

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 21/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av kommunikationsmarknadslagen, lagen om radiofrekvenser och teletrustningar, lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation och lagen om behandling av vissa marknadsrättsliga ärenden

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 november 2010 en proposition med förslag till lagar om ändring av kommunikationsmarknadslagen, lagen om radiofrekvenser och teletrustningar, lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation och lagen om behandling av vissa marknadsrättsliga ärenden (RP 238/2010 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

Motioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motioner:

- LM 67/2010 rd — Kalmari, Anne /cent m.fl.: Lag om ändring av 128 § i kommunikationsmarknadslagen
- AM 25/2007 rd — Oinonen, Lauri /cent: Registrering av Prepaid-anslutningar
- AM 11/2009 rd — Oinonen, Lauri /cent: Konkurrensutsättning av nätservice för fasta telefoner

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Maaret Suomi och konsultativ tjänsteman Kreetta Simola, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Katri Kummoinen, justitieministeriet
- polisinspektör Jari Pajunen och direktör för IT-näten Pekka Tulokas, inrikesministeriet
- dataombudsman Reijo Aarnio, Dataombudsmannens byrå, JM
- jurist Miina Ojajärvi och överinspektör Satu Toepfer, Konsumentverket
- enhetschef Petri Makkonen och jurist Päivi-Maria Virta, Kommunikationsverket
- biträdande direktör Timo Mattila, Konkurrentverket
- jurist Anna Tsakirakis, DNA Oy
- chefsjurist Anne Vainio, Elisa Abp
- utvecklingsdirektör Tapio Haapanen, Telia-Sonera Abp
- sakkunnig Sirpa Laurén och jurist Pamela Sarasmo, Finska Hörsselförbundet
- juridisk chef Marko Lahtinen, FiCom
- jurist Leo Forss, Finnet-förbundet rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- arbets- och näringsministeriet
- Finlands näringsliv
- Mediernas Centralförbund rf
- Riksomfattande handikapprådet
- Dövas Förbund

- De Synskadades Centralförbund rf
- Finlands Konsumentförbund rf

- MTV 3 Oy
- TDC Oy.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen ändringar i kommunikationsmarknadslagen, lagen om radiofrekvenser och teleutrustningar, lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation samt lagen om behandling av vissa marknadsrättsliga ärenden.

Avsikten är att nationellt genomföra de ändringar i direktiven om elektronisk kommunikation som har antagits i december 2009.

Kommunikationsverket får vissa nya befogenheter, som ger det rätt att i fortsättningen ålägga företag med betydande marknadsinflytande nya slags skyldigheter för överlåtelse av nyttjanderätt. De nya överlåtelleskyldigheterna ska gälla stödtjänster med nära anknytning till utbudet av kommunikationstjänster.

Kommunikationsverket kan dessutom ålägga teleföretag att separera en funktionell helhet från sin övriga affärsverksamhet i vissa undantagssituationer, om kriterierna i lag uppfylls och kommissionen godkänner att denna skyldighet åläggs ett visst företag med betydande marknadsinflytande.

Kommunikationsverket kan även i fortsättningen ålägga teleföretag sådana skyldigheter samt villkor för nyttjande av överlåtelleskyldigheten som är nödvändiga för att skyldigheten för överlåtelse av nyttjanderätt tekniskt ska kunna förverkligas. Det kan t.ex. vara fråga om en åtgärd som är nödvändig för det praktiska förverkligandet av en nyttjanderätt.

Europeiska kommissionen kommer enligt propositionen att ha en något större roll i den process där Kommunikationsverket ställer skyldigheter för ett företag med betydande marknadsinflytande. När Kommunikationsverket ställer skyldigheter ska det enligt propositionen

förutom kommissionen även höra organet för europeiska regleringsmyndigheter.

Genom propositionen görs ett ingrepp i sammankopplingen av tidsbegränsade avtal om kommunikationstjänster. Konsumentens uppsägningsrätt får tidsbegränsas under högst två år. Konsumenterna bör utöver ett tvåårigt avtal alltid erbjudas även ett tolv månaders avtal om kommunikationstjänster. Teleföretag ska inte få förlänga ett tidsbegränsat avtal med ett nytt tidsbegränsat avtal utan att uttryckligen ha ingått ett nytt avtal med konsumenten.

Skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster ska i fråga om kommunikationstjänster i framtiden tydligare omfatta rättigheterna även för personer med funktionshinder. Ansvaret för att se till specialbehoven bland användare med funktionshinder vilar i fortsättningen på teleföretag med skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Funktionshindrade användare ska sedan de föreslagna lagarna trätt i kraft tillhandahållas samma grundläggande kommunikationstjänster som även andra användare på ett sätt som motsvarar deras rättigheter.

Lagarna avses träda i kraft den 1 april 2011.

Lagmotionen

LM 67/2010 rd

I lagmotionen föreslås det ändringar i 128 § i kommunikationsmarknadslagen (393/2003). Tillgången till nödtjänst ska vara tryggad på ett tillförlitligt sätt också vid störningar. Vidare föreslås det att den lägsta säkerhetstiden för batterier ska förlängas till tolv timmar i alla prioriterade kategorier i kommunikationsnätet där det inte finns ett stationärt reservkraftverk eller möjlighet att mata in reservkraft.

*Åtgärdsmotionerna**AM 25/2007 rd*

Enligt åtgärdsmotionen bör regeringen vidta åtgärder för att det ska bli obligatoriskt att registrera information om den som köper eller använder Prepaid-telefoner och att få identifieringsuppgifter om uppringande från okända nummer för att förhindra telfonterror och brott.

AM 11/2009 rd

Enligt åtgärdsmotionen bör regeringen vidta åtgärder för att Telia Sonera Finland Abp genast ska sluta att ensidigt säga upp fasta telefoni och åläggas att återupprätta abonnemangen där de har sagts upp. Vidare föreslås det att Finland ska införa fri konkurrens om fast telefoni och att kunderna då fritt ska kunna välja operatör.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN*Allmän motivering*

Sammanfattningsvis finner utskottet propositionen nödvändig och ändamålsenlig. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

Propositionen innehåller ett flertal förslag som förbättrar konsumenternas villkor när de anlitar kommunikationstjänster. Bland annat föreslår regeringen i det första lagförslaget att det ska vara förbjudet att koppla ihop tidsbestämda avtal om kommunikationstjänster (70 a §), att man ska ha rätt att betala kostnaderna för att bygga anslutning i flera poster (60 e §) och att konsumentombudsmannen ska ha rätt att förordna att en tjänst som tydligt eftersträvar orättmätig vinst ska stängas (121 b §). Dessutom avser propositionen bland annat att ge funktionshindrade bättre villkor när de använder kommunikationstjänster. Propositionen ingriper i flera av de problem som på senare år har försvårat läget på kommunikationsmarknaden för konsumenterna. Utskottet välkomnar förslagen.

Nummerportabilitet

I 51 § i det första lagförslaget föreskrivs det om nummerportabilitet och de sakkunniga hade mycket divergerande synpunkter på bestämmelserna. Enligt förslaget ska en användare ha rätt att behålla telefonnumret vid byte av teleföretag, också när numret finns i ett abonnemang med tidsbegränsat avtal. Förslaget kommer alltså inte att inverka på abonnemangsavtalens giltighet.

En del av de som yttrade sig ansåg att det kan vara ett problem med avseende på egendomsskyddet, om bestämmelserna som regeringen föreslår också ska avse gällande avtalsförhållanden.

Utskottet har diskuterat bestämmelsen grundligt ur flera olika aspekter och bedömt ett flertal förslag till bestämmelser. Enligt uppgifter till utskottet motsvarar bestämmelserna praxis i de flesta andra EU-länder. Dessutom ställer det till med stora praktiska problem om bestämmelsen bara gäller nya avtal, har det sagts till utskottet. Utskottet påpekar vidare att teleföretagen enligt den gällande lagstiftningen inte har rätt att kräva att användarna använder sina abonnemang. Den gällande lagstiftningen garanterar alltså inte teleföretagen inkomster från abonnemang. Förslaget påverkar inte gällande avtal eller eventuella fasta månadsavgifter som företagen får genom avtalen. Utskottet anser följaktligen att förslaget inte har oskäligen konsekvenser för teleföretagen. Med hänsyn till att förslaget gäller mycket viktiga samhällsintressen, i vissa fall rentav medborgarnas grundläggande säkerhet och möjligheterna att genomföra målen med förslaget, anser utskottet det viktigt att bestämmelserna inte bara gäller nya avtal. Följaktligen anser utskottet förslaget korrekt och tillstyrker det enligt propositionen.

