

12.10.2004

531/531/2004

ACN Communications Finland Oy
PL 3420
00002 HELSINKI

JULKINEN

VIESTINTÄVIRASTON PÄÄTÖS LIITTYMÄN KÄYTÖN RAJOITUKSISTA, SULKEMISESTA JA ESTOPALVELUISTA

1. ASIAN VIREILLE TULO

1.1 Asiakastapaus

ACN:n asiakas pyysi Viestintävirastoa selvittämään, miksi hänen liittymästään ei voinut enää soittaa ulkomaanpuheluita. Edelleen asiakkaan mukaan hänen lähettämänsä tekstiviestit eivät saapuneet ulkomailla olevaan liittymään. Asiakas ei ollut kertomansa mukaan tilannut liittymäänsä mitään estopalveluja. Liittymästä oli aiemmin voinut soittaa ja lähettää tekstiviestejä normaalisti. Edelleen asiakkaan mukaan asiaa oli yritetty selvittää ACN Communication Finland Oy:n (jäljempänä ACN) kanssa. ACN:n mukaan se ei ollut asettanut mitään estoja eikä yhtiöllä ollut mitään tietoa asiasta ja että syy oli jossain muualla, joten yritys ei pystynyt vaikuttamaan asiaan. Asiakkaan Soneralta saaman selvityksen mukaan se ei ollut estänyt liittymästä lähtevää liikennettä. Ongelman ratkaisuksi ACN oli asiakkaan mukaan esittänyt liittymän irtisanomista asiakkaan toimesta.

Viestintävirasto pyysi ACN:ltä perusteltua selvitystä, miksi asiakkaan liittymästä edellä kuvatulla tavalla ei voinut soittaa ulkomaanpuheluita ja miksi tekstiviestien lähetys ulkomaille ei onnistu. Lisäksi ACN:n tuli esittää selvitys, mihin rajoitus perustui ja milloin rajoitus oli alkanut. Edelleen ACN:n tuli vielä selvittää, mihin toimenpiteisiin se ryhtyi asiakkaan liittymän osalta ja miten se informoi asiakasta asiasta.

1.2 Liittymän käyttörajoitus luottotietojen perusteella ja käyttörajoitukseen perustuva sulkeminen

Lisäksi Viestintäviraston tietoon oli saatettu, että ACN rajoitti ja sulki viestintämarkkinalakiin tai sen mukaisesti solmittuun liittymäsopimukseen perustumatta yksipuolisesti liittymien käyttöä. Ilmoitetuissa tapauksissa ACN oli asiakasta informoimatta asettanut liittymään euromääräisen saldorajan asiakkaan luottotietojen perusteella. Ennen määrän ylittymistä asiakasta oli lähestytty tekstiviestillä ja kehoitettu ottamaan välittömästi yhteyttä asiakaspalveluun. Saldorajan ylityessä ACN oli sulkenut

liittymän ja vaatinut välitöntä suoritusta riippumatta siitä, oliko saatavasta lähetetty laskua tai oliko lasku erääntynyt. ACN:n yksipuolisten toimenpiteiden takia asiakkaan liittymä oli ollut suljettuna siihen saakka, kunnes asiakkaalle oli toimitettu laskutuskauden mukainen lasku. Asiakkaalle oli siis annettu mahdollisuus saada liittymänsä auki vasta sitten, kun hän oli vastaanottanut ja maksanut laskun.

Viestintävirasto pyysi ACN:ää esittämään selvitystä, oliko sillä muita kuin viestintämarkkinalakiin ja sen mukaisesti solmittuihin liittymäsopimuksiin perustuvia liittymän käyttörajoituksia. Jos rajoituksia oli, niin millaisia, kuinka ne oli teknisesti toteutettu, mihin ne perustuivat ja kuinka montaa asiakasta ja liittymää ne koskivat. Vielä ACN:n tuli selvittää, oliko näistä rajoituksista tiedotettu asiakkaille.

1.3 Estopalvelut

Tapauksen käsittelyn aikana ilmeni, että ACN ei tarjoa käyttäjille viestintämarkkinalain 79 §:n mukaisia estopalveluja, vaikka esimerkiksi palvelu on todettu sen toimitusehdoissa ja hinnastossa. Viestintävirasto huomautti asiasta ACN:ää ja pyysi asiasta selvityksen.

2. ACN:N SELVITYS

2.1 Asiakastapaus

ACN:n mukaan asiakkaan yhdellä liittymällä oli esiintynyt kuvattu ongelma. Asiakas otti ACN:n asiakaspalveluun yhteyttä neljästi 6.5.2004 ja 12.5.2004 välisenä aikana saamatta ongelmaansa tyydyttävää ratkaisua.

ACN:n mukaan Viestintäviraston otettua ACN:ään yhteyttä kyseisen tapauksen johdosta se oli tutkinut tapauksen huolellisesti, päätyen seuraaviin tuloksiin:

1. ACN ei ollut pyytänyt ulkomaanpuheluiden estoja asiakkaan liittymään
2. Verkko-operaattori TeliaSonera oli vahvistanut, että asiakkaan liittymään oli asetettu ulkomaanpuheluiden estot. Verkko-operaattori poisti kyseiset estot liittymästä 11.6.2004.

