



KILPAILUVIRASTO
KONKURRENSVERKET

ESITYS
Dno 1097/61/2003
Julkinen versio
17.5.2005

1 (41)

Markkinaoikeus
PL 118
00131 HELSINKI

Markkinaoikeudelle

Esitys kilpailunrajoituslain 6 §:n (7 §:n ennen 1.5.2004) mukaisen kilpailunrajoituksen toteamisesta ja kilpailunrikkomusmaksun määräämisestä.

Suomen Numeropalvelu Oy

SISÄLLYSLUETTELO

1. Asia	3
2. Osapuolet	3
3. Asian vireilletulo ja selvittäminen	3
4. Asiaselostus	4
4.1. Markkinaolosuhteet ja -rakenne	4
4.2. Osapuolten toiminta markkinoilla	7
4.2.1. SNOY:n liikesuhteesta kieltäytyminen ja kohtuuttomat ehdot Eniron mukaan	9
4.2.2. SNOY:n perustelut liikesuhteesta kieltäytymiselle ja asetetuille ehdoille	12
4.3. Tietosuojavaltuutetun näkemys	14
4.4. Viestintäviraston lausunnot	18
5. Kilpailuoikeudellinen arviointi	20
5.1. Arvio menettelyn vaikutuksesta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan	20
5.2. Kilpailunrajoitus ja sovelletut säännökset	21
5.3. Relevantit markkinat	22
5.4. SNOY:n markkina-asema	23
5.5. SNOY:n esittämien perusteluiden arviointi	25
5.5.1. Eniro.fi -palvelun luonne puhelinluettelona tai muuna rekisterinä	26
5.5.2. Eniro.fi -palvelukonseptin informaatioisisällön laajuus	28
5.5.3. Eniro.fi -palvelun hakutoimintojen monipuolisuus	29
5.5.4. Rekisteröitymisen merkitys mahdollisten tietosuojuongelmien ehkäisyssä	31
5.5.5. Vastikkeellisuuden merkitys mahdollisten tietosuojuongelmien ehkäisyssä	33
5.5.6. Markkinatoimijan oikeus toimia lainsäädännön noudattamisen valvojana	34
5.6. Kilpailuoikeudellinen kokonaisarviointi: määräävän markkina-aseman väärinkäyttö	36
6. Kilpailuviraston esitys markkinaoikeudelle	40
7. Sovelletut säännökset	41

1. Asia

Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö tilaajaluettelotietojen tukkumarkkinoilla.¹

2. Osapuolet

Kilpailuvirasto (edustavat tutkimuspäälliköt Ari Ahonen ja Maarit Taurula)

Suomen Numeropalvelu Oy

Toimenpidepyynnön tekijä:
Oy Eniro Finland Ab

3. Asian vireilletulo ja selvittäminen

Oy Eniro Finland Ab (Eniro) on jättänyt Kilpailuvirastolle 23.12.2003 toimenpidepyynnön koskien Suomen Numeropalvelu Oy:n (SNOY) kilpailunrajoituslain 7 §:n mukaista määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä sekä Fonecta Oy:n (Fonecta) ja Finnet-Media Oy:n (Finnet-Media) kilpailunrajoituslain 6 §:n vastaista toimintaa.

Toimenpidepyynnön mukaan Eniron avattua 29.10.2003 Eniro.fi -palvelun Internetissä, SNOY purki yritysten välisen toimitussopimuksen 30.10.2003 päivätyllä ilmoituksella välittömästi ilman irtisanomisaikaa. Toimenpidepyynnön mukaan purkamisilmoituksessa SNOY uhkasi olla jatkamatta Eniron sähköisten hakemistojen päivittämistä sekä sulkea kaikki Eniron yhteydet SNOY:n tietokantoihin, mikäli Eniro ei sulkisi eniro.fi -palvelua yksityishenkilöiden yhteystietojen osalta. Käytännössä tämä johti eniro.fi -palvelun sulkemiseen pian tämän jälkeen. Palvelu avattiin uudelleen Eniron suosituttua 15.3.2004 solmitussa uudessa sopimuksessa oman ilmoituksensa mukaisesti vastentahtoisesti ja ainoastaan liikearvonsa suojaamiseksi SNOY:n vaatimuksiin.

Toimenpidepyynnön mukaan SNOY on kuvatulla tavalla menetellessään käyttänyt väärin määrävää markkina-asemaansa tilaajatietojen tukkumarkkinoilla Suomessa i) pidättäytymällä liikesuhteesta Eniron kanssa ilman asiallista syytä sekä ii) käyttämällä hyvään kauppatapaan perustumattomia asiakkaidensa toimintavapautta rajoittavia liikesuhteen ehtoja. Toimenpidepyynnön tekijä katsoo lisäksi, että Eniron kilpailijoina toimivat Fonecta ja Finnet-Media ovat yhteistyöllään SNOY:n päätöksenteossa sekä ennen Kilpailuviraston 23.9.2003 myöntämän poikkeuslupan (Dno 55/67/98) päättymistä että sen jälkeen tietoisesti ja perusteettomasti rajoittaneet SNOY:n asiakkaiden mahdollisuuksia tarjota erilaisia tavoitettavuuspalveluita loppuasiakkaille, minkä toimenpidepyynnön tekijä katsoo olleen kilpailunrajoituslain (480/92) 6 §:n 1 kohdan vastaista.

Kilpailuvirasto toteaa, että SNOY on 30.9.2003 jättämässään uudessa poikkeuslupahakemuksessa informoinut virastoa siitä, että viestintämarkkinalain luettelotietojen luovutusvelvollisuutta koskeva muutos tuli voimaan tuolloin voimassa olleen poikkeuslupan myöntämisen jälkeen. Järjestelyn osapuolten yhteistyö SNOY:n puitteissa

¹ Jatkossa tilaajaluettelotiedoista käytetään lyhyempää ilmausta tilaajatiedot.

on näin ollen käsittänyt niiden yhteistyömuotojen lisäksi, joita osapuolet harjoittivat poikkeusluvan myöntämisen ajankohtana, myös viestintämarkkinalainsäädännössä tarkoitettun, tietojen luovutusta koskevan yhteistyön. Koska Kilpailuviraston SNOY:n toimitiloissa 12.1.2004 tekemän tarkastuksen yhteydessä ei tullut esiin asiakirjoja tai muita seikkoja, jotka olisivat puoltaneet asian yksityiskohtaisempaa selvittämistä kilpailurajoituslaissa kielletyn yhteistyön näkökulmasta, Kilpailuvirasto on pitänyt perusteltuna keskittyä tutkimaan tapausta määräävän markkina-aseman väärinkäytön näkökulmasta.

Aikaisemmissa selvityksissä² kertyneiden markkinatietojen pohjalta Kilpailuvirasto on selvityksissään voinut keskittyä ensisijaisesti jäljempänä täsmennettäviin tämän asian ratkaisemisen kannalta keskeisiin väitteisiin. Kilpailuvirasto on 12.1.2004 tehnyt kilpailurajoituslain (480/1992) 20 §:n mukaisen tarkastuksen SNOY:n toimitiloissa erityisesti SNOY:n hallituksen ja toimitusjohtajan asiaan liittyvän toiminnan selvittämiseksi. SNOY on 30.1.2004 vastannut Kilpailuviraston sille jätetyn toimenpidepyynnön perusteella 14.1.2004 tekemään selvityspyyntöön. Lisäksi SNOY on 30.4.2004 vastannut Kilpailuviraston 6.4.2004 SNOY:lle ja Enirolle lähettämään lisäselvityspyyntöön. Eniro on vastannut samaan lisäselvityspyyntöön 30.4.2004. Osapuolet ovat toimittaneet muita selvityksiä tai asiakirjoja virastoon muun muassa 5.2.2004, 12.7.2004, 28.8.2004, 20.12.2004, 24.1.2005, 25.1.2005, 11.2.2005 ja 1.4.2005. Lisäksi virasto on kuullut asiassa sekä tietosuojavaltuutettua että Viestintävirastoa.

4. Asiaselostus

4.1. Markkinaolosuhteet ja -rakenne

Hakemistopalveluiden kokonaismarkkinat ovat noin 220 milj. euroa (ml. perinteiset telealuekohtaiset luettelot, erilaiset yritystietoluettelot, muut painetut luettelot, CD ROM -luettelot, numerotiedotuspalvelut, osoitetiedotuspalvelut sekä sähköiset luettelopalvelut). Alueluetteloliiketoiminnan kokonaisliikevaihdoksi on vuonna 2002 arvioitu noin 70 miljoonaa euroa, joskaan tarkkoja lukuja kyseessä olevasta liikevaihdosta ei ole saatavilla. Keltaisten sivujen liikevaihto on tästä noin kaksi kolmannesta.

Perinteisten telealuekohtaisten luetteloiden kanssa kilpailevat erilaiset, etupäässä yritystietoja sisältävät printtiluettelot. Esimerkkinä voidaan mainita Eniron Kaupunki-Info sekä Inoa Suomi Oy:n Inoa-luettelot. Myös erilaiset räätälöidyt painetut luettelot ovat yleistyneet viime vuosina. Numeropalvelun markkinat jakaantuvat siten, että viestintämarkkinalainsäädännössä säännelty numerotiedotuspalvelu on saatavissa numerosta 118. Palvelu tarjotaan aina kunkin operaattorin liittymäasiakkaalle. Lisäksi numerotiedotuspalvelua tarjotaan myös palveluntarjoajan omilla numerosarjoilla kaikille asi-

² Kilpailuvirasto on aikaisemmin tutkinut kyseessä olevia tilaajatietojen tukkumarkkinoita ja tavoitettavuuspalveluiden markkinoita muun muassa Finnet-yhtiöiden ja Sonera Oy:n tavoitettavuuspalveluyhteistyölle sisältyvälle hintayhteistyölle 23.9.1998 myönnetyn poikkeusluvan (Dno 55/67/98), määräävän markkina-aseman väärinkäyttöpäilyä tilaajatietojen luovuttamisessa ja hinnoittelussa koskevan asian (Dnot 53 ja 237/61/2000, 19.6.2003), Suomen Numeropalvelu Oy 30.9.2003 jättämän puuttumattomuustodistus- / poikkeuslupahakemuksen (Dno 812/67/03) sekä Finnet-Media Oy:n, Fonecta Group Oy:n ja erikseen yksilöityjen paikallisten puhelinyhtiöiden kilpailijoiden välistä yhteistyötä hakemistopalveluissa koskevan poikkeuslupa-asian (Dno 811/67/2003, 30.4.2004) yhteydessä.

akkaille (esimerkiksi Fonectan 020202 tai Eniron 0100100). Painetut hakemistot ja niiden Internet-versiot ovat yhteystietojen kattavuudella mitattuna keskenään vaihtoehtoisia tuotteita käyttäjän kannalta. Sähköiset hakemistopalvelut ovatkin viime vuosina kasvattaneet markkinaosuuttaan painettujen hakemistojen kustannuksella. Sähköisissä hakemistopalveluissa selvä markkinajohtaja on Fonecta noin [50-100]³ %:n markkinaosuudella lopun markkinoista jakaantuessa muiden pienempien toimijoiden kesken, joita ovat Finnet-Media, Eniro, Inoa Suomi Oy ja eräät muut.

Hakemistoliiketoiminnan harjoittajissa on tapahtunut viime vuosien aikana huomattavia muutoksia. Vielä vuonna 2000 hakemistoliiketoiminnasta oli noin 80 % teleoperaattoreilla. Nyt operaattorit hallitsevat enää noin 20 % toiminnasta ja 80 % jakaantuu Eniron, Fonectan, Inoa Suomi Oy:n (entinen Oy Findexa Ab:n), TDC Hakemistot Oy:n (TDC) sekä muiden pienempien alalle tulleiden uusien toimijoiden kesken. Kaikki mainitut valtakunnalliset painettujen hakemistojen julkaisijat toimivat myös osuuttaan kasvattaneiden sähköisten hakemistojen julkaisijoina, mutta ne saavat tuloja liikeideaansa riippuen vaihtelevin painotuksin yhteystietopalvelujen käyttäjämaksuista, hakemistojen myymisestä tai mainostilan myymisestä.

Suomen Numeropalvelu Oy (SNOY) on Fonecta Group Oy:n ja Finnet-Media Oy:n yhteinen yhtiö, josta Fonecta omistaa tammikuussa 2005 tehdyn osakekaupan jälkeen 55 % ja Finnet-Media 45 %. SNOY:n liikevaihto 31.12.2003 päättyneellä tilikaudella oli noin 4,9 miljoonaa euroa ja sen palveluksessa on kaksi kokopäiväistä työntekijää. SNOY ylläpitää valtakunnallista tilaajatietokantaa sekä jälleenmyy tilaajatietoja palveluntarjoajille. Käytännössä SNOY myy julkisen hinnaston perusteella käyttöoikeuksia tietokantaansa. SNOY:n hinnoittelu on perustunut tietojen yksittäisiin hakuihin ja soveltunut erilaisten sähköisten luetteloiden tai numeropalvelun toteuttamiseen. SNOY ostaa tilaajatiedot liittymäoperaattoreilta julkisen hinnaston mukaisesti ja liittymäoperaattorit päivittävät tilaajatiedot ja niiden muutokset päivittäin SNOY:n tietokantaan.

SNOY:n toiminta on pohjautunut Kilpailuviraston 23.9.1998 myöntämälle poikkeusluvalla, joka koskee Soneran ja Finnet-yhtiöiden tavoitettavuustietopalveluyhteistyöhön sisältyvää hintayhteistyötä (Dno 55/67/98). Poikkeusluvassa tarkoitettu hintayhteistyö koskee SNOY:n tilaajatiedoista maksamien ja perimien korvausten määräämistä ja luvan ehtona on, että yhteistyöhön mukaan pääsemiselle asetetut ehdot ovat kustannusvastaavat ja syrjimättömät. Poikkeuslupa oli voimassa 30.9.2003 asti.⁴

Fonecta Oy (ent. Sonera Info Communications Oyj) on kansainvälisten pääomasijoittajien 3i:n ja Veronis Suhler Stevensonin omistama yritys, joka harjoittaa puhelinluettelo- ja tietokantaliiketoimintaa. Sonera Oy myi hakemistopalvelunsa mainituille pääomasijoittajille 15.2.2002 tehdyllä kaupalla. Vuosina 2002–2003 Fonecta on lisäksi ostanut luetteloliiketoiminnat Kestel Oy:ltä, Riihimäen Puhelin Oy:ltä, Turun Puhelin Oy:ltä, Loimaan Seudun Puhelin Oy:ltä, Tikkacom Oy:ltä, Lounet Oy:ltä, Kuopion Pu-

³ Tarkka tieto poistettu liikesalaisuutena

⁴ SNOY jätti uutta poikkeuslupaa koskevan hakemuksen 30.9.2003. Kilpailuvirasto on 24.5.2004 päivätyllä kirjeellä (Dno 812/67/2003) ilmoittanut SNOY:lle, että virasto ei ehtinyt käsitellä SNOY:n hakemusta ennen uuden lain 1.5.2004 tapahtunutta voimaantuloa, ja että uuden lain voimaantulosäännöksen mukaan kumottujen 19 ja 19 a §:n perusteella Kilpailuvirastolle tehty vireillä olevat poikkeuslupa- tai puuttumattomuustodistushakemukset raukesivat lain tullessa voimaan.

helin Oyj:ltä, Iisalmen Puhelin Oy:ltä ja Loviisan Puhelin Oy:ltä. Fonectan tarjoamia hakemistopalveluita ovat painetut luettelot, GSM-, WAP- ja Internet-pohjaiset hakemistopalvelut ja henkilöavusteiset ja automaattiset numeropalvelut. Fonectan omia tai yhteistyökumppaneiden kanssa tarjoamia palveluita Suomessa ovat muun muassa paikalliset ja alueelliset puhelinluettelot, koti- ja ulkomaan numeropalvelut (esimerkiksi 118, 02 02 02 ja 02 02 08) sekä sähköiset hakemistopalvelut (Fonecta Finder ja Fonecta Finder SMS- ja WAP-palveluna). Yhtiön palveluksessa on noin 960 henkilöä, joista 630 Suomessa. Yhtiön liikevaihto tilikaudella 1.4.2002- 31.3.2003 oli 91,3 miljoonaa euroa, josta Suomen osuus oli 78, 2 miljoonaa euroa.

Fonectan kotisivujen mukaan sen tarjoama Fonecta Finder on pääasiassa yrityksille suunnattu maksullinen sähköinen hakemistopalvelu, joka toimii kaikkien Internet-liittymien kautta. Fonecta Finderia ovat siten voineet käyttää myös yksityiset Soneran laajakaista-asiakkaat. Palvelusta löytyvät yksityishenkilöiden, yritysten sekä julkisen sektorin yhteystiedot: nimi-, osoite-, puhelinnumero-, matkapuhelinnumero- ja fax-numerotiedot. Fonecta Finder -palvelusta löytyy myös muita tietoja, kuten sähköpostiosoitteita, www-osoitteita ja aukioloaikoja. Finderin tietokannan sisältö perustuu SNOY:n painettua luetteloa varten kokoamaan tietokantaan, jota Fonecta on muokannut ja laajentanut myös muilla tiedoilla. Fonecta Finder on maksullinen palvelu, joka vaatii rekisteröitymisen.

Finnet-Media Oy on paikallisten puhelinyhtiöiden ja EDS Media Oy:n (Eniron)⁵ omistama, vuonna 1995 perustettu yhtiö, johon on keskitetty Finnet-yhtiöiden hakemistotuotteiden tarjonta, kehitys ja koordinointi.⁶ Finnet-Media voi myydä palveluitaan myös muille kuin omistajilleen. Finnet-Median tehtävänä on tukea ja edistää valtakunnallisesti asiakkaidensa tavoitettavuuspalveluliiketoimintaa, yhteystietopalveluiden markkinointia, keskitettyä tuotekehitystä ja edunvalvontaa, hakemistotuotteiden julkaisua, markkinointia ja myyntiä. Finnet-Media tuotti jonkin aikaa Infotel- ja DianaCat-nimisiä sähköisiä puhelinluetteloita, jotka kuitenkin vuoden 1998 alusta alkaen käyttöön otettu sähköinen puhelinluettelo, NumeroNetti, korvasi. Nykyisin yhtiö tarjoaa sekä sähköistä puhelinluetteloa (NumeroNetti -palvelu) että siihen liittyviä sähköisiä mediatuotteita.

NumeroNetti on hakemisto, joka sisältää kaikki puhelinnumerot, salaisia numeroita lukuun ottamatta. NumeroNetin kotisivujen mukaan se käyttää SNOY:n painettua luetteloa varten kerättyä luettelotietokantaa. Tästä syystä osoitetiedot ja muut tiedot näkyvät samoin kuin painetussa puhelinluettelossa. Liittymän omistaja on kertonut operaattoreille, mitä tietoja hän haluaa itsestään julkaistavan. NumeroNetti on käytettävissä Internetin kautta mikrotietokoneella ja yritysten tietoverkkoihin kytketyllä mikrolla sekä tekstiviestipalveluna. NumeroNetin käyttö on maksullista, ja päästäkseen palveluun käyttäjällä on oltava käyttäjätunnus ja salasana.

⁵ Eniron toimenpidepyynnön mukaan paikalliset puhelinyhtiöt muodostavat selvästi yhden yhtenäisen äänivaltakeskittymän, jonka avulla ne kontrolloivat yhdessä Finnet-Mediaa mm. sulkemalla Eniron kokonaan pois Finnet-Median hallinnosta. Enirolla ei vähemmistöomistuksensa lisäksi ole mitään muita oikeuksia tai vaikutusvaltaa Finnet-Median päätöksenteossa. Enirolla ei myöskään ole yhtään edustajaa Finnet-Median hallituksessa. Finnet-Median toimintaa koskevat päätökset tehdään näin ollen yksinomaan paikallisten puhelinyhtiöiden toimesta ilman, että Enirolla olisi yhtiössä minkäänlaista todellista vaikutusvaltaa.

⁶ Kilpailuvirasto on myöntänyt Finnet-Median toimintaan poikkeusluvan 8.9.2003 (dno 293/67/03).

