



2.12.2005

587/532/2005

Jakelussa mainitut

Viite  
Ref.  
Ref.  
Asia  
Ärende  
Subject

TeliaSonera Finland Oyj:n kannanottopyyntö

VIESTINTÄVIRASTON KANNANOTTO SKYPE -PALVELUIDEN SÄÄNTELYSTÄ SUOMESSA

## 1. TOIMENPIDEPYYNTÖ

TeliaSonera Finland Oyj on pyytänyt Viestintäviraston kannanottoa Skype Technologies S.A.:n (jälj. Skype) tarjoamista Voice over IP (VoIP) – palveluista ja TDC Song Oy:n<sup>1</sup> (jälj. Song) ja Skypen välisestä yhteenliittämissopimuksesta.

TeliaSonera Finland pyytää Viestintäviraston kannanottoa seuraaviin kysymyksiin:

1. Täyttääkö Songin ja Skypen välisen yhteenliittämissopimuksen kaltaisen yhteenliittämissopimus laissa ja Viestintäviraston määräyksissä yhteenliittämiseksi asetetut vaatimukset?
2. Tulkitaanko Skype In ja Skype Out –palvelun kaltaiset palvelut a) erillisiksi palveluiksi vai b) muodostavatko ne ainakin yhdessä puhelinpalvelun? Mikäli tulkintavaihtoehto b) valitaan, onko kysymys kiinteän puhelinverkon palvelusta vai muusta palvelusta?
3. Voiko kiinteän puhelinverkon telealuekohtaisia tilaaj numeroita antaa a) palvelulle, joka ei ole kiinteän puhelinverkon puhelinpalvelu tai b) puhelinpalvelulle, joka ei täytä puhelinpalvelulle laissa ja sen nojalla annetuissa määräyksissä määriteltyjä vaatimuksia?

## 2. ASIAN KÄSITTELY VIESTINTÄVIRASTOSSA

Viestintävirasto on pyytänyt Songilta Skypen suomalaisena yhteistyökumppanina vastinetta TeliaSonera Finlandin esittämiin kysymyksiin Skype-palveluista. Song on antanut vastineensa asiassa 31.5.2005.

Viestintävirasto on antanut 2.9.2005 kannanottoluonnoksensa tiedoksi asianosaisille ja muille teleyrityksille ja varannut niille mahdollisuuden lausua asian johdosta. Viestintävirasto on saanut lausunnon Skypeltä, TeliaSonera Finland Oyj:ltä, Elisa Oyj:ltä, Finnet-liitto ry:ltä, Saunalahti

<sup>1</sup> Aik. Song Networks Oy

Group Oyj:ltä, Global Business Call Oy:ltä, Suupohjan Seutuverkko Oy:ltä sekä Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry:ltä.

Skype hyväksyy Viestintäviraston näkemyksen siitä, että sekä Skype Out että Skype In -palvelut ovat luonteeltaan viestintäpalveluita. Skype ei kuitenkaan ilmoituksensa mukaan itse toimi Skype Out ja Skype In -palveluiden osalta viestintäpalvelun tarjoajana vaan ainoastaan jälleenmyy yhteistyökumppaneidensa tarjoamia palveluita oman tuotemerkkinsä alla. Suomessa Skypen yhteistyökumppanina toimii Song. Song on toteuttanut Skype In -palvelun siltä osin kuin palvelu toimii puhelinverkossa ja siinä käytetään suomalaisia tilaajanumeroita. Käyttäjät saavat itselleen numeron Songin tilaajanumeroavaruudesta ja Song ohjaa numeroihin soitetut puhelut Skype In -palvelun tilaajille. Song toteuttaa tällä hetkellä myös pääosan Suomen puhelinverkkoon suuntautuvista Skype Out -puheluista. Skypen mukaan sillä ei ole Songin kanssa yhteenliittämissopimusta vaan yhteistyösopimus. Song ei Skypen mukaan ole myöskään siirtänyt Skypelle tiettyä osaa omasta numeroavaruudestaan, vaan numeroita annetaan Skypen käyttäjille tehtyjen sopimusten perusteella. Viestintäpalvelun jälleenmyyjänä Skype ei katso olevansa velvollinen tekemään teletointailmoitusta, ellei sitä edellytetä myös jälleenmyyjiltä.

Muissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota VoIP-palveluita koskevan sääntelyn teknologianeutraalisuuteen, liittymän määritelmään, palveluiden markkinointiin sekä Viestintäviraston toimivaltaan. Lausunnonantajat yleisesti kannattivat kiinteän verkon puhelinpalveluihin kohdistuvan sääntelyn keventämistä, mutta olivat huolissaan teknologianeutraalisuuden periaatteen toteutumisesta. Lausunnoissa korostettiin, että velvoitteet eivät saa olla riippuvaisia siitä, millä tekniikalla toisiaan korvaavia palveluita asiakkaille tarjotaan. Sääntelyn pelättiin myös kohdistuvan tiukemmin suomalaisiin teleyrityksiin kuin ulkomaisiin palveluntarjoajiin.

Viestintäviraston saamissa lausunnoissa korostettiin lisäksi käyttäjien oikeuksien toteutumisen tärkeyttä kaikissa puhelinpalveluissa. Lausunnonantajien mukaan palvelusta markkinoinnissa annettua kuvaa tulisi käyttää kriteerinä arvioitaessa onko kyseessä puhelinpalvelu. Useammassa lausunnossa esitettiin, että myöskään telealuekohtaisia kiinteän puhelinverkon numeroita ei tulisi antaa muuhun käyttötarkoitukseen kuin puhelinliittymien tarjoamiseen. Lausunnoissa esitettiin huoli siitä, että Viestintäviraston kannanotto saattaa kannustaa teleyrityksiä tuotteistamaan palvelunsa tarkoituksella niin, ettei siihen sovellettaisi puhelinliittymiä koskevia säännöksiä.

### 3. SKYPE -PALVELUT

Skype tarjoaa kolmenlaisia palveluita: Alkuperäinen Skype (jälj. selvyyden vuoksi Skype Classic) on Internetistä ladattava ohjelma, jonka avulla käyttäjä voi soittaa maksuttomia VoIP-puheluita toisille Skypen käyttäjille. Skype Out ja Skype In -palvelut ovat maksullisia lisäpalveluita, joiden avulla käyttäjä voi soittaa puheluita myös muille kuin Skypen käyttäjille tai vastaanottaa puheluita muilta kuin Skypen käyttäjiltä. Skype tarjoaa myös mm. Skype Zones -palvelua, joka tarjoaa käyttäjälle WLAN-palvelualueiden kautta pääsyn muihin Skype-palveluihin. Alla on tarkempi kuvaus palveluista.

Skype-ohjelmasta on saatavissa myös suomenkielinen versio ja se on ladattavissa Suomen kielellä. Myös osa Skypen Internet-sivuilla olevista ohjeista on käännetty suomeksi

### 3.1 Skype Classic

Alkuperäinen Skype on Internetistä tietokoneelle ladattava ohjelma, jonka avulla käyttäjä voi soittaa VoIP-puheluja toisille saman ohjelman ladanneille oman käyttäjätunnuksen rekisteröineille Skype-käyttäjille. Sekä ladattava ohjelma että siitä soitettavat puhelut ovat maksuttomia.

Palvelu perustuu vertaisverkkosovellukseen, eikä puheliikenne tai puhe-signaalointi kierrä Skypen itsensä ylläpitämien palvelimien kautta. Skype Classic sisältää myös mm. keskusteluryhmä- tiedostonsiirto- sekä konferenssipuhelumuinaisuudet.

Käyttäjä voi halutessaan liittää Skype-käyttäjätunnuksensa Skype In tai Skype Out -palvelun tai molemmat.

### 3.2 Skype Out

Skype Out -palvelun käyttäjä voi soittaa VoIP-puheluja E.164-numeroinnin avulla yleisen puhelinverkon (PSTN/GSM) tilaajille. Skype Out -palvelun käyttö on sidottu alkuperäisen Skype Classicin käyttöön, joten käyttäjän on ensin ladattava itselleen Skype-ohjelmisto sekä rekisteröitävä itselleen oma Skype-tunnus. Skype Out -palvelu sulautuu saumattomasti Skype-ohjelman käyttöliittymään.

