää toiminta.*

Vrt. PeVL 45/2001 vp: " Lakiehdotuksen 4 §:ään sisältyy se valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen puute, ettei siinä lainkaan säädetä rekisteröinnin edellytyksistä (ks. esim. PeVL 24/2000 vp, s. 2/1). Perusteluista (s. 13-14) kuitenkin ilmenee, että "Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen päätös ei voisi perustua harkintaan vaan rekisteriin merkittäisiin jokainen, joka harjoittaa lain sääntelemää toimintaa". Tämä seikan osoittaminen lakitekstissä on välttämätöntä."

#### **4. Suhteellisuus ja välitystoiminnan kieltäminen**

Ilmoitus- (rekisteröinti-)velvoitteen ja toiminnan kieltämistä koskevan säännöksen taustalla olevan intressin osalta on arvioitava myös tästä aiheutuvan elinkeinovapauden rajoituksen *suhteellisuutta.*

Esityksen mukaan Viestintävirasto voi antaa huomautuksen verkkotunnuspalvelujen tarjoajalle, joka olennaisesti tai toistuvasti rikkoo lakiehdotuksen 14.2 §:ssä säädettyjä velvoitteita, ja velvoittaa tämän korjaamaan virheensä. Jos palvelujen tarjoaja annetusta huomautuksesta huolimatta rikkoo em. velvoitteita, Viestintävirasto voi kieltää verkkotunnuspalvelujen tarjoajalta verkkotunnushakemusten välittämisen Viestintävirastoon.

Lakiesityksen 14.2 §:n asettamien velvoitteiden rikkomisen voi siten muodostua perusteeksi välitystoiminnan kieltämiselle. Koska välitystoiminnan kieltäminen voidaan asiallisesti rinnastaa toimiluvan peruuttamiseen ja merkitsee siten elinkeinovapauteen puuttumista, on olennaista, että velvoitteet on laissa riittävän täsmällisesti määritelty. Perustusla-

kivaliokunta on aikaisemmin (PeVL 19/2002 vp) katsonut, että toimiluvan peruuttaminen on yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempi kuin haetun luvan epääminen (ks. myös PeVL 28/2001 vp , s. 7/1). Sen vuoksi on sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämätöntä, että luvan peruuttamismahdollisuus sidotaan säännöksessä vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin. Olennaista on myös, että järjestelmä sisältää toiminnanharjoittajalle riittävät takeet viranomaistoiminnan ennustettavuudesta.

Vrt. PeVL 45/2001 vp: "Viranomaisen puuttumiset toiminnan harjoittamiseen. Valvontaviranomainen voi lakiehdotuksen 25 §:n perusteella peruuttaa perusaineiston hyväksymisen, jos aineisto ei enää täytä laissa säädettyjä vaatimuksia. Peruuttaminen tulee kysymykseen vasta äärimmäisenä keinona, jos valvontaviranomaisen lievemmät puuttumiset eivät saa aikaan tavoiteltua tulosta."

"Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että 25 §:n säännöksistä ilmenee hyväksyttävällä tavalla sekä elinkeinovapauden että omaisuuden suojan kannalta oleellinen suhteellisuusperiaate. Samaa ei voida todeta 26 §:stä, jossa *kieltämisvaltaa ei ole mitenkään sidottu sen aiheena olevan virheen tai laiminlyönnin merkittävyyteen* (kurs. TP). Vaikka viranomaistoiminnassa on yleisenä oikeusperiaatteena noudatettava muun muassa suhteellisuusperiaatetta, on valiokunnan mielestä asianmukaista, että tämä pyritään tällaisessa yhteydessä ilmaisemaan myös säännöstekstissä."

Voidaan perustellusti kysyä, onko lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin 3 kohdan velvoite ("noudatettava Viestintäviraston antamia verkkotunnuksia koskevia kehoituksia tai pyyntöjä") määritelty laissa riittävän täsmällisesti, että sen rikkominen voisi olla välitystoiminnan kieltämisen perustana. Samoin voidaan kysyä, onko perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksen mukaista käyttää tätä perustetta kiellon perustana. *Katson, että lakiesitystä tulee perusoikeusnäkökulmasta katsoen täsmentää tältä osin.*



## Arvoisa puheenjohtaja

Käsillä oleva hallituksen esitys vaikuttaa pääpiirteissään ongelmattomalta säätämisyjärjestyksen näkökannalta. Perusoikeussuojan osalta voidaan todeta, että .fi-tunnuksen käyttöoikeuden rajoittaminen yksityisiin ja julkisoikeudellisiin oikeushenkilöihin aiheuttaa sen, ettei sääntely suoranaisesti ja välittömästi liity yksityisten ihmisten oikeuksiin. Tunnuksen yksityisiä koskevaan käyttökieltoon palataan jäljempänä.

*Lain vaikutukset eivät rajoitu oikeushenkilöihin: ymmärtääkseni esimerkiksi .fi-tunnuksen takana olevat ([esim.aaaaa@fimug.fi](mailto:esim.aaaaa@fimug.fi)) sähköpostiosoitteet tulevat sääntelyn piiriin - eli fi-tunnuksen käyttökielto yritykseltä tai yhteisöltä estää myös yksilöä käyttämästä sen sähköpostipalvelua. Näin olen hallituksen esityksen ymmärtänyt. Sähköpostin maailmassa ei vallitse samanlaista monopolin kaltaista tilaa kuin perinteisen postin tapauksessa, .fi- tunnuksen käyttökielto joltakin sähköpostipalvelujen käyttäjältä ei estä käyttämästä muita palveluja. Useimpien selainohjelmien kautta sekä erinäisten toimisto-ohjelmistojen ja niiden globaalien palveluntarjoajien välityksin postia voi lähettää ja vastaanottaa muita reittejä. Selkeitä ongelmia tietysti syntyy siitä, että julkisten sähköpostiosoitteen .fi-tunnuksen käyttöoikeuksien pidättäminen katkaisee viestien tulon eli rajoittaa oikeutta vastaanottaa viestejä (PeL 12.1 §: jokaisella on oikeus vastaanottaa muita viestejä kenenkään ennalta estämättä). Tähän problematiikkaan - jos olen tulkinnut hallituksen esitystä oikein - ei esityksen perusteluissa ole paneuduttu. (Oheisessa liitteessä on vastauksia sähköpostiviesteihini - niistä päätellen tunnuksen käyttökielto estää sähköposti- ja www-sivu-pohjaisen viestinnän).*

Jos todella on niin että .fi-tunnuksen käyttökielto katkaisee ihmiseltä mahdollisuuden vastaanottaa omalla tunnuksellaan sähköpostia, kysymyksessä on niin merkittävä PeL 12.1 §:ään liittyvä sääntely, että sen perusteluissa tuo perusoikeussäännös olisi otettava huomioon. Toisin sanoen, onko tunnuksen käyttökielto sanktiona välttämätön?

Voidaan kiinnittää huomiota siihenkin, miten käy tietylle henkilölle lähetetylle viestille silloin, kun .fi-tunnuksellisen palveluntarjoajan tunnuksen käyttämisoikeus katkaistaan. Tuolloin ainakin joissakin alkeellisissa systeemeissä voi käydä niin, ettei lähettäjä tiedä, että viesti on juuttunut, eikä vastaanottaja sitä, että hänelle on lähetetty tietynsi-

sältöinen viesti.

Viestinnän vapauden perusoikeusturvan selvittelyssä on vanhastaan vain suoritettu jako viestin sisällön salaamiseen (ydinalue) ja yhteystietojen antamiseen lievempänä perusoikeusrajoituksena. Nyt ollaan kokonaan **uudella alueella, koska, säännellään välillisesti (.fi-tunnuksen käyttökielto) viestimisen teknistä toteutusta**. Esimerkiksi sähköpostin käyttökiellot ja rajoitukset olisivat ilman muuta PeL 12.1§:n estämiä. Nyt siis operoidaan ensimmäisen kerran tällä sektorilla.

\* \* \*

Lähtökohdaltaan lakiehdotus toteuttaa uuden perustuslain vaatimuksia sikäli, että nykyisin lakitason alapuolella toteutettu sääntely siirretään lakitasoon. Lisäksi vanhan järjestelmän nimien ennakkosensuuriin viittaavia järjestelyjä puretaan.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysosassa viitataan elinkeinovapauden suojaan PeL 18.1 §:ssä. Tämä perusoikeus on sisällöltään vielä jossain määrin hahmoton. Sen yhtenä perusmerkityksenä kuitenkin on pyrkimys elinkeinotoiminnan sääntelyssä pois luvanvaraisuudesta, joka pitäisi aina erityisesti perustella, elinkeinoilmoitusmenettelyyn. Se on olennaisesti lievempää elinkeinovapautteen puuttumista kuin luvanvaraistaminen. Tässä mielessä lakiehdotuksen järjestelyt vastaavat perustuslain tarkoitusta.

