

Liikenne- ja viestintäministeriö

Lausuntopyyntö LVM/1335/03/2011

Suomen Kuntaliiton lausunto tietoyhteiskuntaaaresta

Tulevaisuuden tietoliikenneverkkojen merkitys yhteiskunnan toimivuuden kannalta lisääntyy ja niitä tulee säädellä osana perusinfrastruktuuria kuten vesijohto- ja sähköverkoja, joissa ei tarpeettomasti rakenneta päällekkäistä infrastruktuuria.

Tieto- ja viestintäteknologian ja sen avulla tarjottavien palveluiden merkitys yhteiskunnan toiminnan kannalta on lisääntynyt ja tulee jatkossa edelleen lisääntymään. Siksi on tärkeää, että sitä ohjaava lainsäädäntö on selkeää ja ymmärrettävää. Lakiuudistuksen tarkoituksenmukaisuus voidaan kyseenalaistaa, koska siinä on yhdistetty kymmenen eri aikoina ja eri tyylillä säädettyjä lakeja, joilla ei välttämättä ole muuta yhteistä keskenään kuin että ne koskevat sähköistä viestintää. Tietoyhteiskuntaaareen on sisällytetty hyvin harvoin ja suppeasti sovellettavaksi tulevia säännöksiä kuten digitaalisen televisio- ja radiotoiminnan ohjelmistotoimiluvan hakeminen ja jatkuvasti sekä laajasti sovellettavia säännöksiä kuten yleiset säännökset sähköisen viestinnän luottamuksellisuudesta ja yksityisyyden suojasta. Tämä tekee tietoyhteiskuntaaaren säännöksistä sekavat ja tulkinnanvaraiset sekä tätä kautta hankalat soveltaa.

Lakiehdotuksessa ei ole mitenkään huomioitu valmisteilla olevaa EU:n yleistä tietosuojasetusta, joka aikanaan korvaa tietosuojadirektiivin (95/46/EY). Asetusehdotuksen 89 artiklassa todetaan asetuksen suhteesta sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin 2002/58/EY seuraavaa: ” Tällä asetuksella ei aseteta luonnollisille tai oikeushenkilöille lisävelvoitteita sellaisen henkilötietojen käsittelyn osalta, joka liittyy yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tarjoamiseen yleisissä viestintäverkoissa unionissa, suhteessa sellaisiin seikkoihin, joiden osalta niiden on noudatettava direktiivissä 2002/58/EY säädettyjä erityisiä velvoitteita, joilla on sama tavoite.”

Vaikka asetukset ei toisikaan lisävelvoitteita sähköisen viestinnän tietosuojaan, ei se merkitse sitä, ettei tuleva tietosuojasetus vaikuttaisi direktiivin 2002/58/EY sisältöön. Em. direktiivin 2 artiklan mukaan siinä sovelletaan direktiivin 95/46/EY käsitteistöä. Tietosuojasetus sisältää useita sellaisia määritelmiä, joita tietosuojadirektiivissä ei ole, joten kun asetukset aikanaan korvaa direktiivin 95/46/EY, asetuksen sisältämät uudet määritelmät vaikuttanevat direktiivin 2002/58/EY ja tätä kautta myös sähköisen viestinnän tietosuojalain soveltamiseen

Viestintäverkkoon kuuluvien laitteiden sijoittamista toisen alueelle tai rakennukseen koskevien säännösten lähtökohtana ovat nykyiset viestintämarkkinalain säännökset.

Kuntaliitto ei ole aikoinaan kannattanut viestintämarkkinalakia siltä osin kuin siinä on annettu kuntien viranomaisille tehtäväksi sijoittamissuunnitelmista päättäminen ja koordinaatiotehtävä. Kuntaliiton kanta ei ole muuttunut eikä Kuntaliitto siten nytkään kannata ehdotusta em. osin. Kuntaliiton yksityiskohtainen lausunto liikennevaliokunnalle vuodelta 2003 on liitteenä.

Ehdotus lisää kuntien rakennusvalvontaviranomaisten tehtäviä, koska MRL:n sijoittamista koskevia säännöksiä ei enää sovellettaisi lainkaan po. kaapeleihin, laitteisiin ja rakennelmiin. Todettakoon, että tämä perusteluihin kirjattu tavoite edellyttäisi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista, mitä ehdotus ei kuitenkaan sisällä.

Ehdotuksessa annetaan yksityiselle yritykselle poikkeuksellisen laajat oikeudet puuttua toisen omistusoikeuteen. Sen vuoksi olisi nykyisten säännösten toimivuutta ja soveltuvuutta tullut arvioida perusteellisesti rakennusvalvontaviranomaisten päätöksenteon kannalta. Kuntaliiton näkemys on, että viestintämarkkinalain menettelysäännökset eivät sellaisenaan sovellu ehdotettuun laajempaan oikeuteen.

Ehdotettujen menettelysäännösten (yrityksen kuulemisen suorittaminen, kiinteistön omistajan passiivisuuden vaikutukset kuulemisessa) riittävyys suhteessa hallintolakiin tulee varmistaa. Kuntaliitto ei pidä tarpeellisena ottaa lakiin erillistä velvoittavaa määräystä hakemusten käsittelyajasta. Joutuisan käsittelyn vaatimus sisältyy jo hallintolakiin. Yleissäännökset tulee riittää. Päätöksen tiedoksiannosta (todisteellisesta) on syytä mainita selvyyden vuoksi menettelysäännöksissä.

Koska on todennäköistä, että sijoittamissuunnitelmaa koskevia säännöksiä tultaisiin jatkossa käytännössä soveltamaan useimmin, olisi erittäin tärkeätä, että säännökset olisivat soveltavien viranomaisten kannalta yksiselitteistä tai ainakin lain perustelut antaisivat tukea soveltamiseen. Ehdotuksen perustelut ovat puutteelliset, niissä pääasiassa toistetaan säännöksen teksti. Erityisesti ehdotettu 221 § kaipaava täsmennystä. Säännöksessä käytetty termi ”otetaan huomioon” on aivan liian väljä ja epämääräinen. Sen velvoittavuus ja sisältö on epämääräinen. Säännöksen tulisikin pohjautua selkeämmin kieltoihin; esim. ei saa sijoittaa oikeusvaikutteisen kaavan vastaisesti, ei saa aiheuttaa haittaa kaavan toteuttamiselle tai laatimiselle jne.

Sijoittamissuunnitelman sisältöä tulee vielä kehittää. Sisältö ei ole riittävä varsinkaan silloin kun kyseessä olisi laitteiden sijoittaminen rakennukseen. Lisäksi pitäisi antaa rakennusvalvontaviranomaiselle oikeus vaatia myös muita, asian ratkaisemiseksi tarpeellisia selvityksiä.

Itse sijoittamispäätöstä koskeva säännös (227 §) on viranomaistoiminnan näkökulmasta ongelmallinen ja siltä osin viitataan liitteenä olevaan lausuntoon. Lisäksi 4 momentin 3 kohdan edellytys on erittäin vaikea todentaa. Perustelut eivät selvennä säännöstä lainkaan vaikka kyse on erittäin tärkeästä oikeudellisesta edellytyksestä.

Säännösten muotoilu ”sijoittamissuunnitelma voidaan vahvistaa” antaa käsityksen, että kunnan rakennusvalvontaviranomaisella on mahdollisuus suunnitelman hyväksymisessä käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tarkoituksenmukaisuusharkinta, jos siitä on

kyse, tulee ehdotuksessa tuoda selkeästi esiin. Tämä voidaan toteuttaa siten, että oikeudelliset edellytykset suunnitelman hyväksymiselle kirjataan selkeämmin.

Määritelmiä tulee täydentää, jotta viranomainen ja asianosaiset saavat tarkemman tiedon minkälaisia laitteita teleyrityksen sijoittamisoikeudet koskevat. Tarkoitetaanko esim. mastolla myös 120 metriä korkeita mastoja? Minkälainen on tukiasema, jonka rakennukseen saadaan sijoittaa jne.

Ehdotuksen mukaan yritys saisi myös oikeuden eräissä tilanteissa sijoittaa laitteitaan myös toisen omistamaan rakennukseen tai käyttää siellä olevaa tilaa. Ottaen huomioon, että ehdotus rajaa kotirauhanpiirin kuuluvat pysyvään asumiseen tarkoitettut tilat soveltamisalan ulkopuolelle, kohdistuu paine nimenomaan julkisiin rakennuksiin. Ehdotus ei sisällä sellaista arvopunnintaa, joka antaisi perusteita esitetyn kaltaiselle oikeudelle. Järjestely on oikeusjärjestelmässämme erittäin poikkeuksellinen. Tällaista oikeutta ei ole annettu edes kunnille. Ehdotetut säännökset vastuista ja korvauksista eivät anna kiinteistönomistajille eikä siten myöskään kunnille kiinteistön omistajina riittävää oikeussuojaa. Kuntien rakennuksiin vastoin kuntien suostumusta sijoitettavat laitteet ym. saattavat aiheuttaa rakennusten rakenteille, kunnossapidolle ja käytölle haittaa, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä.

SUOMEN KUNTALIITTO



Tuula Haatainen
varatoimitusjohtaja



Heikki Lunnas
tietoyhteiskunta-asiain päällikkö

Liite: Kuntaliiton lausunto ehdotuksesta viestintämarkkinalaiksi (HE 112/2002 vp)

Eduskunnan liikennevaliokunnalle

LAUSUNTO EHDOTUKSESTA VIESTINTÄMARKKINALAIKSI (HE 112/2002 vp)

Kiittäen mahdollisuudesta lausunnon antamiseen toteamme, että Suomen Kuntaliitolla ei ole huomauttamista lakiesitykseen muilta osin kuin luvun 10 telekaapelien sijoittamista koskeviin säännöksiin.

Telekaapelien sijoittamisen lupamenettely

Luvun 10 keskeisin sisältö on pykälissä 102 ... 108 esitetty menettely telekaapelien sijoittamiseen toisen maalle silloin, kun sijoittamisesta ei ole päästy sopimukseen maanomistajan kanssa. Ehdotettujen säännösten mukaisesti:

- Teleyrityksen on laadittava telekaapelisuunnitelma (102 §)
- Teleyrityksen on asetettava telekaapelisuunnitelma julkisesti nähtäville ja tiedotettava siitä asianosaisille kuten 103 §:n mukaisesti.
- Teleyrityksen on hankittava telekaapelisuunnitelmasta lausunto kunnalta, alueelliselta ympäristökeskukselta ja tarpeen mukaan muilta viranomaisilta (104 §)
- Kiinteistön omistajalla ja muulla, jonka etua tai oikeutta telekaapelisuunnitelma koskee, on oikeus tehdä teleyritykselle muistutus 30 päivän kuluessa siitä, kun telekaapelisuunnitelma on julkaistu (105 §)

Jos telekaapelien sijoittamisesta ei ole maanomistajan kanssa päästy sopimukseen, voi kunnan rakennusvalvontaviranomainen teleyrityksen hakemuksesta päätöksellään antaa luvan telekaapelien sijoittamiseen 106 §:ssä sanotuin edellytyksin. **Rakennusvalvontaviranomaisen lupamenettelyä ei ole ehdotuksessa lainkaan säädetty, sillä 106 §:ssä ehdotetulla lupamenettelyllä ei lakitekstin mukaan ole mitään yhteyttä 102 §:ssä ja 103 §:ssä kuvattuun telekaapelisuunnitelmaan ja kuulemismenettelyyn.**

Epäselväksi lakitekstissä jää, mihin tarkoitukseen telekaapelisuunnitelmaa ja kuulemismenettelyä tarvitaan. Teleyrityksen suorittamaa kuulemismenettelyä ei voida mitenkään pitää hyväksyttävänä, koska siinä jo lähtökohtana on, että teleyritys ei ole päässyt kiinteistönomistajan kanssa sopimukseen johtojen sijoittamisesta. Sitten teleyritys itse riidan toisena osapuolena laatisi suunnitelman ja viranomaisen toimintaa muistuttavalla tavalla asettaisi sen nähtäville ja ottaisi vastaan mahdolliset muistutukset.

Perusteluteksti 106 §:n kohdalla antaa kuitenkin ymmärtää, että teleyrityksen omassa asiassa toimittaman kuulemismenettelyn olisi oltava rakennusvalvontaviranomaisen keskeinen lähtökohta sen ratkaistessa teleyrityksen tekemää sijoituslupahakemusta. Rakennusvalvontaviranomainen ei saisi evätä sijoittamisoikeutta sellaisella pe-

rusteella, johon muistutuksen tekijä tai lausunnon antaja ei ole vedonnut. Jos muistutuksia tai lausuntoja ei olisi lainkaan tehty, rakennusvalvontaviranomainen tutkisi ai-noastaan sen, että teleyritys on noudattanut tiedoksiantoa ja julkaisemista koskevia menettelysäännöksiä.

