

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 4/2012 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 februari 2012 en proposition med förslag till lagar om ändring av kommunikationsmarknadslagen och 10 och 24 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation (RP 144/2011 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 6/2012 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jussi Mäkinen, kommunikationsministeriet
- dataombudsman Reijo Aarnio, dataombudsmannens byrå, JM

- biträdande direktör Merja Saari, Kommunikationsverket
- biträdande direktör Timo Mattila, Konkurrensverket
- jurist Miina Ojajärvi, Konsumentverket
- jurist Anna Tsakirakis, DNA Oy
- chefsjurist Anne Vainio, Elisa Abp
- utvecklingsdirektör Tapio Haapanen, Telia-Sonera Abp
- chef för juridiska ärenden Marko Vuorinen, Finnet-förbundet rf
- verkställande direktör Jari Perko, Suomen Suoramarkkinointiliitto
- juridisk chef Marko Lahtinen, FiCom
- chef för juridiska ärenden Ilkka Lehto, Teleforum ry.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- arbets- och näringsministeriet
- TDC Oy
- Suomen Telemarkkinointiliitto.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår 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 en ändring som ger teleföretagen rätt att till dem som tillhandahåller informationssamhällstjänster lämna ut identifierings-

uppgifter som gäller elektronisk kommunikation för avstämning av faktureringen.

I kommunikationsmarknadslagen föreslås en ny bestämmelse som förbjuder marknadsföring per telefon av mobiltelefonanslutningar. Det fö-

reslås att bestämmelsen fogas till lagen för en viss tid på tre år.

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Förbudet mot marknadsföring av mobilabonnemang per telefon

Enligt utredning har finländarna i genomsnitt 1,5 telefonabonnemang per person. För närvarande är marknadsföringen per telefon en av teleföretagens viktigaste metoder att få kunder och resulterar i att ungefär en miljon mobilabonnemang per år byts ut i Finland.

Men den är förknippad med en del problem. Framför allt rör det sig om äldre konsumenter som kan ha svårt att få en uppfattning om t.ex. alla avtalsvillkor relaterade till abonnemanget. Abonnemangsavtalen är enligt propositionsmotiven komplicerade servicepaket som inte är särskilt väl lämpade att marknadsföras per telefon. Marknadsföringen av abonnemang per telefon har enligt utredning kunnat leda till att det gamla abonnemanget har sagts upp enbart utifrån telefonsamtalet och då har det hänt att konsumenterna varit utan fungerande telefonanslutning i flera dagar för att det tagit tid att leverera en ny per post. Marknadsföringen uppges inte heller alltid leva upp till bl.a. bestämmelserna i kommunikationsmarknadslagen (393/2003) om överföring av telefonnummer. I vissa fall har överföringen begärts redan innan något avtal ingåtts om det nya abonnemanget.

Enligt 65 a § i lagförslag 1 får telefonanslutningar till mobilnätet inte marknadsföras till konsumenterna per telefon, om inte konsumenten

uttryckligen begär det. Men förbudet gäller inte marknadsföring till teleföretagets egna mobiltelefonkunder. Utskottet ser det som viktigt att förbättra konsumenternas villkor enligt syftet med bestämmelsen och att lösa problemen med marknadsföringen per telefon. Sakkunniga har påpekat att förbudet mot marknadsföring per telefon kan få negativa konsekvenser för konkurrensen, framför allt när det gäller villkoren för nykomlingar på marknaden men också i det avseendet att konkurrensen mellan de nuvarande aktörerna minskar. Förslaget kan också enligt utredning leda till att arbetstillfällena på de tjänsteföretag som har hand om marknadsföringen per telefon minskar i viss mån.

Som grundlagsutskottet ser det i sitt utlåtande GrUU 6/2012 rd kan de allvarligaste problemen med marknadsföringen till konsumenter per telefon undanröjas genom att nuvarande praxis stäms av mot den gällande lagstiftningen. Ett nummer kan inte överföras förrän det finns ett nytt abonnemangsavtal. Utskottet uppmärksamgör kommunikationsutskottet på möjligheten att lyfta fram principen genom att precisera lagen på denna punkt. Kommunikationsutskottet har tänkt igenom möjligheten att nu också precisera den gällande lagstiftningen om överföring av nummer och den vägen få bukt med problemen i praktiken. Utskottet anser att det är lämpligast att bedöma de eventuella ändringsbehoven inom ramen för den pågående beredningen av en informationssamhällsbalk.

Ett förbud som det föreslagna mot marknadsföring av mobilabonnemang per telefon är en mycket exceptionell åtgärd. Det är viktigt att den föreslagna bestämmelsen föreslås bli temporär och uteslutande ska gälla marknadsföring av

mobilabonnemang per telefon. Övriga marknadsföringskanaler kommer alltså fortfarande att vara tillgängliga för eventuella nya teleföretag på marknaden.

Utskottet påpekar ändå att det i propositionen hade behövts en betydligt mer övergripande beskrivning av de problem som marknadsföringen per telefon har orsakat konsumenterna. Då hade det gått att utifrån propositionen göra en mer exakt bedömning av hur problemen kan lösas. Det är särskilt viktigt med heltäckande motiveringar om förslaget gäller att förbjuda någon verksamhet helt och hållet och kan påverka konkurrensen på marknaden. Dessutom är propositionen behäftad med brister i motiveringen också på andra punkter men också i finslipningen.

Trots problemen med propositionen anser utskottet utifrån en utredning att det föreslagna förbudet mot marknadsföring av mobilabonnemang per telefon är acceptabelt. Men det är viktigt att de olika effekterna av och fördelarna och nackdelarna med förbudsbestämmelsen bevakas och utvärderas övergripande och att eventuellt behövliga ändringar bereds redan innan den treåriga giltighetstiden går ut, om det behövs. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner följande uttalande:

riksdagen förutsätter att statsrådet senast 2013 lämnar kommunikationsutskottet en utredning över effekterna av förbudet mot att marknadsföra mobilabonnemang per telefon.

Definitionen av egen kund

Enligt 65 a § i lagförslag 1 får teleföretag trots förbudet marknadsföra mobilabonnemang till sina egna mobiltelefonkunder. För tydlighetens skull påpekar utskottet att kunden i alla fall bör anses upphöra att vara kund när en begäran om överföring av numret har gjorts. Det betyder rent konkret att det inte längre kommer att vara möjligt med så kallad win back, alltså att operatören försöker få tillbaka en kund som ska flytta över till en annan operatör. I nuläget är win back vanligt.

Utskottet påpekar att konsumenter som ska få sitt nummer överfört inte nödvändigtvis alltid inser att de fortfarande är uppbundna vid ett eventuellt tidigare visstidsavtal. Konsumenter som har ett tidsbegränsat avtal om så kallad bundling kan få betala avtalsenliga avgifter länge efter att numret överförs.

Specificerad teleräkning

Utskottet ställer sig i princip bakom förslaget att precisera och komplettera 80 § i lagförslag 1 om specificerade teleräkningar. Det behövs för att beställarna och framför allt konsumenterna ska få sina rättigheter tillgodosedda. Utskottet föreslår dock att 80 § i lagförslag 1 och 24 § 5 mom. i lagförslag 2 delvis slås samman, så att de gällande bestämmelserna om specificerade räkningar blir tydligare.

Sakkunniga har påpekat att teleföretaget i nuläget inte alltid vet vem mottagaren av avgiften är på grund av en teknisk eller någon annan liknande orsak. Utskottet föreslår att ikraftträdandet av ändringarna i bestämmelserna om specificerade räkningar skjuts fram så att teleföretagen får tillräckligt med tid att genomföra behövliga ändringar i system och liknande.

Fullständig specificering av räkningar till abonnenten

Utskottet anser att det är mycket viktigt för abonnenten att få information om betalningen av räkningar för abonnemang. Om bestämmelserna om specificerade räkningar delvis läggs om kan det bidra till att motverka meningsskiljaktigheter som t.ex. kan uppstå mellan arbetsgivare och arbetstagare i fråga om tjänstetelefoner. Mobiltelefoner används i informationssamhället allt oftare för att betala för olika slags tjänster, så det kommer att bli allt viktigare att avgifterna för dessa specificeras på räkningen. Syftet med den föreslagna bestämmelsen om fullständig specificering är att göra teleräkningen mer informativ samtidigt som mobiltelefonen får ökad betydelse som betalmedel. Enligt propositionsmotiven ska specificeringen utöver andra avgifter än sådana som beror på användning av kommunikationstjänster omfatta avgifterna för avgiftsbelag-

da tilläggstjänster, som sms-tjänster eller samtal till ett visst telefonnummer för ärendehantering, kollektivtrafikbiljetter, betalningar för varor, tävlingar och andra tidsfördrivstjänster.

Ett mobilabonnemang medger enligt grundlagsutskottets utlåtande nuförtiden en lång rad möjligheter att använda och skaffa tjänster och varor och nya sätt att använda abonnemanget tas hela tiden fram. När det handlar om att använda telefonabonnemanget enbart som betalmedel vid en automatisk tjänst — som att köpa en kollektivtrafikbiljett — gäller inte samma skydd för meddelandehemligheten för betaltransaktionens identifieringsuppgifter som vid kommunikation över lag. Då jämföras en tjänstetelefonanslutning närmast med arbetsgivares kreditkort och faktureringsuppgifter om det. I avgiftsbelagda tilläggstjänster kan det utöver betalningar ingå kommunikation som involverar identifieringsuppgifter som kan kopplas till abonnentens privatliv. Som exempel nämner grundlagsutskottet olika slag av diskussionslinjer för konsumenter.

I sitt utlåtande kräver grundlagsutskottet att 24 § 5 mom. i lagförslag 2 justeras så att den fullständiga specificeringen till abonnenten bara gäller uppkopplingar som har att göra med att betala en vara eller tjänst, om den i första hand orsakar abonnenten andra avgifter än avgifter för användning av kommunikationstjänster. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande noterar kommunikationsutskottet att föreslagna 24 § 5 mom. i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation (516/2004) inte innehåller en tillräckligt exakt avgränsning av uppkopplingar som förorsakar abonnenten andra kostnader än dem som föranleds av användningen av kommunikationstjänsten och som ska vara fullständigt specificerade. Utskottet föreslår därför att bestämmelsen preciseras enligt grundlagsutskottets krav på det sätt som närmare presenteras i detaljmotiven.

Avgiftsfri specifikation per uppkoppling

Vid utfrågningen av sakkunniga lyftes det fram att 24 § 2 mom. i lagförslag 2 bl.a. med tanke på

konsumenternas rättigheter behöver kompletteras med att specifikationer per uppkoppling ska vara avgiftsfria. Utskottet anser att förslaget är lämpligt framför allt ur konsumenternas synvinkel och föreslår att teleföretaget på begäran av en abonnent avgiftsfritt ska specificera räkningen per uppkoppling.

Övergångstider

Utskottet ser det som viktigt att teleföretagen för att kunna fullfölja specifikationsskyldigheterna gör behövliga ändringar i sina system och liknande och Kommunikationsverket ser över sina föreskrifter snarast möjligt. Det är ändå skäligt att ändringarna i 80 § i lagförslag 1 och i 24 § i lagförslag 2 träder i kraft först den 1 juni 2013.

Detaljmotivering

Lagförslag 1

80 §. Specificerad teleräkning. Utskottet föreslår utifrån en utredning att en del av 80 § i lagförslag 1 flyttas till 24 § 5 mom. i lagförslag 2, så att bestämmelserna om specificerade räkningar blir tydligare.

Ikraftträdandebestämmelsen. Utskottet föreslår att ikraftträdandebestämmelsen i lagförslag 1 ändras så att 80 § träder i kraft först den 1 juni 2013. Då får bl.a. teleföretagen tillräckligt med tid att göra eventuella ändringar i system och liknande. Dessutom föreslår utskottet som lagteknisk ändring att det datum då 65 § träder i kraft skrivs in i ikraftträdandebestämmelsen.

Lagförslag 2

24 §. Specificering av räkningar per uppkoppling. Av de orsaker som beskrivs ovan i den allmänna motiveringen föreslår utskottet att 24 § 5 mom. i lagförslag 2 om specificering av avgifterna för användning av andra tjänster än kommunikationstjänster preciseras så som grundlagsutskottet kräver. Utifrån en utredning föreslår utskottet att 1 punkten i momentet ska före-

skriva att teleföretaget ska lämna abonnenten en specifikation över betalningstransaktioner som gjorts med mobiltelefon enligt betaltjänstlagen (290/2010). I specifikationen ska summan, tidpunkten och mottagaren uppges, om inte något annat följer av betaltjänstlagen.

I sitt betänkande EkUB 4/2010 rd om proposition RP 169/2009 rd om betaltjänstlagen påpekade ekonomiutskottet att köp av bl.a. bio-, parkerings- och resebiljetter via mobiltelefon räknas som mobilbetalningar enligt betaltjänstlagen. Men förmedling av betalning omfattas inte av lagens tillämpningsområde när tjänsteleverantören utöver betalningsförmedlingen tillhandahåller ett mervärde i tjänstekonceptet och varan eller tjänsten i fråga kan användas endast med digital utrustning. Förmedling av betalning vid köp av exempelvis ringsignaler, bakgrundsbilder och spel utgör alltså inte betaltjänst enligt betaltjänstlagen. Bestämmelser om information om genomförda betalningstransaktioner finns i 19 § i den lagen och bestämmelser som gäller betalningsinstrument för låga belopp ingår i 20 §. Syftet med förslaget är att bestämmelserna i betaltjänstlagen i första hand ska tillämpas på information om betalningstransaktioner enligt betaltjänstlagen, till den del bestämmelserna avviker från lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation. Med stöd av 1 punkten i momentet får specifikationen till abonnenten inte innehålla information om kommunikation som omfattas av abonnentens integritetsskydd.

Utifrån en utredning föreslår utskottet dessutom att 2 punkten ska föreskriva att abonnenten ska få en specifikation över summa, tidpunkt och mottagare i fråga om avgifter som primärt inte gäller användning av kommunikationstjänster utan enbart beror på att abonnenten i en automatisk tjänst betalat varor eller tjänster som inte omfattas av betaltjänstlagens räckvidd. Med primärt avses här att teleföretaget ska lämna en fullständig specifikation också i fall där uppkopplingen utöver en avgift för något annat än kommunikationstjänster även föranleder en avgift för t.ex. textmeddelande.

När man beställer och betalar varor eller tjänster i en automatisk tjänst är den andra par-

ten ett tekniskt system, t.ex. ett system för beställning och betalning av innehållstjänster. Det rör sig om tjänster där användaren genom att skicka sms till ett nummer för kortmeddelandetjänster eller på något annat automatiserat sätt beställer videomaterial, musik och andra tjänster i digitalt format, betalar program och tillämpningar, deltar i spel, röstning och frågesporter eller beställer taxi. Hit hör dessutom andra liknande allmännyttiga tjänster och tjänster för ärendehantering, tidsfördriv och vuxenunderhållning. Utskottet påpekar att de varor eller tjänster som ska ingå i specifikationen kan vara av den typen att användaren inte nödvändigtvis vill att abonnenten får veta om att de ska betalas. Utifrån en utredning ser utskottet ändå det som viktigt att abonnenten har möjlighet att få en specifikation över varor och tjänster som betalas automatiskt.

Med nummer för kortmeddelandetjänster avses de nummer via vilka text-, bild- och multimediameddelanden dirigeras till teleföretagets sms-tjänster. Tjänsterna tillhandahålls med hjälp av nummer för kortmeddelandetjänster beviljade av Kommunikationsverket och avgifterna för dem ingår i telefonräkningen. Efter att ha fått ett nummer kommer tjänsteleverantören överens med teleföretaget om ibruktagningen av numret, tjänsterna i anknytning till numret och öppnandet av tjänsten. Kortmeddelandenumren är numrerade enligt servicekategorierna (allmännyttiga tjänster för ärendehantering, underhållning och vuxenunderhållning) i Kommunikationsverkets tekniska föreskrifter. Även om kortmeddelandetjänsterna i princip också kan gälla röstning kan en fullständig specifikation givetvis inte innebära röstning i presidentval, riksdagsval, kommunalval eller andra liknande val.

Enligt 24 § 5 mom. 3 punkten i förslaget ska abonnenten få en specifikation per typ av tjänst och användaren en fullständig specifikation över uppkopplingar som inte är sådana som avses i 1 och 2 punkten i momentet och som orsakar abonnenten andra avgifter än sådana som beror på användning av kommunikationstjänster. Det rör sig t.ex. om samtal till telefonsamtalstjänster för rådgivning och expertis belagda med extra avgift, andliga tjänster och samtalslinjer. Uppkoppling-

arna innefattar kommunikation som omfattas av användarens integritetsskydd. Med fullständig specifikation till användaren avses en specifikation över summa, tidpunkt och mottagare.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande påpekar utskottet att det utifrån den specifikation som enligt 24 § 4 mom. ska ges till abonnenten inte ska gå att identifiera den andra parten i kommunikationen, om kommunikationen gäller något annat än bara betalning av en vara eller tjänst och om den orsakar abonnenten i huvudsak andra avgifter än avgifter för användning av kommunikationstjänsten.

Med tanke på att frågan är av exceptionellt teknisk typ och det finns tjänster av många olika slag ser utskottet det som mycket viktigt att Kommunikationsverket kan besluta att det ska utfärdas närmare föreskrifter där det mer exakt anges vilka tjänster specifikationerna till abonnenten kan gälla. Vid den pågående beredningen av informationssamhällsbalken finns det möjlighet att bedöma effekterna av bestämmelserna

och utvecklingen av tjänsterna och bl.a. mobilbetalningarna, och om det följaktligen finns behov att ändra lagstiftningen.

Dessutom föreslår utskottet att momentindelningen i 24 § ändras så att 2 och 3 mom. i propositionen slås samman. Då gäller hänvisningen i 5 mom. rätt moment och 5—7 mom. blir 4—6 mom.

Ikraftträdandebestämmelsen. Utskottet föreslår att ikraftträdandebestämmelsen i lagförslag 2 ändras så att 24 § träder i kraft först den 1 juni 2013.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring och temporär ändring av kommunikationsmarknadslagen

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

65 a §
(Som i RP)

80 §

Specificerad teleräkning

(1 mom. som i RP)

Teleföretaget ska oberoende av räkningens storlek utan begäran och avgiftsfritt specificera avgifterna för andra tjänster än kommunikationstjänster *på det sätt som föreskrivs i 24 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation.*

(3 och 4 mom. som i RP)

Denna lag träder i kraft den 20 . (2 mom. som i RP)
Lagens 80 § träder i kraft först den 1 juni 2013.
Lagens 65 a § gäller till den 1 juli 2015.

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 §
(Som i RP)

24 §

Specificering av räkningar per uppkoppling

(1 mom. som i RP)

Förutom det som bestäms om specificerade räkningar i 80 § i kommunikationsmarknadslagen ska ett teleföretag på begäran av en abonnent *avgiftsfritt* ge en specificering per uppkoppling av en räkning. *Specificeringen ska ges till abonnenten på så sätt att de tre sista siffrorna i telefonnumret är dolda eller på något annat sätt så att det utifrån specificeringen inte går att identifiera den andra parten i kommunikationen.*

(3 mom. *utesl.*)

(3 mom. som 4 mom. i RP)

Utan hinder av 2 mom. ska ett teleföretag ge (*utesl.*)

1) abonnenten en specificering av summa, tidpunkt och mottagare när det gäller uppkopplingar där det är fråga om betalningstransaktioner som avses i 1 § 2 mom. 6 punkten i betaltjänstlagen (290/2010), om inte något annat följer av

den lagen; specificeringen får inte innehålla information om kommunikation som omfattas av integritetsskyddet,

2) abonnenten en specificering av summa, tidpunkt och mottagare när det gäller uppkopplingar där det enbart är fråga om att en nytthet eller tjänst som inte omfattas av betaltjänstlagens tillämpningsområde betalas i en automatisk tjänst och där uppkopplingarna primärt orsakar abonnenten andra avgifter än sådana som beror på användning av kommunikationstjänster,

3) abonnenten en specificering av uppkopplingar per typ av tjänst och användaren en fullständig specificering, när uppkopplingarna inte är sådana som avses i 1 och 2 punkten ovan och orsakar abonnenten andra avgifter än sådana som beror på användning av kommunikationstjänster.

(5 och 6 mom. som 6 och 7 mom. i RP)

Denna lag träder i kraft den 20 .
Lagens 24 § träder dock i kraft först den 1 juni 2013.

(2 mom. som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att statsrådet senast 2013 lämnar kommunikationsut-

skottet en utredning över effekterna av förbudet mot att marknadsföra mobilabonnemang per telefon.

Helsingfors den 27 april 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Arto Satonen /saml
medl. Mikko Alatalo /cent
Thomas Blomqvist /sv
Ari Jalonon /saf
Suna Kymäläinen /sd
Raimo Piirainen /sd

Janne Sankelo /saml
Eila Tiainen /vänst
Ari Torniainen /cent
Oras Tynkkynen /gröna
ers. Mikael Jungner /sd
Johanna Jurva /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula.