

PUHELINJULISTUKSESTA TELELAKIIN

Risto Ikäheimo

Sähköisen viestinnän ilmapiiri vaikuttaa meillä Suomessa vähintään yhtä latautuneelta kuin sen nimi. Uutta lainsäädäntöä luodaan aikana, jolloin puhutaan entistä enemmän todellisen kilpailun luomisesta ja vanhojen luutuneiden valta-asemien romuttumisesta.

Teletoiminta on keskeinen osa jännitteistä viestintäilmastoa. Valtiollinen posti- ja telelaitos valmistautuu voimallisesti asemaansa uusimuotoisena liikelaitoksena. Käyttäjiensä omistamat puhelinlaitokset ovat myös heränneet puolustamaan reviiiriään.

Sähköisessä tiedonvälityksessä on kuljettu pitkä taival niistä ajoista, jolloin puhelin toiminta otti maassamme ensi askeleitaan. Joulukuussa 1877 otettiin Helsingissä käyttöön ensimmäiset puhelinparit. Helsingfors Dagblad kuvasi puhelimen merkitystä 27.12.1877 ilmestyneessä numerossaan seuraavasti:

»Nämä yksinkertaiset ja käytännölliset kojeet soveltuvat erityisen hyvin tiedotukseen talon sisällä, esimerkiksi rouvan huoneen ja keittiön samoin kuin saman pihan eri rakennuksissa olevien talouksien välillä. Hotelleissa ne tulevat auttamaan nopeaa palvelua, jolloin edestakainen juoksu portaikossa käskyjen vastaanottamiseksi kokonaan vältetään».

1. TELETOIMINNASTA ERITYISLAKI

Viestinnän kenttä on vakiintuneesti jaettu joukkoviestintään ja kohdeviestintään sekä toisaalta viestinnän sisältöön ja viestintävälineisiin (viestintäverkko ja -tekniikka). Teletoiminta on vielä toistaiseksi pääasiassa kohdeviestintää, jonka sisältö on viestijöiden yksityisasiasia. Kohdeviestintä on perinteisissä muodoissaan, kuten esimerkiksi puhelin toiminnassa, yleensä kahdenkeskistä. Sen sijaan joukkoviestinnässä on kyse ohjelmista tai muista joukkosanomista.

Viestintävälineitä (esimerkiksi tallenne-, paino-, johde- ja radioviestintä) ei voida näin ollen jakaa joko joukko- tai kohdeviestintään luettaviksi. Kaikkia viestintävälineitä voidaan käyttää kummassakin viestintälajissa.

Hallituksen esityksessä teletoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi (HE n:o 60/1986 vp.), jäljempänä telelakiesitys, on teletoiminnaksi määritelty televerkkojen rakentaminen ja ylläpito sekä teleliikenteen hoito.

Telelakiesityksessä ei anneta merkitystä sille tekniikalle, jonka avulla siirtoyhteys muodostetaan. Esimerkkeinä siirtoteistä mainitaan telekaapeli, radiolinkki, satelliitti tai näiden yhdistelmä. Televerkossa käytettävien radiolaitteiden osalta joudutaan lisäksi soveltamaan lakia radiolaitteista (1927/8).

Samassa televerkossa harjoitetaan tulevaisuudessa sekä joukko- että kohdeviestintää. Telelakiesityksessä on lähdetty siitä, että myös ohjelmatoimintaa välittävät verkot kuuluvat rakentamisen, ylläpidon ja teleliikenteen hoidon osalta telelain piiriin.

Telelaki ei koski ohjelmatoimintaa eikä viestinnän sisältöä televerkossa. Eduskunnalle vuonna 1985 annettu esitys kaapelilähetystoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi (HE n:o 104/1985 vp.) on puolestaan selkeästi joukkoviestinnän ohjelmalaki. Mainitun esityksen perusteluissa todetaan, että lähetystoimintaan käytettävien johtoverkkojen rakentamisesta, ylläpidosta ja liikenteen hoidosta säädetään erikseen. Kaapelilähetyslain säännöksiä on tarkoitus soveltaa vain siihen kaapelilähetystoimintaan eli ohjelmatoimintaan, jota johtoverkossa harjoitetaan.