Perusteluteksti on monella tavoin ristiriidassa itse 106 §:n sisällön kanssa. Pykälän mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi myöntää hakemuksesta luvan telekaapelin sijoittamiseen jos sijoittamista ei voida muutoin järjestää tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin. Lisäksi edellytetään, että telekaapelisuunnitelma täyttää 101 §:n maankäyttöä, ympäristöä, maisemaa sekä haittaa ja vahinkoa koskevat tavoitteet. **Säännöksessä on asetettu luvan myöntämiseksi oikeudelliset edellytykset, joita perustelujen mukaan ei kuitenkaan tulisi päätöstä tehtäessä ottaa huomioon. Perustelutextissä esitetyt rajoitukset rakennusvalvontaviranomaiselle hakemuksen tutkimisessa ovat täysin lakiesitykseen perustumattomia ja vaarantaisivat osallisten oikeusturvaa.**

Telekaapelin sijoittamiseen kohdistuva valvonta

Pykälässä 110 säädettäisiin 1. momentissa kunnalle velvollisuus valvoa telekaapelien sijoittamisessa 101 §:ssä tarkoitettuja tavoitteita. Toisessa momentissa kunta velvoitettaisiin tarvittaessa koordinoimaan teleyritysten telekaapelien sijoittamista siten, että 101 §:ssä tarkoitettut tavoitteet saavutetaan myös silloin kun kunnan alueella tehdään useamman kuin yhden teleyrityksen telekaapeleiden rakentamis- ja kunnossapitotöitä.

Pykälässä kunnalle asetettavat valvontatehtävät ovat mahdottomia mm. seuraavista syistä:

- Valvottavat asiat ovat 101 §:ssä asetettuja kovin tulkinnanvaraisia **tavoitteita** ”mahdollisuuksien mukaan”, ”otettava huomioon” tai ”kohtuullisin kustannuksin”.
- Kunnalla ei ole tässä lakiesityksessä eikä voimassa olevassa muussa laissa säädettyjä välineitä puuttua mahdollisiin valvonnassa havaittuihin rikkomuksiin.
- Kunnan tietoon tulee vain kunnan maalle rakennettavat kaapelit ja ne jotka käsitellään telemarkkinalain reitittisuunnitelman mukaisessa tai maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n mukaisessa lupamenettelyssä. Suuri osa kaapeleista rakennetaan ilman, että kunnalla on niistä mitään tietoa

Pykälän 110 perustelutekstin viimeinen kappale on väärää tietoa ja harhaanjohtava. Kaapelien sijaintitietopalvelusta vastaavat kaapeliverkkojen omistajat eivätkä kaupungit. Vain muutama kaupunki on ottanut tehtävän alueellaan hoitaakseen.

Pykälässä 110 kunnalle asetetut valvontatehtävät ovat mahdottomia toteuttaa ja tässä muodossaan tarpeettomia.

Muita puutteita

Säännöksistä puuttuu viranomaisten oikeus periä päätöksistään ym. toiminnoistaan maksut, kuten maankäyttö- ja rakennuslaissa on säädetty.

Säännöksistä puuttuu maininta viranomaisen päätöksen merkitsemisestä kiinteistörekisteriin, kuten maankäyttö- ja rakennuslaissa on säädetty.

Säännöksistä puuttuu maininta siitä, että pylväs tai rakennelma voi vaatia maankäyttö- ja rakennusasetuksessa tarkoitetun toimenpideluvan.

Oikeus erilaisiin toimenpiteisiin on 107 §:ssä kirjoitettu kovin laajaksi ottaen huomioon sen, ettei 102 §:ssä suunnitelmalle asetetut vaatimukset välttämättä riittävästi yksilöi rakennustoimenpiteitä. Säännös sallisi kiinnittää toisen rakennukseen tarpeellisia laitteita ja tehdä muita rakennustöitä alueella ilman rajoituksia.

Telekaapeleiden sijoittamisessa toisen maalle on kysymys puuttumisesta maanomistajan omistusoikeuteen. Tällaiseen puuttumisoikeuden perusteet ja siihen liittyvät viranomaismenettelyt tulisi Suomen Kuntaliiton käsityksen mukaan säätää selkeästi ja yksiselitteisesti sekä ottaen erityisesti huomioon oikeusturvanäkökohdat.

SUOMEN KUNTALIITTO

Yhdyskunta, tekniikka, ympäristö-yksikkö

Jussi Kauppi
yhdyskuntatekniikan päällikkö

Ulla Hurmeranta
lakimies