

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 45/2005 rd

**Regeringens proposition med förslag till lag om
ändring av kommunikationsmarknadslagen och
om temporär ändring av 70 § i kommunika-
tionsmarknadslagen**

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 juni 2005 en proposition med förslag till lag om ändring av kommunikationsmarknadslagen och om temporär ändring av 70 § i kommunikationsmarknadslagen (RP 81/2005 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till kommunaktionsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Laura Vilkkonen, kommunikationsministeriet
- professor Mikael Hidén
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att kommunikationsmarknadslagen ska ändras. Propositionens huvudsakliga syfte är att öppna för uppbindning i fråga om mobiltelefon och mobiltelefonanslutning när man ingår avtal om anslutningar som kan användas i andra nät än GSM. I propositionen ingår också bestämmelser om bl.a. skyldigheten att hyra ut en antennplats i en radiomast samt om bestämning av kommunikationsmarknadsavgift i vissa undantagssituationer.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms regleringen med hänvisning till grundlagens 15 § om egendomsskydd och 18 § 1 mom. om näringsfrihet samt 81 § 1 mom. om statliga skatter. Bestämmelserna om att söka ändring bedöms med hänvisning till grundlagens 21 § om rättsskydd. Regeringen konstaterar att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men finner det önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande om propositionen inhämtas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Uppbindning

Enligt 70 § 1 och 2 mom. i lagförslaget är uppbindning tillåtet vid tecknande av avtal om anslutning till något annat mobilnät än GSM. Priset på terminaler i GSM-mobilnät eller tillhörande nyttigheter får inte vara beroende av om användaren köper även nätsanslutningen av försäljaren. Paragrafen avses gälla tre år från ikraftträdandet.

Regleringen innebär en lindring i det nuvarande förbudet som gäller alla mobilnätsanslutningar och terminaler. För GSM-nätens del handlar det således inte om en ny begränsning av avtalsfriheten som skyddas i 15 § 1 mom. i grundlagen, utan om att en redan gällande begränsning förblir i kraft. Regleringen ska enligt motiveringarna främja ibruktagande så snabbt som möjligt av mobiltelefoner som tillämpar tredje generationens teknik och annan ny teknik men samtidigt trygga basmobiltjänster till ett så förmånligt pris som möjligt. Grunderna för regleringen är således godtagbara med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna och anknyter i grunden till att man vill främja konsumenternas rättigheter och möjligheter till kommunikation. Förslaget är inte problematiskt i grundlagshänseende.

Enligt 70 § 6 mom. i lagförslaget får ett teleföretag förhindra att en mobiltelefon som erbjudits med uppbindning används för ett annat teleföretags anslutning. Denna möjlighet begränsar telefonägarers rätt att ingå avtal om kommunikationstjänster med andra teleföretag. Förslaget berörs således av grundlagens 15 § 1 mom. om egendomsskydd. Regleringen tangerar också grundlagens 12 § 1 mom. och 10 § 2 mom. om rätt att sprida och ta emot information samt förtrolighet.

Förslaget gäller regleringen av relationer mellan privata avtalsparter. Enligt förarbetena till översynen av de grundläggande fri- och rättigheterna förmedlas de grundläggande fri- och rättigheternas inverkan på horisontella förhållanden

av detta slag genom konkretiserande vanlig lagstiftning (RP 309/1993 rd, s. 31/II, GrUU 7/2005 rd, s. 2/II). Förpliktelsen för det allmänna enligt 22 § i grundlagen att trygga förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna gäller också förverkligandet av dessa fri- och rättigheter i inbördes förhållanden mellan privatpersoner (RP 309/1993 rd, s. 79).

För den föreslagna regleringen, som i sig är godtagbar med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, är det av yttersta vikt med tanke på förverkligandet av dessa rättigheter att teleföretagets spär med tiden i vissa situationer kan bli oskälig med tanke på anslutningsinnehavarens rättigheter. Därför måste lagförslaget innehålla en bestämmelse om att spärren är tidsbunden. Spärren ska nämligen enligt 70 § 6 mom. på konsumentens begäran hävas kostnadsfritt när anslutningsavtalet upphör, dock senast två år efter att anslutningsavtalet tecknats. Då man dessutom beaktar att den nya 70 § om uppkoppling avses gälla endast tre år är förslaget inte problematiskt med avseende på grundlagen, menar utskottet.

Skyldighet att hyra ut en antennplats i en radiomast

Enligt det nya 3 mom. i 26 § i kommunikationsmarknadslagen kan skyldigheten att hyra ut antennplatser i en radiomast på de i 2 mom. avsedda grunderna åläggas också andra företag än teleföretag, om företagen hyr ut antennplatser till något teleföretag.

Enligt den gällande 26 § i kommunikationsmarknadslagen, som beretts med grundlagsutskottets medverkan, kan skyldighet att hyra ut antennplatser i en radiomast åläggas endast teleföretag. I samband med lagberedningen anförde grundlagsutskottet inga konstitutionella anmärkningar mot hyresregleringen (GrUU 61/2002 rd, s. 4).

Grundlagsutskottet har tidigare bedömt motsvarande skyldigheter med hänsyn till grundlagens 15 § om egendomsskydd (sammanfatt-

ningsvis, se GrUU 34/2000 rd, s. 2) och med beaktande av den aktuella egendomens särskilda karaktär ansett dem harmoniera med grundlagen, förutsatt att skyldigheterna baserar sig på lagens exakta bestämmelser och är skäligen för ägaren. Utskottet har ansett det centralt att ägarens nuvarande eller rimliga framtida behov begränsar skyldigheterna (GrUU 5/2001 rds, 2, GrUU 8/2002 rd, s. 4). Dessutom har utskottet fäst sig vid huruvida skyldigheterna gäller t.ex. börsbolag eller andra juridiska personer med stor förmögenhetsmassa. I så fall ska 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 (GrUU 61/2002 rd, s. 4).

Mot bakgrund av utskottets tidigare praxis är den föreslagna utvidgningen av uthyrningsplikten inte i grunden problematisk med tanke på egendomsskyddet enligt grundlagen. Regleringen gäller ett bolag som redan hyr ut en antennplats till ett teleföretag och som i detta avseende verkar på kommunikationsmarknaden. Möjligheten att ålägga företaget skyldigheten att hyra ut en antennplats också till ett annat telebolag framstår i en sådan situation som en jämförelsevis obetydlig begränsning av egendomsskyddet. Ett villkor för skyldigheten är dessutom att det av en orsak som beror på miljövard, naturskydd eller markanvändningsplanering eller någon annan därmed jämförbar orsak inte är ändamålsenligt att bygga en parallell radiomast. Ägarens nuvarande och rimliga framtida behov bör enligt utskottets åsikt dock begränsa de skyldigheter som åläggs det företag som hyr ut antennplatsen. Därför bör 38 § i kommunikationsmarknadslagen, som reglerar saken, justeras till att gälla också denna typ av företag för att lagförslaget i dessa avseenden ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kommunikationsmarknadsavgiften

Enligt grundlagsutskottets tidigare ståndpunkt är kommunikationsmarknadsavgiften en skatt i konstitutionellt hänseende (GrUU 3/2003 rd, s. 2). Förslag till ändring av lagbestämmelser om

denna avgift ska därför bedömas med hänsyn till 81 § 1 mom. i grundlagen. Enligt momentet utfärdas bestämmelser om statsskatt genom lag, som skall innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis ska skattskyldighetens omfattning entydigt framgå av skattelagen. Lagbestämmelserna måste också vara så tillvida exakta att de lagtillämpande myndigheterna har bunden prövning när det gäller att bestämma skattens storlek (GrUU 36/2005 rd, s. 3).

Konstitutionellt relevanta är bestämmelserna i kommunikationsmarknadslagens nya 15 d § om bestämmande av avgiftsskyldighet i vissa undantagssituationer. Enligt 1 mom. kan Kommunikationsverket uppskatta den omsättning som ligger till grund för avgiften, om inte tillräckligt tillförlitlig utredning kan fås om omsättningen på grund av att bokslutet fattas eller på grund av något annat synnerligen vägande skäl.

Bestämmelser av detta slag om beskattning på grundval av myndighetens uppskattning är allmänna i skattelagstiftningen (t.ex. 31 § i lagen om beskattningsförfarande). Tanken är att underlåtenhet att lämna anmälan eller information inte får leda till befrielse från skatt. Den skattskyldige kan i allmänhet undvika beskattning enligt uppskattning genom att lämna adekvata uppgifter till myndigheten.

Enligt förslaget gäller myndighetens uppskattning teleföretagets omsättning enligt vilken man bestämmer den i lagens 15 a § reglerade avgiftsklassen och därmed beloppet på den kommunikationsmarknadsavgift som företaget ska betala. Beskattning enligt uppskattning kan förrättas endast i undantagssituationer då man på grund av i förslaget avsedda synnerligen vägande skäl inte kan få en tillräckligt tillförlitlig utredning. För fastställande av kommunikationsmarknadsavgift finns i sådana situationer inget alternativ som harmonierar med kraven på proportionalitet och god förvaltning.

Myndigheternas prövningsrätt begränsas utom av ovan nämnda 15 a § också av bestämmelserna i förslagets 15 d § 2 mom. om omstän-

digheter som ska beaktas vid bedömning av bokslutet. Formuleringen "övriga på saken inverkan omständigheter" i 5 punkten är besvärande med tanke på regleringens exakthet. Punkten behöver förtydligas t.ex. genom jämförelse med andra motsvarande situationer ("...övriga härmed jämförbara omständigheter som inverkar på teleföretagets omsättning"). Förvaltningslagen innehåller bestämmelser om hörande av parter och motivering av beslut, vilka tillämpas också på uppskattning av omsättning. Med hänsyn till rättsskyddet är det också viktigt att ändring i ett beslut som Kommunikationsverket har fattat enligt lagens 15 c § och 127 § 1 mom. får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Den föreslagna regleringen om uppskattning av omsättningen påverkar inte lagförslagets behandlingsordning.

Hänsyn till god förvaltning kräver dock att lagförslaget kompletteras med en bestämmelse om myndighetens skyldighet att uppmana teleföretag — möjligen med undantag för helt nystartade — att med hot om beskattning enligt uppskattning för bestämning av kommunikationsmarknadsavgift lämna behövliga uppgifter om företagets omsättning inom en av myndigheten utsedd tid.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning om bestämmelsen i lagens 38 § utsträcks till att gälla även andra än teleföretag som hyr ut en antennplats i en radiomast.

Helsingfors den 9 november 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Hannu Hoskonen /cent
Sinikka Hurskainen /sd
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst

Reino Ojala /sd
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.