

Jakelussa mainitut

VIESTINTÄVIRASTON PÄÄTÖS KOSKIEN OY CUBIO COMMUNICATIONS LTD:N
ULKOMAANPUHELUIDEN OHJAUSTA

1. ASIAN VIREILLE TULO

X-Phone-Com Oy (jäljempänä X-Phone-Com) saattoi Viestintäviraston tietoon, että Oy Cubio Communications Ltd (jäljempänä Cubio) ohjaa gsm-liittymäasiakkaidensa kaikki ulkomaanpuhelut Cubion oman operaattoritunnuksen 99500 kautta. Vaikka liittymäasiakas valitsisi jonkin muun operaattorin ulkomaanpuhelun tunnuksen, puhelu ohjautuu Cubion verkkoon. Edelleen viraston saaman tiedon mukaan Cubio näyttää laskuerityksessä Cubion tunnuksen 99500 sijaan asiakkaan valitseman operaattoritunnuksen.

Viestintävirasto pyysi Cubiolta selvityksen siitä, miksi se ei ohjaa puhelua tiedotukseen tai muulla tavoin informoi liittymäasiakastaan, kun tämä valitsee jonkin muun operaattorin ulkomaanpuhelun tunnuksen. Edelleen virasto pyysi selvityksen siitä, miksi Cubio näyttää laskussa valitun toisen operaattorin tunnuksen, vaikka puhelu on ohjattu Cubion verkkoon.

2. CUBION VASTAUS

Cubion selvityksen mukaan sen matkapuhelinpalveluita koskevien yleisten toimitusehtojen kohdan 6.14 mukaan:

Mikäli Cubion ja Asiakkaan välillä tästä erikseen kirjallisesti sovitetaan, Cubiolla on oikeus ohjata kaikki Asiakkaan liittymästään soittamat ulkomaanpuhelut (+, 00, 99x, 99xx ja 99xxx –alkuiset puhelut) omaan verkkoonsa.

Asiakkaan kanssa solmittavassa liittymäsopimuksessa kirjallisesti sovitetaan em. seikasta, joten puheluiden ohjaus perustuu toimitusehtojen mukaiseen sekä asiakkaan kanssa erillisesti kirjallisesti sovittuun menettelyyn.

Cubion mukaan sen menettely on myös viestintämarkkinalain 1 §:n tavoitteiden mukaista ja se on käytössä myös kiinteän puhelinverkon liittymissä (ns. LCR, least cost routing).

Cubion mukaan sen menettely on säännösten mukainen, kun otetaan huomioon vanhan telemarkkinalain mukaisesti annettujen yhteenliittämispäätösten sisältö sekä uuden viestintämarkkinalain asiaa koskevat määräykset sekä se seikka, ettei Cubio ole HMV-velvoitteiden alainen.

Cubion mukaan sen mobiililaskuissa on ainakin tietyiltä osin virheellisesti ilmennyt väärän operaattorin ulkomaantunnus. Edelleen Cubion mukaan tullaan laskutuksessa jatkossa toimimaan seuraavasti:

Kenen tahansa muun operaattorin ulkomaantunnuksella soitetut ja Cubion asiakkaan kanssa kirjallisesti sopimalla tavalla 99500-puheluiksi ohjatut puhelut veloitetaan omalla rivillään siten, että sen osalta laskuun sisällytetään erityinen maininta niiden ohjaamisesta 99500-puheluiksi seuraavasti:

”Ulkomaanpuhelut xxxxx-tunnuksella ohjataan sopimuksen mukaan Cubion 99500-tunnuksen kautta”

Cubion mukaan erillinen tiedotemenettely on asiakkaan kannalta haitallinen, koska

