

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 54/2002 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om domännamn och till lag om ändring av 2 § lagen om kommunikationsförvaltningen

*Till trafikutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 4 september 2002 en proposition med förslag till lag om domännamn och till lag om ändring av 2 § lagen om kommunikationsförvaltningen (RP 96/2002 rd) till trafikutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till trafikutskottet.

- konsultativ tjänsteman Laura Vilkkonen, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Anna-Riitta Wallin, justitieministeriet
- professor Heikki Kulla
- professor Tuomas Ojanen
- juris doktor Riitta Ollila
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Ilkka Saraviita
- professor Veli-Pekka Viljanen.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att en lag om domännamn skall stiftas. Avsikten med lagen är att reglera användningen av finländska adressuppgifter i det globala datornätet. I lagförslaget ingår bestämmelser om formen för ett domännamn, innehållet i ett domännamn, ansökan om domännamn och beviljande av domännamn. Vidare ingår där bestämmelser om domännamnsförvaltningen, domännamnsregistret och domännamnsleverantörer. I propositionen ingår också ett förslag till lag om ändring av lagen om kommunikationsförvaltningen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 mars 2003.

I motiveringen till lagstiftningsordningen tas ställning till regleringen utifrån näringsfriheten, som tryggas i 18 § grundlagen. Enligt motiveringen kan lagarna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Med hänsyn till att det är fråga om en ny verksamhet som skall regleras i lag har regeringen dock utgått från att utlåtande om propositionen begärs av grundlagsutskottet under riksdagsbehandlingen.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Yttrandefrihet*

*Allmänt.* I lagförslaget ingår bestämmelser om ansökan om domännamn och villkoren för att sådana skall beviljas. Med domännamn avses en adressuppgift strax under landskoden fi i datornätet Internet i form av ett namn som består av bokstäver, siffror eller andra tecken eller en kombination av dem. Med hjälp av adressuppgiften kan användaren identifieras i datornätet. Domännamnet är viktigt för kommunikationen via datornätet och kan dessutom som sådant utgöra ett meddelande till allmänheten.

Enligt yttrandefriheten i 12 § 1 mom. grundlagen ingår rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag.

*Regleringen av domännamn.* Ett fungerande domännamssystem skapar förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av yttrandefriheten på nätet. Syftet med regleringen är att göra det lättare och snabbare att bevilja domännamn samt att göra det möjligt för flera än tidigare att få ett finländskt domännamn. Det är i förslaget främst fråga om att reglera utövandet av yttrandefriheten. Förslaget strider i princip inte mot bestämmelsen om yttrandefrihet i grundlagen eller mot bestämmelsens förbud mot hinder uppställda i förväg.

*Fysiska personernas ställning.* På grundval av 5 § 3 mom. i lagförslaget kan en fysisk person inte söka eller få ett fi-domännamn, om han eller hon inte är privat näringsidkare. Avsaknaden av ett fi-domännamn utgör dock inte i sig något hinder för att använda nätet för kommunikation. Huvuddomän kan idag fås också inom de öppna världsomfattande domännamssystemen. Dessutom kan nätet användas med underdomän.

Någon motivering för begränsningen ges inte i propositionen. Den förefaller dock att hänga

samman med 4 § 2 mom. 2 punkten där det föreskrivs att ett domännamn inte enbart får bestå av namnet på en fysisk person. Å andra sidan sägs det i motiveringen att regeringen undersöker möjligheterna att bevilja också privatpersoner domännamn där namnet registreras som huvuddomän direkt under toppdomänen. De frågor som undersöks är bl.a. vilka som skulle vara berättigade till ett sådant domännamn, om domännamnet skall beviljas på basis av personens hemort eller boningsort, hur personen identifieras, ett hurudant namn som kan beviljas som domännamn och hur man skall lösa frågan för personer med samma namn. Utskottet anser att det är skäl att påskynda utredningen och avgörandet av dessa frågor för att därigenom främja möjligheterna att utöva yttrandefriheten.

Ett förbud mot ett domännamn som enbart består av namnet på en fysisk person utgör dock inte något övertygande motiv för att föreskriva att en fysisk person inte har rätt att söka och få ett domännamn som uppfyller kraven i den föreslagna 4 §. Att försätta fysiska personer i en ställning som i detta avseende är sämre än den juridiska personer har är inte lämpligt med tanke på utförandet av yttrandefriheten. Utskottet anser att det i samband med regleringen av yttrandefriheten är mera motiverat att försöka se till att tillgången till domännamn som behövs för att använda kommunikationsmedlen är så omfattande som möjligt. Utskottet tillstyrker därför eftertryckligt en ändring av 5 § 3 mom. så att också fysiska personer kan söka och få ett domännamn som uppfyller de lagstadgade kraven.

*Domännamnets innehåll.* Enligt 4 § 4 mom. får ett domännamn inte innehålla uttryck som strider mot "god sed" eller "allmän ordning". Kommunikationsverket kan med stöd av 12 § 1 mom. 8 punkten återkalla ett domännamn som innehåller uttryck av detta slag. Utformningen av bestämmelserna är på grund av sin vaghet inte lämpliga att använda i samband med bestämmelser som reglerar utövandet av yttrandefriheten (GrUU 19/2002 rd, s. 3/I). Enligt motiveringen i propositionen är avsikten att inte godkänna så-

dana uttryck som domännamn som kränker den allmänna uppfattningen om vad som är lämpligt, såsom vulgärspråk eller uttryck som uppmanar till brottslig verksamhet. För att bestämmelsen bättre skall motsvara sitt ändamål måste den nödvändigtvis preciseras genom att förbudet riktar mot exempelvis kränkande uttryck och uttryck som uppmanar till brottslig verksamhet.

