

RP 55/2021 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 3 och 351 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation och 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 en lag om ändring och temporär ändring av informationssamhällsbalken ändras. I propositionen föreslås lagtekniska ändringar genom vilka giltighetstiden för tre temporära bestämmelser förlängs med tre år. Bestämmelserna gäller definitionen av förmedlingsuppgifter, radiokommunikationens konfidentialitet och förbudet mot telefonmarknadsföring av telefonabonnemang. Dessutom görs i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation en teknisk ändring i en laghänvisning.

Den föreslagna lagarna avses träda i kraft så att det första lagförslaget träder i kraft den 2 juli 2021 och det andra den 21 juni 2021.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
2.1 Lagstiftning och praxis.....	4
2.2 EU-lagstiftningen.....	9
3 Målsättning.....	11
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	11
4.1 Förslagen.....	11
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	12
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser.....	12
4.2.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet.....	14
4.2.3 Konsekvenser för sysselsättningen och arbetslivet.....	14
4.2.4 Andra eventuella konsekvenser.....	15
5 Alternativa handlingsvägar.....	15
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	15
6 Remissvar.....	16
7 Ikraftträdande.....	17
8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	17
8.1 Skydd för privatlivet och kommunikationens konfidentialitet.....	17
8.2 Reglering för viss tid.....	18
LAGFÖRSLAG.....	19
1. Lag om ändring av 3 och 351 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.....	19
2. Lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring och temporär ändring av informations-samhällsbalken.....	20
BILAGOR.....	21
PARALLELLEXT.....	21
1. Lag om ändring av 3 och 351 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.....	21
2. Lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring och temporär ändring av informations-samhällsbalken.....	22

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I denna regeringsproposition föreslås det att giltighetstiden för definitionen av förmedlingsuppgifter i 3 § 1 mom. 40 punkten och för bestämmelserna om konfidentialitet i fråga om radiokommunikation i 136 § 5 och 6 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) förlängs med tre år till och med den 21 juni 2024. De nuvarande bestämmelserna har varit i kraft temporärt i fem år och de upphör att gälla den 20 juni 2021. Syftet med de moment som fogats till 136 § har varit att möjliggöra ny affärsverksamhet inom radiokommunikation som baserar sig på behandling av anonymiserade förmedlingsuppgifter utan att integritetsskyddet äventyras. Bestämmelserna i 136 § 5 och 6 mom. fogades temporärt genom lagen om ändring och temporär ändring av informationssamhällsbalken (456/2016), och de överfördes i motsvarande form till lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

Dessutom föreslås det i denna regeringsproposition att det nuvarande förbudet mot telefonmarknadsföring av telefonabonnemang till mobilnät förlängs i dess nuvarande form för en viss tid på tre år till och med den 1 juli 2024. Med bestämmelsen om förbudet mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang har man ingripit i de störningar som osund konkurrens orsakar på marknaden och skyddat konsumenterna mot störande marknadsföringsmetoder i samband med att mobiltelefonabonnemang sägs upp. Motsvarande bestämmelse togs första gången in i kommunikationsmarknadslagen (393/2003) år 2012. Senare överfördes bestämmelsen till lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation 2014, när kommunikationsmarknadslagen upphävdes. Bestämmelsens giltighetstid förlängdes temporärt 2015 och senast 2018.

Syftet med propositionen är att bidra till att förverkliga målen i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering, genom vilka man satsar på kunnandets, bildningens och innovationernas Finland. Propositionen har också samband med förordningen om integritet och elektronisk kommunikation som är under beredning i Europeiska unionen (EU). Europeiska kommissionen lade den 10 januari 2017 fram ett förslag om att ersätta direktivet om integritet och elektronisk kommunikation med en förordning om integritet och elektronisk kommunikation (COM/2017/010). Förslaget till förordning har när det träder i kraft konsekvenser för företag och andra aktörer som bedriver digital verksamhet. Den nationella regleringen om dataskydd vid elektronisk kommunikation revideras i sin helhet om förordningen antas.

Dessutom görs i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation en teknisk ändring i en laghänvisning i 3 § 21 punkten.

I denna regeringsproposition föreslås det att giltighetstiden för definitionen av förmedlingsuppgifter i 3 § 1 mom. 40 punkten och för bestämmelserna om konfidentialitet i fråga om radiokommunikation i 136 § 5 och 6 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) förlängs med tre år till och med den 21 juni 2024. De nuvarande bestämmelserna har varit i kraft temporärt i fem år och de upphör att gälla den 20 juni 2021. Syftet med de moment som fogats till 136 § har varit att möjliggöra ny affärsverksamhet inom radiokommunikation som baserar sig på behandling av anonymiserade förmedlingsuppgifter utan att integritetsskyddet äventyras. Bestämmelserna i 136 § 5 och 6 mom. fogades temporärt genom lagen om ändring och temporär ändring av informationssamhällsbalken (456/2016), och de överfördes i motsvarande form till lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

Dessutom föreslås det i denna regeringsproposition att det nuvarande förbudet mot telefonmarknadsföring av telefonabonnemang till mobilnät förlängs i dess nuvarande form för en viss tid på tre år till och med den 1 juli 2024. Med bestämmelsen om förbudet mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang har man ingripit i de störningar som osund konkurrens orsakar på marknaden och skyddat konsumenterna mot störande marknadsföringsmetoder i samband med att mobiltelefonabonnemang sägs upp. Motsvarande bestämmelse togs första gången in i kommunikationsmarknadslagen (393/2003) år 2012. Senare överfördes bestämmelsen till lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation 2014, när kommunikationsmarknadslagen upphävdes. Bestämmelsens giltighetstid förlängdes temporärt 2015 och senast 2018.

Syftet med propositionen är att bidra till att förverkliga målen i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering, genom vilka man satsar på kunnandets, bildningens och innovationernas Finland. Propositionen har också samband med förordningen om integritet och elektronisk kommunikation som är under beredning i Europeiska unionen (EU). Europeiska kommissionen lade den 10 januari 2017 fram ett förslag om att ersätta direktivet om integritet och elektronisk kommunikation med en förordning om integritet och elektronisk kommunikation (COM/2017/010). Förslaget till förordning har när det träder i kraft konsekvenser för företag och andra aktörer som bedriver digital verksamhet. Den nationella regleringen om dataskydd vid elektronisk kommunikation revideras i sin helhet om förordningen antas.

Dessutom görs i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation en teknisk ändring i en laghänvisning i 3 § 21 punkten.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid kommunikationsministeriet.

Vid beredningen av propositionen har utlåtanden begärts av olika intressentgrupper. Kommunikationsministeriet tog emot sammanlagt 13 utlåtanden om propositionen. Remissinstanserna understödde allmänt förlängningen av de temporära bestämmelserna både i fråga om förbudet mot telefonmarknadsföring och radiokommunikationens konfidentialitet. I propositionens avsnitt om remissvaren anges remissinstanserna och allmänna iakttagelser om remissyttrandena.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftning och praxis

Radiokommunikationens konfidentialitet

Lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation reglerar behandlingen av innehållet i och förmedlingsuppgifterna om radiokommunikation. I 136 § den lagen föreskrivs det om kommunikationens och förmedlingsuppgifternas konfidentialitet. Enligt 136 § 1 mom. får en kommunikationspart behandla sina egna elektroniska meddelanden och förmedlingsuppgifter om dem, om inte något annat föreskrivs i lag. Detta innebär att även radiokommunikation och dess förmedlingsuppgifter i princip är konfidentiella.

Enligt 3 § 40 punkten i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation är 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. Med utsändningsplats kan också avses den plats där ett luftfartyg och dess manöverorgan är belägna.

Om t.ex. uppgifter som ett luftfartyg eller dess fjärrstyrningsanordning direkt eller indirekt förmedlar kan kopplas till en person, kan det vara fråga om antingen förmedlingsuppgifter eller personuppgifter, varvid uppgifterna skyddas av regleringen. Med radiosändarens typ avses uppgift om radiosändaren är t.ex. en mobiltelefon eller en fjärrstyrningsanordning. Radiosändarens typ kan också vara en uppgift om huruvida det är fråga om ett luftfartyg eller dess manöverorgan. Definitionen av förmedlingsinformation ändrades temporärt i fråga om radiokommunikation så, att från definitionen ströks uppgifter om radiosändarens typ. Information om vilken typ av radiosändare som används i kommunikationen kan i allmänhet inte kopplas till en enskild fysisk eller juridisk person. Detta beror på att antalet radiosändare av olika slag som används i Finland för närvarande är mycket stort. Av denna orsak ansågs det att uppgifter om radiosändarens typ inte längre behöver skyddas separat som förmedlingsuppgift. Samtidigt blir det lättare att utnyttja information t.ex. i nya digitala affärsverksamhetsmodeller. Till den del informationen kan kopplas till en enskild person, får den likväl skydd genom regleringen om skydd för personuppgifter (RP 67/2016 rd, s. 49). I denna proposition föreslås det att man fortsätter med denna ändring.

Som undantag från den ovannämnda huvudregeln i 136 § 1 mom. får radiokommunikation som är avsedd för allmän mottagning och dess förmedlingsuppgifter enligt 136 § 2 mom. behandlas av andra än kommunikationsparterna, om inte något annat föreskrivs i lag. Som sådan radiokommunikation betraktas sändningar av televisions- och radioprogramutbud, nödanrop, radiokommunikation på en allmän anropskanal, amatörradiokommunikation, kortvågsradiokommunikation på frekvensområdet 27 megahertz och annan än i 1–5 punkten avsedd radiokommunikation som är avsedd att mottas allmänt.

Andra elektroniska meddelanden och förmedlingsuppgifter får behandlas med kommunikationsparternas samtycke eller om så föreskrivs i lag. I 136 § 4 mom. föreskrivs det dessutom om så kallat förbud mot utnyttjande, dvs. förbud mot röjande och utnyttjande av sådana förtroliga meddelanden eller förmedlingsuppgifter som inte är avsedda för mottagaren av meddelandet. Brott mot förbudet mot utnyttjande och röjande kan uppfylla rekvisitet för dataskyddsförseelse vid elektronisk kommunikation, som det föreskrivs om i 349 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Även rekvisitet för sekretessbrott enligt 38 kap. 1 § eller sekretessförseelse enligt 38 kap. 2 § i strafflagen (39/1889) kan uppfyllas.

Bestämmelserna i 136 § 5 och 6 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation fogades temporärt genom lagen om ändring och temporär ändring av informations samhällsbalken (456/2016). Den temporära ändringen gäller den 20 juni 2016–20 juni 2021. Genom de temporärt fogade bestämmelserna utvidgades rätten att behandla och utnyttja anonymiserade förmedlingsuppgifter inom radiokommunikation. Syftet med bestämmelserna är att på ett kontrollerat och försöksbaserat sätt göra det möjligt att bedriva ny slags affärsverksamhet utan att integritetsskyddet äventyras. Samtidigt ändrades också definitionen av förmedlingsuppgifter i 3 § 1 mom. 40 punkten.

I 136 § 5 mom. föreskrivs det om rätten att behandla radiokommunikation eller dess förmedlingsuppgifter statistiskt med hjälp av automatisk databehandling i fråga om separat angivna former av radiokommunikation. Uppgifterna får inte behandlas manuellt. Manuell behandling kan endast riktas på anonymiserad information som skapats genom automatisk behandling. Behandling för anonymisering av insamlade uppgifter är dock möjlig, förutsatt att de allmänna behandlingsprinciperna enligt 137 § beaktas vid behandlingen. Innehållet i kommunikationen får behandlas endast till den del som det behövs för insamlingen av förmedlingsuppgifter.

I 136 § 5 mom. 1 punkten anges sådan fjärrstyrd radioutrustning vars förmedlingsuppgifter från kommunikation får behandlas i enlighet med den föreslagna bestämmelsen. Olika fjärrstyrda

miniatyrmodeller och obemannade luftfarkoster är sådana farkoster. Med miniatyrmodeller avses till exempel fjärrstyrda miniatyrmodeller av bilar eller tåg. Med obemannade farkoster avses farkoster som trafikerar både på vatten och i luften oberoende av deras användningsändamål.

I 5 mom. 2 punkten möjliggörs behandling av radiokommunikation för upprättande eller upprätthållande av en förbindelse mellan terminalutrustning och ett trådlöst lokalt nätverk (WLAN) eller ett mobilnät (t.ex. 4G-nät). Med radiokommunikation för upprättande eller upprätthållande av en förbindelse avses kommunikation mellan terminalutrustning och basstationerna i nätet innan terminalutrustningen har registrerats vid den basstation som betjänar den och en förbindelse har upprättats för förmedlingen av meddelanden. Radiokommunikation för upprättande eller upprätthållande av förbindelse kan gälla flera basstationer i det trådlösa nätet. Egentliga förmedlingsuppgifter om kommunikation kan således inte längre behandlas på andra grunder än de som särskilt anges i 17 kap. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Information om en terminalutrustnings närvaro i ett trådlöst lokalt nätverk eller ett mobilnät kan som information för upprätthållandet av förbindelsen behandlas också medan kommunikationen pågår.

Mobilnäten fungerar i frekvensområdena 450 MHz, 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2 GHz och 2,5 GHz. Trådlösa lokala nätverk fungerar vanligen på frekvensområdena 2400–2483,5 MHz, men för dem finns också banden 5150–5250 MHz, 5250–5350 MHz och 5470–5725 MHz. Miniatyrmodeller och liknande anordningar kan fjärrstyras på flera frekvensområden, men ett vanligt frekvensområde för obemannade luftfarkoster är 2,4 GHz och samfrekvenserna för koncessionsfria fjärrstyringsanordningar för miniatyrluftfarkoster är 34,995–35,225 MHz.

Bestämmelserna i 6 mom. begränsar den behandlingsrätt som anges i 5 mom. Statistisk analys som görs på grundval av behandlingen ska vara sådan att enskilda fysiska personer inte kan identifieras i den. Också resultatet av behandlingen ska vara sådant att enskilda fysiska personer inte kan identifieras i det. Analyser på basis av behandlingen kan således inte göras, om det är fråga om till exempel en användare och hans eller hennes uppgifter eller om en så liten grupp användare att en enskild fysisk person kunde identifieras. Också uppgifter som gör det möjligt att identifiera till exempel en mobiltelefon eller annan terminalutrustning ska göras sådana att det utifrån dem inte är möjligt att identifiera och exempelvis följa en enskild fysisk person. Det är också skäl att beakta att bestämmelser om lokaliseringssuppgifter som anger läget för abonnemang eller terminalutrustning finns i 20 kap. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Således ska de uppgifter som behandlas anonymiseras, om de inte redan från början är anonyma (RP 67/2016 rd).

Vid behandling av förmedlingsuppgifter ska de allmänna behandlingsprinciper för kommunikationsförmedlare som anges i 137 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation beaktas, enligt vilka behandlingen av förmedlingsuppgifter inte får begränsa skyddet av konfidentiella meddelanden eller integritetsskyddet mer än vad som är nödvändigt. Motsvarande principer ska iakttas vid behandlingen av radiokommunikation för upprättande eller upprätthållande av en förbindelse. Således ska till exempel identifikations- eller adressuppgifter för terminalutrustning, såsom MAC- eller IP-adresser eller andra tekniska identifikatorer i anslutning till upprättande eller upprätthållande av en förbindelse, i princip anonymiseras på teknisk väg redan i insamlingssskedet. Innehållet i kommunikationens ska fortfarande vara konfidentiellt och kommunikation som mottagits av misstag omfattas av den tystnadsplikt och det förbud mot utnyttjande som anges i 136 § 4 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

Behovet att behandla förmedlingsuppgifter inom radiokommunikation har identifierats t.ex. i köpcentrum samt på flygplatser och järnvägsstationer, där det med tanke på utvecklingen av affärsverksamheten kan vara ändamålsenligt att följa upp kundströmmarna i området. När det

gäller köpcentrum kan det finnas behov att utreda t.ex. hur långa tider kundströmmarna uppehåller sig i lokalerna. Den information som fås i butikernas verksamhet kan påverka placeringen av produkter eller arbetsskiften. Ett annat behov som har identifierats är behovet att observera olika fjärrstyrda anordningar i vissa typer av områden samt kommersiella tjänster för sådan observation. Ett exempel på ny slags affärsverksamhet som bygger på detta är till exempel tjänster som kan upptäcka obemannade luftfarkoster och andra fjärrstyrda anordningar som flyger in på fängelseområden eller andra områden där säkerheten är hög.

Efter ändringen har det varit möjligt att med automatisk databehandling statistiskt behandla radiokommunikation i anknytning till exempelvis fjärrstyrningen av en miniatyrmodell eller ett obemannat fartyg (inklusive drönare), förutsatt att enskilda fysiska personer inte kan identifieras vid behandlingen eller som ett resultat av behandlingen. Ändringen gör det dessutom möjligt att behandla kommunikationen när det är fråga om radiokommunikation mellan terminalutrustning och det trådlösa lokala nätverket eller mobilnätet för att upprätta eller upprätthålla en förbindelse. Detta gör det också möjligt för andra än kommunikationsförmedlare att t.ex. följa upp anonyma trafikströmmar i köpcentrum eller andra offentliga lokaler som har ett trådlöst lokalt nätverk.

Transport- och kommunikationsverket Traficom övervakar bestämmelserna om radiokommunikationens konfidentialitet i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation och kan bedöma i vilken utsträckning och i vilka situationer det är möjligt att behandla innehållet i och förmedlingsuppgifterna om radiokommunikation med stöd av den lagen. Enligt Transport- och kommunikationsverket har ett tillfälligt drönarundantag 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. I övrigt känner Transport- och kommunikationsverket inte till att de försök som lagstiftningen möjliggör skulle ha genomförts i någon större utsträckning. En orsak till detta kan vara att kommunikationsförmedlare enligt 142 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation får med hjälp av informationsteknik behandla förmedlingsuppgifter för statistisk analys. Transport- och kommunikationsverket känner inte heller till att de försök som regleringen möjliggör skulle ha äventyrat integritetsskyddet eller förverkligandet av kommunikationens konfidentialitet eller annars skulle ha varit skadliga.

Inom ramen för den tidigare regleringen var det i vissa fall svårt för företagen att bilda sig en uppfattning om ramvillkoren för laglig verksamhet. Tolkningen av de tidigare bestämmelserna ledde också i enskilda fall till situationer där den planerade affärsverksamheten ansågs vara olaglig, trots att någon faktisk fara för skyddet för kommunikationens konfidentialitet eller integritetsskyddet inte skulle ha orsakats.

Det är skäl att beakta att det i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation inte föreskrivs t.ex. om befogenheter att omhänderta ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg eller att förhindra dess färd genom att behandla radiokommunikation, utan bestämmelser om sådana befogenheter finns i speciallagstiftning som gäller vissa myndigheter. Dessutom bör det beaktas att 20 kap. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, som gäller lokaliseringssuppgifter, övervakas av dataombudsmannen.

Förbud mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon

Genom det förbud mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon som finns i 201 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation har man ingripit i de störningar som osund konkurrens orsakar på marknaden och skyddat konsumenterna mot störande marknads-

RP 55/2021 rd

föringsmetoder i samband med att mobiltelefonabonnemang sägs upp. Eftersom ett mobiltelefonabonnemang är ett centralt instrument också när det gäller att tillgodose yttrandefriheten, är ett indirekt mål med regleringen att trygga denna grundläggande rättighet.

Förbudet mot att till konsumenter marknadsföra telefonabonnemang till mobilnät per telefon är nationell. Bestämmelsen är temporär och gäller till och med den 1 juli 2021. Motsvarande bestämmelse togs första gången in i kommunikationsmarknadslagen (393/2003) år 2012. Senare överfördes bestämmelsen till lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation 2014, när kommunikationsmarknadslagen upphävdes. Bestämmelsens giltighetstid förlängdes temporärt 2015 och senast 2018.

Enligt det nuvarande förbudet får telefonabonnemang till mobilnät inte marknadsföras till konsumenter per telefon, om inte konsumenten uttryckligen ber om det. Enligt det andra momentet utgör förbudet inte något hinder för teleföretag att marknadsföra abonnemang till sina egna mobiltelefonkunder. I bestämmelsen avses med telefonabonnemang till mobilnät telefonabonnemang som fungerar i mobilnät och som gör det möjligt att ringa och ta emot samtal med nummer som finns i en nationell nummerplan (allmän telefonitjänst). Om konsumenten tidigare har varit kund hos teleföretaget, men har bytt till ett annat företags mobiltelefonabonnemang, får teleföretaget inte längre kontakta konsumenten per telefon i marknadsföringssyfte. Detta innebär att kunden efter begäran om nummeröverföring inte längre i enlighet med bestämmelsen kan betraktas som teleföretagets kund.