Oy Eniro Finland Ab on osa ruotsalaista Eniro-konsernia, joka tarjoaa hakemistopalveluja kaikkien kanavien, kuten Internetin, painettujen hakemistojen, numeropalvelujen ja mobiilipalvelujen välityksellä. Vuonna 2004 konsernin liikevaihto oli 4 918 miljoonaa kruunua ja sen palveluksessa oli noin 4900 työntekijää. Eniro on toiminut Suomessa vuodesta 1986. Eniro osti vuonna 2001 Elisalta Helsingin alueen hakemistoliiketoiminnot sekä myöhemmin muun muassa Elisa-konserniin kuuluneen Soon Communications Oy:n hakemistoliiketoiminnot. Eniron palveluksessa on Suomessa noin 650 työntekijää. Eniron Suomessa tarjoamia tuotteita ja palveluita ovat mm. Eniro.fi, Eniron valtakunnallinen Puhelinluettelosarja (yhteensä 33 luetteloa), Helsingin Seudun Puhelinluettelo, Pirkanmaan Puhelinluettelo, Kaupunki-info -luettelot, 0100100 Supernumeropalvelu, Suomi24.fi sekä mobiilipalvelut (WAP, SMS). Eniron liikeideana on mainostilan myyminen yrityksille erilaisissa painetuissa luetteloissa ja Internet-palveluissa. Oy Eniro Finland Ab:n liikevaihto vuonna 2004 oli noin 76 miljoonaa euroa.

Eniro.fi on Eniron ylläpitämä hakemistoportaali, jonka erillisistä osioista asiakas voi hakea yksityishenkilöiden ja yritysten yhteystietoja sekä karttoja. Ennen Eniro.fi -palvelun sulkemista sekä sen uudelleen avaamisen jälkeen sen henkilöhakuosioista on ollut saatavissa tilaajan puhelinluetteloon ilmoittamassa muodossa tilaajan nimi, osoite, kunta ja puhelinnumero. Henkilöhakuosioista oli mahdollista hakea tilaajatietoja tilaajan nimen perusteella. Henkilöhakuosion yhteydessä mutta erillisenä osiona oli lisäksi karttahakupalvelu, joka toimi siten, että informaationsivulta saatua tilaajan osoitetta klikkaamalla voitiin siirtyä suoraan karttahakupalveluun, joka osoitti tilaajan puhelinluetteloon ilmoittaman osoitteen kartalta.

Inoa Suomi Oy (Inoa, entinen Oy Findexa Ab) on suurehko pohjoismainen yritysinformaation tuottaja, jonka tuotteisiin kuuluvat painetut ja sähköiset hakemistot. Inoa kuuluu Findexa International -yritysryhmään, joka toimii kahdeksassa Euroopan maassa. Suomessa Inoa on keskittynyt valtakunnallisiin yrityshakemistomarkkinoihin. Julkisuudessa esiintyneiden tietojen mukaan myös Inoan piti lanseerata tammikuussa 2005 markkinoille uusi kuluttaja-asiakkaille maksuton numerohakupalvelu Internetissä, mutta hankkeen kerrottiin lykkääntyneen.⁷ Sittemmin tuli tietoon, että Fonecta on ostanut Inoan.⁸ Markkinoilla on myös muita toimijoita kuten **TDC hakemistot Oy**, joka on kuitenkin keskittynyt tarjoamaan palveluita ennen muuta yrityksille.

4.2. Osapuolten toiminta markkinoilla

SNOY ylläpitää valtakunnallista tilaajatietokantaa sekä jälleenmyy tilaajatietoja hakemistopalvelujen tarjoajille. Tilaajatietokannassa on suomalaisilta teleoperaattoreilta kerätyt kattavat luettelotiedot. SNOY:n tilaajatietokantaa käytetään numerotiedotuspalvelujen, sähköisten hakemistojen (Internet, CD-ROM) sekä painettujen luetteloiden (LIS-tietokanta) tietokantana. Numeropalvelua on syksyllä 2003 hoitanut 17 teleyhtiötä, joilla on lisäksi ollut alihankkijoita. Osa teleyrityksistä ei itse järjestä numeropalvelua, vaan ostaa sen toiselta yritykseltä. Numeropalvelu on järjestetty siten, että numerosta 118 on tarjolla numeropalvelua teleyrityksen omille tilaajille, ts. liittymä-

⁷ Helsingin Sanomat 18.1.2005.

⁸ Esimerkiksi Taloussanomat 15.3.2005.

asiakkaille, ja lisäksi tietokantaa käytetään muiden numeroiden kautta tarjottavissa kilpailevissa numeropalveluissa. Sähköisellä puhelinluettelolla tarkoitetaan palvelua, jossa teleyrityksen asiakas voi omalla päätelaitteellaan lukea tietokannan teleyhteystietoja ja palveluntarjoaja voi myös päivittää asiakkaansa olemassa olevan rekisterin tietoja. LIS-järjestelmää ja siihen liittyviä käyttöpalveluita käyttävät puolestaan kaikki alueellisten puhelinluetteloiden julkaisijat sekä Suomen Keltaiset Sivut Oy.

Tällä hetkellä valtakunnallinen tilaajatietokanta on yksinomaan SNOY:n hallinnassa, eikä tilaajatietojen tukkumarkkinoilla ole kilpailua. SNOY kokoaa teleyrityksiltä sovituin aikaväleihin keräämänsä tilaajaluettelotiedot yhdeksi valtakunnalliseksi tilaajaluettelotietokannaksi. Luovutettujen tietojen minimisisältö on painettua puhelinluetteloa vastaavat nimi-, osoite- ja numerotiedot. Teleyritysten valtakunnalliseen tietokantaan luovuttamien tietojen omistusoikeus ja tekijänoikeus säilyvät tietojen luovuttajilla. Teleyritysten asiakastiedot eivät sellaisenaan siirry SNOY:lle, vaan niiden tulee olla jaostetussa muodossa. Tietojen jalostuksen teleyritys voi tehdä itse tai teettää sen jaostuspalvelua tarjoavalla yrityksellä.

SNOY:n toiminta-ajatuksena on osakassopimuksen valossa tehostaa yhtiön avulla tietojenkäsittelytoimintaa hakemistopalveluissa siten, että sopimuksen osapuolilla ja niiden omistaja- ja osakkuusyriyksillä on mahdollisuus itsenäisesti kehittää kilpailukykyisiä hakemistoja ja niihin perustuvia palveluita. SNOY:n avulla osapuolet pyrkivät myös tuottamaan hakemistoihinsa liittyvät atk-palvelut varmasti ja kustannustehokkaasti. Osakassopimuksen mukaan hallituksen tulee olla päätöksessään yksimielinen, kun yhtiön toimialaan kuuluvia palveluita tarjotaan muille kuin osakkaille tai näiden omistajille tai osakkuusyhtiöille. Osakkaiden yhteistyö rajoittuu SNOY:n piirissä sen tarjoamaan tavoitettavuustietopalveluun. Yhteistyö ei rajoita SNOY:n tarjoaman palvelun käyttöä osakkaiden omaan hakemistopalvelun tarjontaan tai näiden väliseen kilpailuun loppuasiakaista.

SNOY:lla on palveluksessaan kaksi kokopäiväistä työntekijää. Muilta osin SNOY:n työt on annettu useiden alihankkijoiden hoidettaviksi. Hallitus päättää SNOY:n teleyrityksille tilaajaluettelotietojen käyttöoikeudesta maksamien korvausten suuruudesta. SNOY maksaa hallituksen päätöksen mukaisesti teleyrityksille tietyn euromäärän tietokantariviltä (listing) vuodessa. SNOY:n hallitus päättää myös hinnoista, jotka tavoitettavuuspalvelujen tarjoajien tulee maksaa SNOY:lle käyttäessään valtakunnallista tavoitettavuustietojen tietokantaa numeropalveluunsa ja sähköiseen puhelinluettelotoimintaansa.

Edellä mainittujen tavoitettavuustietopalvelujen lisäksi 1.7.1999 voimaan tulleen viestintämarkkinalain luettelotoimintaa koskevan muutoksen johdosta SNOY on tehnyt omistajayritystensä kanssa sopimukset yhtiöiden tilaajaluettelotietojen käyttöoikeuden myöntämisestä kolmansille osapuolille kilpailevissa tilaajaluetteloissa julkaisemista varten (ns. massaluovutukset). SNOY on tehnyt muutoksen johdosta massaluovutusta koskevan yhteistyösopimuksen mm. Blue Book Yritys-Suomi CD -yritys- ja numerotietokantaa tuottavan TDC Hakemistot Oy:n ja tietokannan teknisestä toteutuksesta vastaavan Visual Data Oy:n kanssa.

Myös uuden viestintämarkkinalain (393/2003) 58 §:n mukainen luovutusvelvollisuus ja velvollisuus noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua ja syrjimättömiä ehto-

ja kohdistuu nimenomaisesti teleyritysten ohella sellaisiin luettelopalvelua tarjoaviin yrityksiin, jotka ovat tehneet teleyrityksen kanssa sopimuksen luettelopalvelujen ylläpidosta. Hallituksen esityksen (112/2002) mukaan lainkohdassa tarkoitettu yritys on tällä hetkellä esimerkiksi SNOY. Luovutusvelvollisuus koskee kiinteän puhelinverkon tai matkaviestinverkon liittymän käytöstä sopimuksen tehneen käyttäjän nimeä, osoitetta ja puhelinnumeroa. Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että luovutusvelvollisuuden alaiset tiedot on yksilöity laissa tyhjentävästi. Muiden liittymäsopimuksen haltijaa koskevien tietojen luovutuksen teleyritys tai puhelinluettelo tarjoava yritys saa perusteluiden mukaan päättää ja hinnoitella vapaasti.

Käytännössä viestintämarkkinalain 1.7.1999 voimaan astunut muutos sekä nyt voimassa oleva uusi viestintämarkkinalaki perustivat teleyrityksille ja hallituksen esityksessä erikseen mainituille muille toimijoille kuten SNOY:lle velvollisuuden luovuttaa tilaajaluettelotietoja tavoitettavuuspalvelujen tarjoamiseksi. SNOY:n mukaan viestintämarkkinalainsäädännössä olevan tilaajaluettelotietojen luovutusvelvollisuuden tehokkaaksi toteuttamiseksi SNOY on jo 1.7.1999 voimaan tulleen muutoksen vuoksi sopinut omistajayritystensä kanssa tilaajaluettelotietojen käyttöoikeuden myöntämisestä kolmansille osapuolille kilpailevissa tilaajaluetteloissa julkaisemista varten (ns. massa-luovutukset).

4.2.1. SNOY:n liikesuhteesta kieltäytyminen ja kohtuuttomat ehdot Eniron mukaan

Sen jälkeen kun SNOY oli sopinut omistajayritystensä kanssa tilaajaluettelotietojen käyttöoikeuden myöntämisestä kolmansille osapuolille kilpailevissa tilaajaluetteloissa julkaisemista varten silloinen HPY Oyj ja SNOY tekivät 30.3.1999 sopimuksen koskien SNOY:n tietokannan käyttöä sähköisessä (on-line) hakemistossa. Toimitussopimuksessa ei asetettu mitään rajoituksia sen suhteen, millaisissa sähköisissä hakemistoissa tilaajatietoja voi käyttää. Sopimus siirtyi Enirolle tämän hankittua HPY Oyj:ltä Direktia Oy:n osakekannan.

Eniron toimenpidepyynnön mukaan vuoden 2002 aikana Eniro aloitti Suomessa projektin, jonka tarkoituksena oli perustaa Internetiin uudenlainen on-line -hakemistopalvelu, Eniro.fi. Kyseinen on-line -palvelu vastaa Eniron Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa tarjoamia on-line -palveluja. Yhtenä palvelun toimintona on, että käyttäjä voi muiden tietojen lisäksi hakea myös yksityishenkilöiden yhteystietoja ilmaiseksi ja ilman rekisteröitymistä. Kaikki aikaisemmat on-line -hakemistopalvelut kuten NumeroNetti ja Fonecta Finder ovat Suomessa olleet maksullisia ja edellyttäneet rekisteröitymistä.

Eniron mukaan kesäkuussa 2003, jolloin tieto uuden eniro.fi -palvelun avaamisesta oli jo levinnyt markkinoille, SNOY ilmoitti Enirolle uusista yleisistä ehdoista 6/2003 koskien SNOY:n asiakkailleen luovuttamien yksityishenkilöiden tilaajatietojen käyttöä.⁹ SNOY vaati myös Eniroa allekirjoittamaan yleiset ehdot 6/2003. Eniro ei kuitenkaan ole sitoutunut yleisiin ehtoihin 6/2003, eikä Eniro ole ollut missään vaiheessa sidottu aikaisemminkaan voimassa olleisiin yleisiin ehtoihin. Eniron mukaan ainoa olennainen

⁹ Kyse on yksityishenkilöiden tilaajaluettelotietojen käyttöoikeutta koskevista yleisistä ehdoista, joissa on määrätty muun muassa lisensinsaajan oikeuksista ja velvollisuuksista, käyttöoikeuden rajoituksista, luovutettavista tiedoista sekä luovutustavasta.

muutos yleisissä ehdoissa 6/2003 aikaisempaan verrattuna, oli uuden määräyksen lisääminen, jonka mukaan yksityishenkilöiden tilaajatietoja ei saa asettaa Internetissä saataville vapaasti ja vastikkeetta.

Eniron näkemyksen mukaan kyseinen yleisten ehtojen muutos oli selvästi räätälöity estämään Eniroa tai muita yrityksiä tuomasta markkinoille innovatiivisia ja kehittyneempiä on-line -palveluja. Muutoksen todellinen tarkoitus oli Eniron näkemyksen mukaan suojata SNOY:n omistajia siltä kilpailulta, jonka uudet palvelut aiheuttaisivat olemassa oleville Fonectan ja Finnet-Median palveluille (Fonecta Finder ja NumeroNetti). Samalla uudet yleisten ehtojen määräykset olivat myös luontevasti yhdenmukaisia Fonectan ja Finnet-Median olemassa olevien palvelujen kanssa. Eniron näkemyksen mukaan on siten ilmeistä, että Fonecta ja Finnet-Media ovat SNOY:ssa käyttämänsä todellisen päätösvallan avulla aiheuttaneet yleisten ehtojen kuvatuunlaisen muuttamisen vain rajoittaakseen niiden omiin tuotteisiin kohdistuvaa kilpailua hakemistopalvelujen markkinoilla.

Eniro korostaa, että se ei missään vaiheessa ollut sitoutunut SNOY:n yleisiin ehtoihin ja eniro.fi:n suunnitellun avaamisen johdosta Eniro ei siten voinut hyväksyä myöskään uusittuja yleisiä ehtoja 6/2003. Eniron avatessa eniro.fi -palvelun 29.10.2003 perustui yksityishenkilöiden tilaajatietojen saatavilla olo palvelussa SNOY:n ja Eniron välillä voimassa olevaan toimitussopimukseen, jonka ehtojen mukaisesti se on 30.6.2003 jälkeen voitu irtisanoa päättyneeseen aikaisintaan 31.12.2004.

Eniron avattua eniro.fi -palvelun Internetissä 29.10.2003, SNOY kuitenkin purki toimitussopimuksen 30.10.2003 päivätyllä ilmoituksella välittömästi ilman irtisanomisaikaa. Purkamisilmoituksessa SNOY uhkasi olla jatkamatta Eniron sähköisten hakemistojen päivittämistä. SNOY uhkasi myös sulkea kaikki Eniron yhteydet SNOY:n tietokantoihin, mikäli Eniro ei sulkisi eniro.fi -palvelua yksityishenkilöiden yhteystietojen osalta. SNOY on perustellut tätä sillä, että Eniro rikkoo tietosuojalainsäädäntöä tarjoamalla yksityishenkilöiden tilaajatietojen hakupalvelua Internetissä ilmaiseksi ja ilman rekisteröitymistä. Eniron mukaan se on säännönmukaisesti kiistänyt SNOY:n yksipuolisen sopimuksen purkamisen pätevyys ja sen perusteet sekä katsonut Toimitussopimuksen olevan koko ajan voimassa.

Eniron mukaan eniro.fi -palvelu on Eniron mukaan kokonaisuudessaan tietosuojalainsäädännön mukainen: 1) SNOY:n tietokannassa on jokaisen tiedon osalta erillinen merkintä siitä, voidaanko kyseinen tieto laittaa sähköiseen hakemistoon. Eniro.fi -palvelussa ovat saatavilla vain ne tiedot, joiden kohdalla on sähköisessä hakemistossa käytön salliva merkintä. 2) Tietosuojan kannalta ei ole merkitystä sillä, edellyttääkö sähköinen hakemisto rekisteröitymistä vai ei, tai onko palvelu ilmainen vai maksullinen. Näin ollen olemassa olevat Fonecta Finder ja NumeroNetti palvelut eivät tietosuojan kannalta poikkea mitenkään eniro.fi -palvelusta. 3) Eniro.fi -palvelu on suunniteltu siten, että se ottaa huolellisesti huomioon yksityisyyden edellytykset ja liittymänhaltijoilla on yksinkertaiset keinot ja ohjeet reagoida SNOY:n tietokannassa ja siten eniro.fi -palvelussa oleviin virheellisiin tietoihin sekä saada tiedot poistetuksi palvelusta. 4) Eniron mukaan markkinoilla on myös tarjolla useita muita palveluja, joiden välityksellä kuka tahansa saa käyttöönsä SNOY:n koko tietokannan ilman rekisteröi-

tymistä ja maksamalla nimellisen maksun,¹⁰ eikä SNOY ole ennen eniro.fi -palvelun avaamista ollut millään tavoin huolestunut mahdollisista tietosuojakysymyksistä, joita sen tilaajatietokannan käytöstä erilaisissa hakemistopalveluissa voisi aiheutua.

Eniro on lisäksi korostanut sitä, että vaikka Eniro tai joku muu SNOY:n asiakas rikkosikin tietosuojalainsäädäntöä, on yksinomaan tietosuojavaltuutetun asiana tutkia rikkomus ja ryhtyä tarvittaviin lain edellyttämiin toimenpiteisiin. SNOY:n oikeudet ja velvollisuudet rajoittuvat sen tekemien huomioiden ilmoittamiseen tietosuojavaltuutetulle. SNOY:lla ei ole mitään oikeutta tai velvollisuutta arvioida, onko jokin sen asiakkaan menettely tai palvelu tietosuoja- tai muun lainsäädännön mukainen. Vaikka SNOY:lla olisi epäilyksiä jonkin yrityksen menettelyn lainmukaisuudesta, ei SNOY:lla Eniron näkemyksen mukaan missään tapauksessa ole mitään oikeutta ryhtyä rankaisemaan kyseistä yritystä esimerkiksi purkamalla sopimuksia tai rajoittamalla osakkeenomistajiensa kilpailijoiden toimintavapautta. Eniron mukaan toimitussopimuksen purkamista ei siten voida mitenkään pitää hyväksyttävänä, riippumatta siitä liittyykö eniro.fi -palveluun todellisuudessa lopulta – tietosuojavaltuutetun selvitettyä asian sitä varten säädetyssä prosessissa – joitakin tietosuojaongelmia.

Johtopäätöksensä Eniro katsoo, että toimitussopimuksen purkaminen ja yleisten ehtojen muuttaminen eivät perustu SNOY:n todelliseen huoleen yksityishenkilöiden tietosuojasta. Todellinen syy menettelylle on Fonectan ja Finnet-Median tarve suojella omia maksullisia on-line -palvelujaan uudelta eniro.fi -palvelulta, joka houkuttelee asiakkaita ja johtaa siten Fonectan ja Finnet-Media tuottojen vähentymiseen niiden asiakkaiden siirtyessä mahdollisesti käyttämään myös muissa Pohjoismaissa suosituksi osoittautunutta uutta palvelua. Eniron mukaan SNOY on kuvatulla tavalla menetellessään käyttänyt väärin määräävää markkina-asemaansa tilaajatietojen tukkumarkkinoilla Suomessa i) pidättäytymällä liikesuhteesta Eniron kanssa ilman asiallista syytä sekä ii) käyttämällä hyvään kauppatapaan perustumattomia asiakkaidensa toimintavapautta rajoittavia liikesuhteen ehtoja.¹¹

¹⁰ Esimerkkejä tällaisista palveluista ovat olleet Inoa Kontaktori sekä Fonecta Finder Prepaid liittymä.

¹¹ Eniron mukaan SNOY:n yksipuolinen ja perusteeton Toimitussopimuksen irtisanominen uhkasi aiheuttaa Enirolle olennaista ja peruuttamatonta haittaa, joten Eniro haki Helsingin käräjäoikeudelta turvaamistointia 31.10.2003 SNOY:n asettamia uhkauksia vastaan. Helsingin käräjäoikeus määräsi 3.11.2003 SNOY:n sakon uhalla olemaan sulkematta Eniron yhteyksiä SNOY:n tietokantoihin ja jatkamaan Eniron tietokantojen päivitystä Toimitussopimuksen perusteella. Huolimatta Helsingin käräjäoikeuden asettamasta turvaamistoimesta SNOY haki vastakkaista turvaamistointia Turun käräjäoikeudelta. Päätöksellään 30.12.2003 Turun käräjäoikeus määräsi Eniron sakon uhalla sulkemaan Eniro.fi -palvelun koskien yksityishenkilöiden tietoja. Turun käräjäoikeus on päätöksellään 12.1.2005 jättänyt tutkimatta SNOY:n nostaman kanteen Eniroa vastaan. Käräjäoikeuden päätös perustuu siihen, että SNOY:n ja Eniron välistä Toimitussopimusta koskevat riidat on ratkaistava välimesoikeudessa. Käräjäoikeus säilytti kuitenkin 30.12.2003 määräämänsä turvaamistoimen voimassa 12.1.2005 antamansa päätöksen lainvoimaiseksi tulon saakka. SNOY on valittanut Turun hovioikeuteen käräjäoikeuden tutkimatta jättämispäätöksestä, joten käräjäoikeuden turvaamistoimi on tämän päätöksen tekohetkellä edelleen voimassa. Välimesoikeus ratkaisi Toimitussopimuksen purkamista koskevan riita-asian Eniron eduksi 9.7.2004 antamassaan päätöksessä.

