

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 5/2001 vp**

**Hallituksen esitys laiksi telemarkkinalain
muuttamisesta**

Liikennevaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Liikennevaliokunta on 8 päivänä helmikuuta 2001 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä laiksi telemarkkinalain muuttamisesta (HE 73/2000 vp) sellaisena kuin se on muutettuna liikenne- ja viestintäministeriössä liikennevaliokunnan pyynnöstä laaditussa ehdotuksessa. Muutosehdotuksen laatimiseen on vaikuttanut oleellisesti se, että Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus tilaajayhteyksien eriytetystä tarjoamisesta on tullut voimaan 31.12.2000 ja tämä asetus lakiehdotuksen tavoin koskee tilaajayhteyden välityskyvyn vuokraamisvelvoitetta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Laura Vilkkonen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen lisensiaatti Pekka Lämsineva
- professori Olli Mäenpää.

Valiokunta on saanut professori Tuomas Ojaselta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

Viitetieto

Perustuslakivaliokunta on jo antanut hallituksen esityksestä lausunnon, jonka mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 34/2000 vp).

LAKIEHDOTUS

Hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus on otettu tämän lausunnon liitteeksi siinä muodossa

sa kuin se on liikenne- ja viestintäministeriössä laaditussa ehdotuksessa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

9 c §:n 4 momentti

Muutosehdotuksessa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 9 c §:n 4 momentin säännökset asetuksenantovaltuudesta on poistettu ja niiden tilalla ovat säännökset, jotka koskevat verkkovierailusta aiheutuvia lisäinvestointe-

ja. Pakollinen verkkovierailu ei muutosehdotuksen mukaan saa johtaa siihen, että televerkkoyritys velvoitetaan lisäämään verkon välityskykyä pysyvästi ja olennaisesti, ellei vierailevaa televerkkoyritystä velvoiteta korvaamaan kustannuksia 2 momentin 3 kohdan mukaisesti. Muutos liittyy perustuslakivaliokunnan alkuperäiseen lausuntoon.

Perustuslakivaliokunta piti asianmukaisena tämän pykälän korvaussäätelyn täsmentämistä sanonnallisestikin niin, ettei synny käsitystä, että verkkovierailusta voisi seurata velvollisuutta lisäinvestointeihin. Muutosehdotus merkitsee kuitenkin päinvastoin sitä, että Telehallintokeskus voi velvoittaa televerkkoyrityksen lisäämään verkon välityskykyä sekä pysyvästi että olennaisesti verkkovierailun toteuttamiseksi, kunhan vieraileva televerkkoyritys velvoitetaan korvaamaan välityskyvyn lisäämisestä aiheutuvat kustannukset siltä osin kuin ne johtuvat verkkovierailun toteuttamisesta. Ehdotettu sanamuoto antaa mahdollisuuden myös tulkintaan, että televerkkoyritys velvoitetaan verkon välityskyvyn pysyvistä ja olennaista vähäisempään lisäämiseen kokonaan korvauksetta.

Tämän kaltainen lisäinvestointeihin velvoittava sääntely ei ole valiokunnan mielestä omaisuudensuojatarkastelussa sovitettavissa yhteen suhteellisuusvaatimuksen kanssa. Ehdotettu 4 momentti on siksi poistettava, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan alun alkaen tavoittelema korvaussäätelyn sanonnallinen täsmentäminen olisi toteutettavissa 9 §:n 2 momentin 3 kohdassa esimerkiksi seuraavasti: "3) pakollista verkkovierailua pyytävä televerkkoyritys korvaa verkkovierailun järjestämiseen velvolliselle televerkkoyritykselle tämän toimenpiteistä verkon välityskyvyn tarpeelliseksi lisäämiseksi ne kustannukset, jotka aiheutuvat sen verkkovierailusta (poist.), jos siitä aiheutuva ..."

15 §:n 1 momentti

Muutosehdotus perustuslain kannalta. Muutosehdotuksessa on 15 §:n 1 momentin 2 a ja 2 b kohdasta poistettu televerkkoyrityksen kohtuullista tulevaa tarvetta koskevat maininnat kiinteän televerkon tilaajayhteyden vapaana olevan välityskyvyn ja kiinteän televerkon laittilojojen vuokraamisvelvoitteita rajoittavana tekijänä. Ehdotetun sanamuodon mukaan näitä vuokraamisvelvoitteita rajoittaa pelkästään televerkkoyrityksen kohtuullinen oma tarve. Sanonnan muuttaminen johtaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen muotoilu ja valiokunnan

vakiintunut tulkintakäytäntö huomioon ottaen sellaiseen vastakohtaispäätelmään nojaavaan tulkintaan, jonka mukaan televerkkoyrityksen kohtuullinen tuleva tarve ei rajoita vuokraamisvelvoitteita. Tätä tulkintaa olisi omiaan vahvistamaan 15 §:n 3 momentin poistaminen muutosehdotuksen mukaisesti.

Ehdotetut muutokset ovat vastoin omaisuuden perustuslainsuojaa. Tältä osin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä on kyseisten sanontojen palauttaminen hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaisiksi.

Omaisuudensuojasta EY:n oikeudessa. EY:n tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan omaisuudensuoja on suojattu perusoikeutena EY:n oikeuden yleisissä oikeusperiaatteissa. Primäärioikeuden tasolla on syytä mainita EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan 2 kohta, jossa viitataan Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen. Omaisuudensuoja on mainittu myös viime vuoden lopulla hyväksytyn EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklassa.

EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa EY:n perusoikeudet ovat sekä tulkinnan että pätevyuden perustana EY:n toimielinten antamille säädöksille. Esimerkiksi tilaajayhteyksien eriytettyä tarjoamista koskevaa asetusta on tulkittava ns. perusoikeusmukaisella tai -ystävällisellä tavalla. Jos tällaisin tulkinnoinkaan ei saada asetukselle hyväksyttävää sisältöä, asetus on pätemätön.

Asetuksen 3 artiklan 2 kohta. Liikennevaliokunta on pitänyt asetuksen 3 artiklan 2 kohtaa ongelmallisena telemarkkinalain 15 §:n 1 momentin uusien, hallituksen esityksen mukaisten 2 a ja 2 b kohdan kannalta. Näiden kohtien ehdotetulla uudella muotoilulla on pyritty varmistamaan telemarkkinalain yhteensopivuus asetuksen kanssa.

Asetuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan "ilmoitettujen operaattoreiden on toteutettava ... käyttöoikeuden saaneiden kohtuulliset pyynnöt saada eriytetty oikeus käyttää tilaajayhteyk-

siä ja liitännäispalveluja avoimin, kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin". Näistä pyynnöistä "voidaan kieltäytyä vain tekniseen toteutettavuuteen tai verkon toimintakyvyn ylläpitotarpeeseen liittyvien objektiivisten kriteereiden perusteella".

Valiokunnan käsityksen mukaan vaatimus objektiivisista kriteereistä pyynnöstä kieltäytymisen perusteena kohdistuu tässä asetuksenkohdassa vain pyyntöihin, jotka ovat artiklassa tarkoitettulla tavalla kohtuullisia. Yksittäisiä yhteisöoikeuden säännöksiä ei saa tulkita perusoikeuksien vastaisella tavalla (esim. *C-100/88 Oyowe & Traore v Commission [1989] ECR 4285*, tuomion kohta 16). Jos jokin säännös antaa sijaa tulkintavaihtoehdoille, niistä on valittava kaikkein perusoikeusmukaisin (esim. *C-5/88 Wachauf v Germany [1989] ECR 2609*, tuomion kohta 19). Perusoikeusmyönteisimmän tulkintavaihtoehdon mukaan kohtuullisia ovat valiokunnan mielestä sellaiset pyynnöt, jotka paitsi ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia, myös jättävät kajoamatta omaisuuden ydinsisältöön ja jotka lisäksi eivät estä televerkkoyrityksen omaa nykyistä ja kohtuullista tulevaa käyttöä. Tällaista tulkintaa tukee 2 artiklan e kohta, jonka mukaan asetus ei merkitse omistusoikeuden siirtymistä. Tästä voisi olla kysymys, jos omistajan kohtuullista tulevaa käyttöä ei suojata. Näin ymmärrettynä asetus on parhaiten sopusoinnussa myös EY:n perustamissopimuksen 295 artiklan kanssa, joka estää antamasta yhteisötasolla sellaista sääntelyä, joka muuttaisi kansallisen omistusoikeusjärjestelmän perusteita.

Kansallinen sääntely. EY:n asetusta ei saa panna toimeen tai täytäntöön jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä, ellei asetus nimenomaan salli tätä. Käsillä olevan asetuksen 1 artiklan 4 kappaleessa tällainen mahdollisuus on annettu, sillä asetus ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta pitää voimassa tai ottaa käyttöön yhteisön oikeuden mukaisia toimenpiteitä, jotka sisältävät yksityiskohtaisempia säännöksiä kuin asetuksessa tai sen soveltamisalan ulkopuolella olevat säännökset (ks. myös johdanto-osan 14 kohta). Asetus näyttää kaiken kaikkiaan anta-

van mahdollisuuden tavanomaista pidemmälle menevään kansalliseen sääntelyyn.

Vaatimus omistajan oman nykyisen ja kohtuullisen tulevan tarpeen turvaamisesta on valiokunnan käsityksen mukaan myös EY:ssä omaisuudensuojasta johdettava vaatimus, joka perusoikeusmyönteisen tulkinnan mukaan sisältyy myös asetuksen 3 artiklan 2 kohtaan. Tästä syytä valiokunta katsoo, että hallituksen esityksen mukaiset telemarkkinalain 15 §:n 1 momentin 2 a ja 2 b kohdan muotoilut ovat sisällöltään sopusoinnussa mainitun, perusoikeusmyönteisesti tulkitun asetuksenkohdan kanssa ja että lakiehdotus on tältä osin asianmukaista hyväksyä hallituksen esityksen mukaisena.

Muita seikkoja

Perustuslakivaliokunta piti aiemmassa lausunnossaan valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä, että 9 c §:n 2 momentissa säännellään tyhjentävästi ne ehdot, jotka voivat sisältyä verkkovierailupäätökseen. Koska hallituksen esitykseen sisältyvää lakiehdotusta ei ole tältä osin ehdotettu muutettavaksi, Telehallintokeskuksen päätökseen voi sisältyä vain sellaisia ehtoja, jotka tässä lainkohdassa nimenomaan mainitaan.

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 9 c §:n 4 momentin asetuksenantovaltuus on poistettu muutosehdotuksessa. Liikennevaliokunta on perustellut poistoa sillä seikalla, että pykälän 5 momentin mukaan Telehallintokeskuksella on riittävät valtuudet antaa teknisiä määräyksiä verkkovierailun järjestämisestä.

Perustuslakivaliokunta ei alkuperäisessä lausunnossaan vaatinut muutoksia kyseiseen asetuksenantovaltuuteen. Muutosehdotus johtaa siihen, että asetuksella ei anneta lakia täsmentäviä säännöksiä siitä, mitä Telehallintokeskuksen on otettava huomioon sen määrätessä pakollisen verkkovierailun ehtoja. Mahdollisten täsmentävien määräysten antaminen jää näin ollen tälle pakollisesta verkkovierailusta yksittäisiä ratkaisuja tekeväälle viranomaiselle. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisia toimivaltajärjestelyjä on mahdollisuuksien mukaan yleensä syytä välttää.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan muutosehdotuksen mukaisena käsitellä tavallisen lain sää-

tämisjärjestyksessä, jos valiokunnan muutosehdotuksen 9 c §:n 4 momentista sekä 15 §:n 1 momentin 2 a ja 2 b kohdasta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 22 päivänä helmikuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Osmo Puhakka /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Pekka Ravi /kok
jäs.	Esko Helle /vas	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /skl	Petri Salo /kok
	Jouni Lehtimäki /kok	Arto Seppälä /sd
	Pekka Nousiainen /kesk	Ilkka Taipale /sd
	Heli Paasio /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.

Liikennevaliokunta
Luonnos 8.2.2001

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 ja 3 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 4 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 §
(Kuten HE)

9 c §

Päätös pakollisesta verkkovierailusta ja päätöksen ehdot

(1 ja 2 mom. 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 sellaisen seutukuntien osalta, joiden asukastiheys on enintään viisi asukasta neliökilometrillä.*

Verkkovierailun järjestämiseen velvolliselle televerkkoyritykselle ei saa asettaa velvollisuutta lisätä verkon välityskykyä pysyvästi ja olennaisesti, ellei verkkovierailua pyytävää televerkkoyritystä velvoiteta korvaamaan toimenpiteitä aiheutuvia kustannuksia siten kuin 2 momentin 3 kohdassa säädetään.

(5 mom. kuten HE)

15 §

Käyttäjän oikeudet

Jokaisella on oikeus:

2 a) vuokrata televerkkoyrityksiltä liittymäsopimuksen tehneen käyttäjän kiinteän televerkon tilaajayhteyden vapaana olevaa välityskykyä tilaajayhteyden varustamiseksi teknisillä laitteilla siten, että tilaajayhteydellä samanaikaisesti tarjotaan useita palveluita, jollei välityskyky ole tarpeen televerkkoyrityksen *kohtuullista omaa tarvetta* varten, eikä ministeriö 1 kohdassa tarkoitetuilla perusteilla toisin määrää;

2 b) vuokrata televerkon avulla tarjottavien palveluiden tarjoamisessa tarpeellisten vähäisten laitteidensa sijoittamiseksi välttämättömiä kiinteän televerkon laittiloja, jotka eivät ole tarpeen televerkkoyrityksen *kohtuullista omaa tarvetta* varten, jollei ministeriö 1 kohdassa tarkoitetuilla perusteilla toisin määrää;

(2 mom. kuten HE)

(3 mom. *poist.*)

(3 mom. kuten HE:n 4 mom.)

16 §

(Kuten HE)

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 2 luvun 9 a §:ssä tarkoitettu neuvottelupyynnö voidaan ottaa huomioon 2 luvun 9 b §:ssä tarkoitettua pakollista verkkovierailua määrättäessä.

Neuvottelupyynnön huomioon ottamisesta päättää Telehallintokeskus televerkkoyrityksen pyynnöstä.

Voimaantulosäännös

(Kuten HE)