



22.6.2006

887/532/2005

Jakelussa mainitut

Viite
Ref.
Ref.
Asia
Ärende
Subject

Tampereen Puhelin Oy:n toimenpidepyyntö

VIESTINTÄVIRASTON PÄÄTÖS ENSISIJ AISVERKKOSOPIMUKSESTA JA NUMERON SIIRRETTÄVYY-
DESTÄ

1 ASIAN VIREILLE TULO

Tampereen Puhelin Oy asiamiehenään Finnet-liitto ry:n (Finnet) lakiasiainjohtaja Jukka Rahikkala pyysi kirjeellään Viestintävirastoa tutkimaan Elisa Oyj:n (Elisa) menettelyn ja velvoittamaan Elisan kytkemään pyydetty numerot. Elisa on Tampereen Puhelin Oy:n kirjeen mukaan kieltäytynyt suorittamasta joitakin ensisijaisverkko-kytkentöjä (ESV) vedoten siihen, että kyseessä ovat alanumerot sellaisista vaihteista, joissa on kiinni useita yrityksiä. Elisan käsityksen mukaan kytkentä tehdään aina koko vaihteen numeroavaruudelle. Lisäksi Elisa on kieltäytynyt siirtämästä vaihteen tiettyjä ohivalintanumeroita Tampereen Puhelin Oy:n verkkoon.

2 ASIAN KÄSITTELY VIESTINTÄVIRASTOSSA

2.1 Viestintäviraston selvityspyyntö Elisa Oyj:lle

Viestintävirasto pyysi Elisalta perustellun selvityksen Tampereen Puhelin Oy:n esittämiin väitteisiin sekä perustellun selvityksen siitä, miten se katsoo menettelynsä täyttävän viestintämarkkinalain (393/2003) 51 ja 62 §:n, Viestintäviraston määräyksen 46 C/2005 M *puhelinnumeron siirrettävyydestä* ja Viestintäviraston julkaisun 6/2004 *Puhelinnumeron siirrettävyyden proseduurit* ja Viestintäviraston suosituksen 305/2005 S *ESV-sopimuskytkentöjen toimintatapaohjeet*.

2.2 Elisa Oyj:n vastaus

Vastauksessaan Elisa Oyj toi esille seuraavaa:

2.2.1 Palvelun kuvaus

Palvelun nimi on Elisa PK Vaihdepalvelu. Kyseiset puhelinnumerot kuuluvat yhteiseen palveluna tarjottavaan vaihdepalveluun, jossa on useita eri

yrityksiä jakamassa saman vaihteen kapasiteettia ja numeroavaruutta. Asiakkaalle valitaan tarvittavat ohivalintanumerot tai ohivalintanumeroavaruus palvelussa olevasta yhteisestä numeroavaruudesta. Yrityssopimuksessa mainitaan, että asiakas saa puhelinnumeron käyttöönsä vaihteen yhteisestä numeroavaruudesta.

2.2.2 Käytännön esteet numeron siirrettävyydelle

Kyse on vaihdepalvelussa käytetyn alanumeron siirtämisestä, jossa on seuraavat käytännön esteet:

1. Asiakkaalle palveluun kytketyt puhelinnumerot ovat yhteisestä vaihdepalveluun kytkettävästä alanumeroavaruudesta ja niiden omistusoikeus on Elisalla, joten numeroiden siirtäminen palvelusta asiakkaalle ei ole mahdollista.
2. Sopimushallinnassa ei myöskään ole teknisiä valmiuksia vaihteen alanumeroavaruudessa olevien numeroiden siirtämiseen ja hallinnointiin asiakasrekisteritasolla.
3. Vaihdepalvelun käyttämän vaihdealustan alanumeroiden hallinta hajoaa ja aiheuttaa ongelmia fyysisen kapasiteetin hyödyntämiseen ilman merkittäviä numeroavaruuden muutoksia muille palvelussa oleville asiakkaille.

2.2.3 Juridiset esteet numeron siirrettävyydelle

Siirrettävyyismääräys määrittelee, että tilaaja voi säilyttää käytössään olevan kiinteän puhelinverkon tilaajanumeron telealueella liittymää tarjoavasta teleyrityksestä riippumatta. Ongelmana on se, että tilaajanumeroa ei ole enää määritelty nykyisessä määräyksessä. Elisa on tulkinnut, ettei PK Vaihdepalvelun avulla puheluita soittavan käyttäjän numero ole tilaajanumero, sillä se ei yksilöi liittymää.

Tulkintaa tukee numerointimääräys, jossa vain vaihteen kutsunumerot on määritelty tilaajanumeroiksi:

7 § Telealueen kiinteän puhelinverkon tilaajanumerot

Telealueella varataan tilaajanumerointiin 2 – 8 -alkuiset numerot. Tilaajanumeroina on käytössä myös 12 – 19 -alkuisia numeroita. Uusia 12 – 19 -alkuisia numerosarjoja ei myönnetä teleyritysten käyttöön.

A0-, A9- ja 12 – 19 -alkuisiin (A = 2 – 8) tilaajanumerosarjoihin voidaan kytkeä uusia käyttäjiä vain Viestintäviraston luvalla erityisestä käyttäjän oikeuksiin perustuvasta syystä.

Tilaajanumerot on otettava käyttöön siten, että kansallisen (merkitsevän) numeron pituus on vähintään kahdeksan (8) numeroa lukuun ottamatta ohivalintavaihteiden kutsunumeroita, joiden tilaajanumero-osan pituuden on oltava vähintään viisi (5) numeroa. Lyhyempiä numeroita voidaan ottaa käyttöön vain Viestintäviraston luvalla painavasta käyttäjän oikeuksiin...

Työryhmäraportin 6/2004 kohdan 2.3 mukaan siirtokelpoisia ovat tilaajanumerot. Samassa kohdassa numeroalueista todetaan, että "sarjoitetut tilaajaliittymänumerot, yritys- ja palvelunumeroalueet ja ohivalintavaihteiden tilaajanumeroalueet ovat siirrettävissä sellaisina kokonaisuuksina kuin niistä on tehty liittymä-, palvelu- tai numeron käyttöön oikeuttava sopimus elleivät tilaaja ja numeron luovuttava teleyritys keskenään toisin sovi". Tämä kohta ei sovellu PK Vaihdepalveluun, koska perusedellytys ei täyty eli kyseessä ei ole tilaajanumero. Tätä tulkintaa tukee raportin koh-

ta, jonka mukaan fax-, data yms. numerot pääliittymän lisäpalveluina siirtyvät vain, jos niillä on oma liittymäsopimus.

Toimenpidepyynnössä eräs mainittu numero on yksittäinen puhelinnumero, jonka siirrossa ei ole estettä.

2.2.4 Käytännön esteet ESV-kytkennöille

1. Vaihdepalveluun kytketty asiakas käyttää palvelun sopimuksen mukaisesti ensisijaisesti Elisan liikennetuotteita. Asiakas voi kuitenkin tarvittaessa hyödyntää kilpailijan puheluliikennetuotteita valitsemalla jokaisen puhelun yhteydessä operaattorikohtaisen liikennetunnuksen.
2. ESV-ohjauksen teknistä sopimushallinnointia ei ole mahdollista toteuttaa alaliittymäkohtaisesti asiakasrekisteritasolla.

2.2.5 Juridiset esteet ESV-kytkennöille

Viestintämarkkinalain 62 § ei sovellu PK Vaihdepalveluun, koska PK Vaihdepalvelu ei ole teleyrityksen viestintäpalvelu. PK Vaihdepalvelun kaltaista palvelua tarjoavan ei tarvitse olla teleyritys.

Viestintämarkkinalaki ei soveltamisalansa (3 §) perusteella lainkaan säätele PK Vaihdepalvelua, joten vastaavasti PK Vaihdepalvelun käyttäjä ole lain tarkoittama kiinteän puhelinverkon liittymän käyttäjä.

Julkaisu 305/2005 *ESV-sopimuskytkentöjen toimintatapaohjeet* ei ota lainkaan kantaa ESV-kytkentöjen tekemiseen vaihteen alanumeroihin.

2.2.6 Elisan lisäselvitykset

Viestintävirasto kuuli Elisaa suullisesti asiassa ja lisäksi Elisa toimitti kirjallista lisäselvitystä.

2.3 Tampereen Puhelin Oy:n lisäselvitykset

Viestintävirasto pyrki useaan otteeseen järjestämään tapaamisen Tampereen Puhelin Oy:n edustajien kanssa tässä kuitenkaan onnistumatta. Näiden yritysten jälkeen virasto pyysi useaan otteeseen saada asiassa kirjallista selvitystä Tampereen Puhelin Oy:n edustajilta, jotka eivät toimittaneet selvitystä.

2.4 Lausuntopyynnöt

Viestintävirasto lähetti päätösluonnoksen lausunnon ja pyysi luonnoksen saajia antamaan halutessaan lausuntonsa päätöksen perusteista.

Elisa antoi lausunnon, jossa se täsmensi aiemmin esittämänsä siltä osin, että sillä on tarjolla kaksi eri tuotetta Elisa Pk Vaihdepalvelu (valtakunnallinen tuote) ja PK Vaihdepalvelu (myynnissä vain Tampereen alueella). Jälkimmäisessä on kyse Elisan mukaan jaetusta vaihdeverkosta, josta on kaikille asiakkaille yhteinen yhdyskäytävä (keskusjohtoliittymä) yleiseen puhelinverkkoon. Edelleen Elisa totesi, että numeron siirrettävyyden teknisen toteutuksen vaikeudet on pystytty pitkälti ratkaisemaan.

Tampereen Puhelin Oy ei antanut lausuntoa.

3 SÄÄNNÖKSET

Viestintämarkkinalaki

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

Lain 51 §:n mukaan puhelinverkossa toimiva teleyritys on velvollinen viipymättä huolehtimaan siitä, että sen kanssa liittymäsopimuksen tehnyt käyttäjä voi halutessaan säilyttää puhelinumeroonsa vaihtaessaan kiinteää liittymää telealueen sisällä tai matkaviestinliittymää tarjoavaa teleyritystä.

Lain 62 §:n mukaan kiinteässä puhelinverkossa toimiva teleyritys, jonka Viestintävirasto on 17 §:n mukaisella tavalla 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.

Sähköisen viestinnän tietosuojalaki (516/2004, SVTSL)

Lain soveltamisalan (3 §:n 1 ja 2 momentti) mukaan lakia sovelletaan yleisissä viestintäverkoissa tarjottaviin verkkopalveluihin, viestintäpalveluihin, lisäarvopalveluihin ja palveluihin, joissa käsitellään palvelun käyttöä kuvaavia tietoja. Lisäksi lakia sovelletaan suoramarkkinointiin yleisissä viestintäverkoissa sekä tilaajaluettelopalveluihin ja numerotiedotuspalveluihin.

Lakia ei sovelleta sisäisiin ja muihin rajoitetuille käyttäjäpiireille tarkoitettuihin viestintäverkkoihin, ellei näitä verkkoja ole liitetty 1 momentissa tarkoitettuun yleiseen viestintäverkkoon.

Yhteisötilaajalla tarkoitetaan lain 2 § määritelmiä koskevan säännöksen mukaan viestintäpalvelun tai lisäarvopalvelun tilaajana olevaa yritystä tai yhteisöä, joka käsittelee viestintäverkossaan käyttäjien luottamuksellisia viestejä, tunnistamistietoja tai paikkatietoja

Hallintolaki

Hallintolain (434/2003) 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen

Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun (34.1 §).

4 PERUSTELUT

4.1 Viestintämarkkinalain määritelmiä

Viestintämarkkinalain 2 §:ssä on määritelty keskeiset laissa käytetyt käsitteet. Pykälän määritelmistä on seuraavassa tämän päätöksen kannalta keskeisimmät käsitteet.

Viestintäverkolla tarkoitetaan toisiinsa liitetyistä johtimista sekä laitteista muodostuvaa järjestelmää, joka on tarkoitettu viestien siirtoon tai jakeluun johtimella, radioaalloilla, optisesti tai muulla sähkömagneettisella tavalla.

Yleisellä viestintäverkolla viestintäverkkoa, jota tarjotaan etukäteen rajoittamattomalle käyttäjäpiirille.

Yleisellä teletoiminnalla tarkoitetaan verkkopalvelun tai viestintäpalvelun tarjoamista käyttäjäpiirille, jota ei ole etukäteen rajattu.

Teleyrityksellä tarkoitetaan verkkoyritystä tai palveluyritystä.

Verkkoyrityksellä tarkoitetaan yritystä, joka tarjoaa omistamaansa tai muulla perusteella hallussaan olevaa viestintäverkkoa käytettäväksi viestien siirtoon, jakeluun tai tarjolla pitoon. *Verkkopalvelu* on verkkoyrityksen tarjoamaa palvelua.

Palveluyrityksellä tarkoitetaan yritystä, joka siirtää viestejä hallussaan olevassa tai verkkoyritykseltä käyttöönsä saamassa viestintäverkossa taikka jakelee tai pitää tarjolla viestejä joukkoviestintäverkossa. *Viestintäpalvelu* on palveluyrityksen käyttäjälle tarjoamaa palvelua.

Käyttäjällä tarkoitetaan lain 2 §:n 24 kohdan mukaan henkilöä, joka käyttää teleyrityksen tarjoamia palveluja muuhun kuin teletoimintaan.¹

4.2 PK Vaihdepalvelun osapuolet ja luonne

Osapuolina ja sopimuskumppaneina PK Vaihdepalvelussa ovat Elisa ja käyttäjänä oleva asiakas, koska asiakas tekee palvelusta sopimuksen suoraan Elisan kanssa.²

Elisa tarjoaa PK Vaihdepalvelua asiakkailleen vaihtoehtona perinteisen vaihdepalvelun sijaan sillä poikkeuksella, että asiakkaan ei tarvitse hankkia laitteistoa ja järjestelmiä. Samaa vaihdetta ja sen palvelua voivat käyttää useat eri asiakkaat, jotka voivat sijaita eri kiinteistöissä tai rakennuksissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että PK Vaihdepalvelulaitteiston ei tarvitse sijaita fyysisesti asiakkaan tiloissa.

Elisa tarjoaa viestien siirtoon tarvittavan viestintäverkon PK Vaihdepalveluun ja sieltä eteenpäin. Elisa myös siirtää asiakkaalle tulevat ja sieltä lähtevät viestit. Asiakas saa käyttöönsä kulloinkin tarvitsemansa määrän

¹ Käyttäjä voi olla oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö

² Elisa markkinoi ja tarjoaa PK Vaihdepalvelua palvelun peittoalueella sijaitseville yrityksille.

E.164 puhelinnumeroita PK Vaihdepalvelun yhteisestä numeroavaruudesta.

4.3 PK Vaihdepalvelu viestintämarkkinoita koskevia säännösten näkökulmasta

Teleyritys ja viestintäverkko

Viestintämarkkinalakia sovelletaan viestintämarkkinoihin, ellei laissa toisin säädetä. Viestintämarkkinoilla tarkoitetaan verkkopalvelun ja viestintäpalvelun sekä näihin liittyvien palvelujen tarjoamista.³ Soveltamisalan kannalta on merkityksellistä havaita, että teleyrityksen käsitettä käytetään ainoastaan yleisen teletoiminnan harjoittajista eli yrityksistä, jotka harjoittavat elinkeinotoimintaa viestintämarkkinoilla tarjoten palveluitaan yleisölle ts. rajoittamattomalle käyttäjäpiirille.

Viestintämarkkinalain mukaan *teleyritys* on verkko- tai palveluyritys. Teleyritys voi olla kaksoisroolissa eli se voi olla sekä verkko- että palveluyritys.

Verkkoyritykseksi katsotaan se, joka *tarjoaa* omistamaansa tai muulla perusteella hallussaan olevaa viestintäverkkoa *käytettäväksi* viestien siirtoon. Verkkoyritys toimii tukkumarkkinoilla tarjoamalla verkkoa palveluyrityksen käyttöön.

Palveluyritys toimii vähittäismarkkinoilla tarjoamalla verkossa välitettävää palvelua palvelun lopulliselle vastaanottajalle. *Viestintäpalvelun* määritelmän kannalta olennaista on se, että viestintäpalvelussa nimenomaan palvelua *tarjoava* yritys *siirtää* viestejä hallussaan olevassa tai verkkoyritykseltä käyttöönsä saamassa viestintäverkossa.⁴ Teleyritys toimii puhelinverkossa, jos sen tarjoamasta viestintäpalvelusta on yhteys puhelinverkkoon.

Verkkopalvelussa ja viestintäpalvelussa on kyse verkkoyrityksen ja palveluyrityksen yleisölle tarjoamista palveluista eli yleisestä teletoiminnasta.⁵ Huomattava on, että teleyrityksen ei tarvitse tarjota puhelinverkon liittymiä loppuasiakkaille ollakseen puhelinverkossa toimiva teleyritys.

³ Viestintämarkkinalain soveltamisalaa koskevalla säännöksellä ei ole itsenäistä merkitystä. Säännös voitaisiin poistaa laista ilman, että se tosiasiallisesti vaikuttaisi lain soveltamisalaan. Lain soveltamisala määräytyy tosiasiallisesti lain yksittäisten säännösten perusteella.

⁴ EY:n puitedirektiivissä sähköisen viestintäpalvelun edellytyksenä on lisäksi se, että palvelua tarjotaan tavallisesti korvausta vastaan. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (2002/21/EY). Direktiivin 2 artiklan c kohdan mukaan *sähköisellä viestintäpalvelulla* tarkoitetaan tavallisesti korvausta vastaan suoritettuja palveluja, jotka muodostuvat kokonaan tai pääosin signaalien siirtämisestä sähköisessä viestintäverkossa, mukaan lukien televiestintäpalvelut ja siirtopalvelut radio- ja televisiotoiminnassa käytetyissä verkoissa, mutta jättäen ulkopuolelle sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen avulla siirretyt sisältöpalvelut tai sisältöä toimituksellisessa valvonnassaan pitävät palvelut; kyseinen palvelu ei käsitä myöskään direktiivin 98/34/EY ensimmäisessä artiklassa määriteltyjä tietoyhteiskunnan palveluja, jotka eivät muodostu kokonaan tai pääosin signaalien siirtämisestä sähköisissä viestintäverkoissa.

⁵ Yleisen teletoiminnan määritelmän ja soveltamisen kannalta on merkityksellistä se, onko yleinen teletoiminta väliaikaista, kohdistuuko se määrältään pieneen vastaanottajakuntaan tai onko se merkitykseltään muutoin vähäistä.

Viestintäverkon määritelmä kattaa kaikenlaiset verkot riippumatta siitä, kuka verkon omistaa tai minkä luonteinen verkko on kyseessä, joten määritelmä kattaa sekä yleisen viestintäverkon että erillisverkon.

Elisa PK Vaihdepalvelun tarjoajana

Elisan mukaan PK Vaihdepalvelu ei ole teleyrityksen viestintäpalvelu. Edelleen Elisan mukaan asiakas ei tee liittymäsopimusta vaan vaihdepalvelua koskevan sopimuksen.

Perinteisen vaihdepalvelujärjestelmän ja PK Vaihdepalvelun osalla on eroja. PK Vaihdepalveluratkaisussa palvelun piiriin kuuluu tyypillisesti muitakin yrityksiä toisin kuin perinteisessä yrityksen omassa vaihderatkaisussa, jota se hallinnoi tai jonka se omistaa. Omaa vaihdepalvelua käyttävä yritys ei tarjoa teletoimintaa rajoittamattomalle käyttäjäpiirille, koska se on tarkoitettu vain yrityksen omaa tarvetta varten. Tällaista perinteistä vaihdetta käyttävä yritys voi kuitenkin olla SVTSL:n mukainen yhteisötilaaja. Näistä eroista huolimatta ja riippumatta siitä kumman vaihderatkaisun yritys valitsee, niin se tekee sopimuksen suoraan teleyrityksen - tässä Elisan - kanssa.⁶

Palvelua markkinoidaan ja tarjotaan tietyllä alueella sijaitseville yrityksille, jotka tekevät sopimuksen Elisan kanssa ja joiden sopimuskumpanuutta ei ole muutoin erityisesti rajoitettu. Asiakassuhde perustuu täysin viestintäpalvelun käyttöön. PK Vaihdepalvelun rajaaminen tietylle alueelle ei ole peruste palvelun kuulumattomuudesta yleisen teletoiminnan piiriin. Mainituilla perusteilla PK Vaihdepalvelu on yleistä teletoimintaa.

Elisa omistaa tai hallinnoi palvelua ympäröivän verkon. Lisäksi palvelua tarjotaan kauttaaltaan yleisessä viestintäverkossa, joka on tässä tapauksessa kiinteä puhelinverkko, joten Elisa on verkkopalvelun tarjoajana viestintämarkkinalain mukainen verkkoyritys. Elisa on myös viestintämarkkinalain mukainen palveluyritys, joka tarjoaa viestintäpalvelua, koska se tarjoaa viestejä siirrettäväksi PK Vaihdepalvelun kautta Elisan yleisessä viestintäverkossa. Asiakasyritys ei ole viestintäpalvelun tarjoaja, vaan se mahdollistaa työntekijöilleen puhelinpalvelun käytön. Näin ollen Elisan väittäminen, että PK Vaihdepalvelun kaltainen palvelu ei ole teleyrityksen viestintäpalvelu on virheellinen

Tässä tapauksessa ei edes synny epäselvyyksiä oikeuksista ja velvollisuuksista, koska oikeussubjekti on verkko- ja palveluyrityksen osalta sama taho.

Puhelinverkon liittymä

Puhelinverkon liittymää ja puhelinpalvelua ei ole määritelty viestintämarkkinalaissa.⁷ Viestintävirasto on eräässä päätöksessään⁸ todennut, että

⁶ Jos palveluntarjoaja olisi itsenäinen oikeussubjekti, se tekisi sopimuksen sekä Elisan että asiakasyrityksen kanssa. Tällöinkin palvelua tarjoava yritys olisi teleyritys, koska se tarjoaa käytettäväksi hallussaan olevaa verkkoa. Jos palvelua tarjottaisiin etukäteen rajatulle käyttäjäpiirille esimerkiksi kiinteistön sisäverkkoon, kyse ei olisi yleisestä teletoiminnasta mutta palveluntarjoaja olisi yhteisötilaaja.

⁷ Puhelinpalvelu on määritelty Viestintäviraston määräyksissä 28 F/2005 ja 33 B/2005.

puhelinverkon liittymällä tarkoitetaan viestintämarkkina-alaissa samaa kuin EY:n yleispalveludirektiivin yleisesti saatavilla olevalla puhelinpalvelulla.⁹ Näin ollen puhelinverkon liittymäksi katsotaan yleisesti saatavilla oleva palvelu, jonka avulla voidaan soittaa ja vastaanottaa kotimaan- ja ulkomaanpuheluja sekä käyttää hätäpalveluja kansallisessa tai kansainvälisessä numerointisuunnitelmassa olevan numeron tai numeroiden avulla.

PK Vaihdepalvelua myydään puhelinjärjestelmänä, jossa tarjotaan puhelin- ja puhepalvelua. Kun PK Vaihdepalvelusta tehdään Elisan ja asiakkaan välinen sopimus, kyse on puhelinpalvelua koskevasta sopimuksesta, joka täyttää viestintämarkkinalain mukaisen puhelinverkon liittymäsopimuksen tunnusmerkistön riippumatta siitä, mistä numeroavaruudesta numeroita annetaan, mitä käsitteitä liittymästä tai numeroista tai sopimuksesta käytetään. Palvelua ja niissä tarjottavia numeroita tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti ja niiden tarkoituksen mukaisesti. Elisa itsekin toteaa, että sen tarjoaman palvelun toiminnallisuus vastaa perinteistä puhelinjärjestelmää.

Elisan mukaan palvelua käyttävän numero ei ole tilaajanumero, koska se ei yksilöi liittymää. Elisan mukaan palvelua käyttävän numero on ohivalintanumero mutta taas toisaalla sen mukaan kyse on alanumerosta. Elisa ei tarkemmin perustele yksilöimistä koskevaa väitettään. Viestintävirasto toteaa, että kuitenkin palvelusopimuksessa yksilöidään sopimusosapuolet ja annettavat numerot, jotka ovat tavanomaisia tilaajanumeroita. Ohivalintanumero, joka muodostuu vaihteen kutsunumeron alkuosasta ja alanumerosta, yksilöi liittymän samalla tavalla kuin tilaajanumerokin, sillä ohivalintanumero on yksikäsitteinen E.164 numero aivan kuten tilaajanumero eli tällaista numeroa voi olla vain yksi kappale. Palvelun hinnoittelumallikin rakentuu ohivalintanumeroiden kappalemäärien mukaan. Sitä vastoin Elisan mainitsema alanumero ei ole yksikäsitteinen, koska eri vaihteissa on käytössä lukematon määrä samoja alanumeroita.

Palvelun on myös vastattava sovittua. Jos palvelua markkinoidaan ja tarjotaan puhelinpalveluna, sen tulee täyttää liittymän edellytykset ja puhelinverkon liittymää koskevat vaatimukset. Palvelua markkinoitaessa ja sitä koskevassa sopimuksessa tulee käydä ilmi, mitä eri yrityksille yhteisesti tarjottava vaihdepalvelu ja sieltä jaettavasta numeroavaruudesta tarjottava puhelinnumero tarkoittaa.

Jos taas kysymyksessä on muu viestintäpalvelu, joka ei täytä puhelinverkon liittymälle asetettuja vaatimuksia, siitä tulee kertoa käyttäjälle selvästi palvelua koskevissa kuvauksissa ja sopimusehdoissa.

⁸ Viestintäviraston päätös koskien Sonera Puhekaista –palvelun lainmukaisuutta, dnro 629/543/2003 (http://www.ficora.fi/suomi/document/paat_teliasonera_2910.pdf).

⁹ Euroopan neuvoston ja parlamentin direktiivi yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja –palvelujen alalla (2002/22/EY). Direktiivin 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 yleisöpuhelin-ten 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.

Käyttäjä

Elisan tarjoama palvelu on edellä esitetyn mukaisesti teleyrityksen palvelu, joten vastaavasti PK Vaihd palvelun käyttäjä on viestintämarkkinalain mukainen viestintäpalvelun vastaanottaja eli käyttäjä.

Käyttäjän oikeudet

Viestintämarkkinalain 7 luvussa säädetään käyttäjän oikeuksista. Kyseisessä luvussa säädettyt oikeudet ovat kaikille käyttäjille pakottavaa oikeutta 59 - 70, 76 - 77 ja 81 - 83 §:n osalta.

Soveltamisala

PK Vaihd palvelu on edellä kuvatuin tavoin viestintämarkkinalaissa tarkoitettu palveluyrityksen tarjoama viestintäpalvelu, joten siihen sovelletaan sekä viestintämarkkinalakia että sähköisen viestinnän tietosuojalakia sekä niiden nojalla annettuja viestintäpalvelun tarjoamista ja yleistä teletoimintaa koskevia säännöksiä.

4.4 Numeron siirrettävyys

Siirrettävyysemääräyksen mukaan kiinteän puhelinverkon telealuekohtaisen puhelinnumeron siirrettävyys koskee tilaajanumeroa.

Numerointimääräyksen 7 §:n mukaan telealueen tilaajanumeroille varataan 2-8 ja 12-19 alkuisia numeroita. Tilaajanumeron vähimmäispituus on pykälän mukaan oltava vähintään kahdeksan numeroa. Poikkeuksena tästä on ohivalintavaihteen kutsunumeron tilaajanumero-osa, jonka vähimmäispituuden on oltava vähintään viisi numeroa. Säännöksessä määritellään käytettävät tilaajanumerot ja numeron pituudet. Tämä ei sulje pois sitä, että vaihteen ohivalintanumerot ovat numerointimääräyksen tarkoittamia tilaajanumeroita. Elisan tulkinta, että vain vaihteen kutsunumerot on määritelty tilaajanumeroiksi, on virheellinen.¹⁰ Se, että jaetun vaihteen kutsunumero on Elisan hallinnoiman vaihteen ohivalintanumero, ei muuta tilannetta, koska kyseessä on vain tekninen ratkaisu. Jaetun vaihteen kutsunumeron ja siihen liittyvien ohivalintanumeroiden on oltava siirrettäviä. Jaetulla vaihteella tarkoitetaan asiakkaan hallussa olevia numeroita PK Vaihd palvelun numeroavaruudesta.

Elisalla on palveluun sisältäviin numeroihin samanlainen käyttöoikeus kuin muutenkin Viestintäviraston myöntämiin numeroihin. Se, että Elisa on teknisesti järjestänyt vaihd palvelun yhteisestä vaihteesta sen sijaan, että tarjoaisi jokaiselle asiakkaalle omaa erillistä vaihdetta, ei Viestintäviraston käsityksen mukaan ole peruste numeron siirrettävyyden estämiselle, jos Elisan PK Vaihd palvelun asiakkaalla on liittymäsopimus tai siihen verrattava sopimus numeron käytöstä. Tilanne, jossa teleyritys toteuttaa vaihd palvelun sellaisena teknisenä ratkaisuna, että liitäntä yleisen verkon keskukseen on teleyrityksen omistuksessa ja teleyritys antaa

¹⁰ Tilaajanumeron rakenne ilmenee numerointimääräyksen 5 §:stä. Määräyksen 5 ja 7 §:ssä mainittu kansallinen merkitsevä numero muodostuu telealueen tunnuksesta ja tilaajanumerosta tai palvelun numerosta eli esimerkiksi Viestintäviraston vaihteen kansallinen (merkitsevä) numero on 9 69661 ja kutsunumero (09) 69661. Jaetun vaihteen kutsunumeron tilaajanumero-osassa ei ole telealueen tunnusta eli esimerkissä tilaajanumero on muodossa 69661 ja yksittäisen työntekijän tilaajanumero esimerkiksi 6966 786

asiakkaiden käyttöön vain ohivalintanumeroita ennalta määrittelemättömälle asiakaspiirille täyttää kiinteässä puhelinverkossa toimivan teleyrityksen tunnusmerkistön.

Työryhmäraportin 6/2004 kohdan 2.2 mukaan sarjoitetut tilaajaliittymänumerot, yritys- ja palvelunumeroalueet ja ohivalintavaihteiden tilaajalukkoalueet ovat siirrettävissä sellaisina kokonaisuuksina kuin niistä on tehty liittymä-, palvelu- tai numeron käyttöön oikeuttava sopimus. Elisan mukaan raportin mainittu kohta ei sovellu PK Vaihdopalveluun, koska kyse ei ole tilaajanumerosta. Raportin kohta soveltuu sellaisenaan PK Vaihdopalveluun, koska kyseessä on edellä kerrotuin tavoin tilaajanumero ja josta on tehty sen käyttöön oikeuttava liittymäsopimus. Elisa painottaa perusteluissaan siirrettävyyden esteeksi tilaajanumeron käsitettä ja ohittaa täysin palvelua koskevan sopimuksen. Numeron käsitteellä ei siirrettävyyden kannalta ole merkitystä vaan sopimuksella ja numeron käyttötarkoituksella. Tämä ilmenee puite- ja yleispalveludirektiivistä, viestintämarkkinalaista, numeron siirrettävyydestä koskevasta määräyksestä ja mainitusta työryhmäraportista.

Joitakin yleisessä puhelinverkossa käytettäviä puhelinnumeroita ei ole otettu siirrettävyyden piiriin, vaan ne on vapautettu siirtovelvoitteesta teknisistä syistä.¹¹ Ohivalintanumeroita ei ole siirrettävyydemääräyksessä teknisistä syistä vapautettu siirtovelvoitteesta. Elisan antaman lisäselvityksen mukaan sen PK Vaihdopalvelun numeroilla ei ole teknistä estettä numeron siirron toteuttamiseksi.

Vaihteen kutsunumero ja siihen liittyvät ohivalintanumerot ovat siirrettävissä sellaisina kokonaisuuksina kuin niistä on tehty edellä mainittu sopimus, elleivät tilaaja ja numeron luovuttava teleyritys keskenään toisin sovi. Näin ollen jos PK Vaihdopalvelusopimukseen kuuluu useita numeroita, nämä ovat siirrettävissä vain sopimuksessa mainittuina kokonaisuuksina, ellei muuta ole sovittu. Myöskään perinteisen vaihteen yksittäisen ohivalintanumeron siirtoon ei ole velvollisuutta, ellei tästä yksittäisestä ohivalintanumerosta tehdä omaa liittymä tms. sopimusta.

Sopimushallinnan teknisen valmiuden puute numeroiden hallinnointiin, alanumeroavaruuksien hajoaminen ja fyysisen kapasiteetin hyödyntämisen huonontuminen eivät ole säädösten mukaisia perusteita numeron siirrettävyyden estämiseen.

Elisan esittämät käytännön ja juridiset esteet numeron siirrettävyydelle ovat virheellisiä tai ne eivät muuten vaikuta siirrettävyysselvityksen toteuttamiseen.

4.5 Ensisijaisvalinnan toteuttamisesta

Viestintämarkkinalain 62 § soveltuu Elisan toteuttamaan PK Vaihdopalveluun, koska säännös velvoittaa kiinteän puhelinverkon HMTV-teleyritystä tarjoamaan *käyttäjälle* mahdollisuuden käyttää telealueella saatavilla

¹¹ Viestintämarkkinalain 52 §:n mukaan Viestintävirasto voi määräyksellään vapauttaa puhelinnumeroita siirtovelvoitteesta teknisillä syillä. Siirrettävyydemääräyksessä todetaan ne puhelinnumerot, jotka on vapautettu siirrettävyysselvityksestä.

olevaa *puhelinpalvelua*.¹² PK Vaihdepalvelu on teleyrityksen viestintäpalvelu, jossa kiinteän puhelinverkon liittymä ja puhelinpalvelu on vain teknisesti toteutettu puhelinvaihteen avulla.

Elisaan mukaan mukaan julkaisu 305/2005 *ESV-sopimuskytkentöjen toimintatapaohjeet* ei ota kantaa ESV-kytkentöjen tekemiseen vaihteen alla oleviin numeroihin eli niin sanottuihin alaliittymiin. Tässä tapauksessa Elisan mainitsemalla seikalla ei ole merkitystä, koska loppukäyttäjä on tehnyt sopimuksen kiinteän puhelinverkon liittymästä suoraan teleyrityksen kanssa ja saanut liittymänhaltijan ominaisuudessa tilaajanumeron. Viraston julkaisu soveltuu tähän tapaukseen.

Vaikka yritysasiakas voi hyödyntää kilpailijan puheluliikennetuotteita valitsemalla jokaisen puhelun yhteydessä operaattori-kohtaisen liikennetunnuksen, Elisalla ei ole oikeutta olla toteuttamatta ESV-kytkentöjä säädösten edellyttämällä tavalla, koska Elisa ei voi palvelusopimuksessaan rajoittaa sille lain perusteella asetettua ESV:n tarjontavelvollisuutta.

Se että Elisan mukaan teknistä sopimushallinnointia ei ole mahdollista toteuttaa palvelukohtaisesti asiakasrekisteritasolla tässä teknisessä ratkaisussa, ei ole säädösten mukainen peruste ESV-ohjauksen estämiseen. Elisan on luotava sopimushallintansa sellaiseksi, että se pystyy hoitamaan säädösten asettamat vaatimukset. Lisäksi Elisan lisäselvityksen mukaan ei ole teknistä estettä ESV:n toteuttamiseksi.

Ensisijaisvalinnan tarjoamisvelvollisuus on suunnattu kiinteä verkon HMV-teleyritykselle. Elisalla on toimenpidepyynnön mukaisella alueella HMV-asema ja edellä mainitun mukaisesti Elisa toimii kiinteän puhelinverkon verkkoyrityksenä. Näin ollen Elisalla on velvollisuus tarjota PK Vaihdepalvelun käyttäjälle VML:n 62 §:n mukaista ennaltavalintaa alueella, jossa sillä on HMV-asema.

Elisan esittämät juridiset ja käytännön esteet ESV-kytkentöjen toteutukselle ovat virheellisiä tai ne eivät muuten vaikuta ESV-kytkentöjen toteuttamisvelvoitteeseen.

Lopuksi

Viestintävirasto on antanut asianosaisille ja teleyrityksille tai näiden edunvalvontayhteisöille mahdollisuuden tarjota selvitystä tai lausua asiasta, joten virasto katsoo täyttäneensä hallintolain edellyttämät vaatimukset asian selvittämiseksi.

Viestintäviraston käsityksen mukaan Elisan tarjoama PK Vaihdepalvelu on teleyrityksen tarjoama viestintäpalvelu, joten virasto ei näe perustetta Elisan kieltäytymiselle olla toteuttamatta palvelussaan viestintämarkkinain ja sähköisen viestinnän tietosuojalain velvoitteet kuten asiakkaidensa numeron siirrot ja HMV-alueellaan ESV-kytkennät.

¹² Viestintävirasto on antanut Soon Com Oy:lle (sulautunut ElisaCom Oy:öön, joka sulautunut Elisa Oyj:öön) päätöksen huomattavasta markkinavoimasta yritysasiakkaille tarjottujen paikallispuhelupalvelujen markkinoilla (markkina 5 a). Päätöksen mukaan Soon Com Oy:llä on HMV-asemasta johtuen velvollisuus mm. tarjota käyttäjälle mahdollisuus valita puhelinpalvelun tarjoaja, VML 62.1 §
http://www.ficora.fi/suomi/hmv/M5A_Soon_Com_Oy_PAA.pdf

5 PÄÄTÖS

Esitetyillä perusteilla Viestintävirasto velvoittaa Elisaa toteuttamaan toimenpidepyynnössä pyydetty numeronsiirrot ja pyydetyn ensisijaisvalintaohjauksen viimeistään 11.8.2006. Lisäksi Elisan tulee vastaisuudessa toteuttaa Elisa Pk Vaihd palvelu ja PK Vaihd palvelu asiakkaiden numeron siirrot ja H MV-alueellaan ES V-kytkennät säädösten mukaisesti.

Elisan tulee toimittaa selvitys Viestintävirastolle edellä vaadituista toimenpiteistä viimeistään 24.8.2006.

Päätös on voimassa tiedoksisaannista alkaen. Päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, ellei valitusviranomainen toisin määrää.

6 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 hallinnonkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

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

Yksikön päällikön sijainen,
viestintäverkkoasiantuntija

Pekka Sillanmäki

Lakimies

Marko Lahtinen

LIITE

Valitusosoitus

JAKELU

Elisa Oyj
Tampereen Puhelin Oy/ Jukka Rahikkala Finnet-liitto ry