

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA**Lausunto 47/1996 vp****Hallituksen esitys 163/1996 vp***Liikennevaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 8 päivänä loka-kuuta 1996 hallituksen esityksen 163/1996 vp telemarkkina-laiksi ja laiksi telehallinnosta annetun lain muuttamisesta liikennevaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa liikennevaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Harri Pursiainen liikenneministeriöstä, ylitarkastaja Heikki Partanen tietosuojavaltuutetun toimistosta, toimitusjohtaja Reijo Svento Finnet-liitto ry:stä, lakimies Jorma Koivunmaa Telecom Finland Oy:stä, lakimies Janne Holopainen Telivo Oy:stä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Olli Mäenpää ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi nykyisen teletoimintalain korvaava telemarkkina-laki. Telehallinnosta annettuun lakiin tehtäisiin uudesta laista johtuvat muutokset.

Telemarkkina-laki koskisi pääsääntöisesti kaikkia sähköisen viestinnän verkkoja. Kilpailun edistämiseksi teleyritysten toimintaa säänneltäisiin eri tavoin niiden markkina-asemasta riippuen. Huomattavan markkinavoiman omaavat teleyritykset olisivat ankarampien velvollisuuksien alaisia. Kilpailua kotitalouksien ja pienkäyttäjien paikallispuheluista kiihdytettäisiin. Markkinavoimaltaan huomattavat, myös telepalveluita tarjoavat televerkkoyritykset olisivat edelleen velvollisia vuokraamaan tilaajajoh-toja kilpaileville telepalveluyrityksille tasapuolisella hinnalla, joka on kohtuullisessa suhteessa suoritteesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Teleyritysten tulisi taloudellisesti eriyttää televerkkojen ja telepalveluiden tarjonta toisistaan. Televerkkojen omistajien ja haltijoiden velvollisuutta

luovuttaa verkkoa muille laajennettaisiin. Luvanvaraista olisi enää vain matkaviestintäverkkojen tarjonta. Luvat myönnettäisiin enintään 20 vuodeksi. Nykyiset avoimet matkaviestinnän luvat muutettaisiin verkkokohtaisiksi. Telelaskun maksamiseen velvolliselle voitaisiin antaa täydelliset tiedot puhelinnumeroista, joihin liittymästä on soitettu. Tunnistamistietoja voitaisiin antaa myös hätäilmoituksia vastaanottavalle viranomaiselle.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan viimeistään 1.6.1997.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan esityksessä on otettu huomioon seikat, jotka on esitetty perustuslakivaliokunnan lausunnoissa hallituksen esityksistä sähkömarkkina-laiksi (PeVL 19/1994 vp), teletoimintalain muuttamiseksi (PeVL 1/1996 vp), laiksi sijoituspalveluyrityksistä ja niihin liittyväksi lainsäädännöksi (PeVL 12/1996 vp), luottolaitoksia koskevan lainsäädännön muuttamisesta (PeVL 13/1996 vp) ja osuuspankkien yhteenliittymää koskevak-si lainsäädännöksi (PeVL 19/1996 vp).

Telemarkkinalain 9 §:n nojalla televerkon luovutusvelvollisuus laajenisi koskemaan myös muuta televerkon omistajaa ja haltijaa kuin teleyritystä, jolle tällainen velvollisuus on säädetty teletoimintalaissa. Ehdotus ei estäisi televerkon omistajaa tai haltijaa käyttämästä televerkkoaan hyväksi joko omaan tarpeeseensa tai luovuttamalla sitä korvausta vastaan toiselle. Luovutuksesta olisi oikeus periä kohtuullinen ja tasapuolinen maksu. Sääntely turvaa televerkon omistajalle ja haltijalle myös kohtuullisen tuoton sijoitetulle pääomalle.

Valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoise-na pidetään perusteluissa myös telemarkkinalain 50 §:n 2 momenttia telelaskun maksamiseen velvollisen oikeudesta saada eritelty lasku. Esityksen mukaan maksamiseen velvollisen käyttäjän oikeus saada yksityiskohtainen selvitys telelaskun määräytymisen perusteista on asetettava edelle siihen oikeuteen nähden, joka muulla liittymää käyttävällä henkilöllä on tunnistamistietojen salassa pitämiseen.

Hallintoviranomaisten säädösvalta on pyritty ehdotuksessa sitomaan tätä toimivaltaa rajoittaviin aineellisiin edellytyksiin. Sikäli kuin säädösvalta puuttuisi yksityisen oikeusasemaan, sitä uskottaisiin ministeriötä alemmalle tasolle vain teknisen täytäntöönpanon osalta.

Esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Valtiosääntöoikeudellisesti arvioitavat kohdat

Telemarkkinalakiehdotuksessa on useita valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä kohtia: matkaviestinverkkojen tarjonnan luvanvaraisuus liittyy hallitusmuodon 15 §:n 1 momenttiin, eräitä omistajan käyttövapauden rajoituksia tulee arvioida hallitusmuodon 12 §:n kannalta sekä tarkastusvaltuudet ja tunnistetietojen saaminen koskettavat hallitusmuodon 8 §:n säännöksiä, minkä lisäksi lakiehdotukseen sisältyy valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoisia delegoimisäännöksiä. Myös ehdotetuilla säännöksillä markkinavoimaltaan huomattavista yrityksistä on valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

Matkaviestinverkkojen tarjonnan luvanvaraisuus

Luvanvaraisuus teletoiminnassa säilyisi matkaviestinverkossa tarjottavien televerkkopalveluiden osalta (5,2 §). Luvanvaraisuutta on arvioitava suhteessa hallitusmuodon 15 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään muun muassa: ”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.” Perusoikeusuudistuksen esitöissä ongelmallisimpana rajoituksena elinkeinovapauden kannalta pidettiin elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuutta (HE 309/1993 vp, s. 67/II). Luvanvaraisuuden katsottiin kuitenkin voivan olla edelleenkin perusteltua eräillä aloilla erityisesti terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi.

Itse esityksessä ei luvanvaraisuutta juurikaan perustella kuin lyhyin viittauksin teknisiin syihin. Lupaedellytykset on määritelty selkeästi lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentissa ja lupaharkinta olisi laillisuusharkintaa. Viime kädessä näiden seikkojen perusteella ja teknisten syiden olemassaolon huomioon ottaen valiokunta katsoo, ettei

ehdotettu luvanvaraisuus ole ongelmallinen elinkeinovapauden kannalta.

Markkinavoimaltaan huomattavat yritykset

Lakiehdotuksen 5 §:n 5 momentin mukaan ministeriö määrää EY:n säädösten mukaisesti ne teleyritykset, joilla on huomattava markkinavoima. Näin yksilöitäviä teleyrityksiä tulevat kosemaan erityissäännöksiin sisältyvät lisävelvoitteet. Ministeriön määräyksestä seuraa näin ollen välittömiä oikeusvaikutuksia asianomaisten teleyritysten oikeusasemaan. Mahdollisuus hakea muutosta tällaiseen lakisääteisiin velvollisuuksia perustavaan ministeriön yleiseen määräykseen on kuitenkin epäselvä. Valituskelpoisuuden puuttuminen olisi ongelmallista erityisesti hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin kannalta. Valiokunta pitää valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä selventää asia joko säännösmuotoiluin tai ainakin yksiselitteisin perusteluin.

Ministeriön kyseinen määräys annettaisiin ”Euroopan yhteisöjen säädösten mukaisesti”. Valiokunnan käsityksen mukaan säännöksessä on kuitenkin asianmukaista viitata lisäksi lain 4 §:n 15 kohtaan.

Omistajan käyttövapauden rajoitukset

Telemarkkinalakiehdotuksen eräät säännökset rajoittavat teleyrityksen omistajan taikka televerkon omistajan tai haltijan vapautta omaisuutensa käyttämisessä. Valtiosääntöistä merkitystä on säännöksillä luovutus- ja yhteenliittämisvelvollisuudesta (8 §:n 2 momentin 4 kohta sekä 9 ja 10 §), koska niiden mukaiset velvoitteet säädettäisiin toisten yrittäjien ja siten mahdollisten kilpailijoiden hyväksi.

Lainsäädäntökäytännössä on pidetty mahdollisena varsin laajalti rajoittaa tavallisella lailla omaisuuden vapaata käyttämistä. Käsillä on sen tapainen velvoittamistilanne, jota valiokunta on aiemmin arvioinut kaapelilähetystoimintaa koskevan lain (PeVL 2/1986 vp), sähkömarkkinain (PeVL 19/1994 vp) ja teletoimintaa koskevan lain (PeVL 1/1996 vp) osalta. Valiokunta on näissä yhteyksissä todennut, että kysymyksessä on erityinen, pelkästään määrätynlaiseen toimintaan käytettävä omaisuus ja siihen kohdistuvat velvoitteet. Valiokunta on pitänyt velvoitteita laadultaan omaisuuden tällaiseen erityisluonteeseen sopivina.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että suuri valiokunta asiaa käsitellessään ottaisi huomioon tässä lausunnossa esitetyn.

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk,

Marjut Kaarilahti /kok, Valto Koski /sd, Heikki Koskinen /kok, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Veijo Puhjo /va-r, Jorma Rantanen /sd ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.
