

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2012 rd

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

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 februari 2011 regeringens 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 och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jussi Mäkinen, kommunikationsministeriet
- forskardoktor, juris doktor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Konkurrensverket
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i bestämmelserna om specificering av teleräkningar i kommunikationsmarknadslagen och lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation. Teleföretagen ska 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 informationssamhällets tjänster lämna ut identifieringsuppgifter som gäller elektronisk kommunikation för avstämning av faktureringen.

I kommunikationsmarknadslagen föreslås en ny bestämmelse som i tre år förbjuder marknadsföring per telefon av mobiltelefonanslutningar,

om inte konsumenten uttryckligen har bett om det. Förbudet gäller inte teleföretagens marknadsföring till sina egna mobiltelefonkunder.

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

Regeringen analyserar i motiven till lagstiftningsordning hur det föreslagna förbudet mot marknadsföring av telefonanslutningar per telefon i 65 a § i kommunikationsmarknadslagen förhåller sig till grundlagens 12 § om yttrandefrihet. Förslaget i 24 § 2 mom. i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation att abonnenten på en teleanslutning ska få en fullständig specificering i fråga om andra tjänster än kom-

munikationstjänster bedöms utifrån grundlagens 10 § 2 mom. om hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förbud mot marknadsföring per telefon

Enligt den föreslagna 65 a § i kommunikationsmarknadslagen får telefonanslutningar till mobilnätet inte marknadsföras till konsumenterna per telefon, om inte konsumenten uttryckligen begär det. Men i 2 mom. sägs det att förbudet inte tillämpas på ett teleföretags marknadsföring till dess egna mobiltelefonkunder. Enligt ikraftträdandebestämmelsen ska marknadsföringsförbudet vara i kraft i tre år från det att lagen trätt i kraft.

För företag som marknadsför mobilabonnemang betyder förslaget begränsningar i den kommersiella kommunikationen. Därmed måste förslaget vägas mot grundlagens 12 § 1 mom. om yttrandefrihet. Grundlagsutskottet har brukat anse att skyddet för yttrandefriheten i princip också täcker in reklam och marknadsföring, även om den typen av kommunikation enligt utskottets mening inte hör till yttrandefrihetens direkta kärnområde. Det går alltså att begränsa reklam och marknadsföring mer än vad som annars är möjligt. Å andra sidan bör också lagstiftning om reklam och marknadsföring uppfylla de allmänna villkoren för en lag som begränsar en grundläggande fri- eller rättighet (se t.ex. GrUU 3/2010 rd, GrUU 54/2006 rd och där nämnda utlåtanden).

Med det föreslagna förbudet vill man enligt propositionen ingripa i de störningar som osund konkurrens orsakar på marknaden och skydda konsumenterna från problemen med marknadsföring av telefonabonnemang. Abonnemangsavtalen handlar om komplicerade servicepaket som inte är särskilt väl lämpade att marknadsföras per telefon. Aggressiv marknadsföring av abonnemang per telefon sägs ha lett bl.a. till att telefonabonnemang har sagts upp enbart utifrån te-

lefon samtal och då har det hänt att konsumenterna varit utan en fungerande telefonanslutning i flera dagar för att det tagit tid att leverera en ny per post (s. 1—2 i motiven).

Sammantaget redovisas grunderna för marknadsföringsförbudet mycket schematiskt och inexakt i propositionen, trots att det i sig kan ses som ett acceptabelt argument att man vill skydda konsumenterna för olika slag av problem med marknadsföring per telefon. Regeringen hade gärna fått komma med betydligt grundligare och exaktare information om nuläget och motiven för marknadsföringsförbudet, också med hänsyn till att förbudet kan försvåra för nya företag att få marknadsstillträde och minska konkurrensen mellan företag som redan är etablerade i branschen.

Utskottet begärde en kompletterande utredning och den visar att bestämmelserna i kommunikationsmarknadslagen om skriftligt avtal om kommunikationstjänster (67 §) och nummerportabilitet (51 §) inte alltid iakttagits i marknadsföringen per telefon, utan att den nya operatören har framställt en begäran om nummeröverföring redan utifrån marknadsföringssamtalet innan ett skriftligt avtal om kommunikationstjänster har slutits med kunden. Vid byte av mobilabonnemang har kunden enligt lagens 51 § rätt att behålla sitt gamla nummer. I praktiken har den mottagande operatörens begäran om nummeröverföring samtidigt fungerat som kundens uppsägningsanmälan till den gamla operatören.

Som utskottet ser det kan de allvarligaste problemen med marknadsföringen till konsumenterna 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 också på möj-

ligheten att lyfta fram principen genom att precisera lagen på denna punkt.

Utskottet menar således att det inte är helt problemfritt att införa det föreslagna marknadsföringsförbudet. Det ser ändå inte hur grundlagen med avseende på proportionaliteten skulle kunna hindra att marknadsföringsförbudet införs, eftersom det i alla fall handlar om en mycket snäv begränsning i den kommersiella kommunikationen och andra marknadsföringskanaler fortsatt är tillgängliga. Dessutom är marknadsföring per telefon tillåten om konsumenten uttryckligen begär det. Att lagen är tänkt att gälla temporärt kan i ljuset av utskottets tidigare praxis ses som ett argument som gör begränsningen mindre problematisk i ett konstitutionellt perspektiv (se t.ex. GrUU 45/2005 rd, GrUU 2/2011 rd).

Specificering av räkningar per uppkoppling

I 24 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation i lagförslag 2 föreskrivs att ett teleföretag ska ge abonnenten en fullständig specificering av sådana uppkopplingar som förorsakar abonnenten andra kostnader än dem som förorsakas av användningen av kommunikationstjänsten. Enligt den gällande lagen får abonnenten en specificering av sådana uppkopplingar bara enligt typ av tjänst. En fullständig specificering ges för tillfället bara till den som använder anslutningen. Ändringen påverkar främst dem som använder tjänstetelefoner och andra sådana användare som inte själva betalar sina teleräkningar.

Enligt propositionsmotiven ska specificeringen utöver andra uppkopplingar än sådana som beror på användning av kommunikationstjänster omfatta avgiftsbelagda tilläggstjänster, som sms-tjänster eller samtal till ett visst telefonnummer för ärendehantering, kollektivtrafikbiljetter, betalningar för varor, tävlingar och andra tidsfördrivstjänster (s. 8). Propositionen motiverar egentligen inte alls varför det behövs en fullständig specificering av identifieringsuppgifterna vid sådan kommunikation. I 80 § 2 mom. i kommunikationsmarknadslagen i lagförslag 1 föreskrivs att teleföretagen alltid ska specificera

avgifterna för andra tjänster än kommunikationstjänster enligt avgiftens tidpunkt, belopp och mottagare. Det framgår inte av propositionen hur skyldigheten att specificera *avgifter* förhåller sig till 24 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation, där det sägs att abonnenten ska ges en specificering av *identifieringsuppgifterna per uppkoppling*.

Av motiven kan man inte heller exakt sluta sig till vilket slag av andra uppkopplingar än för kommunikationstjänster specificeringen rent praktiskt ska gälla. Ett mobilabonnemang medger 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 kan nämnas olika slag av diskussionslinjer för konsumenter.

Grundlagsutskottet brukar komma med den tolkningen att identifieringsuppgifterna om ett meddelande hamnar utanför kärnområdet för den grundläggande rättigheten till meddelandehemlighet som tryggas i 10 § 2 och 3 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 47/1996 rd, GrUU 26/1998 rd och GrUU 29/2008 rd samt de utlåtanden som nämns där). Ändå måste också regler som ingriper i hemligheten i fråga om identifieringsuppgifter uppfylla de allmänna villkoren för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna.

Grundlagsutskottet anser att behovet att få tillgång till uppgifter på grund av skyldigheten att betala en räkning inte räcker som argument för rätt att få fullständiga uppgifter om numren på de teleuppkopplingar som skett från anslutningen, om någon annan lovligen har apparaten i

sin besittning till exempel utifrån en anställning. Det har sett det som nödvändigt och proportionellt att rätten till tillgång till uppgifter i sådana fall begränsas till ofullständiga teleuppkopplingsnummer (se GrUU 47/1996 rd, GrUU 26/1998 rd). I ett senare utlåtande om lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation har utskottet varit av den åsikten att den andra parten vid kommunikation inte ska gå att identifiera genom den specificerade fakturan till abonnenten (GrUU 9/2004 rd). Då lagstiftades det om rätt för abonnenten att få en specificering av andra tjänster än kommunikationstjänster enligt typ av tjänst.

I det föreslagna 24 § 5 mom. i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation förblir gränsen mellan den fullständiga specificering av uppkopplingar som lämnas till abonnenten och uppkopplingar som bara gäller kommunikationstjänster därmed oklar. Det väsentliga i bedömningen är att det i den fullständiga specificeringen av uppkopplingar som lämnas till abonnenten enligt förslaget kan ingå kommunikation som hänför sig till användarens privatliv. I linje med hävdvunnen praxis i utskottet bör momentet justeras så att ett teleföretags skyldighet att lämna abonnenten en fullständig specificering begränsas uteslutande till 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 kommunikationstjänsten. Det är villkoret för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I den fortsatta beredningen kan det också klarläggas vilka alternativa sätt att lagstifta som kan tänkas för att det av de specificerade uppgifter om uppkopplingen som ges till abonnenten vid fakturering av avgiftsbelagda tilläggstjänster inte ska gå att identifiera den andra parten i kommunikationen, om kommunikationen gäller nå-

got annat än bara betalning av en vara eller tjänst och om den orsakar abonnenten i huvudsak andra avgifter än avgifter för användning av kommunikationstjänsten. Ett tänkbart alternativ är att koppla en fullständig specificering till betalningstransaktioner med mobiltelefon enligt 1 § 2 mom. 6 punkten i betaltjänstlagen (290/2010), förutsatt att kraven uppfylls på att den andra parten i kommunikationen inte går att identifiera.

Utskottet noterar vidare att det är befogat att komplettera 80 § 2 mom. i kommunikationsmarknadslagen med en hänvisning till 24 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation, som uppenbart avser att begränsa specificeringen av en räkning enligt kommunikationsmarknadslagen redan utifrån den nuvarande lagen.

Övrigt

Avslutningsvis konstaterar utskottet att propositionen inte uppfyller kraven på god lagberedning. Det finns betydande brister i motiven som gör att det är svårt att få en uppfattning om huruvida de föreslagna ändringarna behövs. Propositionen är i vissa delar också tekniskt ofullständig. Hänvisningen i 24 § 5 mom. i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation till 2 mom. i den paragrafen bör ändras till en hänvisning till 3 mom. Parallelltexterna till kommunikationsmarknadslagen är bristfälliga på vissa punkter.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 2 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot 24 § 5 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 20 april 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst (delvis)

Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Tom Packalén /saf
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Majuri.