

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2002 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagstiftningen om kommunikations- marknaden

*Till trafikutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 6 februari 2002 en proposition med förslag till lag om ändring av lagstiftningen om kommunikationsmarknaden (RP 241/2002 rd) till trafikutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till trafikutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- överdirektör Harri Pursiainen, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Risto Eerola, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen
- juris doktor Riitta Ollila
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Ilkka Saraviita.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att telemarknadslagen, lagen om televisions- och radioverksamhet, lagen om statens televisions- och radiofond samt lagen om Rundradion Ab skall ändras. Det huvudsakliga syftet är att samordna lagstiftningen om kommunikationsnät genom att helt föra över regleringen av digitala tv- och radionät till telemarknadslagen, som samtidigt skall få rubriken kommunikationsmarknadslagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2002.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms den föreslagna regleringen i förhållande till grundlagen, dvs. näringsfriheten i 18 §, yttrandefriheten i 12 § och egendomsskyddet i 15 § samt bestämmelserna om fonder utanför statsbudgeten i 87 §. Enligt propositionen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men regeringen har ansett det tillrådligt att begära utlåtande i saken av grundlagsutskottet under behandlingen i riksdagen.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Yttrandefriheten*

*Koncessionsregleringen.* Det första lagförslaget innehåller en bestämmelse som kompletterar 5 § 2 mom. telemarknadslagen med att tillhandahållande av telenättjänster i markbundna televisions- och radionät är beroende av koncession (nätkoncession). Av bestämmelserna om tillämpningsområdet och definitionerna i lagförslaget framgår att koncessionsregleringen inte gäller sådana digitala televisions- och radionät där programutbud sänds eller tillhandahålls med hjälp av radiovågor som utbreder sig fritt.

Nätkoncessionen omfattar rätt för koncessionshavaren att använda och besitta ett frekvensområde i det digitala televisions- och radionätet. Med stöd av lagen om televisions- och radioverksamhet är det möjligt att få koncession för televisions- eller radioverksamhet med hjälp av radiovågor som utbreder sig fritt, där en sådan rätt för tillfället ingår. Förslaget till nätkoncession gäller därmed en överföring av bestämmelserna om koncession för användning och besittning av ett nät från lagen om televisions- och radioverksamhet till kommunikationsmarknadslagen.

En nätkoncession ger inte rätt till televisions- eller radioverksamhet med hjälp av radiovågor som utbreder sig fritt. För det krävs också i framtiden programkoncession enligt 7 § i det andra lagförslaget. Men Rundradion Ab får med stöd av 7 § 4 mom. utöva digital allmännyttig televisions- och radioverksamhet utan koncession. I 8 § 2 mom. 10 punkten i det första lagförslaget sägs att nätkoncessionshavaren skall sörja för att Rundradion Ab och innehavare av programkoncession på lika villkor får tillgång till sådan kapacitet som behövs för att idka verksamheten. På dessa punkter i propositionen är det fråga om en differentiering av bestämmelserna om teknisk användning och besittning av det digitala nätet samt bestämmelserna om sändning eller tillhandahållande av televisions- och radioprogramutbud. På televisions- och radioverksamhet i det

analoga markbundna nätet och kabelnätet tillämpas däremot också i fortsättningen bestämmelserna i lagen om televisions- och radioverksamhet.

Den föreslagna koncessionsregleringen måste bedömas med tanke på skyddet för yttrandefriheten i 12 § i grundlagen. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Koncessionsplikten är a priori ett problem med tanke på förbudet att hindra yttrandefriheten i förväg. Men grundlagsutskottet har ansett 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 begränsning som gör det acceptabelt att ha kvar koncessionssystemet (GrUU 19/1998 rd, s. 3/I, GrUU 26/2001 rd, s. 2/I). Koncessionssystemet skall garantera att alla de som bedriver televisions- och radioverksamhet får tillgång till radiofrekvenser på lika villkor. Därmed skapas det förutsättningar för att yttrandefriheten förverkligas i största möjliga utsträckning.

I en konstitutionell bedömning kan förslaget beskrivas som lagstiftningstekniskt. Det är fråga om den första fasen av en större reform av kommunikationsmarknadslagstiftningen. I praktiken betyder förslaget att regleringen av en verksamhet som också nu är koncessionsbelagd flyttas från en författning till en annan. Vad gäller nätkoncessionen och yttrandefriheten förvandlas koncessionsmyndighetens behörighet samtidigt till en rättslig prövning, som är mindre problematisk. Nätkoncession måste beviljas om det är uppenbart att sökanden uppfyller de gällande villkoren i 7 § 3 mom. i telemarknadslagen. Det finns ingenting att anmärka på regleringens exakthet och noggranna avgränsning. Till denna del kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet har tidigare påpekat att om uppfattningen om den knappa tillgången på frekvenser förändras efter hand som tekniken utvecklas, måste man pröva om de statsförfattningsrätts-

liga grunderna för hur stramt koncessionssystemet skall vara (GrUU 19/1998 rd, s. 3/I—II). Därför är det viktigt att bedöma möjligheterna att införa lättare regleringsmetoder än ett koncessionssystem när kommunikationsmarknadslagstiftningen utvecklas vidare.

*Koncessionsvillkor.* Till en nätkoncession kan enligt 7 § 7 mom. i det första lagförslaget fogas vissa villkor. Villkoren för "annan användning" och "annan förvaltning" av kapaciteten i punkterna 3 och 4 i momentet är i någon mån löst formulerade med tanke på att regleringen om yttrandefriheten bör vara noggrant avgränsad. Men momentets 3 punkt är tillräckligt exakt knuten till skyldigheten att upplåta ledig kapacitet enligt 8 § 2 mom. 11 punkten. Sambandet mellan bestämmelserna gör det å andra sidan klart att koncessionsvillkoren i 7 § 4 punkten bara kan gälla kommunikationstekniska faktorer i samband med användning och besittning av nätet. Bestämmelserna inverkar inte på behandlingsordningen. Men det kan vara skäl att precisera dessa lösa formuleringar så att de bättre svarar mot förslaget syfte.

*Ändring av koncessionsvillkoren.* I 7 § 8 mom. i det första lagförslaget föreskrivs om befogenhet att ändra koncessionsvillkoren under den tid som koncessionen är i kraft också utan koncessionshavarens samtycke. Befogenheten är på tillbörligt vis förknippad med väsentliga förändringar i förhållandena efter det att koncessionen beviljats och vid särskilda orsaker som beror på dem (GrUU 19/1998 rd, s. 8/II). Men utskottet anser att förslaget bör kompletteras med att koncessionsvillkoren inte kan ändras om det inte är nödvändigt för att uppnå syften som anges i lag (t.ex. i 1 § i telemarknadslagen) (se GrUU 26/2001 rd, s. 3/I).

*Förbud mot reklam.* I 12 § i det fjärde lagförslaget ingår ett förbud för Rundradion Ab att i samband med sitt programutbud och sin allmännyttiga verksamhet sända reklam. Förbudet gäller bara det statliga bolaget som finansieras med medel ur statens televisions- och radiofond. Förbudet omfattar inte reklam i program som sänds

av andra utövare av televisions- och radioverksamhet. Bestämmelsen inverkar inte på lagförslagets behandlingsordning (GrUU 19/1998 rd, s. 5/II, GrUU 23/1993 rd, s. 3/II).

*Lagens tillämpningsområde.* I 3 § 3 mom. 5 punkten i det första lagförslaget upprepas bestämmelsen i den gällande lagen att lagen inte gäller televerksamhet som är av ringa betydelse med tanke på tillämpningen av lagen, enligt vad ministeriet särskilt bestämmer. Med tanke på kravet på bestämmelser i lag är det inte helt problemfritt att tillämpningsområdet för en lag som gäller koncessionsplikt för utövande av yttrandefriheten kan regleras genom ett ministeriebeslut (bör vara: genom förordning av ministeriet). Det som sägs i lagen om "televerksamhet som är av ringa betydelse med tanke på tillämpningen av lagen" kan dock i ett sammanhang som detta som kräver särskilt teknisk expertis anses begränsa förordningsutfärdarens befogenhet i tillräcklig omfattning.

Utskottet anser det befogat med t.ex. en sådan justering av bestämmelsens formulering att lagens tillämpningsområde inte omfattar televerksamhet som är av ringa betydelse med tanke på de syften som anges i lagens 1 §. Samtidigt bör bestämmelsen om ministeriets befogenhet ses över så att den stämmer överens med det gällande skrivsättet för bemyndigande att utfärda förordning t.ex. genom att paragrafen kompletteras med ett moment om befogenhet för ministeriet att utfärda närmare bestämmelser om en bestämmelse om televerksamhet av ringa betydelse som inskränker lagens tillämpningsområde.

#### *Egendomsskyddet*

I 9 d § kommunikationsmarknadslagen föreslås bestämmelser om skyldighet för ett teleföretag att hyra ut det markbundna televisions- eller radionätet eller — om det är fråga om något annat än ett markbundet nät — en ledig programkanal till ett annat teleföretag. Någon skyldighet att hyra ut finns inte om nätet eller kanalen behövs för ägarens eller innehavarens nuvarande eller rimliga framtida behov.

## GrUU 8/2002 rd — RP 241/2001 rd

Grundlagsutskottet har tidigare bedömt skyldigheter av detta slag med tanke på egendoms-skyddet i 15 § i grundlagen (se sammanfattningsvis GrUU 34/2000 rd, s. 2) och ansett att de stämmer överens med grundlagen med hänsyn till den behöriga egendomens speciella karaktär, om skyldigheterna finns inskrivna i tydliga bestämmelser och är skäliga med avseende på ägaren. Det centrala är att ägarens nuvarande eller rimliga framtida behov begränsar skyldigheterna (se GrUU 5/2001 rd, s. 2). Med tanke på grundlagen har utskottet ingenting att anmärka på i fråga om de föreslagna bestämmelserna om ett teleföretags uthyrningsskyldighet.

Med stöd av den gällande televisions- och radiolagen ger 4 mom. i ikraftträdelsebestämmelsen i det första lagförslaget koncessionshavaren rätt att få full ersättning av staten för den skada som orsakas av att koncessionshavaren inte beviljas nätkoncession enligt den föreslagna lagen. En sådan situation i samband med koncessionsregleringen kan inte — i motsats till vad

som gjorts i motiveringen till lagstiftningsordningen — jämföras med expropriation av egendom enligt 15 § 2 mom. i grundlagen. Av grundlagen följer därmed inte någon skyldighet för staten att betala full ersättning. Å andra sida hindrar grundlagen inte heller den föreslagna regleringen och därför inverkar denna punkt inte på behandlingsordningen.

### *Televisions- och radiofonden*

Statens televisions- och radiofond är en sådan fond utanför statsbudgeten som avses i 87 § i grundlagen. Bestämmelserna i det tredje lagförslaget innebär inte en utvidgning av fonden eller dess ändamål. Därmed är förslaget inte problematiskt med tanke på 87 § grundlagen.

### *Utlåtande*

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 21 mars 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml  
medl. Tuija Brax /gröna  
Klaus Hellberg /sd  
Gunnar Jansson /sv  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd  
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent  
Osmo Puhakka /cent  
Pekka Ravi /saml  
Markku Rossi /cent  
Petri Salo /saml  
Ilkka Taipale /sd  
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.