*Beviljande och avstängning av domännamn.* Domännamnen beviljas av kommunikationsverket. Bestämmelser om detta ingår i 7 § 1 mom. Av bestämmelserna i 4—6 § kan slutsatsen dras att verket inte har prövningsrätt i frågan utan att domännamnet skall beviljas då de lagstadgade villkoren uppfylls. Lagförslaget 7 § 1 mom. bör för klarhetens skull kompletteras så att det motsvarar detta.

Enligt 11 § 1 mom. 1 punkten kan kommunikationsverket stänga av ett domännamn om polisen eller åklagarmyndigheten begär det. Formuleringen av bestämmelsen är alltför vag för att användas i sambandet med reglering av utövandet av yttrandefriheten. I motiveringen anges att ett domännamn kan behöva stängas t.ex. då polisen misstänker att domännamnet används i kriminell verksamhet. Bestämmelsen måste ovillkorligen preciseras så att den bättre motsvarar sitt ändamål.

### *Näringsfrihet*

Bestämmelserna i 14 § om domännamnsleverantörer är av betydelse för näringsfriheten som tryggas i 18 § grundlagen.

Enligt förslaget skall en anmälan göras till Kommunikationsverket innan verksamheten inleds. Bestämmelser om anmälningsskyldighet utgör inget problem ur näringsfrihetssynpunkt, i synnerhet inte då myndigheten inte förväntas fatta några beslut med anledning av anmälan.

I 14 § 3 mom. föreskrivs att Kommunikationsverket kan förbjuda en domännamnsleverantör att förmedla ansökningar till myndigheten. Förbudet kan meddelas om domännamnsleverantören trots givna anmärkningar bryter mot sina skyldigheter enligt lagen. Proportionaliteten i bestämmelsen som påverkar näringsidkandet gör

att det är viktigt att komplettera bestämmelsen så att förbud endast kan meddelas om ett förpliktande beslut inte iakttas och om förseelsen som begåtts är väsentlig. I lagen bör också tas in en bestämmelse om maximitiden för hur länge ett förbud gäller.

Enligt 14 § 2 mom. 3 punkten skall en domännamnsleverantör följa Kommunikationsverkets uppmaningar eller begäran i fråga om domännamn. Lagrummet är oskickligt formulerat. Det är inte brukligt att ge myndigheternas uppmaningar och begäran juridiskt bindande betydelse. Däremot kan en domännamnsleverantör åläggas att iakttä de föreskrifter myndigheten i enlighet med sena lagfästa befogenheter utfärdar. Regleringen bör preciseras i detta avseende.

### *Övriga omständigheter*

*Ansökan om domännamn.* I motiveringen till 5 § 1 mom. som gäller ansökan om domännamn framgår varför ansökan skall göras skriftligen. Sådana bestämmelser som gäller formkrav bör utfärdas genom lag (jfr 14 § 1 mom.).

I 7 § 2 mom. föreskrivs att ansökan förfaller bl.a. om myndigheten finner "något annat hinder" för att godkänna den och sökanden trots uppmaning inte korrigerar hindret. Med hänsyn till sökandens rättssäkerhet är förslaget inte helt lämpligt, eftersom de andra hinder som myndigheten eventuellt finner förefaller att även kunna gälla de rättsliga kriterierna för beviljande av domännamn. Något beslut om att ansökan förfaller fattas inte och sökanden kan följaktligen inte söka ändring. Bestämmelsen bör därför preciseras till t.ex. så att ansökan kan förfalla på grund av hinder av teknisk karaktär.

På grundval av 5 § 3 mom. kan domännamn sökas bl.a. av "ett finländskt offentligt samfund". I detta avseende är förslaget misslyckat. Sådana myndigheter som anges i motiveringen och framför allt främmande makters representationer brukar nämligen inte betraktas som finländska offentliga samfund<sup>1</sup>. Beskrivningen av

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

bestämmelsen bör justeras. Domännamn bör enligt utskottet kunna beviljas även t.ex. självständiga offentligrättsliga inrättningar. Dessutom är det skäl att överväga om de läroanstalter som anges i motiveringen bör ha möjlighet att få domännamn.

*Skydd för personuppgifter.* Det domännamnsregister som skall föras på grundval av 15 § utgör åtminstone delvis ett personregister. Med hänsyn till 10 § 1 mom. grundlagen är det lämpligt att i lagen ange ändamålet med registret även om det är möjligt att av de samlade bestämmelserna sluta sig till vilket det är. Enligt motiveringen är

det meningen att göra domännamnsregistret tillgängligt för allmänheten via datornätet. Eftersom detta innebär att personuppgifter lämnas ut med hjälp av en teknisk anslutning bör bestämmelser om saken utfärdas i lag (GrUU 51/2002 rd, s. 2/II). Samma anmärkningar gäller förteckningen i 14 § 4 mom. över domännamnsleverantörer som har förmedlingsförbud.

#### **Utlåtande**

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 11 december 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml  
vordf. Riitta Prusti /sd  
medl. Gunnar Jansson /sv  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd  
Marjukka Karttunen /saml  
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent  
Pekka Nousiainen /cent  
Heli Paasio /sd  
Pekka Ravi /saml  
Markku Rossi /cent  
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.