

Liikennevaliokunnan mietintö 2/1996 vp

Hallituksen esitys laiksi teletoimintalain muuttamisesta

Eduskunta on 7 päivänä marraskuuta 1995 lähettänyt liikennevaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 180/1995 vp.

Valiokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti saanut perustuslakivaliokunnalta lausunnon. Lausunto (PeVL 1/1996 vp) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ministeri Tuula Linnainmaa ja osastopäällikkö Vesa Palonen liikenneministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Martti Simola oikeusministeriöstä, ylisinööri Pekka Koskenheimo ja lakimies Pertti Suortti Telehallintokeskuksesta, johtaja Rauni Hagman Kilpailuvirastosta, apulaisjohtaja Päivi Hentunen Kuluttajavirastosta, liikelaitosinsinööri Jaakko Paloposki Suomen Kuntaliitosta, osastopäällikkö Hannele Pohjola Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, osastopäällikkö Antti Neimala Keskuskauppakamarista, toimitusjohtaja Mikko Huuskonen Suomen Kaapelitelevisioliitosta, toimitusjohtaja Risto Ikäheimo Finnet-liitosta, johtaja Jorma Koivunmaa Telecom Finland Oy:stä, pääsihteeri Jyrki Pakarinen Yleisradio Oy:stä ja toimitusjohtaja Seppo Summanen Telivo Oy:stä.

Suomen Yrittäjät ry ja Sanomalehtien liitto ry ovat toimittaneet asiasta kirjallisen lausunnon.

Hallituksen esitys

Ehdotuksen tavoitteena on kehittää teletoimintaa entistä vapaammaksi elinkeinotoiminnaksi. Yritysten pääsyä telealalle helpotettaisiin ja telemaksujen sääntelyä purettaisiin.

Toimilupajärjestelmää kevennettäisiin. Toimilupaa edellyttäisi vain puhelin- tai matkaviestinverkon sekä kokonaan tai osittain radioyhteyksillä muodostettavan televerkon rakentaminen. Toimilupa olisi aina myönnettävä laissa säädetyt ehdot täyttävälle hakijalle.

Muun kuin luvanvaraisen yleisen teletoiminnan harjoittaminen edellyttäisi pelkästään liikenneministeriölle tehtävää teletoimintailmoitusta. Myös telemaksujen sääntelyä kevennettäisiin.

Telelaitos, jolla on oikeus rakentaa televerkkoja, olisi velvollinen antamaan liittymiä ja vuokraamaan yhteyksiä muille telelaitoksille, joilla ei ole oikeutta itse rakentaa verkkoa. Kaapelikanavien vapaana olevien osien ja sellaisten radiomastojen vapaana olevien antennipaikkojen vuokrausvelvollisuutta lisättäisiin vastaavalla tavalla.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 1 päivänä kesäkuuta 1996.

Valiokunnan kannanotot ja muutosehdotukset

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella liikennevaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja puoltaa sen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

8 §: Lakiehdotuksessa on liikenneministeriölle delegoitu valta antaa määräyksiä, jotka koskevat telelaitosten yhdysliikennettä. Ehdotuksen 8 §:n perusteluiden mukaan ministeriö voisi määrätä, että jollakin telelaitoksella ei ole yhdysliikennevelvollisuutta tai -oikeutta. Liikennevaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan käsitykseen, ettei ministeriöllä voi olla tällaista valtaa, ellei sitä erikseen mainita valtuutuksessa, ja ehdottaa, että tätä koskeva säännös lisätään lakiehdotuksen 8 §:n 3 momenttiin.

10 a §: Ehdotuksen 10 a §:n 1 momentissa esitetään ns. verkon vuokraamisvelvoitetta telepalvelutoimintaa harjoittavalle telelaitokselle. Vuokrausvelvoitetta ei olisi telelaitokselle, jolla itsellään on oikeus rakentaa samalla toimialueella paikallisverkkoa. Verkkoa rakentamaan oikeutettu telelaitos voisi kuitenkin vuokrata verkkoa perustamalla telepalvelutoimintaa harjoittavan tytäryhtiön.

Edellä mainittua säännöstä on perusteltu viranomaisvalvonnan tarpeella mm. haitallisen risisubvention ehkäisemiseksi. Valvonta on toteutettavissa myös eriyttämällä liiketoiminnot laskennallisesti siten, että eri toimintojen kustan-

nuksista voidaan toimittaa viranomaisvalvontaa varten tarvittavat tiedot.

Liikennevaliokunta ehdottaa, että paikallisverkkotoimintaa harjoittavat telelaitokset voivat laissa säädetyin edellytyksin suoraan vuokrata toiselta paikallistoimintaa harjoittavalta telelaitokselta tilaajayhteyksiä tämän verkosta. Tällöin on kuitenkin edellytettävä, että näiden yhteyksien käyttöön perustuva liiketoiminta eriytetään muusta liiketoiminnasta laatimalla eriytettävälle toiminnoille tilikausittain tuloslaskelma ja tase.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa lakitekstiä täydennettäväksi, jotta se olisi sopusoinnussa omaisuusdensuojan kanssa. Liikennevaliokunta ehdottaa, että telelaitoksen oma kohtuullinen tuleva tarve otetaan huomioon vuokraamisvelvoitetta rajoittavana seikkana. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan vuokraamisvelvoitejärjestelyä voidaan tällöin pitää valtiosääntöoikeudellisesti kohtuullisena.

23 §. Saadun selvityksen mukaan tiedonsaantioikeudesta säädettäessä tulisi ottaa huomioon se, mitä muualla on salassapidosta säädetty. Valiokunnan käsityksen mukaan liikenneministeriön ja Telehallintokeskuksen ei ole tarpeen saada muita tietoja kuin mitä ne tarvitsevat lain 4 luvun mukaiseen teletoiminnan ohjaukseen ja valvontaan.

Puhelinnumeron siirrettävyys: Puhelinnumeron siirrettävyyden puuttuminen on ongelma, joka rajoittaa telelaitosten toimintaa. Vaihtaessaan telelaitosta käyttäjä pääsääntöisesti joutuu vaihtamaan tilaajanumeronsa. Siitä aiheutuu käyttäjälle kustannuksia. Siirrettävyyden toteuttaminen edellyttää vielä valmisteluja. Siirrettävyyden järjestäminen ei vaadi lainsäädännöllisiä muutoksia, vaan asia voidaan toteuttaa liikenneministeriön päätöksin. Telehallintokeskuksen johdolla yhteistyössä teleyhteisöjen kanssa tehtävä selvitys puhelinnumeron siirrettävyydestä ja määräysten uusimistyöstä on jo aloitettu.

Liikennevaliokunta edellyttää, että liikenneministeriö antaa puhelinnumeron siirrettävyyttä koskevat tarpeelliset määräykset heti, kun se on teknisesti mahdollista.

Liikennevaliokunta edellyttää lisäksi, että kilpailun avaamista myös paikallispuheluista jatketaan nopeassa aikataulussa.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

teletoimintalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 20 päivänä helmikuuta 1987 annetun teletoimintalain (183/87) 1 §, 2 §:n 2 ja 5 kohta, 4—9 §, 10 a—10 c §, joista 10 b § samalla siirretään 2 lukuun, 20 §:n 1 momentti, 22 ja 23 §, 26 §:n 1 kohta, 26 a §:n 1 momentin 2—4 kohta ja 30 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 1, 8 ja 22 § osittain muutettuina 3 päivänä elokuuta 1992 annetulla lailla (676/92), 4, 9, 10 a—10 c §, 20 §:n 1 momentti, 23 §, 26 §:n 1 kohta ja 26 a §:n 1 momentin 2—4 kohta mainitussa laissa, 5 § muutettuna 16 päivänä heinäkuuta 1990 annetulla lailla (661/90) ja mainitulla 3 päivänä elokuuta 1992 annetulla lailla, 6 § osittain muutettuna 22 päivänä joulukuuta 1993 annetulla lailla (1380/93), sekä 7 § osittain muutettuna mainituilla 16 päivänä heinäkuuta 1990 ja 3 päivänä elokuuta 1992 annetuilla laeilla, sekä

lisätään 2 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna mainitulla 16 päivänä heinäkuuta 1990 annetulla lailla, uusi 2 a kohta, 2 a lukuun uusi 10 d § (*poist.*) sekä 30 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, seuraavasti:

1, 2 ja 4—7 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

8 §

Telelaitoksen velvollisuudet

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Liikenneministeriö antaa tarkemmat määräykset telelaitosten yhdysliikenteestä ja siitä perittävien maksujen yleisistä perusteista. Määräysten tulee olla yhdysliikennettä harjoittavien telelaitosten kannalta kohtuulliset ja tasapuoliset. Liikenneministeriö voi telelaitoksen hakemuksesta myös määrätä, että telelaitoksella ei ole yhdysliikennevelvollisuutta, milloin se on erityisistä syistä perusteltua.

9 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

10 a §

Telelaitosten keskinäiset oikeudet ja velvollisuudet

Edellä 10 §:n 1 momentissa säädetty oikeus saada telelaitokselta liittymä, tilaajayhteyksiä ja kiinteitä yhteyksiä on myös toisella telelaitoksella, joka tarvitsee liittymää tai yhteyksiä harjoittaakseen yleistä teletoimintaa. (*Poist.*)

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, telelaitos on, jos rinnakkaisten kaapelikanavien tai radiomastojen rakentaminen ei ympäristönsuojelluksista tai kaavoitus- tai aluesuunnittelullisista syistä ole tarkoituksenmukaista, velvollinen vuokraamaan toiselle telelaitokselle:

(1 ja 2 kohta kuten hallituksen esityksessä)

Sen estämättä, mitä 1 ja 2 momentissa on säädetty, telelaitos ei ole velvollinen vuokraamaan toiselle telelaitokselle yleisen teletoiminnan harjoittamista varten yhteyksiä, antennipaikkoja eikä kaapelikanavien vapaana olevia osia, jos ne ovat tarpeen televerkkoa ylläpitävän telelaitoksen omien käyttäjien nykyistä ja kohtuullista tulevaa tarvetta varten.

Toimiluvan saaneen telelaitoksen, joka on vuokrannut toiselta telelaitokselta yhteyksiä 1 momentin nojalla, tulee eriyttää näiden yhteyksien käyttöön perustuva liiketoimintansa muusta toiminnastaan siten, että eriytettävälle toiminnalle laaditaan tilikausittain tuloslaskelma ja tase. Tuloslaskelma ja tase, joiden tulee olla telelaitoksen kirjanpidosta johdettavissa, on laadittava soveltuvin osin kirjanpitolain (655/73) säännösten mukaisesti.

(5 ja 6 mom. kuten hallituksen esityksen 3 ja 4 mom.)

10 b §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 a luku

Televerkon liittäminen yleiseen televerkostoon

10 c, 10 d, 20 ja 22 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

23 §

Tiedonsaantioikeus

Sen estämättä, mitä salassapidosta on muualla

säädetty, liikenneministeriöllä ja Telehallintokeskuksella on oikeus saada telelaitoksilta, muilta televerkkojen omistajilta ja haltijoilta sekä valtuutetuilta teleurakoitsijoilta tässä luvussa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi tarpeellisia tietoja. Telelaitos tai telelaitosten yhteenliittymä on lisäksi velvollinen liikenneministeriön kehotuksesta antamaan tälle kaikki 22 §:n 1 ja 2 momentin noudattamisen valvomiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

(2 mom. kuten hallituksen esityksen 3 mom.)
Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetut tiedot ja asiakirjat on annettava Telehallintokeskukselle sen hoitaessa tämän lain mukaisia tehtäviään.

26, 26 a ja 30 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 29 päivänä maaliskuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pauli Saapunki /kesk, varapuheenjohtaja Esko-Juhani Tennilä /vas, jäsenet Klaus Bremer /r, Tarja Filatov /sd, Minna Karhunen /kok, Risto Kuisma /sd, Jorma

Kukkonen /sd, Kalevi Lamminen /kok, Suvi Lindén /kok, Raimo Mähönen /sd, Tero Mölsä /kesk, Reino Ojala /sd ja Raimo Vistbacka /ps sekä varajäsen Tauno Pehkonen /skl.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA*Liite***Lausunto 1/1996 vp****Hallituksen esitys 180/1995 vp***Liikennevaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 7 päivänä marraskuuta 1995 hallituksen esityksen n:o 180/1995 vp laiksi teletoimintalain muuttamisesta liikennevaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa liikennevaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina osastopäällikkö Vesa Palonen liikenneministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyräki ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetun teletoimintalain muutoksen tavoitteena on kehittää teletoimintaa entistä vapaammaksi elinkeinotoiminnaksi. Yritysten pääsyä telealalle helpotettaisiin ja telemaksujen sääntelyä purettaisiin. Kilpailun edistämiseksi säädettäisiin sellaisten telelaitosten oikeuksista ja velvollisuuksista, jotka eivät itse rakenna televerkkoa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 1 päivänä kesäkuuta 1996.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa käsitellään lakiehdotuksen 10 a §:ää ja lainsäädäntövallan delegointia liikenneministeriölle. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot*Lakiehdotuksen 10 a §*

Lakiehdotuksen 10 a §:ssä telelaitos velvoitetaan luovuttamaan liittymiä ja yhteyksiä toiselle telelaitokselle, joka tarvitsee niitä yleisen teletoi-

minnan harjoittamiseen, sekä vuokraamaan rakentamiensa kaapelikanavien vapaana olevan osan ja yleiseen televerkostoon kuuluvien radiomastojen vapaana olevat antennipaikat toiselle telelaitokselle. Valtiosääntöoikeudellisessa mielessä kysymys on telelaitoksen omistajan omaisuuteen kohdistuvasta käyttörajoituksesta. Lainsäädäntökäytännössä on pidetty mahdollisena varsin laajalti rajoittaa tavallisella lailla omaisuuden vapaata käyttämistä. Valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä voidaan säätää laki, joka ei loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.

Valiokunta on arvioinut samantapaisia omistajan velvoittamistilanteita kaapelilähetystoimintaa koskevan lain (PeVL 2/1986 vp) ja sähkömarkkinalain (PeVL 19/1994 vp) osalta. Esillä olevassa tapauksessa on kysymys erityisestä, pelkästään määrätynlaiseen toimintaan käytettävästä omaisuudesta ja siihen kohdistuvista velvoitteista. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotetut velvoitteet sopivat laadultaan omaisuuden tällaiseen erityisluonteeseen.

Omaisuuden perustuslainsuojan kannalta merkitystä on myös sillä, kuinka kohtuullinen ehdotettu järjestely on velvoitetun telelaitoksen kannalta.

Ehdotuksen 10 a §:n 1 momentin mukainen luovutusvelvoite ei olisi voimassa sellaisen telelaitoksen hyväksi, jolla itselläänkin on oikeus kyseisten yhteyksien rakentamiseen ja ylläpitoon. Luovutusvelvollisuutta ei lisäksi olisi siltä osin kuin yhteydet ovat tarpeen telelaitoksen omien käyttäjien nykyistä ja kohtuullista tulevaa tarvetta varten. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaiset yleiset rajaukset ovat omiaan turvaamaan omistajan kohtuullisen käyttömahdollisuuden säilymistä.

Pykälän 2 momentin mukaan vuokraamisvelvoitteen edellytyksenä on, että rinnakkaisten kaapelikanavien ja radiomastojen rakentaminen ei ole tarkoituksenmukaista ympäristönsuojelullisista tai kaavoitus- tai aluesuunnittelullisista syistä. Velvoite olisi rajattu vapaana oleviin ka-

naviin ja antennipaikkoihin. Luovuttavan telelaitoksen kohtuullista tulevaa tarvetta ei tässä säännöksessä ole erikseen otettu huomioon. Esityksen perusteluissa kuitenkin viitataan osaksi tämän tapaiseen näkökohtaan, sillä merkitystä annettaisiin ainakin sille, tarvitseeko telelaitos ennestään rakentamiaan kaapelikanavia ”kohtuullisen ajan kuluessa” omaan toimintaansa. Valiokunnan käsityksen mukaan telelaitoksen oma kohtuullinen tuleva tarve pitää ottaa huomioon vuokraamisvelvoitetta rajoittavana seikkana, jotta järjestelyä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti kohtuullisena. Näin tulkittuna — lakitekstiä kuitenkin mieluiten täydentäen — lakiehdotus on sopusoinnussa omaisuudensuojan kanssa.

Luovuttamistaan liittymistä ja yhteyksistä (sekä vuokraamistaan kaapelikanavien osasta ja antennipaikoista) telelaitos voisi esityksen perustelujen mukaan ”periä ... parhaaksi katsomansa hinnan”. Hinnoittelua ohjataan vain lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa. Tällöin hinnoittelussa olisi noudatettava kustannusvastaavuuden periaatetta tasapuolisuus- ja kohtuullisuus-kriteerein. Lakiehdotuksessa veloitettulle telelaitokselle tällainen järjestely turvaa valiokunnan mielestä mahdollisuuden omaisuuden kohtuulliseen käyttöön, ja se ei siten vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lainsäädäntövallan delegointi

Ehdotuksessa on liikenneministeriölle uskottu monessa kohdin valta antaa määräyksiä eri seikoista. Kysymyksessä on kehityssuunta, joka muun muassa eräiden sähkömarkkina-alueiden omaksuttujen järjestelyjen tavoin merkitsee sitä, että ministeriötasolle siirtyy valtaa tehdä laajalle ulottuvia taloudellisia vaikutteisia päätöksiä. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaiseen yhteiskunnalliselta merkitykseltään huomattavaan

valtuuttamiseen tulisi liittää ministeriöiden päätöksenteossa noudatettavien menettelytapojen arvioiminen ja tarvittaessa tarkistaminen. Ministeriökäsittelyn tulee tapahtua selkeästi poliittisella vastuulla ja toiminnan tulee olla sillä tavoin avointa, että eri tahoilla on mahdollisuus vaikuttaa käsittelyyn.

Valiokunta on arvioinut 8 §:n 3 momenttia, 10 a §:n 3 momenttia sekä 22 §:n 3 ja 4 momenttia. Ehdotettu 8 §:n 3 momentti koskee telelaitosten yhdysliikennettä. Sitä koskevien ministeriön määräysten tulee olla asianomaisten laitosten kannalta kohtuulliset ja tasapuoliset. Vastaavat kriteerit ohjaavat myös 22 §:ssä säädettävien valtuuksien käyttöä. 10 a §:n 3 momentin määräystenantovaltuus liittyy puolestaan kiinteästi kyseisessä pykälässä säänneltäviin luovutus- ja vuokraamisvelvoitteisiin. Valiokunnan käsityksen mukaan näissä tapauksissa ministeriön määräämisvalta on riittävästi sidoksissa lain säännöksiin ja niistä ilmeneviin periaatteisiin.

Yksityiskohtana on syytä ottaa esille lakiehdotuksen 8 §:n perustelut. Niiden mukaan ministeriö voisi määrätä, että jollakin telelaitoksella ei ole yhdysliikennevelvollisuutta tai -oikeutta. Ehdotetun 8 §:n 1 momentin 3 kohdan ja itse valtuutuksen sanamuodon sekä ministeriön määräysten sisältöä nimenomaan ohjaavat kohtuullisuus- ja tasapuolisuusperusteet huomioon ottaen ministeriöllä ei valiokunnan käsityksen mukaan voi olla tällaista valtaa, ellei sitä erikseen mainita valtuutuksessa. Televiestinnän harjoittamismahdollisuuksien näkökulmasta tämä perusteluissa aivan erittelemättä mainittu mahdollisuus ei kuitenkaan vaikuta onnistuneelta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 23 päivänä helmikuuta 1996

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

/kok, Juha Korkeaoja /kesk, Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /epu, Jorma Rantanen /sd ja Marja-Liisa Veteläinen /kesk (osittain).