

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av kommunikationsmarknadslagen och 10 och 24 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås ändringar i bestämmelserna om specificering av teleräkningar i kommunikationsmarknadslagen och lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation. Enligt de föreslagna ändringarna ska teleföretagen ge abonnenten på en teleanslutning en fullständig specificering i fråga om andra tjänster än kommunikationstjänster.

I lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation föreslås det en ändring som ger teleföretagen rätt att till dem som tillhandahåller informationssamhällets tjänster läm-

na ut identifieringsuppgifter som gäller elektronisk kommunikation för avstämning av faktureringen.

I kommunikationsmarknadslagen föreslås en ny bestämmelse som förbjuder marknadsföring per telefon av mobiltelefonanslutningar. Det föreslås att bestämmelsen fogas till lagen för en viss tid på tre år.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft våren 2012. Bestämmelserna om specificering av teleräkningar avses träda i kraft vid ingången av 2013.

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

Marknadsföring per telefon av kommunikationstjänster

Enligt 67 § 1 mom. i kommunikationsmarknadslagen ska avtal om anslutning till telefonnätet och andra avtal om kommunikationstjänster ingås skriftligen. Avtal kan också ingås elektroniskt, förutsatt att innehållet i ett elektroniskt avtal inte ensidigt kan ändras och att parterna har tillgång till avtalet.

Enligt den gällande lagen är det klart att avtal om anslutning till telefonnätet eller andra avtal om kommunikationstjänster inte kan ingås per telefon. Vid telefonförsäljning av kommunikationstjänster är det sålunda endast fråga om marknadsföring. Avtal om kommunikationstjänster ingås genom en åt-

gärd som vidtas separat från denna marknadsföring.

De finländska användarna har i genomsnitt 1,5 telefonanslutningar. Finländarna byter också telefonanslutning mycket ofta, eftersom cirka en miljon telefonanslutningar byts per år på den finländska kommunikationsmarknaden. Enligt den information som kommunikationsministeriet har samlat in från teleföretagen byts klart färre än en tredjedel av dessa anslutningar till följd av marknadsföring per telefon. Hos vissa teleföretag är andelen marknadsföring per telefon av försäljningen av nya anslutningar ännu lägre än så.

Inom de företag som mest utövar marknadsföring per telefon rings uppskattningsvis 0,5–1 miljon samtal per månad i syfte att marknadsföra kommunikationstjänster. Också inom andra företag som idkar marknadsfö-

ring per telefon uppskattas antalet samtal för marknadsföring av kommunikationstjänster uppgå till flera hundra tusen per månad.

Marknadsföring per telefonen av kommunikationstjänster har medfört betydande problem på konsumentmarknaden. Det är fråga om en komplicerad servicehelhet som det inte är så lämpligt att marknadsföra per telefon. Konsumenten har ofta svårt att förstå alla villkor i fråga om ett anslutningsavtal som erbjuds per telefon på grund av tjänsternas natur och svårbegriplig teknik. Inom telefonförsäljningen används i allmänhet resultatlön och telefonförsäljarnas utbildningsnivå och genomsnittsålder är i regel låg, omsättningen på arbetstagarna stor och arbetstagarnas engagemang litet. Därför tillgodoses inte heller alltid konsumentens rättigheter i tillräcklig utsträckning.

Enligt den information som fås från konsumentmyndigheterna har antalet problem som hänför sig till marknadsföring per telefon av kommunikationstjänster kontinuerligt ökat och utgör redan en betydande andel av alla fall där konsumentmyndigheterna kontaktas. Aggressiv marknadsföring per telefon av anslutningar har bl.a. lett till att telefonanslutningar sagts upp enbart på basis av ett telefonsamtal. Problemen uppkommer i synnerhet hos äldre konsumenter, som har svårt att uppfatta eventuella följder av telefonsamtalen.

Konsumenten har inte alltid på basis av marknadsföring per telefonen förstått att det tar tid innan en ny anslutning kan tas i bruk. I värsta fall har en ny anslutning levererats per post, varvid konsumenten i flera dagar har varit utan fungerande telefonanslutning. Efter att antalet fasta anslutningar minskat, är mobiltelefonen i dag för de flesta användare den enda telefonanslutning som är i bruk.

Det finns ingen särskild EU-lagstiftning om telefonförsäljning av mobiltelefonanslutningar. På telefonförsäljningen ska emellertid allmänna konsumentskyddsbestämmelser tillämpas, som bl.a. innehåller allmänna bestämmelser om näringsidkarens skyldighet att ge information vid telefonförsäljning och annan distansförsäljning samt om konsumentens rätt att annullera ett avtal som ingåtts. EU:s konsumentskyddsbestämmelser innehåller inte några bestämmelser om begräns-

ning av marknadsföring per telefon. För att en nationell reglering av frågan ska godkännas i EU-rättsligt hänseende krävs det att den är icke-diskriminerande och rätt proportionerad.

Specificerad teleräkning

Enligt 80 § 2 mom. i kommunikationsmarknadslagen ska teleföretaget oberoende av räkningens storlek utan begäran och avgiftsfritt specificera avgifterna för andra tjänster än kommunikationstjänster. Om en anslutning har använts för genomförande av betalningstransaktioner enligt 1 § 2 mom. 6 punkten i betaltjänstlagen (290/2010), gäller i fråga om teleföretagets skyldighet att informera om betalningstransaktionerna vad som föreskrivs i den lagen.