- asiakkaalle ei voi jäädä epäselväksi asiakkaan ja Cubion välinen sopimus ulkomaanpuheluiden ohjaamisesta (ilmoitetaan sopimuksessa, Cubion gsm-ohjeissa www.cubio.fi -sivuilla, laskuissa, jne.)
- erillinen tiedote olisi asiakkaalle ainoastaan hankala, puhelun yhdistämistä hidastava, eikä viestintämarkkinalain tavoitteiden mukainen verkon tehokasta käyttöä edistävä ottaen huomioon, että em. tavoin asiakas on asiasta jo tietoinen
- asiakas saa laskussa asianmukaisen tiedon ulkomaanpuheluiden ohjauksesta
- erillinen ilmoitusvelvoite ei ole asiakkaan kanssa sovittavien ulkomaanpuheluiden ohjaamisen osalta muutoinkaan tavanomainen menettely tai velvoite (vrt. muiden operaattoreiden vastaavat palvelut ja kiinteän verkon LCR-menettely).

Lisäksi Cubio totesi, että tiedotteen asettaminen on teknisesti vaativa ja kustannuksiltaan kallis ja se voi heikentää Cubion kilpailukykyä markkinoilla olennaisesti.

3. X-PHONE-COM OY:N LAUSUNTO CUBION VASTAUKSESTA

Viestintävirasto pyysi X-Phone-Comia halutessaan antamaan lausunnon Cubion vastauksesta. X-Phone-Com antoi pyydetyn lausunnon.

X-Phone-Comin lausunnon mukaan asiassa on tullut esille, että Cubio ohjaa gsm-liittymäasiakkaidensa kaikki ulkomaanpuhelut Cubion oman operaattoritunnuksen 99500 kautta. X-Phone-Com totesi käsityksensä, että tämä järjestely on viestintämarkkinalain teleyhtiöille asettamien velvoitteiden vastainen.

X-Phone-Comin mukaan viestintämarkkinalain 1 §:n mukaisesti lain keskeisenä tavoitteena on, että televiestintäpalvelut ovat keskenään kilpailuvia ja hinnaltaan edullisia. Palveluiden keskinäisen kilpailun tulisi olla käyttäjiä hyödyttävää. Käyttäjille tulisi olla mahdollista valita eri palveluista kilpailukykyisin (ks. HE 112/2002 s. 104). Viestintäpalveluiden

edullisuutta on arvioitava käyttäjien näkökulmasta. Tehokkain tapa huolehtia palveluiden edullisuudesta on varmistaa se, että markkinoilla on tarpeeksi kilpailua (ks. HE 112/2002 s. 105). Järjestely estää kilpailua yhtiöiden välillä ja vie asiakkailta mahdollisuuden valita kilpailukykyisin palvelu.

X-Phone-Comin mukaan Cubion järjestely rikkoo koko televiestintänormiston ja järjestelmän perusrakenteita vastaan. Kansainvälisen teleliikenteen operaattoritunnusta koskevassa luvassa Viestintävirasto antaa yksinoikeuden tietyn operaattoritunnuksen käyttöön (Määräys yleisen puhelinverkon numeroinnista 3 §). X-Phone-Com Oy (Telerus) on Viestintäviraston päätöksellä saanut yksinomaiseen käyttöönsä 99599-tunnuksen ulkomaanpuheluliikenteessä. Cubion järjestely loukkaa suoraan tätä yksinoikeutta vastaan. Lupaehtojen mukaan luvansaaja sopii muiden teleyritysten kanssa operaattoritunnuksella tapahtuvan liikenteen avaamisesta, reitityksestä ja ohjauksesta. Teleyritysten kesken sovitaan siis erikseen operaattoritunnuksen käytöstä. Tunnuksen avaaminen on huomattavan kallista. Cubion ja X-Phone-Com Oy:n välillä ei ole em. reitityssopimusta.