4.2.2. SNOY:n perustelut liikesuhteesta kieltäytymiselle ja asetetuille ehdoille

SNOY:n Kilpailuvirastolle 30.1.2004 toimittamassa selvityksessä lähdetään siitä, että SNOY:n asema ei ole muuttunut Kilpailuviraston 19.6.2003 antaman Visual Data - päätöksen (Dno 237/61/2000) jälkeen. Tämän päätöksen mukaan valtakunnallinen tilaajatietokanta on yksinomaan SNOY:n hallinnassa ja kullakin teleyrityksellä on yksinoikeus sen omien asiakkaiden tiedot sisältävään alueelliseen tilaajatietokantaan perinteisellä toimialueellaan. Tilaajatietojen tukkumarkkinoilla ei näin ollen tuotteen luonteen ja markkinarakenteen vuoksi ole kilpailua. Tähän perustuen virasto katsoi päätöksessään, että SNOY:n markkinakäyttäytymistä on perusteltua tarkastella mahdollisen määräävän markkina-aseman väärinkäytön näkökulmasta.

SNOY:llä voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan sekä kilpailunrajoituslain että viestintämarkkinalain säännösten perusteella velvollisuus luovuttaa keräämiään tilaajatietoja hakemisto- ja tavoitettavuuspalveluiden tarjoamiseksi kustannussuuntautuneeseen hintaan ja syrjimättömin ehdoin. SNOY ei ole kiistänyt sitä, että se ei ole eniro.fi -palvelun tapauksessa toiminut tämän velvoitteen mukaisesti.

Sen sijaan keskeisenä lähtökohtana SNOY:n 30.1.2004 antamassa selvityksessä pidetään sitä, että arvioitaessa, onko SNOY Eniron väittämällä tavalla menetellyt kilpailunrajoituslain 7 §:n vastaisesti, on otettava huomioon hyödykkeen erityisominaisuudet: kyseessä oleva hyödyke eli tilaajatiedot muodostuvat yksityishenkilöiden henkilötiedoista sekä oikeushenkilöiden kontaktitiedoista, ja luonnollisten henkilöiden henkilötietojen käsittely ja luovutus on sallittua vain lainsäädännössä tarkoin säädetyin edellytyksin. SNOY:n mukaan televiestinnän tietosuojalain (565/99) 19 § oikeuttaa teleyritykset tai niiden kanssa sopimuksen tietokannan ylläpidosta tehneen SNOY:n luovuttamaan tietoja niitä pyytävälle markkinatoimijalle tilaajaluettelossa julkaisua varten. Muuhun käyttötarkoitukseen luovutus-oikeutta ei televiestinnän tietosuojalain mukaan ole. Luovutusta muuta tarkoitusta varten tarkastellaan yleisen henkilötietolain (523/1999) kannalta.

SNOY:n mukaan kilpailunrajoituslain 7 §:n määräävän markkina-aseman väärinkäyttökieltoa on sovellettava siten, ettei se ole ristiriidassa henkilötietolain, televiestinnän tietosuojalain eikä viestintämarkkinalain kanssa. Näin ollen sitä, mitä pidetään kilpailuoikeudellisesti "asiallisena syynä" ja "hyvänä kauppatapana" on tarkasteltava edellä mainittujen erityislakien näkökulmasta. Ne määrittävät hyödykkeen erityisominaisuudet ja luovutus-oikeuden ulottuvuuden. Viestintämarkkinalain mukainen luovutusvelvollisuus ja televiestinnän tietosuojalain mukainen luovutus-oikeus muodostavat SNOY:n selvityksen mukaan yhden kokonaisuuden. Luovutusvelvollisuus on olemassa silloin, kun tiedot aiotaan julkaista tilaajaluettelossa eli puhelinluettelossa tai numerotiedotuspalvelussa. Vastaavasti SNOY:n luovutus-oikeus on rajoitettu tähän erityiseen käyttötarkoitukseen. Näin ollen SNOY:n luovutusvelvollisuuden ja -oikeuden kannalta on olennaista on se, mitä luovutukseen oikeuttavalla tilaajaluettelon tai puhelinluettelon käsitteellä tarkoitetaan.

SNOY:n selvityksen mukaan uutta viestintämarkkinalakia koskevassa hallituksen esityksen perusteluissa lainsäätäjät on ottanut tarkemmin kantaa siihen, millaista luetteloa on pidettävä puhelinluettelonä (HE 112/2002, s. 151-152). Puhelinluettelo voi olla joko painetussa tai sähköisessä muodossa. Sähköisten luetteloiden osalta on todet-

tu, että "Sähköisessä muodossa olevat puhelinluettelot voivat olla valtakunnallisia, mutta nekaan eivät tietosuojasyistä ole tällä hetkellä avoimia kaikille käyttäjille, vaan palvelun käyttöoikeus perustuu sopimukseen puhelinluettelopalvelun tarjoajan ja asiakkaan välillä".

SNOY:n näkemyksen mukaan lainsäätäjä on siten hallituksen esityksen perusteluissa ilmaissut kielteisen kantansa siihen, että puhelinluettelona pidettäisiin sellaista palvelua, jossa teleyritysten asiakkaiden yhteystiedot olisivat vapaasti saatavilla palvelun tarjoajan Internet-hakemistossa tai hakupalvelussa. Kun tällaista palvelua ei pidetä puhelinluettelona, ei luovutusvelvollisuutta eikä -oikeutta ole. Hallituksen esityksen mukaan sähköisessä puhelinluettelopalvelussa "käyttöoikeus perustuu sopimukseen puhelinluettelopalvelun tarjoajan ja asiakkaan välillä". Sähköiseen puhelinluetteluun liittyy SNOY:n näkemyksen mukaan näin ollen sopimustunnusmerkki. Käytännössä sopimustunnusmerkki toteutuu SNOY:n selvityksen mukaan tiedonhakijan rekisteröitymisellä. Toinen keskeinen puhelinluettelon tunnusmerkki on itse sisältö. Kysymyksessä ei enää ole puhelinluettelo, mikäli tietoja käytetään siinä muihin tarkoituksiin kuin niihin, joita varten ne on kerätty ja tietoja antaneet henkilöt ovat ne luovuttaneet.

SNOY:n selvityksen mukaan markkinoilla vakiintuneet sähköiset puhelinluettelot toteuttavat edellä mainitut viestintämarkkinalain vaatiman puhelinluettelon sopimustunnusmerkin: Käyttö edellyttää erillistä sopimusta ja siten rekisteröitymistä. Samoin sisällön osalta palvelut täyttävät puhelinluettelotunnusmerkit. Henkilötietojen osalta julkaistaan vain henkilön nimenomaisesti puhelinluetteluun julkaistavaksi antamat tiedot. Viestintämarkkinalain 57 §:n nojalla nämä rajautuvat henkilön nimeen, puhelinnumeroon ja osoitteeseen. SNOY:n selvityksen mukaan SNOY:lla on ollut perusteltu epäily siitä, ettei Eniro.fi -palvelu ole puhelinluettelo, koska siitä puuttuu sopimustunnusmerkki ja myös palvelun sisältö on laajempi kuin mihin kuluttajat presumoidusti ovat antaneet suostumuksensa. Palvelun henkilötietojen yhteydessä tarjoamat valokuvat sekä karttoihin liittyvät ajo-ohjeet koti- ja loma-asuntoihin ovat piirteitä, joihin liittyvä kuluttajan suostumus voidaan kyseenalaistaa.¹² SNOY:lla on siten ollut perusteltu oikeus ja velvollisuus katsoa, että Eniro.fi -palvelu on kokonaisuutena tarkastellen muu henkilörekisteri kuin puhelinluettelo, ja että eräät palveluun liittyvät piirteet kuten valokuvat tai kartat yhdistettynä ajo-ohjeisiin rikkovat tietosuojasäännöksiä.

SNOY:n selvityksen mukaan Eniron toimenpidepyynnössä on lähdetty erheellisesti siitä, että tietosuojalainsäädännön valvonta on yksinomaan tietosuojavaltuutetun asia, sillä kyseessä olevien hyödykkeiden erityisluonteen johdosta myös SNOY:llä on väärinkäyttövalvontavelvollisuus. SNOY ei kuitenkaan voi markkina-asemansa vuoksi toteuttaa tätä velvollisuuttaan mielivaltaisesti, vaan selektiivisyysperiaatteita tulee noudattaa johdonmukaisesti ja toimituskiellon perusteet tulee arvioida riittävällä huolellisuudella. SNOY:n on siten tullut riittävästi varmistua näkemyksensä oikeutuksesta käytettävissä olevin keinoin, lähinnä nojautuen tietosuojavaltuutetun kannanottoihin siltä osin kuin niitä on ollut saatavilla. SNOY:n selvityksen mukaan näin on myös menetelty.

¹² Eniron mukaan vastoin SNOY:n antamaa selvitystä eniro.fi -palvelussa ei missään vaiheessa eikä missään muodossa ole tarjottu valokuvia henkilötietojen yhteydessä.

SNOY:n selvityksen mukaan SNOY:n edustajat kävivät keskustelija tietosuojavaltuutetun kanssa järjestetyssä kokouksessa 30.10.2003. Tästä kokouksesta on laadittu SNOY:n edustajien kirjoittama ja 30.10.2003 päivätty kokousmuistio. Tietosuojavaltuutettu on tarkastanut muistion, eikä hänellä SNOY:n Kilpailuvirastolle antaman selvityksen mukaan ollut erästä yksityiskohtaa lukuun ottamatta huomauttamista muistion sisällöstä. SNOY:n edustajien kirjoittaman muistion mukaan tietosuojavaltuutettu muun muassa "kyseenalaisti sen, onko Eniron palvelu enää luettelopalvelu ..". SNOY:n selvityksen mukaan SNOY:n liikesuhteesta kieltäytymisen perusteena on näin ollen ollut perusteltu epäily siitä, että Eniron palvelu ei ole normaali puhelinluettelo ja että se rikkoo tietosuojanormeja. SNOY:n mukaan se ei ole oikeutettu eikä velvollinen luovuttamaan hallussaan olevia henkilötietoja muihin tarkoituksiin kuin puhelinluettelokäyttöön. SNOY ei myöskään ole oikeutettu tai velvollinen toimittamaan sille uskottuja henkilötietoja sellaiseen käyttötarkoitukseen, jota se voi perustellusti epäillä tietosuojasäännösten vastaiseksi. Eniron palvelu on jäänyt SNOY:n toimitusvelvollisuuden ulkopuolelle, koska se ei – käyttötarkoituksena huomioon ottaen – ole puhelinluettelo, ja lisäksi siinä olevat erityispiirteet rikkovat tietosuojasäännöksiä. SNOY:n tulkinnan mukaan sekä tietosuojavaltuutettu että Turun kärjäoikeus turvaamistoimipäätöksessään ovat alustavasti asettuneet SNOY:n ratkaisua tukevalle kannalle.¹³

4.3. Tietosuojavaltuutetun näkemys

Tietosuojanäkökohtiin liittyvän argumentoinnin keskeisen roolin vuoksi Kilpailuvirasto on ollut alustavasti puhelimitse yhteydessä tietosuojavaltuutetun toimistoon talvella 2004. Tämän jälkeen virasto on yhdessä tietosuojavaltuutetun kanssa järjestetyssä tapaamisessa 25.2.2004 käynyt perusteellisesti läpi asiassa esitetyt tietosuojaa koskevia väitteitä ja näkökohtia. Kilpailuviraston edustajille toimitettiin välittömästi kokouksen jälkeen tietosuojavaltuutetun toimiston asiaa koskeva 6.2.2004 päivätty sisäinen muistio, minkä lisäksi viraston hallussa on osapuolten ja tietosuojavaltuutetun toimiston välinen kirjeenvaihto. Tietosuojavaltuutettu on myös toimittanut 4.2.2005 päivätyn kirjallisen lausunnon asiasta virastolle. Lisäksi Kilpailuvirasto ja tietosuojavaltuutettu ovat tavanneet vielä 23.3.2005.

Tietosuojavaltuutetun 4.2.2005 päivätyssä lausunnossa kerrotaan tietosuojavaltuutetun antaneen SNOY:lle aikaisemman henkilörekisterilain (471/1987) mukaisena ohjauksena kaksi tulokseltaan erilaista ratkaisua koskien teknistä käyttöyhteyttä luettelotietoihin. Näistä jälkimmäisessä 6.4.1995 päivätyssä ratkaisussa (217/44/92) katsottiin, että luettelotietojen jakelu ei perustu niinkään suostumukseen vaan kyseessä on henkilörekisterilaissa tarkoitettu tavanomaisuus eli henkilötiedon luovuttaminen kuuluu tavanomaisena osana tällaiseen toimintaan. Tällöin luovutus edellytti sitä, että rekisteröidyn voi olettaa tietävän tällaisesta luovutuksesta. Tietosuojavaltuutetun 4.2.2005 lausunnon mukaan vaikka henkilötietolaissa ei enää säädetä massaluovutuksesta, ei se ilmiönä ole hävinnyt, ja luovutuksen lainmukaisuutta on

¹³ SNOY:n mukaan Turun kärjäoikeus on 30.12.2003 päätöksessään (T 03/7094) viittannut henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla annettuun direktiiviin. Turun kärjäoikeuden mukaan direktiivi olisi tullut implementoida Suomen lakiin 31.10.2003, mutta tästä on vasta annettu hallituksen esitys 125/2003. Turun kärjäoikeus on päättänyt direktiivin johdanto-osan 39 kohdan nojalla lopputulokseen, että mikäli direktiivi olisi jo implementoitu Suomen lakiin, "olisi Eniron toiminta saattanut olla tämän lainsäädännön vastaista".

arvioitava vastaavalla tavalla eli luovutuksensaajalla on oltava lain mukainen oikeus käsitellä luovutettavia tietoja. Toisaalta tietosuojavaltuutetun 4.2.2005 lausunnossa todetaan myös, että kun halutaan varmistaa tietojen saatavuus, säädetään usein tiedonsaajalle tietojensaantioikeus, jota vastaa rekisterinpitäjän velvollisuus tietojen antamiseen. Lausunnossa todetaan, että tässä tapauksessa lainsäätäjä on pitänyt yleisenä hyväksyttävänä perusteena poiketa yleislainsäädännöstä kilpailevan toiminnan turvaamiseksi.

Myös tietosuojavaltuutetun 25.2.2004 Kilpailuvirastolle esittämän näkemyksen mukaan tarkastelun lähtökohtana on pidettävä sitä, että henkilötietolaki (523/1999) on yleislaki, joka voidaan syrjäyttää erityislainsäädännöllä. Näin myös tapahtuu useissa tapauksissa, joissa tiedon yleiseen jakeluun liittyvät yhteiskunnalliset hyödyt ovat hyvin merkittäviä, kun taas tietosuojan syrjäyttämisen aiheuttamat riskit ovat suhteellisen pieniä. Perinteiset painetut puhelinluettelot ovat olleet yksi esimerkki tällaisesta tapauksesta. Teknologisen kehityksen takia joudutaan kuitenkin yhä useammin kysymään sitä, mikä oikeastaan on puhelinluettelo. Tietosuojavaltuutetun 25.2.2004 esittämän näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että mikäli esimerkiksi Internetiin siirretään täsmälleen samat tiedot, jotka ovat olleet painetuissa luetteloissa, kyseisten tietojen esittämisen teknologista foorumia tai jakelutietä sinänsä ei voida pitää ratkaisevana määrittelykriteerinä, mihin viittaa myös uusi viestintämarkkinalaki (393/2003) ja sitä koskeva hallituksen esitys (112/2002).

Tietosuojavaltuutetun 25.2.2004 esittämän näkemyksen mukaan puhelinluettelon määrittelemistä vaikeuttaa kuitenkin se, että tosiasiallisesti yhä tärkeämmistä matkapuhelinnumeroista ei käytännössä ole julkaistu perinteisiä painettuja luetteloita, joihin uusia luetteloformaatteja voitaisiin verrata. Edelleen puhelinluettelon määrittelemistä vaikeuttaa se, että tosiasiallisesti avoimeen Internetiin siirrettyihin perinteisiin luettelotietoihin on usein yhdistetty yhä enemmän erilaisia lisätietoja tai -palveluita kuten matkapuhelinnumeroita, sähköpostiosoitteita tai osoitteiden karttapaikannuspalveluita. Rajoitetuilta osin näitä lisäpiirteitä on sisällytetty myös perinteisiin painettuihin puhelinluetteloihin, joiden tarjoama informaatio sisältö on näin ollen tosiasiallisesti vähitellen laajentunut. Tietosuojavaltuutetun arvion mukaan tämä kehitys tulee todennäköisesti jatkumaan eikä sitä voi tai ole syytä sinänsä estää. Toinen vastaava kehityspiirre on se, että luetteloala on avattu kilpailulle, joka lisääntyy ja saa yhä moninaisempia muotoja. Tietosuojavaltuutetun mukaan nämä kehityspiirteet eivät ole lähtökohtaisesti sovittamattomassa ristiriidassa tietosuojan liittyvien näkökohtien kanssa.

Tietosuojavaltuutetun 25.2.2004 esittämän arvion mukaan tietosuojan kannalta mainitut kehityspiirteet sisältävät kuitenkin joitakin potentiaalisesti ongelmallisia elementtejä, jotka liittyvät usein muun muassa siihen, että jo nyt on teknisesti täysin mahdollista yhdistää erityyppisiä tietokantoja toisiinsa. Useiden eri tietokantojen täysin esteetön yhdistäminen toisiinsa saattaisi avata mahdollisuuden myös tietosuojan kannalta kyseenalaisille käytännön sovelluksille. Tällaiset teknologisen kehityksen mahdollistamat sovellusmahdollisuudet tarkoittaisivat sitä, että ne yleiseen hyödyllisyyteen ja vähäiseen riskiin liittyvät perustelut, joilla viestintämarkkinalainsäädäntö erityislainsäädäntönä syrjäyttää tietosuojalainsäädännön saattaisivat ainakin osin kyseenalaistua. Tietosuojavaltuutetun mukaan asiakkaille tulisi tämän vuoksi antaa mahdollisuus arvioida itse, millaisia riskejä he katsovat liittyvän siihen, että perinteisiin puhelinluettelotietoihin (nimi, osoite, puhelinnumero, mahdollinen oppiarvo tai ammatti)

liitetään uutta informaatiota. Tietosuojavaltuutetun mukaan asiakkailta ei aina ole riittävän selvästi kysytty sitä, hyväksyvätkö he alalla olevat ilmeiset pyrkimykset liittää perinteisiin puhelinluettelotietoihin yhä enemmän uutta informaatiota ja erilaisia lisäarvopalveluja. Tietosuojavaltuutetun 25.2.2004 esittämän arvion mukaan tämä ei kuitenkaan koske nimenomaisesti tai yksinomaan Eniroa tai eniro.fi -palvelua vaan selkeiden käytännesääntöjen puutteesta kärsivää toimialaa yleisesti. Tietosuojavaltuutettu huomautti kuitenkin, että uusi sähköisen viestinnän tietosuojalaki (516/2004) korjaa tässä suhteessa ainakin eräitä vakavimpia puutteita.

Tietosuojavaltuutetun 25.2.2004 esittämän näkemyksen mukaan alan toimijoilla itselläänkään ei näyttäisi olevan selvää ja yksimielistä käsitystä luettelotoiminnan määrittämisestä tai alan käytännesääntöjen tarpeesta ja sisällöstä. Tämän vuoksi tietosuojavaltuutettu lähetti 10.12.2003 kyseistä problematiikkaa koskevan lisäselvityspyynnön Enirolle, Fonectalle ja Finnet-Medialle. Tietosuojavaltuutetun 25.2.2004 arvion mukaan vastaukset olivat kuitenkin informaatioisisällöltään suhteellisen vaatimattomia eivätkä tarjonneet olennaista lisävalaistusta asiaan. Esimerkiksi tietosuojan yksi keskeinen periaate on tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka kautta pyritään turvaamaan rekisteröidylle kohtuullisen hyvä käsitys siitä, miten häntä koskevia tietoja käytetään ja käsitellään. Tietosuojavaltuutetun toimiston 6.2.2004 päivätyn sisäisen muistion mukaan toimijoiden vastauksissa yleisesti ottaen todettiin tilaajaluettelotoiminnan tarkoituksen määrittelyn olevan hankalaa, eikä käytössä näyttäisi olevan tehokkaita keinoja rajoittaa tällaisten tietojen käyttöä myös muihin kuin pelkästään (tele)viestinnällisiin tarpeisiin. Muistiossa esitetyn tulkinnan mukaan käyttötarkoituksen määrittely ei näyttäisi tällaisessa toiminnassa muodostavan kovin käyttökelpoista keinoa viestiä rekisteröidylle sitä, mitä he voivat odottaa henkilötietojensa käsittelyltä luettelopalvelussa.

