



29.10.2003

629/543/2003

TeliaSonera Finland Oyj

Viite  
Ref.  
Ref.  
Asia  
Ärende  
Subject

Sonera Puhekaista -palvelu

VIESTINTÄVIRASTON PÄÄTÖS KOSKIEN SONERA PUHEKAISTA -PALVELUN LAINMUKAISUUTTA

Viestintävirasto on kiinnittänyt huomiota TeliaSonera Finland Oyj:n (Sonera) mainoksiin Sonera Puhekaista -palvelusta, jonka avulla voi soittaa ja vastaanottaa puheluja laajakaistaliittymän kautta edulliseen hintaan. Soneran Internet-sivulla olevan palvelukuvauksen mukaan puhekaistan avulla voi soittaa tavallisiin lankapuhelimiin, matkapuhelimiin ja muille puhekaista-palvelun käyttäjille. Asiakas saa itselleen yhden 020-alkuisella suuntanumerolla varustetun puhelinnumeron.

Palvelukuvauksen mukaan palvelua ei pääosin toteuteta yleisen kiinteän puhelinverkon tai matkaviestinverkon avulla, jonka vuoksi sen laatu ja ominaisuudet saattavat poiketa edellä mainituissa verkoissa toteutettavien puhe- ja datasiirtopalveluiden laadusta ja ominaisuuksista. Palvelun käyttöönotto edellyttää, että asiakkaalla on Sonera ADSL-liittymä sekä siihen kuuluva Internet-liittymä ja palvelun edellyttämät laitteistovaatimukset täyttävä tietokone. Palvelua voi käyttää joko tietokoneen käyttöliittymän avulla tai äänitaajuusvalintaisella puhelimella, joka edellyttää IP-puhesovittimen hankintaa.

Palvelukuvauksen kappaleessa 5 kerrotaan palvelun oletuksista ja rajoituksista. Palvelun rajoitusten mukaan

- palvelusta soitetut ulkomaanpuhelut ohjataan Soneran ulkomaanverkkoon, ulkomaanpuheluja voi soittaa tunnuksilla 990 tai 99590
- palvelusta ei voi soittaa puheluja kauko-operaattoritunnuksella eikä tehdä erillistä ensisijaisverkkosopimusta (ESV)
- äänitaajuusvalintaa edellyttävät palvelut eivät toimi
- puhelinnumeron ja muiden tietojen julkaisemista ei voida estää sähköisessä puhelinluettelossa
- asiakkaalla ei ole oikeutta saada teleyhteystietojen erittelyä
- asiakkaalla ei ole mahdollista saada eriteltyä puhelulaskua
- palvelussa ei ole käytössä puheluiden estoluokkia ja
- palvelusta soitettaessa ei ole mahdollista estää kutsuvan yhteyden numeron näyttöä

## Säännökset

Viestintämarkkinalaki (393/2003)

Uusi viestintämarkkinalaki (393/2003) on tullut voimaan 25.7.2003. Viestintämarkkinalakia sovelletaan sen 3 §:n mukaan viestintämarkkinoihin, jollei jäljempänä toisin säädetä. Viestintämarkkinoilla tarkoitetaan verkkopalvelun ja viestintäpalvelun sekä näihin liittyvien palvelujen tarjontaa koskevia markkinoita.

Viestintämarkkinalain 119 §:n 2 momentin mukaan Viestintäviraston tehtävänä on valvoa viestintämarkkinalain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista. Jos teleyritys tai henkilö, jonka etua asia koskee, katsoo, että joku toimii viestintämarkkinalain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, se voi saattaa asian lain 126 §:n nojalla Viestintäviraston tutkittavaksi. Viestintävirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa asian tutkittavaksi.

Viestintämarkkinalain 2 §:n 5 kohdan mukaan puhelinverkolla tarkoitetaan matkaviestinverkkoa tai kiinteää puhelinverkkoa. Kiinteällä puhelinverkolla tarkoitetaan pykälän 4 kohdan mukaan pääasiassa kohdeviestintään käytettävää viestintäverkkoa, jossa päätelaitteen yhteys viestintäverkkoon on toteutettu johtimella tai muulla kiinteällä yhteydellä.

Viestintämarkkinalain 54 §:n mukaan puhelinverkossa toimiva yritys on velvollinen osaltaan huolehtimaan siitä, että käyttäjät voivat soittaa ulkomaille käyttäen yleistä ulkomaantunnusta 00.

Viestintämarkkinalain 55 §:n 1 momentin mukaan puhelinverkossa toimiva teleyritys on velvollinen osaltaan huolehtimaan siitä, että käyttäjät saavat yhteyden maksutta yleiseen hätänumeroon 112 sekä muihin Viestintäviraston 48 §:ssä tarkoitettulla päätöksellä poliisille ja pelastusviranomaisille osoittamiin erityisiin hätänumeroihin. Viestintävirasto on antanut 55 §:n 2 momentin nojalla määräyksen hätäliikenteen ohjauksesta ja varmistamisesta (Viestintävirasto 33 A/2003 M), jossa annetaan tarkempia määräyksiä velvollisuuden täyttämiseksi välttämättömistä teknisistä toimenpiteistä.

Viestintämarkkinalain 57 §:n 1 momentin mukaan teleyrityksen on huolehdittava siitä, että sen kanssa kiinteän puhelinverkon tai matkaviestinverkon liittymän käytöstä sopimuksen tehneen käyttäjän nimeä, osoitetta ja puhelinnumeroa koskevat yhteystiedot kerätään ja julkaistaan yleisesti saatavilla olevassa kattavassa ja kohtuuhintaisessa puhelinluettelossa, joka päivitetään vähintään kerran vuodessa. Puhelinluettelo voi olla painetussa tai sähköisessä muodossa. Pykälän 3 momentin mukaan käyttäjän oikeudesta kieltää yhteystietojensa julkaiseminen puhelinluettelossa säädetään erikseen.

Viestintämarkkinalain 62 §:n mukaan kiinteässä puhelinverkossa toimiva yritys, jonka Viestintävirasto on määrännyt huomattavan markkinavoiman yritykseksi, on velvollinen tarjoamaan käyttäjälle mahdollisuuden käyttää telealueella saatavilla olevan puhelinpalvelun tarjoajan palveluita sekä puhelukohtaisesti valintakoodin avulla että käyttämällä sellaista ennalta valintaa, joka voidaan tarvittaessa ohittaa valintakoodilla.

Viestintämarkkinalain 64 §:n mukaan puhelinverkossa toimiva yritys on velvollinen tarjoamaan käyttäjälle äänitaajuusvalintaa ja palvelua, jonka

avulla puhelun vastaanottaja näkee soittajan numeron ennen puheluun vastaamista.

Viestintämarkkinalain 67 §:n 4 momentin mukaan lain 7 luvun säännöksistä ei saa sopimuksin poiketa kuluttajan vahingoksi. Muun käyttäjän kuin kuluttajan osalta 71-75 §:ää ja 78-80 §:ää sovelletaan vain, jos muuta ei ole sovittu.

Viestintämarkkinalain 79 §:n 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. Viestintävirasto on antanut viestintämarkkinalain 79 §:n 2 momentin nojalla teleliikenteen estoluokkia koskevan määräyksen (35 H/2003 M), jossa annetaan tarkempia määräyksiä niistä liittymän lähtevän liikenteen estoluokista, joita käyttäjälle on vähintään tarjottava.

Viestintämarkkinalain 80 §:n mukaan teleyrityksen on maksutta, ja jos lasku on yli 50 euroa, ilman pyyntöä eriteltävä puhelinverkon liittymän käytöstä aiheutuva lasku. Laskusta on vaikeudetta käytävä ilmi ainakin seuraavista suoritteista laskutettavat erät: 1) paikallispuhelut ja 2-4 kohdissa tarkoitetuista palveluista perityt verkkokorvaukset; 2) kaukopuhelut; 3) kansainväliset puhelut; 4) matkaviestinpuhelut; 5) perusmaksut; 6) tekstiviestit, kuvaviestit ja muut viestit; 7) datansiirtopalvelu. Teleyrityksen on laskun suuruudesta riippumatta ilman pyyntöä ja maksutta eriteltävä laskussa muista palveluista kuin viestintäpalveluista aiheutuneet maksut. Eritellyssä laskussa ei saa näkyä ilmaisnumeroihin otettuja puheluita. Käyttäjällä on oikeus pyynnöstä saada erittelemätön lasku.

Viestintämarkkinalain 90 §:n mukaan teleyrityksen on valmiussuunnitellulla ja poikkeusoloihin varautumisella huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös valmiuslaissa (1080/1991) tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Poikkeusoloihin ja normaaliolojen häiriötilanteisiin liittyy myös viestintämarkkinalain 91 §:n säännös etuoikeustoiminnosta ja etuoikeutetuista liittymistä ja 92 §:n säännös hätätilakytkenästä.

Viestintämarkkinalain 95 §:ssä säädetään teleyrityksen velvollisuudesta varustaa järjestelmänsä telekuuntelua ja televalvontaa varten. Sen mukaan teleyrityksen on varustettava viestintäverkkonsa ja viestintäpalvelunsa sellaisilla teknisillä apuvälineillä ja ominaisuuksilla, että pakkokeinolaissa (450/1987) ja poliisilaissa (493/1995) tarkoitettu telekuuntelu ja televalvonta on mahdollista suorittaa.

Viestintäverkon ja viestintäpalvelun laatuvaatimuksista säädetään viestintämarkkinalain 128 §:ssä. Sen mukaan yleiset viestintäverkot ja viestintäpalvelut sekä niihin liitettävät viestintäverkot ja viestintäpalvelut on suunniteltava, rakennettava ja ylläpidettävä siten, että 128 §:n vaatimukset täyttyvät. Viestintävirasto on antanut 129 §:n nojalla tarkempia määräyksiä viestintäverkkojen ja viestintäpalvelujen laatuvaatimuksista ja yhteensopivuudesta.

Yllä erikseen mainittujen säännösten lisäksi kiinteässä puhelinverkossa toimivaa teleyritystä velvoittavat myös muut viestintämarkkinalain ja te-

leviestinnän tietosuojalain sekä niiden nojalla annetut säännökset, joissa asetetaan velvollisuuksia kaikille teleyrityksille, puhelinverkossa toimiville teleyrityksille tai kiinteässä puhelinverkossa toimiville teleyrityksille. Tärkeimmät velvollisuudet on asetettu numerointia koskevassa 6 luvussa, käyttäjien oikeuksia koskevassa 7 luvussa, viranomaisten avustamiseen liittyviä teleyrityksen velvollisuuksia koskevassa 9 luvussa ja viestintäverkkojen ja viestintäpalvelujen yleisiä säännöksiä koskevassa 13 luvussa.

Viestintämarkkinalain 139 §:n 2 momentin mukaan jo kumottuun viestintämarkkinalakiin (396/1997) perustuvat teleyritysten oikeudet ja velvoitteet pysyvät kuitenkin edelleen voimassa, kunnes Viestintävirasto on tehnyt lain 17 §:n mukaisen markkina-analyysin ja sen seurauksena asettanut teleyrityksille uuden lain mukaiset oikeudet ja velvollisuudet.

