

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN MIETINTÖ 32/2006 vp

Hallituksen esitys laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä syyskuuta 2006 lähettänyt liikenne- ja viestintävaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta (HE 150/2006 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Laura Vilkkonen, liikenne- ja viestintäministeriö
- johtaja Jorma Koivunmaa, Viestintävirasto
- lakimies Riitta Kokko-Herrala, Kuluttajavirasto

- tutkimusprofessori Kari Jokela, Säteilyturvakeskus STUK
- johtava lakimies Anne Vainio, Elisa Oyj
- vice president Pekka Takala ja kehitysjohtaja Tapio Haapanen, TeliaSonera Oyj
- asiantuntija Veijo Turunen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- lakiasiaintoiminnan johtaja Teemu Summanen, Finnetliitto ry
- lakiasioiden päällikkö Riikka Tähtivuori, FiCom
- emeritusprofessori Osmo Hänninen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— ammattikorkeakoululehtori Christian Blom.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan viestintämarkkinalakia muutettavaksi. Lain yleispalvelua koskevaa sääntelyä täydennettäisiin komission virallisessa huomautuksessa edellytetyillä säännöksillä yleispalveluyrityksen nimeämismenettelystä, yleispalvelun nettokustannusten laskemisesta sekä kustannusten korvaamisesta erityistapauksessa.

Yleispalvelun käsitettä laajennettaisiin nykyistä teknologianeutraalimmaksi. Yleispalvelun tarjonta ei enää olisi sidottua yksinomaan kiinteään puhelinverkkoon, vaan palvelua voitaisiin tarjota tekniikasta riippumatta minkä tahansa viestintäverkon välityksellä.

Muutos ei välittömästi vaikuttaisi nykyisten kiinteän puhelinliittymän haltijoiden asemaan, vaan konkretisoituisi alkuun lähinnä uutta liittymää hankittaessa. Käyttäjällä olisi valitusta tekniikasta riippumatta lisäksi edelleen oikeus samoihin peruspuhelinpalveluihin kuin ennenkin.

Myös teleyrityksen kustannuslaskentajärjestelmän valvontaan liittyviä säännöksiä ehdotetaan tarkennettavan. Viestintävirastolle annettaisiin valtuutus antaa tarkempia määräyksiä kustannuslaskentajärjestelmän avulla kerättävistä tiedoista. Sen ohella Viestintävirasto voisi antaa määräyksiä muun muassa siitä, mitä kustannuslaskentajärjestelmän tarkastusta kos-

kevia tietoja tilintarkastajan kertomuksen tulee sisältää.

Kolmas ehdotettu muutos koskee kansallista verkkovierailua. Viestintäviraston päätös kansallisen verkkovierailun järjestämisvelvollisuu-

desta olisi jatkossa yleisluontoisempi ja kohdittaisi teknologiasta riippumatta kaikkiin matkaviestinverkkoihin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

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

Yleispalveluperiaate

Yhteisöoikeuden mukainen yleispalveluperiaate

Yleispalveludirektiivin (2002/22/EY) 3 artikla asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden yleispalvelun saatavuuden suhteen. Yleispalvelujen tulee olla jäsenvaltioiden alueella kaikkien loppukäyttäjien saatavilla tietyn laatuista maantieteellisestä sijainnista riippumatta ja kansalliset erityisolosuhteet huomioon ottaen kohtuuhintaan. Yleispalvelun toteuttamisessa jäsenvaltioiden harkintaan on jätetty tehokkain ja asianmukaisin tapa yleispalvelun toteuttamiseksi; toteuttamista sitovat kuitenkin puolueettomuuden, avoimuuden, syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteet.

Direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus varmistaa, että vähintään yksi yritys pystyy täyttämään kaikki kohtuulliset pyynnöt, jotka koskevat liittymän saamista yleiseen puhelinverkkoon tietyssä sijaintipaikassa ja mahdollistamaan yleisesti saatavilla olevien puhelinpalvelujen käytön tietyssä sijaintipaikassa. Liittymälle asetetaan määrättyjä laatuvaatimuksia. Sen on oltava sellainen, että loppukäyttäjä voi soittaa ja vastaanottaa lähi-, kauko- ja ulkomaanpuheluja sekä lähettää ja vastaanottaa telekopioita ja tietoa sellaisin siirtonopeuksin, jotka

riittävät mahdollistamaan tarkoituksenmukaisen Internet-yhteyden. Yhteyden laatua arvioidaan suhteessa vallitsevaan tilaajien enemmistön käytössä olevaan tekniikkaan ja tekniseen toteutettavuuteen.

Valiokunta toteaa, että kansallinen yleispalveluperiaate tulee toteuttaa näiden direktiivin periaatteiden puitteissa.

Viestintämarkkinalain mukainen yleispalveluperiaate

Voimassa oleva laki. Hallituksen esityksessä todetaan, että viestintämarkkinalain (393/2003) 59 §:n 1 momentin mukaan teleyritys, jolla on huomattava markkinavoima kiinteässä puhelinverkossa tietyllä toimialueella, on velvollinen tarjoamaan toimialueellaan maantieteellisestä paikasta riippumatta kohtuullisella hinnalla liittymän kiinteään puhelinverkkoon käyttäjän vakinaisessa asuin- tai sijaintipaikassa. Käyttäjän oikeus liittymään rajoittuu kuitenkin ainoastaan henkilön tai yrityksen vakinaiseen asuin- tai sijaintipaikkaan. Teleyritys ei siten ole velvollinen tarjoamaan liittymää esimerkiksi henkilön vapaa-ajan asunnolle.

Komission kirjallinen huomautus. Suomen järjestelmän muuttaminen on välttämätöntä Euroopan unionin komission antaman virallisen huomautuksen johdosta. Komissio on huomautuksessaan kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yleispalveluvelvoite on Suomessa suoraan laista johtuva velvoite. Komissio ei ole pitänyt tätä ratkaisua direktiivin mukaisena, vaan on edellyttänyt erillisen nimeämismenettelyn käyttöönottoa. Valiokunta korostaa, että direktiivin 8 artiklan mukaan nimeämismenettelyn tulee olla

tehokas ja asianmukainen, puolueeton, avoin ja syrjimätön sekä oikeasuhteinen.

Yleispalveluperiaatteen muutos. Esityksessä yleispalvelua esitetään muutettavaksi siten, että yleispalvelu määritellään uudessa 60 c §:ssä mahdollisimman teknologianeutraalisti. Yleispalvelun tarjontaa ei enää sidota yksinomaan kiinteään puhelinverkkoon, vaan palvelua voidaan tarjota tekniikasta riippumatta minkä tahansa viestintäverkon välityksellä. Muutos ei välittömästi vaikuta nykyisten kiinteän puhelinliittymän haltijoiden asemaan, vaan konkretisoi tuu alkuun lähinnä uutta liittymää hankittaessa. Käyttäjällä on valitusta tekniikasta riippumatta lisäksi edelleen oikeus samoihin puhelinpalveluihin kuin ennenkin.

Uudessa 60 c §:ssä tarkoitettuja yleisiä puhelinpalveluita voidaan tarjota kiinteän puhelinverkon ohella myös esimerkiksi matkaviestinverkon välityksellä. Liittymän tulee aina toimia moitteettomasti siinä käyttäjän vakinaisessa asuin- tai sijaintipaikassa, jota sopimus koskee, mutta tämä vaatimus ei estä sitä, että liittymä on käytettävissä myös liikkuvasti. Jos siis pykälässä tarkoitettu yleispalveluliittymä toteutetaan matkapuhelintekniikalla, matkapuhelinta ei enää tarvitse asentaa kiinteästi, kuten voimassa olevan lain aikana on toimittu, elleivät osapuolet nimenomaisesti niin halua menetellä.

Valiokunta pitää yleispalveluperiaatetta erittäin tärkeänä ja korostaa, että nyt käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa yleispalveluperiaatetta vaan ainoastaan tapaa, millä se voidaan toteuttaa. Esityksessä yleispalveluun kajotaankin ainoastaan siten, että yleispalvelu muotoillaan mahdollisimman teknologianeutraaliksi, eikä sitä enää sidota kiinteään verkkoon. Valiokunta korostaa yleispalveluperiaatteen ytimenä edelleen olevan käyttäjän oikeus puhelinliittymään.