Skype Out toimii prepaid-periaatteella, eli käyttäjä voi ladata Skype Out -tilille rahaa mm. luottokortilla. Käyttäjän maksama puhelumaksu ei riipu käyttäjän sijaintimaasta. Skype Out -palvelusta käyttäjän on mahdollista soittaa vain kansainvälisessä muodossa oleviin numeroihin, jolloin esi-merkiksi hätänumeroihin soittaminen estyy. Myös lisämaksullisiin palvelunumeroihin ja joihinkin ei-maantieteellisiin numeroihin pääsy on estetty. Palvelun lähettämä A-numero ei ole takaisinsoittokelpoinen. Palvelun käytöstä veloitetaan minuuttiperusteisesti.

### 3.3 Skype In

Skype In -palvelussa käyttäjä voi ostaa itselleen oman E.164-numeron joko kolmeksi tai kahdeksitoista kuukaudeksi. Numeron avulla yleisen puhelinverkon (PSTN/GSM) tilaajat voivat soittaa Skype In -käyttäjälle puheluita. Käyttäjän ei ole tällä hetkellä mahdollista siirtää palveluun omaa PSTN/ISDN/GSM-puhelinnumeroaan. Käyttäjän ei ole myöskään mahdollista siirtää Skype In -numeroaan vaihtaessaan palveluntarjoajaa. Skype In -palvelun käyttäjällä voi olla yhtä käyttäjätunnusta kohden aikaa käytössään 1-10 Skype In -numeroa. Numerot voivat olla hankittu eri numeroalueilta tai eri maista. Skype In -palveluun liittyy myös maksuton vastaajapalvelu.

Myös Skype In -palvelun käyttö on sidottu alkuperäisen Skype Classicin käyttöön, joten käyttäjän on ensin ladattava itselleen Skype-ohjelmisto sekä rekisteröitävä itselleen oma Skype-tunnus. Skype In -palvelu sulautuu saumattomasti Skype-ohjelman käyttöliittymään.

### 3.4 Palveluissa käytettävät päätelaitteet

Skype Classic, Skype Out ja Skype In -palvelut toimivat käyttäjän PC:lle ladattavan ohjelmiston avulla. Skype on avannut myös käyttämänsä rajapinnan kehittäjien käyttöön, mikä on mahdollistanut myös muiden päätelaitteiden käytön kyseisissä palveluissa.

Tällä hetkellä kaikki markkinoilla olevat Skype-päätelaitteet vaativat toimiakseen myös päällä olevan PC:n. Saatavilla olevat Skype-päätelaitteet pitävät sisällään sekä kiinteitä että langattomia VoIP-puhelimia ja VoIP-muuntimia, joihin on mahdollista kytkeä myös perinteinen analoginen puhelin.

### 3.5 Skype Out ja In -palveluiden yhteenliittäminen PSTN-verkon kanssa

Song on toteuttanut Skype In -palvelun siltä osin, kuin palvelussa käytetään suomalaisia tilajaanumeroita. Käyttäjät saavat kiinteän puhelinverkon tilaajanumeron Songin suomalaisesta numeroavaruudesta (02-, 03-, 08- ja 09-telealueilta) Kyseisiin puhelinnumeroihin perinteisessä puhelinverkossa soitetut puhelut ohjautuvat edelleen Songille, joka muuntaa ne IP-yhdyskäytävän avulla IP-puheluiksi. Song ohjaa VoIP-puhelunmuodostussignaloinnin Skypen palvelimelle, joka välittää signaloinnin edelleen Skype In -käyttäjille.

Skype Out -palvelussa Song tarjoaa Skypelle PSTN-yhdyskäytäväpalvelua, jossa Skypen kyseiseen yhdyskäytävään ohjamat puhelut muunnetaan piirikytkentäiseksi puheeksi ja ohjataan edelleen oikeaan perinteisen puhelinverkon numeroon. Vaikka Song on tällä hetkellä Skypen pääasiallinen yhteistyökumppani Suomessa, Suomeen suuntautuva Skype Out -liikenne saattaa kulkea Suomeen myös muiden PSTN-yhdyskäytäväpalveluntarjoajien kautta.

## 4. ASIAA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET

### 4.1 Viestintämarkkinoita koskeva lainsäädäntö ja sen soveltamisala

Viestintämarkkinoita koskevista erityislaeista tämän kannanoton kannalta olennaisia ovat viestintämarkkinalaki (393/2003) ja sähköisen viestinnän tietosuojalaki (516/2004).

Viestintämarkkinalain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan edistää palvelujen tarjontaa ja käyttöä viestintäverkoissa sekä varmistaa, että viestintäverkkoja ja viestintäpalveluita on kohtuullisin ehdoin kaikkien teleyriyten ja käyttäjien saatavilla koko maassa. Lain tavoitteena on lisäksi huolehtia siitä, että Suomessa saatavilla olevat mahdollisuudet televiestintään ovat käyttäjien kohtuullisten tarpeiden mukaisia, keskenään kilpailevia, teknisesti kehittyneitä, laadultaan hyviä, toimintavarmoja ja turvallisia sekä hinnaltaan edullisia.

Viestintämarkkinalakia sovelletaan viestintämarkkinoihin, ellei laissa jäljempänä toisin säädetä. Viestintämarkkinoilla tarkoitetaan verkkopalvelun ja viestintäpalvelun sekä näihin liittyvien palvelujen tarjoamista.

Sähköisen viestinnän tietosuojalain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan turvata sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojan toteutuminen sekä edistää sähköisen viestinnän tietoturvaa ja monipuolisten sähköisen viestinnän palvelujen tasapainoista kehittymistä.

Sähköisen viestinnän tietosuojalakia 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. Soveltamisalan rajoituksista on säädetty 3 §:n 2-7 momenteissa.

## 4.2 Lainsäädännössä käytettyjen käsitteiden määritelmät

Seuraavat määritelmät on kirjattu viestintämarkkinalain 2 §:ään. Sähköisen viestinnän tietosuojalaissa käytetyt käsitteet ja niiden määritelmät vastaavat pääosin viestintämarkkinalain vastaavia määritelmiä.

*Verkkoyrityksellä* tarkoitetaan viestintämarkkinalain 2 §:n 17 kohdan mukaan yritystä, joka tarjoaa omistamaansa tai muulla perusteella hallussaan olevaa viestintäverkkoa käytettäväksi viestien siirtoon, jakeluun tai tarjolla pitoon. *Verkkopalvelulla* tarkoitetaan 18 kohdan mukaan verkkoyrityksen tarjoamaa palvelua.

*Palveluyrityksellä* tarkoitetaan viestintämarkkinalain 2 §:n 19 kohdan mukaan yritystä, joka siirtää viestejä hallussaan olevassa tai verkkoyritykseltä käyttöönsä saamassa viestintäverkossa taikka jakelee tai pitää tarjolla viestejä joukkoviestintäverkossa. *Viestintäpalvelu* on 20 kohdan mukaan palveluyrityksen tarjoama palvelu.

*Matkaviestinverkolla* tarkoitetaan viestintämarkkinalain 2 §:n 3 kohdan mukaan pääasiassa kohdeviestintään käytettävää viestintäverkkoa, jossa päätelaitteen yhteys viestintäverkkoon on toteutettu vapaasti etenevien radioaaltojen välityksellä.

*Kiinteällä puhelinverkolla* tarkoitetaan pykälän 4 kohdan mukaan pääasiassa kohdeviestintään käytettävää viestintäverkkoa, jossa päätelaitteen yhteys viestintäverkkoon on toteutettu johtimella tai muulla kiinteällä yhteydellä. Viestintämarkkinalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 112/2002) perustelujen mukaan kiinteällä puhelinverkolla tarkoitetaan ”arkikielen ilmaisua käyttäen lankapuhelinverkkoa.”

*Puhelinverkolla* tarkoitetaan viestintämarkkinalain mukaan *matkaviestinverkkoa* tai *kiinteää puhelinverkkoa*. Puhelinverkon käsite on yläkäsite, jolla voidaan tarvittaessa viitata molempiin verkkotyyppeihin.

