

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 35/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 29 päivänä toukokuuta 2013 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta (HE 54/2013 vp).

Lausunnot

Hallintovaliokunnan pyynnön mukaisesti perustuslakivaliokunta ja eduskunnan päätöksen mukaisesti puolustusvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnon (PeVL 8/2014 vp, PuVL 10/2013 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen
- ICT-johtaja Anna-Maija Karjalainen, yksikön päällikkö Esko Vainio, lainsäädäntöneuvos Sami Kivivasara ja neuvotteleva virkamies Timo Saastamoinen, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö, ylijohtaja Eero Heliövaara, hankepäällikkö Sami Kivivasara, finanssineuvos Kalevi Alestalo ja erityisasiantuntija Petri Railamo, valtioneuvoston kanslia
- tietohallintojohtaja Ari Uusikartano, ulkoasiainministeriö
- tietohallintojohtaja Max Hamberg, oikeusministeriö

- kansliapäällikkö Päivi Nerg, lainsäädäntöneuvos Tiina Ferm ja erityisasiantuntija Minna Bloigu, sisäasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Timo Nuutinen ja esittelijä Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Timo Kievari, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Teemupekka Virtanen, sosiaali- ja terveysministeriö
- tietohallintopäällikkö Janne Suuriniemi, Poliisihallitus
- turvallisuuspäällikkö Sami Hyytiäinen, Tulli
- osastopäällikkö, kommodori Jukka Jaakkola, rajavartiolaitos, esikunnan teknillinen osasto
- tietohallintopäällikkö Matti Viirret, suojelupoliisi
- erikoistutkija Marko Luoma ja professori Jukka Manner, Aalto-yliopisto
- johtaja Ilkka Haataja, Hallinnon tietotekniikkakeskus HALTIK
- johtamisjärjestelmäosaston apulaisosastopäällikkö, eversti Mikko Heiskanen ja osastoiesiupseeri Juha Lehto, Pääesikunta
- apulaisjohtaja Rauli Paananen, Viestintävirasto
- pelastustoimen kehittämisspäällikkö Jussi Rahikainen, Suomen Kuntaliitto
- toimitusjohtaja Timo Lehtimäki, Suomen Erillisverkot Oy
- asiamies Mikko Äikäs, Palkansaajajärjestö Pardia ry

- johtaja, turvallisuus ja jatkuvuuden hallinta
Kari Wirman, FiCom ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sisäasiainministeriö, pelastusosasto
- työ- ja elinkeinoministeriö
- ympäristöministeriö
- Ahvenanmaan valtionvirasto
- Hätäkeskuslaitos
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV)

- Huoltovarmuuskeskus
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
- Valtiokonttori
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Suomen Turvallisuusverkko Oy
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta sekä muutettavaksi viestintämarkkinalain säännös viranomaisverkon määritelmästä.

Ehdotetulla lailla säädettäisiin julkisen hallinnon turvallisuusverkosta, sen palveluista ja palvelujen käytöstä sekä muusta turvallisuusverkkotoiminnasta. Lain tarkoituksena olisi 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.

Ehdotetun lain mukaan turvallisuusverkko olisi valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva viestintämarkkinalaissa tarkoitettu viranomaisverkko. Turvallisuusverkkoon kuuluisi viestin-

täverkko ja siihen välittömästi liittyvät laitetilat, laitteet ja muu infrastruktuuri sekä turvallisuusverkon yhteiset palvelut. Laissa olisi säännökset turvallisuusverkon käyttövelvoitteesta ja muusta käytöstä sekä turvallisuusverkon ja sen yhteisten palvelujen palvelutuotannosta. Laissa säädettäisiin myös turvallisuusverkkotoiminnan ohjausmallista, johon kuuluu toiminnan yleishallinnollinen ohjaus, palvelun tuottajana toimivan yrityksen omistajaohjaus sekä toiminnan strateginen ohjaus ja sen tuki.

Esitykseen sisältyy myös ehdotus viestintämarkkinalain muuttamisesta. Ehdotetun muutoksen johdosta lakiin sisältyvää viranomaisverkkoa koskevaa määritelmää täydennettäisiin.

Lakiehdotus liittyy valtion vuoden 2013 lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitykseen sisältyvät lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Turvallisuusverkkohanke

Valtioneuvosto on asettanut vuoden 2007 lopulla julkisen hallinnon verkkoturvallisuutta edistävän suunnitteluhankkeen. Hankkeen tehtävänä on ollut suunnitella turvallinen tietoliikenneverkko ja verkkopalvelut hallinnolle ja erityisesti turvallisuusviranomaisille. Vuonna 2009 ase-

tetun jatkohankkeen tavoitteena on sulauttaa sisäasiainhallinnon tietoliikennepalvelut puolustusvoimien viestintäverkkoon ja luoda näin turvallisuusverkon verkko- ja tietoliikennepalvelujen perusta. Lähtökohtana on ollut, että nämä yhteen liitettävät verkot muodostavat turvallisuusverkon perusverkon. Verkkoa on rakennettu ja siihen on investoitu hallinnon turvallisuusverk-

kohankkeessa (TUVE-hanke) vuosina 2009—2013 noin 200 miljoonaa euroa.

Valmisteilla olevan turvallisuusverkon tavoitteena on tarjota keskeisille turvallisuudesta vastaaville viranomaisille ja valtionjohdolle, ministeriöt mukaan lukien, korkean varautumis- ja turvallisuustason tietoliikenne- ja tietoliikenne-ratkaisu. Perusajatuksena on taata, että turvallisuusviranomaisten tietoliikenne on suojattua ja käytettävyyden varmistettua, kyseisten viranomaisten kriittinen tietoaineisto varastoitua ja hallinnoitua Suomessa sekä että liiallista riippuvuutta kaupallisista toimijoista vältetään. TUVE-hankkeessa on tavoitteena myös parantaa valtionjohdon päätöksentekoodellytyksiä, tilannekuvan muodostamista ja viranomaisten välistä tietojen vaihtoa sekä tiedon eheyden ja kiistämättömyyden edellytyksiä kaikissa turvallisuustilanteissa. Valiokunta pitää mainittuja hankkeen keskeisiä lähtökohtia yhteiskuntamme kannalta erittäin tärkeinä.

Valiokunta tähdentää, että turvallisuusverkon, joka on tarkoitettu käytettäväksi kaikissa olosuhteissa, tulee toimia luotettavasti päivittäisen käytön lisäksi myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Verkon tulee säilyä toimintakykyisenä muun muassa luonnonilmiöiden, sähkökatkosten ja tietoverkkohyökkäysten sattuessa.

Valiokunta toteaa, että turvallisuusverkko-hankkeen peruslähtökohtiin kuuluu myös se seikka, että yhtenäisellä TUVE-ratkaisulla poistetaan yksittäisten viranomaisten tarve itse rakentaa ja ylläpitää turvallisuuden ja varautumisen vaatimukset täyttäviä omia tietoliikennetekniikoita, laitetiloja ja muita tieto- ja viestintätekniikoita ratkaisuja.

Tarve julkisen hallinnon turvallisuusverkko-toimintaa sääntelevälle lainsäädännölle

Valiokunta toteaa, ettei nykyisessä lainsäädännössä säädetä julkisen hallinnon turvallisuusverkosta eikä turvallisuusverkko-toiminnasta. Voimassa olevaan sääntelyyn sisältyy kuitenkin useita säännöksiä, jotka on otettava huomioon säädettävässä uudessa laissa julkisen hallinnon turvallisuusverkko-toiminnasta (TUVE-laki).

Valiokunnan käsityksen mukaan lainsäädännöllistä perustaa edellyttävät muun muassa puolustusvoimien runkoverkon luovuttamiseen eri turvallisuusviranomaisten hyödynnettäväksi liittyvät seikat sekä turvallisuusverkon palvelujen tuottajien tehtävien ja tuotantovastuun määrittelyyn liittyvät asiat.

Valiokunta toteaa edelleen, että ehdotettua uutta lakia julkisen hallinnon turvallisuusverkko-toiminnasta tarvitaan turvallisuusverkon, sen palvelujen ja palvelujen käytön sekä muun turvallisuusverkko-toiminnan käytön perusteiden määrittelemiseksi. Turvallisuusverkko on ehdotuksen mukaan valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva viestintämarkkinalaissa (393/2003) tarkoitettu viranomaisverkko. Viranomaisverkolla tarkoitetaan — 2. lakiehdotuksessa tarkennetussa muodossa — viestintämarkkinalaissa valtion johtamiseen ja turvallisuuteen, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen, pelastustoimintaan, meripelastustoimintaan, hätäkeskustoimintaan, maahanmuuttoon, ensihoitopalveluun tai väestönsuojeluun liittyvien tarpeiden vuoksi rakennettua viestintäverkkoa. Sen liittymä voidaan tarjota viranomaisten lisäksi myös muulle, edellä mainittujen tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömälle käyttäjäryhmälle.

Valiokunta toteaa, että viestintämarkkinalaki on kumottu vuoden 2015 alusta voimaan tulevalla tietoyhteiskuntakaarella (917/2014). Viranomaisverkon määritelmä sisältyy tietoyhteiskuntakaaren 250 §:ään 2. lakiehdotusta vastaavasti. Ainoana muutoksena tietoyhteiskuntakaaren sisältyy maininta rautatieturvallisuudesta lisäyksenä niistä tarpeista, joita varten viranomaisverkko voidaan rakentaa. Valiokunta ehdottaa jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteissa hallituksen esitykseen sisältyvän 2. lakiehdotuksen hylkäämistä.

Vaikka TUVE-verkon infrastruktuurin ja palvelujen on perustuttava korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukseen, turvallisuusverkkoa tullaan käyttämään jokapäiväisissä viranomaistehtävissä. Käsiteltävänä olevan TUVE-lainsäädännön tavoitteena on saada korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimuksia palve-

levat tietoverkot ja palvelut yhtenäisen, toimintavaran infrastruktuurin, valtion omistaman palvelutuotannon ja yhtenäisen ohjausmallin piiriin. Tarkoitus on, että ottamalla käyttöön TUVE-lakiehdotuksen (1. lakiehdotus) mukaiset palvelut ja toimintamallit viranomaiset voivat toimia entistä varmemmin myös yhä lisääntyvissä, erityisesti tietoturvaan liittyvissä, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Korkean varautumisen vaatimuksella, jota ei lakiehdotuksessa ole tarkemmin määritelty, tarkoitetaan sitä, että turvallisuusverkkoon kuuluvat viestintäverkko, laitetilat, laitteet ja muu infrastruktuuri sekä yhteiset palvelut ja palvelutuotanto rakennetaan ja organisoidaan siten, että verkon käyttö pystytään turvaamaan kaikissa olosuhteissa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa määritellään korkean varautumisen tason tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tietoturvaa. Niiden tulee täyttää tietoturvaluudesta valtioneuvoston asetuksen (681/2010) 9 §:ssä tarkoitettujen suojaustasojen IV—II (ST IV—ST II) tietoturva-vaatimukset ja erityisluokiteltavalle tietoaineistolle säädetyt vaatimukset (esimerkiksi laki kansainvälisistä tietoturva-velvoitteista (588/2004)).

Valiokunta tähdentää, ettei asiantuntijakuulemisissa ole kyseenalaistettu uuden lainsäädännön tarpeellisuutta.

Turvallisuusverkkotoiminta

Turvallisuusverkkotoiminta muodostuu hallituksen esityksen perustelujen mukaan kahdesta osa-alueesta: turvallisuusverkosta ja sen ohjauksesta. Turvallisuusverkkoon kuuluu TUVE-lakiehdotuksen 1 §:n mukaan viestintäverkko ja siihen liittyvät laitetilat, laitteet ja muu infrastruktuuri sekä turvallisuusverkon yhteiset palvelut. Turvallisuusverkkotoiminnalla tarkoitetaan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan näiden osa-alueiden hallinnollista, toiminnallista ja teknistä kokonaisuutta, jossa yhdistyvät turvallisuusverkon ja siihen liittyvien palvelujen ja palvelutuottajien toiminta sekä sen ohjaus ja valvonta.

Tarkoitus on, että turvallisuusverkkotoiminnan ohjaukseen osallistuvat yhteiskunnan tur-

vallisuudesta keskeisesti vastaavat ministeriöt, puolustusvoimat, Huoltovarmuuskeskus ja Suomen Kuntaliitto. Toimintakokonaisuuteen kuuluu hallituksen esityksen mukaan myös viranomaisten toimintaa tukevia teknistä ja toiminnallista erityisasiantuntemusta edellyttäviä tehtäviä, joista voi lakiehdotuksen mukaan palveluntuottajana vastata valtion kokonaan omistama Suomen Erillisverkot Oy -niminen osakeyhtiö tai sen kokonaan omistama tytäryhtiö.

Turvallisuusverkon käyttövelvoite

TUVE-lakiehdotuksen 2 §:n mukaan turvallisuusverkon käyttövelvoite koskee sellaista valtion johtamiseen ja turvallisuuteen, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen, pelastustoimintaan, meripelastustoimintaan, hätäkeskustoimintaan, maahanmuuttoon ja ensihoitopalveluun liittyvää viranomaisten sisäistä, välistä ja ulkoista yhteistoimintaa, jossa noudatetaan korkean varautumisen tai turvallisuuden vaatimuksia.

Ehdotetun TUVE-lain 3 §:stä ilmenevät puolestaan ne viranomaistahot, jotka edellä mainittuun toimintaan liittyvissä tehtävissään ovat velvollisia käyttämään turvallisuusverkkoa.

Valiokunta pitää tarpeellisena, että turvallisuusverkon käyttövelvoite määritellään laissa sekä toiminnallisesti että organisatorisesti. Käyttövelvoitteen toiminnallinen ulottuvuus määrittelee ne valtion ylimmän johdon ja turvallisuuden kannalta keskeiset toiminnot, joihin liittyvässä viestinnässä on käytettävä turvallisuusverkkoa. Käyttövelvoitteen täsmentämiseksi on perusteltua määritellä käyttövelvoitteen kohteet myös organisatorisesti nimeämällä ne viranomaiset, joita TUVEn käyttövelvoite koskee. Valiokunta pitää tärkeänä, että yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeiset viranomaiset veloitetaan turvallisuusverkon käyttöön silloin, kun niiden viestinnässä ja yhteistoiminnassa on noudatettava korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimuksia. Hallintovaliokunta tähdentää, että muun muassa Suomen kyberturvallisuusstrategian toimeenpanon kannalta on tärkeää, että turvallisuusverkko ja sen palvelut otetaan käyttöön ehdotetun käyttövel-

voitteen piirissä olevien toimijoiden osalta. Valiokunta toteaa, että turvallisuusverkon käyttövelvoitetta koskevat säännökset tarkentavat 1 §:stä ilmenevää lain tarkoitusta ja soveltamisalaa.

TUVE-laissa säädettävien edellytysten täytyessä turvallisuusverkkoa on mahdollista käyttää käyttövelvoitteen piirissä olevien viranomaisten lisäksi myös kyseisten viranomaisten keskeisten yhteistoimintatahojen.

Asiantuntijakuulemisessa on kannettu huolta siitä, kyetäänkö turvallisuusverkkotoiminnassa turvaamaan tasapuolisesti käyttövelvoitteen piiriin kuuluvien eri toimijoiden tarpeet. Esimerkiksi puolustusvoimien, Hätäkeskuslaitoksen ja ensihoidon vaatimusten toteuttamista ja yhteensovittamista samanaikaisesti, tasapuolisesti ja kustannustehokkaasti on pidetty haasteellisena. Kuulemisessa on noussut myös esiin näkemys, että TUVEssa tulee voida välittää tietoa turvallisesti muun muassa EU:n ja muiden kansainvälisten vaatimusten mukaisesti.

Valiokunnalle esitetyn selvityksen perusteella erikseen määritellään tarkemmin lakia alemmalla normitasolla ne periaatteet, joiden mukaisesti eri tilanteissa palvelujen hallintaa ja priorisointia voidaan tehdä ottaen huomioon verkon käyttäjinä olevien eri toimijoiden tarpeet tasapuolisesti ja kulloisenkin tilanteen edellyttämällä tavalla. Riittävä varautuminen on esitetyn selvityksen mukaan muun muassa kapasiteettia ja sen käytön tarkeysjärjittelyä hallitsemalla mahdollista tehdä turvallisuusverkon sisällä teknisten ja toiminnallisten ratkaisujen avulla. Turvallisuusverkko on tarkoitettu perusinfrastruktuuriksi, johon sekä kansallisen että EU:n ja muun kansainvälisen korkean turvallisuuden viestintäratkaisut voivat tukeutua.

Tässä yhteydessä on aiheellista nostaa esiin asiakysymyksenä suojelupoliisin toiminnallinen tietojärjestelmä, joka toimii poliisin tietoverkosta erillisessä suojelupoliisin operatiivisessa tietoverkossa. Suojelupoliisin mukaan järjestely on säilytettävä myös jatkossa. Hallintovaliokunta toteaa tältä osin, että ehdotetun TUVE-lain 5 §:n mukaan sellaisten välittömästi 2 §:n 1 momentissa tarkoitettussa toiminnassa

käytettävien laitteiden ja tietojärjestelmien, joita koskevat korkean varautumisen tai turvallisuuden vaatimukset, on oltava turvallisuusverkon laitetoissa, ellei niiden sijoittaminen kokonaan tai osittain muuhun laitetilaan ole teknistä tai toiminnallisista syistä välttämätöntä. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä poikkeusmahdollisuus mahdollistaa riittäväällä tavalla erityistarpeiden, kuten esimerkiksi suojelupoliisin toiminnallisen tietojärjestelmän, mukaisten ratkaisujen toteuttamisen erillään turvallisuusverkosta.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että turvallisuusverkon vaikutukset ulottuvat valtion viranomaisten ohella kunnallisiin toimijoihin, koska turvallisuusverkon käyttövelvoite koskee myös ensihoitopalvelua ja pelastustoimintaa. Pelastustoimen järjestämisestä vastaavat kunnat yhteistoiminnassa saman pelastustoimialueen kuntien kanssa. Ensihoitopalvelun järjestämisestä vastaavat puolestaan nykyisin sairaanhoitopiirit, jotka ovat kuntien muodostamia kuntayhtymiä. Viranomaisten yhteisen kenttäjohtamisjärjestelmän on suunniteltu tukeutuvan turvallisuusverkon infrastruktuuriin. Suunnitelman toteuttamisella mahdollistetaan valtiollisten ja kunnallisten toimijoiden välinen yhteinen tilannekuva ja reaaliaikainen tiedonvaihto.

Ehdotetun TUVE-lain 28 §:n mukaan käyttövelvoitetun käyttäjän on otettava turvallisuusverkon palvelut käyttöön viimeistään silloin, kun laissa tarkoitettut palvelut ovat käytettävissä (7, 9 ja 11 §) ja kyseistä palvelua vastaavan itsenäisesti hankitun palvelun palvelusopimus on päättynyt. Tarkoitus on, että käyttäjiä liitetään turvallisuusverkkoon sitä mukaa kuin kullakin käyttäjällä on valmius liittyä verkkoon turvallisesti ja toisaalta kyseiselle käyttäjäryhmälle tarkoitettut palvelut ovat hyväksytyllä tavalla käyttöön otettavissa. Tällä tavoin menettelemällä eri viranomaistahojen liittäminen TUVEn käyttäjiksi, kuntatoimijat mukaan lukien, voidaan tehdä turvallisesti ja toimintavarmuus säilyttäen.

Turvallisuusverkon palvelutuotanto

Turvallisuusverkon palvelutuotanto ehdotetaan TUVE-laissa jaettavaksi kolmeen palvelukoko-

naisuuteen: 1) turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelut, 2) yhteiset tieto- ja viestintätekniset palvelut ja 3) integraatiopalvelut. Lakiehdotuksen mukaan turvallisuusverkon palvelutuottajilla on yksinoikeus tuottaa laissa säädettyjä palveluja, jolloin palvelut voidaan julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 12 §:n nojalla hankkia kilpailuttamatta. Asiantuntija-kuulemisessa on palvelutuotannon osalta esitetty huomattavan paljon kritiikkiä lakiehdotusta kohtaan. Sen vuoksi jäljempänä on myös mietinnön yleisperusteluissa tarpeen tarkastella erikseen kutakin palvelutuotannon kokonaisuuden osiota. Yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevät valiokunnan ehdottamat muutokset palvelutuotannon sääntelyyn.

Valiokunta toteaa, että turvallisuusverkkotoiminnan palvelut ja palvelujen tuottamisvastuuseen kuuluvat tehtävät määritellään lakiehdotuksessa varsin väljästi. Lisäksi lakiehdotuksessa on käytetty palvelutuotanto-osiota laajemminkin käsitteitä, joita ei ole yksityiskohtaisesti määritelty, minkä vuoksi käsitteet ovat osaksi tulkinnanvaraisia.

Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan käsitteiden yksiselitteinen määrittely on vaikeaa, koska termit ja toimintatavat eivät ole ICT-toimialalla ja julkishallinnossa tältä osin vakiintuneita. Lainvalmistelussa on ollut tarkoitus, että palvelukokonaisuuksien sisältö tarkentuu ehdotetun lain nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa, jossa säädetään tarkemmin palveluista ja palveluntuottajien tehtävistä. Valiokunta arvioi, että asetuksen avulla voidaan ainakin osittain parantaa sääntelyn selkeyttä ja ymmärrettävyyttä, vaikka asianmukaisempaa olisi ollut määritellä käsitteet laissa tai vähintäänkin lakiehdotuksen perusteluissa riittävällä täsmällisyydellä etenkin, kun otetaan huomioon, että kyseessä on asiasisällöltäänkin vaikeasti hahmotettava sääntelykokonaisuus. Valiokunnalla on ollut käytettävissään 26.11.2013 päivätty alustava luonnos valtioneuvoston asetukseksi turvallisuusverkkotoiminnasta.

Verkko- ja infrastruktuuripalvelut

Lakiehdotuksen mukaan turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimii Suomen valtion kokonaan omistama turvallisuusverkkotoiminnassa voittoa tavoittelematon Suomen Erillisverkot Oy -niminen osakeyhtiö (ERVE). Yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiön toimialana on julkisen hallinnon viranomaisten käytössä olevien ja yhteiskunnan turvallisuuden varmistamiseen liittyvien tietoliikenneverkkojen sekä muiden turvaverkkojen rakentaminen ja operointi sekä niihin liittyvien palveluiden toimittaminen ja konsultointi. Yhtiö voi myös omistaa ja hallita edellä mainittuja televerkkoja ja kiinteistöjä sekä osakkeita. Suomen Erillisverkot -konserniin kuuluvat Suomen Turvallisuusverkko Oy (STUVE), Virve Oy (Virve-verkko), VIRVE Tuotteet ja Palvelut Oy, Leijonaverkot Oy (tuotantotilat) ja Johtotieto Oy.

Ehdotetun sääntelyn erikoispiirteisiin kuuluu, että verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana voi toimia myös Suomen Erillisverkot Oy:n perustama ja kokonaan omistama tytäryhtiö. Itse asiassa tätä toimintaa varten on perustettu Suomen Turvallisuusverkko Oy. Kyseisellä tytäryhtiöllä ei saa olla muita tehtäviä tai toimintoja, eikä sen tarkoituksena saa olla liike-taloudellisen voiton tuottaminen. Sanottu merkitsee sitä, ettei tällä tytäryhtiöllä ole mahdollisuutta toimia kilpailluilla markkinoilla.

Lakiehdotuksen perusteella Suomen Erillisverkot Oy:n on erotettava käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa tarkoitettu toiminta hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta toiminnastaan.

Lakiehdotus sisältää siirtymäsäännöksen, jonka nojalla Suomen Erillisverkot Oy:n tai sen tytäryhtiön ohella verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajina toimivat siirtymäkaudella puolustusvoimat ja Valtiokonttorin IT-palvelukeskus, joka on nyttemmin siirretty tehtävineen Valtion tieto- ja viestintäkeskus Valtoriin.

Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan tehtävänä on yksinoikeudella tuottaa, ylläpitää ja kehittää turvallisuusverkon verkkopalvelut. Turvallisuusverkon verkkopalveluja ovat

käyttäjille tarjottavat tietoliikenneyhteydet, joiden avulla käyttäjän lähiverkot ja turvallisuusverkon palvelukonesalit liitetään toisiinsa. Palveluntuottaja vastaa myös verkkopalveluihin välittömästi liittyvistä käyttö- ja sovelluspalveluista, mutta ei toimi muutoin käyttöpalvelu- ja sovellusoperaattorina käyttäjien palveluille.

Lisäksi verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan tehtävänä on yksinoikeudella hallinnoida turvallisuusverkon laitteita ja laitteita sekä tuottaa, ylläpitää ja kehittää turvallisuusverkon muita infrastruktuuripalveluja. Näillä muilla palveluilla tarkoitetaan sellaisia käyttäjille tarjottavia laitteita ja laitepaikkoja, joihin voidaan sijoittaa korkeaa varautumista tai korkeaa turvallisuutta edellyttävien tietoliikenneyhteyksien tai tietojärjestelmien tarvitsemat laitteet. Esimerkiksi turvallisuusverkon kaapelit, mastot ja linkkiasemat kuuluvat näihin laitteisiin.

Turvallisuusverkkotoiminnan keskeisenä tavoitteena on varmistaa valtion ja yhteiskunnan ydintoimintojen ja niihin liittyvän viestinnän häiriöttömyys ja luottamuksellisuus. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että kysymys on valtion turvallisuuden ja julkisten toimintojen jatkuvuuden kannalta olennaisista tehtävistä, joiden keskeisenä tarkoituksena on tietojen luottamuksellisuuden säilyttäminen. Tätä toimintaa on lausunnon mukaan kokonaisuutena arvioiden pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotettua sääntelyä eräiden turvallisuusverkkotoimintaan kuuluvien tehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle on siten arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta.

Turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimivan 1. lakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoitettua valtion kokonaan omistaman osakeyhtiön tai tämän kokonaan omistaman tytäryhtiön tehtäviin kuuluu muun muassa turvallisuusverkon verkkopalvelujen tuottaminen ja ylläpito, turvallisuusverkon laitteiden ja laitteiden hallinnointi sekä turvallisuusverkkoa koskevien turvallisuus-, valmius-, varautumis- ja jatkuvuusvaatimuksen toteutumisesta vastaa-

minen tehtäväalueellaan niin normaali- kuin poikkeusoloissakin. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan kysymyksen olevan asiallisesti teknisluonteisista, viranomaisten toimintaa tukevista tehtävistä, jotka toteutetaan pitkälti valtion viranomaisten ohjauksessa ja valvonnassa. Vaikka toiminnalla luodaan edellytykset merkittävän julkisen vallan käytölle, ei palveluntuottajalle itselleen perustuslakivaliokunnan mukaan kuulu sellaisia tehtäviä, joita voitaisiin pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävän julkisen vallan käyttönä.

Edellä lausutun lisäksi perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen olevan oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee perustuslain esitöiden mukaan kiinnittää huomiota hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella myös yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin.

Julkisen hallintotehtävän siirtämistä valtion kokonaan omistamalle osakeyhtiölle on hallituksen esityksessä perusteltu sillä, että valtion virastoon verrattuna osakeyhtiöllä on paremmat mahdollisuudet pitkäjänteiseen strategiseen kehittämiseen ja investointien hallintaan, jossa voidaan joustavasti huomioida myös valtionhallinnon ICT-palvelutuotannon kokonaisvaltainen kehittäminen. Järjestelyn tarkoituksenmukaisuutta on lisäksi perusteltu tehtävien tieto- ja viestintätekniistä erityisasiantuntemusta edellyttävällä luonteella, investointien pitkäaikaisuudella ja jatkuvien kehittämisinvestointien tarpeella.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun palveluntuottajajärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta perustellaan lähinnä taloudelliseen pitkäjänteisyyteen ja asiantuntemukseen liittyvillä seikoilla. Tarkoituksenmukaisuutta sen sijaan ei ole perusteltu esimerkiksi toimintavarmuuden, luotettavuuden, tietoturvallisuuden tai riskienhallinnan takaamiseen tähtäävillä perusteilla, vaikka sääntelyn nimen-

omaisena tarkoituksena on luoda edellytykset valtion ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeiselle viranomaistoiminnalle.

Toiminnan pitkäjänteinen strateginen kehittäminen ja erityisasiantuntemuksen takaaminen eivät perustuslakivaliokunnankaan mielestä itsestään selvästi ole osakeyhtiömuotoisessa palvelutuotannossa turvattavissa paremmin kuin viranomaistoiminnassa. Perustuslakivaliokunnan saaman tiedon mukaan esimerkiksi Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin toiminta on organisoitu viranomaisena siten, että investointimenoja voidaan hallita tavanomaisista viranomaistoimintaa pitkäjänteisemmin. Lisäksi toiminnan ohjaus ja valvonta olisi todennäköisesti hoidettavissa yksinkertaisemmin ja välittömämmin, jos tehtävistä huolehtisi viranomaisena. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että hallituksen esitykseen sisältyvän järjestelyn tarkoituksenmukaisuudesta voidaan esittää perusteltuja epäilyjä. Perustuslain 124 §:n tarkoituksena ei kuitenkaan voida perustuslakivaliokunnan mielestä suoranaisesti katsoa muodostavan ehdotonta estettä ehdotetulle sääntelylle tällaisessa yhteydessä, jossa on kysymys teknisluonteisista, palveluiden tuottamiseen liittyvistä tehtävistä.

Hallintovaliokunta toteaa perustuslakivaliokunnan tavoin, että julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle annettaessa on varmistettava siitä, ettei tehtävän siirtäminen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Ehdotetun sääntelyn arvioinnissa on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan otettava huomioon, että osakeyhtiön toiminnalla verkko- ja infrastruktuuripalveluiden tuottajana on etenkin nykyisessä informaatioyhteiskunnassa olennainen merkitys valtion johtamista ja yhteiskunnan turvallisuutta koskevien ydintoimintojen turvaamisen kannalta. Kysymys on osin ainakin välillisesti myös yksityisten ihmisten henkilötietojen ja yksityiselämään liittyvien tietojen säilymisestä luottamuksellisina.

Tällaisen sääntelyn yhteydessä erityisen korkeita vaatimuksia on asetettava toimintojen luotettavuuden ja toimintavarmuuden sekä käsitel-

tävien tietojen luottamuksellisuuden turvaamiselle. Palvelutuottajiin kohdistuvan viranomaisvalvonnan ja ohjauksen on lisäksi oltava tehokasta ja kattavaa.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa samantasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan. Huomionarvoista on myös se, että käytännössä tarkoituksena on osoittaa turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottaminen Suomen Erillisverkot Oy:n tytäryhtiölle, jolloin toiminnan viranomaisvalvonta ja -ohjaus on vieläkin välillisempää. Toisaalta säännösperusteisesti on varmistettu se, että palvelujen tuottaja on voittoa tavoittelematon valtion kokonaan omistama osakeyhtiö tai tämän yhtiön kokonaan omistama tytäryhtiö, jolloin perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan valvonnan ja ohjauksen järjestäminen on jossain määrin helpompaa kuin puhtaasti kaupallisen yrityksen kyseessä ollen.

Hallintovaliokunta katsoo edellä lausuttua täydentäen, että valtion ydintoimintoja välittömästi tukevan ja yhteiskunnallisesti kriittisen infrastruktuurin tuottamiselta ja ylläpitämiseltä on edellytettävä erityistä julkista luotettavuutta ja vastuunalaisuutta. Kysymys on ylimmän valtionjohton ja turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn turvaamisesta. Sääntelyn kohteena ovat valtion, yhteiskunnan ja viranomaistoiminnan sekä samalla yksilön turvallisuuden kannalta aivan keskeiset toiminnot. Valtionhallinnon järjestämisen yleiset periaatteet ja perustuslain 124 § puoltavatkin turvallisuusverkkotoiminnan järjestämistä kokonaisuudessaan viranomaislähtöisesti valtioneuvoston välittömän johdon ja valvonnan alaisena. Hallituksen esityksessä omaksutulle järjestelylle, jonka varaan turvallisuusverkkoa on pitkälti suunniteltu ja rakennettu, ei kuitenkaan ole, kuten perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, tässä yksittäistapauksessa perustuslaista johtuvaa ehdotonta estettä.

Keskeiset turvallisuusviranomaiset, kuten puolustushallinto ja sisäministeriö, on saadun selvityksen perusteella jo käytännössä liitetty

turvallisuusverkkoon, ja verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajaksi perustettu Suomen Turvallisuusverkko Oy on jo organisoitunut ja valmistautunut palvelutuotannon käynnistämiseen ja liiketoimintasiirron vastaanottamiseen. Tämän vuoksi lainsäätäjä on joutunut tapahtuneiden tosiasioiden eteen, eikä valiokunnalla ole asiassa tosiasiallisesti käsityksensä mukaan juurikaan mahdollisuutta päätyä tältä osin hallituksen esityksestä poikkeavaan ratkaisuun.

Hallintovaliokunta viittaa verkko- ja infrastruktuuripalvelujen osalta lisäksi erityisesti yksityiskohtaisissa perusteluissa jäljempänä muun muassa valvonnan ja ohjauksen osalta lausuttuun. Valiokunnan ehdottamien muutosten tarkoituksena on muutoinkin pienentää niitä riskejä, joita hallituksen esitykseen sisältyvään toimintamalliin eittämättä liittyy.

Tieto- ja viestintätekniset palvelut

Turvallisuusverkon tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajana voi toimia lakiehdotuksen perusteella tähän tehtävään nimetty julkisen hallinnon viranomainen tai tieto- ja viestintäteknisen alan toimija.

Ehdotettu sääntely mahdollistaa tehtävien siirtämisen myös yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle, kuten ICT-alan yritykselle. Tähän nähden lakiehdotuksen 8 §:n sääntely valtion oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollisesta siirtämisestä on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan varsin väljää ja täsmentymätöntä. Sääntelyä ja sen perusteluja on tältä osin täydennettävä olennaisesti, jotta perustuslakivaliokunta voisi edes arvioida sitä perustuslain 124 §:ssä asetettujen vaatimusten kannalta.

Saadun selvityksen perusteella suunnitelmat turvallisuusverkon tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajasta ovat kuitenkin valmistelun edetessä täsmentyneet, ja tarkoitus on, että nämä tehtävät osoitetaan viranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että 1. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentissa oleva maininta siitä, että palveluntuottajana voi olla myös tieto- ja viestintäteknisen alan toimija, tulee poistaa, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajan tehtävänä on yksinoikeudella tuottaa, ylläpitää ja kehittää turvallisuusverkon yhteiset tieto- ja viestintätekniset palvelut. Tällaisia ovat turvallisuusverkon turvallisen käytön ja viestinnän edellyttämät palvelut ja verkon laitetiloihin sijoitettuihin tietojärjestelmäpalveluihin liittymistä tukevat palvelut, verkon laitetiloihin sijoitetujen tietojärjestelmien käyttöä tukevat palvelut sekä turvallisuusverkon laitetiloihin sijoitettuja palvelinkonesaleista tarjottavat palvelut.

Asiantuntijakuulemisessa monet lausunnonantajat ovat suhtautuneet varauksellisesti tai kielteisesti suunniteltuun turvallisuusverkkopalvelujen tuottamiseen valtion toimialariippumattomia ICT-palveluja tuottavassa palvelukeskus Valtorissa (1226/2013, HE 150/2013 vp, HaVM 18/2013 vp). Muun muassa on katsottu, että valtion ylimmän johdon ja turvallisuusviranomaisten verkko tulee pitää erillään Valtorin toimialariippumattomista palveluista. Tärkeänä on myös pidetty, että turvallisuusverkkotoimintaa hallinnoidaan ja ohjataan yhtenäisenä kokonaisuutena eikä mitään osia siirretä Valtorin alaisuuteen. Lausunnoissa on lisäksi todettu, että TORI-toiminnassa pyritään kustannustehokkuuteen, kun taas TUVE-toiminnassa korostuu korkea varautuminen, tietoturva ja saatavuustaso. TORI-palvelut on tarkoitettu IV/III-turvallisuustasojille ja puolestaan TUVE-palvelut III/II-tasojille. Näiden kahden toimintatavan toteuttaminen samassa organisaatiossa on kuulemisessa valiokunnalle annetussa lausunnossa pidetty jopa mahdottomana muun muassa turvallisuustasojen rajapinnan epämääräisyyden takia.