Utskottet anser det klart att användarna trots nummeröverföring måste ha rätt att ha kvar ett tidsbegränsat avtal, också det abonnemang där avtalet fortfarande kommer att gälla resten av giltighetstiden trots nummeröverföringen och

som användaren är skyldig att betala eventuella fasta månadsavgifter för ända tills avtalet går ut.

Kontakt via sms

Enligt 55 § i det första lagförslaget ska teleföretag som är verksamma i ett telefonnät vara skyldiga att se till att användarna får kontakt med det allmänna nödnumret utan kostnad per telefon eller sms. Förslaget skapar förutsättningar för att införa nödlarm per sms baserat på nödnumret 112. Utskottet välkomnar förslaget, men påpekar att det inte räcker med en förpliktelse för teleföretagen för att nödlarm via sms och 112 ska kunna införas.

I Finland kan man skicka nödlarm till nödcentralerna och alla centraler har ett eget nummer. Det krävs att man registrerar sig för tjänsten. Läget är otillfredsställande med avseende på bland annat likabehandlingen och säkerheten. Dessutom är det ett alltför komplicerat system för användarna, anser utskottet.

De sakkunniga påpekade att frågan om nödlarm via sms och 112 har beretts i åratal utan att systemet har kunnat införas. Enligt uppgifter till utskottet kommer det nya systemet att införas när den pågående översynen av nödcentralssystemet tillåter.

Det är mycket viktigt för säkerheten och jämlikheten att försöka skynda på systemet med nödlarm via sms och 112.

Olika användargrupperns rättigheter

Propositionen innehåller mycket viktiga och angelägna förslag som bland annat förbättrar kommunikationstjänsterna för funktionshindrade användare.

I 60 c § i det första lagförslaget nämns personer med funktionsnedsättning första gången i samband med bestämmelsen om samhällsomfattande tjänster för att deras särskilda behov ska kunna beaktas. Anslutningen ska enligt paragrafen tillåta att alla användare, också de med funktionsnedsättning, kan använda nödtjänster, ringa och ta emot inrikes- och utrikessamtal och anlita

andra sedvanliga telefonitjänster. Dessutom ska alla ha tillgång till ändamålsenlig Internetuppkoppling. Kommunikationsverket får utfärda närmare föreskrifter om hur anslutningar ska genomföras tekniskt och vilka tekniska egenskaper de ska ha för att personer med funktionsnedsättning ska kunna använda dem.

Förslaget är principiellt sett viktigt och angeläget, anser utskottet och påpekar att man i fortsättningen bör se till att olika användargrupper får bättre tillgång till informationssamhällstjänster.

Förslaget är mycket välkommet, särskilt eftersom det avser att trygga funktionshindrade personers rättigheter. Men den föreslagna paragrafformuleringen räcker inte nödvändigtvis till för att trygga funktionshindrade användares rättigheter och öka jämlikheten i verkligheten. I motiven till propositionen nämner regeringen en del tjänster som beroende på hur de samhällsomfattande tjänsterna genomförs tekniskt i vissa fall kan anses ingå i skyldigheten att stå för samhällsomfattande tjänster. Men det behövs dels en utredning, dels mer exakta bestämmelser på lägre nivå som underlag för tillämpningen. Det är av största vikt att funktionshindrade personers lika rättigheter tryggas i förordning och i föreskrifter från Kommunikationsverket på det sätt som närmare anges i föreskrifterna och inom ramen för det nationella regelverket och kraven i direktivet. Dessutom bör utvärderingen ta hänsyn till kraven på teknikneutralitet.

För att målen med förslaget ska nås bör det genom förordning av statsrådet föreskrivas närmare om olika användargrupper och i synnerhet om de kommunikationstjänster som de behöver. Det kan vara ett sätt att försäkra sig om att bestämmelserna fungerar på det praktiska planet. Enligt propositionen ska Kommunikationsverket inrätta en arbetsgrupp för tjänster till funktionshindrade. En viktig punkt är att handikapporganisationerna ska vara representerade i gruppen. Utvärderingen bör på bred bas utnyttja arbetsgruppens expertis.

Konsumentombudsmannens åläggande att stänga en tjänst

I 121 b § i det första lagförslaget ges konsumentombudsmannen befogenhet att ålägga ett företag att stänga en tjänst. Detta tillåter att i vissa fall mycket stora konsumentgruppers intressen kan skyddas mot tjänster som uppenbart i strid med lag eftersträvar orättmätig ekonomisk vinst. Utskottet anser förslaget vara mycket välkommet.

Vidare ingår det bestämmelser om att teleföretaget måste återbetala medlen till användarna om konsumentombudsmannen ålägger någon att stänga en tjänst och beslutet är bestående. Om teleföretagens tillgångar inte räcker till för att betala tillbaka alla användares fordringar, ska de återbetalas i förhållande till respektive fordrings storlek. De sakkunniga påpekade att teleföretagens återbetalningsskyldighet bara bör gälla de avgifter som det har tagit ut sedan det fick reda på beslutet.

För tydlighetens skull påpekar utskottet att det är klart att återbetalningsskyldigheten inte betyder att teleföretagen ska återbetala medel som det redan har betalat ut till en tjänsteleverantör som eftersträvat orättmätig ekonomisk vinst.

Vissa andra frågor

Enligt 37 a § i det första lagförslaget kan Kommunikationsverket ålägga teleföretag tekniska villkor som är nödvändiga för att skyldigheten att överlåta nyttjanderätten kan fullgöras tekniskt. Vid utfrågningen av de sakkunniga framkom det att Kommunikationsverket enligt paragrafen kan bestämma att till exempel gränssnitt för sammankoppling ska följa någon viss standard eller rekommendation även om principen för skyldigheten är att teleföretaget inte behöver bygga anslutningar eller göra orimligt stora investeringar för att fullfölja skyldigheten. Enligt vissa av de sakkunniga kan detta betyda att teleföretagen måste göra stora investeringar och det skulle strida mot principen ovan.

Utskottet anser det dock klart att de skyldigheter som Kommunikationsverket ålägger vid

överlåtelse inte är bindande exempelvis när ett teleföretag inte har ett nät eller tillgångar som överlåtelsen gäller. Skyldigheten kräver alltså inte att företaget bygger anslutningar eller gör stora investeringar för att uppfylla skyldigheten. Enligt vad utskottet har erfarit ska företagen inte heller behöva investera i nya system eller anläggningar, men de kan medföra en del rimliga kostnader för förarbeten och ändringar.

I 70 a § i det första lagförslaget föreskrivs det hur länge avtal ska gälla och om konsumenternas rätt att säga upp avtal vid betalningssvårigheter på vissa sociala grunder eller om det ur konsumentens synvinkel är oskäligt att ha kvar avtalet av något annat särskilt skäl. Enligt samma paragraf får teleföretaget inte ta ut avgifter för oanvänd avtalstid enligt ett avtal om kommunikationstjänster. För tydlighetens skull påpekar utskottet att bestämmelserna inte gäller när en användare har bytt till ett annat företags abonnemang och en tjänst inte används för att användaren har utnyttjat möjligheten till nummeröverföring enligt 51 §.

Cookies

Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det fram att samtycke från användaren till att cookies används enligt 7 § i det tredje lagförslaget inte ska kunna ges bara via inställningarna i webbläsaren utan samtycke ska ges till specifika cookies. Enligt vad utskottet har erfarit skulle det medföra stora svårigheter för användbarheten vid elektroniska tjänster om användarna ska ge sitt samtycke till cookies varje gång de används. Det kan bland annat betyda att användarna måste ge sitt samtycke flera gånger till en webbsida eller en elektronisk tjänst, till exempel genom att klicka med musen på en särskild knapp innan de över huvud taget kan använda sidan eller tjänsten.

Utskottet menar att krav på samtycke trots allt är en förbättring jämfört med den nuvarande lagstiftningen som kräver förbud. Paragrafen kräver också att leverantören ska ge användaren begripliga och fullständiga uppgifter om ändamålet med registreringen eller användningen. Dessutom är registrering och användning tillåten bara

i den omfattning som en tjänst kräver och den får inte begränsa integritetsskyddet mer än nödvändigt. Sammanfattningsvis finner utskottet förslaget motiverat samt korrekt med avseende på användarnas rättigheter och adekvat med avseende på informationssamhället.

Ikraftträdande

Regeringen föreslår olika tidpunkter för ikraftträdande för vissa bestämmelser, men de ligger mycket nära varandra. Utskottet anser att bestämmelserna lämpligen kunde träda i kraft samtidigt.