Selvityksen mukaan ACN teki yhteistyötä verkko-operaattorin kanssa löytääkseen syyn, miksi asiakkaan liittymään oli määrittynyt estoja ilman ACN:n pyyntöä. Estojen kytkeytymiseen löydettiin kolme mahdollista syytä, joita ACN tutki yhdessä verkko-operaattorin kanssa:

1. Asiakas oli valinnut puhelimestaan *332* + 4-numeroisen tunnusluvun
2. ACN oli ottanut yhteyttä TeliaSoneraan normaaliprosessiin kuulumattomalla tavalla ja pyytänyt estojen kytkemistä
3. Järjestelmävirhe joko ACN:n tai verkko-operaattorin järjestelmässä, joka oli aiheuttanut estojen kytkeytymisen

ACN:n selvityksen mukaan yhtiön tavoitteena oli löytää syy sekä korjata asia niin, että asiakkaiden liittymiin ei ilmesty ei-pyydettyjä muutoksia. ACN uskoi, että ongelma aiheutuu järjestelmävirheestä, mutta ilmoitti jatkavansa tutkimuksia. ACN ilmoitti tiedottavansa Viestintävirastolle ongelman syyn ja ratkaisun viimeistään 9.7.2004.

ACN:n mukaan se oli ollut yhteydessä asiakkaaseen ja saanut tältä vahvistuksen, että hänen liittymästään voi soittaa ulkomaanpuheluita.

2.2 ACN:n selvitys liittymän käytön rajoituksista ja sulkemisesta

ACN:n selvityksen mukaan sen liittymissä oli aiemmin ollut väärinkäyttötapauksia ehkäisemään tarkoitettu käyttörajoitus, joka perustui asiakkaan luottoluokitukseen.

ACN vahvisti, että kyseinen rajoitus poistettiin teknisesti 30.4.2004 yhtiön saatua tietoonsa, että kyseinen luottoluokitukseen perustuva rajoitus on Viestintämarkkinalain vastainen. Selvityksen mukaan mikään ACN:n liittymä ei sisällä tällaisia luottoluokitukseen perustuvia rajoituksia.

ACN:n mukaan se toteuttaa tällä hetkellä niin sanottua "asiakkaan liittymän väärinkäyttösuoja" -mallia ehkäistäkseen asiakkaiden liittymien väärinkäyttöä. Tämä toimintamalli on yleinen eikä perustu luottoluokituksiin ja on kaikille ACN:n liittymille sama.

Selvityksen mukaan toiminta perustuu [...].¹ Nämä rajat on asetettu tilastollisesti erittäin korkealle tasolle, jotta ACN voi varmistaa sen, että yhtiö suojaa asiakasta hänen liittymänsä väärinkäytöltä (esimerkiksi SIM-kortin jouduttua varastetuksi). Rajoja ei ole millään tavoin tarkoitettu rajoittamaan liittymän käyttöä.

ACN:n mukaan, jos liittymä ylittää tällaisen rajan, asiakkaaseen otetaan yhteyttä. ACN:n mukaan se on toteuttanut tämän ratkaisun suojatakseen asiakkaitaan heidän liittymiensä väärinkäytöltä ja uskoo, että asiakkaan liittymän väärinkäyttösuoja on asiakkaiden edun mukainen.

2.3 Estopalvelut

ACN totesi 14.6.2004 päivätyssä selvityksessä, että se ei ole tarjonnut asiakkailleen minkäänlaisia puhelunestopalveluita, kunnes Viestintävirasto huomautti puhelunestojen tarjoamisen olevan pakollista viestintämarkkinalain perusteella. Huomautuksen perusteella ACN implementoi kyseisiä palveluita järjestelmiinsä.

Viestintäviraston sähköpostilla 15.6.2004 tekemään estopalvelun tarjoamista koskevaan tiedusteluun ACN vastasi 16.6.2004, että se pystytti koko teknisen ympäristön [...] ja asia ei syystä tai toisesta ollut tullut ACN:n tietoon. Puutteen huomaaminen viivästyi, koska asiakaspalveluun ei ollut tullut kuin muutama kysymys aiheesta, joten yhtiö kuulikin asiasta vasta Viestintävirastolta. Ongelman korjaamisen viivästyminen on johdunut laskutuksen korjaamisesta, joka on varannut kaikki ACN:n resurssit. Yhtiö lupasi toteuttaa palvelun viimeistään 6.8.2004.

2.4 ACN:n kuuleminen

Viestintävirasto on kuullut ACN:ää ennen asian ratkaisemista toimittamalla ACN:lle luonnoksen päätöksestä.

3. SÄÄNNÖKSET

Viestintämarkkinalain (393/393) 67 §:ssä on säädetty viestintäpalvelun vastaanottamista koskevasta sopimuksesta. Pykälän mukaan sopimuksessa on sovittava teleyrityksen oikeudesta lopettaa palvelun tarjoaminen tai rajoittaa sen käyttöä. Edelleen pykälässä säädetään, että tämän luvun säännöksistä ei saa sopimuksin poiketa kuluttajan vahingoksi.

¹ [...] -merkityt kohdat poistettu salassa pidettävänä (Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta 24 § 1 momentti 20 kohta.

