

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 61/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om kommunikationsmarknaden

Till trafikutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 september 2002 en proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om kommunikationsmarknaden (RP 112/2002 rd) till trafikutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till trafikutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Harri Pursiainen och konsultativ tjänsteman Laura Vilkkonen, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Risto Eerola, justitieministeriet

- styrelseordförande Pekka Karhuvaara och styrelsens vice ordförande Juha-Pekka Louhelainen, Förbundet för kommersiell television i Finland rf
- verkställande direktör Håkan Gabrielsson, Mediernas Centralförbund
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- juris doktor Riitta Ollila
- professor Teuvo Pohjolainen
- juris licentiaten Maija Sakslin
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av
— Sonera Abp.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny kommunikationsmarknadslag och ändringar i lagen om televisions- och radioverksamhet, lagen om statens televisions- och radiofond, lagen om Rundradion Ab, radiolagen samt vissa andra lagar. Avsikten med propositionen är att understödja nätaffärsverksamhet, televisions- och radioverksamhet samt innehållsproduktion. Genom propositionen förbättras de legislativa villkoren för inbör-

des konkurrerande affärsverksamhet, utvecklingen inom kommunikationstekniken och innovationer. På detta sätt främjas näringslivets konkurrenskraft, en likvärdig tillgång till kommunikationstjänster och yttrande friheten. Propositionen är den andra etappen i en större totalreform av kommunikationslagstiftningen. Lagändringarna i första etappen av reformen trädde i kraft den 1 juli 2002.

Genom den nya kommunikationsmarknadslagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, Europaparlamentets och rådets direktiv om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, Europaparlamentets och rådets direktiv om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter samt Europaparlamentets och rådets direktiv om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter

avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 25 juli 2003, då direktivens skal genomföras.

I den detaljerade motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagen med hänsyn till yttrande friheten, näringsfriheten och egendomsskyddet samt bemyndigandena att utfärda förordningar. Enligt motiveringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men regeringen har ansett det tillrådligt att inhämta utlåtande om propositionen av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Koncessioner

Koncessionsregleringen. Enligt 4 § i förslaget till kommunikationsmarknadslag krävs det koncession för att tillhandahålla nättjänster som förutsätter radiofrekvenser i sådana digitala markbundna masskommunikationsnät eller mobilnät där allmän televerksamhet utövas. I 7 § i det andra lagförslaget ställs också krav på koncession. För utövande av televisions- eller radioverksamhet i ett markbundet masskommunikationsnät skall nämligen programkoncession sökas hos statsrådet eller koncession i vissa fall hos kommunikationsverket.

Detta slag av koncessionsreglering bör bedömas med tanke på den i 12 § i grundlagen tryggnade yttrandefriheten och den i 18 § 1 mom. föreskrivna näringsfriheten. Koncessionsplikten är i princip problematisk i relation till yttrandefriheten som omfattar rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Ändå har grundlagsutskottet under de senaste åren upprepade gånger framhållit att den knappa tillgången på frekvenser i kommunikation med hjälp av radiovågor som fritt breder ut sig fortfarande är ett sådant radiotekniskt motiv för en be-

gränsning som gör det acceptabelt att ha kvar koncessionssystemet (GrUU 8/2002 rd, s. 2, GrUU 26/2001 rd, s. 2/I och GrUU 19/1998 rd, s. 3). I dessa sammanhang har utskottet vidare påpekat att koncessionssystemet skall garantera att alla de som bedriver televisions- och radioverksamhet får tillgång till radiofrekvenser på lika villkor och att det därmed skapas förutsättningar för att förverkliga yttrande friheten i största möjliga utsträckning.

Den föreslagna koncessionsplikten gäller verksamhet som kräver radiofrekvenser och svarar i konstitutionellt hänseende i centrala delar mot den gällande lagstiftningen som kommit till med grundlagsutskottets medverkan efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelserna i förslaget till kommunikationsmarknadslag om förutsättningar för koncession (9 §) och koncessionens innehåll (10 §) är tillräckligt exakta.

Men 10 § 2 mom. om koncessionsvillkoren bör preciseras så att bestämmelserna om kommunikationsnätens tekniska egenskaper eller frekvenser i 128 § och de koncessionsvillkor som kompletterar kommunikationsverkets bestämmelser utifrån 129 § är i linje med syftet i 1 §. Formuleringen i 10 § 3 mom. bör i sin tur ses över så att villkoret redan direkt med stöd av lag

hänför sig till koncessionen och att frågan därmed inte blir beroende av koncessionsmyndighetens prövning.

En ändring av koncessionen utan koncessionshavarens samtycke är enligt föreslagna 11 § möjlig bara om den är nödvändig av en särskild orsak som beror på den tekniska utvecklingen eller en väsentlig förändring i verksamhetsbetingelserna (också 11 a § i det andra lagförslaget). En koncession kan enligt 12 § återkallas på grund av ett upprepat och allvarligt brott mot lagen eller koncessionsvillkoren och dessutom om ett teleföretag inte längre har tillräckliga ekonomiska resurser att sörja för sina skyldigheter. Teleföretaget bör dessutom ges möjlighet att inom en skälig tid rätta sitt förfarande eller återställa sina ekonomiska resurser till en tillfredsställande nivå. Bestämmelsen är helt korrekt i konstitutionellt hänseende.

De föreslagna bestämmelserna om koncession är i ljuset av utskottets tidigare tolkningspraxis inte problematiska med tanke på 12 § i grundlagen, om man tar hänsyn till hur långt vi kommit i den tekniska utvecklingen. Men den digitala tekniken gör att situationen kan förändras väsentligt och snabbt. Vid digitalprogramöverföring kan mycket fler program sändas i ett kanalnippe än vid analog sändning. Utskottet upprepar därför med kraft sin uppfattning att lättare regleringsmodeller än ett koncessionssystem bör övervägas när kommunikationsmarknadslagstiftningen utvecklas (GrUU 8/2002 rd, s. 2—3).

Med tanke på näringsfriheten svarar de föreslagna koncessionsbestämmelserna mot den syn som grundlagsutskottet omfattat i sin praxis, dvs. att viktiga och starka samhällsliga intressen kan tala för tillståndsplikt (t.ex. GrUU 35/1998 rd, s. 2). Den knappa tillgången på radiofrekvenser utgör enligt utskottets mening i detta fall ett liknande acceptabelt skäl. Förslaget uppfyller också kraven framför allt på exakt reglering på grund av det skydd som näringsfriheten har i grundlagen.

Koncessionsförfarandet. Enligt 7 § skall den som ansöker om koncession i samband med ansökan betala en avgift på 2 000 euro till staten (det samma gäller 10 a § i det andra lagförslaget). Det är problematiskt att en sådan relativt hög avgift ställs som villkor för behandling av en koncessionsansökan i ett sammanhang som detta där utövandet av en grundläggande fri- eller rättighet är bunden vid myndighetskoncession. Det rimmar bättre med vars och ens i 21 § i grundlagen tryggade rätt att få sin sak behörigen behandlad om betalningsskyldigheten kopplas ihop först med den slutliga behandlingen av ärendet, eventuellt förstärkt med bestämmelser om att sökanden skall ställa säkerhet för att avgiften betalas när koncessionsärendet blivit avgjort.

Utifrån 6 § skall den som ansöker om koncession lämna alla de upplysningar som behövs vid bedömningen av de förutsättningar för koncession som avses i 9 §. Det är exceptionellt jämfört med t.ex. 17 § i lagen om förvaltningsförfarande att sökanden har en så här ensidig utredningsskyldighet, inte minst beträffande de omständigheter som avses i 9 § 1 mom. 2 punkten. På grund av kopplingen mellan tillståndsregleringen och de grundläggande fri- och rättigheterna och med hänsyn till 21 § i grundlagen behöver bestämmelserna om utredningsskyldighet preciseras.

Ett teleföretags skyldigheter

Konkurrensbetingade förpliktelser. I förslaget till kommunikationsmarknadslag finns en rad bestämmelser om krav på teleföretag som reglerar skyldigheten att överlåta nyttjanderätten. Kraven ställs i enskilda fall genom förvaltningsbeslut av kommunikationsverket som det är tillåtet att söka ändring i utifrån 127 §. I förslaget indelas teleföretagen i företag med betydande marknadsinflytande (18 §) och andra teleföretag (19 §). Företag med betydande marknadsinflytande kan åläggas skyldigheter att undanröja konkurrens hinder eller främja konkurrensen. Skyldigheterna finns uppräknade i 18 § 2 mom.

och skyldigheterna för andra teleföretag i 19 § 2 mom.

Grundlagsutskottet har i sin praxis (GrUU 8/2002 rd, s. 3—4 och GrUU 34/2000 rd, s. 2) ansett att teleföretagen utan hinder av det grundlagsfästa egendomsskyddet kan åläggas den typ av skyldigheter som föreslås i propositionen. Utskottet har lagt stor vikt vid att när skyldigheterna gäller börsbolag eller andra juridiska personer med stor förmögenhetsmassa skall lagstiftaren i princip ha större spelrum med hänsyn till egendomsskyddet än när bestämmelserna har mycket omedelbara effekter för de fysiska personerna bakom den juridiska personen. De nu aktuella skyldigheterna stämmer med hänsyn till egendomens speciella karaktär överens med grundlagen, om de baserar sig på exakta bestämmelser i lag och om de är skäliga med avseende på ägaren. Det centrala är att skyldigheterna begränsas av ägarens befintliga behov och skäliga behov i framtiden.

Ur denna synvinkel föranleder propositionen inga anmärkningar. De viktigaste föreslagna begränsningarna i nyttjanderätten åsidosätts av den explicita bestämmelsen i 38 § i det fall att föremålet för nyttjanderätten är i teleföretagets eget bruk eller behövs för teleföretagets eget rimliga framtida behov. I 18 § 1 mom. sägs dessutom rakt ut att proportionalitetsprincipen skall följas i fråga om skyldigheterna (motsvarande princip bör övervägas också i 19 §). Därför åläggs och upprätthålls skyldigheter bara i den omfattning som konkurrensen på marknaden kräver. Möjligheten att ålägga teleföretagen skyldigheter på föreslaget vis står enligt utskottets mening inte i strid med 15 § i grundlagen.

Skyldighet att distribuera programutbud och tjänster. Med stöd av 134 § 1 mom. är teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionsnät skyldiga att utan ersättning i nätet distribuera Rundradion Ab:s allmännyttiga televisions- och radioprogramutbud samt till dem anknutande special- och tilläggstjänster som fritt kan tas emot inom gränserna för den kapacitet

som har anvisats Rundradion Ab enligt radiolagen. Enligt 2 mom. är ett teleföretag av detta slag skyldigt att till högst ett kostnadsorienterat pris i nätet distribuera televisions- och radioprogramutbud med tilläggstjänster utifrån en riksomfattande programkoncession. På grund av 3 mom. behöver ett teleföretag ändå inte för att uppfylla distributionsskyldigheten göra förbättringar som ökar nätets distributionsförmåga och som kräver betydande ekonomiska investeringar. Enligt 4 mom. gäller distributionsskyldigheten inte om kabeltelevisionsnätets distributionskapacitet utnyttjas av teleföretaget i dess egen tv- eller radioverksamhet eller om den behövs för detta ändamål med tanke på företagets eget rimliga framtida behov.

En motsvarande distributionsskyldighet grundar sig på 42 § i lagen om televisions- och radioverksamhet. Nuförtiden omfattar denna skyldighet både Rundradion Ab:s programutbud och sändningar som ett teleföretag för tv- och radioverksamhet distribuerar med stöd av en riksomfattande programkoncession och som är avsedda för mottagning i hela landet. Grundlagsutskottet har ansett att regleringen står i samklang med bestämmelserna om egendomsskydd och yttrandefrihet i grundlagen (GrUU 19/1998 rd, s. 8—9 och GrUU 2/1986 rd, s. 6/I).

Distributionsskyldigheten avser att trygga den rätt att sprida och ta emot meddelanden som är en del av yttrandefriheten. Omkring 40 % av hushållen har kabelteveanslutning som i praktiken betyder att tevesändningar bara kan tas emot via kabel. Det betyder att kabelsändarföretagen de facto har så gott som monopolställning i distributionen av teveprogram. Trots att det inte är fråga om ett sådant s.k. naturligt monopol som el- och naturgasnäten sägs inneha i överföringen och distributionen av el och gas (GrUU 19/1994 rd, s. 1/II och GrUU 4/2000 rd, s. 2/I) kan teveverksamheten under rådande förhållanden ändå anses vara möjlig i hela riket bara om programutbudet distribueras via kabelnät. Därmed finns det ett konstitutionellt acceptabelt skäl för distributionsskyldigheten.

Ur kabelteveföretagens synvinkel är distributionsskyldigheten inte någon ny förpliktelse. Företagen har kunnat väga in kostnaderna för distributionsskyldigheten i sin verksamhet. Distributionsskyldigheten har inte heller varit enbart en ekonomisk belastning för dem eftersom det faktum att de riksomfattande tevekanalernas programutbud har distribuerats via nätet sannolikt har fått fler hushåll att ansluta sig till kabelnätet. Den föreslagna distributionsskyldigheten är mera omfattande än den nuvarande framför allt för att den i 2 mom. 2 punkten utsträcks till betal- och tevetjänster. Desutom framgår skyldighetens omfattning bara indirekt av lagen, eftersom den kopplas till "den kapacitet som använts Rundradion Ab" och "en riksomfattande programkoncession" som bestäms enligt andra lagar. Digitaliseringen innebär å andra sidan att den nya, mera omfattande distributionsskyldigheten inte i samma mån kräver extra kapacitet i kabelnätet. Därför harmonierar den föreslagna distributionsskyldigheten enligt utskottets mening med proportionalitetskravet för en begränsning att nyttja egendom och är därmed inte oskälig för ägaren eller innehavaren av kabelnätet.

Av dessa orsaker menar utskottet att distributionsskyldigheten kan genomföras i föreslagen omfattning genom en vanlig lag utan hinder av egendomsskyddet i 15 § i grundlagen. För ett teleföretag som tillhandahåller nättjänster i ett kabeltnät är det positivt att skyldigheten att distribuera ett kommersiellt programutbud bestäms till ett kostnadsorienterat pris. Men med hänsyn till den i 12 § i grundlagen tryggade yttrandefriheten är det negativt att distributionen är avgiftsbelagd. Förslaget är ännu mera problematiskt med tanke på att yttrande friheten omfattar rätten att sprida meddelanden, eftersom teleföretaget med avvikelse från likställdheten vore tvunget att distribuera Rundradion Ab:s allmännyttiga programutbud utan ersättning. Till råga på allt innefattar den allmännyttiga verksamheten enligt 7 § i lagen om Rundradion Ab bolagets hela tv- och radioprogramutbud med tillhörande special- och tilläggstjänster. Det finns ingen konstitutionell grund för en sådan åtskillnad när det gäller skyldigheten att distribuera pro-

gramutbud. Utskottet anser därför att åtskillnaden måste slopas i 134 § för att förslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. I förekommande fall skall också övergångsbestämmelsen i 140 § 4 mom. ses över.

Avgiftsbestämmelser

Grunderna för övervägandena. Bestämmelserna om avgifter i förslaget till kommunikationsmarknadslag är konstitutionellt betydelsefulla med tanke på vad 81 § i grundlagen säger om statliga skatter och avgifter. En betalningskonstitutionella karaktär inverkar på de krav som grundlagen ställer på sättet att reglera betalningen. Om statsskatter bestäms genom lag som skall innehålla bestämmelser om grunder för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd, medan bestämmelser om avgifter samt de allmänna grunderna för storleken på avgifter för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övriga verksamhet utfärdas genom lag. Kraven på en skattelag innebär framför allt att det av lagen helt entydigt skall framgå vad skattskyldigheten omfattar och att bestämmelserna i lagen också skall vara så tillvida exakt utformade att den prövningsrätt som de tillämpande myndigheterna har när det gäller att bestämma skattens storlek skall vara bunden till sin natur (RP 1/1998 rd, s. 135).

Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis är det utmärkande för konstitutionella avgifter att de utgör ersättningar eller vederlag för service som tillhandahålls av det allmänna. Övriga penningprestationer till staten är däremot skatter i konstitutionell mening (RP 1/1998 rd, 135/II). Den väsentliga skillnaden mellan skatter och avgifter har därmed att göra med motprestationer. Om det inte finns någon motprestation är betalningen i konstitutionell mening en skatt.

Frågan om det finns ett motprestationsförhållande eller inte bör bedömas med hänsyn till en rad olika aspekter. De prestationer som det tas ut avgifter för bör gå att specificera på något vis. Enligt grundlagen (RP 1/1998 rd, s 135/II) skall det genom lag utfärdas allmänna bestämmelser om vilka tjänsteåtgärder, tjänster och varor som

kan avgiftsbeläggas eller om vilka typer av prestationer som är avgiftsfria. Genom lag skall liksom utfärdas bestämmelser om de principer som skall iakttas.¹ Om det däremot allmänt tas ut ett penningbelopp för finansiering av någon verksamhet är det snarare frågan om en konstitutionell skatt än en avgift. Det oaktat är full kostnads motsvarighet inte villkoret för att en penningprestation skall betraktas som avgift. Avgiftens storlek och grunderna för bestämning av avgiften skall i alla fall ha kvar något slag av samband med kostnaderna för prestationen. Ju större skillnaden mellan en avgift och kostnaderna för en prestation inte minst i samband med en offentlighetsrättslig uppgift är, desto närmare ligger det till hands att betrakta prestationen som en konstitutionell skatt (GrUU 53/2002 rd, s. 2/II) Det spelar också en viss roll om det är frivilligt eller obligatoriskt att ta emot prestationen. Det talar för en skatt om det inte går att tacka nej till prestationer som någon är skyldig att tillhandahålla och skyldigheten direkt med stöd av lag gäller rättssubjekt som uppfyller vissa rekvisit. Att en penningprestation möjligen har ett begränsat syfte spelar ingen roll vid bedömningen av prestationens konstitutionella natur.

Ansökningsavgift. Bestämmelserna om ansökningsavgift i 7 § gör helt klart denna penningprestation till en avgift i konstitutionellt hänseende eftersom förslaget klart utvisar inte bara avgiftens storlek utan också för vilken myndighetsåtgärd avgiften betalas. Samma synpunkter gäller 10 a § i det andra lagförslaget.

¹ Grundlagen 81 § svarar mot 61 och 62 § i den tidigare regeringsformen i dess ändrade form från 1991. Utskottet uppfattade (GrUB 17/1990 rd, s. 3—4) att det dåvarande ändringsförslaget (RP 262/1990 rd) innebar att det inte längre var nödvändigt att stadga i lag om alla de förrättningar och tjänster för vilka avgift kan bäras upp. Det ansåg att det fanns skäl att justera utgångspunkten för propositionen men att det räckte med att kravet på staadganden i lag gäller de allmänna principerna för avgifter, dvs. att det allmänt bör stadgas i lag om de tjänsteförrättningar som är avgiftsbelagda och om de tjänsteförrättningar som är avgiftsfria.

Tillsynsavgift. Tillsynsavgift enligt 15 § skall betalas av teleföretag som utövar anmälningspliktig eller koncessionsberoende televerksamhet. Avgiften betalas till Kommunikationsverket och den svarar mot kostnaderna för tillsynen över kommunikationsmarknaden. Avgiften består av en fast grunddel och en tilläggsdel som fastställs enligt omsättningen i den televerksamhet som teleföretaget utövar i Finland.

Skyldigheten att betala tillsynsavgift uppkommer direkt med stöd av lag. Avgiften är inte ett vederlag för specificerbara prestationer och grunderna för hur avgiften bestäms har inget samband med kostnaderna för prestationer av detta slag. Därför är tillsynsavgiften enligt utskottets sätt att se en skatt i konstitutionellt hänseende. Men bestämmelserna om tillsynsavgiften uppfyller inte kraven i 81 § 1 mom. i grundlagen om att grunderna för skattens storlek skall bestämmas genom lag. Av lagförslaget framgår inte heller vem som bestämmer tillsynsavgiften.²

Om det inte i detta sammanhang går att formulera bestämmelserna om grunderna för tillsynsavgiftens storlek så exakt som det krävs av enskattelag bör lagförslaget på grund av 15 § behandlas i grundlagsordning. Utskottet anser att hela lagen inte behöver stiftas i grundlagsordning utan att det i så fall bör stiftas en temporär undantagslag om den tillsynsavgift som betalas till Kommunikationsverket. Giltigheten kan lämpligen begränsas till exempel till två år. Medan undantagslagen är i kraft bör det införas en lagstiftning av permanent karaktär om att Kommunikationsverkets verksamhet i princip finansieras antingen med allmänna skattemedel, kompletterad med bestämmelser om prestationsvisa avgifter, eller genom sådana bestämmelser om tillsynsavgiften som uppfyller kraven i 81 § 1 mom i grundlagen.

Också en teleentreprenör är utifrån 137 § 4 mom. skyldig att betala en fast avgift som motsvarar kostnaderna för tillsynen över teleentre-

² Om det är Kommunikationsverket som bestämmer avgiften kan beslutet överklagas med stöd av 127 §, vilket uppfyller kravet på den skattskyldiges rättsskydd.

prenaden till Kommunikationsverket. Det som anförts om tillsynsavgiften för teleföretag är också tillämpligt på tillsynsavgiften för teleentreprenörer.

Numreringsavgift. Ett teleföretag och andra personer som får ett nummer eller prefix är enligt 49 § skyldiga att för användningen av numret eller prefixet betala en fast avgift som täcker kostnaderna för administreringen och övervakningen av numreringen till Kommunikationsverket. Avgiftens storlek bestäms enligt hur stor andel av den tillgängliga nummerstrukturen numret i fråga förbrukar. Av förslaget framgår orsaken till betalningsskyldigheten och grunden för bestämning av avgiftens storlek och därmed svarar det mot kraven i 81 § 2 mom. i grundlagen.

Normgivningsbehörighet

Bemyndigande att utfärda förordning. Genom lagförslagen bemyndigas statsrådet eller kommunikationsministeriet att utfärda förordningar. utgångspunkten enligt 80 § 1 mom. i grundlagen är (RP 1/1998 rd, s. 133/I) att statsrådets allmänna sammanträde utfärdar förordningar om vittbärande och principiellt viktiga ärenden samt om andra sådana ärenden vilkas betydelse förutsätter det. Ministerierna kan bemyndigas att utfärda förordningar om frågor av mer teknisk natur samt frågor som har ringa samhällelig eller politisk betydelse. Förslagen är korrekta med hänsyn till dessa aspekter. Dessutom stämmer själva bemyndigandens räckvidd generellt sett överens med begränsningen av bemyndigandet att utfärda förordning i 80 § 1 mom. i grundlagen och deras formulering uppfyller de konstitutionella kraven på exakthet och noggrann avgränsning. Utskottet ser närmare på två bemyndiganden.

Enligt 122 § 6 mom. i förslaget till telemarknadslag kan närmare bestämmelser om verkställigheten av påföljdsavgiften utfärdas genom förordning av statsrådet (det samma gäller 36 a § 5 mom. i det andra lagförslaget). I förslaget föreskrivs uttryckligen bl.a. om vilka verkningar besvär har för verkställigheten och om fastställande av påföljdsavgift i högsta förvaltningsdomstolen. I dessa bemyndiganden handlar det

om sådana centrala aspekter på ändringssökande som det på grund av 21 § 2 mom. och 80 § 1 mom. i grundlagen inte kan föreskrivas om genom förordning. För att lagförslagen skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste bemyndigandena strykas eller preciseras i väsentlig grad. — Utskottet påpekar att förslaget lämnar det helt oklart vad dessa bemyndiganden över huvud taget kan betyda. Hänvisningen i början av momentet till lagen om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg innebär att verkställighetsaspekterna i stor utsträckning regleras på behörigt sätt på lagnivå.

I 90 § i förslaget till telemarknadslag ingår en allmän bestämmelse om teleföretagets skyldighet att ha beredskap för undantagsförhållanden. Förslaget hör ihop med 93 § om närmare bestämmelser om beredskap (i 15 a § i det andra lagförslaget finns en liknande bestämmelse som gäller utövare av televisions- eller radioverksamhet). För att ett teleföretag skall kunna fullgöra sin beredskapsskyldighet kan det enligt motiveringen förutsättas att företaget bygger produktionsutrymmen eller ledningscentraler. Utskottet påpekar att någon sådan förpliktelse inte kan utläsas ur 90 § och att det på grund av 80 § 1 mom. i grundlagen inte är möjligt att lagstifta om en sådan utifrån bemyndigandet att utfärda förordningar i 93 §. Samma anmärkning kan riktas mot beredskapsskyldigheten för den som utövar televisions- och radioverksamhet. Utifrån 15 a § 2 mom. i det andra lagförslaget är det inte möjligt utan ett mera direkt stöd i lagen att föreskriva genom förordning om skyldigheter som det enligt 80 § 1 mom. i grundlagen skall föreskrivas om genom lag.

Kommunikationsverkets befogenheter. Kommunikationsverkets normgivningsbefogenheter är viktiga med tanke på 80 § 2 mom. i grundlagen. I paragrafens sägs att också andra myndigheter än de som avses i 1 mom. genom lag kan bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor. Ett villkor för detta är att det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl för bemyndigandet, att regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förord-

ning och att tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande är exakt avgränsat.

De bestämmelser som ger Kommunikationsverket normgivningsbefogenheter är generellt sett av sådan typ att fullmakter lämpligen kan ges den expertmyndighet som svarar för tillsynen, eftersom regleringen präglas av yrkesrelaterade särdrag (GrUU 52/2001 rd, s. 4). Verkets normgivningsbefogenheter hänför sig dessutom till rätt tekniska frågor och harmonierar därmed med 80 § i grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 133/I). Utskottet lyfter i alla fall fram 129 § 13 punkten om att föreskrifterna kan gälla förfarande vid fel och störningar. Enligt motiveringen kan föreskrifterna också gälla anmälnings- och rapporteringsskyldighet vid fel och störningar. Men på grund av 80 § 1 mom. i grundlagen kan en sådan skyldighet inte påföras enbart genom Kommunikationsverkets föreskrifter utan en grundläggande bestämmelse om det måste ingå i lag.

Andra synpunkter

EG-kommissionens behörighet. Utifrån 16 § skall Kommunikationsverket regelbundet definiera relevanta kommunikationsmarknader. Verket skall därvid ta hänsyn till kommissionens rekommendation. Under vissa förutsättningar är marknadsdefinitionen och en del andra beslut enligt 21 § förknippade med en skyldighet att inhämta utlåtande av kommissionen och regleringsmyndigheterna i EES-staterna. Detta europeiska konsultationssystem som bygger på direktiv är nytt. Beslut om marknadsdefinition och betydande marknadsinflytande får inte fattas i strid med kommissionens beslut.

Förslaget bör bedömas med tanke på 1 § i grundlagen som handlar om Finlands suveränitet (RP 1/1998 rd, s. 72—74). Om suveränitetsbestämmelserna i grundlagen tolkas utifrån den utgångspunkten i motiveringen till grundlagsreformen att Finland är medlem av Europeiska unionen innebär det i utskottets praxis (GrUU 38/2001 rd, s. 5/I) att hänsyn måste tas till den omständigheten att medlemskapet uttryckligen har inneburit inskränkningar i suveräniteten inom olika sektorer av den offentliga makten. Frågan om att delegera nya befogenheter till uni-

onens institutioner tangerar i princip bestämmelserna om suveränitet i grundlagen. Å andra sidan är det möjligt att en obetydlig utveckling av unionens uppgifter utifrån redan existerande befogenheter beroende på fall harmonierar med suveränitetsbestämmelserna i grundlagen. Den behörighet som kommissionen enligt det nya konsultationssystemet har är inte av ny typ utan närmast sedvanliga uppgifter i anknytning till tillsynen över gemenskapsrättens efterlevnad. Dessutom hänför sig uppgifterna till ett mycket snävt specialområde. Det betyder att bestämmelserna inte inverkar på behandlingsordningen för lagförslaget.

En strukturell differentiering av funktionerna. Med anledning av 119 § 3 mom. skall statsrådet se till att de funktioner som dels hänför sig till regleringen av teleföretag, dels till statsrådets ägarskap och beslutsbefogenheter är effektivt differentierade. Det kan ifrågasättas om det är befogat med en bestämmelse som denna som i sig är fullt begriplig men otillfredsställande till sin formulering. Utskottet har den uppfattningen att det inte finns någon orsak att genom lag påföra statsrådet så här generella förpliktelser i frågor som är erkänt problematiska. Det är bättre att stryka momentet, men målet bör vara att utfärda materiella bestämmelser om differentiering i detta sammanhang.

Ändringssökande. På grundval av 16 § 3 mom. får ändring i ett beslut av Kommunikationsverket om marknadsdefinition inte sökas särskilt. Besvärsförbudet är inte problematiskt med tanke på 21 § i grundlagen, eftersom definitionsbeslutet ännu inte har direkta självständiga rättsverkningar. Det kan överklagas i samband med ett beslut om betydande marknadsinflytande enligt 17 §.

Bestämmelserna om ändringssökande i föreslagna 127 § 1 och 3 mom. har formulerats så att beslut i sådana tvister mellan teleföretag som avses i 3 mom. kan överklagas antingen hos förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen (den sista laghänvisningen i momentet är dessutom oriktig). En sådan valbarhet vad

gäller besvärsväg är inte lämplig med tanke på 21 § i grundlagen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första och andra lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar beträffande 15 §, 122 § 6 mom., 134 § och 137 § 4 mom. i det första lagförslaget

och 36 a § 5 mom. i det andra lagförslaget blir behörigen beaktade och

att om det inte är möjligt att beakta utskottets konstitutionella anmärkning mot 15 § och 137 § 4 mom. i det första lagförslaget på behörigt sätt skall dessa punkter strykas i det första lagförslaget för att det skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utifrån dem kan ett separat förslag till temporär lag om tillsynsavgift utarbetas och det skall behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen.

Helsingfors den 7 januari 2003

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
Marjukka Karttunen /saml
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.