

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 34/2000 vp**

**Hallituksen esitys laiksi telemarkkinalain  
muuttamisesta**

*Liikennevaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 12 päivänä kesäkuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi telemarkkinalain muuttamisesta (HE 73/2000 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikennevaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikennevaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Harri Pursiainen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- kehityspäällikkö Martin Andersson ja lakimies Tiia Tuovinen-Salminen, Sonera Oyj
- lakiyksikön johtaja Anne Vainio ja lakimies Timo Koskinen, Finnet-liitto ry
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen lisensiaatti Pekka Lämsineva
- professori Kaarlo Tuori.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksen tavoitteena on edistää nopeiden tiedonsiirtoverkkojen leviämistä ja tietoyhteiskuntapalvelujen kehitystä. Ehdotuksen mukaan ns. kolmannen sukupolven matkaviestinverkkojen omistajat saavat oikeuden verkkovierailuun GSM-verkoissa Telehallintokeskuksen lain mukaisesti määräämin ehdoin. Teleyrityksille ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus vuokrata nykyisten puhelinverkkojen tilaajayhteyksien vapaata välityskykyä usean rinnakkaisen palvelun mahdollistamiseksi. Vuokrausvelvollisuus kos-

kee tietyin edellytyksin myös teleyrityksen laiteiloja.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan noin kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään lakiehdotusta ennen muuta niiden seikkojen kannalta, jotka perustuslakivaliokunta esitti vuonna 1996 telemarkkinalain muutos ehdotuksesta (PeVL 47/1996 vp). Esityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Omaisuuksensuojaja**

##### *Yleistä*

Lakiehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoinen varsinkin perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuusensuojajan vuoksi. Esityksessä ehdotetaan asetettavaksi televerkkoyrityksille uusia velvoitteita, jotka tarkoittavat sen sallimista, että ulkopuoliset saavat tietyin edellytyksin käyttää televerkkoa ja sen laittiloja:

(1) Huomattavan markkinavoiman omaavaan GSM-verkkopalveluita tarjoavaan teleyritykseen kohdistuu ns. verkkovierailuvelvoite (9 a—9 c §). Se tarkoittaa velvollisuutta sallia kolmannen sukupolven matkaviestinverkossa toimivan toisen teleyrityksen käyttää tietyin edellytyksin GSM-verkkoa.

(2) Lakiehdotus koskee myös ns. tilaajayhteyden rinnakkaiskäyttömahdollisuutta kiinteässä puhelinverkossa. Sen mukaan televerkkoyritys on velvollinen vuokraamaan kiinteän televerkon tilaajayhteyden vapaana olevaa välityskykyä (15,1 §:n 2 a kohta).

(3) Televerkkoyritys on velvollinen vuokraamaan myös kiinteän televerkon laittiloja televerkon avulla tarjottavien palveluiden tarjoamisessa tarpeellisten vähäisten laitteiden sijoittamiseen (15,1 §:n 2 b kohta).

Näissä ehdotuksissa on ensi sijassa kysymys telealalla toimivien yritysten välisten suhteiden järjestämisestä, ja kaikki velvoitteet kohdistuvat teleyrityksiin. Verkkovierailuvelvoite kohdistuu lain määrittelyn mukaan teleyritykseen, "jolla on huomattava markkinavoima" (ks. käsitteestä lain 4 §:n 15 kohta). Tilaajayhteyden rinnakkaiskäytön sallimisvelvoite ja laittilojen vuokraamisvelvoite kohdistuvat paikallisia televerkkoja hallitseviin yhtiöihin, jotka ovat toimialallaan tässä suhteessa monopoliasemassa.

Ehdotetut uudet velvoitteet koskevat pörsy-yhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä. Tällaisessa tilanteessa lainsäätäjän liikkumavara on omaisuusensuo-

jan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut ehdotuksia, joissa omistajalle on kilpailuedellytysten luomiseksi asetettu samantapaisia velvoitteita kuin tässäkin esityksessä. Voidaan mainita valiokunnan lausunnot kaapelilähetystoimintaa koskevasta laista (PeVL 2/1986 vp), sähkömarkkina- laista (PeVL 19/1994 vp ja PeVL 33/1998 vp), maakaasumarkkina- laista (PeVL 4/2000 vp) sekä teletoiminta- ja telemarkkina- laista (PeVL 1/1996 vp ja PeVL 47/1996 vp). Niiden perusteella valiokunnan tähänastinen käytäntö on mahdollista tiivistää niin, että tällaiset velvoitteet ovat kyseisen omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslain mukaisia, jos velvoitteet perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia. Valiokunta on pitänyt keskeisenä sitä, että omistajan oma nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve rajoittaa velvollisuuksia.

##### *Verkkovierailuvelvoite*

Lakiehdotuksen määritelmän mukaan (4 §:n 17 a kohta) verkkovierailu tarkoittaa televerkkopalvelujen tarjoamista matkaviestinverkossa toiselle televerkkoyritykselle alueella, jossa molemmilla on toimilupa. Ehdotetun 9 a §:n perusteella on huomattavan markkinavoiman omaavalla teleyrityksellä velvollisuus neuvotella verkkovierailusta sellaisen televerkkopalveluita kolmannen sukupolven matkaviestinverkossa tarjoavan teleyrityksen kanssa, joka pyytää verkkovierailua. Jos neuvottelu ei johda sopimukseen määräajassa, Telehallintokeskuksen on 9 b §:n nojalla viimeksi mainitun yrityksen pyynnöstä määrättävä verkkovierailu pakolliseksi. Tähän päätökseen liitetään ehdot 9 c §:n 2 momentissa mainituista seikoista, jolleivät osapuolet ole keskenään muuta sopineet. Pakollisesta verkkovierailusta perittävän maksun tulee 18 §:n 3 momentin mukaisesti olla tasapuoli-

nen ja kohtuullinen aiheutuneisiin kustannuksiin nähden.

Ehdotus merkitsee omistajan kannalta omaisuuden käyttövapauden rajoittamista. Perustuslain kannalta on huomattava, että sääntely koskee erityislaatuista, vain tiettyyn tarkoitukseen käytettävissä olevaa omaisuutta ja sen käyttöä. Ehdotuksen tarkoituksena on edistää uusien yrittäjien mahdollisuuksia päästä markkinoille ja tällä tavoin lisätä kilpailua. Tämän arvioidaan hintojen alentumisen ja palvelutason parantumisen myötä lisäävän näiden viestintämenetelmien saavutettavuutta. Ehdotettua omaisuuden käytörajoitusta puoltaa tästä näkökulmasta arvioituna painava yhteiskunnallinen tarve.

Sääntelyn lähtökohtana on neuvotteluelvoite, mikä on huomionarvoinen seikka suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Jos neuvottelut eivät johda tulokseen, verkkovierailu voidaan määrätä pakolliseksi viranomaistoimin. Tämän edellytykset etenkin 9 b §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa ovat suhteellisuusvaatimuksen kannalta asianmukaiset.

Esityksen tarkoituksena (s. 13/I) ei ole, että verkon omistajalle syntyisi velvollisuus lisäinvestointeihin pakollisen verkkovierailun vuoksi. Verkon välityskyvyn lisääminen voi kuitenkin osoittautua tarkoituksenmukaiseksi palvelutason ylläpitämiseksi. Tällaiseen tilanteeseen liittyvät 9 c §:n 2 momentin 3 kohdan korvaussäännökset. Ne koskevat verkkovierailua pyytävän yrityksen velvollisuutta korvata käyttäjämäärän kasvun takia tarvittavasta verkon välityskyvyn lisäämisestä aiheutuvia kustannuksia. Näin ymmärrettynä ehdotus on sopusoinnussa suhteellisuusvaatimuksen kanssa. Valiokunnan mielestä on kuitenkin asianmukaista tämentää kyseistä korvaussääntelyä sanonnallisestikin niin, ettei synny käsitystä, että verkkovierailusta voisi seurata velvollisuutta lisäinvestointeihin.

Sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi on tarpeen, että laissa, lähinnä sen 9 c §:n 2 momentissa säännellään tyhjentävästi ne ehdot, jotka voivat sisältyä verkkovierailupäätökseen. Esityksen perusteluissa kuitenkin todetaan (s. 13/II), että Telehallinto-

keskus voi asettaa muitakin ehtoja pakolliselle verkkovierailulle. Valiokunta pitää valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä, että näidenkin ehtojen sisältö yksilöidään laissa.

#### *Vuokraamisvelvoitteet*

Kiinteän televerkon tilaajayhteyden vapaana olevan välityskyvyn vuokraamisvelvoite koskee yhteyden varustamista teknisillä laitteilla siten, että yhteyden avulla tarjotaan samanaikaisesti useita palveluja. Vuokraamisvelvoite on sidottu siihen, että vuokraavalla teleyrityksellä on kyseisen yhteyden käytöstä voimassa oleva liittymissopimus saman loppukäyttäjän kanssa. Vuokraamisvelvoitteen avulla pyritään kilpailun lisääntymiseen.

Kiinteän televerkon *laittilojen* vuokraamisvelvoite koskee vuokraajan sellaisten vähäisten laitteiden sijoittamista näihin tiloihin, jotka ovat tarpeellisia televerkon avulla tarjottavien palveluiden tarjoamisessa. On selvää, että laittilojen vuokraamisvelvoite kohdistuu pelkästään yrityksellä jo oleviin tiloihin eikä säännös voi perustaa sille velvollisuutta hankkia uusia tiloja.

Näitä velvoitteita rajoittaa se, että kiinteän televerkon välityskyky tai laittilat ovat tarpeen televerkkoyrityksen omaa käyttöä tai kohtuullista tulevaa käyttöä varten. Lisäksi ministeriö voi 15 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyillä perusteilla päättää, ettei vuokraamisvelvoitetta ole. Vuokraamisvelvoitteisiin kytkeytyvistä maksuista säädetään 18 §:n 3 ja 5 momentissa. Vuokraamisvelvoitetta koskeva sääntely on valiokunnan käsityksen mukaan asianmukainen niin suhteellisuusvaatimuksen kuin täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksenkin näkökulmasta.

#### **Asetuksenantovaltuudet ja Telehallintokeskuksen norminantovaltuudet**

Lakiehdotuksen joidenkin valtuutussäännösten mukaan joistakin asioista voidaan säätää tarkemmin *ministeriön asetuksella*. Perustuslain 80 §:n 1 momentin lähtökohtana on, että asetukset antaa valtioneuvosto. Ministeriölle voidaan uskoa asetuksenantovaltaa lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta

merkitykseltään vähäisehköissä asioissa (HE 1/1998 vp, s. 132/II).

Ministeriön asetuksenantovaltuudet ovat lakiehdotuksessa jokseenkin avoimia. Tästä huolimatta niihin kohdistuu rajoituksia perustuslaista. Koska lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, sekä yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä että viranomaisia sitovien yleisten oikeussääntöjen antaminen kuuluu lähtökohtaisesti eduskunnalle. Siksi asetuksen antamisen edellytyksenä on aina valtuutus perustuslaissa tai laissa. Asetusten sallittua sisältöä ja vastaavasti myös valtuutussääntösten tulkintaa rajoittaa suoraan perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Lakiehdotuksen 9 c §:n 4 momentin valtuutussäännös koskee pakollisen verkkovierailun ehtoja määrättäessä huomioon otettavia seikkoja. Asian omaisuudensuojakytkenän vuoksi on selvää, että valtuutussäännös voi ulottua pelkästään lakitasoista sääntelyä täsmentäviin seikkoihin, lähinnä teknisluonteisiin yksityiskohtiin. Verkkovierailupäätökseen liitettävien yksittäisten ehtojen yleisen sallittavuuden tulee johtua lain säännöksistä.

Lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentin mukaan ministeriön asetuksella annetaan tarvittaessa tarkemmat säännökset siitä, mitä on otettava huomioon arvioitaessa ehdotettujen vuokraamisvelvoitteiden osalta televerkkoyrityksen kohtuullista tulevaa tarvetta. Eesityksen perusteluissa tuodaan esille, että tällä perusteella voidaan säätää muun muassa aikaraja, jota koskeva oma tuleva tarve voidaan vaatia otettavaksi huomioon. Valiokunnan käsityksen mukaan yrityksen oman tulevan tarpeen kohtuullisuuden arviointia yhte-

näistävä, teknisluonteinen aikaraja voi jäädä asetuksella säädettäväksi. Jos valtuutussäännös on ylipäätään tarpeellinen ehdotetussa yleisessä muodossaan, se on sääntelyn omaisuudensuojakytkenän vuoksi syytä rajata koskemaan teknisluonteisten sääntösten antamista.

Lakiehdotus sisältää myös *Telehallintokeskuksen norminantovaltuuksia*. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen kuin ministeriö voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Perustuslaista johtuu tällaisiin norminantovaltuuksiin valtuutuksen yleistä tarkkarajaisuutta koskeva, asetuksenantovaltuuksiin verrattuna pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa. Valtuuden tulee lisäksi perustuslain nimenomaisen säännöksen nojalla olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Telehallintokeskuksen norminantovaltuudet lakiehdotuksen 9 c §:n 5 momentissa ja 15 §:n 4 momentissa ovat sisällöltään riittävän tarkasti määritellyt ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatut. Näiden sääntösten nojalla norminantovaltuudet rajautuvat erinäisiin teknisluonteisiin seikkoihin ja ovat siksi valiokunnan mielestä perustuslain mukaiset.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Riitta Prusti /sd	Osmo Puhakka /kesk
jäs.	Esko Helle /vas	Pekka Ravi /kok
	Gunnar Jansson /r	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /skl	Petri Salo /kok
	Jouni Lehtimäki /kok	Arto Seppälä /sd
	Johannes Leppänen /kesk	Ilkka Taipale /sd.
	Pekka Nousiainen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.