Förbudet har sin grund i att man till följd av hård konkurrens och organisationer som skötte telefonförsäljning på entreprenad gick till överdrift i marknadsföringen under de första åren av 2010-talet. På grund av en försäljningspraxis som kan ses som osund och vilseledande blev vissa konsumenter innehavare av dubbla abonnemang, råkade ut för avbrott i abonnemangets funktion och befann sig i en allmänt oklar situation, vilket i sin tur ledde till ett stort antal konsumentklagomål. Största delen av problemen berodde på telefonförsäljning genom vilken teleföretaget försökte vinna tillbaka en kund som gått över till ett konkurrerande teleföretag. Särskilt fanns det problem i fråga om hur lång tid nummeröverföringsprocessen tog, dvs. nummeröverföringen kunde inte genomföras i realtid. Dubbla begäranden om nummeröverföring och oreda ledde till situationer där kunden kunde bli utan ett fungerande mobiltelefonabonnemang i flera dagar. Nummeröverföringsprocesserna gör telefonabonnemangen till tjänster som avviker från andra typer av abonnemang och i vars marknadsföring det är möjligt att använda sig av verksamhetssätt som är till skada för konsumenten, om det inte finns lagstiftning som förbjuder marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon.

När förbudet förlängdes 2015 (RP 4/2015 rd) ansågs det att försäljning per telefon är ett enkelt, effektivt och förmånligt sätt att marknadsföra och sälja produkter och tjänster. Det ansågs vara en bra säljkanal för företag som expanderar till nya marknader och nya produktgrupper. Telefonförsäljning ansågs öka mängden produkter som finns tillgängliga för konsumenterna i synnerhet i glesbygden och den vägen öka konkurrensen. Samtidigt ansågs det ändå finnas även nackdelar med telefonförsäljning som riktade sig till konsumenter. Det konstaterades att en del av konsumenterna kunde uppleva telefonförsäljning överlag som störande och att en del av konsumenterna på grund av telefonförsäljning kunde fatta köpbeslut som de senare ångrade. Vidare konstaterades det att det i extrema fall kunde gå så att konsumenten kände sig vilseledd eller lurad att fatta köpbeslutet eller att ett avtal som säljaren ansåg vara lagligt hade uppkommit mot konsumentens vilja.

Enligt kommunikationsministeriets studie som publicerades 2015 (Kommunikationsministeriets publikationer 1/2015) hade effekterna av bestämmelsen om förbudet mot marknadsföring

RP 55/2021 rd

per telefon varit positiva. Dessutom ansågs teleföretagen ha iakttagit förbudet väl. Då uppskattade konsumentmyndigheterna och teleföretagen att antalet klagomål hade minskat betydligt sedan bestämmelsen hade trätt i kraft. Både operatörer och myndigheter ansåg då att konkurrensen om mobilabonnemang hade förblivit stark. Antalet anställda hos operatörerna och deras underleverantörer hade enligt studien minskat i och med införandet av bestämmelsen.

När förbudet mot marknadsföring per telefon förlängdes ansågs det viktigt att trygga konsumenternas ställning och att avvärja de problem som marknadsföring per telefon tidigare medfört. Då ansåg riksdagens kommunikationsutskott att det fortfarande fanns behov att skydda konsumenterna mot olika slag av problem som marknadsföringen per telefon orsakade. Också när giltighetstiden för bestämmelsen förlängdes ansågs det vara viktigt med tanke på förslagets godtagbarhet att det föreslogs att förbudet ska vara temporärt och att det uteslutande ska gälla marknadsföring av mobilabonnemang per telefon (KoUB 1/2015 rd).

När förbudet förnyades 2018 (RP 44/2018 rd) ansågs det att konsekvenserna av förbudet mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang inte har förändrats nämnvärt efter det att regleringen reviderades. Nummeröverföringsprocesserna hade förblivit oförändrade och i samband med dem ansågs det fortfarande finnas behov att skydda konsumenterna mot skadliga marknadsföringsmetoder samt mot de störningar som tidigare kunnat noteras på marknaden. En förlängning av förbudsbestämmelsen för viss tid understöddes, eftersom det utgående från responsen från intressentgrupperna ansågs att de potentiella negativa konsekvenserna av en förlängning av förbudsbestämmelsen var mindre än av det att bestämmelsen skulle slopas.

2.2 EU-lagstiftningen

Direktivet om integritet och elektronisk kommunikation

Bestämmelserna om kommunikationens konfidentialitet och om integritetsskydd i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation grundar sig på direktivet om integritet och elektronisk kommunikation (2002/58/EG). Direktivet kompletterar EU:s allmänna bestämmelser om skydd av personuppgifter till den del det är fråga om elektronisk kommunikation. Bestämmelserna i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation gäller i fråga om förmedlingsuppdrag leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster, och de är inte direkt tillämpliga i situationer där en tredje part behandlar anonymiserade förmedlingsuppdrag för radiokommunikation. I regleringen av elektronisk kommunikation på EU-nivå tas det inte närmare ställning till skyddet eller utnyttjandet av förmedlingsuppdrag om elektronisk kommunikation, till signaler som anknyter till teknisk anslutning eller till förmedlingsuppdrag om radiokommunikation.

Europeiska kommissionen lade den 10 januari 2017 fram ett förslag om att ersätta direktivet om integritet och elektronisk kommunikation med en förordning om integritet och elektronisk kommunikation (ePrivacy-förordningen). Genom förordningen skyddas kommunikationens konfidentialitet och skyddet för privatlivet vid elektronisk kommunikation. I förordningen föreskrivs det bland annat om de grunder på vilka uppgifter om elektronisk kommunikation, såsom kommunikationens innehåll eller vem en person har kommunicerat med, får behandlas. Förordningen skulle såsom speciallagstiftning komplettera Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmänna dataskyddsförordningen).

RP 55/2021 rd

Finland har förhållit sig positivt till kommissionens förslag, eftersom det främjar förverkligandet av konfidentialitet och integritetsskydd i elektronisk kommunikation. Dessutom främjar förslaget utvecklingen av ansvarsfull digital affärsverksamhet och tjänster. Kommissionens förslag förbättrar den enhetliga tillämpningen och tolkningen av dataskyddslagstiftningen i unionen.

Behandlingen av förslaget till förordning har pågått länge i rådet, eftersom det har varit svårt för medlemsländerna att bilda sig en enhetlig ståndpunkt om förslaget. Parlamentet har tagit ställning till förslaget redan 2017. Ikraftträdandet av förordningen har avsevärt fördröjts jämfört med den tidtabell som kommissionen föreslog och enligt vilken regleringen borde ha trätt i kraft samtidigt som den allmänna dataskyddsförordningen våren 2018. När förslaget till förordning träder i kraft kommer det att ha konsekvenser för den digitala verksamheten. När det gäller den nu föreslagna regleringen om konfidentialitet i fråga om radiokommunikation kan förordningen ha konsekvenser åtminstone för den behandling av radiokommunikation som sker för att upprätta eller upprätthålla en förbindelse mellan terminalutrustningen och det lokala trådlösa nätverket eller mobilnätet.

I förordningsförslaget föreskrivs det också om de allmänna förutsättningarna för telefonmarknadsföring. Eftersom beredningen av reformen inte är färdig, klarnar dess verkningar på den nationella lagstiftningen inom en snar framtid. Förordningsförslaget innehåller dock ingen möjlighet att förbjuda telefonmarknadsföring inom en enskild bransch.

Allmänna dataskyddsförordningen

EU:s allmänna dataskyddsförordning började tillämpas i maj 2018. Dataskyddsförordningen gäller såväl den privata som den offentliga sektorns behandling av personuppgifter och den tillämpas på behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad. Förordningen tillämpas också på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Förordningen tillämpas inte bland annat på behandling av personuppgifter som sker i anslutning till sådan verksamhet som inte omfattas av tillämpningsområdet för unionens lagstiftning. Förordningen gäller inte heller behandlingen av uppgifter som anonymiserats, vilket det är fråga om i den föreslagna regleringen om radiokommunikationens konfidentialitet. Den anonymisering av uppgifter som avses i propositionen ska dock uppfylla kraven enligt den allmänna dataskyddsförordningen.

När det gäller förslaget om definition av förmedlingsuppgifter kan bestämmelserna i dataskyddsförordningen vara av betydelse. Information om vilken typ av radiosändare som används kan i allmänhet inte kopplas till en enskild fysisk eller juridisk person. Om en uppgift dock kan kopplas till en enskild person, tillämpas den allmänna dataskyddsförordningen på behandlingen av den.

Omnibusdirektivet

Vid justitieministeriet pågår ett lagstiftningsprojekt vars syfte är att bereda ett förslag till lagstiftning om genomförandet av det så kallade Omnibusdirektivet (EU) 2019/2161 och ändring av bestämmelserna om telefon- och hemförsäljning i syfte att förbättra konsumentskyddet i försäljningssituationerna i fråga. Bakom projektet ligger bland annat skrivningarna i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering om begränsning av telefon- och hemförsäljningen och skärpning av regleringen för att skydda konsumenterna. Omnibusdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att skärpa bestämmelserna om hemförsäljning, och därför är det ändamålsenligt att granska regeringsprogrammets skrivningar om telefon- och hemförsäljning i samband med genomförandet av det direktivet.

3 Målsättning

Radiokommunikationens konfidentialitet

Syftet med den föreslagna lagändringen är att stödja utvecklingen av nya tjänster och affärsverksamhetsmodeller. Ett ytterligare mål är att lindringen av regleringen ska skapa en intressant miljö i Finland också för utländska aktörer som vill testa och utveckla sina tjänster. Regleringen genomförs så att skyddet för privatlivet och skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, som tryggas som grundläggande fri- och rättigheter, inte äventyras.

Förbud mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon

Syftet med den föreslagna lagändringen är att fortsätta det nuvarande förbudet mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonanslutningar för att skydda konsumenterna mot störande marknadsföringsförfaranden och för att förhindra störningar på marknaden.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 Förslagen

Genom den föreslagna regleringen förlängs giltighetstiden för tre temporära bestämmelser

- 1) med tre år för tiden 21 juni 2021–21 juni 2024 i fråga om 3 § 40 punkten som innehåller en definition av förmedlingsavgifter,
- 2) med tre år för tiden 21 juni 2021–21 juni 2024 i fråga om 136 § 5 och 6 mom. som gäller radiokommunikationens konfidentialitet, och
- 3) med tre år för tiden 2 juli 2021–1 juli 2024 i fråga om 201 § som gäller förbud mot att marknadsföra telefonabonnemang per telefon.

Radiokommunikationens konfidentialitet

I propositionen föreslås det att den nuvarande definitionen av förmedlingsinformation och bestämmelserna om radiokommunikationens konfidentialitet förlängs temporärt med tre år till och med den 21 juni 2024 i deras nuvarande form.

En förlängning av den temporära regleringen anses vara ändamålsenlig för att de aktörer som utnyttjar lagen ska kunna fortsätta sin verksamhet. Transport- och kommunikationsverket känner till några aktörer som i sin försöks- och utvecklingsverksamhet har tillämpat och utnyttjat bestämmelserna om radiokommunikationens konfidentialitet. Enligt uppgifter från Transport- och kommunikationsverket har det inte observerats att försöken skulle ha äventyrat integritetsskyddet eller förverkligandet av kommunikationens konfidentialitet eller annars skulle ha varit skadliga. Mer omfattande ändringar i bestämmelserna bedöms när EU:s förordning om integritet och elektronisk kommunikation har blivit färdig. När förordningen antas, baserar sig kraven på konfidentialitet vid elektronisk kommunikation på en direkt tillämplig EU-förordning och merparten av den nationella lagstiftningen kräver ändringar eller upphävs.

Förbud mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon

I denna proposition föreslås det att det nuvarande förbudet mot telefonmarknadsföring förlängs i sin nuvarande form med tre år till och med den 1 juli 2024.

Förlängning av giltighetstiden för den nuvarande bestämmelsen för viss tid anses motiverat, eftersom största delen av de intressentgrupper som deltagit i beredningen anser att en förlängning för viss tid fortfarande är en fungerande lösning för att förebygga störningar på marknaden och för att förbättra skyddet för konsumenter mot störande marknadsföringsmetoder.

I de omständigheter som ligger till grund för regleringen har det inte upptäckts några sådana förändringar som skulle tyda på att förbudet i fortsättningen skulle vara en onödig eller oskäligen åtgärd. Nummeröverföringsprocesserna har förblivit oförändrade sedan regleringen senast reviderades, så det finns fortfarande risk för överdrifter på telefonmarknaden och för marknadsföringsmetoder som är skadliga för konsumenterna. Trots att andra säljkanaler har fått en större roll, anses bestämmelserna om förbudet mot marknadsföring per telefon fortfarande vara aktuella. Särskilda utmaningar när det gäller marknadsföring av kommunikationstjänster per telefon hänför sig fortfarande till marknadsföringen av mobiltelefonabonnemang per telefon. Det har inte framkommit behov att utvidga den gällande speciallagstiftningen om förbud till att gälla andra kommunikationstjänster.

Inom EU pågår för närvarande beredning för att ersätta direktivet om integritet och elektronisk kommunikation med förordningen om integritet och elektronisk kommunikation, vilket enligt kommissionens förslag (COM/2017/010) kommer att påverka regleringen av marknadsföringen per telefon på en allmän nivå inom EU. Det är ändamålsenligt att bedöma bestämmelserna om förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon i samband med den nya förordningen och genomförandet av den.

Dessutom föreslås det att det i 3 § 21 punkten i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation görs en teknisk ändring genom vilken hänvisningen till varumärkeslagen (7/1964) korrigeras med en hänvisning till den gällande varumärkeslagen (544/2019).

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för hushållen

Förbud mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang

Effekterna av förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon har inte förändrats på något betydande sätt sedan giltighetstiden för bestämmelserna förlängdes, dvs. under de tre senaste åren. Nummeröverföringsprocesserna har förblivit oförändrade och i samband med dem finns det fortfarande behov att skydda konsumenterna mot skadliga marknadsföringsmetoder samt mot de störningar som tidigare kunnat noteras på marknaden.

Dock kan en förlängning av förbudet begränsa valfriheten för konsumenter i glesbygden, eftersom de har långa resor till andra marknadsplatser och telefonförsäljning kunde ha gjort det möjligt för konsumenterna att köpa bättre eller förmånligare mobiltelefonabonnemang. I samband med beredningen av lagen har det dock inte framkommit att förbudet mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang hittills skulle ha haft konsekvenser för möjligheterna för dem som bor i glesbygden att skaffa sig bättre eller förmånligare mobiltelefonabonnemang.

Enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning om telefonmarknadsföring (Konkurrens- och konsumentverkets utredningar 2/2020) förhåller sig konsumenterna i Finland i regel mycket negativt till telefonförsäljning. Enligt utredningen köper konsumenterna ogärna varor eller

tjänster via telefonförsäljning, och konsumenterna upplever inte telefonförsäljning som nyttig. Dessutom framgår det av utredningen att telefonabonnemang är ur konsumenternas synvinkel synnerligen krävande avtalsfrågor med alla sina detaljer. På basis av utredningen kan det konstateras att konsumenternas negativa åsikter om telefonförsäljning till och med har ökat under de senaste tre åren. Till följd av att förbudet mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonanslutningar förlängs kan man anta att den telefonförsäljning som riktas till konsumenterna av mobiltelefonabonnemang åtminstone inte kommer att öka betydligt jämfört med nuläget.

Också i en utredning som kommunikationsministeriet publicerade 2015 har det lyfts fram att mobiltelefonoperatörerna anser att kundbelåtenheten har förbättrats klart i och med att förbudet mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang trädde i kraft. En förlängning av förbudet mot telefonmarknadsföring bedöms inte ha några konsekvenser för kundbelåtenheten. Om den nuvarande bestämmelsen i sin tur tilläts upphöra, skulle kundbelåtenheten sannolikt försvagas i och med att telefonmarknadsföringen av mobiltelefonabonnemang och därtill hörande problem sannolikt skulle öka.

Konsekvenser för företagen

Radiokommunikationens konfidentialitet

Under de senaste fem 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. Det finns inga exakta uppgifter tillgängliga om i vilken omfattning regleringen har tillämpats, men enligt Transport- och kommunikationsverkets bedömning 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.

Förbud mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang

Det sektorsspecifika förbudet mot marknadsföring är en kraftfull åtgärd som begränsar företagens möjligheter att marknadsföra sina mobiltelefonitjänster. Ur konkurrenssynvinkel har ett konkurrensmedel tagits bort med bestämmelsen, vilket i viss mån kan försvåra nya aktörers tillträde till marknaden. De tre största mobiloperatörerna (Elisa Abp, Telia Finland Abp och DNA Abp) har under hela förbudets giltighetstid haft en mycket stor marknadsandel. I dag är deras sammanlagda marknadsandel över 98 procent (RP 98/2020 rd, s. 42). Med beaktande av det höga antalet nummeröverföringar och prisutvecklingen för mobiltjänster under förbudets giltighetstid kan det inte påvisas att förbudet mot telefonmarknadsföring skulle ha haft särskilt betydande konsekvenser för konkurrensläget på marknaden för mobiltjänster, åtminstone inte mellan de tre stora mobiloperatörerna. Åren 2017–2019 gjordes i genomsnitt 40 000–80 000 nummeröverföringar per år. Också realpriserna på mobiltjänster har sjunkit med cirka 20 procent sedan 2010. (RP 98/2020 rd, s. 46). Under lagberedningen har det inte heller framkommit att förbudet mot telefonmarknadsföring skulle ha orsakat störningar i konkurrensen.

Enligt en utredning som kommunikationsministeriet publicerade 2015 bedömer mobiloperatörerna att om förbudet mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang upphör, skulle aktörerna behöva ändra verksamhetsmodeller och processer så att de motsvarar situationen före 2012, vilket skulle medföra relativt betydande kostnader av engångsnatur. Därtill har operatörerna bedömt att slopandet av förbudet kan minska satsningarna på utvecklandet av alternativa

försäljningskanaler. Enligt utredningen har en förlängning av den nuvarande modellen inga betydande konsekvenser för mobiltelefonoperatörernas verksamhet, eftersom de har anpassat sig till nuläget genom att redan tidigare göra behövliga ändringar i sina verksamhetsmodeller och processer.

Proportionaliteten i fråga om regleringens verkningar tryggas fortfarande genom att regleringen begränsas till endast den tjänst och marknadsföringskanal där det förekommit problem, dvs. till marknadsföringen av mobiltelefonitjänster per telefon. Dessutom strävar man efter att säkerställa regleringens proportionalitet i förhållande till dess mål genom det att regleringen gäller för viss tid, så att proportionaliteten i och behovet av regleringen bedöms på nytt inom en snar framtid i samband med den eventuella reformen av EU-lagstiftningen.

4.2.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Radiokommunikationens konfidentialitet

Ändringen har i någon mån ökat Transport- och kommunikationsverkets uppgifter genom att antalet kundkontakter som tagits emot ökats. Transport- och kommunikationsverket har kunnat sköta uppgifterna med sina nuvarande resurser.

Förbud mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang

Under den tid som förbudet mot telefonmarknadsföring varit i kraft har det kommit in mycket få kundklagomål som gäller telefonmarknadsföring till Transport- och kommunikationsverket, som utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen, och dessförinnan till Kommunikationsverket. Således kan det anses att lagen effektivt har undanröjt de konsumentproblem som hänför sig till telefonmarknadsföring av telefonabonnemang. Teleföretagen har också kompletterat lagstiftningen genom självreglering. Självregleringen kan anses ha fungerat rätt bra, och begäranden om åtgärder mellan teleföretag i fråga om iakttagandet av förbudet har just inte kommit till ämbetsverket. Under bestämmelsens giltighetstid har Transport- och kommunikationsverket meddelat endast ett förpliktande beslut om brott mot förbudet mot telefonmarknadsföring år 2018.

Också konsumentombudsmannens bedömning är att förbudet mot telefonförsäljning har lugnat marknaden i förhållande till tidigare år och att förbudet därmed har varit en behövlig och fungerande temporär lösning, med beaktande av telefonabonnemangens karaktär av nödvändig tjänst som används både i kommunikation och kontakter samt vid användning av många andra viktiga tjänster, exempelvis som betalningsmedel eller färdbiljett. Av de anmälningar som förts in i konsumentmyndigheternas databas samt av Konkurrens- och konsumentverkets ovan nämnda utredning om telefonmarknadsföring framgår det dock att det också medan förbudet är i kraft tidvis förekommer problemfall i telefonförsäljningen av mobiltelefonabonnemang.

När förbudsbestämmelsen förlängs kan det förväntas att antalet begäranden om åtgärder för iakttagande av förbudet fortfarande kommer att vara få på samma sätt som under de föregående åren.

4.2.3 Konsekvenser för sysselsättningen och arbetslivet

Förbud mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang

Enligt en utredning som kommunikationsministeriet publicerade 2015 har förbudet mot telefonmarknadsföring i någon mån haft konsekvenser för personalen både i fråga om mobiloperatörernas egen försäljnings- och marknadsföringspersonal och i fråga om antalet underleverantörer som operatörerna sysselsätter. Enligt operatörernas bedömning har konsekvenserna av förbudet varit negativa både när det gäller att anpassa antalet egna anställda och i vissa fall också när det gäller att minska sysselsättningen av personal som skaffats genom underleverantörer. Operatörerna har anpassat sin organisation och sina processer till den nuvarande verksamhetsmodellen och har överfört en del personal till ersättande uppgifter, t.ex. till försäljning på nätet. Enligt utredningen har antalet anställda som operatörerna själva och underleverantörerna sysselsätter minskat med sammanlagt några hundra personer i och med att bestämmelsen infördes. En förlängning av den nuvarande bestämmelsen bedöms dock inte ha några konsekvenser för sysselsättningen.

Om förbudet mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang skulle tillåtas upphöra, skulle ändringens sysselsättningseffekt sannolikt vara positiv, eftersom ett ökat behov av kundbetjäning och ökade myndighetsbesök skulle kräva tilläggsresurser av operatörerna och konsumentmyndigheterna jämfört med nuläget. Dessutom skulle det anställas personal för telefonförsäljning hos operatörer och underleverantörer. Enligt kommunikationsministeriets utredning från 2015 skulle en ändring totalt sysselsätta uppskattningsvis 200–300 personer. Enligt bedömningen skulle sysselsättningseffekterna i huvudsak rikta sig till mindre städer och till unga arbetstagare.

4.2.4 Andra eventuella konsekvenser

Förbud mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang

I konsekvensbedömningen i regeringens proposition från 2018 förordades en ny temporär bestämmelse om förbudet, eftersom en förlängning ansågs ha mindre potentiella negativa konsekvenser än vad slopande av bestämmelsen skulle ha haft. Situationen är enligt responsen från intressentgrupperna fortfarande densamma.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Radiokommunikationens konfidentialitet

Ändringen kunde genomföras antingen som en bestående ändring eller som ett försök som fortfarande skulle vara begränsat. Ändringen genomförs fortfarande som ett begränsat försök, varvid det är möjligt att ytterligare granska regleringens konsekvenser för uppkomsten av nya affärsmodeller. Dessutom granskas eventuella ytterligare konsekvenser av regleringen för det skydd för privatlivet och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden som tryggas i grundlagen.

Ett alternativ till begränsning av försöket skulle vara att försöket begränsades till t.ex. ett visst geografiskt område. En regional avgränsning kan dock inte anses vara ändamålsenlig, eftersom den regionala avgränsningen i detta fall inte skulle ge något betydande mervärde. Däremot begränsas försöket till vissa former av radiokommunikation. Förmedlingsuppgifter om dessa kommunikationsformer har identifierats ha kommersiell potential. De är också av sådan art att risken för skyddet för privatlivet och skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är liten, om förmedlingsuppgifterna anonymiseras så att de inte kan kopplas till en enskild fysisk

eller juridisk person. Avgränsningen av försöket kan anses vara så-dan att den gör det möjligt att uppnå de mål som uppställts för lagändringen.

Förmedlingsuppgifter om s.k. Bluetooth- och RFID-förbindelser lämnas fortfarande utanför regleringen. Teknikerna i fråga har relativt kort räckvidd och de kan därför inte bedömas vara lämpliga för anonymt utnyttjande av data från större grupper av terminalutrustning.

Förbud mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang

Alternativet till förlängning av förbudet är att avstå från att förlänga det, dvs. att förbudet upphör att gälla efter den 1 juli 2021. Detta skulle leda till en situation där teleföretagen kan kontakta kunder som övergår till en annan operatör per telefon i marknadsföringssyfte. Utifrån respon- sen från intressentgrupperna skulle detta utsätta konsumenterna för samma risker som fanns före lagstiftningen om förbudet mot marknadsföring per telefon.

En annan alternativ lösning skulle vara att göra den nuvarande regleringen permanent. Utifrån de kommentarer som lämnades av de centrala intressentgrupperna under den förberedande be- redningen av propositionen är det dock bra att bestämmelsen fortfarande utfärdas för viss tid, så att bestämmelsens konsekvenser kan granskas regelbundet och behovet av reglering kan be- dömas också med beaktande av utvecklingen av annan lagstiftning, såsom Europeiska unionens lagstiftning. Vid justitieministeriet bereds det nationella genomförandet av det s.k. Omnibusdi- rektivet och inom EU bereds som bäst ersättandet av direktivet om integritet och elektronisk kommunikation med förordningen om integritet och elektronisk kommunikation. Enligt kom- munikationsministeriets och intressentgruppernas bedömning är det i detta skede för tidigt att göra förbudsregleringen permanent, eftersom de allmänna utvecklingslinjerna för regleringen av telefonmarknadsföring ännu är oklara.

Det tredje alternativet är att försöka hitta allmänna teknikneutrala metoder för att reglera den elektroniska direktmarknadsföringen per telefon. Till denna del pågår beredningen av förord- ningen om integritet och elektronisk kommunikation fortfarande inom Europeiska unionens lag- stiftningsorgan, så det är inte ändamålsenligt att bereda nationell överlappande reglering i lag- stiftningen om elektronisk kommunikation.

6 Remissvar

Kommunikationsministeriet tog emot remissutlåtanden från följande instanser: Konkurrens- och konsumentverket, DNA Abp, Business Finland Ab, justitieministeriet, Telia Finland Abp, Transport- och kommunikationsverket Traficom, Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry, Elisa Abp, social- och hälsovårdsministeriet, Meteorologiska institutet, finansministeriet, Centralhandelskammaren och Tietoliikenteen ja -tekniikan keskusliitto FiCom ry.

Radiokommunikationens konfidentialitet

Remissinstanserna understödde allmänt fortsättandet av den temporära regleringen om radio- kommunikationens konfidentialitet. Enligt Transport- och kommunikationsverket Traficom har möjligheten att utnyttja radiokommunikationens förmedlingsuppgifter i kommersiella syften väckt intresse inom näringslivet. Också det talar för en förlängning av giltighetstiden, att före- tagen på så vis får möjlighet att under en längre tid utnyttja de investeringar som de eventuellt gjort för behandling och utnyttjande av anonymiserade förmedlingsuppgifter från radio-kom- munikation.

Förbudet mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang

Alla remissinstanser understödde fortsättandet av förbudet mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang enligt regeringens proposition. I remissyttrandena fördes det fram att det är ändamålsenligt att fortsätta med det tidsbegränsade förbudet mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang, då allmän lagstiftning om telefonmarknadsföring saknas. I en del av yttrandena påpekas det att det är motiverat att invänta att ePrivacy-förordningen blir klar och träder i kraft, eftersom regleringen om konfidentialitet i elektronisk kommunikation i fortsättningen kommer huvudsakligen att basera sig på den direkt tillämpliga ePrivacy-förordningen.

7 Ikraftträdande

Det föreslås att lagarna träder i kraft så att det första lagförslaget träder i kraft den 2 juli 2021 och det andra den 21 juni 2021.

8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

8.1 Skydd för privatlivet och kommunikationens 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 2 mom. i den paragrafen är också brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. Utgångspunkt för bestämmelsen är individens rätt att leva sitt eget liv utan godtycklig eller ogrundad inblandning av myndigheter eller andra utomstående. Regleringen 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).

Bestämmelserna har genomförts så att deras konsekvenser för skyddet för privatlivet och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden blir så små som möjligt. Enligt 136 § är det endast möjligt att behandla anonymiserade förmedlingsuppgifter, vilket innebär att enskilda fysiska personer inte kan identifieras genom insamling och samkörning av uppgifter. Motsvarande rätt att behandla förmedlingsuppgifter föreskrivs redan i 142 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation för teleföretag och andra kommunikationsförmedlare. Syftet med detta har varit att säkerställa att ingen får rätt att t.ex. följa enskilda identifierbara personers rörelser eller kommunikation. Dessutom genomfördes bestämmelsen som ett begränsat försök för att eventuella oförutsedda konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna granskas under försöket. Denna bedömning kommer att fortsätta under den förlängda giltighetstiden för de temporära bestämmelserna.

Utgångspunkten är att 3 § 1 mom. 40 punkten, som gäller definitionen av förmedlingsuppgifter inom radiokommunikation, har mycket liten inverkan på skyddet för privatlivet och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, eftersom den typ av information som i samband med ändringarna av definitionen av förmedlingsuppgifter kan strukits har i dagens värld nästan aldrig

kopplas till en enskild fysisk person. Också i undantagsfall får den dock skydd genom person-uppgiftslagstiftningen.

Förbud mot telefonmarknadsföring av mobiltelefonabonnemang

När lagstiftningen om förbudet mot marknadsföring av mobiltelefonabonnemang per telefon kom till 2012 sågs det 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 och marknadsföring per telefon är tillåten om konsumenten uttryckligen begär det. I samband med detta ansågs det dessutom vara motiverat att lagen är temporär, vilket minskar det konstitutionella problemet med begränsningen. (GrUU 6/2012 rd).

Det föreslås att bestämmelserna förlängs med samma innehåll och för en viss tid på tre år. Inte heller i andra omständigheter har det upptäckts några sådana betydande förändringar som skulle inverka på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna eller ge skäl att bedöma förhållandet till grundlagen på ett sätt som avviker från den tidigare bedömningen.

8.2 Reglering för viss tid

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis lyft fram att förlängning av giltighetstiden för lagar som ursprungligen varit avsedda att vara temporära inte är helt oproblematiskt. Utskottet har t.ex. ansett att en giltighetstid på 10 år är en ganska lång tid som endast med möda har kunnat anses vara temporär i ordets egentliga bemärkelse, men har ändå ansett att förlängningarna kan anses vara godtagbara (GrUU 5/2019 rd).

De i propositionen föreslagna förlängningarna av giltighetstiden för bestämmelserna är inte så betydande, att förlängningarna inte kunde anses vara godtagbara enligt grundlagsutskottets utlåtandep Praxis. En temporär förlängning av de nuvarande bestämmelserna förordas av att syftet med bestämmelserna är att främja utvecklingen av nya tjänster och affärsverksamhetsmodeller utan att integritetsskyddet eller skyddet för förtroliga meddelanden äventyras. Ett mål är också att skydda konsumenterna mot störande marknadsföringsförfaranden och att förebygga störningar på marknaden.

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

Kläm

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

1.

Lag

om ändring av 3 och 351 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) 3 § 21 punkten och 351 § 5 mom., av dem den sistnämnda bestämmelsen sådan den lyder i lag 1266/2018, som följer:

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

21) *skyddat namn* och *skyddat märke* ett namn och märke som är infört i handels-, varumärkes-, förenings-, stiftelse- eller partiregistret samt en inarbetad firma, ett sekundärt kännetecken och ett varumärke enligt firmalagen (128/1979) eller varumärkeslagen (544/2019) samt namnet på ett offentligt samfund, ett statligt affärsverk, en självständig offentligrättslig inrättning, en offentligrättslig förening samt på en främmande stats beskickning eller på ett organ i dem;

351 §

Ikraftträdande

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

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

2.

Lag

om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring och temporär ändring av informations-samhällsbalken

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om temporär ändring och temporär ändring av informationssamhällsbalken (456/2016) 1 mom. i ikraftträdandebestämmelsen som följer:

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

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 15 4 2021

Statsminister

Sanna Marin

Kommunikationsminister Timo Harakka

1.

Lag

om ändring av 3 och 351 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) 3 § 21 punkten och 351 § 5 mom., av dem den sistnämnda bestämmelsen sådan den lyder i lag 1266/2018, som följer:

Gällande lydelse

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

21) *skyddat namn* och *skyddat märke* ett namn och märke som är infört i handels-, varumärkes-, förenings-, stiftelse- eller partiregistret eller en inarbetad firma, ett sekundärt kännetecken eller ett varumärke enligt firmalagen (128/1979) eller varumärkeslagen (7/1964) samt namnet på ett offentligt samfund, ett statligt affärsverk, en självständig offentlighetsrättslig inrättning, en offentlighetsrättslig förening samt på en främmande stats beskickning eller på ett organ i dem,

351 §

Ikraftträdande

Lagens 201 § gäller till och med den 1 juli 2021

Föreslagen lydelse

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

21) *skyddat namn* och *skyddat märke* ett namn och märke som är infört i handels-, varumärkes-, förenings-, stiftelse- eller partiregistret samt en inarbetad firma, ett sekundärt kännetecken och ett varumärke enligt firmalagen (128/1979) eller varumärkeslagen (544/2019) samt namnet på ett offentligt samfund, ett statligt affärsverk, en självständig offentlighetsrättslig inrättning, en offentlighetsrättslig förening samt på en främmande stats beskickning eller på ett organ i dem;

351 §

Ikraftträdande

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

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring och temporär ändring av informations-samhällsbalken

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen om temporär ändring och temporär ändring av informationssamhällsbalken (456/2016) 1 mom. i ikraftträdandebestämmelsen som följer:

Gällande lydelse

Denna lag träder i kraft den 20 juni 2016. Lagens 3 § 40 punkten och 136 § är i kraft fem år från ikraftträdandet av lagen.

Föreslagen lydelse

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

Denna lag träder i kraft den 20 .