

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 54/2002 vp**

**Hallituksen esitys verkkotunnuslaiksi sekä viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta**

*Liikennevaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 4 päivänä syyskuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen verkkotunnuslaiksi ja viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 96/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikennevaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikennevaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Laura Vilkkonen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, oikeusministeriö
- professori Heikki Kulla
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen tohtori Riitta Ollila
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Ilkka Saraviita
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi verkkotunnuslaki. Tarkoitus on säännellä nimimuotoisten suomalaisten osoitetietojen käyttöä maailmanlaajuisessa tietoverkossa. Lakiehdotus sisältää säännöksiä verkkotunnuksen muodosta ja sisällöstä, tunnuksen hakemisesta ja myöntämisestä samoin kuin verkkotunnushallinnosta, verkkotunnusrekisteristä ja verkkotunnuspalvelun tarjoajasta. Esitys sisältää myös ehdotuksen laiksi viestintähallinnosta annetun lain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2003.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 18 §:ssä turvattun elinkeinovapauden kannalta. Perustelujen mukaan lait voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin sääntelyn kohteena olevan toiminnan uutuuden vuoksi olettanut, että esityksestä pyydetään sen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Sananvapaus*

*Yleistä.* Lakiehdotus sisältää säännöksiä verkkotunnuksen hakemisesta ja sen myöntämisen edellytyksistä. Verkkotunnuksella tarkoitetaan kirjaimista, numeroista tai muista merkeistä taikka niiden yhdistelmistä muodostuvaa Internet-tietoverkon nimimuotoista fi-maatunnuksen alaista toisen asteen osoitetietoa. Tämän osoitetiedon avulla tietoverkon käyttäjä voidaan tunnistaa verkossa. Verkkotunnus on merkityksellinen tietoverkon välityksellä harjoitettavan viestinnän kannalta, minkä lisäksi tunnus itse voi muodostaa yleisölle tarkoitettua viestin.

Perustuslain 12 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

*Verkkotunnuksen sääntely.* Toimiva verkkotunnusjärjestelmä luo edellytyksiä sananvapauden tehokkaalle käyttämiselle tietoverkossa. Sääntelyn tarkoituksena on helpottaa ja nopeuttaa verkkotunnusten myöntämistä sekä mahdollistaa suomalaisen tunnuksen saaminen nykyistä useammalle. Ehdotuksessa on kysymys lähinnä sananvapauden käytön sääntelystä. Ehdotus ei ole lähtökohdiltaan ristiriidassa perustuslain sananvapaussäännöksen tai siihen sisältyvän ennakoesteiden kiellon kanssa.

*Luonnollisen henkilön asema.* Luonnollinen henkilö ei voi lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin perusteella hakea eikä saada fi-verkkotunnusta, ellei hän ole yksityinen elinkeinonharjoittaja. Oman fi-tunnuksen puuttuminen ei toisaalta sellaisenaan estä verkon käyttämistä viestintään. Toisen asteen verkkotunnuksen voi nykyisin saada myös avoimista maailmanlaajuisista verkkotunnusjärjestelmistä, minkä lisäksi verkon käyttö on mahdollista myös kolmannen asteen tunnuksella.

Rajoitusta ei ole esityksessä perusteltu. Se näyttäisi kuitenkin liittyvän 4 §:n 2 momentin 2 kohtaan, jossa kielletään verkkotunnuksen muodostaminen pelkästään luonnollisen henkilön nimestä. Toisaalta esityksen perusteluissa todetaan hallituksen selvittävän mahdollisuutta myöntää toisen asteen verkkotunnuksia myös yksityisille henkilöille. Selvitettäviä asioita ovat muun muassa tunnuksen oikeutettujen piiri, myönnetäänkö tunnus henkilön kotipaikan vai asuinpaikan perusteella, henkilön tunnistaminen, millainen nimi voidaan myöntää ja samanimisten henkilöiden keskinäinen asema. Näiden seikkojen selvittämistä ja ratkaisemista on sananvapauden käyttömahdollisuuksien edistämisen takia valiokunnan mielestä syytä kiirehtiä.

