

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

XLVI

2013

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

Toimitusneuvosto

Eva Tammi-Salminen, puheenjohtaja
Tatu Leppänen
Tapio Määttä
Seppo Villa

Toimittaja

Tapani Lohi

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668
www.lakimiesyhdistys.fi
toimisto@lakimiesyhdistys.fi

© 2013 kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN-L 0355-8215

ISSN 0355-8215

ISBN 978-951-855-330-7

ISBN 978-951-855-725-1 (verkkokirja)

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2013

Pekka Savola

**INTERNET-OPERAATTORI JA
PERUSOIKEUDET**

Sisällys

1	JOHDANTO.....	131
1.1	Painopisteet ja rajaukset.....	132
1.2	Metodi ja aineisto.....	133
2	LÄHTÖKOHTIA.....	134
2.1	Perus- ja ihmisoikeudet.....	134
2.1.1	Käsitteet.....	134
2.1.2	Keskeiset oikeudet.....	135
2.1.3	Tulkinta ja turvaaminen.....	136
2.2	Perusoikeuksien rajat ja rajoittaminen.....	138
2.2.1	Punninta, ehdottomuus ja soveltamisala.....	138
2.2.2	Perusoikeuksien rajoitusedellytykset.....	139
2.2.3	Perusoikeudet, de minimis ja demokratia.....	141
2.3	Oikeushenkilön perusoikeudet ja horisontaalinen vaikutus.....	144
2.3.1	Oikeushenkilön perusoikeudet.....	144
2.3.2	Horisontaalivaikutus.....	146
3	INTERNET-OPERAATTORI PERUSOIKEUKSIEN OBJEKTINA.....	148
3.1	Yleisesti viestintäoikeuksista käyttäjänäkökulmasta.....	148
3.1.1	Perusoikeuksien ja periaatteiden jatkokehittelyä.....	148
3.1.2	Objektinäkökulman perusoikeuksien tematisointia.....	150
3.1.3	Oikeus Internet-yhteyteen.....	152
3.2	Poliittisen keskustelun ja demokratian edistäminen.....	157
3.2.1	Verkkodemokratiaa edistävästä virallishankkeista.....	157
3.2.2	Poliittisen keskustelun reunaehdoja ja haasteita.....	157
3.2.3	Sirpaloituneesta keskustelusta päätöksentekoon?.....	159
3.3	Käyttäjät perusoikeuksien rajoittamisen kohteena.....	160
3.3.1	Yksityiselämän suoja loukkauspaineiden ristitulella.....	160
3.3.2	Tunnistamistietojen kerääminen ja luovuttaminen.....	163
3.3.3	Turvallisuus, yleinen etu ja järjestys.....	169

4	INTERNET-OPERAATTORI PERUSOIKEUKSIEN	
	SUBJEKTINA.....	172
4.1	Operaattorin perusoikeuspositiosta.....	172
4.2	Viestintämarkkinalain ja sähköisen viestinnän tietosuojalain sääntely	174
	4.2.1 Yleiskuva velvoitteista	174
	4.2.2 Operaattoritoiminnan yksityiskohtainen sääntely	176
	4.2.3 Huomioita eräistä muista velvoitteista	182
	4.2.4 Velvoitteista aiheutuvien kustannusten korvaaminen	187
4.3	Oikeus omaehtoiseen estämiseen	188
	4.3.1 Elinkeinovapaus sisällöllisissä rajoituksissa	188
	4.3.2 Lapsipornon suodattaminen poliisin ylläpitämää listaa käyttäen	190
4.4	Estomääräykset.....	192
	4.4.1 Vastuuvapaus ja perusoikeusarvioinnin lähtökohdat	192
	4.4.2 Tekijänoikeudellinen keskeyttämismääräys	193
	4.4.3 Verkkoviestin jakelun keskeyttämismääräys	200
5	LOPUKSI.....	201
	LÄHTEET	203
	SÄÄDÖKSET	216
	LYHENTEET	217
	OIKEUSTAPAUKSET	218
	INTERNET CONNECTIVITY PROVIDER AND FUNDAMENTAL RIGHTS	220

Internet-operaattori ja perusoikeudet

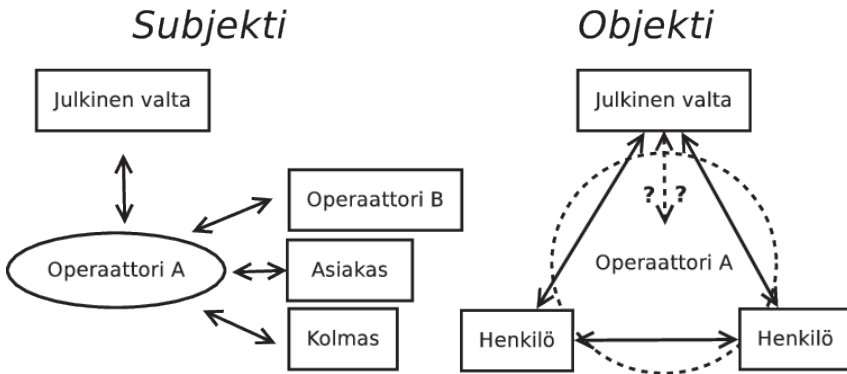
1 JOHDANTO

Tarkastelen artikkelissani¹ Internet-operaattoreihin liittyviä perusoikeuksia. Tutkimuskysymykseni on: *Mikä on Internet-operaattoreiden rooli perusoikeuksien toteutumisessa ja miten Internet-operaattoreiden perusoikeudet huomioidaan?* Kysymyksen ensimmäinen osa viittaa Internet-operaattoreihin perusoikeuksien *objektina* ja jälkimmäinen Internet-operaattoreihin perusoikeuksien *subjektina*.

Objektitarkastelussa kyse on muiden tahojen perusoikeuksien toteuttamisesta operaattoria ”välineenä” käyttäen ja siitä esimerkkejä ovat muun muassa Internet-yhteys subjektiivisena oikeutena, henkilöiden profilointi ja yksityistietojen selvittäminen sekä erilaiset kansalaisten yhteiskunnallista aktivoitumista tavoittelevat menettelyt. Subjektitarkastelussa keskitytään operaattoriin itseensä perusoikeuksien haltijana, josta esimerkkejä ovat muun muassa tietoliikenneinfrastruktuurin vuokrausvelvollisuus, erilaiset estomääräykset ja toimintavapautta rajoittavat tai sääntelevät määräykset.² Näkökulmat ovat päällekkäisiä eivätkä toisiaan poissulkevia, ja tarkasteltavat aiheet on jaoteltu siten, että ne korostavat kussakin tapauksessa mielenkiintoisempaa tai ongelmallisempaa näkökulmaa. Esitän näkökulmia yksinkertaistaen ja esimerkinomaisesti kuviossa 1.

¹ Kirjoitus pohjautuu pro gradu -tutkielmaani (Savola 2013b). Kiitän Tapani Lohea ja arvioijia saamastani arvokkaasta palautteesta.

² Tietoyhteiskuntapalvelujen tarjoamista koskevia säädöksiä ollaan kokoamassa yhteen lakiin (Tietoyhteiskuntakaari-hanke). Laaja lausuntokierros hallituksen esityksen luonnoksesta päättyi 13.5.2013, ja alustavasti lain on kaavailtu tulemaan voimaan vuoden 2015 alusta lukien. Tämän artikkelin kannalta suuria sisällöllisiä muutoksia ei ole näillä näkymin odotettavissa. Luonnosvaiheesta johtuen en käsittele hanketta kuin hyvin valikoidusti.



Kuvio 1. Internet-operaattori perusoikeuksien subjektina ja objektina.

Tässä luvussa käsittelen lyhyesti artikkelin painopisteitä, rajoituksia, metodeja ja aineistoa. Luvussa 2 esittelen artikkelin kannalta keskeistä perusoikeusproblematiikkaa: perus- ja ihmisoikeuksia ja niiden kytkentöjä, rajoja, rajoittamista ja tulkitsemista, suhdetta demokratiaan, yksityisten välistä horisontaalivaikutusta sekä oikeushenkilön subjektiasemaa. Luvussa 3 siirryn käsittelemään perusoikeuksia objektinäkökulmasta, luvussa 4 tarkastelen Internet-operaattorin subjektiasemaa ja luvussa 5 esitän yhteenvedon ja johtopäätöksiä.

1.1 Painopisteet ja rajoitukset

Artikkelini painopisteenä ovat Suomen perustuslain mukaiset perusoikeudet. Oikeusjärjestyksen on turvattava myös ihmisoikeuksien ja EU-oikeuden soveltamisalalla EU-perusoikeuksien toteutuminen. Käsittelen ihmisoikeuksia ja EU-perusoikeuksia epäitsenäisesti, kansallisille perusoikeuksille sisältöä ja minimivaatimuksia perustavasta näkökulmasta käsin. Vaikka sinänsä kyse onkin suurelta osin myös ihmisoikeuksista, käytän kansallisen perspektiivin vuoksi ja terminologian yksinkertaistamiseksi näistä yhdessä ainoastaan käsitettä perusoikeudet. Ihmisoikeuksien osalta käsittely rajautuu käytännössä vain Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Pyrin artikkelissani kohtalaisen kattavaan pääpiirteittäiseen esitykseen, ja tarkastelen tarkemmin vain eräitä osa-alueita. Keskityn erityisesti Internet-operaattorin omiin perusoikeuskytköksiin. Käsittelen kuitenkin myös operaattorin objektinäkökulmaa varsin laajasti, koska kyseisillä oikeuksilla on suuri yleisempi merkitys perusoikeusjärjestelmälle.

Rajaan subjektinäkökulman tarkemman tarkastelun Internet-yhteyspalveluun (ns. tekninen välittäminen), enkä käsittele esimerkiksi tallennus-

palveluja tai sähköpostipalveluja. Internet-yhteyspalvelun viestien välittämispalvelun alapuolinen osuus (fyysinen yhteys, esim. tilaajayhteyksien vuokraaminen toisille operaattoreille) ja yläpuolinen osuus (sovellustason palvelut, esim. sosiaalisen median palvelut) jätetään niin ikään maininnan tasolle.

1.2 Metodi ja aineisto

Oikeustieteessä vallitsee metodinen pluralismi.³ Menetelmänäni on lainoppi, eli oikeussääntöjen systematisointi, tulkinta ja punninta voimassa olevan oikeuden mukaan. Myös voimassa olevan oikeuden käsitteen tulkinnallisesta merkityksestä vallitsee eräänlainen pluralismi. Siltala muun muassa luettelee noin kymmenkunta erilaista koulukuntaa ja tulkintamatriisia.⁴ Kunkin edustaja voisi esittää erilaisia tulkintoja voimassa olevasta oikeudesta eri lähtökohdista käsin, ja ne kaikki voisivat sinänsä olla perusteltuja.⁵ Aarniolais-peczenikiläisen staattisen oikeuslähdeopin murruttua 1990-luvulla mitään yksiselitteistä oikeuslähdeoppia ei ole tullut sen tilalle, ja tältäkin osin tilanne on jossain määrin täsmentymätön.⁶ Kun tulkittavat periaatteet ovat yleisluontoisia, on mahdollisia oikeita vastauksia yhtä monta kuin keskusteluun osallistujiaakin ja keskeiseksi nousevat vakuuttavat perustelut.⁷

Lainopillinen lähestymistapani on yhdistelmä analyttis-deskriptiivistä selvitystä ja perusoikeuskeskeistä laintulkintaoppia. Ensiksi mainitulla tarkoitetaan pyrkimystä tarkastella kysymyksiä objektiivisesti omista lähtökohdista irrottautuen ja kuvata oikeutta yhteiskunnallisena tosiasiana.⁸ Perusoikeuskeskeisellä laintulkintaopilla tarkoitetaan punnintaa perustuslain hyväksymää tai ainakin hiljaisesti edellyttämää perusoikeusjärjestelmää kiintopisteenä käyttäen.⁹ Keskustelua herättääkseni pyrin myös perusoikeuksien hengessä laajaan normatiivis-kriittiseen problematisointiin.¹⁰ Pyrin kritiikkiä ja deskriptiota yhdistämällä arvioimaan kriittisesti myös perustuslakivaliokunnan ratkaisuja, mutta toisaalta pitämään yllä kytköstä

³ Siltala 2003 s. 464–468, 504–505, 859–862.

⁴ Siltala 2004 s. 541–606; Siltala 2003 s. 582–589, 922–926.

⁵ Siltala 2003 s. 859–862.

⁶ Vaikeimpia ongelmia aiheuttavat erityisesti kansallisten ja ylikansallisten normistojen verkostoituminen. Valtiosääntöoikeuden ja oikeuslähdeopin suhteesta ks. erityisesti *Heinonen* 2012a. Aiemmin puheenvuoroja oikeuslähdeopista ovat käyttäneet mm. Aarnio, Jääskinen, Siltala, Syrjänen ja Tolonen. Näkökulmia havainnollistaa siviilioikeudellisen ja perusoikeuskeskeisen argumentaation eroavaisuuksien esittely (*Helin* 2011 s. 19–22, 25–27, vrt. *Lavapuro* 2012 s. 143–146, erit. alaviite 13).

⁷ Erilaisista auditoriokäsitteistä ks. *Siltala* 2004 s. 93–118; *Aarnio* 1989 s. 278–287.

⁸ *Siltala* 2003 s. 141–145, 891, 920–921.

⁹ *Siltala* 2003 s. 571–577, 583.

¹⁰ *Siltala* 2004 s. 610–612; *Siltala* 2003 s. 141–145, 920–921.

todellisuuteen ja välttämään liian pitkälle menevät ideologiset perusoikeusmanifestoinnit. Lähestymistavassani on myös eräitä ns. ongelmakeskeisen lainopin piirteitä, sillä pyrin artikkelissani laajaan koko teeman kattavaan, oikeudenalat ylittävään tarkasteluun.¹¹

Tarkastelu painottuu kotimaiseen aineistoon, mutta ulkomaisia ratkaisuja ja kirjallisuutta esitetään näkökulmia laajentavalla, vertailevalla tai vahvistavalla tavalla. Ylikansallisia tuomioistuinratkaisuja käsittelen soveltuvin osin.

2 LÄHTÖKOHTIA

Käsittelen aluksi perus- ja ihmisoikeuksia, niiden rajoja, tulkintaa ja soveltamista yleisesti. Tarkastelen myös perusoikeuksien ja demokraattisen prosessin suhdetta, perusoikeuksien horisontaalivaikutusta ja oikeushenkilön perusoikeusasemaa. Luvun tarkoituksena on pohjustaa jäljempää syvempää ja soveltavaa tarkastelua, ja vastausta haetaan ensinnäkin siihen, mitkä perusoikeudet ovat tässä yhteydessä olennaisia, miten perusoikeuksia on tulkittava ja mikä on niiden velvoittavuus. Toiseksi on selvitettävä, mitkä ovat perusoikeuksien rajat, miten niitä voidaan rajoittaa ja miten lainsäätäjän harkintamarginaali vaikuttaa arviointiin. Kolmanneksi tarkastellaan näkemyksiä oikeushenkilöiden perusoikeussuojasta ja yksityisten välisten horisontaalisten vaikutusten vahvuudesta.

2.1 Perus- ja ihmisoikeudet

2.1.1 Käsitteet

Perusoikeuksilla tarkoitetaan useimmiten perustuslain 2 luvussa taattuja oikeuksia (PL 6–21 §).¹² Hallberg ym. ovat käsitelleet myös perusoikeuksia koskevia ”horisontaalisia” säännöksiä (PL 22–23 §) yksittäisten perusoikeuksien yhteydessä, kun taas Saraviita on hahmottanut ne osaksi erillisiä perusoikeusjärjestelmää tukevia säännöstöjä.¹³ Laajassa merkityksessä perusoikeuksiin saatetaan sisällyttää myös perustuslain 1 luvussa ja erityisesti 1 §:ssä säädettyjä arvoperiaatteita.¹⁴

¹¹ Kangas 1997 s. 92–94.

¹² Esim. Saraviita 2005 s. 321 ss; Viljanen 2001 s. 22.

¹³ Tuori 2011; Tuori – Lavapuro 2011 vrt. Saraviita 2005 s. 132.

¹⁴ Ojanen – Scheinin 2011b s. 217–226 vrt. Saraviita 2005 s. 108–133. Hahmotustavalla on merkitystä lähinnä esitystavan ja systematiikan kannalta.

Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan kansainvälisissä, valtioita keskenään sitovissa ihmisoikeusasiakirjoissa turvattuja perustavanlaatuisia oikeuksia.¹⁵ Kolmas käsitteellinen suojajärjestelmä perustuu EU-oikeuteen ja erityisesti EU:n perusoikeuskirjaan.¹⁶ Käsittelen näitä EU-perusoikeuksia erityistyyppeinä perusoikeuksina.

2.1.2 Keskeiset oikeudet

A. Internet-operaattori perusoikeuksien subjektina. Subjektinäkökulmasta keskeisimmät perusoikeudet ovat omaisuudensuoja ja varsinkin sen yleislauseke (PL 15 §: ”Jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla”) sekä elinkeinovapauden mukainen oikeus hankkia toimentulo (PL 18.1 §:n ensimmäinen virke: ”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla”). Muita eräissä tapauksissa merkityksellisiä perusoikeuksia ovat kaupalliseen viestintään liittyen sananvapaus (PL 12.1 §) ja oikeusturva (PL 21 §).

Omaisuudensuojasta on pääosin PL 15 §:ää vastaava säännös EIS:n 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklassa sekä EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklassa. Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 17 artiklan mukaan omaisuudensuoja kuuluu kaikille, mutta KP-sopimuksessa ei ole säännöstä omaisuudensuojasta.¹⁷ Elinkeinovapaus tunnustetaan EU:n perusoikeuskirjan 16 artiklassa ”unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti”. EIS:ssa asiaa ei ole käsitelty.¹⁸ Elinkeinovapauden merkitys ihmisoikeusnäkökulmasta on kuitenkin perusoikeuskirjaa lukuun ottamatta vähäinen. Oikeusturvasäännös liittyy muun muassa EIS 6 artiklaan, KP-sopimuksen 14 artiklaan ja EU-perusoikeuskirjan 47 artiklaan.¹⁹

B. Internet-operaattori perusoikeuksien objektina. Internet-operaattoreiden käyttäjien näkökulmasta on löydettävissä melkein kaikkia perusoikeuksia koskevia näkökohtia. Keskeisimpiä ovat yksityiselämän suoja (PL 10 §)

¹⁵ Ojanen – Scheinin 2011a s. 172; Saraviita 2005 s. 27. Suomen keskeisimmistä ihmisoikeussopimuksista ks. Ojanen – Scheinin 2011a s. 175–179.

¹⁶ Ojanen – Scheinin 2011a s. 171; Ojanen – Scheinin 2011b s. 200–210; Ojanen 2010 s. 118–119.

¹⁷ Länsineva 2011a s. 553–555.

¹⁸ TSS-sopimuksessa, ihmisoikeuksien julistuksessa ja eräissä yleissopimuksissa on lähinnä vain luonnollisten henkilöiden työoikeuksia koskevia säännöksiä. Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa on vastaavia määräyksiä.

¹⁹ Perusoikeuskirjaa sovelletaan yhä enemmän ja sen merkitys on kasvamassa. Ks. esim. KOM(2012) 169 lopullinen. Luvussa 4.4.2 tarkemmin käsiteltävä ratkaisu EUT 24.11.2011, *Scarlet v SABAM* (C-70/10) oli ensimmäinen EU-perusoikeuskirjan elinkeinovapautta koskeva tapaus.

ja sananvapaus (PL 12 §). Myös edellä mainitulla oikeusturvalla (PL 21 §) on merkitystä.

Eräät perusoikeudet, kuten vaali- ja erityisesti osallistumisoikeudet (PL 14.4 §), konkretisoivat ihmisten yhteiskunnallista osallistamistavoitetta. TSS-oikeuksista sivistyksellisiin oikeuksiin kuuluu oikeus itsensä kehittämiseen sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus (PL 16.2–3 §) ja sosiaalisiin oikeuksiin toimeentulon turva, johon sisältyvät mm. erinäiset informaatiomenot (PL 19.1 §). Internet on myös omiaan edistämään tosiasiallista yhdenvertaisuutta (PL 6 §).

Yksityiselämän suojasäännöksen läheisinä esikuvina ovat toimineet pääosin vastaava EIS:n 8 artikla ja KP-sopimuksen 17 artikla. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa on säädetty yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamisesta ja 8 artiklassa osin PL 10 §:ää laajemmin henkilötietojen suojasta. Sananvapauden suojasta on säädetty muun muassa perusoikeuskirjan 11 artiklassa, EIS:n 10 artiklassa ja KP-sopimuksen 19 artiklassa. TSS-oikeuksista ja syrjintäkielloista on laajasti määräyksiä kansainvälisissä sopimuksissa.²⁰

2.1.3 Tulkinta ja turvaaminen

Perinteisesti Suomessa on tukeuduttu varsin vahvasti sanamuodonmukaiseen tulkintaan ja esitöistä hahmotettavan lainsäätäjän tahdon selvittämiseen.²¹ Sitten Suomi on liittynyt EU:hun, ja julkiselle vallalle on säädetty velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §) sekä noudattaa tietyissä rajoissa ylemmänasteisten säännösten etusijaa (PL 106–107 §). PL 22 §:n mukaisen ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan nojalla erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista olisi pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista.²² Vastaavasti perusoikeusmyönteisessä tulkinnassa perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista on valittava se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka ehkäisee ristiriidan perustuslain kanssa.²³ Tulkintatapa koskee myös yksityisten välisiä horisontaalisuhteita, mutta

²⁰ PL 14 §:ää vastaavista oikeuksista osallistua yhteisten asioiden hoitoon on säännös KP-sopimuksen 25 artiklassa ja vaalien järjestämisestä EIS:n 1 lisäpöytäkirjan 3 artiklassa. Sivistyksellisistä oikeuksista on runsaasti säännöksiä erilaisissa kansainvälisissä sopimuksissa: oikeudesta kulttuuriin on säännös TSS-sopimuksen 15 artiklassa, ja sosiaaliturvaan liittyviä säännöksiä on muun muassa TSS-sopimuksen 9 artiklassa, Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklassa ja EU-perusoikeuskirjan 34 artiklassa. Syrjintäkiellosta on niin ikään laajasti säännöksiä kansainvälisissä sopimuksissa ja EU-oikeudessa.

²¹ Aarnio 1989 s. 211 ss.

²² PeVL 2/1990 vp s. 3; Ojanen – Scheinin 2011a s. 189–191.

²³ PeVM 25/1994 vp s. 4; Tuori – Lavapuro 2011 s. 812–813.

punnintatilanteesta johtuen sen vaikutus on rajoitetumpi kuin vertikaalisuhteessa.²⁴

Ihmisoikeussopimukset ja niiden oikeuskäytäntö määrittelevät mini- mitason, jota kansallisesti ja EU-normeissa on vähintään noudatettava. EU-perusoikeuksia on sovellettava kansallisesti EU-oikeuden soveltamisalalla. Kansallisilla ja EU-perusoikeuksilla voidaan ja tulee tarjota myös ihmisoikeuksia laajempaa suojaa, mutta tämä kansallinen tulkintapotentiaali on kuitenkin vielä laajemmin hyödyntämättä.²⁵ EU-perusoikeudet luovatkin vuorovaikutusta ja painetta kansalliseen perusoikeusajatteluun myös formaalin soveltamisalan ulkopuolella.²⁶ Perusoikeuskirjan oikeuksille on 52.3 artiklan mukaan annettava sama merkitys ja ulottuvuus kuin Euroopan ihmisoikeussopimukselle siltä osin kuin oikeudet ovat yhteneväiset.²⁷ EU-oikeudella sen etusijasta huolimatta ei voi heikentää kansallista perusoikeussuojan tasoa.²⁸ EU-perusoikeuksien arviointi lainsäädännössä, lainkäytössä ja laillisuusvalvonnassa onkin lisääntymässä.²⁹

EU-perusoikeuksien ja EIS:n tulkintaperiaatteissa on hiukan erilaisia painotuksia verrattuna kansalliseen oikeuteen. EU-oikeutta tulkittaessa vahvimpia tulkintaperiaatteita ovat teleologinen, systemaattinen, dynaamis-evolutiivinen ja perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta.³⁰ EIS:n tulkinnassa voidaan tunnistaa muun muassa tarkoituksen ja päämäärän mukainen tulkinta, tehokkuusperiaate, autonominen tulkinta ja niin ikään dynaamisuus ja evolutiivisuus.³¹ Jäsenvaltioille on sallittu tietty harkintamarginaali rajoitusten hyväksyttävyyttä määrittävän yhteiskunnallisen tarpeen arvioimisessa, mutta tätä rajoittaa käytäntöjen vakiintuminen eurooppalaisittain eli ”eurooppalainen kontrolli”, jota on enenevässä määrin mitattu oikeusvertailulla.³²

²⁴ HE 309/1993 vp s. 75; *Tuori – Lavapuro* 2011 s. 814–815; *Viljanen* 2011b s. 134–136.

²⁵ *Rosas* 2011 s. 208–210; *Länsineva* 2011b s. 351–353; *Ojanen*, DL 2011 s. 446–448; *Lavapuro* 2010 s. 156–157, 171–172. Vrt. *Helin* 2012 s. 22.

²⁶ *Ojanen* 2012 s. 242–246.

²⁷ *Rosas* 2011 s. 200–202, 207. Laajennuksista ks. EU:n perusoikeuskirjan selitykset, s. 33–34.

²⁸ PeVL 25/2005 vp s. 2; PeVL 25/2001 vp s. 4; *Heinonen* 2012b s. 219–220, 227–239; *Ojanen* 2010 s. 122–123; *Ojanen* 2009 s. 144–155. Vrt. toisin mm. *Jääskinen*, *Jyränki* ja *Husa* (*Heinonen* 2012b s. 202–209).

²⁹ *Ojanen* 2012 s. 247–262.

³⁰ *Ojanen* 2010 s. 48–52. Sen sijaan muun muassa monikielisydestä johtuen sanamuodon mukainen tai historiallinen (valmisteluasiakirjoihin perustuva) tulkinta ei saa kovin keskeistä asemaa.

³¹ *Pellonpää* ym. 2012 s. 284–298. Valmisteluasiakirjoilla ei ole sopimuksen iän johdosta juuri merkitystä.

³² *Pellonpää* ym. 2012 s. 291–294, 299–310; *Viljanen* 2001 s. 195–197. Laajemmin ks. *Rautiainen*, LM 2011 s. 1153–1160, 1168–1171.

2.2 Perusoikeuksien rajat ja rajoittaminen

2.2.1 Punninta, ehdottomuus ja soveltamisala

Perusoikeuskonflikteja voi syntyä saman henkilön eri perusoikeuksien välillä, eri henkilöiden saman perusoikeuden välillä ja eri henkilöiden eri perusoikeuksien välillä. Vain viimeksi mainittu on näistä yleensä erityisen kiinnostava ja keskityn näihin kollisioihin.³³ Kollisiotilanteissa tulee pyrkiä ratkaisuun, joka mahdollisimman hyvin turvaisi kaikkien kilpailevien perusoikeuksien samanaikaisen toteutumisen. Perusoikeuksien hyväksyttävyyden toistensa rajoitusperusteina voidaan perustella samantasoisella hierarkialla, perusoikeusjärjestelmän yhtenäisyydellä, painavalla yhteiskunnallisella tarpeella tai perusoikeuksien turvaamisvelvollisuudella.³⁴ Perusoikeussäännökset on kirjoitettu eri tavoin, ja niistä voidaan hahmottaa sääntöjä, periaatteita ja tavoitteita. Kustakin oikeudesta useimmiten löytyy useampi ulottuvuus.³⁵ Tässä artikkelissa keskeisimpiä ovat periaatteet ja niiden punninta toisiaan vastaan. Periaatteille ei voida esittää objektiivista etusijajärjestystä, vaan ratkaisu on tehtävä kunkin tapauksen piirteiden mukaan.³⁶

Osa perusoikeussäännöksistä on kirjoitettu ehdottomiksi, eikä niiden rajoittaminen tavallisella lailla ole lainkaan mahdollista. Poikkeusolojen varalta on mahdollista säätää tilapäisistä poikkeuksista perusoikeuksiin (PL 23 §), mutta poikkeukset eivät kuitenkaan saa rikkoa ihmisoikeusvelvoitteita, ja eräät oikeudet ovat poikkeusoloissakin ehdottomia.³⁷ Perustuslain säätämisyjärjestyksessä on myös mahdollista tehdä rajattuja poikkeuksia perustuslakiin (PL 73 §), mutta tämä käytäntö on vähentynyt huomattavasti ns. poikkeuslain välttämisen periaatteen johdosta.³⁸

Perusoikeuden rajoittaminen on syytä erottaa sen soveltamisalaa koskevasta kysymyksestä, mutta epäselvässä tilanteessa soveltamisalaa on syytä tulkita laajentavasti.³⁹ Soveltamisalaa on rajattu esimerkiksi siten, että kiinteistön omistajan velvollisuus olla pilaamatta ympäristöä ei ole (enää) omistusoikeuden rajoitus, vaan siitä on tullut omistusoikeuden raja. Niin ikään kulttuuriaineistojen tallentamisvelvollisuus voidaan hahmottaa siten,

³³ Scheinin 2012 s. 127–132.

³⁴ Viljanen 2011b s. 139–140; Viljanen 2001 s. 136–149.

³⁵ Länsineva 2002 s. 92–94. Hiukan tarkemmin ks. Tuori, LM 2003 s. 931.

³⁶ Scheinin 2012 s. 133–137; Lavapuro 2010 s. 94–103, 112–119; Länsineva 2002 s. 95–99; Aarnio 1989 s. 78–83. Alexyn punnintamallia on kritisoitu sitä, että siinä kaikki periaatteet, esimerkiksi perusoikeussukupolvet, asetetaan lähtökohtaisesti samalle viivalle, ja Lavapuro pitääkin Dworkinin mallia tältä osin parempana (Lavapuro 2010 s. 250–252).

³⁷ Tuori 2011a s. 827–829. Poikkeusolosäännöksellä on vaikutusta siihen, millaisia varautumisvelvollisuuksia operaattorilta voidaan edellyttää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyssä laissa.

³⁸ Viljanen 2011b s. 139–143; Saraviita 2005 s. 186–192, 216–225; Viljanen 2001 s. 63–64.

³⁹ Viljanen 2011b s. 141–142; Viljanen 2001 s. 56–61.

ettei se puutu aineistojen tekijänoikeuden haltijoiden omaisuudensuojaan.⁴⁰ Suomessa on käytössä mannermainen, ns. ulkoisten rajojen teoria, jonka mukaan säännöksen soveltamisala on laaja ja vaikuttaa argumentaatiotaakan suuntaa osoittavana lähtökohtana.⁴¹

Myös eräät ihmisoikeudet ovat ehdottomia.⁴² Punninnan soveltamista ehdottomiin oikeuksiin on kritisoitu sekä ihmisoikeuksien että perustuslakivaliokunnan kontekstissa.⁴³ EU-perusoikeuksia sovelletaan vain EU-oikeuden soveltamisalalla, ja toisin kuin Suomen perusoikeusjärjestelmässä, soveltamisalaa määriteltäessä ei vielä sovelleta perusoikeusmyönteistä tulkintaa.⁴⁴

2.2.2 Perusoikeuksien rajoitusedellytykset

Perusoikeuksien rajoittamista ja tasapainottamista arvioitaessa keskeisimmässä roolissa ovat perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Rajoitusedellytyksiä hahmoteltiin ja niistä ehdotettiin säädettäväksi laissa, mutta lopulta ne ilmaisiin vain perustuslakivaliokunnan mietinnössä. Vaatimukset ovat 1) lailla säätäminen, 2) täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus, 3) rajoitusperusteen hyväksyttävyyys, 4) ydinalueen koskemattomuus, 5) suhteellisuus, 6) oikeusturva ja 7) ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen.⁴⁵ Perusoikeuden rajoituksen tulee täyttää kaikki edellä mainitut edellytykset. Luettelo ei ole tyhjentävä, ja myös muita täydentäviä seikkoja voidaan huomioida.⁴⁶ Aiemmin vuonna 1946 Kaira muotoili omaisuudensuojaa käsittelevän testin siten, että rajoitus ei saanut loukata omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen.⁴⁷

⁴⁰ Karhu 2008 s. 457–460.

⁴¹ Lavapuro 2012 s. 149–152; Hoikka 2009 s. 62. Sen sijaan esimerkiksi yhdysvaltalaisessa ja ranskalaisessa ”sisäisten rajojen teoriassa” soveltamisala on lähtökohtaisesti rajattu. Eri tuomioistuinten tulkintojen lähtökohtien erilaisuutta selittää osin se, että perinteisesti EIT on seurannut ulkoisten rajojen teoriaa ja EUT sisäisten rajojen teoriaa (Hoikka 2009 s. 61–63).

⁴² Pellonpää ym. 2012 s. 314–315.

⁴³ Lavapuro 2012 s. 152; Lavapuro 2010 s. 254–267; Scheinin 2008 s. 204–206.

⁴⁴ Ojanen, DL 2011 s. 850–852; Ojanen, LM 2009 s. 1111–1112. EIT:n ja kansallisen oikeuskäytännön ratkaisut luovat kuitenkin ns. vuorovaikutuksellista painetta myös EU-oikeuden soveltamisalan tulkintaan.

⁴⁵ PeVM 25/1994 vp s. 4–5; Viljanen 2011b s. 144–147; Saraviita 2005 s. 210–215; Viljanen 2001.

⁴⁶ PeVM 25/1994 vp s. 5; Viljanen 2011b s. 146; Viljanen 2001 s. 38.

⁴⁷ Viljanen 2011b s. 147; Viljanen 2001 s. 39–41. Vastaavasti Merikoski muotoili vuonna 1969 suhteellisuusvaatimusta edeltäneen testin, jonka mukaan mitä voimakkaampi ja pakottavampi yleinen etu oli kyseessä, sitä pidemmälle meneviä kajoamisia perusoikeuksiin voitiin tehdä. Hidén esitti 10-kohtaisen kuvauksen seikoista, joilla saattoi olla vaikutusta sääätämisyjärjestyksen valintaan. Hidén on katsonut luettelon olevan suurelta osin edelleen käyttökelpoinen.

1990-luvun loppupuolella se integroitui osaksi yleistä rajoitustestiä ja on sittemmin 2000-luvulla hävinnyt perustuslakivaliokunnan kannanotoista.⁴⁸

Useat perusoikeussäännökset (esimerkiksi PL 10, 12 ja 15 §) sisältävät ns. lakivaruksen, jolla edellytetään rajoituksilta laintasoisuutta. Lakivaraus voi sisältää myös valtuutuksen, toimivallan rajoituksen tai toimeksiannon.⁴⁹ Nykyisin käytössä olevia keskeisimpiä lakivaraustyyppejä ovat kvalifioidut eli yksilöidyt lakivaraukset ja sääntelyvaraukset (esim. ”... sen mukaan kuin lailla (tarkemmin) säädetään”). Kvalifioidut lakivaraukset antavat valtuuden perusoikeuden rajoittamiseen, mutta toisaalta esittävät tyhjentävästi käytettävissä olevat rajoitusperusteet. Sääntelyvarauksella valtuutetaan perusoikeuden käyttöä koskevan tarkemman lain säätämiseen. Molemmissa tapauksissa perusoikeutta rajoittavan säännöksen on myös täytettävä yleisten rajoitusedellytysten vaatimukset.⁵⁰

Ihmisoikeussopimuksiin liittyvät rajoituslausekkeet vastaavat rakenteeltaan kvalifioituja lakivarauksia.⁵¹ Rajoituslauseke tulee perustuslain näkökulmasta hahmottaa välttämättömäksi, muttei riittäväksi ehdoksi rajoitusperusteiden hyväksyttävyydelle.⁵² Usein kysymys redusoituu siihen, ovatko rajoitukset välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa eli perustuuko rajoitus pakottavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen.⁵³

EU-oikeudessa huomioidaan myös EU:n yleiset oikeusperiaatteet, yhteiset valtiosääntöperinteet ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset (SEU 6.3 artikla). Rajoitusedellytykset on lueteltu perusoikeuskirjan 52.1 artiklassa, ja niistä voidaan johtaa perusoikeuksia vastaavat rajoitusedellytykset: lakivaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, ydinsisällön koskemattomuusvaatimus, hyväksyttävyyden vaatimus ja suhteellisuuden vaatimus.⁵⁴ Järjestelmien rajoitusperusteissa onkin tiettyä yhteneväisyyttä.

⁴⁸ *Länsineva* 2011 s. 550–551; *Viljanen* 2001 s. 48–53. Fraasia tosin käytetään, pääosin aiempia perustuslakivaliokunnan lausuntoja lainaten, uusissakin hallituksen esityksissä.

⁴⁹ PeVM 10/1998 vp s. 10–12; *Viljanen* 2011b s. 164–166.

⁵⁰ Saraviidan mukaan kvalifioinnin suunnassa liikkumavara on suurempi. Itse kyseenalaistan tämän kategorisen muotoilun. Ks. PeVM 25/1994 vp s. 4–6; *Viljanen* 2011b s. 166–170; *Viljanen* 2001 s. 30–36, 53–56. Vrt. *Saraviita* 2005 s. 196–207, erit. s. 198.

⁵¹ PeVM 25/1994 vp s. 4–6; *Viljanen* 2011b s. 167.

⁵² *Viljanen* 2001 s. 192–193.

⁵³ Tähän liittyvään ”eurooppalaiseen mittapuuhun” viitattiin edellä.

⁵⁴ *Ojanen* 2010 s. 137–138. Vastaavasti perustamissopimusten oikeuksien osalta rajoituksissa sovelletaan 52.2 artiklan mukaan kyseisten sopimusten erityisiä rajoitusedellytyksiä, joista keskeisimmät ovat hyväksyttävyys, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus.

2.2.3 *Perusoikeudet, de minimis ja demokratia*

Helin toteaa provosoivasti: ”Aina kun perusoikeusposition haeskelu tuottaa tulokseksi, että jotakin perusoikeutta on rajoitettu, tulee arvioitavaksi, ovatko perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttyneet”.⁵⁵ Onkin vaikea keksiä sellaista säännöstä, mistä ei olisi löydettävissä perusoikeuspositioita. Tästä herää kysymys, sisältyykö perusoikeusarviointiin jokin lausumaton, vähäiset argumentit helpommin ohittava *de minimis* -sääntö? Toisin sanoen, mikä on lainsäätäjän kompetenssi tai ”harkintamarginaali” säättää perusoikeuksien ydinalueen ulkopuolelle vaikuttavia lakeja perusoikeusvaikutuksia sen kummemmin analysoimatta?