Lain 61 §:ssä on säädetty teleyrityksen oikeudesta vaatia kuluttajalta ennakkomaksua, vakuutta ja saldorajoitusta. Pykälän 1 momentin mukaan teleyrityksellä on oikeus vaatia kuluttajalta kohtuullinen ennakkomaksu tai vakuus puhelinverkon liittämäsopimuksen maksuista vain, jos siihen on ennakoitavissa olevasta maksukyvyttömyydestä tai muusta siihen verrattavasta seikasta johtuva erityinen syy. Pykälän 2 momentin mukaan teleyrityksellä on 1 momentissa tarkoitetun erityisen syyn vuoksi oikeus asettaa ennakkomaksun tai vakuuden lisäksi liittämäsopimuksen edellytykseksi kohtuullinen saldorajoitus.

Lain 71 §:n 4 momentin mukaan teleyrityksen on ilmoitettava käyttäjälle sopimusehtojen muutoksesta ja niiden sisällöstä viimeistään kuukautta ennen kuin muutetut ehdot tulevat voimaan.

Lain 73 §:ssä on säädetty liittymän sulkemisesta ja käytön rajoittamisesta käyttäjästä johtuvasta syystä.

Lain 79 §:n 1 momentin mukaan teleyrityksen on käyttäjän pyynnöstä estettävä korvauksetta liittymän käyttö muuhun kuin viestintäpalveluun ja liittymän lähtevä liikenne tiettyyn liikennetyyppiin, jos esto on teknisesti helposti toteutettavissa. Jos esto myöhemmin käyttäjän pyynnöstä poistetaan, teleyritys saa periä toimenpiteestä maksun.

Pykälän 2 momentin mukaan Viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä niistä liittymän lähtevän liikenteen estoluokista, joita käyttäjälle on vähintään tarjottava, sekä määräyksiä estopalvelujen teknisestä toteuttamisesta. Viestintävirasto on antanut määräyksen teleliikenteen estoluokista 35 H/2003 M.

Viestintämarkkinalain 112 §:n 1 momentin mukaan teleyrityksellä on liikenne- ja viestintäministeriön tai Viestintäviraston pyynnöstä velvollisuus kerätä ja liike- ja ammattisalaisuuksien estämättä luovuttaa liikenne- ja viestintäministeriölle sekä Viestintävirastolle teletoiminnan ohjauksen ja valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja. Tiedot on luovutettava viipymättä, viranomaisen pyytämässä muodossa ja maksutta.

Lain 119 § 2 momentin mukaan Viestintäviraston tehtävänä on valvoa tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.

Lain 121 §:n 1 momentissa säädetään Viestintäviraston käytössä olevista pakkokeinoista:

”Jos joku rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä eikä kehotuksesta huolimatta kohtuullisessa, vähintään kuukauden määräajassa oikaise menettelyään, Viestintävirasto voi velvoittaa hänet korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä. Velvoitteen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko tai uhka siitä, että toiminta keskeytetään taikka että tekemättä jätetty toimenpide teetetään rikkojan kustannuksella.”

Pykälän 2 momentin mukaan uhkasakosta, keskeyttämisuhasta ja teettämishuosta on voimassa, mitä niistä säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

Lain 126 §:n mukaan, jos teleyritys tai henkilö, jonka oikeutta tai etua asia koskee, katsoo, että joku toimii tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, se voi saattaa asian Viestintäviraston tutkittavaksi. Viestintävirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa asian tutkittavakseen.

Uhkasakkolaki 1113/1990

Uhkasakkolain 4 §:n mukaan viranomainen voi asettaa uhkasakon, teettämisuhan tai keskeyttämisuhan, jos niin on laissa säädetty.

Lain 5 §:n mukaan tässä laissa tarkoitettu asia pannaan vireille asianomaisten säännösten ja määräysten noudattamista valvovan viranomaisen aloitteesta tai esityksestä taikka sen hakemuksesta, jonka etua tai oikeutta asia koskee.

Lain 6 §:n mukaan uhkasakko asetetaan määrämällä päävelvoite asianosaisten noudatettavaksi sakon uhalla. Kunkin päävelvoitteen tehosteeksi on asetettava eri uhkasakko.

Uhkasakko asetetaan markkamäärältään kiinteänä tai siten, että sen suuruus määräytyy ajan kulumisen mukaan (*juokseva uhkasakko*).

Asettamispäätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on velvoitettu ja milloin, mihin mennessä tai mistä lähtien päävelvoitetta on noudatettava. Määräajan pituutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun mahdollisuus noudattaa sitä sekä muut asiaan vaikuttavat seikat.

Lain 7 §:n mukaan uhkasakko voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Jos uhkasakko kohdistetaan useisiin asianosaisiin, kullakin on asetettava eri uhkasakko.

Jos päävelvoite koskee yhteisöä tai säätiötä, uhkasakko kohdistetaan joko yhteisöön tai säätiöön taikka sen päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäseniin tai toimitusjohtajaan tai vastaavassa asemassa olevaan muuhun henkilöön.

Lain 8 §:n mukaan uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat.

Lain 10 §:n mukaan uhkasakon asettanut viranomainen voi tuomita uhkasakon maksettavaksi, jos päävelvoitetta ei ole noudatettu eikä noudattamatta jättämiseen ole pätevää syytä. Edellytyksenä uhkasakon tuomitsemiselle maksettavaksi on, että uhkasakon asettamista koskeva päätös on lainvoimainen, jollei päätöstä ole säädetty tai määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta.

4. PERUSTELUT

4.1. Selvityspyynnön määräaika

Viestintävirasto pyysi 25.5.2004 ACN:ltä asiassa selvitystä, joka tuli toimittaa viimeistään 10.6.2004. ACN toimitti selvityksen suomenkielisen version vasta 16.6.2004. ACN oli erikseen ilmoittanut Viestintävirastolle toimittavansa selvityksen määräaikaan mennessä. Viestintävirasto edellyttää, että ACN vastaisuudessa noudattaa sille annettuja määräaikoja.

4.2 Yleisesti viestintämarkkinalain tavoitteista ja liittymän rajoituksista

Viestintämarkkinalain 1 §:n mukaan lain tavoitteena on muun muassa huolehtia siitä, että Suomessa saatavilla olevat mahdollisuudet televiestintään ovat teknisesti kehittyneitä, laadultaan hyviä ja toimintavarmoja. Palvelun laatua mittaavia muuttujia on esimerkiksi vian korjausaika. Palvelun toimintavarmuuteen ja turvallisuuteen kuulu se, että palvelut toi-

mivat teknisesti moitteettomasti. Lain 128 §:n 1 momentin mukaan yleiset viestintäverkot ja viestintäpalvelut sekä niihin liitettävät viestintäverkot ja viestintäpalvelut on suunniteltava, rakennettava ja ylläpidettävä muun muassa siten, että käyttäjien tai muiden henkilöiden tietosuoja, tietoturva tai muut oikeudet eivät vaarannu.

Viestintämarkkinalain 7 luvun säännösten mukaan liittymän käytön rajoittaminen teleyrityksen toimesta voi perustua joko lain säännökseen tai liittymäsopimukseen. Sopimuksen perusteella tai käyttäjän pyynnöstä tehtävään liittymän käytön rajoitukseen voi tehdä ainoastaan sellaisia rajoituksia, joista on sovittu tai joita käyttäjä on pyytänyt. Rajoitusten so-pijaosapuolina voivat olla ainoastaan liittymäsopimuksen tehneet osapuolet, eikä esimerkiksi pelkkä verkko-operaattori ole liittymäsopimuksen osapuoli.

Mainitut seikat koskevat yhtäläisesti jäljempänä kohdissa 4.3 – 4.5 esitettyä.

4.3 Asiakastapaus

Kuten edellä on todettu liittymään tehtävän rajoituksen tulee perustua viestintämarkkinalakiin tai sen mukaisesti solmittuihin liittymäsopimuksiin.

Selvityksessään ACN:n on todennut, että asiakkaan liittymään oli asetettu ulkomaapuheluiden estot. Edelleen ACN oli esittänyt kolme mahdollista vaihtoehtoa, jotka olisivat aiheuttaneet puheena olevan rajoituksen. Lisäksi ACN ilmoitti jatkavansa tapauksen tutkimista ja ilmoittavansa Viestintävirastolle syyn tapahtumalle viimeistään 9.7.2004.

Viestintävirasto toteaa, ettei ACN ole toimittanut asiassa virastolle lupaamaansa ilmoitusta.

4.4 Liittymän käytön rajoituksista ja sulkemisesta

Kuten edellä on todettu liittymään tehtävän rajoituksen tulee perustua viestintämarkkinalakiin tai sen mukaisesti solmittuihin liittymäsopimuksiin. Liittymän sulkemisen tulee perustua viestintämarkkinalakiin.

Tässä tapauksessa on käsiteltävä teleyrityksen oikeutta vaatia ennakkomaksua tai vakuutta ja näiden lisäksi asettaa saldorajoitus sekä teleyrityksen oikeutta sulkea liittymä.

Teleyrityksen oikeus vaatia ennakkomaksua tai vakuutta tai asettaa saldorajoitus

Viestintäviraston tietoon saatettiin, että ACN oli asettanut ainakin joillekin asiakkailleen liittymäkohtaiset saldorajat asiakkaan luottotietojen perusteella. Saldorajat olivat asiakkoitaisten luottotietojen perusteella eri suuruisia. Asiakas ei tällaisesta rajoituksesta ollut tietoinen, ennen kuin ACN:n asiakaspalvelu oli tekstiviestin välityksellä kehottanut asiakasta ottamaan yhteyttä asiakaspalveluun. Saldorajan ylittyessä ACN oli sulkenut liittymän ja vaatinut välitöntä suoritusta riippumatta siitä, oliko saatavasta lähetetty laskua tai oliko saatava erääntynyt.

ACN:n mukaan sen toteuttaman käyttörajoituksen perusteena oli väärinkäyttötapausten ehkäisy. Yhtiön selvityksen mukaan rajoitus poistettiin sen saatua tietoonsa, että menettely oli viestintämarkkinalain vastainen.

ACN ei kuitenkaan esittänyt mitään selvitystä siitä, mihin sen menettely perustui. Viestintäviraston näkemyksen mukaan on kannatettavaa, että teleyritys pyrkii ehkäisemään väärinkäyttötapauksia mutta toiminnan tulee näissäkin tilanteissa perustua säännöksiin.

Teleyrityksen viestintämarkkinalain 61 §:n mukainen oikeus vaatia ennakkomaksua tai vakuutta perustuu siihen, että sillä on perusteltu syy epäillä sopimuksen mukaisten maksujen jäävän saamatta. Toisaalta lain 67 §:n 5 momentissa todetaan, että 7 luvun säännöksistä ei saa poiketa kuluttajan vahingoksi. Näin ollen teleyritys ei saa toimitusehdoissaan laajentaa ennakkomaksun ja vakuuden vaatimisperusteita siitä, mitä lain 61 §:ssä on säädetty.

Teleyrityksellä on kuitenkin viestintämarkkinalain 61 §:n 2 momentin perusteella oikeus pykälän 1 momentissa tarkoitetun erityisen syyn vuoksi asettaa kuluttajalle ennakkomaksun tai vakuuden lisäksi kohtuullinen saldorajoitus. Säännöksen mukaan teleyritys ei voi asettaa pelkkää saldorajoitusta², sillä päävelvoite on joko ennakkomaksu tai vakuus ja lisävelvoite on saldorajoitus. Säännös kuitenkin sallii, että teleyritys ja kuluttaja voivat sopia vakuudesta tai ennakkomaksusta taikka pelkästä saldorajoituksesta haluamallaan tavalla. Viestintäviraston käsityksen mukaan teleyrityksellä on oikeus vaatia ennakkomaksu, vakuus ja näiden lisäksi asettaa saldorajoitus paitsi liittymäsopimusta solmittaessa myös milloin tahansa sen voimassa olon aikana. Asiasta voidaan luonnollisesti sopia myös liittymän voimassa olon aikana. Lain 61 §:n mukainen teleyrityksen oikeus edellyttää kuitenkin aina pykälän mukaisen oikeusperusteen olemassa oloa. Koska teleyrityksen vaatimus ennakkomaksusta tai vakuudesta luo asiakkaalle toimimisvelvollisuuden, niin tällöin asiakkaan pitäisi olla tietoinen mahdollisesta saldorajoituksesta.

Viestintäviraston tietojen mukaan asiakkaat saivat saldorajoituksesta tiedon ACN:n asiakaspalvelun otettua heihin yhteyttä tekstiviestillä. ACN:n toimitusehtojen 8.3 mukaan ennakkomaksun tai vakuuden vaatimisen peruste(et) ilmoitetaan aina asiakkaalle. Viestintävirastolla ei ole tiedossa, oliko asiakkaille ilmoitettu ennakkomaksun tai vakuuden perusteita. Viestintäviraston tiedossa ei myöskään ole, että ACN olisi vaatinut asiakkailta ennakkomaksua tai vakuutta saldorajoituksen asettamisen yhteydessä. ACN ei selvityksessään ottanut asiaan kantaa. Koska asiakkaalle on selkeä merkitys sillä, asetetaanko hänelle ennakkomaksun tai vakuuden lisäksi saldorajoitus, niin Viestintäviraston käsityksen mukaan pelkkä yleinen viittaus asiakkaan luottotietoihin ei ole riittävä peruste ennakkomaksun tai vakuuden vaatimiselle.

Teleyrityksen oikeus sulkea liittymä käyttäjästä johtuvasta syystä

Liittymän sulkemisesta ja käytön rajoittamisesta käyttäjästä johtuvasta syystä on säädetty viestintämarkkinalain 73 §:ssä. Tässä tapauksessa tulee tarkasteltavaksi pykälän 3 ja 4 momentti, koska edelliset momentit koskevat rajoitus- ja sulkemisoikeutta erääntyneen saatavan tapauksissa. Säännöksen 3 momentin 1 kohdan mukaan teleyrityksellä on oikeus sulkea liittymä muun muassa silloin, kun käyttäjä on asetettu konkurssiin tai viranomaisen on todennut hänet muutoin maksukyvyttömäksi *eikä* käyttäjä aseta kohtuullista *vakuutta*. Säännöksen mukainen sulkemisoikeus edellyttää, että konkurssia tai viranomaisen todentamaa maksuky-

² Pelkän saldorajoituksen asettaminen on mahdollista viestintämarkkinalain 73 §:n 4 momentin mukaisissa tapauksissa: "Edellä 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa teleyritys voi asettaa liittymän käytölle kohtuullisen saldorajoituksen." Pykälän perustelut viittaavat kuitenkin pykälän 3 momentin 1 kohdan konkurssilausekkeeseen, jossa kuitenkin edellytetään vakuuden asettamista. (ks. tarkemmin HE 112/2002 s. 162). Saldorajoituksen asettaminen edellyttää joka tapauksessa pykälän mukaista oikeusperusteen olemassa oloa.

vyttömyyttä ja lisäksi, että käyttäjä ei ole asettanut vakuutta. Näissä tapauksissa teleyritys voi lain perustelujen mukaan asettaa kohtuullisen saldorajoituksen. Vakuuden ja saldorajoituksen avulla teleyritys voi riittävästi suojata asemaansa velkojana ilman liittymän sulkemistakin myös asiakkaan konkurssi- tai maksukyvyttömyystilanteissa.

ACN ei selvityksessään kiistänyt liittymien sulkemisia. Toisaalta ACN ei esittänyt mitään selvitystä siitä, millä perustella se katsoi olevansa oikeutettu sulkemaan asiakkaan liittymän mainituissa tapauksissa.

Edellä esitetyn perustella Viestintävirasto katsoo, että ACN on menetellyt viestintämarkkinalain vastaisesti, kun se on asettanut saldorajoitukset asiakkaiden luottotietojen perusteella ja kun sen on sulkenut asiakkaiden liittymät saldorajan täytyessä.

ACN:n tarjoama liittymän väärinkäyttösuoja

Viestintäviraston mukaan on hyvä, että ACN pyrkii toimimaan asiakkaan edun mukaisesti väärinkäyttötapauksien estämiseksi. Tämä korostuu etenkin viestintäpalveluissa, joissa palveluista laskutetaan jälkikäteen, koska palvelu on rinnastettavissa luottokauppaan. Muissa luottokauppa-sopimuksissa on yleensä määritelty tietyt esimerkiksi päivä- ja/tai kuukausikohtaiset käyttörajat, joita asiakas ei voi ylittää ilman eri sopimusta.

Kuten edellä on todettu liittymään tehtävän rajoituksen tulee perustua viestintämarkkinalakiin tai sen mukaisesti solmittuihin liittymäsopimuksiin. Viestintämarkkinalain 73 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan teleyrityksellä on oikeus rajoittaa liittymän käyttöä käyttäjästä johtuvasta syystä, jos tämä ei kehotuksesta huolimatta noudata sopimusehtoja. Lain 67 §:n 3 momentissa on todettu, että sopimuksessa on sovittava ainakin teleyrityksen oikeudesta rajoittaa palvelua.

ACN:n tarjoama väärinkäyttösuoja on rinnastettavissa viestintämarkkinalaissa säädettyyn saldorajoitukseen, joka edellä esitetyn mukaisesti on mahdollista vain tietyissä lain sallimissa tilanteissa. Teleyrityksen toiminnan tulee olla läpinäkyvää ja jos viestintämarkkinalaki ei oikeuta teleyritystä asettamaan saldorajoitusta, asiasta on sovittava asiakkaan kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos asiasta ei ole ACN:n ja asiakkaan kesken liittymäsopimuksessa sovittu, niin ACN ei ole oikeutettu rajoittamaan lähteviä puheluita ilman liittymän haltija suostumusta.

Edellä esitetyn perusteella Viestintävirasto edellyttää viestintämarkkinalain 67 §:n 3 momentin ja 73 §:n 3 momentin nojalla, että ACN sisällyttää mainitun väärinkäyttösuojapalvelun toimitusehtoihinsa ja ilmoittaa sopimusehtojen muutoksesta ja niiden sisällöstä kaikille asiakkailleen noudattaen mitä viestintämarkkinalain 71.4 §:ssä on säädetty. Muussa tapauksessa rajoitus on mitätön viestintämarkkinalain 67 §:n 5 momentin nojalla.

Lisäksi Viestintävirasto edellyttää, että asiakkaalla on aina oltava viestintämarkkinalain 55 §:n mukainen mahdollisuus soittaa yleiseen hätänumeroon 112 ja muihin Viestintäviraston päätöksellä osoittamiin erityisiin hätänumeroihin.³ Asiakkaan on saatava yhteys hätänumeroihin liittymään asetetuista rajoituksista huolimatta.

³ Viestintävirasto on osoittanut poliisille erityisen hätänumeron 10022, johon käyttäjän saatava yhteys mahdollisista liittymään asetetuista rajoituksista huolimatta.

4.5 Estopalvelut

Viestintämarkkinalain 79 § edellyttää, että teleyrityksen on käyttäjän pyynnöstä estettävä korvauksetta liittymän käyttö tiettyihin palvelutyyppeihin, kuten aikuisviihdepalveluihin, tai tiettyihin liikennetyyppeihin, kuten kansainvälisiin puheluihin. Lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä pidetään epätodennäköisenä, että estoa olisi vaikea toteuttaa digitaalitekniikalla toteutettujen puhelinverkkojen osalta. Viestintävirasto es-toluokkia koskevan määräyksen perustelumuistion mukaan lähtökohtaisesti ainakin kaikki määräyksessä vaadittavat estot ovat lain mukaisia korvauksetta tarjottavia teknisesti helposti toteutettavia estoja.

ACN totesi edellä mainittuun asiakastapaukseen antamassaan selvityk-sessä, että se ei ollut tarjonnut minkäänlaisia puhelinestopalveluita, kun-nes Viestintävirasto huomautti puhelunestojen tarjoamisen olevan pakol-lista viestintämarkkinalain perusteella. Huomautuksen perusteella ACN implementoi kyseisiä palveluja järjestelmiinsä.

ACN:n selvityksen saapumispäivänä Viestintävirasto sai muuta kautta tiedon, jonka mukaan ACN ei tarjonnut estopalveluja. Virasto ehti tiedus-tella asian paikkansapitävyyttä ACN:ltä ennen mainittuun selvitykseen perehtymistä. Erilliseen tiedusteluun ACN antoi vastauksen, että sen mu-kaan puutteen huomaaminen viivästyi, koska asiakaspalveluun ei ollut tullut muuta kuin kysymys aiheesta, joten yhtiö kuulikin asiasta vasta Viestintävirastolta. Lisäksi ACN vetosi siihen, että se oli pystyttänyt koko teknisen ympäristön [...] ja [...] asia ei ollut tullut yhtiön tietoon. Tässä vastauksessa ACN lupasi toteuttaa palvelun 6.8.2004 mennessä. ACN:n asiakaspalvelusta annettujen tietojen mukaan estopalvelua ei ollut saa-tavilla vielä 29.9.2004.

Paitsi että mainitut vastaukset ovat ristiriidassa keskenään sen suhteen, milloin estopalvelut otetaan käyttöön, niin Viestintävirastolla on syytä epäillä ACN:n väitettä siitä, ettei asia ollut sen tiedossa. Viestintäviraston 12.12.2003 päivätyssä selvityspyynnössä (dnro 1381/531/2003) virasto muun muassa tiedusteli, ”mihin perustuu käyttäjän korvausvelvollisuus tämä halutessa estoluokkamääräyksen mukaisen ns. estopalvelun”. ACN:n 14.1.2004 päivätyyn selvityksen mukaan ”ACN:n on käyttäjän pyynnöstä estettävä korvauksetta liittymän käyttö muuhun kuin viestin-täpalveluun ja liittymän lähtevä liikenne tiettyyn liikennetyyppiin, jos es-to on helposti teknisesti toteutettavissa. Eston aktivointi on ilmaista. Asi-akkaan pyynnöstä suoritettavasta deaktivoinnista sen sijaan veloitetaan hinnaston mukainen maksu. Oheistettujen yleisten ehtojen kohta 9.3 on muutettu vastaavasti. ACN:n hintalistaa tullaan niinkään muuttamaan”.

Lisäksi Viestintäviraston hallussa on ACN:n yleiset toimitusehdot yksi-tyisasiakkaille joulukuusta 2003 - toukokuulle 2004 (FI MTA 001 – FI MTA 005) sekä hinnastot joulukuulta 2003 ja toukokuulta 2004, joissa on kohdat eston tarjoamisesta ja niiden hinnat.

Edellä esitettyjen seikkojen perusteella on selvää, että ACN on ollut tie-toinen estopalvelujen tarjoamisvelvollisuudesta. ACN ei edelleenkaan tar-joa palvelua, vaikka Viestintävirasto on jo joulukuussa tiedustellut, miksi se veloittaa palvelusta eikä yhtiö myöskään ole ryhtynyt toimenpiteisiin asiakaskyselyjen perusteella.

4.6 ACN:n toiminnasta Suomen viestintämarkkinoilla

Viestintävirastolle on välittynyt sille tulleiden valitusten määrän ja sisäl-lön perusteella ACN:n toiminnasta Suomessa sellainen kuva, ettei ACN

ole ennen toimintansa aloittamista riittävästi perehtynyt teleyrityksiä koskeviin viestintämarkkinasäännöksiin.

ACN:ää koskevat valitukset alkoivat lähes välittömästi yhtiön aloitettua toimintansa Suomessa ja valituksia yhtiöstä tehdään edelleen. Valitukset ovat koskeneet liittymien avaamista, asiakaspalvelua, laskutusta, liittymien sulkemista ja irtisanomista eli käytännössä koko liittymäsopimuksen elinkaarta. ACN:ään liittyvät tapaukset eivät ole olleet yksittäistapauksia, vaan kyse on ollut kunkin ongelmakohdan perusrakenteissa ja -lähtökohdissa, joista jokainen kohta jo yksistään on televiestinnän laadun ja toimintavarmuuden sekä asiakkaiden oikeuksien kannalta merkittävä.

Viestintäviraston edustajat ovat käyneet lukuisia keskusteluja ACN:n toimihenkilöiden kanssa voimassa olevista säädöksistä ja niiden noudattamisesta. Viestintävirasto on joutunut antamaan 4 ACN:ää koskevaa päätöstä tammikuun 2004 ja heinäkuun 2004 välisenä aikana. Päätöksiin liittyvien selvitysten lisäksi virasto on pyytänyt ACN:ltä lukuisia muita toimintaa koskevia selvityksiä.

ACN on selvityksissään ilmoittanut parantavansa, kehittävänsä tai muuttavansa toimintaa, järjestelmiä tai käytäntöjä voimassa olevien säädösten mukaiseksi. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut, vaan jatkuvasti on tullut esiin ACN:ää koskevia uusia ongelmia. Viraston puuttumisenkaan ei aina ole aiheuttanut ACN:n toiminnassa muutoksia kuten esimerkiksi liittymän irtisanomista koskevat ongelmat ovat osoittaneet.

Aikaisemmin esiin tulleiden ja nyt esiin tulleiden seikkojen perusteella Viestintävirasto pitää huolestuttavana sitä, että ACN on joko tietoisesti laiminlyönyt sille kuuluvia velvoitteita tai että yhtiön sisäisessä toiminnassa on puutteita, jotka aiheuttavat velvoitteiden laiminlyömisestä. Viestintäviraston käsityksen mukaan ACN ei ole kyennyt toteuttamaan viestintämarkkinalain tavoitetta televiestintäpalvelujen hyvälaatuisuudesta ja toimintavarmuudesta.

4.7. Uhkasakon suuruus

Uhkasakko

ACN:n liittymän käytön rajoittamista, sulkemista ja estopalvelujen puuttumista koskevien menettelyjen on voitu todeta olleen ristiriidassa viestintämarkkinalain kanssa. ACN:n menettely on erityisesti estopalvelujen puuttumisen osalta ollut tietoista mutta myös pitkäkestoista ja se on kohdistunut kaikkiin ACN:n asiakkaisiin. Viestintävirasto on useaan otteeseen neuvotellut ACN:n edustajien kanssa estopalvelujen puuttumisesta. Myös liittymän käytön rajoittaminen ja mahdollinen sulkeminen on kohdistunut kaikkiin ACN:n asiakkaisiin. Viestintävirasto pyrkii tässä päätöksessä asetettavilla velvoitteilla turvaamaan ACN:n asiakkaiden keskeisten palvelujen toimintavarmuuden ja laajuuden.

Uhkasakon suuruuden määrää laskettaessa laissa ei ole säädetty vähimmäis- ja enimmäisrajoja. Uhkasakkolakia koskevan hallituksen esityksen (63/1990) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan velvoitettavan maksukyvyyn yksityiskohtainen selvittäminen ei ole tarpeen. Viestintävirasto käyttää tässä tapauksessa uhkasakon suuruuden laskentaperusteena liikevaihtoon perustuvaa laskentamallia, jota käytetään esimerkiksi laskettaessa viestintämarkkinamaksua ja Viestintäviraston esityksestä määrättyä seuraamusmaksua.

ACN aloitti varsinaisen liittymäoperaattoritoimintansa Suomessa vasta vuoden 2003 lopulla, joten sen viime vuoden tilikauteen perustuvaa liikevaihtoa ei ole syytä käyttää uhkasakon suuruuden määrää laskettaessa, koska ACN:n liiketoiminnan ja liittymien määrän kasvu tämän vuoden

alussa on ollut poikkeuksellisen suurta. ACN:n Suomen toimintojen liikevaihdon laskentaperusteeksi on otettu keskimääräinen liikevaihto per liittymäasiakas kertomalla se liittymien määrällä. Teleoperaattoreilla keskimääräinen vuosittainen liikevaihto liittymää kohden on noin 390 - 450 euroa.

Viestintävirasto katsoo, että viestintämarkkinalain 121 §:n mukaiset edellytykset uhkasakon asettamiselle täyttyvät. Uhkasakon suurus on perusteltu päätöksen tässä kohdassa.

5. PÄÄTÖS

5.1 Asiakastapaus

Viestintävirasto katsoo, että asiassa ei ole saatu riittävän tarkasti selville, mistä syystä asiakkaan lähtevät ulkomaapuhelut ja tekstiviestit ulkomaille eivät ole onnistuneet. Lisäksi Viestintävirasto toteaa, ettei ACN ole toimittanut asiassa virastolle lupaamaansa lisäselvitystä. Virasto pyytää ACN:ltä asiassa selvitystä asian selvittämiseksi kohdassa 5.4 todetun mukaisesti.

5.2 Liittymän käytön rajoitus ja sulkeminen

Viestintävirasto katsoo selvitetyn, että ACN on menetellyt viestintämarkkinalain vastaisesti, kun se on asettanut saldorajoitukset asiakkaiden luottotietojen perusteella ja kun se on sulkenut asiakkaiden liittymän saldorajan täytyessä. Koska ACN on kuitenkin ilmoittanut poistaneensa luottotietoihin perustuvan saldorajoituksen eikä viraston tietoon ole tullut uusia tapauksia, niin virasto katsoo, ettei sillä ole tässä vaiheessa syytä velvoittaa ACN:ää ryhtymään asiassa enempään toimenpiteisiin.

ACN on selvityksensä mukaan toteuttanut asiakkaan väärinkäyttösuojapalvelun, joka sisältää liittymän käytön rajoituksen tietyissä tilanteissa. Viestintävirasto edellyttää viestintämarkkinalain 67 §:n 3 momentin 12 kohdan ja 73 §:n 3 momentin 3 kohdan perusteella, että mainittu rajoitus on oltava sopimusehdoissa. Sopimusehtojen muutoksesta ja niiden sisällöstä ACN:n on ilmoitettava asiakkailleen noudattaen, mitä säädetään viestintämarkkinalain 71 §:n 4 momentissa. Rajoitusta koskeva sopimusehtojen muutos ja sitä koskeva ilmoitus on tehtävä mainittujen säännösten perusteella viimeistään kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksisaannista 25.000 euron sakon uhalla. Rajoitus on viestintämarkkinalain 67 §:n 5 momentin perusteella mitätön siihen saakka, kunnes se on sisällytetty sopimukseen ja muutoksen tiedottamisesta asiakkaille on kulunut vähintään kuukausi ennen ehdon voimaan tuloa.

5.3 Estopalvelut

Viestintävirasto katsoo selvitetyn, että ACN ei ole noudattanut viestintämarkkinalain ja sen nojalla annetun Viestintäviraston estoluokkamääräyksen säännöksiä estopalvelujen tarjoamisesta käyttäjille. Koska Viestintäviraston tietojen mukaan ACN ei ole tarjonnut estopalvelua, niin virasto velvoittaa ACN:ää tarjoamaan estopalvelua viestintämarkkinalain 79 §:n 1 momentin ja estoluokkamääräyksen mukaisesti viimeistään kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksisaannista tätä päivää lukuun ottamatta 25.000 euron sakon uhalla.

5.4 Selvityspyyntö

Viestintävirasto velvoittaa ACN:ää toimittamaan selvityksen 5.1 kohdassa mainitusta asiakastapauksesta, liittymän väärinkäyttöpalvelun sisällyttämisestä sopimusehtoihin, sopimusmuutoksista ilmoittamisesta asiakkailla ja estopalvelujen toteuttamisesta Viestintävirastoon viimeistään 27.11.2004. Selvityksen antamatta jättäminen ei estä asian ratkaisemista ja tarvittaessa virasto voi asettaa selvitysveloitteen tehosteeksi uhkasakon.

6. MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen tyytymätön, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, voi hakea siihen muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

Lisätietoja päätöksestä antaa lakimies Marko Lahtinen (09) 6966 786.

Pääjohtaja

Rauni Hagman

Johtaja

Tapani Rantanen

LIITE

Valitusosoitus