#### Viestintämarkkinalaki (396/1997)

Viestintävirasto ei ole tehnyt uuden viestintämarkkinalain (393/2003) 17 §:n mukaisia huomattavaa markkinavoimaa koskevia päätöksiä ja näin ollen huomattavaa markkinavoimaa koskevien velvoitteiden osalta sovelletaan vielä 25.7.2003 kumottua viestintämarkkinalakia (396/1997).

Kumotun viestintämarkkinalain 3 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan laki ei koske lain tarkoituksen kannalta vähäistä teletoitintaa sen mukaan kuin liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella tarkemmin säädetään. Pykälän 3 momentin mukaan sen estämättä, mitä 2 momentissa säädetään, siinä tarkoitettuun toimintaan sovelletaan 3 (yhteenliittäminen) ja 9 (ohjaus ja valvonta) luvun säännöksiä siinä laajuudessa kuin ministeriö erikseen määrää.

Liikenne- ja viestintäministeriön telemarkkinalain soveltamisalasta ja teletoitinnon ilmoitusvelvollisuudesta antaman päätöksen (475/1997) 3 §:n 2 momentin mukaan viestintämarkkinalain 3 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaista vähäistä teletoitintaa on puheen siirto datasiirtoverkossa, milloin se ei ole huomattava osa verkossa harjoitettavasta teletoitinnasta.

Päätöksen 2 §:n mukaan lain soveltamisalaan kuulumattomassa teletoitinnassa on noudatettava viestintämarkkinalain 3 ja 9 luvun säännöksiä. Televerkko, jossa harjoitetaan telemarkkinalain soveltamisalaan kuulumattomaa teletoitintaa, voidaan liittää yleisiin televerkkoihin ja telemarkkinalain soveltamisalaan kuulumattomiin televerkkoihin. Teleyritys määrrittelee 1 momentissa tarkoitetut tekniset määräykset ottaen huomioon yhteenliittämisen ehdot ja tavan.

Viestintämarkkinalain 3 luvussa olevan 10 §:n 3 momentin mukaan teleyritys on velvollinen neuvottelemaan toisen teleyrityksen kanssa televerkkojen ja telepalveluiden yhteenliittämisestä televerkkoihinsa ja telepalveluihinsa. Teleyrityksen, jolla on huomattava markkinavoima, on hyväksyttävä kaikki kohtuulliset yhteenliittämistä koskevat vaatimukset, jollei 11 §:n nojalla annetuista määräyksistä muuta johdu. Pykälän 4 momentin mukaan telepalveluyritys ei ole velvollinen tarjoamaan telepalveluitaan kaikkien televerkkoyritysten televerkoissa. Ministeriö määrää, missä laajuudessa tätä pykälää muutoin sovelletaan telepalveluiden yhteenliittämiseen.

Liikenne- ja viestintäministeriö on antanut päätöksen teleyritysten televerkkojen ja -palvelujen yhteenliittämisestä (1393/1997, muut. 112/2001, yhteenliittämispäätös). Yhteenliittämispäätöksen 1 §:n 2 momentin mukaan sitä sovelletaan myös verkkoihin ja palveluihin, joita käytetään yleisessä televerkossa tai jotka on liitetty siihen, vaikka niissä harjoitettu teletoiminta ei edellytä viestintämarkkinalain 6 §:ssä tarkoitettua ilmoitusta tai 7 §:ssä tarkoitettua toimilupaa.

Yhteenliittämispäätöksen 21 §:n mukaan markkinavoimaltaan huomattavan teleyrityksen on tarjottava käyttäjälle liittymään pysyvä yhteydenotokohtainen mahdollisuus valita käyttämänsä paikallis-, kauko- tai kansainvälinen telepalvelu sekä matkaviestinnässä käyttämänsä telepalvelu. Jos käyttäjä on valinnut käyttämänsä paikallis-, kauko- tai kansainvälisen telepalvelun tai matkaviestinnässä käyttämänsä paikallistelepalvelun, teleyritys ei saa ohjata televiestintää kulkemaan muun telepalvelun kautta, elleivät teleyritykset ole toisin keskenään sopineet. Keskinäisestä sopimisesta aiheutuvat kustannukset eivät saa lisätä käyttäjältä suoritteesta perittävää maksua.

Yhteenliittämispäätöksen 22 §:n mukaan markkinavoimaltaan huomattavan teleyrityksen tulee paikallis-, kauko- tai kansainvälistä telepalvelua tarjoavan, käyttäjän yksilöidyn valtakirjan omaavan teleyrityksen tilauksesta kohtuullista kertakorvausta vastaan järjestää käyttäjän paikallis-, kauko- tai kansainvälisen telepalvelun tai matkaviestinnässä käytettävä paikallistelepalvelun valinta siten, että tunnukselta tai 00-suunnalla valittu kutsu ohjataan käyttäjän ilmoittamaan paikallis-, kauko- tai kansainväliseen telepalveluun.

#### Laki yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvas- ta (565/1999)

Tilaaajien ja käyttäjien yksityisyyden ja oikeutettujen etujen suojasta televiestinnässä säädetään laissa yksityisyyden suojasta televiestinnästä ja teletoiminnan tietoturvas-  
ta (565/1999, myöh. televiestinnän tietosuoja-  
laki). Televiestinnän tietosuojalakiä sovelletaan sen 2 §:n 1 momentin mukaan yleiseen teletoimintaan ja yleisiä telepalveluja käyttäen harjoitettuun televiestintään sekä tilaajaluettelopalvelujen tarjoamiseen.

Televiestinnän tietosuojalain 20 §:n mukaan tilaajaluettelossa saa julkaista vain sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä tilaajan tai käyttäjän tunnistamiseksi, jollei se, jonka tietoja julkaistaan, ole selkeästi antanut suostumustaan muiden tietojen julkaisemiseen. Tilaajalla ja käyttäjällä on oikeus maksutta: 1) vaatia, että hänen tilaajaluettelossa olevat henkilötietonsa poistetaan tai niitä korjataan; 2) kieltää tilaajaluettelossa olevien henkilötietojen käyttö suoramarkkinointiin; sekä 3) vaatia, että käynti- tai postiosoitteesta julkaistaan vain osa tai että julkaistuista henkilötiedoista ei käy ilmi hänen sukupuoltaan.