Kyse on sekä lainsäädäntövallan ja perusoikeuksien suhteesta että menettelyllisistä seikoista. Näitä kysymyksiä ei ole syvällisemmin selvitetty, vaikka perusoikeuksien ja demokratian suhdetta yleisemmin on käsitelty laajasti.⁵⁶ Jos valtiosäännön ytimeksi hahmottaa Husan tavoin vallanjako-periaatteen, kärjistetysti perusoikeudet ovat uhka demokratialle. Jääskinen pyrkii toteuttamaan sekä perusoikeudet että demokratian. Jyränki toteaa demokratian olevan viime kädessä ensisijainen perusoikeuksiin nähden. Tuorin mukaan periaatenormienkin tuki on osoitettava ensi sijassa lainsäädännöstä. Kaikki edellä mainitut kannanotot enemmän tai vähemmän alistavat perustuslain sisällön lainsäätäjän jo tekemille arvovalinnoille.⁵⁷ Oikeuspositivismia enemmän voitaisiin painottaa Dworkinin muotoilua: oikeuksille tulee antaa etusija suhteessa kollektiivisiin politiikanormeihin, koska ”vain [oikeudet] voivat toimia kriittisenä mittapuuna sellaisille kollektiivisille tavoitteille, jotka normaalisti yksinään tuottavat riittävän oikeutuksen oikeudelliselle sääntelylle”. Etusijateesi perustuu näin ollen myös liberalistisen poliittisen teorian käsityksille.⁵⁸ Perusoikeuksien perustana voidaan nähdä myös demokraattinen konstitutionaalinen valinta, eli kansansuvereniteetin alistaminen tietyille perusoikeuksille.⁵⁹ Yhteensovittamisessa voidaan yrittää hyödyntää demokraattisen oikeusvaltion mallia, jossa perusoikeudet ja demokratia edellyttävät toisiaan eivätkä ole toisilleen vastakkaisia.⁶⁰ Liian pitkälle menevä tuomarivaltio voidaan kuitenkin nähdä uhkana, ja Tuori ja Viljanen pitävät perusteltuna välttää liiallista lainsäätäjän vallan rajoittamista.⁶¹ Viljasen suhtautuminen vaikuttaa kuitenkin hiukan kaksijakoiselta, sillä hänen mukaansa ensinnäkin

⁵⁵ Helin 2012 s. 26.

⁵⁶ Ks. esim. *Lavapuro* 2010 s. 89–97, 247–267; *Husa* 2004 s. 115–158; *Jääskinen* 2004; *Länsineva*, LM 2004; *Tuori*, LM 2003.

⁵⁷ Yhteenvetona ks. *Lavapuro* 2010 s. 94–97.

⁵⁸ *Lavapuro* 2010 s. 101–103.

⁵⁹ *Jääskinen* 2004 s. 108–118.

⁶⁰ *Tuori* 2011c s. 535–536; *Viljanen* 2001 s. 357–358.

⁶¹ *Viljanen*, LM 2005 s. 1062; *Tuori*, LM 2003.

perusoikeuksien tehtävänä on toimia oikeudellisina rajoitteina lainsäätäjälle, mutta toisaalta hän on muotoillut rajoitusteesin seuraavasti: ”Kyse on ainoastaan siitä, että legitimiä lainsäädännöllistä tavoitetta ei ole onnistuttu lakiehdotuksessa muotoilemaan perusoikeuksien asettamien vaatimusten mukaisesti riittävän täsmällisesti.”⁶²

Myös perustuslakivaliokunnan joustavuutta voidaan kritisoida, sillä valtiosäännön oikeudellinen rooli ilmenee julkisen vallankäytön hyväksyttävyyttä koskevin rajoina erityisesti kiperissä tapauksissa, kun argumenttina on esimerkiksi turvallisuus, erittäin painava tarve tai muu olosuhteiden pakko. Lavapuro luettelee kymmenkunta ”liian joustavaa” perustuslakivaliokunnan lausuntoa, ja niin ikään myös tapauksia, joissa on oltu ehkä tarpeettomankin ehdottomia.⁶³ Poikkeuslakien käytön voidaankin todeta korvautuneen tulkintateitse tapahtuvalla joustamisella.⁶⁴ Ehdoton poikkeuslakien välttämisen periaate voidaan kyseenalaistaa, jos se tosiasiallisesti johtaa vääränlaiseen joustamiseen. Perustuslakivaliokunnan toiminnassa painottuvat laintasoisuuden, täsmällisyyden ja oikeusturvan vaatimukset, mutta muut seikat, kuten hyväksyttävyyden, suhteellisuuden ja ydinalueen koskemattomuuden vaatimukset, ovat olleet vähäisemmässä roolissa. Enemmistöhallituksen esityksille nähdään useimmiten painava yhteiskunnallinen tarve, ja pidemmän päälle tuomioistuinten rooli perusoikeuksien soveltajana tullee kasvamaan.⁶⁵ Perusoikeudet eivät ole juurikaan estäneet lakien läpiviemistä, vaan kysymys on ollut ennen muuta niiden hienosäädöstä. Viljanen ei ilmeisesti kuitenkaan näe tätä ongelmana vaan katsoo, ettei konfliktia demokratiaperiaatteen ja perusoikeuksien välillä ole.⁶⁶ Perustuslakivaliokunnan toimintaa voisikin kärjistetyksi luonnehtia valtiosääntötekniseksi tarkastustoiminnaksi, ei lain päämäärien ja keinojen hyväksyttävyyden tai oikeasuhtaisuuden arvioimiseksi.⁶⁷

Ainakin omaisuuden suojan saralla perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti erotettu käytön rajoittaminen ja tavanomainen käytönsäätely, joka kuuluu lainsäätäjän tavalliseen kompetenssiin. Yksinkertaisissa omaisuuden käytön säätelytilanteissa rajoitustestin soveltaminen ei ole ilmeisesti tarpeen, mutta jos on epäselvää, onko kyse

⁶² Viljanen 2011a s. 833–834 vrt. Viljanen 2001 s. 357–358.

⁶³ Sen sijaan esimerkiksi Saksan valtiosääntötuomioistuin poliittisesta prosessista erillisenä elimenä on pystynyt paremmin pitämään kiinni ehdottomista säännöistä. Ks. Lavapuro 2010 s. 254–266 ja mainittu PeVL käytäntö. Vastaavasti ks. Länsineva 2011b s. 345–346.

⁶⁴ Jyränki – Husa 2012 s. 70–71.

⁶⁵ Hidén, LM 2002 s. 1183–1184. Hidénin kymmenen vuotta sitten esittämä ennustus tuomioistuinten roolin kasvamisesta onkin osoittautunut oikeaksi ainakin ylimpien tuomioistuinten osalta. Kasvun taitumisesta ei ole myöskään näkyvissä merkkejä.

⁶⁶ Viljanen, LM 2005 s. 1062; Viljanen 2001 s. 356–357. Vrt. edellisen kappaleen lopun sitaatti.

⁶⁷ Lavapuro 2010 s. 248–249.

asianmukaisesta käyttösääntelystä, rajoitustestiä olisi hyvä varmuuden vuoksi soveltaa.⁶⁸ *De minimis* -argumentaatiotavasta on siis konkreettisia viitteitä. Siinä on kuitenkin myös havaittavissa samankaltaisuutta aiemman Kairan ”normaali, kohtuullinen, järkevä” -testin kanssa, jota nyttemmin pidetään liian suppeana, ja näin ollen siihen lienee syytä suhtautua vähintään pienin varauksin.

Edellä kuvattuja demokratian ja valtiosäännön hahmotustapoja voidaan peilata demokratiakäsityksiin, joita ovat Habermasin mukaan republikaanistinen, liberaali ja deliberatiivinen demokratia. Republikaanistisessa käsityksessä oikeudet ovat hallitsevassa asemassa olevien tahojen poliittisen tahdon tuotetta, ja ne voidaan myös poliittisessa prosessissa syrjäyttää, jos esimerkiksi vallassa olevat tahot vaihtuvat. Liberaalissa käsityksessä yksilöt kilpailevat poliittisesta päätöksentekovallasta (strateginen intressikilpailu), mutta eräät menettelylliset oikeudet edeltävät politiikkaa. Deliberatiivisessa käsityksessä pyritään sellaisiin kollektiivisiin valintoihin, jotka ovat kaikkien hyväksyttävissä. Keskiössä ovat muun muassa päätösten perusteet ja yhteisymmärrys perusteiden pätevyydestä. Oikeus voidaan ymmärtää sekä poliittisen vallankäytön välineeksi että rajaksi vallankäyttöä vastaan.⁶⁹

Valtiosäännön perusteet ja demokratia on mahdollista hahmottaa lähökohdiltaan eri tavoin. Vaikka teoriassa perusoikeudet ovat vahvoja, tosiasiaassa merkittävimpiä rajoituskriteereitä ei juuri edes arvioida, ja perustuslakivaliokunnan käytännöstä on havaittavissa joustamista sellaisissakin kysymyksissä, joissa jouston ei olisi pitänyt olla mahdollista. Tämä asettaakin arvioijan hankalaan välikäteen, jossa kysymys palautuu oikeastaan käsitykseen siitä, mitä voimassa oleva oikeus on. Onko se perusoikeusuudistuksessa esitetyn juhlapuheen ja perusoikeusteorian mukainen – vai tulisiko se mallintaa kuuliaisesti perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön mukaisesti? Eli tulisiko sen kiinnittyä ”ideaaliin” eli asiaperusteluihin ja toteuttamaan yhteiskuntatieteiden kriittistä tehtävää vai pyrkiä mahdollisimman tarkasti ennustamaan sitä, millaisiin ratkaisuihin esimerkiksi perustuslakivaliokunta päätyisi?⁷⁰

Lavapuron perustuslain kontrolliteoriaa mukailleen pidän viimeksi mainittua lähestymistapaa ongelmallisena. Sitä voisi kuvata oikeusrealismiksi eli Sein/Sollen -dikotomiassa olemisen maailmaan pidättäytymiseksi. Tämän mallin mukaisesti voitaisiin väittää, että perusoikeudet eivät aseta,

⁶⁸ *Länsineva* 2011a s. 588–589; *Länsineva* 2002 s. 243–246 ja viitattu PeVL:n käytäntö. Esimerkiksi kaavoituksesta tavanomaisena käytön sääntelynä ks. PeVL 33/2008 vp s. 2–3; *Paasto* 2004 s. 135–139.

⁶⁹ *Lavapuro* 2010 s. 130–136, 145; *Habermas* 1996.

⁷⁰ Lainopin ideaalisen ja lainsoveltamisen realistisen oikeuslähdeopin eroista ks. esim. *Timonen*, LM 1989 s. 685–688.

eikä niiden tulisikaan asettaa, kuin korkeintaan hienosäätäviä pidäkkeitä lainsäädäntövallalle. Näin voidaan lukea myös edellä mainittua Viljanen sitaattia: lainsäätäjän tahdon taustalta hahmotettava tavoite on aina legitiimi. Toisaalta perusoikeudet voidaan nähdä myös yhteiskunnallisen toiminnan mittapuuna, ensisijaisina oikeudellisina sääntöinä ja pidäkkeinä enemmistön vallankäyttöä vastaan. Tämä, mielestäni perustellumpi näkemys supistaa lainsäätäjän harkintamarginaalia ja madaltaa kynnyistä perusoikeuskysymysten esille nostamiseen verrattuna ”lainsäätäjäfatalismiin”.

2.3 Oikeushenkilön perusoikeudet ja horisontaalinen vaikutus

2.3.1 Oikeushenkilön perusoikeudet

Ennen perusoikeusuudistusta perusoikeuksien katsottiin kuuluvan lähinnä luonnollisille henkilöille, mutta suoja ulottui välillisesti erityisesti omaisuudensuojan osalta myös yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin, jos se johti luonnollisen henkilön oikeuksiin kajoamiseen.⁷¹ Oikeuskirjallisuudessa asiasta esitettiin eri kantoja, eikä perustuslakivaliokunnan käytäntökään ollut täysin vakiintunut.⁷² Yksimielisyys vallitsi kuitenkin siitä, että julkisoikeudelliset oikeushenkilöt eivät, erään poikkeuksen ja rajoituksen, nauti perusoikeussuojaa.⁷³ Tässä esityksessä tarkoitan oikeushenkilöllä yksityisoikeudellista oikeushenkilöä.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä todettiin, että ”jokaisella” tarkoitettiin luonnollista henkilöä, mutta eräät perusoikeudet, kuten oikeusturva (PL 21 §) ja yhdistymisvapaus (PL 13 §), koskisivat myös oikeushenkilöitä.⁷⁴ Saraviita luettelee näiden lisäksi PL 8, 12, 11, 12.2 ja 16.3 §:n.⁷⁵ Nykyisin voidaan pitää lähtökohtana, että oikeushenkilöt nauttivat ainakin jonkinasteista perusoikeussuojaa.⁷⁶ Pian perusoikeusuudistuksen jälkeen perustuslakivaliokunta totesi välillisestä suojasta ja sen suhteellisuudesta seuraavaa: ”Mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja vastaavasti mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden taloudellisiin konkreettisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin

⁷¹ Viljanen 2011c s. 96; Salmela 2009 s. 34–35; Saraviita 2005 s. 168–169; Länsineva 2002 s. 106.

⁷² Salmela 2009 s. 34–35, erit. alaviite 113 vrt. esim. ”varsin vakiintunut” (Länsineva 2002 s. 107) tai ”vakiintunut” (HE 309/1993 vp s. 23).

⁷³ Viljanen 2011c s. 99–100; Saraviita 2005 s. 173; Länsineva 2002 s. 106.

⁷⁴ HE 309/1993 vp s. 23, 60; Viljanen 2011c s. 96–97.

⁷⁵ Saraviita 2005 s. 172–173.

⁷⁶ Viljanen 2011c s. 97–98; Länsineva 2002 s. 105–116. Vrt. Hidén pitää oikeushenkilön omaisuuden puuttumista kiellettyinä jos ja vain jos siitä aiheutuu yksityishenkilön taloudellisen edun konkreettista ja riittävän merkittävää kaventumista (Hidén 1996 s. 760–761).

voivat oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet olla ristiriidassa [PL 15 §:ssä] turvaton yksilöiden omaisuudensuojan kanssa.⁷⁷ Perusoikeuksien vaikutusta tarkastellessa tuleekin arvioida oikeushenkilön rakennetta ja omistuspohjaa. Esimerkiksi pörssiyhtiöiden ja suuren varallisuusmassan omaavien oikeushenkilöiden suhteen lainsäätäjän liikkumavara on suurempi kuin esimerkiksi pienyrityksissä, joissa vaikutukset luonnollisille henkilöille olisivat välittömämpiä.⁷⁸ Oikeuskirjallisuudessakin on esiintynyt erilaisia painotuksia: Hidén on vahvimmin välillisen suojan opin kannalla, Saraviita rajaa sen soveltamisalaa, kun taas Länsinevan mukaan oikeushenkilöt saavat vähintään heikompa puolivälitöntä suojaa.⁷⁹

Vaikka välillisen suojan oppi onkin omaksuttu yleisellä tasolla, siihen viitataan käytännön soveltamistilanteissa harvoin lukuun ottamatta viestintä-ym. erityismarkkinoita koskevaa, lausunnosta toiseen sellaisenaan toistuvaa litaniaa, jota on käytetty lähinnä tehokkaiden markkinoiden turvaamisen yhteydessä.⁸⁰ Oikeasuhtaisuutta on saatettu kvalifioida lisähuomioin, esimerkiksi valmiuslain yhteydessä toteamalla, että oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on huomionarvoista myös pääsääntöinen oikeus täyteen korvaukseen.⁸¹ Välillisen suojan oppia onkin käytetty justifioimaan lähinnä eräitä erityisluonteisia ja merkittäviä rajoituksia. Vastaavaan lopputulokseen päästäisiin asianmukaisella rajoitusedellytysten punninnalla.⁸²

Yksi tulkintaeroihin vaikuttava seikka voi olla se, että EIS:n turvaama omaisuudensuoja suojaa nimenomaisesti myös oikeushenkilöitä ilman välillisyyksenkonstruktia, vaikka suoja on mielletty muita oikeuksia heikommaksi ja jäsenvaltioiden harkintavalta laajemmaksi.⁸³ Oikeushenkilö voi ”järjestönä” olla loukkauksen uhri (victim) ja tehdä yksilövalituksen EIT:een. Oikeushenkilöt ovatkin menestyksekkäästi valittaneet mm. omaisuudensuojaan, oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, sananvapauteen ja

⁷⁷ PeVL 45/1996 vp s. 2; *Viljanen* 2011c s. 98.

⁷⁸ Ks. esim. PeVL 6/2009 vp s. 10; PeVL 9/2008 vp s. 4; PeVL 10/2007 vp s. 2; PeVL 34/2000 vp s. 2; *Länsineva* 2011a s. 565–566; *Salmela* 2009 s. 35–36; *Saraviita* 2005 s. 170. Saraviita esittää argumentiksi myös pörssiyhtiöiden omistamiseen liittyvän sijoitusintressin.

⁷⁹ *Pihlajarinne* 2012b s. 44–45; *Viljanen* 2011c s. 97–98; *Saraviita* 2005 s. 169–174.

⁸⁰ Lausunnoista ks. edellisessä kappaleessa mainittu PeVL:n käytäntö. Esimerkkinä välillisen suojan opista lipsumisesta tai luopumisesta voidaan mainita lentoliikenteen päästökauppa, jonka yhteydessä käsiteltiin suppeasti muita rajoitusedellytyksiä, muttei tuotu esille välillisen suojan oppia (PeVL 36/2009 vp s. 2). Myös ns. Lex Nokia -tapauksessa suuryrityksen väitetyn perusoikeussuojan perustetta ei käsitelty lainkaan (PeVL 29/2008 vp; *Salmela* 2009 s. 36–37). Vrt. PeVL 21/2010 vp s. 2–3, jossa periaatteeseen on viitattu myös tupakkatuotteiden esilläpitokieltoa arvioitaessa.

⁸¹ Kuten jäljempänä luvussa 4.2 tulee ilmi, varautumisesta aiheutuvista kustannuksista ei välttämättä saa korvausta.

⁸² *Länsineva* 2002 s. 113–116.

⁸³ *Pellonpää* ym. 2012 s. 16; *Länsineva* 2002 s. 172–174.

yksityisyyden suojaan (liiketilat) koskevissa kysymyksissä.⁸⁴ EU:n perusoikeuskirjassa käytetään niin ikään yleisesti termiä ”jokainen”, ja koska perusoikeuskirjan on tarkoitettu vastaavan suojaltaan vähintään Euroopan ihmisoikeussopimusta, soveltuu edellä mainittu myös perusoikeuskirjan tulkintaan.

2.3.2 Horisontaalivaikutus

Perusoikeudet vaikuttavat vahvimmin julkisen vallan ja yksilön välisessä vertikaalisuhteessa, mutta tässä yhteydessä on kuitenkin syytä tarkastella myös yksilöiden välistä horisontaalivaikutusta. Välillisellä horisontaalivaikutuksella tarkoitetaan perustuslain vaikutusta alemmanasteisiin normeihin, jolloin lainsäädännön ja lainkäytön tehtävä on huolehtia perusoikeuksien riittävästä toteutumisesta myös yksityisten välillä. Välittömällä horisontaalivaikutuksella tarkoitetaan sitä, että yksityinen voi tuomioistuimessa vedota suoraan perustuslaissa turvattuun oikeuteen toista yksityistä vastaan ilman ”välittävää” muuta lakia. Kun molemmat yksityiset ovat perusoikeuksien subjekteja, horisontaalikysymys ratkeaa käytännössä niin lainkäytössä kuin lakeja säädettäessäkin punninnalla.⁸⁵ Arviointi konkretisoituu varsinkin epätasapainoisissa horisontaalisuhteissa, mutta myös aiemmin tasapainoisen aseman järjkyessä tai muuten tärkeässä asiassa.⁸⁶

Normaalitapauksissa yksityisten välinen horisontaalivaikutus on välillistä. Perusoikeusuudistuksen esitöissä katsottiin, että perusoikeusvaikutusten tulee säteillä koko yhteiskuntaan. Niin ikään PL 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus koskee myös oikeuksien toteutumista yksityisten välillä, ja velvollisuus kohdistuu ensisijaisesti lainsäätäjään, mutta myös tuomioistuihin.⁸⁷ Välitön horisontaalivaikutus on ilmeisesti ainakin perusteettomalla työstä erottamisen kiellolla (PL 18.3 §) ja eräissä tapauksissa osin myös yhdenvertaisuussäännöksillä (PL 6.2 §).⁸⁸ Julkiseen valtaan nimenomaisesti kohdistetuilla säännöksillä ja yleisemmin TSS-oikeuksilla ei luonnollisesti yleensä ole horisontaalivaikutusta.⁸⁹

⁸⁴ Pellonpää ym. 2012 s. 170; Salmela 2009 s. 29–32 viitteineen; Länsineva 2002 s. 258–260.

⁸⁵ Viljanen 2011b s. 134–136; Salmela 2009 s. 23–25; Länsineva, LM 2006; Saraviita 2005 s. 174–182; Länsineva 2002 s. 103–105.

⁸⁶ Länsineva, DL 2011 s. 460.

⁸⁷ HE 309/1993 vp s. 29, 75; Viljanen 2011b s. 135; Länsineva, DL 2011 s. 456–458; Tuori, LM 2003 s. 929, 942.

⁸⁸ HE 309/1993 vp s. 69; Karapuu – Lavapuro 2011 s. 705; Ojanen – Scheinin 2011c s. 274–275. Joka tapauksessa julkiselle vallalle syntyy toimintavelvollisuus yksityisten välisen syrjinnän estämiseksi.

⁸⁹ Viljanen 2011b s. 136. Vrt. varauksin tämänkin mahdollisuudesta ks. Länsineva, LM 2006 s. 1185–1186.

Käytännön näkökulmasta on varottava ylikorostamasta välittömän ja välillisen horisontaalivaikutuksen eroja. Lopputuloksen kannalta on sinänsä yhdentekevää, katsotaanko perusoikeusvelvoitteen kohdistuvan asiaa ratkaisevan tuomioistuimen turvaamisvelvollisuuteen (harkintarajoitus) vai suoraan asianosaisiin. Useimmiten kyse ei ole myöskään perustusoi-
keussäännöksen suorasta soveltamisesta vaan alemmanasteisen normin tulkinnasta. Ainakin indispositiivisissa asioissa suora velvoittavuus voisi olla mahdollinen, kun taas dispositiivisissa asioissa velvoittavuus perustuisi osapuolten suojantarpeeseen (oikeussuhteen tasapainoon).⁹⁰ Kysymystä on käsitelty laajahkosti niin kansainvälisesti kuin kansallisesti.⁹¹ Trendi on, että horisontaalinen vaikutus lisääntyy, ja siviilioikeudelliset opit vahvistuvat ja saavat perusoikeuskytkennöistä hyväksyvyyttä ja perusteltavuutta.⁹²

Yhtä kaikki horisontaalisen oikeusvaikutuksen konkretisoimisen saralla on vielä runsaasti erilaisia haasteita. Eniten kokemusta on kertynyt lainsäädäntötoiminnasta. Länsineva kyseenalaistaa suuntauksen, jossa horisontaalisuhteille olisi annettava vain vertikaalisuhdetta heikompa suojaa. Kategorisuuden asemesta tulisikin tarkastella analyttisesti sääntelyasetelmia, osapuolia ja perusoikeussuojan tarvetta.⁹³ Myöskään perusoikeuksien kontrollijärjestelmä ei ole pystynyt tunnistamaan ja puuttumaan horisontaalisiin suhteisiin vaikuttavaan alisääntelyyn (turvaamisen laiminlyöntiin).⁹⁴

Tulkintatilanteissa voidaan usein hahmottaa sekä horisontaalinen että vertikaalinen ulottuvuus. Esimerkkinä voidaan tarkastella yksityisyyden suojaa. Julkisella vallalla on itsellään intressi valvoa henkilöitä: vertikaalisesta ja osin välillisiä horisontaalisia vaikutuksia saavasta näkökulmasta keskeisin intressi lienee rikollisuuden torjunta laajasti ymmärrettynä. Horisontaalisesti kysymys on yksityisten välisestä intressistä, joka useimmiten pelkistyy ainakin toisen osapuolen taloudelliseen etuun, mutta tällöinkin julkinen valta on läsnä taustalla riittävän turvaamistason tarkkailijana.⁹⁵ Pelkistetysti kysymys on siitä, missä määrin vertikaalista rajoitusta voidaan tai tulee perustella horisontaalisilla suhteilla ja miten pääosin horisontaalinen asetelma voi saada tukea esimerkiksi kriminalisoinnista.⁹⁶ Perusoi-

⁹⁰ *Länsineva* 2002 s. 103–105.

⁹¹ Kansainvälisistä näkökulmista ks. *Länsineva*, LM 2006 s. 1181–1182 viitteineen. Kansallisesti kysymystä ovat lähestyneet lähinnä siviilioikeuden suunnasta mm. Wilhelmsson, Karhu (ent. Pöyhönen), Vihervuori, Mylly ja Rosendahl. Ks. kokoavasti *Länsineva*, LM 2006 s. 1181, 1184–1185.

⁹² *Rosendahl* 2005 s. 7–19, 25; *Tuori*, LM 2003 s. 940.

⁹³ *Länsineva*, LM 2006 s. 1188–1190.

⁹⁴ *Länsineva* 2011b s. 346.

⁹⁵ Samansuuntaisesti ks. *Länsineva* 2002 s. 133–135, 140.

⁹⁶ Perusoikeuksista voidaan johtaa velvoite säätää kriminalisointeja, jotka ovat välttämättömiä perusoikeuden turvaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta, ks. PeVL 23/1997 vp s. 2–3.

keudet ensisijaisesti rajoittavat rikosoikeudellisten keinojen käyttöä, ja ne voivat vain toissijaisesti perustella kriminalisointeja, jos muut keinot eivät ole osoittautuneet riittäviksi turvaamaan perusoikeuksia.⁹⁷ Aiemmin kriminalisointi nähtiin ennen muuta perusoikeuksia toteuttavaksi kuin niitä rajoittavaksi toimeksi, mutta lähtökohta on sittemmin muuttunut.⁹⁸ Tarkastelen vertikaaliseen asetelmaan liittyvää argumentaatiota lähemmin luvussa 3.3.3.

3 INTERNET-OPERAATTORI PERUSOIKEUKSIEN OBJEKTINA

Objektinäkökulmassa huomio kiinnittyy yksityisten tai yksityisen ja julkisen vallan välisiin perusoikeussuhteisiin silloin, kun perusoikeuksia pyritään toteuttamaan Internet-operaattoria tai yleisemmin Internetiä (välineenä) käyttäen. Internet-operaattorin kannalta kiinnostavampia ja ongelmallisempia kysymyksiä käsittelen subjektinäkökulman avulla.

Ensiksi luon perustaa aineelliselle käsittelylle tarkastelemalla viestintäoikeuksia yleisesti käyttäjänäkökulmasta. Lähdän liikkeelle tietoyhteiskunnan keskeisimpien perusoikeuksien ja periaatteiden systematisoinneista, tematisoin lyhyesti eri perusoikeuksia keskittyen niiden edistämiseen ja tarkastelen myös Internet-yhteyden tarvetta ja sen saatavuuden edistämistä. Toiseksi selvitän Internetin merkitystä poliittiselle keskustelulle ja demokratian edistämiseksi. Lopuksi tarkastelen käyttäjien perusoikeuksien rajoittamista yksityisten välisessä suhteessa ja yleisen edun näkökulmasta keskittyen erityisesti yksityiselämän suojaan, tunnistamistietojen keräämiseen ja luovuttamiseen sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin.

3.1 Yleisesti viestintäoikeuksista käyttäjänäkökulmasta

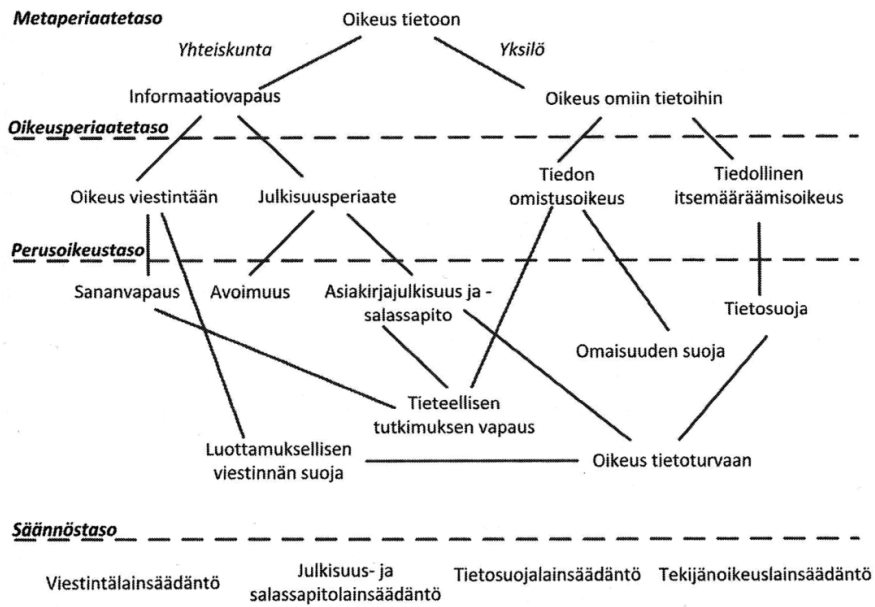
3.1.1 Perusoikeuksien ja periaatteiden jatkokehittelyä

Pöysti hahmotteli vuonna 1999 väitöskirjassaan verkkoyhteiskunnan ja perusoikeuksien taustalle periaatteita eli hänen kutsumiaan metaoikeuksia.

⁹⁷ *Viljanen* 2001 s. 340–345. Esimerkiksi erityislaatuissa raiskaustapauksissa EIT katsoi, että kehitysvammaisen ja alaikäisen hyväksikäytön tutkinta ei voinut jäädä asianomistajarikoksena selvittämättä, kun kyseinen henkilö ei itse kyennyt ryhtymään toimenpiteisiin (EIT 26.3.1985, *X ja Y v Alankomaat* (8978/80)).

⁹⁸ *Melander* 2008 s. 158–159. Laajemmin kriminalisoinnista, viimesijaisuudesta ja perusoikeuksista ks. *Melander* 2008 erit. s. 94–97, 157–160, 344–346, 395–402.

Näitä olivat oikeudet viestintään, tehokkaiisiin markkinoihin ja taloudelliseen tehokkuuteen, yleispalveluun, tietoturvallisuuteen ja laatuun ja hyvään hallintoon.⁹⁹ Nyt tarkasteltavassa näkökulmassa keskeisimpiä ovat yleispalveluvelvoite ja käyttäjien oikeudet. Vastaavasti myös ”arkipäivän perusoikeudet”, erityisesti yksityisyys, ovat olleet useasti esillä.¹⁰⁰ Voutilainen on edellä mainittuihin systematisointeihin viitaten luonut puu- ja verkostomaisen jäsenyyskaavion informaatio-oikeudellisista aspekteista (kuvio 2). Objektinäkökulmassa keskeisimpiä ovat tiedollinen itsemääräämisoikeus ja informaatiovapaus eli erityisesti yksilön oikeus saada tietoa ympäröivästä yhteiskunnasta. Näitä tukevat muun muassa sananvapaus, ennakkosensuurin kieltö, oikeus viestintään ja luottamuksellisen viestinnän suoja.¹⁰¹



Kuvio 2. Informaatio-oikeuden systematisointia (Voutilainen 2012).

⁹⁹ Pöysti 2002 s. 41–76. Viestintämarkkinoiden perusoikeuksiksi voidaan edellä kuvatusti hahmottaa sananvapaus, omaisuudensuoja, elinkeinovapaus, yksityisyyden suoja ja yhdenvertaisuus (Ollila 2003 s. 3–8, 14–15).

¹⁰⁰ Karhula 2008 s. 141–161; Saarenpää 2008 s. 143–145.

¹⁰¹ Voutilainen 2012 s. 33–39 (Kuva: Voutilainen 2012 s. 35).

Tarkastelen seuraavaksi lyhyesti kansainvälisiä näkökulmia Internet-perusoikeuksiin. Internet on yleisesti ymmärretty avoimuutta, sananvapautta ja kansalaisoikeuksia edistäväksi mediaksi.¹⁰² Avoin verkosto on vuodesta 2005 alkaen työstänyt Internet-oikeuksien peruskirjaa (Charter of Human Rights and Principles on Internet). Tiivistetyssä kymmenen kohdan ohjelmassa oikeuksina ja periaatteina ilmaistaan universaalisuus ja tasa-arvo, sosiaalinen oikeudenmukaisuus, [Internet-yhteyden] saatavuus, sanan- ja kokoontumisvapaus, yksityisyys ja tietosuoja, elämä, vapaus ja turvallisuus, moninaisuus (diversity), tasa-arvo verkossa, [avoimet] standardit ja sääntely ja avoin hallinta (governance).¹⁰³ Luonnoksesta ilmenee useita jo aiemmin useimmissa länsimaissa itsestäänselvyytenä pidettyjä periaatteita. Euroopan neuvoston ministerikomitea onkin antanut jäsenmaille useita suosituksia, joissa suositetaan muun muassa edistämään Internetin yleisyyttä ja avoimuutta sekä sananvapauden toteutumista myös silloin, kun Internet-liikennettä jostakin perustellusta syystä katsotaan tarpeelliseksi rajoittaa (esim. koulut). Lisäksi suodattamista pyritään rajoittamaan ja sääntelemään ja Internetin yleistä hyödyllisyyttä korostetaan.¹⁰⁴ Vastavasti YK:n ihmisoikeusneuvoston erityisraportoija korosti vuonna 2011 sananvapauden toteutumista ja suurta pidättäytyvyyttä ennen kuin sisältöjä voidaan alkaa suodattamaan, katsoen muun muassa tekijänoikeutta loukkaavan käyttäjän Internet-yhteyden katkaisemisen KP-sopimuksen vastaiseksi.¹⁰⁵ Euroopan parlamentti on niin ikään suosittanut neuvostolle perusoikeuksien tehokasta huomioimista verkkoympäristössä ja on muun muassa asettanut tavoitteen maailmanlaajuisten tietosuoja-, turvallisuus- ja sananvapaussääntöjen laatimiseksi.¹⁰⁶

3.1.2 Objektinäkökulman perusoikeuksien tematisointia

Pääsy Internetiin saa merkitystä perusoikeuksien toteuttamisessa, eikä Internetin merkitys pelkisty minkään yksittäisen perusoikeuden alle, vaikka sananvapaus onkin keskeisessä asemassa osana Internetiin pääsyn perusoikeusluonnetta.¹⁰⁷ Innanen ja Saarimäki ovat kiteyttäneet hyvin Internetin roolin erityisesti suhteessa sivistyksellisiin ja poliittisiin perusoikeuksiin:

¹⁰² Ks. esim. *La Rue* 2011 s. 6–7; KOM(2011) 222 lopullinen, s. 3.

¹⁰³ *IRP* 2012. Kyse on aiemmasta ”Internet Bill of Rights” -hankkeesta.

¹⁰⁴ Euroopan neuvoston ministerikomitea Rec(2011)8, Rec(2008)6, Rec(2007)16 ja Rec(2001)8.

¹⁰⁵ *La Rue* 2011 erit. s. 20–21.

¹⁰⁶ *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 7; *Strowel* 2010 s. 155–156.

¹⁰⁷ *Koulu*, LM 2012 s. 286–287, 291–292. Ks. myös *Hopkins* 2011 s. 573–578.

”Internet on keskeinen väline perusoikeuksien toteuttajana. Se mahdollistaa laajamittaisen yhteiskunnallisen osallistumisen: mielipiteenvaihto, poliittinen vaikuttaminen ja julkaisutoiminta edesauttavat sananvapauden ja demokratian toteutumista. Internetin mahdollistama rajat ylittävä osallistuminen yleisesti edesauttaa kulttuurien välistä vuorovaikutusta ja kommunikointia. Yksityiset tiedonlähteet ja viranomaistoiminnan lisääntynyt avoimuus lisäävät kansalaisten mahdollisuuksia saada tietoa ja osallistua hallinnollisiin prosesseihin. Tätä kehitystä voidaan yleisesti kutsua internetin demokratiavaikutukseksi. Se on myös luonut uudenlaisia demokraattisen osallistumisen kanavia.”¹⁰⁸

Sananvapauden (PL 12 §) ydintä on poliittinen viestintä ja demokraattisen päätöksentekoprosessin turvaaminen, jolla on kytkentä myös poliittisiin osallistumisoikeuksiin (PL 14 §). Periaatteellisen tärkeyden ja oikeuttamisperustan vuoksi käsittelen tätä varsin laajasti luvussa 3.2. Sananvapautta käyttämällä niin ikään kiinnitytään muihin ihmisiin ja yhteiskuntaan, mutta en käsittele sananvapautta erikseen ja yleisesti, vaan pelkästään silloin, kun se luontevasti kytkeytyy esimerkiksi yksityiselämän suojaan tai sananvapauden rajoituksiin.¹⁰⁹

Yksityiselämän suoja ja viestinnän luottamuksellisuus (PL 10 §) ovat Internet-kontekstissa erittäin keskeisessä asemassa sekä horisontaalisessa että vertikaalisessa suhteessa. Tietoja halutaan hyödyntää muun muassa yksityisten kaupallisissa tarkoituksissa ja julkisen vallan toimesta yleisen edun nimissä muun muassa rikosten selvittämisessä tai ehkäisemisessä. Ongelmia aiheuttavat mm. kasvava tiedonkeruu, tietojen käyttö, profilointi ja tietojen luovuttaminen. Tätä intressien ristipainetta, tunnistamistietojen käsittelyä ja yleiseen etuun liittyvää argumentaatiota käsittelen luvussa 3.3.

Sosiaaliset (PL 19 §), sivistykselliset (PL 16 §) ja yhdenvertaisuutta edistävät (PL 6 §) oikeudet ovat pääasiassa vertikaalisia. Kyse ei olekaan niiden rajoituksista vaan siitä, missä määrin julkinen valta edistää niiden toteutumista. Sivistyksellisten oikeuksien toteuttaminen edellyttää sananvapautta erityisesti kun on kyse tiedon vastaanottamisesta ja osallistumisesta. Verkossa on nykyään yhä enenevässä määrin tietoa ja sivistystä lisäävää aineistoa, jota ei ollut aiemmin vastaavalla tavoin saatavilla. Internet myös helpottaa asuinpaikasta ja olosuhteista riippumatonta TSS-oikeuksien toteutumista edistäen näin myös tosiasiallista yhdenvertaisuutta.¹¹⁰ En käsittele edellä mainittuja perusoikeuksia enemmälti muuten kuin yleisesti Internetiin pääsyn yhteydessä.

¹⁰⁸ *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 9–10.

¹⁰⁹ Sananvapauden ulottuvuuksista ks. esim. *Huovinen*, LM 2010 s. 143–145.

