

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 45/2005 vp**

**Hallituksen esitys laiksi viestintämarkkinalain
muuttamisesta ja viestintämarkkinalain 70 §:n
väliaikaisesta muuttamisesta**

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä kesäkuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta ja viestintämarkkinalain 70 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 81/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Laura Vilkkonen, liikenne- ja viestintäministeriö
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi viestintämarkkinalakia. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on mahdollistaa matkaviestinverkon päätelaitteen ja verkon liittymän kytkykauppa muita kuin GSM-matkaviestinverkon liittymäsopimuksia tehtäessä. Lakiehdotus sisältää lisäksi säännöksiä muun ohella radiomaston antennipaikan vuokrausvelvollisuudesta samoin kuin viestintämarkkinamaksun maksuvelvollisuuden määräytymisestä eräissä poikkeustilanteissa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 15 §:ssä turvattun omaisuuden suojan ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa suojatun elinkeinovapauden näkökulmasta samoin kuin perustuslain 81 §:n 1 momentin kannalta valtion verosta. Muutoksenhakusäännöksiä perusteluissa tarkastellaan perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännösten näkökulmasta. Perustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä suotavana.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kytkeykauppa

Kytkeykauppa on lakiehdotuksen 70 §:n 1 ja 2 momentin perusteella sallittua muun kuin GSM-matkaviestinverkon liittymäsopimusta tehtäessä. GSM-matkaviestinverkon päätelaitteen tai siihen liittyvän hyödykkeen hinta ei saa riippua siitä, hankkiiko käyttäjä myyjältä myös tällaisen verkon liittymän. Pykälä on tarkoitettu olemaan voimassa kolme vuotta lain voimaantuloista.

Sääntely lieventää viestintämarkkinalain 70 §:ssä säädettyä nykyistä kytkeykaupan kieltä, joka koskee kaikkien matkaviestinverkkojen liittymiä ja päätelaitteita. Ehdotus ei siten GSM-matkaviestinverkkojen osalta merkitse uutta rajoitusta perustuslain 15 §:n 1 momentin suojaamaan sopimusvapauteen, vaan aiemmin jo voimassa olleen rajoituksen ylläpitämistä. Sääntelyllä pyritään esityksen perustelujen mukaan edistämään kolmannen sukupolven ja muiden uutta teknologiaa hyödyntävien matkapuhelinten mahdollisimman nopeaa käyttöönottoa kuitenkin siten, että samalla turvataan perusmatkapuhelinpalvelujen kohtuullinen hintataso. Sääntelylle on näin ollen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät, viime kädessä kuluttajien oikeuksien ja viestintämahdollisuuksien edistämiseen liittyvät perusteet. Ehdotus ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Teleyritys saa lakiehdotuksen 70 §:n 6 momentin perusteella estää toisen teleyrityksen liittymän käytön kytkeykaupassa tarjotussa matkapuhelimessa. Teleyrityksen estomahdollisuus rajoittaa matkapuhelimen omistajan oikeutta tehdä viestintäpalveluista sopimuksia muiden teleyritysten kanssa. Ehdotus on siten merkityksellinen perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattu omaisuudensuojan kannalta. Sääntelyllä on liittymäkohtia myös perustuslain 12 §:n 1 momentissa ja 10 §:n 2 momentissa suojattuihin viestinnän vapauteen ja luottamuksellisuuteen.

Ehdotuksessa on kysymys yksityisten sopimuspuolten välisten suhteiden sääntelystä. Pe-

rusoikeussäännösten vaikutus tällaisiin ns. horisontaalisuhteisiin välittyy perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan yleensä perusoikeuksia konkretisoivan tavallisen lainsäädännön välityksellä (HE 309/1993 vp, s. 29/I, PeVL 7/2005 vp, s. 2/II). Julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen koskee myös oikeuksien toteutumista yksityisten keskinäisissä suhteissa (HE 309/1993 vp, s. 75).

Ehdotetussa — perusoikeusjärjestelmän kannalta sinänsä hyväksyttävässä — sääntelyssä on perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta keskeistä, että teleyrityksen asettama esto voi ajan oloon muodostua joissakin tilanteissa liittymän haltijan oikeuksien kannalta kohtuuttomaksi. Siksi on tärkeää, että lakiehdotus sisältää säännöksen eston määräaikaaisuudesta. Esto on nimittäin 70 §:n 6 momentin mukaan kuluttajan pyynnöstä purettava maksutta liittymäsopimuksen päättyessä, viimeistään kuitenkin kahden vuoden kuluttua liittymäsopimuksen tekemisestä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että uusi 70 § kytkeykaupasta on tarkoitettu olemaan voimassa vain kolmen vuoden määräajan, ei ehdotus valiokunnan mielestä ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Radiomaston antennipaikan vuokrausvelvollisuus

Viestintävirasto voi viestintämarkkinalain 26 §:n uuden 3 momentin nojalla asettaa radiomaston antennipaikan vuokrausvelvollisuuden myös muulle yritykselle kuin teleyritykselle, jos yritys vuokraa antennipaikkaa jollekin teleyritykselle.

Radiomaston antennipaikan vuokrausvelvollisuus voidaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn viestintämarkkinalain nykyisen 26 §:n perusteella asettaa vain teleyritykselle. Perustuslakivaliokunnalla ei lakia säädettäessä ollut vuokraussääntelystä huomautettavaa valtiosääntöoikeuden näkökulmasta (PeVL 61/2002 vp, s. 3—4).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut ehdotetun kaltaisia velvoitteita perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta (ks. kokoavasti PeVL 34/2000 vp, s. 2) ja pitänyt niitä kulloinkin kyseessä olevan omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslain mukaisina, jos velvoitteet perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia. Valiokunta on pitänyt keskeisenä, että omistajan oma nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve rajoittaa kulloinkin säänneltäviä velvollisuuksia (PeVL 5/2001 vp, s. 2, PeVL 8/2002 vp, s. 3—4). Valiokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, kohdistuvatko velvoitteet esimerkiksi pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin. Lainsäätäjän liikkumavara on tällöin omaisuuden näkökulmasta suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 61/2002 vp, s. 3—4).

Ehdotettu vuokrausvelvollisuuden laajennus ei lähtökohdiltaan ole valiokunnan aiemman käytännön valossa ongelmallinen omaisuuden perustuslainsuojan kannalta. Sääntely kohdistuu yritykseen, joka jo vuokraa antennipaikkaa jollekin teleyritykselle ja joka tässä mielessä toimii viestintämarkkinoilla. Mahdollisuus asettaa yritykselle velvollisuus vuokrata antennipaikkaa muullekin teleyritykselle muodostuu tällaisessa tilanteessa verraten vähäiseksi omaisuuden suojan rajoitukseksi. Velvoitteen asettamisen edellytyksenä lisäksi on, että rinnakkaisen radiomaston rakentaminen ei ole tarkoituksenmukaista ympäristön- tai luonnonsuojeluun tai maankäytön suunnitteluun taikka muuhun näihin verrattavaan perusteeseen liittyvästä syystä. Omistajan oman nykyisen ja kohtuullisen tulevan tarpeen tulee valiokunnan mielestä kuitenkin rajoittaa myös antennipaikkaa vuokraavalle yritykselle asetettavia velvollisuuksia. Asiaa sääntelevä viestintämarkkinalain 38 § on siksi tarkistettava koskemaan myös tällaisia yrityksiä, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Viestintämarkkinamaksu

Viestintämarkkinamaksu on perustuslakivaliokunnan aiemman kannan mukaisesti valtiosääntöoikeudellisessa mielessä vero (PeVL 3/2003 vp, s. 2). Ehdotuksia tätä maksua koskevien viestintämarkkinalain säännösten muuttamisesta on siksi arvioitava perustuslain 81 §:n 1 momentin kannalta. Valtion verosta säädetään sen mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolaista tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan ilmetä yksiselitteisesti verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla myös sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua (esim. PeVL 36/2005 vp, s. 2—3).

Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta merkityksellisiä ovat viestintämarkkinalain uuden 15 d §:n säännökset maksuvelvollisuuden määräytymisestä eräissä poikkeustilanteissa. Viestintävirasto voi pykälän 1 momentin nojalla arvioida maksun perusteena olevan liikevaihdon, jos siitä ei puuttuvan tilinpäätöksen tai muun siihen verrattavan erittäin painavan syyn vuoksi voida saada riittävän luotettavaa selvitystä.

Ehdotetun kaltaiset säännökset viranomaisen arvioon perustuvasta verotuksesta ovat verolainsäädännössä yleisiä (esim. verotusmenettelylain 31 §). Tällaisen sääntelyn taustalla on ajatus, ettei verovelvollisuuteen liittyvän ilmoitus- tai tietojenantovelvollisuuden laiminlyönti saa merkitä vapautusta veron suorittamisesta. Verovelvollinen voi yleensä välttää arvioverotuksen antamalla verotuksen toimittamista varten asianmukaiset tiedot viranomaiselle.

Viranomaisen arvion kohteena ehdotuksen mukaan on teleyrityksen liikevaihto, jonka perusteella määräytyy lain 15 a §:ssä säännelty maksuluokka ja siten yrityksen suoritettavaksi kuuluvan viestintämarkkinamaksun suuruus. Arvioon perustuva verotus on mahdollista toimittaa vain sellaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa teleyrityksen liikevaihdosta ei ehdotetussa säännöksessä tarkoitettujen erittäin painavien syiden vuoksi voida saada riittävän luotettavaa selvitystä. Viestintämarkkinamaksun mää-

räämiseksi ei tämän kaltaisissa tilanteissa käytännössä ole oikeasuhtaisuuden ja hyvän hallinnon muiden vaatimusten kannalta asianmukaista, vaihtoehtoista keinoa.

Viranomaisen harkintavallan käyttöä rajoittavat paitsi edellä mainittu lain 15 a § myös ehdotetun 15 d §:n 2 momentin säännökset liikevaihdon arvioinnissa huomioon otettavista seikoista. Momentin 5 kohdan sanamuoto "muut asiaan vaikuttavat seikat" on sääntelyn täsmällisyyden näkökulmasta kuitenkin ongelmallisen avoin. Kohtaa on tarpeen selkeyttää esimerkiksi täydentämällä sitä joihinkin "muuta seikkoja" kuvaaviin tilanteisiin viittaavalla rinnastuvuuslausukkeella ("... muut näihin rinnastettavat teleyrityksen liikevaihtoon vaikuttavat seikat"). Hallintolaki sisältää myös liikevaihdon arvioinnissa sovellettavat säännökset asianosaisen kuulemisesta ja päätöksen perustelemisesta. Oikeusturvan kannalta on lisäksi olennaista, että Viestintäviraston päätökseen voi lain 15 c §:n ja 127 §:n 1 momentin perusteella hakea muutosta

valittamalla hallinto-oikeuteen. Ehdotettu sääntely liikevaihdon arvioimisesta ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lakiehdotusta on kuitenkin hyvän hallinnon vaatimusten asianmukaisen huomioon ottamisen takia aiheellista täydentää säännöksellä viranomaisen velvollisuudesta kehottaa — ainakin muuta kuin toimintansa vasta aloittanutta — teleyritystä arvioverotuksen uhalla antamaan viestintämarkkinamaksun määräämistä varten tarvittavat tiedot yrityksen liikevaihdosta viranomaisen asettamassa määräajassa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos lain 38 §:stä ilmenevä sääntö ulotetaan koskemaan radiomaston antennipaikkaa vuokraavaa muutakin kuin teleyritystä.

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Reino Ojala /sd
vpj.	Arja Alho /sd	Markku Rossi /kesk
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Simo Rundgren /kesk
	Sinikka Hurskainen /sd	Arto Satonen /kok
	Roger Jansson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Irina Krohn /vihr	Jan Vapaavuori /kok
	Annika Lapintie /vas	
	Outi Ojala /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.