Televiestinnän tietosuojalain 13 §:n mukaan teleyritys ei saa luovuttaa erittelyä liittymästä otettujen teleyhteyksien numeroista tai muista tunnisteista, ellei jäljempänä tässä pykälässä toisin säädetä. Pykälän 2 momentin mukaan, milloin tilaaja pyytää telelaskun yhteysohjausta erittelyä, teleyrityksen on annettava erittely ilmaisematta teleyhteyksien tunnisteiden kolmea viimeistä numeroa, jollei 3 momentista muuta johdu. Pykälän 3 momentin mukaan teleyrityksen on tilaajan pyynnöstä kirjallisesti eriteltävä täydellisesti teleyhteyksien numerot, milloin: 1) teleyh-

teydet on otettu toiseen liittymään, mistä aiheutuu telelaskun yhteydessä velottavia maksuja, jotka eivät ole telemaksuja; tai 2) telelasku on yli kaksinkertainen edelliseen vastaavan laskutuskauden laskuun verrattuna. Teleyritys saa antaa erittelyn tilaajalle vain siltä ajalta, jonka liittymä on ollut tämän hallinnassa. Pykälän 4 momentin mukaan asetuksella säädetään tarkemmin, miten teleyhteyksien tunnistet on eriteltävä, jos tunnistet ei muodostu yksinomaan numeroista.

Televiestinnän tietosuojalain 3 §:n 9 kohdan mukaan telelaskulla tarkoitetaan laskua, joka sisältää teleyrityksen teletoimintaan kuuluvista suoritteista perimiä maksuja.

Televiestinnän tietosuojalain 14 §:n mukaan kutsuvan yhteyden tunnistusta kiinteässä puhelinverkossa tai matkaviestinverkossa tarjoavan teleyrityksen tulee huolehtia siitä, että kutsuva käyttäjä voi yhteykskohtaisesti poistaa puhelinpalvelussa kutsuvan yhteyden tunnistuksen maksutta. Tilaajan tulee voida poistaa kutsuvan yhteyden tunnistus liittymästään myös pysyvästi.

#### Soneralta saatu selvitys

Viestintävirasto on pyytänyt Soneralta selvitystä siitä, miten sen tarjoama Puhekaista-palvelu täyttää 25.7.2003 voimaan tulleen viestintämarkkinalain ja yllä mainitut televiestinnän tietosuojalain säännökset.

Sonera on antanut selvityksensä 8.9.2003. Sonera toteaa selvityksessään, että sen mielestä viestintämarkkinalain säännöksiä ei tulisi soveltaa Puhekaista -palvelun kaltaiseen puheensiirtoon Internetissä. Sonera perustelee kantaansa sillä, että Puhekaista ei ole viestintämarkkinalaissa tarkoitettu liittymä vaan Sonera ADSL -palvelun lisäominaisuus. Puhekaista-palvelua tai muita sen kanssa samankaltaisia viestintäpalveluita ei tulisi Soneran mukaan automaattisesti rinnastaa kiinteän puheliverkon liittymään. Puhekaista-palvelu ja muut samankaltaiset palvelut rinnastuvat luonteeltaan pikemminkin muihin viestintäpalveluihin kuten ulkomaanpuheluun, kaukopuheluun tai muihin vastaaviin puheliverkon liittymän avulla toteutettaviin viestintäpalveluihin.

Puhekaista-palvelua ei Soneran mukaan markkinoida viestintämarkkinalain 59 §:n mukaiselle perinteiselle kiinteän puheliverkon liittymälle korvaavana tuotteena. Palvelukuvauksessa on nimenomaan korostettu Puhekaista-palvelun erilaisuutta esimerkiksi perinteiseen kiinteän puheliverkon liittymään verrattuna. Asiassa on Soneran mukaan kiinnitettävä huomiota siihen, että Puhekaista-palvelussa puheensiirto tapahtuu IP-pohjaisesti. Merkittävä osa em. datasiirrosta tapahtuu yleisen Internetin kautta. IP-liikenne käyttää ainakin toistaiseksi vapaasti kilpaillen samaa tiedonsiirtokapasiteettia muun dataliikenteen kanssa. Internetissä ei ole yhteistä verkonhallintaa, jonka avulla voitaisiin taata juuri puhetta sisältävien datapakettien etusija muuhun dataliikenteeseen verrattuna. Tästä johtuen jo käyttäjän omakin toiminta voi aiheuttaa häiriöitä Puhekaista-palveluun esimerkiksi silloin, kun käyttäjä lataa liittymänsä kautta tiedostoja Internetistä koneelleen.

Lisäksi Sonera vetoaa selvityksessään EU:n komission vuosina 1998 ja 2000 antamiin tiedonantoihin, joiden mukaan puheensiirtoa Internetissä ei voida katsoa puhelintoiminnaksi, koska telepalveludirektiivissä olleen puhelintoiminnan määritelmän mukaiset neljä edellytystä eivät täyty sa-

manaikaisesti. Komission tiedonannoissa esittämiä linjauksia ei Soneran mukaan ole edelleenkään kumottu.