¹¹⁰ *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 21–22; *Koulu*, LM 2012 s. 291–292; *Hopkins* 2011 s. 577.

Perusoikeuksien jännitteitä tarkasteltaessa on kiinnitettävä huomiota myös vastaintressiin. Sananvapautta ja viestinnän luottamuksellisuutta joudutaan usein punnitsemaan esimerkiksi suhteessa tekijänoikeuden haltijan omaisuudensuojaan tai toisen yksityisyksilön suojaan. Vertikaalisuhteen vaikutusta ja sen käyttämistä vastaintressinä, jolloin epäillyn näkökulmasta korostuu myös oikeusturva, kritisoin lähemmin luvussa 3.3.3. Tässä esityksessä huomio kiinnittyy useissa kohdin erityisesti tekijänoikeuteen. Tekijänoikeus, kuten omaisuudensuoja yleensäkin, ei ole absoluuttinen, vaan lähtökohtana tulee olla eri henkilötahojen ja julkisten etujen välinen tasapaino, joka tulee huomioida myös tekijänoikeuslainsäädäntöä tulkittaessa ja sovellettaessa.¹¹¹ Eri näkemyksiä tekijänoikeudesta voidaan luokitella positiivisiksi, neutraaleiksi ja kriittisiksi, joista oma lähtökohtani on lähinnä viimeksi mainittua.¹¹² Legitimaation vahvistamiseksi tekijänoikeuden ja sen tulkinnan lähtökohtien uusi tarkastelu ja perusoikeuksiin pohjautuva uusi tasapainotus olisikin tarpeen.¹¹³

Pääsy Internetiin voidaan tietyin rajoituksin nykyisellään hahmottaa oikeudeksi sinänsä, ja se nivoo yhteen edellä mainitut perusoikeudet. Internet luo edellytyksiä oikeuksien käyttämiseen ja edistää tosiasiallista yhdenvertaisuutta sekä sivistyksellisiä oikeuksia. Mukauttaisin edellä mainittua Innasen ja Saarimäen kiteytyksen perspektiivisiä siten, että Internet-operaattorit ovat Internetin käytännön toteuttajina hyvin keskeisessä asemassa. Ne toteuttavat osaltaan julkisen vallan perusoikeuksien edistämistä ja turvaamistehtävää pääosin korvauksetta ja velvoitteetta. Ne ovat myös valtion vallan kohde ja työkalu tavoitteiden aktiivisessa toteuttamisessa.¹¹⁴

3.1.3 Oikeus Internet-yhteyteen

A. Internet-yhteyden merkitys ja yleispalveluvelvoite. Sekä kansallisesti että kansainvälisesti Internet-yhteys on katsottu keskeiseksi perusoikeuksien toteuttamiselle.¹¹⁵ Yleispalveluvelvoite voidaan edellä kuvatusti hahmottaa yhdeksi verkkoyhteiskunnan metaperiaatteista, ja tietyin edellytyksin subjektiivisena oikeutena se ilmentää Internetin tärkeyttä.¹¹⁶

¹¹¹ PeVL 15/2006 vp s. 2; HE 28/2004 vp s. 141–142; *Länsineva* 2011a s. 573; *Mylly* 2009 s. 208–212; *Geiger* 2008; *Karhu* 2008 s. 445–448; *Mylly* 2005 s. 195–216. Ks. myös *Pihlajarinne* 2012b s. 31–46; *Bonadio* 2011; *Hoikka* 2009 s. 224–235, 284; *Mylly*, LM 2004 s. 232–233, 244–251.

¹¹² *Kemppinen* 2011 erit. s. 54–62.

¹¹³ *Geiger* 2009 erit. s. 27–42, 48; *Geiger* 2008 erit. s. 122–131.

¹¹⁴ Internet-operaattorille säilytettävistä tehtävistä ks. *OECD* 2011 s. 5–23.

¹¹⁵ *Koulu*, LM 2012 s. 286–292; *Huovinen*, LM 2010 s. 144. Kansainvälisesti ks. esim. *La Rue* 2011 s. 6–7.

¹¹⁶ *Pöyry* 2002 s. 51–54.

Teleyrityksille voidaan asettaa VML 59 §:n mukainen yleispalveluvelvoite. Säännökset perustuvat täysharmonisoivaan yleispalveludirektiiviin (2002/22/EY).¹¹⁷ Käyttäjillä on tällöin oikeus saada vakituisiin asuinpaikkoihin puhelinliittymä ja LVM:n asetuksella määrätty, vähintään 1 Mbit/s downstream-nopeuden omaava Internet-yhteys (VML 60 c §, InternetNopA 1.1 §), mutta myös 0,5 Mbit/s katsotaan riittäväksi, mikäli kyseinen nopeus on aina käytettävissä (InternetNopA 1.2 §). Velvoite voidaan toteuttaa myös langattomilla tekniikoilla, ja yhteyden tulee myös täyttää vammaisten erityistarpeet. Velvoite onkin nähty tärkeäksi instrumentiksi kyseisten erityistarpeiden huomioimisessa.¹¹⁸

Yleispalveluvelvoitteita on asetettu 26 teleyritykselle. Näistä ehkä laajimpana esimerkkinä voidaan mainita lähes 200 kunnan aluetta kattava TeliaSonera Finland Oyj:lle 23.12.2009 asetettu velvoite.¹¹⁹ Velvoitteen tarkoituksena on ilmeisten tavoitteiden lisäksi PL 6 §:n mukaisen tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaaminen ja edistäminen maantieteelliset ja erityisryhmät huomioiden. Tällaista suuntausta on ilmentänyt myös aiemmin ratkaisu KHO 2006:18, jossa katsottiin, että kunnan tulee uusia näkö- ja kuulovammaisen tietokoneohjelmistoja. Perusteluiden mukaan julkisten ja yksityisten palveluiden siirtyminen yhä enenevässä määrin verkon kautta käytettäväksi tarkoitti henkilön sosiaalisen toimintakyvyn tukemista ja itsenäisen elämäntilanteen hallinnan edistämistä eikä harrastustoimintaa. Saarenpää on korostanut tapauksen merkitystä pitäen verkkoympäristöä myös perusoikeusympäristönä. Hän näkee verkkoyhteiskunnan eräänlaisena oikeuden valtatienä ja arkipäivän perusoikeuksien ilmentäjänä, joka toisaalta edistää ja toisaalta edellyttää ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteuttamista.¹²⁰

B. Laajennukset ja muut tukitoimet. Valtioneuvoston 3.5.2012 periaatepäätöksen mukaisesti on selvitetty yleispalveluvelvoitteen laajentamista vapaa-ajan asuntoihin, kansalaisten perustasoisen Internet-yhteyden saatavuutta ja yleispalvelunopeuden nostoa 10 megabittiin sekunnissa.¹²¹ Vapaa-ajan asuntojen sisällyttäminen yleispalveluvelvoitteeseen edellyttäisi VML 60c.1 §:n muuttamista sekä huomattavia investointeja teleyrityksiltä. Ongelman ratkaisemiseksi onkin hahmotettu muita, esimerkiksi uusia ra-

¹¹⁷ HE 238/2010 vp s. 40–45; *Ollila* 2003 s. 14–15.

¹¹⁸ HE 238/2010 vp s. 99–100; LiVM 21/2010 vp s. 4–5.

¹¹⁹ LVM 2013b s. 8. Ko. velvoitteeseen kohdistunut valitus hylättiin, ks. KHO 4.7.2012 T 1874 (Dnro 340/2/10).

¹²⁰ *Koulu*, LM 2012 s. 291; *Saarenpää* 2008 s. 136–137, 143–145. Teknisen pääsyn ohella on korostettu myös tosiasiallista mahdollisuutta hyödyntää tekniikkaa eli käyttöpäätteitä ja käyttöaitoa (*Koulu*, LM 2012 s. 298–300).

¹²¹ LVM 2012; LVM 2013a; LVM 2013b; LVM 2013c. Yleispalvelunopeuden nostamiseen liittyvät toimenpiteet olivat vielä kesäkuussa 2013 auki (LVM 2013a).

diotaajuuksia hyödyntäviä toimenpiteitä.¹²² Yleisistä nopeiden yhteyksien edistämistoimenpiteistä voidaan mainita Laajakaista 2015 (Laajakaista kaikille) -hanke, jonka tarkoituksena on saada 100 megabitin laajakaistayhteys enintään 2 kilometrin etäisyydelle yli 99 %:ssa vakituisista asunnoista ja toimipaikoista vuoden 2015 loppuun mennessä. Huippunopea laajakaista-toimenpideohjelmassa tähän pyritään muun muassa valokuituinfrastruktuurin rakentamista helpottamalla. Laajakaistayhteyksien rakentamiseen haja-asutusalueille on myös tarjolla tukea (LaajakRakL).¹²³

C. Yhteyden katkaisemisen perusoikeusongelmat käyttäjän kannalta. Ongelmallisen vastinparin subjektiiviseen oikeuteen saada Internet-yhteys muodostavat säännökset, joiden mukaan Internet-yhteys voidaan katkaista häiriökäyttäytymisen johdosta (esim. tietoliikenteen häirintä, tekijänoikeuden loukkaus tai vihapuhe).¹²⁴ Esimerkiksi tekijänoikeusloukkausten kontekstissa on joissakin maissa ollut käytössä ns. kovenevia keinoja, joita käyttämällä viime kädessä aineistoja jakavien käyttäjien Internet-yhteys voidaan katkaista. Malli on torjuttu tiettävästi ainakin Saksassa ja Euroopan parlamentissa.¹²⁵ Yhteyden katkaisemista on kritisoitu laajasti perusoikeusnäkökulmasta, varsinkin kun muitakin keinoja on käytettävissä.¹²⁶ YK:n ihmisoikeusneuvoston erityisraportoija on katsonut, että Internet-yhteyden katkaiseminen tekijänoikeusloukkausten johdosta olisi epäsuhteessa tekoon ja siten KP-sopimuksen 19.3 artiklan vastaista.¹²⁷ Komissio ei ole toistaiseksi puuttunut menettelyihin, vaikka onkin korostanut muun muassa asiaan liittyviä käyttäjien laajakaistaintressejä ja perusoikeuksia.¹²⁸ Toisaalta operaattoria ei voida määrätä olemaan jatkossa tarjoamatta tekijänoikeutta loukanneelle Internet-yhteyttä, sillä tämä rajoittaisi kohtuuttomasti henkilön mahdollisuuksia käyttää verkkoyhteyksiä lailliseen toimintaan.¹²⁹ Teleyritys saa kuitenkin kieltäytyä eräin rajoituksin yhteyssopimuksen solmimisesta, jos henkilö on muun ohella vastikään syyllistynyt tietoliikenteen häirintään (VML 60c.5 §).

Suomessa laittomasti tekijänoikeuden suojaamaa aineistoa jakavien käyttäjien Internet-yhteyksiä on katkaistu ainakin vuosina 2008 ja 2011

¹²² LVM 2013b s. 13.

¹²³ LVM 2013b s. 11–12; LVM 2013c s. 19–20, 28–29; Viestintävirasto 2013b.

¹²⁴ En käsittele katkaisemista vähäisempiä rajoittamistoimenpiteitä.

¹²⁵ *Päivärinne* 2011 s. 60–61; *Swartout* 2011 s. 520–534; *Benabou* 2010 s. 170–182; *Strowel* 2010 s. 147–162.

¹²⁶ Ks. esim. *Edwards* 2011 s. 26–49, 71–72; *Hopkins* 2011 erit. s. 587–594.

¹²⁷ *La Rue* 2011 s. 21. Vrt. Riikka Koulu hahmottaa tämän lähinnä reaalisesti argumentiksi (*Koulu*, LM 2012 s. 281 alaviite 4).

¹²⁸ KOM(2011) 287 lopullinen, s. 19.

¹²⁹ HE 26/2006 vp s. 13. Tämä todettiin enforcement-direktiivin (2004/48/EY) implementoinnin yhteydessä.

tekijänoikeudellisilla keskeyttämismääräyksillä. Vuonna 2008 käräjäoikeus katsoi, ettei yhteyden katkaiseminen vaarantaisi kolmannen viestintämahdollisuuksia TekL 60c.4 §:ssa tarkoitettulla tavalla.¹³⁰ Vuonna 2011 yhtä aikaa annetuissa kolmessa ratkaisussa yhteyden katkaisemista perusteltiin jaettujen aineistojen (20 000–50 000 musiikkikappaletta) poikkeuksellisen suurella määrällä, josta aiheutuisi hakijoille huomattavia taloudellisia menetyksiä, sekä sillä, että käyttäjä oli käyttöehtojen mukaan sitoutunut olemaan loukkaamatta tekijänoikeuksia. Näin ollen katkaisemista ei katsottu kohtuuttomaksi eikä suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi. Loukkaajaa ei kuultu, ja käräjäoikeus katsoi loukkaajan oikeusturvan toteutuvan ulosotomiehelle talletettavan hakijavakuuden avulla.¹³¹

Edellä mainittujen ratkaisujen perustelut, kohtuullisuus ja oikeusturvan arviointi ovat kyseenalaistettavissa. Hakemukset pantiin vireille 15–16.3.2011, katkaisupäätökset annettiin 9.5.2011 ja yhteydet katkaistiin 18–20.5.2011. 21.6.2011 kaikki hakemukset peruutettiin ja asiat jäivät sillensä, koska asia oli sovittu vastaajien kanssa. Myös aiempi vuoden 2008 tapaus sovittiin nopeasti. Kun tarkastellaan kahden kuukauden vireilläoloaikaa ja loukkauksen taustakontekstia, on ilmeistä, että vaatimukset loukkaajia vastaan menestyisivät sovintoteitse tai riita- tai rikosasioina myös ilman yhteyden katkaisemista. Itse asiassa loukkaus olisi liittymän haltijan yhteystietojen saamisen jälkeen (31.3.2011) todennäköisesti loppunut välittömästi eli siis aiemmin kuin keskeyttämismääräystä toimeenpantaessa, mikäli hakijat olisivat kirjelmöineet liittymän haltijalle.¹³²

Kymmenien tuhansien teosten jakaminen on sinänsä loukkauksena kohtalaisen vakava, mikä puoltaisi sitä, että oikeudenhaltijan on voitava puuttua tilanteeseen. Arvioinnissa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota myös vaihtoehtoisiiin keinoihin. Edellä kuvatusti on ilmeistä, että loukkaus olisi loppunut loukkaajalle kirjelmöimällä, ja näin ollen ennen katkaisemispäätöksen antamista. Katkaisemispäätös olisikin ollut tarpeen oikeuksien suojaamiseksi vain siinä tapauksessa, että loukkaaja ei olisi lopettanut loukkausta yhteydenotosta huolimatta. Yhteyden katkaisemisen voisikin hahmottaa sinänsä tarpeettomaksi oikeuslaitosta ja operaattoreita kuormittavaksi loukkaajaan kohdistuvaksi painostuskeinoksi tai kärjistetyksi oikeuspoliittiseksi kokeiluksi. Pidän käyttäjään kohdistuvaa

¹³⁰ HelKO 23.6.2008 (H 08/3008), s. 3–4, 9–10. Ks. laajemmin *Savola* 2013a s. 157–158, 177; *Siiki*, DL 2009 s. 180–182. Vrt. *Harenko* ym. 2006 s. 551.

¹³¹ HelKO 9.5.2011 (H 11/11018); HelKO 9.5.2011 (H 11/11063); HelKO 9.5.2011 (H 11/11065).

¹³² Myöhemmässä lainsäädännön nykytilaa selostavassa esityksessä todetaankin (HE 235/2010 vp s. 6), että määräyksen antaminen edellyttää, että aineisto on edelleen saatavilla eikä loukkaamista ole vapaaehtoisin toimin lopetettu (korostus lisätty). Ennen määräyksen antamista vapaaehtoisia toimia tulisikin kokeilla.

keskeyttämismääräystä yleisesti ottaen hyvin kyseenalaisena ja erityisesti sen ongelmat korostuvat nyt käsitellyissä tapauksissa. En pidä sitä kohtuullisena tai suhteellisuusperiaatteen mukaisena, eikä sen antamiselle ole perusoikeusjärjestelmän kannalta perusteita ainakaan ennen kuin muita, lievempiä keinoja on kokeiltu. Erityislähettiläs La Ruen kannanoton mukaisesti tällainen keskeyttämismääräys voisi olla nykyisellään myös ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallinen.

D. Internet-yhteys välttämättömyytenä toimeentulolle? ToimeentulotukiL 7 a §:n mukaiseen toimeentulotuen perusosaan sisältyvät muun ohessa sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta ja puhelimen käytöstä aiheutuvat jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Nämä ns. informaatiomenot muodostavat laskennallisesti 20 % perusosan suuruudesta.¹³³ Kuntien ohjeistuksessa tämä on laajennettu tarkoittamaan myös Internet-käyttömaksuja, mutta asiaa ei ole käsitelty lainsäädännön esitöissä eikä STM:n ohjeissa. Tätä voitaisiin tulkita niin, että Internetin käyttö katsotaan jokaiselle tarpeelliseksi ja siihen liittyvät kulut välttämättömiksi kuluiksi. Toisaalta voidaan myös esittää havainto, että tällä tavoin kunnat eivät joudu harkitsemaan Internet-käyttömaksuja muina peruskuluina (7 b §) tai täydentävänä toimeentulotukena (7 c §) ja menot itse asiassa vähentävät muuhun käyttöön jäävää rahamääräistä perusosaa.¹³⁴

Toimeentulolaki toteuttaa jokaisen subjektiivista oikeutta välttämättömään toimeentuloon (PL 19.1 §). Perustuslakivaliokunnan mukaan toimeentulotukilailla turvataan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on enemmän kuin PL 19.1 §:ssa edellytetty välttämätön toimeentulo.¹³⁵ Tältä osin jääkin epäselväksi, luetaanko informaatiomenoihin kuuluvat Internet-yhteysmenot osaksi välttämätöntä toimeentuloa vai sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa. Joka tapauksessa kyse on ihmisten perustavanlaatuisesta tarpeesta.

¹³³ STM 2007:11 s. 60. Uudessa oppaassa (4.3.2013) tällaista laskennallista erottelua ei enää ole.

¹³⁴ Näin on ilmeisesti ajatellut myös Huovinen katsoessaan, ettei tietokonetta tai laajakaistayhteyksiä pidetä toimeentulon kannalta välttämättömyyksinä. Tämä johtaa köyhien sananvapauden käytön hankaloitumiseen. Ks. laajemmin *Huovinen*, LM 2010 s. 144, 148–150.

¹³⁵ PeVL 31/1997 vp s. 3; *Tuori* 2011b s. 727, 729–730.

3.2 Poliittisen keskustelun ja demokratian edistäminen

3.2.1 Verkkodemokratiaa edistävistä virallishankkeista

Poliittista verkko-osallistumista on silloisena teledemokratiana selvitetty jo 1990-luvulla.¹³⁶ Verkkodemokratiasta voidaan osallistamisen tasoina hahmottaa kuuleminen (consultation), osallistuminen (participation) ja vaikuttaminen (empowerment).¹³⁷ Toiminta perustuu osaltaan demokratiapolitiikan suuntaviivat -selvitykseen ja sitä vastaavaan periaatepäätökseen.¹³⁸ Suomalaisten yhteiskunnallista osallistumista Internetissä tarkasteltaessa verkko-osallistumisen kehityksen keskeisiä haasteita tunnistettiin yhdeksän: yhteiskunnan pirstaloituminen ja polarisoituminen, osallistumisen kanavointi osaksi arjen osallistumista, verkon luonne, motivaation lasku, politiikan rakenne, viestintäteknologia, skeptiset asenteet ja taloudelliset verkkopalvelujen kehitysresurssit.¹³⁹

3.2.2 Poliittisen keskustelun reunaehdot ja haasteita

Perustuslakivaliokunta on pitänyt sananvapautta ydinajatukseltaan ennen muuta poliittisena perusoikeutena. Tältä osin EIT:n käytännön valossa valtioiden harkintamarginaali on supistunut varsin pieneksi.¹⁴⁰ Vahvan aseman saaneiksi sananvapauden oikeutusperiaatteiksi on hahmotettu totuuden etsiminen, itsensä toteuttaminen, demokraattinen osallistumisoikeus ja viranomaisten valvonta.¹⁴¹ Näistä poliittisia tarkoituksia on etenkin kahdella viimeisellä. Toinen samansuuntainen poliittisen sananvapauden aseman ja päämäärien hahmotustapa erittelee yhteiskunnallisen osallistumisen, poliittisen totuuden saavuttamisen, enemmistöperiaatteen mukaisen päätöksenteon tukemisen, mielivallan ja korruption rajoittamisen ja yhteiskunnallisen vakauden säilyttämisen.¹⁴² Näiden toteuttamisessa viestinnän moniarvoisuuden (pluralismin) eri aspekteilla ja kytköksillä materiaaliseen sananvapauteen eli tosiasialliseen mahdollisuuteen tulla kuulluksi on niin ikään merkitystä.¹⁴³

¹³⁶ Keskinen 1995.

¹³⁷ Oikeusministeriön muistioita ja lausuntoja 14/2010 s. 116.

¹³⁸ Oikeusministeriön muistioita ja lausuntoja 14/2010. Verkkodemokratiasta ks. erit. s. 109–125.

¹³⁹ Oikeusministeriön julkaisuja 2009:5 s. 170–207, erit. s. 201.

¹⁴⁰ PeVL 3/2010 vp s. 2; PeVL 19/1998 vp s. 5; HE 309/1993 vp s. 58; Pellonpää ym. 2012 s. 721–726; Manninen 2011 s. 460–461, 463; Viljanen 2002 s. 89–92, 96.

¹⁴¹ Neuvonen 2012 s. 37–41.

¹⁴² Kortteinen 1996 s. 32–33.

¹⁴³ Hoikka 2009 s. 45–55, 259–261.

Internetissä on mahdollista kiertää autoritääriinen kontrolli ja täyttää uusi julkisuustila erityisesti esimerkiksi ”julkisena vahtikoirana” toimimalla. Internet tarjoaa myös mahdollisuuksia tiedon tuottamisen, jakamisen ja näiden positiivisten inhimillisten vaikutusten saralla.¹⁴⁴ EIT on sananvapautta koskevassa ratkaisukäytännössään myös toistuvasti korostanut julkisen vahtikoiran tehtävää.¹⁴⁵ Hindmanin mukaan käytäntö ei tue edellä mainittua näkemystä tiedon leviämisestä. Internet ei tarjoa käytännössä massamediaa laajempaa julkaisualustaa eikä takaa kuulluksi tuleamista, vaikkakin vahtikoira-funktion osalta merkitys voi lisääntyä.¹⁴⁶ Poliittiset sivustot edustavat yhtä promillea Internetin liikenteestä, ja tähän verrattuna hakusivustojen ja uutis- ja mediasivustojen yhteenlaskettu määrä oli satakertainen, noin 10 %.¹⁴⁷ Internet-politiikkaa rajoittavat vähäinen poliittisen viestinnän määrä, linkkirakenne ja sivustojen näkyvyys, hakukoneiden rajoitukset poliittisen aineiston löytämisessä, tiedon tuottamisen kustannukset ja verkkomaailman sosiaaliset eliitit.¹⁴⁸ Internetissä onkin helppo kirjoittaa, mutta vaikea tulla kuulluksi.¹⁴⁹

Sananvapauden kahden perusfunktion, demokraattisen päätöksentekoprosessin turvaamisen ja yksilöiden vapaan itseilmaisun, toteutumista Internetissä on niin ikään selvitetty.¹⁵⁰ Internetin teknologiset mahdollisuudet ovat herättäneet ensimmäisessä perusfunktiossa toiveita ”demokratian elpymisestä ja kansalaisten yhteiskunnallisesta voimaantumisesta”: Internet tarjoaa kaikille avoimen ilmaisukanavan, ja siinä korostuvat liberalismiin perusajatukset muun muassa yksilökeskeisyydestä, valtion kontrollin minimoinnista ja uskosta edistykseen ja rationalismiin. Internetiin liittyvät demokratisoivat oletukset ja toiveet on perustettu osaksi teknologisten ominaisuuksien avoimeen ja mahdollistavaan luonteeseen.¹⁵¹ Ideaali ”ajatusten markkinapaikasta” ei kuitenkaan toteudu, koska äänensä saa kuuluviin yhteiskunnallinen eliitti ja taloudellisiin panostuksiin kykenevät.¹⁵² Näin ollen Internet ensimmäisessä perusfunktiossaan supistuisi keinoksi suojella yksilöllistä autonomiaa, ja keskeisempään rooliin nousisi oman mielipiteen ilmaisun vapaus.¹⁵³ Internetin liberaalista luonteesta ja anonymiteetistä johtuen ”haittapuheesta” on tullut julkisempaa ja se joutuu vastakkain sensuurin ja yksilönvapauksien kanssa.¹⁵⁴

¹⁴⁴ Benkler 2006 s. 212–272, 472–473.

¹⁴⁵ Pellonpää ym. 2012 s. 730–732; Viljanen 2002 s. 87–89.

¹⁴⁶ Hindman 2009 s. 11–12.

¹⁴⁷ Hindman 2009 s. 60–61.

¹⁴⁸ Hindman 2009 s. 131–133.

¹⁴⁹ Hindman 2009 s. 18, 142.

¹⁵⁰ Numminen 2011; Kortteinen 1996 s. 32.

¹⁵¹ Numminen 2011 s. 40–42, 74.

¹⁵² Numminen 2011 s. 76.

¹⁵³ Numminen 2011 s. 77.

¹⁵⁴ Numminen 2011 s. 78.

Millaista poliittisen keskustelun sitten pitäisi olla ja miten valta jakaantuu? Internetin pirstaloitumista samaa mieltä olevien omiksi soluiksi voidaan pitää ongelmallisena, ja vahvempi sekoittuminen, ryhmien väliset ärsykkeet ja vuoropuhelu olisi toivottavaa.¹⁵⁵ Deliberatiivisen demokratian teorioissa on kyse keskustelusta ja sen reunaehdoista, ja niiden pyrkimyksenä on ”pelastaa yhteiskunnallinen keskustelu prosesseilla, joita länsimaiset ihmisoikeudet tukevat”. Sen sijaan esimerkiksi radikaalit teoretikot näkevät konsensuksen pahana asiana, koska se tuhoaa demokratian ja sen on voitu nähdä johtavan jopa epädemokraattisten ääriilikkeiden voimistumiseen.¹⁵⁶

Olisi tarkoituksenmukaista, että demokraattinen viestintävalta jakaantuisi ja mediakeskittymät estettäisiin, mutta Internet tai markkinatalous ei sellaisenaan ratkaise ongelmaa.¹⁵⁷ Internetin näennäisestä moniarvoisuudesta voidaankin esittää kriittisiä huomioita. Kun Internet on pirstaloitunut, ihmiset voivat elää omissa maailmoissaan kohtaamatta vastakkaisia mielipiteitä tai konflikteja, ja todellisuudessa yleisön huomio kiinnittyy valtavirran uutislähteisiin.¹⁵⁸ Internet poliittisen viestinnän areenana on lähinnä vahvistanut vanhojen ja osin uusien eliittien asemaa, koska erilaisten hakukoneiden, portaalien ym. johdosta huomio keskittyy yhä enemmän harvoille suosituille sivustoille.¹⁵⁹ Sosiaalinen tiedontuotanto ja yhteiskunnan yhteisöllinen tieto on tärkeää, mutta kaupalliset yhtiöt pyrkivät muokkaamaan kuluttajia esi-internetaikaisiksi passiivisiksi massamediasisältöjen vastaanottajiksi.¹⁶⁰

3.2.3 *Sirpaloituneesta keskustelusta päätöksentekoon?*

Useimmat verkkodemokratiahankkeet ovat pelkistyneet lähinnä kansalaisia osallistaviksi kuulemismenettelyiksi, joissa esitettyjä mielipiteitä ei ole tarvinnut huomioida. Motivaatio osallistumiseen on ollut vähäistä, koska ne eivät ole muun muassa tarjonneet foorumia omalle politikoinnille.¹⁶¹ Edellä mainituissa virallisselvityksissä havaittiin vastaavia ongelmia. Pelkästään menettelyllinen demokratia ilman henkilöiden osallistumista

¹⁵⁵ Sunstein 2009 s. 46–56, 190–194, 212–223.

¹⁵⁶ Kootusti ks. *Neuvonen* 2012 s. 43–49. Radikaaleista teorioista (esim. Mouffe) ks. *Häyhtiö* 2010 s. 88–90.

¹⁵⁷ *Baker* 2007 s. 6–37, 88–123. Yleisesti ks. myös *van Dijk* 2012 s. 104–115.

¹⁵⁸ *Karppinen* 2010 s. 140–142. Näkemyksissä on samankaltaisuutta em. Mouffeen ja Sunsteinin kanssa.

¹⁵⁹ *Karppinen* 2010 s. 137–139; *Hindman* 2009 s. 18.

¹⁶⁰ *Huovinen*, LM 2010 s. 155–158. Myös edellä Benkler piti sosiaalista tiedontuotantoa keskeisenä. Riikka Koulu esittelee kokoavasti näkökulmia Internetin väitettyyn erityislaatuuteen suhteessa vanhoihin medioihin, ja siihen, miten Internet tulisi oikeudellisesti hahmottaa (*Koulu*, LM 2012 s. 282–285).

¹⁶¹ *Häyhtiö* 2010 s. 87. Tästä lienee esimerkkinä myös eduskunnan enemmistön hiukan vastahakoinen ja varauksellinen suhtautuminen kansalaisaloitteiden käsittelyyn.

ei useinkaan sitouta ihmisiä, koska sosiologisesta näkökulmasta sitoutuminen saavutetaan luomalla osallistujien välille solidaarisuutta. Pelkästään keskustelevalta ”heikko julkisuus” eroaa ”vahvasta julkisuudesta” siinä, että jälkimmäisessä tehdään osallistujia sitovia päätöksiä. Internet-aikakaudella päätösvaltaiset julkisuudet olisivat paikallisissa hankkeissa saatujen positiivisten kokemusten valossa siirrettävissä globaalille tasolle.¹⁶²

Edellä kuvatusti näkemykset Internetistä ja sen potentiaalista demokralialle vaihtelevat suuresti. Yhteenvedon voidaan todeta, että Internet ei ole järjestäytynyt siten, että se optimaalisella tavalla saattaisi poliittiset mielipiteet kuuluville, edistäisi demokraattista keskustelua tai sitouttaisi kansalaisia. Internet saattaa jopa pönkittää valtarakenteita ja luoda uusia, mutta sen voi kuitenkin nähdä luovan osin toteutuneitakin mahdollisuuksia itseilmaisuuksiin, keskusteluun ja osallistumiseen. Erilaisilla kriittisillä puheenvuoroilla ja ”leaks”-sivustoilla on myös osaltaan toteutettu julkisen vahtikoiran tehtävää. Vaikka matka aitoon osallistumiseen ja sähköiseen demokratiaan on vasta alussa, Internetillä ja Internet-operaattoreilla voidaan nähdä olevan merkittävä rooli poliittisten perusoikeuksien käyttämisedellytysten luomiselle. Kysymys onkin pitkälti siitä, haluaako julkinen valta tai nykyiset keskustelua dominoivat valtarakenteiden haltijat ja sosiaaliset eliitit muutosta asiantilaan tai muodostuuko ulkoinen paine sen verran suureksi, että muutos tapahtuu heistä huolimatta.

3.3 Käyttäjät perusoikeuksien rajoittamisen kohteena

3.3.1 Yksityiselämän suoja loukkauspaineiden ristitessä

Käsittelen aluksi yleisesti erilaisia käyttötapoja ja intressejä, joilla yksityiselämän suoja tietoverkossa pyritään kovertamaan, ja esitän seikkoja, joiden johdosta tunnistamistietojen sensitiivisyys on korostunut, niiden hyödyntämisen intressin merkitys kasvanut ja käsittely helpottunut. Internet-kontekstissa tunnistamistiedoilla on huomattavasti suurempi merkitys kuin käsin syötetyillä henkilötiedoilla, koska ne luovat kytköksen tietoverkon tapahtumien ja ihmisten välille.¹⁶³ Näistä syistä luvussa 3.3.2 tarkastelen yksityiskohtaisesti tunnistamistietojen keräämistä, tallentamista ja luovuttamista. Luvussa 3.3.3 käsittelen yleisemmällä tasolla perusoikeusrajoituksia vertikaalisessa suhteessa ja tähän liittyvää argumentaatiota.

¹⁶² Ylä-Anttila 2009 s. 107, 110–113.

¹⁶³ Tietoyhteiskuntakaaressa ”tunnistamistieto” ehdotetaan korvattavaksi samansisältöisellä ”välitystiedon” käsitteellä. Tällä pyritään välttämään sekaannus erilaisiin tunnistautumispalveluihin ja korostamaan, että kyse on viestinnän välittämisen yhteydessä kerätystä tiedosta, eikä esimerkiksi viestinnän osapuolten keräämästä tiedosta (Tietoyhteiskuntakaari, lausuntoluonnos 4.4.2013 s. 86). Pitäydyn tässä kuitenkin voimassa olevan lain käsitteessä.

Verkottuvassa ns. ubiikkiyhteiskunnassa uhkina ovat muun muassa kasvava valvonta, kapeneva yksityisyys, katoava tietosuojaja, tiedon väärinkäyttö, demokratiavaje ja demokratian ongelmat sekä vallan kätkeytyminen.¹⁶⁴ Myös perusoikeuksien ja turvallisuuden tasapaino on järkkynyt yksityisyyden ja tietosuojan alalla, kun tietojen vaihtoa, seuranta ja viranomaisten toimivaltuuksia on lisätty, mutta perusoikeuksia suojaavat säännökset ovat jääneet hajanaisiksi.¹⁶⁵ Operaattorilla voi olla myös oma taloudellinen intressi käyttäjien yksityisyyden loukkauksiin.¹⁶⁶ Euroopan tasolla toimenpiteinä asian parantamiseksi voidaan nähdä muun muassa komission esitys uudeksi yleiseksi tietosuojaja-asetukseksi ja Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahanke, Euroopan digitaalistrategia, jotka sisältävät useita toimenpiteitä tai tavoitteita tietoverkkojen yksityisyyden ja henkilötietojen suojan tehostamiseksi.¹⁶⁷ Yksityiselämän ja luottamuksellisen viestinnän suoja on niin ikään luonut julkiselle vallalle positiivisen toimintavelvoitteen yksityisten suojaamiseksi horisontaalisuhteessa, mitä on osaltaan toteutettu kriminalisoinneilla ja muulla lainsäädännöllä.¹⁶⁸

Tunnistamistietojen merkitys viestin sisällön selville saamiseksi oli aiemmin ”puhelinaikaan” vähäinen, eikä perustuslakivaliokunta 1990-luvun loppupuolella katsonut tunnistamistietojen paljastumisen loukkaavan viestinnän luottamuksellisuuden suojaa.¹⁶⁹ Aiemmin ydinalueen koskemattomuutta käytettiin lähinnä käänteisesti, legitimaatioperusteena reuna-alueen suuremmalle liikkumavaralle. Positiivisena kehityksenä on syytä mainita lausunnot, joiden mukaan myös tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn on täytettävä perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset.¹⁷⁰ Verkkoaikakaudella esimerkiksi käytetyt palvelut ja vierailut sivustot paljastavat enemmän kuin tieto puhelun osapuolista, ja myös tietojen tallentaminen, korrelointi, yhdistely ja käsittelyn helppous nostaa hyödyntämismahdollisuudet uudelle tasolle. Tietoja yhdistelemällä saadaan

¹⁶⁴ *Karhula* 2008 s. 48–61, 162–190. Kansainvälisesti ks. esim. *Richards* 2013; *Froomkin* 2000. Saarenpää on kuvannut asiaa siten, että oikeusvaltioajattelun vastaisesti ihmisten vapauksia rajoitetaan mahdollista myöhempiä käyttöä varten (*Saarenpää* 2002 s. 119–120). Ollila on käsitellyt yksityisyyden muotoja ja yhteensovittamista sananvapauden kanssa erityisesti tietoverkoissa, ks. *Ollila*, LM 2002 s. 432–434. Laajemmin ks. *Ollila* 2001 s. 145–163, 179–198, 245–253.

¹⁶⁵ *Ojanen*, LM 2007 s. 1072–1073; *Ollila*, LM 2005 s. 783, erit. alaviite 10.

¹⁶⁶ *Ohm* 2009 erit. s. 1422–1437.

¹⁶⁷ KOM(2012) 11 lopullinen, s. 9–10; KOM(2010) 245 lopullinen/2, passim.

¹⁶⁸ PeVL 9/2004 s. 2; HE 309/1993 vp s. 53; *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 13–18; *Ollila* 2001 s. 156–158. Myös jäljempänä luvussa 3.3.3 kuvattu viranomaisten poliisi- ym. tiedustelukäytön sääntelyn voidaan nähdä vastaavan vertikaalisuhteen tasapainovajeeseen.

¹⁶⁹ PeVL 7/1997 vp s. 1–2; *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 27–28.

¹⁷⁰ PeVL 29/2008 vp s. 2; PeVL 23/2006 vp s. 3. Toisaalta ei ole selvää, kuinka hyvin tämä tosiasia huomioidaan perusoikeusarvioinneissa, esimerkkinä uusien telepakkokeinojen sääntely, ks. PeVL 66/2010 vp s. 7; *Savola*, LM 2013.

kattava kuva henkilön viestinnästä, ja vierailuista sivustoista voi saada selville tietoja muun muassa henkilön mielenkiinnon kohteista, suhteista tai suunnitelmista. Näitä profiloititietoja voidaan käyttää hyväksi kaupallisesti tai lainvalvontatarkoituksiin. Tunnistamistietojen hyödyntäminen onkin hyvin laajaa, ja tietoja käytetään muun muassa rikosten ennaltaehkäisyyn ja selvittämiseen, mainonnan kohdistamiseen, verkkojen ja palveluiden tekniseen kehittämiseen ja yrityssalaisuuksien luvattoman paljastamisen selvittämiseen. Päätelaitteiden ja sähköisten palveluiden lisääntyminen synnyttää yhä enemmän tunnistamistietoja myös jokapäiväisestä elämästä, ja kun tietojen hyödyntämismahdollisuudet ovat kasvaneet, niitä myös kerätään ja käsitellään entistä enemmän. Tunnistamistietojen käsittely on laajaa ja kattavaa ja tietojen säilyttämiseen liittyy luottamuksellisuuden kannalta niiden säilytysajan pituuden kasvaessa kasvavia riskejä. Näin ollen tunnistamistiedot turvaavat viestinnän salaisuutta ja ne myös itsenäisesti luottamuksellisena viestintänä edellyttävät salassapitoa.¹⁷¹ Olisikin toivotavaa, että viestin ja tunnistamistiedon mustavalkoisesta rajanvedosta siirryttäisiin vielä vahvemmin kohti analyttistä ja tilannekohtaista tarkastelua.