Eniro.fi -palvelun suhteen tietosuojavaltuutettu katsoi 25.2.2004, että jos palvelu on lainsäädännössä vain vähimmäistietojen osalta selvästi määriteltyä luettelotoimintaa, sovellettavaksi tulevat viestintämarkkinalain luettelotoimintaa koskevat säännökset, jotka käytännössä syrjäyttävät henkilötietolain säännökset. Jos taas kyse ei ole luettelotoiminnasta, niin kyse täytyy olla jonkinlaisesta muusta henkilötietoja sisältävästä rekisteristä, jolloin henkilötietolain säännökset ovat täysimääräisesti voimassa; ts. kyse olisi henkilötietolain tarkoittamasta rekisteristä eikä puhelinluettelosta, jolloin rekisterinpitäjälle lankeaa erityisiä vastuita huolehtia hänen keräämänsä informaation asianmukaisesta käytöstä. Ongelmana puhelinluettelon ja muun henkilötietoja sisältävän rekisterin välisen rajan määrittelyssä on se, että laissa luetellaan tyhjentävästi vain puhelinluetteloon kuuluvat vähimmäistiedot, kun taas hallituksen esityksen mukaan puhelinluettelossa voi olla muitakin tietoja, jos tilaaja ja teleyritys ovat päässeet tästä sopimukseen.

Mainittuun puhelinluettelo vs. rekisteri -jaotteluun osin implisiittisesti nojautuen SNOY on katsonut, että avoimessa Internetissä toimiva eniro.fi -palvelu on tietosuojan kannalta ongelmallinen, koska se ei edellytä minkäänlaista rekisteröitymistä, joka turvaisi palvelun asianmukaisen käytön. Kilpailuviraston edustajat keskustelivat 25.2.2004 tietosuojavaltuutetun kanssa myös erikseen kyseisestä rekisteröitymiseen liittyvästä problematiikasta. Käydyn keskustelun ja muiden asiaan liittyvien asiakirjojen perusteella voidaan todeta, että rekisteröitymiseen yhtenä mahdollisen tietosuojan toteut-

tamisen välineenä liittyy kaksi jossain määrin erisuuntaista ulottuvuutta tai näkökulmaa.

Esimerkiksi tietosuojavaltuutetun toimiston 6.2.2004 päivätyn sisäisen muistion mukaan toisessa mainituista näkökulmista on kysymys henkilötietojen aktuaalisesta suojaamisesta ja sen varmistamisesta, että niitä käytetään vain laillisiin tarkoituksiin. Tästä näkökulmasta merkittävää on se, että yhä useampi henkilötiedollinen tarve hoidetaan verkon yli ns. teknisen käyttöyhteyden avulla. Päätettäessä tällaisten suorakäyttöyhteyksien avaamisesta erilaisiin henkilörekistereihin joudutaan etukäteen arvioimaan, onko suorakäyttöluvan hakijalla ylipäänsä tarvetta henkilötietojen käsittelyyn ja onko hänellä henkilötietolain mukaista perustetta ryhtyä tietoja käsittelemään. Palvelua käytettäessä suorakäyttöluvan saaja kirjautuu palvelun käyttäjäksi, jotta hänet voidaan tunnistaa ja käyttöä jälkikäteen valvoa. Palveluntarjoajalla on henkilörekisteri suorakäyttöyhteyksien käyttöön oikeutetuista henkilöistä, ja tätä kautta muodostuu hyvin yksityiskohtainen tiedosto siitä, mitä tietoja käyttäjä on hakenut ja ryhtynyt käsittelemään.

Edelleen mainitun 6.2.2004 muistion mukaan toinen rekisteröitymiseen tietosuojan toteuttamisen yhtenä mahdollisena välineenä liittyvä näkökulma koskee anonyymia asiointia ja tarkoittaa sitä, että palvelun käyttäjä tulisi tunnistaa vain, jos siihen on oikeudellisesti riittävät perusteet. Kysymys on tietyllä tavalla tietosuojaongelmien ennaltaehkäisystä: kun henkilötietoja ei lainkaan käsitellä, ei myöskään muodostu tietosuojallista ongelmaa. Osin tähän perustuen tietosuojavaltuutettu katsoi 25.2.2004 tapaamisessa, että viestintämarkkinalakia koskevasta hallituksen esityksestä löytyvä ja SNOY:n selvityksissään esille tuoma maininta, jonka mukaan "sähköisessä muodossa olevat puhelinluettelot voivat olla valtakunnallisia, mutta nekaan eivät tietosuojasyistä ole tällä hetkellä avoimia kaikille käyttäjille" on muotoiltu tavalla, joka saattaa antaa asiasta yksipuolisen tai osin jopa harhaanjohtavan kuvan. Tietosuojavaltuutetun 4.2.2004 lausunnon mukaan hallituksen esityksen perustelujen kohta on ymmärrettävissä lähinnä sen hetken käytäntöjen kuvauksena.

Tietosuojavaltuutetun toimiston 6.2.2004 päivätyn sisäisen muistion sekä virastolle suullisesti 25.2.2004 esittämän arvion mukaan rekisteröitymistä ja tunnistamista koskevat vaatimukset eivät läheskään aina perustu henkilötietojen tosiasialliseen suojaamiseen vaan niiden taustalla voi olla muita intressejä. Varsin usein kyse on palvelun maksamiseen liittyvästä tarpeesta käsitellä henkilötietoja tai tunnistaa asiakas, jotta palvelun käyttö voidaan velottaa (esimerkiksi puhelinlasku). Tästä näkökulmasta tietosuojavaltuutetun toimisto on selvittänyt eniro.fi -palvelun ja sen kanssa kilpailevien Internet-palveluiden toimintamalleja, ja alustavana arvionaan tietosuojavaltuutettu on 6.2.2004 päivätyssä muistiossa katsonut, että palveluihin liittyvät rekisteröitymismenettelyt ja käyttäjätunnuksien ja salasanojen hallinta eivät näytä relevanteilta aktuaalisen henkilötietojen suojan kannalta. Myös 4.2.2004 päivätyssä lausunnossaan tietosuojavaltuutettu toteaa, että rekisteröitymisellä on merkitystä vain, jos voidaan varmistua siitä, ettei käyttöoikeuksia saa käytännössä kuka tahansa.

4.4. Viestintäviraston lausunnot

Luettelotoiminnan järjestämisestä säädetään viestintämarkkinalain 56, 57 ja 58 §:ssä. Viestintämarkkinalain noudattamista valvoo Viestintävirasto. Viestintävirasto valvoi myös yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoinnin tietoturvasta annetun lain (TTsL, 565/99) noudattamista ja valvoo tämän sittemmin korvanneen sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) noudattamista siten kuin Viestintäviraston ja tietosuojavaltuutetun välisestä työnjaosta on säädetty ja sovittu.

Viestintäviraston 18.8.2004 päivätty lausunto asiassa perustuu valtaosin viestintämarkkinalain 57 §:n ja sitä koskevan hallituksen esityksen tulkintaan. Viestintävirasto toteaa, että viestintämarkkinalain näkökulmasta 57 §:ssä säädetään teleyritysten velvollisuudesta huolehtia asiakkaidensa perusyhteystietojen julkaisemisesta yleisesti saatavilla olevassa, kattavassa ja kohtuuhintaisessa puhelinluettelossa. Viestintävirasto toteaa, että viestintämarkkinalain näkökulmasta puhelinluettelot voidaan toteuttaa painettuina tai sähköisinä.

Viestintävirasto jatkaa, että viestintämarkkinalaissa ei säädetä niistä käyttäjän oikeuksista, jotka kohdistuvat puhelinluettelon tietosisältöön, vaan näistä oikeuksista on tarkemmin säädetty televiestinnän tietosuojalaissa ja henkilötietolaissa, joiden valvontaan liittyvä toimivalta kuuluu tietosuojavaltuutetulle. Näin ollen Viestintävirasto katsoo, ettei se voi esitettyä tarkemmin ottaa kantaa Eniro.fi -palvelun sisällölliseen laajuuteen ja hakutoimintojen monipuolisuuteen sekä näistä mahdollisesti aiheutuviin tietosuojaongelmiin. Viestintävirasto kuitenkin jatkaa, ettei sen tiedossa yleisesti ole sellaisia tietosuojasyytöksiä, jotka estäisivät ilmaisen ja kenen tahansa käytettävissä olevan tilaajaluettelopalvelun tarjoamisen Internetissä. Viestintämarkkinalaissa ei myöskään edellytetä tilaajaluettelopalvelujen maksullisuutta tai näiden palvelujen käyttäjien rekisteröitymistä.

Viestintävirasto on aikaisemmin käsitellyt teleyritysten velvollisuutta luovuttaa luettelotietoja tilaajaluettelossa julkaisemista varten 13.3.2003 antamassaan päätöksessä (Dno 248/539/00), joka koski myös SNOY:tä. Päätöksessään Viestintävirasto toteaa, että teleyrityksille 5.9.2000 lähettämässään kirjeessä virasto käsiteli yhteystietojen luovuttamiseen liittyviä tietosuojakysymyksiä. Kirjeestä ilmenee viraston kanta, jonka mukaan tietojen luovuttamisvelvollisuus kilpaileville tilaajaluetteloiden tarjoajille koskee kaikkia tilaajaluetteloissa julkaistavia tietoja. Tiedot on luovutettava kilpailevalle tilaajaluettelon tarjoajalle samoin edellytyksin kuin teleyritys itse julkaisee niitä tilaajaluetteloissaan. Myös matkaviestinliittymien tilaajatiedot on luovutettava kilpaileville tilaajaluetteloiden tarjoajille, elleivät tilaajat ole kieltäneet tietojensa julkaisemista tilaajaluetteloissa.

Päätöksessään Viestintävirasto toteaa, että luovutusvelvollisuuden laajuudesta on liikenneministeriön päätöksen (759/1999) 2 §:ssä määrätty, että teleyritykselle asetettu tietojenluovutusvelvollisuus koskee kaikkia teleyrityksellä olevia tietoja, jotka teleyrityksen kanssa liittymäsopimuksen tehnyt käyttäjä on ilmoittanut tilaajaluettelossa julkaistaviksi. Myös hallituksen esityksen (HE 85/1998) mukaan kaikkien käyttäjien julkaisemiseksi ilmoittamien tietojen luovuttaminen on välttämätöntä, kun halutaan mahdollistaa kilpailevien tilaajaluetteloiden tarjonta. Viestintävirasto toteaa lopuksi, että teleyrityksiltä saamiensa selvitysten perusteella useat teleyritykset haluavat to-

teuttaa luovutusvelvollisuutensa SNOY:n kautta. Kilpailun edistämisen kannalta on Viestintäviraston mukaan tämän vuoksi tärkeää, että SNOY luovuttaa hallussaan olevia luettelotietoja kaikille luettelopalveluiden tarjoajille syrjimättömin ehdoin ja hinnoin. Virasto kuitenkin toteaa, ettei sillä päätöksen antamisajankohtana voimassa olleen lainsäädännön nojalla ollut toimivaltaa selvittää SNOY:n hinnoittelun syrjimättömyyttä.

Myöhemmin Viestintävirasto on 6.10.2004 antanut SNOY:lle lausunnon koskien viestintämarkkinalain 57 §:ssä tarkoitettujen yhteystietojen luovutusvelvollisuuden laajuutta (Dno 518/532/2004). Lausunnossaan Viestintävirasto kertoo muun muassa edellä mainittuja näkökohtia. Lisäksi Viestintävirasto toteaa, että viestintämarkkinalain 58 §:n perusteluissa on todettu, että yhteystietojen luovuttamista koskevalla velvollisuudella pyritään turvaamaan ja edistämään puhelinluettelopalvelujen ja numerotiedotuspalvelujen tarjontaa. Viestintämarkkinalain 1 §:stä ilmenee lain tavoite, joka on edistää palvelujen tarjontaa ja käyttöä. Viestintävirasto toteaa, että lain perusteluissa ei ole tarkoitettu supistaa kumotun vanhan lain teleyrityksiin kohdistuvaa luovutusvelvollisuutta, kun koko luettelo- ja numeropalvelutoiminta on viestintämarkkinalaissa tarkoitettu tehdä mahdolliseksi myös uusille toimijoille.

5. Kilpailuoikeudellinen arviointi

5.1. Arvio menettelyn vaikutuksesta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Kilpailunrajoituslain (480/1992, muut. 318/2004) 1a §:ssä todetaan, että kun kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sovelletaan Euroopan yhteisön (EY) perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan säännöksiä. EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kilpailunrajoitus vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, kun riittävällä todennäköisyydellä voidaan ennakoita, että kilpailunrajoituksella voi olla yhteismarkkinoiden kannalta merkityksellinen välitön tai välillinen, todellinen tai potentiaalinen vaikutus jäsenvaltioiden välisen kaupan rakenteeseen. Kaupan käsite on hyvin laaja ja se kattaa tavaroiden kaupan lisäksi myös muun taloudellisen toiminnan. EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa ja kilpailunrajoituslakia voidaan tietyin rajoituksin soveltaa rinnakkain kilpailunrajoitukseen, jolla on kauppavaikutus.

Komission kauppavaikutusta koskevassa tiedonannossa¹⁴ on todettu, että jos yrityksellä on määräävä markkina-asema, joka ulottuu yhden jäsenvaltion koko alueelle ja johon liittyy kilpailijoiden markkinoilta sulkemiseen perustuvaa väärinkäyttöä, tämä on yleensä omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tällaisen väärinkäytön vuoksi muista jäsenvaltioista olevien kilpailijoiden on vaikea päästä markkinoille, mikä on omiaan vaikuttamaan kaupan rakenteisiin ja voi siten vaikuttaa myös jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jos yritys, joka on vaarassa tulla suljetuksi markkinoilta, toimii ainoastaan yhdessä jäsenvaltiossa, väärinkäytöllä ei yleensä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jäsenvaltioiden väliseen kauppaan saattaa kuitenkin kohdistua vaikutuksia, jos yritys, johon toimet kohdistuvat, harjoittaa jäsenvaltioiden välistä vientiä tai tuontia ja jos se toimii myös muissa jäsenvaltioissa.

Suomessa toimiva Eniro Finland Oy on osa kansainvälistä konsernia, joka toimii Suomen lisäksi Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Saksassa ja Puolassa sekä Baltian maissa. Toimenpidepyyntö koskee Eniro.fi -palvelua, jollainen on toiminnassa ainakin Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Vastaavan palvelun lanseeraamista Suomen markkinoille on kaavailtu myös Inoa Suomi Oy, mutta julkisuudessa esiintyneiden tietojen mukaan palvelun lanseeraaminen oli ensin lykkääntynyt, ja sittemmin Fonectan kerrottiin ostaneen Inoan Suomi Oy:n. Inoa Suomi Oy oli osa kansainvälistä Findexa International -yhtiötä, jolla on toimintaa kahdeksassa Euroopan maassa. Myös Findexa International tarjoaa hakemistopalveluja Internetin välityksellä.

Näin ollen Kilpailuvirasto katsoo, että SNOY:n menettelyllä on todennäköisesti vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ja käsiteltävässä tapauksessa sovelletaan siten rinnakkain sekä EY:n kilpailusääntöjä että kansallista kilpailunrajoituslakia. Kilpailuvirasto toteaa, että käsiteltävän tapauksen lopputuloksen kannalta ei ole kuitenkaan merkitystä sillä, syntyykö kauppavaikutus vai ei, koska sovellettavat kansalliset säännöt vastaavat sisällöllisesti EY:n kilpailusääntöjä ja niitä tulkitaan yhdenmukaisesti EY:n kilpailusääntöjen tulkintojen kanssa.

¹⁴ Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa tarkoitettua kauppaan kohdistuvan vaikutuksen käsitettä koskevista suuntaviivoista, EYVL C 101/07, 27.4.2004.

5.2. Kilpailunrajoitus ja sovelletut säännökset

Kilpailuvirasto toteaa, että asiaa on tarkasteltu rinnakkain sekä EY:n perustamissopimuksen artiklan 82 että kilpailunrajoituslain 7 §:n näkökulmasta sellaisena kuin säännös oli 27.5.1992 annetussa laissa (480/1992) ja artiklaa 82 sisällöllisesti vastaavan muutetun kilpailun rajoituslain 6 §:n näkökulmasta sellaisena kuin säännös on voimassa 1.5.2004 voimaan astuneessa laissa (318/2004).

Kilpailunrajoituslain (480/1992) mukaan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kielletty. Väärinkäyttönä pidetään muun ohella: 1) liikesuhteesta pidättäytymistä ilman asiallista syytä; 2) hyvään kauppatapaan perustumattomien asiakkaan toimintavapautta rajoittavien liikesuhteen ehtojen käyttämistä; 3) yksinmyynti- tai yksinostosopimusten käyttämistä ilman erityistä syytä; 4) kohtuuttoman tai kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavan hinnoittelukäytännön soveltamista; tai 5) määräävän markkina-aseman hyväksi käyttämistä muiden hyödykkeiden tuotantoa tai markkinointia koskevan kilpailun rajoittamiseksi.

Kilpailunrajoituslain 7 §:n 1 kohdassa kielletään liikesuhteesta pidättäytyminen ilman asiallista syytä. Tunnusmerkistö voi täytyä, kun määräävässä asemassa oleva yritys lopettaa toimitukset asiakkaalle tai kieltäytyy sopimuksesta sellaisen haluavan kanssa. Liikesuhteesta kieltäytyminen voi ilmetä joko suorana kieltäytymisenä tai myös epäsuorasti asettamalla sopimuksen syntymiselle hinnoittelun tai muiden ehtojen osalta sellaisia vaatimuksia, joiden osalta tiedetään, ettei vastapuoli voi niihin suostua. Näin ollen Kilpailuvirasto katsoo, että 30.10.2003 – 15.3.2004 välisenä aikana, jolloin Eniron ja SNOY:n välillä ei ole ollut voimassa olevaa sopimusta ja jolloin eniro.fi-palvelu on käytännössä ollut suljettuna SNOY:n toimenpiteiden takia, kyseessä olevaa asiaa on tarkasteltava liikesuhteesta kieltäytymisenä ilman asiallista syytä. 15.3.2004 tapahtuneen uuden sopimuksen solmimisen jälkeen kyseessä olevaa asiaa on tarkasteltava hyvään kauppatapaan perustumattomien ja asiakkaan toimintavapautta kohtuuttomasti rajoittavien liikesuhteen ehtojen mahdollisena soveltamisena.

Myös 1.5.2004 voimaan tulleen uudistetun kilpailunrajoituslain (318/2004) 6 §:n mukaan yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kiellettyä. Väärinkäyttöä voi olla erityisesti: 1) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen; 2) tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi; 3) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla; tai 4) sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen. Säännös vastaa sisällöllisesti EY:n perustamissopimuksen artiklaa 82 ja sitä tulkitaan yhdenmukaisesti artiklan 82 kanssa.

Kilpailuvirasto toteaa, että EY-oikeuden tapauskäytännön perusteella määräävässä markkina-asemassa olevan toimijan liikesuhteesta kieltäytyminen ilman asiallista syytä sekä asiakkaan toimintavapautta rajoittavien tai muutoin kohtuuttomien liikesuhteen ehtojen käyttäminen on kiellettyä myös 1.5.2004 voimaanastuneen uuden kilpailunrajoituslain (318/2004) nojalla. Määräävässä markkina-asemassa oleva elinkei-

nonharjoittaja ei saa kieltäytyä liikesuhteista ilman perusteltua syytä. Perustelluiksi syiksi hyväksytään esimerkiksi kapasiteettiongelmia tai asiakkaan maksuvaikeudet. Toimitusten lopettamista vanhalle asiakkaalle pidetään helpommin väärinkäyttönä kuin kieltäytymistä liikesuhteesta uuden asiakkaan kanssa. Edelleen oikeus kieltäytyä liikesuhteesta uudenkin asiakkaan kanssa on yleensä suppea, jos yritys myy samaa hyödykettä muille vastaavassa asemassa oleville toimijoille.