## 4.3 Viestintäpalvelu

Viestintäpalvelun määritelmän kannalta olennaista on se, että viestintäpalvelussa nimenomaan palvelua tarjoava yritys siirtää viestejä hallussaan olevassa tai verkkoyritykseltä käyttöönsä saamassa viestintäverkossa. EY:n puitedirektiivissä sähköisen viestintäpalvelun edellytyksenä on lisäksi se, että palvelua tarjotaan tavallisesti korvausta vastaan.<sup>2</sup>

Vertaisverkkotekniikkaan perustuvat puhtaasti Internetissä toimivat VoIP-palvelut eivät tällä hetkellä täytä viestintäpalvelun määritelmää, koska niissä palveluntarjoaja ei osallistu viestien siirtämiseen viestintämarkkinalaissa tarkoitettulla tavalla. VoIP-palveluntarjoajan tarjoama palvelu muodostuu tietokoneelle asennettavan ohjelman lisäksi hakupalvelusta, josta saatavan IP-osoitteen avulla puhelut reitittyvät vastaanottajalle. Viestintäpalvelun tarjoajana on tällaisessa tapauksessa käyttäjän Internet-yhteyden tarjoaja.

<sup>2</sup> 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.

Vertaisverkkotekniikkaan perustuvat VoIP-palvelut jäävät viestintämarkkinalain soveltamisalan ulkopuolelle ja kysymyksessä on Viestintäviraston käsityksen mukaan pikemminkin tietoyhteiskuntapalvelujen tarjoamisesta annetussa laissa tarkoitettu tietoyhteiskunnan palvelu.<sup>3</sup> Viestintäviraston käsitystä tukee EU:n komission 14.6.2004 julkaisema VoIP-palvelujen sääntelyä koskeva konsultaatiodokumentti. Sen mukaan VoIP-palvelut, joissa käyttäjälle tarjotaan palvelun sijaan pelkkä tietokoneelle ladattava ohjelma, eivät kuulu EY:n sähköisen viestinnän direktiivien soveltamisalaan.<sup>4</sup>

Jos VoIP-palvelusta on yhteys puhelinverkkoon, palvelussa on kyse viestien siirtämisestä palveluntarjoajan hallussa olevassa tai verkkoyritykseltä käyttöönsä saamassa viestintäverkossa. Näin ollen myös tarjottu VoIP-palvelu täyttää viestintäpalvelun määritelmän. Jos tällaista palvelua tarjotaan ennalta rajaamattomalle käyttäjäpiirille, kyse on myös sähköisen viestinnän tietosuojalain tarkoittamasta viestintäpalvelusta. Viestintäpalvelua tarjoavan teleyrityksen tulee noudattaa toiminnassaan viestintämarkkinalakia ja sähköisen viestinnän tietosuojalakia sekä niiden nojalla annettuja viestintäpalvelun tarjoamista ja yleistä teletoittoa koskevia säännöksiä.

#### 4.4 Puhelinverkossa toimiva teleyritys

Viestintämarkkinalain numerointia koskevassa 6 luvussa ja käyttäjän oikeuksia koskevassa 7 luvussa on asetettu tiettyjä velvollisuuksia *puhelinverkossa toimiville teleyrityksille*.

Teleyritys toimii viestintämarkkinalain tarkoittamalla tavalla puhelinverkossa, jos se tarjoaa puhelinverkossa verkkopalvelua tai viestintäpalvelua. Teleyrityksen ei tarvitse tarjota puhelinverkon liittymiä loppuasiakkailla ollakseen puhelinverkossa toimiva teleyritys.

Osassa puhelinverkossa toimiville teleyrityksille asetetuista velvoitteista soveltamisalaa on rajattu edelleen siten, että puhelinverkossa toimivan teleyrityksen on *osaltaan* huolehdittava asetettujen velvoitteiden täyttymisestä. Tämä tarkoittaa sitä, että tarjotun palvelun luonne ja ominaisuudet vaikuttavat siihen, mitkä kaikki velvoitteet tulevat käytännössä sovellettaviksi ja millä tavalla teleyrityksen tulee osallistua velvoitteiden täyttämiseen.

Myös VoIP-palveluja tarjoava teleyritys toimii puhelinverkossa, jos palvelusta on yhteys puhelinverkkoon. VoIP-palvelun osalta tämä tarkoittaa lähinnä sitä, että palvelusta voi soittaa puhelinverkkoon *ja/tai* vastaanottaa puhelua puhelinverkosta.

Puhelinverkossa toimivan VoIP-palveluntarjoajan tulee tarjoamansa palvelun osalta huolehtia puhelinverkossa toimiville teleyrityksille asetetuista velvoitteista. Jos esimerkiksi tarjotusta palvelusta on mahdollista soittaa ulkomaille, palveluntarjoajan tulee huolehtia siitä, että käyttäjä voi käyttää soittaessaan yleistä ulkomaantunnusta 00 (VML 54 §). Jos taas

<sup>3</sup> Laki tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta (458/2002) 2 §: "Tietoyhteiskunnan palvelulla tarkoitetaan tässä laissa palvelua, joka toimitetaan: 1) etäpalveluna eli ilman, että osapuolet ovat yhtä aikaa läsnä; 2) sähköisesti eli lähettämällä ja vastaanottamalla palvelu tietoja sähköisesti käsittelevien laitteiden tai tietojen säilytyksen avulla ja siten, että palvelun lähettämiseen, siirtoon ja vastaanottamiseen käytetään yksinomaan johtimia, radioyhteyttä, optisia laitteita tai muita sähkömagneettisia laitteita; 3) palvelun vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä tapahtuvana tiedonsiirtona ja 4) tavallisesti vastiketta vastaan"

<sup>4</sup> Commission staff working document on the Treatment of Voice over Internet Protocol (VoIP) under the EU Regulatory Framework, s. 6, [http://europa.eu.int/information\\_society/topics/ecom/doc/useful\\_information/library/commiss\\_serv\\_doc/406\\_14\\_voip\\_consult\\_paper\\_v2\\_1.pdf](http://europa.eu.int/information_society/topics/ecom/doc/useful_information/library/commiss_serv_doc/406_14_voip_consult_paper_v2_1.pdf).

palvelusta on mahdollista soittaa puheluja, käyttäjän täytyy pystyä soittamaan myös yleiseen hätänumeroon (VML 55 §) ja yleiseen numerotiedotuspalveluun (VML 56 §). Vastaavasti, jos tarjottu palvelu kattaa ainoastaan puhelujen vastaanottamisen, palvelun tarjoajan ei tarvitse tarjota käyttäjälle edellä mainittuja ominaisuuksia.

#### 4.5 Puhelinverkon liittymä

Viestintämarkkina-alueissa ei ole määritelty erikseen puhelinpalvelua tai puhelinverkon liittymää, vaikka erityisesti lain käyttäjän oikeuksia koskevassa 7 luvussa velvoitteita on asetettu nimenomaan puhelinverkon liittymiä tarjoaville teleyrityksille.

Viestintävirasto on TeliaSonera Finland Oyj:lle 29.10.2003 antamassaan päätöksessä<sup>5</sup> todennut, että puhelinverkon liittymällä tarkoitetaan viestintämarkkina-alueissa samaa kuin EY:n yleispalveludirektiivin yleisesti saatavilla olevalla puhelinpalvelulla. Näin ollen puhelinverkon liittymäksi katsotaan yleisesti saatavilla oleva palvelu, jonka avulla voidaan ottaa ja vastaanottaa kotimaan- ja ulkomaanpuheluja sekä käyttää hätäpalveluja kansallisessa tai kansainvälisessä numerointisuunnitelmassa olevan numeron tai numeroiden avulla.<sup>6</sup>

Viestintävirasto katsoo, että täyttääkseen yleisesti saatavilla olevan puhelinpalvelun ja sitä kautta puhelinverkon liittymän määritelmän VoIP-palvelusta on voitava yleispalveludirektiivissä määritellyllä tavalla *sekä* soittaa *että* vastaanottaa kotimaan- ja ulkomaanpuheluja kansallisessa tai kansainvälisessä numerointisuunnitelmassa olevan numeron avulla. Tämä on todettu myös Viestintäviraston Saunalahti Lanka -palvelusta 24.2.2005 antamassa päätöksessä.<sup>7</sup> Vain yksisuuntaisen puhelinmuodostuksen mahdollistava palvelu ei siten täytä yleisesti saatavilla olevan puhelinpalvelun tai puhelinverkon liittymän tunnusmerkkejä. Viestintämarkkina-alueen kannalta kyseessä on tällöin puhelinverkon liittymän sijaan muu viestintäpalvelu.

Se, mahdollistaako tarjottu VoIP-palvelu yllä määritellyllä tavalla kaksisuuntaisen puhelinmuodostuksen, arvioidaan viime kädessä jokaisen yksittäistapauksen osalta erikseen. Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin todeta, että kaksisuuntaiselle puhelinmuodostukselle on ominaista esimerkiksi se, että liittymään voidaan soittaa sillä numerolla, joka kyseisestä liittymästä lähtevän puhelun tapauksessa siirretään verkossa kutsuvan liittymän numerona. Toisaalta, jotta puheluiden soittamisen ja vastaanottamisen mahdollistavat palvelut voitaisiin katsoa kahdeksi erilliseksi palveluksi, ne on voitava myös tosiasiallisesti ostaa ja niitä on voitava käyttää erillisinä palveluina.

Palvelun on myös vastattava sovittua. Mikäli palvelua myydään puhelinverkon liittymänä, sen tulee täyttää liittymän edellytykset ja puhelinverkon liittymää koskevat vaatimukset. Jos taas kysymyksessä on muu viestintäpalvelu, joka ei täytä puhelinverkon liittymälle asetettuja vaati-

<sup>5</sup> Viestintäviraston päätös koskien Sonera Puhekaista -palvelun lainmukaisuutta, dnro 629/543/2003 ([http://www.ficora.fi/suomi/document/paat\\_teliasonera\\_2910.pdf](http://www.ficora.fi/suomi/document/paat_teliasonera_2910.pdf))

<sup>6</sup> 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, luetteloja, maksullisten yleisöpuhelinien 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.

<sup>7</sup> Viestintäviraston päätös koskien numeron siirrettävyyttä Saunalahti Lanka -palvelussa, dnro 1310/532/2004.

muksia, siitä tulee kertoa käyttäjälle selvästi palvelua koskevissa kuvauksissa ja sopimusehdoissa.

Kansainvälisessä keskustelussa on kiinnitetty paljon huomiota hätäpalvelujen käyttömahdollisuuteen osana yleisesti saatavilla olevan puhelinpalvelun määritelmää. Suomen viestintämarkkinalain näkökulmasta kysymys on epäolennainen, koska hätäpalvelujen tarjoamista koskeva velvoite on asetettu viestintämarkkinalaissa kaikille *puhelinverkossa toimiville teleyrityksille osaltaan* eikä vain puhelinverkon liittymiä tarjoaville teleyrityksille. Teleyritys ei näin ollen voi puhelinverkon liittymän määritelmää kiertääkseen olla tarjoamatta hätäpuhelimahdollisuutta, jos palvelu muuten täyttää puhelinverkon liittymän edellytykset.

## 5 VIESTINTÄVIRASTON TOIMIVALTA RAJAT YLITTÄVIIN PALVELUIHIN

VoIP-palvelut ovat luonteeltaan maantieteellisestä paikasta riippumattomampia kuin perinteiset puhelinpalvelut. Koska VoIP-palvelu ei välttämättä ole sidottu esimerkiksi asiakkaan Internet-yhteyteen, sekä palveluntarjoaja että asiakas voivat sijaita eri puolilla maailmaa.

VoIP-palveluiden rajat ylittävä luonne vaikuttaa myös kansallisten viranomaisten toimivaltaan säädellä VoIP-palveluita ja niitä tarjoavia yrityksiä. Viestintämarkkinalain 119 §:n 2 momentin mukaan Viestintäviraston tehtävänä on valvoa viestintämarkkinalain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista. Vastaavasti sähköisen viestinnän tietosuojalain 31 §:n mukaan Viestintäviraston tehtävänä on valvoa kyseisen lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista siltä osin kuin 32 §:stä ei muuta johdu. Viestintämarkkinalaissa ja sähköisen viestinnän tietosuojalaissa ei ole toimivaltaa koskevia säännöksiä rajat ylittävistä palveluista, kuten ei myöskään EY:n sähköisen viestinnän direktiiveissä.

Yleinen teletoiminta on Suomessa ilmoituksenvaraista elinkeinotoimintaa ja yleistä teletoimintaa harjoittavien yritysten täytyy tehdä toiminnastaan ilmoitus Viestintävirastolle. Teletoimintailmoituksella ei kuitenkaan ole itsenäistä oikeuksia tai velvollisuuksia luovaa merkitystä, vaan se on tarkoitettu Viestintäviraston apuvälineeksi markkinoilla toimivien teleyritysten valvonnassa. Ilmoitusvelvollisuus ei myöskään koske yleistä teletoimintaa, jos se on väliaikaista, kohdistu määrältään pieneen vastaanottajakuntaan tai on merkitykseltään muutoin vähäistä. Näin ollen Viestintävirasto voi olla toimivaltainen viranomaisen valvomaan teleyrityksen toimintaa, vaikka teletoimintailmoitusta ei olisikaan tehty, jos yrityksen katsotaan harjoittavan Suomessa yleistä teletoimintaa tai palvelulla on muu riittävä yhteys Suomeen.

On selvää, että Suomen viestintämarkkinalaki ja sähköisen viestinnän tietosuojalaki tulevat sovellettavaksi, jos teleyritys on sijoittautunut Suomeen ja tarjoaa palveluitaan suomalaisille tai Suomessa asuville käyttäjille. Suomen viestintämarkkinalainsäädäntöä sovelletaan myös Suomessa sijaiseviin telelaitteisiin riippumatta siitä, missä maassa teleyritys sijaitsee tai tarjoaa palveluitaan.

Lisäksi Viestintävirasto on toimivaltainen valvomaan myöntämiensä numeroiden ja tunnuksien käyttöä. Viestintävirasto myöntää päätöksellään numerot ja tunnukset viestintämarkkinalain, numerointimääräyksen ja siihen sisältyvän numerointisuunnitelman mukaisesti. Viestintävirasto voi numerointipäätöksessä määrätä myös numeron käyttötarkoituksen ja asettaa numeron käytölle muita laissa määriteltyjä ehtoja. Viestintäviraston teleyritykselle myöntämään numeroon tai tunnukseseen ja näiden avulla tarjottuun viestintäpalveluun sovelletaan Suomen viestintämarkkinala-

kia ja sähköisen viestinnän tietosuojalakia riippumatta siitä, mihin maahan palveluntarjoaja on sijoittautunut tai missä maassa palvelun käyttäjät sijaitsevat. Viestintävirasto on toimivaltainen valvomaan myöntämiensä numeroiden ja tunnusten käyttöä ja niiden avulla tarjottua viestintäpalvelua myös siinä tapauksessa, että numerot käyttöönsä saanut (suomalainen) teleyritys on edelleen luovuttanut tilaajanumeroita johonkin toiseen valtioon sijoittautuneelle teleyritykselle. Viestintäviraston myöntämänsä numeroon kohdistuva valvonta eli toimivalta on riippumaton siitä, kuka on viime kädessä luovuttanut numeron käyttäjälle.

Jos toimivalta ei ratkea edellä mainittujen seikkojen perusteella, voidaan toimivaltakysymystä arvioida myös sen perusteella, mihin valtioon teletoimintaa harjoittavalla yrityksellä on lähin yhteys. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon muun ohella yrityksen sijoittautumisvaltio, tarjottavien palveluiden tekninen toteutus ja teknisten laitteiden sijainti sekä palveluiden rajat ylittävä markkinointi. On huomattava, että edellä oleva lista arviointikriteereistä ei ole luonteeltaan tyhjentävä, vaan pikemminkin esimerkinomainen.

## 6. VIESTINTÄVIRASTON KANNANOTTO SKYPEN TARJOAMIIN VOIP-PALVELUIHIN

### 6.1 Skype Classic

Alkuperäinen Skype on Internetistä tietokoneelle ladattava ohjelma, jonka avulla käyttäjä pystyy soittamaan ja vastaanottamaan puheluita toisten Skype-käyttäjien kanssa. Skype Classic -palvelu on käyttäjälle maksuton, siitä ei ole yhteyttä yleiseen puhelinverkkoon eikä sen tarjoamiseen käytetä E-164-numeroita.

Skype Classic -palvelu ei ole Viestintäviraston käsityksen mukaan viestintäpalvelu, koska Skype ei palvelun tarjoajana siirrä viestejä hallussaan olevassa tai verkkoyritykseltä käyttöönsä saamassa viestintäverkossa viestintämarkkina-alaissa tarkoitetulla tavalla.

Skype Classic on luonteeltaan pikemminkin tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa tarkoitettu tietoyhteiskunnan palvelu. Lain soveltamisessa noudatetaan 5-6 §:n nojalla ETA-valtioon sijoittautuneiden palvelun tarjoajien osalta pääsääntöisesti alkuperämaaperiaatetta. Tämä tarkoittaa sitä, että palvelun tarjoaja saa tarjota palvelujaan koko yhteisön alueella sijoittautumisvaltionsa kansallisten säännösten mukaisesti. Koska Skype on sijoittautunut Luxemburgiin, siihen sovelletaan Skype Classicin osalta lähtökohtaisesti Luxemburgin lainsäädäntöä. Viestintävirasto ei näin ollen ole toimivaltainen viranomaisen arvioimaan Skypen toimintaa tältä osin.

### 6.2 Skype Out ja Skype In

#### Palveluiden luonne

Skype Out ja Skype In -palvelut eroavat Skype Classic -palvelusta siten, että niistä on yhteys puhelinverkkoon. Skype Out -palvelusta voi soittaa puheluita E.164-numeroita käyttäen myös muille kuin Skypen käyttäjille. Skype Out -palvelun käyttäjä ei kuitenkaan saa itselleen E.164-numeroa, eikä Skype Out -palvelun avulla pysty vastaanottamaan puheluita. Skype In -palvelussa käyttäjä taas saa käyttöönsä E.164-numeron, jonka avulla hän voi vastaanottaa puheluita yleisestä puhelinverkosta.

Sekä Skype Out että Skype In ovat luonteeltaan viestintäpalveluita, koska käyttäjälle tarjotaan yhteys puhelinverkkoon ja siten viestejä siirretään palveluntarjoajan hallussa olevassa tai verkkoyritykseltä käyttöönsä

saamassa viestintäverkossa. Koska palveluita tarjotaan korvausta vastaan, Viestintävirasto katsoo niiden täyttävän myös EY:n puitteiden direktiivin sähköisen viestintäpalvelun määritelmän.

Vaikka Skype Out ja Skype In -palvelut voidaan yhdistää samaan käyttöliittymään, ne ovat sopimuksellisesti erillisiä palveluita ja myydään erikseen. Ilman Skype Out -palvelua käyttäjä ei pysty soittamaan puheluita yleiseen puhelinverkkoon ja vastaavasti ilman Skype In -palvelua käyttäjä ei pysty vastaanottamaan puheluita yleisestä puhelinverkosta. Lisäksi yhteen Skype-tiliin voi olla yhdistettynä vain yksi Skype Out -palvelu, mutta jopa kymmenen erillistä Skype In -palvelua. Vaikka käyttäjä olisi tehnyt sopimuksen sekä Skype Out että Skype In -palvelun käytöstä, Skype In -palveluun yhdistettyä tilaajanumeroa ei käytetä kutsuvan liittymän numerona soitetuissa Skype Out -puheluissa. Viestintävirasto katsoo, että Skype Out ja Skype In eivät muodosta yhdessä käytettynäkään puhelinverkon liittymää vaan ne ovat luonteeltaan puhelinverkossa tarjottavia viestintäpalveluita.

#### Skypen asema palveluntarjoajana

Skype ei antamansa selvityksen mukaan itse toimi Skype Out ja Skype In -palveluiden osalta viestintäpalvelun tarjoajana vaan jälleenmyyjä yhteistyökumppaneidensa tarjoamia palveluita oman tuotemerkinsä alla. Skype on itse toteuttanut Skype Out ja Skype In -palveluissa ainoastaan laskutuksen ja pääsynvalvonnan, joiden se ei katso olevan viestintäpalvelun tarjoamista.

Tällä hetkellä voimassa olevassa viestintämarkkinalaissa tai sähköisen viestinnän tietosuojalaissa jälleenmyyjää tai jälleenmyyntiä ei ole määritelty. Viestintäpalveluita tai teleyrityksiä koskevia säännöksiä ei myöskään sovelleta viestintäpalveluiden jälleenmyyntiin, vaan sääntely kohdistuu viestintäpalveluita tarjoaviin teleyrityksiin. Skypen toimintaa ei kuitenkaan voida ainakaan Skype Out ja Skype In -palveluiden tämänhetkisen toteutuksen perusteella pitää viestintäpalveluiden jälleenmyyntinä, koska Skypellä on omin teknisin toimenpitein oikeus ja tosiasiallinen mahdollisuus estää käyttäjää käyttämästä palvelua. Skype Out -palvelun osalta Skype myös päättää itsenäisesti, minkä palveluntarjoajan kautta puhelut ohjataan puhelinverkkoon. Käyttäjä ei pysty vaikuttamaan eikä useimmiten ole edes tietoinen siitä, minkä teleyrityksen verkon kautta puhelut ohjataan. Sillä, miten suurissa erissä Song luovuttaa numeroita Skypen käyttöön, ei ole merkitystä arvioitaessa Skypen asemaa viestintäpalvelun tarjoajana.

Viestintävirasto katsoo, että yllä mainituin perustein Skype toimii Suomen viestintämarkkinalainsäädännön kannalta Skype Out ja Skype In -palveluita tarjotessaan viestintäpalvelun tarjoajana eikä jälleenmyyjänä. Viestintäviraston käsitystä tukee myös aikaisemmin voimassa olleen viestintämarkkinalain (396/1997) 4 §:n 17 kohdan jälleenmyynnin määritelmä ja sitä koskevat yksityiskohtaiset perustelut.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Viestintämarkkinalain (396/1997) 4 §:n 17 kohdan mukaan *jälleenmyynnillä* tarkoitetaan teleyritykseltä hankittujen televerkkopalveluiden ja telepalveluiden myyntiä edelleen sellaisenaan tai osana muuta palvelua. Pykälää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan jälleenmyyntiä ei olisi toiminta, jossa toiminnan harjoittajalla on omin teknisin toimenpitein oikeus ja tosiasiallinen mahdollisuus estää käyttäjää käyttämästä telepalveluita. Tällainen toiminta olisi teletoinnin harjoittamista.

### Viestintäviraston toimivalta Skype Out ja Skype In -palveluihin

Siltä osin kuin Skype Out ja Skype In -palveluissa käytetään hyväksi suomalaisen teleyrityksen toteuttamaa verkko- tai viestintäpalvelua, kyse on selvästi Suomessa harjoitettavasta yleisestä teletoiminnasta, johon sovelletaan Suomen viestintämarkkinalainsäädäntöä. Vastaavasti Suomen viestintämarkkinalakia ei sovelleta Skype Out ja Skype In -palveluihin siltä osin kuin palvelun toteuttaa joku muu kuin Suomessa yleistä teletoimintaa harjoittava teleyritys.

Suomessa Skypen yhteistyökumppanina toimii Song. Käyttäjät voivat saada käyttöönsä numeron Songin suomalaisesta tilaajanumeroavaruudesta ja Song ohjaa numeroon soitettavat puhelut Skypen palvelimelle, joka ohjaa ne edelleen Skype In -palvelun tilaajille. Myös pääosa Suomeen suuntautuvista Skype Out -puheluista ohjataan Suomeen Songin verkon kautta. Songin tulee palveluita toteuttaessaan noudattaa Suomen viestintämarkkinalain ja sähköisen viestinnän tietosuojalain säännöksiä.

Loppuasiakkaalle tarjottavien palveluiden osalta ainoastaan Skype In -palvelussa on kyse Suomessa harjoitettavasta teletoiminnasta ja siinäkin vain siltä osin, kun palvelussa käytetään Suomen numerointisuunnitelman mukaisia tilaajanumeroita. Viestintäviraston teleyritykselle myöntämiin numeroihin ja niiden avulla tarjottuun viestintäpalveluun sovelletaan Suomen viestintämarkkinalakia ja sähköisen viestinnän tietosuojalakia riippumatta siitä, mihin maahan palveluntarjoaja on sijoittautunut tai missä maassa palvelun käyttäjät sijaitsevat. Viestintävirasto on toimivaltainen valvomaan myöntämiensä numeroiden ja tunnusten käyttöä myös siinä tapauksessa, että numerot käyttöönsä saanut suomalainen teleyritys on edelleen luovuttanut tilaajanumeroita johonkin toiseen valtioon sijoittautuneelle teleyritykselle.

Skype Out -palvelun osalta Skypellä ei ole sellaista yhteyttä Suomeen, että sen voitaisiin katsoa harjoittavan teletoimintaa Suomessa: Skype ei ole Suomeen sijoittautunut yritys eikä Skype Out -palvelun käyttäjällä ole hallussaan suomalaisen numerointisuunnitelman mukaista E.164-numeroa. Palvelua ei ole myöskään erityisesti suunnattu suomalaisille käyttäjille. Käyttäjän sijaintimaa ei myöskään vaikuta palvelun käyttöön, koska siitä voi soittaa vain kansainvälisessä muodossa oleviin numeroihin eikä numeron valinta kansallisessa muodossa ole mahdollista. Skype Out -palvelusta Suomeen soitettavat puhelut voidaankin rinnastaa lähinnä Suomeen tulevaan ulkomaanliikenteeseen. Yllä mainituin perustein Viestintävirasto katsoo, ettei loppuasiakkaalle tarjottavaan Skype Out -palveluun sovelleta Suomen viestintämarkkinalakia ja ettei Viestintävirasto ole toimivaltainen viranomaisen valvomaan Skypen toimintaa tältä osin. Se, että Skype-ohjelma on saatavissa myös suomenkielisenä, ei yksin riitä tekemään Viestintävirastosta toimivaltaista viranomaista.

### 6.3 Viestintämarkkinalainsäädännön soveltaminen Skype Out ja Skype In -palveluihin

Siltä osin kuin Skype Out ja Skype In -palvelussa on kyse Suomessa harjoitettavasta yleisestä teletoiminnasta, palvelua tarjoavan teleyrityksen tulee täyttää viestintämarkkinalaissa ja sähköisen viestinnän tietosuojalaissa sekä niiden nojalla annetuissa säännöksissä viestintäpalvelulle ja viestintäverkossa toimivalle teleyritykselle asetetut velvoitteet.

Koska Skype Out ja Skype In -palveluista on yhteys puhelinverkkoon, palvelun tarjoajan tulee lisäksi tarjoamansa palvelun osalta huolehtia puhelinverkossa toimiville teleyrityksille asetettujen velvoitteiden täyttämi-

sestä. Palveluihin ei sovelleta puhelinverkon liittymiä koskevia säännöksiä, koska ne eivät täytä puhelinverkon liittymän edellytyksiä.

### Teletointailmoitus

Viestintämarkkinalain 13 §:n mukaan yleisen teletointinnon harjoittamisesta on ennen toiminnan aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus Viestintävirastolle (*teletointailmoitus*). Myös teletointailoituksen tiedoissa tapahtuneista muutoksista ja toiminnan lopettamisesta on ilmoitettava Viestintävirastolle.

Ilmoitusvelvollisuus ei koske yleistä teletointintaa, jos se on väliaikaista, kohdistuu määrältään pieneen vastaanottajakuntaan tai on merkitykseltään muutoin vähäistä. Valtioneuvoston merkitykseltään vähäisestä teletointinnasta antaman asetuksen (675/2003) yleistä teletointintaa on pidettävä merkitykseltään vähäisenä, jos se on verkkopalvelun tai viestintäpalvelun tarjontaa viestintäverkossa, jossa on alle 500 liittymää tai teletointintaa, jonka liikevaihto on alle 300.000 euroa vuodessa.

Myös Skypeen tulee tehdä Skype In -palvelun osalta toiminnastaan teletointailmoitus Viestintävirastolle, ellei Suomen viestintämarkkinalain soveltamisalaan kuuluva teletointinta ole edellä mainituin tavoin merkitykseltään vähäistä.

Teletointailoituksella ei ole itsenäistä oikeuksia tai velvollisuuksia luovaa vaikutusta, vaan se on tarkoitettu viranomaisen apuvälineeksi markkinoilla toimivien teleyritysten valvonnassa. Jokaisella yleistä teletointintaa harjoittavalla yrityksellä on näin ollen viestintämarkkinalaissa säädetyt teleyrityksen oikeudet ja velvollisuudet riippumatta siitä, tekeekö yritys teletointailoituksen vai ei.

Viestintävirasto toimittaa teletointailoituksen tehneelle yritykselle pyynnöstä vahvistuksen, jossa on mainittu ne viestintämarkkinalakiin perustuvat oikeudet ja velvollisuudet, jotka teleyrityksellä on Suomessa. Alia on listattu muutamia tärkeimpiä viestintäpalveluiden tarjoamista koskevia velvoitteita.

### Numerointi

Numeroiden myöntämismenettelystä ja numerointipäätöksen sisällöstä on säädetty viestintämarkkinalain 48 §:ssä. Lisäksi Viestintävirasto on antanut yleisen puhelinverkon numerointia koskevan määräyksen, jossa määrätään siitä, millaisia numeroita tai tunnuksia teletointinnassa saa käyttää ja mihin tarkoitukseen niitä on käytettävä.<sup>9</sup>

Numerointimääräyksen soveltamisalan mukaan määräys koskee yleisten puhelinverkkojen ja niissä toteutettujen viestintäpalveluiden numerointia. Puhelinverkko käsittää kohdeviestintään tarkoitettua kiinteän puhelinverkon, matkaviestinverkon ja dataverkon. Yleisellä puhelinverkolla tarkoitetaan verkkoa, jota tarjotaan etukäteen rajaamattomalle käyttäjäpiirille. Lisäksi määräystä sovelletaan muihin kuin yleisiin puhelinverkkoihin muun muassa siltä osin, kuin niiden numerointi vaikuttaa yleiseen puhelinverkkoon.

Kiinteän puhelinverkon tilaajanumeroiden käyttöä ei numerointimääräyksessä ole rajoitettu *puhelinverkon liittymiin*, koska määräystä sovelletaan kohdeviestintään tarkoitettuihin puhelinverkkoihin ja niissä tarjottuihin

<sup>9</sup> Määräys yleisen puhelinverkon numeroinnista (Viestintävirasto 32 H/2005 M), <http://www.ficora.fi/suomi/document/Viestintavirasto32H2005M.pdf>

palveluihin. Kohdeviestinnältä edellytetään yhteyden kaksisuuntaisuutta erotuksena joukkoviestintäverkoissa tarjottaville palveluille. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että puhelinverkossa tarjottavan palvelun olisi täytettävä puhelinverkon liittymän edellytykset tai mahdollistettava kaksisuuntainen puhelunmuodostus. Telealuekohtaisia tilaajanumeroita voidaan näin ollen käyttää myös muiden viestintäpalveluiden kuin puhelinverkon liittymien tarjoamiseen.

Skype In -palvelussa käyttäjälle on osoitettu telealuekohtainen tilaajanumero, jolla hän voi vastaanottaa puheluita. Kiinteästä puhelinliittymästä soittavan eli A-tilaajan ei tarvitse valita suuntanumeroa tai ulkomaantunnusta soittaessaan saman telealueen tilaajanumeron omaavalle Skype In -palvelun käyttäjälle. Viestintämarkkinalaissa tai Viestintäviraston määräyksissä ei ole säädetty, että telealueen tilaajanumerolla puheluita vastaanottavan päätelaitteen tulee fyysisesti sijaita asianomaisella telealueella tai matkaviestinumeron omaavan päätelaitteen Suomessa. Tilaajanumeron tulee kuitenkin käyttäytyä puhelinverkon ja numeroon soittajan kannalta kuten muidenkin telealueen tilaajanumeroiden. A-tilaajan tulee esimerkiksi pystyä soittamaan muihin saman telealueen numeroihin paikallispuhelun hinnalla. Numeroinnin tarkoituksena on paitsi ohjata palvelua puhelinverkoissa myös osoittaa niiden käyttötarkoitus. Palveluiden numerointi vaikuttaa esimerkiksi estopalvelujen toteuttamiseen.

Viestintävirasto ei ole rajoittanut VoIP-palveluissa käytettäviä numerosarjoja. Näin ollen VoIP-palvelulle voidaan myöntää tilaajanumeroita sekä telealuekohtaisista että valtakunnallisista numerosarjoista. Edellä esitetyillä perusteilla Viestintävirasto ei näe estettä myöskään sille, että Skype In -palvelussa käytetään telealuekohtaisia tilaajanumeroita.

#### Numeron siirrettävyys

Puhelinnumeron siirrettävyyteen liittyvistä velvoitteista on säädetty viestintämarkkinalain 51 §:ssä sekä Viestintäviraston puhelinnumeron siirrettävyyttä koskevassa määräyksessä.<sup>10</sup> Säännöksen mukaan puhelinverkossa toimiva teleyritys on velvollinen viipymättä huolehtimaan siitä, että *sen kanssa liittymäsopimuksen tehnyt käyttäjä* voi halutessaan säilyttää puhelinnumeron vaihtaessaan *kiinteää liittymää* telealueen sisällä tai *matkaviestinliittymää* tarjoavaa teleyritystä.

Puhelinnumeron siirrettävyyttä koskevan säännöksen soveltamisalaa on rajattu siten, että lakiin perustuva oikeus numeron siirtoon koskee vain puhelinverkon liittymäsopimuksen tehneitä käyttäjiä. Näin ollen teleyrityksellä ei ole velvollisuutta siirtää numeroa sellaisista viestintäpalveluista tai sellaisiin viestintäpalveluihin, jotka eivät täytä puhelinverkon liittymän määritelmää. Velvollisuutta numeron siirtoon ei ole myöskään prepaid-liittymistä, joista ei ole tehty liittymäsopimusta. Toisaalta viestintämarkkinalain säännös ei myöskään aseta estettä numeron siirrettävyydelle tällaisissa tapauksissa.

Koska Skype In -palvelu ei täytä puhelinverkon liittymän edellytyksiä, Skypellä ei ole lakiin perustuvaa *velvollisuutta* toteuttaa numeron siirrettävyyttä. Samalla perusteella myöskään muilla teleyrityksillä ei ole *velvollisuutta* siirtää numeroita Skype In -palveluun. Jos numeroita kuitenkin siirretään Skype In -palveluun tai Skype In -palvelusta jollekin muulle palveluntarjoajalle, myös muut siirrettävyyteen liittyvät velvoitteet (kuten suora ohjaus ja tiedotuspalvelun toteuttaminen) tulevat sovellettaviksi.

<sup>10</sup> Määräys puhelinnumeron siirrettävyydestä (Viestintävirasto 46 C/2005 M), <http://www.ficora.fi/suomi/document/Viestintavirasto46C2005M.pdf>

### Yhteenliittäminen

Viestintämarkkinalain 39 §:n mukaan kaikilla teleyrityksillä on velvollisuus neuvotella yhteenliittämisestä toisen teleyrityksen kanssa. Kaikkia teleyrityksiä koskevat myös viestintämarkkinalain 43 §:n säännös puhelinverkon käytöstä perittävästä korvauksesta sekä 44 §:n säännös määräale Viestintämarkkinalain 39 §:n mukaan kaikilla teleyrityksillä on velvollisuus neuvotella yhteenliittämisestä toisen teleyrityksen kanssa. Kaikkia teleyrityksiä koskevat myös viestintämarkkinalain 43 §:n säännös puhelinverkon käytöstä perittävästä korvauksesta sekä 44 §:n säännös määräalennusten kiellosta.

Mahdolliset pidemmälle menevät yhteenliittämisvelvollisuudet on määriteltä Viestintäviraston huomattavan markkinavoiman päätöksissä koskien kiinteästä puhelinverkosta nousevaa liikennettä, laskevaa liikennettä yksittäiseen kiinteään puhelinverkkoon tai matkaviestinverkkoon sekä puhelinverkon transit-liikennettä.<sup>11</sup>

Kaikilla teleyrityksillä, joilla on todettu olevan huomattava markkinavoima edellä mainituilla markkinoilla, on velvollisuus liittää yhteen viestintäverkko tai viestintäpalvelu toisen teleyrityksen viestintäverkon tai viestintäpalvelun kanssa. Yhteenliittäminen on tehtävä yhteenliittämistä pyytävän teleyrityksen osoittamassa kohdassa, jollei se ole teknisesti epätarkoituksenmukaista tai kohtuutonta yhteenliittämisvelvollisen teleyrityksen kanssa. Tekninen tarkoituksenmukaisuus tarkoittaa tällä hetkellä yhteenliittämistä piirikytkentäisessä puhelinverkossa. Näin ollen VoIP-palvelua tarjoavan teleyrityksen on muunnettava IP-verkosta tuleva puhelinpalvelunsa piirikytkentäiseksi yhteenliittämisen toteuttamiseksi. Tämän jälkeen VoIP-palvelu voidaan teknisesti yhteenliittää puhelinverkossa tarjotun puhelinpalvelun kanssa määriteltyjen HVM-velvoitteiden mukaisesti. Sillä, katsotaanko tarjottu VoIP-palvelu puhelinverkon liittymäksi vai muuksi viestintäpalveluksi, ei ole merkitystä esitetyn yhteenliittämisvelvoitteen kannalta.

HVM-yritysten on muutoinkin noudatettava yhteenliittämisessä viestintämarkkinalain 40-42 §:n säännöksiä, elleivät yhteenliittämisosapuolet muuta sovi.

Viestintävirasto on antanut myös määräyksen viestintäverkkojen yhteenliitettävyydestä, yhteentoimivuudesta ja merkinannosta.<sup>12</sup> Määräystä sovelletaan lähtökohtaisesti sekä verkkopalveluiden että viestintäpalveluiden yhteenliittämiseen. Joissain pykälissä soveltamisalaa on kuitenkin rajoitettu koskemaan vain puhelinpalveluita.

### Hätäpalvelut

Hätäpalveluiden tarjoamisvelvollisuus on asetettu viestintämarkkinalain 55 §:ssä *puhelinverkossa toimiville teleyrityksille*. Niiden tulee osaltaan huolehtia siitä, että käyttäjät saavat yhteyden maksutta yleiseen hätänumeroon 112 Viestintäviraston poliisille osoittamaan hätänumeroon 10022. Viestintävirasto on antanut hätäliikenteen ohjauksesta ja varmistamisesta myös määräyksen.<sup>13</sup> Määräys sisältää muun ohella säännökset

<sup>11</sup> HVM-päätökset ovat saatavilla Viestintäviraston Internet-sivuilla osoitteessa <http://www.ficora.fi/suomi/tele/HMV.htm> . Kutakin HVM-yritystä koskevat velvollisuudet käyvät ilmi kyseiselle yritykselle annetusta HVM-päätöksestä.

<sup>12</sup> Määräys viestintäverkkojen yhteenliitettävyydestä, yhteentoimivuudesta ja merkinannosta (Viestintävirasto 28 F/2005 M), <http://www.ficora.fi/suomi/document/Viestintavirasto28F2005M.pdf>

<sup>13</sup> Määräys hätäliikenteen ohjauksesta ja varmistamisesta (Viestintävirasto 33 B/2005 M), <http://www.ficora.fi/suomi/document/Viestintavirasto33B2005M.pdf>

häätäpuheluiden ohjauksesta oikeaan hätäkeskukseen sekä häätäpuheluiden varmistamisesta ja niille annettavasta etuoikeutetusta suunnasta.

Vaikka Skype In on puhelinverkossa tarjottava palvelu, siitä ei tarvitse tarjota pääsyä häätäpalveluihin, koska palvelusta ei pysty soittamaan mitakaan puhelua yleiseen puhelinverkkoon.

Edellä esitetyn mukaisesti Viestintävirastolla ei ole toimivaltaa puuttua loppuasiakkaalle tarjottavan Skype Out -palvelun toteuttamiseen. Viestintävirasto pitää kuitenkin merkittävänä puutteena, ettei Skype Out -palvelun käyttäjillä ole mahdollisuutta käyttää häätäpalveluja. Käyttäjien turvallisuus saattaa tämän vuoksi hätätilanteessa vaarantua.

Viestintäviraston hätäliikennemääräyksen mukaan 4 §:n mukaan teleyrityksen tulee tiedottaa asiakkailleen puhelinpalveluihin mahdollisesti liittyvistä rajoituksista, jotka koskevat tässä määräyksessä häätäpuheluille asetettuja vaatimuksia. Viestintävirasto pitää tärkeänä, että käyttäjille kerrotaan selvästi, ettei Skype In tai Skype Out -palvelusta pysty soittamaan hätänumeroon. Skype ilmoittaakin sivuillaan, etteivät sen tarjoamat palvelut ole perinteistä puhelinpalvelua korvaavia ja että niistä ei pysty soittamaan häätäpuheluja.<sup>14</sup>

#### Muut käyttäjän oikeudet

Käyttäjän oikeuksista on säädetty viestintämarkkinalain 7 luvussa sekä joiltain osin myös sähköisen viestinnän tietosuojalain 6 luvussa.

Joitain käyttäjän oikeuksia koskevia säännöksiä sovelletaan *kaikkiin viestintäpalveluihin*. Tällaisia säännöksiä ovat viestintäpalvelun vastaanottamista koskevaan sopimukseen sovellettava 67 §, sopimuksen muuttamista koskevan 71 §:n 3-5 momentit sekä Viestintäviraston oikeus asettaa teleyritykselle julkaisuvälitteitä sen tarjoamien palvelujen laadusta (82 §). Teleyritys ei saa myöskään estää minkään viestintäpalvelun osalta käyttäjää liittämästä yleiseen viestintäverkkoon vaatimukset täyttävää päätelaitetta (69 §). Yllä mainittuja säännöksiä tulee noudattaa myös Skype In -palvelussa siltä osin kuin siihen sovelletaan Suomen viestintämarkkinalakia.

Joitain käyttäjän oikeuksia koskevia säännöksiä sovelletaan edellä mainitun tavoin *puhelinverkossa toimiviin teleyrityksiin*. Osaa näistä säännöksistä sovelletaan kaikkiin puhelinverkossa toimiviin teleyrityksiin ja osaa jokaiseen puhelinverkossa toimivaan teleyritykseen *osaltaan*.

Kaikkiin puhelinverkossa toimiviin teleyrityksiin sovellettavia säännöksiä ovat käyttäjän oikeus äänitaajuusvalintaan ja soittajan tunnistamiseen (64 §), teleyrityksen velvollisuus välittää puheluita eurooppalaisella numeroalueella (65 §) sekä numeroinnin muutoksista tiedottaminen (81 §). Skype In -palvelussa käyttäjälle tulee siis tarjota palvelua, jonka avulla hän näkee soittajan numeron ennen puhelun vastaamista. Skype Out -palvelua Suomessa toteuttavan teleyrityksen tulee puolestaan toteuttamansa palvelun osalta, että käyttäjän oikeus äänitaajuusvalintaan toteutuu. Puhelinnumeron muutoksesta Skype In -käyttäjille tulee tiedottaa vähintään kuusi kuukautta ennen muutoksen voimaantuloa.

<sup>14</sup> [www.skype.com](http://www.skype.com): "Skype is not a telephony replacement service and cannot be used for emergency dialing".

Skypen ei tarvitse Skype In -palvelun tämänhetkisen toteutuksen ja ominaisuuksien perusteella huolehtia puhelinnumeron siirrettävyyden ja hätäpalvelujen tarjoamisen lisäksi myöskään televiestintää Euroopan talousalueella koskevan 53 §:n, yleistä ulkomaantunnusta koskevan 54 §:n tai yleistä numerotiedotuspalvelua koskevan 56 §:n täyttämistä.

Ainoastaan puhelinverkon liittymiin sovellettavia velvoitteita ei tarvitse toteuttaa Skype Out ja Skype In -palveluissa. Se, että kyseessä on viestintäpalvelu, joka ei välttämättä toimi perinteisen puhelinliittymän tapaan, tulee kuitenkin tuoda käyttäjille selvästi ilmi palvelua koskevissa sopimusehdoissa sekä palvelun markkinoinnissa.

#### Telekuuntelu ja -valvonta

Velvollisuus avustaa viranomaisia pakkokeinolaissa (450/1987) ja poliisilaissa (493/1995) tarkoitetun telekuuntelun ja televalvonnan suorittamista varten on asetettu viestintämarkkinalain 95 §:ssä kaikille *verkkopalvelua ja viestintäpalvelua tarjoaville teleyrityksille*. Tarkempia säännöksiä telekuuntelun ja televalvonnan teknisistä vaatimuksista, tietojen luovutusvelvollisuudesta sekä viranomaisten avustamisesta aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta löytyy viestintämarkkinalain 96-98 §:stä sekä sähköisen viestinnän tietosuojalain 36 §:ssä.

Sekä Skype että sen tarjoamat palvelut Suomessa toteuttava teleyritys ovat tarjoamansa palvelun osalta vastuussa telekuuntelua ja televalvontaa koskevien velvoitteiden täyttämistä.

#### Viestinnän tunnistamistietojen ja paikkatietojen käsittely ja viestinnän tietoturva

Sähköisen viestinnän tietosuojalain 3-5 luvuissa on säädetty teleyrityksen oikeuksista ja velvollisuuksista viestien ja tunnistamistietojen käsittelyn, paikkatietojen käsittelyn sekä tietoturvan osalta. Pääsääntöisesti säännöksiä sovelletaan kaikkiin teleyrityksen tarjoamiin viestintä- ja lisäarvopalveluihin.

#### Viestintäviraston tekniset määräykset

Viestintäpalveluiden laatuvaatimuksista on säädetty viestintämarkkinalain 128 §:ssä. Lisäksi Viestintävirasto on antanut lain 129 §:n nojalla viestintäverkkojen ja viestintäpalveluiden laatuvaatimuksia ja yhteensopivuutta koskevia teknisiä määräyksiä.

Skype In -palvelu tulee suunnitella, rakentaa ja ylläpitää viestintäpalvelua ja puhelinverkossa tarjottavaa viestintäpalvelua koskevien määräysten mukaisesti.

## 7. YHTEENVETO

Yhteenvetona voidaan todeta, että tällä hetkellä voimassaolevan lainsäädännön nojalla sekä Skype Out että Skype In -palvelu ovat luonteeltaan puhelinverkossa tarjottavia viestintäpalveluita. Skype Out että Skype In -palveluihin sovelletaan Suomen viestintämarkkinalainsäädäntöä ensinnäkin siltä osin, kun palvelun toteuttaa Song tai muu Suomessa teletoimintaa harjoittava yritys. Lisäksi loppuasiakkaalle tarjottavaan Skype In -palveluun sovelletaan viestintämarkkinalainsäädäntöä siltä osin, kun palvelussa käytetään suomalaisen numerointisuunnitelman mukaisia numeroita.

Siltä osin kuin Skype-palveluihin sovelletaan Suomen viestintämarkkinalainsäädäntöä, palveluiden tulee olla toteutettu viestintämarkkinalain ja sähköisen viestinnän tietosuojalain sekä niiden nojalla annettujen viestintäpalveluita koskevien säännösten mukaisesti. Lisäksi Skypen ja Songin tai muun Skype-palveluita Suomessa toteuttavan yrityksen tulee noudattaa toiminnassaan kaikkia teleyrityksiä sekä omalta osaltaan puhelinverkossa toimivia teleyrityksiä koskevia säännöksiä.

Skype-käyttäjien väliset puhelut mahdollistavaan Skype-ohjelmaan tai loppuasiakkaalle tarjottavaan Skype Out -palveluun ei sovelleta Suomen viestintämarkkinalakia tai sähköisen viestinnän tietosuojalakia eikä Viestintävirasto katso olevansa niiden osalta toimivaltainen viranomaisen arvioimaan Skypen toimintaa.

Lisätietoja asiasta antaa lakimies Sanna Hughes, p. (09) 6966 870 tai [sanna.hughes@ficora.fi](mailto:sanna.hughes@ficora.fi).

Pääjohtaja Rauni Hagman

Lakimies Sanna Hughes

JAKELU

Skype Technologies S.A.  
TDC Song Oy  
TeliaSonera Finland Oyj

TIEDOKSI

Teleyritykset  
Finnet-liitto ry  
FiCom ry  
Liikenne- ja viestintäministeriö, viestintämarkkinaosasto  
Kuluttajavirasto  
Kilpailuvirasto