

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 26/2001 rd

**Regeringens proposition med förslag till radiolag och till lagar om ändring av lagen om televisions- och radioverksamhet samt av 4 § lagen om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet**

*Till trafikutskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 22 maj 2001 en proposition med förslag till radiolag och till lagar om ändring av lagen om televisions- och radioverksamhet samt av 4 § lagen om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet (RP 80/2001 rd) till trafikutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till trafikutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- konsultative tjänstemannen Mikael Nyberg, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en ny radiolag. Lagförslaget innehåller bestämmelser om frekvensförvaltning, obligatoriskt tillstånd för användning och innehav av radiosändare, utsläppande på marknaden av radioanläggningar och övervakning av att radiokommunikation inte störs. Syftet med propositionen är att samordna lagstiftningen om radioanläggningar med den nya grundlagen och med EG-bestämmelserna om radioutrustning och teleterminalutrustning och om ömsesidigt erkännande av utrustningens överensstämmelse. I propositionen ingår också förslag till lagar om ändring av lagen om televisions- och radioverksamhet och om ändring av

4 § lagen om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen innehåller förslaget till radiolag bestämmelser som är viktiga med tanke på grundlagsbestämmelserna om skydd för hemfriden och för sekretessen för konfidentiella meddelanden och om delegering av lagstiftningsmakt. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Motivering*

#### *Tillståndsregleringen*

*Radiotillstånd.* Innehav och användning av radiosändare är enligt huvudregeln i 7 § 1 mom. tillståndspliktiga. Tillståndsplikten begränsar den enskildes rätt att uttrycka, offentliggöra och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att hinder ställs i vägen. Förslaget måste därför bedömas med avseende på 12 § 1 mom. grundlagen som garanterar yttrandefriheten.

Det finns godtagbara skäl för tillståndsplikten och de beror i sista hand på att radiofrekvenserna är så få (se GrUU 19/1998 rd). Tillståndsplikten avser att säkerställa störningsfri radiokommunikation, vilket också är viktigt med avseende på yttrandefriheten i praktiken. Förslaget begränsar räckvidden för tillståndsplikten. Det betyder att till exempel att sändare i omfattande och normal användning inte berörs av kravet på tillstånd. I motiveringen till propositionen redogör regeringen för varför tillståndsreglerna behövs för störningsfri användning och övervakning av radiosändare som skall omfattas av lagen. Med avseende på regleringsobjektets särdrag innehåller lagen tillräckligt tydliga bestämmelser om villkoren för tillstånd och om tillståndsförfarandet. Tillståndsmyndighetens prövningsrätt är bunden i rättsligt avseende. De föreslagna tillståndsreglerna påverkar således inte i sig behandlingsordningen för radiolagen.

Innehav av radiosändare skall inte vara tillståndspliktig om innehavaren visar att det är uppenbart att innehavet inte syftar till att sändaren skall användas för radiokommunikation. Det godtagbara syftet med bestämmelsen är att befria den som innehar en radiosändare i försäljningssyfte eller för något annat liknande överlåtelseändamål från skyldigheten att skaffa tillstånd. Med avseende på kravet att tillståndsarangemanget skall vara exakt avgränsat och rätt avvägt vore det enligt utskottet bäst att ändra förslaget så att denna typ av vanliga undantag från obligatoriskt tillstånd för innehav av radio-

sändare inte kopplas till att innehavaren är skyldig att framlägga bevis.

Enligt förslagets 7 § 5 mom. behöver en utlänning som inte har hemort i Finland tillstånd för innehav av radiosändare, om inte något annat bestäms genom en förordning av statsrådet på grund av statens säkerhet, den allmänna ordningen, undvikande av radiostörningar eller någon annan motsvarande orsak. Medborgarskap och hemort skall anses vara sådana i 6 § 2 mom. grundlagen avsedda orsaker som gäller en person på vilka ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas. Det finns inga grundlagsfästa godtagbara skäl för den föreslagna regleringen som innebär särbehandling, och förslaget kan på den punkten inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Det finns goda skäl till att förslaget syftar till att förhindra att myndigheterna i onödan ingriper i innehav av radiosändare när sändaren inte är avsedd att användas i Finland. Målet kan uppfyllas på ett tillfredsställande sätt med avseende på grundlagen till exempel om innehav av sändare som bara tillfälligt tas in till Finland befrias från tillståndsplikten.