X-Phone-Comin mukaan erikseen saatetaan tehdä toisen sopimuspuolen televerkkoon siirrettyjen puheluiden osalta puhelu- ja palvelumaksujen laskutus- ja perintasopimus. Vain tällaisella sopimusyhtiöllä on oikeus sisällyttää laskuunsa toisen teleyhtiön operaattoritunnuksella suoritettuja ulkomaanpuheluita. Tässäkin suhteessa Cubion menettely on ollut luvatonta. Cubion harhaanjohtavien laskutusmerkintöjen vuoksi myös asiakas on saanut asiasta väärän kuvan.

X-Phone-Comin mukaan Cubion väite, että "järjestely perustuu asiakkaan kanssa erillisesti kirjallisesti sovittuun menettelyyn" ei vastaa tosiasiallista tilannetta. Cubion GSM-liittymäsopimukseen sisältyvä "Ulkomaanpalvelusopimus (palvelu on maksuton)" ei ole aito eikä erillinen sopimus, koska gsm-asiakkaalla ei ole mitään mahdollisuutta kieltäytyä kaikkien ulkomaanpuhelutunnusten ohjaamisesta Cubion oman 99500 tunnuksen kautta. Internetin kautta tehtävässä liittymäsopimuksessa on ao. kohdassa valmis rasti, jota asiakas ei voi poistaa, vaikka niin haluaisikin. Tilanne on täysin vastaava muussakin sopimusmateriaalissa.

X-Phone-Comin mukaan harhauttavuutta konkretisoi se, miten järjestely paljastui X-Phone-Com Oy:lle. Vaikka puhelinlaskujen oikeellisuutta on työlästä tarkistaa, yhtiöön alkoi tulla yhä enemmän vihaisten palvelunkäyttäjien yhteydenottoja siitä, että heitä oli veloitettu liikaa heidän soittamistaan 99599-puheluista (Telerus). Koska ilmoitettuja puheluita ei pystytty X-Phone-Com Oy:ssä jäljittämään, yhtiön omasta teknisestä järjestelmästä etsittiin pitkään toiminnallista virhettä. Lopulta asiassa paljastui aivan sattumalta yhteinen tekijä kaikille näille pettyneille asiakkaille: heillä oli Cubion GSM-liittymä.

X-Phone-Comin mukaan harhauttavuutta asiakkaan kannalta ylläpitää se, että Cubion puhelinlaskuissa on nimenomaisesti merkitty puhelun menneen 99599-tunnuksen kautta ("Tuote 99599 ulkomaanpuhelut").

X-Phone-Com Oy vaati lausunnossaan, että Viestintävirasto kehottaa Cubio Communication Ltd:tä viipymättä oikaisemaan edellä kuvattua menettelyään ja purkamaan järjestelynsä.

4. SÄÄNNÖKSET

Viestintämarkkinalain (393/2003) 48 §:n 1 momentin mukaan Viestintävirasto päättää teleyritysten ja muiden henkilöiden käyttöön annettavista numeroista ja tunnuksista.

Lain 47 §:n mukaan Viestintävirasto voi antaa numerointia koskevat tarkemmat määräykset. Virasto on antanut määräyksen yleisen puhelinverkon numeroinnista (32 G/2004 M). Määräyksen 3 §:n 1 momentin mukaan Viestintävirasto myöntää kirjallisen hakemuksen perusteella tässä määräyksessä tarkoitettujen numeroiden ja tunnusten käyttöoikeuden teleyrityksille.¹

Lain 129 §:n mukaan Viestintävirasto voi antaa 128 §:ssä tarkoitettuja viestintäverkkojen ja viestintäpalvelujen laatuvaatimuksia ja yhteensopiavuutta koskevia määräyksiä. Määräykset voivat koskea:

- 4) yhteenliittämistä, yhteentoimivuutta ja merkinantoa;
- 14) veloituksen teknistä toteutusta.