Beredskap inför elavbrott vid stormar

Utskottet har också behandlat lagmotion LM 67/2010 rd som gäller beredskap för kommunikationsnäten inför elavbrott vid till exempel stormar. De sakkunniga var mycket eniga om att man redan med de nuvarande kraven på elinmatning kan klara av cirka 96 procent av alla problemsituationer. I dessa fall räcker elavbrotten mindre än tre timmar. Däremot skulle förslaget om tolv timmars batterisäkerhet vara en förbättring vid mycket långvariga avbrott i eldistributionen som rör stora användargrupper, som vid stormskadorna sommaren 2010. Enligt uppgifter till utskottet skulle kostnaderna emellertid vara stora i relation till nyttan. Följaktligen ställer sig utskottet inte bakom förslaget och föreslår i stället att lagmotionen avvisas.

Däremot är det viktigt att vi satsar på större funktionssäkerhet i exceptionella förhållanden och därmed utreder och tar fram metoder för att nå målet med lämpliga och kostnadseffektiva medel.

Registrering av Prepaid-abonnemang

Utskottet har också behandlat åtgärdsmotion AM 25/2007 rd om registrering av anonyma Prepaid-abonnemang. De sakkunniga lade fram ett flertal problem med att registrera abonnemangen. Dessutom kommer EU sannolikt att lägga fram förslag om detta inom den närmaste framtiden.

den. Följaktligen anser utskottet att åtgärdsmotionen bör avvisas.

Det vore dock viktigt att utreda frågan och ta ställning till hur de nuvarande problemen med Prepaid-abonnemangen kan undvikas.

Detaljmotivering

Lagförslag 1

60 c §. Möjlighet att betala ersättning för bygande av anslutning i poster. Utskottet föreslår att 4 mom. kompletteras med ett bemyndigande att utfärda förordning. Det ska alltså föreskrivas genom förordning av statsrådet om olika användargrupper och deras särskilda behov. Tillägget är viktigt för att bestämmelsen ska fungera. Vidare föreslår utskottet att 60 c § 3 mom. blir 4 mom. och att 4 mom. i stället blir 3 mom. Utskottet föreslår också att 4 mom. ska föreskriva att Kommunikationsverket i förekommande fall ska utreda funktionshindrade personers särskilda behov innan statsrådet utfärdar förordningen.

Ikraftträdandebestämmelsen. Utskottet anser att alla bestämmelser bör träda i kraft samtidigt och föreslår därför att den avvikande tidpunkten för 51 § 1 mom. slopas i 1 mom.

Motionerna

Utskottet föreslår att åtgärdsmotionerna AM 25/2007 rd och AM 11/2009 rd och lagmotion LM 67/2010 rd avslås.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2—4 utan ändringar,

godkänner lagförslag 1 enligt propositionen men 60 c § 3 och 4 mom. och 1 mom. i ikraftträdandebestämmelsen med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

förkastar lagmotion LM 67/2010 rd och

förkastar åtgärdsmotionerna AM
25/2007 rd och AM 11/2009 rd.

Utskottets ändringsförslag

Lagförslag 1

60 c §

Skyldighet att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster som avser allmänna telefonitjänster

(1 och 2 mom. som i RP)

Genom förordning av kommunikationsministeriet utfärdas bestämmelser om en ändamålsenlig Internetförbindelses minimihastighet enligt 2 mom. Genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om användargrupper enligt 2

mom. och deras särskilda behov inom ramen för åtagandet att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster. Innan förordningen utfärdas ska Kommunikationsverket vid behov utarbeta en rapport om marknaden för dataöverföringstjänster, vilken överföringshastighet de flesta abonnenterna har och vilken nivå den tekniska utvecklingen ligger på, uppskatta bestämmelsernas ekonomiska konsekvenser för teleföretagen och utreda funktionshindrade personers särskilda behov.

(4 mom. som 3 mom. i RP)

(5 mom. som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen

Denna lag träder i kraft den 20 .
(Utesl.)

(2—5 mom. som i RP)

Helsingfors den 10 december 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Korhonen /vänst
vordf. Saara Karhu /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Kalle Jokinen /saml
Risto Kuisma /sd
Lauri Kähkönen /sd
Mats Nylund /sv
Pentti Oinonen /saf

Markku Pakkanen /cent
Lyly Rajala /saml
Tero Rönni /sd
Janne Seurujärvi /cent
Ilkka Viljanen /saml
Anne-Mari Virolainen /saml
ers. Sari Palm /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula.