

LAKIALOITE 103/2014 vp

Laki tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Langattoman viestinnän myötä myös tarve rakentaa tukiasemia ja radiomastoja on kasvanut. Tätä ei kuitenkaan ole riittävästi otettu huomioon kaavoituksessa, eikä tukiasemien ja radiomastojen sijoittelua varten ole selkeitä pelisääntöjä myöskään tuoreessa tietoyhteiskuntakaaressa (917/2014). Matkapuhelimen käyttöön on yksilön mahdollista ainakin jossain määrin itse vaikuttaa. Tukiasemien ja radiomastojen säteily ei kuitenkaan ole yksilön itsensä hallittavissa. Näin ollen asiaan liittyy oikeudellisia ongelmia, jotka tulisi ottaa huomioon lainsäädännön keinoin. Vaikka tukiasemien säteily on heikompa kuin matkapuhelimien säteily, altistutaan sille kroonisesti, enemmän tai vähemmän esimerkiksi asuinpaikasta riippuen. Tukiasemasäteily ei ole jakautunut tasaisesti ympäristöömme, vaan altistumistasoissa on suuria eroja esimerkiksi eri asuntojen tai työpaikkojen välillä riippuen esimerkiksi siitä, miten lähellä tukiasemia ja radiomastoja ne sijaitsevat. Radiotaajuinen säteily ei ole ihmisille ja ympäristölle riskitöntä, vaan Maailman terveysjärjestön (WHO) luokituksen mukaan radiotaajuinen säteily on mahdollinen karsinogeeni (luokka 2B) eli mahdollisesti syöpää aiheuttava.

Varovaisuusperiaate on yleisesti tunnustettu periaate mahdollisesti terveysriskejä aiheuttavassa toiminnassa, ja sitä tulisi kunnioittaa siinä vaiheessa, kun tieteellinen yhteisö ei ole yksimielinen riskin suuruudesta. Varovaisuusperi-

aatteesta käytetään Euroopan unionin oikeudessa myös nimeä ennalta varautumisen periaate. Tämä tarkoittaa, että ympäristönsuojelullisiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä, vaikka täyttä tieteellistä varmuutta ympäristöhaitoista ei ole. Varovaisuusperiaatteen avulla pyritään ennakoivasti hallitsemaan tilanteita, joihin liittyy epävarmuutta ja tiedon puutetta ja joissa sääntelyn laiminlyönti voi johtaa korkeisiin kustannuksiin.

Varovaisuusperiaate ja säteilylain 2 §:n mukainen niin sanottu optimointiperiaate ("terveydelle haitallinen säteilyaltistus pidetään niin alhaisena kuin käytännöllisin toimenpitein on mahdollista") on hyväksytty viralliseksi osaksi säteilyriskiemme hallintaa. Säteilyturvakeskus (Stuk) on linjannut, että "Varovaisuusperiaate on paikallaan silloin, kun on tieteellisillä perusteilla mahdollista olettaa, että riski on olemassa ja siitä voi koitua vakavia ja pysyviä seurauksia luonnolle tai ihmisen terveydelle ja hyvinvoinnille...perustavoitteena tulisi olla riskin ehkäiseminen ennen kuin haittaa ehtii ilmetä." Varovaisuusperiaatetta on alettu soveltaa "kaikkiin fysikaalisiin ja kemiallisiin haittatekijöihin, jotka voivat olla haitallisia ihmisten, eläinten ja kasvien terveydelle". Monissa tapauksissa on "järkevää noudattaa tiettyä varovaisuutta ja vähentää altistumista enemmänkin kuin määräykset edellyttäisivät" (Nyberg & Jokela 2006, s. 517—520).

Myös perustuslakimme (20 §) takaama oikeus terveelliseen ympäristöön edellyttää, että epävarmoissa tilanteissa päätökset tehdään ympäristönäkökulmaa painottaen. Varovaisuusperiaate suhteessa tukiasemien ja radiomastojen sijoitteluun tulee ottaa paremmin huomioon tietoyhteiskuntakaaren säädöksissä.

Tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 229 §:n 1 momentissa säädetään teleyrityksen oikeudesta sijoittaa toisen omistamalle tai hallitsemalle alueelle yleisiä tietoliikenneyhteyksiä palveleva telekaapeli, matkaviestinverkon tukiasema tai radiomasto. Jollei sijoittamisesta päästä sopimukseen kiinteistön tai rakennuksen omistajan kanssa, niin 229 §:n 4 momentin mukaan laitteen sijoittamisesta päättää kunnan rakennusvalvontaviranomainen.

Telekaapelien sijoittamista toisen omistamalle tai hallitsemalle alueelle ei kuitenkaan voi suoraan rinnastaa matkaviestinverkon tukiaseman tai radiomaston rakentamiseen, koska telekaapeleista aiheutuva haitta on toisenlaatuista kuin se, mitä tukiaseman tai radiomaston asentamisesta saattaa aiheutua. Telekaapeli ei tuota radiotaajuista sähkömagneettista säteilyä, joka leviäisi laajalti kiinteistöön tai rakennukseen altistaen asukkaat sähkömagneettisille kentille, kun taas tukiasema tai radiomasto sitä tuottaa.

Näin ollen onkin tärkeää, että radiomastojen ja tukiasemien sijoittamisesta tehdään tämän lakimuutosesityksen (230 §) mukainen sijoittamissuunnitelma kaikissa tapauksissa eikä vain silloin, kun osapuolet eivät pääse niiden sijoittamisesta sopimukseen, kuten tietoyhteiskuntakaaren 229 §:ssä on säädetty. Tässä muutosehdotuksessa (230 §) myös esitetään, että sijoittamissuunnitelmassa tulee myös esittää arvio siitä, minkälainen säteilyteho tukiasemista ja radiomastoista kohdistuu alueille, jotka sijaitsevat niiden välittömässä läheisyydessä tai antennien pääsäteilykeilassa. Näin näillä alueilla asuvilla tai säännöllisesti muusta syystä oleskelevilla on mahdollisuus arvioida niiden vaikutusta. Tietoyhteiskuntakaaren (231 §) mukaan teleyrityksen on toimitettava sijoittamissuunnitelma tiedoksi kaikille kiinteistön ja rakennuksen omista-

jille ja muille, joiden etua tai oikeutta suunnitelma koskee. Tässä lakimuutosehdotuksessa ehdotetaan (231 §), että sijoittamissuunnitelma on toimitettava tiedoksi kaikille kiinteistön ja rakennuksen omistajille, niille, jotka asuvat tai säännöllisesti oleskelevat niissä tai lähettinlaitteiden pääsäteilykeilan alueella, sekä muille, joiden etua tai oikeutta suunnitelma koskee. Näin kaikilla niillä, joiden edusta tai oikeudesta on kysymys, myös näillä alueilla asuvilla tai säännöllisesti muusta syystä oleskelevilla, on mahdollisuus vaikuttaa ympäristöönsä sijoitettavien radiomastojen ja tukiasemien sijoitteluun ja saada niistä tietoa sekä tehdä muistutus sijoittamissuunnitelmasta.

Tietoyhteiskuntakaaren 234 §:ssä säädetään telekaapelien, tukiasemien ja radiomastojen sijoittelun esteistä. Tähän pykälään tulee lisätä, että tukiasemat ja radiomastot tulee sijoittaa ensisijaisesti yleisille alueille siten, että niistä ihmisille aiheutuva säteilyaltistus minimoidaan ja että niitä ei tule sijoittaa asuintalojen tai erityisherkkien kohteiden, kuten koulujen, päiväkotien, vanhainkotien tai sairaaloiden, yhteyteen tai niiden läheisyyteen. Tukiasemia ja radiomastoja ei pitäisi myöskään suunnata näitä kiinteistöjä kohti. Nämä lisäykset tulee ottaa huomioon myös sijoittamisoikeuden muuttamisesta tai poistamisesta säädettäessä (235 §).

On tärkeää, että matkaviestinverkon tukiasemien ja radiomastojen sijaintia koskevat tiedot ovat kansalaisten saatavilla avoimessa ajantasaisessa rekisterissä siten, että kuka tahansa voi tarkistaa matkapuhelintukiasemien ja radiomastojen sijainnin. Tämä on tärkeää siksi, että oikeusvaltiossa jokaisella tulee olla oikeus saada käyttöönsä kaikenlaatuinen tieto, jolla voi olla vaikutusta yksilön terveyteen ja hyvinvointiin tai omaisuuden käyttöön ja sen arvoon. Tämän vuoksi säädös tukiasemien ja radiomastojen sijaintitietojen julkisuudesta tulee sijoittaa myös tietoyhteiskuntakaareen (238 §). Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen olisi ylläpidettävä sähköistä avointa rekisteriä, josta käy ilmi tukiasemien ja radiomastojen sijaintitiedot.

PERUSTELUT

Yleistä

Eduskunnan vastikään säätämässä tietoyhteiskuntakaareissa on toteutettu sähköisen viestinnän säätelyn mittava kokonaisuudistus. Sähköiseen viestintään liittyen langattoman teknologian myötä älypuhelimet, taulutietokoneet ja monet muut langattomat sovellukset ovat tulleet osaksi jokapäiväistä elämää sekä niiden myötä myös matkapuhelintukiasemat ja radiomastot.

Uusi langaton teknologia lisääntyy vauhdilla, mutta siihen liittyviä mahdollisia riskejä ei ole riittävästi arvioitu, vaikka langattoman teknologian myötä myös radiotaajuinen sähkömagneettinen säteily lisääntyy ympärillämme koko ajan. Maailman terveysjärjestö (WHO) luokitteli radiotaajuuden säteilyn vuonna 2011 mahdollisesti syöpävaaralliseksi. Tutkimusnäytön ristiriitaisuuden takia osa tutkijoista on sitä mieltä, että luokitus olisi voinut olla tiukempikin, ainakin todennäköisesti syöpää aiheuttava (luokka 2A). Elinympäristöömme on siis päästetty nykytiedon mukaan vähintään 2B-luokan karsinogeeni eli mahdollinen syövän aiheuttaja ilman, että siitä on käyty tarpeeksi julkista keskustelua. Tätä ei ole otettu riittävästi huomioon myöskään varovaisuusperiaatteen näkökulmasta tietoyhteiskuntakaarta säädettäessä.

Matkapuhelintukiasemien ja radiomastojen sijoittelusta

Euroopan parlamentti on vuonna 2009 antanut päätöslauselman, jossa se toteaa, että matkapuhelinantenneja asennettaessa tulee erityisesti huolehtia siitä, että erityisherhät kohteet, kuten koulut, päiväkodit, vanhainkodit ja terveydenhoitolaitokset, eivät ole tarpeettoman lähellä matkapuhelintukiasemia, jotta voidaan rajoittaa sähkömagneettisille kentille altistumista (Euroopan parlamentin päätöslauselma 2009).

Optimaalinen tilanne olisi, että määriteltäisiin tarkka suojaetäisyys, jonka tulisi olla sellainen matka, joka riittää vaimentamaan matkaviestinverkon tukiasemasta tai radiomastosta tulevan lähetyksen tehoa merkittävästi. Suositeltava välimatka voisi olla esimerkiksi 300 metriä.

Toisaalta korkean maston juurella voi olla katve, jossa säteily ei ole kovin korkeaa. Ihannetapauksessa lähettimien sijoittamisen tulisikin perustua mittauksiin eikä metrimääriin. Teleoperaattorit voivat myös lisätä lähettimien tehoja, jolloin tietyn etäisyyden vaikutus muuttuu. Myös tukiasemien ja radiomastojen säteilykeilojen suuntaamisella on vaikutusta, eli niitä ei saisi suunnata esimerkiksi asuntoja tai kouluja kohti. Vastaavia linjauksia on esitetty esimerkiksi Sir William Stewartin raportissa Englannissa (2000). Tietoyhteiskuntakaareen tuleekin saada mukaan Euroopan parlamentin päätöslauselman mukaiset säännökset siitä, ettei matkapuhelintukiasemia tai radiomastoja sijoiteta tarpeettoman lähelle erityisherhää kohteita, kuten kouluja, päiväkoteja, vanhainkoteja ja terveydenhuoltolaitoksia.

Meillä on jo paljon myös tutkimustuloksia siitä, että radiotaajuinen sähkömagneettinen säteily on vaarallista terveydelle. BioInitiative 2012 -asiantuntijaryhmä on läpikäynyt 1 800 sähkömagneettisiin kenttiin ja niiden terveysvaikutuksiin liittyvää tutkimusta ja toteaa, että näyttö matkaviestinverkon tukiasemien ja radiomastojen terveysriskeistä on merkittävästi lisääntynyt vuoden 2007 jälkeen (BioInitiative 2012 -raportti). Esiin nousi huolestuttavia asioita terveyteen liittyen. Tutkimusnäyttöä löytyi mm. matkapuhelimen pitkäaikaiskäytön aiheuttamasta altistumisesta pahanlaatuiselle aivokasvaimelle. Eriytyisen herkkiä riskeille raportin mukaan ovat lapset ja nuoret. Esimerkiksi Turun ammattikorkeakoulun Radio- ja EMC-laboratorion tekemissä radiotaajuuden säteilyn kenttämittauksissa on todettu, että asuminen tai työskentely matkaviestinverkon radiomaston tai tukiaseman pääkeilassa aiheuttaa tavallista suuremman, tarpeettoman altistumisen radiotaajuiselle säteilylle. Kaikissa tutkimuksissa ei haitallisia terveysvaikutuksia ole havaittu, ja näin ollen tiedeyhteisö parhaillaan kiistelee terveysvaikutuksista. On kuitenkin osoitettu, että tutkimuksen rahoittajalla on yhteys tuloksiin: tutkimukset, jotka eivät

osoita riskiä, ovat usein teollisuuden rahoittamia.

Maailman terveysjärjestö (WHO) on siis jo vuonna 2011 luokitellut radiotaajuisten säteilyn mahdollisesti syöpää aiheuttavaksi. Samana vuonna Euroopan neuvosto suositteli, että sen jäsenvaltioiden tulisi ryhtyä kaikkiin mahdollisiin toimenpiteisiin erityisesti lasten ja nuorten suojelemiseksi myös matkapuhelimien tuottamalta säteilyltä, koska näillä ryhmillä on kohonnut riski sairastua pään alueen kasvaimiin (Euroopan neuvoston suositus 2011). Myös kotimainen Säteilyturvakeskus (Stuk) on suositellut lasten kännykänkäytön rajoittamista, mutta sen mukaan tukiasemista ei kuitenkaan ole vaaraa toisin kuin Euroopan parlamentti päätöslauselmaansa vuodelta 2009 toteaa, ja vaikka WHO:n luokituksen mukaan myös tukiasemien lähettämä säteily kuuluu luokkaan 2B (mahdollisesti karsinogeeninen ihmisille).

Matkapuhelintukiasemien ja radiomastojen sijaintitietokysymys

Euroopan parlamentti on käsitellyt tukiasemien ja mastojen sijaintitietokysymystä vuonna 2009 ja päättänyt, että yleisölle pitää antaa tieto radiotaajuuksia käyttävien tukiasemien ja radiomastojen sijainnista julkaisemalla paikkatiedot vapaasti internetsivuilla (Euroopan parlamentin päätöslauselma 2009). Tämän vuoksi myös säädös tukiasemien ja radiomastojen sijaintitietojen julkisuudesta tulisi lisätä tietoyhteiskunta-kaareen, jotta yleisöllä on mahdollisuus selvittää niiden sijaintitiedot vaikkapa asuinpaikkaansa valitessaan.

Tukiasemien ja radiomastojen sijaintitiedot ovat internetissä julkisesti saatavilla esimerkiksi Ahvenanmaalla, Ranskassa ja Saksassa. EU-oikeudellinen yhdenvertaisuusperiaate kieltää unionin kansalaisten eriarvoisen kohtelun, joten

tästäkin syystä myös Suomessa paikkatiedoista tulisi olla avoin ja kattava rekisteri.

Teleoperaattorit väittävät tukiasemien sijaintitietojen olevan salaisia, koska ne kuuluisivat liikesalaisuuden piiriin. Nykytilanne kuitenkin on se, että yksittäisen tukiaseman tai radiomaston paikkatiedot ovat julkista tietoa, jota voi tiedustella kunnallisilta rakennuslupatoimistoilta. Julkisuuslain kommentaarin mukaan "yritystä tai sen liiketoimintaa koskeva yleisesti tunnettu tieto tai tieto, joka on hankittavissa julkisista lähteistä, samoin niitä yhdistelemällä laadittava tieto kuuluvat julkisuuden piiriin" (Julkisuuperiaate, Mäenpää 2009, s. 294). Näin ollen tukiasemien ja radiomastojen paikkatiedot eivät kuulu liikesalaisuuden piiriin eivätkä ole julkisuuslain tarkoittamia salassa pidettäviä tietoja.

Matkapuhelinverkon tukiasemien ja radiomastojen sijaintitietojen salaaminen ei ole perusteltua myöskään julkisuuslain 24 §:n 8 kohdan nojalla, jossa säädetään salassa pidettäviksi sellaiset asiakirjat, jotka liittyvät poikkeusoloihin varautumiseen. Matkapuhelinverkkoa ei voida kaataa tuhoamalla yksittäisiä tukiasemia.

Radioaallot ovat kansallista omaisuutta, joten ei ole oikein, että niiden käyttötapaa salataan. Perustuslaillinen julkisuusperiaate antaa yksilölle oikeuden yhteiskuntaa koskevaan tietoon. Tämä oikeus ei toteudu, koska saatavilla on vain yksittäisiä tukiasemien ja radiomastojen sijaintitietoja, joiden perusteella kuluttaja ei voi vertailla paikallistasolla eri operaattorien tarjoamien tietoverkkojen kattavuutta. Paikkatietojen julkisuus edistää ja tehostaa alan toimijoiden välistä kilpailua. Kaikkien kilpailunrajoitusten poistaminen on yksi EU-oikeuden keskeisimmistä tavoitteista.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavat lakiehdotukset:

Laki

tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 230 §:n 1 momentti, 231 ja 232 § ja 235 §:n 2 momentin 3 kohta sekä

lisätään 230 §:n 2 momenttiin uusi 7 b kohta, 234 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, 235 §:n 2 momenttiin uusi 4 kohta ja 238 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

230 §

Sijoittamissuunnitelma

Teleyrityksen on laadittava 229 §:ssä tarkoitetusta sijoittamisesta kiinteistölle tai rakennukseen tapahtuvasta sijoittamisesta suunnitelma (*sijoittamissuunnitelma*).

Sijoittamissuunnitelman tulee sisältää tarpeellisin osin seuraavat tiedot:

7 b) arvio siitä, minkälainen säteilyteho kohdistuu alueille, jotka sijaitsevat tukiasemien ja radiomastojen välittömässä läheisyydessä tai pääsäteilykeilassa;

231 §

Sijoittamissuunnitelmasta tiedottaminen

Teleyrityksen on toimitettava sijoittamissuunnitelma tiedoksi kaikille kiinteistön ja rakennuksen omistajille, niille, jotka asuvat tai säännöllisesti oleskelevat niissä tai lähetinlaitteiden pääsäteilykeilan alueella, sekä muille, joiden etua tai oikeutta suunnitelma koskee.

232 §

Muistutus

231 §:n 1 momentissa mainituilla tahoilla on oikeus tehdä teleyritykselle muistutus 30 päivän kuluessa siitä päivästä, jona hän on saanut tiedon 231 §:ssä tarkoitetusta sijoittamissuunnitelmasta.

234 §

Sijoittamisen edellytykset

Tukiasemat ja radiomastot tulee sijoittaa ensisijaisesti yleisille alueille niin, että niistä ihmisille aiheutuva säteilyaltistus minimoidaan. Niitä ei tule sijoittaa asuintalojen tai erityisherkkien kohteiden, kuten koulujen, päiväkotien, vanhainkotien tai sairaaloiden yhteyteen.

235 §

Sijoittamisoikeuden muuttaminen tai poistaminen

Ilman teleyrityksen suostumusta sijoittamisoikeutta voidaan muuttaa tai se voidaan poistaa kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätöksellä, jos:

3) sijoittamisoikeus vaikeuttaa huomattavasti asemakaavan toteuttamista;

4) sijoittamisoikeus on ristiriidassa 234 §:n 3 momentin kanssa.

238 §

Kiinteistötietojärjestelmään merkitseminen

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on ylläpidettävä sähköistä avointa rekisteriä, josta

LA 103/2014 vp — Eeva-Johanna Eloranta /sd ym.

käyvät ilmi tukiaemien ja radiomastojen sijainti-
tiedot.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2014

Eeva-Johanna Eloranta /sd
Jouko Skinnari /sd

Maria Guzenina /sd
Raimo Piirainen /sd