Sonera viittaa selvityksessään myös kilpailijoiden tasapuoliseen kohteluun. Soneran mukaan useat yritykset tarjoavat puheensiirtopalveluja julkisessa Internetissä. Palvelun käyttäminen vaatii ainoastaan pääsyn Internetiin. Sillä, mikä yritys pääsyn Internetiin tarjoaa, ei ole merkitystä, koska pääsy Internetiin mahdollistaa pääsyn globaalien palveluntarjoajien Internet-puhelupalveluihin. Globaalien Internet-puhelinpalveluiden tarjoaminen on Soneran mukaan mahdollista kaikissa Internet-puhelinpalvelutapauksissa. Sääntelyn kohdistaminen vain kotimaisiin teleyrityksiin ei olisi Soneran mukaan tasapuolista ja erityisesti tulevaisuudessa, jolloin Internet-puhelinpalvelut yleistyvät, markkinaosa-puolten epätasapainoinen sääntely vinouttaisi markkinoita.

Sonera on antanut Viestintävirastolle yksityiskohtaisen selvityksen myös Puhekaista -palvelun palvelukuvauksen mukaisista oletuksista ja rajoituksista.

## Päätös ja perustelut

### EU:n komission tiedonannot

Sonera on viitannut selvityksessään EU:n komission tiedonantoihin (EYVL 98/C 6/04 ja 2000/C 369/03). Soneran mielestä tiedonannoissa todetaan, ettei Internetissä tapahtuvaa puheensiirtoa voida katsoa puhelintoiminnaksi, koska telepalveludirektiivissä olevan puhelintoiminnan määritelmän mukaiset neljä edellytystä eivät täyty samanaikaisesti.

Viestintävirasto toteaa ensinnäkin, että EU:n komissio on antanut tiedonantonsa vanhan kilpailusta telepalvelumarkkinoilla annetun direktiivin (90/388/ETY) ollessa vielä voimassa. Vuoden 2000 tiedonannossa todetaankin nimenomaisesti, ettei erottelua puhelintoiminnan ja muiden viestintäpalvelujen välillä uusien sähköisen viestinnän direktiivien voimaantulon jälkeen enää tarvita, koska uusia direktiivejä sovelletaan teknologias-ta riippumatta kaikkeen sähköiseen viestintään.

Komissio toteaa vuoden 2000 tiedonannossaan, että puheensiirto Internetissä jää yleisesti ottaen puhelintoiminnan määritelmän ulkopuolelle lukuun ottamatta tilanteita, joissa vanhassa telepalveludirektiivissä puhelintoiminnalle asetetut neljä edellytystä täyttyvät. Komission tiedonantojen muotoilun vuoksi niitä ei ole ollut tarpeen kumota, vaikka puheensiirto Internetin välityksellä on kehittynyt ja yleistynyt merkittävästi tiedonantojen antamisen jälkeen.

Ensisijaisesti Soneran Puhekaista -palvelua tulee arvioida viestintämarkkinalain (393/2003) ja uusien sähköisen viestinnän direktiivien perusteella. Viestintävirasto kuitenkin katsoo, että Soneran Puhekaista -palvelu täyttää myös vanhassa telepalveludirektiivissä puhelintoiminnalle asetetut vaatimukset.

Ensimmäinen puhelintoiminnalle vanhoissa direktiiveissä asetettu edellytys oli toiminnan kaupallisuus. Vuoden 2000 tiedonannossaan komissio toteaa, että kaupallisuuden vaatimus täyttyy ainakin seuraavissa tapauksissa: puheensiirtoa tarjotaan käyttäjille puhelintoimintana, puheensiirrosta laskutetaan erikseen tai sama yritys tarjoaa samanlaista Internet-palvelua myös ilman puheensiirto-ominaisuutta. Komission mukaan pu-

heensiirto voidaan tulkita kaupalliseksi toiminnaksi, vaikka sitä tarjotaan vain yhdessä datasiirtopalveluiden kanssa, jos toiminto on kuitenkin tosiasiassa erillinen ja oma palvelunsa. Viestintävirasto katsoo edellä mainittujen edellytysten täyttyvän Soneran Puhekaista -palvelussa: Vaikka Puhekaista -palvelu tällä hetkellä toimii vain yhdistettynä Soneran ADSL -palveluun, sitä markkinoidaan omana palvelunaan ja siitä laskutetaan puhelumaksujen lisäksi myös erillinen kuukausimaksu.

Toinen puhelintoiminnalle vanhoissa direktiiveissä asetettu edellytys oli puhelintoiminnan tarjoaminen yleiseen käyttöön. Jo vuoden 1998 tiedonannon mukaan tämä peruste täyttyy tietokoneesta puhelimeen Internetissä tapahtuvassa puheensiirrossa, jossa palveluntarjoaja huolehtii välttämättömistä signaalimuunnoksista. Palvelu on tällöin komission mukaan kaikkien käytettävissä edellyttäen, että käyttäjä on tehnyt kyseisen palveluntarjoajan kanssa tarvittavat kaupalliset järjestelyt. Tämänkin edellytyksen voidaan katsoa täyttyvän Puhekaista -palvelussa.

Kolmas vanhoissa direktiiveissä puhelintoiminnalle asetettu edellytys oli puhelintoiminnan tarjoaminen kiinteän puhelinverkon yleisten kytkentäisten liityntäpisteiden välillä. Komission tiedonannon mukaan tällä tarkoitetaan sitä, että puheensiirtopalvelun on liitettävä yhteen kaksi yleisen puhelinverkon liityntäpistettä. Liityntäpisteet määritellään tilaajanumeroiden avulla kansallisessa numerointisuunnitelmassa. Komission vuoden 1998 tiedonannon mukaan peruste täyttyy tietokoneesta puhelimeen Internetin välityksellä tapahtuvassa puheensiirrossa. Edellytyksen voidaan katsoa täyttyvän myös Puhekaista -palvelussa, koska siitä voidaan soittaa perinteisiin lankapuhelimiin, matkapuhelimiin ja muille Puhekaista -palvelun käyttäjille sekä vastaanottaa puheluita näistä liittymistä.

Neljäs vanhoissa direktiiveissä puhelintoiminnalle asetettu edellytys oli puheen suora siirto ja kytkentä reaaliajassa. Vuoden 1998 tiedonannon mukaan puheensiirron Internetissä ei uskottu voivat tapahtua reaaliajassa. Vuoden 1998 tiedonannossa kuitenkin huomautettiin, että vaatimus toteutui jo silloin selvästi niissä tapauksissa, joissa Internetin välityksellä puheensiirtoa puhelimesta toiseen tarjoavat organisaatiot takasivat puheen laadun varaamalla tietyn kaistanleveyden ja ilmoittivat puheen laadun olevan yhtä hyvä kuin piirikytkentäisessä yleisessä puhelinverkossa. Komission vuoden 2000 tiedonannon mukaan vaatimuksen voitaisiin katsoa täyttyvän myös silloin, kun käyttäjät pitävät puheensiirtoa laatunsa ja ominaisuuksiensa puolesta vaihtoehtona lankapuhelimelle.

Viestintävirasto katsoo myös neljännen edellytyksen täyttyvän Puhekaista -palvelussa: Sonera ilmoittaa Internet-sivuillaan Puhekaista -palvelussa olevan "korkeatasoinen äänentoisto". Soneran Internet-sivulla todetaan myös kohdassa usein kysyttyä, että "Laadukas puhelinliikenne vaatii oman kaistansa (n. 70 kbit/s), muuten ääni alkaa pätkiä. Jos puhut, pistä nettiradio hetkeksi pois päältä. Vaihtoehtoisesti voit tilata nopeamman ADSL-liittymän asiakaspalvelustamme." Myös Soneran Puhekaista -palvelun mainonta viittaa siihen, että Sonera markkinoi palvelunaan perinteisen lankapuhelinliittymän korvaavana tuotteena alueilla, jossa on mahdollisuus tehdä sopimus Sonera ADSL-palvelusta.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> esim. mainos Helsingin Sanomissa 25.9.2003, s. B3

### Viestintämarkkinalain ja televiestinnän tietosuojalain soveltuminen

Viestintämarkkinalakia sovelletaan viestintämarkkinoihin ja se on lähtökohtaisesti teknologianeutraali siten, että kaikkia viestintäverkkoja ja palveluita kohdellaan lain tasolla samalla tavalla.

Viestintämarkkinalain kiinteän puhelinverkon määritelmä on lain tavoitteiden mukaisesti kirjoitettu teknologianeutraalisti. Viestintäviraston käsityksen mukaan Soneran Puhekaista -palvelussa käyttämä datasiirtoverkko on pääasiassa kohdeviestintään käytettävä viestintäverkko ja se on toteutettu lain 2 §:n 4 kohdan edellytysten mukaisesti. Viestintävirasto katsoo, että datasiirtoverkko sisältyy puhelinverkon määritelmään silloin, kun sitä käytetään kohdeviestintään ja näin ollen sen tulee täyttää puhelinverkolle ja/tai kiinteälle puhelinverkolle viestintämarkkinalaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä asetetut vaatimukset.

Puhelinpalvelua tai kiinteän puhelinverkon liittymää ei ole määritelty viestintämarkkinalaissa erikseen, vaikka erityisesti lain käyttäjän oikeuksia koskevassa 7 luvussa veloitteita on asetettu nimenomaan puhelinverkon ja kiinteän puhelinverkon liittymiä tarjoavalle teleyritykselle. Apua käsitteiden määrittelemiseksi voidaan hakea viestintämarkkinalain pohjana olevien EY:n sähköisen viestinnän direktiivien määritelmistä.

Viestintämarkkinalain tapaan EY:n yleispalveludirektiivissä (2002/22/EY) yleinen puhelinverkko on määritelty teknologianeutraalisti. Direktiivin 2 artiklan b)-kohdan mukaan yleisellä puhelinverkolla tarkoitetaan sähköistä viestintäverkkoa, jota käytetään yleisesti saatavilla olevien puhelinpalvelujen tarjoamiseen.

Yleispalveludirektiivin 2 artiklan c) kohdan mukaan *yleisesti saatavilla olevalla puhelinpalvelulla* tarkoitetaan yleisesti saatavilla olevaa palvelua, jonka avulla voidaan ottaa ja vastaanottaa kotimaan- ja ulkomaanpuheluja sekä käyttää hätäpalveluja kansallisessa tai kansainvälisessä numerointisuunnitelmassa olevan numeron tai numeroiden avulla, sekä tarvittaessa yhtä tai useampaa seuraavista palveluista: operaattorin neuvontapalveluja, numerotiedotuspalveluja, luetteloja, maksullisten yleisöpuhelinten tarjontaa, erityisin ehdoin tapahtuvaa palvelun tarjontaa, erityistoimintojen tarjoamista vammaisille asiakkaille tai käyttäjille, joilla on sosiaalisia erityistarpeita, ja/tai muita kuin maantieteellisiä numeroita käyttävien palveluiden tarjontaa. Yleispalveludirektiivin määritelmää on käytetty pohjana myös määriteltäessä puhelinpalvelua Viestintäviraston määräyksissä.

Verkon liityntäpiste on määritelty yleispalveludirektiivin 2 artiklan e) kohdassa. Sen mukaan verkon liityntäpisteellä tarkoitetaan konkreettista pistettä, jossa tilaajalle tarjotaan liittymä yleiseen viestintäverkkoon; verkoissa, joissa käytetään kytkentää tai reititystä, verkon liityntäpiste määritellään tietyn verkon osoitteen avulla, joka voidaan yhdistää tilaajan numeroon tai nimeen. Verkon liityntäpiste on yleispalveludirektiivissä määritelty loogisesti siten, että se on verkon numerointiin liittyvä tekninen rajapinta. Viestintäviraston käsityksen mukaan liittymän edellytysten täytyminen ei näin ollen edellytä liittymältä esimerkiksi fyysisesti kiinteää sijaintia.