I 24 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation bestäms det till vem ett teleföretag har rätt att överlåta sådana uppgifter som avses i 80 § i kommunikationsmarknadslagen. Enligt 24 § 4 mom. i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation ska ett teleföretag ge abonnenten specificering per tjänsttyp av sådana uppkopplingar som förorsakar abonnenten andra kostnader än dem som föranleds av användningen av kommunikationstjänsten. Enligt 2 mom. i samma paragraf får användaren ges en fullständig specificering. Talan för en användare som är yngre än 15 år förs av hans eller hennes vårdnadshavare enligt 4 § i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt och för en icke-minderårig omyndig av hans eller hennes intressebevakare, enligt vad som bestäms i lagen om förmyndarverksamhet. Teleföretagen har tillämpat en praxis där utgångspunkten är att alla kunder endast ges en specificering per tjänsttyp, t.ex. så att man meddelar tilläggstjänsternas sammanlagda antal och pris. På basis av en sådan specificering är det svårt att kontrollera att debiteringarna är korrekta.

Enligt 10 § 3 mom. i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation kan den som tillhandahåller informationssamhällets tjänster och som avses i lagen om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster (458/2002) behandla identifieringsuppgifter som den erhållit av ett teleföretag och som är

nödvändiga för fakturering av bild- och ljudinspelningar och andra avgiftsbelagda tjänster som förmedlas genom ett av teleföretaget administrerat kommunikationsnät samt andra för faktureringen nödvändiga uppgifter, om den abonnent eller användare som uppgifterna gäller har gett sitt samtycke. Enligt 4 mom. i samma paragraf har den som tillhandahåller informationssamhällets tjänster rätt att av ett teleföretag få i 3 mom. avsedda uppgifter. Bestämmelserna i 1, 2, 4 och 5 kap. om konfidentiell kommunikation, integritetsskydd, behandling av meddelanden samt identifierings- och lokaliseringssuppgifter samt om dataskyddet för kommunikation i fråga om den som tillhandahåller mervärdetjänster tillämpas på den som tar emot uppgifterna.

I praktiken har den som tillhandahåller informationssamhällets tjänster behov av att regelbundet få identifieringsuppgifter av teleföretagen för att avstämma sin fakturering. Den som tillhandahåller informationssamhällets tjänster har rätt att behandla identifieringsuppgifter som part i en kommunikation med stöd av 8 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation. Samtycke för utlämnande av uppgifter måste sålunda inte fås i detta fall. Bestämmelserna om behandling av uppgifter i 10 § 4 mom. har i praktiken visat sig vara överdimensionerade, eftersom den som tillhandahåller informationssamhällets tjänster i egenskap av kommunikationspart har rätt att behandla samma uppgifter utan några detaljerade bestämmelser om behandlingen.

2 Föreslagna ändringar

Marknadsföring per telefon av kommunikationstjänster

Det föreslås att en ny bestämmelse fogas till lagen, enligt vilken telefonanslutningar till mobilnätet inte får marknadsföras till konsumenterna per telefon om inte konsumenten uttryckligen har bett om det. Bestämmelsen är endast i kraft en viss tid, dvs. tre år.

Genom bestämmelsen vill man ingripa i de störningar som osund konkurrens orsakar på

marknaden och skydda konsumenterna i synnerhet från de problem som uppkommer då en anslutning sägs upp. Eftersom en telefonanslutning är ett centralt instrument också när det gäller att tillgodose yttrandefriheten, är ett indirekt mål med regleringen att trygga denna grundläggande rättighet.

Alternativ för genomförandet

Vid beredningen av propositionen utredde man om teleföretagen genom självreglering kan förbjuda marknadsföring per telefon som orsakar problem. Den 16 augusti 2011 ordnade kommunikationsministeriet ett diskussionsmöte om saken där Kommunikationsverket, Konsumentverket och Konkurrensverket, teleföretagens representanter och Fi-Com ry deltog. Vid diskussionsmötet ansåg konkurrensverket att förbud mot marknadsföring per telefon genom självreglering sannolikt skulle strida mot konkurrensrätten. Också både teleföretagens representanter och Fi-Com ry önskade att det föreskrivs om frågan i lag och understödde inte självreglering inom branschen. Alternativet självreglering har därför förkastats vid beredningen av propositionen.

Vid beredningen av propositionen har man också övervägt huruvida förbudet mot marknadsföring per telefon borde utvidgas att gälla alla kommunikationstjänster, alla kommunikationstjänster som tillhandahålls med SIM-kort eller enbart mobiltelefonanslutningar.

Förbud mot marknadsföring per telefon inom en enskild bransch är en exceptionell åtgärd. Åtgärden ska därför vara noggrant övervägd och rätt proportionerad och endast riktas till de tjänster där det har förekommit problem.

Att rikta förbudet till alla kommunikationstjänster på marknaden har vid beredningen ansetts vara en alltför omfattande åtgärd, vars konsekvenser för sysselsättningen kan vara betydande för företag som idkar marknadsföring per telefon eller tillhandahåller kontaktuppgiftstjänster. I beredningen har man därför beslutat att begränsa den grupp av tjänster som förbudet mot marknadsföring per telefon ska gälla.

Att binda förbudet mot marknadsföring per telefon till tjänster som tillhandahålls med SIM-kort är inte en reglering som är varken särskilt oberoende av tekniken eller tidsmässigt hållbar. Terminalutrustning som fungerar utan SIM-kort kan vara på kommande på marknaden och inte heller annars kommer den tekniska utvecklingen att stanna vid tjänster som tillhandahålls genom just SIM-kort.

De största konsumentskyddsproblemen inom marknadsföring per telefonen hänförs sig för närvarande uttryckligen till mobiltelefonanslutningar. Därför har man vid beredningen beslutat att föreslå att förbudet ska begränsas till att endast gälla mobiltelefonanslutningar.