*Tillståndsvillkoren.* Enligt 8 § 1 mom. kan Kommunikationsverket förena radiotillståndet med villkor som är nödvändiga bland annat för att frekvenserna skall användas ändamålsenligt och kommunikationsmarknaden vara effektiv. Med hänvisning till yttrandefriheten och kravet på koppling till ändamålet anser utskottet det vara klart att Kommunikationsverkets kompetens bara kan utsträcka sig till att ställa upp nödvändiga tekniska tillståndsvillkor för radiokommunikation. Tolkat på detta sätt medför förslaget inga problem med avseende på grundlagen.

Enligt 3 mom. kan Kommunikationsverket ändra tillståndsvillkoren då planerna på radiofrekvenser ändras eller på grundval av frekvensföreskrifter eller förpliktelser i internationella fördrag eller för att förebygga eller avhjälpa störningar. Ändringar i villkoren för radiotillstånd måste anses vara godtagbara omständighe-

ter som har med de tekniska förutsättningarna att göra. Men det kan vara befogat att uttryckligen skriva in i lagen att villkoren inte får ändras, om ändringen inte är nödvändig för att uppnå syftena i momentet.

*Återkallande av radiotillstånd.* Enligt förslagets 12 § 1 punkt kan Kommunikationsverket återkalla radiotillstånd om det förekommer väsentliga brott mot tillståndsvillkoren.

Att återkalla ett tillstånd är ett radikalt ingrepp i utövningen av den grundlagsfästa yttrandefriheten (GrUU 19/1998 rd). Därför är det viktigt att "väsentliga" brott mot tillståndsvillkoren krävs för att radiotillstånd skall få återkallas. Med avseende på proportionaliteten är det samtidigt nödvändigt att ta hänsyn till olika typer av tillståndsvillkor och deras betydelse. Att återkalla ett tillstånd vid brott mot villkoren kan anses vara en rätt avvägd påföljd främst i situationer när innehavaren trots anmärkningar från tillsynsmyndigheten upprepade gånger gör sig skyldig till allvarliga brott mot tillståndsvillkor som är väsentliga för störningsfri radiokommunikation. Lagförslaget bör ses över i detta hänseende.

#### *Identifiering och lokalisering av orsaken till störningar*

Enligt 30 § 1 mom. 1 punkten skall Kommunikationsverket kunna få uppgifter som behövs för att identifiera en radiosändning för att avhjälpa skadliga störningar i radiokommunikationen. I 2 punkten finns bestämmelser om verkets rätt att kontrollera radiokommunikation och det tekniska utförandet för att säkerställa att radiofrekvenserna är tillräckligt störningsfria och att de används effektivt. Med stöd av 2 mom. kan Kommunikationsverket använda uppgifterna för att identifiera och lokalisera orsaken till störningar. Men uppgifterna om innehållet i ett radiomeddelande får inte användas, om det inte är nödvändigt för att identifiera eller lokalisera orsaken till störningar på radiokommunikation i säkerhets syfte eller någon annan skadlig störning. Bestämmelserna gäller också konfidentiell radiokommunikation. Därför måste bestämmelserna

bedömas med avseende på hemligheten för konfidentiella meddelanden som tryggas i 10 § grundlagen.

Enligt 10 § 3 mom. grundlagen kan det genom lag bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar bl.a. individens eller samhällets säkerhet. Grundlagsutskottet har ansett att utredning av brott i den mening som bestämmelserna anser också kan komma i fråga när det finns en konkret och specificerad misstanke om brott (se t.ex. GrUU 2/1996 rd). Identifieringsuppgifterna omfattas inte av kärnområdet i den grundläggande fri- och rättigheten för sekretess i fråga om konfidentiella meddelanden. Därför har utskottet ansett det möjligt att rätten att få identifieringsuppgifter inte binds till vissa typer av brott, om bestämmelserna i övrigt uppfyller de allmänna kraven på begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 7/1997 rd).

Av propositionen framgår inte klart om 30 § 1 mom. 2 punkten avser att bara gälla Kommunikationsverkets rätt att kontrollera innehållet i radiokommunikation eller bara det tekniska utförandet. Formuleringen i 2 mom. tyder på att kontrollen också kan gälla själva innehållet i konfidentiella radiomeddelanden.

Om straffbestämmelserna i förslagets 37 § beaktas kan det enligt utskottets uppfattning genom lagen föreskrivas om Kommunikationsverkets rätt att kontrollera innehållet i radiokommunikation när kontrollen är nödvändig för att identifiera eller lokalisera orsaken till störning på radiokommunikation. När det gäller att identifiera och lokalisera andra skadliga orsaker är det däremot inte fråga om utredning av brott som äventyrar den enskildes eller samhällets säkerhet. Förslaget kan därför inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning om inte "eller någon annan skadlig störning" stryks i 30 § 2 mom.

Grundlagsutskottet påpekar att förslaget har en del andra brister på grund av den otydliga formuleringen i 30 §. Enligt 1 mom. 1 punkten får identifieringsuppgifterna "meddelas" Kommunikationsverket. Formuleringen ger således inte Kommunikationsverket rätt att få uppgifterna.

Dessutom förpliktar lagtexten ingen att lämna uppgifterna till verket. Lagen har inga bestämmelser om destruering av uppgifterna. Bestämmelserna måste absolut preciseras.

Dessutom måste "utan hinder av vad som någon annanstans i lag bestäms om kommunikationens konfidentiella natur" absolut strykas i 30 §, eftersom formuleringen ger en missvisande bild av lagens förhållande till grundlagens bestämmelser om skydd för konfidentiella meddelanden.

#### *Egendomsskydd*

Den föreslagna lagen har en del bestämmelser som ingriper i skyddet för egendom enligt 15 § grundlagen. Bestämmelserna är viktiga också med avseende på yttrandefriheten.

I 32 § 1 mom. föreskrivs om kontrollörens rätt att ta en radioanläggning för undersökning och förbjuda att den används, saluförs, överläts, går förlorad eller förstörs under tid som undersökningen pågår. I 2 mom. ingår bestämmelser om ersättning för den händelse värdet på radioanläggningen har sjunkit på grund av undersökningen. Med stöd av 3 mom. kan Kommunikationsverket förplika tillverkaren eller importören att ersätta undersökningskostnaderna och dra bort radioanläggningen från marknaden, om den på ett väsentligt sätt strider mot kraven i radiolagen eller mot bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Genom 34 § 1 mom. får Kommunikationsverket rätt att förbjuda import, saluföring, försäljning, överlåtelse och användning av en radioanläggning, om den har orsakat skadliga störningar eller om det på sannolika grunder kan antas att den orsakar skadliga störningar. Dessutom har Kommunikationsverket rätt att tillfälligt sätta en radioanläggning ur funktion på de villkor som föreskrivs i 3 mom.

De föreslagna begränsningarna i användningen av egendom avser att säkerställa störningsfri radiokommunikation. Detta är en godtagbar grund för en begränsning med avseende på de

grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelserna är tillräckligt exakta och noggrant avgränsade. Utskottet menar att otillbörligt stränga begränsningar i användningen av egendom inte kan göras med stöd av dem. Med avseende på yttrandefriheten handlar det här om närmare bestämmelser angående de tekniska förutsättningar för radiokommunikation, alltså en form av utövning av yttrandefriheten. Bestämmelserna påverkar inte lagstiftningsordningen.

#### *Påvisande av behörighet*

I 15 § föreskrivs att den som använder en radiosändare för maritim radiokommunikation skall ha behörighetsintyg eller behörighetsbevis. Bestämmelserna är av betydelse med avseende på 18 § 1 mom. grundlagen som föreskriver om frihet att arbeta och utöva ett yrke.

Enligt 15 § 3 mom. krävs det examen som påvisar behörighet för att få behörighetsbevis. I enlighet med tidigare uttalanden från grundlagsutskottet (se GrUU 31/1998 rd) måste lagen absolut vara mer exakt och ange vilken typ av behörighet en examen skall påvisa. Dessutom vore det på sin plats att lagen får en bestämmelse om att examensförrättarna skall stå i tjänste- eller arbetsförhållande till Kommunikationsverket. Detta syfte framgår av motiveringen till propositionen (s. 28—29).

#### *Kontrollbefogenheter*

31 § 2 mom. radiolagen. Enligt förslaget får kontroller enligt 31 § inte utföras på en hemfridskyddad plats, om det inte finns särskilt skäl att misstänka överträdelser av bestämmelserna i 37 § 1 mom., 1, 2 eller 3 punkten eller i 38 kap. 5—7 § strafflagen. Förslaget utgör inget problem med avseende på bestämmelserna om hemfridskydd i 10 § grundlagen, eftersom villkoret för kontroller som ingriper i hemfriden är att det skall finnas en konkret och specificerad misstanke om brott (se GrUU 47/1996 rd).

35 § 2 mom. radiolagen. Förslaget medger att husrannsakan och kroppsvisitation företas utan hinder av vad som föreskrivs om villkoren i tvångsmedelslagen. Åtgärderna får vidtas om det finns sannolika skäl att misstänka att brott som avses i 38 kap. 7 § strafflagen eller i 37 § 1 mom. 2 eller 3 punkten i den föreslagna lagen har begåtts.<sup>1</sup> Förslaget är av betydelse med avseende på hemfridskyddet i 10 § grundlagen och den i 7 § 1 mom. grundlagen tryggade personliga integriteten.

Straffet vid gärningarna ovan är böter. Villkoren för husrannsakan i 5 kap. 1 § tvångsmedelslagen uppfylls således inte i dessa fall. Grundlagen ställer inga särskilda kvalifikationskrav på de brott som får undersökas med hjälp av husrannsakan. Utskottet har å andra sidan ansett det klart att husrannsakan inte kan tillåtas vid hur små brott som helst (se GrUU 6/1998 rd).

Befogenheterna att med stöd av tvångslagen företa husrannsakan bör enligt utskottet inte utvidgas onödigt mycket. Det måste alltid finnas ett godtagbart särskilt skäl med hänvisning till de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet påpekar att de kontrollbefogenheter i 31 § 2 mom. som sträcker sig ända till hemfriden delvis överlappar de föreslagna befogenheterna att företa husrannsakan. Befogenheterna att företa husrannsakan är inte nödvändiga, anser utskottet. Vidare påpekar utskottet att husrannsakan i enlighet med tvångsmedelslagen kan företas vid störning av datakommunikation i enlighet med 38 kap. 5 § strafflagen.

Utskottet har ingenting att anmärka mot 35 § 2 mom. som gäller kroppsvisitation.

#### *Bedömningsorgan*

I 39 § finns bestämmelser om ett bedömningsorgan. Men organets uppgifter anges bara indirekt i lagbestämmelserna. Enligt definitionen i 4 § 8 punkten tillsätts ett bedömningsorgan för att bedöma radioanläggningars överensstämmelse med uppställda krav i enlighet med radiolagen.

<sup>1</sup> Lagförslagens finska text hänvisar också till ett förbud i 22 § 4 mom. radiolagen trots att 22 § inte har något sådant moment.

Av 19—21 § följer att överensstämmelsen med kraven är en förutsättning för att en radioanläggning skall släppas ut på marknaden. Enligt motiveringen till propositionen (s. 39, andra spalten) skall tillverkaren inhämta ett utlåtande av ett bedömningsorgan, om han inte kan påvisa att radioanläggningen uppfyller de väsentliga kraven. Ett yttrande från bedömningsorganet anses däremot inte vara rättsligt bindande för tillverkaren.

De föreslagna bestämmelserna om att radioanläggningarna måste stämma överens med kraven är viktiga när det gäller utsläppande på marknaden. I det här fallet kan bedömningsorganets åtagande att lämna utlåtande jämföras med en offentlig förvaltningsuppgift i den mening som 124 § grundlagen avser, menar grundlagsutskottet.

Bestämmelserna i 39 § kräver inte att bedömningsorganet skall vara en myndighet. Det har varit grundlagsutskottets vedertagna tolkning att kravet på rättssäkerhet och god förvaltning skall skrivas in i lag när förvaltningsuppgifter förs över på någon annan än en myndighet (se t.ex. GrUU 2/2001 rd). Därför måste lagförslaget kompletteras med bestämmelser om att de allmänna reglerna för förvaltningsförfarande, offentlighet i myndigheternas verksamhet och språket vid myndigheter skall tillämpas på bedömningsverksamhet. Dessutom är det här viktigt att lagen får grundläggande bestämmelser om god bedömningssed och gott utlåtandeförfarande.

Utskottet påpekar att bestämmelserna om bedömningsorgan är bristfälliga. Det behövs exaktare bestämmelser om bedömningsorganens uppgifter och utlåtandenas rättsliga karaktär. På grund av 80 § 1 mom. grundlagen är det uppenbart att skyldigheten för en tillverkare av radioanläggningar att inhämta utlåtande från ett bedömningsorgan måste skrivas in i lag. Dessutom måste lagen ha åtminstone generella beskrivningar av de krav, begränsningar och andra villkor som med stöd av 39 § 2 mom. kan ställas på verksamheten. Lagen måste också säga ut vem som utfärdar närmare bestämmelser och föreskrifter när lagen bara har grundläggande bestämmelser.

*Kommunikationsverkets rätt att utfärda normer*

Lagförslaget innehåller ett flertal bestämmelser om Kommunikationsverkets rätt att meddela föreskrifter. I grundlagen föreskrives 80 § 2 mom. att också andra myndigheter genom lag kan bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringen betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Befogenheten måste ha ett exakt avgränsat tillämpningsområde. Dessutom kräver grundlagen att de frågor som befogenheten avser definieras noggrant i lag (GrUU 34/2000 rd).

Utskottet påpekar att bestämmelserna i 80 § 1 och 2 mom. grundlagen direkt begränsar dels innehållet i föreskrifter från myndigheterna, dels tolkningen av bemyndigandebestämmelsen. Kriterier för den enskildes rättigheter och skyldigheter får således inte anges genom föreskrifter av myndigheter. Detsamma gäller andra frågor som hör till området för lagen. På grund av motiveringen till lagstiftningsordningen understryker utskottet att kriterier som hänför sig till den enskildes rättsliga ställning inte kan meddelas genom föreskrifter ens när det gäller det nationella genomförandet av EG:s rättsakter. Lagbestämmelser som innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter måste överlag tolkas mycket restriktivt.

Kommunikationsverkets befogenheter att meddela föreskrifter gäller huvudsakligen specifikt radiotekniska och radioadministrativa frågor. Föreskrifterna är i mycket liten grad kopplade till lämplighetsprövning. Bemyndigandebestämmelserna i lagen är å andra sidan delvis mycket generellt utformade. Därför framgår inte alltid de begränsningar som finns inskrivna i motiveringen av själva lagtexten.

Enligt 6 § 1 mom. bestämmer kommunikationsverket om användningen av radiofrekvenser för olika ändamål. I motiveringen till propositionen (s. 21, första spalten) sägs bland annat att Kommunikationsverkets befogenheter att meddela föreskrifter begränsas av internationel-

la förpliktelser. Begränsningarna bör rimligen skrivas in i lag, påpekar utskottet.

I den sista meningen i 8 § 2 mom. sägs att Kommunikationsverket meddelar närmare föreskrifter om "förutsättningarna för godkännande av ibruktagandet". I motiveringen sägs (s. 26, första spalten) att föreskrifterna gäller frågor som hänför sig till regleringen av sändarna. Bestämmelsen måste preciseras i överensstämmelse med detta ändamål.

Enligt 20 § 1 mom. måste en radioanläggning uppfylla de väsentliga krav som nämns i 1 punkten "såsom särskilt bestäms om dem". Denna hänvisningsbestämmelse är inte ett bemyndigande i den mening som 80 § grundlagen avser och som medger att bestämmelser får utfärdas genom förordning eller genom föreskrifter av någon myndighet. De grundläggande bestämmelserna om väsentliga krav måste således föreskrivas i lag. Lagen kan ha ett bemyndigande om hur närmare bestämmelser eller föreskrifter meddelas.

Enligt 34 § 2 mom. meddelar Kommunikationsverket föreskrifter om de kategorier eller typer av anläggningar som omfattas av förbudet i 1 mom. I förslaget har förhållandet mellan enskilda förvaltningsbeslut och allmänna normer fördunklats på ett konstigt sätt. Bestämmelsen i 2 mom. bör ses över så att Kommunikationsverket till exempel skall anmäla vilka kategorier eller typer av anläggningar som omfattas av förbudet.

*Övriga omständigheter*

Enligt 2 § 3 mom. kommer radiolagen att tillämpas på innehav och användning av radioanläggningar som nämns i den sista meningen i momentet såsom statsrådet bestämmer genom förordning. De grundläggande bestämmelserna om lagens tillämpningsområde bör enligt utskottet ingå i lag (GrUU 4/2000 rd). I motiveringen sägs (s. 20, första spalten) att avsikten är att genom förordning av statsrådet bestämma om ett förbud mot rundradiosändare ombord på utländska fartyg. Med hänsyn till 80 § 1 mom. grundlagen måste bestämmelserna finnas i lag. Dessutom måste lagbestämmelsen formuleras så att den

inte bryter mot diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. grundlagen.

I andra meningen i 5 § måste "kan ... tillämpas" ändras till "tillämpas".

Bestämmelsen i sista meningen i 33 § 2 mom. bör preciseras så att det framgår vilken typ av "andra åtgärder" Kommunikationsverket kan ålägga innehavaren och ägaren till radioanläggning att vidta.

I 33 § 4 mom. och 35 § 2 mom. hänvisas felaktigt till andra punkter i lagen.

#### *Utlåtande*

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, det första lagförslaget dock bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 7 § 5 mom. och 30 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 7 juni 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml  
vordf. Riitta Prusti /sd  
medl. Tuija Brax /gröna  
Klaus Hellberg /sd  
Esko Helle /vänst  
Gunnar Jansson /sv  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd

Jouni Lehtimäki /saml  
Johannes Leppänen /cent  
Pekka Nousiainen /cent  
Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /cent  
Pekka Ravi /saml  
Markku Rossi /cent  
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Sami Manninen.