Viestintävirasto on antanut määräyksen viestintäverkkojen yhteenliittävyydestä, yhteentoimivuudesta ja merkinannosta (28 E/2004 M; jäljempänä merkinantomääräys). Määräyksen 8 §:n mukaan yleisissä viestintäverkoissa tarjottavassa puhelinpalvelussa on käytettävä standardien mukaisia merkkiäänä, tiedotuksia ja soittosignaaleja silloin, kun merkkiään, tiedotuksen tai soittosignaalin käyttö on määritelty standardeissa. Kaikkien yleisissä viestintäverkoissa tarjottavassa puhelinpalvelussa käytettävien merkkiäänien ja tiedotusten on oltava yksikäsitteisiä, selkeitä ja toisistaan erottuvia.

Merkinantomääräyksen 3 §:n mukaan määräyksen vaatimusten tekniset yksityiskohdat määritetään standardeissa. Ensisijaisesti noudatetaan kansallisia standardeja, joilla saatetaan voimaan EY:n virallisessa lehdessä viitatus eurooppalaiset ETSIn, CENin tai CENELECin standardit, ja toissijaisesti muita kansallisia tai ETSIn, CENin tai CENELECin standardeja, jos sellaisia on olemassa.

Merkinantomääräyksen liitteenä olevan standardiluettelon 28 E/2004 M mukaan tässä kohdassa esitetään ne standardit ja muut dokumentit, joihin yllä mainitussa määräyksessä viitataan. Kyseiset standardit ja muut dokumentit tulevat velvoittaviksi niiltä osin kuin määräyksessä todetaan. Myös muita kuin luettelon standardeja on mahdollista käyttää, mikäli niihin pohjautuvat toteutukset täyttävät määräyksen vaatimukset.

Standardiluettelon määräyksen 8 §:ää koskevat standardit ovat SFS 5749 (2001; Yleisen puhelinverkon merkinanto. Puhelin epäonnistumiseen liittyvän syyinformaation käsittely) ja SFS 5876 (2000; Televerkon keskukset. Merkkiäänit ja soittosignaalit).

Viestintäviraston veloituksen teknisestä toteuttamisesta viestintäverkoissa antaman määräyksen (31 C/2003 M; jäljempänä veloitusmääräys) 5 §:n mukaan veloitus on toteutettava teknisesti niin, että

¹ Viestintäviraston määräykset ovat saatavilla mm. osoitteesta <http://www.ficora.fi/suomi/tele/n2540.htm>

- 1) maksut voidaan ennakolta selvittää hinnastojen ja sopimusten perusteella;
- 3) puhelun hinta soittajalle ei riipu sen reitityksestä eikä yhdysliikenteestä eri verkkojen välillä, jos asiakas ei niitä valita. Siirrettyyn numeroon soitettaessa puhelun, lyhytsanomien tai multimediasanomien hinta soittajalle määräytyy kuitenkin sen mukaan, mihin verkkoon numero on siirretty.

Viestintäpalvelun vastaanottamista koskevassa sopimuksessa on viestintämarkkinalain 67 §:n 3 momentin 12 mukaan sovittava ainakin teleyrityksen oikeudesta rajoittaa palvelun käyttöä. Pykälän 5 momentin mukaan tämän luvun säännöksistä ei saa sopimuksin poiketa kuluttajan vahingoksi.

Viestintämarkkinalain 119 §:n mukaan Viestintäviraston tehtävänä on valvoa tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.

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 lain 126 §:n mukaisesti.

Lain 121 §:n mukaan, 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.

5. PERUSTELUT

5.1 Asian selvittämisestä

X-Phone-Com saattoi asian vireille puhelimitse. Viestintävirasto lähetti puhelimitse saatujen tietojen perusteella Cubiolle selvityspyynnön, johon Cubio antoi vastauksen. Cubion vastauksesta virasto lähetti lausuntopyynnön X-Phone-Comille, jotta tämä voisi myös kirjallisesti lausua näkemyksensä asiasta.

