

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 32/2004 vp**

**Hallituksen esitys laiksi viestintämarkkinalain
muuttamisesta**

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä toukokuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta (HE 74/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Riku Ahola, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
— professori Mikael Hidén
— professori Juha Karhu.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan viestintämarkkinalakiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan Viestintävirastolla on oikeus asettaa kiinteässä verkossa toimivalle huomattavan markkinavoiman yritykselle euromääräinen hintakatto teleyritysten välisessä käyttöoikeushinnoittelussa. Viestintävirasto voisi päättää myös perittävän korvauksen enimmäismäärästä sen arvioidessa yksittäistapauksessa teleyrityksen hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan voimassa olevan lain tulleen säädetyksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Ehdotettuja muutoksia pidetään vähäisinä. Laki ehdotus voidaan siksi käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on pitänyt kuitenkin suotavana, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hintakatto. Viestintävirasto voi 37 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella velvoittaa teleyrityksen noudattamaan viraston määräämää enimmäishintaa 24 ja 25 §:ssä tarkoitettujen käyttöoikeuksien hinnoittelussa. Kysymys on tilanteista, joissa virasto on velvoittanut teleyrityksen vuokraamaan kiinteän puhelinverkon tilaajayhteyttä tai laitetilaa taikka kiinteän yhteyden toisille teleyrityksille tai käyttäjille.

Ehdotus merkitsee viranomaisen mahdollisuutta rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta (vrt. PeVL 2/1988 vp, s. 1/II). Sääntelyä on arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuuden suojan näkökulmasta. Sääntelytasoon ja tarkkuuteen kohdistuvien vaatimusten kannalta merkityksellinen on lisäksi se perustuslain 18 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Merkittävä on myös perustuslakivaliokunnan käytännössä toistettu kanta perusoikeuksien käyttämisen kannalta keskeisten kysymysten sääntelemisestä lailla (esim. PeVL 55/2002 vp, s. 2/I).

Ehdotuksessa on ensi sijassa kysymys telealalla toimivien yritysten välisissä suhteissa noudatettavasta hinnoittelusta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että kun sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin, lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 61/2002 vp, s. 3—4, PeVL 34/2000 vp, s. 2). Valiokunta on viestintäverkon kaltaisen omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen pitänyt teleyrityksille asetettavia velvoitteita perustuslainmukaisina, jos velvoitteet perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan

kannalta kohtuullisia (PeVL 61/2002 vp, s. 4/I, PeVL 8/2002 vp, s. 3—4).

Sääntelyn tavoitteena on lisätä kilpailua laajakaistamarkkinoilla ja edistää palvelujen saavuutta sekä parantaa siten käyttäjän asemaa. Sääntelyllä edistetään muun ohella perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatun sananvapauden toteutumista käytännössä. Ehdotuksella on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.

Perusoikeuskysymykseen sääntelyyn liittyvän täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta on ongelmallista, että säännös viranomaisen toimivallasta on täysin avoin. Säännös ei ohjaa millään tavalla viranomaisen harkintavallan käyttöä hintakattoa asetettaessa tai enimmäishinnan suuruutta määritettäessä. Näin avoin sääntely ei ole riittävän täsmällistä eikä merkitse säädöspenusteisia takeita sille, että viranomaisen toimet olisivat omistajien kannalta kohtuullisia.

Hintakaton asettamismahdollisuus on perustelujen mukaan tarkoitettu käytettäväksi vain poikkeustilanteissa. Esimerkkinä perusteluissa mainitaan yleisen hintatason selvästi ylittävä hinnoittelu tapauksissa, joissa palveluiden todellisia kustannuksia ei voida todentaa. Perusteluista ilmenee myös, ettei hintakaton tulisi ainakaan merkittävästi poiketa samankaltaisten verkkojen keskimääräisestä kustannustasosta ja ettei hintakattoa tule asettaa tätä kustannustasoa huomattavasti alemmalle tai korkeammalle tasolle. Lisäksi harkinnassa on perustelujen mukaan kiinnitettävä erityistä huomiota aluekohtaisiin eroavaisuuksiin teleyhtiöiden tuotantokustannuksissa. Lakia on täydennettävä näitä perustelumainintoja vastaavilla säännöksillä hintakaton asettamistarkoituksesta ja sen asemasta viimesijaisena tai poikkeuksellisenä sekä tähän liittyen määräaikaisena markkinoiden ohjauskeinona. Lisäksi lakiin on otettava säännökset sellaisista seikoista, jotka on muun ohella omistajien kohtuullisten tuottojen turvaamiseksi otettava huomioon enimmäishinnan suuruudesta päätettäessä. Lakiehdotuksen täydentäminen tällä ta-

voin on edellytys sen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Korvauksen enimmäismäärä. Viestintävirasto voi 86 §:n 3 momentin nojalla yksittäistapauksessa päättää perittävän korvauksen enimmäismäärästä viraston arvioidessa 84 §:n 1 momentin mukaisesti hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta. Kysymys on viranomaisen mahdollisuudesta yksittäistapauksessa päättää, mitä on pidettävä lainmukaisena hintana. Ehdotus ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Helsingissä 27 päivänä lokakuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
jäsen. Leena Harkimo /kok
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 37 §:n 1 momentin 3 kohdasta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Markku Rossi /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /r
vjäs. Esko Kiviranta /kesk
Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.