Yleispalveludirektiivissä puhelinverkon, puhelinpalvelun tai liityntäpisteen käsitettä ei ole rajattu koskemaan vain tietyllä tekniikalla toteutettua viestintäverkkoa ja siinä tarjottavaa puhelinpalvelua. Viestintäviraston käsityksen mukaan yleispalveludirektiivissä yleisesti saatavilla olevalle puhelinpalvelulle asetetut edellytykset täyttyvät Soneran Puhekaista -palvelussa: Puhekaista -palvelu on yleisesti saatavilla, sen käyttäjillä on käytössään suomalaisen numerointisuunnitelman mukainen numero ja palvelusta voidaan soittaa ja vastaanottaa kotimaan- ja ulkomaanpuheluja ja käyttää hätäpalveluja. Koska nimenomaan Puhekaista -palvelu mahdollistaa puheluiden soittamisen yleisen puhelinverkon liittymiin ja niiden vastaanottamisen, Viestintävirasto katsoo Soneran Puhekaista -palvelun täyttävän myös yleispalveludirektiivin liityntäpisteen määritelmän.

Yllä mainituilla perusteilla Viestintävirasto katsoo, että Sonera Puhekaista -palveluun sovelletaan kaikkia viestintäpalveluja koskevien säännösten lisäksi viestintämarkkinalain puhelinverkossa/kiinteässä puhelinverkossa toimivaa teleyritystä ja puhelinverkon/kiinteän puhelinverkon liittymää koskevia säännöksiä. Vastaavasti Puhekaista -palveluun sovelletaan Viestintäviraston määräysten kaikkia viestintäpalveluja koskevien säännösten lisäksi puhelinpalvelua koskevia säännöksiä.

Puhekaista -palvelun tarjoamisessa käytettävään IP-verkkoon sovelletaan viestintämarkkinalain ja sen nojalla annettuja viestintäverkkoa, puhelinverkkoa ja kiinteää puhelinverkkoa koskevia säännöksiä. Niissä Viestintäviraston määräyksissä, joissa IP-verkolle asetetut vaatimukset eroavat PSTN/ISDN-verkolle asetetuista vaatimuksista, säännösten soveltamisala on erikseen rajattu.

#### Puhelinpalvelulle laissa asetetut vaatimukset

Sonera Puhekaista -palvelun palvelukuvauksen mukaan palvelusta soitetut ulkomaanpuhelut ohjautuvat Soneran ulkomaanverkkoon ja ulkomaanpuheluja voi soittaa tunnuksilla 990 tai 99590. Viestintämarkkinalain 54 §:n mukaan puhelinverkossa toimiva teleyritys on velvollinen huolehtimaan siitä, että käyttäjät voivat soittaa ulkomaille käyttäen yleistä ulkomaantunnusta 00. Myös Soneran Puhekaista -palvelusta tulee voida soittaa ulkomaille käyttäen ulkomaantunnusta 00.

Palvelukuvauksen mukaan Puhekaista -palvelusta ei voi myöskään soittaa operaattoritunnuksella eikä tehdä erillistä ensisijaisverkkosopimusta. Viestintämarkkinalain 62 §:n velvollisuus sallia operaattorin puhelukohtainen valinta ja ensisijaisvalinta on asetettu kiinteän puhelinverkon HMY-yrityksille. Koska Viestintävirasto ei ole toistaiseksi tehnyt viestintämarkkinalain 17 §:n mukaisia huomattavaa markkinavoimaa koskevia päätöksiä, Puhekaista -palveluun sovelletaan tältä osin 25.7.2003 kumotun vanhan viestintämarkkinalain (396/1997) säännöksiä.

Liikenne- ja viestintäministeriön vanhan viestintämarkkinalain nojalla antaman lain soveltamisalaa koskevan päätöksen (475/1997) mukaan puheensiirto datasiirtoverkossa katsotaan vähäiseksi teletoinnaksi, johon lakia ei 3 ja 9 luvun säännöksiä lukuun ottamatta sovelleta. Vanhan viestintämarkkinalain 3 luvun nojalla annettua yhteenliittämispäätöstä sovelletaan lähtökohtaisesti myös lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävään teletointaan. Viestintäviraston käsityksen mukaan vähäiseksi katsottavaan teletointaan ei kuitenkaan voida soveltaa velvollisuuksia, jotka on

asetettu vain huomattavan markkinavoiman teleyrityksille. Näin ollen vanhan lain nojalla annetun yhteenliittämispäätöksen säännöksiä telepalvelun puhelukohtaisesta valinnasta ja ensisijaisvalinnasta ei sovelleta puheensiirtoon datasiirtoverkossa. Viestintävirasto katsoo, että vanhan viestintämarkkinalain mukaisten velvollisuuksien ollessa tältä osin voimassa Puhekaista -palvelussa ei tarvitse tarjota telepalvelujen puhelu-kohtaista valintaa tai ensisijaisvalintaa. Käyttäjän oikeutta valita puhelu- palvelujen tarjoaja arvioidaan uudelleen sen jälkeen, kun Viestintävirasto on antanut uuden viestintämarkkinalain 17 §:n mukaiset huomattavaa markkinavoimaa koskevat päätökset.

Äänitaajuusvalinta Puhekaista -palvelussa toimii Soneran antaman selvityksen mukaan käytettäessä tietokoneeseen asennettavaa puhe-sovitinta. Verkossa äänitaajuusvalinta välitetään normaalisti. Viestintävirasto katsoo Puhekaista -palvelun tältä osin täyttävän viestintämarkkinalain 64 §:n vaatimukset.

Puhekaista -palvelun käyttäjien yhteystietojen osalta Viestintävirasto katsoo, että Soneralla on liittymäsopimuksen tehneiden käyttäjien osalta viestintämarkkinalain 57 §:n mukainen puhelinluettelopalvelujen tarjoamisvelvollisuus ja että käyttäjällä on oltava televiestinnän tietosuojalain mukaisesti oikeus kieltää tietojensa julkaiseminen tilaajaluettelossa.

Sonera Puhekaista -palvelun käyttäjän ei ole mahdollista saada tällä hetkellä eriteltyä puhelinlaskua eikä teleyhteystietojen erittelyä. Viestintämarkkinalain 80 §:n mukaan puhelinverkon liittymän käytöstä aiheutuva lasku on eriteltävä maksutta ja, jos lasku on yli 50 euroa, ilman erillistä pyyntöä. Viestintävirasto katsoo erittelyvelvollisuuden koskevan myös Puhekaista -palvelua siltä osin, kuin siitä muodostuu 80 §:n mukaisia laskueriä.

Telelaskun yhteyskohtaisesta erittelystä säädetään televiestinnän tietosuojalain 13 §:ssä. Telelaskulla tarkoitetaan lain 3 §:n 9 kohdan mukaan laskua, joka sisältää teleyrityksen teletoimintaan kuuluvista suoritteista perimiä maksuja. Yhteyskohtaisen erittelyn osalta Sonera viittaa selvityksessään Viestintäviraston kannanottoon, jonka mukaan Puhekaista -palvelun kaltaisista datasiirtoon perustuvista palveluista ei voida antaa teleyhteystietojen erittelyä. Kannanotto liittyy palveluihin, joita ei katsota puhelinpalveluiksi ja joissa teleyhteyksien tunnisteet eivät muodostu yksinomaan numeroista (esim. WAP-palvelu). Koska Puhekaista -palvelu katsotaan puhelinpalveluksi ja sen yhteyskohtaiset tunnisteet muodostuvat Viestintäviraston käsityksen mukaan liittymästä otettujen teleyhteyksien numeroista, ei yhteyskohtaisen erittelyn antaminen tässä suhteessa ole ongelmallista.

Viestintävirasto katsoo, että Soneran tulee tarjota Puhekaista -palvelussa myös viestintämarkkinalain 79 §:n ja Viestintäviraston määräyksen 35 H/2003 M mukaiset estopalvelut. Viestintäviraston estoluokkia koskevan määräyksen 35 H/2003 M perustelumistiössä todetaan nimenomaisesti määräyksen soveltuvan myös datasiirtoverkkoihin silloin, kun niitä käytetään kohdeviestintään. Estojen toteuttaminen perustuu numerointimääräyksen mukaisesti osoitettujen E.164-numeroiden ja lyhytsanomapalvelunumeroiden perusteella ohjattavaan teleliikenteeseen. Sonera varaa selvityksessään mahdollisuuden periä estopalveluista maksu tai kieltäytyä toteuttamasta niitä, jos ne ovat teknisesti vaikeasti toteutettavissa.

Viestintävirasto toteaa tältä osin, että määräyksen minimivalikoiman asettamisessa on huomioitu tekninen toteutettavuus siten, että lähtökohdaisesti ainakin kaikki määräyksessä vaadittavat estot ovat lain mukaisia korvauksetta tarjottavia teknisesti helposti toteutettavia estoja.

Soneran tulee myös huolehtia siitä, että kutsuva käyttäjä voi yhteyskohdaisesti poistaa Puhekaista -palvelussa kutsuvan yhteyden tunnistuksen maksutta. Kutsuvan yhteyden tunnistuksen eston tulee toimia sekä lähtevissä että tulevilla puheluilla. Kutsuvan yhteyden tunnistus tulee voida poistaa liittymästä myös pysyvästi. Sonera toteaa selvityksessään, että uuden sähköisen viestinnän tietosuojalain luonnoksen mukaan kutsuvan yhteyden tunnistus koskee ainoastaan puhelinpalveluja eikä datasiirtoa, jollaiseksi Sonera Puhekaista -palvelun luokittelee. Viestintävirasto toteaa tähän, että Puhekaista -palvelu katsotaan puhelinpalveluksi eikä datansiirroksi, vaikka puheensiirto tapahtuukin pakettikytkentäisen data-siirtoverkon välityksellä.

Soneran tulee Puhekaista -palvelua tarjotessaan myös muilta osin noudattaa viestintämarkkinalain ja televiestinnän tietosuojalain vaatimuksia sekä niiden nojalla annettuja säännöksiä. Viestintävirasto haluaa kiinnittää erityistä huomiota teleyrityksen velvollisuuksiin hätäliikenteen ohjauksessa, varautumisessa ja viranomaisten avustamisessa, viestintäverkoille ja -palveluille asetettuihin laatuvaatimuksiin ja muihin kuin yllä mainittuihin käyttäjän oikeuksiin.

Viestintävirasto kehottaa Soneraa muuttamaan Puhekaista -palvelunsa viestintämarkkinalain ja televiestinnän tietosuojalain vaatimusten mukaiseksi 31.7.2004 mennessä lukuun ottamatta kutsuvan yhteyden tunnistuksen estoa, jonka tulee olla lain vaatimusten mukainen 31.12.2004 mennessä.

Puhekaista -palvelun ja muiden samankaltaisten palvelujen sijoittamista yritys- ja erityispalvelunumerosarjaan käsitellään Viestintäviraston numeerointityöryhmässä.

#### 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 hallintolainkäytölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

Ylijohtaja Rauni Hagman

Johtaja Tapani Rantanen

#### LIITTEET

Valitusosoitus