Specificerad teleräkning

Det föreslås att specificeringen av teleräkningar preciseras så att abonnenterna bättre får information om kostnader som uppkommit av användning av andra tjänster än kommunikationstjänster. Avsikten är att tidpunkten för avgiften, avgiftens belopp och avgiftens mottagare ska framgå av specificeringen.

Avsikten med ändringen i 24 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation är att ändra praxis vid specificeringen av avgifter för annat än kommunikationstjänster. Enligt förslaget ska en fullständig specificering över användningen av andra tjänster än kommunikationstjänster alltid ges till abonnenten. Den föreslagna ändringen motsvarar den praxis som bl.a. tillämpas i fråga om arbetsgivares kreditkort. Målet med ändringen är att samordna regleringen i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation med betaltjänstlagen.

Syftet med ändringen i 10 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation är att förenkla regleringen av behandlingen av identifieringsuppgifter för dem som tillhandahåller informationssamhällets tjänster. På behandlingen av de identifieringsuppgifter som de som tillhandahåller informationssamhällets tjänster innehar tillämpas då den allmänna personuppgiftslagen (523/1999).

3 Propositionens konsekvenser

Marknadsföring per telefon av kommunikationstjänster

Konsekvenser för företagen

Propositionen har konsekvenser för de företag som idkar marknadsföring per telefon och telefonförsäljning, eftersom en av dessa företags försäljningsprodukter förbjuds. Telefonförsäljningsföretagen marknadsför dock i allmänhet flera produkter, såsom tidningar, tidskrifter, vitaminer, kläder och olika slags tjänster m.m. Det är alltså inte typiskt för telefonförsäljningsföretag att koncentrera sig endast på en enda försäljningsprodukt.

Konsekvenserna för telefonförsäljningsföretagen när det gäller det föreslagna förbudet mot marknadsföring per telefon av mobiltelefonanslutningar blir troligtvis mycket kortvariga, eftersom företagen sannolikt ganska snabbt kan ersätta mobiltelefonanslutningarna med någon annan försäljningsprodukt. Eftersom förbudet mot marknadsföring per telefon endast ska gälla mobiltelefonanslutningar, kan telefonförsäljningsföretagen också fortsätta marknadsföra andra kommunikationstjänster.

Verksamhetsställena för de företag som idkar marknadsföring per telefon och telefonförsäljning är i allmänhet spridda över olika delar av Finland. Om regleringen med avvikelse från den bedömning som gjorts ovan har betydande konsekvenser för dessa företag, kan propositionen också ha indirekta regionala konsekvenser och konsekvenser för sysselsättningen. Enligt uppgifter från teleföretagen och Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto använder en stor del av teleföretagen sin egen personal för marknadsföring per telefon. Teleföretagen använder sammanlagt omkring sju utomstående företag inom marknadsföring per telefonen. Enligt de uppgifter som fåtts inom branschen inverkar den föreslagna ändringen på totalt omkring tre hundra personers arbete.

Propositionen har också indirekta konsekvenser för de företag som verkar på kontaktuppgiftsmarknaden, t.ex. företag som tillhandahåller nummerservice. Om förbudet mot marknadsföring per telefon begränsas till enbart mobiltelefonanslutningar, fräntas företagen på kontaktuppgiftsmarknaden emeller-

tid inte hela sitt affärsverksamhetsområde, utan teleföretagen har fortfarande behov av deras tjänster för marknadsföring per telefon av andra kommunikationstjänster.

Propositionens konsekvenser för teleföretagen kan förväntas vara huvudsakligen positiva. Osaklig marknadsföring per telefon orsakar teleföretagen personalkostnader, eftersom företagens kundbetjäning måste utreda de problem som marknadsföringen lett till. De kundrelationer som skaffats på detta sätt är ofta också sämre än genomsnittliga kundrelationer och omsättningen på kunder stor.

Även om man genom propositionen erbjuder en marknadsföringskanal för marknadsföringen av mobiltelefonanslutningar, är det sannolikt att den mycket snabbt ersätts av något annat marknadsföringssätt, t.ex. e-post. Ur konsumentens perspektiv är marknadsföring per e-post tryggare än marknadsföring per telefon, eftersom detta alltid kräver ett uttryckligt samtycke från konsumenten på förhand.

Propositionen kan också försvåra verksamheten på den finländska marknaden för nya teleföretag inom branschen, eftersom marknadsföring per telefonen förmodligen är ett av de förmånligaste och enklaste sätten att ta sig in på en ny marknad. I frågan ställs konsumenternas och nya företagares intressen mot varandra.

De problem som för närvarande uppkommer genom telefonförsäljningen upplevs dock som betydande, och de fördelar som uppnås genom regleringen beräknas vara större än de eventuella nackdelarna. I enlighet med proportionalitetsprincipen har man också strävat efter att begränsa den reglering som föreslås så att den inte gäller alla kommunikationstjänster, utan endast den för närvarande mest problematiska kommunikationstjänsten, nämligen mobiltelefonanslutningar.

Konsekvenser för konsumenterna

Genom propositionen försöker man förbättra konsumenternas ställning på kommunikationsmarknaden. Största delen av problemen inom telefonförsäljningen kan lösas genom ett förbud mot marknadsföring per telefon av

mobiltelefonanslutningar och propositionen förväntas därför ha positiva konsekvenser för konsumentens rättsliga ställning och individens yttrandefrihet.

Specificerad teleräkning

De föreslagna ändringar förväntas göra teleräkningarna tydligare genom de föreslagna ändringarna, varvid abonnenterna bättre än för närvarande kan granska de belopp som debiteras på räkningen. I och med ändringarna blir regleringen av telebranschen mera enhetlig med regleringen av betaltjänster. En noggrannare specificering av andra tjänster än kommunikationstjänster förutsätter troligen vissa systemändringar hos teleföretagen vilket medför kostnader i någon mån.

Ändringen, enligt vilken en fullständig specificering av andra tjänster än kommunikationstjänster ska ges till abonnenten, ändrar praxis i fråga om tjänstetelefoner. I fråga om tjänstetelefonanslutningar är det arbetsgivaren som är abonnent och som i enlighet med förslaget ska få en fullständig specificering över användningen av andra tjänster än kommunikationstjänster. Förslaget ändrar inte praxis för hur specificeringar av kommunikationstjänster ges. Ändringen förbättrar informationsinnehållet i specificerade teleräkningar och möjliggör en klarare kostnadsfördelning mellan abonnenten och användaren. Då behöver man inte nödvändigtvis införa ett absolut förbud mot användning av tilläggstjänster, eftersom det är lätt att hålla isär vilka avgifter abonnenten respektive användaren ska betala.

I 80 § 4 mom. i kommunikationsmarknadslagen föreskrivs det att en part i ett anslutningsavtal har rätt att på begäran få en icke-specificerad räkning.

Syftet med ändringen i 10 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation är att förenkla och förenhetliga bestämmelserna om behandlingen av identifieringsuppgifter för dem som tillhandahåller informations-samhällets tjänster. Ändringen bidrar till att minska den administrativa bördan för dem som tillhandahåller tjänster.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid kommunikationsministeriet. Utkastet till proposition sändes på remiss och yttranden har lämnats av arbets- och näringsministeriet, justitieministeriet, Konsumentverket, Konkurrentverket, Kommunikationsverket, Dataombudsmannens byrå, FiCom ry, Konsumentförbundet rf, Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry, Teleforum rf, DNA Ab, Elisa Abp, TDC Ab och TeliaSonera Oyj.

I yttrandena understödde man allmänt taget förbudet mot marknadsföring per telefon av

mobiltelefonanslutningar med vissa preciseringar. Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry förhöll sig negativt till marknadsföringsförbudet. I yttrandena understöddes det allmänt att specificeringen av räkningarna ändras.

Vissa preciseringsförslag till de föreslagna bestämmelserna framfördes i yttrandena. Yttrandena har beaktats genom att man i flera avseenden preciserat de bestämmelser i kommunikationsmarknadslagen som gäller förbud mot marknadsföring per telefon samt specificering av teleräkningar.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

Kommunikationsmarknadslagen

65 a §. Förbud mot marknadsföring per telefon. Förbud mot marknadsföring per telefon Det föreslås att en ny bestämmelse fogas till lagen, enligt vilken telefonanslutningar till mobilnätet inte får marknadsföras till konsumenterna per telefon, om inte konsumenten uttryckligen har bett om det.

I bestämmelsen avses med telefonanslutning till mobilnätet en sådan telefonanslutning där det krävs ett SIM-kort för användningen av telefonitjänster. Telefonanslutningar som avses i bestämmelsen är också så kallade fasta mobiltelefonanslutningar, som utnyttjar det fasta nätets numrering.

Genom bestämmelsen vill man förbjuda all marknadsföring per telefon som riktas till nya kunder på teleföretagens initiativ. Ett teleföretag får inte marknadsföra en mobiltelefonanslutning till en konsument per telefon varken som en självständig produkt eller som en del av ett produktpaket. Marknadsföringen är emellertid tillåten om konsumenten uttryckligen har bett om den genom att antingen ta kontakt med teleföretaget per telefon eller på annat sätt be teleföretaget att ta kontakt per telefon. Avsikten med att föreskriva om en uttrycklig begäran är att klargöra att begä-

ran ska göras skilt för varje kontakttagande i marknadsföringssyfte.

Enligt 2 mom. hindrar inte marknadsföringsförbudet teleföretagen från att utöva marknadsföring per telefon till deras egna mobiltelefonkunder. Om konsumenten någon gång förut varit teleföretagets kund, men sedan har bytt till ett annat företags mobiltelefonanslutning, får inte teleföretaget längre ta kontakt med konsumenten per telefon i marknadsföringssyfte. När det gäller kunder som byter anslutning är tidpunkten för nummeröverföringen avgörande. Kunden är inte längre operatörens egen kund på det sätt som avses i bestämmelsen efter att begäran om nummeröverföring har gjorts.

80 §. Specificerad teleräkning. Paragrafens 1 mom. ändras inte. Till 2 mom. fogas en mening enligt vilken tidpunkten för avgiften, avgiftens belopp och avgiftens mottagare ska specificeras i fråga om avgifter som uppkommer av något annat än användning av kommunikationstjänster. Sålunda ska teleföretaget på räkningen särskilt specificera avgifter om alla debiteringar för tilläggstjänster så tydligt att betalaren kan försäkra sig om att debiteringen av avgifterna är korrekt. Med avgiftens mottagare avses den som den debiterade avgiften de facto förmedlas till. Därför räcker det t.ex. inte att enbart tjänstens nummer anges. Genom den föreslagna ändringen

samordnas regleringen med bestämmelserna i betaltjänstlagen.

I 3 mom. föreskrivs det att en part i ett anslutningsavtal har rätt att få en icke-specifierad räkning. Formuleringen ändras så att den bättre stämmer överens med definitionerna i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation. I praktiken är parten i ett anslutningsavtal den abonnent som avses i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation. Avsikten är inte att ändra sakinhållet i bestämmelsen.

Lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation

10 §. *Behandling för fakturering.* Paragrafens 3 mom. ändras så att det inte krävs samtycke från användarna av informationssamhällets tjänster för att ett teleföretag ska få överlåta uppgifter till dem som tillhandahåller informationssamhällets tjänster. Kravet på samtycke har i praktiken visat sig vara onödigt med tanke på användarnas integritetsskydd eftersom den som tillhandahåller tjänster har rätt att hantera uppgifter också som kommunikationspart.

I bestämmelsen i 4 mom. stryks hänvisningarna till kapitel 2, 4 och 5 i lagen. På behandlingen av uppgifter som innehas av den som tillhandahåller informationssamhällets tjänster tillämpas då alltid personuppgiftslagen, oberoende av om det är fråga om uppgifter man har fått som part i en kommunikation eller av ett teleföretag.

24 §. *Specifisering av räkningar per uppkoppling.* Paragrafens 4 mom. ändras så att en fullständig specifisering ska ges till abonnenten över andra kostnader än de som uppkommer genom användning av kommunikationstjänster. Ändringen förbättrar specifiseringarnas faktainnehåll och gör regleringen enhetligare i förhållande till betaltjänstlagen.

2 Ikraftträdande

Ändringarna av bestämmelserna om specifiserade teleräkningar i lagförslagen (80 § i det första lagförslaget och 24 § i det andra lagförslaget) föreslås träda i kraft från ingången av 2013 så att teleföretagen får tillräckligt med tid att genomföra systemänd-

ringarna på ett kontrollerat sätt. Det föreslås att 10 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation ska träda i kraft våren 2012.

Det föreslås att 65 a § träder i kraft två månader efter det att den godkänns. Bestämmelsen föreslås gälla endast en viss tid, dvs. tre år. Bestämmelsen beräknas ha konsekvenser för marknaden och sysselsättningen samt regionala konsekvenser. Det redogörs närmare för dessa konsekvenser ovan i avsnitt tre. Även om regleringen kan anses vara rätt proportionerad med tanke på de problem som löses genom den, ska förbud mot marknadsföring per telefon inom en viss näringsgren anses som en exceptionell åtgärd. Det är alltså nödvändigt att granska de slutliga konsekvenserna av regleringen efter en viss tid för att förhindra oönskade följder. Av denna anledning föreslås det i propositionen att förbudet mot marknadsföring per telefon först endast ska gälla en viss tid. Regleringens konsekvenser för marknaden ska undersökas noggrant i god tid innan det eventuellt bestäms att bestämmelsens giltighetstid förlängs.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Propositionens förslag om att förbjuda marknadsföring av telefonanslutningar till mobilnätet och att ge abonnenten en fullständig specifisering av avgiftsbelagda tilläggs-tjänster som debiteras på teleräkningen måste granskas med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna.

I 12 § i grundlagen (731/1999) föreskrivs det om skydd för yttrandefriheten och i 18 § om näringsfrihet. Grundlagsutskottet har i sin praxis under den senaste tiden ansett att skyddet för yttrandefriheten i princip också täcker in reklam och marknadsföring, men att reklam och marknadsföring kan beläggas med striktare begränsningar än vad som är tillåtet inom det materiella kärnområdet för yttrandefriheten. Å andra sidan måste också bestämmelserna om reklam och marknadsföring uppfylla de generella villkoren för en lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 19/2002 rd, s. 3/I; 9/2004 rd, s. 7/I; 37/2005 rd, s. 4/I och 54/2006 rd, s. 2/I).

I 65 a § i det första lagförslaget föreslås det att marknadsföring per telefon av mobiltelefonanslutningar till nya kunder som sker på teleföretagets initiativ ska förbjudas. På det sätt som förklarats ovan har marknadsföring per telefon av telefonanslutningar orsakat användarna många problem, till följd av vilka användarna i värsta fall har hamnat i en situation där de inte haft någon fungerande mobiltelefonanslutning. Numera har endast 20 procent av hushållen abonnemang i fasta nätet och mobiltelefonanslutningen är sålunda för de flesta den enda telefonanslutningen som är i bruk.

Syftet med den föreslagna regleringen är att garantera att alla har tillgång till fungerande baskommunikationsförbindelser och möjlighet att förmedla och ta emot meddelanden. En fungerande telefonanslutning är en nödvändighetsartikel och i synnerhet genom kommunikationsmarknadslagen och vissa andra lagar ska tillgången till den tryggas överallt i världen.

Då förbudet av marknadsföring per telefon begränsas till teleföretagens marknadsföring av mobiltelefonanslutningar till nya kunder, är det fortfarande möjligt att marknadsföra mobildataanslutningar, televisionstjänster och andra produkter som tillhandahålls av teleföretag. Dessutom får mobiltelefonanslutningar fortfarande marknadsföras i t.ex. massmedier och utomhusreklam. Sålunda kan företagen fortfarande använda sig av flera alternativa marknadsföringskanaler.

Det anses därför finnas en med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbar orsak att begränsa marknadsföring per telefonen, och förbudet mot marknadsföring per telefon gäller endast en viss helhet som är nödvändig för att trygga kommunikationsmöjligheterna.

Enligt 10 § 2 mom. i grundlagen är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. För att bevara sekretessen när det gäller ett förtroligt meddelande får en specifikation av användningen av kommunika-

tionstjänster enligt 24 § 2 mom. i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation ges abonnenten endast så att telefonnumrets tre sista siffror är täckta, eller i övrigt så att det inte genom specifikationen är möjligt att identifiera den andra parten i kommunikationen.

Enligt den föreslagna ändringen ska andra avgifter än de som uppkommit av användning av kommunikationstjänster specificeras fullständigt för anslutningens abonnent. Ändringen påverkar främst ställningen för användare av en tjänstetelefon samt 15–18-åriga användare och andra användare vars telefonräkningar betalas av någon annan än användaren själv.

Avgiftsbelagda tilläggstjänster är i praktiken närmast sms-tjänster eller samtal till ett visst telefonnummer för ärendehantering, kollektivtrafikbiljetter, betalningar för nytigheter, tävlingar och andra tidsfördrivstjänster. I dessa tjänster är det inte fråga om förmedling av sådana privata meddelanden som avses i grundlagen. Därför anser regeringen att det inte är problematiskt med avseende på 10 § i grundlagen att man ger en fullständig specifikation av avgifterna för användning av andra tjänster än kommunikationstjänster.

Den ändring som föreslås i 10 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation har enligt regeringen inte betydelse med tanke på integritetsskyddet, eftersom den som tillhandahåller informationssamhällets tjänster har rätt att hantera identifieringsuppgifter som part i en kommunikation direkt med stöd av 8 § i lagen. I detta fall är det inte längre nödvändigt att begära tjänsteanvändarnas samtycke till att uppgifterna överläts.

Regeringen anser att det inte föreligger något hinder för att den föreslagna lagstiftningen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

*Lagförslag***1.****Lag****om ändring och temporär ändring av kommunikationsmarknadslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunikationsmarknadslagen (393/2003) 80 §, sådan den lyder delvis i lagen 292/2010, och
fogas temporärt till lagen en ny 65 a § som följer:

65 a §

Förbud mot marknadsföring per telefon

Telefonanslutningar till mobilnätet får inte marknadsföras till konsumenterna per telefon, om inte konsumenten uttryckligen begär det.

Bestämmelserna i 1 mom. tillämpas inte på ett teleföretags marknadsföring till dess egna mobiltelefonkunder.

80 §

Specificerad teleräkning

Teleföretaget ska avgiftsfritt och, om räkningen överstiger 50 euro, utan begäran specificera räkningen för användningen av en telefonanslutning. Av räkningen ska åtminstone följande faktureringsposter framgå utan svårighet:

- 1) lokalsamtal och nätersättningar för samtal som avses i 2 – 4 punkten,
- 2) fjärrsamtal,
- 3) internationella samtal,
- 4) mobilsamtal,
- 5) grundavgifter,

6) textmeddelanden, bildmeddelanden samt andra meddelanden,

7) dataöverföringstjänster.

Teleföretaget ska oberoende av räkningens storlek utan begäran och avgiftsfritt specificera avgifterna för andra tjänster än kommunikationstjänster. I fråga om dessa avgifter ska tidpunkten, beloppet och avgiftens mottagare specificeras. Om en anslutning har använts för genomförande av betalningstransaktioner enligt 1 § 2 mom. 6 punkten i betaltjänstlagen, gäller i fråga om teleföretagets skyldighet att informera om betalningstransaktionerna vad som föreskrivs i den lagen.

Av en specificerad räkning får inte samtal till kostnadsfria nummer framgå.

En part i ett avtal om kommunikationstjänster har rätt att på begäran få en icke-specificerad räkning.

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 65 a § träder dock i kraft redan den 20 och är i kraft i tre år .

Åtgärder som krävs för verkställigheten av denna lag får vidtas innan lagen träder i kraft.

2.

Lag**om ändring av 10 och 24 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation (516/2004) 10 och 24 §
som följer:

10 §

Behandling för fakturering

Ett teleföretag och den som tillhandahåller mervärdetjänster får behandla sådana identifieringsuppgifter som är nödvändiga för bestämmande och fakturering av inbördes avgifter.

En sammanslutningsabonnent får behandla identifieringsuppgifter som är nödvändiga för den interna faktureringen.

Den som tillhandahåller informationssamhällets tjänster och som avses i lagen om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster (458/2002) kan behandla identifieringsuppgifter som är nödvändiga för fakturering av bild- och ljudinspelningar och andra avgiftsbelagda tjänster som förmedlas genom ett av teleföretaget administrerat kommunikationsnät samt andra för faktureringen nödvändiga uppgifter. Den som tillhandahåller informationssamhällets tjänster har rätt att av ett teleföretag få dessa uppgifter.

Uppgifter i anslutning till bestämmande av en räkning ska lagras minst tre månader från räkningens förfallodag eller från det att identifieringsuppgifterna registrerades, beroende på vilken av dessa tidpunkter som infaller senare. Uppgifterna får dock inte lagras efter det att fordran har preskriberats enligt lagen om preskription av skulder (728/2003). I fall av oenighet angående en räkning ska uppgifter om denna dock lagras tills parterna har kommit överens om saken eller ärendet har avgjorts.

Ett teleföretag eller den som tillhandahåller mervärdetjänster ska meddela abonnenten och användaren vilka identifieringsuppgifter

som behandlas och hur länge behandlingen räcker.

24 §

Specificering av räkningar per uppkoppling

Ett teleföretag får inte lämna ut specificering av en räkning per uppkoppling, om inte annat bestäms i denna paragraf.

Förutom det som bestäms om specificerade räkningar i 80 § i kommunikationsmarknadslagen ska ett teleföretag på begäran av en abonnent ge en specificering per uppkoppling av en räkning.

Specificeringen ska ges abonnenten så att telefonnumrets tre sista siffror är täckta, eller i övrigt så att det inte genom specificeringen är möjligt att identifiera den andra parten i kommunikationen.

På begäran av användaren ska teleföretaget ge en specificering per uppkoppling av räkningen med fullständiga uppgifter om anslutningsnummer för kommunikationens parter eller andra fullständiga identifieringsuppgifter för kommunikationstjänsten. Talan för en användare som är yngre än 15 år förs av hans eller hennes vårdnadshavare enligt 4 § i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt och för en icke-minderårig omyndig av hans eller hennes intressebevakare, enligt vad som bestäms i lagen om förmyndarverksamhet.

Utän hinder av 2 mom. ska ett teleföretag ge abonnenten en fullständig specificering av sådana uppkopplingar som förorsakar abonnenten andra kostnader än dem som föräleds av användningen av kommunikationstjänsten.

Specificering av en anslutning per uppkoppling får inte innehålla identifieringsuppgifter om avgiftsfria tjänster.

Kommunikationsverket kan meddela närmare föreskrifter om innehållet i en specifikation enligt denna paragraf och om hur specifikationen ska utformas.

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 24 § träder dock i kraft först den 20 .

Åtgärder som krävs för verkställigheten av denna lag får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 22 december 2011

Republikens president

TARJA HALONEN

Bostads- och kommunikationsminister *Krista Kiuru*

1.

Lag**om ändring och temporär ändring av kommunikationsmarknadslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunikationsmarknadslagen (393/2003) 80 § sådan den lyder delvis i lag en
292/2010, och
fogas temporärt till lagen en ny 65 a § som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

80 §

80 §

*Specificerad teleräkning**Specificerad teleräkning*

Teleföretaget ska avgiftsfritt och, om räkningen överstiger 50 euro, utan begäran specificera räkningen för användningen av en telefonanslutning. Av räkningen ska åtminstone följande faktureringsposter framgå utan svårighet:

- 1) lokalsamtal och nätersättningar för samtal som avses i 2–4 punkten,
- 2) fjärrsamtal,
- 3) internationella samtal,
- 4) mobilsamtal,
- 5) grundavgifter,
- 6) textmeddelanden, bildmeddelanden samt andra meddelanden,
- 7) dataöverföringstjänster.

Teleföretaget ska oberoende av räkningens storlek utan begäran och avgiftsfritt specificera avgifterna för andra tjänster än kommunikationstjänster. Om en anslutning har använts för genomförande av betalningstransaktioner enligt 1 § 2 mom. 6 punkten i betaltjänstlagen, gäller i fråga om teleföretagets skyldighet att informera om betalningstransaktionerna vad som föreskrivs i den lagen.

Av en specificerad räkning får inte samtal till kostnadsfria nummer framgå.

Användaren har rätt att på begäran få en

Teleföretaget ska avgiftsfritt och, om räkningen överstiger 50 euro, utan begäran specificera räkningen för användningen av en telefonanslutning. Av räkningen ska åtminstone följande faktureringsposter framgå utan svårighet:

- 1) lokalsamtal och nätersättningar för samtal som avses i 2–4 punkten,
- 2) fjärrsamtal,
- 3) internationella samtal,
- 4) mobilsamtal,
- 5) grundavgifter,
- 6) textmeddelanden, bildmeddelanden samt andra meddelanden,
- 7) dataöverföringstjänster.

Teleföretaget ska oberoende av räkningens storlek utan begäran och avgiftsfritt specificera avgifterna för andra tjänster än kommunikationstjänster. I fråga om dessa avgifter ska tidpunkten, beloppet och avgiftens mottagare framgå. Om en anslutning har använts för genomförande av betalningstransaktioner enligt 1 § 2 mom. 6 punkten i betaltjänstlagen, gäller i fråga om teleföretagets skyldighet att informera om betalningstransaktionerna vad som föreskrivs i den lagen.

Av en specificerad räkning får inte samtal

Gällande lydelse

icke-specificerad räkning.

Föreslagen lydelse

till kostnadsfria nummer framgå.

*En part i ett avtal om kommunikations-
tjänster har rätt att på begäran få en icke-
specificerad räkning.*

*Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens
65 a § träder dock i kraft redan den 20
och är i kraft i tre år .*

*Åtgärder som krävs för verkställigheten av
denna lag får vidtas innan lagen träder i
kraft.*

2.

Lag**om ändring av 10 och 24 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation (516/2004) 10 och 24 §
som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

10 §

10 §

*Behandling för fakturering**Behandling för fakturering*

Ett teleföretag och den som tillhandahåller mervärdestjänster får behandla sådana identifieringsuppgifter som är nödvändiga för bestämmande och fakturering av inbördes avgifter.

En sammanslutningsabonnent får behandla identifieringsuppgifter som är nödvändiga för den interna faktureringen.

Den som tillhandahåller informationssamhällets tjänster och som avses i lagen om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster (458/2002) kan behandla identifieringsuppgifter som *den erhållit av ett teleföretag och som* är nödvändiga för fakturering av bild- och ljudinspelningar och andra avgiftsbelagda tjänster som förmedlas genom ett av teleföretaget administrerat kommunikationsnät samt andra för faktureringen nödvändiga uppgifter, om den abonnent eller användare som uppgifterna gäller har gett sitt samtycke.

Den som tillhandahåller informationssamhällets tjänster har rätt att av ett teleföretag få i 3 mom. avsedda uppgifter. Bestämmelserna i detta kapitel och i 2, 4 och 5 kap. om konfidentiell kommunikation, integritetskydd, behandling av meddelanden samt identifierings- och lokaliseringssuppgifter samt om dataskyddet för kommunikation i fråga om den som tillhandahåller mervärdestjänster tillämpas på den som mottar uppgifterna.

Uppgifter i anslutning till bestämmande av

Ett teleföretag och den som tillhandahåller mervärdestjänster får behandla sådana identifieringsuppgifter som är nödvändiga för bestämmande och fakturering av inbördes avgifter.

En sammanslutningsabonnent får behandla identifieringsuppgifter som är nödvändiga för den interna faktureringen.

Den som tillhandahåller informationssamhällets tjänster och som avses i lagen om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster (458/2002) kan behandla identifieringsuppgifter som är nödvändiga för fakturering av bild- och ljudinspelningar och andra avgiftsbelagda tjänster som förmedlas genom ett av teleföretaget administrerat kommunikationsnät samt andra för faktureringen nödvändiga uppgifter. *Den som tillhandahåller informationssamhällets tjänster har rätt att av ett teleföretag få dessa uppgifter.*

Uppgifter i anslutning till bestämmande av

Gällande lydelse

en räkning skall lagras minst tre månader från räkningens förfalldag eller från det att identifieringsuppgifterna registrerades, beroende på vilken av dessa tidpunkter som infaller senare. Uppgifterna får dock inte lagras efter det att fordran har preskriberats enligt lagen om preskription av skulder (728/2003). I fall av oenighet angående en räkning skall uppgifter om denna dock lagras tills parterna har kommit överens om saken eller ärendet har avgjorts.

Ett teleföretag eller den som tillhandahåller mervärdetjänster skall meddela abonnenten och användaren vilka identifieringsuppgifter som behandlas och hur länge behandlingen räcker

24 §

Specifisering av räkningar per uppkoppling

Ett teleföretag får inte lämna ut specifisering av en räkning per uppkoppling, om inte annat bestäms i denna paragraf.

Förutom det som bestäms om specificerade räkningar i 80 § i kommunikationsmarknadslagen skall ett teleföretag på begäran av en abonnent ge en specifisering per uppkoppling av en räkning. Specifiseringen skall ges abonnenten så att telefonnumrets tre sista siffror är täckta, eller i övrigt så att det inte genom specifiseringen är möjligt att identifiera den andra parten i kommunikationen.

På begäran av användaren skall teleföretaget ge en detaljerad specifisering av räkningen med fullständiga uppgifter om anslutningsnummer för kommunikationens parter eller andra fullständiga identifieringsuppgifter för kommunikationstjänsten. Talan för en användare som är yngre än 15 år förs av hans eller hennes vårdnadshavare enligt 4 § i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt och för en icke-minderårig omyndig av hans eller hennes intressebevakare, enligt vad som bestäms i lagen om förmyndarverksamhet.

Utan hinder av 2 mom. skall ett teleföretag ge abonnenten specifisering *per tjänsttyp* av sådana uppkopplingar som förorsakar abonnenten andra kostnader än dem som föranleds av användningen av kommunikationstjänsten.

Föreslagen lydelse

en räkning ska lagras minst tre månader från räkningens förfalldag eller från det att identifieringsuppgifterna registrerades, beroende på vilken av dessa tidpunkter som infaller senare. Uppgifterna får dock inte lagras efter det att fordran har preskriberats enligt lagen om preskription av skulder (728/2003). I fall av oenighet angående en räkning ska uppgifter om denna dock lagras tills parterna har kommit överens om saken eller ärendet har avgjorts.

Ett teleföretag eller den som tillhandahåller mervärdetjänster ska meddela abonnenten och användaren vilka identifieringsuppgifter som behandlas och hur länge behandlingen räcker.

24 §

Specifisering av räkningar per uppkoppling

Ett teleföretag får inte lämna ut specifisering av en räkning per uppkoppling, om inte annat bestäms i denna paragraf.

Förutom det som bestäms om specificerade räkningar i 80 § i kommunikationsmarknadslagen ska ett teleföretag på begäran av en abonnent ge en specifisering per uppkoppling av en räkning.

Specifiseringen ska ges abonnenten så att telefonnumrets tre sista siffror är täckta, eller i övrigt så att det inte genom specifiseringen är möjligt att identifiera den andra parten i kommunikationen.

På begäran av användaren ska teleföretaget ge en specifisering per uppkoppling av räkningen med fullständiga uppgifter om anslutningsnummer för kommunikationens parter eller andra fullständiga identifieringsuppgifter för kommunikationstjänsten. Talan för en användare som är yngre än 15 år förs av hans eller hennes vårdnadshavare enligt 4 § i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt och för en icke-minderårig omyndig av hans eller hennes intressebevakare, enligt vad som bestäms i lagen om förmyndarverksamhet.

Utan hinder av 2 mom. ska ett teleföretag ge abonnenten *en fullständig* specifisering av sådana uppkopplingar som förorsakar abonnenten andra kostnader än dem som föranleds av användningen av kommunikations-

Specificering av en anslutning per uppkoppling får inte innehålla identifieringsuppgifter om avgiftsfria tjänster.

Kommunikationsverket kan meddela närmare föreskrifter om innehållet i en specificering enligt denna paragraf och om hur specificeringen skall genomföras.

tjänsten.

Specificering av en anslutning per uppkoppling får inte innehålla identifieringsuppgifter om avgiftsfria tjänster.

Kommunikationsverket kan meddela närmare föreskrifter om innehållet i en specifikation enligt denna paragraf och om hur specifikationen ska utformas.

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 24 § träder dock i kraft först den 20 .

Åtgärder som krävs för verkställigheten av denna lag får vidtas innan lagen träder i kraft.
