

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 34/2000 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av telemarknadslagen

*Till trafikutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 12 juni 2000 en proposition med förslag till lag om ändring av telemarknadslagen (RP 73/2000 rd) till trafikutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till trafikutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Harri Pursiainen, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- utvecklingschef Martin Andersson och juristen Tiia Tuovinen-Salminen, Sonera Abp
- direktören för juridiska enheten Anne Vainio och juristen Timo Koskinen, Finnet-förbundet r.f.
- professor Mikael Hidén
- juris licentiaten Pekka Lämsineva
- professor Kaarlo Tuori.

#### PROPOSITIONEN

Syftet med propositionen är att främja spridningen av snabba dataöverföringsnät och utvecklingen av informationssamhällstjänster. Enligt förslaget skall ägare till så kallade tredje generationens mobiltelenät få rätt till roaming i GSM-nät på de villkor som Teleförvaltningscentralen bestämmer i enlighet med lagen. Teleföretag åläggs en skyldighet att hyra ut ledig förmedlingskapacitet i abonnentförbindelserna i de befintliga telefonnäten för att möjliggöra flera parallella tjänster. Uthyrningsskyldigheten skall på

vissa villkor också gälla teleföretagens utrustningsutrymmen.

Lagen avses träda i kraft ungefär tre månader efter att den har antagits och blivit stadfäst.

I motiveringen till lagstiftningsordningen behandlar regeringen lagförslaget främst utifrån de synpunkter som grundlagsutskottet lade fram 1996 beträffande ett förslag till lag om ändring av telemarknadslagen (GrUU 47/1996 rd). Enligt propositionen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Motivering*

#### **Egendomsskyddet**

##### *Allmänt*

Lagförslaget är värt att uppmärksamma i konstitutionellt hänseende, särskilt på grund av egendomsskyddet i 15 § grundlagen. Propositionen ålägger telenätföretagen nya skyldigheter, som innebär att utomstående på vissa villkor får tillgång till företagets telenät och utrustningsutrymmen.

(1) Teleföretag som har ett betydande marknadsinflytande och tillhandahåller telenättjänster i ett mobiltelenät enligt en GSM-standard är skyldiga att tillåta så kallad roaming (9 a—9 c §). Det betyder att företagen måste tillåta att teleföretag som tillhandahåller telenättjänster i ett tredje generationens mobiltelenät på vissa villkor får använda GSM-nätet.

(2) Lagförslaget gäller också parallellanvändning av abonnentförbindelser i det fasta telenätet. Det betyder att ett telenätföretag är skyldigt att hyra ut ledig förmedlingskapacitet i en abonnentförbindelse i ett fast nät (15 § 1 mom. 2 a punkten).

(3) Ett telenätföretag är skyldigt att hyra ut de utrustningsutrymmen i ett fast telenät som behövs för att användaren skall kunna placera mindre utrustning som behövs för tillhandahållande av tjänster med hjälp av ett telenät (15 § 1 mom. 2 b punkten).

Dessa förslag avser i första hand att reglera förhållandena mellan företagen på teleområdet. Alla skyldigheter gäller teleföretag. Enligt lagförslaget gäller skyldigheten att tillåta roaming teleföretag "som har ett betydande marknadsinflytande" (se definition 4 § 15 punkten). Skyldigheten att tillåta parallell användning av abonnentförbindelser och att hyra ut utrustningsutrymmen gäller företag som kontrollerar lokala telenät och som i det hänseendet innehar en monopolställning inom sin bransch.

De föreslagna nya skyldigheterna gäller börsbolag eller andra juridiska personer med stor för-

mögenhetsmassa. I sådana situationer har lagstiftaren i princip större spelrum med hänsyn till egendomsskyddet än när bestämmelserna har mycket omedelbara effekter för de fysiska personerna bakom den juridiska personen.

Grundlagsutskottet har redan tidigare tagit ställning till förslag där ägaren i konkurrenssyfte har ålagts liknande skyldigheter som i denna proposition. Här kan nämnas utskottets utlåtanden om kabelsändningslagen (GrUU 2/1986 rd), elmarknadslagen (GrUU 19/1994 rd och GrUU 33/1998 rd), naturgasmarknadslagen (GrUU 4/2000 rd) och telelagen och telemarknadslagen (GrUU 1/1996 rd och GrUU 47/1996 rd). Utifrån dem kan utskottets praxis sammanfattas till att denna typ av förpliktelser stämmer överens med grundlagen med hänsyn till egendomens speciella karaktär, om skyldigheterna finns inskrivna i tydliga bestämmelser och är skäliga med avseende på ägaren. Utskottet anser det vara en viktig punkt att skyldigheterna begränsas av ägarens befintliga behov och skäliga behov i framtiden.

##### *Skyldigheten att tillåta roaming*

Enligt definitionen i lagförslaget (4 § 17 a punkten) betyder roaming att ett telenätföretag tillhandahåller ett annat telenätföretag telenättjänster i mobiltelenätet på ett område där båda företagen har koncession. I 9 a § föreskrivs att teleföretag med betydande marknadsinflytande är skyldiga att förhandla om en anhållan om roaming från ett teleföretag som tillhandahåller telenättjänster i ett tredje generationens mobiltelenät. Om förhandlingarna inte utmynnar i ett avtal inom den utsatta tiden skall Teleförvaltningscentralen med stöd av 9 b § på anhållan av ett telenätföretag som anhåller om roaming bestämma att roaming är obligatorisk. Beslutet skall åtföljas av villkoren i 9 c § 2 mom. om parterna inte kommer överens om något annat sinsemellan. Enligt 18 § 3 mom. skall avgiften för obligatorisk roaming vara rättvis och skälig i relation till kostnaderna.

Sett ur ägarens perspektiv betyder förslaget att hans frihet att använda sin egendom begränsas. Med avseende på grundlagen bör det noteras att bestämmelserna bara gäller speciell egendom tillgänglig för ett visst ändamål och användningen av den. Propositionen avser att underlätta för nya företagare att tillträda marknaden och därigenom öka konkurrensen. Tanken är att telekommunikationsmetoderna skall bli lättare tillgängliga när priserna sjunker och servicen blir bättre. Sett i detta perspektiv kan begränsningen i användningen av egendom motiveras med ett betydande samhällligt behov.

Lagförslaget utgår från att aktörerna är skyldiga att förhandla, vilket är en viktig punkt med avseende på proportionalitetskravet. Om förhandlingarna inte leder till något resultat kan myndigheterna förordna om obligatorisk roaming. Villkoren för obligatorisk roaming, särskilt i 9 b § 1 mom. 2 och 3 punkten, är godtagbara med avseende på proportionalitetskravet.

Syftet med propositionen (s. 13, första spalten) är inte att den som äger nätet skall bli skyldig att göra extra investeringar på grund av obligatorisk roaming. Men större förmedlingskapacitet kan visa sig vara till nytta för att ägaren skall kunna hålla hög kvalitet på sin service. Ersättningsbestämmelserna i 9 c § 2 mom. 3 punkten är tänkta för sådana situationer. De föreskriver obligatorisk skyldighet för ett telenätföretag, som begär obligatorisk roaming, att ersätta de kostnader som uppstår när förmedlingskapaciteten måste utökas på grund av fler besökare. I denna mening är förslaget i linje med proportionalitetskravet. Utskottet anser dock att ersättningsbestämmelserna bör preciseras språkligt för att skrivningen inte skall ge den uppfattningen att roaming kan förplikta någon att göra extra investeringar.

Med hänvisning till kravet på att lagbestämmelser måste vara exakta och noggrant avgränsade är det nödvändigt att i lagen, framför allt i 9 c § 2 mom., ta in uttömmande bestämmelser om vilka villkor som får ingå i beslut om roaming. I motiveringen till propositionen påpekar regeringen (s. 13, andra spalten) dock att Teleförvaltningscentralen har rätt att meddela närmare be-

stämmelser om villkoren för obligatorisk roaming. Av konstitutionella skäl är det enligt utskottet nödvändigt att villkoren preciseras i lagen.

#### *Uthyrningsskyldigheten*

Skyldigheten för telenätföretag att hyra ut ledig *förmedlingskapacitet* i en abonnentförbindelse i ett fast telenät avser att förse abonnentförbindelsen med teknisk utrustning så att flera tjänster samtidigt kan tillhandahållas via förbindelsen. Ett villkor är dock att det teleföretag som hyr kapacitet har ett gällande anslutningsavtal med samma slutanvändare beträffande användningen av abonnentförbindelsen. Syftet med uthyrningsskyldigheten är att öka konkurrensen på marknaden.

Skyldigheten att hyra ut *utrustningsutrymmen* i ett fast telenät innebär att den som hyr utrymmena får placera mindre utrustning där som behövs för att företaget skall kunna tillhandahålla service med hjälp av telenätet. Det är klart att skyldigheten bara gäller befintliga lokaler och att bestämmelsen inte kan generera en skyldighet för den som hyr ut dem att skaffa fram nya utrymmen.

En begränsning i skyldigheterna är att telenätföretaget kan behöva förmedlingskapaciteten i ett fast telenät eller utrustningsutrymmena för eget bruk eller för ett rimligt framtida behov. Dessutom kan ministeriet med stöd av kriterierna i 15 § 1 mom. 1 punkten besluta att företaget inte har någon uthyrningsskyldighet. Bestämmelser om avgifterna i samband med uthyrningen finns i 18 § 3 och 5 mom. Bestämmelserna om uthyrningsskyldigheten stämmer enligt utskottets uppfattning överens med både proportionalitetskravet och kravet på exakt och välavgränsade bestämmelser.

#### **Befogenheterna att utfärda förordning och Teleförvaltningscentralens befogenhet att utfärda normer**

Enligt en del av befogenhetsbestämmelserna i lagförslaget kan det bestämmas närmare om vissa saker genom *förordning av ministeriet*. I 80 §

I mom. grundlagen är utgångspunkten den att förordningar utfärdas av statsrådet. Ministerierna kan bemyndigas att utfärda förordningar om frågor av mer teknisk natur och om frågor som har ringa samhällelig eller politisk betydelse (RP 1/1998 rd, s. 133, första spalten).

I lagförslaget är ministeriets befogenheter att utfärda förordningar relativt öppna. Trots detta begränsas befogenheterna av grundlagen. Det är riksdagen som stiftar lagar och därför är det i princip riksdagen som skall utfärda rättsregler som är bindande för dels privatpersoner och samfund, dels för myndigheter. På grund härav måste befogenheten att utfärda förordningar alltid grunda sig på ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Det tillåtna innehållet i förordningarna och samtidigt också tolkningen av bemyndigandebestämmelserna begränsas direkt av 80 § 1 mom. i grundlagen. Där sägs det att det genom lag skall utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter och om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag.

Bemyndigandebestämmelsen i lagförslagets 9 c § 4 mom. gäller vilka omständigheter som skall beaktas när villkoren för obligatorisk roaming slås fast. På grund av kopplingen till egendomsskyddet är det klart att en bemyndigandebestämmelse bara kan gälla saker som är avsedda att precisera bestämmelserna i lag, mest tekniska detaljer. Det måste vara lagbestämmelserna som styr hur generösa de enskilda villkoren i ett beslut om roaming får vara.

Enligt 15 § 3 mom. ges det genom förordning av ministeriet vid behov närmare bestämmelser om vad som skall beaktas vid bedömningen av ett teleföretags rimliga framtida behov i samband med uthyrningsskyldigheten. I motivering- en till propositionen framhåller regeringen att bestämmelsen kan återopas till exempel när det gäller den tidsrymd som måste beaktas vid bedömningen av ett framtida eget behov. Enligt utskottet kan det föreskrivas genom förordning om

en teknisk tidsbegränsning för den samlade bedömningen av vad som kan anses vara ett kommande rimligt behov för företaget. Om det över huvud taget behövs ett bemyndigande i den föreslagna allmänna formen måste bestämmelsen på grund av kopplingen till egendomsskyddet begränsas till att gälla bestämmelser av mer teknisk karaktär.

I lagförslaget ingår också normgivningsbefogenheter för *Teleförvaltningscentralen*. Enligt 80 § 2 mom. grundlagen kan också andra myndigheter genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Av grundlagen följer att ett sådant krav på att befogenheten skall vara allmänt sett exakt avgränsad, som går längre än i fråga om befogenheter att utfärda förordning, hänför sig till dylika normgivningsbefogenheter. Kravet innebär att de frågor som befogenheten täcker måste preciseras exakt i lag. I detta fall är kravet strängare än när det gäller befogenheten att utfärda förordning. Dessutom skall bemyndigandet med stöd av bestämmelsen i grundlagen vara exakt avgränsat när det gäller tillämpningsområdet.

Bestämmelserna om Teleförvaltningscentralens normgivningsbefogenheter i 9 c § 5 mom. och 15 § 4 mom. är tillräckligt noggrant utformade när det gäller innehållet och har ett exakt avgränsat tillämpningsområde. Med stöd av bestämmelserna gäller normgivningsbefogenheterna bara vissa frågor av mer teknisk karaktär och de stämmer därför enligt utskottets uppfattning överens med grundlagen.

#### *Utlåtande*

Grundlagsutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 25 oktober 2000

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Riitta Prusti /sd  
medl. Esko Helle /vänst  
Gunnar Jansson /sv  
Jouko Jääskeläinen /fkf  
Jouni Lehtimäki /saml  
Johannes Leppänen /cent  
Pekka Nousiainen /cent

Osmo Puhakka /cent  
Pekka Ravi /saml  
Markku Rossi /cent  
Petri Salo /saml  
Arto Seppälä /sd  
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.

