

JUHLAJULKAISU

LASSI KILPI

1920 • 4/2 • 1990

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1989 Vammalan Kirjapaino Oy

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-116-2

ISBN 978-951-855-868-5 (PDF)

Säännelty teletoiminta ja vapaa televiestintä

Puhelintointia ohjasi 100 vuotta 23. 12. 1886 annettu julistus niistä ehdoista, joilla telefoonijohtoja saadaan maahan asettaa ja käyttää. Tämä »puhelinjulistus» oli periaatteiltaan liberaalinen. Sen perusteluna lausuttiin, että puhelintoimi on luonteeltaan yleishyödyllistä, mikä edellyttää luvanvaraisuutta ja valvontaa, mutta että se voidaan sopivasti jättää yksityisten hoidettavaksi.

Sähkölennätin oli itsenäisyyteemme saakka keisarikunnan laitos. Laki lennätinlaitteista annettiin 23. 12. 1919. Sen periaatteena oli valtion yksinoikeus lennätintoimen harjoittamiseen.

Vuosisadan kehityksen tuloksena tuli toimiluvan saaneiden laitosten hoitoon paikallispuhelintoimi alueilla, joilla asuu 2/3 maan väestöstä ja joilla on 3/4 puhelimista. Posti- ja telelaitokselle taas keskittyivät kaukopuhelintoimi ja ulkomaan liikenne kokonaan sekä paikallispuhelintoimi lähinnä Pohjois-Suomessa ja muilla harvaan asutuilla alueilla.

Uusien televiestinnän muotojen, kuten data-siirron tultua käyttöön, syntyi tulkintavaikeuksia siitä, oliko niihin sovellettava puhelinjulistuksen vai lennätinlain säännöksiä. Jo useita vuosia sitten oikeuskanslerikin kiinnitti huomiota uuden lainsäädännön tarpeellisuuteen.

Vuosia kestäneen valmistelun jälkeen annettiin 9. 5. 1986 hallituksen esitys teletoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi. (HE n:o 60, 1986 vp.). Teletoimintalaki annettiin 20. 2. 87 (183/87; jäljempänä TeleL). Se tuli voimaan 1. 5. 1987.

Säännelty teletoiminta

TeleL:n 2 §:n määritelmän mukaan teletoiminnalla tarkoitetaan televerkkojen rakentamista ja ylläpitoa sekä teleliikenteen hoitoa niissä. Televerkko taas on siirtojohtojen sekä muiden telelaitteiden ja

-rakenteiden muodostama kokonaisuus, jossa voidaan sähkömagneettisten aaltojen avulla välittää puheluja ja muita viestejä.

TeleL:n keskeinen tavoite on koko maan kattavan yleisen televerkkoston ylläpitäminen ja kehittäminen yhtenäisen järjestelmän puitteissa sekä muutoinkin taloudellisesti ja teknisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Teletoiminnan sääntely järjestetään niin, ettei se estä uusien teknisten sovellutusten käyttöön ottoa. Lain johtotähtenä on televiestintää käyttävien ihmisten ja yhteisöjen sekä samalla koko kansantalouden ja yhteiskunnan etu.

Uusi laki ei täten sääntele erikseen puheen, tekstin, tiedon (data) tai kuvan viestittämistä. Kaikki tämä sisältyy tele-käsitteeseen. Laki ei koske yleisradiota eikä ohjelmatoimintaa kaapeliverkoissa.

Kun laki sääntele vain televerkkojen rakentamista, ylläpitoa ja teliikenteen hoitoa niissä, sitä voidaan nimittää »verkkolaiksi». Sillä säännelty televerkosto on verrattavissa maantieverkostoon. Maantietkin ylläpitää yhteiskunta, mutta niitä käyttävät yksityiset.

Telelaitokset

Koko maan kattavaa yleistä televerkostoa ylläpitävät telelaitokset. Niitä ovat posti- ja telelaitos sekä muut valtioneuvostolta toimiluvan saaneet telelaitokset. Toiminnan pysyvyyttä kuvaa, että toimilupa myönnetään toistaiseksi ja että se voidaan peruuttaa vain TeleL 25 §:n määrittelemissä tapauksissa.

Telelaitosten työnjaon pohjana on alueellinen jako. Ns. toimilupa-laitosten toimialueet määrätään toimiluvassa. Muu osa maasta on posti- ja telelaitoksen aluetta. Näin päätetty aluejako peittää koko maan eikä se ole missään päällekkäinen.

Telelaitoksilla ei ole vain oikeus, vaan myös velvollisuus teletoiminnan harjoittamiseen osana valtakunnan yleistä televerkostoa. Niiden on kunkin osaltaan huolehdittava siitä, että maan kaikissa osissa on käytettävissä olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisin ja tasapuolisin ehdoin riittävät, varmat ja turvalliset televiestinnän mahdollisuudet. Telelaitokset ovat velvolliset huolehtimaan verkkonsa yhteenliittämistä toisten telelaitosten verkkoon.

Telelaitosten alueellinen työnjako koskee paikallisen johtoverkon ja paikalliskeskusten rakentamista ja ylläpitämistä sekä liittymien antamista niistä käyttäjille. Posti- ja telelaitoksen asiana on koko maassa rakentaa ja ylläpitää kaukojohtoverkostoa ja kaukokeskuksia samoin

Säännelty teletoiminta ja vapaa televiestintä

kuin muita erityisten valtakunnallisten televerkkojen välittömästi kaukoyhteyksiin liittyviä keskuksia.

Kun telelaitosten toiminta perustuu toimialueiden verkostoon ja muutoinkin säädettyyn työnjakoon, telelaitoksilla on tietty monopoli-suoja. Teknisesti katsoen telelaitokset voisivat hoitaa maan koko teletoiminnan. Niille ei kuitenkaan ole annettu lainsäädännöllistä yksinoikeutta. Myös käytännön yksinoikeudesta johtuvien haittojen synty-mistä on pyritty estämään.

Laissa säädetyn työnjaon antama monopolisuoja estää telelaitok-sia kilpailemasta toistensa kanssa laissa tarkoitetussa teletoiminnas-sa. Telelaitokset voivat kuitenkin harjoittaa muuta liiketoimintaa, ku-ten telepäätelaitteiden myyntiä, vuokrausta ja huoltoa. Näitä lain sään-telyyn kuulumattomia toimintoja telelaitos voi harjoittaa muuallakin kuin toimialueellaan.

Milloin telelaitoksen toimilupa peruutetaan tai laitos lopettaa toi-mintansa, valtioneuvoston on TeleL 30 §:n mukaan päätettävä toimen-piteistä teletoiminnan ylläpitämiseksi. Telelaitoksen verkot ja laitteet voidaan tällöin päättää siirrettäväksi korvausta vastaan toiselle telelai-tokselle.

Muut teletoiminnan harjoittajat

Teletoiminnan monipuolisuuden takaamiseksi ja hallitun kilpailun aikaansaamiseksi TeleL antaa mahdollisuuden toimiluvan myöntämi-seen teletoiminnan harjoittamiseen muullekin kuin telelaitokselle. Suo-malaiselle yhteisölle voidaan myöntää toimilupa yleiseen teletoimin-taan. Lisäksi voidaan toimilupia myöntää teletoiminnan harjoittamiseen erillisverkossa.

Näiden toimilupien saajat eivät ole telelaitoksia. Niillä on oikeus, mutta ei velvollisuutta teletoiminnan harjoittamiseen. Ne saavat toimi-lupansa asettamissa rajoissa kilpailla telelaitosten kanssa. Telelaitok-set puolestaan saavat vastata kilpailuun.

Milloin tällaisen toimiluvan haltija lopettaa toimintansa, yleisen edun nimissä ei ryhdytä toimenpiteisiin sen jatkamiseksi.

Vapaa televiestintä

TeleL 2 §:n määritelmän mukaan televiestinnällä tarkoitetaan vies-tin välittämistä telepäätelaitteiden välillä televerkossa. Telepäätelaitte

taas on televerkon liittymään kytkettävä laite tai sen osa, joka mahdollistaa televiestinnän.

Televiestintä on televerkon liittymän hankkineen yksityisen tai yhteisön vapaata toimintaa. Se merkitsee televiestin lähettämistä toiselle liittymän haltijalle. Viesti voi olla puhetta, tekstiä, tietoa (data) tai kuva. Lähettäjän päätelaite muuttaa sen televerkossa siirtämiseen sopiviksi sähkömagneettisiksi aalloiksi, jotka vastaanottajan päätelaite purkaa alkuperäiseen muotoonsa.

Telelaitokselle kuuluvaa ja siten toimiluvan varaista toimintaa on vain näiden sähkömagneettisten aaltojen siirtäminen televerkossa, jota laki nimittää teleliikenteen hoitamiseksi. Telulaitos ei tiedä eikä saa tietää välittämänsä viestin sisältöä.

Käyttäjän oikeudet

Vapaan televiestinnän sisältöä määritellään TeleL 10 §:n säännöksissä käyttäjän oikeuksista.

Jokaisella on oikeus liittyä paikkakuntansa televerkkoon. TeleL:ssä säännelty ja telulaitoksen hoidossa oleva televerkko päättyy käyttäjän luona olevaan kolminapaiseen pistorasiaan tai vastaavaan liityntäpisteeseen. Käyttäjä voi vapaasti valita, mitä päätelaitteita hän käyttää. Hän voi myös hankkia päätelaitteet valitsemaltaan toimittajalta. Päätelaitteita ovat esim. puhelinkoneet, kaukokirjoittimet, modeemit ja puhelinvaihteet. Atk-laitteet eivät ole telepätelaitteita. Verkkoon liittämisen mahdollistava modeemi on kuitenkin päätelaite silloinkin, kun se sisältyy atk-laitteeseen.

Telelaitos voi myydä päätelaitteita, mutta se ei voi vaatia niille yksinoikeutta. Päätelaitteen käyttämisen edellytyksenä on vain, että se on tyyppihyväksytty ja toimintakunnossa.

Tärkeän periaatteen sisältää TeleL 10 §:n säännös, jonka mukaan liittymän ja päätelaitteen haltija voi käyttää niitä televiestintään joko omaan tarkoitukseensa tai edelleen käytettäväksi tarjoamalla. Tämä voi tapahtua myös liiketoiminnan muodossa. Esim. yleisöpuhelimien pitäminen liikkeessä tai erillisessä kioskissa on täten vapaata eikä vaadi telulaitoksen lupaa.

Vapaan televiestinnän piiriin kuuluvia käyttäjän oikeuksia hämärsivät vastoin TeleL 10 §:n sanamuotoa eräät lauseet hallituksen esityksen perusteluissa. Kun tästä huomautettiin eduskunnan liikennevaliokunnassa, ristiriitaa pyrittiin korjaamaan lisäämällä 10 §:ään lause, jonka

mukaan käyttäjän muille tarjoama edelleenkäyttö ei kuitenkaan saa häitätä yleisen teletoiminnan hoitamista.

Lisätty lause ei voi tulla käytännössä koskaan sovellettavaksi. Telelaitokset ja televerkot ovat näet juuri televiestintää varten. Telelaitos ei tiedä eikä saakaan tietää, lähettääkö teleliittymän haltija oman viestinsä, salliiko hän toisen henkilön lähettää viestin tai onko hän liiketoimintaa harjoittaessaan ottanut lähettääkseen toisen henkilön viestejä.

Lisäys 10 §:ssä ei millään tavoin häiritse lain selkeitä periaatteita ja säännöksiä. Lisäyksen jälkeen eivät lakiesityksen epäselvät perustelutkaan enää voi aiheuttaa tulkintavaikeuksia.

Kun teleliittymän haltija tarjoaa sen käytettäväksi toisen henkilön viestin lähettämiseen, hän vastaa kaikkien telelaitokselle menevien maksujen suorittamisesta. Käyttäjältä eli siis omalta asiakkaaltaan hän taas perii sopimansa maksun.

Vapaan televiestinnän rajan määrittely on tärkeitä ns. verkkopalveluyhtiöiden ja ns. jalostettujen palvelujen kohdalla. Tällainen yritys kerää asiakkailtaan tietoja ja viestejä. Kun se sitten lähettää viestin joko sellaisenaan tai esim. yhdisteltynä seuraavalle vastaanottajalle, kyseessä on uusi televiestintä. Olipa toiminta järjestetty atk-järjestelmien avulla kuinka tehokkaaksi tahansa, kyseessä on liittymän käyttäminen televiestintään eikä luvanvarainen teletoiminta.

Teletoiminnaksi ja siten luvanvaraiseksi palveluyrityksen toiminta muuttuu vasta, jos se ei tyydy käyttämään telelaitosten verkkoja, vaan rakentaa omaa televerkkoa.

* * *

Säännellyn teletoiminnan ja vapaan televiestinnän raja on TeleL:n keskeinen periaate. Kun toiminnan sääntely rajoittuu vain televerkkoon, telelaitoksen mahdollisuus ohjata asiakkaiden televiestintää on olennaisesti suppeampi kuin aikaisemman lainsäädännön mukaan. Myös uusi kilpailulainsäädäntö ulottuu telelaitoksiin. Siihen vedoten voidaan kieltää telelaitoksen toimiluvan nojalla saaman määräävän aseman väärinkäyttäminen. Tällainen tilanne voisi tulla kysymykseen esim. silloin, jos telelaitos kytkiessään päätelaitteita verkkoon suosisi niitä verkon käyttäjiä, jotka hankkivat päätelaitteet telelaitokselta tai muutoin ovat telelaitoksen asiakkaina säänneltyyn teletoimintaan kuulumattomassa liiketoiminnassa.