.fi-maatunnuksen rekisteröintiä tarkoittavat velvoitteet ja sääntelyt liittyvät PeL 12 §:ssä säänneltyyn viestinnän vapauteen. Oikeus käyttää internetissä tunnusta on mielestäni viestinnän vapautta. Maatunnus rinnastuu pitkälle tekijänoikeuksiin ja tavaramerkkeihin, ja lakiehdotuksen sääntelyllä on näitä oikeuksia vahvistava ja suojaava merkitys.

*Tunnuksien sääntely ja mahdollinen käyttökielto koskevat viestinnän vapautta ehkä merkittävämmiin kuin esimerkiksi mainonnan sääntely, sillä toisen asteen tunnuksen käyttökielto ilmeisesti lamaannuttaa yksityisten ihmisten siihen liittyvien kolmannen asteen tunnusten käytön. Tästä mielestäni seuraa, että tunnussääntelyyn on sovellettava suurempaa tarkkuutta kuin mainonnan sääntelyyn. Sikäli kuin ymmärtän, tunnuksen sulkeminen ja käyttökielto esimerkiksi www-sivuja julkaisevalta palvelimelta estää palvelimella olevien sivustojen käytön kommunikointiin. Tämä näyttäisi koskevan tiedonsiirtoa www-sivuston sisällön välityksin sekä sivulla mahdollisesti olevan sähköpostilinkin käyttöä ja isojen porttaalien tapauksessa myös sähköpostin käytön kokonaan sen kautta (esim. [kolumbus.fi](http://kolumbus.fi)).*

En täysin ymmärtänyt verkkotunnuksen sulkemisen toimintatapaa fyysisesti: katkaiseeko se informaatiovirrat tunnuksen kautta estäen siis mm. sähköpostiviestinnän, vai onko kysymys jostain muusta? (ks. liite, kohta c).

\* \* \*

Huomiota kiinnittää 4 §:n 4 momentin säännös, jonka mukaan verkkotunnus ei saa sisältää hyvän tavan vastaisia ilmaisuja. "Hyvä tapa" oli viime vuosisadan alun perusoikeuskäsitteistöä ja poistettiin perustuslaista 1995 perusoikeusuudistuksessa. Voidaan kysyä, onko sääntely - joka tietysti joskin oudossa mielessä rajoittaa viestinnän va-

pautta - välttämätön. Hyvän tavan vastainen .fi-tunnus koitunee lähinnä sen tunnistettavan haltijan haitaksi.

.fi-tunnuksen käytön epääminen yksityishenkilöiltä on sekin jonkinasteinen viestinnän vapauden rajoitus ja koskee nimenomaan perustuslaissa tarkoitettuja fyysisiä henkilöitä. Tunnuksen käytön epäämistä ei hallituksen esityksessä juuri perustella muutoin kuin toteamuksin, että asia on viranomaisharkinnassa. Saattaa olla, että nykyaikana esiintyy tarpeita rekisteröidä internetissä palvelutunnus, joka liittyy yksityisen ihmisen esimerkiksi kotonaan ylläpitämään palveluun (oma kone palvelimena). Tämä tietysti onnistuu ilman maatunnustakin, mutta on hankalampaa, koska palvelu täytyy toteuttaa IP-numerotunnuksin. Saattaa kuitenkin olla, että yksityinen ihminen voi maksua vastaan rekisteröidä jonkin muun toisen asteen tunnuksen (esimerkiksi.com) taikka tunnuksen jonkin toisen valtion maatunnuksella. Kysymys lienee siinä määrin vähäisestä viestinnän vapauden rajoituksesta, että se voidaan säätää tavallisessa laissa. Olisi ehkä hyvä kuitenkin merkitä perusteluja valiokunnan lausuntoon tässä suhteessa.

Liitteen kohdassa a näyttää olevan merkittävä perustelu .fi-tunnuksen käytön rajaamiseen oikeushenkilöihin. Ihmisille jää mahdollisuus rekisteröidä kutakuinkin kontrolloimattomia muita tunnuksia ulkomailla.

& & &

Viranomaiselle säädetyt toimivaltuudet sulkea tai muuten estää tunnuksen käyttö on säännelty riittävän tarkoin lakitasossa, ja toimenpiteille - jotka rajoittavat yhteisöjen viestinnän vapautta mahdollisesti merkittävästikin - on osoitettavissa perustellut syyt, joita kuvataan esityksessä yksityiskohtaisesti. Myös oikeusturva on valitussäännöksin toteutettu tyydyttävästi. Sinänsä tunnuksen käyttökielto saattaa olla varsin merkittävä ja suuria ihmisjoukkojakin koskettava toimenpide (esimerkiksi tunnuksien [eduskunta.fi](http://eduskunta.fi) tai [inet.fi](http://inet.fi) käyttökielto).

Laissa säädettävä maksu täyttää perustuslain vaatimukset sikäli, että kysymyksessä on aito palvelumaksu, johon ei siten tarvitse kirjoittaa maksuvelvollisuudesta yhtä tarkoin kuin veron luontoisen maksun tapauksessa (PeL 81 §).

Lakiehdotus voidaan mielestäni käsitellä tavallisessa lainsäätämisen järjestyksessä. Tunnuksen käyttökiellon (tunnuksen sulkeminen, 11 §) välillinen vaikutus viestien lähettämisen ja vastaanottamisen vapauteen ansaitsisi ehkä joitakin kommentteja valiokunnan lausunnossa.

Helsingissä 18 päivänä syyskuuta 2002 Ilkka

Saraviita

<http://personal.inet.fi/tiede/ilkka.saraviitaks>

sivu 13, PeL-lausunnotietokanta.

## Liite

sunnuntai 15. syyskuu 2002 14:59:58

Tietoliikenne

From: Petteri Kamppuri

Subject: Re:

Verkkotunnuslaki To:

Tietoliikenne

Ilkka Saraviita writes:

Kysymys siis kuuluu: voiko yksityisellä ihmisellä olla rationaalista tarvetta hakea tällaista tunnusta?

Voi varmasti olla. Mutta tuollaisten salliminen kenelle tahansa antaa mahdollisuuden hankkia osoitteita epämääräisillä perusteilla. Esim. kuka on se henkilö, jonka tunnus on [www.mattivirtanen.fi](http://www.mattivirtanen.fi)? Yritysten ja yhteisöjen nimiä valvotaan ja rekisteröidään nykyään. Silloin ei voi jäädä epäselvyyttä siitä kenelle kuuluu [www.yritys.fi](http://www.yritys.fi), jos vaan valvotaan tarkasti sitä, että yritykset ja muut saavat rekisteröidä vain ja ainoastaan rekisteröimiensä nimien näköisiä verkko-osoitteita. Aakkosista ja muista erikoismerkeistä tulee kuitenkin ongelmia.

Mutta itse olen sillä kannalla, että ei ole mitään tarvetta antaa yksityishenkilöiden tai oikeastaan edes julkisuudenhenkilöiden rekisteröidä itselleen [www.omanimi.fi-tunnuksia](http://www.omanimi.fi-tunnuksia). Muista päätason tunnuksista (TLD = top level domain) saa mitä tahansa osoitteita halutessaan. Mutta .fi-tunnus takaa aina jotain, esim. että taustalla on virallisesti toimiva yritys. Tällaisen takeen saaminen .fi-tunnuksille on niin hieno asia, ettei sitä pidä missään tapauksessa mennä pilaamaan ja sallimaan vapaa .fi-tunnusten rekisteröinti. Lakiesitys tuntuukin siis olevan ihan järkevä kertomasi perusteella, mitenkään muuten en ole siihen tutustunut, ja voiko sellaisen saada joistakin muista ensiasteen juurista ([esim.com](http://esim.com))?

Mm. .com-, .org- ja .net-tunnuksia voi rekisteröidä miten huvittaa. Niistä on ainakin mahdollista saada [www.omanimi.\\*-tunnuksen](http://www.omanimi.*-tunnuksen), jos sellaisen haluaa. Ja siinäpä on myös yksi niiden ongelma.

Petteri

sunnuntai 15. syyskuu 2002 18:42:27

Tietoliikenne

From: Petteri Kamppuri

Subject: Re(3):

Verkkotunnuslaki To:

Tietoliikenne

Ilkka

Saraviita

writes:

Kiitos

viestistä.

## 23

Periaatteessa kyllä. Jos kaikki fimug.fi-tunnukseen liittyvä tieto poistetaan käytöstä, niin silloin se tarkoittaa myös sitä ettei sähköposti kulje. Mutta tietysti riippuu siitä, mitä tunnuksen sulkemisella käytännössä teknisesti tarkoitetaan. Tässä olisikin mielenkiintoista kuulla mitä tunnuksen käytön estämisellä tarkoitetaan tai aiotaan käytännön toimenpiteinä. On nimittäin eri asia estää vaikkapa [www.fimug.fi-palvelimen](http://www.fimug.fi-palvelimen) käyttö kuin fimug.fi-postin kulkeminen. Mutta laissa ei varmaan koskaan mennä näin teknisiin asioihin, eikä pidä mennäkään. Mutta olisi vain mielenkiintoista kuulla, mitä käytön estämisellä tarkoitetaan nykytekniikan mukaan ajateltuna.

Sama kait koskee myös kotisivuani ja siellä ehkä olevaa sähköpostilinkkiä, esim. jos alla oleva [inet.fi](http://inet.fi) joutuu käyttökieltoon, sekä kait katkaisee www-viestinnän sivuiltani?

Kuten edellä. Yleisesti kyllä katkaisee, mutta teknisesti estot voidaan toteuttaa monella tavalla.

Tässä voi olla perustuslakiongelman, vaikkei hallituksen esityksen kirjoittaja siitä mitään puhukaan.

En ole mikään lakieksperetti, mutta esim. inet.fi-tunnuksen joutuminen käyttökieltoon varmaan on aina kiinni palveluntarjoajan tekemistä rikoksista tai rikosepäilyistä. Varmaan muutenkin tilanteissa, joissa yrityksen toimintaa jäädytetään rikosepäilyjen vuoksi, joutuvat yrityksen rehellisetkin asiakkaat kärsimään tutkinnasta aiheutuvasta palvelun keskeytymisestä, joten ei tässä kai mitenkään ihmeellisen erityinen tilanne ole kyseessä.

Tunnuksen käytön estäminen kuulostaa aika kovalta toimenpiteeltä, mutta koska käytännössä tunnuksenhaltijoiden pitäisi aina olla yrityksiä tai yhteisöjä, niin estämisellä ei kai silloin puututtaisi kenenkään yksityishenkilön perustuslaillisiin oikeuksiin. Ellei siis tosiaan ISP:n tunnuksen hyllyttäminen ole niihin oikeuksiin puuttumista, mutta jotenkin se ei tunnu sellaiselta, vaikka tietysti käytännössä kävisi varmasti aika paljon häiritsemään.

Isompi ongelma käytännössä on varmaan yksittäisten ihmisten kotisivuihin puuttuminen epämääräisin perustein. Tulee mieleen tapaus, jossa yksityishenkilö oli raportoinut valokuvien kera vartiointiliikkeen huonoa toimintaa, ja sen seurauksena väliaikaisesti henkilön sivut oli ajettu alas, koska poliisi oli käskenyt. Poliisi taas käski, koska vartiointiliike oli ottanut poliisiin yhteyttä valittaen nettisivujen pitäjältä. Loppujen lopuksi sivut palautettiin ja asiasta oli TV-uutisia myöten juttua. Mitään syytä sivujen poistamiseen ei ollut, ne ainoastaan esittivät kuinka huonosti vartiointiliike hommansa hoiti.

Petteri

maanantai 16. syyskuu 2002 00:51:10 Tietoliikenne  
From: Petteri Kampuri  
Subject: Re(5): Verkkotunnuslaki To:  
Tietoliikenne

Ilkka Saraviita writes:

Pääset Suomen valtiosääntöhistoriaan, eli laitan lausuntoni liitteeksi viestisi ja ne taltioituvat siten.

Hienoa!

Kiinnitit huomiota seikkaan, jota minäkin juuri äsken pohdin, eli .fi-tunnuksen käytön estämisen tekniseen toteuttamiseen. Missä se käyttökatkaisunappi oikein on?

Niinpä. Käytännössä yksi katkaisunappi on Internet-palveluntarjoajalla, jonka nimipalvelimella on tieto esim. fimug.fi-tunnuksesta. Sieltä voidaan poistaa tieto, mutta koska myös muut nimipalvelimet varastoivat nimitietoja, ei fimugii-tunnus katoa mitenkään salamannopeasti. Joku nimipalvelin voi varastoida tietoa ikuisesti, jolloin sieltä aina saa tiedon mikä osoite vastaa nimeä [www.fimug.fi](http://www.fimug.fi). Tällöin tunnuksen sulkemiseksi pitäisi pistää itse palvelinkone alas tai ainakin poistaa siltä verkkoyhteys. Hankalaksi menee.

Petteri