Toteutuessaan teletoimintalaki korvaa vuoden 1886 puhelinjulistuksen sekä vuodelta 1919 olevan lennätinlain (1919/150). (Julistus niistä ehdoista, joilla telefoonijohtoja saadaan maahan asettaa ja käyttää 23.12.1886)

2. PUHELINTOIMI PITKÄÄN YKSITYISENÄ

Runsaat sata vuotta sitten tapahtuneen puhelimen käyttöönoton myötä tuli ratkaistavaksi myös kysymys toiminnan vaatimista luvista ja niitä myöntävästä viranomaisesta. Suomen senaatin päämääränä oli kansallinen virasto, jonka alaisuuteen olisi kuulunut sekä puhelin että lennätin. Kun tämä tavoite alkoi 1880-luvun puolivälissä osoittautua kokonaisuutena mahdottomaksi, voimat keskitettiin suomalaiskansallisen, tuolloin puhtaasti yksityisen puhelintoimen ylläpidon turvaamiseen.

Vuosina 1882 ja 1884 keisari myönsi Suomen senaatille oikeudet lupien myöntämiseen puhelintoimen harjoittamiseen. Puhelintoimen vastaista järjestämistä ajatellen nämä järjestelyt olivat avainasemassa. Senaatin valta lisääntyi ilman sitoutumista mihinkään.

Senaatti sai valtaoikeutensa viime hetkillä, sillä Venäjän sisäministerin, kreivi Dmitri Tolstoin johdolla pyrittiin puhelintoimen keskittämiseen Pietarissa tapahtuvan päätöksenteon alaisuuteen. Senaatti puolustautui viittaamalla saamiinsa valtuuksiin. Tämä ei kuitenkaan riittänyt, vaan oli tehtävä jotakin puhelintoimen pelastamiseksi. Senaatin asettama valiokunta ehdotti saatujen valtaoikeuksien hyödyntämistä; niiden pohjalta oli hallinnollista tietä annettava julistus mahdollisimman nopeasti.

Joulukuun 23. päivänä 1886 annetun puhelinjulistuksen mukaan jokaisen, joka halusi oikeuden asettaa ja käyttää puhelinjohtoja, tuli hakea lupa senaatin talousosastolta. Lupa oli voimassa määrätyn ajan eikä sitä saanut luovuttaa toiselle ilman tähän myönnettyä erillistä oikeutta. Suomen valtiolle annettiin lunastusoikeus.

Senaatti halusi pitää Suomen puhelintoimen mahdollisimman irti Venäjäs-tä. Lisäksi senaatin yleislinjana näyttää olleen halu säilyttää puhelintoimen harjoittaminen mahdollisimman vapaana. Täyttä vapautta rajoitti pelko vaikeuksiin joutumisesta Venäjän viranomaisten kanssa. Toimilupajärjestelmän avulla turvattiin selusta emämaan suuntaan: lupavaatimus osoitti järjestelmän olevan viranomaisten valvonnassa, minkä vakuutena oli valtion lunastusoikeus. Tämä pidemmälle ei kuitenkaan haluttu mennä, vaan muutoin senaatin toimilupapolitiikassa korostettiin puhelintoimen vapaata, kilpailullista luonnetta. Senaatti perusteli kenraalikuvernööriille vuonna 1893 antamassaan lausunnossa puhelinjulistuksen merkitystä seuraavasti: » . . . osoittautui välttämättömäksi toisaalta keksiä tapa, jolla valtiolle varattiin mahdollisuus tarpeen tullen voida ryhtyä toimenpiteisiin yksityiseen yrittäjään nähden, sekä toisaalta olla häiritsemättä toimintaa, joka vaikkakin yleishyödyllinen, edullisemmin kuitenkin voitiin uskoa yksityiselle.»

Autonomian ajasta Suomen itsenäisyyteen siirryttäessä tuli ratkaistavaksi kysymys toimilupien myöntämismenettelystä sekä Venäjän sotalaitoksen rakentamien puhelinjohtojen omistusoikeudesta. Valtion harjoittama puhelin-toimi alkoi meillä vasta tässä vaiheessa. Siten syntyi myös kahtiajako valtion puhelintoimeen ja toimiluvanvaraiseen puhelintoimeen.

Itsenäisyyden ajan ensimmäinen puhelintoimen toimiluvan antajaa ja toimiluvan sisältöä koskenut asetus annettiin vuonna 1919 (1919/88). Vuoden 1886 puhelinjulistukseen verrattuna keskeisesti uutta oli tässä valtioneuvoston päätöksessä («sisältävä yleisiä määräyksiä niiden puhelinjohtojen asettamisesta ja käyttämisestä, joihin myönnetään toimilupa») toimilupaviranomaisen vaihtuminen. Toimiluvat myönsi nyt kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö.