Horisontaalisesta mutta myös vertikaalisen elementin sisältävästä perusoikeuksien vastakkainasettelusta voidaan mainita EU-tuomioistuimen ratkaisut, joiden mukaan jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta säätää yksityisten oikeudesta saada tunnistamistietoja siviiliprosessissa. Jos tästä on kuitenkin säädetty, se on toteutettava niin, että perusoikeuksien välillä vallitsee asianmukainen tasapaino.¹⁷² Esimerkkinä tietoturvallisuudesta perusoikeuskontekstissa voidaan esittää EIT:n tapaus I vastaan Suomi, jossa julkisen vallan katsottiin laiminlyöneen positiivisen toimintavelvollisuuden yksityiselämän suojan turvaamiseksi, kun henkilörekisterit olivat esteettä koko terveydenhuoltohenkilökunnan luettavissa, eikä tietoja rekistereitä käsitelleistä käytännössä ollut.¹⁷³ Toisena esimerkkinä yksityiselämän suojan turvaamisvelvollisuuden laiminlyönnistä voidaan mainita EIT:n tapaus K.U. vastaan Suomi, jossa kolmas oli lisännyt toisen nimissä tunnistettavan seuranhakuilmoituksen palstalle, eikä silloisen lainsäädännön nojalla poliisi tai tuomioistuin voinut saada lisääjän tunnistamistietoja.¹⁷⁴

¹⁷¹ *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 28–29, 32. Vastaavasti ks. *van Dijk* 2012 s. 120–127.

¹⁷² Ks. esim. EUT 19.4.2012, *Bonnier Audio* (C-461/10), 52–60 kohta; EYT 19.2.2009, *LSG v Tele2* (C-557/07), 28–29 kohta; EYT 29.1.2008, *Promusicae v Telefonica Espana* (C-275/06), 62–70 kohta; *Frabboni* 2010 s. 132–133, erit. alaviite 52. Useimmissa EU-maissa on säännöksiä yksityisten välisestä luovutusvelvollisuudesta (*Stamatoudi* 2010 s. 223–230).

¹⁷³ EIT 17.7.2008, *I v Suomi* (20511/03), 33–38, 44, 48–49 kohta.

¹⁷⁴ EIT 2.12.2002, *K.U. v Suomi* (2872/02), 46–50 kohta; *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 333; *Koulu*, LM 2012 s. 289.

3.3.2 Tunnistamistietojen kerääminen ja luovuttaminen

A. Tunnistamistiedot. Tunnistamistiedolla tarkoitetaan tietoverkosta peräisin olevaa, viestinnän välittämisessä käytettyä käyttäjään tai tilaajaan yhdistettävissä olevaa tietoa. Viestintää välitettäessä käytännössä lähes aina muun muassa IP-osoitteet ovat tunnistamistietoja.¹⁷⁵ Tunnistamistiedot ovat luottamuksellisia, eikä niitä saa käsitellä ilman lain säännöstä ja silloinkin vain välttämättömässä laajuudessa (SVTsL 4–5 §), eikä myöskään Internet-operaattori saa kerätä tai luovuttaa tietoja muuten kuin laissa säädetyin perustein. Tunnistamistiedot nauttivat luottamuksellisen viestinnän perusoikeussuojaa, vaikka suojan on katsottu jäävän ydinalueen ulkopuolelle.¹⁷⁶ Oikeusturvakäsitelmäksi voi muodostua sekä IP-osoitetta vastaavan liittymän haltijan että liittymää tosiasiasa käyttäneen henkilön selvittäminen.¹⁷⁷

B. Kerääminen ja säilytys. Internet-operaattorilla ei ole velvollisuutta kerätä tunnistamistietoja, mutta operaattorin omaan tarkoitukseen kerättyjä tiettyjä tietoja on säilytettävä 12 kuukautta viranomaisten mahdollista tulevaa erityistä käyttöä varten (STVsL 14 a §).¹⁷⁸ Tyypillisesti Internet-operaattorin on kerättävä tietoja omaan käyttöön esimerkiksi palvelun toteuttamista, laskutusta tai teknisten vikojen selvittämistä varten. Säilytysvelvollisuuden alaisia tietoja voidaan käyttää vain televalvontaan oikeuttavien rikosten selvittämisessä.¹⁷⁹

C. Käsitteletietojen tallennus. SVTsL 15 §:ssä veloitetaan tallentamaan tiedot tunnistamistietojen käsittelystä. Säännöksen tarkoituksena on henkilöiden oikeusturvan toteuttaminen ja operaattorin palveluksessa toimivien henkilöiden tunnistamistietoihin liittyvien väärinkäytösten ehkäiseminen.¹⁸⁰

¹⁷⁵ HE 125/2003 vp s. 46; Tietosuojaryhmän lausunto 4/2007 (WP 136) s. 16–17; *Päivärinne*, DL 2013 s. 197–202; *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 76–79, 92–94; *Kulk – Borgesius* 2012 s. 794–795. Sen sijaan viestinnän osapuolten tietojen käsittely ei liity viestinnän välittämiseen, joten tällöin on usein kyse henkilötiedosta (Tietoyhteiskuntakaari, lausuntoluonnos 4.4.2013 s. 86).

¹⁷⁶ PeVL 9/2004 vp s. 4; *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 26–29.

¹⁷⁷ Liittymän haltijalla ei ole legaalista vastuuta liittymän käytöstä tai erityistä huolenpitovelvollisuutta liittymästä; liittämösopimusten ehtoja en käsittele tässä tarkemmin. Laajemmin IP-osoitetta tosiasiallisesti käyttäneen henkilön tunnistamisesta ks. Itä-Suomen hovioikeus 4.10.2012 (S 12/306); Ylivieska-Raahan käräjäoikeus 14.5.2012 (L 11/3769); *Savola* 2013a s. 49, 177–178; *Clayton* 2012 s. 16–17, 26–35.

¹⁷⁸ *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 28–29. Laajemmin ks. Viestintäviraston määräys 53A/2011M, erit. 1 § ja 4 §.

¹⁷⁹ Myöskään yksityisoikeudellinen hakemusasia, kuten TekL 60 a §:n mukainen luovuttaminen, ei ole peruste tietojen saantiin, sillä tietoja voidaan data retention -direktiivin (2006/24/EY) 4 artiklan mukaan luovuttaa yksinomaan lain mukaan toimivaltaisille viranomaisille. Ks. myös HE 235/2010 vp s. 13; HE 158/2007 vp s. 17.

¹⁸⁰ Laajemmin ks. HE 125/2003 vp s. 63–64; *Helopuro* ym. 2009 s. 144–147.

Vaikka säännös asettaakin operaattorille toimintavelvoitteen, se on verrannollinen julkishallintoon liittyviin vastaaviin velvoitteisiin.¹⁸¹ Säännöstä voikin pitää välttämättömänä yksityiselämän suojan turvaamiseen suhteutettuna.

D. Luovuttaminen yksityisille. SananvapL 17 §:n mukaan tuomioistuin voi määrätä lähettimen, palvelimen tai muun sellaisen laitteen ylläpitäjän luovuttamaan verkkoviestin lähettämässä tarpeelliset tunnistamistiedot vaatimuksen esittäjälle, jos on todennäköisiä syitä epäillä viestin olevan sisällöltään sellainen, että sen toimittaminen yleisön saataville on säädetty rangaistavaksi. Soveltamiskriteerit on määritetty varsin tarkkarajaisesti. Vaatija vastaa ylläpitäjälle luovuttamisesta aiheutuneista kohtuullisista välittömistä kustannuksista.¹⁸²

TekL 60 a §:n mukaisesti tekijällä tai hänen edustajallaan on oikeus tuomioistuimen määräyksellä salassapitosäännösten estämättä yksittäistapauksessa saada lähettimen, palvelimen tai muun sellaisen laitteen ylläpitäjältä taikka muulta välittäjänä toimivalta palvelun tarjoajalta yhteystiedot sellaisesta teleliityntästä, josta tekijän oikeuksien suojan kannalta merkittävässä määrin saatetaan yleisön saataviin tekijänoikeudella suojattua aineistoa ilman tekijän suostumusta. Lakivaliokunnan mukaan tuomioistuimen tehtävänä on valvoa, että merkittävyyskynnys ylittyy. Useimmiten kyse on ollut yli tuhannen musiikkikappaleen jakamisesta, mutta yleisesti käytössä olevan vertaisverkkotekniikan muututtua myös yksittäisten albumien jakamista on jouduttu arvioimaan.¹⁸³ Kontrollimekanismin toimivuus voidaan kyseenalaistaa, sillä tietävästi yhtä viimeaikaista ratkaisua lukuun ottamatta kaikki hakemukset on hyväksytty.¹⁸⁴ Tekijän tai hänen edustajansa on korvattava luovuttamismääräyksen täytäntöönpanosta aiheutuneet kulut sekä mahdollinen vahinko. Myös Internet-operaattorin mahdolliset oikeudenkäyntikulut kuulunevat täytäntöönpanokuluina korvattaviksi.¹⁸⁵ Korvausvelvollisuudella on haluttu ohjata oikeudenloukkausten selvittämistä tekijänoikeuden suojan toteuttamisen kannalta merkityksellisiin tapauksiin.¹⁸⁶

¹⁸¹ Ks. edellä kuvattu tapaus EIT 17.7.2008, *I v Suomi* (20511/03).

¹⁸² Laajemmin ks. HE 54/2002 vp s. 75–78; *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 331–334.

¹⁸³ LaVL 5/2005 vp s. 8–9; *Päivärinte*, DL 2013 s. 208–210. Laajemmin ks. *Päivärinte*, DL 2013 s. 204–214; *Siiki*, DL 2009 s. 177–178; *Harenko* ym. 2006 s. 539–545.

¹⁸⁴ *Päivärinte*, DL 2013 s. 204–205. Kielteinen päätös annettiin vastikään, ks. HelKO 28.11.2012 (H 12/57279). Tätä edeltävistä lähteistä niin ikään ilmenee, että kaikki hakemukset oli hyväksytty, ks. HE 235/2010 vp s. 14; HelKO 11.6.2012 (H 11/51554), s. 14; *Järvinen* 2009; *Siiki*, DL 2009 s. 177 alaviite 51. Telepakkokeinoasioissa vuosittain noin 3500 lupahakemuksesta hylätään vain noin 10, ks. *Niemi – de Godzinsky*, LM 2009 s. 567–570.

¹⁸⁵ *Harenko* ym. 2006 s. 544–545.

¹⁸⁶ LaVL 5/2005 vp s. 9.

TekL 60 a § jätti kokonaan keskeisimmän arviointikriteerin, merkittävyyskynnyksen, tuomioistuinten arvioitavaksi. Ongelma korostuu, koska kyse on hakemusasiasta, jossa on vain yksi asianosainen – hakija oikeudenhaltijan edustajana. Internet-operaattori on asiaan osallinen (kuultava), eikä hakijalla ole vastapuolta, jolla olisi intressiä riitauttaa hakijan vaatimuksia, eikä kenelläkään ole myöskään intressiä hakea muutosta kyseenalaisiin päätöksiin. Korkeimman oikeuden mukaan tuomioistuimen tehtävänä on valvoa epäillyn ja sivullisten etuja silloin, kun ne eivät itse sitä voi tehdä.¹⁸⁷ Laillisuusvalvojen suorittama ”valvonnan valvonta” on tähän nähden pakostakin yleisluontoista.¹⁸⁸ Yksipuolinen prosessi, jossa ratkaisut eivät päädy ylempien oikeusasteiden arvioitavaksi eikä oikeuskäytäntö joudu kriittisen arvioinnin kohteeksi, vaikuttaa vähintäänkin kyseenalaiselta väitetyn loukkaajan oikeusturvan ja oikeuskäytännön kehittymisen näkökulmasta.¹⁸⁹

Ajankohtaisen ja eri osapuolten näkökulman tunnistamistietojen luovuttamiseen tarjoaa ns. ”Chisugate”-tapaus.¹⁹⁰ Tapauksessa vasta ilmestynyttä musiikkialbumia jaettiin vertaisverkossa, ja oikeudenhaltijoiden edustaja piti kirjaa jakajista 13–14.10.2011 saaden selville 67 jakajan IP-osoitteet.¹⁹¹ 18.11.2011 vireille pannun hakemuksen johdosta käräjäoikeus katsoi 5.1.2012 antamassaan päätöksessä yksittäisenkin uutuusäänitteen jakamisen olleen toimintaa, jossa jokaisesta yksittäisestä teleliittymästä saatettiin yleisön saataviin tekijän oikeuksien suojan kannalta merkittävässä määrin suojattua aineistoa, ja määräsi luovuttamaan IP-osoitetta vastaavien teleliittymien haltijoiden tiedot. Oikeudenhaltijoiden valvontajärjestö kirjelmöi liittymän haltijoille, kehottaen oikeudellisten toimenpiteiden uhalla sopimaan hyvityksestä ja kulujen korvaamisesta. Kun eräs liittymän haltija ei suostunut vaatimukseen, asiasta tehtiin rikosilmoitus, ja myöhemmin poliisi suoritti kotietsinnän ja takavarikoi liittymän haltijan 10-vuotiaan lapsen käytössä olleen tietokoneen. Sittemmin asia sovittiin ja esitutkinta lopetettiin.¹⁹²

Tarkastelen tässä vain merkittävyyskynnystä. TekL 60 a §:n mukaiset hakemukset ovat perinteisesti kohdistuneet yli tuhannen teoskappaleen jakamiseen, mutta tuoreemmissa ratkaisuissa, kun käytössä on ollut toi-

¹⁸⁷ KKO 2009:54, 9 kohta.

¹⁸⁸ Lindstedt, LM 2007 s. 1029–1031.

¹⁸⁹ Vrt. telepakkokeinoja koskevat asiat on käsiteltävä istunnossa, jotta tuomarilla olisi edellytykset selvittää pakkokeinon lainmukaisia edellytyksiä (Helminen ym. 2012 s. 718–719, 1076–1077). Vastaavaa edellytystä tunnistamistietojen luovuttamisessa ei ole. Laajemmin ks. Savola, LM 2013.

¹⁹⁰ Laajemmin ja myös poliisin toimintaa ja uutta pakkokeinolakia tarkastellen ks. Savola, LM 2013.

¹⁹¹ Tavallisesti jokainen lataaja on myös vähintään latauksen ajan aineiston jakaja.

¹⁹² Eoam 10.12.2012 (Dnro 4565/4/12), s. 1–4; HelKO 5.1.2012 (11/47251), s. 3–5; EFFI 2012.

nen vertaisverkkotekniikka, kysymystä on jouduttu arvioimaan uusista lähtökohdista.¹⁹³ Hakemuksessa vedottiin levyjulkaisun merkittävyyteen, ensimmäisen kuukauden aikaisten tulojen osuuteen kokonaisyrittäjästä ja julkaisuun suositussa The Pirate Bay-palvelussa.¹⁹⁴ Täydennyslausumassa todettiin, että merkittävässä määrin -kriteeri täytyisi jo sillä perusteella, mikä taloudellinen merkitys hakemuksessa yksilöidyllä albumilla oli hakijoille ja että aineiston kappalemäärä yksinään ei olisi edellytyksenä kriteerin täyttymiselle.¹⁹⁵ Jos tarkasteltaisiin 67 jakajan yhteisvaikutusta, kokonaisuutena kriteeri saattaisi mahdollisesti täytyä.¹⁹⁶ Kuitenkin kyse on perusoikeusarvioinnista, jossa vastakkain on kukin yksittäinen jakaja ja oikeudenhaltija, ja lisäksi TekL 60 a §:n esitöiden ja miltei vastaavasti säännöksen sanamuodon mukaan merkittävyyttä tulee arvioida liittymäkohtaisesti (korostus lisätty):

”Sen mukaan tietoja voitaisiin luovuttaa vain sellaisen *liittymän* osalta, *josta* tekijän oikeuksien suojan kannalta merkittävässä määrin saatetaan yleisön saataviin tekijänoikeutta loukkaavaa aineistoa.”¹⁹⁷

Tässä tapauksessa käräjäoikeus täydennyspyyntöä muotoillessaan ilmeisesti tunnisti ko. ”yksilöidystä teleliittymästä” -kriteerin, vaikka lopulta hyväksyikin vaatimuksen.¹⁹⁸ Merkittävyyttä tekijän oikeuksien suojan kannalta argumentoitiin edellä kuvatulla tavalla, mutta toisessa vaakakupissa olisi syytä pitää myös muun muassa kunkin yksittäisen jakajan merkitys tekijän oikeuksien suojan kannalta, tekijän taloudellinen asema ja julkaisun kaupallisen menekin väheneminen tai perusteltu arvio siitä.¹⁹⁹

¹⁹³ Aiemmin laajemmassa käytössä olleessa DirectConnect-tekniikassa oikeudenhaltijan on ollut mahdollista helposti selvittää jonkun käyttäjän jaossa olevien tiedostojen määrä (*Päivärinte*, DL 2013 s. 210; *Siiki*, DL 2009 s. 177). Nykyisin yleisemmässä BitTorrent-tekniikassa oikeudenhaltijan on hankalaa selvittää kaikkia käyttäjän jakamia teoksia, ja tästä johtuen valvonta onkin kohdistunut yksittäisiin uutuuslevyihin. BitTorrent-tekniikkaa koskevissa luovuttamismääräyksissä on ollut kyse ainoastaan yhden musiikkialbumin jakamisesta. (*Päivärinte*, DL 2013 s. 210–211.)

¹⁹⁴ HelKO 5.1.2012 (11/47251), hakemus 18.11.2011 s. 7–8.

¹⁹⁵ HelKO 5.1.2012 (11/47251), täydennyslausuma 8.12.2011 s. 3–4.

¹⁹⁶ Toisaalta ainoassa hylkäävässä päätöksessä katsottiin, ettei 86 jakajaa edes uutuuslevyn julkaisemisen yhteydessä voinut täyttää ko. kriteeriä, ks. HelKO 28.11.2012 (H 12/57279) s. 7–8; *Päivärinte*, DL 2013 s. 213.

¹⁹⁷ LaVL 5/2005 vp s. 9.

¹⁹⁸ HelKO 5.1.2012 (11/47251), täydennyslausuma 8.12.2011 s. 3.

¹⁹⁹ Menestyneelle ja kymmeniä tai satoja tuhansia teoksia myyneelle tekijälle merkittävyyskynnys lienee syytä pitää korkeammalla kuin silloin, jos kyse on pienemmästä julkaisusta, jolloin suhteessa vähäisempikin jakaminen voi vaikuttaa erityisen haitallisesti. Lisäksi koska on mahdotonta tietää, kuinka paljon teoksia myytäisiin ilman laitonta jakamista, tämän vaikutusta on tyydyttävä arvioimaan (vastaavasti *Päivärinte*, DL 2013 s. 212, erit. alaviite 108). Ainoassa hylättyssä hakemuksessa käräjäoikeus katsoi, etteivät hakijat olleet esittäneet selvitystä jakamisen vaikutuksesta levyn myynnille, vaikka sitä olisi ollut esitettävissä (HelKO 28.11.2012 (H 12/57279) s. 7).

Teoksen lyhytaikainen jakaminen ei ole, varsinkaan nimenomaan yksittäisen jakajan ja oikeudenhaltijan välisessä relaatiossa, kovin merkittävää tekijän oikeuksien suojan kannalta, mutta hyvin pitkäaikainen jakaminen voi sitä olla.²⁰⁰ Yksilötarkastelussa ei ole myöskään merkitystä sillä, kuinka paljon käyttäjiä kyseistä aineistoa jakavassa ryhmässä on. Taloudellisista näkökohdista huomionarvoista on se, kuinka suuri prosentuaalinen tai absoluuttinen tappio laittomasta jakamisesta voisi arvion mukaan aiheutua. ”Chisugate”-tapauksessa muutama päivä hakemuksen vireille panemisen jälkeen albumi oli reilun kuukauden kuluessa ilmestymisestä ”myynyt tuplaplatinaa” (40 000 kpl).²⁰¹ Kun otetaan huomioon artistin aiempi menestys ja ennätysellinen myynti jo hakemusta vireille pantaessa, ensimmäisen vuorokauden aikana 67:ää jakajaa voidaan pitää määrältään varsin vähäisenä, sillä jos jokainen lataaja toimii useimmiten myös jakajana, lataajiakaan ei ilmeisesti ollut kovin paljon enemmän. Niin ikään kunkin yksittäisen jakajan ja oikeudenhaltijan välisessä perusoikeusarvioinnissa kunkin jakajan jakamisen ajallista kestoa tai muuta merkittävyttä ei eritelty ja sen merkitys olisi joka tapauksessa ilmeisesti ollut vähäinen. Näin ollen toiminnalla tuskin oli kovin merkittävää vaikutusta lopputulokseen.²⁰² Tapauksessa ei ollut viitteitä eri intressejä punnitsevasta kokonaisarviointista.²⁰³ Myös perusoikeusnäkökulmasta punninta omaisuudensuojan, yksityiselämän suojan ja sananvapauden välillä olisi johtanut toiseen lopputulokseen.

E. Luovuttaminen viranomaisille. Pidättämiseen oikeutettu virkamies tai syyttäjä voi vaatia tuomioistuimelta SananvapL 17 §:n mukaista tiedon luovuttamista. Säännöstä on sovellettava silloin, kun tiedetään viesti, muttei sen lähettäjä tai tunnistamistietoja. Toiseksi poliisi voi saada Internet-palveluntarjoajilta tunnistamistietoja liittymästä tai laitteesta, jos

²⁰⁰ Tapauksessa ei tarkasteltu jakamisen ajallista kestoa, ja näin ollen on mahdotonta myöskään eritellä, kenen jakajien toimet olivat merkittävimpiä tekijän oikeuksien suojan kannalta. Yleisesti ottaen on ilmeistä, että jakaminen muutamien kymmenien minuuttien tai tuntien ajan (esimerkiksi silloin, kun käyttäjä itsekin lataa teosta) on merkitykseltään mitätöntä verrattuna siihen, että teos on aktiivisessa jaossa esimerkiksi kuukauden ajan. Toisaalta yksittäisen albumin pitkäkestoinen jakaminen on niin ikään laajemmassa tarkastelussa vähämerkityksellistä huomattavia teosmääriä käsittävään laajamittaiseen jakamiseen verrattuna, vaikkakin yksittäisen jakajan ja oikeudenhaltijan välisessä relaatiossa muiden oikeudenhaltijoiden teoksiin kohdistuneella jakamisella ei liene merkitystä.

²⁰¹ Kyse oli toiseksi eniten myydyistä kotimaisesta albumista vuonna 2011 (63 429 kappaletta), ks. *IFPI* 2011. Artistin edellinen albumi oli myynyt samana vuonna tuplaplatinaa kokonaisymyynnin ollessa vuoden 2011 loppuun mennessä reilut 50 000 kpl.

²⁰² Vaikutus on saattanut olla jopa positiivinen, koska eräiden osin kiisteltyjenkin tutkimusten mukaan jakaminen lisää levymyyntiä, ja vertaisverkkoa käyttävät joka tapauksessa kuluttavat musiikin ostamiseen keskimääräistä enemmän varoja, ks. esim. *Aguiar – Martens* 2013; *Hammond* 2013; *Karaganis – Renkema* 2013.

²⁰³ Vain yhdessä tapauksessa on pyritty vakavasti otettavaan kokonaisarviointiin sekä epäillylle ja operaattorille aiheutuvien haittojen huomiointiin, ks. HelKO 28.11.2012 (H 12/57279) s. 7; *Päivärinte*, DL 2013 s. 212–213.

tietoja yksittäistapauksessa tarvitaan poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi (PoL 36.2 §). Kyse on tiedossa olevan IP-osoitteen liittymän haltijan selvittämisestä, ja säännöstä voidaan soveltaa minkä tahansa poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseen, eikä tuomioistuimen määräystä tai merkittävyyskynnyksen ylittymistä edellytetä.²⁰⁴

Toisentyypisistä luovutuksista voidaan mainita Viestintäviraston ja tietosuojavaltuutetun tunnistamistietoihin ja viesteihin kohdistuva kohtalaisen tarkasti rajattu tiedonsaantioikeus erinäisiin tietojärjestelmärिकoksiin liittyvissä valvonta- ja selvitystehtävissä (SVTsL 33.3 §). Menettely ei sisällä minkäänlaisia oikeusturvakeinoja, ja perustuslakivaliokunta vain totesi, ettei asia ole PL 10 §:n näkökulmasta ongelmallinen ilmeisesti rinnastaen säännöksen hätäilmoituksiin liittyviin hyväksyttäviin luovutuksiin (SVTsL 35.1 §).²⁰⁵ Näkökulma selittyyneen sillä, että valvontaviranomaisten tehtävänä ei ole selvittää rikollisia, vaan varmistaa infrastruktuurin toimivuus; saadut tiedot ovat salassa pidettäviä, eikä niitä saa luovuttaa kuin rajoitetuin edellytyksin (SVTsL 34.1 §).²⁰⁶ Kolmas erityissäännös on asianomistajan suostumuksella tapahtuva tietojen luovuttaminen poliisille mm. eräisiin häirintärikoksiin liittyen (SVTsL 36.3 §), jonka korvaa UusiPKL 10:7:n suostumusperusteinen televalvonta.²⁰⁷ Muista keinoista mainittakoon, että TodTurvL 2 §:n mukainen todisteiden turvaaminen teollis- ja tekijänoikeudellisessa riita-asiassa ei sovellu verkkoyhteyden tarjoajiin ja että pakkokeinolain mukainen välittäjän luona tehtävä takavarikko on määritelmällisesti telekuuntelua.²⁰⁸

Perusoikeusnäkökulmasta voidaan kritisoida poliisilain tiedonsaantioikeutta (PoL 36.2 §), koska tosiasiallisesti se useimmiten johtaa samaan lopputulokseen kuin SananvapL 17 §:n mukainen tiedon luovuttaminen tai televalvonta. Poliisilakia säädettäessä silloinen säännös (35.2 §) koski vain teletoimintalain salassapidon piiriin kuulumattomia tietoja, ja rationaali oli ilmeisesti lähinnä asianomistajien, omaisten ym. tavoittaminen, koska

²⁰⁴ HE 266/2004 vp s. 34–35; *Päivärinte* 2011 s. 49–50; *Helopuro* ym. 2009 s. 290–294; *Harenko* ym. 2006 s. 542; Viestintävirasto 2006; Vrt. *Aarnio* 2010 – tietosuojavaltuutettu on edellyttänyt tuomioistuimen määräystä viitaten PoL 31 c § ja 32 b–c §:ään.

²⁰⁵ PeVL 9/2004 vp s. 6–7. Laajemmin ks. HE 125/2003 vp s. 85–88; *Ollila*, LM 2005 s. 784–786.

²⁰⁶ Tunnistamistietoja, muttei viestejä, saa luovuttaa mm. ulkomaisille tietoturvaloukkauksia selvittäville tahoille sekä teleyrityksille ja yhteisötalajille, joita on käytetty hyväksi tietoturvaloukkauksessa tai joihin voi todennäköisesti kohdistua tietoturvaloukkaus (SVTsL 34a.2–3 §). Osa luovutetuista tiedoista voisi siten päätyä esitutkintaan. Viestintäviraston käytäntönä on ollut, ettei tietoja luovuteta poliisille (*Ollila*, LM 2005 s. 786 erit. alaviite 16). Laajemmin ks. *Helopuro* ym. 2009 s. 275–279.

²⁰⁷ HE 222/2010 vp s. 124–125, 137, 321–322; HE 158/2007 vp s. 28; *Helminen* ym. 2012 s. 1052–1053. UusiPKL 10:7:n 4 kohdan mukaisesti rikoksen tyyppi- ja törkeysedellytykset tältä osin poistuvat.

²⁰⁸ *Siiki*, DL 2009 s. 182–183.

saatujen tietojen todettiin olevan verrattavissa julkisiin osoite- ja henkilö-tietoihin.²⁰⁹ Erinäisten vaiheiden jälkeen myöhemmissäkään PolL 36.2 §:n muutoksissa perustuslakivaliokunta ei kiinnittänyt asiaan juuri huomiota, ilmeisesti assosioiden tapauksen lähinnä salaisten osoite- tai puhelintietojen saantiin.²¹⁰ Perustuslakivaliokunta ei käsitellyt asiaa myöskään uuden poliisilain (UusiPolL 4:3.2) vastaavan säännöksen säätämisen yhteydessä. Televalvontaan verrannollista lopputulosta ei ole ilmeisesti yleisemmin tiedostettu. Säännöstä voisikin olla syytä tarkastella uudessa valossa.²¹¹

F. Luovuttaminen kansainvälisesti. Sekä yksityisillä että viranomaisilla voi olla intressi luovuttaa tietoja kansainvälisesti, mutta en voi käsitellä aihetta kuin muutamin viittauksin. Yksityisten luovutuksiin sovelletaan SVTsL:ia täydentäviä HetiL:n säännöksiä (SVTsL 3.4 §). Erityisesti luovutusten on oltava yleisten edellytysten mukaista (Hetil 8.2 §) ja lisäksi Euroopan ulkopuolelle siirrettäessä edellytetään riittävää tietosuojan tasoa (Hetil 22–23 §).²¹² Viranomaiset voivat luovuttaa tietoja kansainvälisesti varsin vapaasti ja tietojenvaihtoa onkin tiivistetty. Esimerkkeinä voidaan mainita periaatteellisesti tärkeä vielä osin implementoimaton poliisi- ja oikeudellista yhteistyötä koskeva tietosuojapuitepäätös (2008/977/YOS), joka tosin sisältää vain vähän absoluuttisia pidäkkeitä.²¹³ Niin ikään PolHetil:n 6 luvussa säädetään kansainväliseen poliisiyhteistyöhön liittyvästä henkilötietojen käsittelystä, mutta kynnys luovutuksiin on kuitenkin varsin matala, sillä esimerkiksi EU-alueella luovuttamisedellytykset jopa yksilöimättömään tarkoitukseen täyttyvät, jos rikoksesta saattaa seurata vankeutta (PolHetil 37 §).

3.3.3 Turvallisuus, yleinen etu ja järjestys

A. Lähtökohdat. Perusoikeuksia rajoittavista yhteiskunnallisista intresseistä tärkein lienee rikollisuuden torjunta laajasti ymmärrettyinä, ja useimmat horisontaaliset perusoikeusloukkaukset ovat tavalla tai toisella kriminalisoituja. 2000-luvun alussa huomio keskittyi erityisesti varsin vakaviin ja erityisluonteisiin rikoksiin kuten terrorismiin, mutta myös esimerkiksi huumausainerikosten tai järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan on toisinaan katsottu vaativan järeitä keinoja.²¹⁴ Yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta

²⁰⁹ HE 57/1994 vp s. 71.

²¹⁰ PeVL 11/2005 vp s. 9. Tähän viittaa myös toimenpiteen hahmottaminen tavanomaiseksi poliisitoiminnaksi, joka ei edellytä päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyyntöä (HE 224/2010 vp s. 88).

²¹¹ Laajemmin ks. *Savola*, LM 2013.

²¹² *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 79, 91.

²¹³ *Ojanen*, LM 2007 s. 1072–1073.

²¹⁴ Laajemmin kontrolliin kasvusta ks. *Lindstedt*, LM 2007 s. 1008–1018. Vrt. *Lappi-Seppälä*, LM 1998 s. 1303–1306.

vaarantaviksi katsotaankin mm. törkeät väkivalta- ja valtiopetosrikkokset sekä jopa perusmuotoiset huumausainerikokset.²¹⁵ Internet-operaattorin rooli konkretisoituu käyttäjien tunnistamistietoja kerättäessä, niitä luovutettaessa ja erilaisia telepakkokeinoja käytettäessä.

B. Terrorismi ja vakavat rikokset. Näkemykset terrorismin vastatoimien hyväksyttävyydestä vaihtelevat mielipidemittauksissa suuresti.²¹⁶ Yhdysvalloissa on vallalla EU:ta ja YK:ta laajempi ”tarkoitus pyhittää keinot”-ajattelu, ja näkemykset poikkeavat myös siinä, kuinka järeät vastatoimet ovat mahdollisia.²¹⁷ Vastatoimien on nähty myös vaarantavan TSS-oikeuksia, mikä on omiaan luomaan terrorismille hedelmällistä kasvualustaa.²¹⁸ Usein erilaisten uhkien jälkeen esitetään uusia tiedonhankinta-, säilytystai luovutuskeinoja, ja kontrollipolitiikka on tiukentunut muun muassa terrorismin johdosta ja pakkokeino- ja poliisilakien muutoksissa: pakkokeinojen määrä on kasvanut, soveltamisala on laajentunut ja teknisen kehityksen myötä ne ovat myös saaneet uuden sisällön.²¹⁹ Rikostiedustelun jännite vastaa osin terrorismin torjuntaintressejä, joissa arvioitavina ovat ainakin epäillyn yksityiselämän suoja, sivullisten henkilökohtainen koskemattomuus ja kansallinen turvallisuus, joista ensimmäinen asettuu vastinintressiksi kahta jälkimmäistä vastaan.²²⁰ Yksityiselämän suojaintressissä voidaan punnita yksityisyyden odotusta, tiedonhankinnan voima-peräisyyttä ja tiedonhankinnan sivullishaittoja, ja vastaavasti terrorismin torjuntaintressin painavuudessa voidaan arvioida vahingon ja vaaran laatua ja laajuutta, teon motiiveja ja tekijöiden syyllisyyttä sekä vahinko- ja vaaratodennäköisyyttä.²²¹

C. Yleinen turvallisuus rajoitusargumenttina. 2000-luvun alussa käytiin vilkasta keskustelua henkilökohtaisen turvallisuuden ja muiden perusoikeuksien rajoittamisesta arvioitaessa asiaa rajoitusperusteen hyväksyttävyyden näkökulmasta.²²² Perustuslakivaliokunta korosti, että yhteiskunnallinen intressi soveltuu rajoitusperusteeksi vain ääritapauksessa ja että

²¹⁵ PeVL 67/2010 vp s. 4; HE 309/1993 vp s. 54. Perustuslakivaliokunta edellytti televalvonnan perusteelta tämän kriteerin täyttymistä, mutta omaksuttu ratkaisu johti laajempaan soveltamisalaan, ks. *Savola*, LM 2013.

²¹⁶ *Ojanen*, LM 2007 s. 1054–1055.

²¹⁷ *Lindstedt*, LM 2007 s. 1008–1010; *Ojanen*, LM 2007 s. 1056, erit. alaviite 10.

²¹⁸ *Scheinin* 2009 erit. s. 519–523; *Ojanen*, LM 2007 s. 1055.

²¹⁹ *Lindstedt*, LM 2007 s. 1018–1027; *Ojanen*, LM 2007; *Ollila*, LM 2005 s. 786–787, 790–791.

²²⁰ *Lohse*, DL 2005 s. 1191–1192. Kahden ensimmäisen välisessä asetelmassa oikeutus yksityiselämään puuttumiseen on mahdollista normaalioloissa, kun kansallinen turvallisuus vastinintressinä edellyttää poikkeusoloja.

²²¹ *Lohse*, DL 2005 s. 1194–1199.

²²² *Viljanen* 2001 s. 159–184. Tästä tiivistetysti ks. *Länsineva* 2002 s. 137–140.

muidenkin yleisten rajoitusedellytysten tulee samalla täytyä.²²³ Vaikka intressi katsottaisiinkin joissain rajoissa hyväksyttäväksi, sen täytyisi läpäistä myös muut osatestit ja erityisesti suhteellisuudesta. Perusoikeuksien turvaamisvelvoite ei voi myöskään toimia rajoitusten yleisenä legitimaatioperusteena eikä jonkin perusoikeuden, kuten henkilökohtaisen turvallisuuden, päätehtävänä voi olla muiden perusoikeuksien rajoitusten legitimoiminen. Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen (yksilöllisenä oikeutena) tulisi pitää mahdollisimman pitkälle erillään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden (kollektiivinen hyvä) käsitteistä.²²⁴ Turvallisuutta edistäviä toimenpiteitä voidaan oikeuttaa ainakin ehdottomien perusoikeuksien turvaamisella, mutta oletettujen ja etäisten uhkakuvien mukaan toimiminen on torjuttava, sillä tällöin tarkkailusta voi aiheutua laajempia ongelmia kuin uhkakuvista.²²⁵

Toisaalta positivistisesta näkökulmasta eduskuntalailla tapahtuva kontrollipolitiikan lisääminen turvallisuuden nimissä voidaan nähdä sinänsä legitimiinä.²²⁶ Myöhemmin uutta pakkokeinolakia ja poliisilakia säädettäessä perustuslakivaliokunta ei hyväksynyt televalvonnan laajentamista kaikkiin telesoitteita tai päätelaitteita käyttäen tehtäviin rikoksiin, koska kaikilta osin kyse ei enää ollut yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavista, aiempaa törkeysastetta vastaavista rikoksista. Kannanottoa voidaan tosin pitää siinä mielessä onnettoman, että sen yleisluontoisuus johti siihen, että tältä osin edellytetty rangaistusmaksimi aleni vähintään kahdeksi vuodeksi vankeutta. Tämä tosiasia toi valvonnan piiriin huomattavan määrän sellaisiakin rikoksia, jotka eivät kriteereiltään vastanneet aiemman pakkokeinolain sääntelyä tai perustuslakivaliokunnan esittämää törkeysedellytystä.²²⁷

²²³ PeVL 5/1999 vp s. 2; *Viljanen* 2001 s. 175–178.

²²⁴ *Viljanen* 2001 s. 178–181, 184.

²²⁵ *Ollila*, LM 2005 s. 788–791.

²²⁶ *Lindstedt*, LM 2007 s. 1031–1035.

²²⁷ PeVL 67/2010 vp s. 3–5; PeVL 66/2010 vp s. 6. Niin ikään vastaavissa olosuhteissa suostumusperusteisen televalvonnan edellytykset poistuivat kokonaan, eikä perustuslakivaliokunta käsitellyt tätä kysymystä. Perustuslakivaliokunta toisaalta myös totesi, että erityistä valvovaa asiantuntijoista koostuvaa toimielintä tulisi harkita, ja päätäntävaltaa on siirretty ja olisi aiheellista siirtää enemmänkin muulle kuin esitutkintaviranomaiselle. Eduskunta hyväksyi asiasta lausumat, ja hallituksen selvitystyö on alkamassa.

4 INTERNET-OPERAATTORI PERUSOIKEUKSIEN SUBJEKTINA

Subjektinäkökulmassa tarkastelen niitä Internet-operaattorin perusoikeussuhteita, joissa operaattorin perusoikeudet ovat kiinnostavia tai ongelmallisia. Tarkastelen ja tarkennan aluksi perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä nimenomaan operaattorin kannalta keskittyen omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen. Sen jälkeen siirryn tarkastelemaan yleispiirteisesti viestintämarkkinalain ja sähköisen viestinnän tietosuojalain sääntelyä. Tämän jälkeen käsittelen operaattorin oikeutta ja velvollisuutta viestinnän sisällön rajoittamiseen ja estämiseen, joista ensiksi selvitän omaehtoisia sisällöllisiä rajoituksia ja lopuksi estomääräysmenettelyitä.

4.1 Operaattorin perusoikeuspositiosta

Tarkastelin edellä luvussa 2.1.2 keskeisiä oikeuksia subjektinäkökulmasta ja luvussa 2.3 oikeushenkilöihin liittyvää välillisen suojan oppia ja horisontaalivaikutusta. Oikeusturva (PL 21 §) kuuluu välittömästi myös operaattoreille. Kokoavasti omaisuudensuoja ei typisty pelkkään välilliseen suojaan, ja suojaa voidaan kutsua vähintään puolivälittömäksi.²²⁸ Välillisen suojan oppia on sovellettu lähinnä tehokaiden markkinoiden turvaamiseksi erityistapauksissa, ja vaikka omaisuuden käyttöä onkin rajoitettu, operaattori on jäljempänä esitetysti pääsääntöisesti ollut oikeutettu vähintään kohtuulliseen korvaukseen.

Omaisuudensuojasta voidaan esittää vielä eräitä yleisiä huomioita. Omaisuudensuojan rajoittamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa subjektin oikeuksia tai vapauksia kavennetaan tai velvollisuuksia lisätään aikaisempaan nähden olennaisella tavalla, ja näin ymmärrettynä varallisuussuhteiden tavanomainen sääntely ei olisi perustuslain mukaan ongelmallista.²²⁹ Tulkinnessa tilannesidonaisuus on kuitenkin keskeistä, ja on syytä huomioida esimerkiksi millaisesta omaisuudesta on kyse, millainen toimintaympäristö on kyseessä ja mitkä ovat puuttumisen tarkoitukset. Yleisinä periaatteina voidaan hahmottaa muun muassa perusteltujen odotusten suoja, kohtuullisuus, oikeudenmukainen tasapaino ja ennakoitavuus. Suojan tehokkuuteen vaikuttavia tilannekohtaisia näkökohtia ovat ainakin suhde soveltamisalaan ja muihin perusoikeuksiin, yksilöliittynän vahvuus, subjektin rooli ja oma toiminta, toiminnan ulkoisten vaikutusten laajuus, asema markkinoilla, omaisuuden ja toimintaympäristön erityisluonne sekä

²²⁸ *Länsineva* 2002 s. 108.

²²⁹ Ks. edellä luku 2.2.3 ja erityisesti alaviite 68.

osapuolten erivertaisuus.²³⁰

Eri tilanteissa näkökohtien saama sisältö vaihtelee, ja arvioin ko. kriteerejä tässä kontekstissa pelkistäen ja esimerkinomaisesti. Soveltamisalaltaan kyse on usein joko hyvin konkreettisista varallisuusvaikutuksista (esim. säätelyn vaatimat investoinnit) tai marginaalisemmasta ja välillisemmästä käytön sääntelystä. Omaisuudensuojaa tukee useimmiten operaattorin elinkeinovapaus, mutta toisaalta erityisesti käyttäjien perusoikeuksia pyritään usein edistämään, mikä voi johtaa operaattorin näkökulmasta sen oman position vahvistumiseen tai heikentymiseen. Yksilöliityntä varallisuusmassaltaan useimmiten suurehkoon operaattoriin on heikko, ja kun operaattori harjoittaa taloudellista toimintaa, siltä voidaan edellyttää tiettyä varautumista toimintaympäristön muutoksiin. Operaattorin toimintaan ei juuri liity ulkoisia vaikutuksia, ellei esimerkiksi käyttäjien oikeuksien edistämistä tai viestinnän suodattamiseen liittyvää ns. kaltevaa pintaa lueta tällaiseksi. Niin ikään luonnollisessa monopoliasemassa oleville voidaan helpommin asettaa tätä asemaa estäviä tai purkavia velvoitteita verrattuna aloihin, joille uusien toimijoiden pääseminen on helppoa. Vuokrausvelvoitteen hyväksyttävyyttä on lisännyt se, että tiedonsiirtoverkot on yleensä arvioitu omaisuutena erityisluonteisiksi, pelkästään kyseistä käyttötarkoitusta palveleviksi. Lopuksi osapuolten erivertaisuus ilmenee esimerkiksi kuluttajiin nähden pakottavissa säännöksissä, kuluttajien oikeuksien edistämisenä tai punnittaessa käyttäjän oikeuksia jonkin kolmannen, esimerkiksi yrityksen, oikeuksia vasten.

Yhteenvetona voidaan todeta, että tulkintakäytäntö on kehittynyt tehokaiden markkinoiden toteutumista tukevaan suuntaan. Velvoitteet on katsottu sallituiksi, mutta tällöinkin niihin pääsääntöisesti liittyy asianmukainen korvaus. Näin ollen kyse on pääosin rajoittamisesta ja sääntelystä. Tulkintakäytäntöä muunlaisesta toiminnan sääntelystä on vähän, ja arviointia on syytä kohdistaa sääntelyn välttämättömyyteen ja kohtuullisuuteen.

Elinkeinovapautta on perinteisesti arvioitu lähinnä luvanvaraisuuden näkökulmasta, jolloin näkökulmina ovat painottuneet toiminnan aloittaminen ja lopettaminen.²³¹ Epäselväksi on jäänyt, missä määrin elinkeinovapaus rajoittaa lainsäätäjän mahdollisuuksia säännellä harjoittamisen yksityiskohdista aloittamisen ja lopettamisen välillä.²³² Joissakin lausunnoissa toiminnan aikaisia velvoitteita on arvioitu myös elinkeinovapauden näkökulmasta, mutta vaikutus on toistaiseksi jäänyt tarkemmin täsmentymättä.²³³

²³⁰ *Länsineva* 2011a s. 588–598; *Länsineva* 2002 s. 234–243.

²³¹ Ks. esim. KHO 2012:87.

²³² *Saraviita* 2005 s. 451–452; *Saraviita* 2001 s. 24–26. Ks. myös *Karapuu – Lavapuro* 2011 s. 676–678, 687–690.

²³³ PeVL 60/2001 vp s. 2. Ks. myös PeVL 29/2008 vp s. 3, jossa mainittiin arviointi ”elinkeinotoiminnan käynnistämisen tai *sen harjoittamisen kannalta*” (korostus lisätty).

Toisaalta elinkeinotoiminnan sääntely kytkeytyy vahvasti omaisuudensuojan rajoituksiin, erityisesti kun turvataan tehokkaita markkinoita.²³⁴ Esitöissä ja varsinkin säättämisyjärjestysperusteluissa mainitaan silloin tällöin samassa yhteydessä elinkeinovapaus ja omaisuudensuoja niitä tarkemmin erittelemättä.²³⁵ Yleisesti ottaen korvauksettomia palveluja tarkoittavia merkittäviä velvoitteita voidaan säätää vain rajoitetusti.²³⁶ Elinkeinovapauden ei ole kuitenkaan katsottu estävän yksityishenkilöiden merkittävien perusoikeusintressien turvaamista ammattimaisen liiketoiminnan asianmukaisella, tasapainoisella ja perustellulla sääntelyllä.²³⁷ Tässä yhteydessä elinkeinovapaus liittyy myös oikeuteen osallistua viestintämarkkinoille, jolloin sääntelyltä edellytetään objektiivisuutta, syrjimättömyyttä, avoimuutta ja suhteellisuutta.²³⁸ Huomionarvoista on, että EU-tuomioistuimien katsoi operaattorille asetetut velvoitteet nimenomaan elinkeinovapauden vastaisiksi, eikä operaattorin omaisuudensuojaa käsitellyt.²³⁹ Myös Pihlajarinne käsittelee, tosin perustelematta, vastaavia kysymyksiä elinkeinovapauden näkökulmasta.²⁴⁰

Suomessa toimintaan liittyvien rajoitusten arviointi on perinteisesti johdettu omaisuudensuojasta. Etenkin EU-perusoikeudet luovat painetta arvioida elinkeinovapauden sisältöä laajemmin ja itsenäisesti, ja sen olisi hyvä saada itsenäistä merkitystä myös vertikaalisina negatiivisina velvoitteina: julkisen vallan tulisi pidättäytyä muusta kuin välttämättömästä toimintavapauden rajoittamisesta ja toiminnan sääntelystä.

4.2 Viestintämarkkinalain ja sähköisen viestinnän tietosuojalain sääntely

4.2.1 Yleiskuva velvoitteista

Viestintämarkkinalaki ja sähköisen viestinnän tietosuojalaki muodostavat kiinteän kokonaisuuden, ja niiden nojalla teleyrityksiin kohdistuu hyvin moninaisia velvoitteita ja sääntelyä.²⁴¹ Hahmottelen Internet-yhteyden-

²³⁴ *Saraviita* 2005 s. 457–458; *Saraviita* 2001 s. 24–26.

²³⁵ Ks. esim. PeVL 27/2010 vp s. 2–3; HE 13/2010 vp s. 17; HE 48/2008 vp s. 36.

²³⁶ PeVL 28/2000 vp s. 2–3; *Saraviita* 2001 s. 25. Esimerkiksi postipalveluiden yleispalveluvelvoitetta on arvioitu elinkeinovapauden näkökulmasta siten, että velvoite ei saa muodostua kohtuuttoman raskaaksi vaan sen tulee olla oikeassa suhteessa toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden.

²³⁷ *Länsineva*, LM 2010 s. 1059.

²³⁸ *Pöysti* 2002 s. 46–47. Tämä perustuu osaltaan jäljempänä selostetussa täysharmonisovassa valtuutusdirektiivissä (2002/20/EY) velvoitteille säädettyihin rajoituksiin.

²³⁹ EUT 24.11.2011, *Scarlet v SABAM* (C-70/10), 46–49, 53 kohta.

²⁴⁰ *Pihlajarinne* 2012b s. 42–43, 58–64, 146–148.

²⁴¹ Kun tietoyhteiskuntakaari toteutuu, jäsenitys tulee muuttumaan. Sisällöllisesti perusteet säilyvät pääosin samoina. Hankkeen valmisteluvaiheen vuoksi en viittaa siihen eräitä vertailevia näkökohtia lukuun ottamatta enemmälti.

tarjoajia koskevia velvoitteita seuraaviin ryhmiin:²⁴²

1. Teletointailmoituksen tekemisvelvollisuus, ellei toiminta ole vähäistä (VML 13–15 §).
2. Vuotuisten veronluonteisten viestintämarkkina- ja tietoturvamaksujen suorittaminen (VML 15 a–d §, SVTsL 38–40 a §).
3. Muulle kuin huomattavan markkinavoiman (HMOV) yritykselle harkinnanvaraisesti asetettava velvoite (VML 19 §) muun muassa tilaajayhteyksien ja laittilan (VML 24 §) sekä kaapelikanavan vuokraukseen (VML 26 §), toimitusehtojen julkaisuun (VML 33 §), hinnoitteluun (VML 37 §) ja viestintäverkkojen yhteenliittämiseen (VML 39 §).
4. HMOV-yritykselle asetettavat kilpailun esteitä poistavat tai kilpailua edistävät 20-kohtaisen listan mukaiset velvoitteet (VML 18 §), joita edellä mainittujen lisäksi ovat muun muassa kiinteän yhteyden vuokraus (VML 25 §), muun kohtuulliseksi katsottavan käyttöoikeuden luovutus ja näihin liittyvät tekniset velvoitteet (VML 36 a, 37 a §) sekä ehdollisesti kustannuslaskenta ja toimintojen eriyttäminen (VML 87, 89–89 a §). Näiden lisäksi vähittäismarkkinoita voivat koskea erityiset hinnoittelua, markkinoille pääsyn estämistä, suosimista tai sitomista koskevat lisärajoitteet (VML 20 §).
5. Yleispalveluvelvoite yhdelle tai useammalle toimijalle alueellisten palvelujen saatavuuden varmistamiseksi (VML 59–60 e §).
6. Lähinnä sopimusoikeudellisia rajoituksia ja käyttäjän oikeuksia (VML 58 a–83 a §), joista ei saa poiketa käyttäjän vahingoksi. Erityisesti voidaan mainita myöhemmin käsiteltävä sisältöpalvelun rajoittamiskieltoa koskeva säännös (VML 68 §), velvollisuus ilmoittaa häiriöistä (VML 72 a, 128 a §) ja julkaista vertailukelpoisia tietoja palvelun laadusta (VML 82 §).
7. Viranomaisten avustamiseksi on muun muassa varauduttava poikkeusoloihin (VML 90–94 §), mahdollistettava telekuuntelu ja -valvonta (VML 95–96 §), säilytettävä tunnistamistietoja erityisiä viranomais tarpeita varten (SVTsL 14 a–b §) ja luovutettava tietoja viranomaisille ja muille tahoille (VML 112–115 §, SVTsL 33–37 §).
8. Viestintäverkot on suunniteltava, rakennettava ja ylläpidettävä niin, että ne täyttävät määritellyt 12-kohtaisen luettelon laatuvaatimukset (VML 128 §). Operaattorin on myös käsiteltävä tietoja luottamuksellisesti (SVTsL 5 §) ja muutenkin asianmukaisesti, tallennettava tunnistamistietojen käsittelytiedot (SVTsL 15 §), huolehdittava tietoturvasta ja ilmoitettava tietoturvaloukkauksista (SVTsL 19–21 b §) sekä korjat-

²⁴² Laajemmin ks. *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 179–238; *Vilkkonen – Piekkala* 2004 s. 51–161.

- tava muihin kohdistuvat häiriöt tai vaara ja viime kädessä irrotettava häiritsevä verkko tai laite viestintäverkosta (VML 131 §).
9. Viestintäviraston antamien, laatua ja yhteensopivuutta koskevien 21-kohtaisen luettelon mukaisten määräysten noudattaminen (VML 129 §). Tämän lisäksi tarkempia määräyksiä voidaan antaa mm. yleispalveluvelvoitteesta vammaisten käytön toteuttamiseksi (VML 60c.4 §), vika- ja häiriötiedotuksista käyttäjille (VML 72a.2 §), tunnistamistietojen käsittelystä (SVTsL 13.2, 15.2 §), palvelun tai tietojen säilyttämisen tietoturvasta (SVTsL 19.4 §), tietoturvatoinenpiteiden teknisestä toteuttamisesta (SVTsL 20.5 §) ja tietoturvailmoituksista (SVTsL 21.3, 21a.4 §). LVM:n asetuksella säädetään yleispalveluvelvoitteen alaisen yhteyden vähimmäisnopeudesta ja erityisryhmien tarpeista (VML 60c.3 §).
 10. Verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa harjoittavan on välitettävä korvauksetta tarkemmin säädellyt ilmaiset televisiokanavat (VML 134 §, ns. ”must carry”).

Käsittelen aluksi tämän artikkelin kannalta keskeistä operaattoritoiminnan yksityiskohtaista sääntelyä varsinkin määräystenantovallan näkökulmasta. Sen jälkeen esitän lyhyitä huomioita ja arvioita muista luettelon kohdista. Lopuksi yhteenvedona jaottelen kustannusten korvausperiaatteita.

4.2.2 Operaattoritoiminnan yksityiskohtainen sääntely

A. Yleistä toiminnan sääntelystä. VML:ssa ja SVTsL:ssa on runsaasti viestintäverkkojen, palveluiden ja tietoturvan toteuttamiseen liittyviä lähinnä periaateluontoisia säännöksiä. Tätä on perusteltu siten, että verkot muodostavat toimintakokonaisuuden, jossa paikallinen häiriö voi vaikuttaa verkon toimintaan laajemminkin, ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi tarvitaan standardointia ja sääntelyä, jota ei voi jättää yksinomaan operaattorin oman harkinnan varaan. Sääntelytarve on asian tekninen luonne huomioiden varsin yksityiskohtaista ja erityistä asiantuntemusta edellyttävää, jolloin säännökset muodostavat puitteet, joihin perustuen Viestintävirasto antaa tarkempia määräyksiä.²⁴³ Monia määräyksiä voitaisiin kuitenkin luonnehtia välttämättömyyden osalta kyseenalaiseksi politiasääntelyksi, etenkin kun tarkoituksena on pääosin laadun eikä yhteentoimivuuden varmistaminen.²⁴⁴ Sääntely aiheuttaa osapuolille myös hallinnollista taakkaa.²⁴⁵

²⁴³ HE 112/2002 vp s. 204; *Vilkkonen – Piekkala* 2004 s. 53–56.

²⁴⁴ Vastaavista standardointityypeistä kokoavasti ks. *Mylly* 2009 s. 559–560.

²⁴⁵ Laajemmin ks. *Määttä* 2011 s. 55–82.

B. Norminantovaltuudet ja niiden problematisointi. Viestintäviraston norminantovaltuuksia voidaan arvioida PL 80.2 §:n näkökulmasta. Valtuutukselta edellytetään sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eli sitä, että asiallinen merkitys ei vaadi lain tai asetuksen käyttämistä ja että valtuutuksen soveltamisala on täsmällisesti rajattu. Perustuslakivaliokunta on aiempaan käytäntöönsä viitaten katsonut, että valtuutuksen uskominen alan valvonnasta vastaavalle asiantuntijaviranomaiselle etenkin valvontatehtäviä varten on soveliasta sääntelyyn liittyvien ammatillisten erityispiirteiden vuoksi.²⁴⁶ Norminantovaltuudet koskevat melko teknisiä asioita ja ovat siten sopusoinnussa PL 80 §:n kanssa.²⁴⁷ Toisaalta alun perin PL 80 §:n esitöissä lähdettiin siitä, että pelkkä tekninen luonne ei riittäisi, vaan kyse tulisi olla vain vähäisistä yksityiskohdista, eikä toimintaan saisi liittyä merkittävää harkintavallan käyttöä. Onkin esitetty, että määräyksenantovalta voisi sisältää paljon vähemmän itsenäistä harkintavallan käyttöä verrattuna sinänsä rajattuun asetuksenantovaltuuteen.²⁴⁸

Määräysten on täytettävä asetuksille asetetut vaatimukset, mutta määräyksiä ei arvioida tai kontrolloida kuin rajoitetusti jälkikäteen soveltamistilanteessa muun muassa PL 107 §:n avulla.²⁴⁹ Norminantovaltuuden tosiasiallinen rajattomuus voitaisiinkin kyseenalaistaa PL 80.2 §:n ja operaattorin omaisuudensuojan, elinkeinovapauden ja oikeusturvan näkökulmasta. Edellyttäen, että määräykset vain jollakin tavalla liittyvät esimerkiksi tekniikkaan tai tietoturvaan, niillä voitaisiin velvoittaa operaattorit toimenpiteisiin, jotka olisivat kohtuuttomia. Määräyksiin, toisin kuin päätöksiin, ei voi hakea muutosta, eivätkä tehokkaan oikeusturvan takeet toteudu sillä, että operaattorilla on mahdollisuus kannella niistä ylimmille laillisuusvalvojille. Ainoa tapa saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi on olla noudattamatta määräystä, odottaa mahdollisia pakkotoimia ja niihin liittyvää muutoksenhakua (VML 121 §, SVTsL 41 §, UhkaSL 24 §). Uhkasakkolain mukaisessa muutoksenhaussa menestymismahdollisuudet väitteelle norminantovallan epäasianmukaisesta käyttämisestä tai harkintavallan ylittämisestä lienevät heikohkot. Tosi-asiallisesti norminantovaltuuden käyttöön liittyvät oikeusturvan takeet jäävätkin kyseenalaisiksi.

²⁴⁶ PeVL 61/2002 vp s. 8; PeVL 52/2001 vp s. 4; *Viljanen* 2004 s. 513–522, erit. s. 514.

²⁴⁷ PeVL 61/2002 vp s. 8; HE 1/1998 vp s. 133. Perustuslakivaliokunta kuitenkin hienosäätii häiriötilanteista tiedottamista koskevaa valtuutusta edellyttäen sen lakitasoisuutta (PeVL 61/2002 vp s. 8).

²⁴⁸ HE 1/1998 vp s. 133; *Jyränki – Husa* 2012 s. 250–251. Esteestä yleisluontoiselle määräystenantovallalle ks. PeVL 12/1996 vp.

²⁴⁹ *Hautamäki*, LM 2010 erit. s. 218–220; *Hautamäki*, LM 2007.

C. Normien arviointia. VML 128.1 §:n 12-kohtaisessa luettelossa säädetään viestintäverkkojen ja -palveluiden suunnittelun, rakentamisen ja ylläpidon periaatteellisista laatuvaatimuksista. Luettelo sisältää muun muassa vaatimukset hyvästä laadusta (1-k), jatkuvuudesta häiriötilanteissa (3-k), tietosuojasta ja tietoturvallisuudesta (4-k) ja yhteentoimivuudesta (7-k). VML 129 §:n mukaisesti Viestintävirasto voi antaa 21-kohtaisen ei-tyhjentävän luettelon mukaisia määräyksiä edellä mainituista seikoista. Tosiasiallisesti luettelo kattaa lähes kaiken, kuten esimerkiksi viestintäverkon rakenteen ja suorituskyvyn (2- ja 3-k), menettelyn vika- ja häiriötilanteissa (13-k), käyttäjälle tarjottavat palvelut (15-k), standardeja (20-k) ja muita näihin verrattavia teknisiä vaatimuksia (21-k).²⁵⁰ Operaattorilla on myös erityinen velvollisuus viestintäverkossa tai laitteessa ilmenevän häiriön korjaamiseen ja tarvittaessa viestintäverkosta irrottamiseen, ja Viestintävirasto voi määrätä korjaustoimenpiteistä sekä laitteen tai verkon irrottamisesta (VML 131 §).²⁵¹ Operaattorin on myös huolehdittava yleisesti palvelujensa tietoturvasta, ja Viestintävirasto voi antaa tästä määräyksiä (SVTsL 19 §). Operaattorilla on myös oikeus, muttei nimenomaista velvollisuutta, ryhtyä välttämättömiin toimenpiteisiin tietoturvasta huolehtimiseksi eräissä erityisissä tilanteissa (SVTsL 20 §). Säännöstä tarkennettiin huomattavasti perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta ja se kattaa nyttemmin tietyin edellytyksin myös viestien automaattisen sisältöanalyysin. Viestintävirasto voi niin ikään antaa teknisiä määräyksiä toimenpiteiden teknisestä toteuttamisesta. Lisäksi Viestintävirasto voi antaa määräyksiä tunnistamistietojen käsittelyn tapahtumatietojen tallentamisen teknisestä toteuttamisesta (SVTsL 15.2 §).²⁵² Myös jäljempänä käsiteltäviin häiriö- ja tietoturvatilanteista tiedottamiseen liittyy norminantovalta.

Viestintävirasto on antanut 43 voimassa olevaa määräystä, joista 20 on luokiteltu ”Internet”-asiasanalla.²⁵³ Pääsääntöisesti määräykset koskevat myös vähäistä toimintaa eli pieniä tai aloittavia operaattoreita, jolloin määräysten kohtuullisuus voi olla erityisesti koetuksella. Käsitellen esi-merkinomaisesti määräyksissä esiintyviä velvoitteita Internet-yhteyspalveluiden näkökulmasta.²⁵⁴

²⁵⁰ HE 112/2002 vp s. 204–209; *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 236–238; *Vilkkonen – Piekkala* 2004 s. 53–56.

²⁵¹ HE 112/2002 vp s. 209; *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 120–121; *Helopuro* ym. 2009 s. 94. Koska irrottamismääräys voi kohdistua myös yksittäiseen tapaukseen, sitä tulisi nähdäkseni käsitellä valitusosoituksin annettavana päätöksenä eikä valituskelvottomana määräyksenä. ”Määräys” olisikin jatkossa valituskelpoinen (Tietoyhteiskuntakaari, lausuntoluonnos 4.4.2013 s. 175).

²⁵² PeVL 9/2004 vp s. 4–5; HE 48/2008 vp s. 29–31; HE 125/2003 vp s. 63–64, 69–73; *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 111–120, 200–207; *Helopuro* ym. 2009 s. 297–299.

²⁵³ Viestintävirasto 2013c. Muutamasta aihepiiriä käsittelevästä määräyksestä merkintä puuttuu.

²⁵⁴ Vastaavasti yleisemmin ks. HE 112/2002 vp s. 206–209; *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 236–238.

Määräyksessä 9D/2009M tietoturvaloukkausten ilmoitusvelvollisuudesta yleisessä teletoinnassa määrätään tilaajille ja Viestintävirastolle annettavista tietoturvailmoituksista.

Määräyksessä 13B/2011M Internet-yhteyspalvelujen tietoturvasta veloitetaan tiedottamaan asiakasta tietoturvasta ja toimenpiteistä tietoturvasta huolehtimiseksi (4.1 §) ja tietoturvatapaukset on käsiteltävä, luokiteltava ja tilastoitava määrätyllä tavalla (9 §).

Määräyksessä 28H/2010M viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteentoimivuudesta veloitetaan muun muassa hylkäämään yhteenliittämistarjapinnassa ns. reitittämättömiä osoitteita tai reittimainostuksia sekä dokumentoimaan IP-osoitteet julkiseen rekisteriin (4 §).

Määräyksessä 41D/2009M viestintäverkkojen ja -palveluiden tekniisestä dokumentoinnista määrätään, että dokumentointi on muun ohella tehtävä sillä tarkkuudella, että sen perusteella voidaan todeta, ovatko viestintäverkot ja -palvelut säännösten ja määräysten mukaisia ja miten poikkeusoloista, häiriötilanteista ja yhteentoimivuudesta varmistutaan (2 §). Dokumentoinnin on myös muiden määräysten ohella katettava 13-kohtaisen luettelon mukaiset asiat (3 §).

Määräyksessä 47C/2009M teleyritysten tietoturvan hallinnasta on lukuisia määräyksiä siitä, millä tavoin tietoturva on organisoitava ja mitä sen tulee vähintään käsittää.

Määräyksessä 53A/2011M tunnistamistietojen tallennusvelvollisuudesta määrätään niistä tiedoista, jotka säilytysvelvollisuuden nojalla tulee säilyttää.

Määräyksessä 54A/2012M viestintäverkkojen ja -palvelujen varmistamisesta määrätään järjestelmien tärkeysluokittelusta ja eri tärkeystasojen arviointikriteereistä (1 §). Näiden perusteella vaaditaan suojaamaan laitteistot, kaapelireitit, jäädytys, tehonsyöttö (varateholähde ja/tai varavoimalaitos), laitetilat (kulunvalvonta, rakenne ja olosuhdehäilytykset) sekä siirtotiet määrätyllä tavalla. Huomattavan taloudellisen merkityksen vuoksi osaan määräyksistä sisältyy pitkäkö siirtymäaika.

Määräys 57A/2012M viestintäverkkojen ja -palvelujen ylläpidosta sekä menettelystä ja tiedottamisesta vika- ja häiriötilanteissa sisältää erinäisiä määräyksiä vikojen ja häiriötilanteiden käsittelystä.²⁵⁵

Määräyksessä 58A/2012M viestintäverkkojen ja -palveluiden laadusta ja yleispalvelusta määrätään velvollisuudesta mitata viestintäverkon suorituskykyä, laatua, palveluvarmuutta ja kapasiteetin käyttöastetta ja mittaukset on tehtävä verkon muuta käyttöä häiritsemättömällä tavalla (3 §).²⁵⁶

²⁵⁵ Tiedottamiskynnys on määritelty niin, että käyttäjille on tiedotettava vähintään yhden tunnin kestävästä, vähintään 250 käyttäjään vaikuttavista häiriöistä (15 §). Häiriötiedotteiden on sisällettävä tietyt tiedot (18 §), ja vähäisetkin, vähintään 30 minuuttia kestäneet viat on tilastoitava määrätyllä tavalla (19 §).

²⁵⁶ Myös Internet-yhteyspalvelun mittaamiseen on oltava valmius ja eräiden keskeisten palvelinten suorituskykyä on mitattava jatkuvasti (5 §). Yleispalveluvelvoitteen mukaisesta nopeuden mittaamisesta ja vammaispalveluista on niin ikään määräyksiä (8–9 §).

Määräysten lisäksi Viestintävirasto tai sen CERT-FI-yksikkö on antanut useita kymmeniä osin verkossa julkaisemattomia ohjeita tai kannanottoja. Näiden luonne on operaattorin kannalta lähinnä mahdollistava.²⁵⁷

Määräyksenantovaltuuksien aineelliset rajat ovat niin laajat, että niiden puitteissa voitaisiin antaa millaisia määräyksiä tahansa. Tämä on jo sinänsä epätoivottavaa, koska menettelyihin ei sisälly ulkopuolista arviointia tai oikeusturvatakeita. Toisaalta optimistisemmän kuvan saamme tarkastelemalla ”worst case” -skenaarioiden asemesta sitä, miten määräyksenantovaltuutta on tosiasiallisesti käytetty. Konkreettisena esimerkkinä varmistamisesta annettu määräys 54A/2012M vaikuttaa operaattorin toimintaan ja omaisuudensuojaan hyvin ratkaisevalla tavalla. Määräyksessä määritellyt varmistamistasot ja niiden vaatimukset vaikuttavat suoraan siihen, millaisia hyvin huomattaviakin investointeja operaattorin on häiriötilanteihin varautumiseksi toteutettava.

Tarkastelu voidaan kohdistaa myös elinkeinovapautteen sekä sääntelyn välttämättömyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Huomionarvoinen on dokumentointia koskeva määräys 41D/2009M, joka edellyttää dokumentaatiolta huomattavaa laajuutta ja tarkkuutta siten, että sen perusteella itsenäisesti olisi todettavissa kaikkien säännösten ja määräysten noudattaminen. Niin ikään määräys 47C/2009M tietoturvan organisoinnista sisältää merkittäviä sisällöllisiä vaatimuksia. Määräyksessä 57A/2012M vikatilanteista tiedottamisesta asetetaan varsin alhainen kynnyks tiedottamiselle ja veloitetaan hyvin kattavaan häiriötilanteiden tilastointiin. Näitä voidaan arvioida myös valtuutusdirektiivin (2002/20/EY) 28 perustelukappaletta, 11.1 artiklaa ja direktiivin liitettä vasten, joiden mukaan raportointi- ja tiedonantovelvollisuuksien asettaminen ei saa aiheuttaa kohtuuttomasti työtä ja velvollisuuksien on oltava oikeasuhtaisia, objektiivisesti perusteltavissa ja rajoittua ehdottoman välttämättömään.

Edellä kuvattuja määräyksiä on pyritty sisällöllisesti legitimoimaan siten, että hallituksen esityksessä on VML 129 §:n yhteydessä melkein jokaisen kohdan osalta viitattu joihinkin voimassa olleisiin määräyksiin ja todettu, että ”ehdotetun valtuuden nojalla Viestintävirasto voi antaa esimerkiksi [asiaa koskeva määräys] nykyisin olevaa sääntelyä vastaavan määräyksen”.²⁵⁸ On hiukan epäselvää, mikä merkitys lausumalle pitäisi antaa PL 80.2 §:n kontekstissa ja miten määräykset ovat sittemmin kehittyneet.²⁵⁹

²⁵⁷ Ks. esimerkkejä *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 204–207. Ne voivat kuitenkin saada myös oikeudellista merkitystä esimerkiksi silloin, jos tulkinnan lainmukaisuus myöhemmin käyttäjän toimesta kyseenalaistetaan.

²⁵⁸ HE 112/2002 vp s. 206–209. Vrt. asetusluonnos on usein liitetty lakiehdotuksen liitteeksi (*Hautamäki*, LM 2010 s. 218–219).

²⁵⁹ Vähintäänkin velvollisuuksien huomattava laajentaminen edeltävään tilanteeseen lienee kyseenalaista.

D. Sääntelymalleista. Teletointamääräyksillä pyritään varmistamaan verkkojen ja palveluiden yhteentoimivuus ja kehittämään niiden laadullisia ominaisuuksia.²⁶⁰ Yhteenliittämisen ja yhteentoimivuuden tarve ja standardointi yhtenä keinona näiden toteuttamiseksi on tunnustettu, ja standardointi esimerkiksi päätelaiteen tai yhteyden vaihdettavuutena osaltaan turvaa tehokkaita markkinoita vähentämällä tosiasiallista sitomista.²⁶¹ On kuitenkin syytä pohtia, millä tavoin näihin tavoitteisiin päästään, sillä sääntelyn uudenlaisia muotoja ovat muun muassa itsesääntely, yhteissääntely, standardointi ja avoin koordinointi.²⁶² Uusilla malleilla pyritään purkamaan julkisen vallan ja yksityisten välistä yksisuuntaista top-down-suhdetta, ja mallien etuina nähdään asiantuntemus, sitoutuminen, joustavuus ja tasavertaisuuden edistäminen, kun taas haittoina mm. kattavuuden puute, intressiryhmien ylikorostuminen ja laadintamenettelyn ongelmat. Keskeisintä ei ole säännösten pakottavuus vaan positiivinen vaikutus toimintaympäristöön.²⁶³

Internet-kontekstissa Marsden on jaotellut sääntelymalleja 12-portaiselle asteikolle ja ennustaa yhteissääntelyn lisääntyvän, mikä toisaalta lisää myös kustannuksia ja markkinoille pääsyn esteitä eli hallinnollista taakkaa.²⁶⁴ Vahva ja tuettu itsesääntely sekä kehittynyt yhteissääntely täydentävät toisiaan, ja tehokkaiden, edustavien ja oikeasuuntaisten itsesääntelytahojen kanssa tulisi tehdä yhteistyötä eri tasoilla. Toisaalta lainsäädäntöön tarvitaan joustoa ja itsesääntelytahojen tunnustamista ja rajojen asettamista.²⁶⁵

Viestintäviraston määräystenanto on esimerkki eräänlaisesta yhteissääntelystä, koska määräyksiä päivitettäessä perustetaan useimmiten operaattoreista koostuva työryhmä, mutta tämä ei poista ongelmia ryhmän liikkumavarassa, edustavuuden puutteessa ja legitimititeettivajeessa. Yleisemmin ja valtuutusdirektiivin periaatteisiin nojautuen olisi myös syytä vakavasti harkita, missä määrin määräyksiä on ylipäättänsä tarvetta antaa. Tavoitteet saataisiin todennäköisesti toteutettua myös kasvattamalla ohjeiden ja suositusten osuutta, ja toisaalta nostamalla kaikkein keskeisimpiä velvollisuuksia lain tasolle.²⁶⁶

²⁶⁰ HE 112/2002 vp s. 204.

²⁶¹ *Mylly* 2009 s. 66, 575–578; *Pöysti* 2002 s. 48–49, 58.

²⁶² *Tala* 2006 s. 186–196. Laajemmin itse- ja yhteissääntelystä ks. *Huovinen*, LM 2006.

²⁶³ *Huovinen*, LM 2006 s. 1216–1223; *Tala* 2006 s. 198–202. Vrt. kokoavasti myös yhteis- ja itsesääntelyn tietyistä huonoista puolista, ks. *Pakarinen* 2012 s. 46–48, 76–81.

²⁶⁴ *Marsden* 2011 s. 46–70, 225–231, 241. Hallinnollisesta taakasta ks. myös alaviite 245.

²⁶⁵ *Marsden* 2011 s. 228–231. Esimerkkeinä edustavista itsesääntelytahoista mainitaan Internet-teknologioita kehittävät World Wide Web Consortium (W3C) ja Internet Engineering Task Force (IETF).

²⁶⁶ Yleisesti sääntelyvaihtoehdoista ks. *Määttä* 2011 s. 28–54.

4.2.3 Huomioita eräistä muista velvoitteista

A. Televisio-ohjelmistojen must carry -velvoite. Must carry -velvoitetta on arvioitu perustuslakivaliokunnassa useaan otteeseen sananvapauden, omaisuudensuojan ja osin yhdenvertaisuudenkin näkökulmasta. Omaisuuden käyttösääntelyä pidettiin suhteellisuusvaatimuksen mukaisena, mutta perustuslakivaliokunta piti ensimmäisessä kannanotossaan asiantuntijalausuntojen jakautuessa välttämättömänä, että niin Yleisradion kuin kaupallisten televisiokanavien välittäminen on yhdenvertaisuuden vuoksi korvauksetonta.²⁶⁷ Sittemmin rikkomusmenettelyssä Euroopan komissio katsoi, ettei säännös liian laajana vastannut yleispalveludirektiivin (2002/22/EY) 31 artiklaa, eikä yleinen etu vaatinut kaupallisten kanavien korvauksetonta välittämistä. Tämän jälkeen maksuttoman jakelun kaventamista ei pidetty omaisuudensuojan kannalta ongelmallisena, sananvapauden ei katsottu vaarantuvan, eikä yhdenvertaisuusargumenttiin enää palattu.²⁶⁸ Operaattorin kannalta ongelmattomuutta omaisuudensuojan kannalta lisää se, että jos tarvittava välityskapasiteetti on käytössä tai tarpeen kohtuullista tulevaa käyttöä varten, välitysvollisuutta ei ole (VML 134.3 §).²⁶⁹ Laki saattaisi soveltua tiukoin edellytyksin teknologianeutraalisti myös Internet-yhteyden tarjoajaan ja sen ns. IPTV-palveluun (VML 134.2 §), vaikka sitä ei sovelleta lähetyksiin avoimen Internetin yli. Määritelmällisesti joukkoviestintäverkon käyttäminen nimittäin edellyttää, että verkkoa pääasiassa käytettäisiin mm. televisio-ohjelmistojen lähettämiseen, ja on hiukan epäselvää, miten tätä olisi syytä tässä yhteydessä tulkita.²⁷⁰

B. HMV-velvoitteet erityisesti vähittäismarkkinoilla. Tehokkaiden markkinoiden edistämiseksi huomattavan markkinavoiman omaaville yrityksille voidaan asettaa runsaasti erilaisia velvoitteita.²⁷¹ Velvoitteita tulee asettaa, jos ne ovat tarpeen kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi, ja niiden on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään (VML 18.1 §). Vollisuutta käyttöoikeuden luovutukseen tai vuokraukseen ei ole, jos resurssi on operaattorin omassa käytössä tai se on tarpeen omaa kohtuullista tulevaa käyttöä varten (VML 38 §).²⁷² Tällä tavoin ehdollisena perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt vollisuutta operaattorin omaisuudensuojan kannalta kohtuuttomana, varsinkin kun

²⁶⁷ PeVL 61/2002 vp s. 4–5; Ollila 2003 s. 15–17.

²⁶⁸ PeVL 27/2010 vp s. 2; PeVL 19/2007 s. 2–3; PeVL 7/2005 vp s. 6.

²⁶⁹ HE 13/2010 vp s. 13.

²⁷⁰ HE 13/2010 vp s. 12; LiVM 8/2010 vp s. 5–6.