Matkaviestinverkon luotettavuus ei kaikilla paikkakunnilla niiden topografisten olosuhteiden vuoksi vastaa kiinteän verkon luotettavuutta. Valiokunta pitää välttämättömänä, että puhelinliittymä turvataan kiinteällä liittymällä niillä paikkakunnilla, joilla matkaviestinverkolla ei

pystytä turvaamaan esimerkiksi häiriöttömiä hätäpuheluja. Tällöin yhteys esimerkiksi korkealle huipulle voidaan hoitaa matkaviestinverkon välityksellä ja lähiyhteydet kiinteällä yhteydellä.

Valiokunta korostaa, että teknologianeutraalisuuden tarkoituksena on mahdollistaa yhtä hyvän palvelun tuottaminen kuluttajalle vapaavalintaisella teknologialla; tarkastelun lähtökohdaksi on täten kuluttajalle tarjottava puhelinliittymä ja se, miten hyvin se täyttää yleispalvelulle asetettavat vaatimukset. Vain siinä tapauksessa, että mahdolliset teknologiavaihtoehdot täyttävät yleispalvelulle asetettavat vaatimukset yhtäläisesti, yrityksen valintavapaus on rajoittamaton. Ellei tarjottavaa matkaviestinverkon liittymää saada toimimaan kiinteää linjaa vastaavalla luotettavuudella, sitä ei valiokunnan näemyksen mukaan voida pitää hyväksyttävänä vaihtoehtona.

Yleispalveluvelvoite sähköyliherkkien kohdalla. Valiokunta on kuullut asiantuntijoita matkapuhelinten mahdollisista säteilyvaikutuksista ja yksittäisillä henkilöillä ilmenevistä sähköyliherkkysoireista. Säteilysturvakeskusten mukaan sähköyliherkkyydelle ja matkapuhelinten mahdollisille säteilyvaikutuksille ei ole saatu lääketieteellistä vahvistusta. Yhdistyneiden kansakuntien alainen maailman terveysjärjestö WHO on vuonna 1996 aloittanut suuren poikkitieteellisen tutkimushankkeen (The International EMF¹ Project). Viime vuosien laajan tutkimuksen pohjalta WHO totesi, että käsillä oleva aineisto ei vahvista, että altistuminen matalan tason sähkömagneettisille kentille aiheuttaisi terveydellisiä seurauksia. WHO:n mukaan on kuitenkin aukkoja biologisia seurauksia koskevassa tiedossa, ja tämän vuoksi jatkotutkimukset ovat tarpeen.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vaikuttaakin löytyvän ihmisiä, jotka reagoivat sähkömagneettiselle säteilylle mukaan lukien matkapuhelinten säteilylle, vaikka ilmiölle ei ole olemassa lääketieteellistä määritelmää. Sähkö-

¹ EMF = electromagnetic field eli sähkömagneettinen kenttä

yliherkillä ei kuitenkaan ole virallista vammaisstatusta, koska sähköyliherkkyyttä ei ole lääketieteellisesti kyetty todistamaan. Sähkömagneettinen säteily ei samasta syystä myöskään voi olla sähköyliherkkyysoireista kärsivän henkilön työkyvyttömyysperuste. Niin kauan kuin ilmiölle ei ole yhteiskunnassa annettu laajempaa terveydellistä merkitystä ja niin kauan kuin säteilyviranomaisen nimenomaisia määryksiä asiasta ei ole, ilmiötä ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan voida huomioida myöskään erityislainsäädännössä.

Jos sähköyliherkkyys joskus tulevaisuudessa tunnustetaan lääketieteellisesti ja siitä kärsiville myönnetään virallinen vammaisstatus, kyseisillä henkilöillä on vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettuun lakiin (380/1987), jäljempänä vammaispalvelulaki, ja vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettuun asetukseen (759/1987) perustuva oikeus saada kunnalta avustusta viestintäapuvälineiden hankintaan. Tämä mahdollisuus koskee vammaispalvelulain mukaan jo tällä hetkellä kaikkia vammaiseksi luokiteltuja henkilöitä, ja säännöksen nojalla on korvattu muun muassa näkövammaisille tarpeellisia tietokoneohjelmistoja ja piste-
kirjoituslukulaitteita. Sähköyliherkkien tarpeita ei tulekaan tässä vaiheessa missään tapauksessa asettaa esimerkiksi aistivammaisten tarpeiden edelle, eikä mahdollisia teknisiä apuvälineitä koskeva sääntely saa tässä tapauksessa poiketa yleisestä vammaislainsäädännöstä.

Valiokunta kiinnittää huomiota yleispalveluperiaatteen ytimeen eli käyttäjän oikeuteen puhelinliittymään ja toteaa, että tämä oikeus koskee myös sähköyliherkkiä. Yrityksillä on siten velvollisuus järjestää heille puhelinliittymä, joskaan heillä ei ole vammaislainsäädännön mukaista oikeutta erityisiin teknisiin apuvälineisiin. Valiokunta korostaakin, että tämä velvollisuus vaikuttaa nimenomaan valittavaan tavanomaiseen teknologiaan, jolla palvelu heille tarjotaan. Valittaessa teknologiaa, jolla yleispalveluperiaate toteutetaan, on varmistuttava siitä, että tämä teknologia ei aiheuta puhelinliittymän

hankkijalle enempää ongelmia kuin toinenkaan mahdollinen tavanomainen teknologia.

Valiokunta toteaa, että matkapuhelinliittymän säteilyvaikutuksia voidaan tarvittaessa merkittävästi vähentää asuntokohtaisilla antenniratkaisuilla sekä muun muassa käyttämällä hands free -laitteita ja tekstiviestejä, joita Säteilyturvakeskus jo nyt suosittelee muun muassa matkapuhelinta käyttäville lapsille. Matkapuhelimen ohella eräs erittäin nopeasti yleistyvä palvelu tulee todennäköisesti olemaan VoIP-palvelu eli puhelinpalvelut Internet-verkossa. Valiokunta pitää tärkeänä, että näitä vaihtoehtoja myös harkitaan yleispalveluperiaatteen toteuttamisvaihtoehtoina, varsinkin mikäli ne ovat kulluttajaystävällisempiä kuin muut vaihtoehdot. Yleispalveluperiaatteen toteuttaminen sähköyliherkkien kohdalla on myös mahdollista tavanomaisia teknologioita yhdistämällä esimerkiksi siten, että maantieteellisesti kaukaiseen sijaintipaikkaan järjestettävä puhelinliittymä toteutetaan sekä matkaviestinverkkoa että kiinteää yhteyttä hyödyntäen. Tällöin kiinteistökohtaista antennivaihtoehtoa käyttäen liittymä voidaan vetää kiinteistöllä olevasta antennista taloon kiinteällä tekniikalla.

Valiokunta pitääkin edellä teknologianeutraalisuudesta jo lausutusta lähtökohdasta katsottuna välttämättömänä, että puhelinliittymä sähköyliherkäksi todetulle henkilölle tarjotaan kiinteällä liittymällä, mikäli hänen ei ole mahdollista käyttää matkaviestinverkon liittymää. Tosin yrityksen tulee olla mahdollista hoitaa jokin osuus yhteydestä ilman kiinteätä yhteyttä, mikäli tämä ratkaisu käyttäjän kohdalta täyttää yhtäläisesti yleispalvelulle asetettavat vaatimukset.

Kohtuullinen hinta. Hallituksen esityksen mukaan liittymän kohtuullinen hinta voi vaihdella eri puolilla maata. Kuten tänäkin päivänä, hinnan kohtuullisuutta on jatkossa arvioitava sekä käyttäjän että teleyrityksen näkökulmasta. Kohtuullisessa hinnassa voidaan ottaa huomioon paitsi liittymän käyttökustannukset myös yhteyden rakentamiskustannukset. Valiokunta pitää hyvänä sitä esityksen perusteluissa sanottua pe-

riaatetta, että kyseen ollessa matkapuhelinliittymästä sen hinnoittelun kohtuullisuutta on arvioitava siten, ettei se saa olla käyttäjälle ainakaan kiinteän liittymän käyttökustannuksia kalliimpi. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että vaihtoehtoja harkitessa tulee valita kuluttajan kannalta kokonaisuus huomioon ottaen edullisempi vaihtoehto, ja katsoo, että mikäli yritys jostain syystä haluaa poiketa tästä periaatteesta, sitä ei tule estää, mutta silloin halvemman vaihtoehdon ja kalliimman vaihtoehdon välisen erotuksen tulee jäädä yrityksen kannettavaksi.

