

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ja julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia ja julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annettua lakia. Esityksen sisältämällä lakimuutoksilla mahdollistettaisiin laajakaistainen viranomaisviestintäpalvelu, jolla korvataan nykyinen viranomaisradioverkkoon (VIRVE) perustuva kapeakaistainen viranomaisviestintäpalvelu. Toteutettavien säädösmuutosten yhteiskunnalliset hyödyt ovat merkittävät, koska uusi viranomaisviestintäpalvelu mahdollistaa laajakaistaisen viestinnän, esimerkiksi videokuvan siirron ja parantaa näin tilannekuvan tarkkuutta sekä viranomaisvastetta muun muassa onnettomuus- ja häiriötilanteissa. Ratkaisu yhdistää valtion ja yksityisen sektorin teletoiminnan voimavaroja kustannustehokkaalla tavalla viranomaisten laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun toteuttamiseksi.

Uudenlaisessa viranomaisviestinnän palveluratkaisussa kaupallinen teleyritys tarjoaisi verkkooperaattorina matkaviestinverkkoaan hyödynnettäväksi viranomaisviestintäpalvelua varten. Viranomaisviestintäpalvelua tarjoavana palveluoperaattorina toimisi turvallisuusverkkolakiin tehtävän muutoksen perusteella palveluntuottaja Suomen Erillisverkot Oy tai sen tytäryhtiö.

Viestintäpalvelulakiin esitettävillä muutoksilla mahdollistettaisiin viranomaisviestintäpalvelun tarjoaminen kaupallisessa matkaviestinverkossa siten, että verkkoneutraliteetin estämättä viranomaisviestinnälle varmistettaisiin kaksi keskeistä viranomaisliittymien etuoikeutta, joilla varmistettaisiin viranomaisviestinnän riittävä laatu ja palvelun saatavuus verkon ruuhkatilanteissa. Nämä viranomaisliittymien etuoikeudet olisivat viranomaisviestinnän saatavuuden etuoikeus ja saatavuuden mahdollistava altapurku sekä viestinnän laadun etuoikeus. Lisäksi esitettävillä muutoksilla mahdollistettaisiin viranomaisviestinnän kansallinen verkkovierailu niissä tilanteissa, jolloin kilpailutuksella valittu ensisijainen verkko ei ole käytettävissä.

Uuden ratkaisun rinnalla mahdollistettaisiin myös nykyisen viranomaisradioverkon toiminta siirtymäaikana siihen asti, kunnes laajakaistainen viranomaisviestintäpalvelu on saatu kehitettyä ja otettua kokonaisuudessaan käyttöön. Viranomaisviestintää koskevien palveluiden käyttäjäryhmiä ja niiden käytössä olevia liittymiä koskeviin säännöksiin ehdotetaan toimintaympäristön kehityksen edellyttämiä muutoksia.

Turvallisuusverkkolakiin tehtävillä muutoksilla säädettäisiin nykyisen ja uuden viranomaisviestintäpalvelun palveluoperoinnista mainitun lain mukaisena palvelutuotantona. Samalla tarkistettaisiin myös viranomaisradioverkkoa koskeva sääntely. Viestintäpalvelulakiin tehtävillä muutoksilla puolestaan mahdollistettaisiin se, että palveluoperaattorin toteuttamalla kilpailutuksella valittu kaupallinen teleyritys voisi kaupallisen toimilupansa nojalla tarjota viranomaisviestintään liittyvää verkkopalvelua. Lisäksi molempiin lakeihin tehtäisiin tarvittavia teknisluontoisia muutoksia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	5
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	5
2.1.1 Lainsäädäntö.....	5
2.1.2 Käytäntö.....	7
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	10
2.2.1 Kansainvälinen kehitys.....	10
2.2.2 EU:n lainsäädäntö.....	13
2.3 Nykytilan arviointi.....	14
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	16
3.1 Tavoitteet.....	16
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	17
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	20
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	24
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	24
4.1.1 Vaikutukset valtion talouteen.....	24
4.1.2 Vaikutukset elinkeinoelämälle.....	26
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	28
4.2.1 Vaikutukset VIRVE-palvelutuotannolle ja sen ohjaukselle.....	28
4.2.2 Vaikutukset käyttäjäviranomaisille.....	29
4.2.3 Vaikutukset valvoville viranomaisille.....	31
4.3 Ympäristövaikutukset.....	32
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	32
5 ASIAN VALMISTELU.....	33
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	33
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	35
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	37
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	39
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	39
1.1 Laki sähköisen viestinnän palveluista.....	39
1.2 Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta.....	49
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	55
3 VOIMAANTULO.....	55
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	55
4.1 Johdanto.....	55
4.2 Omaisuudensuoja.....	56
4.3 Ahvenanmaan erityisasema.....	56
4.4 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.....	57
LAKIEHDOTUKSET.....	61
sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta.....	61
julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain muuttamisesta.....	65
LIITTEET.....	69
RINNAKKAISTEKSTIT.....	69
sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta.....	69
julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain muuttamisesta.....	76

HE 226/2018 vp

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Tällä hallituksen esityksellä toteutetaan pääministeri Juha Sipilän hallituksen kärkihanketta ”Rakennetaan digitaalisen liiketoiminnan kasvu ympäristö”. Hallitusohjelman digitaalisen liiketoiminnan kasvu ympäristöä koskevan kärkihankkeen tavoitteena on suotuisan toimintaympäristön luominen digitaalisille palveluille ja uusille liiketoimintamalleille. Kärkihankkeessa luodaan innovaatioita ja palveluiden syntymistä tukeva säädös- ja muu toimintaympäristö. Kä-sillä olevassa esityksessä pyritään viranomaisviestinnän ja yksityisen televiestinnän infrastruktuureita ja palveluita yhdistävällä kokonaisuudella mahdollistamaan laajakaistaisten viestintä-palvelujen käyttö aikakriittisessä viranomaistoiminnassa. Pidemmällä aikavälillä mobiiliin vi-ranomaisviestinnän kehittämisessä tavoitteena on tuoda monipuolisten digitaalisten viestintä-palvelujen joukko räätälöidysti kunkin viranomaiskäyttäjän saataville.

Suomessa aikakriittistä viranomaisviestintää tarjoaa kapeakaistainen viranomaisradioverkko VIRVE. On kuitenkin tunnistettu kasvava tarve laajakaistaiselle viranomaisviestinnälle, jota VIRVE-verkko ei mahdollista. Siirtyä laajakaistaiseen viranomaisviestintään on merkittävä, koska se parantaisi tilannekuvan tarkkuutta ja edesauttaisi ripeää viranomaisvastetta muun muassa erityyppisissä onnettomuus- ja häiriötilanteissa. Esimerkiksi videokuvan välittäminen vaatii laajakaistaista viestintää ja enemmän kapasiteettia kuin vaikkapa tekstiviestin tai puheen välittäminen. Uusi laajakaistainen viranomaisviestintäpalvelu olisi VIRVE:n tavoin mobiili eli liikkuvaan käyttöön soveltuva.

Laajakaistaisen viranomaisviestinnän järjestämisvaihtoehtoja ja niiden kustannusarvioita on arvioitu erilaisilla selvityksillä vuosina 2016-2017. Uuden laajakaistaisen viranomaisviestintä-palvelun suunnitteluvaiheessa on käyty keskusteluja laajasti yhteistyöryhmissä, joissa on ollut mukana muun muassa viranomaisviestinnän keskeisiä käyttäjätahoja, nykyisen viranomais-verkon palveluntuottajia sekä teleyrityksiä. Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 18.12.2017, että uusi palvelu toteutetaan palvelumallilla, jossa verkko-operaattorina toimii kilpailutuksen perusteella valittu kaupallinen teleyritys ja palveluoperaattorina Suomen Eril-lisverkot Oy (ERVE) tai sen tytäryhtiö. Verkkopalvelulla tarkoitetaan palvelua, jossa teleyri-tys tarjoaa omistamaansa tai muulla perusteella hallussaan olevaa viestintäverkkoa käyttä-väksi viestien siirtoon tai jakeluun. Palveluoperaattori puolestaan toimisi verkko-operaattorin ja käyttäjän välissä ja sen tehtäviin kuuluisi muun muassa verkko-operaattorin kilpailuttami-nen ja toimittajahallinta sekä viranomaisliittymien myöntäminen ja hallinta.

Tällä esityksellä esitetään muutettavaksi kahta lakia, joissa molemmissa säädettäisiin nykyi-sestä VIRVE-palvelusta sekä uudesta laajakaistaisesta viranomaisviestintäpalvelusta. Viestintä-palvelulain puolella käsitteellä viranomaisviestintäpalvelu tarkoitetaan uutta laajakaistaista viranomaisviestintäpalvelua, joka muodostuu edellä kuvatun mukaisesti viranomaisviestintään liittyvästä verkkopalvelusta (teleyritys) sekä viranomaisviestintään liittyvästä viestintäpalve-lusta (palveluoperaattori, Suomen Erillisverkot Oy tai sen tytäryhtiö). Turvallisuusverkkolais-sa ERVE:n tuottamasta viranomaisviestintään liittyvästä viestintäpalvelusta käytetään käsitettä viranomaisen aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniset palvelut. Molemmissa laeissa esiintyvä käsite viranomaisverkko tarkoittaa puolestaan tiettyjen mm. turvallisuuteen liittyvien tehtävien vuoksi rakennettua viestintäverkkoa, eli tässä esityksessä käytännössä nykyisiä VIRVE-palveluita. Jäljempänä tarkemmin kuvatun mukaisesti käsite turvallisuusverkko on turvallisuusverkkolain mukaan myös viranomaisverkko, mutta se täyt-tää lisäksi korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset siten kuin siitä laissa erikseen säädetään tai lain nojalla määrätään. Turvallisuusverkosta ja sen palveluista säädetään turvalli-

suusverkkolaissa. VIRVE:n ja TUVE:n käyttäjät ovat pääosin samoja toimijoita. Turvallisuusverkkolaissa säädettäessä viranomaisradioverkosta tarkoitetaan VIRVE-palveluita.

Käsillä olevalla hallituksen esityksellä mahdollistettaisiin edellä kuvattu uudenlainen viranomaisviestinnän palveluratkaisu ja varmistettaisiin viranomaisviestintäpalvelun riittävä saataavuus ja välttämätön palvelutaso, siirtymäajan myös nykyisen VIRVE-palvelun osalta.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Lainsäädäntö

Viranomaisradioverkkopalveluista (jäljempänä *VIRVE-palvelut*) säädetään valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013, jäljempänä *TORI-laki*) nojalla annetun valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun asetuksen (132/2014, jäljempänä *TORI-asetus*) 12 §:ssä siten, että Suomen Erillisverkot osakeyhtiö saa tuottaa ja kehittää yhteisiin perustietotekniikkapalveluihin kuuluvia viranomaisradioverkkopalveluita. VIRVE-palveluihin ei ole TORI-lain tai -asetuksen nojalla käytövelvollisuutta. Valtiovarainministeriön tehtävänä on TORI-lain 4 §:n mukaan ohjata valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämistä ja palvelujen laatua sekä näiden palvelujen yhteentoimivuutta ja kokonaisarkkitehtuurinmukaisuutta, kuten julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetussa laissa on säädetty. Valtiovarainministeriö vastaa mainitun säännöksen nojalla TORI-laissa tarkoitettujen yhteisten palvelujen palvelutuotannon yleishallinnollisesta, strategisesta sekä tieto- ja viestintäteknisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta.

VIRVE-palveluita koskevat myös sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, jäljempänä *viestintäpalvelulaki*) viranomaisverkkoa koskevat säännökset. Keskeinen toimivaltainen viranomais viestintäpalvelulaissa on jatkossa Liikenne- ja viestintävirasto, kun Liikenteen turvallisuusvirasto, Viestintävirasto sekä Liikenneviraston tietyt toiminnot yhdistetään uudeksi Liikenne- ja viestintävirastoksi. Laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta (xx/2018) tulee voimaan 1.1.2019. Siihen asti viestintäpalvelulain tehtäviä hoitaa nykyisen mallin mukaisesti Viestintävirasto.

Viestintäpalvelulain 250 §:n 1 momentin mukaan viranomaisverkolla tarkoitetaan valtion johtamiseen ja turvallisuuteen, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen, pelastustoimintaan, meripelastustoimintaan, hätäkeskustoimintaan, maahanmuuttoon, ensihoitopalveluun, rautatieturvallisuuteen tai väestönsuojeluun liittyvien tehtävien vuoksi rakennettua viestintäverkkoa. Voimassa olevaa viestintäpalvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 221/2013 vp) viranomaisverkoista esimerkkeinä nimetään viranomaisradioverkko (VIRVE) sekä viestintäverkoksi määriteltäviltä osiltaan hallinnon turvallisuusverkko (TUVE). Turvallisuusverkko puolestaan määritellään julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015, jäljempänä *turvallisuusverkkolaki*) 1 §:ssä valtion omistuksessa ja hallinnassa olevaksi viestintäpalvelulaissa tarkoitetuksi viranomaisverkoksi, joka täyttää korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset siten kuin siitä laissa erikseen säädetään tai lain nojalla määrätään. Turvallisuusverkkoon kuuluu viestintäverkko ja siihen välittömästi liittyvät laitteet, laitteet ja muu infrastruktuuri sekä turvallisuusverkon yhteiset palvelut.

Viestintäpalvelulain 250 §:n 2 momentin mukaan viranomaisverkon liittymiä voidaan tarjota viranomaiselle ja muulle 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisen kannalta välttämät-

tömälle käyttäjäryhmälle. Liikenne- ja viestintäministeriö päättää niistä käyttäjäryhmistä, joilla on oikeus käyttää viranomaisverkkoa. Turvallisuusverkkolain 4 §:n 1 momentin nojalla valtiovarainministeriö hyväksyy turvallisuusverkon käyttäjiksi liikenne- ja viestintäministeriön päätöksen perusteella viranomaisverkon käyttäjäryhmään kuuluvat muut kuin turvallisuusverkkolain mukaan käyttövelvoitetut käyttäjät. Viranomaistehtäviä suorittavien toimijoiden lisäksi viranomaisverkon käyttäjiin kuuluu yhteiskunnan varautumisen, turvallisuuden ja järjestyksen kannalta merkittäviä toimialoja kuten energia-, liikenne- ja telealojen yrityksiä sekä viranomaisten toimintaa tukevia vapaaehtoisorganisaatioita. Viranomaisverkoista säädetään nimenomaisesti myös viestintäpalvelulain 6 §:n 2 momentissa, jonka mukaan verkkopalvelun tarjoaminen viranomaisverkossa toimivassa matkaviestinverkossa, joka toimii useamman kuin yhden kunnan alueella, edellyttää toimilupaa.

Yleisellä viestintäverkolla tarkoitetaan viestintäpalvelulain 3 §:n 43 kohdan mukaan viestintäverkkoa, jota käytetään viestintäpalvelujen tarjontaan ennalta rajaamattomalle käyttäjäpiirille. Viranomaisverkko ei määritelmän mukaan ole viestintäpalvelulaissa tarkoitettu yleinen viestintäverkko, vaan se on viestintäpalvelulain 250 §:n 1 momentissa säädettyihin tarpeisiin rakennettu viestintäverkko. Viranomaisverkkoa eivät näin ollen koske teleyrityksiä velvoittavat vaatimukset eikä verkkopalvelua tai viestintäpalvelua viranomaisverkossa tarjoavaa toimijaa voida pitää teleyrityksenä. Viestintäpalvelulain 250 §:n 4 momentin mukaan teleyrityksen on pyynnöstä liitettävä viranomaisverkko yleiseen viestintäverkkoon korvauksetta, joten viranomaisverkko voi olla myös yleiseen verkkoon liitetty verkko tai palvelu. Laatuvaatimuksia voidaan kohdistaa yleiseen verkkoon liitettyyn viestintäverkkoon tai -palveluun vain siltä osin, kun niillä on vaikutusta yleiseen verkkoon ja yleisessä verkossa välitettävään viestintäpalveluun. Toisin sanoen viestintäpalvelulain nykyiset säännökset eivät mahdollista teknisten laatuvaatimusten asettamista viranomaisverkoille.

Viestintäpalvelulaissa on kuitenkin paljon yleistä viestintäverkkojen ja -palvelujen sääntelyä, joka koskee myös viranomaisverkkoja. Esimerkiksi lain 243 §:ssä säädetään yleisten viestintäverkkojen ja -palvelujen, kuten matkaviestinverkkojen, sekä niihin liitettävien viestintäverkkojen ja -palvelujen laatuvaatimuksista eli käytännössä mm. toimivuuden, tietoturvan ja yhteentoimivuuden perusvaatimuksista. Lain 244 §:ssä valtuutetaan Liikenne- ja viestintävirasto antamaan lain 243 §:ää tarkentavia määräyksiä tietyistä säännöksessä luetelluista asiakokonaisuuksista.

Viestintäpalvelulaki sisältää toisaalta myös sellaista viestintäverkkojen ja -palvelujen sääntelyä, joka nimenomaisesti ei koske viranomaisverkkoja. Viranomaisverkkoon ei sovelleta esimerkiksi viestintäpalvelulain III ja V osaa, jotka koskevat velvollisuuksien asettamista erityisesti huomattavan markkinavoiman perusteella ja yleispalvelua sekä käyttäjän ja tilaajan oikeuksia viestintäpalvelussa. Viranomaistehtävien hoidossa harjoitettuun viestintään viranomaisverkossa ei sovelleta myöskään 316 §:ää, joka koskee viestintää ja sijaintia koskevien tietojen käsittelyä ja hävittämistä.

Viestintäpalvelulain nykysäännösten perusteella ei voida asettaa käyttäjiä tärkeysjärjestykseen, vaan lain vaatimukset vaikuttavat kaikkien käyttäjien palvelujen laatuun tasapuolisesti. Tämä tarkoittaa, että laki ei aseta eikä Liikenne- ja viestintäviraston määräyksillä voida asettaa teleyrityksille eritasoisia vaatimuksia sen perusteella, mitkä käyttäjäryhmät niiden verkkoja tai palveluja käyttävät. Nykysääntelyllä näin ollen ei voida edellyttää, että kaupallisia matkaviestinverkkoja hyödyntävien viranomaiskäyttäjien palvelut olisivat muita käyttäjiä paremmin varmistettuja, tietoturvalisempia tai korkeatasoisemmin ylläpidettyjä. Viestintäpalvelulaissa ei myöskään säädetä kansallisesta verkkovierailusta. Kumotun viestintämarkkinalain (393/2003) 34 §:ssä annettiin Viestintävirastolle mahdollisuus päättää kansallisen verkkovierailun järjestämistä koskevan velvoitteen asettamisesta huomattavan markkinavoiman yrityk-

selle. Nykyinen lainsäädäntö ei velvoita teleyrityksiä tarjoamaan kansallisen verkkovierailun mahdollisuutta viranomaiskäyttöä varten.

2.1.2 Käytäntö

Viranomaisten toiminnalla on tärkeä rooli yhteiskunnan turvallisuuden, järjestyksen ylläpitämisen ja muiden yhteiskunnallisesti merkittävien tavoitteiden toteuttamisessa. Keskeisillä yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavilla viranomaisilla on erityinen tarve varmistaa kansalaisten turvallisuuteen liittyvissä operatiivisissa tehtävissä sisäinen ja viranomaisten välinen viestintä, sillä viranomaisten välinen viestintä on kriittinen osa viranomaisten yhteistyön järjestämistä. Nykyisin turvallisuusviranomaiset käyttävät ei-kriittisessä toiminnassaan viestintäyhteyksinään kaupallisten toimijoiden tarjoamia matkaviestinliittymiä, eli varmistamattomia ja priorisoimattomia 3G- ja 4G-mobiiliviestintäratkaisuja. Viranomaisten aikakriittisessä ja varmennetussa viestinnässä (*Critical Communication*) turvaututaan puolestaan viranomaisverkkoihin, eli julkishallinnon turvallisuusverkon (TUVE) kiinteään viestintäverkkoon perustuviin korkean varautumisen ja turvallisuuden sekä datansiirron mahdollistaviin viestintäpalveluihin (TUVE-palvelut) sekä viranomaisradioverkko VIRVE:n erityisesti kenttätoiminnassa käytettäviin, mobiilin aikakriittisen viestinnän, puheen ja lyhytsanomaviestien lähettämisen mahdollistaviin viestintäpalveluihin (VIRVE-palvelut). Erityisesti hätätilanteissa aikatekijä voi olla ratkaiseva lopputuloksen kannalta. Viranomaisviestinnän aikakriittisyys korostuu esimerkiksi tilanteissa, joissa viranomaisten nopea kommunikointi on ratkaisevaa ihmishenkien pelastamiseksi tai muiden vahinkojen rajoittamiseksi. VIRVE auttaa viranomaisia ja muita turvallisuus-toimijoita viestimään tehokkaasti ja turvallisesti ja sen avulla oikea tilannetieto saavuttaa oikeat henkilöt nopeasti.

Suomi on aikakriittisen viranomaisviestinnän kärkimaa. Suomessa on rakennettu viime vuosikymmeninä aikakriittiselle viranomaisviestinnälle ainutlaatuinen järjestelmä, joka perustuu viranomaisten läheiseen yhteistyöhön sekä tehokkaaseen palveluntarjoamismalliin. Viranomaisverkko VIRVE rakennettiin tuottamaan viranomaisille oma valtakunnallinen, luotettava ja suojattu viranomaisradioverkko. Verkon suunnittelu aloitettiin 1990-luvun alussa, kun käytössä olevien kymmenien analogisten viranomaisverkkojen ylläpito todettiin kalliiksi. Myös viranomaisten viestiliikenteen kasvaneet vaatimukset, kuten viranomaisten välinen yhteistyö, vauhdittivat VIRVE:n käyttöönottoa. Verkon rakentaminen aloitettiin vuonna 1998 ja vuonna 2002 se otettiin käyttöön koko maan kattavana. Valmistuessaan verkko oli maailman ensimmäinen maankattava viranomaisten yhteiskäyttöinen TETRA (*Terrestrial Trunked Radio*) -teknologiaan perustuva verkko. VIRVE-verkon omistaa ja sitä operoi Suomen Erillisverkot konserniin kuuluva Suomen Virveverkko Oy.

TETRA-teknologia on optimaalinen kapeakaistaisen puheen ja lyhytsanomien välittämiseen, mutta nykyaikaista laajakaistaista tiedonsiirtoa teknologia ei mahdollista. VIRVE:n kautta voidaan välittää vain pieniä pakettidatamääriä. Tiedonsiirron teoreettinen maksiminopeus TETRA-verkossa on 28,8 kbit/s. Kaupallisessa käytössä olevissa verkkotekniikoissa puolestaan maksimitiedonsiirtonopeudet ovat nykyisin jo useita kymmeniä megabittejä sekunnissa. Esimerkiksi kaupalliseen toimintaan käytettävissä DC-HSPA (*Dual Carrier High Speed Packet Access*) -verkoissa teoreettinen maksiminopeus on 42 Mbit/s ja LTE (*Long Term Evolution*) -verkoissa 150 Mbit/s.

VIRVE mahdollistaa viranomaisten yhteistyön päivittäisessä työssä sekä kriisitilanteessa myös yli organisaatorajojen mahdollistamalla suojatut ryhmä- ja yksilöpuhelut, hätäkutsut ja lyhytsanomamat. Puheviestinnästä suurin osa tapahtuu ennalta suunnitelluissa ja määritellyissä puheryhmissä, jotka kytkeytyvät päätelaitteen tangentialipainikkeesta (*Mission Critical Push To Talk*, MCPTT). Toiminto on tehokas kenttätoiminnan johtamisessa, eikä vastaavaa ominai-

suutta ole tarjolla kaupallisissa verkoissa. Lyhytsanomaviestit puolestaan toimivat samalla tavalla kuten tekstiviestit GSM-verkossa. VIRVE-palvelussa on noin 40 000 liittymää ja verkossa välitetään vuorokaudessa yli 100 000 ryhmäpuhelua sekä yli 5 000 000 lyhytsanomaviestiä. Tekstimuotoisista lyhytsanomista suurin osa on yksiköiden paikannusviestejä, mutta määrä sisältää myös johtamisjärjestelmien hälytys-, tiedonanto-, tietokantakysely- sekä tilatiedoteviestit. VIRVE-verkossa välitetään myös johtamisjärjestelmien hälytys-, tiedonanto-, tietokantakysely- sekä tilatiedoteviestejä. Lisäksi VIRVE tarjoaa suorakanavatoiminnon (*Direct Mode Operation, DMO*), joka mahdollistaa päätelaitteiden välisen suoran yhteyden ilman tukiasemia eli ilman verkkopalvelua. Suorakanavatoimintaa voidaan käyttää esimerkiksi tilanteissa, joissa yhteys kiinteään verkkoon on menetetty.

VIRVE-palvelut mahdollistavat viranomaisten kenttätoimijoiden aikakriittisen viestimisen keskenään sekä kiinteiden johtokeskusten ja Hätäkeskusten kanssa. Radioverkko-nimityksestään huolimatta VIRVE on laaja tietotekninen järjestelmä, joka on kiinteissä toimipisteissä integroitu käyttäjien omiin tietojärjestelmiin ja tietokantoihin. Yhdessä VIRVE:en liitettyjen järjestelmien kanssa kokonaisuus muodostaa kansalaisia ja yhteiskunnan toimintaa turvaavan johtamis- ja tilannekuvajärjestelmän, jossa toimijoilla on oman organisaationsa käyttöön erillinen virtuaalinen verkko-alue ja mahdollisuus määritellä yhteistoimintaa varten kattavasti viestintäkanavia. Verkkoon on liitetty langattomien radiopäätelaitteiden kautta myös liikkuvien yksiköiden kenttätoiminnan tilannekuva- ja johtamistietojärjestelmiä. VIRVE:n käyttäjäorganisaatio saa käyttöönsä radioverkon, jossa organisaation pääkäyttäjä pystyy hallinnoimaan oman organisaationsa tilaajia ja puheryhmiä. VIRVE:ssä voidaan käyttää päätelaitteena esimerkiksi käsiradiopuhelimia tai kiinteästi asennettuja ajoneuvoradioita.

Viestintäverkot toimivat tietyillä taajuusalueilla. Taajuusalueita on myös varattu muuhun käyttöön, kuten ilmailuradioliikenteeseen, ääniradiolle, tv-jakeluun tai sotilaskäyttöön. Radiotaajuuksien ominaisuudet asettavat kuitenkin rajoituksia niiden hyödyntämiselle. Mitä korkeammalle taajuudelle siirrytään, sitä vaikeammaksi ja kalliimmaksi radiolaitteiden valmistaminen tulee. Matalilla taajuuksilla radiomastojen tiheyden tarve on harvempi kuin korkeammilla taajuuksilla, joten verkon kattavuus on laaja vähemmällä verkkoinfrastruktuurilla. Matalimmilla taajuuksilla onkin helpompi järjestää verkon laajempi peittoalue eli kattavuus. Korkeammilla taajuuksilla puolestaan viestintään on käytettävissä enemmän kapasiteettia. VIRVE-verkolle on osoitettu (dedikoitu) omat taajuudet. Se toimii matalilla, 400 megahertsin taajuuksilla (380-386 ja 390-396 MHz) ja sen maantieteellinen peitto kattaa lähes koko maan. Kaupallinen laajakaistaisen viestinnän mahdollistava matkaviestinverkko puolestaan toimii korkeammilla taajuuksilla. Suomessa matkaviestinverkkoja ovat GSM- ja UMTS-matkaviestinverkot, digitaalinen laajakaistainen 450-matkaviestinverkko, 2000-matkaviestinverkko sekä 700 MHz, 800 MHz:n, 2500 MHz:n ja 3500 MHz:n sähköisten viestintäpalveluiden tarjontaan soveltuvat maanpäälliset järjestelmät, joilla kuluttajille tarjotaan sijaintipaikasta riippumatonta matkapuhelinpalvelua ja mobiililaajakaistaa eri puolilla Suomea. Verkkotoimiluvat matkaviestinverkoille myöntää Valtioneuvosto. Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa taajuuspolitiikasta ja verkkojen käytön yleisestä ohjauksesta sekä viranomaisverkon ja viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun käyttäjäryhmistä. Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on radiotaajuuksien hallinnointi ja se myöntää radiolähettimien käyttöön vaadittavat radioluvat.

Liikenne- ja viestintäministeriö päättää käyttäjäryhmistä, joilla on oikeus käyttää viranomaisverkkoa, eli VIRVE-palveluja. Verkkoa käyttävät viranomaiset ja käyttöoikeuden saaneet yksityiset toimijat. VIRVE-verkon operaattorina toimiva Suomen Virveverkko Oy myöntää käyttöoikeuden käyttäjille, jotka eivät ole viranomaisia. Käyttöoikeus myönnetään vain ohjaavan tai valvovan viranomaisen puoltavan arvion perusteella.

Tehtäviin liittyvä käyttöoikeus voi perustua valtion johtamiseen ja turvallisuuteen, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen, pelastustoimintaan, meripelastustoimintaan, hätäkeskustoimintaan, maahanmuuttoon, ensihoitopalveluun, rautatie-turvallisuuteen tai väestönsuojeluun. VIRVE-palveluiden käyttäjiä ovatkin muun muassa puolustusvoimat, poliisi-, tulli- ja pelastusviranomaiset, ensihoito, Hätäkeskuslaitos, Rajavartiolaitos sekä tietyt ympäristö- ja joukkoliikenneviranomaiset. VIRVE:ä käytetään myös muussa turvallisuuskriittisessä toiminnassa, kuten teollisuudessa, vartiointissa, järjestyksenvalvonnassa ja arvokuljetuksissa. Yleisesti ottaen VIRVE-verkon käyttäjäkunta on laaja ja verkkoa käytetään poikkihallinnollisesti turvallisuuskriittisessä toiminnassa.

VIRVE-verkko on suunniteltu 50 000 käyttäjän kapasiteetille, mutta käyttäjiä on tällä hetkellä noin 40 000. VIRVE-palvelut ovat pääosin edellä lueteltuja turvallisuuteen liittyviä tehtäviä hoitavien viranomaisten käytössä. VIRVE-käyttäjistä on tällä hetkellä valtiotoimijoita 45 prosenttia, kuntatoimijoita 48 prosenttia ja yritystoimijoita 7 prosenttia. Yritystoimijat edustavat huoltovarmuuskriittisiä toimijoita sekä muita viranomaisten toimintaa tukevia yritysmuotoisia toimijoita, jotka on hyväksytty viranomaisverkon käyttäjiksi. Merkittävä osa (noin 60 prosenttia) VIRVE:n käyttäjistä on samalla turvallisuusverkon (TUVE) käyttäjiä. TUVE-verkon palveluja käyttävät turvallisuusverkkolain 3 §:n säädetyn käyttövelvoitteen piiriin kuuluvat käyttäjäryhmät. Palveluilla on noin 35 000 käyttäjää valtioneuvostossa, Poliisihallituksessa, Rajavartiolaitoksessa, Hätäkeskuslaitoksessa, Maahanmuuttovirastossa, Puolustusvoimissa, Tullissa, pelastustoimessa, ensihoidossa sekä eräissä näitä viranomaisia tukevissa organisaatioissa.

VIRVE-palveluja käyttävät viranomaiset ovat tyytyväisiä palveluihin. Tyytyväisyys ei muodostu pelkästään palvelujen käytettävyydestä vaan myös siitä, että Suomessa on pystytty kehittämään toimiva, viranomaisten toimintaa tukeva palvelukokonaisuus, joka linkittää palvelun käyttäjät, palvelun tuottajat sekä näitä tukevat kaupalliset toimijat yhteen. Myös kansainväliset vertailut ovat osoittaneet, että suomalainen tapa tuottaa viranomaisille aikakriittistä viestintää tukevia viestintäpalveluja on kustannustehokas ja että tuotettu palvelu on kansainvälisestikin verrattuna korkealaatuista. VIRVE-verkon rakennutti alun perin sisäministeriön poliisiosasto. Tästä johtuen toiminnan substanssi-ohjaus on ollut sisäministeriön vastuulla vuoden 2018 alkuun asti. TUVE-verkon ohjaus on puolestaan valtiovarainministeriöllä. Suomen Erillisverkot -konsernin eri palveluihin kohdistuvien erilaisten ohjausrakenteiden uudistamista pidettiin tärkeänä vuonna 2016 valtiovarainministeriön asettamassa selvitystyössä (VM052:00), joka koski Suomen Erillisverkot -konsernin ohjausmallin kehittämistä.

Vuoden 2018 alusta VIRVE-toiminnan ohjaus siirrettiin valtiovarainministeriölle ja VIRVE-palvelutoiminnan ohjaus yhdistettiin turvallisuusverkon ohjausrakenteeseen. Ohjauksen keskittämisellä samoja käyttäjäryhmiä palvelevat ja osittain samaan käyttötarkoitukseen rakennetut valtion omistamat ja pääosin rahoittamat palvelut ja palvelutuotanto on saatu parempaan hallintaan erityisesti palvelujen kokonaiskustannusten ja elinkaarenhallinnan näkökulmasta. Valtiokonsernin näkökulmasta erityisesti VIRVE-toiminnan rahoitukseen liittyvän alijäämahyvityksen maksaminen keskitetysti valtion budjetista sekä Huoltovarmuuskeskuksen rahoituksella katetut VIRVE:n ylläpitoinvestoinnit ja niiden hallinta asettavat myös tarpeita ohjauksen keskittämiselle siten, että kaikki vastuutahot ovat riittävästi edustettuina eri ohjausfoorumeilla. Myös teknologian kehittymisen aikaansaamat haasteet ja mahdollisuudet korostavat tarvetta ohjata keskitetysti turvallisuusviranomaisten käyttämiä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja. Yksi keskeinen peruste VIRVE-toiminnan ohjauksen yhdistämiselle turvallisuusverkokotoiminnan ohjaukseen oli, että 60 prosenttia VIRVE-käyttäjistä on myös turvallisuusverkon käyttäjiä. Pelastustoimen ja ensihoidon johtamisesta vastaavien tahojen siirtyminen turvallisuusverkon käyttäjiksi vuoteen 2019 mennessä kasvattaa yhteisten käyttäjien määrä entisestään.

VIRVE-palvelujen ohjauksen toteuttamiseksi sekä viranomaisten ja VIRVE-palvelujen tuottajien yhteistoiminnan tehostamiseksi on asetettu VIRVE-yhteistyöryhmä, jonka asiantuntemusta hyödynnetään asioiden valmistelussa ja viranomaisradioverkon toiminnan kehittämisessä. Kesäkuussa 2018 yhteistyöryhmän nimi muutettiin VIRVE-ohjausryhmäksi. Ryhmän keskeisinä tavoitteina on ollut muun muassa VIRVE-toiminnan kehityslinjausten laatiminen ja eri tahojen verkkoon liittyvien tehtävien yhteensovittaminen. Tämä VIRVE-palvelujen suurimpia viranomaiskäyttäjryhmiä edustava ryhmä on toiminut strategisen tason yhteistyöelimenä. Ryhmän tukena toimii vastaavien suurimpien viranomaisten muodostama pääkäyttäjryhmä, jonka tehtävä on verkon teknisten ominaisuuksien ja käyttötapojen tuntemuksen avulla suunnitella ja ohjeistaa VIRVE-palvelujen käyttöä. Pääkäyttäjät hallinnoivat myös omien organisaatioidensa käyttäjätunnuksia sekä tilaajahallinnan käyttäjätunnuksia.

Suomen Virveverkko Oy:n omistajaohjaus on toteutettu osana Suomen Erillisverkot -konsernin omistajaohjausta, josta vastaa valtioneuvoston kansliaan kuuluva omistajaohjausyksikkö. Emoyhtiö Suomen Erillisverkot Oy:n omistajaohjaus toteutuu osakeyhtiölain mukaisesti. Omistaja nimeää yhtiön hallituksen jäsenet ja hallitus ohjaa yhtiön toimintaa. Emoyhtiön hallitus tekee päätöksiä, joilla ohjataan koko konsernin toimintaa. Tytäryhtiöllä on konsernin henkilöstöstä koostuva sisäinen hallitus, pois lukien turvallisuusverkkopalveluita tuottava Suomen Turvallisuusverkko Oy (STUVE Oy), jonka hallitus on järjestetty turvallisuusverkkolain 16 §:n 2 momentin mukaan.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

2.2.1 Kansainvälinen kehitys

Kansainvälisestäkin viranomaisviestinnän, johon viitataan lyhenteellä PPDR (*Public Protection and Disaster Relief*), kehitys on kovassa murroksessa. Nykyistä VIRVE-verkkoa vastaavia TETRA-standardin mukaisia viranomaisverkkoja on laajasti käytössä lähes kaikissa Euroopan maissa. TETRA-teknologia ei kuitenkaan mahdollista laajakaistaista viestintää, joten uusia, laajakaistaisia ratkaisuja etsitään. Suomi on etenemässä kansallisen ratkaisun toteutusvaiheen ensimmäisten joukossa.

Vertailu muihin maihin on haasteellista, koska viranomaisviestintäpalvelun järjestämistapaan vaikuttaa väistämättä kunkin maan viestintäalan sääntely- ja toimijakentän muodostama lähtötilanne, sekä asiaa linjattaessa poliittinen harkinta, jossa voidaan painottaa muitakin seikkoja kuin palvelun järjestämisen teknistä ja taloudellista optimointia. Vertailua on kuitenkin hyvä suorittaa ainakin muihin Pohjoismaihin, joiden yhteiskuntarakenne ja korkea tietotekninen taso vastaavat läheisesti suomalaista. Toinen hyvä kohdemaahan vertailun kannalta on Iso-Britannia, joka on ollut viranomaisviestinnän alalla yksi maailman edistyneimpiä maita. Lisäksi Iso-Britannian valintaa vertailukohteeksi puoltaa sen kansainvälisesti poikkeuksellinen viranomaisviestinnän järjestely. Kun pääosissa Euroopan maista viranomaisviestinnän palvelutuotanto on järjestetty viranomaistoimin, Iso-Britanniassa vastaava palvelutuotanto on järjestetty täysin kaupallisen toimijan palveluna. Kaupallinen operaattori omistaa verkon ja operoi sitä yksinoikeudella.