²⁷¹ Säännökset perustuvat täysharmonisoivaan käyttöoikeusdirektiiviin (2002/19/EY). Tehokkaista markkinoista ks. Pöysti 2002 s. 54–59. Historiasta ks. Vilkkonen – Piekkala 2004 s. 13–50.

²⁷² Ks. laajemmin Vilkkonen – Piekkala 2004 s. 15–50, 108–114.

kyse on huomattavan varallisuusmassan omaavista oikeushenkilöistä, jolloin lainsäätäjän liikkumavara on suurempi. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut omaisuuden erityisluonnetta, kohtuullisuutta omistajan kannalta ja erityisesti omistajan oman tarpeen ensisijaisuutta.²⁷³ Operaattoreiden välisessä toiminnassa vähittäismarkkinoiden ohella keskeisiä ovat kiinteiden yhteyksien paikallisosien tukkumarkkinat, sillä ne mahdollistavat mm. valokuituverkkojen häntäosuuksien vuokraamisen oman verkon laajentamiseksi.²⁷⁴ Viestintävirasto onkin markkinoiden tehostamiseksi ottamassa komission vaatimuksesta käyttöön poikkeuksellisen enimmäishintasääntelyn (VML 37.3 §).²⁷⁵

Tilaaajayhteyteen liittyviä vuokrausvelvoitteita, hinnoitteluun ja toimintusehtoihin kohdistuvaa sääntelyä ja näiden perusoikeusproblematiikkaa on selvitetty jo aiemmin, ja esitän tässä yhteydessä vain eräitä kokoavia huomioita.²⁷⁶ Sääntelyn välttämättömyyttä voidaan pyrkiä perustelemaan sillä, että toimivien markkinoiden saavuttamiseksi muita keinoja ei ole käytettävissä, yksilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi tarvitaan kohtuuhintaisia välttämättömyyspalveluihin lukeutuvia tietoliikennepalveluja ja erittäin vahvassa markkina-asemassa oleviin yrityksiin voidaan kohdistaa merkittäviäkin velvoitteita. Kysymys on myös sananvapauden ja tätä kautta tietoyhteiskuntakehityksen ja viestinnän mahdollisuuksien edistämisestä.²⁷⁷ Operaattorin oikeusturvaa on myös parannettu, sillä yhä useampaan päätökseen voi hakea muutosta, päätöksistä voi prosessin jouduttamiseksi valittaa suoraan KHO:een ja komissiota on kuultava HMOV-päätösehdotuksista.²⁷⁸ Toisaalta päätöksiä on pääsääntöisesti noudatettava muutoksenhausta huolimatta (VML 127.3 §), ja operaattori joutuu useimmiten vastaamaan itse oikeudenkäyntikuluista, vaikka valitus menestyisikin (HLL 74 §), ellei kyse ole poikkeuksellisesta viranomaisen virheestä.²⁷⁹ Vuokrahintaa määritettäessä sitoutuneelle pääomalle sallitaan kohtuullinen tuotto riippumatta sen kirjanpitoarvosta.²⁸⁰

Periaatteellinen ongelma on, ettei vuokrasuhde ole vuokranantajan irtisanottavissa. Tämä voi edellyttää vuokranantajalta muuten tarpeettomia, merkittäviäkin investointeja sellaisen oman tarpeen toteuttamiseksi, jota ei voitu määräystä annettaessa tai sen perusteella vuokrasuhteen alkaessa

²⁷³ PeVL 61/2002 vp s. 3–4; PeVL 8/2002 vp s. 3–4; PeVL 34/2000 vp s. 2.

²⁷⁴ Ks. Viestintävirasto 2013a.

²⁷⁵ Viestintävirasto 2012.

²⁷⁶ *Laitinen* 2007 erit. s. 89–102. Hintakaton käyttämisen perusoikeusongelmista ks. PeVL 32/2004 vp s. 2; *Ollila* 2004 erit. s. 11–14.

²⁷⁷ *Laitinen* 2007 s. 91–94; *Länsineva* 2002 s. 240–242; *Pöysti* 2002 s. 43–44.

²⁷⁸ *Laitinen* 2007 s. 95–99.

²⁷⁹ KHO 2011:40.

²⁸⁰ KHO 2012:58 (Ään. 3–2); HE 112/2002 vp s. 43, 129.

vielä huomioida. Vakiintunut kohtuullisuuden arviointitapa on kyseenalainen erityisesti silloin, jos tarvittavat lisäinvestoinnit olisivat huomattavia ja vähäinen kapasiteetin lisäys ei ole mahdollista eikä käyttöön ole odotettavissa kasvua siten, että investoinnista ylimääräiseksi jäävää kapasiteettia voitaisiin hyödyntää.

*C. Yleispalveluvelvoite.*²⁸¹ Velvoitteen ulottaminen vapaa-ajan asuntoihin on sinänsä yleispalveludirektiivin puitteissa mahdollista lakimuutoksella, ja vähimmäisnopeuden nostaminen olisi periaatteessa mahdollista LVM:n asetusta muuttamalla. Asetuksenantovaltuuden sisältävää lainmuutosta ei kuitenkaan käsitelty perustuslakivaliokunnassa ja hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelutkin olivat tämän osalta yleisluontoiset.²⁸² Valtion on VML 60 b §:n ja vastaavasti yleispalveludirektiivin (2002/22/EY) 12–13 artiklan mukaan korvattava yleispalveluvelvoitteesta aiheutuneita kustannuksia, jos ne muodostavat yritykselle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Mikäli asetusmuutoksella olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia operaattoriin, PL 80 § edellyttää, että velvollisuudesta säädetään lailla.²⁸³

Yleispalveluvelvoitteen laajentaminen vapaa-ajan asuntoihin edellyttäisi tarkkaa harkintaa, koska vapaa-ajan asuntoja on huomattavan paljon sellaisilla alueilla, joilla viestintäinfrastruktuuri on puutteellinen ja missä sen kehittämiseksi ei ole liiketoiminnallista perustetta. Laajentamisen kokonaiskustannukset olisivat eri lähtöoletuksilla saattaneet nousta jopa 400 miljoonaan euroon.²⁸⁴ Omaisuudensuoja olisi esteenä merkittäville velvoitteille, etenkin kun kustannuksia korvattaisiin esitöiden mukaan vain ”erityistapauksissa”.²⁸⁵ Kun Internet-yhteysnopeudesta säädettiin asetusantovaltuudella, 1 Mbit/s nopeuden katsottiin olevan sellainen, ettei se aiheuttaisi valtiolle korvausvelvollisuutta.²⁸⁶ Valiokunta piti hyvänä, mutta myös asianmukaisena ja riittävänä, että mahdollisia kohtuuttomia kustannuksia voitaisiin korvata tulevaisuudessa.²⁸⁷

²⁸¹ Luvussa 3.1.3 käsiteltiin yleispalveluvelvoitetta objektinäkökulmasta, ja tarkastelen tässä operaattorinäkökulmaa.

²⁸² Asetusten perustuslainmukaisuuden tarkastamisesta ks. *Hautamäki*, LM 2007 ja muutamisesta ks. *Hautamäki*, LM 2010 erit. s. 219.

²⁸³ Laajemmin ks. *Viljanen* 2004.

²⁸⁴ LVM 2013a s. 16–17.

²⁸⁵ Myöhemmässä hallituksen esityksessä todettiin, että operaattori saattaisi joutua tarjoamaan palvelua myös tappiolla, ellei sitä katsottaisi kohtuuttomaksi. Siihen mennessä korvauksia ei ollut maksettu kertaakaan. Tämä tausta on ymmärrettävä, koska Internet-yhteydeltä ei edellytetty kuin tyydyttävää tasoa ja vaatimusten katsottiin sillä hetkellä täyttyvän GSM-tekniikalla (0,03–0,05 Mbit/s). (HE 223/2008 vp s. 6–8, 21–23, 27–28; HE 150/2006 vp s. 14, 24.)

²⁸⁶ HE 223/2008 vp s. 14–15.

²⁸⁷ LiVM 3/2009 vp s. 2.

Vaikka laissa edellytetään muun ohella tilaajien enemmistön käytössä olevan yhteysnopeuden huomiointia, ei nopeus voi olla samanlainen koko maassa, ja keskiarvonopeuden projisoiminen koko maan kattavaksi edellytykseksi aiheuttaisi huomattavia kustannuksia.²⁸⁸ Julkisella vallalla ei liene jatkossakaan intressiä rahoittaa yleispalvelutoimintaa merkittävässä määrin, eikä yleispalveluvelvoitetta ole toistaiseksi päädytty laajentamaan vapaa-ajan asuntoihin.²⁸⁹ Myös nopeuden nosto jäänee tällä erää sillensä, ellei alueellisen tasa-arvon kehityssuunnasta tingitä asettamalla erilaisia kriteerejä eri alueille tai eri tarkoituksiin.

D. Viranomaisyhteistyö: ilmoitus, maksut ja varautuminen. Vähäistä merkittävämmästä toiminnasta on tehtävä teletoimintailmoitus (VML 13–15 §). Ilmoituksella ei ole itsenäisiä oikeudellisia vaikutuksia, ja ilmoitus toimii lähinnä apuvälineenä markkinoilla olevien operaattoreiden tunnistamisessa ja valvonnassa.²⁹⁰ Kyse ei ole luvanvaraisesta toiminnasta, ja vähäisyyskynnys huomioiden säännöstä ei ole syytä pitää elinkeinovapautta rajoittavana.²⁹¹ Ilmoitusvelvolliset operaattorit ovat velvollisia suorittamaan Viestintävirastolle valvontatoimintaan liittyvän, liikevaihdon suuruuteen perustuvan veronluonteisen viestintämarkkina- ja tietoturvamaksun. Poikkeusolojen varalta on VML 90–94 §:ssä säädetty eräistä velvoitteista ja näistä aiheutuvien huomattavien eli tavanomaisesta selvästi poikkeavien ja olennaisia lisäkustannusten aiheuttavien toimenpiteiden korvaamisesta, mutta varautumisen kustannuksia ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa.²⁹² Varautumisesta aiheutuneet ja korvauskelvottomat kustannukset voisivat olla ongelmallisia omaisuudensuojan kannalta, mutta kun erityiset varautumistoimet ovat perustuneet neuvotteluihin, käytännössä ongelma ei ole ilmeisesti konkretisoitunut.²⁹³

E. Viranomaisyhteistyö: tietojen käsittely. VML 95–96 §:n mukaisesti verkossa on mahdollistettava telekuuntelu ja -valvonta. Aloitteen laitteiden hankkimiseksi tekee viranomaisen ja kustannukset korvataan.²⁹⁴ Mikäli

²⁸⁸ Asia oli kesäkuussa 2013 vielä kesken, ks. LVM 2013a.

²⁸⁹ LVM 2013b s. 12–14.

²⁹⁰ HE 125/2003 vp s. 116–117; *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 189–192.

²⁹¹ PeVL 30/1997 vp s. 1; *Saraviita* 2005 s. 456–458. Vrt. eräissä tapauksissa rekisteröitymisvelvollisuutta on pidetty luvanvaraisuuteen rinnastuvana sääntelynä, ks. PeVL 56/2002 vp s. 2. Ilmoitusvelvollisuuksien lisääminen esimerkiksi valvontatehtävien helpottamiseksi voisikin olla kyseenalaista.

²⁹² PeVL 61/2002 vp s. 7; HE 112/2002 vp s. 178–182; *Vilkkonen – Piekkala* 2004 s. 65–67.

²⁹³ Kustannusten korvauspäätöksestä voi lisäksi valittaa.

²⁹⁴ HE 112/2002 vp s. 182–184; *Vilkkonen – Piekkala* 2004 s. 85–88. Jatkossa käytön työvoimakustannuksista ei saane korvausta, millä olisi tarkoitus säästää poliisin määrärahoja (Tietoyhteiskunta- ja lausuntoluonnos 4.4.2013 s. 69, 190). Tämä ei rohkaisisi automatisointiin, vaan manuaalisten järjestelmien hankkimiseen.

telepakkokeinojen toteuttaminen Internet-verkossa voidaan toteuttaa viestintäinfrastruktuurin toimintavarmuutta vaarantamatta, kustannusten korvaaminen huomioiden säännös ei ole operaattorin perusoikeuksien kannalta ongelmallinen. Toiseksi operaattori on velvollinen keräämään ja luovuttamaan ohjauksen ja valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja viranomaisille, ja viranomaiset voivat tietyin edellytyksin luovuttaa tietoja eteenpäin, mutta toista teleyritystä koskevien tietojen hyödyntämistä rajoittaa käyttötarkoitussidonnaisuus (VML 112–116 §).²⁹⁵ Tietojen keräämisestä aiheutuvat henkilötyökustannukset jäävät operaattorin vastuulle, mutta mikäli näihin liittyvä työmäärä ei ole kohtuuton, tämä ei muodostane ongelmia operaattorin perusoikeuksille. Viestintävirastolle on niin ikään ilmoitettava häiriö- ja vikatilanteista sekä tietoturvaloukkauksista ja -uhista (VML 128 a §, SVTsL 21 §), mistä on annettu myös määräyksiä.²⁹⁶

Teleyritys on myös velvollinen välittämään kohdennetun viranomais-tiedotteen (SVTsL 35 a §), mutta kyseinen säännös ei toistaiseksi sovellu Internet-verkkoihin. Edellä kuvatusti viranomaisilla on myös oikeus saada viestejä, tunnistamis- ja paikkatietoja rajatuin edellytyksin valvontatehtäviensä suorittamista varten, mikä voi aiheuttaa käyttäjien yksityiselämän suojaan ja oikeusturvaan liittyviä perusoikeusongelmia. Luovutuksia ei tiettävästi tapahdu niin paljon, eikä niistä aiheudu sellaisia kustannuksia, että operaattorin omaisuuden suoja tai elinkeinovapaus vaarantuisi. Tietopyynnöt eivät ole valituskelpoisia, mutta viime kädessä viranomaisen asettamasta pakkokeinouhusta on muutoksenhakuoikeus (SVTsL 41 §, UhkaSL 24 §).

Operaattori on tietyin rajauksin velvollinen säilyttämään tunnistamistietoja erityisiin viranomaistarkoituksiin (SVTsL 14 a–b §, ks. luku 3.3.2). Tunnistamistietojen erottelu tavanomaisiin ja erityissäilytettyihin voi aiheuttaa epäselvyyksiä, mutta ei operaattorin kannalta varsinaisia perusoikeusongelmia.²⁹⁷ Viranomaisen vastaa järjestelmän kustannuksista, ja neuvottelujen kariutuessa operaattorin kanta on ensisijainen, ja asetuksella ja määräyksellä voidaan määrätä lähinnä toimenpiteistä, joiden kustannukset joka tapauksessa korvataan. Lisäksi kun operaattorin tulee säilyttää vain sellaisia erikseen määriteltyjä tietoja, joita sillä jo muutenkin on, säännös ei ole operaattorin kannalta ongelmallinen.

F. Ilmoitusvelvollisuudet. Viestintävirasto voi velvoittaa operaattorin julkaisemaan palvelun laadusta vertailukelpoisia ja ajantasaisia tietoja (VML 82 §). Edistääkseen viestintäverkkojen yhteenliittämistä ja käyttöoikeuksien

²⁹⁵ HE 112/2002 vp s. 191–193; *Vilkkonen – Piekkala* 2004 s. 61–63.

²⁹⁶ *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 222–227; *Helopuro* ym. 2009 s. 212–213.

²⁹⁷ Perustuslakivaliokunta esitti huomautuksia muun muassa tallennusvelvoitteesta sopimisesta ja asetuksenantovaltuuksista, ja näiden huomautusten johdosta lakia tarkennettiin (PeVL 3/2008 vp s. 2–3; LiVM 6/2008 vp s. 3–5).

vuokrausta Viestintävirasto voi antaa vastaavan velvoitteen myös tukku-markkinoilla sovellettavia sopimusehtoja, hinnastoja ym. koskien (VML 33 §). Käyttäjille on myös ilmoitettava merkittävistä vika- ja häiriötilanteista (VML 72 a §).²⁹⁸ Käyttäjille on niin ikään ilmoitettava operaattorin palveluun liittyvästä erityisestä tietoturvaluusta (SVTsL 21 a §).

Alkuperäinen direktiivi, kommentaarit, esityöt ja määräykset ovat osin epäselviä, ja niistä voi saada käsityksen, että operaattorin olisi tiedotettava käyttäjille myös uusista yleisistä, operaattorin kontrollipiirin ulkopuolisista Internetin tietoturvaluista, esimerkiksi haaitaohjelmista tai palvelunestohyökkäyksistä. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin (2002/58/EY) 4.2 artiklan mukaan operaattorin on valistettava käyttäjää Internetin yleisestä tietoturvatomuudesta, ja tämä voi tapahtua esimerkiksi liittymäsopimusta solmittaessa.²⁹⁹ Sen sijaan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 4.3 ja 4.4 artiklan mukaan operaattorin on tiedotettava vain sen kontrollipiiriin kuuluvista henkilötietojen suojaan kohdistuvista loukkauksista (tietosuoja-loukkauksista), ei yleisistä tietoturvaloukkauksista tai uhkista, mikä ilmenee epäsuorasti myös Euroopan tietosuojavaltuutetun direktiivimuutoksesta antamassa lausunnossa.³⁰⁰

4.2.4 *Velvoitteista aiheutuvien kustannusten korvaaminen*

Operaattori on pääsääntöisesti oikeutettu korvaukseen sille asetetuista julkista valtaa ja muita operaattoreita palvelevista velvoitteista, mutta toisaalta käyttäjiä yleisluonteisesti palvelevat useat velvoitteet ovat korvauksettomia. Tämä vähentää omaisuudensuojaan liittyviä ongelmia, vaikkakin eräissä tapauksissa korvaus suoritetaan vain osaksi. Velvoitteet voidaan näin ollen hahmotella karkeasti kolmeen eri kategoriaan:

1. *Korvauksettomat.* Pääsääntö on, että kyse on operaattorin normaaliin liiketoimintaan kuuluvasta toiminnasta, josta viranomaiskäytön osuus on niin pieni, ettei siihen liity merkittävää rasitusta. Esimerkkinä tästä ovat poliisi- ym. viranomaistoimintaan liittyvät luovutukset (VML 97 §). ”Must carry” -televisiokanavien välityksestä (VML 134 §) ei niin ikään aiheudu merkittäviä lisäkustannuksia. Käyttäjien oikeuksien sopimusoikeudellinen turvaaminen voidaan mainita erityislaatuksena sääntelynä. Poikkeuksellinen korvaukseton toimi on esimerkiksi erillisen viranomaisverkon liittäminen (VML 99.3 §).

²⁹⁸ HE 112/2002 vp s. 141–142, 174; *Vilkkonen – Piekkala* 2004 s. 63–64. Yhteenliittämisestä ja tehokkuudesta ks. myös *Pöysti* 2002 s. 48–49, 58.

²⁹⁹ HE 238/2010 vp s. 124–125; *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 220–222; *Helopuro* ym. 2009 s. 211–212.

³⁰⁰ HE 238/2010 vp s. 45–46; Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto 18.7.2008, erit. 27–33 kohta.

2. *Osaksi korvattavat.* Pääsääntö on, että yhteiskunnallisesti tärkeistä hankkeista korvataan vain kohtuuttomat lisäkustannukset. Näin on erityisesti silloin, jos operaattori saa ainakin osaksi liiketaloudellista hyötyä hankkeesta. Esimerkkejä tästä ovat yleispalveluvelvoitteesta johtuva, toiminnan laajuus huomioiden kohtuuttomia taloudellisia rasitteita muodostava osuus (VML 60 b §) ja varautumisesta aiheutuvat huomattavat yleiset kustannukset (VML 94 §).
3. *Kokonaan korvattavat.* Tätä on pidettävä lähtökohtana, mutta yleensä vain välittömiä kustannuksia korvataan, ja korvauksen määrän perusteista tai laskutavasta voi olla säännöksiä. Operaattoreiden välinen toiminta kuuluu myös tähän kategoriaan (esim. yhteenliittäminen ja vuokrausvelvollisuus). Viranomaistarpeiden osalta pääsääntö on, että yksinomaan viranomaisia palvelevista järjestelmistä, ylläpidosta ja määräyksistä aiheutuneet välittömät kustannukset korvataan kokonaan (VML 98.2 §). Tätä periaatetta sovelletaan muun muassa tunnistamistietojen säilytysvelvollisuuteen (SVTsL 14 b §), hätä- ja pelastustoimeen (SVTsL 35.5 §), kohdennettuun viranomaistiedotteiden välittämiseen (SVTsL 35a.4 §) ja poliisi- ym. viranomaisten tiedonsaantiin (SVTsL 36.4 §). Varsinainen tietoluovutus voi olla ensimmäisen kohdan mukaan korvauksetonta.

Yleisenä trendinä voidaan todeta, että varsinkin käyttäjiin nähden operaattoreille on sälytetty ja ollaan sälyttämässä yhä enenevässä määrin erilaisia informointi- ja valistusvelvoitteita esimerkiksi Internetin tietoturvaan liittyen. Voitaisiin kysyä, eikö tämän pitäisi olla ennemminkin julkisen vallan tai erikseen rahoitetun tahon (vrt. Liikenneturva) kuin kaupallisten toimijoiden tehtävä. Toinen trendi on korvattavien tai osaksi korvattavien tehtävien supistuminen ja korvauksettomien tehtävien laajentuminen.³⁰¹ Myös viestintäverkkojen laatua tavoittelevat säännökset ja määräykset lisäävät operaattorin korvauksettomia toimintavelvollisuuksia ja sitovat entistä enemmän resursseja.

4.3 Oikeus omaehtoiseen estämiseen

4.3.1 Elinkeinovapaus sisällöllisissä rajoituksissa

Sananvapauslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta poistatti ehdotetun keskeyttämisoikeutta koskevan säännöksen, koska säännös olisi rajoittanut keskeyttämisoikeuden vain rasistiseen ja sukupuolisiveellisyys-

³⁰¹ Operaattoreille sälytettävistä tehtävistä laajemmin ks. *OECD* 2011 s. 5–23.

tä loukkaavaan aineistoon. Perustuslakivaliokunta katsoi, että yhteyden tarjoaminen perustuu yleensä sopimukseen, ja ainakin sopimusehtojen puitteissa laitteen ylläpitäjällä voi ja tulee olla oikeus keskeyttää muidenkin kuin edellä mainitut tunnusmerkit täyttävien, selvästi lainvastaisten viestien pitäminen yleisön saatavilla.³⁰² Tähän viitaten LapsipornoL:a säädettäessä esitöissä todettiin, että Internet-yhteydentarjoajat voivat elinkeinovapauden nojalla tarjota palveluja myös sisällöltään rajoitettuihin ja että operaattorin ei tarvitse edesauttaa laittoman materiaalin levittämistä omien järjestelmiensä kautta.³⁰³ Kansainvälisten suositusten mukaan sisällön automaattisen ja pakollisen suodattamisen asemesta suositellaan aineistojen merkitsemistä (labeling) siten, että käyttäjät voivat itse päättää siitä, mitä eivät halua nähdä.³⁰⁴

Omaehtoisista estoista on sittemmin esitetty myös toisenlainen näkemys: tekijänoikeudellisen estomääräyksen tarpeellisuutta on perusteltu viittaamalla VML 68 §:ään todeten tämän olevan esteenä palveluntarjoajan omaehtoisille estoille.³⁰⁵ VML 68 §:n mukaan puhelinverkon liittämösopimuksen sopimusehdoissa ei voida rajoittaa käyttäjän oikeutta valita sisältöpalvelujen tarjoajaa. Vanhahtavasta sanamuodosta huolimatta säännöksen tarkoituksena on muun ohella estää sellaisen Internet-palvelun tarjoaminen, jossa käyttäjällä olisi oikeus päästä ainoastaan määrättyihin Internet-portaaleihin tai määrättyille Internet-sivuille.³⁰⁶

VML 68 §:n taustalla on ilmeisesti nähty Internetin universaalisuudesta saatava hyöty ja sillä on haluttu välttää toisistaan erillisten, esimerkiksi operaattori-kohtaisten saarekkeiden muodostuminen. Asialla on kytkös myös ns. verkkoneutraliteettiperiaatteeseen, eli muun muassa siihen, että operaattorin ei tulisi estää tai haitata kilpailevien sovellusten käyttöä.³⁰⁷ Ongelma korostuisi niillä käyttäjillä, joilla ei ole vaihtoehtoa palveluntarjoajan valinnassa. SananvapL:n esitöissä sopimusehtoihin perustuvaa keskeyttämisoikeutta tarkasteltiin vain selvästi rikollisten viestien kontekstissa ja fokuksena oli tallennuspalvelu, ja LapsipornoL:n esitöissä periaatetta sovellettiin sittemmin myös Internet-yhteysohjelmaan. Esitöitä olisi mahdollista lukea myös niin, että elinkeinovapaus soveltuisi myös välilliseen aineistoon pääsyn rajoittamiseen ja mahdollisesti muuhunkin kuin lainvastaiseen aineistoon. Perustuslakivaliokunta ei ottanut myöskään

³⁰² PeVM 14/2002 vp s. 7; HE 99/2006 vp s. 12; *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 337.

³⁰³ HE 99/2006 vp s. 12.

³⁰⁴ Euroopan neuvoston ministerikomitea Rec(2001)8 ja Rec(2008)6.

³⁰⁵ OKM 2012a s. 60.

³⁰⁶ HE 112/2002 vp s. 157; *Vilkkonen – Piekkala* 2004 s. 60–61.

³⁰⁷ Tästä ks. esim. KOM(2011) 222 lopullinen, erit. s. 3. VML 68 §:ää vastaavaa säännöstä on ehdotettu modernisoitavaksi ja laajennettavaksi (Tietoyhteiskuntakaari, lausuntoluonnos 4.4.2013, 110 §).

kantaa tilanteeseen, jossa sopimusehtoa ei ole.³⁰⁸ Edellä kuvatusti sopimusehdon mukaisesti ja mahdollisesti muutenkin pääsy selkeästi lainvastaiseen aineistoon olisi estettävissä Internet-operaattorin niin halutessa, mutta erillisten saarekkeiden muodostaminen ei olisi sallittua.

Operaattorin palveluntarjoamisvapauden ja tämän kategorisen rajoittamisen väliin jää vyöhyke, jota voidaan pohtia esimerkein. Kun otetaan huomioon sananvapaus poliittisena oikeutena ja VML:n sopimista koskevat rajoitteet, esimerkiksi pääsyä rekisteröityjen puolueiden sivustoille ei olisi ilmeisesti mahdollista estää sopimusperusteisestikaan. Sopimusehdoissa saatetaan myös varata oikeus rajoittaa palvelun sisältöä esimerkiksi ”mikäli poliisi tai muu toimivaltainen viranomainen tätä vaatii”.³⁰⁹ Tämä lienee niin ikään hyväksyttävää, vaikka kyseinen estovaatimus ei kohdistuisikaan selvästi lainvastaiseen aineistoon. Hiukan kyseenalaista sen sijaan olisi, voisiko operaattori pidättää itsellään oikeuden rajoituksiin silloin, kun kyse on vain mahdollisesti rikollisesta aineistosta. Vertailevasti VML 73.3 §:n 3 kohdan mukaan tietoliikenteen häiritseminen liittymän legaalisenä sulkemis- tai rajoitusperusteena edellyttää vähintään syytteeseen asettamista, ja sananvapaus- ja oikeusturva-argumentein olisi mahdollista puoltaa kantaa, ettei operaattorin oman epäilyn perusteella tulisi rajoittaa käyttöä vaan asiassa tulisi edetä viranomaistietä. Toisaalta operaattorin kannalta olisi ehkä kohtuutonta, ellei se voisi ilmiselviä tapauksia lukuun ottamatta sopimusrikkomuksen uhalla toimia itsenäisesti ja välittömästi. Esitän pohdittavaksi vielä yhden kärjistetyt esimerkin. Olisiko mahdollista tarjota Internet-palvelua, josta ei pääsisi pornografiaa sisältäville sivustoille tai pääsy lastensuojelullisilla tai muilla perusteilla vaatisi erityisiä toimenpiteitä? Elinkeinovapauden, sananvapauden ja sopimusvapauden punnintatilanteessa tätä voitaisiin ehkä vielä pitää sallittuna niiltä osin kuin kyseisellä operaattorilla ei olisi huomattavaa markkinavoimaa alueella. Toisaalta tätä olisi myös mahdollista pitää kiellettynä tukeutuen edellä mainittujen argumenttien lisäksi ministerikomitean merkitsemistä painottavaan suositukseen.

4.3.2 Lapsipornon suodattaminen poliisin ylläpitämää listaa käyttäen

Edellä kuvatuin elinkeinovapauden lisäksi erityislaissa on todettu, että Internet-yhteydentarjoajilla on oikeus estää pääsy lapsipornosivustoille

³⁰⁸ Sopimusoikeudelliset periaatteet voivat auttaa tulkintatilanteessa, enkä voi paneutua kysymykseen tässä.

³⁰⁹ Näin ks. *Elisa* 2011, Elisan yleiset sopimusehdot kuluttajille 25.5.2011 s. 9. Yleiset sopimusehdot perustuvat Ficom ry:n telealaa koskeviin yleisiin sopimusehtoihin.

(LapsipornoL 3 §).³¹⁰ Poliisi ylläpitää salassa pidettävää listaa sivustoista sekä tuottaa ilmoituksen, joka eston aktivoituessa näytetään (LapsipornoL 4–6 §). Listalle on tarkoitus lisätä vain ulkomaisia sivustoja (LapsipornoL 1 §).³¹¹

Esitöissä todettiin, että mikäli toivottuja tuloksia ei saada aikaan, ministeriö olisi edelleen valmis harkitsemaan velvoittavien lainsäädäntötoimien valmistelemista, ja voidaankin kysyä, kuinka vapaaehtoisesta estämisestä on lopulta kyse.³¹² Lakia voidaan myös kritisoida muun muassa siitä, ettei poliisin ylläpitämän listan päivityksistä nimenomaisesti tehdä valituskel-poista päätöstä eikä toimenpiteisiin näin ollen voi hakea muutosta. Listalle lisättiin kotimainen asiaa koskeva keskustelu- ja linkkisivusto, vaikka esitöiden mukaan laki oli tarkoitettu ulkomaisten sivustojen estämiseen.³¹³ Lakiehdotusta ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa eikä säätämisjärjes-tysperusteluissa käsitelty muun muassa oikeusturvaa millään tavalla.³¹⁴ Listalle joutuneen sivuston ylläpitäjän vaatimuksesta KHO katsoi muun muassa oikeusturvan ja sananvapauden edellyttävän, että asiasta sai valittaa ja palautti asian hallinto-oikeuteen, ja hallinto-oikeus määräsi sivuston poistettavaksi estolistalta.³¹⁵ Vertailevassa tutkimuksessa estot on niin ikään todettu hyödyttömiksi, ja muun muassa Alankomaissa suodattamisesta on luovuttu sen tehostomuuden vuoksi.³¹⁶ Näin ollen kun suodatuksella ei voida saavuttaa toivottua seurausta, se ei täytä soveltuvuusvaatimusta, joka on osa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten suhteellisuusvaa-timusta.³¹⁷ Lakia laadittaessa perusoikeusnäkökohtia tarkasteltiin ilmeisen suurpiirteisesti, ja Neuvosen tavoin katson, ettei laki täytä perusoikeuksien asettamia edellytyksiä.³¹⁸ Operaattorin näkökulmasta ”puoliväkisin” toteu-tettu korvaukseton, tehoton ja teknistä toimintaa häiritsevää järjestelmä on myös kyseenalainen.³¹⁹

³¹⁰ Säätelystä laajemmin ks. *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 227–231; *Neuvonen* 2012 s. 296–300.

³¹¹ HE 99/2006 vp s. 1.

³¹² HE 99/2006 vp s. 1.

³¹³ HE 99/2006 vp s. 13; KHO 2010:53.

³¹⁴ HE 99/2006 vp s. 14–16.

³¹⁵ KHO 2010:53; Helsingin hallinto-oikeus 2.5.2011 (Dnro 06424/10/7506).

³¹⁶ *Anjali – Mattamana* 2010; *Ofcom* 2010 s. 38.

³¹⁷ Osatesteistä ks. *Viljanen* 2011b s. 157; *Viljanen* 2001 s. 210–214. Vrt. perustuslakiva-liokunta ei näytä soveltavan kolmiportaista suhteellisuustestiä (*Lavapuro* 2010 s. 250).

³¹⁸ *Neuvonen* 2012 s. 300.

³¹⁹ Teknisistä haittavaikutuksista ks. *Savola* 2013a s. 78, 87–88.

4.4 Estomääräykset

4.4.1 Vastuuvapaus ja perusoikeusarvioinnin lähtökohdat

Tarkastelen aluksi yleisesti estomääräysten perusoikeusarviointia ja -näkökohtia. Lähtökohta on, että Internet-yhteydentarjoajalla on vastuuvapaus, eikä siihen voi kohdistaa vahingonkorvaus- tms. vaatimuksia välitetyn aineiston johdosta. Säännös ei kuitenkaan estä kielto- tai estomääräysten antamista (SähköKL 13, 19 §), ja artikkelissa arvioidaan antamisedellytysten perusoikeuskysymyksiä operaattorin näkökulmasta. Tarkastelun ulkopuolelle rajatussa tallennuspalvelun tarjoamisessa on tästä poikkeavia erityispiirteitä, joihin viitataan tässä vain lyhyesti. Ensinnäkin vastuun mahdollisuus on laajempi ja kysymys monimuotoisempi.³²⁰ Niin ikään niihin voidaan kohdistaa muitakin keinoja kuten korvausuhkaisia alasottovaatimuksia (SähköKL 20–25 §) ja tuomioistuimen antamia estomääräyksiä (SähköKL 16 §).³²¹

TekL 60 c §:n mukaisesti välittäjä voidaan määrätä estämään pääsy tekijänoikeutta loukkaavalle sivustolle. Alkuperäinen pykälä lisättiin vasta perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen lakivaliokunnassa, eikä perustuslakivaliokunta säännöstä myöhemmin laajennettaessa käsitellyt lainkaan välittäjänäkökulmaa.³²² Myös SananvapL 18 §:ää, jonka mukaan loukkaavan verkkoviestin jakelu voidaan määrätä keskeytettäväksi, arvioitiin perustuslakivaliokunnassa hyvin suppeasti.³²³ Sen sijaan SähköKL 16 §:n mukaista tallennuspalvelun tarjoajaan kohdistuvaa tiedon saannin estämistä koskevaa säännöstä arvioitiin yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta poikkeuksellisen laajasti, mutta operaattorin kannalta huomionarvoisia näkökohtia oli niukalti.³²⁴ Näin ollen edellä mainituista kannanotoista ei ole juuri apua perusoikeusarvioinneissa.

Säännökset poikkeavat luvussa 4.2.4 käsitellyistä VML:n ja SVTsL:n mukaisista kustannusten korvauseriaatteista ja luvussa 3.3.2 käsitellyistä tunnistamistietojen luovuttamisesta siten, ettei hakija ole velvollinen korvaamaan välittäjän oikeudenkäynti- tai täytäntöönpanokuluja kuin poikkeuksellisesti. Varsinkin silloin, kun täytäntöönpano edistää toisen yksityisen liiketoiminnallista intressiä, pidän sääntelyä epätasapainoisena ja operaattorin omaisuudensuojan kannalta kyseenalaisena. Rajoitusten

³²⁰ Ks. esim. KKO 2010:47, 29–32 kohta; HE 194/2001 vp s. 40–41; Savola 2013a s. 57–58; Savola 2013c s. 61–65; Innanen – Saarimäki 2012 s. 259–262. Laajemmin ks. Pihlajarinne 2012a; Pihlajarinne 2012b s. 67–100; Edwards 2011 s. 55–61; Van Eecke 2011 s. 1465–1487.

³²¹ Ks. esim. PeVL 60/2001 vp s. 2–3; HE 194/2001 vp s. 41–42; Savola 2013a s. 59–60.

³²² PeVL 15/2006 vp s. 2; LaVL 5/2005 vp s. 7–8.

³²³ PeVM 14/2002 vp s. 7.

³²⁴ PeVL 60/2001 vp s. 2–3.

haittavaikutukset ja kustannukset voidaan hahmottaa myös operaattorin elinkeinovapauteen puuttumisena, ja Euroopan unionin tuomioistuin onkin arvioinut yleisluonteisia estojärjestelmiä nimenomaan tästä näkökulmasta.³²⁵ Myös operaattorin oikeusturva on keskeinen ja konkretisoituu muun muassa siinä, voidaanko määräyksiä antaa operaattoria kuulematta ja miten tarkasti määräys on muotoiltava. Tästä näkökulmasta operaattorin oikeusturvan kannalta on positiivista, että vaikka TekL 60 c §:n esitöiden mukaan väliaikaiseen keskeyttämismääräykseen ei saisi hakea muutosta (OK 25:1.3), oikeuskäytännössä on katsottu access to justice -periaatteen edellyttävän valituskelpoisuutta.³²⁶

4.4.2 Tekijänoikeudellinen keskeyttämismääräys

A. Yleiskuvaus. TekL 60 c §:n mukaan tuomioistuin voi määrätä muun ohella välittäjänä toimivan palveluntarjoajan sakon uhalla keskeyttämään tekijänoikeutta loukkaavaksi väitetyn aineiston saattamisen yleisön saataviin. Määräyksen kohdetta ja ylläpitäjää on pääsääntöisesti kuultava. Hakijan on nostettava loukkaajaa vastaan TekL 60 b §:n mukainen kielto-kanne. Määräys voidaan antaa kieltokanteen käsittelyn yhteydessä tai sitä voidaan hakea etukäteen, jolloin kieltokanne on raukeamisen uhalla nostettava kuukauden kuluessa määräyksen antamisesta. Välittäjä voi vaatia loukkaajaa korvaamaan kulujaan pääasian yhteydessä, mutta vaatimus voidaan kohdistaa myös hakijaan, mikäli kanne ei menesty tai sen nostaminen laiminlyödään.

Keskeyttämismääräykset voivat kohdistua myös Internet-yhteydentarjoajiin. Suomessa eniten julkisuutta ovat saaneet kolmeen suurimpaan operaattoriin kohdistuneet The Pirate Bay -verkkoestot. Määräystä voidaan tarkastella erityisesti 1) määräyksen perusteen eli loukkauksen, 2) kolmannen viestintämahdollisuuksien vaarantamisen kiellon, 3) eri osapuolille kohtuullisuuden ja 4) prosessuaalisten edellytysten näkökulmasta. Keskeytymen tässä kahteen keskeiseen, jotka ovat perusoikeusnäkökulmasta keskeisimpiä.³²⁷

B. Kolmannen viestintämahdollisuuksien vaarantaminen. Keskeyttämismääräys ei saa vaarantaa kolmannen oikeutta lähettää ja vastaanottaa

³²⁵ EUT 24.11.2011, *Scarlet v SABAM* (C-70/10), 46–49, 53 kohta. Ks. myös alaviite 338.