Luettelotoiminnan järjestämisestä säädetään viestintämarkkinalain 56, 57 ja 58 §:ssä. Näiden pykälien perusteella teleyritysten sekä niihin rinnastettavien toimijoiden kuten SNOY:n tulee luovuttaa sen kanssa liittymäsopimuksen tehneiden käyttäjiensä tilaaja-luettelossa julkaistaviksi ilmoittamia tilaajatietoja myös kilpailevissa luetteloissa julkaisemista varten julkaisemisen kannalta käyttökelpoisessa muodossa. Lisäksi tilaajatietojen luovutusehtojen tulee olla tasapuolisia ja luovutuksista perittävien maksujen tulee olla kohtuullisessa suhteessa suoritekustannuksiin. Viestintämarkkinalain mukaan tilaajatietojen luovutusta koskevista tietosuojanäkökohdista säädettiin aikaisemmin laissa yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta (565/1999), tämän korvanneessa sähköisen viestinnän tietosuojalaissa (516/2004) sekä henkilötietolaissa (523/1999), joita valvovat Kilpailuviraston asiassa kuulemat Viestintävirasto ja tietosuojavaltuutettu.

5.3. Relevantit markkinat

Määrävän markkina-aseman olemassaolon ja sen mahdollisen väärinkäytön arvioinnin perusteena ovat tapauskohtaisesti määriteltävät relevantit hyödyke- ja maantieteelliset markkinat. Sellaiset hyödykkeet, joita asiakkaat pitävät toisiaan kohtuullisesti korvaavina, luetaan mukaan relevantteihin hyödykemarkkinoihin johtuen siitä, että yritys ei voi merkittävästi vaikuttaa hintoihin ja toimitusehtoihin, jos kauppakumppanit voivat siirtyä helposti käyttämään korvaavia hyödykkeitä tai hankkimaan hyödykkeitä muualla sijaitsevilta tavarantoimittajilta. Tarjonnan korvattavuus otetaan relevanttien markkinoiden määrittelyssä huomioon sellaisissa tapauksissa, joissa sen vaikutukset ovat yhtä välittömiä kuin kysynnän korvattavuuden. Korvattavuutta arvioidessa selvitetään, voisivatko muut toimittajat lisätä valmistustaan tai muuttaa tuotantoaan taikka jakeluteitään siten, että ne voisivat valmistaa kilpailevia hyödykkeitä ja saattaa kuluttajan tarjolle näitä vaihtoehtoja suhteellisen vaivattomasti ja nopeasti ilman merkittäviä lisäkustannuksia tai riskiä.

Maantieteellisiä markkinoita määriteltäessä otetaan huomioon tarkastelun kohteena olevan yrityksen toiminta-alue ja sellaiset alueet, joilla asiakkaiden on mahdollista solmia taloudellisesti ja teknisesti realistisia vaihtoehtoisia liikesuhteita. Samoilla relevantteilla maantieteellisillä markkinoilla kilpailuolosuhteet ovat riittävän yhtenäiset, ja toisaalta ne voidaan erottaa lähimarkkinoista kilpailuolosuhteiden erilaisuuden perusteella.

Tilaajatiedot ovat viestintämarkkinalaissa suhteellisen täsmällisesti määritellyjä tilaajan teleoperaattorille luovuttamia tietoja, joita tarvitaan tilaajan tunnistamiseen ja tavoittamiseen televiestinnällisin keinoin, eikä niitä näin ollen voida juurikaan voida korvata muista lähteistä hankituilla muilla samaa tilaajaa koskevilla tiedoilla. Aikaisemman SNOY:n asian yhteydessä Kilpailuvirasto katsoi (Dno 237 ja 53/61/2000, 19.6.2003), että tilaajatietoja on mahdollista ostaa teleoperaattoreilta suoraan (tilaa-

jatietojen tukkumarkkinat) tai niiden loppuasiakkaille tarjoamien maksullisten numero- palveluiden kautta (tilaajatietojen vähittäismarkkinat). Kullakin teleyrityksellä on yksinoikeus sen omien asiakkaiden tiedot sisältävään alueelliseen tilaajatietokantaan perinteisellä toimialueellaan, ja valtakunnallinen tilaajatietokanta on yksinomaan SNOY:n hallinnassa. Tukkumarkkinoilla kaupankäynnin kohteena on siten oikeus julkaista erilaisia tilaajaluetteloita liittymäoperaattoreiden tai SNOY:n ylläpitämien tilaajatietoluetteloiden tai -tietokantojen pohjalta. Kyse on siten teleoperaattoreiden keräämistä ja käytännössä SNOY:n tarjoamista tilaajatiedoista ja niiden edelleen luovuttamisesta. Kilpailuvirasto katsoi, että relevantit markkinat ovat tilaajatietojen tukkumarkkinat Suomessa. Tähän viittasi muun ohella se, että oikeutta kerätä ja luovuttaa tilaajatietoja säännellään ja kontrolloidaan suhteellisen yksityiskohtaisesti ennen kaikkea kansallisella tasolla; tilaajatietoja koskeva erityissääntely mahdollistaa sen, että yhteystietoja voidaan ylipäätään luovuttaa ja että Suomeen on syntynyt merkitykselliset tilaajatietojen tukkumarkkinat.

Kilpailuvirasto katsoo, ettei sillä ole syytä muuttaa aikaisemmin esittämäänsä näkemystä relevanttien markkinoiden määrittelystä. Myöskään osapuolet eivät olet esittäneet virastolle tämän nimenomaisen pyynnön johdosta olennaisia syitä sille, miksi markkinat pitäisi määrittellä viraston alustavasta mainittuun aikaisempaan tapaukseen perustuvasta näkemyksestä poikkeavalla tavalla.

5.4. SNOY:n markkina-asema

Kilpailunrajoituslain mukaan määräävä markkina-asema katsotaan olevan elinkeinonharjoittajalla tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä, jolla koko maassa tai tietyllä alueella on yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakelupor- taalla. Määräävä markkina-asema ei edellytä kilpailijoiden puuttumista kokonaan. Sii- hen riittää, että yritys on kilpailijoihinsa nähden niin ylivoimainen, että se kykenee es- tämään tehokkaan kilpailun esiintymisen, toimimaan muista riippumattomalla tavalla markkinoilla ja vastaamaan tehokkaasti kaikkiin toisten yritysten käyttämiin kilpailu- keinoihin.

Tällä hetkellä valtakunnallinen tilaajatietokanta on yksinomaan SNOY:n hallinnassa, ja kullakin teleyrityksellä on yksinoikeus sen omien asiakkaiden tiedot sisältävään alueel- liseen tilaajatietokantaan perinteisellä toimialueellaan. Tilaajatietojen tukkumarkkinoilla ei näin ollen tuotteen luonteen ja markkinarakenteen vuoksi ole kilpailua, ja SNOY:n markkinaosuus on 100 %, mikä tapauskäytännön valossa jo sinänsä viittaa määrää- vään markkina-asemaan. SNOY:n markkina-asemaa vahvistaa lisäksi se, että sen toi- minta on alun perin perustunut ja perustuu edelleen teleyritysten motiiviin hoitaa niille viestintämarkkinalainsäädännössä asetettu tilaajatietojen luovutusvelvollisuus keskite- tysti SNOY:n kautta näiden omien transaktiokustannusten alentamiseksi. Tästä lähtö- kohdasta tarkasteltuna kannustimet alalle tulon ovat heikot. Alalle tulon kannustimia heikentää edelleen se, että erityissääntely asettaa selkeitä rajoitteita elinkeinonharjoit- tajan hinnoitteluvapaudelle kyseessä olevassa toiminnassa. Tämän lisäksi mahdollisen uuden alalle tulijan näkökulmasta kaksi erittäin merkittävää potentiaalista asiakasta eli Fonecta ja Finnet-Media käyttäisivät todennäköisesti edelleen omistamansa SNOY:n palveluita, joiden hintatason – siltä osin kuin sitä ei säännellä erityislainsäädännössä –

ja toisaalta SNOY:tä koskevan osingonjakopolitiikan sopivalla kombinaatiolla Fonectalla ja Finnet-Medialla on mahdollisuus niin halutessaan edelleen heikentää kannusteita alalle tuloon.

Alalle tulon kynnystä nostaa myös se, että Kilpailuviraston saamien tietojen mukaan SNOY:n hallinnoima järjestelmä käsittää kymmeniltä operaattoreilta kerättyjä tietoja, jotka operaattorit toimittavat omista asiakashallintajärjestelmistään. Operaattoreilla on käytössään varsin erilaisia asiakashallintajärjestelmiä, joista on vuosien aikana rakennettu yksilöllisiä liittyviä SNOY:n järjestelmään. SNOY:n tietokantaa vastaavan tietokannan luominen edellyttäisi Kilpailuviraston saamien tietojen mukaan siten käytännössä useiden kymmenien uusien järjestelmärajapintojen rakentamista operaattoreiden asiakashallintajärjestelmien ja uuden järjestelmän välille, mikä olisi ylimääräisiä kustannuksia aiheuttava suhteellisen pitkäkestoinen projekti, joka edellyttäisi myös muun muassa SNOY:n omistajien kanssa läheisessä yhteistyössä olevien operaattoreiden aktiivista yhteistyötä mahdollisen uuden toimijan kanssa. Kilpailuviraston aikaisemmat selvitykset (Dno 53 ja 237/61/00) viittaavatkin siihen, että tilaajatietoja liiketoimintaansa tarvitseva toimija joutuu tosiasiallisesti kohtaamaan erilaisia kyseessä olevien tietojen luovuttamiseen liittyviä ongelmia.

Kilpailuvirasto katsoo, että vaikka SNOY:n hallinnoiman järjestelmän korvaaminen toisella vastaavalla järjestelmällä on organisaation koko ja luettelotietojen luovuttamista koskevat säännökset huomioon ottaen teoreettisesti mahdollista, tätä ei voida pitää ratkaisevana arvioitaessa SNOY:n määräävää markkina-asemaa. Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimella on esimerkiksi tapauksessa *UFEX* (T-77/95) katsottu, että määräävän markkina-aseman väärinkäyttöpäilyyn yhteydessä mahdollista väärinkäyttöä on tarkasteltava ensisijaisesti sinä ajanjaksona, jona sen on epäilty tapahtuneen ja tulevaisuutta koskeva potentiaalinen kilpailu tulee ottaa huomioon vain, mikäli on selkeästi nähtävissä tekijöitä, jotka suhteellisen lyhyellä aikavälillä todennäköisesti heikentävät määräävässä asemassa olevan yrityksen markkinavoimaa.

Kilpailuvirasto katsoo, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tapauksessa *RTE ja ITP vastaan komissio* antamaan päätökseen (C-241/91 P ja C-242/91 P) verrattavissa olevalla tavalla SNOY on tällä hetkellä kilpailijoiden toiminnassaan tarvitsemien tietojen ainoa realistinen hankintalähde. SNOY:n järjestelmän korvaamiseen mitä ilmeisimmin liittyy siinä määrin teknisiä ja muita ongelmia, jotka yhdessä heikkojen alalle tulon kannustimien kanssa johtavat siihen, että uuden toimijan nopeaa alalle tuloa ei voida pitää todennäköisenä ja että valtakunnallisia tilaajatietoja liiketoimintaansa tarvitsevalla elinkeinonharjoittajalla ei *de facto* ole muuta mahdollisuutta kuin asioida SNOY:n kanssa. SNOY:tä voidaan siten pitää vähintäänkin lyhyellä aikavälillä hakemisto- ja luettelopalveluita tarjoaville toimijoille tosiasiallisesti pakollisena kauppakumppanina, jolla on mahdollisuus toimia muista riippumattomalla ja kilpailua tehokkaasti estävällä tavalla. Koska valtakunnallisella tasolla tilaajatietoja tarvitsevalla elinkeinonharjoittajalla ei käytännössä ole tällä hetkellä muita realistisia hankintalähteitä, Kilpailuvirasto katsoo, että SNOY:llä on määräävä markkina-asema tilaajatietojen tukumarkkinoilla Suomessa.

5.5. SNOY:n esittämien perusteluiden arviointi

Kilpailuvirasto toteaa, että SNOY:n toimintaa koskevan tarkastelun lähtökohtana voidaan pitää sitä, että SNOY:llä on sekä viestintämarkkinalain luettelotietojen luovuttamista koskevien säännösten että markkina-asemansa vuoksi myös kilpailunrajoituslain säännösten nojalla erityinen velvollisuus luovuttaa hallussaan olevia tilaajatietoja kilpailevien luettelo- ja hakemistopalveluiden tarjoamiseksi kustannusvastaavaan hintaan sekä tasapuolisin ja syrjimättömin ehdoin. Kilpailuvirasto katsoo Viestintäviraston esittämiin näkökohtiin viitaten, että kyseessä olevassa tapauksessa tätä velvollisuutta vielä korostaa lainsäätäjän kyseisellä toimialalla selkeästi tavoittelema pyrkimys markkinoiden avaamiseen, kilpailun edistämiseen ja vaihtoehtoisen tarjonnan lisäämiseen.

Näistä lähtökohdista SNOY:llä on siten määräävässä markkina-asemassa olevana toimijana erityinen velvollisuus perustella objektiivisesti ja kilpailuoikeudellisesti muutoinkin hyväksyttävällä tavalla se, miksi se kieltäytyy liikesuhteesta jonkin toimijan kanssa tai miksi se vaatii kauppakumppanin toimintavapautta rajoittavia liikesuhteen ehtoja. Myös määräävässä markkina-asemassa olevalla yrityksellä voi olla liikesuhteesta kieltäytymiseen tai tavanomaisesta poikkeaviin liikesuhteen ehtoihin objektiivisesti perusteltavissa oleva ja muutoinkin kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävä syy. Hyväksyttäväksi syiksi on oikeuskäytännössä tavallisesti katsottu esimerkiksi asiakkaan maksukyvyttömyys ja kapasiteettiongelmat.

Vakiintuneista hyväksyttäväksi katsotuista syistä poiketen SNOY on perustellut liikesuhteesta kieltäytymistä sekä vaatimiaan liikesuhteen ehtoja tietosuojaan liittyvillä syillä. SNOY:n keskeinen perustelu sille, että SNOY on purkanut sen ja Eniron välisen toimitussopimuksen sekä uhannut sulkea kaikki Eniron yhteydet SNOY:n tietokantoihin, mikäli Eniro ei sulkisi ilmaista Internetissä toimivaa eniro.fi -palvelua, on ollut, että Eniro rikkoo tietosuojalainsäädäntöä tarjoamalla yksityishenkilöiden tilaajatietojen hakupalvelua Internetissä ilmaiseksi ja ilman rekisteröitymistä. Rekisteröitymistä tarvitaan SNOY:n mukaan sen vuoksi, että Eniro.fi -palvelu ei ole puhelinluettelo vaan muu henkilötietoja sisältävä rekisteri. Tältä osin SNOY on Kilpailuvirastolle toimittamissaan selvityksissä viitannut muun ohella siihen, että Eniro.fi -palvelu on sisällöltään konseptina laajempi kuin mihin tilaajat ovat presumoidusti antaneet suostumuksensa sekä sisältää tavanomaista monipuolisemmat hakutoiminnot.

SNOY:n Kilpailuvirastolle 30.1.2004 toimittaman selvityksen mukaan SNOY:n liikesuhteesta kieltäytymisen ja vaadittujen liikesuhteen ehtojen taustana on ollut – SNOY:n oman tulkinnan mukaan tietosuojavaltuutetun vahvistama – perusteltu epäily siitä, että Eniron palvelu ei ole puhelinluettelo ja että se rikkoo tietosuojanormeja. SNOY katsoo, että se ei ole oikeutettu eikä velvollinen luovuttamaan hallussaan olevia henkilötietoja muihin tarkoituksiin kuin puhelinluettelokäyttöön. SNOY ei myöskään ole oikeutettu luovuttamaan sille uskottuja henkilötietoja sellaiseen käyttötarkoitukseen, jota se voi perustellusti epäillä tietosuojasäännösten vastaiseksi. SNOY on sittemmin uudistanut kantansa muun muassa 1.4.2005 vastineessaan Kilpailuvirastolle.

SNOY on toimittanut Kilpailuvirastolle 30.10.2003 tietosuojavaltuutetun kanssa käydyistä keskusteluista SNOY:n edustajan laatiman ja 30.10.2003 päivätyn sisäisen muistion, jossa todetaan muun muassa, että [....].¹⁵

SNOY on ollut ilmeisen tietoinen tavanomaisesta viranomaismenettelystä, mihin viittaa edellä siteeratun kohdan ohella se, että SNOY:n toimitusjohtajan 20.12.2003 päivätyssä muistiossa todetaan, että tietosuojavaltuutettu on alusta lähtien korostanut itse toimivansa normaalin menettelyn mukaisesti ja kuulevansa molempia osapuolia, minkä jälkeen hän vasta tekee päätöksensä siitä, viekö asian tietosuojalautakuntaan vai voidaanko asia hoitaa hänen ohjeistuksellaan. Muistiossa todetaan edelleen, että niin kauan kuin tietosuojavaltuutetun selvitykset ovat kesken, hän ei ota kantaa siihen, onko palvelu pidettävä suljettuna tai avattava. Ilmeisen tietoisena tavanomaisen viranomaismenettelyn etenemisestä SNOY ei kuitenkaan jäänyt odottamaan mainitussa muistiossa hitaaksi arvioimiensa viranomaisprosessien lopputulosta, vaan ryhtyi tietosuojavaltuutetun tapaamisen jälkeen 30.10.2003 vielä samana päivänä niihin toimenpiteisiin, joita on kuvattu edellä tässä päätöksessä. Käytännössä nämä toimenpiteet johtivat Eniro.fi -palvelun sulkemiseen pian tämän jälkeen.

Kilpailuvirasto katsoo, että SNOY:n toimenpiteilleen esittämien tietosuojaan liittyvien perusteiden kilpailuoikeudellisen hyväksyttävyyden tarkastelun kannalta relevantteja näkökulmia ovat ainakin seuraavat: 1) Eniro.fi -palvelun luonne puhelinluettelona tai muuna henkilötietoja sisältävänä rekisterinä, 2) Eniro.fi -palvelukonseptin sisällöllinen laajuus, 3) Eniro.fi -palvelun hakutoimintojen monipuolisuus, 4) rekisteröitymisen merkitys mahdollisten tietosuojaongelmien ehkäisyssä, 5) vastikkeellisuuden merkitys mahdollisten tietosuojaongelmien ehkäisyssä sekä 6) markkinatoimijan oikeus valvoa tietyn lainsäädännön noudattamista.

Kilpailuvirasto käsittelee seuraavassa kutakin näistä näkökohdista ensin erikseen ja esittää lopuksi kokonaisarvionsa esitetyistä väitteistä.

5.5.1. Eniro.fi -palvelun luonne puhelinluettelona tai muuna rekisterinä

Kilpailuvirastolle 18.8.2004 antamassaan lausunnossa Viestintävirasto toteaa luettelotoiminnan määrittelemisen ja sen merkityksen osalta asiassa, että viestintämarkkinalain 57 §:ssä on hallituksen esityksen perustelujen mukaan ”tyhjentävästi lueteltu ne vähimmäistiedot, jotka puhelinluettelossa on käyttäjän halutessa julkaistava. Puhelinluettelossa voidaan kuitenkin julkaista muitakin tietoja, kuin pykälässä mainitut tiedot, jos puhelinluettelopalvelua tarjoava yritys ja käyttäjä pääsevät asiasta sopimukseen”. Viestintäviraston lausunnon perusteella se seikka, että luetteloon sisältyy myös muita kuin viestintämarkkinalain 57 §:ssä mainittuja vähimmäistietoja, ei sellaisenaan välittömästi muuta tai poista luettelon luonnetta puhelinluettelona.

Myös perinteiset telealuekohtaiset painetut puhelinluettelot sisältävät usein muitakin kuin vain viestintämarkkinalain 57 §:ssä mainittuja vähimmäistietoja. SNOY on itsekin Kilpailuvirastolle 30.9.2003 jättämässään poikkeuslupahakemuksessa todennut, että esimerkiksi verkkotunnustietojen ja sähköpostiosoitteiden julkaiseminen printtiluettelossa osoittaa, että sekä yritykset että yksityiset ihmiset mieltävät ao. tiedot keskei-

¹⁵ Tarkka tieto poistettu liikesalaisuutena.

siksi tavoitettavuus(yhteys)tiedoikseen, minkä vuoksi myöskään kuluttajien "presumoidun suostumuksen" käyttäminen SNOY:n tämän asian yhteydessä esittämällä tavalla puhelinluettelon määrittelemisen kriteerinä ei Kilpailuviraston näkemyksen mukaan näyttäisi tuottavan yksiselitteistä määritelmää.

Tietosuojavaltuutetun Kilpailuvirastolle 25.2.2004 esittämän näkemyksen mukaan viestintämarkkinalaissa mainittujen nimen, osoitteen sekä kiinteän ja matkaviestinliittymän numeron yli menevät lisätiedot – riippuen näiden tietojen määrästä ja laadusta – saattavat periaatteessa muuttaa luettelon luonnetta siten, ettei kyseessä ole enää puhelinluettelo vaan henkilötietolain tarkoittama muu henkilötietoja sisältävä rekisteri. Erityisesti laissa mainitut vähimmäistiedot ylittäviä tietoja sisältävän sähköisen luettelon ohjelmistoihin sulautetut hakutoiminnot saattavat muuttaa merkittävästi luettelon luonnetta ja käyttötarkoitusta siten, että se ei enää vastaa sitä käyttötarkoitusta, johon tilaajat ovat tietonsa alun perin antaneet.

Tietosuojavaltuutetun toimisto onkin 6.2.2004 päivätyssä muistiossaan todennut, että tietosuojan keskeinen periaate on tarkoitussidonnaisuuden periaate, jolla pyritään rajoittamaan henkilötiedollista käsittelyä. Käyttötarkoituksella pyritään antamaan rekisteröidylle käsitys siitä, miten tietoja käsitellään ja mitä hän voi tietojensa käsittelystä odottaa. Henkilötietoja ei saa käsitellä tavalla, joka on yhteen sopimaton käyttötarkoituksen kanssa. Tietosuojavaltuutettu jatkaa muistiossaan pyytäneensä luettelopalvelutoimijoilta vastausta kysymykseen, mikä on tilaajaluettelotoiminnan tarkoitus. Muistion mukaan yleisesti ottaen vastauksissa todettiin määrittelyn olevan hankalaa. Johtopäätöksensä tietosuojavaltuutettu toteaa, että pääasiassa luettelo-tietoja käytettäneen viestintätarpeiden tyydyttämiseen, mutta käytössä ei näyttäisi olevan tehokkaita keinoja rajoittaa tällaisten tietojen käyttöä myös muihin kuin puhtaasti viestinnällisiin tarpeisiin ja että tämän vuoksi "[k]äyttötarkoituksen määrittely yleisesti ei näyttäisi tällaisessa toiminnassa muodostavan kovin käyttökelpoista keinoa viestiä rekisteröidyille sitä, mitä he voivat odottaa henkilötietojensa käsittelystä luettelopalvelussa."

Kilpailuvirasto katsoo edellä sanotun perusteella puhelinluettelon käyttötarkoituskysymykseen liittyen, ettei käytössä näyttäisi olevan tehokkaita keinoja rajoittaa yksittäisten loppuasiakkaiden pyrkimyksiä käyttää luettelotietoja niin halutessaan myös muihin kuin puhtaasti viestinnällisiin tarpeisiin. Kilpailuvirasto toteaa lisäksi, ettei sille ole esitetty näyttöä nimenomaan Eniron pyrkimyksestä käyttää tietoja muihin tarkoituksiin kuin luettelo- ja hakemistopalvelujen tarjoamiseen.

Kaiken kaikkiaan alan toimijat ovat sekä tietosuojavaltuutetun että Kilpailuviraston selvitysten yhteydessä itse todenneet puhelinluettelon yksiselitteisen määrittelemisen olevan varsin vaikeaa. Esimerkiksi Eniro on Kilpailuvirastolle 30.4.2004 antamassaan lisäselvityksessä katsonut, että viestintämarkkinoita säätelevässä lainsäädännössä oleva puhelinluettelon määritelmä on avoin ja jättää sijaa tulkinnalle. Eniron näkemyksen mukaan määritelmän avoimuus on kuitenkin nopean teknisen kehityksen ja toimintaympäristön jatkuvan muutoksen vuoksi tarkoituksenmukaista. Myöskään SNOY:n Kilpailuvirastolle 30.4.2003 antaman lisäselvityksen mukaan viestintämarkkinalaki (393/2003) ei sisällä puhelinluettelon yksiselitteistä määritelmää.

Kilpailuvirasto pitää edellä esitettyjen näkökohtien perusteella selvitettyinä, että puhelinluettelon yksiselitteinen määrittely joko viestintämarkkinalakiin perustuvien tai muiden kriteerien nojalla on vaikeaa myös alan toimijoiden oman näkemyksen mukaan, eikä sitä tästä syystä eikä muutoinkaan voida pitää kilpailuoikeudellisesti ratkaisevana seikkana selvitettyä SNOY:n menettelyn kilpailuoikeudellista hyväksyttävyyttä. Kilpailuvirasto katsoo, että kilpailuoikeudellisesti eniro.fi -palvelun luonnetta puhelinluettelona tai mahdollisesti muuna henkilötietoja sisältävänä rekisterinä tärkeämpää ovat sen keskeiset ominaisuudet suhteessa SNOY:ltä toimituksia edelleen saaneisiin kilpaileviin palveluihin sekä näissä ominaisuuksissa mahdollisesti olevat selkeät erot sekä SNOY:n vaatimien ehtojen merkitys näiden mahdollisten erojen kannalta.

5.5.2. Eniro.fi -palvelukonseptin informaatioisisällön laajuus

Kilpailuviraston selvityksissä saamien tietojen mukaan lokakuussa 2003 markkinoilla tarjottavia, myös yksityishenkilöiden yhteystiedot sisältäviä sähköisiä Internetin kautta käytettäviä puhelinluettelopalveluita olivat Eniron eniro.fi, Finnet-Median Numinetti, Fonectan Fonecta Finder ja Indexnorth Oy:n Tiedustelupalvelu. Palveluiden yksityishenkilötiedot perustuvat käytännössä SNOY:ltä saatuihin alueellisten puhelinluetteloiden ns. valkoisten sivujen tietoihin sekä matkapuhelinoperaattoreiden tilaajatietoihin.

Eniron mukaan ennen eniro.fi -palvelun sulkemista ja sen uudelleen avaamisen jälkeen palvelun henkilöhakuosion saavissa tilaajan painettuun puhelinluetteloon ilmoittamat viestintämarkkinalaissa mainitut vähimmäistiedot eli nimi, osoite, kunta ja puhelinnumero siinä muodossa kuin ne olivat SNOY:n tietokannassa. Kilpailuviraston SNOY:ltä saamien tietojen mukaan eniro.fi -palvelu sisälsi painetuissa puhelinluetteloissa julkaistuja tietoja sekä muita SNOY:n LIS-tietokantaan tallennettuja lisätietoja. Tällaisia lisätietoja ovat esimerkiksi Fonectan hankkimat sähköpostiosoitteet ja matkapuhelintiedot, joita se on pyytänyt loppuasiakkailta Eemeli-sähköpostihakemistonsa päivittämisen yhteydessä. Eniron mukaan henkilöhakuosion yhteydessä mutta erillisenä osiona oli lisäksi karttahakupalvelu, joka toimi siten, että informaatio sivulta saatua tilaajan osoitetta klikkaamalla voitiin siirtyä suoraan karttahakupalveluun, joka osoitti tilaajan puhelinluetteloon ilmoittaman osoitteen kartalta. Karttahakupalvelussa oli lisäksi mahdollista suorittaa reittihaku.

Fonectan kotisivujen mukaan sen tarjoama Fonecta Finder on pääasiassa yrityksille suunnattu maksullinen sähköinen hakemistopalvelu, joka toimii kaikkien Internetliittymien kautta. Fonecta Finderia ovat siten voineet käyttää myös muun muassa kaikki Soneran yksityiset laajakaista-asiakkaat. Palvelusta löytyvät yksityishenkilöiden, yritysten sekä julkisen sektorin yhteystiedot: nimi-, osoite-, puhelinnumero-, matkapuhelinnumero- ja fax-numerotiedot. Fonecta Finder -palvelusta löytyy myös muita tietoja, kuten sähköpostiosoitteita, www-osoitteita ja aukioloaikoja. Finderin tietokannan sisältö on sama kuin SNOY:n luettelotietokannan sisältö, jota Fonecta on SNOY:n lisäselvityksen mukaan muokannut ja laajentanut muilla tiedoilla. Myös Fonecta Finderin yhteydessä on erillinen karttahakupalvelu, johon käyttäjän on kuitenkin erotukseksi Eniron palvelusta syötettävä osoite manuaalisesti.

NumeroNetti on Finnet-Median ylläpitämä hakemisto, joka sisältää kaikki puhelinnumerot, salaisia numeroita lukuun ottamatta. NumeroNetin kotisivujen mukaan se käyttää SNOY:n painettua luetteloa varten kerättyä luettelotietokantaa. Tästä syystä osoitetiedot ja muut tiedot näkyvät kotisivujen mukaan täsmälleen samoin kuin puhelinluettelossa.

SNOY:n Kilpailuvirastolle 30.9.2003 poikkeuslupahakemuksen mukaan sen tietokanta sisältää pääsääntöisesti liittymänhaltijan kiinteän liittymän tai GSM-liittymän numeron sekä haltijan nimen ja osoitteen. Tietomäärä voi olla rajoitetumpi tai laajempi liittymänhaltijan ilmoituksen mukaan. SNOY:n mukaan liittymänhaltijat ilmoittavat yhä enenevässä määrin teleoperaattoreille sähköpostiosoitteitaan muiden tavoitettavuustietojensa ohella. Painetuissa puhelinluetteloissa julkaistaan säännönmukaisesti sekä yritysten että yksityishenkilöiden verkkotunnuksia (ns. domain-nimitietoja eli www-osoitteita) ja sähköpostiosoitteita. SNOY:n mukaan verkkotunnustietojen ja sähköpostiosoitteiden julkaiseminen printtiluettelossa osoittaa, että sekä yritykset että yksityiset ihmiset mieltävät ao. tiedot keskeisiksi tavoitettavuustiedoikseen. SNOY:n hakemuksen mukaan on mahdollista, että SNOY:n tietokantaan vastaisuudessa tallennetaan puhelinnumeroiden tapaan asiakkaiden verkkotunnustietoja ja sähköpostiosoitteita, koska sähköisen viestinnän merkityksen korostuessa myös näitä koskeva kattava tieto on käyttäjän näkökulmasta yhä tärkeämpää.

Myös tietosuojavaltuutetun Kilpailuviraston edustajille 25.2.2004 esittämän arvion mukaan alalla yleisenä trendinä on yhtäältä, että asiakkaat ilmoittavat teleoperaattoreille myös muita kuin viestintämarkkina-alaissa nimenomaisesti mainittuja yhteystietoja, ja toisaalta se, että alan toimijat pyrkivät hyödyntämään teknologisen kehityksen tuomia mahdollisuuksia tarjoamalla uusia lisäarvopalveluita.

Kilpailuvirasto pitää edellä mainittujen näkökohtien perusteella selvitettyinä, että eniro.fi -palvelu ei sisältänyt sellaisia tietoja, jotka alaa luonnehtivat yleiset muutostrendit huomioon ottaen olennaisesti ja huomattavasti poikkeaisivat kilpailevien palveluiden sisältämistä tiedoista.

5.5.3. Eniro.fi -palvelun hakutoimintojen monipuolisuus

Tietosuojavaltuutetun 25.2.2004 esittämän näkemyksen mukaan viestintämarkkina-alaissa mainittujen nimen, osoitteen sekä kiinteän ja matkaviestinliittymän numeron yli menevät lisätiedot saattavat periaatteessa muuttaa luettelon luonnetta siten, ettei kyseessä ole enää puhelinluettelo vaan henkilötietolain tarkoittama henkilörekisteri. Erityisesti laissa mainitut vähimmäistiedot ylittäviä tietoja sisältävän sähköisen luettelon ohjelmistoihin sulautetut hakutoiminnot saattavat muuttaa merkittävästi luettelon luonnetta ja käyttötarkoitusta siten, että se ei enää vastaa sitä, mihin tilaajat ovat tietonsa alun perin antaneet.

Myös lainsäätäjä on ollut tietoinen näistä näkökohdista, sillä uuden 1.9.2004 voimaan astuneen sähköisen viestinnän tietosuojalain 25 §:n mukaan "teleyrityksen on ilmoitettava tilaajana olevalle luonnolliselle henkilölle yleisesti saatavilla olevan tai luettelopalvelun kautta käytettävissä olevan puhelinluettelon tai muun tilaajaluettelon taikka numerotiedotuspalvelun tarkoituksesta ja käytöstä. Ilmoitus on annettava ennen kuin hänen tietonsa merkitään tilaajaluetteloon tai numerotiedotuspalveluun."

Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että ilmoitus on annettava erityisesti koskien sähköisen luettelon ohjelmistoihin sulautettuja hakutoimintoja, kuten käänteiset hakutoiminnot, joiden avulla luettelon käyttäjä voivat selvittää tilaajan nimen ja osoitteen pelkän puhelinnumeron perusteella.

Kilpailuviraston SNOY:ltä saamien tietojen mukaan sen yleisten tietojenluovutusehtojen mukaisesti hakutekijät yksityishenkilöhaussa tulee muodostaa seuraavasti: 1) numerohaussa on sukunimi tai vähintään sukunimen kaksi ensimmäistä kirjainta, 2) nimihaussa on vähintään neljä ensimmäistä numeroa suuntanumeron lisäksi ja 3) yhden haun vastineena voi olla enintään 200 tietoa. SNOY:n selvityksen mukaan eniro.fi -palvelun hakutoiminnot sallivat haun pelkällä etunimellä ja paikkakunnalla, mikä on SNOY:n yleisten ehtojen vastaista. Muuten hakutoiminnot olivat SNOY:n mukaan käytännössä samanlaiset kuin muiden sähköisten luetteloiden.

Eniron selvityksen mukaan lähtökohtana hakukriteerien rajaamisen tarpeelle voidaan pitää samaa lähtökohtaa kuin henkilötietojen laajuuden rajaamisen tarpeelle: sellaisia hakukriteerejä, jotka eivät ole tarpeellisia viestintätarpeen tyydyttämisen kannalta, ei saa käyttää. Toisaalta hakukriteerien rajaamisen tarvetta voidaan perustella myös henkilötietolain tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kautta: henkilötietoja ei henkilötietolain mukaan saa käsitellä laajemmin kuin on tarkoituksenmukaista tällaisten palvelujen tarjoamiseksi. Eniron selvityksen mukaan eniro.fi -palvelun hakutoimintoja oli rajoitettu vastaamaan painetun luettelon periaatteita. Henkilöhakuosioista oli mahdollista hakea tilaajatietoja tilaajan nimen perusteella. Tämä hakutoiminto oli mahdollista suorittaa myös nimen osalla. Henkilöhakuosioista oli mahdollista hakea tilaajayhteystietoja lisäksi numeron perusteella kuten yleisessä numerotiedotuspalvelussakin. Hahettaessa tilaajatietoja numeron perusteella oli kuitenkin annettava koko numero, eikä esimerkiksi haku ilman suuntanumeroa ollut mahdollista. Pelkällä osoitteella tai paikkakunnalla ei sen sijaan SNOY:n väitteiden vastaisesti ollut Eniron mukaan mahdollista hakea tilaajatietoja.

Eniron mukaan henkilöhakuosion yhteydessä mutta erillisenä osiona oli lisäksi karttahakupalvelu, joka toimi siten, että informaatio sivulta saatua tilaajan osoitetta klikkaamalla voitiin siirtyä suoraan karttahakupalveluun, joka osoitti tilaajan puhelinluetteloon ilmoittaman osoitteen kartalta. Karttahakupalvelussa oli lisäksi mahdollista suorittaa reittihaku. Eniron mukaan vastaava palvelu on myös Fonecta Finderissa, mutta manuaalisena ja asiakkaan kannalta hieman vaivalloisempina toteutuksena. Eniro mukaan eniro.fi -palvelun ja sen kilpailijoiden palveluiden hakutoiminnoissa ei ole olennaisia eroja, ja eräiltä osin sen kilpailijoiden hakutoimintoja voidaan pitää jopa monipuolisempina, mistä Eniro on kertonut täsmentäviä esimerkkejä 11.2.2005 toimittamassaan lisäselvityksessä.

Esimerkiksi Fonectan kotisivujen mukaan yritysten yhteystietoja voi hakea niin yrityksen nimen, puhelinnumeron kuin myös pelkän osoitteen perusteella. Kotisivujen mukaan yksityishenkilöiden yhteystietoja ei voi hakea pelkän osoitteen perusteella, koska tietokannan sisältötoimittajan eli SNOY:n nykyiset toimitusehdot kieltävät yksityishenkilöiden tietojen hakemisen vain osoitetiedon perusteella. Osoitetietoa voi kuitenkin käyttää tarkentamaan esimerkiksi yksityishenkilön puhelinnumeroa tai nimeä koskevaa hakua. Kotisivujen mukaan tällä hetkellä Fonecta Finder -palveluun ei ole toteutettu erillistä sähköpostihakua. Palvelun kotisivujen yhteydessä markkinoidaan kui-

tenkin erillistä Fonectan 020202.fi -palvelua, josta voi hakea sähköpostiosoitteita. Samoin kotisivujen yhteydessä markkinoidaan erillistä karttahakupalvelua, johon tilaajatiedoista saatu osoite on kopioitava manuaalisesti. Karttahakupalvelu sisältää myös reittihakupalvelun.

Kilpailuvirasto pitää edellä mainittujen näkökohtien perusteella selvitettyinä, että eniro.fi -palvelu ei sisältänyt sellaisia hakutoimintoja, jotka olennaisesti ja huomattavasti poikkeaisivat kilpailevien palveluiden hakutoiminnoista ja joihin vetoamalla voitaisiin perustella kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla liikesuhteesta kieltäytymisen kaltaista kategorista menettelyä erityisesti otettaessa huomioon myös se, että lainsäätäjä oli jo tuolloin osapuolten tiedossa olleessa uutta sähköisen viestinnän tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä (125/2003) ottanut huomioon ainakin vakavimmat asiaan liittyvät ongelmat liittyen muun muassa mainittuihin käänteisiin hakutoimintoihin.

5.5.4. Rekisteröitymisen merkitys mahdollisten tietosuojaongelmien ehkäisyssä

Kilpailuvirastolle 30.4.2004 toimittamassaan lisäselvityksessä SNOY on toistanut 30.1.2004 antamassaan selvityksessä esittämänsä kannan, jonka mukaan lainsäätäjä on viestintämarkkinalakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 112/2002, s. 151-152) ilmaissut kielteisen kantansa siihen, että puhelinluettelona pidettäisiin sellaista palvelua, jossa teleyritysten asiakkaiden yhteystiedot olisivat vapaasti saatavilla palvelun tarjoajan Internet-hakemistossa toteamalla seuraavasti: *"Sähköisessä muodossa olevat puhelinluettelot voivat olla valtakunnallisia, mutta ne kukaan eivät tietosuojasyistä ole tällä hetkellä avoimia kaikille käyttäjille, vaan palvelun käyttöoikeus perustuu sopimukseen puhelinluettelopalvelun tarjoajan ja asiakkaan välillä."*

Sähköiseen puhelinluetteloon liittyy näin ollen SNOY:n mukaan sopimustunnusmerkki, joka toteutuu käytännössä tiedonhakijan rekisteröitymisellä. Lisäksi rekisteröitymisellä on SNOY:n lisäselvityksen mukaan myös suoraa tietosuojallista merkitystä, koska sen avulla voidaan jäljittää tietojen loppukäyttäjää väärinkäytöstilanteessa. Käytännön liiketoiminnassa on SNOY:n mukaan havaittu, että jo asiakkaan tietoisuus siitä, että hän ei voi käyttää tietoja ilman tunnistautumista vähentää tietojen väärinkäytösyrityksiä.

Kilpailuvirasto on lausuntopyynnössään pyytänyt erilliskysymyksenä Viestintäviraston näkemystä SNOY:n väitteeseen, jonka mukaan lainsäätäjä on mainitussa hallituksen esityksen kohdassa ilmaissut kielteisen kantansa siihen, että puhelinluettelona pidettäisiin sellaista palvelua, jossa teleyritysten asiakkaiden yhteystiedot olisivat vapaasti saatavilla palvelutarjoajan Internet-hakemistossa. Viestintäviraston lausunnon mukaan lain perustelutekstin toteamus "sähköiset luettelot eivät tietosuojasyistä johtuen ole tällä hetkellä avoimia kaikille käyttäjille, vaan palvelun käyttöoikeus perustuu sopimukseen" viitanee perustelujen kirjoittamisen ajankohtana vallinneeseen tilanteeseen sähköisten puhelinluettelopalvelujen käyttöoikeuksien osalta. Maininta on kuitenkin epämääräinen, sillä mahdollisia tietosuojasyitä ei perusteluissa ole avattu yksityiskohtaisemmin. Viestintämarkkinalaki on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä eikä Viestintävirastolla ole sen mukaan täsmällisempää tietoa maininnan syistä. Myös tietosuojavaalutetun 4.2.2005 lausunnon mukaan mainittu perustelujen kohta on ymmärrettävissä lähinnä sen hetken käytäntöjen kuvauksena.

Rekisteröitymisen merkityksen osalta tietosuojavaltuutettu on 10.12.2003 alan toimijoille lähettämässään lisäselvityspyynnössä todennut, että arvioitaessa tiettyyn palveluun rekisteröitymistä ja tunnistautumista, on selvittävää, mitä oikeudellisia intressejä tämä rekisteröinti ja tunnistautuminen palvelee. Tietosuojallisesti kaksi keskeistä intressiä liittyvät henkilön tunnistautumiseen itseään koskeviin tietoihin ja palveluihin (esimerkiksi verkkopankki) ja henkilön tunnistautumiseen annettaessa teknisiä käyttöyhteyksiä henkilötiedollisiin järjestelmiin tietyissä tarkoituksissa (esimerkiksi luottotietokysely). Tunnistaumisella varmistetaan käsittelyn lainmukaisuus siinä määrin, että henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta voidaan myös jälkikäteen selvittää (lokitiedosto).

Edelleen lisäselvityspyynnössä katsotaan, että kilpailevien Internet-palvelujen osalta tunnistautuminen ei näyttäisi palvelevan edellä mainittuja tietosuojallisia intressejä.¹⁶ Käyttöoikeuden saaminen ei edellytä mitään selvitystä siitä, mihin henkilötietoja on tarkoitus käyttää, tai onko käyttäjällä henkilötietolaissa tarkoitettu peruste käsitellä saamiaan henkilötietoja. Kun käyttöoikeuden saaminen näyttäisi edellyttävän vain pyydetyn vastikkeen suorittamista, näyttäisivät rekisteröitymisen intressit liittyvän enemmänkin varallisuus oikeudellisiin tai tekijänoikeudellisiin intresseihin.

Myös tietosuojavaltuutetun toimiston 6.2.2004 päivätyn muistion perusteella tietosuojavaltuutettu on selvittänyt eniro.fi -palvelun ja sen kanssa kilpailevien Internet-palveluiden toimintamalleja. Selvitysten perusteella esimerkiksi Numeronetti.fi -palvelua on voinut käyttää muun muassa palvelunumeropohjaisella maksutavalla. Tällöin käyttäjä saa soittamalla maksulliseen palvelunumeroon käyttäjätunnukset ja salasana. Nämä käyttäjätunnukset ja salasanat taas näyttäisi saaneen kuka tahansa, joka on soittanut kyseiseen numeroon. Edelleen Fonecta.fi -palvelua puolestaan on voinut käyttää prepaid-kortilla, joka näyttäisi hyvin täyttävän anonyymin asiointin vaatimukset.¹⁷

Tietosuojavaltuutettu on alustavana arvioinaan katsonut 6.2.2004 päivätyssä muistiossa, että "[m]ielestämme nykyisiin palveluihin liittyvät rekisteröitymismenettelyt ja käyttäjätunnusten ja salasanoiden hallinta eivät näytä relevanteilta aktuaalisen henkilötietojen suojan kannalta. Kuka tahansa voi saada käyttäjätunnukset eikä käyttäjiä välttämättä tunnisteta, jolloin ei voida myöskään jälkikäteen [tunnistaa?] yksittäistä kyselyä."

¹⁶ Väällisesti rekisteröityminen on voinut palvella tietosuojallisia intressejä lähinnä siltä osin kuin kysymys on henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin, sillä sopimusten tekeminen ja vastikkeiden periminen on voinut käytännössä rajoittaa käyttäjät Suomeen.

¹⁷ Myös Eniron Kilpailuvirastolle toimittamiensa tietojen mukaan Eniro testasi marraskuussa 2003 mahdollisuutta käyttää Fonecta Finder Prepaid -toimintoa ilman rekisteröitymistä tai muuta tarkastusta. Fonecta Finder Prepaid -liittymällä voi tehdä sata hakua Fonecta Prepaid verkkosivuilla. Eniron toimittamien tietojen mukaan koehenkilö osti Fonecta Finder Prepaid liittymäkortin Telering myymälästä Itäkeskuksessa Helsingissä. Kortin hinta oli 29,90 euroa. Osto ei edellyttänyt henkilöllisyyden tarkastamista eikä ostotapahtuma vaatinut minkäänlaista rekisteröitymistä. Korttiin tulostettu käyttäjätunnus ja salasana lähetettiin sähköpostitse Lontooseen kontaktihenkilölle, jota pyydettiin testaamaan kyseistä hakua erityisesti yksityishenkilöiden tietojen osalta. Kontaktihenkilön mukaan palvelu toimi moitteettomasti ja kaikki yksityishenkilön tiedot osoitteineen ja matkapuhelinnumeroineen näkyivät palvelussa rajoituksetta. Eniron käsityksen mukaan Fonecta Finder Prepaid liittymän avulla on siten kenellä tahansa ollut pääsy yksityishenkilöiden tarkkoihin yhteystietoihin ilman mitään rekisteröitymistä tai muuta tarkastusta.

Finnet-Median NumeroNetti-palvelun kotisivuilla myönnetään epäsuorasti tietosuoja-valtuutetun esittämä alustava arvio siitä, ettei käytössä olevan käyttäjätunnuksien ja salasanojen hallintamenettelyn kautta viime kädessä voida todellista käyttäjää välttämättä tunnistaa. NumeroNetti-palvelun kotisivuilla osiossa "vastauksia kysymyksiin" kirjoitettiin Kilpailuviraston 3.2.2005 tekemän tarkistuksen mukaan seuraavasti: "Kun asiakasyhteyden tunnistaminen tapahtuu IP -osoitteen perusteella, tulee asiakkaan varmistaa, etteivät yrityksen ulkopuoliset henkilöt pääse käyttämään palvelua asiakkaan ilmoittamilla IP -osoitteilla. Tunnistettavaksi IP -osoitteeksi ei saa ilmoittaa mitään yleistä useampien eri yritysten käytössä olevaa proxy -palvelinta, koska silloin kaikki kyseistä proxy -palvelinta käyttävät yritykset pääsisivät palveluun. Jos ulkopuolinen henkilö pääsee käyttämään asiakkaan ilmoittamia IP -osoitteita, on NumeroNetti -palvelun ylläpitäjän käytännössä mahdotonta erottaa tällainen käyttö asiakkaan normaalista käytöstä."

Edellä esitetyn näkökohdan varmentamiseksi Kilpailuvirasto teki 3.2.2005 kokeilun, jossa eräs virkamies tilasi toisen virkamiehen puhelimella NumeroNetin palvelunumerosta 0600-0-16505 käyttäjätunnukset ja salasanat, joita hän käytti sekä kolmannen virkamiehen tietokoneelle kirjautuen että omalla kotikoneella. Palvelu toimi kummasakin tapauksessa moitteettomasti. Käytännössä tämä kuitenkin samalla vahvistaa tietosuoja-valtuutetun 6.2.2004 esittämän alustavan arvion oikeaksi. Kilpailuviraston omien asiantuntijoiden näkemyksen mukaan sellaisen käyttäjän, joka jostain syystä haluaa ehdottomasti säilyttää anonymiteettinsä ja jolla on kohtuullisen hyvät tietotekniset valmiudet ja pätevyudet, tunnistaminen Internetissä on usein käytännössä lähes mahdotonta ilman esimerkiksi julkisen avaimen tai muuhun vastaavaan menetelmään perustuvaa varmentamista tai esimerkiksi vakavien rikosten selvittämisen yhteydessä käytettyjä erityismenetelmiä.

Kilpailuvirasto pitää edellä todettujen näkökohtien perusteella selvitettyinä, että SNOY:n vaatimaa rekisteröitymismenettelyä ei voida pitää aktuaalisen tietosuojan kannalta ehdottoman välttämättömänä tai kaikissa tapauksissa edes tosiasialisesti tehokkaana keinona estää mahdollisia tietosuojaongelmia.

5.5.5. Vastikkeellisuuden merkitys mahdollisten tietosuojaongelmien ehkäisyssä

SNOY on katsonut, että eniro.fi -palvelu ei ominaisuuksiensa vuoksi ole puhelinluetteloo, vaan henkilötietoja sisältävä muu rekisteri, jota koskevat henkilötietolain säännökset. SNOY on katsonut, että Eniro rikkoo tietosuojalainsäädäntöä tarjoamalla yksityishenkilöiden tilaajatietojen hakupalvelua Internetissä ilman rekisteröitymistä ja ilmaiseksi.

Viestintävirasto on 18.8.2004 antamassaan lausunnossa ottamatta yksityiskohtaisesti kantaa Eniro.fi -palvelun ominaisuuksiin ja niistä mahdollisesti aiheutuviin tietosuojaongelmiin todennut, ettei sen tiedossa yleisesti ottaen ole sellaisia tietosuojasyitä, jotka estäisivät ilmaisen ja kenen tahansa käytettävissä olevan tilaajaluettelopalvelun tarjoamisen Internetissä. Viestintämarkkina-laissa ei myöskään edellytetä tilaajaluettelopalvelujen maksullisuutta tai näiden palvelujen käyttäjien rekisteröitymistä.

Myöskään tietosuojavaltuutettu ei ole 25.2.2004 pitänyt palvelun maksullisuutta tai maksuttomuutta aktuaalisen tietosuojan kannalta relevanttina näkökulmana. Lausunnossaan 4.2.2005 tietosuojavaltuutettu on todennut, että tietosuojasta tai henkilötietojen suojasta johtuvana rajoituksena on henkilörekisterilain aikana pidetty kysymystä massaluovutuksesta, jollaisena pidettiin ns. teknistä käyttöyhteyttä. Näiltä osin tietosuojavaltuutettu antoi lausunnossa kuvatun ratkaisunsa siihen, millä edellytyksellä tekninen käyttöyhteys on lainmukaista. Lausunnon mukaan ratkaisussa ei puhuta mitään sopimuksesta eikä maksullisuudesta vaan sellaisista käyttöliittymän ominaisuuksista, joilla tilaajaluettelotietojen laajamittainen käsittely eli massaluovutus tarvittaessa voitaisiin estää.

Kilpailuvirasto pitää edellä todettujen näkökohtien perusteella selvitettyinä, että lainsäädännöstä ei ole löydettävissä perusteita maksullisten tai rajoitetulle käyttäjäkunnalle tarjottujen palveluiden käsittelemiseen ilmaisia sallivammin, ja että palvelun maksullisuudella tai maksuttomuudella ei muutoinkaan ole tosiasiallista merkitystä tietosuojan näkökulmasta.

5.5.6. Markkinatoimijan oikeus toimia lainsäädännön noudattamisen valvojana

Toimenpidepyynnössään 23.12.2003 Eniro on katsonut, että vaikka Eniro tai joku muu SNOY:n asiakas rikkoisikin tietosuojalainsäädäntöä, on yksinomaan tietosuoja-valtuutetun asiana tutkia rikkomus ja ryhtyä tarvittaviin lain edellyttämiin toimenpiteisiin, ja että SNOY:n oikeudet ja velvollisuudet rajoittuvat sen tekemien huomioiden ilmoittamiseen tietosuojavaltuutetulle.

SNOY:n selvityksen mukaan Eniron toimenpidepyynnössä sivuutetaan SNOY:n luovuttaman hyödykkeen erityisluonne: kysymyksessä ovat yksityisten ihmisten henkilötiedot ja niistä muodostettu tietokanta, joka on uskottu SNOY:n haltuun yksinomaan puhelinluettelotarkoituksiin luovutettavaksi ja käytettäväksi siten, ettei tietosuojaa rikota. SNOY:n selvityksen mukaan SNOY:n käyttökontrollivelvollisuutta voidaan pitää henkilötiedon suojan tarpeesta johtuvana poikkeuksena yleisistä kilpailusäännöistä, vaikka normaalisti määräävässä markkina-asemassa olevilla yrityksillä ei välttämättä olisikaan oikeutta tai intressiä puuttua siihen käyttötarkoitukseen, johon asiakas hyödykettä ostaa. SNOY on myös vastineessaan Kilpailuvirastolle 1.4.2005 käytännössä uudistanut tämän näkemyksensä.

Tietosuojavaltuutetun 4.2.2005 lausunnon mukaan henkilötietolain näkökulmasta rekisterinpitäjällä on lähtökohtaisesti vastuu rekisterinpidostaan ja siten myös valta määrätä rekisterin käytöstä. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että SNOY:lla rekisterinpitäjänä tai rekisterinpitäjien toimeksiannosta toimivana on henkilötietolain mukainen velvollisuus selvittää, että henkilötietoja ryhdytään käsittelemään lainmukaisesti. Toisaalta lausunnossa todetaan, että luettelotietojen tapauksessa lainsäätäjällä on pitänyt yleisenä hyväksyttävänä perusteena poiketa yleislainsäädännöstä kilpailevan toiminnan turvaamiseksi.

Kilpailuoikeudessa yleisenä lähtökohtana on, että tasavertaisten kilpailuedellytysten ja lakien noudattamisen varmistaminen kuuluu ensisijaisesti viranomaisille eikä yrityksille. Esimerkiksi Euroopan komission perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamista koskevien suuntaviivojen (2004/C 101/08, kohta 47) mukaan kaikki väit-

teet, joiden mukaan kilpailua rajoittavat sopimukset ovat oikeutettuja, koska niillä pyritään varmistamaan eri toimijoiden tasavertaiset kilpailuedellytykset markkinoilla ovat perusteettomia, ja ne on hylättävä. Suuntaviivojen mukaan tasavertaisten kilpailuedellytysten suojelu kuuluu yhteisön lainsäädännön velvoitteiden mukaisesti lainsäätäjälle eikä yrityksille.

Euroopan komissio on käytännössä joutunut ottamaan kantaa markkinatoimijan oikeuteen valvoa lakien noudattamista muun muassa asiassa *Eurofix-Bauco v Hilti (Asia 88/138, Euroopan yhteisöjen virallinen lehti nro L 065, 11/03/1988 s.19-44)*. Tapauksessa komissio selvitti, oliko Hiltillä objektiiviset ja kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävät syyt vaatia Hiltin naulapysyjen ostajia hankkimaan myös sen tuottamia ammuttavia nauvoja kyseisiin laitteisiin. Komissio ei hyväksynyt näkemystä, jonka mukaan objektiivisina ja kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävinä syinä voidaan pitää Hiltin pyrkimystä tuoteturvallisuuden varmistamiseen sekä harhaanjohtavan mainonnan esittämiseen.

Hylätessään Hiltin asiassa tekemän valituksen Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin totesi päätöksessään (*Hilti v Komissio, asia T-30/89*), että Iso-Britanniassa on lakeja ja näiden myötä oikeudellisia seuraamuksia koskien vaarallisten tuotteiden myyntiä ja harhaanjohtavaa mainontaa. Tuomioistuin korosti myös, että kyseisten lakien täytäntöönpanosta ja valvonnasta vastaavat määrätty toimivaltaiset viranomaiset. Näin ollen tuomioistuin katsoi, että Hilti ei ollut oikeutettu ryhtymään oma-aloitteisesti toimenpiteisiin vaaralliseksi tai puutteelliseksi katsomiensa tuotteita vastaan riippumatta siitä, oliko tämä oikeassa vai väärässä.

Asiassa *Tetra Pak II (asia T-83/91)* ensimmäisen asteen tuomioistuin katsoi, että Tetra Pakin esittämiä teknisiä huomioita kuten tuotevastuuta taikka kansanterveyden tai sen maineen suojelemista koskevia näkemyksiä on tarkasteltava edellä mainitussa Hiltin asiassa esitettyjen periaatteiden valossa. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin asettui myöhemmin Tetra Pakin valitukset hylänneessä päätöksessään ensimmäisen asteen tuomioistuimen kannalle asiassa (C-333/94 P).

Luettelotoiminnan asianmukaista järjestämistä koskevia säännöksiä sisältyy viestintämarkkinalakiin sekä uuteen sähköisen viestinnän tietosuoja lakiin, joka korvasi 1.9.2004 aikaisemmin voimassa olleen lain yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta. Näiden noudattamista valvovat osaltaan Viestintävirasto ja tietosuojavaltuutettu – osin laissa määritellyn ja osin viranomaisten väliseen sopimukseen perustuvan työnjaon puitteissa. Viestintäviraston kotisivujen mukaan sähköisen viestinnän tietosuojan alalla puhelin- ja tilaajaluetteloita valvoo ennen muuta tietosuojavaltuutettu. Myös henkilötietolain noudattamista valvoo tietosuojavaltuutettu. Henkilötietolain 40 §:n mukaan tietosuojavaltuutetun on edistettävä hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä ohjein ja neuvoin pyrittävä siihen, että lainvastaista menettelyä ei jatketa tai uusita. Tarvittaessa tietosuojavaltuutetun on saatettava asia tietosuojalautakunnan päätettäväksi taikka ilmoitettava se syytteeseen panoa varten. Tietosuojavaltuutetun on ratkaistava asia, jonka rekisteröity on saattanut 28 ja 29 §:n nojalla hänen käsiteltäväkseen.

Kilpailuvirasto katsoo selvityksissään esiin tulleiden seikkojen perusteella, että SNOY:n on täytynyt olla tietoinen sekä edellä mainittujen lakien olemassaolosta että

niitä valvovista viranomaisista. Kilpailuvirasto katsoo myös, että SNOY:llä on täytynyt olla kohtuullinen käsitys sekä valvovien viranomaisten menettelytavoista että myöskin näiden alustavasta kannasta tai näkökulmasta asiassa.

Esimerkiksi Viestintäviraston 13.3.2003 antamassa Visual Datan asiaa koskevassa päätöksessä todetaan, että "myös hallituksen esityksen mukaan (HE 85/1998) kaikkien käyttäjien julkaistaviksi ilmoittamien tietojen luovuttaminen on välttämätöntä, kun halutaan mahdollistaa kilpailevien tilaajaluetteloiden tarjonta." Viestintäviraston päätöksessä jatketaan, että kilpailun edistämisen kannalta on tämän vuoksi tärkeää, että SNOY luovuttaa hallussaan olevia luettelotietoja kaikille luettelopalveluiden tarjoajille syrjimättömin ehdoin ja hinnoin. Kilpailuvirasto puolestaan on samaista Visual Datan asiaa koskeneessa päätöksessään 19.6.2003 (Dno 53 ja 237/61/2000) katsonut, että SNOY:n toimintaa tilaajatietojen tukkumarkkinoilla Suomessa on perusteltua tarkastella kilpailunrajoituslain määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellon näkökulmasta.¹⁸ Kilpailuvirasto katsoo, että sanotun valossa SNOY:llä on täytynyt olla tieto siitä, että luettelotietojen luovuttamisesta kieltäytyminen edellyttää tältä erityisen vahvoja perusteita.

Kilpailuvirasto katsoo edelleen, että SNOY:n toimitusjohtajan 20.12.2003 kirjoittaman muistion perusteella SNOY on ollut tietoinen myös niistä menettelytavoista, joita tietosuojavaltuutettu toiminnassaan noudattaa sekä niistä kilpailuoikeudellisista ja muista riskeistä, joita liittyy siihen, että SNOY:n asemassa markkinoilla oleva yritys ryhtyy toimenpiteisiin, joilla nämä tavanomaiset menettelytavat sivuutetaan. Mainitussa SNOY:n toimitusjohtajan muistiossa todetaan muun ohella seuraavaa: [...].¹⁹

Kilpailuvirasto pitää edellä todettujen näkökohtien perusteella selvitetynä, että kyseessä olevaa toimintaa säätelevistä laeista, näitä valvovista viranomaisista sekä tavanomaisista viranomaismenettelyistä sekä näiden lakien, viranomaisten ja menettelytapojen sivuuttamiseen liittyvistä kilpailuoikeudellisista riskeistä ilmeisen tietoisena SNOY on kuitenkin päättänyt ryhtyä itse valvomaan ja varmistamaan muiden toimijoiden lakien noudattamista tavalla, jota ei voida pitää EY:n oikeuskäytännön näkökulmasta kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävänä.

5.6. Kilpailuoikeudellinen kokonaisarviointi: määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

Kilpailuvirasto katsoo, että SNOY:llä on sekä viestintämarkkinalain luettelotietojen luovuttamista koskevien säännösten että kilpailunrajoituslain määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevien säännösten nojalla erityinen velvollisuus luovuttaa hallussaan olevia tilaajatietoja kilpailevien luettelo- ja hakemistopalveluiden tarjoamiseksi, minkä lisäksi sen on luovutettava näitä kustannusvastaavaan hintaan sekä tasapuolisin ja syrjimättömin ehdoin. Kilpailuvirasto katsoo, että SNOY:llä on siten erityinen velvollisuus perustella objektiivisesti ja kilpailuoikeudellisesti muutoinkin hyväksyttävällä tavalla, miksi se kieltäytyy liikesuhteesta jonkin toimijan kanssa tai

¹⁸ Poikkeuslupapäätöksessään (55/67/98, 23.9.1998) Kilpailuvirasto on todennut, että SNOY:n omistajien tavoitettavuustietopalveluyhteistyö saattaa rajoittaa yhteistyön ulkopuolella olevien yritysten alalle tuloa ja niiden tavoitettavuuspalvelujen tarjontaa, jos ne eivät tasapuolisin ja syrjimättömin perustein saa asiakkaidensa teleyhteystietoja valtakunnalliseen tavoitettavuustietojen tietokantaan tai eivät voi käyttää tietokantaa tavoitettavuuspalveluja tarjotessaan.

¹⁹ Tarkka tieto poistettu liikesalaisuutena.

asettaa kauppakumppanin toimintavapautta merkittävästi rajoittavia erityisehtoja. Kilpailuvirasto katsoo, että erityisesti tilanteessa, jossa määräävässä markkina-asemassa oleva yritys kieltäytyy liikesuhteesta vanhan asiakkaansa kanssa jatkaen kuitenkin saman hyödykkeen toimituksia muille vastaavassa asemassa oleville toimijoille, hyväksyttävien perusteiden tällaiselle menettelylle on oltava kiistattomat ja yksiselitteiset kuten oikeuskäytännössä on todettu.²⁰

Vakiintuneista hyväksyttäviksi katsotuista syistä poiketen SNOY on perustellut menettelyään tietosuojaan liittyvillä syillä. SNOY:n keskeinen perustelu sille, että SNOY on purkanut sen ja Eniron välisen toimitussopimuksen sekä uhannut sulkea kaikki Eniron yhteydet SNOY:n tietokantoihin, mikäli Eniro ei sulkisi ilmaista Internetissä toimivaa eniro.fi -palvelua, on ollut, että Eniro rikkoo tietosuojalainsäädäntöä tarjoamalla yksityishenkilöiden tilaajatietojen hakupalvelua Internetissä ilmaiseksi ja ilman rekisteröitymistä, jota tarvitaan SNOY:n mukaan sen vuoksi, että eniro.fi -palvelu ei ole normaali puhelinluettelo vaan muu henkilötietoja sisältävä rekisteri.

Kilpailuvirasto katsoo muun muassa Viestintäviraston lausuntoon viitaten, että puhelinluettelon määrittämisen kannalta keskeinen lähtökohta on se, että puhelinluettelossa julkaistaan ne perustiedot tai vähimmäistiedot, jotka viestintämarkkina-alaissa mainitaan. Näitä ovat henkilön nimi, osoite ja kiinteän sekä matkaviestinliittymän numero. Lisäksi puhelinluettelossa voidaan julkaista myös muita henkilötietoja, jos tilaaja on antanut suostumuksensa kyseisten tietojen julkaisuun. Teleyrityksen ja liittymän tilaajan välisen sopimuksen nojalla myös muita tilaajaa koskevia tietoja voidaan siten julkaista puhelinluettelossa. Puhelinluettelon määrittely on näin ollen avoin laissa mainitut vähimmäistiedot ylittävältä osaltaan, minkä myös osapuolet ovat itse selvityksissään myöntäneet.

Kilpailuvirasto katsoo siten myös aikaisemmin esitettyihin näkökohtiin viitaten, että puhelinluettelon yksiselitteinen määrittäminen joko viestintämarkkina-alaan perustuvien tai muiden kriteerien nojalla on vaikeaa myös alan toimijoiden oman näkemyksen mukaan, eikä sitä tästä syystä eikä muutoinkaan voida pitää kilpailuoikeudellisesti ratkaisevana seikkana selvitettyä SNOY:n menettelyn kilpailuoikeudellista hyväksyttävyyttä. Kilpailuoikeudellisesti eniro.fi -palvelun luonnetta puhelinluettelona tai mahdollisesti muuna henkilötietoja sisältävänä rekisterinä tärkeämpää ovat sen keskeiset ominaisuudet suhteessa SNOY:ltä toimituksia edelleen saaneisiin kilpaileviin palveluihin sekä näissä ominaisuuksissa mahdollisesti olevat selkeät erot sekä SNOY:n vaatimien liikesuhteen ehtojen merkitys näiden mahdollisten erojen kannalta.

Tältä osin Kilpailuvirasto katsoo selvityksissä saamiinsa tietoihin perustuen, että otettaessa huomioon eniro.fi -palvelun ja sen kilpailijoiden tosiasiallinen sisältö sekä aiemmin mainitut koko alaa luonnehtivat yleiset trendit, joista SNOY on muun muassa virastolle 30.9.2003 jättämänsä poikkeuslupahakemuksen valossa ollut ilmeisen tietoinen, eniro.fi -palvelun sisältämissä tiedoissa tai palveluissa ei ole nähtävissä olennaisia ja huomattavia eroja kilpailijoiden tietoihin tai palveluihin. Eniro.fi -palvelun hautoimintojen osalta Kilpailuvirasto katsoo edelleen, ettei siihen viraston saamiin tie-

²⁰ Kilpailuvirasto viittaa muun muassa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa *Michelin* (case 322/81) tekemään päätökseen, jossa on todettu, että määräävässä markkina-asemassa olevalla yrityksellä on erityinen vastuu varmistua siitä, ettei sen menettely vaaranna aitoa ja vääristymätöntä kilpailua markkinoilla.

tojen perusteella sisältynyt kilpailijoiden vastaaviin palveluihin ja toimintoihin verrattuna olennaisia ja huomattavia eroja, joilla oltaisiin voitu kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla perustella liikesuhteesta kieltäytymisen tyyppistä kertakaikkista ratkaisua tai SNOY:n vaatimia kauppakumppanin toimintavapautta rajoittavia liikesuhteen ehtoja.

Kilpailuvirasto katsoo, että ainoat selkeät erot eniro.fi -palvelun ja sen kanssa kilpaillevien palveluiden välillä liittyivät siihen, että eniro.fi -palvelu oli loppuasiakkaalle ilmainen ja että se ei edellyttänyt rekisteröitymistä. SNOY:n vaatiman rekisteröitymismenettelyn osalta Kilpailuvirasto katsoo sekä Viestintäviraston että tietosuojavaltuutetun 13.12.2003, 6.2.2004 ja 25.2.2004 esittämiin että myös muihin asiassa esitettyihin näkökohtiin viitaten, että SNOY:n vaatimaa rekisteröitymismenettelyä ei voida kyseessä olevassa tapauksessa pitää ehdottoman välttämättömänä eikä edes tosiasiallisesti tehokkaana keinona ehkäistä väitettyjä tietosuojaongelmia. Kilpailuvirasto katsoo näin ollen, että SNOY:n vaatimusta ei siten voida pitää myöskään määrävässä markkina-asetuksessa olevan toimijan kannalta objektiivisena ja kilpailuoikeudellisesti muutoinkin hyväksyttävissä olevana syynä kieltäytyä liikesuhteesta tai asettaa kauppakumppanin toimintavapautta rajoittavia liikesuhteen ehtoja. Palvelun maksullisuuden osalta Kilpailuvirasto katsoo, että lainsäädännöstä ei ole löydettävissä perusteita maksullisten tai rajoitetulle käyttäjäkunnalle tarjottujen palveluiden käsittelemiseen ilmaisia sallivammin, eikä sitä muutoinkaan tietosuojavaltuutetun tai Viestintäviraston esittämien näkemysten mukaan voida pitää aktuaalisen tietosuojan kannalta relevanttina näkökulmana.²¹

Kokonaisarvionaan Kilpailuvirasto katsoo edellä todettujen näkökohtien perusteella, että SNOY:n esittämällä syillä ei voida kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla perustella liikesuhteesta kieltäytymisen tyyppistä kertakaikkista ratkaisua tai SNOY:n vaatimia kauppakumppanin toimintavapautta rajoittavia liikesuhteen ehtoja, koska eniro.fi -palvelun ja sen kanssa kilpailevien palveluiden välillä ei ole olennaisia ja huomattavia eroja lukuun ottamatta SNOY:n vaatimaa vastikkeellisuutta ja rekisteröitymismenettelyä, joilla taas ei siinä muodossa kuin ne esimerkiksi SNOY:n omistajien ja Eniron kilpailijoiden palveluissa on toteutettu, ole käytännössä ole ainakaan olennaista relevanssia aktuaalisen tietosuojan näkökulmasta. Kilpailuvirasto katsoo, että arvioissa on lisäksi otettava huomioon, että alalla esiintyy muun muassa liiketoimintaympäristön muutoksesta johtuvista syistä jossain määrin vaihtelua palvelujen teknisessä toteutuksessa eri toimijoiden välillä, alan tietosuojaan liittyvät käytännössä ottaen epäyhteiset ja osin kehittymättömät ja lisäksi alan tietosuojaan koskevat säännökset ovat uuden sähköisen viestinnän tietosuojalakea koskevan hallituksen esityksen muodossa ol-

²¹ Myös välimiesoikeus on 9.7.2004 antamassaan päätöksessä pääosin sopimusoikeudellisin perustein katsonut, että SNOY on purkanut sen ja Eniron välisen toimitussopimuksen perusteetta ja siten syyllistynyt sopimusrikkomukseen. Myös välimiesoikeus on ratkaisussa päätenyt siihen, ettei ole riittäviä perusteita olla pitämättä Eniro.fi -palvelua puhelinluettelona. Edelleen välimiesoikeus katsoo, ettei tietosuojavaltuutetun 30.10.2003 esittämiä kannanottoja voida ilman Eniron kuulemista pitää tietosuojavaltuutetun lopullisena näkemyksenä, jonka nojalla toimitussopimus voitaisiin purkaa.

leet parhaillaan muuttumassa tiukempaan suuntaan tavalla, jonka on täytynyt olla kaikkien toimijoiden tiedossa.²²

Kilpailuvirasto katsoo lopuksi, että sitä tapaa, jolla SNOY on eniro.fi -palvelun tapauksessa menetellyt, ei voida pitää kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävänä edes siinä näkökulmasta, että eniro.fi -palvelun sisältöön todella olisi kyseessä olevana ajankohtana liittynyt SNOY:n väittämällä tavalla joitakin tietosuojao ongelmia. Kilpailuviraston tietojen mukaan 30.10.2003 pidetyssä kokouksessa ei ole ollut läsnä Eniron edustajia, eikä tietosuojavaltuutetulla siten ole kyseisessä kokouksessa, josta laadittuun muistoon SNOY on voimakkaasti vedonnut, edes periaatteessa ollut ilman Eniron kuulemista mahdollisuutta ottaa asiaan lopullista kantaa joistakin tietosuojavaltuutetun SNOY:n esittämään informaatioon perustuvista mahdollisista kriittisistä kannanotoista huolimatta. Myöskään tietosuojavaltuutetun 13.12.2003 päivätystä lisäselvityspyynnöstä tai tietosuojavaltuutetun 6.2.2004 päivätystä sisäisestä muistioista ei ole luettavissa, että eniro.fi -palveluun liittyisi selkeästi ja kiistattomasti tunnistettavia tietosuojao ongelmia. Myöskään tietosuojavaltuutetun 4.2.2005 lausunto ei viittaa tähän suuntaan. Kilpailuviraston Enirolta saamien tietojen mukaan tietosuojavaltuutettu ei koko prosessin aikana helmikuuhun 2005 mennessä ollut henkilötietolain 40 §:n tarkoittamalla tavalla esittänyt selkeästi muotoiltua näkemystä nimenomaan eniro.fi -palvelun lainvastaisista piirteistä tai vaatinut eniro.fi -palvelun muuttamista jollakin tavalla havaittujen lainvastaisten piirteiden aiheuttamien tietosuojao ongelmien korjaamiseksi. Myös tietosuojavaltuutetun Kilpailuviraston täsmentäviin kysymyksiin 15.3.2005 antamista vastauksista ilmenee, että yksinomaan Enirolle ei ole annettu ohjeita tai neuvoja henkilötietolain 40 §:n tai jonkin muun tietosuojavaltuutetun valvoman säännöksen nojalla, vaan asia on tietosuojavaltuutetun toimistossa nähty toimialan yhteisiin käytäntöihin tähtäävänä prosessina, joissa tulisi ottaa huomioon nykyiset ja myös tulevat kehittymismahdolliset.²³

Kilpailuvirasto katsoo siten edellä käsitellyyn EY:n oikeuskäytäntöön viitaten, että tilanteessa, jossa on olemassa tietyn toiminnan asianmukaista järjestämistä koskevia lakeja sekä nimenomaisesti näiden lakien noudattamista valvovia viranomaisia, yksittäisellä markkinatoimijalla ei ole kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta oikeutta ryhtyä välittömiin toimenpiteisiin kyseisen lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi riippumatta siitä, osoittautuuko kyseisen markkinatoimijan näkemys lainsäädännön

²² 1.9.2004 voimaan tulleen sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) 25 §:n mukaan teleyrityksen on ilmoitettava tilaajana olevalle luonnolliselle henkilölle yleisesti saatavilla olevan tai luettelopalvelun kautta käytettävissä olevan puhelinluettelon tai muun tilaajaluettelon taikka numerotiedotuspalvelun tarkoituksesta ja käytöstä. Lain 44 §:n mukaan teleyrityksen sekä tilaajaluettelopalvelua ja numerotiedotuspalvelua tarjoavan yrityksen, joka on saanut yhteystiedot viestintämarkkinalain 58 §:n nojalla, on annettava tilaajana olevalle luonnolliselle henkilölle tiedot tilaajaluettelon tarkoituksesta tai käytöstä ja 25 §:n 4 ja 5 momentissa tarkoitetuista oikeuksista vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Jollei tilaajana oleva luonnollinen henkilö vaadi tietojensa poistamista, kyseiset tiedot saavat jäädä tilaajaluetteloon.

²³ Henkilötietolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 96/1998) mukaan lain 40 §:ssä määritellään ne toimintatavat, joita tietosuojavaltuutettu voi käyttää pyrkiessään vaikuttamaan siihen, ettei henkilötietoja käsitellä laittomasti ja saadakseen havaitsemansa lainvastaisen menettelyn oikaistua. Pykälän 1 momentin mukaan tietosuojavaltuutetun olisi edistettävä hyvää tietojenkäsittelytapaa ja ensisijaisesti ohjein ja neuvoin pyrittävä siihen, että lainvastaista menettelyä ei jatketa tai uusita. Tarvittaessa tietosuojavaltuutetun olisi saatettava asia tietosuojalautakunnan käsiteltäväksi taikka ilmoitettava se syyteeseen panoa varten. Hallituksen esityksen mukaan 44 §:n 1 kohdan nojalla tietosuojalautakunta voi tietosuojavaltuutetun hakemuksesta kieltää lain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten vastaisen henkilötietojen käsittelyn.

noudattamatta jättämisestä oikeaksi tai vääräksi toimivaltaisen viranomaisen saatua valmiiksi selvityksensä asiassa.

Johtopäätös

Kilpailuvirasto katsoo, että määräävässä markkina-asemassa tilaajatietojen tukku-markkinoilla Suomessa olevan SNOY:n liikesuhteesta kieltäytymiselle esittämät syyt eivät ole objektiivisesti perusteltuja eivätkä muutoinkaan kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävissä ja että SNOY on siten syyllistynyt 1) 30.10.2003 – 15.3.2004 välisenä aikana, jolloin Eniron ja SNOY:n välillä ei ole ollut voimassa olevaa sopimusta ja jolloin eniro.fi -palvelu on käytännössä ollut suljettuna SNOY:n toimenpiteiden takia, sekä EY:n perustamissopimuksen artiklassa 82 että kilpailunrajoituslaissa määräävässä markkina-asemassa olevalta toimijalta kiellettyyn liikesuhteesta kieltäytymiseen ilman asiallista syytä sekä 2) 15.3.2004 tapahtuneen uuden sopimuksen solmimisen jälkeen sekä artiklassa 82 että kilpailunrajoituslaissa kiellettyyn hyvään kauppatapaan perustumattomien ja asiakkaan toimintavapautta kohtuuttomasti rajoittavien liikesuhteen ehtojen soveltamiseen.

Kilpailuvirasto katsoo, että SNOY:n on asiassa saatujen tietojen ja asiakirjojen valossa täytynyt olla tietoinen lainsäätäjän tavoitteesta edistää kilpailua kyseisellä alalla, tietojen luovuttamista koskevista säännöksistä, näitä säännöksiä valvovista viranomaisista, säännöksissä odotettavissa olevista muutoksista sekä SNOY:n kilpailuoikeudellisesta asemasta ja sen asettamista velvoitteista. Kilpailuvirasto katsoo, että ilmeisen tietoisena edellä mainituista näkökohdista ja niiden huomioon ottamatta jättämisestä aiheutuvista kilpailuoikeudellisista riskeistä, SNOY on kuitenkin päättänyt reagoida edellä selostetulla tavalla poikkeuksellisen nopeasti ja voimakkaasti ilman SNOY:n merkittävää omaa taloudellista intressiä asiassa, mikä Kilpailuviraston näkemyksen mukaan viittaa siihen, että toiminnan ilmeisenä tosiasiallisena tarkoituksena on ollut suojata SNOY:n omistajien oikeudellisiin riskeihin ja seuraamuksiin nähden huomattaviksi arvioituja taloudellisia intressejä estämällä alalle pääsy sellaisilta elinkeinonharjoittajilta, jotka operoivat SNOY:n omistajina olevien vakiintuneiden toimijoiden taloudellisia intressejä uhkaavalla liiketoimintamallilla. Kilpailuvirasto katsoo, että tämä vääristää merkittävästi kilpailua hakemisto- ja luettelopalvelujen markkinoilla haitaten myös muun muassa viestintämarkkinalainsäädännössä tavoitteeksi asetettua pyrkimystä turvata ja edistää kilpailevien hakemisto- ja luettelopalveluiden tarjontaa sekä hidastaen dynaamisten tehokkuusvaikutusten realisoitumista markkinoilla.

6. Kilpailuviraston esitys markkinaoikeudelle

Kilpailunrajoituslain (480/1992; muut. 318/2004) kieltoja rikkoneelle elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätään seuraamusmaksu (kilpailunrikkomismaksu), jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin perusteettomana. Seuraamusmaksua määrättäessä on otettava huomioon kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihto, kilpailunrajoituksen laatu ja laajuus sekä sen kestoaika.

Kilpailuvirasto esittää, että markkinaoikeus

- toteaisi Suomen Numeropalvelu Oy:n olevan EY:n perustamissopimuksen artiklassa 82 ja kilpailunrajoituksista annetun lain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettussa määräävässä markkina-asemassa tilaajatietojen tukkumarkkinoilla Suomessa.

- toteaisi Suomen Numeropalvelu Oy:n käyttäneen ainakin 30.10.2003 – 30.4.2005 (18 kk) väärin määräävää markkina-asemaansa rikkomalla EY:n perustamissopimuksen artiklaa 82 sekä kilpailunrajoituksista annetun lain 6 §:ää (7 § ennen 1.5.2004) kieltäytymällä liikesuhteesta ilman asiallista syytä 15.3.2004 saakka sekä tämän jälkeen soveltamalla hyvään kauppatapaan perustumattomia ja asiakkaan toimintavapautta kohtuuttomasti rajoittavia liikesuhteen ehtoja pyrkimyksenään sulkea Suomen Numeropalvelu Oy:n omistajien taloudellisia intressejä uhkaavalla liiketoimintamallilla toimivat kilpailijat pois hakemisto- ja luettelopalveluiden markkinoilta Suomessa.

- määräisi EY:n perustamissopimuksen artiklan 82 ja kilpailunrajoituslain vastaisesta toiminnasta 30.10.2003 alkaneelta ja edelleen jatkuvalta ajanjaksolta Suomen Numeropalvelu Oy:lle yhteensä 150 000 euron suuruisen kilpailunrajoituslain 7 §:n (8 § ennen 1.5.2004) mukaisen seuraamusmaksun. Esityksessä on otettu huomioon kilpailunrajoituksen kesto-aika, Suomen Numeropalvelu Oy:n liikevaihto sekä kilpailunrajoituksen luonne kilpailijan poissuljentana markkinoilta.

7. Sovelletut säännökset

EY:n perustamissopimuksen artikla 82, Kilpailunrajoituslaki (480/1992) 3 §:n 2 momentti, 20 §, 6 § (7 § ennen 1.5.2004), ja 7 § (8 § ennen 1.5.2004).

Ylijohtaja Juhani Jokinen

Tutkimuspäällikkö Ari Ahonen

Liitteet: Asiakirjaluettelo

Tiedoksi: Suomen Numeropalvelu Oy, Jan Ollila, asianajotoimisto Dittmar & Indrenius
Kauppa- ja teollisuusministeriö