

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation och av vissa lagar som har samband med den

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation och av vissa lagar som har samband med den (RP 98/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kommunikationsråd Emil Asp, kommunikationsministeriet
- kommunikationsråd Kaisa Laitinen, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Piia Nyström, kommunikationsministeriet
- enhetschef Sini Wirén, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Johannes Heikkonen, justitieministeriet
- juris doktor, universitetslektor Anu Mutanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen
- professor Tomi Voutilainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, fordonslagen, lagen om bildprogram, lagen om varningsmeddelanden, markanvändnings- och bygglagen och konsumentskyddslagen ändras.

Lagarna avses huvudsakligen träda i kraft den 21 december 2020, dock så att de ändringar som AVMS-direktivet förutsätter skulle ha trätt i kraft senast den 19 september 2020.

Utlåtande GrUU 35/2020 rd

I propositionens motivering till lagstiftningsordning granskas lagförslagen bland annat med tanke på jämlikhet, kommunikationens konfidentialitet, skydd av personuppgifter, yttrandefrihet, egendomsskydd, näringsfrihet och överföring av lagstiftningsbehörighet. Dessutom redogörs det för det nationella handlingsutrymmet när EU-lagstiftningen sätts i kraft. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utrustning som används i kommunikationsnätens kritiska delar

Det föreslås att det till lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation fogas en ny 244 a §, enligt vilken nätverksutrustning inte får användas i ett allmänt kommunikationsnätets kritiska delar, om det finns vägande skäl att misstänka att användningen av utrustningen äventyrar den nationella säkerheten eller försvaret. Transport- och kommunikationsverket kan i sådana situationer på eget initiativ eller på initiativ av en utomstående ålägga ägaren eller en annan innehavare av ett kommunikationsnät att avlägsna nätverksutrustning från kritiska delar av sitt nät. Enligt förslaget får Transport- och kommunikationsverket meddela närmare föreskrifter om den tekniska definitionen av ett kommunikationsnät, särskilt av nätets kritiska delar.

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att tillämpningsområdet för bestämmelsen om expropriation i 15 § i grundlagen inte begränsar sig enbart till situationer där äganderätten övergår från ett subjekt till ett annat. En begränsning av användningen av egendom kan således vara så betydande att den till sina faktiska verkningar kan jämföras med expropriation. Frågan måste då bedömas med avseende på 15 § 2 mom. i grundlagen (t.ex. GrUU 7/2018 rd, GrUU 32/2010 rd, GrUU 38/1998 rd). En sådan situation föreligger i synnerhet när en begränsning av användningen helt hindrar att egendomen används för sitt huvudsakliga ändamål. Den föreslagna inriktningen av användningsförbudet och skyldigheten att avlägsna nätverksutrustning som tagits i bruk redan innan lagen trädde i kraft har enligt grundlagsutskottet en sådan inverkan. Med retroaktiv reglering jämföras ett användningsförbud och en skyldighet att avlägsna nätverksutrustning som tagits i bruk efter lagens ikraftträdande, om ägaren inte före sitt investeringsbeslut kan ha haft kännedom om vägande skäl att misstänka att användningen av utrustningen äventyrar den nationella säkerheten eller försvaret.

Grundlagsutskottet påpekar att de föreslagna bestämmelserna är inexakta. Av orsaker som beror på 15 och 80 § i grundlagen måste de kritiska delarna av kommunikationsnätet definieras noggrannare än vad som föreslås i lagen. Dessutom måste närmare bestämmelser utfärdas om när användningen av nätverksutrustning äventyrar den nationella säkerheten eller försvaret på ett sådant sätt att utrustningen inte får användas eller kan avlägsnas från kommunikationsnätet. Utan dessa ändringar kan lagförslag 1 enligt grundlagsutskottet inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ägaren eller en annan innehavare av ett kommunikationsnät har enligt föreslagna 301 a § rätt att av statens medel få full ersättning för nätverksutrustning som med stöd av 244 a § ålagts att bli avlägsnat, om nätverksutrustningen har tagits i bruk före ikraftträdandet av lagen. Grunden för ersättningen är de faktiska kostnaderna för avlägsnande och ersättande av nätverksutrustningen och

Utlåtande GrUU 35/2020 rd

andra ekonomiska förluster. Ersättning kan också fås för nätverksutrustning som tagits i bruk efter ikraftträdandet av lagen, om grunden för åläggandet att avlägsna utrustningen är en sådan betydande och väsentlig förändring i förhållandena eller någon annan orsak som ägaren eller en annan innehavare av kommunikationsnätet inte rimligen har kunnat förutse.

Ett användningsförbud enligt det föreslagna 244 a § 1 mom. börjar redan innan ett beslut om avlägsnande meddelas, och förslaget baserar sig på att innehavaren av nätverksutrustningen på eget initiativ avstår från att använda utrustningen. Om ersättning betalas endast i det fall att Transport- och kommunikationsverket tvingas meddela ett sådant förordnande om avlägsnande som avses i 3 mom., får en innehavare av nätverksutrustning som genomför det primära alternativet enligt lagen inte ersättning, medan en innehavare som inväntar ett förordnande om avlägsnande har rätt till ersättning. Det är motiverat att precisera regleringen så att ett användningsförbud alltid förutsätter att Transport- och kommunikationsverket fattar ett särskilt beslut om det. Bestämmelsernas exakthet och rättsskyddet för innehavare av nätverksutrustning förbättras också om nätinnehavaren före ett investeringsbeslut kan få ett förhandsbeslut i ärendet.

Hänvisning till efterlevnaden av direktivet

Bestämmelser om den information som ska ges konsumenten innan ett avtal om kommunikationstjänster ingås föreslås i 106 b § i lagförslag 1. Enligt 3 mom. ska de uppgifter som närmare definieras i paragrafen på begäran ges i en form som lämpar sig för personer med funktionsnedsättning med iakttagande av det så kallade tillgänglighetsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster). Också i 4 mom. i 107 §, som gäller avtalsvillkor och offentliggörande av uppgifter, hänvisas det till skyldigheten att iaktta tillgänglighetsdirektivet. I specialmotiveringen till 106 b § nämns att avsnitt III i bilaga I till direktivet innehåller allmänna tillgänglighetskrav för elektroniska kommunikationstjänster och att den information som avses i 106 b § 1 och 2 mom. ska kunna uppfattas med mer än ett sinne.

Grundlagsutskottet anser att målet att förbättra tillgängligheten i användningen av kommunikationstjänster är viktigt. I den form som nu föreslås blir regleringen dock problematisk i konstitutionellt hänseende.

Enligt artikel 288.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska ett direktiv med avseende på det resultat som ska uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Grundlagsutskottet har framhållit att bestämmelserna om genomförande av EU-rätt måste uppfylla de allmänna kraven på att bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara exakta och noga avgränsade och på god lagskrivning (se GrUU 9/2004 rd, s. 2, och GrUU 50/2006 rd, s. 2). Utskottet har vidare ansett att bland annat de unionsrättsakter som kräver nationella genomförandeåtgärder på grund av dessa krav i regel ska inkorporeras i den nationella lagstiftningen genom nationella författningar som i sak motsvarar EU-rättsakterna (GrUU 50/2006 rd, s. 2/II).

De föreslagna hänvisningarna till tillgänglighetsdirektivet i 106 b och 107 § är inte lämpliga som bestämmelser om genomförande av unionsrätt. Hänvisningen till direktivet ska strykas eller reg-

Utlåtande GrUU 35/2020 rd

leringen ändras på något annat sätt så att de grunder för individens rättigheter och skyldigheter som förutsätts i 80 § i grundlagen framgår. Dessa ändringar i 106 b och 107 § är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

När ändringarna av regleringen övervägs ska det beaktas att man enligt grundlagsutskottet bör undvika att använda hänvisningsteknik vid genomförandet av direktiv. Utskottet har dock undantagsvis godkänt reglering där det på lagnivå i fråga om tekniska och detaljerade krav hänvisas direkt till bestämmelser i direktivet. Då har det varit fråga om mycket teknisk och detaljerad direktivreglering som riktats till en begränsad skara professionella aktörer. Medlemsstaterna har inte heller haft nationellt handlingsutrymme i fråga om regleringens materiella innehåll (GrUU 5/2013 rd, s. 2/II).

Personuppgifter i domännamnsregistret

Det föreslås att 167 § 2 mom. i lagförslag 1, som gäller uppgifter som ska offentliggöras ur domännamnsregistret, ändras bland annat genom strykning av bestämmelsen om att man på webbsidorna, i fråga om fysiska personer, kan publicera domännamnet och användarens namn. Enligt motiven till paragrafen slopas den bestämmelse som strider mot allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddslagen, som kompletterar förordningen, enligt vilken man, i fråga om fysiska personer, på webbsidorna har fått offentliggöra namnet på den som använder ett domännamn. Av ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen kan man dock få uppfattningen att avsikten inte är att begränsa offentliggörandet av uppgifter om en fysisk person utan att slopa den avgränsning som gäller uppgifterna. Grundlagsutskottet anser det motiverat att bestämmelsen om en uttrycklig avgränsning bibehålls i lag. Utskottet noterar också att det är väsentligt med tanke på skyddet för privatlivet och personuppgifter att uppgifter ur ett personregister som placeras på internet inte ska kunna sökas på stora grupper, utan till exempel bara genom enskild sökning (GrUU 2/2018 rd, s. 7, GrUU 17/2016 rd, s. 7, GrUU 32/2008 rd, s. 2/II).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 106 b, 107 § och 244 a § beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 35/2020 rd

Helsingfors 5.11.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Liisa Vanhala.