

LIIKENNEVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2001 vp

Hallituksen esitys laiksi telemarkkinalain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 12 päivänä kesäkuuta 2000 lähettänyt liikennevaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi telemarkkinalain muuttamisesta (HE 73/2000 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 34/2000 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Lisäksi valiokunta on pyytänyt 8.2.2001 perustuslakivaliokunnalta uuden lausunnon (PeVL 5/2001 vp), joka on myös otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- viestintäneuvos Antti Kohtala, apulaisosastopäällikkö Harri Pursiainen ja neuvotteleva virkamies Laura Vilkkonen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola ja erityisasiantuntija Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- tietohallintojohtaja Timo Piikkilä, sisäasiainministeriö

- ylitarkastaja Erkki Ruohoniemi, kauppa- ja teollisuusministeriö
- johtaja Tapani Rantanen, Telehallintokeskus
- ylitarkastaja Merja Saari, Kuluttajavirasto
- osastopäällikkö Hannu Haaranen, Suojelupoliisi
- johtaja Rauni Hagman, Kilpailuvirasto
- kaupungininsinööri Reijo Korhonen, Helsingin kaupungin rakennusvirasto
- kehityspäällikkö Martin Andersson, Sonera Oyj
- päälakimies Janne Holopainen, Telia Finland Oy
- johtaja Mikko Huuskonen, Radiolinja Oy
- lakiasiain johtaja Jukka-Pekka Joensuu, Sausalahden Serveri Oy
- johtaja Jukka Kotovirta, F-Secure Oyj
- tutkimusinsinööri Tuula Pipinen, Helsingin Energia
- lakimies Anne Vainio ja yhteyspäällikkö Kari Wirman, Elisa Communications
- johtaja Miikka Nieminen ja lakimies Minna Aalto-Setälä, Finnet-liitto ry
- johtaja Jari Perko, FiCom
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen lisensiaatti Pekka Länsineva.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksen tavoitteena on edistää nopeiden tiedonsiirtoverkkojen leviämistä ja tietoyhteiskuntapalveluiden kehitystä. Ehdotuksen mukaan niin sanottujen kolmannen sukupolven matkaviestinverkkojen omistajat saisivat oikeuden

verkkovierailuun GSM-verkoissa Telehallintokeskuksen määräämin ehdoin. Teleyrityksille säädettäisiin velvollisuus vuokrata nykyisten puhelinverkkojen tilaajayhteyksien vapaata välityskykyä usean rinnakkaisen palvelun mahdol-

listamiseksi. Vuokrausoikeus olisi myös teleyrityksen kilpailijoilla, kuten Internet-palvelun tarjoajilla, jotka voisivat tarjota nopean rinnakkaisen digitaalisen tilaajayhteyden käyttäjille.

Vuokrausvelvollisuus koskisi tietyin edellytyksin myös teleyrityksen laitetoja.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Esityksellä pyritään edistämään laajakaistaisen tiedonsiirtopalvelujen leviämistä, verkkoliiketoimintaa ja edullisten tietoyhteiskuntapalvelujen käyttöä. Erityisenä tavoitteena on lisätä kilpailua tilaajajohdon käytössä ja saada näin kotitaloudet ja pienkäyttäjät edullisten kiinteiden Internet-yhteyksien piiriin.

Tavoitteisiin pyritään tekemällä mahdolliseksi pakollinen verkkovierailu kolmannen sukupolven matkaviestinverkosta GSM-matkaviestinverkkoon sekä velvoittamalla puhelinverkkoa hallitseva televerkkoyritys vuokraamaan kilpailijoilleen rinnakkaiskäyttöön tilaajajohdon vapaata välityskykyä. Verkkovierailusäännöksillä pyritään alentamaan hintoja ja parantamaan palvelua nopeuttamalla kolmannen sukupolven matkaviestinverkkojen laajenemista ja kiihdyttämällä kilpailua. Kiinteän tilaajayhteyden rinnakkaiskäytön odotetaan kiihdyttävän kilpailua Internet-liittymien tarjonnassa ja johtavan näin hintojen alenemiseen ja tietoverkkojen käytön kasvuun.

