

RP 35/2024 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation och till lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring och temporär ändring av informationssamhällsbalken

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation och lagen om ändring och temporär ändring av informationssamhällsbalken ändras. Lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation hette tidigare informationssamhällsbalken.

Enligt propositionen ändras de nuvarande temporära bestämmelserna om partiellt förbud mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon, om radiokommunikationens konfidentialitet och definitionen av förmedlingsinformation till att gälla tills vidare.

Till lagen fogas dessutom en temporär bestämmelse om Transport- och kommunikationsverkets särskilda uppgifter när det gäller övervakningen av roamingförordningen och förordningen om den inre marknaden för elektronisk kommunikation.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft på så sätt att den första av dem träder i kraft den 1 juli 2024 och den andra den 20 juni 2024. Den bestämmelse i det första lagförslaget som gäller Transport och kommunikationsverkets särskilda uppgifter gäller till och med den 30 juni 2032.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
2.1 Radiokommunikationens konfidentialitet.....	4
2.2 Partiellt förbud mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang.....	5
2.3 Transport- och kommunikationsverkets särskilda uppgifter	9
3 Målsättning	10
4 Förslagen och deras konsekvenser	10
4.1 De viktigaste förslagen	10
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	10
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser.....	10
4.2.1.1 Konsekvenser för företagen.....	10
4.2.1.2 Hushållen	11
4.2.2 Andra konsekvenser för människor och samhälle.....	12
4.2.2.1 Partiellt förbud mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang.....	12
4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna	13
4.2.3.1 Radiokommunikationens konfidentialitet och partiellt förbud mot telefonmarknadsfö-ring av mobiltelefonabonnemang.....	13
4.2.3.2 Transport- och kommunikationsverkets särskilda uppgifter	13
5 Alternativa handlingsvägar.....	13
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	13
5.1.1 Radiokommunikationens konfidentialitet.....	13
5.1.2 Partiellt förbud mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang.....	14
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	15
6 Remissvar	16
7 Specialmotivering.....	16
7.1 Lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation	16
7.2 Lagen om ändring och temporär ändring av informationssamhällsbalken.....	17
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag.....	17
9 Ikraftträdande	17
9.1 Radiokommunikationens konfidentialitet.....	17
9.2 Partiellt förbud mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang.....	18
LAGFÖRSLAG.....	20
1. Lag om ändring och temporär ändring av lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation	20
2. Lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring och temporär ändring av informationssamhällsbalken	21
BILAGOR	23
PARALLELLETEXT	23
1. Lag om ändring och temporär ändring av lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation	23
2. Lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring och temporär ändring av informationssamhällsbalken	25

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I regeringspropositionen föreslås det att vissa nationella bestämmelser i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) som gäller för viss tid och som upphör att gälla sommaren 2024, ska bevaras. Bestämmelserna gäller radiokommunikationens konfidentialitet (3 § 40 punkten och 136 § 5 och 6 mom.) samt partiellt förbud mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon (201 §).

Dessutom fogas ett tillägg i anslutning till genomförandet av den gällande lagstiftningen till Transport- och kommunikationsverkets särskilda uppgifter när det gäller övervakningen av Europaparlamentets och rådets nya förordning (EU) 2022/612 om roaming i allmänna mobilnät i unionen, nedan *roamingförordningen*, samt förordningen om den inre marknaden för elektronisk kommunikation.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid kommunikationsministeriet. Beredningen av propositionen har inletts i enlighet med lagstiftningsprojektet i januari 2024 som en del av ett något mer omfattande reformprojekt av lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Beredningsunderlaget finns i den offentliga tjänsten på adressen <https://valtioneuvosto.fi/sv/projekt> med identifieringskoden [LVM002:00/2024](https://valtioneuvosto.fi/sv/projekt).

Utkastet till denna mer omfattande regeringsproposition skickades på remiss via tjänsten utlåtande.fi den 21 februari 2024. Remissutlåtandena begärdes senast den 15 mars 2024. Remisstiden begränsades för att propositionen skulle kunna lämnas till riksdagen inom tidsfristen för brådskande propositioner våren 2024 den 18 april 2024. Remisstiden på 3,5 veckor ansågs tillräcklig eftersom en betydande del av förslagen varit på remiss redan hösten 2022 och det inte gjorts ändringar i sak i de föreslagna bestämmelserna. Till övriga delar är det i stor utsträckning fråga om att bestämmelser som är bekanta för intressentgrupperna ska fortsätta att gälla.

Vid den fortsatta beredningen beslöt man att dela upp den regeringsproposition som var på remiss i två olika regeringspropositioner för att göra riksdagsbehandlingen smidigare. I den proposition som nu behandlas togs endast de mest brådskande ändringsförslagen med. Avsikten är att också den andra regeringspropositionen med de övriga bestämmelserna som ingick i remissen ska lämnas till riksdagen under våren 2024.

Kommunikationsministeriet ordnade i december 2023, innan beslutet om lagstiftningsprojektet, ett diskussionsmöte om behovet av förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon och om förlängningen av giltighetstiden av 201 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. I mötet deltog representanter för Transport- och kommunikationsverket, Konkurrens- och konsumentverket, Elisa Abp, Telia Finland Oyj, DNA Abp, FiCom ry samt Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry. Vid mötet redogjorde man också för tidtabellen och tidpunkten för remissen vid en eventuell regeringsproposition.

Beredningsunderlaget till denna brådskande regeringsproposition från remissen och tiden före den finns i den offentliga tjänsten på adressen <https://valtioneuvosto.fi/sv/projekt> med

identifieringskoden [LVM002:00/2024](#) och för tiden därefter med identifieringskoden [LVM010:00/2024](#).

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Radiokommunikationens konfidentialitet

Bestämmelserna i 3 § 40 punkten och 136 § 5 och 6 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation föreskrevs genom lagen om ändring och temporär ändring av informationssamhällsbalken (456/2016) och har senare överförts med motsvarande innehåll till en del av lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Dessa bestämmelser trädde första gången i kraft för viss tid för perioden 20 juni 2016–20 juni 2021. Giltighetstiden för dem förlängdes genom lagen om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring och temporär ändring av informationssamhällsbalken (486/2021) till perioden 21 juni 2021–21 juni 2024.

Enligt definitionen i 3 § 40 punkten i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation avses med förmedlingsuppgifter information som kan kopplas till en juridisk eller fysisk person och som behandlas för att överföra meddelanden, samt uppgifter om en radiostations identifieringssignal och radiosändarens användare samt om radiosändningens starttid, varaktighet och utsändningsplats. Enligt 136 § 5 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation får radiokommunikation eller dess förmedlingsuppgifter behandlas statistiskt med hjälp av automatisk databehandling om det är fråga om 1) radiokommunikation i anslutning till fjärrstyrning av en miniatyrmodell eller en obemannad farkost eller 2) upprättande eller upprätthållande av en förbindelse för radiokommunikation mellan terminalutrustning och ett trådlöst lokalt nätverk eller ett mobilnät. Bestämmelserna i 6 mom. begränsar den behandlingsrätt som anges i 5 mom. Enligt momentet får radiokommunikation eller dess förmedlingsuppgifter behandlas endast om enskilda fysiska personer inte kan identifieras i behandlingen eller resultatet av behandlingen.

Genom de ovan beskrivna temporära bestämmelserna utvidgades rätten att behandla och utnyttja anonymiserade förmedlingsuppgifter inom radiokommunikation. Syftet har varit att på ett kontrollerat och försöksbaserat sätt göra det möjligt att bedriva ny slags affärsverksamhet utan att integritetsskyddet äventyras. Under de åtta år som bestämmelserna har varit i kraft har affärsverksamhet som grundar sig på de temporära bestämmelserna sannolikt ändrat form från försöksbaserad till etablerad verksamhet och den har krävt bland annat investeringar av aktörerna.

Att det finns ett behov av att behandla förmedlingsuppgifter från radiokommunikation har konstaterats till exempel i köpcentrum och på flyg- eller järnvägsstationer, där det för att utveckla affärsverksamhet kan löna sig att följa med hur kundströmmarna rör sig på området. För köpcentrum kan det finnas behov att utreda till exempel hur långa tider kundströmmarna uppehåller sig i lokalerna. I butikernas verksamhet kan informationen användas för placeringen av produkter eller för planering av arbetsskiftet. Ett annat behov som har identifierats är behovet att observera olika fjärrstyrda anordningar i vissa typer av områden samt kommersiella tjänster för sådan observation. Exempel på sådana tjänster är tjänster som kan upptäcka obemannade luftfartyg och andra fjärrstyrda anordningar som flygs i fängelseområden eller andra områden med hög säkerhetsnivå. Enligt Transport- och kommunikationsverket har 136 § 5 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation tillämpats åtminstone på Helsingfors-Vanda flygplats. Med hjälp av det har man kunnat främja säkerheten inom flygtrafiken genom att observera obemannade luftfartyg som kommer in på området.

Regleringen som gäller kommunikationens konfidentialitet grundar sig på direktivet om integritet och elektronisk kommunikation. En reform av direktivet har beretts på EU-nivå. Målet är att direktivet ersätts med en direkt tillämplig förordning (nedan *ePrivacy-förordningen*). Förhandlingarna om förslaget till förordning har framskridit mycket långsamt och ikraftträdandet av det ursprungliga förslaget har avsevärt fördröjts jämfört med tidtabellen enligt vilken förordningen borde ha trätt i kraft samtidigt som den allmänna dataskyddsförordningen våren 2018. Att bestämmelserna om radiokommunikationens konfidentialitet har varit temporära har motiverats med att bevarandet av de nationella bestämmelserna kan bedömas när den direkt tillämpliga *ePrivacy-förordningen* är klar. Om förordningen antas, baserar sig kraven på konfidentialitet vid elektronisk kommunikation på en direkt tillämplig EU-förordning och merparten av den nationella lagstiftningen kräver sannolikt ändringar eller upphävs.

2.2 Partiellt förbud mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang

I 201 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation föreskrivs om ett partiellt förbud mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon.

I 201 § 1 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation förbjuds marknadsföring av telefonabonnemang till mobilnät till konsumenter per telefon, om inte konsumenten uttryckligen ber om det. Enligt förarbetena gäller konsumentens uttryckliga begäran varje enskilt kontakttagande i marknadsföringssyfte. Mobiltelefonabonnemang får inte marknadsföras per telefon som en självständig produkt eller som en del av ett teleföretags mer omfattande produktpaket.

Enligt 2 mom. i paragrafen gäller förbudet mot telefonmarknadsföring inte teleföretagens egna mobiltelefonkunder. Således får teleföretagen till sina egna mobiltelefonkunder också per telefon marknadsföra exempelvis nya mobiltelefonabonnemang eller förnyande av tidsbundna mobiltelefonabonnemangsavtal. Enligt förarbetena upphör kunden att vara ett teleföretags egen mobiltelefonkund när begäran om nummeröverföring till en konkurrent har gjorts. I praktiken förutsätter detta att kunden först har ingått ett abonnemangsavtal med det konkurrerande teleföretaget och begäran om nummeröverföring grundar sig på det.

Transport- och kommunikationsverket utövar allmän tillsyn över efterlevnaden av regleringen i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Dessutom har konsumentombudsmannen enligt 306 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation parallell behörighet att med stöd av konsumentskyddslagen utöva tillsyn över att avtalsvillkor, marknadsföring och förfaranden i kundrelationer är förenliga med lag med avseende på konsumentskyddet. Om Transport- och kommunikationsverkets behörighet att ingripa vid eventuella överträdelser av de bestämmelser som avses här föreskrivs i huvudsak i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation medan det föreskrivs om konsumentombudsmannens behörighet i konsumentskyddslagen (38/1978) eller i lagen om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna (566/2020). Det finns skillnader i myndigheternas befogenheter exempelvis när det gäller påföljdsavgifter i samband med överträdelser.

Om elektronisk direktmarknadsföring, inklusive telefonmarknadsföring, föreskrivs för närvarande allmänt i huvudsak i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation och inte i konsumentskyddslagen. Enligt 200 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation får direktmarknadsföring som bedrivs med hjälp av automatiska uppringningssystem, telefax, e-postmeddelanden, textmeddelanden, talmeddelanden, röstmeddelanden eller bildmeddelanden riktas endast till sådana fysiska personer som på förhand har gett sitt samtycke till det. Annan direktmarknadsföring, såsom telefonmarknadsföring, får riktas till fysiska personer om inte dessa uttryckligen har förbjudit det. Bestämmelsen grundar sig på direktivet om integritet och

elektronisk kommunikation (Europaparlamentets och rådets direktiv om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (2002/58/EG)).

I konsumentskyddslagen finns inga bestämmelser om begränsning av telefonförsäljning som överlappar lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, men i konsumentskyddslagen ingår allmänt tillämpliga förpliktelser om information som ska ges vid telefonförsäljning. En striktare begränsning av telefonförsäljningen i Finland behandlades i samband med ändringen av konsumentskyddslagen 2022 (RP 14/2022 rd). Ett alternativ som presenterades var exempelvis förbud mot telefonförsäljning utan kundens förhandssamtycke. I stället för att begränsa telefonförsäljningen stärktes konsumentens ställning genom att till 6 kap. 12 a § i konsumentskyddslagen foga bestämmelser enligt vilka ett avtal som grundar sig på telefonförsäljning binder konsumenten först efter att konsumenten godkänt avtalet i skriftlig eller någon annan varaktig form efter samtalet. Modellen för skriftligt godkännande grundar sig på en nationell option som konsumentträttsdirektivet medger. Den här bestämmelsen i konsumentskyddslagen trädde i kraft vid ingången av 2023. De kommunikationstjänster som avses i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation omfattas dock uttryckligen enligt 6 kap. 4 § i konsumentskyddslagen inte av tillämpningsområdet för 6 kap. 12 a § i konsumentskyddslagen.

Förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon i 201 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation är fullständigt nationell sektorsspecifik specialreglering. Förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon har sin grund i de marknadsföringsmässiga övertramp som skedde under de första åren av 2010-talet. Det fanns en allmän oklarhet när det gällde abonnemangsavtal och överföring av kunder. Det här ledde till många konsumentklagomål. Den största delen av problemen har beskrivits vara en följd av den telefonförsäljning genom vilken teleföretagen försökte få tillbaka sina kunder efter att ett annat teleföretag begärt om nummeröverföring. Särskilt fanns det problem i fråga om nummeröverföringsprocessen eftersom nummeröverföringen inte kunde genomföras i realtid. Nummeröverföringsprocessen i anslutning till mobiltelefonabonnemang har i tidigare regeringspropositioner ansetts göra mobiltelefonabonnemang till tjänster som avviker från andra typer av abonnemang och en begränsning av telefonmarknadsföring som gäller dessa har ansetts behövlig. Problemen med telefonmarknadsföring gällde i synnerhet äldre konsumenter som hade svårt att uppfatta de juridiska konsekvenserna av ett telefonsamtal i försäljningssyfte. Telefonmarknadsföringen kunde på grund av överlappande begäranden om nummeröverföring, förvirring i samband med uppsägning av avtal och praktiska utmaningar när det gällde att byta simkort leda till situationer där en kund i värsta fall var utan ett fungerande mobiltelefonabonnemang i flera dagar. En del kunder upplevde också att de ingått avtal vid telefonförsäljningen som var ekonomiskt ofördelaktiga för dem.

Förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation har varit i kraft redan sedan 2012. En motsvarande bestämmelse togs första gången in i kommunikationsmarknadslagen (393/2003). Vid upphävandet av den lagen överfördes bestämmelsen till lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation 2014. Då det sektorspecifika telefonmarknadsföringsförbudet var exceptionellt föreskrevs det först temporärt för att man skulle kunna granska förbudets konsekvenser på nytt efter en på förhand fastställd relativt kort tid. Det ansågs att en begränsning av telefonmarknadsföringen bland annat skulle kunna begränsa konkurrensen mellan teleföretagen och göra det svårare för nya aktörer att komma in på marknaden. Giltighetstiden för bestämmelsen har därefter förlängts med en ny tidsfrist 2015, 2018 och 2021 (RP 55/2021 rd).

Regleringen när det gäller tjänster inom elektronisk kommunikation har under drygt tio år utvecklats. Förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon kompletterar andra nuvarande bestämmelser i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation som skyddar konsumenten vid ingående av avtal om kommunikationstjänster. Förbudet anknyter särskilt till teleföretagens skyldighet att på abonnentens begäran överlämna telefonnumret i samband med byte av tjänsteleverantör (102 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation), skyldigheten att ge viss information innan avtalet ingås (106 b § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation) och skyldigheten att ingå avtal om kommunikationstjänster skriftligen (108 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation). För närvarande tillämpas dessa bestämmelser om ingående av avtal i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation exempelvis på telefonförsäljning till teleföretagens egna abonnenter och vid annan abonnemangsförsäljning än sådan som sker per telefon, eftersom telefonförsäljning på eget initiativ är förbjuden till andra än de egna mobiltelefonkunderna.

Ett teleföretag är enligt 102 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation skyldigt att utan dröjsmål se till att en abonnent som ingått avtal med företaget kan överföra sitt telefonnummer till ett annat teleföretag vid byte av tjänsteleverantör, om abonnenten så önskar. Detta gäller även situationer där abonnenten har ett tidsbegränsat avtal. Enligt Transport- och kommunikationsverkets gällande tekniska föreskrift¹ får nummerporteringen inte ta mer än fem arbetsdagar om inte det mottagande teleföretaget på abonnentens begäran ber att numret porteras vid en viss senare tidpunkt. Vid mobiltelefonabonnemang får tiden mellan den tekniska stängningen av den gamla tjänsten och det tekniska öppnandet av den nya tjänsten vara högst 10 minuter. Transport- och kommunikationsverket har fastställt tidsfristerna i samarbete med teleföretagen.

I samband med det nationella genomförandet av teledirektivet vid ingången av 2021 fogades en ny 106 b § till lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Paragrafen gäller den information som ska ges innan avtal ingås och sammanfattningen av avtalet. Även en preciserande förordning av statsrådet utfärdades om detta². Teleföretaget ska innan ett avtal ingås ge konsumenten bland annat den information som avses i 6 kap. 9 § i konsumentskyddslagen som gäller hem- och distansförsäljning. Informationen ska ges på ett klart och begripligt sätt och i varaktig form. Om det inte är möjligt att lämna information i varaktig form, ska teleföretaget lämna informationen i ett dokument som tillgängliggörs för konsumenten och som är lätt att ladda ned. Teleföretaget ska informera konsumenten om dokumentet. Enligt 106 b § 4 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation ska teleföretaget innan ett avtal ingås avgiftsfritt ge konsumenten också en lättläst sammanfattning av avtalet med hjälp av en fastställd mall. Om det är tekniskt omöjligt att ge en sammanfattning innan avtalet ingås (till exempel vid telefonmarknadsföring), ska den ges utan dröjsmål efter det att avtalet ingåtts. Då träder avtalet i kraft först när konsumenten efter att ha fått sammanfattningen har bekräftat att denne godkänner avtalet. Teleföretags informationsskyldighet i samband med kommunikationstjänster enligt 106 b § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation ansågs ur konsumentens synvinkel som tillräcklig då man till konsumentskyddslagen fogade en skärpt nationell bestämmelse om konsumentens godkännande av avtal skriftligen eller i någon annan varaktig form vid telefonförsäljning.

¹ Föreskrift om telefonnummerportabilitet 46 L/2023 M, ikraftträdandedag den 5 september 2023)

² Statsrådets förordning om uppgifter som ska lämnas innan avtal om kommunikationstjänster ingås (96/2021)

Bestämmelsen trädde i kraft vid ingången av 2023 (ovannämnda 6 kap. 12 a § i konsumentskyddslagen).

Enligt uppgifter från Transport- och kommunikationsverket kartlade tillsynsmyndigheterna under 2021 efterlevnaden av bestämmelserna om teleföretags konsumentavtal i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Brister konstaterades särskilt i situationer där det är tekniskt utmanande att ge en sammanfattning av avtalet innan avtalet ingås, det vill säga vanligen i samband med telefonförsäljning. Då betonade myndigheterna för teleföretagen att konsumenten ska ge sitt godkännande till avtalet genom en uttrycklig och aktiv åtgärd efter att sammanfattningen av avtalet har lämnats. Ett så kallat konkludent förfarande räcker inte för att ett avtal som är bindande för konsumenten ska träda i kraft.

Enligt uppgifter från Transport- och kommunikationsverket har teleföretagen för närvarande olika verksamhetsmodeller i användning vid telefonförsäljning (i fråga om mobiltelefonabonnemang gäller det marknadsföring till egna kunder). Transport- och kommunikationsverket anser att förfarandet att ingå avtal i två steg är bra, då konsumenten och försäljaren först diskuterar om tjänsternas egenskaper och villkor per telefon och därefter får konsumenten all förhandsinformation som lagen kräver i varaktig form som en del av avtalshandlingarna (till exempel per post eller e-post). Ett bindande avtal uppstår först om konsumenten godkänner avtalet genom en separat åtgärd, exempelvis genom att lämna ett undertecknat avtal till teleföretaget. Transport- och kommunikationsverket har ansett att den verksamhetsmodell där konsumenten under försäljningssamtalet får en länk per sms via vilken man kommer till en sammanfattning av avtalet som uppfyller lagens formkrav och därefter bekräftar att man godkänner avtalet, är osäkrare ur konsumentens synvinkel. Verksamhetsmodellen anses ändå uppfylla kraven i 106 b § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Ingående av ett för konsumenten bindande avtal som grundar sig på telefonförsäljning kräver alltså inte enligt lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation nödvändigtvis ett godkännande av avtalet skriftligen eller i någon annan varaktig form. Detta krävs i konsumentskyddslagen. Konsumentens godkännande ska dock också med stöd av lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation såsom konstaterats ovan grunda sig på en uttrycklig och aktiv åtgärd som har gjorts efter att konsumenten har tagit del av sammanfattningen av avtalet.

Vid ett diskussionsmöte som kommunikationsministeriet ordnade i december 2023 för myndigheter och aktörer inom branschen framförde företrädare för myndigheterna att det förbud mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon som länge varit i kraft har fungerat bra och att det ut myndigheternas synvinkel har förekommit mycket få tolkningsproblem. Eftersom förbudet har varit i kraft oförändrat redan i över 10 år har också myndigheterna svårt att bedöma dess inverkan på mobiltelefonmarknadens utveckling eller konsumenternas ställning jämfört med en situation där inget förbud skulle ha funnits. Tillsynsmyndigheterna lyfte fram att det för dem ändå kunde vara klarare om man i något skede skulle övergå från den snäva sektorsspecifika specialregleringen till en allmän konsumentreglering som gäller telefonmarknadsföring. Ur konsumentens synvinkel konstaterades det att det nuvarande förbudet mot telefonmarknadsföring i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation å sin sida tryggar ett välgrundat beslut för konsumenten när det gäller anskaffning av en komplicerad tjänst såsom ett mobiltelefonabonnemang. Det framkom särskilt att ordalydelsen i 106 b § 4 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation möjliggör att den sammanfattning av avtalet som krävs innan avtalet ingås skickas till konsumenten redan under försäljningssamtalet. Då kan de omständigheter som lyfts fram i sammanfattningen de facto förbises innan ett godkännande ges under samtalet och avtalet träder i kraft.

Mobiloperatörerna framförde under diskussionen att mobiltelefonabonnemang skiljer sig från andra kommunikationstjänster särskilt på grund av processen kring nummeröverföringen och risken för avbrott i driften i samband med leverans och byte av simkort. Överföringen av ett mobiltelefonabonnemang kan också omfatta avtalsrättsliga frågor. Att kommunicera dessa per telefon är mer utmanande än då man sköter ärendet på nätet eller vid ett teleföretags serviceställe. De teleföretag som erbjuder mobiltelefonabonnemang och de branschorganisationer som hörts ansåg vid diskussionsmötet att det nuvarande sektorsspecifika förbudet mot telefonmarknadsföring är noga avgränsat och en utvidgning av förbudets tillämpningsområde till andra kommunikationstjänster eller till teleföretagens egna abonnenter understöddes inte.

Överföringen av telefonnummer mellan teleföretagen utförs tekniskt av Suomen Numerot NUMPAC Oy som ägs gemensamt av Telia, Elisa och DNA. I den tekniska överföringsprocessen har inga väsentliga förändringar skett efter att förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon ursprungligen föreskrevs. På marknaden finns dock ett digitalt e-simkort som är inbyggt i nya enheter och som kan omprogrammeras och som inte kräver att man postar ett nytt simkort vid byte av tjänsteleverantör. För att ta i bruk det digitala e-simkortet krävs stark autentisering av konsumenten. Användaren aktiverar själv det mottagande teleföretagets parametrar på den enhet som har möjlighet till e-sim med de uppgifter som teleföretaget tillhandahållit användaren. Det här påbörjar nummeröverföringsprocessen. Ibrukttagandet av det digitala e-simkortet i större utsträckning har dock skett långsamt. I allmänhet måste kunden fortfarande få det nya simkortet levererat per post vid byte av teleföretag. Det här är förenat med ovan beskrivna praktiska risker som hänför sig till leveransen och bytet av kort.

Enligt teleföretagens bedömning har förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation inte påverkar konkurrensen eller konsumenterna negativt.

Vid sidan av telefonmarknadsföring har det kommit nya elektroniska marknadsföringsmetoder, exempelvis nätreklam, som har minskat betydelsen av telefonmarknadsföring som konkurrensmedel. Annan elektronisk direktmarknadsföring än telefonförsäljning regleras separat och den förutsätter i regel kunden samtycke.

Trots de bestämmelser om ingående av avtal som fogades till lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation 2021 är både aktörerna inom branschen och myndigheterna för att behålla förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon. Det bedöms att ett bibehållande av förbudet i nuläget medför större nytta än skada. Teleföretagen har dock önskat att förbudet även i fortsättningen är i kraft för viss tid. Det har inte lagts fram någon annan motivering för tidsbundenheten än ett eventuellt behov att i framtiden ompröva behovet av förbudet.

2.3 Transport- och kommunikationsverkets särskilda uppgifter

Fram till den 30 juni 2022 ingick i 304 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation ett 2 mom. enligt vilket vad som föreskrivs i 302, 303, 308, 309, 311–315, 325, 330–332, 336, 340, 344 och 345 § i lagen också gällde tillsynen över efterlevnaden av, påföljder vid brott mot och avgörande av tvister med anledning av EU:s roamingförordning och EU:s förordning om den inre marknaden för elektronisk kommunikation. Tillsynen över sådan behandling av personuppgifter i anslutning till trafikstyrningsåtgärder som avses i artikel 3.4 i EU:s förordning om den inre marknaden för elektronisk kommunikation utövas dock av dataombudsmannen.

I den gällande lagen ingår ingen bestämmelse om en särskild uppgift för Transport- och kommunikationsverket när det gäller tillsynen över efterlevnaden av EU:s roamingförordning och förordningen om den inre marknaden för elektronisk kommunikation. Det tidigare 2 mom. i 304 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation upphävdes när den tidigare roamingförordningen som det hänvisas till i momentet upphörde att gälla den 30 juni 2022.

Det föreslås att ett nytt 2 mom. fogas till paragrafen där man hänvisar till roamingförordningen som trädde i kraft den 1 juli 2022 samt förordningen om den inre marknaden för elektronisk kommunikation. Roamingförordningen gäller till 2032.

3 Målsättning

Syftet med bestämmelserna om förmedlingsuppgifter från radiokommunikation är att stöda utvecklingen av nya tjänster och affärsmodeller så att de grundlagsskyddade rättigheterna om skydd för privatlivet och sekretessen för förtroliga meddelanden inte äventyras. Genom lindringen av regleringen strävar man efter att skapa en intressant miljö i Finland också för utländska aktörer som vill testa och utveckla sina tjänster.

Genom att bevara det partiella förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon strävar man efter att trygga baskommunikationsförbindelserna och skydda konsumenterna från marknadsstörningar med anknytning till telefonmarknadsföring vid nykundsbearbetning och vid byte av tjänsteleverantör samt vid problem som oklarheter i dessa situationer orsakar.

Genom bestämmelsen om Transport- och kommunikationsverkets särskilda uppgifter kompletteras och uppdateras verkets behörighet när det gäller tillsynen över efterlevnaden av roamingförordningen och förordningen om den inre marknaden för elektronisk kommunikation.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I regeringspropositionen föreslås det att lagen om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring och temporär ändring av informationssamhällsbalken (486/2021) ändras så att bestämmelserna i 3 § 40 punkten och 136 § 5 och 6 mom. som föreskrivits att gälla temporärt ändras till att gälla tills vidare.

Dessutom föreslås det att momentet i ikraftträdandebestämmelsen i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation som gäller tidsbegränsningen av förbudet mot telefonmarknadsföring som avses i 201 § upphävs. På detta sätt förblir förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon i sin nuvarande form i kraft tills vidare.

Till lagen fogas dessutom en uppdaterad bestämmelse om Transport- och kommunikationsverkets särskilda uppgifter när det gäller övervakningen av roamingförordningen och förordningen om den inre marknaden för elektronisk kommunikation.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

4.2.1.1 Konsekvenser för företagen

Radiokommunikationens konfidentialitet

Under de senaste åtta åren har bestämmelserna om konfidentialitet inom radiokommunikation möjliggjort utvecklandet av nya slags tjänster och affärsmodeller som baserar sig på behandling av anonymiserade förmedlingsuppgifter inom radiokommunikation. Eftersom det i de temporära bestämmelserna om behandling av förmedlingsuppgifter inte ingår någon anmälningsskyldighet vid utnyttjande av dem, finns det inga exakta uppgifter att tillgå om i vilken utsträckning bestämmelserna har tillämpats. Enligt en bedömning av Transport- och kommunikationsverket har tillämpningen inte varit särskilt omfattande. Enskilda försök och utvecklingsarbeten har dock krävt investeringar av företagen. Det är nödvändigt att förlänga giltighetstiden för den reglering som möjliggör försöken, för att företagen ska kunna fortsätta med sitt utvecklingsarbete utan störningar.

Partiellt förbud mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang

Det sektorspecifika partiella förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon har principiellt varit en relativt kraftig åtgärd eftersom det begränsar teleföretagens möjligheter att marknadsföra sina tjänster och utesluter ett konkurrensmedel. I praktiken medför det nu föreslagna bevarandet av förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon och avstående av tidsbundenheten inte betydande förändringar i nuläget eller kostnadseffekter för företagen eftersom förbudet varit i kraft redan länge med samma innehåll.

Förbudet mot telefonmarknadsföring kan i viss mån påverka konkurrensen mellan teleföretagen eller möjligheterna för nya aktörer att komma in på marknaden. Man har strävat efter att noggrant avgränsa det nuvarande telefonmarknadsföringsförbudet och beaktat både företagens och konsumenternas grundläggande rättigheter. Efter att förbudet mot telefonmarknadsföring trädde i kraft har de digitala tjänsterna och de alternativa elektroniska marknadsföringssätten i anslutning till dem, inklusive nätreklam, utvecklats. Detta minskar i sin tur förbudets inverkan på teleföretagens marknadsföringsmöjligheter för att skaffa nya kunder. Det är fortfarande möjligt att använda exempelvis utomhusreklam eller göra reklam i massmedier.

Det är svårt att avskilja inverkan av förbudet mot telefonmarknadsföring på marknaden för mobiltelefonabonnemang och konkurrensen från den övriga utvecklingen på marknaden eftersom förbudet redan varit i kraft så länge. Konkurrensen på marknaden för mobiltelefonabonnemang anses för närvarande i princip fungera även om marknaden i praktiken är fördelad mellan de tre största aktörerna. Enligt en undersökning som Konkurrens- och konsumentverket publicerade sommaren 2023³ konkurransutsätter finländarna sina mobiltelefonabonnemangavtal relativt aktivt även om det fortfarande finns utrymme för förbättring. Tanken på konkurransutsättning vaknar ofta senast när den förmånligare period som är vanlig i början av ett abonnemangsavtal upphör. I Konkurrens- och konsumentverkets undersökning hänvisas också till Europeiska kommissionens enkätundersökning Market

³Konkurrensutsättning på marknaden för mobilabonnemang för privatkunder, Konkurrens- och konsumentverkets forskningsrapporter 4/2023 (på finska)

Monitoring Survey enligt vilken cirka 30 procent av finländarna bytte abonnemang under 2020 medan medeltalet för hela Europeiska unionen var något under 22 procent. Inom samma operatör bytte 26 procent av finländarna abonnemang. Enligt pressmeddelanden från Suomen Numerot NUMPAC Oy varierar antalet nummeröverföringar från månad till månad. Antalet överföringar av mobiltelefonnummer var enligt ett meddelande som publicerades i början av 2024 550 454 överföringar, det vill säga i medeltal 45 871 överföringar per månad. År 2022 gjordes enligt meddelanden 752 444 överföringar, vilket var cirka 8 procent mindre än 2021.

4.2.1.2 Hushållen

Partiellt förbud mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang

Bevarandet av det partiella förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon har inte direkta ekonomiska konsekvenser för konsumenter eller hushåll. Största delen av konsumenterna kan använda de allt vanligare digitala servicekanalerna för att jämföra tjänsteleverantörer och vid behov skaffa mobiltelefonabonnemang eller byta leverantör av mobiltelefonabonnemang, och begränsningen av telefonförsäljningen har inga väsentliga ekonomiska konsekvenser för dem. Ur konsumentens synvinkel är fördelen med andra elektroniska marknadsföringskanaler jämfört med telefonmarknadsföring, att konsumenten har mer betänketid och möjlighet att bekanta sig med alternativen. Det här gäller också vid så kallade win back-erbjudanden.

Telefonmarknadsföring kan vara en viktig servicekanal för de konsumenter som har svårt eller omöjligt att använda teleföretagens elektroniska tjänster eller besöka fysiska verksamhetsställen. Förbudet mot telefonförsäljning kan begränsa deras möjligheter att köpa eventuellt bättre eller fördelaktigare mobiltelefonabonnemang. I praktiken är dessa konsumenter ofta sådana för vilka anskaffningen av en komplicerad serviceprodukt som mobiltelefonabonnemang via telefonförsäljning också orsakar flest oklarheter. Förbudet mot telefonmarknadsföring minskar risken för att särskilt konsumenter i utsatt ställning utsätts för oklarheter i anknytning till telefonförsäljning som leder till extra kostnader för denne. För sådana konsumenter för vilka det är viktigt att sköta ärenden uttryckligen per telefon ger det nuvarande förbudet mot telefonmarknadsföring möjlighet att uttryckligen begära att teleföretagen tar kontakt per telefon, även konkurrerande mobiltelefonoperatörer.

Konkurrens- och konsumentverket publicerade 2020 en utredning om konsumenternas erfarenheter av telefonförsäljning. Utredningen baserade sig på en enkätundersökning.⁴ Utredningen anknöt allmänt till telefonmarknadsföring och behovet av ändringar i konsumentskyddslagen. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets undersökning förhöll sig konsumenterna mycket negativt till telefonförsäljning. Över 80 procent ansåg att telefonförsäljning inte var ett trevligt eller fördelaktigt köpsätt. Största delen ansåg att telefonförsäljning stör privatlivet och att telefonförsäljarna utövar påtryckningar för att ingå avtal. En betydande del av dem som besvarade enkäten stödde ett totalförbud mot telefonförsäljning. En förklaring till den negativa attityden var att nästan hälften av alla beställningar som gjorts genom telefonförsäljning enligt konsumenterna hade varit förknippade med problem eller oklarheter. Enligt utredningen ökar problemen med telefonförsäljning på grund av att försäljningssituationen kommer överraskande för konsumenten och kräver snabba

⁴ [Konkurrens- och konsumentverkets utredningar 2/2020](#), Kuluttajien kokemuksiä näkemyksiä puhelinmyynnistä (Konsumenters erfarenheter och åsikter om telefonförsäljning), på finska

beslut. Konsumenten har då begränsade möjligheter att överväga, jämföra alternativ och sätta sig in i den information som är väsentlig med tanke på att ingå avtal.

4.2.2 Andra konsekvenser för människor och samhälle

4.2.2.1 Partiellt förbud mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang

En fungerande telefonanslutning är en nödvändighetsartikel och tillgången till den tryggas överallt i landet särskilt genom lagstiftning. Syftet med det partiella förbudet mot marknadsföring per telefon som endast gäller mobiltelefonabonnemang är att säkerställa att alla har tillgång till fungerande baskommunikationsförbindelser. Traditionella abonnemang i fasta nätet finns numera endast i få hushåll och är inte nödvändigtvis ens längre tillgängliga i alla områden.

Även om bestämmelserna i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation preciserades för några år sedan om hur ett för konsumenten bindande abonnemangsavtal kan uppstå vid telefonmarknadsföring, tror man inte att enbart den nuvarande regleringen om hur ett avtal uppkommer med tillräcklig säkerhet förebygger uppkomsten av de praktiska problem som framkom innan förbudet trädde i kraft, om man avstår från förbudet mot telefonförsäljning. Ett mobiltelefonabonnemang är en ganska komplicerad produkt som inte lämpar sig särskilt väl för telefonmarknadsföring. Genom telefonmarknadsföring når man lättare sådana användargrupper som inte nås via andra kanaler och som kan ha olika begränsningar att förstå den avtalsrättsliga betydelsen av ett överraskande och ofta litet hastigt samtal eller att utföra de praktiska åtgärder som krävs för aktivering av ett nytt abonnemang. Nummeröverföringsprocessen fungerar enligt erhållna uppgifter i sig tekniskt bra både vid normala överföringssituationer och i situationer där en påbörjad nummeröverföring exempelvis dras tillbaka. De risker i samband med telefonmarknadsföring som gäller överlappande avtal eller oklarheter i anslutning till uppsägning av avtal samt praktiska utmaningar för en del konsumenter i samband med överföringsprocessen när det gäller leverans, byte och aktivering av simkort har ändå inte försvunnit helt och hållet.

4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna

4.2.3.1 Radiokommunikationens konfidentialitet och partiellt förbud mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang

Transport- och kommunikationsverket har kunnat sköta de uppgifter som hänför sig till de temporära bestämmelserna med sina nuvarande resurser. Antalet kontakter har hållits på en måttfull nivå.

4.2.3.2 Transport- och kommunikationsverkets särskilda uppgifter

Det att ett nytt 2 mom. fogas till 304 § om Transport- och kommunikationsverkets särskilda uppgifter gör det möjligt för verket att övervaka verksamhet i enlighet med roamingförordningen och förordningen om den inre marknaden för elektronisk kommunikation. Tillägget medför inga nya kostnader eller kräver inte att myndigheten omorganiseras eftersom verket har övervakat att förordningarna iakttas redan på basis av tidigare gällande reglering.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Radiokommunikationens konfidentialitet

I fråga om radiokommunikationens konfidentialitet har man övervägt ett alternativ där man åter förlänger giltighetstiden för 3 § 40 punkten och 136 § 5 och 6 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation för en viss tid. Vid beredningen har detta alternativ ändå inte ansetts ändamålsenligt när man beaktar hur tjänsterna och utvecklingen av tjänsterna eventuellt etablerats under de åtta år bestämmelserna gällt, samt läget i förhandlingarna om ePrivacy-förordningen. Om den temporära bestämmelsen inte upphör att gälla lämpligt samtidigt som ePrivacy-förordningen eventuellt träder i kraft, finns det utmaningar i anslutning till bestämmelsens temporära karaktär som gäller ineffektiv användning av lagberedningsresurser.

Ett annat alternativ är att låta giltighetstiden för de temporära bestämmelserna löpa ut. Detta har dock ansetts vara ett sämre alternativ än att behålla dem, eftersom bestämmelserna enligt tillgängliga uppgifter inte har medfört olägenheter och om de upphör att gälla kan det ha negativa konsekvenser för de aktörer som har grundat sina tjänster, sitt utvecklingsarbete eller sina försök på dessa bestämmelser.

5.1.2 Partiellt förbud mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang

Vid beredningen har man för det första dryftat alternativet att i stället för att bevara förbudet mot telefonmarknadsföring låta den temporära bestämmelsen i 201 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation löpa ut i början av juli 2024. Utan andra åtgärder innebär detta alternativ att det sedan länge gällande nationella partiella förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon skulle upphöra och att man på avtal som ingås genom telefonmarknadsföring skulle tillämpa samma bestämmelser i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation som skyddar konsumenten vid ingående av avtal och som tillämpas på andra kommunikationstjänster. Teleföretagen skulle kunna marknadsföra mobiltelefonabonnemang per telefon också till konkurrenternas kunder (nykundsbearbetning) och till tidigare kunder som via begäran om nummeröverföring meddelar att de övergår till en konkurrent (s.k. win back-erbjudanden). Vid marknadsföringen av abonnemang kunde också telefonmarknadsföringsföretag utnyttjas.

Slopandet av det partiella förbudet mot telefonmarknadsföring skulle innebära en betydande förändring i teleföretagens redan etablerade verksamhetsmodell. Att förbudet förfaller medför i sig ingen administrativ börda för teleföretagen, men för att utnyttja att begränsningen av telefonförsäljningen slopas förutsätts administrativa åtgärder. Om teleföretagen efter att förbudet har förfallit vill utvidga telefonmarknadsföringen kan de utöka konkurrensen på marknaden för mobiltelefonabonnemang eller i alla fall förflytta tyngdpunkten på den till telefonmarknadsföring. Slopandet av förbudet mot telefonmarknadsföring kan i viss mån ha positiva sysselsättningseffekter inom telefonförsäljning. Omfattningen och varaktigheten av sysselsättningseffekterna beror på teleföretagens affärsverksamhetslösningar. Att slopa förbudet sänker tröskeln för marknadstillträde för nya aktörer eftersom de får tillgång till ett nytt konkurrensmedel. Telefonmarknadsföringens betydelse för nya aktörers marknadstillträde är dock begränsad eftersom också andra faktorer inverkar på inträdet på marknaden.

En ökad konkurrens uttryckligen via telefonmarknadsföring skulle sannolikt öka antalet oklarheter i samband med överföringar av abonnemangsavtal även om uppkomsten av avtal nu regleras mer omfattande i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation än då man första

gången föreskrev om förbudet mot telefonmarknadsföring. Det här kan i sin tur öka missnöjet bland konsumenterna och antalet konsumentklagomål både till teleföretag och myndigheter. Sannolikt tillkommer kostnader för teleföretagen på grund av att de är tvungna att öka personalen inom kundbetjäningen eller skaffa tjänsten utifrån. Det här kunde å andra sidan ha åtminstone kortvariga positiva sysselsättningseffekter.

Med tanke på regleringen av telefonmarknadsföringen är den mest sårbara kundgruppen de konsumenter som är mest sårbara på grund av tekniska färdigheter eller hälsoskäl. Om det uppstår betydande oklarheter i samband med ingåendet av ett abonnemangsavtal eller vid nummeröverföringsprocessen i samband med det, finns det fortfarande risk för att en konsument som övergår till ett annat teleföretag inte får rätt simkort eller inte kan byta det och blir på grund av praktiska orsaker utan en fungerande telefonanslutning för en tid efter att nummeröverföringen mellan teleföretagen tekniskt har genomförts. Den marknadsföring per telefon som de som kommer in på marknaden gör leder sannolikt till samma missnöje bland konsumenterna och risker för funktionsavbrott som tidigare uppkom i samband med kundförvärv som grundade sig på teleföretagens telefonmarknadsföring.

Ett annat alternativ som man övervägt är möjligheten att begränsa telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang genom självreglering inom branschen i stället för reglering på lagnivå. Självreglering inom branschen som begränsar konkurrensbeteende har ändå inte ansetts möjlig mellan konkurrerande företag på grund av konkurrensrättsliga skäl. Det skulle exempelvis vara möjligt att komma överens om god praxis i fråga om marknadsföringsetik som självreglering. En direkt och effektiv begränsning av telefonmarknadsföringen har dock ansetts möjlig endast genom lagstiftning.

Ett tredje alternativ som övervägts är att förlänga giltighetstiden för det partiella förbudet mot telefonmarknadsföring av mobilabonnemang temporärt för exempelvis fem år. I Finland gäller lagstiftningen dock i princip tills vidare. Ursprungligen föreskrevs det om förbud mot telefonmarknadsföring för en viss tid för att konsekvenserna av den exceptionella bestämmelsen skulle kunna granskas på nytt efter en relativt kort tid. Behovet av att begränsa telefonförsäljning har därefter bedömts och bestämmelsens giltighetstid förlängts flera gånger. Det är mycket exceptionellt att giltighetstiden för temporära bestämmelser sammanlänkas. Bestämmelsens tidsbundenhet skapar osäkerhet i regleringsmiljön. Detta försöker man i regel undvika. Ur teleföretagens synvinkel finns det också fördelar med ett tidsbundet förbud och de har i samband med det förberedande skedet av beredningen av regeringspropositionen önskat att förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon igen förlängs endast för en viss tid. Under remissbehandlingen av utkastet till regeringsproposition har teleföretagen dock godkänt motiveringen till att bestämmelsen ändras så att den gäller tills vidare.

För närvarande finns inga tydliga grunder för att föreskriva om ett temporärt förbud mot telefonmarknadsföring. Problemet bakom bestämmelsen verkar trots flera bedömningar och lagändringar inte väsentligt ha förändrats. Det partiella förbudet mot telefonmarknadsföring verkar inte avsevärt ha minskat konkurrensen om mobiltelefonabonnemangskunderna. Konsumenterna utnyttjar aktivt möjligheten att övergå från ett teleföretag till ett annat genom att utnyttja möjligheten att överföra telefonnumret. Både myndigheter och teleföretag understöder, eller åtminstone godkänner, en förlängning av förbudets giltighetstid och ingen aktör har särskilt krävt att förbudet upphävs. Man känner inte till faktorer som ger anledning att anta att det problem som förbudet syftar till att undvika kommer att försvinna inom en förutsebar tid. Bestämmelsens tidsbundenhet har senast motiverats med bland annat ikraftträdandet av den direkt tillämpliga ePrivacy-förordningen, eftersom det ansågs möjligt att det skulle finnas behov av att ändra den nationella regleringen kring telefonmarknadsföring på grund av förordningen. För närvarande finns det dock inte säkra uppgifter om hur utkastet till ePrivacy-förordningen

framskrider. Att bestämmelsen är temporär har också praktiska konsekvenser för lagberedningen. Om det temporära förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon inte upphör att gälla lämpligt exempelvis då ePrivacy-förordningen eventuellt senare träder i kraft, måste man eventuellt vid sidan av åtgärderna för genomförande av förordningen inleda en oändamålsenlig beredning av en temporär reglering på grund av att den temporära bestämmelsen upphör att gälla.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Lagstiftning i utlandet har utretts med avseende på telefonmarknadsföring. Bestämmelserna i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation om konsumenternas och delvis även mikroföretagens rättigheter i samband med ingående av avtal om kommunikationstjänster grundar sig på teledirektivet (EU 2018/1972). Kommunikationsministeriet känner inte till andra länder där det i nationell speciallagstiftning föreskrivs om förbud mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon.

Den internationella reglering som gäller allmänt konsumentskydd i anslutning till telefonförsäljning har granskats bland annat i samband med reformen av konsumentskyddslagen (RP 14/2022 rd). Även Konkurrens- och konsumentverket utförde 2020 i samband med beredningen av ändringar i konsumentskyddslagstiftningen en förhandsutredning om begränsning av telefonmarknadsföring.⁵ Som en del av den kartlades reglering som gäller telefonmarknadsföring i olika länder.

Av de här framgår det att regleringen som gäller konsumenträttigheter i samband med telefonförsäljning är olika i olika länder. Det har också kunnat göras branschvisa undantag som skiljer sig från land till land. I många länder finns ett förbudsregister för telefonförsäljning.

I Sverige och Norge tillämpas i den allmänna konsumentlagstiftningen den internationellt allmänna modellen där telefonmarknadsföring i allmänhet är tillåten, om kunden inte har förbjudit det (opt-out). I Danmark och exempelvis i Tyskland är däremot telefonmarknadsföring i allmänhet möjlig endast med konsumentens samtycke. I Sverige och Norge används i den allmänna konsumentlagstiftningen den modell som trädde i kraft också i Finland 2023, där kunden i efterhand ska ge ett skriftligt godkännande av ett avtal som grundar sig på telefonmarknadsföring för att avtalet ska binda kunden. Det skriftliga godkännandet ska ges till exempel per e-post eller textmeddelande. I Norge eller Sverige finns inget undantag som gäller kommunikationstjänster om skriftligt godkännande i efterhand av ett erbjudande som grundar sig på telefonförsäljning.

6 Remissvar

Remissinstanserna understödde eller förhöll sig neutralt till alla de förslag som ingår i den här regeringspropositionen. Största delen av remissinstanserna kommenterade inte förslagen mer detaljerat. Utifrån remissvaren gjordes vissa ändringar och preciseringar i motiveringen till propositionen.

⁵ [Konkurrens- och konsumentverkets utredningar 3/2020](#), Esiselvitys kuluttajille suunnatun puhelinmarkkinoinnin rajoittamisen vaikutuksista markkinoihin (Förhandsutredning om hur begränsningen av telefonmarknadsföring till konsumenter påverkar marknaden), på finska

Utifrån justitieministeriets utlåtande fogades med anledning av radiokommunikationens konfidentialitet en granskning av förslaget konsekvenser för skyddet för personuppgifter till motiveringen till lagstiftningsordningen.

Utifrån Transport- och kommunikationsverkets utlåtande preciserades motiveringen till paragrafen om verkets särskilda uppgifter så att endast roamingförordningens giltighet är temporär och upphör att gälla 2032.

7 Specialmotivering

7.1 Lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation

304 §. Transport- och kommunikationsverkets särskilda uppgifter. Det föreslås att det till paragrafen fogas ett nytt 2 mom. som gäller Transport- och kommunikationsverkets särskilda uppgifter om tillsynen av regleringen om roaming. I momentet hänvisas det till Europaparlamentets och rådets förordning om roaming i allmänna mobilnät i unionen som trädde i kraft den 1 juli 2022 och till EU:s förordning om den inre marknaden för elektronisk kommunikation. Tillägget görs för att Transport- och kommunikationsverket också i fortsättningen ska ha behörighet att utöva tillsyn över roamingförordningen och förordningen om den inre marknaden för elektronisk kommunikation. Förutom de uppdaterade hänvisningarna till EU-regleringen motsvarar momentet till sin formulering det 2 mom. som gällde fram till den 30 juni 2022.

351 §. Ikraftträdande. Det föreslås att 5 mom. upphävs. I momentet föreskrivs att 201 § (telefonmarknadsföring) är i kraft för viss tid.

Liksom i den upphävda bestämmelsen föreslås det att 304 § 2 mom. om Transport- och kommunikationsverkets särskilda uppgifter i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation ska gälla för viss tid eftersom EU:s roamingförordning är i kraft den 1 juli 2022–30 juni 2032.

7.2 Lagen om ändring och temporär ändring av informationssamhällsbalken

Enligt förslaget ska ikraftträdandebestämmelsen i lagen ändras så att 3 § 40 punkten och 136 § 5 och 6 mom. gäller tills vidare.

Bestämmelserna var ursprungligen temporära för att man skulle kunna följa med deras eventuella inverkan bland annat på integritetsskydd och kommunikationens konfidentialitet med beaktande av försök och eventuell ny affärsverksamhet. Enligt uppgifter från Transport- och kommunikationsverket har det inte observerats att försöken skulle ha äventyrat tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna i fråga eller annars skulle ha varit skadliga. Således är det ändamålsenligt om de aktörer som utnyttjat de temporära bestämmelserna kan fortsätta med den verksamhet de inlett.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Det föreslås att lagen om ändring och temporär ändring av lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation träder i kraft den 1 juli 2024 och att 304 § 2 mom. i den lagen ska gälla till och med den 30 juni 2032.

Dessutom föreslås det att lagen om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring och temporär ändring av informationssamhällsbalken träder i kraft den 20 juni 2024.

9 Ikraftträdande

9.1 Radiokommunikationens konfidentialitet

Bestämmelserna i 136 § och 3 § 1 mom. 40 punkten i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation är av betydelse med tanke på skyddet för privatlivet enligt grundlagen. Enligt 10 § i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Enligt 10 § 2 mom. är dessutom brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. Utgångspunkten är individens rätt att leva sitt eget liv utan godtycklig eller ogrundad inblandning av myndigheter eller andra utomstående. Bestämmelserna i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation har också anknytning till rörelsefriheten som tryggas i 9 § i grundlagen.

Vid behandlingen av förmedlingsuppgifter är det väsentligt att beakta grundlagsutskottets tolkning, enligt vilken förmedlingsuppgifter inte kategoriskt kan särskiljas så att de skulle höra till randområdet för skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Med tanke på integritetsskyddet kan det vara problematiskt att samla in och sammanställa förmedlingsuppgifter (GrUU 18/2014 rd).

De gällande bestämmelserna om radiokommunikationens konfidentialitet har genomförts så att deras konsekvenser för skyddet för privatlivet, personuppgifter och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden blir så små som möjligt. Enligt 136 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation är det endast möjligt att behandla anonymiserade förmedlingsuppgifter, vilket innebär att enskilda fysiska personer inte kan identifieras genom insamling och samkörning av uppgifter. I 136 § 6 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation föreskrivs att sådan radiokommunikation som avses i 5 mom. i samma paragraf eller dess förmedlingsuppgifter får behandlas endast om enskilda fysiska personer inte kan identifieras i behandlingen eller resultatet av behandlingen. Således skyddar villkoret i 6 mom. uttryckligen personuppgifter. Motsvarande rätt för teleföretag och andra kommunikationsförmedlare att behandla förmedlingsuppgifter föreskrivs i 142 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Syftet med detta har varit att säkerställa att ingen får rätt att till exempel följa enskilda identifierbara personers rörelser eller kommunikation. Dessutom föreskrevs bestämmelsen i försökssyfte för en viss tid, för att eventuella oförutsedda konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna granskas under försöket. Under den tid de temporära bestämmelserna har varit i kraft har inga negativa konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna observerats.

Definitionen av förmedlingsuppgifter inom radiokommunikation enligt 3 § 1 mom. 40 punkten i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation har i princip mycket liten inverkan på skyddet för privatlivet, personuppgifterna och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, eftersom den typ av information som i samband med de temporära ändringarna av definitionen av förmedlingsuppgifter strukits, i dagens värld nästan aldrig kan kopplas till en enskild fysisk person.

9.2 Partiellt förbud mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang

I regeringspropositionen föreslås det att det partiella förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon bevaras. Förbudet gäller telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang på teleföretagens initiativ till konsumenter som inte är teleföretagets mobiltelefonabonnemangskund. Genom propositionen upphävs 351 § 5 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation om ikraftträdande. I momentet föreskrivs att telefonmarknadsföringsförbudet i 201 § är i kraft en viss tid. Innehållet i förbudet mot

telefonmarknadsföring förblir oförändrat och bestämmelsen ska gälla tills vidare. Förbudet mot telefonmarknadsföring är sektorspecifik specialreglering.

Det partiella förbudet mot telefonmarknadsföring begränsar i någon mån den yttrandefrihet som är av betydelse för 12 § i grundlagen i anknytning till marknadsföringskommunikationen i de företag som marknadsför mobiltelefonabonnemang. Telefonmarknadsföringsförbudet kan för exempelvis telefonmarknadsföringsföretagen också ha indirekt betydelse på den näringsfrihet som tryggas i 18 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet brukar anse att skyddet för yttrandefriheten i princip också täcker in reklam och marknadsföring, även om den typen av kommunikation inte hör till yttrandefrihetens kärnområde (t.ex. GrUU 46/2021 rd). Det går alltså att begränsa reklam och marknadsföring mer än vad som annars är möjligt. Bestämmelserna ska ändå uppfylla de allmänna kraven på lagar som inskränker någon grundläggande fri- eller rättighet. Syftet med förbudet mot telefonmarknadsföring är att skydda konsumenterna från de problem som tidigare förekommit i samband med telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang och att trygga baskommunikationsförbindelserna. Mobiltelefonabonnemanget kan vara det enda telefonabonnemanget i hushållet eftersom abonnemang i fasta nätet numera endast finns i mycket få hushåll.

Ursprungligen föreskrevs det om det partiella förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon i kommunikationsmarknadslagen med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 6/2012 rd). Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande att det att man vill skydda konsumenterna från olika slag av problem med marknadsföring per telefon kan ses som ett acceptabelt argument för marknadsföringsförbudet. Enligt utskottet var det föreslagna förbudet inte helt problemfritt, men det ansågs inte finnas ett grundlagsenligt hinder med avseende på proportionaliteten. Grundlagsutskottet bedömde att det handlar om en mycket snäv begränsning i den kommersiella kommunikationen och att andra marknadsföringskanaler fortsatt är tillgängliga och att marknadsföring per telefon är tillåten om konsumenten uttryckligen begär det.

Det har inte ansetts nödvändigt att behandla senare regeringspropositioner genom vilka bestämmelsens giltighet har förlängts med en ny tidsfrist på nytt i grundlagsutskottet.

En ändring av bestämmelsens giltighetstid har enligt regeringens uppfattning inte en väsentlig betydelse för bestämmelsens författningsrättsliga godtagbarhet. Det finns inte längre någon särskild grund för att bestämmelsen sak vara temporär. Det finns fortfarande med tanke på begränsande av de grundläggande fri- och rättigheterna en godtagbar orsak till förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon. Bestämmelsen är till sitt innehåll noggrant avgränsad och begränsningen av de grundläggande fri- och rättigheterna gäller endast sådant som är nödvändigt för att trygga kommunikationsmöjligheterna.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

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

1.

Lag

om ändring och temporär ändring av lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) 351 § 5 mom.,
sådan det lyder i lag 485/2021, och
fogas temporärt till 304 §, sådan den lyder i lagarna 1211/2022, 105/2023 och 1182/2023, ett
nytt 2 mom. som följer:

304 §

Transport- och kommunikationsverkets särskilda uppgifter

Vad som föreskrivs i 302, 303, 308, 309, 311–315, 325, 330–332, 336, 340, 344 och 345 §
gäller också tillsynen över efterlevnaden av, påföljder vid brott mot och avgörande av tvister
med anledning av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/612 om roaming i
allmänna mobilnät i unionen, nedan *EU:s roamingförordning*, och EU:s förordning om den inre
marknaden för elektronisk kommunikation. Tillsynen över sådan behandling av personuppgifter
i anslutning till trafikstyrningsåtgärder som avses i artikel 3.4 i EU:s förordning om den inre
marknaden för elektronisk kommunikation utövas dock av dataombudsmannen.

Denna lag träder i kraft den 20 .
Lagens 304 § 2 mom. gäller till och med den 30 juni 2032.

2.

Lag

om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring och temporär ändring av informationssamhällsbalken

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om ändring och temporär ändring av informationssamhällsbalken (456/2016)
1 mom. i ikraftträdandebestämmelsen, sådant det lyder i lag 486/2021, som följer:

Denna lag träder i kraft den 20 juni 2016.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 18 april 2024

Statsminister

Petteri Orpo

Kommunikationsminister Lulu Ranne

1.

Lag

om ändring och temporär ändring av lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) 351 § 5 mom.,
sådan det lyder i lag 485/2021, och
fogas temporärt till 304 §, sådan den lyder i lagarna 1211/2022, 105/2023 och 1182/2023, ett
nytt 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

304 §

*Transport- och kommunikationsverkets
särskilda uppgifter*

Föreslagen lydelse

304 §

*Transport- och kommunikationsverkets
särskilda uppgifter*

Vad som föreskrivs i 302, 303, 308, 309, 311–315, 325, 330–332, 336, 340, 344 och 345 § gäller också tillsynen över efterlevnaden av, påföljder vid brott mot och avgörande av tvister med anledning av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/612 om roaming i allmänna mobilnät i unionen, nedan EU:s roamingförordning, och EU:s förordning om den inre marknaden för elektronisk kommunikation. Tillsynen över sådan behandling av personuppgifter i anslutning till trafikstyrningsåtgärder som avses i artikel 3.4 i EU:s förordning om den inre marknaden för elektronisk kommunikation utövas dock av dataombudsmannen.

351 §

Ikraftträdande

351 §

Ikraftträdande

Lagens 201 § gäller till och med den 1 juli 2024.

(upphävs 5. mom.)

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

*Denna lag träder i kraft den 20 .
Lagens 304 § 2 mom. gäller till och med den
30 juni 2032.*

2.

Lag

om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring och temporär ändring av informationssamhällsbalken

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om ändring och temporär ändring av informationssamhällsbalken (456/2016)
1 mom. i ikraftträdandebestämmelsen, sådant det lyder i lag 486/2021, som följer:

Gällande lydelse

Denna lag träder i kraft den 20 juni 2016.
Lagens 3 § 40 punkten och 136 § 5 och 6
mom. gäller till och med den 21 juni 2024.

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den 20 juni 2016.

Denna lag träder i kraft den 20 .