

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av telemarknadslagen

Till trafikutskottet

INLEDNING

Remiss

Trafikutskottet begärde den 8 februari 2001 utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av telemarknadslagen (RP 73/2000 rd) i den ändrade version som kommunikationsministeriet utarbetat på begäran av trafikutskottet. En väsentlig orsak till att ett ändringsförslag har utarbetats är att Europaparlamentets och rådets förordning om tillträde till accessnät har trätt i kraft den 31 december 2000 och att den i likhet med lagförslaget gäller uthyrning av förmedlingskapacitet i abonnentförbindelser.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultative tjänstemannen Laura Vilkkonen, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Paavo Nikula
- professor Mikael Hidén
- juris licentiat Pekka Lämsineva
- professor Olli Mäenpää.

Professor Tuomas Ojanen har lämnat ett skriftligt utlåtande, som lagts till utskottets handlingar.

Samband med andra handlingar

Grundlagsutskottet har redan lämnat ett utlåtande om propositionen, där det anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning GrUU 34/2000 rd.

LAGFÖRSLAGET

Lagförslaget i regeringens proposition har tagits in som bilaga till detta utlåtande i den form det har i kommunikationsministeriets förslag.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

9 c § 4 mom.

I ändringsförslaget har bestämmelserna om befogenhet att utfärda förordning i 9 c § 4 mom. i propositionen strukits och ersatts med bestämmelser om extra investeringar på grund av roaming.

Obligatorisk roaming får enligt ändringsförslaget inte leda till att ett telenätföretag förpliktas att utöka nätets förmedlingskapacitet betydande och i väsentlig grad, om inte det telenätföretag som begär roaming förpliktas att ersätta kostnaderna enligt 2 mom. 3 punkten. Ändring-

en torde ha samband med grundlagsutskottets ursprungliga utlåtande.

Grundlagsutskottet ansåg det vara befogat att precisera också formuleringen i ersättningsbestämmelsen i denna paragraf för att den inte skall ge den uppfattningen att roaming kan leda till en förpliktelse att företa extra investeringar. Men ändringsförslaget betyder tvärtom att Teleförvaltningscentralen kan ålägga ett telenätföretag att utöka nätets förmedlingskapacitet både bestående och i väsentlig grad för att roaming skall kunna ske, så länge det telenätföretag som begär roaming förpliktas att ersätta kostnaderna för den ökade kapaciteten till den del de beror på tillhandahållande av roaming. Den föreslagna formuleringen medger också en sådan tolkning att telenätföretaget förpliktas att utöka nätets förmedlingskapacitet helt utan ersättning men i mindre bestående och mindre än väsentlig grad.

En reglering av detta slag som förpliktar till extra investeringar är enligt utskottets mening inte förenlig med proportionalitetskravet om man ser till egendomsskyddet. Därför bör föreslagna 4 mom. strykas, om meningen är att lagförslaget skall behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Den precisering av ersättningsbestämmelsen som utskottet ursprungligen eftersträfvade kunde genomföras i 9 c § 2 mom. 3 punkten till exempel på följande sätt: "3) ett telenätföretag som begär obligatorisk roaming ersätter *det telenätföretag som är skyldigt att ordna roaming* för de kostnader som uppstår när nätets förmedlingskapacitet måste utökas *i behövlig omfattning* på grund av företagets roaming, om telekommunikationen på det aktuella geografiska området till följd av *detta* ..."

15 § 1 mom.

Ändringsförslaget med tanke på grundlagen. I ändringsförslaget har det som sägs i 15 § 1 mom. 2 a och 2 b punkten om rimligt framtida behov strukits som faktorer som begränsar hyrning av ledig förmedlingskapacitet i en abonnentförbindelse och skyldigheten att hyra utrustningsutrymmen i fasta telenät. Enligt den föreslagna formuleringen begränsas denna hyrningsskyldighet enbart av telenätföretagets eget rimliga

behov. Med hänsyn till hur lagförslaget är formulerat i regeringens proposition och med beaktande av vedertagen tolkningspraxis i utskottet leder en ändring av bestämmelserna till en tolkning som grundar sig på en kontradiktorisk slutledning och som innebär att ett telenätföretags rimliga framtida behov inte begränsar hyrningsskyldigheten. En sådan tolkning skulle förstärkas av att 15 § 3 mom. stryks enligt ändringsförslaget.

De föreslagna ändringarna står i strid med det grundlagsfästa egendomsskyddet. Ett villkor för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning är att de aktuella formuleringarna återfår den form de har i lagförslaget i propositionen.

Egendomsskyddet i EG-rätten. Enligt vedertagen praxis i EG-domstolen är egendomen skyddad som en grundläggande rättighet i de allmänna rättsliga principer som domstolen omfattar. Vad gäller primärrätten kan artikel 6.2 i EU-fördraget nämnas, där det hänvisas till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Egendomsskyddet nämns också i artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

I ljuset av EG-domstolens rättspraxis utgör de grundläggande rättigheterna i gemenskapen grunden för både tolkningen och kompetensen när det gäller regelverk som utfärdats av gemenskapens institutioner. Så skall till exempel förordningen om tillträde till accessnät tolkas på ett sätt som följer eller gynnar de grundläggande rättigheterna. Om innehållet i förordningen inte kan göras acceptabelt ens genom en sådan tolkning, är förordningen ogiltig.

Artikel 3.2 i förordningen. Trafikutskottet har ansett att artikel 3.2 är problematisk med tanke på de nya punkterna 2 a och 2 b i 15 § 1 mom. i telemarknadslagen i propositionen. Den föreslagna omformuleringen av dessa punkter avser att säkerställa att telemarknadslagen är förenlig med förordningen.

I artikel 3.2 sägs att "anmälda operatörer skall bevilja rimliga ansökningar om tillträde till deras accessnät och tillhörande resurser på öppet redovisade, rättvisa och icke-diskriminerande villkor". Ansökningar får "avslås endast på grundval av objektiva kriterier som hör samman med teknisk genomförbarhetsförmåga eller nödvändigheten av att bevara nätverksintegriteten".

Utskottet har den uppfattningen att kravet på objektiva kriterier som grundval för avslag på en ansökan i den aktuella punkten i förordningen bara gäller ansökningar som är rimliga på det sätt som avses i artikeln. Enskilda bestämmelser i gemenskapsrätten får inte tolkas i strid med de grundläggande rättigheterna (t.ex. *C-100/88 Oyowe & Traore v Commission* [1989] ECR 4285, punkt 16 i domen). Om någon bestämmelse är öppen för olika tolkningar skall den tolkningen väljas som närmast följer de grundläggande rättigheterna (t.ex. *C-5/88 Wachauf v Germany* [1989] ECR 2609, punkt 19 i domen). Rimliga enligt den tolkning som är gynnsammast med tanke på de grundläggande rättigheterna är enligt utskottets mening ansökningar som är inte bara nödvändiga och rätt proportionerade utan som också låter bli att ingripa i kärnan i begreppet egendom och som dessutom inte hindrar ett telenätföretags eget nuvarande och rimliga framtida bruk. En sådan tolkning får stöd av artikel 2 punkt e, som säger att förordningen inte innebär någon ändring i ägandet av accessnätet. Det kan bli fråga om detta, om ägarens rimliga framtida bruk inte skyddas. Enligt denna tolkning harmonierar förordningen bäst också med artikel 295 i EG-fördraget, som förhindrar ingrepp i grunderna för medlemsstaternas egendomsordning.

Nationella bestämmelser. En EG-förordning får inte verkställas eller sättas i kraft i medlemsstaternas nationella lagstiftning, om förordningen inte uttryckligen tillåter det. Artikel 1.4 i förordningen ger en sådan möjlighet, för förordningen påverkar inte medlemsstaternas rättigheter att i enlighet med gemenskapslagstiftningen behålla eller införa bestämmelser med mera detaljerade föreskrifter än i förordningen eller som

inte omfattas av förordningen (se även punkt 14 i det inledande avsnittet). Förordningen ser på det hela taget ut att öppna för längre gående nationell reglering än normalt.

Kravet på att ägarens nuvarande och rimliga framtida behov skall tillgodoses kan enligt utskottets uppfattning också i EG härledas från egendomsskyddet. Enligt en tolkning som gynnar de grundläggande rättigheterna ingår kravet också i artikel 3.2 i förordningen. Utskottet menar därför att propositionens formuleringar i 15 § 1 mom. 2 a och 2 b punkten telemarknadslagen innehållsligt harmonierar med nämnda punkt i förordningen tolkad så att den gynnar de grundläggande rättigheterna och att lagförslaget till denna del bör godkännas enligt propositionen.

Andra omständigheter

I sitt tidigare utlåtande ansåg grundlagsutskottet det av konstitutionella skäl nödvändigt att ta in uttömmande bestämmelser i 9 c § 2 mom. om vilka villkor som får ingå i beslut om roaming. Lagförslaget i propositionen föreslås inte bli ändrat på denna punkt och därför kan Teleförvaltningscentralens beslut bara innehålla sådana villkor som är uttryckligen nämnda i lagrummet.

Befogenheten att utfärda förordningar enligt 9 c § 4 mom. i lagförslaget i propositionen har strukits i ändringsförslaget. Trafikutskottet har motiverat strykningen med att Teleförvaltningscentralen utifrån 5 mom. har adekvata befogenheter att meddela tekniska bestämmelser om roaming.

Grundlagsutskottet förutsatte inga ändringar i befogenheten att utfärda förordningar i sitt ursprungliga utlåtande. Ändringsförslaget leder till att det inte utfärdas preciserande bestämmelser genom förordning om vad Teleförvaltningscentralen skall ta hänsyn till när den bestämmer villkoren för obligatorisk roaming. Denna myndighet som fattar enskilda beslut om obligatorisk roaming behåller därmed sin befogenhet att utfärda eventuella preciserande bestämmelser om obligatorisk roaming. Utskottet har den uppfattningen att befogenhetsarrangemang av detta slag i regel bör undvikas.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslaget i propositionen kan behandlas enligt ändringsförslaget i van-

lig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar om 9 c § 4 mom. samt 15 § 1 mom. 2 a och 2 b punkten blir tillbörligen beaktade.

Helsingfors den 22 februari 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Esko Helle /vänst
Jouko Jääskeläinen /fkf
Jouni Lehtimäki /saml
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd

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

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Jarmo Vuorinen.

Trafikutskottet
Utkast 8.2.2001

Lag

om ändring av telemarknadslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i telemarknadslagen av den 30 april 1997 (396/1997) 8 § 2 mom. 6 punkten, 16 § 1 mom. 3 punkten och 18 § 3 mom., av dessa lagrum 8 § 2 mom. 6 punkten sådan den lyder i lag 566/1999, samt fogas till 4 §, sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 566/1999, en ny 17 a punkt, till lagen nya 9 a—9 c §, till 15 § 1 mom., sådant det lyder delvis ändrat i sistnämnda lag, nya 2 a och 2 b punkter samt till paragrafen nya 2 och 3 mom. varvid det nuvarande 2 mom. blir 4 mom. (*utesl.*), till 18 § ett nytt 5 mom. samt till lagen nya 35 a och 56 § som följer:

4 §
(Som i RP)

2 kap.

Utövande av televerksamhet

8 §
(Som i RP)

9 a §

Skyldighet att förhandla om roaming

Ett teleföretag som har ett betydande marknadsinflytande och tillhandahåller telenättjänster i ett GSM-mobiltelenät har skyldighet att förhandla om roaming med ett teleföretag som tillhandahåller telenättjänster i ett tredje generations mobiltelenät (*utesl.*).

9 b §
(Som i RP)

9 c §

Beslut om obligatorisk roaming och beslutsvillkoren

(1 och 2 mom. som i RP)

Med geografiska områden avses i 2 mom. ekonomiska regioner enligt 7 § lagen om regional utveckling (1135/1993). *Parterna har inte rätt att avtala annorlunda om en i 2 mom. 1 och 2 punkten avsedd omständighet när det gäller ekonomiska regioner med en invånartäthet på högst fem invånare per kvadratkilometer.*

Ett telenätföretag som är skyldigt att ordna roaming får inte åläggas att utöka nätets förmedlingskapacitet bestående och i väsentlig grad, om inte det telenätföretag som begär roaming förpliktas att ersätta kostnaderna för åtgärden på det sätt som föreskrivs i 2 mom. 3 punkten.

(5 mom. som i RP)

15 §

Användarens rättigheter

Var och en har rätt att

2 a) av telenätföretagen hyra ledig förmedlingskapacitet i en abonnentförbindelse i ett fast telenät, om förbindelsen hör till en användare som ingått anslutningsavtal, i syfte att förse abonnentförbindelsen med teknisk utrustning så att flera tjänster samtidigt kan tillhandahållas via abonnentförbindelsen, om inte förmedlingskapaciteten behövs för telenätföretagets eget (*utesl.*) rimliga (*utesl.*) behov och ministeriet inte bestämmer något annat på de grunder som avses i 1 punkten,

2 b) hyra sådana utrustningsutrymmen i ett fast telenät vilka behövs för att användaren skall kunna placera mindre utrustning som är nödvändig för tillhandahållandet av tjänster med hjälp av ett telenät och vilka inte behövs för telenätföretagets eget (*utesl.*) rimliga (*utesl.*) behov, om inte ministeriet bestämmer något annat på de grunder som avses i 1 punkten.

(2 mom. som i RP)

(3 mom. *utesl.*)

(3 mom. som 4 mom. i RP)

16 §

(Som i RP)

18 §

(Som i RP)

35 a § (Ny)

Nationell övervaknings- och tillsynsmyndighet som avses i Europeiska gemenskapernas regelverk

Teleförvaltningscentralen är den nationella övervaknings- och tillsynsmyndighet som avses i Europeiska gemenskapernas regelverk, om inte annat föreskrivs i lag.

56 § (Ny)

Övergångsbestämmelse om förhandlingar rörande roaming

Förhandlingsbegäran enligt 2 kap. 9 a § som framställts innan lagen träder i kraft kan beaktas när obligatorisk roaming som avses i 2 kap. 9 b § bestäms.

Teleförvaltningscentralen bestämmer på begäran av ett telenätföretag om en begäran om förhandlingar skall beaktas eller inte.

Ikraftträdelsebestämmelsen

(Som i RP)