

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

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 kunniottaen 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 säätämisyjärjestysperusteluissa 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 veloitetaan 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 — lakiehdotus kuitenkin mieluiten täydentäen — lakiehdotus on sopuosinnussa omaisuuden suo-
 jan 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 velvoitetulle 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 valtaa antaa määräyksiä eri seikoista. Kysymyksessä on kehityssuunta, joka muun muassa eräiden sähkömarkkina-alaissa omaksuttujen järjestelyjen tavoin merkitsee sitä, että ministeriötasolle siirtyy valtaa tehdä laajalle ulottuvia taloudellisia 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 säädettyjen 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 säädettyssä 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).