Cubio oli pyytänyt mahdollisuutta saada lausua X-Phone-Comin lausunnosta. Viestintävirasto ei pyytänyt Cubiolta vastalausuntoa, koska viraston mukaan asiaa oli riittävästi ja asianmukaisesti selvitetty hankkimalla hallintolain (434/2003) 31 ja 34 §:n mukaiset tarpeelliset tiedot ja selvitykset asianosaisilta asian ratkaisemiseksi. Uusien lausuntojen pyytäminen ei asian laadun, kokonaisuuden ja ratkaisun kannalta olisi tuonut tässä tapauksessa sitä lisäarvoa, mitä lausunnoilta keskimäärin voidaan katsoa saatavan. Näin ollen virasto katsoi, kun molemmat asianosaiset olivat antaneet yhden kirjallisen selvityksen asiassa, niin lisälausuntojen pyytämiseksi ei enää ollut aihetta.

5.2 Ulkomaanpuheluiden ohjaus

Käyttäjällä on oikeus valita puhelinpalveluntarjoaja viestintämarkkinalain 62 §:n mukaisesti. Säännös edellyttää, että matkaviestinverkossa toimiva huomattavan markkinavoiman teleyritys tarjoaa käyttäjälle ulkomaanpuheluiden valintamahdollisuutta. Cubiota ei ole määrätty huomattavan markkinavoiman yritykseksi, joten sillä ei ole mainittua tarjoamisvelvollisuutta. Se voi kuitenkin tarjota po. valintamahdollisuutta sopiesaan asiasta toisten teleyrityksen kanssa.

Viestintävirasto on myöntänyt Cubiolle (silloiselle Nevatel Oy:lle) ulkomaanliikenteen operaattoritunnuksen 99500. X-Phone-Comille on myönnetty ulkomaanliikenteen operaattoritunnus 99599. Cubio ja X-Phone-Com eivät ole keskenään sopineet ulkomaanliikenteen ohjauksesta ja reitityksestä. Näin ollen Cubiolla ei myöskään ole oikeutta reitittää ja ohjata puhelua omaan verkkoonsa, jos käyttäjä on valinnut muun kuin Cubion operaattoritunnuksen. Cubion ja loppukäyttäjän sopimus ei syrjäytä toisen teleyrityksen yksinoikeutta operaattoritunnuksen käyttöön.

Koska asianosaiset eivät ole keskenään sopineet liikenteen ohjauksesta ja reitityksestä, on X-Phone-Comille myönnetyllä operaattoritunnuksella valittu puhelu ohjattava merkinantomääräyksen 3 ja 8 §:n mukaan Suomen Standardoimisliiton SFS standardin 5749 mukaiseen tiedotukseen taikka estoäänien mukaiseen merkkiäänien.²

Viestintäviraston käsityksen mukaan puhelun ohjautuminen tiedotukseen tai estoäänien on teknisesti yksinkertainen ja kustannuksiltaan edullinen toimenpide.

Cubion matkaviestinliitymän yleiset toimitusehdot

Viestintäpalvelujen vastaanottamista koskevassa sopimuksessa viestintämarkkinalain 67 §:n mukaan on sovittava teleyrityksen oikeudesta rajoittaa palvelun käyttöä. Cubion matkaviestinliitymän yleisissä toimitusehdoissa on kohta, jonka mukaan Cubiolla on oikeus ohjata kaikki sen asiakkaan liittymän ulkomaanpuhelut omaan verkkonsa, jos näin erikseen kirjallisesti sovitaan. Viestintämarkkinalain 67 § koskee teleyrityksen tarjoaman oman palvelun käytön rajoitusta. Tässä tapauksessa kyse ei ole Cubion palvelusta, koska 99599-alkuinen numero on X-Phone-Comin tarjoama palvelu eikä Cubio ole sopinut X-Phone-Comin kanssa tämän palvelun edelleen välittämisestä. Näin ollen Cubion toimitusehtojen kohta ei ole viestintämarkkinalain 67 §:n 3 momentin 12 kohdan mukainen, siltä osin kun siinä viitataan muihin kuin +, 00 ja 99500-prefikseihin. Cubion ja loppukäyttäjän sopimus ei syrjäytä toisen teleyrityksen yksinoikeutta operaattoritunnuksen käyttöön.

Cubion gsm-liittymän tilauslomakkeessa on ulkomaanpuhelusopimusta koskeva kohta. Mainituissa kohdissa määritellään sanallisella vertailulla Cubion ulkomaanpuheluiden hintataso. Viestintäviraston käsityksen mukaan kyseisestä kohdasta ei ilmene selkeästi se, että puhelu reitittyy ja ohjautuu Cubion verkkoon. Tältä osin Cubion tilauslomakkeen rajoitus-

² Standardin SFS 5749 kohdan 3.2 mukaan merkkiäänien tekniset ominaisuudet määritellään standardissa SFS 5876. Seikkaperäiset tiedot tiedotusten ja merkkiäänien toteuttamisesta on saatavilla mainituista standardeista, joita on saatavilla Suomen Standardoimisliitto SFS:ltä.

lauseke ei vastaa sitä, mitä viestintämarkkinalain 67 §:ssä ja merkinantomääräyksessä on säädetty.

Veloitusmääräyksen 5 §:n 1 ja 3 kohdan tarkoitus ei toteudu, jos asiakas otaksuu voivansa valita operaattoritunnuksen avulla haluamansa palvelun tarjoajan ja ko. palveluntarjoajan hinnaston mukaisen hinnan puhelulle.

6. PÄÄTÖS

Viestintävirasto katsoo selvitetyn, että Cubion edellä kuvattu ulkomaanpuhelukohdauksen ohjaus ei ole viestintämarkkinalain 48 §:n 1 momentin ja numerointimääräyksen 3 §:n 1 momentin mukainen. Virasto velvoittaa Cubiota muuttamaan ohjaus- ja reititysmenettelyään siten, että ainoastaan Cubion ulkomaantunnuksella, + tai 00 -tunnuksella valitut puhelut ohjataan Cubion verkkoon. Muilla tunnuksilla valittu puhelu on ohjattava merkinantomääräyksen 3 ja 8 §:n perusteella SFS standardin 5749 kohdan 4.7 taulukon mukaiseen tiedotukseen taikka taulukon 1 kohdan 3 mukaisesti estoääneen.

Viestintävirasto velvoittaa Cubion muuttamaan mainittua ohjausmenettelyään kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksisaannista tätä päivää lukuunottamatta. Viestintävirasto voi asettaa veloitteen tehosteeksi viestintämarkkinalain 121 §:n 1 momentin perusteella uhkasakon.

Lisäksi Viestintävirasto velvoittaa Cubiota muuttamaan sen matkaviestinliittymän yleisten toimitusehtojen kohtaa 6.14 siten, että siitä poistetaan maininta muista tunnuksista kuin +, 00 tai 99500. Edelleen Cubion liittymän tilauslomakkeen ulkomaanpuhelusopimus -rivi on muutettava vastaamaan toimitusehtojen kohdan 6.14 muutettua sisältöä.

Cubion tulee toimittaa selvitys edellä mainitusta ohjausmenettelyn muutoksesta sekä sopimuksen muutoksesta viimeistään 29.11.2004. Tarvittaessa virasto voi asettaa selvitysveloitteen tehosteeksi viestintämarkkinalain 121 §:n 1 momentin perusteella uhkasakon.

7. MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen tyytymätön, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, voi hakea siihen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Päätöstä on noudatettava viestintämarkkinalain 127 §:n 1 momentin nojalla muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin määrää. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

Lisätietoja päätöksestä antaa lakimies Marko Lahtinen (09) 6966786.

Yli-insinööri Pekka Koskenheimo

Lakimies Marko Lahtinen

LIITE
JAKELU

Valitusosoitus
Oy Cubio Communications Ltd
X-Phone-Com Oy