Muu sääntely. Viestintämarkkinalain yleispalvelua koskevaa sääntelyä täydennetään myös säännöksillä yleispalveluyrityksen nimeämismenettelystä, yleispalvelun nettokustannusten laskemisesta sekä kustannusten korvaamisesta erityistapauksessa.

Kun yleispalvelun tarjonta asetetaan nimeämismenettelyssä tietyn teleyrityksen velvollisuudeksi tietyllä maantieteellisellä alueella, tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että nimetyllä teleyrityksellä on velvollisuus tehdä yleispalvelua koskeva sopimus kaikkien halukkaiden käyttäjien kanssa. Tätä seikkaa säännellään nimenomaisesti esityksen 60 c §:ssä. Esityksen 60 c §:n 3 momentissa todetaan muun muassa, että nimetyllä teleyrityksellä on oikeus kieltäytyä liittymäsopimuksen tekemisestä vain tarkoin määritellyissä poikkeustilanteissa. Ehdotettu sääntely noudattaa tältä osin sanatarkasti voimassa olevaa sääntelyä. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan nimeämismenettely takaa ehdotetussa muodossaan myös taloudellisesti heikommassa asemassa olevien kuluttajien oikeuksien toteutumisen yhtä hyvin kuin nykyinen lainsäädäntökin.

Maksuhäiriöisten ja muiden heikkojen kuluttajien aseman turvaaminen edellyttää kuitenkin sitä, että nimeämismenettelyä tosiasiallisesti käytetään ja että sitä ei luokitella teleyritysten ehdot-

tamalla tavalla poikkeukselliseksi menettelyksi. Valiokunta korostaakin tästä syystä nimeämismenettelyn merkitystä heikommassa taloudellisessa asemassa olevien kuluttajien oikeuksien turvaamisessa.

Yksityiskohtaiset perustelut

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös. Lakiin tulee valiokunnan saaman selvityksen mukaan lisätä siirtymäsäännös, jonka mukaan teleyritysten nykyiset yleispalveluvelvollisuudet säilyvät voimassa siihen saakka, kunnes Viestintävirasto on tehnyt ensimmäisen nimeämismenettelykierroksen, jolla se on selvittänyt tarvetta uuden lain mukaisten yleispalveluyritysten nimeämiselle. Valiokunta on lisännyt vastaavan siirtymäsäännöksen lakiehdotukseen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena, paitsi voimaantulosäännös muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus).

Valiokunnan muutosehdotus

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Muutettavaan 59 ja 60 §:ään perustuvat teleyritysten oikeudet ja velvollisuudet pysyvät kuitenkin edelleen voimassa, kunnes Viestintävirasto on ensimmäistä kertaa tehnyt tämän lain 59 §:n mukaisen arvion nimeämismenettelyn käyttöön otosta.

LiVM 32/2006 vp — HE 150/2006 vp

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Markku Laukkanen /kesk	Erkki Pulliainen /vihr
vpj.	Matti Kangas /vas	Eero Reijonen /kesk
jäs.	Mikko Alatalo /kesk	Pertti Salovaara /kesk
	Leena Harkimo /kok	Arto Seppälä /sd
	Saara Karhu /sd (osittain)	Timo Seppälä /kok
	Marjukka Karttunen /kok	Harry Wallin /sd
	Inkeri Kerola /kesk	Lasse Virén /kok (osittain)
	Risto Kuisma /sd	Raimo Vistbacka /ps
	Reino Ojala /sd	vjäs. Lyly Rajala /kok (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker.