

22.2.2013

Dnro 1624/4/12

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

## **KIELELLISET OIKEUDET VERKKOTUNNUSTEN HAKUMENETTELYSSÄ**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi 24.4.2012 päivätyssä kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Viestintäviraston menettelyä. Kyse oli verkkotunnusten hakumenettelyyn liittyvistä kielikysymyksistä.

Ensinnäkin kantelija katsoi, että Viestintäviraston .fi-verkkotunnuksia koskeva verkkotunnusjärjestelmä rikkoo verkkotunnuksen hakijoiden oikeuksia asioida viranomaisessa äidinkielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi, koska järjestelmästä on linkki ulkomaiseen palveluun, joka on tarjolla vain espanjaksi, saksaksi, englanniksi, ranskaksi ja italiaksi muttei lainkaan suomeksi ja ruotsiksi.

Toiseksi kantelija nosti esiin Viestintäviraston palveluautomaatiojärjestelmän asiakkaille lähettämien sähköisten viestien puutteet. Kantelijan mukaan verkkotunnussivuston palveluautomaatio palauttaa osan tiedoista käyttäjälle englanniksi.

- - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Verkkotunnusten hakumenettelystä**

Verkkotunnuslain 4 a §:n 1 momentin mukaan verkkotunnusta haetaan kirjallisesti Viestintävirastolta sen vahvistamalla lomakkeella. Hakemuksessa on esitettävä sen käsittelemiseksi tarpeelliset tiedot. Luonnollisen henkilön hakemuksen käsittelyssä tarpeellisia tietoja ovat ainakin hakijan nimi, henkilötunnus, postiosoite ja sähköpostiosoite sekä tieto verkkotunnukseen liittyistä nimipalvelimista.

Saman lain 6 §:ssä säädetään Viestintäviraston selvittämisvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan Viestintäviraston velvollisuutena on teknisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisin menetelmin pyrkiä varmistamaan, että haettu verkkotunnus täyttää 4 §:ssä säädetyt edellytykset. Hakemusten tarkastamisessa voidaan 2 momentin mukaan käyttää koneellista palveluautomaatiojärjestelmää. Palveluautomaatiojärjestelmä on toteutettava siten, että verkkotunnuksen hakija voi sen avulla tarkistaa verkkotunnuksen muotoa ja sisältöä koskevien vaatimusten täyttymisen ja että hän saa tiedon niistä seuraamuksista, joita voi aiheutua virheellisten tietojen antamisesta palveluautomaatiojärjestelmän kautta. Viestintäviraston on nimettävä virkamies, joka vastaa asian käsittelystä palveluautomaatiojärjestelmässä.

Viimeksi mainitun säännöksen perusteluissa (HE 96/2002 vp) todetaan, että Viestintävirasto tarkastaa hakemukset koneellista palveluautomaatiojärjestelmää käyttäen. Tällöin Viestintävirasto selvittää, että haetussa verkkotunnuksessa on vähintään kolme sallittua merkkiä ja että tunnus ei muodostu pelkästä ensimmäisen asteen maailmanlaajuisena tai maatunnuksena käytettävästä verkkotunnuksesta. Lisäksi Viestintävirasto tarkastaa, että verkkotunnus ei muodostu pelkästä yritys-, säätiö-, tai yhteisömuotoa osoittavasta sanasta tai sellaisen lyhenteestä taikka sanasta tavaramerkki. Viestintäviraston on myös sulkulistaa ylläpitämällä varmistettava, että haettu tunnus ei ole hyvän tavan tai yleisen järjestyksen vastainen. Muilta osin selvitys perustuu hallituksen esityksen mukaan hakijan antamiin ja oikeaksi vakuuttamiin tietoihin. Viestintävirastolla on aktiivinen tiedonantovelvollisuus tunnuksen myöntämisen edellytyksistä ja hakijan vastuusta, ja virasto neuvoo ja opastaa hakijaa tarkastamaan tunnusmerkkirekistereistä, ettei haettava tunnus loukkaa toisen oikeutta.

Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että hakemusprosessin eri vaiheissa hakijan on annettava järjestelmälle tietoja oikeudestaan haettuun verkkotunnukseen. Hakijalla on mahdollisuus jo hakemusvaiheessa varmistua oikeutensa perusteista. Käytännössä tämä toteutetaan hallituksen esityksen mukaan hakemuslomakkeeseen liitettävillä linkeillä Suomessa voimassa olevien tunnusmerkkioikeuksien rekistereihin.

Kaikissa menettelyn vaiheissa hakijalla on hallituksen esityksen mukaan mahdollisuus keskeyttää hakemusprosessi ilman kuluja tai seuraamuksia. Hakemusta ei hyväksytä, ennen kuin hakija ilmoittaa varmistuneensa haetun tunnuksen lainmukaisuudesta. Menettelyllä pyritään varmistamaan, että hakija ei voi vilpittömässä mielessä rekisteröidä verkkotunnusta, joka ei täytä lain 4 §:n edellytyksiä. Jos hakija tahallisesti tai tuottamuksellisesti rekisteröi lain vastaisen tunnuksen, hän voi syyllistyä rangaistavaksi säädettyyn rekisterimerkintärikokseen. Hakijan menettelyllä voi olla merkitystä myös arvioitaessa toiminimi- tai tavaramerkkilakiin perustuva vahingonkorvausvelvollisuutta. Viestintävirasto seuraa henkilön nimien ennakkotarkastusta väärien rekisteröintien välttämiseksi.

Eduskunnan liikennevaliokunta puolestaan toteaa hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (LiVM 23/2003 vp) muun muassa, että lakiehdotuksen 6 §:n mukaan hakemuksen tarkistamisessa voidaan käyttää koneellista palveluautomaatiojärjestelmää, ja esityksen perusteluista ilmenee, että hakemus tehdään sähköisesti ja käsittelyjärjestelmä tuottaisi ja antaisi verkkotunnuksen. Kysymys on siis kokonaan automatisoidusta päätöksentekojärjestelmästä.

Valiokunta on nostanut esiin kysymyksen oikeudesta asianmukaiseen käsittelyyn todeten, että verkkotunnusta haettaessa on esitettävä Viestintäviraston pyytämät hakemuksen käsittelemiseksi tarpeelliset tiedot. Esityksen perusteluissa painotetaan hakijan omaa selvitysvastuuta. Käyttöön otettava palveluautomaatiojärjestelmä on myös suunniteltu siten, että se ohjaa hakijaa antamaan kaikki lain edellyttämät tiedot ja että hän voi tehdä omat kirjauksensa järjestelmään tietoisena vastuistaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lakiehdotuksessa kuvattu menettely on katsottu välttämättömäksi, jotta verkkotunnusten antamisen menettelyä voitaisiin keventää ja siirtää valvonta jälkikäteiseksi, mikä on tarpeen menettelyn massaluonteisuuden vuoksi. Valiokunta on kuitenkin katsonut, että pykälässä on syytä säätää tarkemmin palveluautomaatiojärjestelmän toteuttamisesta. Tämän vuoksi valiokunta on ehdottanut, että pykälässä säädettäisiin, että verkkotunnuksen hakija voi palveluautomaatiojärjestelmän avulla tarkistaa verkkotunnuksen muotoa ja sisältöä koskevien vaatimusten täyttymisen. Edelleen hän saisi tiedon niistä seuraamuksista, joita voi aiheutua virheellisten tietojen antamisesta palveluautomaatiojärjestelmän kautta.

### 3.2 Kielelliset oikeudet hakumenettelyssä

Sikäli kuin verkkotunnuksen haku- ja myöntämismenettely on järjestetty sähköisenä prosessina tai palveluautomaatiojärjestelmänä, asian käsittelyyn sovelletaan lakia sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa. Kielellisten oikeuksien näkökulmasta ei kuitenkaan ole merkitystä sillä, onko kyse sähköisestä vai muusta viranomaisasiointista, koska mainitun lain 3 §:n 1 momentin mukaan sähköiseenkin viranomaisasiointiin sovelletaan, mitä asian käsittelystä käytettävästä kielestä säädetään. Kielilaki tulee siten joka tapauksessa sovellettavaksi.

Kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisella oikeus käyttää suomea tai ruotsia valtion viranomaisessa. Saman lain 12 §:n 1 momentin mukaisena hallintoasian käsittelykielenä on kaksikielisessä viranomaisessa asianosaisen kieli. Päätös hallintoasiassa annetaan lain 19 §:n 1 momentin mukaan asian käsittelykielellä. Oikeudesta tulkkaukseen säädetään 18 §:ssä. Jos jollakulla on lain mukaan oikeus käyttää omaa kieltään, mutta viranomaisen kieli tai asian käsittelykieli on toinen, viranomaisen on 1 momentin mukaan järjestettävä maksuton tulkkaus, jollei se itse huolehdi tulkkauksesta. Oikeudesta toimituskirjan ja muun asiakirjan käännökseen säädetään puolestaan 20 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan valtion viranomaisen on annettava asianosaiselle pyynnöstä maksuton virallinen käännös asiakirjasta siltä osin kuin asia koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan.

### 3.3 Arviointia

Kantelun ensimmäinen osio koski sitä, että Viestintäviraston .fi-verkkotunnuksia koskeva verkkotunnusjärjestelmä rikkoo verkkotunnuksen hakijoiden oikeuksia asioida viranomaisessa äidinkielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi, koska järjestelmästä on linkki ulkomaiseen palveluun, joka on tarjolla vain espanjaksi, saksaksi, englanniksi, ranskaksi ja italiaksi muttei lainkaan suomeksi ja ruotsiksi.

Saadusta selvityksestä ilmenee, että Viestintäviraston järjestelmässä tarjotaan verkkotunnuksen hakijalle linkit kaikkiin tarvittaviin rekistereihin, jotta hän voi varmistua siitä, ettei verkkotunnuksen rekisteröinnillä loukata verkkotunnuslain mukaan suojattuja nimiä tai merkkejä. Järjestelmässä on myös kantelussa erityisesti esiin nostettu linkki sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston (OHIM) tavaramerkkirekisteriin, joka on toteutettu kantelussa mainituilla kielillä. Tämä johtuu saadun selvityksen perusteella siitä, että kyseistä yhdenmukaistamisvirastoa koskevan EU-asetuksen (EY) N:o 207/2009 mukaan kyseiset kielet ovat viraston viralliset kielet, joilla myös kyseinen rekisteri on siten toteutettu.

Totean ensinnäkin, että sikäli kuin yhdenmukaistamisviraston ja nyt esillä olevan tavaramerkkirekisterin kielivalikoima perustuu EU-asetukseen, Suomen oikeusasiamies ei sinänsä voi toimivaltuuksiensa puitteissa puuttua asiaan tästä näkökulmasta enemmälti.

Totean myös, että siitä, että Viestintävirasto on julkaissut verkkosivuillaan linkin sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston ylläpitämään sivustoon tai rekisteriin, jonka tietosisältö ja kieli määräytyvät asiaa koskevan EU-sääntelyn perusteella, ei käsitykseni mukaan vielä sinänsä seuraa linkin julkaisulle kansalliselle viranomaiselle eli Viestintävirastolle kääntämisvelvollisuutta tuon EU:n viraston ylläpitämän sivuston tai rekisterin tietosisältöön nähden. Kyse ei ole Viestintäviraston omista verkkosivuista eikä sen omasta aineistosta, jonka julkaisemisessa käytettävä kieli määräytyy ennen muuta viranomaisten tiedottamista koskevan kielilain 32 §:n mukaisesti.

Sen sijaan arvioinnissa on nyt mielestäni keskeistä se, mikä merkitys kyseisestä linkistä löytyvällä aineistolla on hakijan oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta. Verkkotunnusten hakemisessa käytössä olevassa järjestelmässä painottuu hyvin voimakkaasti hakijan oma selvitysvastuu, kuten lainvalmisteluasiakirjoistakin ilmenee, ja jopa niin, että hakemusta ei hallituksen esityksen mukaan hyväksytä, ennen kuin hakija ilmoittaa varmistuneensa haetun tunnuksen lainmukaisuudesta. Tämä varmistautumisvelvoite näytetään nyt ulotetun myös Viestintäviraston sivuilta linkitettyyn vieraskieliseen aineistoon. Näin ollen tuohon sivustoon perehtyminen on olennainen osa hakemusmenettelyä.

Siinä, että suomalainen viranomaisen on edellä todetuin tavoin julkaissut verkkosivuillaan linkin kansallisten rekistereiden ohella myös kyseiseen vieraskieliseen rekisteriin, on sinänsä kyse hallintolain 8 §:n mukaisen neuvonta- ja ohjausvelvoitteen toteuttamisesta.

Siihen nähden, että jokaisella on kielilain 10 ja 12 §:n nojalla oikeus panna verkkotunnuksen hakemista koskeva asiansa Viestintävirastossa vireille jommallakummalla kansalliskielellä, pidän kuitenkin kielellisten oikeuksien näkökulmasta lähtökohtaisesti ongelmallisena sitä, jos käytössä oleva menettely edellyttää hakijan itse tarkistavan tietoja myös vieraskielisestä järjestelmästä. Vaikka hakemuksen ilmeisestikin voi tehdä valitsemallaan kansalliskielillä eikä hakijan varsinaisesti edellytetä käyttävän hakemuksessaan vieraita kieliä, hakijalle hakemuksen tekemisen edellytykseksi käytännössä asetettu vieraskieliseen aineistoon ulottuva tarkastus- tai varmistusvelvollisuus merkitsee kuitenkin tosiasiaa muun kuin kansalliskielisen elementin mukaan tuloa hallintoasian käsittelyyn.

Käytännössä hakija joutuu siten kritiikille alttiilla tavalla vastoin edellä mainittujen kielilain säännösten lähtökohtia tosiasiallisesti käyttämään asian vireillepanoon elimellisesti liittyvän selvittämismenettelynsä toteuttamisessa myös vieraita kieliä tarkastaessaan, ettei verkkotunnuksen rekisteröinti loukkaa rekisteröityjä EU-tavaramerkkejä. Toisaalta, kuten olen jo edellä todennut, Viestintävirastolle ei mielestäni kuitenkaan voida asettaa yleistä käännosvastuuta EU:n viranomaisen sivustoihin tai niissä julkaistuihin tietosisältöihin nähden, koska kyse ei ole Viestintäviraston omasta aineistosta. Luonnollisesti viranomaisen voi antaa parempaa kielellistä palvelua kuin laki minimissään edellyttää. Saamani selvityksen perusteella kaiken aineiston kääntäminen suomeksi ja ruotsiksi vaikuttaisi kuitenkin olevan itse asiassa taloudellisesti ja teknisesti käytännössä jopa mahdotonta tai ainakin kohtuutonta Viestintäviraston näkökulmasta.

Olennaista on nyt mielestäni se, että kansallisin toimenpitein pyritään mahdollisuuksien rajoissa helpottamaan verkkotunnuksen hakemiseen liittyvän asioinnin järjestämistä, jos asiakkaan edellytetään osana hakumenettelyä perehtyvän EU:n viranomaisen julkaisemaan vieraskieliseen aineistoon ja tuon aineiston kieleen ei sinänsä ole mahdollista kansallisesti enemmälti vaikuttaa.

Kyse on siten ennen muuta tällaisessa tilanteessa siitä, että asiakkaille on tarjolla riittävästi asian vireillepanoon liittyvää neuvontaa. Aiemmin jo mainitun hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Neuvonta edellyttää aina konkreettista tapauskohtaista tarvetta. Siten neuvonnan tarve ja laajuus on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Huomiota on kiinnitettävä myös asiakkaan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin selviytyä itse asiansa hoitamisesta (ks. HE 72/2002 vp, s. 58).

Sikäli kuin verkkotunnuksen hakijalle on osana hakumenettelyä asetettu vieraskieliseen aineistoon ulottuva selvittämis- tai varmistautumisvelvollisuus, tämä on mielestäni sellainen asiaan liittyvä erityinen olosuhde, joka on otettava huomioon neuvonnan tarvetta arvioitaessa. Se on myös seikka, joka on otettava huomioon arvioitaessa verkkotunnuksen hakijan mahdollisuuksia selviytyä itse verkkotunnushakemuksensa vireillepanosta.

Toisaalta tällaisen neuvonnan antamisen ajankohtaistuminen konkretisoituu yksittäisissä tapauksissa neuvontaa mahdollisesti pyydettyäessä. Asia ei nähtävästikään ole ollut aiemmin ajankohtainen, kun Viestintäviraston mukaan se ei ole aiemmin saanut valituksia asiakkailtaan yhdenmukaistamisviraston rekisterin tarjoamien kielivaihtoehtojen suppeudesta. Viestintäviraston asiakaspalvelu pystyy selvityksen mukaan kuitenkin aina palvelemaan asiakkaitaan sekä suomeksi että ruotsiksi verkkotunnusten rekisteröintiin liittyvissä ongelmatilanteissa. Selvityksestä ei toisaalta ilmene, olisiko tämän neuvonnan avulla asiakkaan tapauskohtaisesti mahdollista selviytyä myös häneltä edellytetystä vieraskieliseen aineistoon perehtymisestä. Koska kysymys ei ilmeisesti ole ollut ajankohtainen, sitä ei välttämättä ole ollut tarpeen toistaiseksi enemmälti edes pohtia.

Johtopäätökseni on, että sikäli kuin kantelu koski vain Viestintäviraston mahdollista yleistä velvollisuutta tarjota yhdenmukaistamisviraston sivustojen tai tietokantojen tietosisältö suomeksi ja ruotsiksi, en voi katsoa Viestintäviraston menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuuksiaan.

Kantelun toisen osion eli Viestintäviraston palveluautomaatiojärjestelmän asiakkaille lähettämien sähköisten viestien puutteiden osalta saadusta selvityksestä ilmenee, että Viestintävirasto on jo ryhtynyt toimenpiteisiin asian korjaamiseksi.

4

#### YHTEENVETO

Asiassa ei ole ilmennyt perusteita sen tueksi, että voisin katsoa Viestintäviraston menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuuksiaan tavalla, joka voisi johtaa enempiin toimenpiteisiin kuin että kiinnitän Viestintäviraston huomiota kohdassa 3.3 esittämiini näkökohtiin lähettämällä sille jäljennöksen päätöksestäni.

Samalla pyydän Viestintävirastoa ilmoittamaan oikeusasiamiehelle 31.5.2013 mennessä, onko Viestintävirastolla tarvittaessa riittävät valmiudet antaa verkkotunnusten hakijoille sellaista asian vireillepanoon liittyvää neuvontaa, joka on tarpeen sen johdosta, että Viestintäviraston sivuilla on linkki asian käsittelyn kannalta merkitykselliseen vieraskieliseen aineistoon.

Samalla lähetän päätökseni tiedoksi liikenne- ja viestintäministeriölle.