³²⁶ HE 26/2006 s. 22; HelHO 15.6.2012 (S 11/3097), s. 10; HelKO 28.6.2012 (H 11/51554), s. 10; HelKO 28.6.2012 (H 11/48307), s. 10.

³²⁷ Laajemmin ks. esim. *Savola* 2013a s. 145–200; *Norrgård* 2012a; *Pihlajarinne* 2012b s. 125–129; *Pihlajarinne* 2011; *Frabboni* 2010 s. 141–144. Käsittelin käyttäjän Internet-yhteyden katkaisemiseen johtavia keskeyttämismääräyksiä luvussa 3.1.3, ja tarkastelen tässä vain operaattoriin yleisesti kohdistettua määräystä.

viestejä (TekL 60c.4 §). Lakivaliokunta piti erittäin tärkeänä, että tekijänoikeutta koskevan riidan ulkopuoliset tahot eivät joudu millään tavoin kärsimään kyseisen riidan vireilläolosta. Kielto viestintämahdollisuuksien vaarantamisesta on ehdoton ja koskee kaikkia 60 c §:n nojalla annettuja keskeyttämismääräyksiä.³²⁸ Mistä tässä periaatteellisesti tärkeässä säännöksessä on kyse?

”Kolmanesta” ja sen viestintäoikeudesta voidaan esittää useita tulkintoja. Ensinnäkin säännöksen voisi katsoa ulottuvan niihin käyttäjiin, jotka eivät käytä lainkaan sitä kohdetta, joka oli tarkoitus estää. Tämä viittaa estoista aiheutuviin yleisiin haittoihin, esimerkiksi suorituskyvyn huomattavaan heikkenemiseen, tai erityisiin haittoihin, kuten jonkin muun sivuston estymiseen vahingossa tai tarkoitetun sivuston estämisen välttämättömänä seurauksena. Toiseksi säännös voisi tarkoittaa toimintaa, joka on sinänsä täysin lainmukaista, esimerkkinä tekninen tai viranomaisliikenne, mutta se joko tarkoituksella tai sattumalta kohdistuu estettävään sivustoon. Tämä perustuu ajatukseen, että estomääräyksen tarkoitus on estää lainvastainen toiminta, esimerkiksi vertaisverkkolataaminen tai -jakaminen, muttei haitata lainmukaista toimintaa. Kolmanneksi säännös voisi tarkoittaa Suomen oikeudenkäyttöpiirin ulkopuolisia tai tähän nähden kyseenalaisia tapauksia, joissa Suomessa toimiva operaattori määrätään toteuttamaan toimenpiteitä, joilla on Suomen ulkopuolisia vaikutuksia, kuten sivuston estyminen kolmansien valtioiden välisessä liikenteessä.³²⁹

Oikeuskäytännössä lähestymistapa on pääosin tarkemmin perustelematta ollut edellä hahmoteltuja vaihtoehtoja suoraviivaisempi. Kohteessa mahdollisesti oleva laillinen aineisto ei ole estänyt keskeyttämismääräyksen antamista, varsinkin jos laillinen aineisto on ollut saatavissa muuten ja sivuston luonteen on oletettu olevan käyttäjille ilmeistä.³³⁰ Teknistä tai viranomaiskäyttöä ei sallittu, vaikka määräyksen perimmäisenä tarkoituksena on ilmeisesti latauksen ja jakamisen vähentäminen, eikä kohteella ei ole itsenäistä merkitystä. Niin ikään määräyksiä on annettu myös niin, että sanamuodon mukaan operaattorin olisi estettävä myös Suomen oikeudenkäyttöpiirin kautta kulkematon liikenne. Näissä tulkinnoissa sovellettiin sanamuodon mukaista syllogismia hiukan kyseenalaisesti: kun kärjäoikeuden mukaan kenelläkään ei ollut lain mukaan oikeutta päästä estettävälle sivustolle, pääsyä ei voitu sallia erityisryhmille. Oikeutus olisi kuitenkin ollut mahdollista johtaa kolmannen viestintämahdollisuuksista,

³²⁸ LaVL 5/2005 vp s. 10.

³²⁹ Laajemmin ks. Savola 2013a s. 176–181.

³³⁰ HelHO 15.6.2012 (S 11/3097), s. 17; Savola 2013a s. 179–180. Säännöstä ei ole tulkittu ehdottomasti eikä käyttäjän Internet-yhteyttä katkaistaessa suoja ole annettu myöskään käyttäjän talouteen kuuluville.

säännöksen tarkoituksesta ja kansainvälisistä toimivaltanäkökohdista.³³¹ Kolmannen viestintämahdollisuuden vaarantamisen kielto onkin ilmeisesti tyypistynyt lähinnä siihen, ettei esto saa vaikuttaa muihin kuin estettävään kohteeseen, eikä sitä voisi soveltaa esimerkiksi koko yrityksen yhteyden katkaisemiseen. Vaikka toistaiseksi kiperiä tilanteita, joissa estäminen johtaisi myös kolmannen sivuston estymiseen, ei ole esiintynyt, kritisoinin yleisesti ottaen turhan suoraviivaista ajattelua ja varsinkin kansainväliset vaikutukset huomiotta jättävää tulkintaa.

C. Kohtuullisuuden osatekijöitä. Tuomioistuin voi antaa keskeyttämismääräyksen, jollei sitä voida pitää kohtuuttomana ottaen huomioon aineistoa yleisön saataviin saattavan henkilön, välittäjän ja tekijän oikeudet (TekL 60c.1 §). Kohtuullisuudesta voidaan tunnistaa erilaisia aspekteja sekä argumentteja yhteenpunovaa kokonaisarviointia. Tarkasteltaviksi osatekijöiksi voidaan hahmottaa ainakin määräyksen tarkkuus ja muuttaminen, tehokkuus sekä kohdistaminen.

Ensinnäkin esitöiden epäselvästä sanamuodosta huolimatta oikeuskäytännössä on omaksuttu käsitys, että estomääräysten tekninenkin tarkistaminen on tehtävä tuomioistuimessa. Operaattorin oikeusturvan voidaan katsoa edellyttävän tätä, sillä olisi kohtuutonta, jos operaattorin riskiksi jäisi epämääräisesti muotoillun tai hyvin yleisluontoisen estomääräyksen tulkitseminen.³³² Vireillä olevassa UPC Telekabel Wien -ennakkoratkaisupyynnön kolmannessa kysymyksessä on kyse estomääräyksen yleisluontoisen muotoilun perusoikeusarvioinnista.³³³

Toiseksi eston tehokkuusedellytystä tulee arvioida määräyksen kohtuullisuuden näkökulmasta. Oikeuskäytännössä estojen tehokkuudesta tai tehostuudesta on esitetty erilaisia väitteitä, joita en käsittele tässä yhteydessä laajemmin. Totean kuitenkin, että vaikuttaa ilmeiseltä, että estot ovat varsin tehostomia, koska muun ohella hakukonepalveluissa sivuston nimeä hakemalla ensimmäisinä osumina ilmaantuu estämättömiä välityspalveluja, ja keskivertokäyttäjät todennäköisesti käyttävät sivustoa kirjoittamalla sen nimen hakukoneeseen. Niin ikään muun muassa Amsterdamin yliopiston tutkimuksessa teleoperaattorin käyttäjien osuus vertaisverkossa ei laskeutunut estämisen jälkeen, ja kyselytutkimuksessa The Pirate Bay -käyttäjistä 61 % ilmoitti käyttävänsä muita sivustoja ja 30 % välityspalveluita tai

³³¹ HelKO 28.6.2012 (H 11/48307), s. 5, 8; HelKO 28.6.2012 (H 11/51554), s. 5, 7–8; Savola 2013a s. 179–183.

³³² HelKO 11.6.2012 (H 11/48307), s. 60–61; HelKO 11.6.2012 (H 11/51554), s. 84–85; HelHO 15.6.2012 (S 11/3097), s. 14–15, 20–21. Laajemmin ks. Savola 2013a s. 183–187. Epätarkan määräyksen ongelmista vastaavasti ks. Pihlajarinne 2012b s. 129.

³³³ OGH 11.5.2012 (4 Ob 6/12d); EUT, *UPC Telekabel Wien* (C-314/12); Savola 2012a s. 147; Vousden 2012.

kiertoreittejä.³³⁴ Tehottomuuden vaikutusta tullaan tarkastelemaan myös UPC Telekabel Wien -ennakkoratkaisupyynnön neljännessä kysymyksessä.

Toisaalta Elisa Oyj:n tapauksessa muun ohella hovioikeudessa esitetyn näytön perusteella hovioikeus katsoi, ettei keskeyttämismääräys ollut suhteellisuusperiaatteen vastainen.³³⁵ Helsingin käräjäoikeus DNA Oy:tä ja TeliaSonera Finland Oy:tä koskevissa ratkaisuissaan totesi muun ohella, ettei kumpaakaan estojen toteuttamistavoista voida lähtökohtaisesti pitää vaikutuksiltaan niin tehottomana, että sitä olisi pidettävä esteenä keskeyttämismääräyksen antamiselle.³³⁶ Tämä herättää kysymyksen siitä, kuinka tehoton menetelmän oikeastaan pitäisi olla, että se johtaisi kohtuuttomuuteen välittäjän kannalta. Tätä voidaan verrata Scarlet-tapauksen taustalla olleeseen belgialaisen alioikeuden päättelyyn, jonka mukaan ilmeisesti ainoastaan täydellinen mahdottomuus olisi estänyt määräyksen antamisen: ”*Nimetty asiantuntija päätteli lausunnossaan, että lukuisista teknisistä esteistä huolimatta sähköisten tiedostojen suodatus ja niiden laittoman vaihdon estäminen ei ollut täysin mahdotonta toteuttaa.*”³³⁷ Tällainen mustavalkoinen tarkastelutapa on hylättävä, ja EU-tuomioistuin totesikin, että välittäjiin kohdistuvien toimenpiteiden on oltava enforcement-direktiivin mukaisesti oikeudenmukaisia, oikeasuhtaisia eikä liian kalliita.³³⁸

Lopuksi estomääräyksen kohdistamisesta voidaan todeta, että estojen tehokkuuden maksimoimiseksi ongelmiin tulisi ensisijaisesti reagoida niiden lähteellä. Tämä olisi sekä tarkoituksenmukaista että komission IPR-strategian mukaista.³³⁹ Vaatimuksia on kohdistettu ja hyväksytty käyttäjään välittäjiin kohdistuen.³⁴⁰ UPC Telekabel Wien -ennakkoratkaisupyynnön ensimmäinen kysymys koskee mahdollisuutta kohdistaa estoja nimenomaan käyttäjään välittäjiin. Huomionarvoista myös on, että tietoyhteiskuntadirektiivin (2001/29/EY) 8.2 artikla ei edellytä oikeus-suojakeinojen tarjoamista muiden jäsenvaltioiden alueella suoritettujen loukkaavien toimien kotimaassa tapahtuvien seurausten torjumiseksi. Joka tapauksessa estomääräystä arvioitaessa punninta-asetelmassa huomiota kannattaisi kiinnittää ainakin välittäjien toimintamahdollisuuksiin, lähteellä

³³⁴ *IViR* 2012; *TorrentFreak* 2012. Laajemmin ks. Savola 2013a s. 106–114, 187–192, erit. s. 106, 113.

³³⁵ HelHO 15.6.2012 (S 11/3097), s. 14–15, 20–21.

³³⁶ HelKO 11.6.2012 (H 11/48307), s. 59–60; HelKO 11.6.2012 (H 11/51554), s. 84.

³³⁷ EUT 24.11.2011, *Scarlet v SABAM* (C-70/10), 22 kohta.

³³⁸ EUT 24.11.2011, *Scarlet v SABAM* (C-70/10), 17–23, 36 kohta; *Kulk – Borgesius* 2012.

³³⁹ KOM(2011) 287 lopullinen.

³⁴⁰ Välittäjiin kohdistamisesta yleisemmin ks. EYT 19.2.2009, *LSG v Tele2* (C-557/07), 30, 42–46 kohta. Kohdistettavuus myös käyttäjään vastaa komission kantaa, ks. KOM(2010) 779 lopullinen, s. 6. Syynä nimenomaan käyttäjään välittäjiin kohdistamiseen on voinut olla se, että loukkauksen lähde ei ole välittömästi saatu sammutettua tai kansalliset oikeudenhaltijajärjestöt ovat halunneet käyttää kansallisia oikeusturvakeinoja.

ratkaisemisen ensisijaisuuteen ja välittäjän etäisyyteen loukkaajasta.³⁴¹

D. Kohtuullisuuden kokonaisarviointi. Keskeyttämismääräys voidaan antaa ainoastaan, jollei sitä voida pitää kohtuuttomana eri osapuolille. Perustuslakivaliokunta totesi määräyksen edellyttävän, että se on valtiosääntöoikeudellisen oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukainen.³⁴² Tietoyhteiskuntadirektiivin 59 perustelukappaleen mukaisesti välittäjiin kohdistuvien määräysten edellytykset ja yksityiskohtaiset säännöt jäävät kunkin jäsenvaltion päätettäväksi. Oikeussuojakeinojen olisi tietoyhteiskuntadirektiivin 8.1 artiklan mukaisesti oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja vakuuttavia, mutta direktiivistä ei ole luettavissa, millä tavoin kohtuullisuuskynnys tulisi asettaa. Norrgård on hahmottanut kansalliselle tuomioistuimille kaksi vastakkaista ideologiaa, jotka ovat molemmat sinänsä perusteltavissa: vahvan ja heikon suojauksen. Kumpikin ääripää johtaa kuitenkin ongelmallisiin seurauksiin, ja tuomioistuimen tulisi tasapainotellen luovia molempien karikoiden läpi. Hän esittää tasapainomallin, jossa hyödynnetään enforcement-direktiivin 3 artiklan periaatteita, perusoikeuksia, kontekstikohtaista harkintaa ja oikeusvertailua.³⁴³ Enforcement-direktiivin soveltamiskontekstista on erityisesti huomattava, että direktiivi on kohdistettu hyvin erityyppisiin loukkaustapauksiin, ja esimerkiksi kilpailevien yritysten väliset ja kaupalliset tuoteväarennukset voivat edellyttää erilaista tulkintaa.³⁴⁴

Konkretisoinnissa välittäjien ja käyttäjien näkökulmasta kohtuuttomuudessa huomioitavia seikkoja Pihlajarinteen jaottelua mukaillen ja laajentaen seuraavasti:³⁴⁵

1. estämisen tarkoitus ja kohdistaminen oikeaan loukkaajaan,
2. tehokkuus eli eston soveltuvuus käyttötarkoitukseen,
3. estojen vaikutus käyttäjiin ja kolmannen viestintämahdollisuuksiin,
4. toissijaisuusperiaate eli vaihtoehtoiset toimenpiteet ja
5. toteuttamiskustannukset ja muut keskeyttämismääräyksestä aiheutuvat haitat.

Ensimmäisessä on kyse keskeyttämismääräyksen perusteesta eli siitä, kuka saattaa aineistoa yleisön saataville ja mikä on keskeyttämismääräyksen tosiasiainen tarkoitus: sivuston vai latauksen tai jakamisen estäminen. Toisessa on kysymys harkinnassa olevien keinojen tehokkuudesta ja kierrettävyydestä

³⁴¹ *Savola* 2013a s. 147–148, 192–198; *Pihlajarinne* 2012b s. 58–61, 146–148.

³⁴² PeVL 15/2006 vp s. 2.

³⁴³ Sittemmin EU-tuomioistuin käsitteli kolmea ensimmäistä periaatetta todeten, että välittäjiin kohdistuvien toimenpiteiden on oltava enforcement-direktiivin 3 artiklan mukaisesti oikeudenmukaisia ja oikeasuhtaisia, eivätkä ne saa olla liian kalliita (EUT 24.11.2011, *Scarlet v SABAM* (C-70/10), 36 kohta).

³⁴⁴ *Norrgård* 2012b; *Norrgård* 2005 s. 511–514.

³⁴⁵ *Pihlajarinne* 2012b s. 58–61, 146–148.

ja ennen kaikkea siitä, saavutetaanko estoilla käytännössä tavoiteltua lopputulosta.³⁴⁶ Kolmannessa keskeyttämismääräyksen kohtuullisuutta ja vaikutusta viestintämahdollisuuksiin tulee punnita käyttäjien näkökulmasta ja arvioida kolmannen viestintämahdollisuuksien vaarantamista. Neljäs viittaa vaihtoehtoisiin lainsäädännöllisiin tai lainkäyttöllisiin toimenpiteisiin kotimaassa tai ulkomailla, jolla on painoarvoa erityisesti silloin, kun lähdepäässä voitaisiin toteuttaa tehokkaita estoja. Viidenneksi kokonaiskustannuksilla on merkittävä vaikutus siihen, missä määrin välittäjän voidaan edellyttää edistävän oikeudenhaltijoiden intressejä. Muilla haitoilla tarkoitetaan esimerkiksi teknisen verkkoinfrastruktuurin käytettävyyden heikkenemistä tai vika-alttiuden kasvua, käyttäjien tyytymättömyyttä tai kilpailuasetelman heikkenemistä, mikäli keskeyttämismääräyksiä ei ole annettu kilpailijayrityksille.

Pohdittaessa onko keskeyttämismääräys loukkaajan kannalta kohtuullinen, tulee esille samoja näkökohtia kuin arvioitaessa asiaa välittäjän näkökulmasta. Erityisesti kuulemisvelvollisuuden mahdollisimman laaja käyttö, tuomioistuimen tutkimisvelvollisuus loukkauksen objektiivisten edellytysten täyttymisestä ja estojen laajuuden oikeasuhtaisuus ovat näistä keskeisimpiä. Lisäksi kun loukkaajiksi voidaan hahmottaa tosiasiasa useita tahoja (esimerkiksi lataaja, jakaja, linkin asettaja tai ylläpitäjä), väitetyn loukkaajan näkökulmasta olisi kohtuullista, että toimenpiteet kohdistuisivat keskeisimpiin loukkaajiin. Varsinkin silloin, kun väitetyn loukkaajan asema loukkaukokonaisuudessa on vähäinen, voisi olla kohtuutonta joutua ”silmätikuksi”, vaikka siviili- tai rikosoikeudellinen vastuu oikeudenloukkauksesta periaatteessa olisikin mahdollinen.

Oikeudenhaltijoiden näkökulmasta kohtuuttomuuskysymys näyttäytyy luonnollisesti toisessa valossa. Tekijänoikeuden ansaitsemasta painoarvosta perusoikeuspunninnassa on esitetty erilaisia näkemyksiä, joihin en voi tässä ottaa kantaa muuten kuin toteamalla, ettei tekijänoikeus ole absoluuttinen ja sitä on punnittava suhteessa muihin oikeuksiin.³⁴⁷ Kohtuuttomuuden voisi pelkistää oikeudenhaltijalle aiheutuvien taloudellisten tappioiden määrään. Tällä argumentilla on kuitenkin painoarvoa vain, jos keskeyttämismääräyksen antaminen poistaisi tai merkittävästi vähentäisi tappioita. Näin ollen tästäkin näkökulmasta päädytään siihen, että keskeyttämismääräyksen tulisi olla ainakin jossain määrin tehokas, koska muussa tapauksessa se redusoituisi sinänsä tarpeettomaksi jo asiasta tietoisten käyttäjien valistamisyhteyksiä³⁴⁸ tai oikeuspoliittisen valtapelin välineeksi.³⁴⁹

³⁴⁶ Suhteellisuustestin soveltuvuusvaatimuksesta ks. alaviite 317. Oma näkemykseni muun muassa hakukoneista ja välityspalvelimista johtuen on, että nykyisellään käyttäjäpään välittäjiin kohdistuvat estot ovat tehottomia ja näin ollen hyödyttömiä.

³⁴⁷ Ks. alaviite 111.

³⁴⁸ *Pihlajarinne* 2012b s. 135–136.

³⁴⁹ Laajemmin ks. *Savola* 2013a s. 206–209; *Savola* 2013c erit. s. 51, 62–63.

E. Kokoavia perusoikeushuomioita. Välittäjän kannalta perusoikeusarvioinnissa keskeisimmäksi seikaksi muodostuu arvio estojen tehokkuudesta ja sen painoarvon punninnasta. Hahmottelisin estomääräyksen kohtuuttomuuskynnystä seuraavasti. Jos estot olisivat hyvin tehokkaita ja oikeudenhaltijoiden tappiot estojen johdosta vähenisivät olennaisesti, tulisi välittäjälle aiheutuvan toimintavapauden rajoituksen, kustannuksen tai haitan olla yhtä lailla merkittävä, jotta esto olisi välittäjälle kohtuuton. Jos estot olisivat tehottomia tai niiden tehokkuudesta ei olisi selvyyttä, muodostuisivat ne kustannuksia aiheuttavina ja toimintavapautta rajoittavina helpommin kohtuuttomiksi välittäjän kannalta, etenkin mikäli vaihtoehtoisia keinoja reagoimiseen on olemassa. Ongelma korostuu, koska oikeudenhaltija ei joudu korvaamaan estomääräyksen täytäntöönpanosta tai oikeudenkäynnistä johtuvia kustannuksia välittäjälle kuin poikkeuksellisesti. Tämä on poikkeus velvoitteita asetettaessa ilmenneestä yleisestä pääsäännöstä, jonka mukaan vähintäänkin välittömät kustannukset on korvattava, eikä kyse ole ongelmattomasti myöskään toiminnan asianmukaisesta ja välttämättömästä sääntelystä. Tämä malli siirtää oikeudenhaltijan liiketoimintariskiä välittäjän vastattavaksi, mikä aiheuttaa epätervettä keinottelua ja on haitaksi välittäjän elinkeinovapaudelle ja omaisuudensuojalle. Korvauksettomana ja yksityisten välisenä intressikonfliktina enforcement-direktiivin 3 artiklaa tulisi tulkita niin, että estomääräykseltä edellytettäisiin välittäjälle aiheutuneiden kustannusten ja haittojen tasapainottamiseksi estomääräyksen tehokkuutta ja huomattavaa oikeudenhaltijoiden tappioita vähentävää vaikutusta. Edellä todetusti pidän suomalaisia estomääräyksiä varsin tehottomina ja näin ollen välittäjän kannalta kohtuuttomina.

F. Ehdotus kielto määräyksen laajentamiseksi. Tekijänoikeustoimikunta on ehdottanut TekL 56 g §:n soveltamisalaa laajennettavaksi siten, että sen perusteella välittäjiinkin olisi mahdollista kohdistaa lopullisia kieltomääräyksiä.³⁵⁰ Ehdotuksen keskeisimpiä vaikutuksia olisivat pääasiakannekytköksen poistuminen, välittäjän ehdoton vastuu kaikista omista kuluista ja kolmannen viestintämahdollisuuksien vaarantaminen -kriteerin poistuminen. Säännösehdotuksesta tehtiin yleisluontoinen, tosin ns. perusteluilla säääten kysymyksiä käsiteltiin kohtalaisen kattavasti. Lausunnoissa asian jatkovalmisteluun nostettiin lukuisia kysymyksiä muun muassa perusoikeuksista, teknisestä toimivuudesta, prosessuaalisista säännöksistä, prosessista ja eston täytäntöönpanosta aiheutuvista kuluista ja niiden jakautumisesta. Useissa lausunnoissa etenkin katsottiin, että hakijan tulee olla vähintään yhteisvastuullinen täytäntöönpano- ja oikeudenkäyntikuluista.³⁵¹

³⁵⁰ OKM 2012a s. 53–69, vrt. eriävä mielipide s. 119–127. Ks. kommentaari *Pihlajarinne* 2012b s. 130–148.

³⁵¹ OKM 2012b s. 1, 5–15. Ehdotus oli kesäkuussa 2013 tietävästi jäissä.

4.4.3 Verkkoviestin jakelun keskeyttämismääräys

SananvapL 18 §:n mukaan tuomioistuin voi määrätä lähettimen, palvelimen tai muun sellaisen laitteen ylläpitäjän keskeyttämään julkaistun verkkoviestin jakelun, jos viestin sisällön perusteella on ilmeistä, että sen pitäminen yleisön saatavilla on säädetty rangaistavaksi. Soveltamisalaa rajaa muun muassa se, mikä katsotaan verkkoviestiksi ja se, mikä on ”palvelin tai muu sellainen laite”. Hallituksen esityksen mukaan verkkoviesti on ymmärrettävä suppeimmassa mahdollisessa merkityksessä ja se olisi rajoitettava koskemaan vain verkkoviestin sitä osaa, johon määräys on sen tavoitteiden saavuttamiseksi teknisesti välttämätöntä kohdistaa.³⁵² Toisaalta perustuslakivaliokunta katsoi soveltamisalan olevan lähtökohtaisesti laaja siten, että selvästi rikolliset verkkoviestit voidaan määrätä poistettavaksi korostaen kuitenkin tuomioistuimen suhteellisuusharkintaa.³⁵³ Joka tapauksessa keskeyttämismääräyksen antamiskynnys on asetettu varsin korkeaksi. Laitteella tarkoitettaneen lähinnä sitä palvelinta, jolle viesti on tallennettu ja josta se saatetaan yleisön saataville.³⁵⁴

Fin-tv.com-tapauksessa käräjäoikeus hylkäsi Internet-operaattoreihin kohdistuneen vaatimuksen ulkomailla sijaitsevan palvelun estämiseksi.³⁵⁵ Internet-sivustolla väitettiin jaettavan mm. suomalaisia elokuvia ilman tekijänoikeuksien haltijoiden lupaa. Käräjäoikeus katsoi muun ohella, että 1) teknisillä välittäjillä ei ole vaikutusmahdollisuuksia kyseiseen ulkomailla sijaitsevaan palveluun, 2) ne eivät ole ”lähettimen, palvelimen tai muun sellaisen laitteen ylläpitäjiä”, 3) teknisiin välittäjiin kohdistuu vastuuvapaus, 4) teknisten välittäjien käytettävissä olevat menetelmät ulkomaisen sivuston estämiseksi ovat käytännössä tehottomia ja 5) vaatimuksessa ei ollut riittävästi yksilöity, minkä verkkoviestien jakelua pyydettiin keskeytettäväksi.³⁵⁶ Tiiviit perustelut olivat muuten asianmukaisia, mutta kolmas osaperustelu on hylättävä, koska keskeyttämismääräykset ovat nimenomaisesti mahdollisia (SähköKL 19 §).³⁵⁷

Esitöissä on asetettu korkeahko puuttumiskynnys ja rajattu määräyksen kohde mahdollisimman suppeaksi. Tämä onkin perusteltua, kun huomioidaan sananvapauden lähtökohta ja teknisesti laajasta estosta kolmansille aiheutuvat ongelmat. Säännös soveltuu vain ongelman lähteellä, eikä se kuormita Internet-yhteystarjoajia, ja tästä syystä sillä ei käytännössä voi saada suojaa ulkomailla tapahtuvan loukkauksen Suomessa koettuihin

³⁵² HE 54/2002 vp s. 78–79.

³⁵³ PeVM 14/2002 vp s. 7.

³⁵⁴ *Innanen – Saarimäki* 2012 s. 334–337, 339–340; *Pihlajarinne* 2012b s. 127–128.

³⁵⁵ HelKO 29.4.2011 (R 11/3075); *Pihlajarinne* 2012b s. 127–128.

³⁵⁶ HelKO 29.4.2011 (R 11/3075), s. 2, 4.

³⁵⁷ Vastaavasti *Pihlajarinne* 2012b s. 127–129.

seurauksiin. En kuitenkaan pidä tätä ongelmallisena, sillä säännöksessä on löydetty kohtuullinen tasapaino eri perusoikeuksien välillä, vaikka esimerkiksi täytäntöönpanokulujen korvaamisesta olisikin voinut säätää nimenomaisesti.

5 LOPUKSI

Tutkimuskysymykseksi asetin: *Mikä on Internet-operaattoreiden rooli perusoikeuksien toteutumisessa ja miten Internet-operaattoreiden perusoikeudet huomioidaan?* Kysymyksen ensimmäistä osaa selvitin luvussa 3. Operaattorin rooli on erittäin keskeinen osallistumista mahdollistavassa ja perusoikeuksia rajoittavassa mielessä. Ensimmäisessä merkityksessä operaattori toimii monilta osin julkisen vallan työvälineenä, edistäen muun muassa sananvapauden, poliittisen osallistamisen, tosiasiallisen tasa-arvon, sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumista. Jälkimmäisessä merkityksessä operaattoria pyritään hyödyntämään etenkin tunnistamistietojen tallennuksen ja luovuttamisen avulla yksityisten välisissä konflikteissa sekä jossain määrin kyseenalaisesti turvallisuuden ja yleisen edun nimissä. Tästä näkökulmasta on myös havaittavissa liian vähäiselle perusoikeusarvioinnille jääneitä ongelmallisia säännöksiä (erityisesti PolL 36.2 §) sekä käyttäjän oikeusturvan kannalta ongelmallisia prosessiasetelmia ja kyseenalaisia soveltamiskäytäntöjä (TekL 60 a §).

Kysymyksen toista osaa selvitin luvussa 4. Operaattorin perusoikeuksia on arvioitu varsin suppeasti muuten kuin VML:n mukaisten, lähinnä omaisuudensuojaa koskevien velvoitteiden osalta. Nähdäkseni lainsäädännössä olisikin aihetta tarkastella erityisesti muiden lakien yhteydessä velvoitteiden asettamista laajemmin, eikä vain objektiiviseen verannollisella tavalla. VML:n ja SVTsL:n osalta huomiota tulisi kiinnittää elinkeinovapauden näkökulmasta erityisesti toiminnan asialliseen sääntelyyn ja sen välttämättömyyteen, määräystenantovaltuuksiin ja yleisemminkin sääntelymalliin. Esitöissä käsittelemättä jääneet perusoikeuskysymykset ovat osin konkretisoituneet soveltamistilanteissa, ja esimerkiksi tekijänoikeudellisten keskeyttämismääräysten antamisen yhteydessä oikeuskysymys palautui viime kädessä valtiosääntöiseen oikeasuhtaisuusperiaatteeseen ja kohtuullisuuteen operaattorin näkökulmasta. Harmillista mielestäni kuitenkin on, että tämä aspekti ei ole lainkäyttötilanteessa saanut osakseen sen ansaitsemaa riittävän syvällistä ja analyttistä käsittelyä.

Yleisesti ottaen VML:n ja SVTsL:n sääntely huomioi operaattorin omaisuudensuojan kohtalaisen hyvin, mutta sääntelytarkkuus herättää

elinkeinovapauteen ja osin oikeusturvaan ja PL 80 §:ään liittyviä kysymyksiä. Muiden lakien säännöksissä on enemmänkin toivomisen varaa, ja esimerkiksi tunnistamistietojen luovuttamisesta yksityiselle operaattori saa korvauksen, mutta viranomaisluovutuksista ei. Suurempi ongelma kuitenkin on, että käyttäjällä ei ole käytännössä lainkaan oikeusturva-keinoja ja luovutukset voivat tapahtua hyvin matalin kriteerein, mikä on selkeä epäkohta verrattuna telepakkokeinosäätelyyn. Estomenettelyissä operaattori joutuu usein käytännössä vastaamaan itse kustannuksista, mitä voidaan pitää epäsuhtaisena, sillä eston toteuttaminen useimmiten edistää sitä vaatineen yksityisiä intressejä. Estomääräyksen kohdetta ei myöskään välttämättä kuulla prosessissa lainkaan.

Olen artikkelini kaikissa vaiheissa pyrkinyt tarkastelemaan kriittisesti lainopin lähtökohtia ja perusoikeusteoriaa sekä problematisoimaan havaitsemiani perusoikeusherkkiä asetelmia. Toivon mukaan jotkin niistä antavat aihetta lähemmille tutkimuksille tai käytäntöjen kriittiselle arvioinnille.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. WSOY. 1989.
- Aguiar, Luis – Martens, Bertin*: Digital Music Consumption on the Internet: Evidence from Clickstream Data. European Commission Joint Research Center Technical Reports. Institute for Prospective Technological Studies. Digital Economy Working Paper 2013/04.
- Anjali, Anchayil – Mattamana, Arun*: Intermediary Liability and Child Pornography: A Comparative Analysis. *Journal of Commercial Law and Technology*. Vol 5. Issue 1. 2010, s. 48–57.
- Baker, Edwin C.*: Media Concentration and Democracy. Why Ownership Matters. Communication, Society, and Politics. 2007.
- Benkler, Yonchai*: The Wealth of Networks. How Social Production Transforms Markets and Freedom. Yale University Press. 2006.
- Bonadio, Enrico*: File Sharing, Copyright and Freedom of Expression. *European Intellectual Property Review*. Vol 33. No 10. 2011, s. 619–631.
- Clayton, Richard*: Online traceability: who did that? Technical expert report on collecting robust evidence of copyright infringement through peer-to-peer filesharing. *Consumer Focus* (26.7.2012).
- van Dijk, Jan*: The Network Society. 3rd Edition. SAGE Publications. 2012.
- Frabboni, Maria Mercedes*: File-Sharing and the Role of Intermediaries in the Marketplace: National, European Union and International Developments. Teoksessa Stamatoudi, Irini A. (ed.): Copyright enforcement and the Internet. Kluwer Law International. 2010, s. 119–146.
- Froomkin, Michael A.*: The Death of Privacy? *Stanford Law Review*. Vol 52. Issue 5. 2000, s. 1461–1544.
- Geiger, Christophe*: The Constitutional Dimension of Intellectual Property. Teoksessa Torremans, Paul L.C. (ed.): Intellectual Property and Human Rights. Enhanced Edition of Copyright and Human Rights. Kluwer Law International. 2008, s. 101–131.
- Geiger, Christophe*: Copyright's fundamental rights dimension at EU level. Teoksessa Derclaye, Estelle (ed.): Research Handbook on the Future of EU Copyright. Research Handbooks in Intellectual Property. Edward Elgar Publishing. 2009, s. 27–48.
- Habermas, Jürgen*: Three Normative Models of Democracy. Teoksessa Benhabib, Seyla (ed.): Democracy and Difference. Princeton University Press. 1996, s. 22–30.
- Harenko, Kristiina – Niiranen, Valteri – Tarkela, Pekka*: Tekijänoikeus. Kommentaari ja käsikirja. WSOYpro. 2006.
- Hautamäki, Veli-Pekka*: Asetusehdotusten ja asetusten perustuslainmukaisuus. *Lakimies* 4/2007, s. 499–520.
- Hautamäki, Veli-Pekka*: Asetuksenantovaltuus ja asetustenanto. *Lakimies* 2/2010, s. 210–220.
- Heinonen, Tuuli*: Valtiosääntöoikeus ja oikeuslähdeoppi. Teoksessa Heinonen, Tuuli – Lavapuro, Juha (toim.): Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. E-sarja N:o 23. 2012, s. 179–200, 2012a.

- Heinonen, Tuuli*: Konstitutionaalinen konflikti Suomessa. Teoksessa Heinonen, Tuuli – Lavapuro, Juha (toim.): Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. E-sarja N:o 23. 2012, s. 201–240, 2012b.
- Helin, Markku*: Perusoikeuksilla argumentoinnista. Teoksessa Iire, Tero (toim.): Varallisuus, vakuudet ja velkojat. Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952–9/6–2012. Juhlajulkaisut. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A-sarja N:o 24. 2012, s. 11–30.
- Helminen, Klaus – Fredman, Markku – Kanerva, Janne – Tolvanen, Matti – Viitanen, Marko*: Esitutkinta ja pakkokeinot. Uudistettu laitos. Talentum. 2012.
- Helopuro, Sanna – Perttula, Juha – Ristola, Juhapekka*: Sähköisen viestinnän tietosuojat. 2. uud. p. Talentum. 2009.
- Hidén, Mikael*: Perusoikeuksien yleiset opit – muuttuvaa ja muuttumatonta. Lakimies 5–6/1996, s. 753–769.
- Hidén, Mikael*: ”Normaali, kohtuullinen, järkevä” ja muita kuvauksia. Hajahuomioita suhtautumisista perusoikeussuojan rajanvetokriteereihin. Lakimies 7–8/2002, s. 1168–1184.
- Hindman, Matthew*: The Myth of Digital Democracy. Princeton University Press. 2009.
- Hoikka, Mikko*: Sananvapaus Euroopan unionin oikeudessa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 289. 2009.
- Hopkins, Andrew T.*: Right to Be Online: Europe’s Recognition of Due Process and Proportionality Requirements in Cases of Individual Internet Disconnections. Columbia Journal of European Law. Vol 17. Issue 3. 2011, s. 557–600.
- Huovinen, Sakari*: Yhteissäätely ja itsensäätely – julkisen vallan tehtäviä muuttavat säätelykeinot. Lakimies 7–8/2006, s. 1206–1224.
- Huovinen, Sakari*: Matkalla sananvapauden yhteiskäyttöiseen ulottuvuuteen. Lakimies 2/2010, s. 143–159.
- Husa, Jaakko*: Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 254. 2004.
- Häyhtiö, Tapio*: Demokratiaa vai toimintaa? Näkökulmia kansalähtöisen verkkopolitiikan teoriaan ja käytäntöön. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Tampereen yliopisto. 2010.
- Innanen, Antti – Saarimäki, Jarkko*: Internetioikeus. 2. uud. p. Edita. 2012.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko*: Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus. 2012.
- Jääskinen, Niilo*: Demokratia vai perusoikeudet? Teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. C-sarja N:o 35. 2004, s. 101–118.
- Kangas, Urpo*: Minun metodini. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. WSLT. 1997, s. 90–109.
- Karaganis, Joe – Renkema, Lennart*: Copy Culture in the US & Germany. The American Assembly. Columbia University. 2013.
- Karapuu, Heikki – Lavapuro, Juha*: Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. 2011, s. 671–710.
- Karhu, Juha*: Tekijänoikeus ja omaisuudensuoja. Teoksessa Aarto, Markus – Vartiainen, Markku (toim.): Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhkakirja. Edita. 2008, s. 441–465.