Ruotsi

Ruotsissa valtiolla on merkittävä rooli viranomaisviestintäasioissa. Valtiolla on mahdollisuudet päättää, priorisoida, ohjata ja hallita järjestelmää sekä kehittää sen toiminnallisuutta ja turvallisuustoiminteita niin infrastruktuurin kuin järjestelmän osalta. Toistaiseksi Ruotsissa viranomaisviestintä on toteutettu valtion verkossa tietyllä viranomaisille osoitetulla eli dedikoitulla taajuusalueella, kuten Suomessakin. Suomen tavoin myös Ruotsissa on arvioitu eri

vaihtoehtoja viranomaisviestinnän järjestämiselle tulevaisuudessa. Ruotsissakin osoitetun verkon peitto on ollut hyvä myös haja-asutusalueilla ja maaseudulla. Myös Ruotsissa on arvioitu, että kansallinen verkkovierailu (roaming) kaupallisten mobiilioperaattoreiden operoimassa verkossa voisi olla hyvä lisä viranomaisviestinnän järjestämisessä, sillä se lisäisi niin verkon kattavuutta eli peittoa kuin kapasiteettiäkin. Osoitetun verkon on arvioitu olevan kustannuksiltaan korkeampi verrattuna kaupallisissa verkoissa toteutettavaan vaihtoehtoon, mutta toisaalta pitkällä aikavälillä yhteiskunnan edun kannalta voi olla kannattavaa, että viranomaisviestintä toteutettaisiin omassa verkossa, jota voitaisiin kehittää vähitellen myöhempien päätösten perusteella.

Ruotsissa on arvioitu lähitulevaisuudessa vapautuvien 700 MHz taajuusalueiden, jotka mahdollistaisivat laajakaistaisen viestinnän, käyttöä jossain määrin Suomesta poikkeavalla tavalla. Ruotsissa paikallinen viestintävirasto (*Post- och telestyrelsen, PTS*) aloitti 700 MHz taajuusalueen taajuushuutokaupan valmistelun 1 heinäkuuta 2016 ja Ruotsin hallitus asetti selvitysmiehen selvittämään viranomaisten tarpeita 700 MHz taajuuksille. Myöhemmin 700 MHz taajuuksien käytön suunnittelu annettiin Ruotsin varautumisviranomaiselle (*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*) tehtäväksi määräajalla 1 marraskuuta 2017. Sillä välin 700 MHz taajuusalueen nykyistä käyttöä jatkettiin toukokuuhun 2018 asti. Koska 700 MHz taajuuksia ei ole poistettu vielä televisiokäytöstä, Ruotsin taajuushallinto perui 700 MHz taajuushuutokaupan valmistelut. PTS aloitti kuitenkin uuden 700 MHz taajuushuutokaupan valmistelut vuoden 2018 alkupuolella ja taajuushuutokaupan olisi tarkoitus alkaa 4 joulukuuta 2018. 700 MHz taajuusaluetta on suunniteltu käytettäväksi uusille 5G-laitteille.

Tanska

Tanskassa viranomaisviestintää vastaava järjestelmä SINE (Sikkerhedsnet) perustettiin vuonna 2010 ja nykyinen sopimus on voimassa vuoden 2018 loppuun asti. Priorisoitua viestintää tarjotaan niin julkisille pelastusviranomaisille kuin yksityisille alan toimijoille. Tanskassa toimivat matkaviestinoperaattorit ovat solmineet alakohtaisen sopimuksen, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että viranomaisviestintään liittyen viranomaisten priorisoiduilla liittymillä voi olla etusija verkossa ennen muita puheluita.

Matkapuhelinoperaattoreiden on tarjottava viranomaisille etuoikeutettu pääsy palveluun omassa GSM- eli 2G-verkoissaan ja UMTS- eli 3G-verkoissaan. Priorisointijärjestelmän tarkoituksena on varmistaa, että yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeillä toimijoilla on mahdollisuus soittaa ja vastaanottaa puheluita matkaviestinverkossa myös, kun verkko on ylikuormittunut poikkeuksellisissa olosuhteissa. Priorisointijärjestelmä koskee vain matkapuhelimella tehtäviä soittoja, ei tekstiviestejä tai muita viestejä.

Käytännössä priorisointi matkapuhelinverkossa toteutetaan kahdella tasolla. Ensimmäinen etukäteen määriteltävien käyttäjien välinen matkaviestintä priorisoidaan (etuoikeus). Toisekseen ylikuormitustilanteessa matkapuhelinverkon käytölle voidaan asettaa rajoituksia, jolloin muut tilaajat eivät voi soittaa puheluita ylikuormitustilanteeseen, kuten suuronnettomuuden tai muun katastrofin, aikana tietyllä maantieteellisellä alueella (täysi prioriteetti). Täysi prioriteetti otetaan käyttöön poliisiviranomaisten pyynnöstä 90 minuutiksi kerrallaan ja sitä voidaan jatkaa tarvittaessa. Molempien viranomaisviestinnän etuoikeuksien tavalliselle käyttäjälle luomista rajoituksista huolimatta kaikilla säilyy edelleen mahdollisuus soittaa yleiseen hätänumeroon 112.

Tanskassa matkapuhelinoperaattorit eivät ole sidottuja tiettyyn tekniseen ratkaisuun, jolla varmistetaan viranomaisviestinnän ensisijaisuus matkaviestinverkossa. Joitakin vähimmäisvaatimuksia on kuitenkin vahvistettu viranomaisviestintää koskevassa sopimuksessa. Tietoturva-asioista vastaava keskus (*Center for Cybersikkerhed*) varmistaa, että priorisointijärjes-

telmä toimii kaikkia osapuolia tyydyttävästi ja tarkoituksenmukaisesti. Tietoturvakeskus myös tukee ja ohjaa hätätilanteissa tietotekniikkaan ja televiestintään liittyvissä kysymyksissä.

Airbus ja Teracom A/S solmivat loppukevästä 2018 sopimuksen, jonka tavoitteena on modernisoida Tanskan nykyinen TETRA-verkkoon perustuva SINE-järjestelmä uudella järjestelmällä, jossa yhdistettäisiin TETRA-verkon ja kaupallisten matkaviestinverkkojen ominaisuudet uuden laajakaistaisen viestinnän mahdollistavaksi viranomaisviestintäverkoksi.

Norja

Myös Norjassa lainsäädäntö on mahdollistanut vuodesta 2013 alkaen sen, että palveluntarjoajat tarjoavat viranomaisviestintään priorisoituja liittymiä etukäteen hyväksytyille tilaajille. Kyseinen priorisoitu tilaus koskee puhepalveluita 2G- ja 3G-verkoissa ja siinä on kaksi keskeistä elementtiä: etusijaperiaate ja kansallinen verkkovierailu eli roaming. Nämä prioriteettimekanismit ovat päällä jatkuvasti. Lisäksi viranomaisviestinnän SIM-kortit tukevat altapurku-toiminteen käyttöä, mutta sitä ei ole toistaiseksi käytetty. Mainitut kaksi Norjan viranomaisviestintäpalvelun priorisointitapaa sekä kansallinen verkkovierailu vastaavat Suomeen tällä hallituksen esityksellä esitettäviä viranomaisviestintäpalvelun tarjoamiseen liittyviä säädös-muutoksia, joita esitellään tarkemmin luvussa 3.3 Keskeiset ehdotukset.

Norjassakin on tiedostettu viranomaisviestinnässä siirtymä 4G-verkkoihin ja tarve laajakaistaiselle viranomaisviestinnälle. Niinpä laajakaistaisen viranomaisviestinnän järjestäminen on Suomen tavoin herättänyt keskustelua 700 MHz taajuusalueiden käytöstä myös Norjassa. Norjan hallitus on päättänyt, että 700 MHz taajuudet osoitetaan tulevaisuudessa mobiililaajakaistapalveluihin. Taajuusalue on digitaalisen television (DTT) käytössä kesään 2021 asti. Norjan viestintäviranomainen (*Norwegian Communications Authority, Nkom*) valmistele parhaillaan taajuusalueen jakamista.

Nkom suositteli kesällä 2017 Norjan liikenne- ja viestintäministeriölle, että 700 MHz taajuus-alueesta kaksi 30 MHz kaistaa varattaisiin kaupallisia matkaviestinverkkoja varten. Nkom harkitsi myös, pitäisikö osa taajuusalueesta säästää laajakaistaista viranomaisviestintää varten. Nkom kuitenkin suositteli, että viranomaisviestinnän tarpeisiin vastattaisiin parhaiten kaupallisten toimijoiden kautta yleisissä matkaviestinverkoissa. Suositus on linjassa Norjan hallituksen digitaalisen strategian kanssa. Norjan hallitus onkin päättänyt avata kaksi 30 MHz taajuuskaistaa 700 MHz taajuusalueesta kaupallisille toimijoille. Alueet jaetaan keväällä 2019.

Iso-Britannia ja Yhdysvallat

Isossa-Britanniassa viranomaisviestinnässä käytetään Airwave-verkkoa, joka perustuu TETRA-teknologiaan. Verkon tarjoava yritys Airwave Solutions Limited on Motorola Solutions Inc. yrityksen omistama. Airwave-verkolla on oma osoitettu taajuusalue käytössään ja se kattaa lähes koko maan. Airwaven käyttäjäkunta koostuu poliisi-, ensihoito- ja pelastusviranomaisista, ja käyttäjiä on noin 300 000.

Iso-Britanniassa ollaan kuitenkin viranomaisviestinnän suhteen murroskohdassa. Tarkoituksena on ollut siirtyä TETRA-pohjaisesta Airwave-verkosta kaupallisiin LTE-verkkoihin jo vuoden 2020 mennessä. Nopea aikataulutavoite johtui osin siitä, että huomattava määrä Airwave-palvelun tuotantoon liittyviä sopimuksia päättyy vuoden 2019 lopussa. Muutoksen kiirehtimiseen vaikutti lisäksi se, että nykyisen TETRA:an perustuvan palvelun liittymähinnat ovat erittäin korkeat, noin 120 euroa kuukaudessa liittymää kohden. Airwave ei myöskään mahdollista laajakaistaista viestintää.

Isossa-Britanniassa on tarkoitus siirtää 4G/LTE-verkkoihin perustuvaan Emergency Services Network (ESN) -laajakaistapalveluun. ESN-laajakaistapalveluun siirryttäessä tavoitellaan liittymäkohtaisen hinnan puolittamista noin 60 euron kuukausitasoon. Palveluoperaattorina tulevassa ESN-palvelussa toimisi Motorola Solutions Inc, joka myös operoisi osaa runkoverkosta. Se tarjoaisi siis myös *public safety* -palvelut, kuten ryhmäpuhelimet sekä tilaaja- ja päätelaitehallinnan. Lisäksi kaupallinen mobiilioperaattori, EE Limited, tarjoaisi viranomaisviestinnän radioverkko-osuuden eli mobiilipalvelun. Eriyttämällä mobiilipalvelun ja runkoverkon tarjoajat haluttaisiin varmistaa, että viranomaisviestinnän tarjoamiseen on oma verkkonsa, oma tilaaja- ja laitehallinta sekä oma ryhmäpuhelinpalvelin. Lisäksi viestinnän salaus ja prioriteettien asettaminen olisi helpompaa järjestää näin.

Tarkoitus on, että ESN olisi loppukäyttäjän näkökulmasta vähintään yhtä luotettava kuin nykyinen Airwave. Hankkeessa päätavoitteena oli kaupallisten palveluiden käyttö. Palveluiden valinnassa harkittiin myös useamman operaattorin käyttöä muun muassa verkon kokonaispeiton kattavuuden ja lyhyempien palvelukatkojen näkökulmasta, mutta päädyttiin yhteen operaattoriin, koska tämä malli on helpompi toteuttaa teknisesti.

Alkukesästä 2018 Ison-Britannian viranomaisviestinnän järjestämisestä koskevat suunnitelmat muuttuivat, kuitenkin merkittävästi. ESN-hankkeen aikataulua ollaan pidentämässä vuosilla eteenpäin samalla kun UK Home Officen ESN hankkeen noin 340 hengen henkilöstöstä ollaan leikkaamassa yli puolet pois. Myös UK Home Office ESN hankkeen vetäjä on vaihtunut. UK Home Office ja Motorola solmivat syyskuussa 2018 sopimuksen ESN-palvelun vaiheittaisesta kehittämisestä, jonka on tarkoitus kestää vuoteen 2025 asti. Lisäksi nykyistä Airwave-palvelua on tarkoitus jatkaa samoilla ehdoilla vuoden 2022 loppuun asti. Tarkoituksena on, että laajakaistainen toimintokriittinen (*Mission Critical*) data otettaisiin vuoden sisällä käyttöön, mutta toimintokriittisen puheen siirto Tetrasta LTE-palveluksi siirtyisi vuosilla eteenpäin, sillä LTE:n puolella toimintokriittisen puheen osalta on monia keskeisiä kysymyksiä yhä ratkaisematta.

Kehitys vie Ison-Britannian viranomaisviestinnän kehittämisprojektia samaan suuntaan kuin Yhdysvalloissa, jossa valtiollinen FirstNet on käynnistänyt myynnin viranomaisille toimintokriittisistä laajakaistaisista datapalveluista. Viranomaisten aikakriittinen puheviestintä näyttää pysyvän myös Yhdysvalloissa pitkään erillisissä viranomaisverkoissa, joita on yhteensä noin 6 000 kpl eri osavaltioissa.

2.2.2 EU:n lainsäädäntö

Sähköisen viestinnän sisämarkkina-asetus

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 25 päivänä marraskuuta 2015 asetuksen (EU) N:o 2015/2120 avointa internetyhteyttä koskevista toimenpiteistä ja yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla annetun direktiivin 2002/22/EY sekä verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella annetun asetuksen (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta (jäljempänä sähköisen viestinnän sisämarkkina-asetus). Asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Asetuksen johdonmukaisen soveltamisen edistämiseksi eurooppalaisten sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelin (BEREC) on elokuussa 2016 vahvistanut suuntaviivat, joilla tarkennetaan asetuksen mukaista verkkoneutraliteettisääntelyä (*BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules*, BoR (16) 127).

Sähköisen viestinnän sisämarkkina-asetusta sovelletaan ennen kaikkea internetyhteysspalvelun tarjontaan. Internetyhteysspalvelulla tarkoitetaan yleisesti saatavilla olevaa sähköistä viestintä-

palvelua, joka tarjoaa yhteyden internetiin ja sitä kautta käytännöllisesti katsoen kaikkiin internetin päätepisteisiin riippumatta käytetystä verkkoteknologiasta ja päätelaitteesta (2 artiklan 2 kohta).

Asetuksessa säädetään verrattain tiukasta verkon neutraliteetin periaatteesta (3 artikla). Internetyhteyspalvelun tarjoajan on internetyhteyspalveluja tarjotessaan kohdeltava kaikkea tietoliikennettä yhdenvertaisesti, syrjimättömästi, rajoituksitta ja häiriöttä, riippumatta lähettäjistä tai vastaanottajasta, sisällöstä, sovelluksesta tai palvelusta taikka päätelaitteesta. Verkkoneutraliteetin vaatimuksesta huolimatta asetus sallii kohtuullisen liikenteenhallinnan, jonka tavoitteena on edistää tehokasta verkkoresurssien käyttöä ja optimoida siirron kokonaislaatua. Kohtuullisten liikenteenhallintatoimenpiteiden on oltava läpinäkyviä, syrjimättömiä ja oikeasuhteisia, eivätkä ne saa perustua kaupallisiin näkökohtiin, vaan ainoastaan tietoliikenteen laatua koskeviin teknisiin vaatimuksiin (esimerkiksi viive, viivevaihtelu, pakettihävikki ja kaistanleveys). Toimenpiteillä ei saa valvoa tiettyä sisältöä eikä niitä saa pitää voimassa pidempään kuin on välttämätöntä.

Asetus kieltää lähtökohtaisesti sellaiset liikenteenhallinnan käytännöt, jotka menevät kohtuullisia liikenteenhallinnan toimenpiteitä pidemmälle siten, että ne estävät pääsyn tiettyihin sisältöihin, sovelluksiin tai palveluihin taikka sisältöjen, sovellusten tai palveluiden tiettyihin luokkiin tai hidastavat, muuttavat, rajoittavat tai häiritsevät niitä taikka heikentävät niiden laatua tai syrjivät niitä. Kohtuullista liikenteenhallintaa pidemmälle menevät toimenpiteet ovat kuitenkin sallittuja kolmen perustellun poikkeuksen noudattamiseksi (3 artiklan 3 kohta). Luettelo on tarkoitettu tyhjentäväksi.

Internetliikenteen rajoittaminen on sallittua ensinnäkin silloin, kun se on välttämätöntä unionin säädösten tai unionin oikeuden mukaisen kansallisen lainsäädännön tai niiden täytäntöönpanemiseksi annettujen viranomaispäätösten noudattamiseksi (3 artiklan 3a kohta) sekä toisaalta silloin, kun se on välttämätöntä viestintäverkon eheyden suojaamiseksi ja turvallisuuden takaamiseksi (3 artiklan 3b kohta). Kolmantena poikkeuksena ovat tilanteet, joissa kohtuullisia liikenteenhallintatoimia pidemmälle menevä tietoliikenteen rajoittaminen on välttämätöntä uhkaavan verkon ruuhkautumisen estämiseksi ja poikkeuksellisen tai väliaikaisen verkon ruuhkautumisen vaikutusten lieventämiseksi edellyttäen, että toisiaan vastaavia tietoliikenteen luokkia kohdellaan yhdenvertaisesti (3 artiklan 3c kohta).

Yleisen sähköisen viestinnän tarjoajat, mukaan lukien internetyhteyspalvelujen tarjoajat sekä sisällön, sovellusten tai palvelujen tarjoajat, voivat asetuksen 3 artiklan 5 kohdan mukaan vapaasti tarjota muita palveluja kuin internetyhteyspalveluja, jotka on optimoitu tiettyjä sisältöjä, sovelluksia tai palveluja taikka näiden yhdistelmiä varten, silloin kun optimointi on tarpeen sisältöä, sovelluksia tai palveluja koskevien vaatimusten täyttämiseksi tietyllä laatusolla. Tällaisten muiden palvelujen tarjoaminen ei kuitenkaan saisi vaikuttaa kielteisesti loppukäyttäjien internetyhteyspalveluiden saatavuuteen tai yleiseen laatuun. Yleisen sähköisen viestinnän tarjoajien olisi näin ollen tarjottava tällaisia muita palveluja tai tehtävä vastaavia sopimuksia sisältöjen, sovellusten tai palvelujen tarjoajien kanssa tällaisten muiden palvelujen tarjoamisen helpottamiseksi ainoastaan, jos verkkokapasiteetti riittää niiden tarjoamiseen internetyhteyspalveluiden lisäksi.

2.3 Nykytilan arviointi

Australialaisen tutkimuksen (*The Quixoticity Index 2017*) mukaan Suomi on aikakriittisen viranomaisviestinnän kärkimaa. Suomi ja Yhdistyneet Arabiemiraatit saavuttivat eniten pisteitä kansainvälisessä vertailussa, jossa verrattiin matkaviestinverkkojen toimivuutta muun muassa aikakriittisessä viranomaisviestinnässä. Suomessa viranomaisviestintä toimii kokonaisturvalli-

suuden näkökulmasta siten, että viranomaisverkkojen käyttö on poikkihallinnollista ja se kattaa myös siviilitoimintoja viranomaisten suositusten perusteella. Myös verkon järjestämistapa on osoittautunut poikkeuksellisen hyväksi; verkolla on laaja kattavuus, se toimii luotettavasti ja kansainvälisesti verrattuna liittymien hinta on kohtuullinen. Verkko pohjautuu TETRA-teknologiaan, kuten viranomaisviestintäverkot muuallakin maailmassa.

Sähköisellä viestinnällä on edelleen kasvava rooli yhteiskunnan turvallisuudesta ja jatkuvuudesta huolehtivien viranomaisten toimintaedellytysten turvaamisessa. Viranomaisverkon puheliikenteen lisäksi viime aikoina esiin on noussut entistä voimakkaammin viranomaisten kasvava tarve langattomille laajakaistapalveluille. Laajakaistainen tiedonsiirto loisi turvallisuusviranomaisille niiden oman toiminnan kehittämisen ja tehostamismahdollisuuksia. Laajakaistainen tiedonsiirto mahdollistaisi esimerkiksi reaaliaikaisen videokuvan välittämisen onnettomuus- tai muulta tapahtumapaikalta, minkä avulla pystyttäisiin tehokkaammin analysoimaan ja ohjaamaan tilanteen edellyttämää resursointia.

Kapeakaistainen TETRA-teknologia ei mahdollista laajakaistapalveluita, joten on tarpeen arvioida viranomaisviestinnän järjestämistä jatkossa esimerkiksi LTE-verkoissa. On tarpeen kehittää uusi viranomaisviestintäratkaisu, jolla pystytään seuraamaan viestintäalan nopeatahtista teknologista kehitystä. Perustavana lähtökohtana on, että viranomaisten tarvitsemat laajakaistapalvelut tulee toteuttaa niin, että ne vastaavat riittävällä tavalla ja mahdollisimman kustannustehokkaasti palveluja käyttävien viranomaisten tarpeisiin. Turvallisuusviranomaisten toiminnan kehittäminen ja siihen liittyvä mobiilin tiedonsiirron vaatimusten lisääntyminen edellyttävätkin jo lähitulevaisuudessa sitä, että erityisesti viranomaisten operatiivisessa toiminnassa viestintätarpeet voidaan järjestää nykyisiä VIRVE-palveluita paremman tiedonsiirtokapasiteetin omaavilla uusilla ratkaisuilla, jotka toimivat maanlaajuisesti ja mahdollistavat viranomaisten toiminnan myös erilaisissa tiedonsiirtoverkkojen häiriötilanteissa.

Turvallisuusviranomaiset hyödyntävät jo nykyisin toiminnassaan kaupallisten verkkojen tarjoamia tiedonsiirtopalveluja. Kaupalliset viestintäverkot on kuitenkin suunniteltu vastaamaan yleisesti kaikkien käyttäjien eli niin kuluttajien kuin yritysasiakkaiden tarpeisiin, kun taas turvallisuusviranomaisilla tyypillisesti on erityisiä vaatimuksia ja odotuksia palvelujen ominaisuuksille, toimintavarmuudelle ja turvallisuudelle. Aikakriittinen viranomaisviestintä toteutetaan viranomaisverkoissa. Tällainen viranomaisviestintä olisi kuitenkin teknisesti mahdollista toteuttaa myös kaupallisissa verkoissa.

Laajakaistaisen viranomaisviestintäratkaisun kehittäminen kaupallisen verkon yhteyteen tarjoaisi huomattavia etuja, kun merkittävästi laajapohjaisemman kaupallisen teletoinnin teknologisen kehityksen edut voitaisiin niveltää viranomaisviestinnän hyödyksi. Kaupallisen teleyrityksen verkoissa operoiminen voisi olla myös kustannustehokas ratkaisu. Teleyrityksille on myönnetty toimilupia tarjota matkaviestinverkkoaan tietyillä taajuusalueilla, jotka mahdollistavat myös laajakaistaisen viestinnän. Toimilupaehtoisissa säädetään myös tietystä vähimmäispeittoalueesta ja käytännössä isoimpien teleyritysten verkoilla on maassamme erittäin laaja kattavuus. Kaupallisille teleyrityksille jo myönnettyillä taajuusalueilla ja olemassa olevilla verkoilla voisi siis tarjota myös laajakaistaista viranomaisviestintää lähes koko maan kattavasti.

Vuosina 2016-2017 tehtiin liikenne- ja viestintäministeriön johdolla selvitys 700 MHz taajuusalueen käytöstä. Sen johdosta tehtiin taajuuspoliittinen päätös huutokaupata 700 MHz taajuuksia kaupallisille teleyrityksille. Jakamatta jätettiin tuolloin kaksi 10 MHz ja kaksi 5 MHz kaistaa. Erillisen, yhteen taajuusalueeseen perustuvan, viranomaisille osoitetun verkon rakentamisella ei olisi päästy viranomaisten asettamaan tavoitteeseen eikä yksinomaan viranomaiskäyttöön tarkoitettua verkkoa nähty taloudellisesti mahdollisena toteuttaa. Erillisen laajakaist-

taisen viranomaisverkon toteuttamismahdollisuuksiin vaikuttavat vapaana olevien taajuuksien niukkuus sekä jo tehdyt taajuuspoliittiset ratkaisut. Erillinen viranomaisverkko edellyttäisi myös merkittäviä investointeja, jotka eivät välittömästi hyödyttäisi muuta viestintäinfrastruktuuria.

Uusilla laajakaistaisilla tiedonsiirtoratkaisuilla pystyttäisiin mahdollistamaan nykyistä tehokkaampi, monipuolisempi ja laadukkaampi viranomaisyhteistoiminta, jos toimintavarmuuteen ja turvallisuuteen liittyvät vaatimukset pystytään täyttämään. Koska näitä vaatimuksia täyttäviä kaupallisia ratkaisuja ei vielä ole saatavilla, on tarpeellista käynnistää uusien palveluratkaisujen ja palvelujen kehittäminen sekä varmistaa lainsäädännöllä viranomaisviestinnän toteutuminen kaikissa tilanteissa. Kaupallisten matkaviestinverkkojen käytettävyyden ja kykyä palvella useita yhtäaikaista käyttäjiä on lähtökohtaisesti hyvä, mutta matkaviestinverkoissa voi esiintyä alueellista ruuhkautumista esimerkiksi suurissa yleisötapauksissa. Vastaavia ruuhkautumisongelmia voi esiintyä myös suuronnettomuuksissa, kun useat käyttäjät yrittävät samanaikaisesti soittaa hätäpuheluja ja käyttää muita matkaviestinverkkojen tarjoamia palveluja. Onkin selvää, että jos turvallisuusviranomaiset siirtyvät aikakriittisen viranomaisviestinnän osalta käyttämään kaupallisten verkkojen palveluja, pitäisi turvallisuusviranomaisten viestintämahdollisuudet turvata kaupallisten palvelujen perustasoa paremmin. Nykyinen lainsäädäntö velvoittaa matkaviestinverkon operaattorit noudattamaan verkkoneutraliteettia poikkeuksetta, mikä estää tietyn käyttäjäryhmän viestinnän priorisoinnin. EU-sääntelyn verkkoneutraliteettiin liittyvät kysymykset ja viranomaislaajakaistan laatuvaikutusten vaikea ennakoitavuus huomioiden olisi perusteltua säätää priorisoinnista ja muista tehokkaan viranomaisviestinnän edellyttämistä toiminnoista teleyrityksiä velvoittavilla säännöksillä. Voimassa oleva lainsäädäntö ei myöskään velvoita teleyrityksiä tarjoamaan kansallisen verkkovierailun mahdollisuutta viranomaiskäyttöä varten. Pyrittäessä viranomaisvaatimuksia vastaavaan viestintäpalvelun tasoon kaupallisen teleyrityksen verkon lähtökohdasta ei kuitenkaan voida hyväksyä tilannetta, jossa koko viranomaisviestintä olisi yhden "koventamattoman" kaupallisen verkon varassa. Näin ollen on myös syytä säätää ratkaisusta, jossa viranomaisviestintä voidaan poikkeuksellisesti toteuttaa verkkovierailulla toisessa verkossa. Teknisesti näiden viranomaisviestintää palvelevien etuoikeuksien asentaminen LTE-teknologiaa käyttäviin verkkoihin olisi ongelmaton.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Lakiehdotuksen tavoitteena on parantaa viranomaisviestinnän laatua ja luotettavuutta. Ehdoteilla muutoksilla mahdollistetaan uudenlaisen palvelun tarjoaminen viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen viestinnän tarpeiden täyttämiseksi. Uusi laajakaistainen viranomaisviestintäpalvelu toteutettaisiin mallilla, jossa palveluoperaattori tarjoaa viranomaisviestintää aikakriittistä viestintää tukevilla palveluilla kaupallisten teleyritysten verkkoja hyödyntäen. Tavoitteena on nykyisiä VIRVE-palveluja teknologisesti paremman viranomaisten välisen aikakriittisen viestinnän järjestäminen.

Tavoitteena on, että uuden viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun maantieteellinen peitto ja sisätilapeitto vastaisivat nykyisen VIRVE-verkon kattavuutta. Tavoitteena on myös, että uusi palvelukokonaisuus olisi vähintään yhtä luotettava kuin nykyinen. Lisäksi esityksen tavoitteena on edistää viranomaisten toiminnan järjestämistä tulevaisuuden tarpeita vastaavaksi ja luoda mahdollisuuksia viranomaisten oman toiminnan kehittämiseen. VIRVE-palvelujen toimintaa on tarkoitus jatkaa, kunnes uusi laajakaistainen palvelukokonaisuus on osoittautunut toimivaksi ja luotettavaksi.

Esityksen tavoitteena on varmistaa muiden käyttäjien matkaviestinpalvelun laatu ja saatavuus viranomaisviestintäpalveluiden tarjoamisesta huolimatta. Tämä varmistettaisiin säätämällä teleyrityksille olemassa olevien käyttäjien laatua koskevien velvollisuuksien ohelle erityinen velvollisuus huolehtia viranomaisviestinnän vaikutuksista muiden käyttäjien viestintäpalvelun laatuun ja raportoida siitä Liikenne- ja viestintävirastolle.

Esityksen tavoitteena on myös toteuttaa talouspoliittisen ministerivaliokunnan 18.12.2017 tekemää linjausta, jonka mukaan uusi laajakaistainen viranomaisviestintäpalvelu toteutetaan palvelumallilla, jossa verkko-operaattorina toimii kilpailutuksen perusteella valittu kaupallinen teleyritys ja palveluoperaattorina Suomen Erillisverkot Oy tai sen tytäryhtiö. Esitys pyrkii varmistamaan teleyritysten yhdenmukaisen kohtelun ja edistämään kilpailua säätämällä hankinnan toteuttamisesta. Lisäksi esityksellä pyritään varmistamaan, että viranomaistoimijoiden viestinnän laatuvaatimukset toteutetaan jatkossakin toimintavarmalla ja kustannustehokkaalla tavalla.

Viranomaisen aikakriittisen viestinnän merkitys Suomen yhteiskunnan turvallisuudelle on merkittävä, ja siksi on tarpeen varmistaa se, että verkkopalvelun tarjoajaksi valittu taho edustaa kansalliselle turvallisuudelle välttämätöntä luotettavuutta ja pysyvyyttä. Käytännössä verkkopalvelun kilpailutus olisi syytä järjestää lähinnä sellaisten toimijoiden joukolla, jotka vanhastaan harjoittavat toimiluvan alaista teletoimintaa Suomessa. Hankintaa valmisteltaessa voidaan tarkemmin arvioida tarpeellisia valintakriteerejä.

Lisäksi esityksen tavoitteena on yhdistää ja yhdenmukaistaa julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan ja viranomaisviestintäverkon ohjaus saman lainsäädännön ohjaamaksi kokonaisuudeksi.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Vaihtoehtoja viranomaisviestinnän järjestämiselle tulevaisuudessa on arvioitu laajasti. Keskeiset turvallisuudesta vastaavat viranomaiset ovat tuoneet toteutusvaihtoehtoja selvittäessä esille tarpeensa maanlaajuiselle, toimintavarmalle ja etuoikeutetulle langattomalle laajakaistaiselle viranomaisverkolle. Tällä hetkellä parhaaksi tekniikaksi on arvioitu LTE-tekniikka, joka on yksi laajimmin maailmalla hyödynnettyjä matkaviestinverkkojen toteutustekniikoita. Itse verkko kehittyy nopeasti ja erilaisia päätelaitteita tuodaan aktiivisesti markkinoille johtuen tekniikan hyvästä käyttöpoteentiaalista. LTE-tekniikan käyttämistä myös viranomaisviestinnän toteutukseen puoltaa myös näiden päätelaitteiden hyödynnettävyys.

Verkon valinta

Valmistelussa keskeisenä tekijänä on arvioitu sitä, miten laajakaistainen viranomaisviestintä toteutettaisiin. Erityisesti on arvioitu, pitäisikö viranomaiskäyttöön rakentaa oma erillinen (dedikoitu) verkko, mikä vastaisi VIRVE-verkon mallia, vai hyödyntää kaupallisia matkaviestinverkkoja viranomaisviestinnän järjestämisessä, jolloin ei olisi tarpeen rakentaa päällekkäistä verkkoinfrastruktuuria. Oman osoitetun verkon rakentaminen vaatisi myös viranomaisviestinnälle osoitetun oman taajuusalueen varaamista. Jos viranomaisille osoitettaisiin taajuuskaisista samalta alueelta kuin kaupallisessa käytössä olevien verkkojen taajuudet, viranomaisverkon verkko- ja päätelaitteina voitaisiin hyödyntää samoja LTE-laitteita kuin kaupallisissakin verkoissa.

Syksyllä 2016 aloitettiin liikenne- ja viestintäministeriön johtamana valmistelu, jonka tavoitteena oli yhdessä keskeisten turvallisuudesta vastaavien viranomaisten ja kaupallisten teleyritysten kanssa tarkentaa viranomaistoiminnan edellyttämiä vaatimuksia langattomalle viestin-

välitysverkolle sekä selvittää ja valmistella tarvittavia muutoksia lainsäädäntöön. Selvitystyö liittyi erityisesti televisiotoiminnasta vapautuvan 700 MHz:n taajuusalueen jatkokäyttöön Suomessa. Työssä tarkasteltiin kolmea erilaista viranomaisten viestinnän mahdollistamisen päävaihtoehtoa: 1) Erillisen verkon rakentaminen viranomaiskäyttöön 2) Hybridi-malli, jossa viranomaiset saisivat oman taajuuden, mutta erillisen verkon rinnalla käytettäisiin kaupallisia verkkoja ja 3) Liityntäverkko hankittaisiin kaupalliselta verkko-operaattorilta.

Erillisen yhteen taajuusalueeseen (esimerkiksi 700 MHz) perustuvan viranomaisille osoitetun (dedikoidun) verkon rakentamisella ei olisi päästy viranomaisten asettamaan tavoitteeseen eikä yksinomaan viranomaiskäyttöön tarkoitettua verkkoa nähty taloudellisesti mahdolliseksi toteuttaa. Erillisen laajakaistaisen viranomaisverkon toteuttamiseen vaikuttavat vapaana olevien taajuuksien niukkuus sekä jo tehdyt taajuuspoliittiset ratkaisut. Erillinen viranomaisverkko edellyttäisi myös merkittäviä investointeja, jotka eivät välittömästi hyödyttäisi muuta viestintäinfrastruktuuria.

Viranomaistoimintaan liittyen selvitysryhmä päätyi esittämään, että viranomaisten esittämillä vaatimuksilla uusi langaton laajakaistaviranomaisverkko voidaan parhaiten toteuttaa ns. palveluoperaattorimallilla ja kilpailuttamalla kaupallisten teleyritysten (verkko-operaattoreiden) langattomia laajakaistaverkkoja. Tällöin ei olisi tarpeen rakentaa päällekkäistä radioverkkoinfrastruktuuria. Tässä ratkaisussa kaupallisen viestintäinfrastruktuurin skaalaedut saataisiin teknisen kehityksen seuraamisessa suoraan viranomaisviestinnän hyödyksi ja viranomaisviestintään kohdistetut investoinnit hyödyttäisivät yleistä viestintäinfrastruktuuria. Näin ollen kaupallisia verkkoja hyödyntävällä viranomaisviestintäratkaisulla yhdistetään viranomaisviestinnän ja kaupallisen matkaviestintöiminnan etuja, ja ratkaisu on kokonaisuutena arvioiden kustannustehokas. Vuonna 2017 huutokaupattiin 700 MHz:n taajuusalueet kaupallisille teleyrityksille, joiden mahdollisuudet hyödyntää ja kehittää varhaisessa vaiheessa 5G-tekniikkaa haluttiin turvata. Tämän yhteiskunnalliseen kokonaisuuteen sitoutuneen ratkaisun, jossa nopeasti kehittyvän digitalisaation hyödyt haluttiin turvata mahdollisimman laajalle kansalaispiirille, seurauksena samalla käytännössä poissuljettiin viranomaisviestinnän osalta se vaihtoehto, että Suomeen rakennettaisiin viranomaistoimintoja varten uusi valtion omistama laajakaistainen viranomaisverkko omalle taajuusalueelleen. Näin ollen viranomaisviestinnän valmistelun lähtökohdانا on ollut, että uusi kehitettävä mobiili viranomaisverkkoratkaisu perustuu kaupallisilta toimijoilta kilpailuttamalla hankittavaan laajakaistaiseen radioliityntäverkkoon. Viranomaiskäyttöä varten voitaisiin kaupallisessa verkossa toteuttaa teknisesti ja myös tarkemmin selvitettävien säädösmuutoksin viranomaistoiminnan edellyttämät tietoliikenteen etuoikeudet, joilla viranomaisviestinnän laatua ja saatavuutta priorisoitaisiin. Lisäksi voitaisiin mahdollistaa lähinnä valitun verkon teknisissä häiriötilanteissa tarvittava kansallinen verkkovierailumahdollisuus. Selvitettäväksi jäi, miten viranomaistoimintaa tukevien viestintäpalveluiden palveluoperointi olisi tarkoituksenmukaista järjestää.

Palveluoperaattorimalli

Valtiovarainministeriö asetti maaliskuussa 2017 laajapohjaisen selvitysryhmän, jossa oli edustettuina keskeiset viranomaisviestinnän hallinnonalat sekä teleyritykset, selvittämään eri ratkaisuvaihtoehtoja ja vaatimuksia palveluoperoinnin järjestämiseksi. Selvityksessä kartoitettiin, mikä olisi tarkoituksenmukaisin tapa varmistaa palveluoperaattoritoiminnassa viranomaisviestintäänliittyvät viranomaisvaatimukset. Selvitysryhmä tarkasteli viittä erilaista palvelumallia, jotka sisälsivät puhtaasti kaupalliseen toimijaan perustuvan ratkaisun, puhtaasti viranomais-toimijaan perustuvan ratkaisun, valtion yritykseen perustuvan ratkaisun sekä näitä vaihtoehtoja yhdistelevät mallit. Palveluoperaattorimallin valinta vaikuttaa keskeisesti palvelun toteuttamiseen, sillä palveluoperaattori määrittää palvelun tuotteet ja hinnoittelun sekä tuottaa toimitus- ja tukiprosessit ja tuotannon joko itse tai alihankintana.

Eri vaihtoehtoja vertailtiin erityisesti palvelun tulevien käyttäjäviranomaisten asettamien toiminnallisten kriteerien perusteella. Vertailu tehtiin yhteensä 25 eri kriteerin perusteella. Kriteerit koskivat seuraavia päätekijöitä: viranomaisohjauksen toimeenpanoa, viranomaiselle itselleen jäävän henkilötyn määrää; vaikutusmahdollisuutta palveluiden hinnoitteluun ja investointien ohjaamiseen; VIRVE-siirtymän hallintaa eli migraatiota nykyisistä VIRVE-palveluista uusiin palveluihin; kykyä toteuttaa joustavasti viranomaisten erilaisista tarpeista lähteviä omia verkkoratkaisuja; turvallisuuden ja jatkuvuuden hallintaan liittyviä tekijöitä; viranomaisyhteistyön tuntemusta ja viranomaisten luottamusta eri toimijoihin; sekä kykyä integroida viranomaisten omia palveluja tarjottavaksi mobiili-rajapinnassa ja hallita palveluketjuja.

Käytännön tasolla eri mallien välisessä erossa on kyse siitä, mistä laitteistosta ja toiminnallisuuksista vastaisivat kaupallisen matkaviestinverkon tarjoaja (teleyritys) ja mistä mahdollisesti valtiollinen, käyttäjäviranomaisiin suoraan yhteydessä oleva palveluoperaattori. Kaikille malleille yhteistä on osin tai kokonaan kaupallisen teletoiminnan kanssa jaetun radioliityntärajapinnan hyödyntämisestä seuraavat kustannussäästöt dedikoituun omaan verkkoon verrattuna. Hyvin merkittävä osa kaikkien matkaviestinverkkojen rakentamis- ja ylläpitokustannuksista muodostuu tukiasemaverkostosta, joten hyödyntämällä jo olemassa olevaa radioliityntäverkkoa voitaisiin tarpeettomia päällekkäisiä investointeja minimoida.

Selvitysryhmä suositti toukokuussa 2017 valtiovarainministeriölle, että palveluoperaattorimalli valitaan kolmen vertailussa eniten pisteitä saaneen liiketoimintamallien joukosta: valtion yritykseen perustuva palveluoperaattoriratkaisu, puhtaasti viranomaistoimijaan perustuva ratkaisu, ja kaupallinen teleyritys palveluoperaattorina. Selvitysryhmä totesi, että palveluoperaattorimallien välillä ei voida osoittaa selkeää eroa käyttäjille aiheutuvien menojen osalta, koska pääosa kustannuksista syntyy verkkopalvelusta, joka aiemmin valitun mukaisesti kilpailutetaan. Valintatekijöissä huomioitiin kustannustehokkuusnäkökulma, joka on tuotu esille valintaa puoltavana tekijänä. Selvitysryhmä totesi myös, että palveluoperaattorin rooli, tehtävät ja asema voivat muuttua ajan kuluessa, minkä vuoksi palveluoperointia voi olla tarkoituksenmukaista tarkastella uudelleen, kun uusi viranomaisverkko ja tarvittavat toimintokriittiset palvelut saadaan rakennettua tavoitetilan mukaiseksi. Jatkovalmistelussa viranomaistoimijaan perustuva vaihtoehto pudotettiin pois, koska sen edellyttämän erityisosaamisen rakentamisen valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtoriin (jatkossa *Valtori*) todettiin vaativan liikaa resursseja ja aikaa.

Toiminnallisuuksia vertailtaessa todettiin, että valtion yritykseen, käytännössä Suomen Erillisverkot Oy:öön perustuva malli (jatkossa ERVE-malli) tarjoaisi viranomaisille suurimman vapauden ja joustavuuden sekä parhaan kontrollin viranomaisen tietojen turvalliseen säilytykseen ja liikenteen ohjaukseen. Myös verkko-operaattorin vaihtaminen olisi helpointa ERVE-mallissa SIM-kortin ja päätelaitteen asetusten säilyessä vaihdossa samoina. ERVE-mallissa palvelun ja hinnoittelun määrittely on lähellä käyttäjäorganisaatiota – tuotekehityksen ohjaus on mahdollista tehdä palveluoperaattorin ja käyttäjäorganisaatioiden läheisessä yhteistyössä. Toisaalta verkko-operaattori pystyy muissakin malleissa toteuttamaan samanlaisen palvelu- ja tuotekehitystason, jos se sopimusteknisesti vaaditaan. Lisäksi ERVE-mallissa viranomaistoimijalle muodostuu pysyvää korkeatasoista osaamista viestintäverkkoinfrastruktuurin operointiin.

Malli, jossa kaupallinen operaattori tuottaisi kokonaispalvelun olisi puolestaan selkein. Siinä koko palvelun toimittaisi vain yksi taho, kun kaikki toiminnot ulkoistettaisiin kaupalliselle teleyritykselle. Toisaalta myös kaikki kontrolli sekä käyttäjätietoihin että liikenteen reititykseen olisi yhdellä kaupallisella toimijalla. Olisi vältettävä tilannetta, jossa radioverkon toimittaja valvoo oman palvelunsa laatua, jolloin erillisen valvovan tahon luonti saattaisi olla tarpeellista. Muissa kuin teleyritysmallissa palveluoperaattorin rooliin kuuluu myös radioverkon toi-

minnan ja laadun valvonta. Lisäksi arvioitiin näiden mallien välimuotoa, kevyen mobiiliverkko-operaattorin (*Light MVNO, Mobile virtual network operator*) -mallia.

Selvitystyön päätteeksi tehtiin vielä syksyllä 2017 eri mallien välinen taloudellinen vertailu, koska keväällä päättyneessä selvitystyössä oli painotettu toiminnallisia vaatimuksia taloudellisten tarkastelujen jäädessä vähemmälle huomiolle. Valtiovarainministeriön teettämässä loka-kuussa 2017 valmistuneessa selvityksessä arvioitiin, että ERVE-mallin kustannukset ovat vain hieman suuremmat kuin muissa malleissa, joiden suhteen ERVE oli aiemmassa selvityksessä todettu muiden tekijöiden osalta selvästi ensisijaiseksi. Kaikissa malleissa liittymäkohtainen hinta laskisi liittymämäärän kasvaessa ja lisäksi suurempi liittymämäärä tasoittaisi mallien välistä liittymäkohtaista kustannuseroa. Kaupallisen operaattorin toteuttamassa kokonaispalvelumallissa kustannukset olisivat olleet hieman matalammat kuin muissa malleissa. Light MVNO -malli on näiden mallien välimuoto myös kustannuksien osalta, mutta se ei ratkaise kaikkia toiminnallisuushaasteita eikä myöskään tarjoa oleellista kustannushyötyä.

Liittymämäärän kasvattamisella on mallista riippumatta merkittävä laskeva vaikutus palvelun liittymäkohtaisiin kustannuksiin. Selvityksen keskeinen tulos olikin, että eri mallien väliset taloudelliset eroavaisuudet ovat pienet (noin 5-10 prosenttia) tavoitetilassa 2025, kun liittymien määrä ylittää 40 000. Arvio liiketoimintakokonaisuuden jakautumisesta verkko-operaattorin ja palveluoperaattorin välillä on, että verkko-eroinnin kustannukset olisivat noin 90-95 prosenttia kokonaiskustannuksesta ja palveluoperaattorin osuus olisi noin 5-10 prosenttia kokonaisuudesta.

Tätä esitystä valmistelevissa selvitystyöissä on näin ollen tarkasteltu, kuinka eri ratkaisuihin voitaisiin teknisesti, toiminnallisesti ja kustannustehokkaasti toteuttaa aikakriittiseen kommunikaatioon liittyvät viranomaisvaatimukset. Lähinnä tässä esityksessä tarkasteltaviksi ovat jääneet toimintaan liittyvät toimivalta- ja vastuukysymykset sekä eri ratkaisuiden vaikutukset kansallisiin televiestintämarkkinoihin. Vastuu- ja toimivalta-kysymyksen yhteydessä arvioidaan myös palveluoperaattorin tehtävien suhdetta julkisen vallan käyttöön (PL 124 §). Lisäksi tarkastellaan eri malleihin liittyvää mahdollisuutta palveluntuottajan vaihtamiseen eli niin sanotun toimittajariippuvuuden ("*vendor lock*") välttämistä.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Talouspoliittinen ministerivaliokunta on tehtyjen selvitysten perusteella linjannut 18.12.2017, että viranomaisviestintä toteutettaisiin jatkossa palvelumallilla, jossa verkko-operaattorina toimii kilpailutuksen perusteella valittu kaupallinen teleyritys ja palveluoperaattorina Suomen Erillisverkot Oy (ERVE) tai sen tytäryhtiö. Tämän viranomaisviestintämallin mahdollistamiseksi tulee säätää lailla uudesta viranomaisviestintään liittyvästä viestintäpalvelun ja verkkopalvelun tarjoamisesta. Palveluoperaattori tarjoaisi viestintäpalvelun ja kaupallinen teleyritys verkkopalvelun. Tarvittavat lakimuutokset tehtäisiin vastaavasti siten, että palveluoperointia koskeva sääntely toteutettaisiin turvallisuusverkkolaissa, ja verkko-operaattoria ja muita teleyrityksiä koskevat säännökset laadittaisiin viestintäpalvelulakiin. Viestintäpalveluissa säilytettäisiin kuitenkin voimassa oleva viranomaisverkkoja koskeva sääntely lähes entisellään, koska nykyisten VIRVE-palvelujen on tarkoitus toimia uuden laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun rinnalla siirtymäajan, eli kunnes uusi verkko saadaan täysimääräisesti toimintaan. Lisäksi mainittuihin lakeihin esitettävillä muutoksilla ehdotetaan säädettäväksi kaupallisen teleyrityksen kilpailuttamisesta ja muista keskeisistä palvelun järjestämisen kannalta oleellisista asioista.

Hallituksen esityksellä ehdotetaan molempiin lakeihin tarvittavia muutoksia, jotta uudenlainen laajakaistainen viranomaisviestintäpalvelu voitaisiin tarjota kaupallisten teleyritysten verkkoja

hyödyntäen. Lakimuutoksilla mahdollistettaisiin viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun saatavuuden etuoikeus ja saatavuuden mahdollistava altapurku sekä viestinnän laadun etuoikeus viranomaisviestinnän ruuhkansiedon parantamiseksi. Lisäksi mahdollistettaisiin kansallinen verkkovierailu niitä tilanteita varten, jolloin ensisijainen verkko ei ole käytettävissä. Nämä olisivat välttämättömiä uuden viranomaisviestintäpalvelun laadun ja saatavuuden takaamiseksi. Esityksellä ei sen sijaan esitetä säädettäväksi uuden palvelun järjestämiseen liittyvistä käytännön yksityiskohdista, jotka määräytyisivät valtiovarainministeriön ohjauksessa tahtuvan verkko-operaattorin kilpailutuksen kautta sekä palveluoperaattorin ja verkko-operaattorin välisissä sopimusneuvotteluissa.

Hallituksen esitys on teknologianeutraali muun muassa päätelaitteiden osalta. Viranomaisviestinnässä tavoitteena on, että samaan päätelaitteeseen saataisiin integroitua viranomaisten tarvitsemat palvelut. Tarkoitus on myös, että uuden palvelukokonaisuuden on mahdollistettava nykyiset VIRVE-palvelun ominaisuudet, joita ovat mm. viranomaisten yhteiset puheryhmät, yleinen kutsukanava ja riittävä salaus.

Viestintäpalvelulakiin esitettävät muutokset

Viestintäpalvelulaila ehdotetaan säädettäväksi viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoamisesta. Viranomaisviestintään liittyvää verkkopalvelua tarjoaisi teleyritys, jonka viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoaja (turvallisuusverkkolain ehdotetun 8 §:n 2 momentin mukaan Suomen Erillisverkot Oy tai sen tytäryhtiö) on turvallisuusverkkolain vaatimukset huomioon ottaen valinnut hankintamenettelyn perusteella. Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan olisi varmistettava viestintäverkon ruuhkatilanteessa viranomaisviestintäpalvelun saatavuus sekä viestinnän laadun etuoikeus suhteessa muuhun viestintään. Saatavuus tulisi varmistaa antamalla viranomaisliittymille etuoikeutettu pääsy palveluun muihin liittyviin nähden (*palvelun saatavuuden etuoikeus*) sekä osoittamalla tai siirtämällä viestintäverkon ruuhkatilanteessa verkon resursseja viranomaisliittymille (*palvelun saatavuuden mahdollistava altapurku*). Laadun etuoikeus varmistettaisiin puolestaan antamalla viranomaisviestinnälle etusija matkaviestinverkossa siten, ettei muu viestintä estä viranomaisliittymien viestinnän kannalta välttämättömän laatutason tarjoamista viestintäverkossa (*viestinnän laadun etuoikeus*). Viranomaisviestinnän verkkopalvelun tarjoajalla olisi näin ollen kaksi veloitetta, joista toinen kohdistuisi viestinnän saatavuuteen ja toinen sen laatuun, ja joista käytetään jäljempänä yhteistä käsitettä *viranomaisliittymien etuoikeudet*. Viranomaisliittymien etuoikeuksilla ei kuitenkaan alennettaisi muita käyttäjiä koskevien eli tavanomaisten kaupallisten viestintäpalvelujen yleistä saatavuutta ja laatutasoa. Viranomaisliittymien etuoikeuksilla turvattaisiin viranomaisten aikakriittinen viestintä verkon ruuhkatilanteissa, joissa verkon kapasiteetti ei riittäisi kaikille käyttäjille täysimääräisesti.

Palvelun saatavuuden etuoikeuden ja altapurun käyttöönotto voitaisiin automatisoida määrittämällä verkkoon kynnyksarvoja, tai käyttöönotto voitaisiin suorittaa tapauskohtaisesti, kun olosuhteet sitä vaatisivat.

Viranomaisviestinnän laadun etuoikeuden myötä muun kuin viranomaisliittymän käyttäjän viestintäpalvelun laatutaso voisi laskea tilapäisesti, kun viranomaisten aikakriittisen viestinnän laatutason varmistettaisiin säilyvän korkeatasoisena, laajakaistaisena ja nopeana.

Viranomaisliittymien etuoikeuksilla voitaisiin rajoittaa muiden käyttäjien pääsyä verkkoon tai verkon käyttöä ainoastaan siinä laajuudessa, kuin se on välttämätöntä viranomaisliittymien palvelun saatavuuden varmistamiseksi ruuhkatilanteissa. Ruuhkatilanteessa teleyritys voisi viranomaisviestinnän varmistamiseksi estää muiden käyttäjien kytkeytymisen verkkoon, katkaista yhteyden tai siirtää sen toisen verkon piiriin.

Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan, eli kilpailutuksella valitun teleyrityksen, olisi viranomaisliittymien etuoikeuksia toteuttaessaan varmistettava, että muiden käyttäjien viestintäpalvelujen saatavuus tai yleinen laatu ei heikkene. Palvelun saatavuuden ja laadun heikennyksenä ei kuitenkaan pidettäisi esimerkiksi sellaisia vaikutuksia, jotka olisivat lyhytaikaisia eivätkä toistuisi säännöllisesti. Palveluoperaattorin (ERVE) olisi seurattava viranomaisliittymien etuoikeuksien käyttöä sekä viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoamisen vaikutuksia muiden käyttäjien palvelun saatavuuteen, verkon suorituskykyyn ja kapasiteetin käyttöasteeseen, ja toimitettava Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä kuvaus viranomaisliittymien etuoikeuksien toteuttamisesta ja arvio niiden muihin käyttäjiin kohdistuneista vaikutuksista. Tällä varmistettaisiin, että verkon kapasiteetti riittäisi myös muiden palveluiden tarjoamiseen viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun lisäksi. Kyseessä olisi tarkennus sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 243 §:ssä säädettyyn velvoitteeseen huolehtia palvelun laadusta.

Liikenne- ja viestintävirasto valvoo lähtökohtaisesti sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden täyttymistä, esimerkiksi muiden käyttäjien viestintäpalvelun laatua. Viranomaisliittymien laatua Liikenne- ja viestintävirasto ei jatkossakaan valvoisi, vaan se määriteltäisiin palveluoperaattorin ja teleyrityksen välisessä sopimuksessa.

Ennalta arvaamattomat katkokset aiheuttavat vakavan epävarmuuden palvelun käytettävyyteen. Toisaalta suunnitelluista katkoksisista on viranomaiskäyttäjillä oltava tietoa riittävän ajoissa, jotta ne voidaan ottaa huomioon toiminnassa. Edellä mainitusta johtuen viranomaiskäytössä olevaa verkkoa on varmistettava erilaisin toimenpitein. Kaupallista verkkoa voitaisiin vahvistaa tarkoituksenmukaisella tavalla vastaamaan verkon käyttäjien toiminnallisia varautumisen ja turvallisuuden tarpeita. Sen lisäksi lainsäädännöllä ehdotetaan säädettäväksi myös kansallisesta verkkovierailusta. Kansallinen verkkovierailu (roaming) ei tarjoa mahdollisuutta saumattomaan verkonvaihtoon, mutta sen avulla voidaan parantaa merkittävästi viestinnän varmuutta ensisijaisen verkon suunniteluissa ja suunnittelemattomissa katkoksisissa. Viranomaisliikenteen saatavuuden ja käytettävyyden lisäämiseksi kaupallisissa verkoissa tulisi sallia kansallinen verkkovierailu viranomaisviestintää varten. Muun kuin kilpailutuksen voittaneen teleyrityksen olisi pyynnöstä tarjottava kohtuullisin ehdoin matkaviestinverkon käyttöoikeutta Suomen alueella viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajalle (palveluoperaattori) viranomaisviestinnän mahdollistamiseksi. Käytännössä verkkovierailun toteutuksesta olisi sovittava etukäteen, joten säännöksellä ei viitata siihen, että verkkovierailua koskeva pyyntö esitettäisiin aina tapauskohtaisesti erikseen, vaan että teleyrityksen on pyynnöstä järjestettävä mahdollisuus verkkovierailuun, joka sitten olisi valmiiksi käytettävissä käyttötarpeen ilmetessä. Pykälässä tarkoitettuna teleyrityksen olisi lisäksi erillisestä pyynnöstä tarjottava viranomaisviestintää koskevan verkkovierailun yhteydessä edellä kuvattuja viranomaisliittymien etuoikeuksia. Velvollisuus tarjota kansallista verkkovierailua koskisi tilanteita, joissa viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan matkaviestinverkko ei ole käytettävissä. Käytännössä tämä tarkoittaisi joko verkon vikaantumista tai tietyn edellytyksin myös verkon fyysisiä katvealueita.

Jos muu teleyritys kuin kilpailutuksen voittanut verkko-operaattori ja palveluoperaattori (ERVE) eivät pääse sopimukseen viranomaisviestintään liittyvän kansallisen verkkovierailun tarjoamiseen liittyvistä ehdoista, Liikenne- ja viestintävirasto päättäisi ehdoista osapuolen vaatimuksesta. Liikenne- ja viestintävirasto päättäisi molemmille osapuolille kohtuullisista ehdoista. Eräs näistä ehdoista voisi olla myös hinnoittelu ja mikäli osapuolet eivät pääsisä sopuun, voisi Liikenne- ja viestintävirasto tällöin määrittää myös kansallisesta verkkovierailusta perittävän kohtuullisen hinnan hintavertailun avulla, joka voisi perustua muista EU- ja ETA-valtioista tulevien liittymien verkkovierailuihin Suomessa (*inbound roaming*) verkkovierailuista perittyihin hintoihin. Tarkemmin sanottuna hintavertailu voisi perustua verkkovierailu-

palvelujen tukkutason suorasta käyttöoikeudesta perittyihin hintoihin, joita teleyritykset Suomessa perivät matkaviestinverkon operaattoreilta vähittäistason verkkovierailupalvelujen tarjoamiseksi Suomessa verkkovierailuasiakkaille, joiden kotiverkko on jossakin muussa Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa. Hintavertailu perustuisi vain kilpailullisiin hintoihin. EU- ja ETA-maista tuleville verkkovierailuasiakkaille tarjottavia verkkovierailupalveluja koskee EU:n verkkovierailuasetukseen (EU) N:o 531/2012 perustuva verkkovierailun enimmäishintasääntely tukku- ja vähittäistasolla. EU- ja ETA-alueen operaattoreilta perittävien hintojen käyttäminen hintavertailun perusteena varmistaisi myös vähintään kohtuullisen korvauksen tukkupalvelusta sekä sen, että tukkupalvelua ei tarvitsisi tuottaa alle kustannusten.

Viestintäpalvelulain muutoksella ehdotetaan säädettäväksi myös siitä, miten laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun käyttäjäryhmistä päätetään. Ehdotuksen mukaan käyttäjäryhmistä päättäisi liikenne- ja viestintäministeriö kuultuaan valtiovarainministeriötä. Palveluoperaattori myöntäisi liittymät sekä raportoi vuosittain tai pyydettyä Liikenne- ja viestintävirastolle käyttäjäryhmistä.

Turvallisuusverkkolakiin esitettävät muutokset

Esityksessä ehdotetaan, että valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun asetuksen 12 §:ssä säädetyt viranomaisradioverkkopalvelut eli VIRVE-palvelut olisivat jatkossa turvallisuusverkkolain mukaisia turvallisuusverkon palveluja, ja VIRVE-verkkoa ja -palveluja koskevat säännökset lisättäisiin turvallisuusverkkolakiin sekä sen nojalla annettuun asetukseen julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (jäljempänä turvallisuusverkoasetus, 1109/2015). Lain voimaantulon yhteydessä olisi vastaavasti kumottava TORI-asetuksen VIRVE-palveluja koskeva 12 §. Ehdotettu muutos tarkoittaisi sitä, että VIRVE-palvelutuotantoon sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin muihin turvallisuusverkon palveluihin ja palvelutuotantoon siten kuin turvallisuusverkoasetuksessa on tarkemmin säädetty.

Lisäksi turvallisuusverkkolain soveltamisalasäännökseen tehtävällä lisäyksellä tuotaisiin myös uusi aikakriittinen laajakaistainen viranomaisviestintäpalvelu turvallisuusverkkolain soveltamisalan piiriin. Ehdotetun lisäyksen mukaan viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniisiin palveluihin sovellettaisiin mitä turvallisuusverkkolaisa säädetään turvallisuusverkosta ja sen palveluiden käytöstä.

Näiden muutosten johdosta viranomaisille tulisi turvallisuusverkkolain 2 ja 3 §:ssä kuvattu käyttövelvoite VIRVE-palveluihin sekä uusiin kaupallisen verkon päällä toimiviin viranomaisten matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniisiin palveluihin. Palvelujen ja palvelutuotannon ohjaus tulisi valtiovarainministeriön vastuulle turvallisuusverkkolain 14 §:n mukaisesti. Muutos ei vaikuttaisi nykyisten palvelujen laatuun, kustannuksiin tai palvelujen tuottamiseen.

Suomen Erillisverkot Oy tai sen kokonaan omistama tytäryhtiö toimisi VIRVE-palveluiden tuottajana ja se tulisi tuottamaan myös viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniiset palvelut. Tästä esitetään säädettäväksi turvallisuusverkkolain 8 §:ssä, jonka 1 momentissa säädetään vanhastaan siitä, että Valtori toimii turvallisuusverkon tieto- ja viestintätekniisten palveluiden tuottajana. Vastaavasti lisäykset koskien VIRVE-palveluita ja uutta laajakaistaista viranomaisviestintäpalvelua tehtäisiin myös tieto- ja viestintätekniisten palveluiden tuottajan tehtäviä koskevaan 9 §:ään. Myös varautumisvelvollisuutta koskevaan 12 §:ään ja virkavastuuta koskevaan 20 §:ään ehdotettaisiin tarpeellisia viittauksia 8 §:ssä tarkoitettuun ERVE:en palveluntuottajana, jolloin varautumiseen liittyvät velvollisuudet sekä palveluntuottajan ja sen alihankkijoiden rikosoikeudellista virkavastuuta koskevat

säädökset koskisivat myös ERVE:ä. Lisäksi omistajaohjausta koskevaan 16 §:ään esitetään täsmennyksiä koskien ERVE:n ja sen tytäryhtiöiden omistajaohjauksen järjestämistä.

Lisäksi turvallisuusverkkolakiin ehdotetaan tehtäväksi vähäisiä teknisluontoisia muutoksia. Voimassa olevan lain 4 §:n nykyistä 2 momenttia ehdotetaan sisällöllisesti laajennettavaksi siten, että kaikki turvallisuusverkkolaisissa tarkoitettut palvelutuottajat (Suomen Erillisverkot Oy tytäryhtiöineen sekä Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori) sekä niiden alihankkijat saisivat valtiovarainministeriön hyväksynnällä käyttää turvallisuusverkkoa turvallisuusverkkolain mukaisia tehtäviä suorittaessaan. Muutoksen johdosta lain 11 §:n 2 momentti poistettaisiin ehdotetun muutetun 4 §:n 2 momentin, josta tulisi 4 §:n 3 momentti, myötä tarpeettomana. Lisäksi 4 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka seurauksena yllä mainittu nykyinen 2 momentti siirtyisi uudeksi 3 momentiksi. Uudessa 2 momentissa säädettäisiin, että viranomaisradioverkon (VIRVE-palvelujen) sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniisiä palveluja (uutta laajakaistaista viranomaisviestintäpalvelua) voi käyttää myös muu kuin turvallisuusverkkolain käyttövelvoitteen alainen käyttäjä, jos sille on myönnetty sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 250 §:ssä tarkoitettu viranomaisliittymä.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

4.1.1 Vaikutukset valtion talouteen

Nykyisen VIRVE-verkon ja -palvelujen omistuksesta, operoinnista ja palvelujen tarjoamisesta käyttäjäorganisaatioille vastaa Suomen Virveverkko Oy, joka kuuluu valtion täysin omistamaan ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen alaiseen Suomen erillisverkot – konserniin (ERVE). Suomen Virveverkko Oy:n operointimenoja vastaava vuosittainen liikevaihto on noin 25 miljoonaa euroa, jolla on pystytty ylläpitämään verkko käyttäjien vaatimuksia vastaavana sekä tarjoamaan VIRVE-palvelua noin 40 000 käyttäjälle. Käyttäjien liittymä- ja palvelumaksut kattavat vuosittain noin 68 prosenttia nykyisen VIRVE-palvelukokonaisuuden käyttömenoista. Loput noin 32 prosenttia (8,1 miljoonaa euroa, sisältää ALV:n) katetaan valtion budjetista osoitellulla hinta- ja alijäämätuella. Määräraha hinta- ja alijäämätukeen on siirretty vuoden 2018 talousarviossa sisäministeriön pääluokasta valtiovarainministeriön pääluokkaan. Hinta- ja alijäämätuki on kohdennettu VIRVE:n liiketoiminnan tuotoksi asiakkailta perittävien liittymä-maksujen ohella. Tällä menettelyllä hinta- ja alijäämätuki on kohdentunut kaikkien käyttäjätahojen hyväksi. Hinta- ja alijäämätuen lisäksi VIRVE Oy:n toimintaa on tuettu konsernin sisäisesti konserniavustuksella, jonka suuruus on kolmen viime vuoden ajalla ollut 1-3 miljoonaa euroa vuodessa. Kasvaneen käyttäjämäärän, valtion hinta- ja alijäämätuen sekä investointeihin kohdistuneiden tukien avulla yleisimmin käytetyn VIRVE-liittymän tilaajamaksu on pidetty vakaana ja ennustettavana vuodesta 2006 lähtien. Tällä hetkellä yleisimmin käytetyn liittymätyypin subventoitu hinta käyttäjälle on 30,50 euroa kuukaudessa.

VIRVE- palvelun kaltaisen laajan tietoteknisen infrastruktuurin operointi on pääomaintensivistä toimintaa. VIRVE:n vuotuisista kustannuksista 75 prosenttia on teleyrityksiltä ja muilta kaupallisilta palveluntuottajilta ostettuja palveluja. Investointien osalta merkittävää on infrastruktuurin erilaisten linkkaarien hallinta. Verkkoelementtien taloudelliset käyttöajat ovat esimerkiksi palvelimien osalta korkeintaan viisi vuotta, mutta tukiasemien ja keskusten osalta jopa viisitoista vuotta. Alkuperäisen rakennusvaiheen investointi VIRVE:en oli 156 miljoonaa euroa. Vuosittaiset ylläpitoinvestoinnit verkon laitteistoihin ja ohjelmistoihin ovat noin 10 miljoonaa euroa. Investoinnit ovat jakautuneet siten, että ERVE-konsernin konserniavustusten

osuus on ollut noin 1-3 miljoonaa euroa vuodessa ja käyttäjämaksuilla on katettu investointeja noin 1-2 miljoonalla eurolla vuodessa. VIRVE-verkon ylläpidon kannalta keskeisessä asemassa on ollut Huoltovarmuuskeskuksen myöntämä investointitukirahoitus, jota on myönnetty VIRVE:n investointiohjelmien mukaisesti. Investointitukirahoituksen suuruus on ollut noin 6 miljoonaa euroa vuodessa. Huoltovarmuuskeskuksen investointitukirahoitus on päätynyt vuoteen 2017, eikä jatkorahoitusta ole myönnetty. Nykyisen VIRVE-palvelun käytettävyyden ja ylläpidon varmistamiseksi on valtiovarainministeriö esittänyt julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019-2022, että nykyistä hinta- ja alijäämähyvitystä jatketaan nykyisellä 8,1 miljoonan euron vuosittaisella tasolla, kunnes uusi palvelu on täysin korvannut nykyisen VIRVE-palvelun.

Tämän hallituksen esityksen mahdollistaman uuden VIRVE 2.0-palveluratkaisun valmistelussa on arvioitu sen taloudellisia vaikutuksia nykytilanteeseen verrattuna. Vertailulaskelmia on tehty uuden liittymän arvioidun kokonaishinnan sekä nykyisen VIRVE-liittymän subventoimattoman hinnan välillä. Vertailussa on päädytty arvioon, että uusi palvelukokonaisuus voisi olla kokonaiskustannuksiltaan halvempi kuin nykyinen VIRVE-palvelukokonaisuus, jolloin myös liittymähinta voisi olla nykyistä VIRVE-liittymän kokonaiskustannusta alhaisempi. Arvioon liittyy vielä merkittäviä epävarmuustekijöitä, koska selvityksiä tehtäessä ei ole ollut käytössä, vasta kilpailutuksessa selviäviä, teleyritysten sitovia hintatarjouksia uudesta liittymästä. Valmistelussa käytetyt hinta-arviot perustuvat vuonna 2017 tehtyyn asiantuntijaselvitykseen, jossa hintatiedot on koottu teleyritysten ja laitetoimittajien haastatteluiden perusteella.

Merkittävässä roolissa uuden palvelun hinnoittelussa tulee olemaan se, kuinka toteutetaan kaupallisten operaattoriverkkojen maantieteellisen ja sisätilapeiton laajentaminen nykyistä VIRVE:n peittoa vastaavaksi. Valmistelutyön aikana on tullut esille, että nykyisissä teleyritysten mobiiliverkoissa maantieteellinen 4G-peitto on noin 75-85 prosenttia Suomen pinta-alasta, kun VIRVE-palvelun peitto on 96 prosenttia. Asian valmistelussa käyttäjäviranomaiset ovat asettaneet vaatimukseksi sen, että uudessa palvelussa tulee olla nykyistä VIRVE-peittoa vastaava maantieteellinen ja sisätilapeitto.

Tällä hallituksen esityksellä ei esitetä säädettäväksi miten uusi palvelu tulee käytännön tasolla yksityiskohtaisesti järjestää. Verkon laajennuksen toteuttamistapaa tai kustannusten jakautumista koskevat yksityiskohdat määräytyisivät valtiovarainministeriön ohjauksessa tapahtuvan verkko-operaattorin kilpailutuksen kautta sekä palveluoperaattorin ja verkko-operaattorin välisissä sopimusneuvotteluissa. Viranomaisten vaatimuksia vastaavan verkon maantieteellisen peiton laajennus kokonaisuudessaan olisi mahdollista toteuttaa markkinaperusteisesti eli laajennusten rahoituksesta vastaisi verkko-operaattori ja kustannukset siirrettäisiin tarjottavan palvelun (liittymän) hintaan täysimääräisesti. Toinen mahdollisuus olisi esimerkiksi se, että laajennuksia tehtäisiin, ainakin osittain, valtion investoinneilla ja laajennukset sijoittuisivat palveluoperaattorin taseeseen. Kolmas mahdollisuus olisi, että verkkoa laajennettaisiin ja vahvistettaisiin sekä markkinaperusteisesti että tarvittaessa myös valtion investoinneilla. Kahdessa jälkimmäisessä vaihtoehdossa verkon laajennuksen vaikutus liittymän hintaan olisi riippuvainen siitä millä periaatteella laajennus tehtäisiin. Verkon laajennusten vaikutus liittymähinnoitteluun selviää näin ollen lopullisesti vasta kilpailutuksessa ja sen jälkeen tehtävässä arvioinnissa siitä mikä on verkon laajennuksen osalta valtiolle kokonaiskustannuksiltaan ja toiminnalliselta kannalta tarkoituksenmukaisin laajennuksen järjestämistapa.

Jos verkon laajennusta toteutettaisiin markkinaperusteisesti, sen arvo määräytyisi kilpailutuksessa osaksi liittymän hintaa. Laajennus olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa siten, että työnjaoissa valtio-omistaisen palveluoperaattorin ja kaupallisen verkko-operaattorin välillä tulee otetuksi huomioon teleyritysten toimin rakennettavien osien skaalaedut, rakennettavan infrastruk-

tuurin mahdollisimman pitkälle menevä yhteiskäytettävyys ja tulevien verkko-operaattorikilpailutusten näkökulma. Laajennusinvestoinnin toteutuksen kustannusvaikutusten hallinnan kannalta hankevaiheessa selvitetään sopimuksen keston ja laajennusosan jatkokäyttöön liittyvät kysymykset erityisesti siinä tilanteessa, että verkko-operaattoria päätettäisiin vaihtaa uuden kilpailutuksen tuloksena. Tällöin olisi mahdollista, että laajennuksen tehnyt teleyritys vuokraisi infrastruktuuriaan seuraavassa kilpailutuksessa mahdollisesti valitulle uudelle verkko-operaattorille. Alustavan arvion mukaan sopimuskausi kilpailutettavan verkko-operaattorin kanssa olisi noin 7-10 vuotta, joka on hieman normaalia julkista hankintaa pidempi. Perusteena pidemmälle sopimusajalle olisi viranomaistoiminnan jatkuvuuden turvaaminen ja mm. verkon tukiasemien vaihtoaika, joka on noin 7 vuotta. Verkko-operaattorin vaihto olisi taloudellista ajoittaa ensimmäisten laajennusten korvaamisaikaan.

Mikäli verkkoa laajennetaan valtion investoinneilla, voisivat laajennukset sijoittua myös palveluoperaattorin taseeseen. Tällöin palveluoperaattorin vastuulla olisi huolehtia myös siitä, että infrastruktuurin mahdollinen yhteiskäyttö järjestyy syrjimättömästi.

Esiselvitysvaiheessa 2017 tehdyt loppukäyttäjähinnoittelun mallit perustuivat siihen, että uuden palvelun rakentaminen katettaisiin perinteisellä valtion budjetista osoitetulla hankerahoituksella, jolloin loppukäyttäjien liittymähintoihin ei vyörytettäisi palvelun perustamiseen tarvittavia kustannuksia poistoperusteisesti. Uuden palveluratkaisun kehittämisen esiselvityksessä arvioitiin kehittämisen suoraa investointitarvetta, joka kohdistuisi erityisesti palveluoperaattorin oman kyvykkyyden rakentamiseen. Tehtyjen selvitysten perusteella päädyttiin siihen, että palveluoperaattorin kyvykkyyden rakentamisen investointitarve olisi yhteensä 18,5 miljoonaa euroa. Investointi jaksottuisi siten, että vuosina 2019-2022 tarve olisi yhteensä 14,2 miljoonaa euroa, ollen vuosittain noin 3,55 miljoonaa euroa. Ensimmäisellä investointijaksolla rakennettaisiin palveluoperaattorille tekninen kyvykkyys hallita ja tarjota palvelua. Vuosina 2023-2025 tarvittaisiin lisäksi noin 4,3 miljoonaa euroa, jolla mahdollistettaisiin palveluiden jatkokehitys sekä palveluiden laajamittainen käyttöönotto ja nykyisestä VIRVE-palvelusta luopuminen. Syksyn 2018 aikana on päädytty esittämään, että palveluoperaattorin kyvykkyyden kehittäminen katettaisiin täysimääräisesti Suomen Erillisverkot Oy:n omalla rahoituksella. Investointimallin muutoksella ei ole suoraa vaikutusta palvelukokonaisuuden rakentamisen kustannuksiin, mutta se tulee nostamaan loppukäyttäjien liittymähintoja alkuperäisistä laskelmista.

Tehtyjen arvioiden perusteella VIRVE-palvelun korvaamisella uudella VIRVE 2.0-palvelulla eli uudella laajakaistaisella viranomaisviestintäpalvelulla olisi saavutettavissa tavoitetilassa nykytasoon verrattuna kustannussäästöjä. Säästöt muodostuisivat käyttäjille, koska yhdellä uudella viranomaisliittymällä, joka sisältää tällä esityksellä säädettävät etuoikeudet, voitaisiin korvata nykyiset VIRVE-liittymät sekä osa nykyään käytössä olevista normaaleista mobiililiittymistä. Tavoitetilassa palvelutuotanto olisi järjestetty siten, että kaikki sen kulut pystyttäisiin kattamaan kerättävillä käyttäjämaksuilla, eikä nykymuotoisia hinta- ja alijäämätukia maksettaisi. Tarvittaessa nykyinen hinta- ja alijäämätuki siirrettäisiin suoraan käyttäjäviranomaisten kehyksiin, jolloin kaikilta käyttäjiltä, mukaan lukien muut kuin viranomaiskäyttäjät, voitaisiin periä liittymämaksut yhdenmukaisilla periaatteilla. Säästöjen saavuttamisen edellytyksenä on, että kilpailutuksessa teleyritykset pystyvät tarjoamaan uutta liittymää hinnalla, joka vastaa tai alittaa esiselvityksessä tehtyjä arvioita.

4.1.2 Vaikutukset elinkeinoelämälle

Nykyisin viranomaiset hyödyntävät kaupallisia viestintäverkkoja viestinnässään, joka ei ole aikakriittistä. Lakiesityksellä mahdollistetaan uudenlaisen laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun tarjoaminen kokonaan kaupallisissa verkoissa. Palveluoperaattorina toimisi Suomen

Erillisverkot Oy (ERVE) tai sen tytäryhtiö, joka hankkisi kilpailutuksen kautta verkko-operaattoriksi kaupallisen teleyrityksen. Esityksen arvioidaan edistävän kilpailua tarjoamalla viranomaisviestintäpalvelu kaupallisessa, kilpailuttamalla valittavassa verkossa nykyisen viranomaisille osoitetun oman verkon sijaan. Lisäksi lakihankkeella mahdollistetaan kansallinen verkkovierailu, johon liittyviä sopimusjärjestelyjä toteutetaan eri teleyritysten ja ERVE:n välillä. Kansallisesta verkkovierailusta maksettavat kohtuulliset korvaukset edistävät teleyritysten yhdenmukaista kohtelua.

Jotta tavoite nykyisen VIRVE-verkon peittoalueesta ja toimintavarmuudesta voitaisiin toteuttaa, on laajakaistaisen viranomaisviestinnän mahdollistavaa teleyrityksen matkaviestinverkkoa rakennettava lisää, samalla kun olemassa olevan verkon toimintavarmuutta tulee parantaa muun muassa sähkönsaantia ja tietoliikennettä varmistamalla. Viranomaisviestintää palvelevat infrastruktuuri-investoinnit hyödyttävät tällöin samanaikaisesti yleistä viestintäinfrastruktuuria ja sen palveluita tuottavaa ja hyödyntävää elinkeinoelämää, mitä on pidettävä valitun kokonaisuuden merkittävänä positiivisena elinkeinoelämää koskevana vaikutuksena. Erityisesti uuden verkkoinfrastruktuurin rakentamisen osalta lähtökohtana tulisi olla mahdollisimman laaja yhteiskäytettävyys. Tässä suhteessa huomiota on kiinnitettävä siihen, että laki verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja -käytöstä eli yhteisrakentamislaki (276/2016) soveltuu teleyrityksen omaan infrastruktuuriin. Mikäli taas verkkoa rakennetaan suuremmin valtion tuella ja valtion taseeseen, olisi palveluoperaattorin huolehdittava mahdollisimman laajasta yhteiskäyttömahdollisuudesta muun muassa saattamalla infrastruktuuria vuokrausmarkkinoiden saataville.

Uuden sekä viranomaisviestintäpalvelua että yleistä teletoimintaa palvelevan infrastruktuurin rakentamisen yksityiskohdista olisi sovittava palveluoperaattorin ja kilpailutuksella verkko-operaattoriksi valitun teleyrityksen välillä. Kilpailutus toteutetaan valtiovarainministeriön ohjauksessa. Verkko-operaattori kilpailutettaisiin määräajaksi, mikä tarkoittaa, että verkko-operaattori saattaisi vaihtua tulevissa kilpailutuksissa. Tukiaseman elinjakso on noin seitsemän vuotta, käytännössä ensimmäiset laajennusinvestoinnit tulisivat uusittaviksi tällöin. Sopimuksen uudelleen kilpailuttaminen voisi olla taloudellisesti ja toiminnallisesti järkevää tehdä noin seitsemän - kymmenen vuoden kuluttua. Tämä aika on hieman pidempi kuin normaalisti puhtaasti kaupallisiin perustein kilpailutetut palvelut. Huomioon tulisi ottaa tavoite kaupallisen teletoiminnan skaalaetujen hyödyntämisestä muun muassa teknisen kehityksen seuraamisessa, ensimmäisessä kilpailutuksessa valittua verkko-operaattoria seuraavien verkko-operaattorien kilpailutukseen liittyvät siirtymänäkökohdat sekä turvallisuusverkkolaista johtuvat turvallisuutta ja varautumista koskevat velvoitteet ja näkökohdat. Uuden verkkoinfrastruktuurin rakentamisessa voitaisiin tavoitella myös tilannetta, jossa langattoman laajakaistaisen viranomaisviestinnän myötävaikutuksella myös kaupallinen yleinen teletoiminta laajenisi alueille, joille se ei pelkästään kaupallisiin perustein olisi vielä laajentunut. Tässä asetelmassa palveluoperaattorin ja teleyrityksen välisissä sopimuksissa olisi tasapainotettava valtion investointien ja teleyrityksen omien investointien välinen suhde, ja toisaalta rakennetun infrastruktuurin mahdollisimman laajasta yhteiskäytteisyydestä huolehtimalla tasapainotettava verkko-operaattorin ja tämän kilpailijoiden välistä suhdetta. Yleisellä tasolla on kuitenkin huomionarvoista, että kilpailutuksella valitun teleyrityksen kasvavaan verkkopeittoon liittyvää etua voidaan katsoa jossain määrin tasapainottavan se, että kyseistä verkkoa rasittaa vastaavasti priorisoidun viranomaisviestinnän toteuttamisvelvoite.

Viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajan (palveluoperaattorin) yksinoikeudella tarjottavalla palvelutuotannolla ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia telemarkkinoiden toimintaan, sillä viranomaisviestintä ei suoraan kilpaile tavallisten liittymien kanssa, mikä johtuu viranomaisviestintään liittyvästä erityissäätelystä kuten käyttäjäryhmistä ja turvallisuusverkon palveluntuottajien toimintaa koskevasta turvallisuusverkkolaissa säädetystä

viranomaisohjauksesta. Verrattuna teleyritysten kaikkien liittymien yhteenlaskettuun kokonaismäärään, on viranomaisliittymien määrä lisäksi varsin marginaalinen. Turvallisuusverkkolain mukainen palvelutuotanto ei saa tuottaa liiketaloudellista voittoa palveluntuottajille ja palveluntuottajien on erotettava turvallisuusverkon palvelutuotanto muun muassa taloudellisesti muusta toiminnastaan. Palveluntuottajilla tarkoitetaan turvallisuusverkon tieto- ja viestintätekniisten palveluiden tuottajaa Valtoria sekä VIRVE-palveluiden ja viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäpalveluiden tuottajaa ERVE:ä. ERVE:n laajakaistaisen viranomaisviestinnän verkko-operaattoriksi kilpailuttama teleyritys ei ole turvallisuusverkkolain mukainen palveluntuottaja, vaan ERVE:n alihankkija. Palveluntuottajille suoritettavien maksujen suuruus ei saa myöskään ylittää suoritteen tai palvelun tuottamisesta palveluntuottajalle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää eli omakustannusarvoa.

Turvallisuusverkko ja sen palvelut sekä uusi laajakaistainen viranomaisviestintäpalvelu muodostavatkin erityisen, tiettyyn käyttötarkoitukseen ja tietyille käyttäjäkunnalle tarkoitetun palvelujen kokonaisuuden, jonka sisältö ja laajuus sekä palvelutuotantoa koskevat yksinoikeudet on määritelty turvallisuusverkkolaissa hallinnollisesta, toiminnallisesta ja organisatorisesta näkökulmasta ja viestintäpalvelulaissa toiminnallisesta näkökulmasta tarkkarajaisesti ja niin, että yksinoikeuden sisältö ja laajuus ovat oikeassa suhteessa yhteiskunnan turvallisuusvaatimusten toteuttamisen kanssa.

Viranomaisverkko ei ole viestintämarkkinoilla vallitsevan kilpailutilanteen kannalta merkityksellinen viestintäverkko, koska sen käyttötarkoitus ja käyttäjäryhmät ovat rajattuja ja ne liittyvät yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen ja pelastustoimintaan tai väestönsuojeluun. Viranomaisverkkotoiminnalta, johon jatkossakin kuuluu sekä turvallisuusverkkotoiminta että sen osaksi tuleva VIRVE-toiminta, puuttuu taloudellinen tarkoitus, eikä toiminnalla näin ollen tulisi olla kilpailua vääristävää vaikutusta.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

4.2.1 Vaikutukset VIRVE-palvelutuotannolle ja sen ohjaukselle

Esityksellä ei olisi lyhyellä aikavälillä välittömiä vaikutuksia VIRVE-palvelujen tuotantoon tai käyttöön. Pidemmällä aikavälillä uuden laajakaistaisen viranomaisverkon on tarkoitus korvata VIRVE-palvelujen käyttö.

Merkittävin vaikutus olisi se, että VIRVE-palvelusta tulisi turvallisuusverkon käyttövelvoitteen piiriin kuuluville viranomaisille käyttövelvoitteen alainen palvelu. Muutos tarkoittaisi, että käyttövelvoitteen piiriin tulisivat myös muut kuin valtiolliset TUVE-toimijat eli nykyiset kunnalliset pelastusviranomaiset sekä ensihoidon johtamisesta vastaavat viranomaiset niiltä osin kuin ne hoitavat TUVE-laissa käyttövelvoitteen piiriin kuuluvia tehtäviä, joihin liittyy korkean varautumisen tai turvallisuuden vaatimuksia. Käytännön tasolla tämä vaikuttaisi erityisesti niiden pelastusviranomaisten ja ensihoitopalvelusta vastaavien viranomaisten johtamiseen osallistuvien viranomaisten toimintaan, jotka eivät vielä käytä VIRVE-palveluja.

VIRVE-palvelujen substanssiohjaus on käytännössä liitetty osaksi valtiovarainministeriön vastuulla olevaa turvallisuusverkkotoiminnan ohjausta vuoden 2018 alusta. Tämä tarkoittaa sitä, että valtiovarainministeriön johdolla toimiva, turvallisuusverkon käyttäjiä ja huoltovarmuustoimijoita edustava neuvottelukunta käsittelee VIRVE-palvelujen strategista, taloudellista ja varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden sekä palvelujen ja palvelutuotannon ohjausta koskevia asioita. Neuvottelukunnassa edustettuna olevat tahot edustavat pääosaa myös VIRVE-palvelujen käyttäjistä. Ohjauksen keskittämisellä mahdollistettiin turvallisuusviranomais-

ten toiminnallisia tarpeita tukevien tieto- ja viestintätekniisten palveluiden kehittäminen ja yläpidon hallinta käyttäjätarpeet ja kustannusvaikutukset huomioiden.

Esityksellä ei olisi merkittävää vaikutusta Suomen Erillisverkot Oy:n omistajaohjauksen vastuisiin ja järjestelyihin. Turvallisuusverkkolain Suomen Erillisverkot Oy:tä koskevaa omistajaohjaussäännöstä muokattaisiin kuitenkin siten, että ERVE:n tytäryhtiöiden hallituksissa tulisi olla riittävä edustus turvallisuusverkkotoimintaa edustavista viranomaisista siten, että yhtiöiden hallintoa ja tehtävien hoidon järjestämistä arvioitaisiin konsernitason kokonaisuutena. Valtioneuvoston kanslia päättäisi riittävästä edustuksesta ja sen tulisi kuulla valtiovarainministeriötä ennen päätöstä. Valmisteluvaiheessa on jo käynnistetty valtioneuvoston kanslian toimeenpanemana tiivistetty yhteistyö, jolla varmistetaan omistajaohjauksen ja substanssiohjauksen yhteistyötä ja yhteistä näkemystä palvelutuotannon edellytysten turvaamisessa.

Turvallisuusverkkotoiminnan palveluntuottajilla on velvollisuus yksinoikeudella tuottaa turvallisuusverkon palveluja lain 3 §:ssä tarkoitetuille käyttövelvoitteen kohteena oleville käyttäjryhmille. Käyttövelvoite koskisi myös uutta laajakaistaista viranomaisviestintäpalvelua, sillä 1 §:ään ehdotettavan uuden 3 momentin mukaan viranomaisen aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniisiin palveluihin sovelletaan, mitä turvallisuusverkkolaissa säädetään turvallisuusverkosta tai sen palveluiden käytöstä. Käyttövelvoitteen toiminnallinen laajuus määräytyy lain 2 §:n mukaan, jossa nimetään ne yhteiskunnalliset ja julkisen hallinnon vastuulle kuuluvat toiminnot, joita käyttövelvoite koskee. Turvallisuusverkkoa voidaan tarjota lain 4 §:ssä säädettyillä edellytyksillä myös muille käyttäjille, jotka valtiovarainministeriö hyväksyy.

Ehdotetun 4 §:n uuden 2 momentin mukaan Suomen Erillisverkot Oy:n tai sen tytäryhtiön 8 §:n 2 momentin nojalla tuottamia viranomaisradioverkon tieto- ja viestintätekniisiä palveluja, eli VIRVE-palveluja, voisi kuten tähänkin asti käyttää myös muu kuin turvallisuusverkkolain 3 §:ssä tarkoitettu käyttäjä, jos käyttäjä kuuluisi viestintäpalvelulain mukaan määräytyvään viranomaisverkon käyttäjryhmään. Ehdotetulla säännöksellä mahdollistettaisiin nykytilan säilyttäminen, jossa VIRVE-palvelujen käyttäjäpiiri on viestintäpalvelulain mukaisesti määräytyvä ja siten osin laajempi kuin muiden turvallisuusverkon palvelujen käyttäjäkunta.

Palveluntuottajilla ei nykyisen lainsäädännön eikä ehdotetun uuden VIRVE-palvelujen käyttöä koskevan säännöksenään mukaan ole mahdollisuutta tarjota turvallisuusverkon palveluja vapaasti markkinoilla, vaan palvelutuotanto voidaan kohdistaa vain laissa erikseen määriteltyyn käyttötarkoitukseen ja rajatuille käyttäjryhmille.

4.2.2 Vaikutukset käyttäjäviranomaisille

Esityksellä arvioidaan olevan merkittäviä myönteisiä vaikutuksia viranomaisten toimintaan, koska esitettävät lakimuutokset mahdollistaisivat laajakaistaisen aikakriittisen viranomaisviestinnän. Viestintäpalvelulain 250 §:n toiminnallinen viranomaisverkon käyttäjryhmien määrittely vastaa pääosin siinä (rautatieturvallisuutta lukuun ottamatta) turvallisuusverkkolain 2 §:n toiminnallista määrittelyä. Viranomaistehtävien hoitamisen kannalta tärkeällä käyttäjryhmällä tarkoitetaan määritelmässä esimerkiksi yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisiä henkilöitä tai yhteisöjä, joille kuuluu poikkeusoloissa tiettyjä erityistehtäviä tai jotka normaalioloissakin hoitavat yhteiskunnan toiminnan kannalta merkityksellisiä turvallisuustehtäviä. Uuden viranomaisviestintäpalvelun valmistelussa lähtökohtana on ollut VIRVE:n käyttäjryhmät, joten esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa niiden tahojen piiriä, joilla on oikeus käyttää viranomaisviestintäpalveluja. Myös jatkossa on tarpeen, että viranomaisen puoltaessa myös muu taho kuin laissa määritelty viranomainen voi käyttää VIRVE:ä tai uutta laajakaistaista viranomaisviestintäpalvelua. Nykyisiä käyttäjryhmiä ”rautatieturvallisuus” ja ”ensihoito” kuitenkin täs-

mennetään kattamaan myös kaupunkiraideliikenne ja muut keskeiset sosiaali- ja terveydenhuollon päivystyspalvelut, jotka jo nykyisin käyttävät VIRVE:ä.

Liikenne- ja viestintäministeriö päättäisi edelleen niistä käyttäjäryhmistä, joilla on oikeus käyttää viranomaisverkkoa, sekä jatkossa samalla myös viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun käyttäjäryhmistä. Viestintäpalvelulaissa määritettyjen viranomaisten lisäksi viranomaisverkon ja viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun käyttäjiksi voidaan jatkossakin hyväksyä tahoja, jotka ovat mainittujen viranomaisten tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiä käyttäjäryhmälle, tyyppiesimerkkinä vapaapalokunnat. Siirryttäessä uuden laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun kontekstiin tulee muista kuin viranomaisista muodostuvia käyttäjätahoja hyväksyttäessä kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei viranomaisliittymien määrä kasva niin suureksi, että ne voisivat vaikuttaa yleisten viestintäverkkojen toimintaedellytyksiin ja siten aiheuttaa kilpailuhäiriöitä viestintämarkkinoilla. Viranomaisliittymien myöntäjänä toimiva palveluoperaattori ei suorita tässä suhteessa harkintaa, vaan harkinnasta vastaa kunkin käyttäjäryhmän puitteissa liittymien käyttö lupia omien viranomais-tehtäviensä tarpeisiin puoltava viranomainen.

Aiemmasta poiketen liikenne- ja viestintäministeriölle esitetään myös valtuutta päättää käyttäjäryhmäpäätöksen yhteydessä tarvittaessa viranomaisliittymien määrästä, kuultuaan valtiovarainministeriötä. Tämä yhdessä puoltavan viranomaisen harkinnan kanssa mahdollistaisi tarvittaessa myönnettävien viranomaisliittymien määrän rajoittamisen. Liittymien määrää ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole tarkoitus rajoittaa, vaan tätä mahdollisuutta käytettäisiin tarvittaessa, mikäli liittymämäärien kasvu olisi hallitsematonta. Liittymämäärien mahdollisessa rajoittamisessa käytettäisiin harkintaa, jonka suorittamiseksi liikenne- ja viestintäministeriö voisi pyytää käyttäjäryhmiltä tarvittavia tietoja. Liikenne- ja viestintäministeriön käyttäjäryhmiä koskevasta päätöksestä voi valittaa hallintolainkäyttölaissa (586/1996) mainituilla perusteilla.

VIRVE on osoittautunut luotettavaksi viestintäverkoksi ja -palveluksi, mutta se ei mahdollista laajakaistaista viestintää, jolle olisi tarvetta yhä kasvavassa määrin myös viranomaisten aika-kriittisessä viestinnässä. Esityksellä ehdotetaan mahdollistettavan uudenlaisen viranomaisviestintäpalvelun tarjoaminen kaupallisten teleyritysten verkkoja hyödyntäen. Teknologian kehityksen myötä harppaus laajakaistaiseen viestintään olisi merkittävä. Viranomaiset voisivat hyödyntää laajakaistaista viestintää esimerkiksi tilannekuvan luomisessa, vaikkapa välittämällä videokuvaa onnettomuus- tai muulta tapahtumapaikalta. Tarjoamalla viranomaisviestintään edistyneempää teknologiaa, mahdollistettaisiin myös viranomaisten oman viestinnän ja toiminnan kehittäminen.

On arvioitu kuitenkin olevan tarpeen, että nykyiset VIRVE-palvelut jatkaisivat toimintaansa uuden laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun rinnalla, kunnes uusi palvelu saataisiin toimintaan ja osoitettua sen luotettavuus. Tällainen siirtymävaihe on tarpeen huomioiden aika-kriittisen viranomaisviestinnän ilmeinen tarve ja se, että uuden laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun käyttöönotto vie oman aikansa. Palveluoperaattorin tulee ensin kilpailuttaa verkkopalvelua tarjoava teleyritys ja sen jälkeen sopia verkkopalvelun ehdoista. Tämän jälkeen teleyrityksen verkkoihin tulee rakentaa viranomaisviestinnän saatavuuden ja laatutason varmistamiseksi välttämättömät viranomaisliittymien etuoikeudet. Uusi palvelu pitää myös saada toimimaan hyvin ja luotettavasti ennen sen käyttöönottoa ja VIRVE:stä luopumista.

Turvallisuusverkkolakiin tehtävillä muutoksilla VIRVE:stä tulisi turvallisuusverkon palvelua. Kun myös uuteen laajakaistaiseen viranomaisviestintäpalveluun sovellettaisiin turvallisuusverkkolain turvallisuusverkkoa ja sen palveluiden käyttöä koskevia säännöksiä, molempiin palveluihin soveltuisi myös käyttövelvoite turvallisuusverkkolain 3 §:ssä säädetyille toimijoille. Nämä toimijat ovat pykälän mukaan kukin omassa laissaan säädetyt turvallisuusviran-

omaisia. Käyttövelvoite koskisi pykälässä säädettyjä viranomaisia niiltä osin kuin ne hoitaisivat TUVE-laissa käyttövelvoitteen piiriin kuuluvia tehtäviä, joihin liittyy korkean varautumisen tai turvallisuuden vaatimuksia.

Ahvenanmaan osalta nyt käsillä oleva ehdotus ei muuta sitä turvallisuusverkkolain säätämismuutoksen lähtökohtaa, jonka mukaan lakia ei sovelleta Ahvenanmaalla Ahvenanmaan lainsäädäntötoimivaltaan kuuluvilta osin. Tämä on otettu huomioon myös turvallisuusverkkolain 3 §:ssä mainittuja turvallisuusviranomaisia koskevien lakien soveltamisaloissa, joihin sisältyvät tarvittavat rajoitukset Ahvenanmaan maakunnan osalta. Niinpä esimerkiksi poliisitoimen osalta turvallisuusverkon käyttöön velvoitettuja ovat poliisien hallinnosta annetussa laissa (110/1992) tarkoitettut viranomaiset. Kyseisen lain 1 §:n 4 momentissa kuitenkin tehdään soveltamisalan rajausta, jonka mukaan ”Poliisitoimesta Ahvenanmaan maakunnassa säädetään erikseen”, mikä rajaa Ahvenanmaan poliisitoimen myös turvallisuusverkon käyttövelvoitteen ulkopuolelle. Näin ollen sillä periaatteellisesti merkittävällä muutoksella, että VIRVE-palveluista esitetään tulevan turvallisuusverkon palvelu ja sillä, että myös uuteen laajakaistaiseen viranomaisviestintäpalveluun sovellettaisiin turvallisuusverkkolakia, ei kuitenkaan olisi Ahvenanmaan viranomaiskenttään velvoittavia vaikutuksia. Ahvenanmaalla käytetään VIRVE-palveluita nykyisinkin, ja tämä käyttö voisi lakiesityksen tullessa hyväksytyksi luonnollisesti jatkua, mutta maakunnan viranomaiset eivät tällöinkään olisi näiden turvallisuusverkkopalveluiden käyttövelvoitteen piirissä, vaan ne kuuluisivat turvallisuusverkkolain 4 §:ssä tarkoitettun turvallisuusverkon muun käytön piiriin. Sen sijaan manner-Suomen viranomaiset olisivat jatkossa VIRVE-palvelujenkin osalta selvästi turvallisuusverkkolain käyttövelvoitteen piirissä myös suorittaessaan toimivaltansa puitteissa tehtäviään Ahvenanmaan alueella. Näin ollen käsillä olevalla lakiesityksellä ei ehdoteta muutoksia näihin viranomaistoimivallasta johtuviin lähtökohtiin. Kehitettävän laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun käytännön toteutus hyötyisi merkittävästi siitä, jos Ahvenanmaan maakunnan viranomaisetkin osallistuisivat sen kehittämiseen yhdessä manner-Suomen viranomaiskentän kanssa. Sama koskee yritysvaikutusten piiriin lukeutuvaa Ahvenanmaan teleyrityskenttää.

Kun turvallisuusverkkolakiin tehtävillä muutoksilla säädetään viranomaisille käyttövelvollisuus sekä VIRVE-palveluihin että uuteen laajakaistaiseen viranomaisviestintäpalveluun, joudutaan siirtymäaikana pohtimaan käyttövelvoitteen laajuutta. Käyttövelvoite koskee nykyiselläänkin sen piirissä olevia viranomaisia vain tiettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä. Tällä perusteella viranomaisilla on tiettyä harkintavaltaa sekä VIRVE:n että uuden laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun osalta sen suhteen, missä laajuudessa he tarvitsevat näitä viestintäpalveluja. Myös palvelun tarjoamiseen valitun palveluoperaattorimallin eräs valintaperuste oli juuri se, että palvelulla pystyttäisiin paremmin vastaamaan käyttäjäviranomaisten tarpeisiin myös täytäntöönpanovaiheessa. Lisäksi varsinkin siirtymävaiheen alkuvaiheessa mainitut palvelut saattavat olla keskenään epäsymmetrisiä, esimerkiksi niin että uusi palvelu tarjoaa vain laajakaistaista dataviestintää kuten videokuvaa, mutta osa puhetta koskevista palveluista, kuten tangenttitoiminteiset puheryhmät, toimisivat edelleen vain VIRVE:n puitteissa. Palveluiden vähittäin siirtyessä VIRVE:stä laajakaistaiseen viranomaisviestintäpalveluun, on käyttäjäviranomaisille arvioitava koituvan jonkin verran lisäkustannuksia niiden joutuessa pitämään käytössä kahta osittain päällekkäistä viranomaisviestintäpalvelua.

4.2.3 Vaikutukset valvoville viranomaisille

Liikenne- ja viestintävirasto toimii valvovana viranomaisena viestintäpalvelulain velvollisuuksien toteutumisessa. Jo nykyisellään Liikenne- ja viestintävirastolla on tehtäviä koskien viranomaisverkkoja, esimerkiksi koskien häiriöilmoitusten vastaanottamista tai mahdollisuutta tekniseen tarkastukseen. Esityksellä ehdotetaan lisättävän jonkin verran uusia tehtäviä Liikenne- ja viestintävirastolle. Esityksellä ei kuitenkaan arvioida olevan merkittävää vaikutusta Lii-

kenne- ja viestintäviraston tehtäviin. Uudet tehtävät arvioidaan voitavan lähtökohtaisesti hoitaa nykyisten tehtävien ohessa nykyisillä resursseilla. Uusissa tehtävissä olisi kyse lähinnä valvontatehtävistä, joihin liittyen palveluoperaattori ja teleyritykset toimittaisivat Liikenne- ja viestintävirastolle muun muassa selvitystä myönnettyistä liittymistä ja kuvausta viranomaisliittymien etuoikeuksien toteutumisesta ja arviota vaikutuksista muihin käyttäjiin. Lisäksi säädettäisiin, että mikäli palveluoperaattori ja kansallista verkkovierailua tarjoava teleyritys eivät saisi sovittua kansallisen verkkovierailun toteuttamisen ehdoista, voisi Liikenne- ja viestintävirasto päättää niistä ja määrittää palvelulle kohtuullisen hinnan.

Valtiovarainministeriölle ehdotetaan viestintäpalvelulakiin ehdotetuilla muutoksilla lähinnä oikeuksia saada tietoja ja tulla kuulluksi esimerkiksi koskien liikenne- ja viestintäministeriön päätöstä käyttäjäryhmistä sekä palveluoperaattorin suorittamaa teleyrityksen kilpailutuksen hankintamenettelyn valmistelua. Turvallisuusverkkolain puitteissa tapahtuvan uuden laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun palveluoperaattoritoiminnan ohjaus ja valvonta aiheuttavat valtiovarainministeriölle lisätyötä varsinkin VIRVE-käytön ja uuden palvelun siirtymävaiheen aikana.

Esityksen vaikutuksia viranomaisiin on syytä tarkastella säännöllisesti ja arvioida uudelleen varsinkin VIRVE:stä laajakaistaiseen viranomaisviestintäpalveluun tapahtuvan siirtymävaiheen päättyessä. Muun muassa tähän tarkoitukseen soveltuu valtiovarainministeriön perustama VIRVE-ohjausryhmä ja sen alainen pääkäyttäjärhmä. Mainituissa ryhmissä on edustettuina keskeiset viranomais toimijat, ja koska ryhmien tehtävänä on tukea asiantuntemuksellaan valtiovarainministeriötä viranomaisviestinnän kehittämisessä, on esityksen viranomaisvaikutuksia käsittelevä palautemekanismi jo perustettu.

4.3 Ympäristövaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Kun laajakaistainen viranomaisviestintä järjestetään kaupallisissa verkoissa, ei ole tarpeen rakentaa päällekkäistä omaa verkkoa tukiasemineen. Tällä säästetään jonkin verran luontoa ja luonnonvaroja.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia yhteiskunnan turvallisuuden kannalta. Laajakaistaisella viranomaisviestinnällä mahdollistettaisiin muun muassa videokuvan välittäminen, jota voitaisiin hyödyntää esimerkiksi tilannekuvan luomisessa onnettomuus- ja muilla tapahtumapaikoilla. Laajakaistaisella viestinnällä tarjotaan paremmat edellytykset viranomaisille toimia, esimerkiksi välittää tietoa tilanteesta sekä vastaanottaa toimintaohjeita, minkä seurauksena kriittisessä tilanteessa toiminta voisi tehostua entisestään. Esimerkiksi paikalle ensimmäisenä saapuva pelastusviranomainen voisi välittää videokuvaa onnettomuuspaikalta, mikä helpottaisi ensihoitoviranomaisten arviointia potilaiden tilasta ja johtaisi nopeammin oikean hoitotoimenpiteen suorittamiseen. Tämän seurauksena parhaimmillaan voisi säästyä ihmishenkiä ja voitaisiin välttää tai pienentää muista vahingoista koituvaa haittaa. Jokainen säästynyt ihmishenki tai vältetty henkilöön tai esineeseen kohdistuva vahinko säästää myös yhteiskunnan resursseja.

Viranomaisviestinnän järjestämisellä ei ole merkittävää vaikutusta muihin kuin viranomaiskäyttäjiin. Verkon ylikuormitustilanteessa viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoaja siirtäisi tilapäisesti verkon resursseja viranomaisviestintään, millä voisi olla vaikutuksia tämän teleyrityksen muiden asiakkaiden viestinnän saatavuuteen ja laatuun. Vaikutukset olisivat kuitenkin poikkeuksellisia ja lyhytkestoisia, eivät jatkuvia tai toistuvia. Teleyrityksellä olisi jatkossakin lakisääteinen velvollisuus, ja lisäksi luonnollisesti kaupallinen intressi, huolehtia

verkon kapasiteetin riittävydestä myös tavallisen käyttäjän viestintään. Viranomaisviestinnän järjestämisen vaikutuksia muihin käyttäjiin seurattaisiin viranomaisviestintään liittyvää verkkopalvelua tarjoavan teleyrityksen (verkko-operaattori) ja palveluoperaattori Suomen Erillisverkot Oy:n raportointivelvollisuudella Liikenne- ja viestintävirastolle.

Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan, eli kilpailutuksen voittaneen teleyrityksen, verkon maantieteellisen peiton laajentamisella arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen mahdollisuuksiin käyttää laajakaistapalveluita, koska laajennettua verkkoa voidaan hyödyntää myös kaupallisessa palveluntarjonnassa. Näin ollen, vaikka uutta laajakaistaista viranomaisviestintäratkaisua valmistellaan teknologianeutraalista lähtökohdasta ja vailla erillisiä aluepoliittisia tavoitteita, esityksen sisältämän laajakaistaisen viranomaisviestintäratkaisun toteutuksella edistetään käytännössä myös 5G:n hyödyntämistä sekä harvaan asutun maaseudun viestintäyhteyksien parantamista.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys on valmisteltu keväällä 2018 liikenne- ja viestintäministeriössä virkatyönä tiiviissä yhteistyössä valtiovarainministeriön ja Viestintäviraston kanssa. Myös Ahvenanmaan maakuntahallitukseen on oltu yhteydessä esityksen valmistelun aikana jo ennen lausuntokierrosta.

Hallituksen esitys on osa laajempaa laajakaistaisen viranomaisviestinnän järjestämisen valmistelua. Suomessa lähivuosina käyttöönotettavat turvallisuusviranomaisten uudet tietojärjestelmät perustuvat vahvasti langattoman laajakaistateknologian hyödyntämiseen. Tästä syystä valtiovarainministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö sopivat vuonna 2016 selvittävänsä yhteistyössä, miten turvallisuusviranomaisten tulevat laajakaistaverkkotarpeet tulisi Suomessa ratkaista.

Jo ennen selvitystyön aloittamista viranomaisten kesken oli yhteisymmärrys siitä, että käyttöönotettavat viranomaisten uudet tietojärjestelmät perustuvat langattomaan LTE-laajakaistateknologiaan. Samoin viranomaisten kesken oli yhteisymmärrys siitä, että viranomaisten langaton laajakaistaverkko voitaisiin järjestää parhaiten ja kustannustehokkaimmalla tavalla hyödyntämällä kaupallisten teleyritysten langattomia laajakaistaverkkoja.

Selvityksen ensimmäinen vaihe toteutettiin lokakuun 2016 ja tammikuun 2017 välisenä aikana liikenne- ja viestintäministeriön johdolla. Selvityksen tavoitteena oli yhdessä keskeisten turvallisuudesta vastaavien viranomaisten ja kaupallisten teleyritysten kanssa tarkentaa viranomaistoiminnan edellyttämiä vaatimuksia langattomalle viestinvälitysverkolle sekä selvittää ja valmistella tarvittavia muutoksia lainsäädäntöön. Selvitystyö liittyi erityisesti televisiotoiminnasta vapautuvan 700 MHz:n taajuusalueen jatkokäyttöön Suomessa.

Selvitystyön ensimmäisessä vaiheessa tarkasteltiin erityisesti seuraavia kysymyksiä:

- Viranomaisten langattoman laajakaistaverkon toteuttamisen mahdolliset verkkomallivaihtoehdot;
- Viranomaisten langattoman laajakaistaverkon käyttäjäryhmä ja käyttäjien käyttötarpeet;
- Viranomaisten langattoman laajakaistaverkon käyttötapausten;

HE 226/2018 vp

- Kaupallisten teyrytysten langattomille laajakaistaverkoille asetettavat tekniset viranomaisvaatimukset;
- Lainsäädännön mahdollisten muutostarpeiden alustava kartoitus.

Selvityksen ensimmäisessä vaiheessa päästiin yhteisymmärrykseen, että viranomaisten langaton laajakaistaverkko toteutetaan seuraavalla tavalla:

- Viranomaisten langaton laajakaistaverkko hankitaan tarjousmenettelyllä kilpailuttamalla yhdeltä kaupalliselta teyrytykseltä;
- Valittu kaupallinen operaattori toteuttaa ns. liityntäverkon ja osan runkoverkosta;
- Kilpailutusmenettelyssä voittaneen kaupallisen teyrytyksen verkkoon toteutetaan viranomaistoiminnan vaatimat kovennukset ja viranomaisliittymien etuoikeudet; ja
- Käyttäjien ja kaupallisen teyrytyksen väliin tulee palveluoperaattori.

Toteutustavan valinnassa painotettiin erityisesti sitä, että viranomaisille on voitava varmistaa turvalliset, tietoturvalliset ja riittävän korkeatasoiset yhteydet. Toteutustavan valinnassa huomioitiin taustatekijöinä myös markkinaehtoisesti toimivat telemarkkinat, viranomaiskäyttäjäryhmien tulevat käyttötarpeet ja käyttötarkoitukset sekä valtiontalouden kustannustehokkuus.

Valitussa toteutusmallissa palveluoperaattori integroi viranomaiskäyttäjien verkkoja ja palveluita sekä vastaa myös kaupallisten sopimusehtojen valvonnasta silloin, kun sopimuksella on asetettu viranomaisvaatimuksia tarkentavia tai niitä yksityiskohtaisempia vaatimuksia. Palveluoperaattori vastaa myös viranomaistoiminnan jatkuvuudesta, jos kaupallinen verkkooperaattori vaihtuu kilpailutuksessa. Selvityksen ensimmäisessä vaiheessa ei otettu kantaa palveluoperaattorin valintaan, vaan todettiin palveluoperaattoritoimijan tulevan nimettäväksi myöhemmin tehtävän erillisen selvityksen perusteella.

Selvityksen ensimmäisessä vaiheessa päädyttiin siihen, että viranomaisvaatimukset kohdistetaan palveluoperaattorille ja kilpailutuksessa valituksi tulleelle kaupalliselle verkkooperaattorille, joka tuottaa viranomaisvaatimukset täyttävän radioliityntäverkon. Valitulle kaupalliselle verkko-operaattorille kohdistettavat viranomaisvaatimukset ovat säädösperusteisia. Viranomaisvaatimusten noudattamisen valvonnasta vastaa toimivaltainen viranomainen siltä osin kuin vaatimuksista säädetään lainsäädännössä tai toimilupaehdoissa. Tarkemmat tarkoituksenmukaiset menettelyt sovittiin tältä osin selvitettävän jatkotyössä. Selvityksessä sovittiin myös, että muita kuin kilpailutuksessa valituksiksi tulleita kaupallisia teyrytyksiä koskee vain kansallisen verkkovierailun vaatimus, jota koskevista mahdollisista viranomaisvaatimuksista sovitaan erikseen.

Samoin selvityksen ensimmäisessä vaiheessa päästiin yhteisymmärrykseen siitä, että viranomaisten langaton laajakaistaverkko otettaisiin käyttöön asteittain vuoteen 2025 mennessä. Selvitystyön ensimmäisessä vaiheessa sovittiin myös, että välittömästi käynnistettävässä hankkeen seuraavassa vaiheessa valmisteltaisiin valtiovarainministeriön johdolla viranomaisten langattoman laajakaistaverkon toteuttamista edellyttävät lainsäädäntömuutokset. Selvitystyön jatkuessa sovittiin kuitenkin, että lainsäädäntömuutokset valmistellaan liikenne- ja viestintäministeriön johdolla, koska lainvalmistelun pääpaino on teyrytysten tuottamaa, viranomaisviestintään liittyvää verkkopalvelua koskevissa säännöksissä.

Valtiovarainministeriö asetti selvitysryhmän maaliskuussa 2017 selvittämään eri ratkaisuvaihtoehtoja ja vaatimuksia palveluoperoinnin järjestämiseksi. Selvitykseen osallistivat aiempaan liikenne- ja viestintäministeriön selvitykseen osallistuneet tahot. Selvityksessä kartoitettiin, mikä olisi tarkoituksenmukaisin tapa varmistaa palveluoperaattoritoiminnassa viranomaisverkko-toimintaan liittyvät viranomaisvaatimukset. Selvitysryhmä tarkasteli viittä erilaista palvelumallia, jotka sisälsivät puhtaasti kaupalliseen toimijaan perustuvan ratkaisun, puhtaasti viranomaistoimijaan perustuvan ratkaisun, valtion yritykseen perustuvan ratkaisun sekä näitä vaihtoehtoja yhdistelevät mallit. Lisäksi Valtiovarainministeriö laati eri mallien välisen taloudellisen vertailun, joka valmistui lokakuussa 2017.

Suomen Erillisverkot Oy palveluoperaattorina nousi selvästi parhaaksi palveluoperaattorimalliksi. Erityisesti arvioinnissa korostuivat turvallisuusviranomaisten näkemykset palvelutuotannon viranomaisohjauksen järjestämisen mahdollisuudesta, turvallisuuden sekä jatkuvuuden hallinta, mahdollisuus toimittajan vaihtoon, julkisen vallan käyttöön liittyvät kysymykset sekä vastuuviranomaiselle itselleen jäävän työmäärän minimointi. Lisäksi yhden kaupallisen verkon käyttäminen saattaisi olla markkinavaikutuksiltaan haastava ratkaisu, sillä se voi asettaa matkaviestinverkkojen tarjoajia eriarvoisiin asemiin toisiinsa nähden. Kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta olisikin parempi, jos erillinen palveluoperaattori kilpailuttaisi teleyritykset. Selvityksen johtopäätöksenä ehdotettiin, että valittaisiin Suomen Erillisverkot Oy palveluoperaattoriksi, joka kilpailuttaa kaupalliset matkaviestintäverkko-operaattorit tarjoamaan priorisoitua, varmennettua laajakaistaista viranomaisviestintäpalvelua. Selvityksen johtopäätöksenä ehdotettiin myös, että peittoalueen täydentäminen voitaisiin toteuttaa lisätukiasemien rakentamisella preferoidusti olemassa olevaan mastoinfrastruktuuriin, rakentamalla harkiten uutta masto- ja siirtoyhteysinfrastruktuuria sekä sisätilapeiton osalta toistintarkaisuuksilla.

Taluspoliittinen ministerivaliokunta on selvitysten pohjalta linjannut 18.12.2017 miten uudenlainen laajakaistainen viranomaisviestintäpalvelu tulee järjestää. Uusi viranomaisviestintäpalvelu toteutetaan palvelumallilla, jossa verkko-operaattorina toimii kilpailutuksen perusteella valittu kaupallinen teleyritys ja palveluoperaattorina Suomen Erillisverkot Oy tai sen tytäryhtiö. Peittovaatimuksen osalta on tarpeen selvittää valtiolle kokonaistaloudellisin toteutustapa. Lisäksi päätettiin, että valtiovarainministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö käynnistävät yhteistoiminnassa tarvittavan lainsäädännön ja muun normiston uudistamistyön, jossa varmistetaan viranomaisille aikakriittisen kommunikaation turvaamiseksi etuoikeus liikenteeseen (prioriteetti), tarvittavan tiedonsiirtokapasiteetin käyttö ruuhkatilanteissa (altapurku) ja viranomaisviestinnän kansallinen verkkovierailu (roaming) kaupallisissa verkoissa sekä muut tarvittavat tekniset ja toiminnalliset edellytykset.

Valtiovarainministeriö on kesäkuussa 2018 asettanut viranomaisviestintäpalvelun ohjausryhmän (VIRVEOHRY), jonka tehtävänä on toimia asiantuntijaelimenä viranomaisviestintäpalvelujen strategisessa, taloudellisessa, tieto- ja viestintäteknisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden sekä palvelutuotannon ohjauksessa ja valvonnassa. Konkreettisina tehtävinä ohjausryhmälle kuuluvat toiminta VIRVE-palvelun käyttäjäryhmien yhteistyöryhmänä sekä valtiovarainministeriön johdolla turvallisuusverkon palveluksi rakennettavan uuden viranomaisten laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun (VIRVE 2.0) MoVi-hankkeen (Mobiili Viranomaisviestintäpalvelu-hanke) ohjausryhmänä. Viranomaisviestintäpalvelun ohjausryhmää on tiedotettu käsillä olevan lakiesityksen etenemisestä, ja sen on tarkoitus tukea viranomaisviestintään liittyvää lainvalmistelua myös jatkossa.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lausuntoja 27.6.2018-15.8.2018. Ruotsinkielisen version lausuntoaikaa jatkettiin 24.8.2018 asti. Lausunnot pyydettiin laajasti eri tahoilta

niin ministeriöiltä ja virastoilta kuin elinkeinoelämän toimijoilta, varsinkin telealan yrityksiltä ja järjestöiltä. Lisäksi luonnos oli esillä lausuntopalvelu.fi –sivustolla sekä ministeriön nettisivuilla, joten kaikki halukkaat pystyivät lausumaan asiasta.

Lausuntoja annettiin yhteensä 31 kappaletta. Lausunnon antoivat sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Energiavirasto, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Elintarviketurvallisuusvirasto EVIRA, Helsingin kaupunki, Häätäkeskuslaitos, Keski-Uudenmaan pelastuslaitos, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Kuntaliitto, Liikenteen turvallisuusvirasto, Maanmittauslaitos, Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto, Poliisihallitus, Rikosseuraamuslaitos, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Säteilyturvakeskus, Ahvenanmaan maakunnan hallitus sekä Viestintävirasto. Lausunnon antoivat myös DNA Oyj, Elisa Oyj, Elinkeinoelämän keskusliitto, FiCom ry, Suomen Erillisverkot Oy, Suomen Yrittäjät ry, Teknologiateollisuus ry, Telia Finland Oyj ja Yleisradio Oy. Lisäksi Finanssivalvonta sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ilmoittivat, ettei heillä ole lausuttavaa.

Lausunnoissa lähtökohtaisesti kannatettiin esityksen tavoitteita sekä uuden palvelun järjestämisen mallia, jossa teleyritys toimii verkko-operaattorina ja Suomen Erillisverkot Oy tai sen tytäryhtiö palveluoperaattorina. Useissa lausunnossa korostettiin laajakaistaiseen viranomaisviestintään siirtymän välttämättömyyttä. Osassa lausuntoja todettiin, että esitysluonnokseen sisältyvät lakiehdotukset viestintäpalvelulain muuttamiseksi ovat välttämättömiä sen varmistamiseksi, että viranomaistoiminteet (muutettu lausuntovaiheen jälkeen viranomaisliittymien etuoikeuksiksi) voidaan toteuttaa EU:n verkkoneutraliteettiasetuksen mukaisesti. Useissa lausunnoissa tuotiin myös esiin, että VIRVE:n ja uuden palvelun liittäminen turvallisuusverkkolain piiriin on kannatettava muutos.

Useissa lausunnoissa kommentoitiin VIRVE:n ja uuden palvelun asiakasryhmiä ja käyttäjiä. Monissa lausunnoissa tuotiin esiin lausunnonantajatahon toive jatkaa viranomaisviestintäpalveluiden käyttäjänä sekä tarve varmistaa myös uudenlaisten tahojen palvelun käyttäminen. Esille tuotiin myös käyttäjien tarve vaikuttaa palveluihin ja liikenne- ja viestintäministeriön mahdollisuus rajoittaa käyttäjämääriä. Muutamassa lausunnossa esitettiin täsmennettäväksi ensihoitopalvelun ja rautatieturvallisuuden käsitteitä. Viranomaisviestinnän jatkuvuuden turvaamisen merkitys mm. häiriötilanteissa nousi esiin useissa lausunnoissa. Muutamissa lausunnoissa tuotiin esiin myös viranomaisten tarpeet erilaisiin viestintäpalveluihin, kuten ryhmäpuhelut mahdollistaviin puheryhmiin, sekä hätäpuheluiden turvaaminen.

Viranomaistoiminteita (muutettu lausuntovaiheen jälkeen viranomaisliittymien etuoikeuksiksi) kommentoitiin laajasti ja niiden toteuttamistapaa pidettiin erittäin myönteisenä. Muutamissa lausunnoissa kannatettiin myös operaattorin velvollisuutta seurata ja raportoida viranomais-toiminteiden käyttöä. Viranomaistoiminteiden toteuttamista myös kansallisessa verkkovierailussa kannatettiin. Muutamissa lausunnoissa puolestaan kommentoitiin viranomaistoiminteiden toteuttamisesta saatavan korvauksen määräytymistä.

Kansallisen verkkovierailun mahdollistamista pidettiin myönteisenä. Viestintäviraston lausunnossa huomautettiin verkkovierailun hinnoitteluperustetta koskevan kirjauksen täsmentämisestä. Osassa lausuntoja mielipiteitä jakoi, tulisiko verkkovierailua käyttää verkon peiton täydennyksenä vaiko ainoastaan verkon häiriötilanteissa. Useissa lausunnoissa kommentoitiin verkon laajentamiseen liittyvää mallia sekä sitä, miten uuden palvelun kustannukset jakautuvat.

Lisäksi lausunnoissa esiin nousivat palveluoperaattorin toteuttama teleoperaattorin hankinta ja kilpailutus sekä Ahvenanmaan asema. Muutamassa lausunnossa kommentoitiin myös julkisen hallintotehtävän roolin perustuslainmukaisuutta ja turvallisuusverkkolain alihankintaa selkeyt-

tämistä peräänkuuluttavasti sekä rikosoikeudellista virkavastuuta erilaisin näkökulmin. Lisäksi Viestintäviraston lausunnossa ehdotettiin viestintäpalvelulain ja turvallisuusverkkolain käsitteistön selkeyttämistä.

Ahvenanmaan maakuntahallitus suhtautui lausunnossaan esitykseen myönteisesti, eikä nähnyt siinä toimivaltaongelmia. Lisäksi Ahvenanmaa ilmaisi lausunnossaan ahvenanmaalaisten viranomaisten tarpeen sekä nykyisten VIRVE-palvelujen käytön jatkumiselle että uuden viranomaisviestintäpalvelun käyttöönotolle. Ahvenanmaa ilmaisi myös kiinnostuksensa yhteistyöhön viranomaisviestintäratkaisun täytäntöönpanoon siitä lähtö kohdasta, että palvelun käytöstä tehdään päätökset maakuntalainsäädännön puitteissa.

Tarkempi kuvaus lausunnoista on luettavissa lausuntoyhteenvedosta, joka on julkaistu hankkeen hankeikkuna-sivulla (LVM036:00/2018) sekä liikenne- ja viestintäministeriön nettisivuilla.

Lausuntopalautteen pohjalta tehtävät toimet

Lausuntojen pohjalta esityksessä on selkeytetty turvallisuusverkkolain ja viestintäpalvelulain välistä terminologiaa ja eri toimijoiden roolia turvallisuusverkkolaissa. Voimassaolevan turvallisuusverkkolain 1 §:n mukaiseen turvallisuusverkon määritelmään ja sen myötä määriytyvään turvallisuusverkkolain soveltamisalaan ei esitetä muutoksia. Pykälään esitetään sen sijaan lisättäväksi uusi momentti, jolla täsmennettäisiin uuden laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun roolia. Ehdotetun uuden momentin mukaan laajakaistaiseen viranomaisviestintäpalveluun soveltuisi mitä turvallisuusverkkolaissa säädetään turvallisuusverkosta ja sen palveluiden käyttämisestä. Lisäys on tarpeen, sillä turvallisuusverkko on määritelty viranomaisverkoksi, mitä uusi laajakaistainen viranomaisviestintäpalvelu ei olisi. Turvallisuusverkkolakiin esitettyjä muutoksia on selkeytetty myös muun muassa Suomen Erillisverkot Oy:n palveluntuottajaroolin osalta. Jatkovalmistelussa turvallisuusverkkolakiin on tehty muitakin tarpeellisia muutoksia, esimerkiksi 12 §:n varautumisvelvollisuutta koskeviin säännöksiin on sisällytetty viittaukset viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajiin, ja omistajaohjausta koskevaan 16 §:ään on lisätty ERVE:n tytäryhtiöiden hallitusten edustus.

Jatkovalmistelussa viestintäpalvelulaista on poistettu viranomaistoiminteiden käsite, joiden sijaan muun muassa lain 250 b §:ssä säädetään suuremmin saatavuuden etuoikeudesta, sen mahdollistavasta altapurusta sekä viestinnän laadun etuoikeudesta. Perusteluissa näistä käytetään myös yhteiskäsitettä viranomaisliittymien etuoikeudet. Myös ensihoitopalvelun ja raide liikenneturvallisuuden käsitteitä täsmennettiin vastaamaan paremmin palvelun nykyisiä sekä tulevia käyttäjäryhmiä. Nyt nämä käsitteet ovat sosiaali- ja terveydenhuollon päivystystoiminta ja raideliikenneturvallisuus. Lisäksi kansallisen verkkovierailun hintavertailun on täsmennetty koskevan nimenomaan EU/ETA-maiden tukkuhintoja ja eräitä teknisempiä muutoksia on tehty, esimerkiksi kahden viranomaisviestinnän käyttäjäryhmän käsitettä on täsmennetty.

Myös esityksen perusteluja on täydennetty ja selkeytetty monilta osin, erityisesti perustuslaki-perustelujen ja uuden palvelun laajentamismallin osalta.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnassa on juuri hyväksytty laki Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta (xx/2018) sekä laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta (xx/2018). Liikenteen turvallisuusvirasto, Viestintävirasto sekä Liikenneviraston tietyt toiminnot yhdistetään uudeksi virastoksi, Liikenne- ja viestintävirastoksi. Myös viestintäpalvelulaissa Viestintävirastoa kos-

HE 226/2018 vp

kevat säännökset muutetaan koskemaan uutta Liikenne- ja viestintävirastoa. Kyseiset lait tulevat voimaan vuoden 2019 alusta. Myös tällä hallituksen esityksellä esitetään näin ollen uusia tehtäviä uudelle Liikenne- ja viestintävirastolle.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki sähköisen viestinnän palveluista

3 §. Määritelmät. Pykälään esitetään lisättäväksi kolme uutta määritelmää, joista tulee 39 a—39 c kohdat. *Viranomaisverkolla* tarkoitetaan valtion johtamiseen ja turvallisuuteen, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen, pelastustoimintaan, meripelastustoimintaan, hätäkeskustoimintaan, maahanmuuttoon, sosiaali- ja terveydenhuollon päivystystoimintaan, raideliikenneturvallisuuteen tai väestönsuojeluun liittyvien tehtävien vuoksi rakennettua viestintäverkkoa. Määritelmä vastaa sisällöltään pääosin voimassa olevan lain 250 §:n 1 momenttia. Kahta käyttäjäryhmää kuitenkin täsmennetään vastaamaan paremmin nykytilaa. Voimassa olevan lain 250 §:n 1 momentissa käytetty käsite rautatieturvallisuus korvataan käsitteellä raideliikenneturvallisuus, joka kattaa rautatieliikenteen lisäksi myös kaupunkiraideliikenteen, kuten metrot ja raitiovaunut. Käsite ensihoito korvataan puolestaan käsitteellä sosiaali- ja terveydenhuollon päivystystoiminta, sillä ensihoidon käsite kattaa vain pienen osan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista, jotka nykyisin käyttävät VIRVE-palvelujaa. Viranomaisverkon määritelmällä viitataan edelleen erikseen rakennettuun viranomaisverkkoon, joka voi olla kiinteä tai matkaviestinverkko, mihin viestintäpalvelulain (ent. tietoyhteiskuntakaari) hallituksen esityksessäkin (HE 221/2013 vp) on viitattu. Viranomaisverkon määritelmä esitetään pidettäväksi sisällöllisesti ennallaan, koska langattoman VIRVE-verkonkin osalta voimassa olevan oikeustilan on määrä jatkaa useamman vuoden siirtymäajan, eli kunnes se voidaan kokonaan korvata laajakaistaisella viranomaisviestintäratkaisulla.

Viranomaisviestintään liittyvällä verkkopalvelulla tarkoitetaan palvelua, jossa teleyritys tarjoaa omistamaansa tai muulla perusteella hallussaan olevaa viestintäverkkoa käytettäväksi viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tuottamiseen 250 §:ssä tarkoitetuille käyttäjille. Kyseessä on uusi määritelmä, joka liittyy langattoman laajakaistaisen viranomaisviestinnän järjestämiseen.

Viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajalla tarkoitetaan puolestaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015) 8 §:n 2 momentissa nimettyä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniikan palvelun tarjoajaa. Tämä tarkoittaa Suomen Erillisverkot Oy:tä tai sen kokonaan omistamaa tytäryhtiötä.

Yhdessä 39 b ja 39 c kohtien määritelmien mukaiset verkko- ja viestintäpalvelut muodostavat uuden laajakaistaisen viranomaisviestintäkokonaisuuden, jossa turvallisuusverkkolakiin esitetävän muutoksen mukaisesti Suomen Erillisverkot Oy toimii laajakaistaisen viranomaisviestinnän palveluoperaattorina eli 39 c kohdan mukaisena viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajana, joka ensi vaiheessa kilpailuttaa kaupallisen verkko-operaattorin, eli 39 b kohdan mukaisen viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan. Uusien laajakaistaisen viranomaisviestintäratkaisuuun liittyvien määritelmien ja sellaisenaan säilyvän viranomaisverkon määritelmän suhteen on huomattava, että langattoman viranomaisverkon (VIRVE) tarjoaja ei ole teleyritys, koska se ei lainkaan harjoita teleyrityksen määritelmän mukaista yleistä teletoimintaa eli tarjoa palveluja ennalta rajaamattomalle käyttäjäpiirille.

6 §. Verkkotoimilupaa edellyttävä toiminta. Pykälän otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että sana teletoiminta muutetaan sanaksi toiminta. Muutettu otsikko vastaa paremmin pykälän

sisältöä, sillä uuden otsikon alle sopivat myös viranomaisverkot, jotka eivät ole yleistä teletoimintaa.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi virke siitä, että matkaviestinverkon verkkotoimiluvan haltija voi toimilupansa nojalla 29 a luvussa säädetyin edellytyksin tarjota myös viranomaisviestintään liittyvää verkkopalvelua tai kansallista verkkovierailua viranomaisviestintää varten. Ehdotettu muutos on yhteensopiva voimassa olevan toimilupasääntelyn kanssa siksi, että toimilupa on sidottu joko radiotaajuuksiin tai viranomaisverkkoon. Valmisteltavana olevassa viranomaisviestintäratkaisussa teleyritys (verkko-operaattori) tarjoaa jo hallussaan olevaa viestintäverkkoa käytettäväksi viranomaisviestintään, eli sillä on jo oltava hallussaan verkkotoimilupa. Ehdotetulla muutoksella mahdollistetaan jo olemassa olevien toimilupien nojalla uuden laajakaistaisen viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun toteuttaminen kaupallisissa verkoissa sekä määrätyn edellytyksin viranomaisviestintään kansallinen verkkovierailu.

Pykälän 2 momenttia muutetaan teknisesti siten, että "verkkopalvelun tarjoaminen viranomaisverkossa toimivassa matkaviestinverkossa" muutetaan muotoon "radiotaajuuksia edellyttävän matkaviestinverkon tarjoaminen viestintään siirtoon". Muutos on tarpeen siksi, että voimassa olevan lain viittaus verkkopalveluun viittaa teletoimintaan, josta viranomaisverkon (VIRVE) tarjoamisessa ei ole kyse. Lisäksi momentin sanajärjestystä selkeytetään.

29 a luku. *Viranomaisverkon ja viranomaisviestintään liittyvien verkko- ja viestintäpalvelujen tarjoaminen.* Lisätään uusi luku, joka sisältää voimassa olevan lain 250 §:n muutettuna sekä uudet 250 a—250 e §:t, joista viimeksi mainittu vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 250 §:n 4 momenttia. Luku muodostaa viranomaisviestintää koskevan kokonaisuuden, jossa säädetään viranomaisliittymistä, viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoamisesta, viranomaisliittymien etuoikeuksien käytöstä ja vaikutuksista, kansallisesta verkkovierailusta viranomaisviestintää varten sekä viranomaisverkon yhteenliittämisestä yleiseen viestintäverkkoon. Luvussa säänneltävän viranomaisliittymän mahdollistaman viranomaisviestintäpalvelun käyttö, johon liittyy viestintään etusijan varmistavia viranomaisliittymien etuoikeuksia, on luonnollisesti tarkoitettu vain ehdotetussa 250 §:n 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisten ja mainitussa säännöksessä lueteltujen tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömille käyttäjryhmille.

250 §. *Viranomaisliittymät.* Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi viranomaisverkoista viranomaisliittymiksi, sillä esityksellä mahdollistetaan uusi liittymiä edellyttävä viranomaisviestintäpalvelu, jota ei tarjota viranomaisverkon määritelmän mukaisessa viranomaisverkossa, vaan kaupallisen teleyrityksen verkossa.

Viranomaisliittymillä tarkoitetaan ehdotetun 1 momentin mukaan sekä nykyisen viranomaisverkon (VIRVE ja TUVE) että uuden laajakaistaisen viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun käyttöön oikeuttavia liittymiä. Viranomaisliittymiä voidaan tarjota viranomaiselle ja muulle toimijalle, jonka valtion johtamiseen ja turvallisuuteen, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen, pelastustoimintaan, meripelastustoimintaan, hätäkeskustoimintaan, maahanmuuttoon, sosiaali- ja terveydenhuollon päivystyspalveluun, raideliikenneturvallisuuteen tai väestönsuojeluun liittyvien tehtävien hoitamisen kannalta on välttämätöntä saada viranomaisliittymä käyttöönsä. Ehdotus vastaa viranomaisverkon liittymiin oikeutettujen käyttäjäryhmien osalta nykytilaa.

Viranomaisliittymiin oikeutetuista käyttäjäryhmistä päättää ehdotuksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriö, mikä vastaa viranomaisverkon liittymien osalta nykytilaa. Liikenne- ja viestintäministeriölle ehdotetaan lisäksi mahdollisuutta päättää tarvittaessa liittymämääristä.

Liikenne- ja viestintäministeriön on kuultava valtiovarainministeriötä ennen päätösten tekemistä. On myös huomattava, että turvallisuusverkkolain mukaiseen turvallisuusverkon käyttöön (TUVE-käyttö) on jatkossakin muilta kuin turvallisuusverkon käyttöön velvoitettujen osalta tarkoitus edellyttää kyseisen lain 4 §:n nojalla myös valtiovarainministeriön hyväksyntää. Näiltä osin viitataan jäljempänä olevaan esitykseen turvallisuusverkkolain 4 §:n muuttamisesta.

Koska laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun yhteydessä viranomaisviestintäpalvelu perustuu tilaajayhteyden eli liittymän yksilöivään tunnisteeseen, tyypillisimmin päätelaitteeseen asennettavaan SIM-korttiin, eikä kokonaan erilliseen radiopuhelimeen, liittymien määrä voi kasvaa huomattavastikin. Nykyisin mukaan otettavan erillisen kenttäpuhelimien sijaan jatkossa viranomaisliittymien etuoikeuksia hyödyntävän viranomaisviestinnän mahdollistaa virkatehtäviin varatun puhelimen liittymätunniste eli tyypillisimmin SIM-kortti. Tästä seuraa, että tehtävien luonteesta riippuen käyttäjätahoilla voidaan harkita sujuvammaksi hankkia useampia laajakaistaisia viranomaisliittymiä kuin nykyisiä VIRVE-puhelimia. Uutta viranomaisviestintäpalvelua on alusta asti valmisteltu VIRVE-palvelujen korvaajaksi, joten myös käyttäjämääriin liittyvät laskelmat lähtevät VIRVE-liittymien määristä. Koska liittymämäärät voivat varsinkin siirtymävaiheen aikana olla vaikeasti ennustettavia ja koska niillä on vaikutusta laajakaistaisen viranomaisliittymän yksikköhintaan, on varmistettava valtiovarainministeriön kuuleminen liikenne- ja viestintäministeriön päätöksenteossa. Lisäksi on varmistettava mahdollisuus tarvittaessa ulottaa käyttäjäryhmiä koskeva päätös myös liittymien määrään. Nykytilassa liikenne- ja viestintäministeriö on tehnyt VIRVE-palveluja koskevan käyttäjäryhmäpäätöksen kolmen vuoden määräajaksi, ja jatkossakin päätöksen kesto on voitava harkita joustavasti, jotta käyttäjäryhmiä ja tarvittaessa myös käyttäjämääriä voitaisiin harkita uudelleen säännöllisin väliajoin. Esitetyn käyttäjämäärään kohdistuvan kontrollin tarkoitus ei ole vaikeuttaa viranomaisviestintäpalvelun saatavuutta, vaan varmistaa se, ettei käyttäjäryhmissä tai liittymämäärissä tapahdu viranomaisviestintäpalvelun tarkoituksen vaarantavaa kasvua. Liikenne- ja viestintäministeriö voi tarvittaessa kuulla myös muita toimijoita, kuten viranomaisviestinnän käyttäjäryhmiä edustavia tahoja, esimerkiksi sisäministeriötä ja puolustusministeriötä. Näiltä osin erillisen lakikirjauksen tarvetta ei katsottu viranomaisviestintäratkaisun siirtymävaiheen vuoksi kokonaan välttämättömäksi. Lisäksi useamman tahon luetteleminen päätöksenteon yhteydessä kuultavina tahoina voisi antaa virheellisen vaikutelman siitä, että luettelolla tavoiteltaisiin tyhjentyvyyttä.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoaja myöntää 1 momentissa tarkoitettujen käyttäjäryhmien puitteissa viranomaisille ja niiden esityksestä muille käyttäjille yksittäiset viranomaisliittymät. Viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajan (palveluoperaattori, Suomen Erillisverkot Oy) liittymien myöntäminen perustuisi mekaanisesti joko suoraan liikenne- ja viestintäministeriön käyttäjäryhmäpäätökseen (viranomaiset) tai kyseisen päätöksen ja sen nojalla annetun viranomaisen harkitseman puoltoesityksen yhdistelmään. Näin ollen liittymien myöntämiseen ei liity viestintäpalvelun tarjoajan (palveluoperaattori) harkintaelementtiä, eikä liioin kysymys ole hakijan oikeudesta liittymään, vaan käyttäjäryhmäpäätöksen ja viranomaisen antaman, omiin tehtäviinsä liittyvän puollon mekaanisesta täytäntöönpanosta. Edellä 1 momentin yhteydessä esitetyn viranomaisliittymien määrää koskevan tarkastelun jatkoksi on syytä mainita, ettei viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajalla (palveluoperaattori) ole mahdollisuutta oman harkintansa varassa myöskään peruuttaa viranomaisliittymää. Tätä mahdollisuutta koskeva harkinta on käyttäjäviranomaisella, joka on oikea taho harkitsemaan omien 250 §:ssä tarkoitettujen tehtäviensä edellyttämän liittymätarpeen myös tehtäviensä hoitamisen kannalta välttämättömien muiden käyttäjien osalta.

Pykälään ehdotetaan lisättävän uusi 3 momentti, jonka mukaan viranomaisverkon toimiluvan haltijan ja viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajan (palveluoperaattori) on toimitettava pyydettyä sekä vuosittain Liikenne- ja viestintävirastolle selvitys viranomaisliittymistä. Molemmilla toimijoilla tarkoitetaan Suomen Erillisverkot -konsernina, yhtäältä viranomaisverkon toimiluvan haltijana VIRVE-palvelujen tarjoamiseen liittyvässä roolissaan, ja uuden laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun tarjoajan (palveluoperaattori) roolissa. Palveluoperaattori ERVE:n on siten toimitettava sekä viranomaisverkkoja että uutta viranomaisviestintäpalvelua koskien Liikenne- ja viestintävirastolle selvitys viranomaisliittymistä vuosittain sekä aina Liikenne- ja viestintäviraston sitä pyytäessä. Esitetyllä uudella selvitysvelvollisuudella pyritään varmistamaan etenkin kaupallisiin viestintäverkkoihin vaikutuksia ulottavien laajakaistaisen viranomaisliittymien kehityksen hallinta muun muassa siten, että Liikenne- ja viestintäviraston keräämiä tietoja voidaan hyödyntää liikenne- ja viestintäministeriön käyttäjäryhmäpäätöksen tukena.

Voimassa olevan lain 250 §:n 3 momentti siirtyisi uudeksi 4 momentiksi. Sen sisältämää sääntelyä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi norminpurun hengessä. Viestintäpalvelulain III osassa säädetään teleyritysten velvollisuuksista ja yleispalvelusta, ja V osassa säädetään käyttäjän ja tilaajan oikeuksista viestintäpalvelussa. Voimassa olevan 250 §:n 3 momentin soveltamisalarajoitus on tarpeeton, koska viestintäpalvelulain III ja V osan soveltamisalarajoitukset riittävät rajaamaan viranomaisverkon niiden soveltamisalan ulkopuolelle. On kuitenkin tarpeen säätää edelleen voimassa olevan 250 §:n 3 momentissa säädetyn tavoin siitä, ettei viestintää ja sijaintia koskevien tietojen käsittelyä ja hävittämistä koskevaa 316 §:ää sovelleta viranomaisverkkoihin. Lisäksi rajausta ulotettaisiin koskemaan viranomaisviestintään liittyvää viestintäpalvelua, eli 316 § ei koskisi myöskään uutta laajakaistaista viranomaisviestintäpalvelua.

250 a §. *Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoaja.* Säädetään uusi pykälä koskien laajakaistaisen viranomaisviestinnän verkkopalvelun tarjoajaa. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että viranomaisviestintään liittyvää verkkopalvelua tarjoaa teleyritys, jonka viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoaja (palveluoperaattori ERVE) on valinnut hankintamenettelyn perusteella.

Hankintamenettelyn osalta viitataan turvallisuusverkkolain 13 §:ään, jossa säännellään alihankinnasta turvallisuusverkon palveluntuotannossa. Kyseisen pykälän mukaan palvelutuottajan (ERVE) on ennen hankintamenettelyn aloittamista pyydettävä asiasta valtiovarainministeriön lausunto. Saman lainkohdan mukaan alihankkijan, eli tässä tapauksessa verkkopalvelun tarjoajana toimivan teleyrityksen, kanssa tehtävässä toimeksiantosopimuksessa on erityisesti varmistettava normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeustilanteiden hallintamenettelyt. Hankinnan ohella ylipäänsä tulevan laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun laatua koskeva lakitasoinen sääntely perustuu esitettävän viittauksen myötä turvallisuusverkkolain 13 §:n sääntöihin. Niissä muun muassa edellytetään turvallisuusverkon turvallisuutta, valmiutta, varautumista ja jatkuvuutta koskevien vaatimusten täyttymistä sekä viitataan siihen, että alihankinnan laajuuden tulee rajoittua vain välttämättömään ja alihankinta on järjestettävä siten, että palvelutuotannon hallinta, ohjaus ja valvonta säilyvät palvelutuottajalla.

Sovellettaessa näitä turvallisuusverkkolain kriteerejä nyt käsillä olevan esityksen mukaiseen langattoman viranomaisviestinnän järjestämiseen on tulkinnassa otettava huomioon seuraavat lähtökohdat. Ensinnäkin turvallisuusverkkolain 13 §:n mukaan alihankinnan laajuudesta ja edellytyksistä päättää valtiovarainministeriö, mikä tarkoittaa sitä, että lain asettamissa rajoissa valtiovarainministeriöllä on verrattain laaja toimivalta arvioida palvelukohtaisesti muun muassa alihankinnan välttämättömyyden puitteissa sitä, miltä osin palvelut on tuotettava valtiomisteisesti itse. Käsillä olevien viromaisradioverkon ja viranomaisaika-kriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniisten palveluiden osalta valtiovarainministeriö

selvityttää Suomen Erillisverkoilla hankintaan liittyvällä tietopyyntömenettelyllä kustannustehokkaimman tavan tuottaa palvelut ja päättää tältä pohjalta alihankinnan reunaehdoista kuuluaan tuekseen asettamaansa Viranomaisviestintäpalvelun ohjausryhmää, jossa on edustettuna keskeiset palvelun käyttäjäviranomaiset. Näin ollen valtio-omisteisen palveluoperaattorin (Suomen Erillisverkot Oy tai sen tytäryhtiö), turvallisuusverkkolain takaaman ministeriöohjauksen ja sen tueksi järjestetyn sidosryhmäasiantuntemuksen kokonaisuudella voidaan varmistua palveluntuotannon asianmukaisesta hallinnasta, ohjauksesta ja valvonnasta, sekä määrittää palvelukohtaisesti turvallisuusverkon turvallisuutta, valmiutta, varautumista ja jatkuvuutta koskevat vaatimukset. Langattoman viranomaisviestinnän kokonaismallin rakenteesta johtuen turvallisuusverkkolain 13 §:ssä säädetty tarkkuus hankittavan palvelun laadusta lieneekin käytännössä tarkoituksenmukaisin tapa säätää myös teleyritykseltä hankittavan verkkopalvelun laadusta.

Hankittavan verkkopalvelun laatu määritetään lopullisesti sitä koskevissa hankintaprosesseissa ja hankinnan jälkeen tehtävissä palvelusopimuksissa. Sopimuksissa on paremmat edellytykset ottaa huomioon verkkopalvelun teknisiä yksityiskohtia ja tasapainottaa myös käyttäjäviranomaisten tarpeita käytettävissä oleviin resursseihin. Uuden laajakaistaisen viranomaisviestinnän kokonaispalvelun tulisi vastata laadultaan ja luotettavuudeltaan VIRVE-palvelua. Tämä korkea laatuvaatimus olisi kuitenkin suhteutettava siten, että sen toteutuminen varmistettaisiin siirtymäajan puitteissa. Toisin sanoen VIRVE-verkon alasajo ja siirtymä uuteen palveluun toteutettaisiin vasta, kun palveluiden laadullinen vastaavuus olisi todennettavissa. Tämä edellyttää viranomaisviestinnän peiton suhteen investointeja uuden laajakaistaisen palvelun kehittämiseksi.

Viranomaisten aikakriittisen viestinnän merkitys Suomen yhteiskunnan turvallisuudelle on merkittävä, ja siksi on tarpeen huolellisesti varmistaa se, että kilpailutuksella valittu verkkopalvelun tarjoaja täyttää turvallisuusverkon turvallisuutta, valmiutta, varautumista ja jatkuvuutta koskevat vaatimukset tämän palvelukokonaisuuden viranomaistoiminnan vaatimusten kannalta tarkoituksenmukaisella ja riittävällä tavalla.

Turvallisuusverkkolain 1 ja 5 §:ssä säädetään, että turvallisuusverkko on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva viranomaisverkko. Hallituksen esityksessä HE 54/2013 vp tarkennetaan omistusta seuraavasti: ”turvallisuusverkon keskeiset tuotannon osat olisivat valtion välittömässä omistuksessa ja ohjauksessa olevien palveluntuottajien hallussa”. Tarkoituksena ei siis ole ollut ottaa turvallisuusverkossa tarjottavien palveluiden alihankkijoiden omaisuutta valtion omistukseen. Turvallisuusverkkolain 1 §:ään esitettävän muutoksen mukaan se mitä turvallisuusverkkolaissa säädetään turvallisuusverkosta ja sen palveluiden käytöstä soveltuu myös viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäpalveluihin. Viestintäpalvelulain käsitteistössä tämä vastaa viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajaa (palveluoperaattori, ERVE). Myöskään viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun alihankkijoiden, kuten verkkopalvelua tarjoavan teleyrityksen, omaisuutta ei ole tarkoitus ottaa valtion omistukseen. Verkkopalvelua tarjoavan teleyrityksen infrastruktuuri säilyykin luonnollisesti kyseisen teleyrityksen omistuksessa ja hallinnassa. Mahdollisen turvallisuusverkkolaista johtuvan verkon lisärakentamiseen ja varmistamiseen liittyvän infrastruktuurin omistus määritettäisiin myöhemmin sen mukaan kenen haltuun hankittava omaisuus olisi tarkoituksenmukaista hankkia.

Turvallisuusverkkolain 13 §:n 3 momentissa säädettyä alihankintaa koskevana lähtökohtana puolestaan on se, että palveluntuottaja vastaa alihankkijan työstä kuin omastaan. Täten rikosoikeudellista virkavastuuta sovellettaisiin viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniisten palveluiden tuottajan (ERVE) kuin myös tämän alihankkijana toimivan teleyrityksen henkilöstöön, mukaan lukien päättävis-

sä elimissä olevat tahot, heidän suorittaessaan turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä. Jäljempänä viestintäpalvelulain 250 d §:ää koskevassa esityksessä on kuitenkin lähdetty siitä, ettei alihankintaan liittyvää turvallisuusverkkolain 13 §:ää ja siihen liittyvää saman lain 20 §:n vastuusäännöstä sovelleta viranomaisviestintää varten tarjottavaan kansalliseen verkkovierailuun. Näin ollen rikosoikeudellista virkavastuuta ehdotetaan sovellettavaksi vain siihen teleyritykseen, joka kilpailutuksen perusteella on valittu viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajaksi.

250 b §. *Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoaminen.* Ehdotetaan säädettäväksi uusi pykälä viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoamisesta ja siihen liittyen viranomaisliittymien etuoikeuksista. Pykälässä säädetään siitä, että viranomaisomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun, tarjoajan eli kilpailutuksella valitun teleyrityksen, on varmistettava viestintäverkon ruuhkatilanteessa 250 §:ssä tarkoitettujen viranomaisliittymien käyttäjille viranomaisviestintäpalvelun saatavuus sekä palvelun välttämätön laatutaso.

Viranomaisliittymien etuoikeuksilla turvataan viranomaisen aikakriittinen viestintä verkon ruuhkatilanteissa, joissa verkon kapasiteetti ei riittäisi kaikille käyttäjille täysimääräisesti. Viranomaisliittymille voitaisiin esimerkiksi määritellä tietyt pääsy- ja laatuluokat erotukseksi muista liittymistä, jolloin verkkopalvelussa voitaisiin tarvittaessa priorisoida näitä liittymiä käyttäen mainittuja teknisiä toteuttamistapoja. Viranomaisliittymien etuoikeuksilla ei siis varattaisi etukäteen tiettyä osuutta verkon kapasiteetista jatkuvaan viranomaiskäyttöön, vaan niitä hyödynnettäisiin mahdollisissa verkon ruuhkatilanteissa.

Pykälän 1 momentin mukaan verkkopalvelun tarjoajan on varmistettava viestintäverkon ruuhkatilanteessa viranomaisviestintäpalvelun saatavuus sekä viestinnän laadun etuoikeus suhteessa muuhun viestintään. Saatavuus tulee varmistaa antamalla viranomaisliittymille etuoikeutettu pääsy palveluun muihin liittymiin nähden (*palvelun saatavuuden etuoikeus*) sekä osoittamalla tai siirtämällä viestintäverkon ruuhkatilanteessa verkon resursseja viranomaisliittymille (*palvelun saatavuuden mahdollistava altapurku*).

Käytännön tasolla palvelun saatavuuden etuoikeudella ja altapurulla priorisoidaan verkon saatavuutta viranomaisliittymille kahdella tapaa. Ensinnäkin palvelun saatavuuden etuoikeudella ja altapurulla tarkoitetaan sitä, että viranomaisille taataan ruuhkautuneessa tilanteessa pääsy verkkoon ja sen resursseihin. Sen seurauksena muu kuin viranomaisliittymän käyttäjä ei välttämättä saisi tilapäisesti lainkaan yhdistettyä ruuhkautuneeseen verkkoon. Tällöin esimerkiksi puhelu ei yhdistyisi, jotta viranomaisliittymillä kyettäisiin edelleen viestimään normaalisti (saatavuuden etuoikeus). Toisekseen palvelun saatavuuden etuoikeus ja altapurku tarkoittaa sitä, että tarvittaessa verkkoon yhdistetyistä muista liittymistä saatettaisiin purkaa tilapäisesti yhteyksiä, jotta viranomaisliittymien viestintä turvattaisiin. Tällöin tavallisen käyttäjän puhelu saattaisi katketa kesken puhelun (palvelun mahdollistava altapurku). Tällaiset ruuhkatilanteet ovat poikkeuksellisia ja voivat johtua esimerkiksi suuronnettomuuksista tai muista sellaisista tilanteista, joissa pienellä tai syrjäisellä alueella suuri määrä ihmisiä haluaisi käyttää liittymäänsä samanaikaisesti niin, että verkon kapasiteetti ylittyy.

Viranomaisliittymille voitaisiin määritellä priorisointitaso ja kyky estää muuta palvelua (*Allocation and Retention Priority*), mikä varmistaisi etuoikeuden radioverkon resursseihin. Viranomaisliittymien SIM-korteille voitaisiin määritellä tietty pääsilyluokka, jolloin ruuhkatilanteessa muiden pääsilyluokkien liittymien käyttäjien yhteyksiä voidaan purkaa viranomaisliittymien palvelemiseksi (*Access Class Barring*) tai siirtää niitä muille taajuuskaistoille. Esimerkiksi näistä elementeistä koostuvan palvelun saatavuuden etuoikeuden ja altapurun käyttöönotto voidaan automatisoida määrittämällä verkkoon kynnysarvoja tai etuoikeudet voidaan ottaa käyttöön tapauskohtaisesti, kun olosuhteet sitä vaativat.

Pykälän 2 momentissa säädetään siitä, että viestinnän laadun etuoikeudella viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajana teleyrityksen on taattava ruuhkatilanteissa viranomaisliittymien viestinnälle riittävä laatutaso muuhun viestintään nähden antamalla tarvittaessa sille etusija matkaviestinverkossaan siten, että muu viestintä ei estä viranomaisliittymien viestinnän kannalta välttämättömän laatutason tarjoamista viestintäverkossa.

Viestinnän laadun etuoikeutta käytettäessä tavallisen käyttäjän viestintäpalvelun laatutaso voisi laskea tilapäisesti, kun viranomaisten aikakriittisen viestinnän laatutaso varmistettaisiin. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että muu kuin viranomaisliittymän käyttäjä voisi edelleen soittaa ja lähettää tekstiviestejä, mutta tilapäisesti videokuva latautuisi tavallista hitaammin tai ei ollenkaan. Teknisesti ottaen matkaviestinverkoissa priorisointia toteutetaan palvelunlaatuparametrein, jotka vaikuttavat teknisesti eri tasoilla palvelujen ja yhteyksien prioriteettiin ja siten tiedonsiirron käsittelyyn verkossa. Eri parametreja käyttämällä ja yhdistelemällä saadaan aikaan erilaisia käyttöön vaikuttavia toiminnallisuuksia. Datayhteydelle voidaan muun muassa määritellä tietty laatuluokka (*QCI, Quality of Service Class Identifier*), jolloin korkeamman prioriteetin yhteyttä palvelemaan ensin, taikka tietty verkon takaama nopeus (*GBR, Guaranteed Bit Rate*). Radioverkon lisäksi viestinnän laadun etuoikeus kattaa viranomaisliikenteen priorisoinnin myös teleyrityksen siirto- ja runkoverkossa, jos se on tarpeen viranomaisliittymille viestinnälle riittävän laatutason takaamiseksi.

Kuten yllä esitetystä kuvauksesta ilmenee, eivät viranomaisliittymien etuoikeuksien käsitteet täysin vastaa viranomaisliittymien etuoikeuksien teknistä toimintatapaa, vaan käsitteet on pelkistetty kuvaamaan juridisesti ne viranomaisliittymien etuoikeuksien mekanismit, joista teleyrityksen velvoitteista on kyse. Teleyritys toteuttaa etuoikeudet käyttämällä tarvittavaa kokonaisuutta erilaisia pääsyn, laadun ja etusijan toteuttamiseen liittyviä teknisiä verkonhallintatoimenpiteitä, joilla viranomaisliittymille taataan ruuhkatilanteissa etuoikeutettu pääsy verkkoon ja verkon resursseihin sekä näiden resurssien etuoikeutettu käyttö. Viranomaisliittymien etuoikeuksina ei siten ole säännösten tasolla mainittu erikseen esimerkiksi liittymien teknisiä pääsyylokkia, koska ne muodostavat vain osan etuoikeuksien teknistä toteutustapaa.

250 c §. *Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoamisen edellytykset.* Uudessa pykälässä säädetään siitä, että viranomaisliittymien etuoikeuksilla voidaan rajoittaa muiden käyttäjien pääsyä verkkoon tai verkon käyttöä ainoastaan välttämättömässä laajuudessa. Pykälän 1 momentissa säädetään, että viranomaisliittymien etuoikeuksilla tarkoitettu rajoittaminen olisi sallittua vain siihen laajuuteen kuin se on välttämätöntä viranomaisviestinnän saatavuuden varmistamiseksi ruuhkatilanteissa. Rajaus koskisi muun muassa ajallista kestoa ja maantieteellistä aluetta. Viranomaisliittymien etuoikeudet toteutettaisiin esimerkiksi siten, ettei hätäpuheluiden soittaminen estyisi, vaikka muita puheluita saatettaisiin joutua rajoittamaan.

Pykälän 2 momentissa säädetään, että viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan, eli teleyrityksen, on viranomaisliittymien etuoikeuksia toteuttaessaan varmistettava, että muiden käyttäjien viestintäpalveluiden laatu tai saatavuus ei yleisesti heikkene. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että teleyrityksen verkon kapasiteetin tulisi olla riittävä siten, että viranomaisviestinnän toteuttaminen ei aiheuttaisi haittaa muiden käyttäjien viestintäpalveluiden laatuun ja saatavuuteen, ja tarvittaessa käytettävät viranomaisliittymien etuoikeudet aiheuttaisivat vain tilapäistä, alueellista heikkenemistä muiden käyttäjien palvelun laatuun. Lisäksi 2 momentissa säädetään teleyritykselle velvollisuus seurata viranomaisliittymien etuoikeuksien käytön ja viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoamisen vaikutusta muiden käyttäjien palveluiden saatavuuteen, verkon suorituskykyyn ja kapasiteetin käyttöasteeseen. Seurannalla varmistetaan, että teleyrityksen verkon kapasiteetti riittää muiden palvelujen tarjoamiseen viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoamisen lisäksi. Velvoite tarken-

taa 243 §:n mukaista velvoitetta huolehtia palvelun laadusta. Seuranta kohdistuu nimenomaisesti viranomaisviestintään vaikutuksiin, ei kapasiteetin käyttöön yleisesti.

Pykälän 3 momentissa säädetään viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajalle (palveluoperaattori) velvollisuus toimittaa Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä kuvaus viranomaisliittymien etuoikeuksien toteuttamisesta ja arvio niiden muihin käyttäjiin kohdistuneista vaikutuksista. Voidakseen toimittaa Liikenne- ja viestintävirastolle teleyrityksen keräämiä tietoja palveluoperaattorin on sovittava teleyrityksen kanssa tiedonsaantioikeuksista. Tämä osakeyhtiöiden välinen tiedonvaihto on arvioitu luontevimmin järjestettäväksi sopimusperusteisesti, joten siitä ei ole tarpeen säätää lailla. Liikenne- ja viestintävirasto joka tapauksessa valvoo lakisääteisten tehtäviensä puitteissa muiden käyttäjien viestintäpalvelujen laatua. Sen sijaan Liikenne- ja viestintävirastolle ei olla ehdottamassa viranomaisliittymien viestintäpalvelun laatuun liittyvää erillistä valvontatehtävää, koska palvelun yksityiskohdista sovitaan verkko- ja palveluoperaattorin eli teleyrityksen ja Suomen Erillisverkot Oy:n välisessä sopimuksessa. Lisäksi on huomattava, että turvallisuusverkkotoiminta kuuluu valtiovarainministeriön vastuualueelle.

250 d §. *Kansallinen verkkovierailu viranomaisviestintää varten.* Kyseessä on uusi viranomaisviestintään kansallista verkkovierailua (roaming) koskeva pykälä. Pykälän tarkoitus on mahdollistaa viranomaisviestintään tarjoaminen myös tilanteissa, joissa viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan, eli kilpailutuksella valitun teleyrityksen, verkko ei ole käytössä. Kun viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan omassa verkossa on häiriö tai kyseisellä alueella ei ole verkkopeittoa, on viranomaisviestintään yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi välttämätöntä, että viranomaisviestintää voidaan poikkeuksellisesti tarjota verkkovierailun kautta. Puuttuvan verkkopeiton osalta on kuitenkin huomattava, että kansallisen verkkovierailun ydinalueeksi on tarkoitettu lähinnä pienimuotoiset katvealueet. Sääntelyn tarkoituksena ei näin ollen ole se, että kilpailutuksella valittu 250 a §:ssä määritelty teleyritys hyödyntäisi laajamittaisesti tai ainakaan muutoin kuin väliaikaisesti toisen teleyrityksen verkkoa tarjoamansa viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun osana. Langattoman laajakaistaisen viranomaisviestintään kokonaisratkaisun tavoitteena on mahdollisimman hyvin jo olemassa olevaa kaupallista verkkoinfrastruktuuria hyödyntävä koko maan kattava verkkopeitto, jossa hyödynnettäisiin kilpailussa valitun teleyrityksen verkkoa. Koska verkkopalvelun kilpailutuksen yksityiskohdista päätetään erikseen, ja koska Ahvenanmaan telemarkkinan rakenne poikkeaa manner-Suomesta, voidaan Ahvenanmaan osalta viranomaisviestintään liittyvää kansallista verkkovierailua, tai sen ja 250 a §:ssä tarkoitettua verkkopalvelun tarjoamisen jonkinlaisia välimuotoja (konsortioyhteistyö), joutua kuitenkin harkitsemaan laajemmassa mittassa kuin manner-Suomessa.

Pykälän 1 momentissa säädetään, että muun teleyrityksen kuin 250 a §:ssä tarkoitettua kilpailutuksella valitun teleyrityksen on pyynnöstä tarjottava kohtuullisin ehdoin matkaviestinverkon käyttöoikeutta Suomen alueella (kansallinen verkkovierailu) viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajalle (palveluoperaattorille) viranomaisviestintään mahdollistamiseksi. Sanalla pyynnöstä viitataan siihen, että palveluoperaattori sopii tällaisen teleyrityksen kanssa kansallisen verkkovierailun järjestämisestä. Esityksellä ei oteta kantaa siihen, sopiiko palveluoperaattori kansallisesta verkkovierailusta kullakin alueella kaikkien siellä verkkoa omaavien teleyritysten kanssa vai esimerkiksi vain yhden muun teleyrityksen kuin verkkooperaattoriksi valitun kanssa. Tarkoitus on, että kyseessä olisi jatkuva tai pitkäaikainen sopimus, eikä jokaisesta yksittäisestä verkkovierailusta sovittaisi erikseen. Pykälässä tarkoitettulla, kansallista verkkovierailua tarjoavalla teleyrityksellä on 1 momentin mukaan velvollisuus tarjota kansallisia verkkovierailua tilanteissa, joissa viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan matkaviestinverkko ei ole käytettävissä. Kyseessä voi olla tilanne, jossa viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan oma verkko ei ole saatavissa esimerkiksi

katvealueen tai vikatilanteen vuoksi. Momentin mukaan teleyrityksen olisi myös tarjottava sellaisia verkkovierailuun liittyviä toimintoja ja palveluita, joita kansallisen verkkovierailun toteuttaminen ja palveluiden toimivuus edellyttää. Näillä toiminnoilla ja palveluilla ei tarkoiteta 250 b §:ssä määriteltyjä viranomaisliittymien etuoikeuksia, vaan viranomaisviestintään tarkoitettua verkkovierailun toteuttamiseksi välttämättömiä tukipalveluita. Näiden tukitoimenpiteiden luonteeseen voidaan hakea johtoa verkkovierailusta yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 531/2012 3 artiklan 3 kohdasta, jonka mukaan: ”Verkkovierailupalvelujen tukkutason käyttöoikeuksiin on sisällyttävä kaikkien sellaisten verkkoelementtien ja niihin liittyvien toimintojen, palvelujen, ohjelmistojen ja tietojärjestelmien käyttöoikeudet, joita tarvitaan säänneltyjen verkkovierailupalvelujen tarjoamiseksi asiakkaille.”

Pykälän 2 momentissa säädetään kansallista verkkovierailua tarjoavalle teleyritykselle velvollisuus tarjota kohtuullisin ehdoin 250 b §:ssä tarkoitettujen viranomaisliittymien etuoikeuksien toteuttamista palveluoperaattorin pyynnöstä. Tämä tarkoittaa, että niin sanotusti perusmuotoinen kansallinen verkkovierailu toteutuisi ilman viranomaisliittymien etuoikeuksia ja viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoaja (palveluoperaattori) harkitsisi teleyrityksellä aluekohtaisesti, onko välttämätöntä edellyttää viranomaisliittymien etuoikeuksien toteuttamista myös verkkovierailun osalta. Mikäli tätä koskeva pyyntö esitettäisiin, kansallista verkkovierailua tarjoavaan teleyritykseen sovellettaisiin tällöin, mitä 250 c §:ssä säädetään. Palveluoperaattori ja kansallista verkkovierailua tarjoava teleyritys voivat myös sopia jatkuvan tai pitkäaikaisen sopimuksen viranomaisliittymien etuoikeuksien tarjoamisesta esimerkiksi tietyllä alueella tai tietyllä ajanjaksolla. Lisäksi momentissa säädetään siitä, että verkkovierailua tarjoavaan teleyritykseen ei sovelleta turvallisuusverkkolain 13 §:n mukaista alihankintastatusta, eikä siihen liittyvää saman lain 20 §:ssä säädettyä rikosoikeudellista virkavastuuta.

Rikosoikeudellisesta virkavastuusta ei ole tarpeen säätää kansallista verkkovierailua tarjoavalle teleyritykselle, koska sillä ei ole julkista hallintotehtävää. Tästä tarkemmin luvussa 4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys. Toisekseen verkkovierailun toteuttaminen viranomaisviestintää varten voidaan nähdä vastaavana velvollisuutena kuin ne toimet, joita teleyrityksillä on velvollisuus toteuttaa hätäpuhelukojen ohjaamiseen ja varmistamiseen liittyen. Myöskään näiden lakisääteisten toimintojen toteuttamisen ei ole katsottu muodostavan sellaista tehtävää, johon pitäisi liittyä rikosoikeudellinen virkavastuu.

Pykälän 3 momentissa säädetään, että jos viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajan (palveluoperaattori) ja 1 momentissa tarkoitettua verkkovierailua tarjoavan teleyrityksen välillä ei päästä sopimukseen 1 ja 2 momentissa tarkoitetuista ehdoista, Liikenne- ja viestintävirasto päättää ehdoista toisen tai molempien osapuolten vaatimuksesta. Lähtökohtaisesti Liikenne- ja viestintäviraston päätöstä ei tarvittaisi, vaan osapuolet sopivat keskenään kansallisen verkkovierailun ja 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa myös viranomaisliittymien etuoikeuksien tarjoamisen ehdoista, mukaan lukien hinnasta. Liikenne- ja viestintäviraston päätöksen mahdollisuuden tarkoitus on varmistaa viranomaisviestintäpalvelun tarvitseman kansallisen verkkovierailun ja siihen liittyvien viranomaisliittymien etuoikeuksien järjestäminen, mikäli palveluoperaattorin ja teleyritysten välisissä sopimusneuvotteluissa ei kuitenkaan päästäisi sopimukseen.

Liikenne- ja viestintäviraston päätös pyrki olemaan molemmille osapuolille kohtuullinen. Kyse olisi näin ollen perusmuotoisen viranomaisviestintää varten tarjotun verkkovierailun ehdoista, ja erilliseen pyyntöön perustuvien viranomaisliittymien etuoikeuksien toteuttamisesta verkkovierailun yhteydessä. Mikäli osapuolet eivät pääsisi sopuun, voisi Liikenne- ja viestintävirasto määrittää myös kansallisesta verkkovierailusta perittävän kohtuullisen hinnan, joka on eräs edellisessä virkkeessä mainittu ehto. Perusmuotoisesta verkkovierailusta määräytyvän

hinnan Liikenne- ja viestintävirasto voisi päättää hintavertailun avulla. Hintavertailu voisi perustua muista EU- ja ETA-valtioista tulevien liittymien verkkovierailuista (*inbound roaming*) Suomessa verkkovierailuista perittyihin tukkuhintoihin. Tarkemmin sanottuna hintavertailu perustuisi verkkovierailupalvelujen tukkutason suorasta käyttöoikeudesta perittyihin hintoihin, joita teleyritykset Suomessa perivät matkaviestinverkon operaattoreilta vähittäistason verkkovierailupalvelujen tarjoamiseksi Suomessa verkkovierailuasiakkaille, joiden kotiverkko on jossakin muussa Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa. Hintavertailu perustuisi vain kilpailullisiin hintoihin. EU- ja ETA-maista tuleville verkkovierailuasiakkaille tarjottavia verkkovierailupalveluja koskee EU-lainsäädäntöön perustuva verkkovierailun enimmäishintasääntely tukku- ja vähittäistasolla. EU- ja ETA-alueen operaattoreilta perittävien hintojen käyttäminen hintavertailun perusteena varmistaisi myös vähintään kohtuullisen korvauksen tukkupalvelusta sekä sen, että tukkupalvelua ei tarvitsisi tuottaa alle kustannusten. Viranomaisliittymien etuoikeuksista vastaavaa hintavertailua ei voitane tehdä, mutta Liikenne- ja viestintäviraston päätös pyrki niidenkin osalta kohtuullisuuteen molempia osapuolia kohtaan.

250 e §. *Viranomaisverkon yhteenliittäminen yleiseen viestintäverkkoon.* Esitetään säädettäväksi uusi pykälä, johon siirretään voimassa olevan lain 250 §:n 4 momentin sisältö vain vähäisin teknisin muutoksin. Nykyisen 250 §:n 4 momentti koskee viranomaisverkon yhteenliittämistä yleiseen viestintäverkkoon. Momentilla veloitetaan teleyritys pyynnöstä liittämään viranomaisverkko yleiseen viestintäverkkoon korvauksetta. Momentissa säädetään myös siitä, ettei viranomaisverkossa toimivalla teleyrityksellä ole oikeutta saada korvausta viestinnästä yleisestä viestintäverkosta viranomaisverkkoon sekä siitä, että teleyrityksellä on oikeus korvaukseen viestinnästä viranomaisverkosta yleiseen viestintäverkkoon teleyrityksen hinnaston mukaisesti.

Momentin viittaus viranomaisverkossa toimivaan teleyritykseen, jolla on tarkoitettu Suomen Erillisverkot Oy:tä (ERVE), korjataan viittaukseksi viranomaisverkon tarjoajaan. Kuten edellä on todettu, ERVE:ä viranomaisverkon toimijana ei pidetä lain määritelmien mukaan teleyrityksenä. Toisekseen käsite televiestintä ajantasaistetaan viestinnäksi.

Viranomaisverkolla tarkoitetaan 3 §:n määritelmien mukaisesti nykyisiä VIRVE-palveluja ja TUV-verkkoa, ei uutta laajakaistaista viranomaisviestintäpalvelua.

271 a §. *Julkisesti säännellyn satelliittipalvelun tarjoaminen.* Pykälässä oleva viittaus 250 §:n momentteihin 1 ja 2 koskien käyttäjäryhmiä ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi pykälään 250 §, sillä momenttiviittaukset ovat tarpeettomia ja pykälää 250 § ehdotetaan muutettavaksi tällä esityksellä, joten sen rakennekin muuttuu hieman. Muutoksella ei ole sisällöllisiä vaikutuksia julkisesti säännellyn satelliittipalvelun tarjoamiseen.

272 §. *Toimenpiteet tietoturvan toteuttamiseksi.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan muutettavaksi teleyritys ja yhteisötilaaja viestinnän välittäjäksi. Käsite viestinnän välittäjä kattaa teleyrityksen ja yhteisötilaajan lisäksi muitakin välittäjiä. Suomalaisen verkkojen ja palvelujen tietoturvallisuuden ylläpitämisessä yksi menestystekijä on suomalainen lainsäädäntö, joka paitsi velvoittaa eri toimijoita huolehtimaan palvelujensa tietoturvasta, antaa myös edellytykset torjua tietoturvaongelmia. Laki sähköisen viestinnän palveluista (jäljempänä viestintäpalvelulaki) edellyttää, että muutkin viestinnän välittäjät kuin teleyritykset ja yhteisötilaajat huolehtivat palvelujen, viestien, välitystietojen ja sijaintitietojen tietoturvasta. Laki ei kuitenkaan tällä hetkellä mahdollista muille viestinnän välittäjille, toisin kuin teleyrityksille ja yhteisötilaajille, samoja oikeuksia tietoturvan toteuttamistoimenpiteisiin. Tasapuolisten toimintaedellytysten vuoksi ja kattavan tietoturvatason mahdollistamiseksi tulisi lain 272 §, joka sisältää säännökset toimenpiteistä tietoturvasta huolehtimiseksi, laajentaa koskemaan kaikkia viestin-

nän välittäjiä. Viranomaisverkon tarjoajaa ja viranomaisviestintää palvelevan viestintäpalvelun tarjoajaa pidetään viestinnän välittäjinä.

272 §:n mukaisten tietoturvatöiden laajentaminen tuo kaikki yhteiskunnan tai käyttäjien kannalta olennaiset viestintäverkot ja palvelut, ja niitä tarjoavat teleyritykset, muut viestinnän välittäjät, yhteisötilaajat ja viranomaisverkot tältä osin yhtenäiseen sääntelykehikseen.

318 §. Tietojen luovuttaminen viranomaisesta. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädetään Liikenne- ja viestintävirastolle ja valtiovarainministeriölle oikeus salassapitosäännösten ja muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä luovuttaa toisilleen saamansa tai laatimansa asiakirja tai ilmaista salassa pidettävä tieto toisilleen, jos se on tarpeen viranomaisverkon ja viranomaisviestintään liittyvien verkko- ja viestintäpalvelujen tarjoamiseen liittyvien tehtävien hoitamiseksi.

Käytännössä tällä tarkoitetaan sekä nykyisen viranomaisverkon (VIRVE ja TUVE) että uuden laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun tarjoamiseen liittyviä tehtäviä. Sanamuoto ”laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamisen yhteydessä” kattaa viestintäpalvelulaissa säädettyjen tehtävien lisäksi myös esimerkiksi turvallisuusverkkolaissa säädetty tehtävät, kuten sen 14 §:ssä säädetyn valtiovarainministeriön ohjaus- ja valvontatehtävän ja 19 §:ssä säädetyn tiedonsaantioikeuden.

Pykälän nykyinen 3 momentti siirtyy uudeksi 4 momentiksi ja nykyinen 4 momentti uudeksi 5 momentiksi muuttumattomana.

325 §. Liikenne- ja viestintäviraston tarkastusoikeus. Pykälän 2 momentin soveltamisalaan lisätään viranomaisverkon ohelle viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoaja (palveluoperaattori, Suomen Erillisverkot Oy tai sen tytäryhtiö). Muutoksen myötä Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus tehdä tekninen turvallisuus- tai toimivuustarkastus ERVE:lle myös laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun osalta. Nykyisen säännöksen perusteella tarkastuksia viranomaisverkolle ei ole vielä tehty, mutta säännös on tarpeen, jotta tarkastus pystytään tarvittaessa suorittamaan, jos viranomaisverkon toiminta häiritsisi esimerkiksi yleistä teleyritysten palveluntuotantoa.

Pykälän nykyisessä 1 momentissa säädetään Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta tehdä tekninen turvallisuus- tai toimivuustarkastus taikka taloudellinen tarkastus teleyrityksessä. Kun teleyritys toimii viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajana, sen toimintaa pidetään tältäkin osin teletoimintana. Kyseessä on viestintäpalvelulaissa tarkoitettu verkkopalvelu eli palvelu, jossa teleyritys (verkkoyritys) tarjoaa omistamaansa tai muulla perusteella hallussaan olevaa viestintäverkkoa käytettäväksi viestien siirtoon tai jakeluun. Teleyritys kattaa määritelmältään myös viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan, joten siitä ei ole tarpeen säätää erikseen. Sen sijaan viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoaminen (palveluoperaattorin toiminta) ei olisi teletoimintaa, sillä palveluiden käyttäjäpiiri on rajattu ja määräytyisi 250 §:n nojalla.

1.2 Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta

1 §. Lain tarkoitus ja soveltamisala. Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan mitä tässä laissa säädetään turvallisuusverkosta ja sen palvelujen käytöstä, sovelletaan myös viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniisiin palveluihin. Uusi momentti on tarpeen, sillä tällä esityksellä ei haluttu muuttaa 2 momentissa säädettyä turvallisuusverkon määritelmää ja sen myötä määräytyvää lain soveltamisalaa. Turvallisuusverkon määritelmän mukaan turvallisuusverkko on viestintäpalvelulain 250 §:ssä tar-

koitettu viranomaisverkko, minkä ehdon tällä esityksellä turvallisuusverkkolain mukaiseksi palveluksi tuotava viranomaisradioverkko VIRVE täyttää. Uusi laajakaistainen viranomaisviestintäpalvelu sen sijaan ei ole viranomaisverkko, koska viranomaisverkko on määritelmän mukaan tiettyjen viranomaistoimintaan liittyvien tehtävien vuoksi rakennettu viestintäverkko. Koska laajakaistainen viranomaisviestintäpalvelu perustuu teleyritysten jo olemassa olevaan viestintäverkkoon, siitä ei tule viranomaisverkkoa eikä myöskään turvallisuusverkon osaa, vaikka sen käyttötarkoitus onkin sama kuin viranomaisverkko VIRVE:n, ja vaikka siihen sovelletaan turvallisuusverkkoa ja sen palveluita koskevia säännöksiä. Koska viranomaisverkon määritelmällä on siihen kohdistuvan viittauksen myötä merkitystä myös turvallisuusverkkolain soveltamisalalle, on syytä todeta että viranomaisverkolla tarkoitetaan viestintäpalvelulain 3 §:ään ehdotettavan uuden 39 a kohdan mukaan valtion johtamiseen ja turvallisuuteen, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen, pelastustoimintaan, meripelastustoimintaan, hätäkeskustoimintaan, maahanmuuttoon, sosiaali- ja terveydenhuollon päivystystoimintaan, raideliikenneturvallisuuteen tai väestönsuojeluun liittyvien tehtävien vuoksi rakennettua viestintäverkkoa. Uuden 3 momentin myötä nykyiset 3 ja 4 momentit siirtyvät 4 ja 5 momenteiksi.

2 ja 4 momenteissa olevat viittaukset tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) ehdotetaan muutettavaksi viittauksiksi sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (917/2014). Muutoksella pykälän viittaukset päivitetään vastaamaan lailla tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta (68/2018) tehtyä lain nimikkeen muutosta tietoyhteiskuntakaaresta laiksi sähköisen viestinnän palveluista.

Vaikka pykälän 2 momenttiin ei ehdoteta muita kuin lakiviittausta koskevia muutoksia, momenttiin sisältyvän turvallisuusverkon määritelmän kattamat palvelut laajenevat ehdotettujen muiden muutosten johdosta sekä viestintäverkon että turvallisuusverkon yhteisten palvelujen osalta. Viestintäverkko muodostuu aiemmasta kiinteästä viestintäverkosta eli Suomen Turvallisuusverkko Oy:n hallinnoimasta ja osittain kaupallisten operaattoreiden kuituverkkoa hyödyntävästä viestintäverkosta, joka käsittää viestiasemalaitteet, niiden väliset tiedonsiirtoyhteydet sekä muun infrastruktuurin. Lisäksi turvallisuusverkon viestintäverkoksi tulee Suomen Virveverkko Oy:n hallinnoima viranomaisten matkaviestintäverkko eli nykyinen viranomaisten käyttämä viranomaisradioverkko (VIRVE).

Turvallisuusverkkolaissa säädetyt tieto- ja viestintätekniset palvelut muodostuvat Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtorin (jatkossa *Valtori*) tuottamista koko TUVE-käyttäjäkunnalle tarkoitetuista yhteisistä palveluista sekä ERVE:n tuottamista viranomaisten aikakriittisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisistä palveluista, joita ovat sekä VIRVE-verkossa tarjottavat kapeakaistaiset viranomaisradioverkon tieto- ja viestintätekniset palvelut että uudet aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniset palvelut, joiden tuottamisessa hyödynnetään kaupallisen teleyrityksen verkkopalvelua sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 29 luvussa kuvatulla tavalla.

4 §. Turvallisuusverkon muu käyttö. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi *2 momentti* koskien VIRVE-palvelujen ja uuden viranomaisten mobiilin viestintäratkaisun muuta käyttöä, jotka jatkossa ovat viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisiä palveluja. Uuden 2 momentin mukaan Suomen Erillisverkot Oy:n tai sen tytäryhtiön 8 §:n 2 momentin nojalla tuottamia viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisiä palveluja voisi käyttää myös muu kuin turvallisuusverkkolain 3 §:ssä tarkoitettu käyttäjä, jos käyttäjälle on myönnetty sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 250 §:ssä tarkoitettu viranomaisliittymä. Ehdotetulla säännöksellä mahdollistettaisiin nykytilan säilyttäminen, jossa VIRVE-palvelujen – ja myös uusien aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja

viestintäteknisten palvelujen käyttäjäpiiri on viestintäpalvelulain mukaisesti määräytyvä ja siten osin laajempi kuin 4 §:n 1 momentissa kuvattu turvallisuusverkon muiden palveluiden käyttäjäkunta.

Turvallisuusverkkolakiin tehtävillä muutoksilla VIRVE:stä tulee osa turvallisuusverkkolain alaista palvelua ja lisäksi uuteen laajakaistaiseen viranomaisviestintäpalveluun sovelletaan mitä turvallisuusverkosta ja sen palveluiden käytöstä säädetään, jolloin molempiin palveluihin soveltuu myös käyttövelvoite turvallisuusverkkolain 3 §:ssä säädettyille toimijoille lain 2 §:ssä säädettyillä perusteilla. Nämä toimijat ovat pykälän mukaan kukin omassa laissaan säädettyjä turvallisuusviranomaisia. Käyttövelvoite koskee pykälässä säädettyjä viranomaisia niiltä osin kuin ne hoitavat TUVE-laissa käyttövelvoitteen piiriin kuuluvia tehtäviä, joihin liittyy korkean varautumisen tai turvallisuuden vaatimuksia.

Pykälän nykyinen 2 momentti ehdotetaan siirrettävän uudeksi 3 momentiksi ja sitä ehdotetaan laajennettavaksi siten, että kaikki turvallisuusverkon palvelutuottajat (Suomen Erillisverkot Oy tytäryhtiöineen sekä Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori) sekä niiden alihankkijat saisivat valtiovarainministeriön hyväksynnällä käyttää turvallisuusverkkoa turvallisuusverkkolain mukaisia tehtäviä suorittaessaan. Ehdotettuun säännökseen liittyen poistetaan tarpeettomana integraatiopalvelutuottajan vastaava oikeus eli lain 11 §:n 2 momentti.

Edellä kuvatun, turvallisuusverkon palvelutuotannon tehtäviin rajoitetun käyttöoikeuden myöntäminen näille toimijoille on perusteltua, koska turvallisuusverkon palvelutuottajien ja niiden alihankkijoiden on pystyttävä turvallisuusverkon palvelujen tuottamisen turvallisuuden ja jatkuvuuden turvaamiseksi hyödyntämään turvallisuusverkon palveluja.

6 §. Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottaja. Pykälää muutetaan siten, että mahdollistetaan turvallisuusverkkolain mukaisten tehtävien järjestely Suomen Erillisverkot Oy:n ja sen kokonaan omistamien tytäryhtiöiden kesken mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Voimassa olevan 6 §:n 3 momentin mukaan turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana voi toimia myös Suomen Erillisverkot Oy:n tätä tarkoitusta varten erikseen perustama ja kokonaan omistama tytäryhtiö. Voimassa olevan lain perusteella verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimii tällä hetkellä Suomen Erillisverkot Oy:n tytäryhtiö, Suomen Turvallisuusverkko Oy. Nykyisellä Suomen Erillisverkot Oy:n yhtiörakenteella VIRVE-verkon verkkopalvelujen tuottajana toimisi Suomen Virveverkko Oy. Nykyisen yhtiörakenteen kaltaisessa toiminnassa sama yhtiö tuottaa myös ehdotetussa 8 §:n 2 momentissa kuvatut viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestintän tieto- ja viestintätekniset palvelut. Jatkossa Suomen Erillisverkot konsernin tuottamien turvallisuusverkon palvelujen kustannustehokkaan ja muutoinkin tarkoituksenmukaisen järjestämisen vuoksi on tarpeen mahdollistaa 6 §:ssä ja 8 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitaminen muullakin tavalla kuin nykyisellä tehtävien jaolla tytäryhtiöiden kesken. Ehdotetuilla 6 §:llä, 8 §:n 2 momentilla sekä 16 §:ään tehtävillä muutoksilla mahdollistetaan omistajaohjauksessa tapahtuva valtion kokonaan omistaman Suomen Erillisverkot Oy:n ja sen kokonaan omistamien, tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen tarkoitettujen tytäryhtiöiden, toiminnan tarkoituksenmukainen järjestäminen.

Ehdotetussa 6 §:n 1 momentissa yhdistetään nykyisen 6 §:n 1 momentti ja mahdollista yhtiöittämistä koskeva 3 momentin alkuosa. Ehdotetun säännöksen mukaan turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimisi valtion kokonaan omistama Suomen Erillisverkot Oy -niminen osakeyhtiö tai sen kokonaan omistama, tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen tarkoitettu tytäryhtiö. Turvallisuusverkkolain mukaisia tehtäviä hoitavan tytäryhtiön tulisi edelleen olla Suomen Erillisverkot Oy:n kokonaan omistama, mutta nykyinen ilmai-

su, että yhtiön pitää olla kyseisessä pykälässä tarkoitettua tarkoitusta varten erikseen perustettu, korvattaisiin ilmaisulla, että tytäryhtiön tulisi olla tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen tarkoitettu. Muutoksella mahdollistetaan se, että verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottava tytäryhtiö voisi tuottaa myös 8 §:n 2 momentissa kuvattuja tieto- ja viestintätekniisiä palveluja. Samoin mahdollistetaan se, että tytäryhtiöiden tehtäväjakoja turvallisuusverkko-toiminnassa tai tytäryhtiöiden lukumäärää muutettaisiin.

Viranomaisradioverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluista säädetään tarkemmin 7 §:n 4 momentin nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotettuun 2 momenttiin sisällytetään sekä Suomen Erillisverkot Oy:tä että sen turvallisuusverkon palveluja tuottavia tytäryhtiöitä koskeva, nykyisin 2 ja 3 momentissa säädetty edellytys siitä, että kyseisten yhtiöiden tarkoitus ei ole tuottaa liiketaloudellista voittoa tämän lain mukaisten tehtävien hoitamisessa. Momentissa säädetään myös sekä emo- että tytäryhtiön velvollisuudesta erottaa tässä laissa tarkoitettu toiminta hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti yhtiön muusta toiminnasta.

Voimassa olevan lain 6 §:n 3 momentin mukaan turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavalla Suomen Erillisverkot Oy:n tytäryhtiöllä ei saa olla muita tehtäviä tai toimintoja. Tämä vaatimus poistetaan, koska verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottava tytäryhtiö voisi tuottaa esimerkiksi myös ehdotetun 8 §:n 2 momentin mukaisia tieto- ja viestintätekniisiä palveluja. Esityksen mukaan tytäryhtiöllä voisi jatkossa olla myös muita tehtäviä, kunhan 2 momenttiin sisältyvä toimintojen erottamisvaatimus toteutuu.

8 §. *Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottaja.* Pykälän voimassa oleva 1 ja 2 momentti yhdistetään uudeksi 1 momentiksi pykälän loogisen rakenteen parantamiseksi. Pykälän 1 momentissa säädetään siis valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettun palvelukeskuksen tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tehtävästä ja toiminnan erottamisvaatimuksesta. Momentissa tarkoitettulla turvallisuusverkon tieto- ja viestintätekniisten palveluiden tuottajalla tarkoitetaan edelleen Valtoria.

Ehdotetussa uudessa 2 momentissa säädetään Suomen Erillisverkot Oy:n tai sen tytäryhtiön uudesta tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottajan tehtävästä. Uuden 2 momentin mukaan viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottajana toimii Suomen Erillisverkot Oy tai sen kokonaan omistama, tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen tarkoitettu tytäryhtiö. Perusteet yhtiötä ja sen tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitavia tytäryhtiöitä koskevan sääntelyn muuttamiselle on kuvattu 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Ehdotetuilla viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniisillä palveluilla tarkoitetaan VIRVE-verkon avulla nykyisin tarjottavia palveluja (viranomaisradioverkon tieto- ja viestintätekniiset palvelut) sekä tulevaisuudessa teleyritykseltä hankitun viranomaisviestintää palvelevan verkkopalvelun päällä tarjottavia tieto- ja viestintätekniisiä palveluja (viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniiset palvelut), joiden käyttöön oikeutetuista käyttäjäryhmistä turvallisuusverkkolain 3 §:ssä tarkoitettua laajemmin päättäisi viestintäpalvelulain 250 §:n 1 momentin nojalla liikenne- ja viestintäministeriö kuultuaan valtiovainministeriötä.

Viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniisistä palveluista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella siten kuin 9 §:n 2 momentissa (*jatkossa 4 momentti*) säädetään. Asetukseen lisätään siis uudet Suomen Erillisverkot Oy:n tai sen tytäryhtiön tuottamat tieto- ja viestintätekniiset palvelut.

9 §. *Tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajan tehtävät.* Pykälään lisätään uusi 2 momentti, jossa säädetään viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajan tehtävistä. Kyseisen palvelutuottajan eli Suomen Erillisverkot Oy:n tai sen tytäryhtiön tehtävänä olisi yksinoikeudella tuottaa, ylläpitää ja kehittää viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän yhteiset tieto- ja viestintätekniset palvelut sekä vastata tehtäväalueellaan viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisiä palveluja koskevien turvallisuus-, valmius-, varautumis- ja jatkuvusvaatimusten toteutumisesta normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa.

Näistä turvallisuusverkkolain sääntelyyn tuotavista uusista palveluista (eli nykyiset VIRVE-palvelut sekä uudet viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun päällä toteutettavat viranomaisviestintään liittyvät viestintäpalvelut) säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella siten kuin lain 9 §:n 2 momentissa (*jatkossa 4 momentti*) säädetään.

Turvallisuusverkon tieto- ja viestintäteknisiin palveluihin liittyen valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu palvelukeskus, eli Valtori tuottaa mobiilipäätelaite- ja hallintapalvelua turvallisuusverkkolain 8 ja 9 §:n nojalla siten kuin turvallisuusverkkoasetuksen 3 §:ssä on säädetty. Näiden Valtorin tuottamien, kaikille TUVE-käyttäjille tarkoitettujen, turvallisuusverkon tieto- ja viestintäteknisten mobiilipalvelujen rinnalle turvallisuusverkkolakiin tulisivat siis nykyisin TORI-lain soveltamisalaan kuuluvat Suomen Erillisverkkojen tuottamat aika- ja toimintokriittiseen viestintään tarkoitettut VIRVE-palvelut sekä näitä korvaamaan kehitettävät, uudet laajakaistaisen viranomaisviestinnän mahdollistavat viestintäpalvelut eli viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniset palvelut. Uudet palvelut laajentavat viranomaisten viestinnän mahdollisuuksia. Palvelut koostuvat aikakriittisistä viestintäpalveluista, paikkatietopalveluista ja niiden hallinnasta. Viestintäpalveluihin kuuluvat myös henkilöiden väliset ryhmä- ja yksilömuotoiset puhe-, video- sekä sanomapalvelut. Aikakriittinen viestintä voidaan mahdollistaa myös laitteille, kuten erilaisille sensoreille sekä autonomisille laitteille.

Jatkossakin pääosa turvallisuusverkon käyttäjistä käyttäisi normaalia kaupallisen teleyrityksen liittymää, jonka siis käyttäjäorganisaatiot hankkivat suoraan Valtorin puitesopimuksen perusteella. Uutta Suomen Erillisverkot Oy:n tai sen tytäryhtiön tuottamaa palvelua käyttäisivät ensisijaisesti kenttätehtävissä sekä operatiivisissa johtotehtävissä toimivat - eli nykyiset VIRVE-käyttäjät.

Pykälään lisätään myös uusi 3 momentti, jonka mukaan viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottamisessa voidaan hyödyntää Suomessa toimivan teleyrityksen verkkopalvelua tai matkaviestinverkkoa siten kuin sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 29 a luvussa säädetään. VIRVE-verkon (ja sen avulla toteutettavien nykyisten VIRVE-palvelujen) osalta kaupallisten verkkojen hyödyntämisestä ei säädetä sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa, vaan turvallisuusverkkolain 7 §:n 3 momentissa, jonka mukaan verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottaja voi 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi sopia Suomessa toimivan teleyrityksen kanssa turvallisuusverkon kuitukapasiteetin, siirtoyhteyksien ja antenni- ja laitepaikan käyttöoikeuksien hankkimisesta tai luovuttamisesta. Käytännössä siis VIRVE-verkon toteutuksessa hyödynnetään esimerkiksi teleyritysten siirtoyhteyksiä.

Sen sijaan ehdotettujen turvallisuusverkkolain 8 §:n 2 ja 9 §:n 2 momentin nojalla tuotettavat uudet aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän palvelut perustuvat kaupallisten verkkopalvelujen hyödyntämiseen sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 29 a luvussa sääde-

tyllä tavalla. Palvelun tuotannossa hyödynnettäisiin siis pääsääntöisesti viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan verkkopalvelua sekä sitä täydentävästi mahdollisuutta kansalliseen verkkovierailuun muiden teleyritysten matkaviestinverkoissa.

11 §. Integraatiopalvelujen tuottajan tehtävät. Pykälää muutetaan siten, että sen 2 momentti kumotaan ehdotetun muutetun 4 §:n 2 momentin (jatkossa 4 §:n 3 momentti) myötä tarpeettomana.

12 §. Varautumisvelvollisuus. Pykälässä on säädetty 6 §:ssä tarkoitetun Suomen Erillisverkot Oy:n ja sen tytäryhtiön varautumisvelvollisuudesta. Pykälän 1 ja 2 momenttiin lisätään viittaukset myös 8 §:n 2 momentissa tarkoitettuun yritykseen eli palvelutuottajaan, jotta varautumisvelvollisuus koskisi myös sitä. Vastaavan sisältöinen varautumisvelvoite sisältyy Valtorin osalta valmiuslain 12 §:ään. Teleyritysten varautumisvelvollisuudesta säädetään viestintäpalvelulain 35 luvussa ja alihankkijana toimivan viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajaa koskee myös turvallisuusverkkolain 13 §:n 3 momentti, jonka mukaan alihankkijan on täytettävä turvallisuusverkon turvallisuutta, valmiutta, varautumista ja jatkuvuutta koskevat vaatimukset.

16 §. Omistajaohjaus. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun yhtiöön muutetaan siten, että omistajaohjausta koskevassa 1 momentissa nimitään Suomen Erillisverkot Oy nimeltä. Tekninen muutos on tarpeen, koska ehdotettujen 6 §:n muutosten johdosta 6 §:n 1 momentissa mainitaan myös Suomen Erillisverkot Oy:n tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitava tytäryhtiö, joiden ohjauksesta säädetään 16 §:n 2 momentissa.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että se ottaa huomioon muutettavat 6 ja 8 §:t siten, että tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitavia yhtiöitä tarkasteltaisiin hallitusedustusten näkökulmasta kokonaisuutena. Ehdotetuilla 6 §:n ja 8 §:n muutoksilla on tarkoitus mahdollistaa Suomen Erillisverkot konsernin tuottamien turvallisuusverkon palvelujen kustannustehokas ja muutoinkin tarkoituksenmukainen järjestäminen ja mahdollistaa 6 §:ssä ja 8 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitaminen muullakin tavalla kuin nykyisellä tehtävien jaolla emo- ja tytäryhtiöiden kesken.

Ehdotetun 2 momentin mukaan Suomen Erillisverkot Oy:n ja sen tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen tarkoitettujen tytäryhtiöiden hallituksissa on oltava riittävä edustus 17 §:ssä tarkoitetuista turvallisuusverkkotoimintaa ohjaavista viranomaisista siten, että yhtiöiden hallinto ja tehtävien hoito olisi kokonaisuudessaan asianmukaisesti järjestetty tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi. Säännöksen sanamuodolla viitataan osakeyhtiölain mukaiseen hallituksen yleistoimivaltuuteen. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on mahdollistaa erilaisissa Suomen Erillisverkot Oy:n konsernirakenteissa se, että kaikissa tämän lain mukaisia tehtäviä hoitavassa tytäryhtiössä ei välttämättä tarvitse olla nimenomaisesti edustusta turvallisuusverkkotoimintaa ohjaavista viranomaisista. Edustuksia voitaisiin arvioida konsernitasolla kokonaisuutena siten, että emoyhtiön määräysvallan suhde tämän lain mukaisia tehtäviä hoitavaan tai hoitaviin tytäryhtiöihin konsernin sisällä olisi ohjausrakenteeltaan sellainen, että ohjaavien viranomaisten edustus olisi riittävä niissä hallituksissa, joissa tehdään merkittävimpiä päätöksiä koskien tämän lain mukaisten tehtävien asianmukaista hoitamista.

Ehdotetun uuden 3 momentin mukaan valtioneuvoston kanslia omistajaohjaajana päättää riittävästä lain 17 §:ssä tarkoitettujen turvallisuusverkkotoimintaa ohjaavien viranomaisten edustuksesta kuultuaan turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksesta vastaavaa valtiovarainministeriötä. Valtioneuvoston kanslia voi tarvittaessa kuulla myös muita toimijoita, kuten lain 17 §:n mukaisia viranomaisia sekä muita viranomaisviestinnän käyttäjryhmiä edustavia tahoja.

20 §. Virkavastuu ja henkilöstöturvallisuus. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten soveltaminen ulotetaan 6 §:ssä tarkoitettujen yhtiöiden hallitusten jäsenten lisäksi myös 8 §:ssä tarkoitettujen yhtiöiden hallituksen jäseniin. Esityksessä ehdotetun viranomaisen matkaviestinverkon tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottamista koskevan uuden 8 §:n 2 momentin johdosta, on lain 20 §:n 1 momentti tarpeen muuttaa siten, että se kattaa myös ehdotetun 8 §:n mukaiset palveluntuottajat ja näiden alihankkijat.

Viestintäpalvelulain ehdotetun uuden 250 a §:n mukaan viranomaisviestintään liittyvää verkkopalvelua tarjoaa teyryitys, jonka viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoaja on valinnut hankintamenettelyn perusteella siten kuin julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015) 13 §:ssä säädetään. Eli uuden laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun verkkopalvelua tarjoavaan teyrytykseen sovelletaan turvallisuusverkkolain mukaista alihankintaa koskevia säädöksiä. Palveluoperaattori Suomen Erillisverkot Oy tai sen tytäryhtiö hankkisi laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun toteuttamista varten verkkopalvelua teyryitykseltä. Tämän johdosta myös verkko-operaattorina toimivan teyryityksen henkilöstöön ja ylimpään johtoon sovelletaan turvallisuusverkkolain 20 §:n mukaista rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän suorittaessaan turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä.

Rikosoikeudellinen virkavastuu on tarpeen ulottaa koskemaan myös verkko-operaattorina toimivaa teyryitystä, sillä sen tarjoama verkkopalvelu on hyvin keskeinen osa uutta laajakaistaista viranomaisviestintäpalvelua ja kyseiselle teyryitykselle 250 b ja 250 c §:ssä säädetty tehtävät on lakiehdotuksessa katsottu julkisiksi hallintotehtäviksi. Tästä tarkemmin kohdassa 4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

Lisäksi 1 momentin loppuun esitetään lisättäväksi informatiivinen säännös siitä, että vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvauslaissa.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Hallituksen esitystä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriön toimesta tiiviissä yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Valtiovarainministeriössä valmistellaan kaksi valtioneuvoston asetusta, jotka voitaisiin antaa valtioneuvostolle, kun tällä esityksellä ehdotetut lait tulisivat voimaan. Kyseessä ovat valtioneuvoston asetus valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen (ns. TORI-asetus) 12 §:n kumoamisesta sekä valtioneuvoston asetus julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (ns. TUVE-asetus) muuttamisesta. Ensimmäisestä poistettaisiin VIRVE:ä koskeva 12 § ja jälkimmäiseen lisättäisiin VIRVE-verkkopalvelua ja viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniisiä palveluja koskevat tarkemmat säännökset sekä mahdolliset näitä koskevat turvallisuuden ja varautumisen vaatimukset, sikäli kun näiden palvelujen osalta on tarvetta säätää jotain erityistä suhteessa siihen, mitä turvallisuusverkon palvelutuotannon turvallisuudesta ja varautumisesta on tähän mennessä asetuksessa säädetty.

3 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulevaisuudessa voimaan mahdollisimman pian.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

4.1 Johdanto

Valtionsääntöoikeudellisesta kannalta esitystä on tarkasteltava perustuslain omaisuudensuojaa (15 §), Ahvenanmaan erityisasemaa (75 §) ja julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle (124 §) koskevien säännösten näkökulmasta.

4.2 Omaisuudensuoja

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

Omaisuudensuojan piiriin kuuluvat varsinaisen omistusoikeuden lisäksi rajoitetut esineoikeudet, kuten erilaiset käyttö- ja rasiteoikeudet. Esityksen suhdetta perustuslain 15 §:n on tarkasteltava lakiehdotuksen 250 d §:n näkökulmasta. Lakiehdotuksen 250 d §:ssä säädetään kansallisesta verkkovierailusta viranomaisviestintää varten.

Omaisuudensuoja kuuluu niihin perusoikeuksiin, jotka eivät ole ehdottomia, vaan jotka on otettava huomioon suhteessa niiden tehtävään yhteiskunnassa. Perustuslain 15 §:n 1 momenttiin sisältyy niin sanottu omaisuudensuojan yleislauseke, jonka perusteella arvioidaan erityisesti omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvallan erilaisia rajoituksia, joita voidaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan asettaa, jos rajoituksista säädetään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lailla, ne ovat hyväksyttäviä ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden eikä niillä puututa kyseisen perusoikeuden ydinsisältöön. Perusoikeuksia rajoitettaessa tulee lisäksi huolehtia oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä (PeVL 25/1994 vp, s. 4-5). Ehdotetulla lailla säädettäisiin muun kuin ehdotetussa 250 a §:ssä tarkoitetun teleyrityksen velvollisuudesta tarjota pyynnöstä ja kohtuullisin ehdoin matkaviestinverkon käyttöoikeutta Suomen alueella (*kansallinen verkkovierailu*) viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajalle (palveluoperaattori, Suomen Erillisverkot Oy tai sen tytäryhtiö) viranomaisviestinnän mahdollistamiseksi. Edellä mainitun teleyrityksen olisi lisäksi tarjottava sellaisia muita verkkovierailuun liittyviä toimintoja ja palveluita, joita kansallisen verkkovierailun toteuttaminen ja palveluiden yhteen toimivuus edellyttää. Velvollisuus koskisi tilannetta, jossa ensisijainen eli viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan matkaviestinverkko ei ole käytettävissä. Ehdotetulla lailla säädettäisiin lisäksi muun kuin ehdotetussa 250 a §:ssä tarkoitetun teleyrityksen velvollisuudesta tarjota viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajan pyynnöstä kohtuullisin ehdoin ehdotetussa 250 b §:ssä tarkoitettujen viestinnän saatavuuden etuoikeuden, saatavuuden mahdollistavan altapurun ja viestinnän laadun etuoikeuden toteuttamista. Ehdotetut säännökset voivat merkitä teleyritykselle omaisuudensuojan piiriin kuuluvan käyttöoikeuden osittaista rajoittamista. Rajoituksesta säädettäisiin kuitenkin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lailla, ja sen taustalla on vahva yhteiskunnallinen intressi parantaa viranomaisviestinnän luotettavuutta. Velvoitteet on ensinnäkin kytketty vain niihin poikkeuksellisiin tilanteisiin, jotka on nimenomaisesti määritelty 250 a §:ssä. Tämän on katsottu estävän mielivaltaisten ja yllättävien velvoitteiden asettamisen (PeVL 10/2007 vp, s. 2). Suhteellisuusvaatimuksen kannalta on puolestaan olennaista se, että teleyrityksellä, johon ehdotetussa 250 d §:ssä asetetut velvoitteet kohdistuvat, on oikeus saada kansallisesta verkkovierailusta kohtuullinen korvaus. Mikäli korvauksesta ei päästä yritysten välillä sopimukseen, voi Liikenne- ja viestintävirasto määrittää kansallisesta verkkovierailusta perittävän kohtuullisen hinnan hintavertailun avulla.

4.3 Ahvenanmaan erityisasema

Perustuslain 75 §:ssä säädetään Ahvenanmaan erityislaeista ja 120 §:ssä Ahvenanmaan erityisasemasta. Molemmissa pykälissä viitataan Ahvenanmaan itsehallintolakiin (1991/1144), joka on hyväksytty perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Ahvenanmaan itsehallintolain 4 luvussa säädetään maakunnan toimivallasta, johon lain 18 §:n mukaan kuuluvat muun muassa maa-

kunnan virkamiehiä (2 kohta), yleistä järjestystä ja turvallisuutta tietyin poikkeuksin sekä palo- ja pelastustointia (7 kohta) ja terveyden- ja sairaanhoitoa tietyin poikkeuksin koskevat asiat. Vastaavasti itsehallintolain 5 luvussa säänneltyyn valtakunnan lainsäädäntötoimivaltaan kuuluvat 27 §:n mukaan muun muassa teletointia tietyin toimituksia koskevin rajoituksin koskevat asiat (40 kohta). Lähtökohtaisesti tämän esityksen viestintäpalvelulakiin kohdistuvat muutokset kuuluvat teletointialaan, eivätkä siten koske Ahvenanmaan lainsäädäntötoimivaltaa, koska esityksen mukaan teleyrityksen tarjoama viranomaisviestintään liittyvä verkkopalvelu perustuisi jo olemassa oleviin toimituksiin.

Turvallisuusverkkolain soveltuminen Ahvenanmaalle sen sijaan edellyttää osakseen yksityiskohtaisempaa tarkastelua. Turvallisuusverkkolain eduskuntakäsittelyssä lain soveltuminen Ahvenanmaalle siinä merkityksessä, että Ahvenanmaan viranomaisille järjestettäisiin mahdollisuus käyttää viranomaisverkkoa, katsottiin edellyttävän erillistä perusteellista valmistelua (HaVL 35/2014 vp, PeVL 8/2014 vp). Tämän esityksen valmistelussa on omaksuttu se kanta, etteivät turvallisuusverkkolakiin esitettävät varsinaiset muutokset eivätkä myöskään viestintäpalvelulakiin sisällytettävät viittaukset turvallisuusverkkolakiin aiheuttaisi muutoksia siihen turvallisuusverkkolain hallituksen esitykseen kirjattuun lähtökohtaan, että lakia ei ainakaan velvoittavassa merkityksessä sovelleta Ahvenanmaalla niiltä osin, jotka kuuluvat Ahvenanmaan lainsäädäntötoimivaltaan.

Käsillä olevassa esityksessä on kyse VIRVE-palvelun ja sen siirtymäajan jälkeen korvaavan laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun sisällyttämisestä turvallisuusverkkolain soveltamisalaan, mikä on jossain määrin eri konteksti kuin se turvallisuusverkko, jonka käyttömahdollisuuteen Ahvenanmaan turvallisuusviranomaisille perustuslakivaliokunta viittasi. Viranomaisten aikakriittinen laajakaistainen matkaviestinpalvelu ei esityksen mukaan kuulu turvallisuusverkkoon, vaan palveluun sovelletaan turvallisuusverkkoa ja sen palveluiden käyttöä koskevia säännöksiä erillisen soveltamisalakirjauksen nojalla. Myös VIRVE-palvelun osalta ero turvallisuusverkon ydinalueeksi hahmotettavasta ns. tuve-käytöstä ilmenee muun muassa turvallisuusverkkolain 4 §:n 2 momentista, jossa ehdotettavassa muodossaan säädetään siitä, että sekä VIRVE:n että sitä vastaavan viranomaisten laajakaistaisen matkaviestinpalvelun muu kuin käyttövelvollisuuden alainen käyttö on mahdollista suoraan viestintäpalvelulain käyttäjär ryhmään kuuluminen perusteella ilman valtiovarainministeriön hyväksyntää, jota edelleen edellytetään ns. tuve-käytön osalta. Näillä perusteilla käsillä olevassa esityksessä katsotaan otetun huomioon Ahvenanmaan erityisasemaa korostava perustuslakivaliokunnan lausunto-kohta, samalla kun esityksellä pyritään mahdollistamaan Ahvenanmaalla maakunnan viranomaistenkin osalta vapaaehtoiselta pohjalta VIRVE-palvelun käytön jatkuminen ja myöhemmässä vaiheessa sen korvaavan laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun hyödyntäminen. Valmistelun yhteydessä on myös erikseen tunnustettu niin Ahvenanmaan viranomaisten kuin valtakunnankin viranomaisten tarpeet käyttää Ahvenanmaan alueella nykyisiä VIRVE-palveluja ja jatkossa myös uutta laajakaistaista viranomaisviestintäratkaisua, sekä Ahvenanmaan maakuntahallituksen halukkuus asian edellyttämiin operatiivisen tason täytäntöönpanotoimiin.

4.4 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan julkiset hallintotehtävät olisi perustuslain 124 §:n yhteydessä ymmärrettävä verrattain laajaksi hallinnollisten tehtävien kokonaisuudeksi, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuk-

sia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käyttönä pidetään sen sijaan esimerkiksi itseenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.

Esityksen suhdetta perustuslain 124 §:n on tarkasteltava lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin, 9 §:n 2 ja 3 momentin, 250 §:n ja 250 a—250 d §:n näkökulmasta.

Ehdotetussa turvallisuusverkkolain 8 §:n 2 momentissa säädetään viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajasta, jonka tehtävistä säädettäisiin turvallisuusverkkolain 9 §:n 2 momentissa. Palvelujen tuottamisessa voidaan lakiesityksen 9 §:n 3 momentin mukaan hyödyntää Suomessa toimivan teleyrityksen verkkopalvelua tai matkaviestinverkkoa siten kuin viestintäpalvelulain 29 a luvussa säädetään. Ehdotetussa viestintäpalvelulain 250 §:ssä säädetään puolestaan viranomaisliittymistä, 250 a §:ssä viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajasta, 250 b §:ssä viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoamisesta, 250 c §:ssä viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoamisen edellytyksistä ja 250 d §:ssä kansallisesta verkkovierailusta viranomaisviestintää varten. Ehdotetuissa turvallisuusverkkolain 9 §:n 2 momentissa ja viestintäpalvelulain 250, 250 b ja 250 c §:ssä määritellyjä tehtäviä on lakiesityksen mukaan pidettävä julkisina hallintotehtävinä.

Viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajana toimisi lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin perusteella valtion kokonaan omistama Suomen Erillisverkot Oy -niminen osakeyhtiö tai sen tytäryhtiö. Tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajan tehtäviä koskevaan turvallisuusverkkolain 9 §:n ehdotetaan vastaavasti lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajan tehtävänä on yksinoikeudella tuottaa, ylläpitää ja kehittää viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän yhteiset tieto- ja viestintätekniset palvelut sekä vastata tehtäväalueellaan viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisiä palveluja koskevien turvallisuus-, valmius-, varautumis- ja jatkuvuusvaatimusten toteutumisesta normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Ehdotetun viestintäpalvelulain 250 §:n mukaan Suomen Erillisverkot Oy (tai sen tytäryhtiö) myöntäisi lisäksi yksittäiset viranomaisliittymät liikenne- ja viestintäministeriön päätöksellä vahvistettujen käyttäjäryhmien puitteissa viranomaisille ja niiden esityksestä muille käyttäjille. Palveluntarjoajalla ei esityksen mukaan olisi kuitenkaan harkintavaltaa liittymien myöntämisen osalta, vaan kyse olisi ainoastaan liikenne- ja viestintäministeriön päätöksen täytäntöönpanosta viranomaisliittymähakemusta puoltavan viranomaisen suorittaessa asiaan kuuluvan harkinnan. Suomen Erillisverkot Oy toimii voimassa olevan turvallisuusverkkolain 6 §:n nojalla turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana, jonka tehtäviin kuuluu muun muassa turvallisuusverkon verkkopalvelujen tuottaminen ja ylläpito sekä turvallisuusverkkoa koskevien turvallisuus-, valmius-, varautumis- ja jatkuvuusvaatimusten toteutumisesta vastaaminen tehtäväalueellaan niin normaali- kuin poikkeusoloissakin. Käsillä olevassa lakiesityksessä Suomen Erillisverkot Oy:lle ehdotetut tehtävät olisivat luonteeltaan samankaltaisia kuin yhtiölle voimassa olevan turvallisuusverkkolain nojalla jo kuuluvat tehtävät. Kyse olisi asiallisesti teknisluonteisista, viranomaisten toimintaa tukevista tehtävistä, jotka toteutetaan pitkälti valtion viranomaisten ohjauksessa ja valvonnassa. Palveluntuottajalle ei näin ollen kuuluisi sellaisia tehtäviä, joita voitaisiin pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käyttönä.

Perustuslain 124 §:n sisältämä tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Tällöin on perustuslakivaliokunnan vakiin-

tuneen tulkintakäytännön mukaan otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (esim. PeVL 8/2014 vp, s. 3, PeVL 5/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 65/2010 vp, s. 2/II). Tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa tulee perustuslain esitöiden mukaan kiinnittää huomiota hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella myös yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Ehdotusta, jonka mukaan Suomen Erillisverkot Oy (tai sen tytäryhtiö) voisi toimia viranomaisten matkaviestinverkon tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajana, pidetään toimintavarmuuden, luotettavuuden, tietoturvallisuuden ja riskien hallinnan kannalta tarkoituksenmukaisena. Ehdotusta, jonka mukaan Suomen Erillisverkot Oy, tai sen tytäryhtiö, (jatkossa ERVE) myöntää yksittäiset viranomaisliittymät liikenne- ja viestintäministeriön päätöksessä vahvistetuille käyttäjäryhmille, pidetään puolestaan tarkoituksenmukaisena hallinnon tehokkuuden sekä edellä mainittujen käyttäjäryhmien näkökulmasta. ERVE toimii nykyisin VIRVE-palvelujen tuottajana ja voisi siten huolehtia viranomaisviestinnän jatkuvuudesta, luotettavuudesta ja toimintavarmuudesta migraation eli siirtymän aikana nykyisistä VIRVE-palveluista uusiin laajakaistaisiin palveluihin. ERVE:llä on myös vakaa kokemus ja osaaminen aikakriittisen viranomaisviestinnän järjestämisestä, tietoturvasta ja niihin liittyvistä kehittämistarpeista. ERVE on lisäksi valtiovarainministeriön ohjauksessa, mikä turvaa niin nykyisin kuin jatkossakin viranomaisviestinnän ja siihen liittyvien riskien hallinnan asianmukaisen järjestämisen. Valmistelua edeltäneissä selvityksissä ilmeni, että ERVE pystyy myös parhaiten vastaamaan viranomaisten erilaisiin viestintätarpeisiin tarjoten viranomaisille suurimman vapauden ja joustavuuden sekä parhaan kontrollin viranomaisten tietojen turvalliseen säilytykseen ja viestintäliikenteen ohjaukseen. Julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle annettaessa on perustuslain 124 §:n mukaan varmistuttava siitä, että tehtävän siirtäminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että palveluntuottajiin kohdistuvan viranomaisvalvonnan ja -ohjauksen on oltava tehokasta ja kattavaa (PeVL 8/2014 vp, s. 4). Lakiehdotuksen 16 §:n mukaan valtioneuvoston kanslia vastaa Suomen Erillisverkot Oy:n omistajaohjauksesta. Suomen Erillisverkot Oy:n ja sen turvallisuusverkkolaissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen tarkoitettujen tytäryhtiöiden hallituksessa on lisäksi oltava riittävä edustus turvallisuusverkkolain 17 §:ssä tarkoitetuista turvallisuusverkkotoimintaa ohjaavista viranomaisista siten, että yhtiöiden hallinto ja tehtävien hoito on kokonaisuudessaan asianmukaisesti järjestetty turvallisuusverkkolain mukaisten tehtävien hoitamiseksi. Edellä tarkoitettua riittävästä edustuksesta päättää lakiehdotuksen mukaan valtioneuvoston kanslia kuultuaan valtiovarainministeriötä. Suomen Erillisverkot Oy:n ohjaukseen ja valvontaan sovellettaisiin lisäksi voimassa olevan turvallisuusverkkolain 3 luvun säännöksiä silloin, kun yhtiö suorittaa turvallisuusverkkolaissa tarkoitettuja tehtäviä. Mainitussa luvussa säädetään siitä, että valtiovarainministeriö vastaa turvallisuusverkkotoiminnan yleishallinnollisesta, strategisesta, taloudellisesta ja tieto- ja viestintäteknisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta ja valvonnasta. Valtiovarainministeriölle on säädetty myös muualla turvallisuusverkkolaissa valtuuksia ohjata lain mukaista palveluntuotantoa, kuten 13 §:n mukainen ministeriön toimivalta päättää turvallisuusverkkotoiminnan alihankinnan laajuudesta ja edellytyksistä.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 8/2014 vp, s. 5, PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2). Ehdotetun turvallisuusverkkolain 20 §:n 1 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan 8 §:ssä tarkoitettujen tieto- ja viestintäteknisten palveluntuottajien muussa kuin virkasuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelusuhteessa oleviin henkilöihin heidän suorittaessaan turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä. Rikosoikeudellista virkavastuuta sovelletaan lakiesityksen mukaan myös 8 §:ssä tarkoitettujen yhtiöiden hallituksen jäseniin ja muihin palveluntuottajien päättävissä toimielimissä oleviin se-

kä alihankkijoiden päättävissä elimissä oleviin heidän tehdessään turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä.

Ehdotetun turvallisuusverkkolain 9 §:n 3 momentin mukaan viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottamisessa voidaan hyödyntää Suomessa toimivan teleyrityksen verkkopalvelua ja matkaviestinverkkoa siten kuin viestintäpalvelulain 29 a luvussa säädetään. Ehdotetussa viestintäpalvelulain 29 a luvussa säädetään viranomaisverkon ja viranomaisviestintään liittyvien verkko- ja viestintäpalvelujen tarjoamisesta. Lakiehdotuksen 250 a §:n perusteella viranomaisviestintään liittyvää verkkopalvelua tarjoaa teleyritys, jonka viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoaja, eli käytännössä Suomen Erillisverkot Oy, on valinnut hankintamenettelyn perusteella siten kuin turvallisuusverkkolain 13 §:ssä säädetään. Voimassa olevan turvallisuusverkkolain 13 §:n 1 momentin mukaan turvallisuusverkon palveluntuottajat voivat käyttää tehtävässään alihankkijaa siinä laajuudessa ja niillä edellytyksillä kuin valtionvarainministeriö turvallisuusverkkolain nojalla päättää. Alihankinnan laajuuden tulee rajoittua vain välttämättömään. Alihankkijaa voidaan käyttää muutoinkin vain siinä laajuudessa, että palvelutuotannon hallinta, ohjaus ja valvonta säilyvät palveluntuottajalla ja että turvallisuusverkon turvallisuus tai palvelutuotannon jatkuvuus ei vaarannu. Turvallisuusverkkolain 13 §:n 3 momentin mukaan palveluntuottaja vastaa alihankkijan työstä kuin omastaan. Alihankkijalla on oltava riittävät rahoituskelliset ja taloudelliset edellytykset sekä tekninen suorituskyky ja ammatillinen pätevyys alihankinnan toteuttamiseen. Alihankkijan on lisäksi täytettävä turvallisuusverkon turvallisuutta, valmiutta, varautumista ja jatkuvuutta koskevat vaatimukset.

Ehdotettu viestintäpalvelulain 29 a luku sisältää myös säännökset kansallisesta verkkovierailusta viranomaisviestintää varten. Lakiehdotuksen 250 d §:n mukaan muun kuin 250 a §:ssä tarkoitetun viranomaisviestintään liittyvää verkkopalvelua tarjoavan teleyrityksen on pyynnöstä tarjottava kohtuullisin ehdoin matkaviestinverkon käyttöoikeutta Suomen alueella (kansallinen verkkovierailu) viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajalle viranomaisviestinnän mahdollistamiseksi. Lakiesityksen mukaan 250 d §:ssä tarkoitettuja tehtäviä ei kuitenkaan olisi pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä, koska kansallisen verkkovierailun tarjoamisen luonne on lähinnä lakisääteisen veloitteen täyttämisen tarjoamalla tilapäisluonteisesti olemassa olevaa viestintäinfrastruktuuria viranomaisviestinnän tarpeisiin. Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että lakiehdotus on sopusoinnussa perustuslain kanssa, minkä vuoksi ehdotetut lait voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 6 §, 250 §, joka samalla siirretään lakiin lisättävään 29 a lukuun, 271 a §, 272 §:n 1 momentin johdantokappale ja 325 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 271 a § ja 325 §:n 2 momentti laissa 456/2016, sekä *lisätään* 3 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 456/2016, uusi 39 a—39 c kohta, lakiin uusi 29 a luku ja 318 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3—5 momentti siirtyvät 4—6 momentiksi, seuraavasti:

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

39 a) *viranomaisverkolla* valtion johtamiseen ja turvallisuuteen, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen, pelastustoimintaan, meripelastustoimintaan, hätäkeskustoimintaan, maahanmuuttoon, sosiaali- ja terveydenhuollon päivystystoimintaan, raideliikenneturvallisuuteen tai väestönsuojeluun liittyvien tehtävien vuoksi rakennettua viestintäverkkoa;

39 b) *viranomaisviestintään liittyvällä verkkopalvelulla* palvelua, jossa teleyritys (verkkoyritys) tarjoaa omistamaansa tai muulla perusteella hallussaan olevaa viestintäverkkoa käyttäväksi viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tuottamiseen 250 §:ssä tarkoitetuille käyttäjille;

39 c) *viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajalla* julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015) 8 §:n 2 momentissa nimettyä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintä teknisen palvelun tarjoajaa;

6 §

Verkkotoimilupaa edellyttävä toiminta

Radiotaajuuksia edellyttävän verkkopalvelun tarjoaminen digitaalisessa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa tai matkaviestinverkossa, jossa harjoitetaan yleistä teletointia, edellyttää verkkotoimilupaa. Matkaviestinverkon verkkotoimiluvan haltija voi toimilupansa nojalla tarjota myös 29 a luvussa säädetyin edellytyksin viranomaisviestintään liittyvää verkkopalvelua tai kansallista verkkovierailua viranomaisviestintää varten.

Useamman kuin yhden kunnan alueella viranomaisverkkona toimivan, radiotaajuuksia edellyttävän matkaviestinverkon tarjoaminen viestinnän siirtoon edellyttää myös toimilupaa.

Edellä 1 momentissa säädetyistä poiketen verkkopalvelun tarjoamiseen digitaalisessa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa ei tarvita toimilupaa, jos:

1) toiminta kestää enintään kuukauden ja toiminnassa käytettävän televisiolähtetimen säteilyteho on enintään 50 wattia; tai

2) käytettävän televisiolähtetimen säteilyteho, ottaen huomioon sen käyttöpaikka, on niin pieni, että toiminta kohdistuu vain rajatulle alueelle.

29 a luku

Viranomaisverkon ja viranomaisviestintään liittyvien verkko- ja viestintäpalvelujen tarjoaminen

250 §

Viranomaisliittymät

Viranomaisverkon ja viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun käyttöön oikeuttavia liittymiä (viranomaisliittymä) voidaan tarjota viranomaiselle ja muulle valtion johtamiseen ja turvallisuuteen, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen, pelastustoimintaan, meripelastustoimintaan, hätäkeskustoimintaan, maahanmuuttoon, sosiaali- ja terveydenhuollon päivystystoimintaan, raideliikenneturvallisuuteen tai väestönsuojeluun liittyvien tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömälle käyttäjäryhmälle. Käyttäjäryhmistä ja tarvittaessa liittymämäärästä päättää liikenne- ja viestintäministeriö kuultuaan valtiovarainministeriötä.

Viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoaja myöntää yksittäiset viranomaisliittymät 1 momentissa tarkoitettujen käyttäjäryhmien puitteissa viranomaisille ja niiden esityksestä muille käyttäjille.

Viranomaisverkon toimiluvanhaltijan ja viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajan on toimitettava vuosittain Liikenne- ja viestintävirastolle selvitys viranomaisliittymistä. Selvitys on myös toimitettava Liikenne- ja viestintäviraston sitä erikseen pyytäessä.

Viranomaistehtävien hoidossa harjoitettuun viestintään viranomaisverkossa tai viranomaisviestintään liittyvässä viestintäpalvelussa ei sovelleta 316 §:ää.

250 a §

Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoaja

Viranomaisviestintään liittyvää verkkopalvelua tarjoaa teleyritys, jonka viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoaja on valinnut hankintamenettelyn perusteella siten kuin julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain 13 §:ssä säädetään.

250 b §

Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoaminen

Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan on varmistettava viestintäverkon ruuhkatilanteessa palvelun saatavuus antamalla viranomaisliittymille etuoikeutettu pääsy palveluun muihin liittymiin nähden (palvelun saatavuuden etuoikeus) ja osoittamalla tai siirtämällä viestintäverkon ruuhkatilanteessa verkon resursseja viranomaisliittymille (palvelun saatavuuden mahdollistava altapurku).

Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan on taattava ruuhkatilanteissa viranomaisliittymien viestinnälle riittävä laatutaso muuhun viestintään nähden antamalla tarvittaessa sille etusija matkaviestinverkossa siten, että muu viestintä ei estä viranomaisliittymien viestinnän kannalta välttämättömän laatutason tarjoamista viestintäverkossa (viestinnän laadun etuoikeus).

250 c §

Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoamisen edellytykset

Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoaja voi rajoittaa muiden käyttäjien pääsyä verkkoon tai verkon käyttöä ainoastaan siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä viranomaisliittymien palvelun saatavuuden varmistamiseksi 250 b §:ssä tarkoitetuissa ruuhkatilanteissa.

Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan on varmistettava, että muiden käyttäjien viestintäpalveluiden laatu tai saatavuus ei yleisesti heikkene. Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan on tätä varten seurattava viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoamisen vaikutusta muiden käyttäjien palveluiden saatavuuteen, verkon suorituskykyyn ja kapasiteetin käyttöasteeseen.

Viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajan on toimitettava Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä kuvaus 250 b §:ssä tarkoitettujen palvelun saatavuuden etuoikeuden ja saatavuuden mahdollistavan altapurun sekä viestinnän laadun etuoikeuden toteuttamisesta ja arvio niiden muihin käyttäjiin kohdistuneista vaikutuksista.

250 d §

Kansallinen verkkovierailu viranomaisviestintää varten

Muun kuin 250 a §:ssä tarkoitetun teleyrityksen on pyynnöstä tarjottava kohtuullisin ehdoin matkaviestinverkon käyttöoikeutta Suomen alueella (kansallinen verkkovierailu) viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajalle viranomaisviestinnän mahdollistamiseksi. Tällaisen teleyrityksen on lisäksi tarjottava sellaisia verkkovierailuun liittyviä toimintoja ja palveluita, joita kansallisen verkkovierailun toteuttaminen ja palveluiden toimivuus edellyttää. Velvollisuus tarjota kansallista verkkovierailua on tilanteissa, joissa viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan matkaviestinverkko ei ole käytettävissä.

Edellä 1 momentin nojalla kansallista verkkovierailua tarjoavan teleyrityksen on lisäksi viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajan pyynnöstä tarjottava kohtuullisin ehdoin 250 b §:ssä tarkoitettuja palvelun saatavuuden etuoikeutta ja saatavuuden mahdollistavaa altapurkua sekä viestinnän laadun etuoikeutta. Kansallista verkkovierailua tarjoavaan teleyritykseen sovelletaan tällöin, mitä 250 c §:ssä säädetään. Kansallisen verkkovierailun tarjoamiseen viranomaisviestintää varten ei sovelleta, mitä turvallisuusverkkolain 13 ja 20 §:ssä säädetään palvelutuotannon alihankkijoista.

Jos viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajan ja 1 momentissa tarkoitetun teleyrityksen välillä ei päästä sopimukseen 1 ja 2 momentissa tarkoitetuista ehdoista, Liikenne- ja viestintävirasto päättää ehdoista osapuolen vaatimuksesta. Liikenne- ja viestintävirasto voi määrittää kansallisesta verkkovierailusta perittävän kohtuullisen hinnan hintavertailun avulla, joka voi perustua verkkovierailupalvelujen tukkutasen suorasta käyttöoikeudesta perittyihin hintoihin, joita teleyritykset Suomessa perivät matkaviestinverkon operaattoreilta vähittäistason verkkovierailupalvelujen tarjoamiseksi Suomessa verkkovierailuasiakkaille, joiden kotiverkko on jossakin muussa Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa.

250 e §

Viranomaisverkon yhteenliittäminen yleiseen viestintäverkkoon

Teleyrityksen on pyynnöstä liitettävä viranomaisverkko yleiseen viestintäverkkoon korvausta. Viranomaisverkon tarjoajalla ei ole oikeutta saada korvausta viestinnästä yleisestä viestintäverkosta viranomaisverkkoon. Yleisessä viestintäverkossa toimivalla teleyrityksellä

HE 226/2018 vp

on oikeus saada teleyrityksen hinnaston mukainen korvaus viestinnästä viranomaisverkosta yleiseen viestintäverkkoon.

271 a §

Julkisesti säännellyn satelliittipalvelun tarjoaminen

Julkisesti säännellyllä satelliittipalvelulla tarkoitetaan korkean tietoturvan suojattua palvelua, joka toteutetaan Galileo-ohjelman mukaisesti satelliittipaikannusjärjestelmällä. Palvelua voidaan tarjota 250 §:ssä tarkoitetuille käyttäjäryhmille sekä muille yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisille toimijoille. Liikenne- ja viestintäministeriö päättää niistä käyttäjäryhmistä, joilla on oikeus käyttää palvelua. Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa satelliittipalveluteknologian valmistusta, hankintaa, avaintenhallintaa ja käyttöä koskevia tarkempia määräyksiä.

272 §

Toimenpiteet tietoturvan toteuttamiseksi

Viestinnän välittäjällä ja lisäarvopalvelun tarjoajalla sekä niiden lukuun toimivalla on oikeus ryhtyä 2 momentissa tarkoitettuihin välttämättömiin toimiin tietoturvasta huolehtimiseksi:

318 §

Tietojen luovuttaminen viranomaisesta

Liikenne- ja viestintävirastolla ja valtiovarainministeriöllä on salassapitosäännösten ja muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä oikeus luovuttaa laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamisen yhteydessä saamansa tai laatimansa asiakirja sekä ilmaista salassa pidettävä tieto toisilleen, jos se on näille viranomaisverkon ja viranomaisviestintään liittyvien verkko- ja viestintäpalvelujen tarjoamiseen liittyvien tehtäviensä hoitamiseksi välttämätöntä.

325 §

Liikenne- ja viestintäviraston tarkastusoikeus

Teknisen turvallisuus- ja toimivuustarkastuksen kohteena voi olla myös viranomaisverkko ja viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoaja.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

2.

Laki

julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta annetun lain (10/2015) 11 §:n 2 momentti,
muutetaan 1, 4, 6, 8, 12 ja 16 § ja 20 §:n 1 momentti sekä
lisätään 9 §:ään uusi 2 ja 3 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 4 momentiksi, seuraavasti:

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Tämän lain tarkoituksena on normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa varmistaa valtion ylimmän johdon ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistoiminnan edellyttämän viestinnän häiriöttömyys ja jatkuvuus sekä turvata päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon käytettävyys, eheys ja luottamuksellisuus.

Tätä lakia sovelletaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkoon ja sen palvelujen käyttöön sekä muuhun turvallisuusverkko toimintaan. Turvallisuusverkko on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014) tarkoitettu viranomaisverkko, joka täyttää korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset siten kuin siitä laissa erikseen säädetään tai lain nojalla määrätään. Turvallisuusverkkoon kuuluu viestintäverkko ja siihen välittömästi liittyvät laittilat, laitteet ja muu infrastruktuuri sekä turvallisuusverkon yhteiset palvelut.

Mitä tässä laissa säädetään turvallisuusverkosta ja sen palvelujen käytöstä, sovelletaan myös viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniisiin palveluihin.

Jollei tässä laissa toisin säädetä, turvallisuusverkkoon sovelletaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain viranomaisverkkoa koskevia säännöksiä ja viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniisiin palveluihin sovelletaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain viranomaisviestintään liittyvää viestintäpalvelua koskevia säännöksiä.

Jollei tässä laissa toisin säädetä, turvallisuusverkko toimintaan sovelletaan valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) säännöksiä ja julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) säännöksiä.

4 §

Turvallisuusverkon muu käyttö

Turvallisuusverkkoa voi käyttää myös muu kuin 3 §:ssä tarkoitettu käyttäjä, jos verkon käyttö koskee 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuun toimintaan liittyvien tehtävien hoitamista, käyttäjä kuuluu sähköisen viestinnän palveluista annetun lain mukaan määräytyvään viranomaisverkon käyttäjäryhmään ja valtiovarainministeriö on hyväksynyt käyttäjän turvallisuusverkon käyttäjäksi.

Viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisiä palveluja voi käyttää myös muu kuin 3 §:ssä tarkoitettu käyttäjä, jos sille on myönnetty sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 250 §:ssä tarkoitettu viranomaisliittymä.

Jäljempänä 3 luvussa tarkoitetuilla palvelujen tuottajilla ja niiden alihankkijoilla on tämän lain mukaisia tehtäviä suorittaessaan oikeus käyttää turvallisuusverkkoa, jos valtiovarainministeriö on hyväksynyt käytön.

6 §

Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottaja

Turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimii valtion kokonaan omistama Suomen Erillisverkot Oy -niminen osakeyhtiö tai sen kokonaan omistama, tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen tarkoitettu tytäryhtiö.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua yhtiötä ei ole tuottaa liiketaloudellista voittoa sille tämän lain mukaan kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Yhtiön on erotettava tässä laissa tarkoitettu toiminta hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta toiminnastaan.

Jollei tässä laissa toisin säädetä, sovelletaan yhtiöön osakeyhtiölain (624/2006) säännöksiä.

8 §

Tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottaja

Turvallisuusverkon tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajana toimii valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu palvelukeskus. Palveluntuottajan on erotettava tässä laissa tarkoitettu toimintansa hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta toiminnastaan.

Viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajana toimii Suomen Erillisverkot Oy tai sen kokonaan omistama, tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen tarkoitettu tytäryhtiö. Yhtiöiden toimintaan sovelletaan, mitä 6 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään.

9 §

Tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajan tehtävät

Viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajan tehtävänä on:

1) yksinoikeudella tuottaa, ylläpitää ja kehittää viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän yhteiset tieto- ja viestintätekniset palvelut;

2) vastata tehtäväalueellaan viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisiä palveluja koskevien turvallisuus-, valmius-, varautumis- ja jatkuvuusvaatimusten toteutumisesta normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa.

Viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottamisessa voidaan hyödyntää Suomessa toimivan teleyrityksen verkkopalvelua tai matkaviestinverkkoa siten kuin sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 29 a luvussa säädetään.

12 §

Varautumisvelvollisuus

Edellä 6 §:ssä ja 8 §:n 2 momentissa tarkoitettujen palvelutuottajien on valmiussuunnitelmin ja normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa.

Edellä 6 §:ssä ja 8 §:n 2 momentissa tarkoitettujen palvelutuottajien on osallistuttava maanpuolustukseen liittyvään varautumisen suunnitteluun sekä yhteiskunnan varautumista ja valmiuden kohottamista koskeviin, normaaliolojen häiriötilanteiden tai poikkeusolojen toimintavalmiutta edistäviin harjoituksiin yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten ohjauksessa.

16 §

Omistajaohjaus

Valtioneuvoston kanslia vastaa Suomen Erillisverkot Oy:n omistajaohjauksesta siten kuin siitä säädetään valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (1368/2007), jollei tästä laista muuta johdu.

Suomen Erillisverkot Oy:n ja sen tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen tarkoitettujen tytäryhtiöiden hallituksessa on oltava riittävä edustus 17 §:ssä tarkoitetuista turvallisuusverkkotoimintaa ohjaavista viranomaisista siten, että yhtiöiden hallinto ja tehtävien hoito on kokonaisuudessaan asianmukaisesti järjestetty tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi.

Edellä 2 momentissa tarkoitettua riittävästä eduksesta päättää valtioneuvoston kanslia kuultuaan valtiovarainministeriötä.

20 §

Virkavastuu ja henkilöstöturvallisuus

Turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavan yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön ja turvallisuusverkon 6, 8 ja 10 §:ssä tarkoitettujen palvelutuottajien alihankkijoiden palveluksessa oleviin henkilöihin ja 8 ja 10 §:ssä tarkoitettujen palvelutuottajien muussa kuin virkasuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa oleviin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän suorittaessaan turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä. Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan myös 6 ja 8 §:ssä tarkoitettujen yhtiöiden hallituksen jäseniin ja muihin palvelutuottajien päättävissä toimielimissä oleviin sekä alihankkijoiden päättävissä elimissä oleviin heidän tehdessään turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä. Vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

HE 226/2018 vp

Helsingissä 8 päivänä marraskuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

1.

Laki

sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 6 §, 250 §, joka samalla siirretään lakiin lisättävään 29 a lukuun, 271 a §, 272 §:n 1 momentin johdantokappale ja 325 §:n 2 momentti, sellaisena kuin niistä ovat 271 a § ja 325 §:n 2 momentti laissa 456/2016, sekä

lisätään 3 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 456/2016, uusi 39 a—39 c kohta, lakiin uusi 29 a luku ja 318 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3—5 momentti siirtyvät 4—6 momentiksi, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Määritelmät

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

Tässä laissa tarkoitetaan:

(uusi 39 a kohta)

39 a) **viranomaisverkolla** valtion johtamiseen ja turvallisuuteen, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen, pelastustoimintaan, meripelastustoimintaan, hätäkeskustoimintaan, maahanmuuttoon, sosiaali- ja terveydenhuollon päivystystoimintaan, raideliikenneturvallisuuteen tai väestönsuojeluun liittyvien tehtävien vuoksi rakennettua viestintäverkkoa;

(uusi 39 b kohta)

39 b) **viranomaisviestintään liittyvällä verkkopalvelulla** palvelua, jossa teleyritys (verkkoyritys) tarjoaa omistamaansa tai muulla perusteella hallussaan olevaa viestintäverkkoa käytettäväksi viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tuottamiseen 250 §:ssä tarkoitetuille käyttäjille;

(uusi 39 c kohta)

39 c) **viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajalla** julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015) 8 §:n 2 momentissa nimettyä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen

matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisen palvelun tarjoajaa;

6 §

Verkkotoimilupaa edellyttävä teletointa

Radiotaajuuksia edellyttävän verkkopalvelun tarjoaminen digitaalisessa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa tai matkaviestinverkossa, jossa harjoitetaan yleistä teletointa, edellyttää verkkotoimilupaa.

Verkkopalvelun tarjoaminen viranomaisverkossa toimivassa matkaviestinverkossa, joka toimii useamman kuin yhden kunnan alueella, edellyttää myös toimilupaa.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen verkkopalvelun tarjoamiseen digitaalisessa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa ei tarvita toimilupaa, jos:

1) toiminta kestää enintään kuukauden ja toiminnassa käytettävän televisiolähtetimen säteilyteho on enintään 50 wattia; tai

2) käytettävän televisiolähtetimen säteilyteho, ottaen huomioon sen käyttöpaikka, on niin pieni, että toiminta kohdistuu vain rajatulle alueelle.

(uusi 29 a luku)

250 §

Viranomaisverkko

Viranomaisverkolla tarkoitetaan valtion johtamiseen ja turvallisuuteen, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen, pelastustoimintaan, meripelastustoimintaan, hätäkeskustoimintaan, maahanmuuttoon, ensihoitopal-

6 §

Verkkotoimilupaa edellyttävä toiminta

Radiotaajuuksia edellyttävän verkkopalvelun tarjoaminen digitaalisessa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa tai matkaviestinverkossa, jossa harjoitetaan yleistä teletointa, edellyttää verkkotoimilupaa. *Matkaviestinverkon verkkotoimiluvan haltija voi toimilupansa nojalla tarjota myös 29 a luvussa säädetyin edellytyksin viranomaisviestintään liittyvää verkkopalvelua tai kansallista verkkovierailua viranomaisviestintää varten.*

Useamman kuin yhden kunnan alueella viranomaisverkkona toimivan, radiotaajuuksia edellyttävän matkaviestinverkon tarjoaminen viestinnän siirtoon edellyttää myös toimilupaa.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen verkkopalvelun tarjoamiseen digitaalisessa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa ei tarvita toimilupaa, jos:

1) toiminta kestää enintään kuukauden ja toiminnassa käytettävän televisiolähtetimen säteilyteho on enintään 50 wattia; tai

2) käytettävän televisiolähtetimen säteilyteho, ottaen huomioon sen käyttöpaikka, on niin pieni, että toiminta kohdistuu vain rajatulle alueelle.

29 a luku

Viranomaisverkon ja viranomaisviestintään liittyvien verkko- ja viestintäpalvelujen tarjoaminen

250 §

Viranomaisliittymät

Viranomaisverkon ja viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun käyttöön oikeuttavia liittymiä (viranomaisliittymä) voidaan tarjota viranomaiselle ja muulle valtion johtamiseen ja turvallisuuteen, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turval-

veluun, rautatieturvallisuuteen tai väestönsuojeluun liittyvien tehtävien vuoksi rakennettua viestintäverkkoa.

Viranomaisverkon liittymiä voidaan tarjota viranomaiselle ja muulle 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömälle käyttäjryhmälle. Liikenne- ja viestintäministeriö päättää niistä käyttäjryhmistä, joilla on oikeus käyttää viranomaisverkkoa.

Viranomaisverkkoon ei sovelleta III ja V osaa. Viranomaistehtävien hoidossa harjoitettuun viestintään viranomaisverkossa ei sovelleta 316 §:ää.

Teleyrityksen on pyynnöstä liitettävä viranomaisverkko yleiseen viestintäverkkoon korvauksetta. Viranomaisverkossa toimivalta teleyrityksellä ei ole oikeutta saada korvausta televiestinnästä yleisestä viestintäverkosta viranomaisverkkoon. Yleisessä viestintäverkossa toimivalla teleyrityksellä on oikeus saada teleyrityksen hinnaston mukainen korvaus televiestinnästä viranomaisverkosta yleiseen viestintäverkkoon.

(uusi 250 a §)

(uusi 250 b §)

lisuuteen, rajaturvallisuuteen, pelastustoimintaan, meripelastustoimintaan, hätäkeskustoimintaan, maahanmuuttoon, sosiaali- ja terveydenhuollon päivystystoimintaan, raideliikenneturvallisuuteen tai väestönsuojeluun liittyvien tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömälle käyttäjryhmälle. Käyttäjryhmistä ja tarvittaessa liittymämäärästä päättää liikenne- ja viestintäministeriö kuultuaan valtiovarainministeriötä.

Viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoaja myöntää yksittäiset viranomaisliittymät 1 momentissa tarkoitettujen käyttäjryhmien puitteissa viranomaisille ja niiden esityksestä muille käyttäjille.

Viranomaisverkon toimiluvanhaltijan ja viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajan on toimitettava vuosittain Liikenne- ja viestintävirastolle selvitys viranomaisliittymistä. Selvitys on myös toimitettava Liikenne- ja viestintäviraston sitäkseen pyytäessä.

Viranomaistehtävien hoidossa harjoitettuun viestintään viranomaisverkossa tai viranomaisviestintään liittyvässä viestintäpalvelussa ei sovelleta 316 §:ää.

250 a §

Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoaja

Viranomaisviestintään liittyvää verkkopalvelua tarjoaa teleyritys, jonka viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoaja on valinnut hankintamenettelyn perusteella siten kuin julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain 13 §:ssä säädetään.

250 b §

Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoaminen

Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan on varmistettava viestintäverkon ruuhkatilanteessa palvelun saatavuus antamalla viranomaisliittymille etuoikeutettu pääsy palveluun muihin liittyviin nähden (palvelun saatavuuden etuoikeus) ja osoittamalla tai siirtämällä viestintäverkon ruuhkatilanteessa verkon resursseja viranomaisliittymille (palvelun saatavuuden mahdollistava altapurku).

Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan on taattava ruuhkatilanteissa viranomaisliittymien viestinnälle riittävä laatutaso muuhun viestintään nähden antamalla tarvittaessa sille etusija matkaviestinverkossaan siten, että muu viestintä ei estä viranomaisliittymien viestinnän kannalta välttämättömän laatutason tarjoamista viestintäverkossa (viestinnän laadun etuoikeus).

(uusi 250 c §)

250 c §

Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoamisen edellytykset

Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoaja voi rajoittaa muiden kuin käyttäjien pääsyä verkkoon tai verkon käyttöä ainoastaan siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä viranomaisliittymien palvelun saatavuuden varmistamiseksi 250 b §:ssä tarkoitetuissa ruuhkatilanteissa.

Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan on varmistettava, että muiden käyttäjien viestintäpalveluiden laatu tai saatavuus ei yleisesti heikkene. Viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan on tätä varten seurattava viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoamisen vaikutusta muiden käyttäjien palveluiden saatavuuteen, verkon suorituskykyyn ja kapasiteetin käyttöasteeseen.

Viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajan on toimitettava Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä kuvaus 250 b §:ssä tarkoitettujen palvelun saatavuuden etuoikeuden ja saatavuuden mahdollistavan

altapurun sekä viestinnän laadun etuoikeuden toteuttamisesta ja arvio niiden muihin käyttäjiin kohdistuvista vaikutuksista.

(uusi 250 d §)

250 d §

Kansallinen verkkovierailu viranomaisviestintää varten

Muun kuin 250 a §:ssä tarkoitetun teleyrityksen on pyynnöstä tarjottava kohtuullisin ehdoin matkaviestinverkon käyttöoikeutta Suomen alueella (kansallinen verkkovierailu) viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajalle viranomaisviestinnän mahdollistamiseksi. Tällaisen teleyrityksen on lisäksi tarjottava sellaisia verkkovierailuun liittyviä toimintoja ja palveluita, joita kansallisen verkkovierailun toteuttaminen ja palveluiden toimivuus edellyttää. Velvollisuus tarjota kansallista verkkovierailua on tilanteissa, joissa viranomaisviestintään liittyvän verkkopalvelun tarjoajan matkaviestinverkko ei ole käytettävissä.

Edellä 1 momentin nojalla kansallista verkkovierailua tarjoavan teleyrityksen on lisäksi viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajan pyynnöstä tarjottava kohtuullisin ehdoin 250 b §:ssä tarkoitettuja palvelun saatavuuden etuoikeutta ja saatavuuden mahdollistavaa altapurkua sekä viestinnän laadun etuoikeutta. Kansallista verkkovierailua tarjoavaan teleyritykseen sovelletaan tällöin, mitä 250 c §:ssä säädetään. Kansallisen verkkovierailun tarjoamiseen viranomaisviestintää varten ei sovelleta, mitä turvallisuus-verkkolain 13 ja 20 §:ssä säädetään palvelutuotannon alihankkijoista.

Jos viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoajan ja 1 momentissa tarkoitetun teleyrityksen välillä ei päästä sopimukseen 1 ja 2 momentissa tarkoitetuista ehdoista, Liikenne- ja viestintävirasto päättää ehdoista osapuolen vaatimuksesta. Liikenne- ja viestintävirasto voi määrittää kansallisesta verkkovierailusta perittävän kohtuullisen hinnan hintavertailun avulla, joka voi perustua verkkovierailupalvelujen tukkutaso suorasta käyttöoikeudesta perittyihin hintoihin, joita teleyritykset Suomessa perivät matkaviestinverkon operaattoreilta vä-

hittäistason verkkovierailupalvelujen tarjoamiseksi Suomessa verkkovierailuasiakkailla, joiden kotiverkko on jossakin muussa Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa.

(uusi 250 e §)

250 e §

Viranomaisverkon yhteenliittäminen yleiseen viestintäverkkoon

Teleyrityksen on pyynnöstä liitettävä viranomaisverkko yleiseen viestintäverkkoon korvauksetta. Viranomaisverkon tarjoajalla ei ole oikeutta saada korvausta viestinnästä yleisestä viestintäverkosta viranomaisverkkoon. Yleisessä viestintäverkossa toimivalla teleyrityksellä on oikeus saada teleyrityksen hinnaston mukainen korvaus viestinnästä viranomaisverkosta yleiseen viestintäverkkoon.

271 a §

271 a §

Julkisesti säännellyn satelliittipalvelun tarjoaminen

Julkisesti säännellyllä satelliittipalvelulla tarkoitetaan korkean tietoturvan suojattua palvelua, joka toteutetaan Galileo-ohjelman mukaisesti satelliittipaikannusjärjestelmällä. Palvelua voidaan tarjota 250 §:n 1 ja 2 momentissa mainituille käyttäjäryhmille sekä muille yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisille toimijoille. Liikenne- ja viestintäministeriö päättää niistä käyttäjäryhmistä, joilla on oikeus käyttää palvelua. Viestintävirasto voi antaa satelliittipalveluteknologian valmistusta, hankintaa, avaintenhallintaa ja käyttöä koskevia tarkempia määräyksiä.

Julkisesti säännellyn satelliittipalvelun tarjoaminen

Julkisesti säännellyllä satelliittipalvelulla tarkoitetaan korkean tietoturvan suojattua palvelua, joka toteutetaan Galileo-ohjelman mukaisesti satelliittipaikannusjärjestelmällä. Palvelua voidaan tarjota 250 §:ssä tarkoitetuille käyttäjäryhmille sekä muille yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisille toimijoille. Liikenne- ja viestintäministeriö päättää niistä käyttäjäryhmistä, joilla on oikeus käyttää palvelua. Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa satelliittipalveluteknologian valmistusta, hankintaa, avaintenhallintaa ja käyttöä koskevia tarkempia määräyksiä.

272 §

272 §

Toimenpiteet tietoturvan toteuttamiseksi

Teleyrityksellä, yhteisötalajaajalla ja lisäarvopalvelun tarjoajalla sekä niiden lukuun toimivalla on oikeus ryhtyä 2 momentissa tarkoitettuihin välttämättömiin toimiin tietoturvasta huolehtimiseksi:

Toimenpiteet tietoturvan toteuttamiseksi

Viestinnän välittäjällä ja lisäarvopalvelun tarjoajalla sekä niiden lukuun toimivalla on oikeus ryhtyä 2 momentissa tarkoitettuihin välttämättömiin toimiin tietoturvasta huolehtimiseksi:

318 §

Tietojen luovuttaminen viranomaisesta

(uusi 3 momentti)

318 §

Tietojen luovuttaminen viranomaisesta

Liikenne- ja viestintävirastolla ja valtiovarainministeriöllä on salassapitosäännösten ja muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä oikeus luovuttaa laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamisen yhteydessä saamansa tai laatimansa asiakirja sekä ilmaista salassa pidettävä tieto toisilleen, jos se on näille viranomaisverkon ja viranomaisviestintään liittyvien verkko- ja viestintäpalvelujen tarjoamiseen liittyvien tehtäviensä hoitamiseksi välttämätöntä.

325 §

Viestintäviraston tarkastusoikeus

Teknisen turvallisuus- ja toimivuustarkastuksen kohteena voi olla myös viranomaisverkko.

325 §

Liikenne- ja viestintäviraston tarkastusoikeus

Teknisen turvallisuus- ja toimivuustarkastuksen kohteena voi olla myös viranomaisverkko ja viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun tarjoaja.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 . _____

2.

Laki**julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015) 11 §:n 2 momentti,
muutetaan 1, 4, 6, 8, 12 ja 16 § ja 20 §:n 1 momentti sekä
lisätään 9 §:ään uusi 2 ja 3 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 4 momentiksi, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

1 §

1 §

*Lain tarkoitus ja soveltamisala**Lain tarkoitus ja soveltamisala*

Tämän lain tarkoituksena on normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa varmistaa valtion ylimmän johdon ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistoiminnan edellyttämän viestinnän häiriöttömyys ja jatkuvuus sekä turvata päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon käytettävyys, eheys ja luotamuksellisuus.

Tätä lakia sovelletaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkoon ja sen palvelujen käyttöön sekä muuhun turvallisuusverkkotoimintaan. Turvallisuusverkko on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva tietoyhteiskuntakaassa (917/2014) tarkoitettu viranomaisverkko, joka täyttää korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset siten kuin siitä laissa erikseen säädetään tai lain nojalla määrätään. Turvallisuusverkkoon kuuluu viestintäverkko ja siihen välittömästi liittyvät laitetilat, laitteet ja muu infrastruktuuri sekä turvallisuusverkon yhteiset palvelut.

(uusi 3 momentti)

Jollei tässä laissa toisin säädetä, turvallisuusverkkoon sovelletaan tietoyhteiskunta-

Tämän lain tarkoituksena on normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa varmistaa valtion ylimmän johdon ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistoiminnan edellyttämän viestinnän häiriöttömyys ja jatkuvuus sekä turvata päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon käytettävyys, eheys ja luotamuksellisuus.

Tätä lakia sovelletaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkoon ja sen palvelujen käyttöön sekä muuhun turvallisuusverkkotoimintaan. Turvallisuusverkko on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva *sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa* (917/2014) tarkoitettu viranomaisverkko, joka täyttää korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset siten kuin siitä laissa erikseen säädetään tai lain nojalla määrätään. Turvallisuusverkkoon kuuluu viestintäverkko ja siihen välittömästi liittyvät laitetilat, laitteet ja muu infrastruktuuri sekä turvallisuusverkon yhteiset palvelut.

Mitä tässä laissa säädetään turvallisuusverkosta ja sen palvelujen käytöstä, sovelletaan myös viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisiin palveluihin.

Jollei tässä laissa toisin säädetä, turvallisuusverkkoon sovelletaan *sähköisen viestinnän*

kaaren viranomaisverkkoa koskevia säännöksiä.

Jollei tässä laissa toisin säädetä, turvallisuusverkko toimintaan sovelletaan valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) säännöksiä ja julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) säännöksiä.

4 §

Turvallisuusverkon muu käyttö

Turvallisuusverkkoa voi käyttää myös muu kuin 3 §:ssä tarkoitettu käyttäjä, jos verkon käyttö koskee 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuun toimintaan liittyvien tehtävien hoitamista, käyttäjä kuuluu tietoyhteiskuntakaaren mukaan määräytyvään viranomaisverkon käyttäjäryhmään ja valtiovarainministeriö on hyväksynyt käyttäjän turvallisuusverkon käyttäjäksi.

(uusi 2 momentti)

Valtion kokonaan omistama Suomen Erillisverkot Oy -niminen osakeyhtiö ja sen viranomaisradioverkkotoiminnan palveluja tuottavat tytäryhtiöt saavat käyttää turvallisuusverkkoa niille kuuluvien viranomaisradioverkkotoimintaan liittyvien tehtävien hoitamisessa.

6 §

Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottaja

Turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimii valtion kokonaan omistama Suomen Erillisverkot Oy -niminen osakeyhtiö.

nän palveluista annetun lain viranomaisverkkoa koskevia säännöksiä ja viranomaisen aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniisiin palveluihin sovelletaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain viranomaisviestintään liittyvää viestintäpalvelua koskevia säännöksiä.

Jollei tässä laissa toisin säädetä, turvallisuusverkko toimintaan sovelletaan valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) säännöksiä ja julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) säännöksiä.

4 §

Turvallisuusverkon muu käyttö

Turvallisuusverkkoa voi käyttää myös muu kuin 3 §:ssä tarkoitettu käyttäjä, jos verkon käyttö koskee 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuun toimintaan liittyvien tehtävien hoitamista, käyttäjä kuuluu *sähköisen viestinnän palveluista annetun lain* mukaan määräytyvään viranomaisverkon käyttäjäryhmään ja valtiovarainministeriö on hyväksynyt käyttäjän turvallisuusverkon käyttäjäksi.

Viranomaisradioverkon sekä viranomaisen aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniisiä palveluja voi käyttää myös muu kuin 3 §:ssä tarkoitettu käyttäjä, jos sille on myönnetty sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 250 §:ssä tarkoitettu viranomaisliittymä.

Jäljempänä 3 luvussa tarkoitetuilla palvelujen tuottajilla ja niiden alihankkijoilla on tämän lain mukaisia tehtäviä suorittaessaan oikeus käyttää turvallisuusverkkoa, jos valtiovarainministeriö on hyväksynyt käytön.

6 §

Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottaja

Turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimii valtion kokonaan omistama Suomen Erillisverkot Oy -niminen osakeyhtiö tai sen kokonaan omis-

Yhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa liiketaloudellista voittoa sille tämän lain mukaan kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Yhtiön on erotettava tässä laissa tarkoitettu toiminta hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta toiminnastaan.

Turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana voi toimia myös Suomen Erillisverkot Oy:n tätä tarkoitusta varten erikseen perustama ja kokonaan omistama tytäryhtiö. Tytäryhtiöllä ei saa olla muita tehtäviä tai toimintoja eikä sen tarkoituksena saa olla liiketaloudellisen voiton tuottaminen.

Jollei tässä laissa toisin säädetä, sovelletaan yhtiöön osakeyhtiölain (624/2006) säännöksiä.

8 §

Tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottaja

Turvallisuusverkon tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajana toimii valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu palvelukeskus.

Palveluntuottajan on erotettava tässä laissa tarkoitettu toiminta hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta kuin tämän lain mukaisesta toiminnastaan.

9 §

ta-ma, tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen tarkoitettu tytäryhtiö.

Edellä 1 momentissa tarkoitettun yhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa liiketaloudellista voittoa sille tämän lain mukaan kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Yhtiön on erotettava tässä laissa tarkoitettu toiminta hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta toiminnastaan.

Jollei tässä laissa toisin säädetä, sovelletaan yhtiöön osakeyhtiölain (624/2006) säännöksiä.

8 §

Tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottaja

Turvallisuusverkon tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajana toimii valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu palvelukeskus. Palveluntuottajan on erotettava tässä laissa tarkoitettu toimintansa hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta toiminnastaan.

Viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestintän tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajana toimii Suomen Erillisverkot Oy tai sen kokonaan omistama, tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen tarkoitettu tytäryhtiö. Yhtiöiden toimintaan sovelletaan, mitä 6 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään.

9 §

Tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajan tehtävät

Tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajan tehtävät

(uusi 2 momentti)

Viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajan tehtävänä on:

1) yksinoikeudella tuottaa, ylläpitää ja kehittää viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän yhteiset tieto- ja viestintätekniset palvelut:

2) vastata tehtäväalueellaan viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisiä palveluja koskevien turvallisuus-, valmius-, varautumis- ja jatkuvuusvaatimusten toteutumisesta normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa.

(uusi 3 momentti)

Viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottamisessa voidaan hyödyntää Suomessa toimivan teleyrityksen verkkopalvelua tai matkaviestinverkkoa siten kuin sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 29 a luvussa säädetään.

11 §

11 §

Integraatiopalvelujen tuottajan tehtävät

Integraatiopalvelujen tuottajan tehtävät

Integraatiopalvelujen tuottajalla ja sen ali-hankkijalla on oikeus käyttää turvallisuusverkkoa siinä määrin kuin se on näille kuuluvien tehtävien suorittamiseksi välttämätöntä.

(kumotaan 2 momentti)

12 §

12 §

Varautumisvelvollisuus

Varautumisvelvollisuus

Edellä 6 §:ssä tarkoitetun palveluntuottajan on valmiussuunnitelmin ja normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä huolehdittava siitä, että

Edellä 6 §:ssä ja 8 §:n 2 momentissa tarkoitetun palveluntuottajan on valmiussuunnitelmin ja normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpi-

sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa.

Edellä 6 §:ssä tarkoitetun palvelutuottajan on osallistuttava maanpuolustukseen liittyvään varautumisen suunnitteluun sekä yhteiskunnan varautumista ja valmiuden kohottamista koskeviin, normaaliolojen häiriötilanteiden tai poikkeusolojen toimintavalmiutta edistäviin harjoituksiin yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten ohjauksessa.

16 §

Omistajaohjaus

Valtioneuvoston kanslia vastaa 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavan yhtiön omistajaohjauksesta siten kuin siitä säädetään valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (1368/2007), jollei tästä laista muuta johdu.

Suomen Erillisverkot Oy:n ja 6 §:n 3 momentissa tarkoitetun yhtiön hallituksessa on oltava riittävä edustus 17 §:ssä tarkoitetuista turvallisuusverkkotoimintaa ohjaavista viranomaisista.

(uusi 3 momentti)

20 §

Virkavastuu ja henkilöstöturvallisuus

Turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavan yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön ja turvallisuusverkon 6, 8 ja 10 §:ssä tarkoitettujen palvelutuottajien alihankkijoiden palveluksessa oleviin henkilöihin ja 8 ja 10 §:ssä tarkoitetun palvelutuottajan muussa kuin virkasuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa oleviin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän suorit-

teillä huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa.

Edellä 6 §:ssä ja 8 §:n 2 momentissa tarkoitetun palvelutuottajan on osallistuttava maanpuolustukseen liittyvään varautumisen suunnitteluun sekä yhteiskunnan varautumista ja valmiuden kohottamista koskeviin, normaaliolojen häiriötilanteiden tai poikkeusolojen toimintavalmiutta edistäviin harjoituksiin yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisten ohjauksessa.

16 §

Omistajaohjaus

Valtioneuvoston kanslia vastaa *Suomen Erillisverkot Oy:n omistajaohjauksesta* siten kuin siitä säädetään valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (1368/2007), jollei tästä laista muuta johdu.

Suomen Erillisverkot Oy:n ja sen tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen tarkoitettujen tytäryhtiöiden hallituksessa on oltava riittävä edustus 17 §:ssä tarkoitetuista turvallisuusverkkotoimintaa ohjaavista viranomaisista siten, että yhtiöiden hallinto ja tehtävien hoito on kokonaisuudessaan asianmukaisesti järjestetty tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu riittävästä edustuksesta päättää valtioneuvoston kanslia kuultuaan valtiovarainministeriötä.

20 §

Virkavastuu ja henkilöstöturvallisuus

Turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavan yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön ja turvallisuusverkon 6, 8 ja 10 §:ssä tarkoitettujen palvelutuottajien alihankkijoiden palveluksessa oleviin henkilöihin ja 8 ja 10 §:ssä tarkoitetun palvelutuottajan muussa kuin virkasuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa oleviin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän suorit-

taessaan turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä. Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan myös 6 §:ssä tarkoitettujen yhtiöiden hallituksen jäseniin ja muihin palvelutuottajien päättävissä toimitelmissä oleviin sekä alihankkijoiden päättävissä elimissä oleviin heidän tehdessään turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä.

taessaan turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä. Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan myös 6 ja 8 §:ssä tarkoitettujen yhtiöiden hallituksen jäseniin ja muihin palvelutuottajien päättävissä toimitelmissä oleviin sekä alihankkijoiden päättävissä elimissä oleviin heidän tehdessään turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä. *Vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974)*

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .
