

## GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 47/1996 rd

Regeringens proposition 163/1996 rd

### *Till Trafikutskottet*

Riksdagen remitterade den 8 oktober 1996 proposition 163/1996 rd med förslag till telemarknadslag och lag om ändring av teleförvaltningen till trafikutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till trafikutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Harri Pursiainen vid trafikministeriet, överinspektören Heikki Partanen vid dataombudsmannens byrå, verkställande direktören Reijo Svento vid Finnet-liitto ry, juristen Jorma Koivunmaa vid Telecom Finland Ab, juristen Janne Holopainen vid Telivo Oy samt professorerna Mikael Hidén, Antero Jyränki, Olli Mäenpää och Ilkka Saravii-ta.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

#### **Regeringens proposition**

Regeringen föreslår en telemarknadslag som skall ersätta den gällande telelagen. I lagen om teleförvaltningen görs samtidigt de ändringar som den nya lagen föranleder.

Telemarknadslagen skall i regel gälla alla nät för elektronisk kommunikation. För att främja konkurrensen skall teleföretagens verksamhet regleras på olika sätt beroende på företagets ställning på marknaden. Teleföretag med ett betydande marknadsinflytande åläggs strängare skyldigheter. Konkurrensen om hushållens och småanvändarnas lokalsamtal påskyndas. Teleföretag med ett betydande marknadsinflytande som även erbjuder teletjänster i sitt telenät skall fortfarande vara förpliktade att hyra ut abonnentledningar till konkurrerande teleföretag till rättvisa och rimliga priser i förhållande till kostnaderna för prestationen. Teleföretagen skall särredovisa tillhandahållande av telenät och teletjänster. Telenätägarnas och telenätinnehavarnas skyldighet att upplåta telenät för andra skall utvidgas. Endast tillhandahållande av mobiltele-

nät föreslås vara koncessionsbelagt. Koncessioner beviljas för högst 20 år. De nuvarande öppna koncessionerna för mobiltelefoni kommer att gälla enskilda nät. Till den som är skyldig att betala en teleräkning skall kunna lämnas fullständiga uppgifter om de telefonnummer som ringts upp från en anslutning. Identifieringsuppgifter skall också kunna ges myndigheter som tar emot nödmeddelanden.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft senast den 1 juni 1997.

I propositionen har enligt motiveringen till lagstiftningsordningen beaktats det som anförts i grundlagsutskottets utlåtanden om regeringens propositioner med förslag till elmarknadslag (GrUU 19/1994 rd), lag om ändring av telelagen (GrUU 1/1996 rd), lag om placeringsföretag och till den hörande lagstiftning (GrUU 12/1996 rd), lag om ändring av lagstiftningen om kreditinstitut (GrUU 13/1996 rd) och till lagstiftning om en sammanslutning av andelsbanker (GrUU 19/1996 rd).

Med stöd av 9 § telemarknadslagen kommer skyldigheten att upplåta telenät att utvidgas också till andra ägare och innehavare av telenät än teleföretag som enligt telelagen har en sådan skyldighet. Förslaget hindrar inte ägaren eller innehavaren till ett telenät att utnyttja sitt telenät antingen för eget behov eller genom att upplåta det för någon annan mot ersättning. För upplåtelsen har de rätt att ta ut en skälig och rättvis avgift. Bestämmelsen garanterar ägaren och innehavaren en skälig avkastning på det investerade kapitalet.

En statsförfattningsrättsligt beaktansvärd bestämmelse är också föreslagna 50 § 2 mom. telemarknadslagen, där det sägs att den som är skyldig att betala en teleräkning har rätt att få en specificerad räkning. Regeringen anser att rätten för en användare som är skyldig att betala teleavgift att få en detaljerad utredning om grunderna för teleräkningen bör gå före den rätt som någon annan som använder anslutningen har att hemlighålla identifieringsuppgifter.

Förvaltningsmyndigheternas rätt att utfärda författningar har i propositionen bundits vid de materiella förutsättningar som begränsar denna behörighet. I den mån befogenheten att utfärda författningar ingriper i en enskild människas rättsliga ställning skall lägre nivåer än ministeriet ges sådan behörighet bara när det gäller den tekniska verkställigheten.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagbehandlingsordning. Den har dock ansett det tillrådligt att utlåtande av grundlagsutskottet inhämtas i saken.

### Utskottets ställningstaganden

#### *De punkter som skall bedömas med hänsyn till statsförfattningen*

I förslaget till telemarknadslag ingår flera betydelsefulla punkter med hänsyn till statsförfattningen: koncessionsplikten för tillhandahållande av mobiltelenät har att göra med 15 § 1 mom. regeringsformen, vissa inskränkningar i ägarens fria rätt att använda nätet bör bedömas med hänsyn till 12 § regeringsformen och dessutom tangerar tillsynsbefogenheterna och rätten att få identifieringsuppgifter 8 § regeringsformen, var till lagförslaget omfattar en rad delegeringsbestämmelser som är värda att uppmärksammas ur statsförfattningsrättslig synvinkel. Också de föreslagna bestämmelserna om företag med betydande marknadsinflytande spelar en konstitutionell roll.

#### *Koncessionsplikten för tillhandahållande av mobiltelenät*

Koncessionsplikten kommer att stå kvar för tillhandahållande av telenättjänster i mobiltelenätet (5,2 §). Koncessionsplikten bör bedömas i relation till 15 § 1 mom. regeringsformen, där det bland annat sägs: "Var och en har rätt enligt lag att skaffa sin utkomst genom arbete, yrke eller näring som han fritt valt". I förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ansågs det mest problematiska begränsningen med tanke på näringsfriheten vara att näringsidkande förutsätter tillstånd (RP 309/1993 rd, s. 71/II). Det kan dock fortfarande vara motiverat att också i fortsättningen förutsätta tillstånd för utövande av vissa näringar särskilt för att skydda hälsan och säkerheten.

I själva propositionen motiveras koncessions-

plikten egentligen inte annat än genom korta hänvisningar till tekniska skäl. Koncessionsvillkoren anges klart och tydligt i föreslagna 7 § 2 mom. och koncessionsprövningen skall vara laglighetsprövning. Utskottet anser i sista hand utifrån dessa omständigheter och med hänsyn till föreliggande tekniska skäl att den föreslagna koncessionsplikten inte är problematisk med tanke på näringsfriheten.

#### *Företag med ett betydande marknadsinflytande*

Enligt föreslagna 5 § 5 mom. bestämmer ministeriet enligt Europeiska gemenskapernas rättsakter vilka teleföretag som har ett betydande marknadsinflytande. För dessa specificerade teleföretag gäller extra förpliktelser som anges i särskilda bestämmelser. Av ministeriets bestämmelser följer således direkta rättsverkningar för de behöriga teleföretagens juridiska ställning. Möjligheten att söka ändring i en sådan allmän bestämmelse av ministeriet som konstituerar lagstadgade förpliktelser är dock oklar. Det är problematiskt om bestämmelserna inte är överklagbara, inte minst med tanke på 16 § 1 mom. regeringsformen. Av statsförfattningsrättsliga orsaker finner utskottet det nödvändigt att frågan klarläggs antingen genom att bestämmelsen får en lämplig formulering eller åtminstone att saken nämns entydigt i motiveringen.

Ministeriet meddelar behöriga bestämmelser "enligt Europeiska gemenskapernas rättsakter". Utskottet menar att det i bestämmelsen dock är på sin plats att dessutom hänvisa till lagens 4 § 15 punkt.

#### *Inskränkningar i ägarens fria nyttjanderätt*

Vissa bestämmelser i den föreslagna telemarknadslagen inskränker friheten för ägaren till ett teleföretag eller ägaren eller innehavaren till ett telenät att använda sin egendom. Bestämmelserna om upplåtelse- och sammankopplingskyldighet (8 § 2 mom. 4 punkten samt 9 och 10 §) har en viss konstitutionell betydelse, eftersom förpliktelserna i dem stadgas till förmån för andra företagare och därmed eventuella konkurrenter.

I lagstiftningspraxis har det ansetts möjligt att i rätt stor utsträckning inskränka den fria nyttjanderätten till egendom genom en vanlig lag. Det är fråga om det slag av förpliktande som utskottet tidigare bedömt med hänsyn till lagstiftningen om kabelsändningsverksamhet (GrUU 2/1986 rd), elmarknadslagen (GrUU 19/

1994 rd) och telelagen (GrUU 1/1996 rd). I dessa sammanhang har utskottet framhållit att det är fråga om en särskild egendom som enbart används för ett visst slag av verksamhet och förpliktelser som gäller den. Utskottet har ansett att förpliktelserna är av sådant slag att de är förenliga med egendomens särdrag.

Utskottet har tidigare också uppmärksammat förpliktelsernas skälighet ur ägarens synvinkel. Det har ansetts vara viktigt att ägarens eget nuvarande och skäligen framtida behov inskränker skyldigheten i lämplig mån. Denna omständighet kommer på ett adekvat sätt fram i 8 § 2 mom. 4 punkten. Det centrala i 9 § på denna punkt är "en ledig del av telenätet". Enligt motiveringen är en sådan del enligt förordning till exempel den som ägaren eller innehavaren inte själv använder. Vidare påpekas i motiveringen att en sådan del av nätet inte är ledig som behövs för ägarens eller innehavarens eget skäligen framtida behov. Enligt hävdvunnen uppfattning om en reglering som preciserar de grundläggande fri- och rättigheterna bör sådana omständigheter regleras i själva lagen och således inte åtminstone enbart genom förordning. Å andra sidan kan uttrycket "en ledig del av telenätet" på goda grunder tolkas så att de inte omfattar ägarens nuvarande skäligen framtida behov. Enligt denna tolkning är lagförslaget i linje med egendoms-skyddet. Klarast är det givetvis att förtydliga saken i själva lagtexten.

#### *Hemfridsskyddet*

Enligt föreslagna 39 § 3 mom. har en kontrollör rätt att få tillträde till en plats där det på sannolika skäl misstänks att det finns teleterminalutrustningar och dekodningssystem. Kontroll och tillsyn får dock inte företas i en bostad, om det inte finns någon särskild orsak till misstanke.

Den sistnämnda punkten är problematisk med tanke på 8 § regeringsformen som tryggar vars och ens hemfrid. Regleringen av denna grundläggande rättighet utgår från att hemfriden är tryg-gad. Det kan dock stadgas genom lag om åtgärder mot hemfriden, om de är nödvändiga för att värna de grundläggande fri- och rättigheterna eller för att utreda ett brott (RF 8,3 §).

Slutet av 39 § 3 mom. uppfyller inte kravet på att det bara får vara fråga om åtgärder som är nödvändiga för utredning av ett brott. Av lagrummet framgår för det första inte alls vad en misstanke skall gälla för att motivera en sådan befogenhet. För det andra är teleterminalutrust-

ning och dekodningssystem de viktigaste med tanke på tillsynsbefogenheterna. Av dem skall bara orättmätigt innehav av dekodningssystem vara förbjudet (25 §; se även 45,1 § 5 punkten). Med hänsyn till 8 § 3 mom. regeringsformen kan 39 § 3 mom. i sin föreslagna form bara stiftas i grundlagsordning.

I ett annat sammanhang har utskottet ansett "att utredning av ett brott ... också omfattar åtgärder som vidtas på grund av en konkret och specificerad misstanke om brott, även om brottet ännu inte har hunnit begås" (GrUU 2/1996 rd 2/I) är utredning i den bemärkelse som avses i det behöriga lagrummet i grundlagen. I överens-stämmelse med denna ståndpunkt anser utskot-tet att 39 § 3 mom. för att vanlig lagstiftningsord-nings skall komma i fråga måste ändras åtminstone så till vida att en konkret och specificerad misstanke om brott anges som villkor för kontroll och tillsyn. När lydelsen i en eventuell änd-ring av momentet övervägs bör det vidare bedö-mas i vilken utsträckning en misstanke om ett dekodningssystem finns i en bostad kan uppfylla detta konstitutionella villkor med beaktande av behöriga bestämmelser i föreslagna 25 och 45 §§. Utskottet påpekar vidare att ingrepp i hemfriden enligt förarbetena till reformen av de grundläg-gande fri- och rättigheterna inskränks av ett nödvändighetsvillkor, som begränsar både situationer för vilka granskningsbefogenhet kan beviljas och den utsträckning i vilken befogenheten kan användas (RP 309/1993 rd, s. 58/II).

#### *Identifieringsuppgifter*

Föreslagna 50 § 2 och 3 mom. gäller lämnande av vissa identifieringsuppgifter inom telekom-munikation dels till den som är skyldig att betala teleräkningen, dels med anslutningsinnehava-rens samtycke till polisen. Till denna del beror förslagens konstitutionella betydelse på 8 § 2 mom. regeringsformen, som föreskriver att brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden är okränkbar. Enligt samma paragrafs 3 mom. kan det stadgas genom lag om sådana inskränkningar i medde-landehemligheten som är nödvändiga vid utred-nings av brott som äventyrar individens eller sam-hällets säkerhet eller hemfriden.

Utskottet ansåg (GrUU 3/1992 rd) före refor-men av de grundläggande fri- och rättigheterna att polisens rätt att få identifieringsuppgifter om en teleanslutning gällde den då tryggade telefon-hemligheten. Då var det dock fråga om ett min-

dre ingrepp i själva kärnan i telefonhemligheten jämfört med hemlighållandet av själva samtalet. Frågan var förknippad med ett så viktigt och acceptabelt samhällligt intresse att det enligt utskottets mening kunde stadgas om en sådan rätt för polisen genom en vanlig lag.

Den gällande lydelsen i grundlagen beträffande meddelandehemlighetens okränkbarhet avser inte nödvändigtvis ordagrant identifieringsuppgifter. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna framhölls det dock (RP 309/1993 rd, s. 53/II; se även s. 54—55) att 8 § 2 mom. regeringsformen skyddar också annan information som kan ha betydelse för bevarande av förtroligheten i meddelandet. Som ett typexempel på sådan information nämndes det samtalsidentifieringsuppgifter. Med hänsyn till detta är det klart att föreslagna 50 § 2 och 3 mom. måste bedömas med tanke på 8 § 2 och 3 mom. regeringsformen.

I 50 § 3 mom. 1 punkten är det fråga om utredning av brott som äventyrar hemfriden, och därmed ställer förslaget inte några problem med tanke på 8 § 3 mom. regeringsformen. Polisens rätt enligt samma moments 2 punkt att få identifieringsuppgifter om meddelanden sända från en mobilteleutrustning som orättmätigt kommit i någon annans besittning har inte inskränkts på något vis till exempel enligt brottstyp. Utskottet anser det dock möjligt att stadga om detta i vanlig lagstiftningsordning, eftersom förslaget är noga avgränsat och har en sådan godtagbar grund som i sista hand kan förstås så att den anknyter till individens säkerhet i vidare bemärkelse. Det är dock nödvändigt att precisera paragrafexten så till vida att rätten att få information, precis som avsetts, bara har att göra med utredning av sådana brott som innebär att en mobilteleutrustning fråntagits den riktiga ägaren.

Föreslagna 50 § 2 mom. gäller rätt för den som är skyldig att betala teleräkningen att från telefonretaget få alla identifieringsuppgifter som hör samman med räkningen. Utskottet har den uppfattningen att detta förslag inte bör bedömas i direkt förhållande till de begränsningsgrunder som tilläts enligt 8 § 3 mom. regeringsformen och som åtminstone i första hand hänför sig till ingrepp från den offentliga maktens sida. Med tanke på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna är det snarare fråga om en situation där en ekonomiskt förpliktad enskild person eventuellt får identifieringsuppgifter som omfattas av skyddet för ett förtroligt meddelande också om telekommunikation mellan någon annan en-

skild person och tredje part. Utskottet har den uppfattningen att skyldigheten att betala räkningen i sig utgör en acceptabel grund för den föreslagna regleringen, som till sitt innehåll dessutom är tillräckligt noggrant avgränsad med tanke på de allmänna villkoren för tillåtna inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Ett behov av information, som bara har att göra med skyldigheten att betala räkningen, motiverar dock enligt utskottets mening inte rätten att få fullständiga uppgifter om numren på de telekontakter som tagits från anslutningen, om någon annan helt lovligt besitter apparaten till exempel utifrån sitt anställningsförhållande. I detta fall är det nödvändigt och riktigt att rätten att få information bara omfattar icke-fullständiga telekontakt nummer, t.ex. så att de fyra sista siffrorna i en nummerserie inte uppges. Med denna inskränkning harmonierar rätten att få identifieringsuppgifter med 8 § 2 mom. regeringsformen. Om det även i detta fall i vissa delar anses nödvändigt att få fullständiga identifieringsuppgifter, bör det på samma sätt som i 50 § 3 mom. 1 punkten stadgas om detta i anknytning till utredning av brott och med hänsyn till 8 § 3 mom. regeringsformen.

Utskottet uppmärksammar att 50 § 6 mom. om tystnadsplikt inte gäller fall där en enskild person med stöd av lagen har fått kännedom om identifieringsuppgifterna för en teleförbindelse.

#### *Delegering av lagstiftningsmakten*

I 53 § ingår en allmän bestämmelse om att närmare stadganden om verkställigheten utfärdas genom förordning. Dessutom har ministeriet i flera bestämmelser fått särskilda befogenheter att utfärda närmare bestämmelser. I ljuset av de kriterier som varit aktuella i grundlagsutskottets praxis under senare tid (t.ex. GrUU 1, 12, 13 och 19/1996 rd) kan det påpekas att befogenheten att utfärda författningar på lägre nivå än lag i förslaget är fast kopplat till innehållet i EG:s regelverk eller också antingen gäller verkställighetsfrågor av teknisk natur eller annars är tillräckligt begränsade i lag. Ur denna synvinkel kan inga konstitutionella anmärkningar anföras mot propositionen.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

*att det andra lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen och*

*att det första lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, om utskottets statsför-*

*fattningsrättsliga anmärkningar om föreslagna 39 § 3 mom. och 50 § 2 mom. blir behörigen beaktade.*

Helsingfors den 12 december 1996

---

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd samt medlemmarna Esko Helle /vänst (delvis), Gunnar Jansson /sv, Anneli Jäätteenmäki /cent (delvis), Marjut Kaarilahti /saml,

Juha Korkeaoja /cent, Valto Koski /sd (delvis), Heikki Koskinen /saml, Osmo Kurola /saml, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /vgr, Jorma Rantanen /sd (delvis) och Maija-Liisa Veteläinen /cent.

---