Posti- ja lennätinhallituksesta vuonna 1927 annetun asetuksen (1927/11) mukaan yksityisten puhelinlaitosten valvonta siirtyi PLH:lle. Sittemmin, vuo-

desta 1975 lukien, tämä valvonta on nykyisessä PTH:ssa annettu puhelinlaitosten tarkastustoimiston tehtäväksi. Vuodesta 1949 lähtien toimilupaviranomaisena on ollut posti- ja telehallitus (vuoteen 1981 saakka posti- ja lennätinhallitus). Vuonna 1949 muutetun puhelinjulistuksen (1949/315) mukaan toimilupaa on haettava puhelinlaitteille johtoineen.

3. VIESTINNÄN KENTÄN KEHITTYMINEN

Hallituksen toukokuussa 1986 eduskunnalle antaman telelakiesityksen yksityiskohtainen tarkastelu edellyttää silmäystä viestinnän kentän eri lohkojen kehittymisnäkömiin. Lähtökohtina ovat seuraavat seikat:

- 1) yhteiskunnalliset säätelytarpeet,
- 2) tekninen kehitys ja
- 3) toiminnallis-taloudelliset aspektit.

3.1. Yhteiskunnalliset säätelytarpeet

Viestinnän yhteiskunnallisten säätelytarpeiden tarkastelu voidaan kohdistaa erikseen viestinnän sisältöön ja erikseen viestintävälineisiin. Kohdeviestinnän sisältöön ei vielä toistaiseksi ole luotu lainsäädäntöä. Yhteiskunta on tähän saakka edellyttänyt viestintäsalaisuuden turvaamista.

Kesäkuussa 1986 mietinnönsä luovuttaneen parlamentaarisen poliisikomitean mietinnössä (KM 1986:16) esitetään poliisiviranomaisille annettavaa kuuntelu- ja tarkkailuoikeutta törkeiden rikosten selvittämiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi. Ehdotuksen toteutuminen merkitsisi kohdeviestinnän suojan murtamista lainsäädäntöteitse.

Joukkoviestinnässä yhteiskunnalla on tavoitteena muun muassa ohjelma- vastuun ja -valvonnan järjestäminen, sananvapauden säilyttäminen sekä kansallisen kulttuurin turvaaminen. Nämä viestinnän vastuuintressit ovat samantapaisia viestintämediasta riippumatta.

Viestintäverkkoja koskevat yhteiskunnan intressit voitaneen kiteyttää lähinnä seuraaviin:

a) viestintäverkon laaja-alaisen rakentamisen, käytettävyyden ja käyttöehtojen kohtuullisuuden turvaaminen, joka perinteisesti on puhelinverkon rakentamisen ja hoidon osalta järjestetty toimitilun,

b) viestintäverkon käytön turvallisuuden, häiriöttömyyden ja siirron laatutason varmistaminen, joka on hoidettu teknisin normein ja standardein sekä

c) yleisen viestintäverkon omistuksesta mahdollisesti johtuvien viestinnän ja sananvapauden rajoitusten ehkäiseminen.

Jo näinkin yleisestä sääätelytarpeiden tarkastelusta voidaan päätellä, että yhteiskunnalla on selvästi erilaiset intressit säännellä viestinnän sisältöä ja viestintäverkkoja.

3.2. Teknisen kehityksen arviointi

Viestintätekniikka yhdentyy. Samaa tekniikkaa ja samoja laitteita käytetään tulevaisuudessa entistä laajemmin sekä joukko- että kohdeviestinnän tarpeisiin. Puhelinverkko on jo muuttunut yleiseksi televerkoksi, jossa siirtyvät puheen ohella kuvat, tekstit ja erilaiset tietomerkit (datat). Tämä televerkko kehittyy edelleen yhdentyväksi monipalveluverkoksi (Integrated Services Digital Network, ISDN).

Erittäin nopea datasiirto ja liikkuvan kuvan sisältävät telepalvelut tarvitsevat kuitenkin aluksi erillisiä laajakaistaisia siirtojohtoja. Nämä johtoverkot voivat samalla toimia joukkoviestinnän jakeluverkkoina eli lähinnä kaapelitelevisioverkkona tai suuryhteisantenniverkkona (SYJ). Päinvastoin sanottuna kaapelitelevisioverkko tai SYJ voi olla osana laajakaistaista televerkkoa.

Siirtotekniikan kehitys valokaapeleineen mahdollistaa yleisen televerkon ja laajakaistaisten johtoverkkojen yhdentymisen. Molemmat verkot soveltavat samaa tekniikkaa. Pitkällä tähtäyksellä voidaankin olettaa, että erilaiset, niin kapea- kuin laajakaistaisetkin televiestintäpalvelut siirretään samassa laajakaistaisessa televerkossa. Sen sijaan on vaikea sanoa, milloin ja minkälaisin kehitysvaiheihin tähän kuljetaan.

3.3. Toiminnallis-taloudelliset näkökohdat

Televerkon ja kaapelitelevisioverkon sekä myös paikallisen radioverkon rakentaminen ovat samankaltaista työtä. Ohjelmien jakeluverkon leviäminen vaatii verkostokustannusten tehokasta minimointia. Se voidaan aikaansaada näiden verkkojen ja televerkon riittävän samanaikaisella ja yhdistetyllä rakentamisella. Kaapelitelevisio- ja suuryhteisantenniverkkojen rakentaminen ja verkostotekninen hoito on nähtävä välttämättömänä infrastruktuurin rakentamisena.

Tämä perusrakentaminen on hyödynnettävä mahdollisimman tehokkaasti. Jo erillisvaiheen aikana on ohjelmajakeluverkon ja televerkon välillä löydettävissä selvää synergiaa: kaapelijakeluverkoilta toivottu kaksisuuntaisuus voidaan nopeasti ja taloudellisesti toteuttaa »paluusuunnassa» yleisen telever-

kon avulla. Verkkojen erilaiset integroitumisvaiheet sekä erilaisten televiestintämuotojen teknis-taloudelliset optimoinnit verkkojen välillä tulevat mahdollisiksi. Sekä toiminnallisesti että taloudellisesti onkin edullista ja myös luonnollista keskittää viestinnän siirtotekniikan hoito riittävästi.

4. TELETOIMEN NYKYINEN TYÖNJAKO

Yleistä teletoimintaa harjoittavat posti- ja telelaitos sekä toimilupapuhelinlaitokset. Teletoimen organisaatio on kehittynyt nykymuotoonsa puhelinjulistuksen ja lennätinlain pohjalta. Puhelinjulistus sisältää säännöksiä lähinnä toimilupien myöntämisestä sekä johtojen rakentamisesta ja käytöstä. Lennätinlaissa on lennätintoiminta määrätty valtion yksinoikeudeksi, mutta liikenneministeriö voi myöntää toimilupia myös lennätintoiminnan harjoittamiseen. Lennätinlakia sovelletaan myös posti- ja lennätinlaitoksen puhelinjohtojen rakentamiseen.

Posti- ja telelaitos on liikenneministeriön alainen valtion laitos, jonka tehtävät, organisaatio ja muu hallinnollinen järjestely on määrätty posti- ja telelaitoksesta annetussa laissa (1981/61) ja asetuksessa (1981/368) sekä muussa erityislainsäädännössä. Laitoksen sisäisestä työnjaosta ja toimivallasta on annettu tarkemmat säännökset laitoksen työjärjestyksessä.

Posti- ja telelaitoksen tehtävänä on hoitaa valtion yleistä teletoimintaa ja huolehtia sen tarkoituksenmukaisesta kehittämisestä, valvoa teletoimen alalla toimivia laitoksia ja laitteita sekä niistä annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Lisäksi posti- ja telelaitoksen on suoritettava muut valtion sille antamat tehtävät.

Elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (1919/122) 3 §:ssä on luettelo ohjesääntöisistä elinkeinoista. Luettelossa mainitaan myös puhelin- ja lennätintoiminta. Puhelinjulistuksen 2 §:n mukaan luvan myöntää posti- ja telehallitus. Toimiluvat on vahvistettu siten, että toimilupalaitosten sekä posti- ja telelaitoksen toimialueet yhdessä kattavat koko maan. Toimialueet eivät myöskään mene päällekkäin. Toimilupa-aika on 15–20 vuotta.

Toimilupalaitoksia on tällä hetkellä 58, joista osakeyhtiöitä 31, osuuskuntia 17, taloudellisia yhdistyksiä 7 ja kunnallisia laitoksia 3 (Turku, Pori ja Joensuu). Toimilupalaitosten yhteisiä etuja ajamaan perustettiin vuonna 1921 Puhelinlaitosten Liitto r.y. Kaikki toimilupalaitokset ovat liiton jäseniä.

Yhtiömuodosta riippumatta toimilupalaitoksia yhdistävät keskeiset toimintaperiaatteet, joista tärkein on keskinäisyys. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki tilaajat voivat olla puhelinlaitoksen omistavan yhteisön jäseniä. Tällä hetkellä puhelinlaitoksilla on yhteensä noin 1,24 miljoonaa omistajaosakasta.