- Karhula, Päivikki* (toim.): Paratiisi vai panoptikon? Näkökulmia ubiikkiyhteiskuntaan. Eduskunnan kirjasto. 2008.
- Karppinen, Kari*: Väitteitä Internetistä ja viestinnän moniarvoisuudesta. Teoksessa Oikeutta ja Poliittikka. Viestintäoikeuden vuosikirja 2009. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. 2010, s. 131–148.
- Kemppinen, Heikki*: Uusi tekijänoikeus? Näkemyksiä tekijänoikeuden suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin. Pro gradu -tutkielma. Välttösääntöoikeus. Oikeustieteellinen tiedekunta. Helsingin yliopisto. 2011.
- Keskinen, Auli* (toim.): Teledemokratia – tietoverkot ja yhteiskunta. Painatuskeskus. 1995.
- Kortteinen, Juhani*: Sananvapaus ihmisoikeutena. Teoksessa Nordenstreng, Kaarle (toim.), Sananvapaus. WSOY. 1996.
- Koulu, Riikka*: Jokakodin laajakaista – pääsy internetiin perusoikeutena. Lakimies 2/2012, s. 280–302.
- Kulk, Stefan – Borgesius, Frederik*: Filtering for Copyright Enforcement in Europe after the Sabam cases. European Intellectual Property Review. Vol 34. Issue 11. 2012, s. 791–795.
- Laitinen, Kaisa*: Tilaajayhteyksien käyttöoikeussäätely telemarkkinoilla – teleyrityksen velvollisuus luovuttaa verkko-omaisuuttaan kilpailijoilleen. Pro gradu -tutkielma. Oikeustieteellinen tiedekunta. Helsingin yliopisto. 2007.
- Lappi-Seppälä, Tapio*: Kriminaalipolitiikka – rikosoikeuspolitiikka. Lakimies 8/1998, s.1285–1308.
- La Rue, Frank*: Report of the Special Rapporteur on key trends and challenges to the right of all individuals to seek, receive and impart information and ideas of all kinds through the Internet (16.5.2011). UN Human Rights Council. Seventeenth session. A/HRC/17/27.
- Lavapuro, Juha*: Uusi perustuslakikontrolli. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 301. 2010.
- Lavapuro, Juha*: Perusoikeusargumentaation kontrolloitavuudesta. Teoksessa Heinonen, Tuuli – Lavapuro, Juha (toim.), Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. E-sarja N:o 23. 2012, s. 143–178.
- Lindstedt, Jukka*: Turvallisuus, kontrollipolitiikka ja laillisuusvalvonta. Lakimies 7–8/2007, s. 1006–1037.
- Lohse, Mikael*: Rikostiedustelu terrorismin torjunnassa. Defensor Legis 2005/6, s. 1187–1200.
- Länsineva, Pekka*: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 235. 2002.
- Länsineva, Pekka*: Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet? Lakimies 2/2004, s. 274–285.
- Länsineva, Pekka*: Konstitutionalismi, perusoikeudet ja yksityinen valta. Lakimies 7–8/2006, s. 1177–1190.
- Länsineva, Pekka*: Pikaluoitosten sääntely ja perusoikeudet. Lakimies 6/2010, s. 1054–1060.
- Länsineva, Pekka*: Omaisuuden suoja (PL 15 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. 2011, s. 549–604, 2011a.
- Länsineva, Pekka*: Perusoikeusliike. Teoksessa Hyttinen, Tatu – Weckström, Katja (toim.), Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta. Oikeustieteellinen tiedekunta. Turun yliopisto. 2011, s. 339–355, 2011b.

- Länsineva, Pekka*: Perus- ja ihmisoikeudet yksityisten välisissä oikeusriidoissa. Defensor Legis 4/2011, s. 456–466.
- Manninen, Sami*: Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym., Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. 2011, s. 459–491.
- Marsden, Christopher T.*: Internet Co-Regulation. European Law, Regulatory Governance and Legitimacy in Cyberspace. Cambridge University Press. 2011.
- Melander, Sakari*: Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säättämisen oikeudelliset rajoitukset. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 288. 2008.
- Mylly, Tuomas*: Tekijänoikeuden ideologiat ja myytit. Lakimies 2/2004, s. 228–254.
- Mylly, Tuomas*: Intellectual Property and Fundamental Rights: Do They Interoperate? Teoksessa Bruun, Niklas (toim.), Intellectual Property beyond Rights. WSOY. 2005, s. 185–229.
- Mylly, Tuomas*: Intellectual Property and European Economic Constitutional Law – The Trouble with Private Information Power. Publications of IPR University Center 4. 2009.
- Määttä, Kalle*: Elinkeinotoiminnan sääntelystä Suomessa. Edilex asiantuntijakirjoitukset. 2011.
- Neuvonen, Riku*: Sananvapauden sääntely Suomessa. Lakimiesliiton kustannus. 2012.
- Niemi, Johanna – de Godzinsky, Virve-Maria*: Oikeusturva telepakkokeinoasioissa. Lakimies 4/2009, s. 555–574.
- Norrgård, Marcus*: The Role Conferred on the National Judge by Directive 2004/48/EC on the Enforcement of Intellectual Property Rights. ERA Forum 4/2005, s. 503–514.
- Norrgård, Marcus*: Blocking Web Sites – Experiences from Finland. Teoksessa Axhamn, Johan (ed.), Copyright in a Borderless Online Environment. Norstedts Juridik. 2012, s. 171–184, 2012a.
- Norrgård, Marcus*: The European Principles of Intellectual Property Enforcement: Harmonisation through Communication? Teoksessa Ohly, Ansgar (ed.), Common Principles of European Intellectual Property Law. Mohr Siebeck. 2012, s. 203–222, 2012b.
- Numminen, Mikko*: Sananvapaus ja internet. Sananvapauden kahden perusfunktion toteutuminen internetissä. Viestintätieteiden pro gradu -tutkielma. Filosofinen tiedekunta. Vaasan yliopisto. 2011.
- OECD*. The Role of Internet Intermediaries in Advancing Public Policy Objectives. Forging Partnerships for Advancing Policy Objectives for the Internet Economy, Part II. DSTI/ICCP(2010)11/FINAL (22.6.2011).
- Ohm, Paul*: The Rise and Fall of Invasive ISP Surveillance. University of Illinois Law Review. Vol 2009. Issue 5, s. 1417–1496.
- Ojanen, Tuomas*: Perus- ja ihmisoikeudet terrorismin vastatoimissa Euroopan unionissa. Lakimies 7–8/2007, s. 1053–1074.
- Ojanen, Tuomas*: Perus- ja ihmisoikeudet – eurooppalaisen konstitutionalismsin Akilleen kantapää? Lakimies 7–8/2009, s. 1106–1124.
- Ojanen, Tuomas*: Perus- ja ihmisoikeudet EU-säädösten toimeenpanolakien säättämässä. Teoksessa Kanninen, Heikki ym. (toim.), Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Heikki Karapuu 30.12.1944–15.6.2006. Edita. 2009, s. 129–174.
- Ojanen, Tuomas*: EU-oikeuden perusteita. Uudistettu laitos. Evolutio legis. Edita. 2010.

- Ojanen, Tuomas*: Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa. *Defensor Legis* 4/2011, s. 442–455.
- Ojanen, Tuomas*: Räppänä raollaan Eurooppaan – Euroopan unionin perusoikeudet Suomen oikeudessa. Teoksessa Heinsonen, Tuuli – Lavapuro, Juha (toim.), *Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen.* Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. E-sarja N:o 23. 2012, s. 241–264.
- Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin*: Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka ym., *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset.* WSOYpro. 2011, s. 171–195, *2011a*.
- Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin*: Suomen valtiosäännön peruseriaatteet (PL 1 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym., *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset.* WSOYpro. 2011, s. 217–226, *2011b*.
- Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin*: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym., *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset.* WSOYpro. 2011, s. 227–280, *2011c*.
- Ollila, Riitta*: Freedom of speech and protection of privacy. Edilex asiantuntijakirjoituksia. 2001.
- Ollila, Riitta*: Sananvapaus ja yksityisyyden suoja tietoverkoissa. *Lakimies* 3/2002, s. 430–435.
- Ollila, Riitta*: Perusoikeudet viestintämarkkinoilla. Edilex asiantuntijakirjoituksia. 2003.
- Ollila, Riitta*: Telealan hintasääntely ja hintakatto. Edilex asiantuntijakirjoituksia. 2004.
- Ollila, Riitta*: Turvallisuus ja urkinta. *Lakimies* 5/2005, s. 781–791.
- Paasto, Päivi*: Analyttinen vai perusoikeusrakenteinen varallisuus-oikeus? Teoksessa Tammi-Salminen, Eva (toim.), *Omistus, sopimus, vaihdanta – Juhlakirja Leena Kartiolle.* Juhlajulkaisut. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A-sarja N:o 13. 2004, s. 123–144.
- Pakarinen, Auri*: Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta. *Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 42.* Publications of the University of Eastern Finland. 2012.
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5. uud. p. Talentum. 2012.
- Pihlajarinne, Taina*: Operaattorien estovelvollisuus puntarissa. *IPRinfo* 5/2011.
- Pihlajarinne, Taina*: Nykyaikainen internetviestintä ja tallennuspalvelut – kuka saa vastuuvapauden? Teoksessa Vastaako joku viestistä? Viestintäoikeuden vuosikirja 2011. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. 2012, s. 1–24, *2012a*.
- Pihlajarinne, Taina*: Internetvälittäjä ja tekijänoikeuden loukkaus. *Lakimiesliiton Kustannus.* 2012, *2012b*.
- Päivärinne, Jussi*: Digitaalinen piratismi internetympäristössä – internetvalvonta ja käyttäjien yksityisyyden suoja. Pro gradu -tutkielma. Kauppa-oikeus. Oikeustieteellinen tiedekunta. Turun yliopisto. 2011.
- Päivärinne, Jussi*: IP-osoitteen juridinen luonne ja käyttäjän yhteystietojen selvittäminen tekijänoikeuslain 60 a §:n perusteella. *Defensor Legis* 2/2013, s. 196–215.
- Pöysti, Tuomas*: Verkkoyhteiskunnan viestintäinfrastruktuurin metaoikeudet. Teoksessa Kulla, Heikki ym., *Viestintäoikeus.* WSOY. 2002, s. 35–81.

- Rautiainen, Pauli:* Moninaisuudessaan yhtenäinen Eurooppa: konsensusperiaate ja valtion harkintamarginaalioppi. *Lakimies* 6/2011, s. 1152–1171.
- Richards, Keith M.:* The Dangers of Surveillance. *Harvard Law Review*. 2013, s. 1934–1965.
- Rosas, Allan:* Perus- ja ihmisoikeudet EU-oikeudessa. Teoksessa Hallberg, Pekka ym., *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset*. WSOYpro. 2011, s. 197–213.
- Rosendahl, Riikka:* Perusoikeudet yksityisten välisissä oikeussuhteissa. Teoksessa Kenestä saa kertoa. *Viestintäoikeuden vuosikirja 2004*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisu. 2005, s. 3–27.
- Saarenpää, Ahti:* Oikeusvaltio ja verkkoyhteiskunta. Teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.), *Oikeusvaltio*. Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus. 2002, s. 106–130.
- Saarenpää, Ahti:* Oikeuden valtatie ja arkipäivän perusoikeudet. Teoksessa Aarto, Markus – Vartiainen, Markku (toim.), *Oikeus kansainvälisessä maailmassa*. Ilkka Saraviidan juhla-kirja. Edita. 2008, s. 135–146.
- Salmela, Jukka-Pekka:* Oikeushenkilön perusoikeussuoja. Pro gradu -tutkielma. Valtiosääntöoikeus. Oikeustieteellinen tiedekunta. Turun yliopisto. 2009.
- Saraviita, Ilkka:* Yrittäjyyden perusoikeussuoja. Edilex asiantuntijakirjoituksia. 2001.
- Saraviita, Ilkka:* Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Talentum. 2005.
- Savola, Pekka:* Internet-operaattoreihin kohdistetut tekijänoikeudelliset estomääräykset erityisesti vertaisverkkopalvelun osalta. Tekniikan lisensiaattityö. Aalto-yliopisto. 2013, 2013a.
- Savola, Pekka:* Internet-operaattori perusoikeuksien subjektina ja objektina. Pro gradu -tutkielma. Valtiosääntöoikeus. Oikeustieteellinen tiedekunta. Helsingin yliopisto. 2013, 2013b.
- Savola, Pekka:* Tekijänoikeus Internetissä – suojaamisen keinot ja strategiat. *Oikeus* 1/2013, s. 49–70, 2013c.
- Savola, Pekka:* Tunnistamistietojen luovuttamismääräykset ja telepakkokeinot. Julkaistaneen *Lakimies* 5/2013 -lehdessä.
- Scheinin, Martin:* Punninnasta ja ehdottomista ihmisoikeuksista terrorismia torjuttaessa. Teoksessa Hurri, Samuli (toim.), *Demokraattisen oikeuden ehdot: kritiikki, politiikka, kulttuuri*. Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja. Episteme. Tutkijaliitto. 2008, s. 196–206.
- Scheinin, Martin:* Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien suoja terrorismia torjuttaessa. Teoksessa Kanninen, Heikki ym. (toim.), *Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme*. Heikki Karapuu 30.12.1944–15.6.2006. Edita. 2009, s. 507–532.
- Scheinin, Martin:* Perusoikeuskonfliktit. Teoksessa Heinonen, Tuuli – Lavapuro, Juha (toim.), *Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu. E-sarja N:o 23. 2012, s. 125–142.
- Siki, Marika:* Tietoyhteiskunnan tekijänoikeusdirektiivin 8 artiklan menettelysääntöjen täytäntöönpano Suomessa. *Defensor Legis* 2009/1, s. 172–185.
- Siltala, Raimo:* Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu. A-sarja N:o 234. 2003.
- Siltala, Raimo:* Oikeudellinen tulkintateoria. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu. A-sarja N:o 261. 2004.

- Stamatouidi, Irini A.*: Data Protection, Secrecy of Communications and Copyright: Conflicts and Convergences – The Example of Promusicae v. Telefonica. Teoksessa Stamatouidi, Irini A. (ed.), Copyright enforcement and the Internet. Kluwer Law International. 2010, s. 199–231.
- Sunstein, Cass R.*: Republic.com 2.0. Princeton University Press. 2009.
- Swartout, Christopher M.*: Toward a Regulatory Model of Internet Intermediary Liability: File-Sharing and Copyright Enforcement. Northwestern Journal of International Law & Business. Vol 31. 2011, s. 499–536.
- Tala, Jyrki*: Katsaus oikeudellisen sääntelyn uusiin muotoihin. Teoksessa Ahonen, Timo (toim.), Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa. Juhlajulkaisu Ahti Laitinen 1946–24/4–2006. Juhlajulkaisut. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A-sarja N:o 17. 2006, s. 185–204.
- Timonen, Pekka*: Tutkijan ja tuomarin oikeuslähdeoppi. Oikeuslähdeopin eräiden lähtökohtien tarkastelua. Lakimies 5/1989, s. 666–688.
- Tuori, Kaarlo*: Tuomarivaltio – uhka vai myytti? Lakimies 6/2003, s. 915–943.
- Tuori, Kaarlo*: Perusoikeudet poikkeusoloissa (PL 23 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym., Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. 2011, s. 821–830, 2011a.
- Tuori, Kaarlo*: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym., Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. 2011, s. 711–752, 2011b.
- Tuori, Kaarlo*: Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym., Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. 2011, s. 535–547, 2011c.
- Tuori, Kaarlo – Lavapuro, Juha*: Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym., Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. 2011, s. 809–820.
- Van Eecke, Patrick*: Online service providers and liability: A plea for a balanced approach. Common Market Law Review. Vol 48. Issue 5. 2011, s. 1455–1502.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSLT. 2001.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Onko sananvapaus poliittinen perusoikeus? Teoksessa Kulla, Heikki ym., Viestintäoikeus. WSOY. 2002, s. 85–98.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Lainsäädäntövallan delegoimisen rajoista. Teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. C-sarja N:o 35. 2004, s. 511–522.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Onko eduskunnan asema lainsäädäntövallan käyttäjänä muuttunut? Lakimies 7–8/2005, s. 1050–1064.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä. Teoksessa Hallberg, Pekka ym., Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. 2011, s. 833–849, 2011a.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg, Pekka ym., Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. 2011, s. 139–170, 2011b.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka ym., Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. 2011, s. 89–137, 2011c.
- Vilkkonen, Laura – Piekkala, Henriikka*: Viestintämarkkinalaki. Edita. 2003.
- Voutilainen, Tomi*: Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet. Edita. 2012.
- Ylä-Anttila, Tuomas*: Julkisuudet, identiteetit ja globaalit solidaarisuudet. Teoksessa Oikeutta vai etiikkaa? Viestintäoikeuden vuosikirja 2008. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. 2009, s. 99–118.

Muita lähteitä³⁵⁸

- Aarnio, Reijo*: Tietosuojavaltuetun toimisto, sähköpostiviestit 3.12.2010.
- Edwards, Lilian*: Role and Responsibility of the Internet Intermediaries in the Field of Copyright. WIPO Studies. – [Http://www.wipo.int/copyright/en/internet_intermediaries/](http://www.wipo.int/copyright/en/internet_intermediaries/). 2011.
- EFFI*. Apulaisoikeusasiamiehen päätös Chisugatesta – lakimuutos tarvitaan (12.12.2012). – [Https://www.effi.org/julkaisut/tiedotteet/lehdistotiedote-2012-12-12.html](https://www.effi.org/julkaisut/tiedotteet/lehdistotiedote-2012-12-12.html).
- Elisa*. Elisa asiakaspalvelu. Sopimusehdot. – [Http://www.elisa.fi/asiakaspalvelu/1800/sopimusehdot/](http://www.elisa.fi/asiakaspalvelu/1800/sopimusehdot/). 2011.
- Hammond, Robert G.*: Profit Leak? Pre-Release File Sharing and the Music Industry (last revised 3.4.2013). Working papers series. – [Http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2059356](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2059356).
- IFPI*. Myydyimmät kotimaiset albumit vuonna 2011. – [Http://www.ifpi.fi/tilastot/myydyimmat/2011/](http://www.ifpi.fi/tilastot/myydyimmat/2011/).
- Instituut voor Informatierecht (IViR)*. Filesharing 2©12. Downloaden in Nederland (16.10.2012). CentERdata. – [Http://www.ivir.nl/publicaties/poort/Filesharing_2012.pdf](http://www.ivir.nl/publicaties/poort/Filesharing_2012.pdf).
- IRP*. Internetin kymmenen oikeutta ja periaatetta. Internet Rights & Principles Coalition. – [Http://irpcharter.org/campaign/](http://irpcharter.org/campaign/). 2013.
- Järvinen, Peteri*: Näin piraatti kärkehtää. Tietokone 8/2009, s. 42. – [Http://www.tietokone.fi/lehti/tietokone_8_2009/nain_piraatti_karahtaa_7892](http://www.tietokone.fi/lehti/tietokone_8_2009/nain_piraatti_karahtaa_7892).
- Ofcom*. "Site Blocking" to reduce online copyright infringement – A review of sections 17 and 18 of the Digital Economy Act (27.4.2010). – [Http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/internet/site-blocking.pdf](http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/internet/site-blocking.pdf).
- TorrentFreak*. Censoring The Pirate Bay is Useless, Research Shows (13.4.2012). – [Http://torrentfreak.com/censoring-the-pirate-bay-is-useless-research-shows-120413/](http://torrentfreak.com/censoring-the-pirate-bay-is-useless-research-shows-120413/).
- Vousden, Stephen*: Case C-314/12, UPC Telekabel Wien – a proportionate stop to people watching Vicky the Viking on a website? (19.7.2012). – [Http://eulawradar.com/case-c-31412-upc-telekabel-wien-a-proportionate-stop-to-people-watching-vicky-the-viking-on-a-website/](http://eulawradar.com/case-c-31412-upc-telekabel-wien-a-proportionate-stop-to-people-watching-vicky-the-viking-on-a-website/).

Valtiopäiväasiakirjat

- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 57/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 194/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 54/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 112/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.
- HE 125/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

³⁵⁸ Kaikissa verkkolähteissä käyty 31.5.2013.

- HE 28/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta.
- HE 266/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 26/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi teollis- ja tekijänoikeuksia koskevan lainsäädännön muuttamisesta.
- HE 99/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsipornografian levittämisen estotoimista.
- HE 150/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta.
- HE 158/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamisesta.
- HE 48/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen viestinnän tietosuojalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 223/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi viestintämarkkinalain sekä radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain muuttamisesta.
- HE 13/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi viestintämarkkinalain 134 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta, viestintämarkkinalain 134 §:n ja televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamiseksi.
- HE 222/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 235/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tekijänoikeuslain 60 a §:n ja sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamisesta (rauennut).
- HE 238/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi viestintämarkkinalain, radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain, sähköisen viestinnän tietosuojalain ja eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain muuttamisesta.
- LaVL 5/2005 vp. Hallituksen esitys laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta (HE 28/2004 vp).
- LiVM 6/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamisesta (HE 158/2007 vp).
- LiVM 3/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi viestintämarkkinalain sekä radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain muuttamisesta (HE 223/2008 vp).
- LiVM 21/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi viestintämarkkinalain, radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain, sähköisen viestinnän tietosuojalain ja eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain muuttamisesta (HE 238/2010 vp).
- PeVL 2/1990 vp. Hallituksen esitys ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 22/1990 vp).
- PeVM 25/1994 vp. Hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp).
- PeVL 12/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sijoituspalveluyrityksistä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 7/1996 vp).
- PeVL 45/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eläkelaitosten vakavaraisuussäännösten uudistamisesta (HE 241/1996 vp).

- PeVL 7/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pakkokeinolain 5 a ja 6 luvun muuttamisesta (HE 20/1997 vp).
- PeVL 23/1997 vp. Hallituksen esitys oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi (HE 6/1997 vp).
- PeVL 30/1997 vp. Hallituksen esitys rahanpesun estämistä ja selvittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 158/1997 vp).
- PeVL 31/1997 vp. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta (HE 217/1997 vp).
- PeVM 10/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp).
- PeVL 19/1998 vp. Hallituksen esitys televisio- ja radiotoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 34/1998 vp).
- PeVL 5/1999 vp. Hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta (HE 34/1999 vp).
- PeVL 28/2000 vp. Hallituksen esitys postipalvelulaiksi (HE 74/2000 vp).
- PeVL 34/2000 vp. Hallituksen esitys laiksi telemarkkinalain muuttamisesta (HE 73/2000 vp).
- PeVL 25/2001 vp. Valtioneuvoston selvitys Euroopan unionin tulevaisuudesta (E 27/2001 vp).
- PeVL 52/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 165/2001 vp).
- PeVL 60/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 194/2001 vp).
- PeVL 8/2002 vp. Hallituksen esitys viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta (HE 241/2001 vp).
- PeVM 14/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 54/2002 vp).
- PeVL 56/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi kasvinterveyden suojelemisesta (HE 99/2002 vp).
- PeVL 61/2002 vp. Hallituksen esitys viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta (HE 112/2002 vp).
- PeVL 9/2004 vp. Hallituksen esitys sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 125/2003 vp).
- PeVL 32/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta (HE 74/2004 vp).
- PeVL 7/2005 vp. Hallituksen esitys laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta (HE 28/2004 vp).
- PeVL 11/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 266/2004 vp).
- PeVL 25/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta (HE 17/2005 vp).
- PeVL 15/2006 vp. Hallituksen esitys laeiksi teollis- ja tekijänoikeuksia koskevan lainsäädännön muuttamisesta (HE 26/2006 vp).
- PeVL 23/2006 vp. Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta (HE 31/2006 vp).
- PeVL 10/2007 vp. Hallituksen esitys laeiksi viestintämarkkinalain ja sähköisen viestinnän tietosuojalain 2 ja 5 §:n muuttamisesta (HE 48/2007 vp).
- PeVL 19/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta (HE 100/2007 vp).

- PeVL 3/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamisesta (HE 158/2007 vp).
- PeVL 9/2008 vp. Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (sähköisen sisämarkkinadirektiivin muutos) ym. (U 47/2007 vp, U 48/2007 vp).
- PeVL 29/2008 vp. Hallituksen esitys sähköisen viestinnän tietosuojalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 48/2008 vp).
- PeVL 33/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 102/2008 vp).
- PeVL 6/2009 vp. Hallituksen esitys valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 3/2008 vp).
- PeVL 36/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi lentoliikenteen päästökaupasta (HE 209/2009 vp).
- PeVL 3/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä tekijänoikeuslain 25 b ja 48 §:n muuttamisesta (HE 87/2009 vp).
- PeVL 21/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain ja lääkelain 54 a ja 54 e §:n muuttamisesta (HE 180/2009 vp).
- PeVL 27/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi viestintämarkkinalain 134 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta, viestintämarkkinalain 134 §:n ja televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamiseksi (HE 13/2010 vp).
- PeVL 66/2010 vp. Hallituksen esitys esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi (HE 222/2010 vp).
- PeVL 67/2010 vp. Hallituksen esitys poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 224/2010 vp).

Euroopan unionin virallisaineisto

Valtiopäiväasiakirjat

Euroopan unionin virallisaineisto

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuojasetus), 25.1.2012. KOM(2012) 11 lopullinen.

Euroopan komission kertomus tekijänoikeuksien noudattamisen varmistamisesta 29 päivänä huhtikuuta 2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/48/EY soveltamisesta. KOM(2010) 779 lopullinen.

Euroopan komission tiedonanto. Avoin internet ja verkon neutraliteetti Euroopassa. KOM(2011) 222 lopullinen. EUVL C 24, 28.1.2012, s. 139–145.

Euroopan komission tiedonanto. Teollis- ja tekijänoikeuksien sisämarkkinat (”IPR-strategia”). KOM(2011) 287 lopullinen. EUVL C 68, 6.3.2012, s. 28–34.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/29/EY, annettu 22 päivänä toukokuuta 2001, tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tietyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa (”tietoyhteiskuntadirektiivi”). EYVL L 167, 22.6.2001, s. 10–19.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/19/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista

- ja yhteenliittämisestä ("käyttöoikeusdirektiivi"). EYVL L 108, 24.4.2002, s. 7–20. Konsolidoitu toisinto 19.12.2009.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/20/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista ("valtuutusdirektiivi"). EYVL L 108, 24.4.2002, s. 21–32. Konsolidoitu toisinto 19.12.2009.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla ("yleispalveludirektiivi"). EYVL L 108, 24.4.2002, s. 51–77. Konsolidoitu toisinto 19.12.2009.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2002, henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla ("sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi"). EYVL L 201, 31.7.2002, s. 37–47. Konsolidoitu toisinto 19.12.2009.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/48/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, teollis- ja tekijänoikeuksien noudattamisen varmistamisesta ("enforcement-direktiivi"). EYVL L 195, 2.6.2004, s. 16–25.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/24/EY, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen yhteydessä tuotettavien tai käsiteltävien tietojen säilyttämisestä ja direktiivin 2002/58/EY muuttamisesta ("data retention -direktiivi"). EUVL L 105, 13.4.2006, s. 54–63.
- Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, jolla muutetaan muun muassa henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2002/58/EY (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi). EUVL C 181, 18.7.2008, s. 1–13.
- Euroopan unionin perusoikeuskirja. EUVL C 83, 30.3.2010, s. 389–403.
- Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset. EUVL C 303, 14.12.2007, s. 17–35.
- Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) konsolidoitu toisinto. EUVL C 83, 30.3.2010, s. 13–45.
- Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle. EU:n perusoikeuskirjan soveltamista koskeva kertomus vuodelta 2011, 16.4.2012. KOM(2012) 169 lopullinen.
- Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle. Euroopan digitaalistrategia. KOM(2010) 245 lopullinen/2.
- Neuvoston puitepäätos 2008/977/YOS, tehty 27 päivänä marraskuuta 2008, rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta ("tietosuojapuitepäätos"). EUVL L 350, 30.12.2008, s. 60–71.
- Tietosuojatyöryhmän lausunto 4/2007 henkilötietojen käsitteestä. Annettu 20. kesäkuuta 2007. WP 136. 01248/07/FI.

Euroopan neuvoston virallisaineisto

Recommendation Rec(2001)8 of the Committee of Ministers to member states on self-regulation concerning cyber content (self-regulation and user protection against illegal or harmful content on new communications and information services).

Recommendation CM/Rec(2007)16 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the public service value of the Internet.

Recommendation CM/Rec(2008)6 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the respect for freedom of expression and information with regard to Internet filters.

Recommendation CM/Rec(2011)8 of the Committee of Ministers to member states on the protection and promotion of the universality, integrity and openness of the Internet.

Mietintöjä ja muuta viranomaisaineistoa

Liikenne- ja viestintäministeriö: Periaatepäätös: Sadan megan tavoite säilyy (3.5.2012).

Liikenne- ja viestintäministeriö: LVM:n laajakaistayhteyksien kehittämishankkeet. Pauli Pullinen, PowerPoint-esitys. (20.3.2013), *2013a*.

Liikenne- ja viestintäministeriö: Vapaa-ajan asuntojen laajakaistayhteyksien kehittäminen. LVM:n julkaisu 9/2013, *2013b*.

Liikenne- ja viestintäministeriö: Huippunopea laajakaista. Toimenpideohjelma. LVM:n julkaisu 13/2013, *2013c*.

Oikeusministeriö: Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tulevaisuuteen. Oikeusministeriön julkaisu (OMJU) 2009:5.

Oikeusministeriö: Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Mietintöjä ja lausuntoja (OMML) 14/2010.

Opetus- ja kulttuuriministeriö: Tekijänoikeustoimikunnan³⁵⁹ mietintö. Vastauksia digiajan haasteisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:2 (20.12.2011), *2012a*.

Opetus- ja kulttuuriministeriö: Lausuntotiivistelmä – ratkaisuja digiajan haasteisiin 2012:2 (22.5.2012), *2012b*.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. 6. korj. p. STM:n julkaisu 2007:11.

Tietoyhteiskuntakaari, lausuntoluonnos 4.4.2013. Hallituksen esitys eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi.

Viestintävirasto: Viestintäviraston kannanotto tekijänoikeuslain 60 a §:n mukaiseen tietojen saantioikeuteen (29.11.2006). 1623/04/2006.

Viestintävirasto: Viestintävirasto muuttaa laajakaistatukumarkkinan sääntelyehtoja komission vaatimuksesta (2.11.2012).

Viestintävirasto: HVM-päätökset (10.2.2013), *2013a*.

Viestintävirasto: Laajakaista 2015 -hanke (4.4.2013), *2013b*.

Viestintävirasto: Viestintäviraston määräykset, *2013c*.

³⁵⁹ Tekijänoikeustoimikunta 2010–2011. Hankenumero OPM012:00/2010.

SÄÄDÖKSET

Säädöskokoelmassa julkaistut

EIS	laki ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä (SopS 18–19/1990)
ESP	laki uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ym. (SopS 78–80/2002)
HetiL	henkilötietolaki (523/1999)
HLL	hallintolainkäyttölaki (586/1996)
InternetNopA	liikenne- ja viestintäministeriön asetus tarkoituksenmukaisen internet-yhteyden vähimmäisnopeudesta yleispalvelussa (732/2009)
KP-sopimus	laki kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien koskevan kansainvälisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ym. (SopS 7–8/1976)
LaajakRakL	laki laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla (1186/2009)
LapsipornoL	laki lapsipornografian levittämisen estotoimista (1068/2006)
OK	oikeudenkäymiskaari (4/1734)
PKL	pakkokeinolaki (450/1987)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PolHetil	laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (763/2003)
PolL	poliisilaki (493/1995)
RL	rikoslaki (39/1889)
SananvapL	laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003)
SVTsL	sähköisen viestinnän tietosuojalaki (516/2004)
SähköKL	laki tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta (458/2002)
TekL	tekijänoikeuslaki (404/1961)
TodTurvL	laki todistelun turvaamisesta teollis- ja tekijänoikeuksia koskevissa riita-asioissa (344/2000)
ToimeentulotukiL	laki toimeentulotuesta (1412/1997)
TSS-sopimus	asetus taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta (SopS 6/1976)
UhkaSL	uhkasakkolaki (1113/1990)
UusiPKL	pakkokeinolaki (806/2011)
UusiPolL	poliisilaki (872/2011)
VML	viestintämarkkinalaki (393/2003)

Viestintäviraston määräyksiä

Määräys 9D/2009M Tietoturvaloukkausten ilmoitusvelvollisuudesta yleisessä teletoiminnassa.

Määräys 13B/2011M Internet-yhteispalvelujen tietoturvasta.

Määräys 28H/2010M Viestintäverkkojen ja -palveluiden yhteentoimivuudesta.

Määräys 41D/2009M Viestintäverkkojen ja -palvelujen teknisestä dokumentoinnista.
 Määräys 47C/2009M Teleyritysten tietoturvallisuuden hallinnasta.
 Määräys 53A/2011M Tunnistamistietojen tallentamisvelvollisuudesta.
 Määräys 54A/2012M Viestintäverkkojen ja -palvelujen varmistamisesta.
 Määräys 57A/2012M Viestintäverkkojen ja -palvelujen ylläpidosta sekä menettelystä ja tiedottamisesta vika- ja häiriötilanteissa.
 Määräys 58A/2012M Viestintäverkkojen ja -palvelujen laadusta ja yleispalvelusta.

LYHENTEET

Dnro	diaarinumero
ECR	European Court Reports
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
Eoam	eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EY	Euroopan yhteisöt
EYT	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (nyk. EUT)
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HE	hallituksen esitys
HelHO	Helsingin hovioikeus
HelKO	Helsingin käräjäoikeus
HMV	huomattava markkinavoima
IPR	intellectual property rights
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
LaVL	lakivaliokunnan lausunto
LiVM	liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö
LVM	liikenne- ja viestintäministeriö
OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SopS	sopimussarja
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
TSS	taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset [oikeudet]
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat

OIKEUSTAPAUKSET

Kansallinen oikeuskäytäntö

Korkein oikeus

KKO 2009:54

KKO 2010:47

Alemmat yleiset tuomioistuimet

Helsingin hovioikeus 15.6.2012 (S 11/3097), KKO 29.10.2012: ei valituslupaa

Itä-Suomen hovioikeus 4.10.2012 (S 12/306), haettu valituslupaa

Helsingin käräjäoikeus 23.6.2008 ja 6.8.2008 (H 08/3008)

Helsingin käräjäoikeus 29.4.2011 (R 11/3075)

Helsingin käräjäoikeus 31.3.2011, 9.5.2011 ja 21.7.2011 (H 11/11018)

Helsingin käräjäoikeus 31.3.2011, 9.5.2011 ja 21.7.2011 (H 11/11063)

Helsingin käräjäoikeus 31.3.2011, 9.5.2011 ja 21.7.2011 (H 11/11065)

Helsingin käräjäoikeus 5.1.2012 (11/47251)

Helsingin käräjäoikeus 11.6.2012 ja 28.6.2012 (H 11/51554), HelHO 8.2.2013 (S 12/1850):
lopputulosta ei muuteta.

Helsingin käräjäoikeus 11.6.2012 ja 28.6.2012 (H 11/48307), HelHO 11.2.2013 (S 12/2223):
lopputulosta ei muuteta.

Helsingin käräjäoikeus 28.11.2012 (H 12/57279)

Ylivieska-Raahan käräjäoikeus 14.5.2012 (L 11/3769)

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2006:18

KHO 2010:53

KHO 2011:40

KHO 2012:58

KHO 2012:87

KHO 4.7.2012 T 1874 (Dnro 340/2/10)

Alemmat hallintotuomioistuimet

Helsingin hallinto-oikeus 2.5.2011 (Dnro 06424/10/7506), valitus vireellä KHO:ssa (Dnro 1768/3/11)

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 10.12.2012 (Dnro 4565/4/12)

Ylikansallinen oikeuskäytäntö

EY-tuomioistuin (suuri jaosto) 29.1.2008, *Promusicae v Telefonica Espana* (C-275/06).
ECR 2008 s. I-271

EY-tuomioistuin 19.2.2009, *LSG v Tele2* (C-557/07). ECR 2009 s. I-1227

EU-tuomioistuin 24.11.2011, *Scarlet v SABAM* (C-70/10). Ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

EU-tuomioistuin 19.4.2012, *Bonnier Audio* (C-461/10). Ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

EIT 26.3.1985, *X ja Y v Alankomaat* (8978/80)

EIT 17.7.2008, *I v Suomi* (20511/03)

EIT 2.12.2008, *K.U. v Suomi* (2872/02)

Ulkomainen oikeuskäytäntö

Oberster Gerichtshof Österreich (OGH) 11.5.2012 (4 Ob 6/12d). Ennakkoratkaisupyyntö vireillä EU-tuomioistuimessa (*UPC Telekabel Wien*, C-314/12)

INTERNET CONNECTIVITY PROVIDER AND FUNDAMENTAL RIGHTS

This paper examines fundamental rights issues related to Internet connectivity providers from two perspectives. The “object” perspective looks at issues when the provider is used as a means to either restrict or protect fundamental rights in the relations between individuals or an individual and public authority. The “subject” perspective deals with issues where the provider is itself protected by fundamental rights.

The object perspective focuses on Internet connection as a fundamental right and how that right could be restricted, the relation of Internet to the political aspect of freedom of expression, and the right to privacy and the pressure to limit it. In the first category, disconnecting a user due to copyright infringement is seen as a non-proportionate response, especially when less drastic measures such as contacting the user have not even been attempted yet. In the second category, Internet is deemed essential for enabling political participation, even though there remain a number of challenges for realizing its potential. In the last category, there are numerous ways in which the privacy of users is in jeopardy, especially with regard to collecting, storing and disclosing “identification data” such as IP addresses. Disclosing identification data to private bodies is in principle restricted and requires that certain conditions are met. However, we can see that in cases of copyright infringement, the conditions have become increasingly fluid, which may be in part due to a special ex-parte process, where nobody except the judge is representing the interests of the claimed infringing user. Also, disclosing identification data to the authorities (e.g. the police) can be done rather easily. The focus in legislation has been on official enforcement measures such as telecommunications surveillance, but we see that there are alternative and problematic means resulting in the same outcome, which the authorities can use to obtain identification data with few restrictions or due process. The public interest as a justification for restricting fundamental rights is also examined and criticized.

The subject perspective examines in particular the protection of property and freedom of commercial activity. Legal persons such as providers also enjoy the protection of property at least in a “semi-direct” fashion. However, an open question is to what extent the law may issue new obligations and rules on how private property may be governed. Similarly, principles on how the freedom of commercial activity should be evaluated in this context are not yet clear. It is argued that the public authorities should refrain from unnecessary regulation of commercial activity, and the recent European

Court of Justice ruling *Scarlet Extended* shows how the freedom to conduct a business also applies to providers. The legislation of communication markets and data protection is examined, and the necessity of practically limitless power to issue binding regulations conferred to Finnish Regulatory Authority is questioned. The obligations imposed by the communication markets legislation are divided into fully compensated, partially compensated, and non-compensated activities. Most of the obligations requiring significant financial investment are fully compensated, which lessens the problems of protection of property. The paper also shows that the provider may voluntarily block certain sites or content in Internet under certain circumstances. Finally, court orders to block access to sites are examined, the main focus being on copyright injunctions. From the fundamental rights perspective, the injunction must not prejudice the rights of a third party to receive or send messages, but in case law, this has not been interpreted very strictly. Also, the order must be reasonable, and the reasonableness must balance the rights of all parties involved. In particular, it seems that the effectiveness of site blocking is poor and to little avail. Therefore, it is difficult to justify injunctions that the provider needs to implement at its own expense that are actually in the financial interest of copyright holders.