Valiokunta pitää esityksen tavoitteita hyvin perusteltuina ja kannatettavina. Ehdotettu pakollinen verkkovierailu helpottaa uusien kolmannen sukupolven matkaviestinyritysten alalle tuloa ja estää vanhoja matkaviestinyrityksiä väärin käyttämästä kilpailua GSM-verkkojensa avulla. Lisäksi verkkovierailu vähentää tarvetta rakentaa haja-asutusalueelle moninkertaista infra-

struktuuria, mikä on sekä ympäristöllisesti että kansantaloudellisesti järkevää.

Kiinteä televerkko on edelleen merkittävä telepalveluiden tarjontakanava. Sen kautta tarjotaan paikallis-, kauko- ja ulkomaan telepalveluita. Myös suurin osa Internet- ja datapalveluista kulkee kiinteän televerkon kautta. Perinteiset paikallisoperaattorit ovat edelleen monopoliasemassa kiinteän televerkon ja sen välityksellä tarjottavien paikallisten telepalveluiden tarjonnassa. Useissa asiantuntijalausunnoissa paikallisten televerkkoyritysten on katsottu kohtuuttomilla ja syrjivillä verkkoon pääsyn ehdoilla ja hinnoilla pyrkineen estämään ja vaikeuttamaan kilpailua mm. Internet-palveluiden tarjonnassa. Tilaajayhteyksien rinnakkaiskäytön mahdollistaminen onkin valiokunnan käsityksen mukaan tarpeen uusien palveluntarjoajien alalle tulon helpottamiseksi sekä kilpailun ja asiakkaille tarjottavien vaihtoehtojen lisäämiseksi.

Telemarkkinalain suhde EY:n asetukseen tilaajayhteyksien eriytetystä tarjonnasta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus tilaajayhteyksien eriytetystä tarjonnasta on tullut voimaan 31 päivänä joulukuuta 2000. Asetus käsittelee samaa asiaa kuin telemarkkinalain muutosehdotuksen 15 §:ssä tarkoitettu tilaajayhteyksien rinnakkaiskäyttö. Asetus on välittömästi sovellettavaa oikeutta kaikissa EU-jäsenvaltioissa ja velvoittaa siten myös Suomea.

Euroopan yhteisön oikeusjärjestelmässä asetuksia voidaan luonnehtia ylikansalliseksi lainsäädännöksi. Ne ovat soveltamisalaltaan yleistä normistoa, joka on perustamissopimuksen 249 artiklan mukaan välittömästi sovellettavaa oikeutta jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset ja tuomioistuimet ovat siis velvollisia soveltamaan asetuksen säännöksiä ilman,

että kansallinen lainsäätäjä muuntaisi ne ensin kansalliseksi normistoksi. Asetuksia ei pääsääntöisesti saa selventää tai tulkita kansallisilla säännöksillä.

Jäsenvaltiot ovat kuitenkin poikkeuksellisesti oikeutettuja antamaan asetusten täytäntöönpanosäännöksiä silloin, kun se käy ilmi asetuksesta. Suomen ehdotuksesta tilaajayhteyksien eriytettyä tarjontaa koskevaan asetukseen on lisätty 1.4 artikla, jonka mukaan: "Tämä asetus ei rajoita yhteisön oikeuden mukaisia jäsenvaltioiden oikeuksia pitää voimassa tai ottaa käyttöön toimenpiteitä, jotka sisältävät yksityiskohtaisempia säännöksiä kuin tässä asetuksessa olevat ja/tai tämän asetuksen soveltamisalan ulkopuolella olevat säännökset, muun muassa muuntyyppisten tilaajayhteysinfrastruktuurien käyttöoikeuden osalta." Suomen aikaansaama muutos mahdollistaa sen, että tilaajayhteyden eriytettyä tarjontaa koskevan asetuksen säännöksiä voidaan poikkeuksellisesti selventää hallituksen esityksen kaltaisella kansallisella lainsäädännöllä.

Asetus ei sisällä televerkkoyrityksen omaisuuden suojaa käsitteleviä säännöksiä. Erittäin suppeassa ja ylimalkaisessa asetuksessa on ainoastaan viisi artiklaa. Asetuksen 3.2 artiklan mukaan "operaattoreiden on toteutettava käyttöoikeuden saaneiden kohtuulliset pyynnöt saada eriytetty oikeus käyttää tilaajayhteyksiä ja liitännäispalveluja avoimin, kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin". Vuokraamisvelvoitteesta voi asetuksen 3.2 artiklan mukaan kieltäytyä vain: "--tekniseen toteutettavuuteen tai verkon toimintakyvyn ylläpitotarpeeseen liittyvien objektivisten kriteerien perusteella".