Käyttäjiensä omistamat laitokset noudattavat kustannusvastaavuuden periaatetta. Sen mukaan tariffit asetetaan siten, että niistä saaduilla tuloilla voidaan kattaa välttämättömät kustannukset. Puhelinlaitokset harjoittavat yleistä teletoimintaa, jossa käyttäjien määrää ei ole ennalta rajattu määrätyn palvelumuodon osalta.

Perinteellisen puhelinliikenteen lisäksi toimilupalaitokset hoitavat toimilupa-alueillaan myös muita televiestintämuotoja mahdollistavaa teleliikennettä. Tällaisia ovat muun muassa datasiirto, telekopiointi, teleteksi, videoteksi sekä erilaisten hälytys-, ilmoitus- ja kaukomittaustietojen sisäinen siirto (ilmoituksensiirto). Puhelinlaitosten verkoissa oli vuoden 1986 alussa 1,56 miljoonaa puhelinliittymää ja vastaavasti 2,24 miljoonaa puhelinta. Tämä merkitsee sitä, että toimilupalaitosten puhelinverkossa on 3/4 maamme puhelimista.

Puhelinverkon liikenteestä on edelleen runsaat 90 % puhelinliikennettä. Posti- ja telelaitos hoitaa tästä kaukoliikenteen ja ulkomaanliikenteen. Maantieteellisesti posti- ja telelaitoksen hoidossa on 3/4 maamme pinta-alasta. Tällä alueella on puhelimia 1/4 koko puhelinkannasta. Väestöstä 2/3 asuu puhelinlaitosten ja 1/3 posti- ja telelaitoksen alueella.

5. MITÄ ODOTAMME TELELAILTA?

Televiestinnän lainsäädäntöuudistuksen voidaan alan perussäännöksenä olettaa antavan suuntaviivat maamme teleliikenteen tekniselle ja taloudelliselle kehitykselle pitkälle tulevaisuuteen. Sen vuoksi telelain sisällön merkitys korostuu. Päätavoitteena tulee olla, että teletoimintalaki perinteelliseen elinkeinojärjestelmäämme nojautuen luo edellytykset maamme korkeatasoisen teleliikenteen hoidolle.

Tavoitteina tulee pelkistetyksi sanottuna olla: joustavuus, käyttäjien etujen turvaaminen, taloudellinen tarkoituksenmukaisuus sekä yleisen ja alueellisen kehityksen edistäminen. Tämän mahdollistamiseksi teletoimintalain tulee vahvistaa edellytyksiä nykyisen, alueellisista osista koostuvan valtakunnallisen televerkoston hoidolle sekä sen laajentamiselle ja kehittämiseksi ennen muuta käyttäjien etujen mukaisesti.

Hallituksen esityksen myönteisiin piirteisiin kuuluu, että teletoimen viranomaistoiminnot esitetään siinä siirrettäväksi liikenneministeriölle. Näin poistuisi se vielä vallitseva hallinnollinen epäkohta, että posti- ja telehallitus on toimilupa- ja valvontaviranomainen alalla, jolla posti- ja telelaitos itse harjoittaa toimiluvan varaista puhelinlaitosten kanssa kilpailevaa liiketoimintaa. Toimiluvan yleisen teletoiminnan harjoittamiseen myöntäisi esityksen mukaan valtioneuvosto.

Puutteenä on sitä vastoin pidettävä, että lakiesitykseen on vielä jäänyt posti- ja telelaitoksen ja toimilupalaitosten eriarvoisuus liiketoiminnan harjoittajina. PTL harjoittaa lakiesityksen mukaan teletoimintaa suoraan lain nojalla, muut tarvitsevat toimiluvan. Kun otetaan huomioon PTL:n muuttuminen uusimuotoiseksi valtion liikelaitokseksi ilmeisesti vielä kuluvan vuosikymmenen aikana, tämä eriarvoisuus tuntuu entistäkin perusteettomammalta.

Esityksessä on telepäätelaitteiden kauppa erotettu säännelystä teletoiminnasta. Tätä on pidettävä oikeana, sillä käyttäjien edun mukaista on, että he saavat vapaasti liittää tyyppihyväksytyjä päätelaitteita hallinnassaan oleviin teleliittymiin kaikkialla maassa.

Telelakiesityksessä käytetään termejä paikalliskeskus, kaukokeskus ja erityisen valtakunnallisen televerkon keskus. Niitä ei ole kuitenkaan määritelty eikä tulevaisuudessa voidakaan määritellä erillisinä.

Lisäksi esityksessä erotellaan keinotekoisesti toisistaan käsitteet johtoverkko ja keskus. Johdot ja keskuksat ovat kuitenkin televerkoston toisiinsa erottamattomasti liittyviä osaelementtejä, jotka suunnitellaan samanaikaisesti. Tässä suhteessa lakiesitys perustuu jo ennen lain säätämistä vanhentuneeseen tekniseen ajatteluun.

Telelain keskeisiin vaatimuksiin kuului jo valmistelutyössä posti- ja telelaitoksen ja toimilupalaitosten välisen työnjaon selkiyttäminen. Tässä ei ole kuitenkaan täysin onnistuttu.

Lakiesityksen 9 §:ssä määritellään ensinnäkin ne tehtävät, joita toimilupalaitosten tulee hoitaa alueellaan ja toimiluvassa määritellyillä siirtoyhteyksillä (1 momentti). Näitä olisivat johtoverkon ja paikalliskeskusten rakentaminen ja ylläpito, liittymien antaminen niistä käyttäjille sekä teleliikenteen hoitona muodostuneessa verkossa. Posti- ja telelaitoksen tehtävänä on hoitaa mainitut tehtävät muualla kuin toimiluvan alaisten telelaitosten toimialueilla (2 momentti).

Edelleen telelakiesityksen 9 §:ssä määritellään posti- ja telelaitoksen koko maahan ulottuvat tehtävät. PTL:n »asiana on rakentaa ja ylläpitää kaukojohtoverkkoa ja kaukokeskuksia samoin kuin muita erityisten valtakunnallisten televerkkojen välittömästi kaukoysteihin liittyviä keskuksia sekä hoitaa niiden avulla teleliikennettä yhteistyössä muiden telelaitosten kanssa» (3 momentin 1 kohta).

Määritelmä »muu erityisen valtakunnallisen televerkon välittömästi kaukoysteihin liittyvä keskus» on erittäin tulkinnanvarainen ja vaikeaselkoinen. Esityksessä mainitaan esimerkkeinä teleksiverkko, yleinen datasiirtoverkko ja valtakunnalliset autopuhelinverkot. Näiden verkkojen osalta työnjako on kuitenkin sopimuksin tai muuten vakiintunut. Ongelmallista on se, miten menetellään tulevaisuudessa käyttöön otettavien televiestinnän muotojen suh-

teen ja miten erityisten valtakunnallisten televerkkojen palvelut aikanaan integroidaan osaksi kehittyvän yleisverkon (ISDN) palveluja.

Hallituksen esityksessä telelain 9 §:n 3 momentiksi vastaavine perustelui-
neen annetaan posti- ja telelaitokselle toiminta-
oikeudet toimilupalaitosten alueella. PTL rakentaisi esityksen mukaan erityisiä valtakunnallisia televerkkoja, joiden keskuksat voisivat sijaita myös toimilupalaitosten alueella.

Toimilupalaitosten kannalta tilannetta selventää PTL:n hoitamia verkkoja koskeva liittymissäännöstö. Pääperiaate on 10.1 §:n mukaan se, että käyttäjä liittyy yleiseen televerkkoon toimilupalaitoksen alueella tämän rakentaman ja ylläpitämän johtoverkon välityksellä. Esityksen mukaan liittyminen tapahtuu pääsääntöisesti toimilupalaitoksen paikalliskeskukseen. Vain siinä tapauksessa, ettei tämä ole mahdollista, liittymisen tapahtuu erituisen valtakunnallisen televerkon keskuksaan.

Alueellista työnjakoa selventää esityksen perusteluihin otettu periaate, joka kieltää PTL:lta johtoverkon rakentamisen yhteyksien antamiseksi toimilupa-
alueen käyttäjille, paikalliskeskusten rakentamisen toimilupa-
alueen johtoverkkoon sekä johtoverkon rakentamisen toimilupa-
alueen paikalliskeskusten välille. Liikenneministeriö ei myöskään voisi antaa PTL:n tehtäväksi sellaista teletoimintaa, joka olisi ristiriidassa 9 §:n 1 ja 2 momentin kanssa.

Toimiluvanvaraus edellyttää lainsäätäjän takaamia riittäviä toiminta-
edellytyksiä asetettujen velvoitteiden täyttämiseksi. Teletoiminnassa on kysymys ennen muuta palveluveloitteesta. Toimilupalaitosten mahdollisuudet selviytyä niille asetetuista velvoitteista vaarantuvat ja ajan oloon estyvät, jos telelaitosten välinen tehtäväjako ei riittävän selkeästi turvaa toimilupalaitosten toimintaedellytyksiä. Näin ollen telelakiin otettavia säännöksiä ei myöskään tulkinnallisesti saa hämärtää. Liikenneministeriön ja sen yhteyteen perustettavan teletoiminnan neuvottelukunnan toiminnalla on ratkaiseva merkitys pelisääntöjen selkiyttäjänä.

Paikallistasolle ei ole järkevää synnyttää kilpailua, sillä teletoimen investoinneista ja käyttömenoista paikallis- ja alueverkkojen rakentaminen vaatii noin 80 %:a. Sen sijaan kaukoliikenteen nykyisellään reippaaseen ylilaskutukseen olisi ennen muuta kilpailun avulla saatavissa korjaus. Toimilupalaitosten ja käyttäjien perustaman Datatie Oy:n perustaminen ja jo tähänastinen toiminta on hyvä esimerkki kilpailun mielekkyydestä jäykän tariffipolitiikan joustavoimiseksi kohti kustannusvastaavuutta.

6. TULKINTAKIISTOJA

Posti- ja telelaitoksen ja toimilupalaitosten välillä on vallinnut 1970- ja 1980-

luvulla tulkintaerimielisyyksiä puhelinlaitosten toimintaoikeuksista ns. uusien telepalvelujen tarjoamiseen. Vuonna 1969 posti- ja lennätinhallitus ilmoitti kirjeitse Puhelinlaitosten Liitolle ja Helsingin Puhelinyhdistykselle, että puhelinlaitokselle myönnetty puhelintoimilupa ei oikeuta puhelinlaitosta harjoittamaan datasiirtopalvelua. Tämä palvelu oli PLH:n mielestä lennätinlain alais- ta toimintaa ja sitä varten tarvittiin näin ollen erillinen toimilupa. Samalla pyydettiin liiton välityksellä jäsenlaitoksia pidättymään »enemmistä toimenpiteistä asiassa, kunnes näiden palvelusten yleinen järjestely on saanut ratkaisunsa».

Puhelinlaitosten Liitto ja Helsingin Puhelinyhdistys korostivat antamissaan vastauskirjeissä, ettei datasiirto ole luonteeltaan lennätinliikennettä ja pitivät sitä lähinnä uutena liikennemuotona. Liitto painotti dataliikenteen olevan puhelintoimeen kuuluvaa silloin, kun se tapahtuu puhelinverkon välityksellä.

Syntyneeseen ongelmaan etsittiin ratkaisua posti- ja lennätinhallituksen koolle kutsumassa neuvottelukunnassa, jossa PLH:n lisäksi olivat edustettuina Puhelinlaitosten Liitto sekä Helsingin Puhelinyhdistys. Sovinto syntyi lähes kahdenkymmenen eriasteinen neuvottelun jälkeen. Sopimukseen pääsyn merkiksi sopijapuolet allekirjoittivat niin sanotun päätöspöytäkirjan. Tähän liittyi ehdotus datasiirtomaksuista, jonka sekä posti- ja lennätinhallitus että Puhelinlaitosten Liitto myöhemmin hyväksyivät.

Lopputuloksena tästä ns. datakiistasta oli se, että puhelinlaitokset saivat oikeuden harjoittaa myös datasiirtoa. Korkein hallinto-oikeus totesi runsas vuosikymmen myöhemmin antamassaan päätöksessä (KHO 1982 I 6) muun muassa, ettei toimilupaan voitu liittää ehtoja, jotka rajoittivat puhelinlaitoksen toiminnan vain perinteiseen puhelintoimintaan. Lupaa hakeneella puhelinlaitoksella oli palveluvalikoimassaan useita puhelimen käyttöön perustuvia uusia telepalvelutoimintoja.

Samana vuonna antamassaan toisessa ennakkopäätösratkaisussa KHO torjui mahdollisuuden toimiluvan ehtojen rajoittamiseen kesken sen voimassaoloajan. Kyseessä olivat PTH:n antamat määräykset, joilla kesken toimilupakauden oli rajoitettu puhelinlaitosten voimassa olevaan toimilupaan perustuvia oikeuksia ja asetettu toimiluvan ehdoista poikkeavia velvoitteita. PTH oli näin menetellessään ylittänyt toimivaltansa. KHO kumosi PTH:n päätöksen, jolla sanotut määräykset oli annettu ja veloitteet asetettu (KHO 1982 II 93).

Kolmas 1980-luvulla annettu ennakkopäätösratkaisu liittyy puhelinjulistuksen 7 §:n tulkintaan. Mainitun säännöksen mukaan puhelintoimiluvassa voidaan antaa tarpeellisiksi havaittavia määräyksiä. PTH:n puhelinlaitokselle myöntämän toimiluvan ehdossa luvansaaja oli veloitettu toimittamaan PTH:lle laskutus- ja tilaajatietoja. Kun nämä tiedot eivät olleet tarpeellisia PTH:lle PTL:sta annetun lain 1 §:ssä määrättyjen tehtävien hoitamiseksi tai

valvontavelvollisuuden täyttämiseksi, oli PTH ehdon asettaessaan ylittänyt toimivaltansa. PTH:n toimilupapäätös kumottiin tuon toimilupaehdon osalta (KHO 10.11.1983 II 165).

7. KANSAINVÄLINEN KEHITYSSUUNTA

Viime vuosien kansainvälinen kehitys näyttää yksiselitteisesti suosineen ja suosivan ratkaisuja, joilla edistetään teletoimen yksityistämistä ja samalla valtiollisten monopolien purkamista. Laajaa teletoimen yksityistämistä harjoittavista maista mainittakoon Espanja, Iso-Britannia, Japani, Tanska ja Yhdysvallat.

Espanjassa on teleliikennettä vanhastaan harjoittanut toimilupalaitos, jossa valtio on vähemmistöosakkaana. Iso-Britannian posti- ja telelaitoksesta irrotettiin vuonna 1981 julkisyhtiöksi British Telecom BT, joka on vuodesta 1984 ollut osakeyhtiö, josta valtio omistaa 49 %.

Tanskassa astuu 1.1.1987 voimaan uudistus, jonka myötä maan kolme toimilupalaitosta saavat mahdollisuuden toimia lähestulkoon kaikkien telepalvelujen tarjoajina.

Yhdysvalloissa on käynnissä jatkuva teletoimea ohjaavien säännösten uudistamisprosessi, jonka huippu koettiin vuoden 1984 alusta lukien. Jättimäinen AT&T-yhtymä (American Telephone & Telegraph) purettiin. AT&T:n paikallistoiminta siirtyi seitsemälle alueelliselle holding-yhtiölle ja niiden omistamille paikallisyhtiöille (Bell Operating Companies). Japanin valtiollinen telemonopoli NTT (Nippon Telephone & Telegraph) muutettiin vuoden 1985 keväällä osakeyhtiöksi. NTT on jo saanut useita kilpailijoita peruspalveluissa.

8. MITEN MEILLÄ TULEVAISUUDESSA?

Telepätelaitteiden kaupassa on meillä Suomessa käynnissä vilkas kilpailu. Telepalvelujen tarjonnassa on havaittavissa sama kehityssuunta. Toimilupalaitosten ja käyttäjien yhdessä perustama Datatie Oy on parissa vuodessa saanut aikaan käyttäjien etuja palvelevan tariffien selvän laskun.

Teletoimintalaki on avainasemassa tulevaisuuden kehityksen suhteen. Päävaihtoehtoja näyttää olevan kolme: suunnilleen nykyisen tilanteen säilyttäminen, lisääntyvä kilpailu yhtäläisin toimintaoikeuksin PTL:lle sekä toimilupalaitoksille ja lopuksi epätasapainoinen lopputulos, joka kaventaa käyttäjiensä omistamien puhelinlaitosten elintilaa.

Televiestinnän merkitys yritystoiminnan kilpailutekijänä kasvaa voimak-

kaasti. Myös tämän vuoksi on tärkeää, että saamme mahdollisimman selkeän ja toimivan teletoitintalain. Tulkintakiistojen jatkuminen ei palvele kenenkään etuja.

LÄHTEET

Ahonen, Pertti: Teleliikenne yksityistyy maailmalla. Puhelin 1986:5.

Holopainen, Toivo: Hallintoviranomaisen toimivallasta säännellä puhelinlaitostoimintaa. Puhelin 1979:5.

Jutikkala, Eino (toim.): Puhelin ja puhelinlaitokset Suomessa 1877–1977, Turku 1977.

Merikoski, Veli: Puhelinlaitosten oikeudellinen asema. Esitelmä Puhelinlaitosten Liiton neuvottelupäivillä 23.10.1969.