Pelkästään luonnollisen henkilön nimestä muodostuvan verkkotunnuksen kiellolla ei kuitenkaan voida vakuuttavasti perustella sitä, että luonnollisella henkilöllä ei ole oikeutta hakea ja saada ehdotetun 4 §:n mukaiset vaatimukset täyttävää verkkotunnusta. Luonnollisten henkilöiden asettaminen tässä suhteessa oikeushenkilöitä huonompaan asemaan ei ole sananvapauden käytännön toteutumisen kannalta asianmukaista. Sananvapauden käytön sääntelyn yhteydessä on valiokunnan mielestä perustellumpaa pyrkiä turvaamaan viestintävälineen käyttämiseksi tarpeellisten verkkotunnusten mahdollisimman laaja saatavuus. Sen vuoksi valiokunta painokkaasti puoltaa 5 §:n 3 momentin muuttamista niin, että myös luonnollinen henkilö voi hakea ja saada laissa säädettävät edellytykset täyttävään verkkotunnuksen.

*Verkkotunnuksen sisältö.* Verkkotunnus ei 4 §:n 4 momentin mukaan saa sisältää "hyvän tavan" tai "yleisen järjestyksen" vastaisia ilmaisuja. Viestintävirasto voi 12 §:n 1 momentin 8 kohdan nojalla vastaavasti peruuttaa tällaisia ilmaisuja sisältävän verkkotunnuksen. Säännöksissä käytetyt sanonnat eivät epämääräisyytensä takia sovellu sananvapauden käytön sääntely-yhteyteen (PeVL 19/2002 vp, s. 3/I). Esityksen perus-

telujen mukaan tarkoitus on olla hyväksymättä verkkotunnukseksi yleistä sopivaisuuskäsitystä loukkaavia ilmaisuja, kuten alatyylin sanoja tai rikolliseen toimintaan kehottavia ilmaisuja. Sääntelyä on välttämätöntä täsmentää sen tarkoitusta paremmin vastaavaksi kohdistamalla kielto esimerkiksi loukkaaviin ja rikolliseen toimintaan kehottaviin ilmaisiin.

*Verkkotunnuksen myöntäminen ja sulkeminen.* Viestintävirasto myöntää verkkotunnuksen. Tästä säädetään 7 §:n 1 momentissa. Lakiehdotuksen 4—6 §:n säännösten perusteella on pääteltävissä, että virastolla ei ole asiassa harkintavaltaa, vaan tunnus on myönnettävä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentti on selvyyden vuoksi syytä täydentää tätä vastaavaksi.

Viestintävirasto voi 11 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla sulkea verkkotunnuksen, jos poliisitai syyttäjäviranomainen sitä pyytää. Säännös on sananvapauden käytön sääntelyn yhteydessä liian väljä. Esityksen perustelujen mukaan tunnuksen sulkeminen voi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun poliisi epäilee sitä käytettävän rikolliseen toimintaan. Säännöstä on välttämätöntä täsmentää sen tarkoitusta paremmin vastaavaksi.

#### *Elinkeinovapaus*

Lakiehdotuksen 14 §:n sääntely verkkotunnuspalvelun tarjoajasta on merkityksellinen perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta.

Viestintävirastolle on ehdotuksen mukaan tehtävä ilmoitus ennen toiminnan aloittamista. Pelkästä ilmoitusvelvollisuudesta säättäminen ei ole elinkeinovapauden kannalta ongelmallista etenkin, kun viranomaisen ei edellytetä tekemään ilmoituksen johdosta päätöstä.

Viestintävirasto voi 14 §:n 3 momentin nojalla kieltää palvelun tarjoajaa välittämästä verkkotunnushakemuksia viranomaiselle. Kielto voidaan asettaa, jos palvelun tarjoaja hänelle annettusta huomautuksesta huolimatta rikkoo lakiin perustuvia velvoitteitaan. Elinkeinon harjoittamiseen puuttuvan sääntelyn suhteellisuuden takia säännöstä on tärkeää täydentää niin, että

kielto voidaan asettaa vain velvoittavan päätöksen noudattamatta jättämisen johdosta ja jos tapahtunut rikkomus on olennainen. Lakiin tulee ottaa säännös myös kiellon enimmäiskestosta.

Palvelun tarjoajan on 14 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan noudatettava viranomaisen kehotuksia ja pyyntöjä. Lainkohta on taitamattomasti muotoiltu. Viranomaisen kehotuksille ja pyynnöille ei ole lainsäädännössä tapana antaa oikeudellisesti sitovaa merkitystä. Sen sijaan palvelun tarjoaja voidaan velvoittaa noudattamaan viranomaisen lakiin perustuvan toimivaltansa mukaisesti antamia määräyksiä. Sääntelyä on tältä osin syytä täsmentää.

#### *Muita seikkoja*

*Verkkotunnuksen hakeminen.* Verkkotunnuksen hakemisesta 5 §:n 1 momentin johdosta esitettyjen perustelujen mukaan hakemus on tehtävä kirjallisesti. Tästä muotomääräyksestä tulee säätää lailla (vrt. 14 §:n 1 mom.).

Hakemus raukeaa 7 §:n 2 momentin mukaan muun muassa silloin, jos viranomainen havaitsee "muun esteen" sen hyväksymiselle eikä hakija kehotuksesta huolimatta korjaa estettä. Ehdotus ei ole hakijan oikeusturvan kannalta aivan asianmukainen, koska viranomaisen mahdollisesti havaitsema muu este näyttäisi voivan koskea myös tunnuksen myöntämisen oikeudellisia edellytyksiä. Hakemuksen raukeamisesta ei tehdä päätöstä eikä hakija näin ollen voisi hakea muutosta. Sääntelyä on tämän vuoksi syytä täsmentää esimerkiksi niin, että hakemus voi raueta teknisluonteisen esteen takia.

Verkkotunnusta voi 5 §:n 3 momentin perusteella hakea muun muassa "suomalainen julkisyhteisö". Ehdotus ei ole tältä osin onnistunut. Suomalaisina julkisyhteisöinä<sup>1</sup> ei nimittäin ole tapana pitää esityksen perusteluissa mainittuja viranomaisia eikä varsinkaan vieraiden valtioiden edustustoja. Säännöksen sanamuotoa on syytä tarkistaa. Verkkotunnus tulee valiokunnan mielestä voida myöntää myös esimerkiksi itse-

<sup>1</sup> Ks. Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus, Porvoo 2000, s. 98—99.

näisille julkisoikeudellisille laitoksille. Lisäksi on syytä vielä arvioida, tulisiko perusteluissa mainituilla oppilaitoksilla olla mahdollisuus saada verkkotunnus.

*Henkilötietojen suoja.* Lakiehdotuksen 15 §:n nojalla pidettävä verkkotunnusrekisteri muodostaa ainakin osaksi henkilörekisterin. Perustuslain 10 §:n 1 momentin takia lakiin on asianmukaista lisätä maininta rekisterin käyttötarkoituksesta, vaikka se onkin sääntelykokonaisuudesta välillisesti pääteltävissä. Yleisölle on esityksen perustelujen mukaan tarkoitus avata verkkotunnusrekisteriin pääsy yleisen tietoverkon kautta.

Koska tämä merkitsee henkilötietojen luovuttamista teknisen käyttöyhteyden avulla, on asiasta säädettävä lailla (PeVL 51/2002 vp, s. 2/II). Samat huomautukset koskevat 14 §:n 4 momentin mukaista luetteloa välityskieltoon asetetuista verkkotunnuspalvelujen tarjoajista.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok  
vpj. Riitta Prusti /sd  
jäs. Gunnar Jansson /r  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd  
Marjukka Karttunen /kok  
Jouni Lehtimäki /kok

Johannes Leppänen /kesk  
Pekka Nousiainen /kesk  
Heli Paasio /sd  
Pekka Ravi /kok  
Markku Rossi /kesk  
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.