Asetuksen ja lakiehdotuksen tulkinnallisen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi valiokunta pyysi asiasta uuden lausunnon perustuslakivaliokunnalta (PeVL 5/2001 vp). Lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoo, että vaatimus omistajan oman nykyisen ja kohtuullisen tulevan tarpeen turvaamisesta on myös EY:ssä omaisuuden suojaan johdettava vaatimus, joka perusoikeusmyönteisen tulkinnan mukaan sisältyy asetuksen 3 artiklan 2 kohtaan. Tästä syystä perustuslakivaliokunta katsoo, että hallituksen

esityksen mukaiset telemarkkinalain 15 §:n 1 momentin 2 a ja 2 b kohdan muotoilut ovat sisälöltään sopusoinnussa mainitun, perusoikeusmyönteisesti tulkittu asetuksen kohdan kanssa ja että lakiehdotus on tältä osin asianmukaista hyväksyä hallituksen esityksen muodossa.

Yksityiskohtaiset perustelut

9 a §. Pykälään ehdotetaan kielellistä tarkennusta.

9 b §. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeus pakolliseen verkkovie-railuun voidaan myöntää teleyritykselle ainoastaan kerran ja vain yhden televerkkoyrityksen GSM-matkaviestinverkkoon. Saadun selvityksen mukaan tarkoitus ei ole ollut, että pelkkä pyynnön esittäminen veisi teleyritykseltä oikeuden uuden pyynnön esittämiseen. Jotta tällaista tulkintamahdollisuutta ei syntyisi, ehdotetaan säännöstä tarkennettavaksi siten, että pyynnön sijasta puhutaan myöntämisestä. Samalla termi GSM-verkko ehdotetaan muutettavaksi GSM-matkaviestinverkoksi, jota muualla säännöksessä on käytetty.

Lakiehdotuksen mukaan teleyritykset saavat itse valita, pyytävätkö ne verkkovierailua koko maahan vai vain tietylle maantieteelliselle alueelle. Näin ollen kolmannen sukupolven matkaviestinoperaattori, joka on päässyt kaupalliseen sopimukseen verkkovierailusta valtakunnan alueella GSM-operaattorin kanssa, voisi pyytää pakollista verkkovierailua esimerkiksi vain Ahvenanmaalla.

9 c §. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 5/2001 vp) viitaten ehdotetaan, että pykälän 2 momentin 3 kohtaa tarkennetaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyllä tavalla.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan kielellistä tarkistusta.

15 §. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa (s. 8) on todettu, että oikeus vuokrata tilaajajohdon välityskykyä on vain silloin, kun teleyrityksellä on kyseisen tilaajajohdon käyttöä koskeva

liittymäsopimus saman loppukäyttäjän kanssa. Valiokunta toteaa, että säännöstä tulee tulkita siten, että se ei estä erilaisia tapoja etätyöskentelyn edistämiseksi esimerkiksi siten, että työnantaja hankkii työntekijälleen datayhteyden kotiin.

35 a § (*Uusi*). Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 35 a § sen selventämiseksi, että Telehallintokeskus toimii Suomessa EU-säännöksissä tarkoitettuna valvonta- ja sääntelyviranomaisena.

56 § (*Uusi*). Lakiin ehdotetaan otettavaksi uusi 56 §. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa se, että Telehallintokeskus voi pakollista verk-

kovierailua määritessään ottaa huomioon jo ennen lain voimaantuloa esitetyn neuvottelupyynnön. Näin 9 b §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu puolen vuoden määräaika voi alkaa kulua jo ennen lain voimaantuloa siitä ajankohdasta, jolloin neuvottelupyynnö todisteellisesti esitetään.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella liikennevaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

telemarkkinalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 1997 annetun telemarkkinalain (396/1997) 8 §:n 2 momentin 6 kohta, 16 §:n 1 momentin 3 kohta ja 18 §:n 3 momentti, sellaisena kuin niistä on 8 §:n 2 momentin 6 kohta (*poist.*) laissa 566/1999, sekä

lisätään 4 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 566/1999, uusi 17 a kohta, lakiin uusi 9 a—9 c §, 15 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi viimeksi mainitussa laissa, uusi 2 a ja 2 b kohta sekä pykälään uusi 2—4 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 5 momentiksi, (*poist.*) 18 §:ään uusi 5 momentti *sekä lakiin uusi 35 a ja 56 §*, seuraavasti:

4 §
(Kuten HE)

2 luku

Teletoinnin harjoittaminen

8 §
(Kuten HE)

9 a §

Velvollisuus neuvotella verkkovierailusta

GSM-matkaviestinverkossa televerkkopalveluita tarjoavalla (*poist.*) teleyrityksellä, jolla on huomattava markkinavoima, on velvollisuus neuvotella verkkovierailusta (*poist.*) kolmannen sukupolven matkaviestinverkossa televerkkopalveluita tarjoavan teleyrityksen kanssa (*poist.*).

9 b §

Pakollisen verkkovierailun edellytykset

(1 mom. kuten HE)

Oikeus pakolliseen verkkovierailuun voidaan myöntää teleyritykselle ainoastaan kerran ja vain yhden televerkkoyrityksen GSM-matkaviestinverkkoon.

9 c §

Päätös pakollisesta verkkovierailusta ja päätöksen ehdot

(1 mom. kuten HE)

Telehallintokeskuksen päätöksessä on oltava seuraavat ehdot, jos osapuolet eivät ole keskenään muuta sopineet:

(1 ja 2 kohta kuten HE)

3) pakollista verkkovierailua pyytävä televerkkoyritys korvaa verkkovierailun järjestämiseen velvolliselle televerkkoyritykselle tämän toimenpiteistä verkon välityskyvyn lisäämiseksi ne kustannukset, jotka aiheutuvat sen verkkovierailusta (poist.), jos siitä aiheutuva televiestintä on pysyvästi yli 10 prosenttia verkkovierailun järjestämiseen velvollisen televerkkoyrityksen GSM-matkaviestinverkon televiestinnän määräämä kyseisellä maantieteellisellä alueella; sekä

(4 kohta kuten HE)

(Poist.) Maantieteellisellä alueella tarkoitetaan 2 momentissa alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/1993) 7 §:n mukaista seutukuntaa. Osapuolilla ei ole oikeutta sopia toisin 2

momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua seikasta sellaisten seutukuntien osalta, joiden asukastiheys on enintään viisi asukasta neliökilometrillä.

(4 ja 5 mom. kuten HE)

15, 16 ja 18 §
(Kuten HE)

35 a § (Uusi)

Euroopan yhteisöjen säädöksissä tarkoitettu kansallinen valvonta- ja sääntelyviranomainen

Euroopan yhteisöjen säädöksissä tarkoitettuna kansallisena valvonta- ja sääntelyviranomaisena toimii Telehallintokeskus, jollei laissa toisin määrätä.

56 § (Uusi)

Verkkovierailuun liittyviä neuvotteluja koskeva siirtymäsäännös

Ennen lain voimaantuloa esitetty 9 a §:ssä tarkoitettu neuvottelupyyntö voidaan ottaa huomioon 9 b §:ssä tarkoitettua pakollista verkkovierailua määrättäessä.

Neuvottelupyynnön huomioon ottamisesta päättää Telehallintokeskus televerkkoyrityksen pyynnöstä.

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

LiVM 1/2001 vp — HE 73/2000 vp

Helsingissä 27 päivänä helmikuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Erkki Pulliainen /vihr	Raimo Mähönen /sd
vpj.	Annika Lapintie /vas	Tero Mölsä /kesk
jäs.	Klaus Bremer /r (osittain)	Markku Rossi /kesk
	Jyri Häkämies /kok	Ismo Seivästö /skl
	Erkki Kanerva /sd	Timo Seppälä /kok
	Saara Karhu /sd	Raimo Vistbacka /ps
	Marjukka Karttunen-Raiskio /kok	Matti Vähänäkki /sd
	(osittain)	Harry Wallin /sd.
	Eero Lämsä /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.