Puolustusvaliokunta on korostanut omalta osaltaan lausunnossaan TUVE- ja TORI-lakiesitysten yhteensovittamista myös palveluväylähankkeen kanssa erityisesti palvelutuotannon näkökulmasta.

Lakiehdotuksen perusteella turvallisuusverkon tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajan on erotettava laissa tarkoitettu toiminta hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta toiminnastaan. Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan tämä mahdollistaa lain tavoitteiden saavuttamisen sekä turvaa riittävän

turvallisuusverkon palvelutuotannon osaamisen ja korkeaa varautumista edellyttävät resurssit.

Ehdotetun TUVE-lain siirtymäsäännöksen mukaisesti Hallinnon tietotekniikkakeskus HALTIK toimii TUVE-lain mukaisena tieto- ja viestintäteknisten palveluiden tuottajana enintään 31.12.2014 asti. Tämän jälkeen tarkoitus on, että palvelutuotanto siirtyy perustettavalle valtion toimialariippumattomia ICT-palveluja tuottavalle palvelukeskukselle, Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtorille (TORI-palvelukeskus). Palvelutuotannon on tarkoitus jatkaa mainitun siirtymäajan päättymisen jälkeen samojen periaatteiden mukaisesti ja pääosin samalla henkilöstöllä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa valiokunta ehdottaa siirtymävaiheelle varattavaksi aikaa kaksi vuotta lain voimaantulosta.

Valtion toimialariippumattomilla ICT-palveluilla tarkoitetaan palveluita, joiden tuottaminen tai järjestäminen ei vaadi merkittävää toimialakohtaista osaamista ja jotka perustuvat yleisesti käytettyihin laite- ja ohjelmistoratkaisuihin ja teknologioihin. Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan TORI-palvelukeskuksen kykyä valvoa, hallita ja ylläpitää aikakriittisiä TUVE-palveluita parannetaan kehittämällä palvelukeskukselle 24/7-toimintakyky. Tähän palvelujen hallinnan toiminnallisuuteen liitetään valtiovarainministeriössä käynnissä olevassa tietoturvahkien ennaltaehkäisyn ja reagoitakyvyn kehittämishankkeessa (SecICT-hanke) tuotettavia palveluita. Näillä uusilla toiminnallisuuksilla ja palveluilla täydennetään TORI-palvelukeskuksen kykyä toimia TUVE-lain vaatimusten edellyttämänä korkean varautumisen ja turvallisuuden palvelutuottajana ja vastata muun muassa viimeaikaisiin tietoturvahkiin.

Hallintovaliokunta korostaa, että turvallisuusverkon palveluiden erottamisella hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti TORI-palvelukeskuksen muusta toiminnasta tulee varmistaa turvallisuusverkkotoiminnan tavoitteiden toteutuminen muun muassa tietoturvamääräysten, tietoturvakulttuurin ja riittävän, myös poikkeusolojen tarpeet huomioivan, korkeaa varautumista edellyttävän resursoinnin osalta. Tur-

vallisuusverkon 8 §:ssä tarkoitettujen tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuotantovastuiden siirtyessä TORI-palvelukeskukseen on tarkoituksenmukaista koota tietoturvahenkilöstö TUVE-lain mukaiseen erotettuun osaan, TUVE-yksikköön, jotta keskus kykenee täyttämään sille asetetut vaatimukset asianmukaisesti. Korkeaa jatkuvuutta tarvitsevien eri käyttäjäryhmien tarpeet on tärkeää turvata palvelukeskukseen perustettavalla 24/7-valvonta- ja tapahtumanhallintakyvyllä. Rakentamalla Valtoriin erillinen korotetun tason yksikkö on mahdollista toteuttaa ratkaisu, joka ottaa huomioon korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimusten lisäksi myös kustannustehokkuuden.

Integraatiopalvelut

Turvallisuusverkon integraatiopalvelujen tuottajana voi ehdotetun TUVE-lain 10 §:n nojalla toimia tähän tehtävään erikseen nimetty julkisen hallinnon viranomaisen tai tieto- ja viestintäteknisen alan toimija (integraattori). Valtiovarainministeriön tehtävänä on päättää turvallisuusverkon integraatiopalvelujen tuottajasta. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa integraatiopalvelun tuottajaa koskevan päätöksen tekeminen joustavammin kuin edellä tarkoitettuun tieto- ja viestintäteknisen palvelun tuottajaa koskeva valinta. Päätöksen yhteydessä voi olla tarpeen päättää myös siitä, että valtion oikeuksia ja velvollisuuksia siirretään päätöksen mukaiselle palveluntuottajalle. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi liikkeen luovutuksesta päättämistä. Valtion oikeuksien ja velvollisuuksien siirtoa koskevan päätöksen voi säännöksen mukaan tehdä vain valtioneuvosto valtiovarainministeriön esittelystä.

Integraattoreina voivat toimia hallituksen esityksen perustelujen mukaan esimerkiksi ministeriöiden ICT-yksiköt, hallinnonalojen käyttämät ICT-alan palvelukeskukset tai tähän tehtävään erikseen hyväksytyt yritykset.

Edellä tieto- ja viestintäteknisten palvelujen kohdalla lausuttuun ja perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten lakiehdotus voidaan käsitellä integraatiopalvelujen tuottajaa koskevan 10 §:n 1 momentin osalta tavallisen lain säätä-

misjärjestyksessä, jos maininta siitä, että palveluntuottajana voi olla myös tieto- ja viestintätekniikan alan toimija, poistetaan lakiehdotuksesta.

Integraatiopalvelujen tuottajan tehtävänä on yksinoikeudella yhdistää turvallisuusverkon palvelut käyttäjien muihin tieto- ja viestintätekniisiin palveluihin ja vastata tämän palvelukokonaisuuden välittämisestä ja tarjoamisesta käyttäjille. Keskeistä integraatiopalvelun tuottajan (integraattorin) tehtävässä on käyttäjän teknisen liittämisen lisäksi käyttäjäsuhteen muodostaminen turvallisuusverkon muiden palveluntuottajien ja käyttäjän välille sekä TUVE-palvelujen yhteensovittaminen käyttäjän toimialasidonnaisiin palveluihin ja toimialariippumattomiin TORI-palveluihin. Tarkoituksena on, että käyttäjäsuhte muodostetaan käyttäjäryhmiä ohjaavien ministeriöiden sekä verkko- ja infrastruktuuripalvelujen ja tieto- ja viestintätekniikan palvelujen palveluntuottajien välisillä puitesopimuksilla. Integraatiopalvelujen tuottajan ja verkon käyttäjän välille solmitaan palvelusopimus.

Aiemmin käsiteltävänä olleen TORI-lakiesityksen perustelujen mukaan myös integraatiopalvelujen tuottaminen on suunniteltu annettavan nyttemmin perustetulle palvelukeskukselle Valtorille (HE 150/2013 vp). Hallintovaliokunta ehdottaa yksityiskohtaisissa perusteluissa ilmenevin tavoin, että Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori toimii myös integraatiopalvelujen tuottajana. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan integraatiopalvelujen tuottamisessa on tärkeää huomioida myös näiden palvelujen järjestäminen TUVEN käyttäjinä oleville kuntasektorin toimijoille.

Alihankinta

Hallituksen esityksen mukaan verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottaja, tieto- ja viestintätekniikan palvelujen tuottaja ja integraatiopalvelujen tuottaja voivat käyttää tehtävissään alihankkijaa siinä laajuudessa kuin valtiovarainministeriö asiasta päättää. Palveluntuottaja vastaa tällöinkin alihankkijan työstä kuin omastaan. Alihankkijana voi turvallisuusverkon merikaa-peliverkon rakentamisessa ja ylläpidossa toimia kuitenkin puolustusvoimat sekä turvallisuusver-

kon laittilojen rakentamisessa, rakennuttamisessa ja ylläpidossa Puolustushallinnon rakennuslaitos.

Palveluntuottajan on pyydetävä valtiovarainministeriön lausunto ennen alihankintaa koskevan hankinnan tekemistä. Esityksen perustelujen mukaan tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että valtiovarainministeriö määrittelee ne tehtävät, jotka on mahdollista tehdä alihankintana. Lisäksi lausuntomenettelyn tarkoituksena on varmistaa, että alihankkija kykenee tosiasiallisesti tehtäväalueellaan täyttämään turvallisuusverkon turvallisuus- ja varautumisvaatimukset.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan sääntelyn itsessään näyttävän mahdollistavan periaatteessa rajoittamattoman alihankinnan käyttämisen. Mahdolliset rajaukset jäävät kokonaan valtiovarainministeriön harkintavaltaan. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että sääntelyä täsmennetään säännöksillä, joilla rajoitetaan alihankinnan laajuus välttämättömään ja määritellään alihankinnan edellytykset. Lisäksi viranomaisen ohjaus- ja valvontatoimivalta on säädösperusteisesti ulotettava riittävässä laajuudessa myös alihankkijan toimintaan.

Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon huomioon ottamiseksi 1. lakiehdotuksen muuttamista yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevällä tavalla.

Tärkeys- ja ensisijaisuusmäärittely

TUVE-lakiehdotuksen 13 §:n mukaan normaalioloissa ja niihin liittyvissä häiriötilanteissa valtiovarainministeriö päättää turvallisuusverkon palvelutuotannon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muusta tärkeysmäärittelystä. Valmiuslaissa (1552/2001) tarkoitetuissa poikkeusoloissa noudatetaan tärkeysmäärittelyä koskevassa päätöksenteossa valmiuslain säännöksiä, ja puolustustilalaissa (1083/1991) tarkoitettuun puolustustilan aikana puolustusvoimat päättää tärkeysmäärittelystä.

Puolustushallinnon puolelta on esitetty lakiehdotukseen tarkennusta, joka mahdollistaisi turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavan yhtiön liittämisen puolustustilassa osaksi puolustusvoimien sodan ajan orga-

nisaatiota ja valmiuden kohottamisjärjestelmää. Lausunnoissa korostetaan lisäksi turvallisuusverkon saattamista normaalioloista nopeasti puolustustilan edellyttämään valmiuteen. Edelleen puolustushallinnon lausunnoissa katsotaan, että verkon tärkeysjärjestelyä ei tulisi saattaa puolustusvoimien ulkopuolisen tahon päätettäväksi.

Puolustusvaliokunnan lausunnossa puolestaan todetaan, että puolustushallinnon vastuiden kannalta on keskeistä varmistaa verkkoresurssien saatavuus erityisesti valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdan (aseellinen hyökkäys ja sen uhka) mukaisissa poikkeusoloissa sekä puolustustilan aikana. Puolustusvaliokunta pitää tärkeänä, että puolustusvoimien oikeus päättää käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muusta tärkeysjärjestelystä puolustustilassa säilytetään säädöksessä.

Asiantuntijakuulemisessa on otettu kantaa tärkeysjärjestelyyn myös toisenlaisesta näkökulmasta. Tilanteessa, jossa kaikkien ministeriöiden tietoliikenne olisi samassa verkossa muiden turvallisuusvoimien tietoliikenteen kanssa, valtionjohdon tietoliikenne olisi puolustustilassa puolustusvoimien hallinnassa ja puolustusvoimat päättäisi tietoliikenteen tärkeysluokittelusta. Tällöin olisi olemassa riski, että tietoliikenteen tärkeysluokitusta määriteltäisiin eri lähtökohdista kuin valtion johtamisen näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista. Valtioneuvoston runkoverkon liittäminen osaksi turvallisuusverkkoa asettaisi valtionjohdon puolustusvoimiin nähden alisteiseen asemaan ja lisäksi alttiiksi myös samoille hyökkäyksille kuin sotilaallisen kohteen muodostava puolustusvoimien tietoliikenne. Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että valtioneuvoston autonomia puolustustilassa voitaisiin varmistaa liittämällä valtioneuvoston verkko turvallisuusverkon yhteyteen, mutta ei kuitenkaan osaksi turvallisuusverkkoa.

Hallintovaliokunta toteaa, että lakiehdotuksen mukaan valtiovarainministeriön strategisen ohjauksen tukena toimii turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunta, joka osallistuu muun muassa TUVEn käytön tärkeysjärjestelyä koskevien periaatteiden ja käytäntöjen muodostamiseen. Neuvottelukunnassa ovat edustettuina

kaikki keskeiset turvallisuusverkkotoimintaa ohjaavat tahot ja käyttäjäryhmät.

Valiokunta tähdentää, että annettavassa valtioneuvoston asetuksessa ja turvallisuusverkkotoiminnan käytännön ohjauksessa erityisesti turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnan kautta on tärkeää määrittää tarkemmalla tasolla ne periaatteet, joiden mukaisesti eri tilanteissa turvallisuusverkon palvelutuotannon ja käytön tärkeysjärjestely voidaan tehdä verkon käyttäjänä olevien toimijoiden tarpeet tasapainoisesti huomioiden ja kulloisenkin tilanteen edellyttämällä tavalla. Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan riittävä varautuminen muun muassa verkon kapasiteettia ja sen käytön tärkeysjärjestelyä hallitsemalla on mahdollista tehdä turvallisuusverkon sisällä teknisillä ja toiminnallisilla ratkaisuin.

Poikkeuksellisissa yhteiskunnallisissa oloissa tapahtuvassa priorisoinnissa ja tärkeysjärjestelyn tekemisessä on voitava tukeutua näissä oloissa muutoinkin sovellettaviin puolustustilalain ja valmiuslain säännöksiin. Valiokunta korostaa, että puolustusvoimien keskeisiin tehtäviin kuuluu valtionjohdon toimintavapauden turvaaminen, minkä vuoksi valiokunta ei näe ristiriitaa maanpuolustuksen ja valtionjohdon toimintaedellytysten yhtäaikaisessa turvaamisessa puolustustilan aikana.

Ohjaus ja valvonta

Lakiehdotuksen 3 luvussa säädetään turvallisuusverkon ohjauksesta ja valvonnasta. Luvussa ohjaus- ja valvontatehtävät on jaettu siten, että valtioneuvoston kanslia vastaa turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavan yhtiön omistajaohjauksesta ja valtiovarainministeriö turvallisuusverkkotoiminnan yleishallinnollisesta, strategisesta ja taloudellisesta sekä tieto- ja viestintätekniikan varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta. Lisäksi valtiovarainministeriön tukena strategisessa ohjauksessa toimii valtioneuvoston asettama turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunta.

Hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on valiokunnan huomiota kiinnitetty muun muassa ehdotetun ohjausmallin epätarkoituksen-

mukaisuuteen ja epäselvyyteen. Tässä yhteydessä on noussut esiin erityisesti osakeyhtiölain (624/2006) mukaisen ohjauksen ja turvallisuusverkkotoiminnan muun ohjauksen suhde siitä näkökulmasta, että osakeyhtiömuodossa toimivaa turvallisuusverkon palveluntuottajaa ei voida riittävän vahvasti ohjata ottaen huomioon toiminnan erityinen merkittävyys yhteiskunnan toimintojen kannalta.

Puolustusvaliokunta toteaa lausunnossaan, että turvallisuusverkkotoiminnan ohjausmallin ja ohjeistuksen on oltava niin selkeitä, ettei eri tilanteissa enää pohdita ohjaus- ja johtosuhteita. Myös hallintovaliokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa on tuotu esiin tarve selkeään ohjausmalliin ja riittävän vahvaan eri toimijoihin kohdistuvaan ohjaukseen.

Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan sääntelyyn perustuva ohjaus- ja valvontamalli ulottuu palvelutuotantoon myös operatiivisella tasolla. Tämä näkemys ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mielestä näyttäisi käyvän sääntelystä riittävästi ilmi. Perustuslakivaliokunta pitääkin tärkeänä, että sääntelyä täsmennetään siten, että vastuu turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimivan yhtiön valvonnasta ja ohjauksesta säädetään nimenomaisesti jollekin viranomaiselle. Sääntelystä tulee myös selkeästi käydä ilmi, millaisia valvonnallisia keinoja viranomaisella on käytettävissään. Hallintovaliokunnan on kaiken kaikkiaan syytä varmistua siitä, että sääntelyn sisältämä valvonta- ja ohjausmalli tosiasiallisesti ja selkeästi turvaa toiminnan luonne huomioon ottaen palveluntuottajan riittävän valvonnan ja ohjauksen. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että toiminnan tehokas ja johdonmukainen johtaminen varmistetaan kaikissa käytännön tilanteissa, erityisesti poikkeusoloissa.

Hallintovaliokunta ehdottaa yksityiskohtaisissa perusteluissa perustuslakivaliokunnan lausunnon, puolustusvaliokunnan lausunnon ja asiantuntijakuulemisessa esitetyn johdosta merkittäviä parannuksia ohjausta ja valvontaa koskevaan sääntelyyn. Tehokas ohjausmalli edellyttää strategisen ja taloudellisen ohjauksen ja laa-

jemmankin muun ohjauksen yhtenäisyyttä. Käsiteltävänä olevan lainsäädännön tarkoituksena on saada turvallisuusverkko ja sen palvelut yhtenäisen ja toimintavarman infrastruktuurin sekä yhtenäisen ohjausmallin piiriin.

Turvallisuusverkon kustannukset ja käytöstä perittävät maksut

Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota turvallisuusverkon käytöstä eri hallinnonaloille ja kuntatoimijoille aiheutuviin lisäkustannuksiin. Nykytilanteessa oman lisähaasteensa muodostavat eri hallinnonaloille kohdistuvat menosäästöt. Lausunnoissa on katsottu muun muassa, että turvallisuusverkkohankkeessa korkean varautumisen ja turvallisuuden verkkoon tehty merkittävä investointi edellyttää myös aiempaa suurempaa panostusta verkon ylläpitoon ja jatkuvaan kehittämiseen. Tämä aiheuttaa verkon käyttäjille lisäystä nykyisiin tietohallintomenoihin. Lausunnoissa on pidetty tärkeänä, että turvallisuusverkon käyttöönotosta aiheutuvien ICT-menojen kasvamiseen vastataan riittävällä erillisellä lisärahoituksella.

Hallituksen esityksessä on kuvattu, kuinka turvallisuusverkkotoiminta mahdollistaa käynnistyessään nykyistä hajautettua tuotantomallia paremman tieto- ja viestintätekniisten palveluiden yhteentoimivuuden sekä kustannustehokamman tuotantomallin. Keskitetyt tehtävät tieto- ja viestintätekniisten palveluiden hankinta ja tuotanto antaa mahdollisuuden kustannussäästöihin, jotka kattavat osan paremman turvallisuus- ja varautumistason aiheuttamista lisäkustannuksista. Toisaalta verkon laajentamisen edellyttämä uusien käyttäjien turvallisuus- ja varautumistason nostaminen edellyttää investointeja, jotka lisäävät toiminnan tehostamisen jälkeenkin hallinnonalojen tietohallintomenoja. Lisäresurssitarve johtuu käyttöönotto- ja ylläpito-kustannuksista, toiminnanohjauksen tarvitsemista lisäresursseista, liikkeenluovutuksessa siirtyvien henkilöiden eläketurvasta sekä toteutettujen palvelujen käytön laajentamisesta uusille käyttäjäryhmille. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2015—2018 on turvallisuusverk-

kotoiminnan lisärahoitusta varten tehty 43,1 miljoonan euron varaus.

Vaikka turvallisuusverkkotoiminta aiheuttaa lisäkustannuksia, sillä saavutetaan hallituksen esityksen mukaan entistä parempi varautumisen ja turvallisuuden taso muun muassa kyberturvallisuuteen liittyviä uhkia ja riskejä vastaan. Esityksen mukaan viranomaistoimijat voivat luottaa ja tukeutua kaikissa tilanteissa toimintavarmoihin turvallisuusverkon rakenteisiin ja palveluihin.

Lisäksi hallituksen esityksessä on todettu, että talousarvio- ja kehysprosesseissa jää arvioitavaksi, lisätäänkö määrärahoja ja missä määrin ja rahoitetaanko mahdollisia lisäyksiä uudelleenkehennöksin. Lisäksi tullaan tarkastelemaan erikseen uudelleen, onko toimintaa kyetty tehostamaan ja päällekkäisiä toimintoja poistamaan suunniteltua paremmin. Valtion talousarvioon vuodelle 2015 on esitetty turvallisuusverkkotoimintaan liittyvää lisärahoitusta sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonaloille yhteensä 12,1 miljoonaa euroa. Valtion talousarvioon vuodelle 2015 on esitetty turvallisuusverkon tieto- ja viestintätekniisten palvelujen osuutena 2,5 miljoonan euron määrärahaa Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin investointimomentille. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2015—2018 vastaavan investointivarausten suuruus on yhteensä 10 miljoonaa euroa.

Turvallisuusverkkohanketta suunniteltaessa vuonna 2007 budjetiksi on arvioitu 340 miljoonaa euroa ja hankkeen toteutusajaksi kahdeksan vuotta. Hankkeessa ja sitä edeltäneessä suunnitteluvaiheessa turvallisuusverkkoon ja siihen liittyviin palveluihin on investoitu vuosina 2008—2013 noin 200 miljoonaa euroa. Lisäksi puolustusvoimat on viimeisen 20 vuoden aikana investoinut turvallisuusverkon perustana toimivan puolustusvoimien viestintäverkon verkkorakenteisiin noin 150 miljoonaa euroa. Säädetävän lainsäädännön mukaisen toiminnan käynnistyesä kustannuksiksi arvioidaan noin 100 miljoonaa euroa vuodessa. Palvelutuotannon piirissä lasketaan aikanaan olevan noin 30 000 käyttäjää sisäasiainhallinnossa, puolustushallinnossa ja

muussa valtioneuvostossa. Hallituksen esityksessä on kuvattu yksityiskohtaisemmin TUVE-hankkeen taloudellisia vaikutuksia. Turvallisuusverkon kokonaisrahoitusmallin on suunniteltu perustuvan asiakkailta — TUVE-lain nojalla käyttäviltä viranomaisilta — tilattujen palveluiden mukaisesti perittäviin käyttömaksuihin. Käyttömaksut sisältävät korotetun varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ylläpito- ja kehittämiskustannukset.

Yhteenvedona taloudellisten vaikutusten osalta valiokunta toteaa, että viranomaisten toiminnan ja talouden kannalta TUVE-hankkeessa on kyseessä toiminnan rationalisointi. Keskitetyt tehtävällä tieto- ja viestintätekniisten palveluiden hankinnalla ja tuotannolla pyritään synnyttämään kustannussäästöjä, jotka kattavat osan tavoitellun paremman turvallisuus- ja varautumistason aiheuttamista lisäkustannuksista. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota yleisemmin valtion ICT-hankkeisiin viime aikoina liittyneisiin vaikeuksiin (esimerkiksi sisäministeriön VITJA-hanke), kuten ennakoimattomiin lisäkustannuksiin, hankkeiden viivästymisiin ja toiminnallisuuden vajavaisuuksiin suhteessa odotuksiin.

Hallinnon yleislait ja virkavastuu

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksen toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että hallinnon yleislakeja sovelletaan ilman erillistä viittaustakin yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää ja yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Lakiehdotuksen 21 §:ään sisältyvät sääntelykohteen kannalta asianmukaiset säännökset tietojen julkisuudesta ja salassapidosta. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee sen sijaan olevan ongelmallista, että turvallisuusverkon

verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavan yhtiön työsopimussuhteiset henkilöt ja mahdollisen alihankkijan palveluksessa olevat henkilöt eivät ehdotetun sääntelyn perusteella ole rikosoikeudellisessa virkavastuussa siltä osin kuin tehtävissä ei käytetä julkista valtaa rikoslain 40 luvun 11 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Perustuslakivaliokunta katsoo sääntelyä olevan tältä osin välttämätöntä täydentää siten, että turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimivan yhtiön ja alihankkijan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuja tehtäviä. Tämä on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Turvallisuusselvitys

Turvallisuusverkon tehtäviä hoitavalta henkilöstöltä vaaditaan 1. lakiehdotuksen 22 §:n mukaan tehtävien edellyttämää luotettavuutta, joka voidaan tarvittaessa selvittää siten kuin siitä erikseen säädetään tai määrätään. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että henkilöstön luotettavuus voitaisiin selvittää esimerkiksi turvallisuusselvityksistä annetun lain mukaisesti, jos laissa selvityksen tekemiselle asetetut edellytykset täyttyisivät. Niissä tapauksissa, joissa turvallisuusselvityksistä annettu laki ei tulisi sovellettavaksi, voitaisiin selvitys perustelujen mukaan tehdä esimerkiksi valtiovarainministeriön määräämällä tavalla niiden vaatimusten ja periaatteiden pohjalta, jotka on käsitelty lakiehdotuksen 17 §:ssä tarkoitetussa neuvottelukunnassa.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään arvioinut turvallisuusselvityksiä puuttumisena perustuslain 10 §:ssä turvattuihin yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvataan jokaisen yksityiselämä ja edellytetään, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että lakiviittaus henkilötietojen suojasta edellyttää lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta, mutta se jättää sääntelyn yksi-

tyiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa kuitenkin se, että henkilötietojen suoja sisältyy samassa momentissa suojatun yksityiselämän suojan piiriin.

Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että turvallisuusverkon tehtäviä hoitavan henkilön luotettavuuden selvittäminen edellyttää perustuslaissa turvattun yksityiselämän piiriin kuuluvien tietojen hankkimista, joten sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä syitä. Ongelmallista kuitenkin on, että säännöksen sanamuoto ja sitä tukevat esityksen perustelut lähtevät siitä, että luotettavuus selvityksen tekeminen voi perustua myös lakia alemmanasteiseen sääntelyyn ja jopa valtiovarainministeriön määräykseen. Tämä on perustuslain 10 §:n lakitasoisen sääntelyn vaatimuksen kanssa ristiriidassa. Lakiehdotuksen 22 §:ää on sen vuoksi muutettava niin, että siitä ilmenee, että luotettavuus selvityksestä on säädettävä lain tasolla, jotta 1. lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallintovaliokunta katsoo, että TUVE-lain mukaisissa tehtävissä toimivien henkilöiden osalta on henkilöstöturvallisuus varmistettava huolellisesti ja TUVE-tehtäviin tulevien henkilöiden taustat, luotettavuus ja nuhteettomuus selvitettävä tarkasti. Valiokunta viittaa ehdottamiensa muutosten osalta jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa lausuttuun.

Toiminnan käynnistäminen ja liikkeenluovutus

Turvallisuusverkkotoiminnan käyttöönottoon liittyy erityisesti puolustusvoimien tietoliikenneverkko toimintojen siirtäminen valtion kokonaan omistamalle Suomen Erillisverkot Oy:lle. Suomen Erillisverkot -konserniin on perustettu turvallisuusverkon verkkopalveluja tuottava sekä laitetoja ja laitteita ylläpitävä ja hallinnoiva Suomen Turvallisuusverkko Oy -niminen tytäryhtiö. Säädettävästä laista johtuvien toimintojen ja niitä tehtäviä hoitavien henkilöiden siirto on tarkoitus toteuttaa liikkeenluovutuksena. Tällä tavoin voidaan turvata nykyisen toiminnan ja myös siirtyvien henkilöiden palvelussuhteiden jatkuvuus.

TUVE-lain nojalla on tarkoitus, että puolustusvoimat luovuttaa käytössään ja hallussaan olevan viestintäverkkotoiminnan laitteineen, tiloineen ja henkilöstöineen turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavalle yhtiölle. Puolustusvoimilta on suunniteltu siirrettävän uudelle palveluntuottajalle puolustusvoimien runkoverkko ja siihen kiinteästi liittyvä alueverkko sekä näihin sisältyvät viestintäverkon osat niihin välittömästi liittyvine laitteiloinneen, laitteineen ja muine infrastruktuureineen. Pyrkimyksenä on tällä tavoin mahdollistaa, että kyseinen viestintäverkko jaetaan muiden keskeisten turvallisuudesta vastaavien viranomaisien kanssa.

Liikkeenluovutuksessa, jossa valtio luovuttaa puolustusvoimien verkkotoiminnan valtion kokonaan omistamalle Suomen Erillisverkot Oy:lle, siirtyy konsernin palvelukseen noin 150 puolustusvoimissa näitä tehtäviä hoitavaa henkilöä. Suurin osa henkilöstöstä siirtyy konsernissa turvallisuusverkkotoimintaa varten perustetun Suomen Turvallisuusverkko Oy:n työntekijöiksi.

Valtioneuvosto päättää liikkeenluovutuksesta ja sen aikataulusta sen jälkeen, kun ehdotettu laki on vahvistettu. Saadun selvityksen mukaan valtioneuvoston päätöstä tehtäessä on tarkoitus ottaa huomioon liikkeenluovutuksen ajoitus siten, että edellytykset luovutukselle on varmistettu sekä että käynnistyvän turvallisuusverkkotoiminnan toimintavarmuus voidaan taata. Puolustusvaliokunta onkin painottanut lausunnossaan, että liikkeenluovutus puolustusvoimilta Suomen Erillisverkot Oy:lle tulee toimeenpanna vasta sitten, kun sekä puolustusvoimilla että verkkoyhtiöllä on yhteinen varma käsitys siitä, että turvallisuustoimet ovat riittävät ja operatiivinen toiminta ei vaarannu siirron tapahtuessa.

Liikkeenluovutuksen kohteena ovat ne tuotantontekijät, jotka yrityskonserni tarvitsee verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuotannossa. Luovutusketjussa valtioneuvosto päättää luovutuksen kohteen arvon, ja luovutuksen toimeenpano delegoidaan saadun selvityksen mukaan hallinnonaloille, puolustushallinnolle ja sisäasiainhallinnolle. Hallinnonalojen tehtäväksi

tulee laatia luovutuskirjat Suomen Erillisverkko Oy:lle, joka luovuttaa edelleen pääosan omaisuudestaan tytäryhtiölleen Suomen Turvallisuusverkko Oy:lle. Omaisuus kirjataan sen jälkeen ERVEN konsernitaseeseen, ja valtio saa apportina luovutetun omaisuuden arvoa vastaavan määrän ERVEN osakkeita. Tästä syystä omaisuus luovutetaan saadun selvityksen mukaan ensin emokonserni ERVELLE. Tytäryhtiö STUVEn tehtäväksi tulee tehdyn suunnitelman perusteella tuottaa TUVEn verkko- ja infrastruktuuripalveluja eli toimia turvallisuusverkon verkko-operaattorina.

Ehdotetun lain siirtymäsäännösten mukaan puolustusvoimat, Hallinnon tietotekniikkakeskus HALTIK ja Valtiokonttorin valtion IT-palvelukeskus voivat toimia turvallisuusverkon palvelutuottajina enintään vuoden 2014 joulukuun loppuun saakka. Tällä sääntelyllä on tarkoitus mahdollistaa turvallisuusverkon toimintavarmuus ja palvelukyky siirtymävaiheessa. Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan ehdotetun lain mukaisen toimintamallin käynnistämiseksi on riittävät valmiudet ja edellytykset. Puolustushallinto ja sisäministeriö on käytettävissä olevan tiedon perusteella jo käytännössä liitetty turvallisuusverkkoon, ja Suomen Turvallisuusverkko Oy on organisoitunut ja valmistautunut palvelutuotannon käynnistämiseen ja liiketoimintasiirron vastaanottamiseen. Sääntelyä on kuitenkin tarpeen tarkentaa, koska Valtion IT-palvelukeskusta ei ole enää olemassa, kun se on liitetty tehtävineen Valtoriin, ja koska tehtävien järjestämisen siirtymävaiheen aikataulua on tarpeen jatkaa tietyiltä osin lain voimaantulon siirryttyä alkuperäisestä suunnitelmasta.

Henkilöstön aseman järjestäminen

Valiokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että avoimena olevat henkilöstön asemaan liittyvät kysymykset tulee ratkaista ennen lain voimaantuloa.

Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotetun TUVE-lain 30 §:n mukaan henkilöstön aseman järjestämiseen sovelletaan työsopimuslain (55/2001) ja valtion virkamieslain (750/1994) liikkeenluovutusta koskevia säännöksiä. Sään-

nösten tarkoituksena on poistaa tarve erikseen valtion toimintojen yhtiöittämisilanteissa neuvotella ja säätää henkilöstön aseman järjestämisestä liikkeenluovutuksen tilanteissa. Hallintovaliokunta painottaa hyvän henkilöstöpolitiikan ja johtamisen tärkeyttä etenkin muutosprosessissa.

Säädettävän lain perusteella 6 §:ssä tarkoitettuun osakeyhtiöön siirtyvä henkilöstö siirtyy valtion eläkelainsäädännön mukaisesta järjestelmästä yksityisen alan työeläkejärjestelmän piiriin. Siirtyvien henkilöiden siirtymishetken mennessä ansaitut eläkkeet turvataan saadun selvityksen mukaan yhtiön ottamalla lisäeläkevakuutuksilla siten, että valtiolla noudatettavista eläkesäännöksistä johtuvat suuremmat eläkekeritymät turvataan täysimääräisesti ja alhaisempi eroamisikä 60 ikävuodesta alkaen. Valtion talousarviossa on vuodelle 2014 myönnetty 5 miljoonan euron suuruinen 3 vuoden siirtomääräraha lisäeläkevakuutusten ottamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi liikkeenluovutuksen saajana toimivalle lain 6 §:ssä tarkoitettulle yhtiölle.

Valiokunta tähdentää, että myös luottamusmiestoiminta, yhteistoiminta ja työsuojelun yhteistoiminta tulee järjestää asianmukaisesti Suomen Erillisverkot -konsernissa TUVE-lainsäädännöstä johtuvan henkilöstön aseman asianmukaiseksi turvaamiseksi.

Ahvenanmaan erityisasemasta

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteissa todetaan, ettei lakia sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa siltä osin kuin asiaa koskeva lainsäädäntövalta kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan maakunnalle. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että asiasta on säädettävä erikseen perusteellisen valmistelun pohjalta, mikäli maakunnan turvallisuusviranomaisille halutaan järjestää mahdollisuus käyttää turvallisuusverkkoa.

Seuranta

Hallintovaliokunta painottaa, että turvallisuusverkkohankkeessa on kysymys valtion ydintoimintoja välittömästi tukevan yhteiskunnan kriit-

tisen infrastruktuurin toteuttamisesta ja ylläpitämisestä. Sitä seikkaa, että uudistus koskee viranomaistoiminnan, valtion, koko yhteiskunnan ja yksilön turvallisuuden kannalta keskeisiä toimintoja, ei voida liikaa korostaa. Uudistuksen toimeenpanoon on panostettava täysimääräisesti, ja toimeenpanoa on luonnollisesti tarkkaan seurattava. Esimerkinomaisesti valiokunta toteaa lisäksi, että uudistuksen toimeenpanossa on huolehdittava muun muassa siitä, että hätäkeskusjärjestelmän häiriötön toiminta turvataan myös käytännössä, Valiokunta pitää myös välttämättömänä, että se voi arvioida hankkeen toimeenpanoa saatavien kokemusten perusteella.

Tämän vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa, että eduskunta edellyttää hallituksen tarkkaan seuraavan ja arvioivan turvallisuusverkkouudistuksen toimeenpanoa sekä antavan hallintovaliokunnalle vuoden 2016 valtiopäivien loppuun mennessä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettua seikkaperäisen kirjallisen selvityksen uudistuksen toimeenpanosta ja siihen liittyvistä kysymyksistä mukaan lukien hallintovaliokunnan mietinnöstä HaVM 35/2014 vp ilmenevät eri seikat (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Yhteenveto

Käsiteltävänä olevaa TUVE-lakiehdotusta kohtaan on esitetty hallintovaliokunnan kuulemisessa laajalti perusteltuna pidettävää arvostelua. Kritiikki on kohdistunut keskeisesti muun muassa siihen, että turvallisuusverkon palvelutuotanto on lakiehdotuksen nojalla erityisesti verkko- ja infrastruktuuripalvelujen osalta suunniteltu annettavaksi valtion omistamalle osakeyhtiölle. Tieto- ja viestintäpalvelujen sekä integraatiopalvelujen osoittaminen toimialariippumattomia ICT-palveluja tuottavalle Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorille on saanut myös osakseen merkittävää arvostelua. Ongelmallisina voidaan pitää myös niitä monia lakiehdotuksessa käytettyjä tulkinnanvaraisia käsitteitä, joita ei ole yksiselitteisesti määritelty. Hallituksen esitykseen sisältyy muutoinkin väljää sääntelyä. Esimerkiksi hallituksen esitykseen sisältyy eri palvelutuottajia koskevia säännöksiä, joissa on ehdotettu palvelutuottajiksi laissa vaihtoehtoja,

joista sitten hallinnollisilla ratkaisuilla varsinaisesti jälkikäteen valittaisiin tehtävien hoitajaksi viranomainen tai yksityinen taho.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan esittänyt muun muassa useita säätämisyjärjestystä koskevia valtiosääntöisiä huomautuksia. Puolustusvaliokunnan lausuntoon sisältyy puolestaan monia lain säätämiseen ja toimeenpanoon liittyviä tärkeitä kannanottoja.

Hallintovaliokunta ehdottaa tässä mietinnössään hallituksen esitykseen lukuisia parannuksia esiin nousseen perustellun arvostelun johdosta. Hallintovaliokunta pitää hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella 1. lakiehdotusta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena valiokunnan ehdottamalla tavalla muutettuna. Valiokunta puoltaa 1. lakiehdotuksen hyväksymistä muutettuna tästä mietinnöstä ilmenevin muutosehdotuksin ja kannanotoin. Koska viestintämarkkinalaki on kumottu, valiokunta ehdottaa 2. lakiehdotuksen hylkäämistä.

Lopuksi valiokunta korostaa, että lainsäädäntö muodostaa turvallisuusverkkotoiminnalle normipohjan. Turvallisuusverkkotoiminnan onnistuminen ja tavoitteiden toteutuminen riippuu kuitenkin siitä, kuinka hyvin sen toimeenpano kyetään toteuttamaan.

Hallintovaliokunta katsoo, että säädettävä TUVE-laki tulee saattaa voimaan vuoden 2015 alusta lukien.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. Lain tarkoitus ja soveltamisala. Hallituksen esityksen 1 §:n 2 momentti sisältää turvallisuusverkon yleisen määritelmän, jonka mukaan viranomaisverkko on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva viestintämarkkinalaissa tarkoitettu viranomaisverkko, joka täyttää korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset. Valiokunta ehdottaa momentin muuttamista sen

johdosta, että viestintämarkkinalaki on kumottu ja että viranomaisverkon määritelmä sisältyy uuden lain nimeltään tietoyhteiskuntakaari 250 §:ään.

Lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentissa hallintovaliokunta ehdottaa viitattavan viestintämarkkinalain viranomaisverkkoa koskevien säännösten sijasta tietoyhteiskuntakaaren säännöksiin.

Hallituksen esityksen HE 150/2013 vp (lakiehdotus valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä ym.) perusteista ilmenee, että nyt säädettävänä olevan lain julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta on tarkoitus olla erityislaki suhteessa valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annettuun lakiin (1226/2013).

Valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 1 §:n 2 momentissa säädetään puolestaan kyseisen lain ensisijaisuudesta suhteessa julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettuun lakiin (634/2011).

Hallintovaliokunta ehdottaa sääntelyn selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 1 §:n uudessa 4 momentissa säädettäväksi TUVE-lain ensisijaisuudesta suhteessa edellä mainittuihin lakeihin 1226/2013 ja 634/2011.

4 §. Turvallisuusverkon muu käyttö. Edellä 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa lausutun johdosta valiokunta ehdottaa 4 §:n 1 momentissa ilmaisun "...käyttäjä kuuluu viestintämarkkinalain mukaan määräytyvään viranomaisverkon käyttäjäryhmään..." tarkistamista viittauksella käyttäjän kuulumisesta tietoyhteiskaaren käyttäjäryhmään.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentti sisältää säännöksen, jonka mukaan valtion kokonaan omistama Suomen Erillisverkot Oy -niminen osakeyhtiö ja sen viranomaisradioverkkotoiminnan palveluja tuottava tytäryhtiö saavat käyttää turvallisuusverkkoa niille kuuluvien viranomaisradioverkkotoimintaan liittyvien tehtävien hoitamisessa.

Hallituksen esityksen laadinnan jälkeen konsernissa on saadun selvityksen mukaan tapahtu-

nut uudelleenjärjestelyjä, joiden johdosta viranomaisradioverkkosasioita hoitavia tytäryhtiöitä ovat VIRVE Tuotteet ja Palvelut Oy ja uusi Suomen Virveverkko Oy. Tämän vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa 4 §:n 2 momentissa käytettävän monikkomuotoista ilmaisua "viranomaisradioverkkotoiminnan palveluja tuottavat tytäryhtiöt".

2 luku. Turvallisuusverkon palvelutuotanto

6 §. *Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottaja.* Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentista ilmenee, että turvallisuusverkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimii valtion kokonaan omistama Suomen Erillisverkot Oy.

Yleisperusteluissa on laajalti käsitelty verkko- ja infrastruktuuripalveluja ja kyseisten palvelujen tuottajaa. Hallintovaliokunta korostaa tässä kohdin vielä sitä seikkaa, ettei säädettävän lain sananmuoto mahdollista valtion omistaman Suomen Erillisverkot Oy:n edes osittaista myymistä muulle taholle. Valiokunta pitää turvallisuusverkkotoiminnassa tällaista sääntelyä välttämättömänä. ERVEN asema valtion yksin omistamana osakeyhtiönä ei saa tulla missään vaiheessa kyseenalaiseksi esimerkiksi hallitusten mahdollisten ohjelmakirjausten tai poliittisten suhdanteiden taikka budjettiratkaisujen takia.

Esityksen 6 §:n 3 momentin mukaan verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana voi toimia myös Suomen Erillisverkot Oy:n tätä tarkoitusta varten perustama tytäryhtiö, jolla ei saa olla muita tehtäviä tai toimintoja eikä sen tarkoituksena saa olla liiketaloudellisen voiton tuottaminen. Hallintovaliokunta tähdentää, että tältä osin säädettävä laki takaa myös verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottamista varten perustetun Suomen Turvallisuusverkko Oy:n pysymisen valtion omistaman yhtiön omistuksessa.

7 §. *Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan tehtävät.* Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt tärkeänä, että alihankintaa koskevaa sääntelyä täsmennetään muun muassa säännöksillä, joilla rajoitetaan alihankinnan laajuus välttämättömään ja määritellään alihankinnan edellytykset, koska sääntely itsessään näyt-

täisi mahdollistavan periaatteessa rajoittamattoman alihankinnan käyttämisen.

Hallituksen esityksen 7 §:n 2 momentissa säädetään verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan eli tosiasiallisesti Suomen Turvallisuusverkko Oy:n mahdollisuudesta käyttää 7 §:n 1 momentista ilmenevässä tehtävässään alihankkijaa. Hallintovaliokunta ehdottaa palvelutuotannon alihankinnasta säädettäväksi lakiehdotuksen 13 §:ssä kokonaisvaltaisesti turvallisuusverkon eri palvelujen tuottajien osalta, minkä vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentista poistettavaksi kolme ensimmäistä virkettä.

Muutoksen jälkeen 7 §:n 2 momenttiin jää säännös siitä, että verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan alihankkijana turvallisuusverkon merikaapeliverkon rakentamisessa ja ylläpidossa voi toimia puolustusvoimat ja turvallisuusverkon laittilojen rakentamisessa, rakentamisessa ja ylläpidossa Puolustushallinnon rakennuslaitos.

Pykälän 3 momentin mukaan turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottaja voi sopia turvallisuusverkon kuitukapasiteetin tai antenni- tai laitepaikan käyttöoikeuden hankkimisesta tai luovuttamisesta. Käyttöoikeuksia voidaan esityksen perustelujen mukaan vuokrata tai vaihtaa Suomessa toimivan teleyrityksen kanssa siinä laajuudessa kuin se on tarpeen verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan 7 §:n 1 momentista ilmenevien tehtävien hoitamiseksi. Valiokunta ehdottaa hallituksen esityksen laadinnan jälkeen tapahtuneen valtion omistamalle yhtiölle suunnitellun siirtyvän omaisuuden tarkistuksessa ilmenneen johdosta 7 §:n 3 momentin säännöksen täydentämistä mahdollisuudella hankkia tai luovuttaa käyttöoikeuksia kuitukapasiteetin ja antenni- ja laitepaikkojen lisäksi myös turvallisuusverkon siirtoyhteyksiin.

8 §. *Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottaja.* Turvallisuusverkon tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottajana toimii 8 §:n 1 momentin mukaan tähän tehtävään nimetty julkisen hallinnon viranomainen tai tieto- ja viestin-

täteknisen alan toimija. Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta kyseisestä momentista poistettavaksi maininnan siitä, että palveluntuottajana voi olla myös muu tietoteknisen alan toimija kuin viranomaislainen, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä.

Valiokunta ehdottaa lisäksi edellä mietinnön yleisperusteluissa lausuttuun viitaten, että säädettävän lain 8 §:n 1 momentissa nimetään valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu palvelukeskus viranomaisiksi, joka toimii turvallisuusverkon tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottajana. Toisin sanoen kyseisten palvelujen tuottajana toimii vuoden 2014 maaliskuun alussa toimintansa aloittanut valtion toimialariippumattomia ICT-tehtäviä hoitava Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtori.

Edellä lausutun johdosta 8 §:n 1 momentista on lisäksi poistettava tarpeettomana maininta siitä, että valtioneuvosto päättää valtiovarainministeriön esittelystä tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottajasta ja tähän toimintaan liittyvien valtion oikeuksien ja velvollisuuksien siirtämisestä.

Lisäksi valiokunta ehdottaa hallituksen esityksen 8 §:n 2 momentista poistettavaksi ensimmäinen virke, jonka mukaan palvelujen tuottajan tarkoituksena ei saa olla liiketaloudellisen voiton tuottaminen. Virke on tarpeeton, koska yksityinen yritys ei valiokunnan ehdottaman muutoksen jälkeen voi toimia palvelujen tuottajana.

Hallintovaliokunta painottaa muutettavan 8 §:n 2 momentin merkitystä. Valiokunta korostaa, että säännös velvoittaa palveluntuottajan erottamaan TUVE-laissa tarkoitettu toiminta hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta kuin TUVE-lain mukaisesta toiminnastaan. Valiokunta katsoo, että toiminta tulee erottaa erilliseen TUVE-yksikköön.

9 §. Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottajan tehtävät. Lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentti sisältää säännöksen tieto- ja viestintätekniisten

palvelujen tuottajan mahdollisuudesta käyttää 9 §:n 1 momentista ilmenevissä tehtävissään alihankintaa. Momentti vastaa hallituksen esityksen 7 §:n 2 momentin kolmea ensimmäistä virkettä.

Hallintovaliokunta ehdottaa edellä 7 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin viitaten alihankintaa koskevan 2 momentin poistamista lakiehdotuksen 9 §:stä, jolloin hallituksen esityksen 9 §:n 3 momentti siirtyy pykälän 2 momentiksi. Alihankinnasta valiokunta ehdottaa säädettäväksi 13 §:ssä.

10 §. Integraatiopalvelujen tuottaja. Hallituksen esityksen 10 §:n 1 momentista ilmenee, että turvallisuusverkon integraatiopalvelujen tuottajana toimii tähän tehtävään erikseen nimetty julkisen hallinnon viranomaislainen tai tieto- ja viestintätekniikan alan toimija. Valtioneuvosto päättää integraatiopalvelujen tuottajasta.

Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin osalta edellä lausuttuun ja perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten hallintovaliokunta ehdottaa myös 10 §:n 1 momentista poistettavaksi maininta siitä, että palveluntuottajana voi olla tieto- ja viestintätekniikan alan toimija eli yksityinen yritys.

Lisäksi 8 §:n 1 momenttia vastaavasti valiokunta ehdottaa, että myös integraatiopalvelujen tuottajana toimii Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtori sekä että momenttiin tehdään mainituista muutoksista johtuvat tekniset tarkistukset.

Valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin tarkentamista sääntelyn johdonmukaisuuden vuoksi vastaamaan muutettavaa 8 §:n 2 momenttia siten, että integraatiopalvelun tuottajan on erotettava TUVE-laissa tarkoitettu toiminta hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta kuin TUVE-lain mukaisesta tai siihen liittyvästä toiminnastaan. Integraatiopalvelun tuottajan tehtävänä on TUVE-palvelujen integroinnin lisäksi TUVE-palvelujen yhteensovittaminen käyttäjän toimialasidonnaisiin palveluihin ja muihin toimialariippumattomiin TORI-palveluihin, minkä vuoksi ei ole perusteltua edellyttää integraatiopalvelun tuottajalta yhtä

tiukkaa eriyttämismelvoitetta kuin muilta TUVE-palvelutuottajilta.

11 §. Integraatiopalvelujen tuottajan tehtävät. Lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentti koskee integraatiopalvelujen tuottajan edellytyksiä käyttää 11 §:n 1 momentista ilmenevissä tehtävissään alihankintaa. Ehdotus vastaa hallituksen esityksen 7 §:n 2 momentin kolmen ensimmäisen virkkeen muotoilua.

Hallintovaliokunta ehdottaa 9 §:n 2 momentin tavoin ja myös tässä kohdin 7 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin viitaten 11 §:n 2 momentin poistamista, jolloin hallituksen esityksen 11 §:n 3 ja 4 momentti siirtyvät pykälän 2 ja 3 momentiksi. Alihankintaa koskeva sääntely sisältyy 13 §:ään.

12 §. Varautumisvelvollisuus. Hallituksen esityksen 12 § koskee yrityksen ja yhteisön varautumisvelvollisuutta sen turvaamiseksi, että toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Koska valiokunta ehdottaa edellä lakiehdotuksen 8 §:n ja 10 §:n kohdalla, että palvelutuottajana voi olla vain viranomaisen, hallintovaliokunta ehdottaa 12 §:n 1 ja 2 momenttiin tehtäviksi tästä johtuvat muutokset poistamalla momentista viittauksen 9 ja 11 §:ään sekä tarkentamalla ilmaisua viittaamalla 7 §:n sijasta 6 §:ssä tarkoitettuun palvelutuottajaan. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että säädettävään lakiin sisältyvä varautumisvelvollisuus vastaa viranomaisten varautumisvelvollisuutta esimerkiksi valmiuslain perusteella.

13 §. Palvelutuotannon alihankkijat. Perustuslakivaliokunta arvostelee lausunnossaan lakiehdotukseen sisältyvää alihankintaa koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että sääntelyä täsmennetään säännöksillä, joilla rajoitetaan alihankinnan laajuus välttämättömään ja määritellään alihankinnan edellytykset. Lisäksi viranomaisen ohjaus- ja valvontatoimivalta on säädösperusteisesti ulotettava riittävässä laajuudessa myös alihankkijan toimintaan.

Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta 7 §:n 2 momentin kolmen ensimmäisen virkkeen, 9 §:n 2 momentin ja 11 §:n 2 momentin sijasta eri palveluntuottajia koskevasta alihankinnasta säädettäväksi kootusti 13 §:ssä, jolloin myös hallituksen esitykseen sisältyvä 13 §:n otsikko "Turvallisuusverkon palvelutuotannon ja käytön tärkeysäärittely" muuttuu muotoon "Palvelutuotannon alihankkijat". Muutetussa muodossa kyseinen pykälä koskee jokaista palveluntuottajaa eli verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan, tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottajan sekä integraatiopalvelujen tuottajan edellytyksiä käyttää tehtävissään alihankintaa.

Hallintovaliokunta katsoo, että alihankinnan sisällöllisen laajuuden määrittämisessä oleellisiin tekijöihin kuuluu se, että varsinaisella palvelutuottajalla säilyy kaikissa olosuhteissa palvelutuotannon hallinta, ohjaus ja valvonta. Alihankinnan laajuuden tulee aina myös rajoittua vain välttämättömään. Tämän lisäksi alihankinnan laajuuden ja samalla sen edellytysten määrittelemisessä on olennaista se, ettei alihankinnalla aiheuteta turvallisuus- tai toimintavarmuusriskejä. Valiokunta ehdottaa tällaisen sääntelyn sisällyttämistä 13 §:n 1 momenttiin. Valtiovarainministeriö päättää alihankinnan laajuudesta ja edellytyksistä, kuten hallituksen esityksessäkin on ehdotettu. Lakiehdotuksen 13 §:ään hallintovaliokunnan ehdottamat muutokset määrittelevät alihankinnan rajat varsin tiukasti.

Valiokunta pitää tarpeellisena asettaa 13 §:n 2 momentissa myös turvallisuusverkkotoiminnan tarkoituksen näkökulmasta keskeisiä vaatimuksia sille, mitä alihankintaa koskevassa toimeksiantosopimuksessa on sopimusperusteisesti varmistettava. Tällaisia seikkoja ovat ainakin häiriötilanteiden ja poikkeusolojen toimintaan liittyvät hallintamenettelyt. Momentti sisältää myös hallituksen esitykseen nähden tarkennetun säännöksen siitä, että palvelutuottajan on pyydetävä ennen alihankintamenettelyn aloittamista asiasta valtiovarainministeriön lausunto. Lausuntopyyntöä ei voida jättää näin ollen siihen vaiheeseen, kun hankintailmoitus on jätetty tai tarjouspyyntö lähetetty. Valtiovarainministe-

riön lausunnon merkityksen osalta viitataan hallituksen esityksen perusteluihin.

Alihankkijaa koskevia edellytyksiä valiokunta ehdottaa säädettävän lain 13 §:n 3 momentissa täsmennettäväksi soveltuvin osin niillä kriteereillä, joilla hankintayksikkö voi julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 56 §:n ja puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011) 50 §:n nojalla asettaa ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuutta koskevia vaatimuksia. Tällaisia edellytyksiä ovat riittävät alihankkijan rahoitukselliset ja taloudelliset edellytykset sekä tekninen suorituskyky ja ammatillinen pätevyys alihankinnan toteuttamiseen. Lisäksi alihankkijan on täytettävä turvallisuusverkon turvallisuutta, valmiutta, varautumista ja jatkuvuutta koskevat vaatimukset.

Edellä lausutun perusteella hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon huomioon ottamiseksi, lukuun ottamatta 14 §:stä ilmenevää alihankinnan valvontaa, alihankintaa sääntelevän 13 §:n hyväksymistä näin kuuluvana:

"Turvallisuusverkon palvelutuottajat voivat käyttää tehtävässään alihankkijaa siinä laajuudessa ja niillä edellytyksillä kuin valtiovarainministeriö tämän lain nojalla päättää. Alihankinnan laajuuden tulee rajoittua vain välttämättömään. Alihankkijaa voidaan käyttää muutoinkin vain siinä laajuudessa, että palvelutuotannon hallinta, ohjaus ja valvonta säilyvät palvelutuottajalla ja että turvallisuusverkon turvallisuus tai palvelutuotannon jatkuvuus ei vaarannu.

Palvelutuottajan on ennen hankintamenettelyn aloittamista pyydettävä asiasta valtiovarainministeriön lausunto. Alihankkijan toimeksiantosopimuksessa on erityisesti varmistettava normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeustilanteiden hallintamenettelyt.

Palvelutuottaja vastaa alihankkijan työstä kuin omastaan. Alihankkijalla on oltava riittävät rahoitukselliset ja taloudelliset edellytykset sekä tekninen suorituskyky ja ammatillinen pätevyys alihankinnan toteuttamiseen. Alihankkijan on täytettävä turvallisuusverkon turvallisuutta,

valmiutta, varautumista ja jatkuvuutta koskevat vaatimukset."

Hallituksen esityksen 13 §:ään sisältyvistä turvallisuusverkon palvelutuotannon ja käytön tärkeysjärjittelyistä hallintovaliokunta ehdottaa säädettäväksi 14 ja 15 §:ssä.

3 luku. Ohjaus ja valvonta

14 §. Yleinen ohjaus ja valvonta. Hallintovaliokunta ehdottaa 14 §:ään muutoksia, joilla osataan varmistetaan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan tärkeänä pitämä turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavan yhtiön ohjauksen ja valvonnan vahvistaminen osoittamalla koko palvelutuotannon ohjaus ja valvonta säännöksissä yksiselitteisesti yhdelle viranomaiselle ja säätämällä ohjaukseen liittyvästä asetuksen- ja määräyksenantovallasta sekä muista ohjauksen ja valvonnan keinoista. Omistajaohjauksen osalta sääntely sisältyy 15 §:ään. Kuten edellä yleisperusteluissa on todettu, tehokas ohjausmalli edellyttää strategisen, taloudellisen ja muun ohjauksen laajaa yhtenäisyyttä.

Hallituksen esityksessä 14 § sisältää pelkääntään säännöksen yleishallinnollisen ohjauksen kuulumisesta valtiovarainministeriön vastuulle. Hallintovaliokunta ehdottaa 14 §:n otsikon muuttamista muotoon "yleinen ohjaus ja valvonta" sekä pykälässä säädettäväksi kokonaisvaltaisesti ja kattavasti omistajaohjausta lukuun ottamatta turvallisuusverkkotoiminnan sekä ohjauksesta että valvonnasta.

Valiokunta ehdottaa 14 §:n 1 momentissa säädettäväksi turvallisuusverkkotoiminnan yleishallinnollisesta, strategisesta, taloudellisesta ja tieto- ja viestintäteknisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta ja valvonnasta siten, että tehtävä kuuluu valtiovarainministeriölle. Momentti korvaa muutettuna hallituksen esityksen 14 §:n ja 16 §:n 1 momentin.

Pykälän 2 uuteen momenttiin valiokunta ehdottaa otettavaksi säännöksen, jonka nojalla turvallisuusverkon palvelutuotannon ohjauksesta ja valvonnasta vastaa valtiovarainministeriö.

Hallintovaliokunta pitää perusteltuna, että 14 §:n 1 momentissa säädetään valtiovarainministeriön tehtäväksi turvallisuusverkkotoimin-

nan kokonaisuudesta vastaavana viranomaisena ohjata ja valvoa turvallisuusverkko toimintaa. Valtiovarainministeriön yleistä ohjausta on toiminnan strategisen ohjauksen lisäksi yleishallinnollinen ohjaus, johon kuuluu toimintaa koskevien hallinnollisten normien valmistelu ja antaminen niissä rajoissa kuin tällaisia normeja säädettävän lain johdosta voidaan antaa. Yleishallinnollisessa ohjauksessa yhdistetään säädettävään lakiin perustuva viranomaisohjaus valtiovarainministeriön muuhun julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaukseen. Lisäksi keskeinen osa toiminnan ohjausta ja valvontaa on hallituksen esityksen mukaisesti toiminnan tieto- ja viestintä teknisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjaus ja valvonta. Toiminnan taloudellisessa ohjauksessa päätetään esimerkiksi verkon kehittämiseen käytettävissä olevan rahoituksen kohdentamisesta ja asiakasmaksujen määräytymisen perusteista.

Pykälään valiokunta ehdottaa uudessa 2 momentissa lisättäväksi nimenomaisen säännöksen palvelutuotannon ohjauksesta ja valvonnasta. Tällä korostetaan sitä, että turvallisuusverkko toiminnan viranomaisohjaus ja -valvonta ulottuu myös palvelutuotannon operatiiviselle tasolle. Palvelutuotannon ohjauksessa on tarpeen varmistaa esimerkiksi, että järjestelmän hallintaa tekevilla on perusteet tehdä palveluiden priorisointia häiriötilanteissa. Tätä ohjataan ennalta annettavilla määräyksillä ja henkilöstön kouluttamisella. Palvelutuotannon ohjaus- ja valvontatoimivalta ehdotetaan säädettäväksi valtiovarainministeriölle.

Valiokunnan ehdottamassa muodossa 14 §:n uuteen 3 momenttiin sisältyvä ohjausta koskeva asetuksenantovaltuus vastaa hallituksen esityksen 16 §:n asetuksenantovaltuutta täydennettynä valvontatoimivallalla. Valiokunta ehdottaa sääntelyyn ilmaisullisia täsmennyksiä ja sääntelyn selkeyttämistä.

Valiokunta ehdottaa valtiovarainministeriön valvonta- ja ohjaustoimivaltaa täydennettäväksi 14 §:n uudessa 4 momentissa määräksenantovaltuudella. Määräksenantovaltuutta koskeva sääntely vastaa pitkälti 14 §:n 3 momentin kirjoittamistapaa ja sisältöä. Ohjauksen toteuttami-

seksi valtiovarainministeriö voi antaa palvelutuottajille määräyksiä. Nämä määräykset ovat lähtökohtaisesti oikeusvaikutuksiltaan vastavia kuin muidenkin ohjaus- ja valvontaviranomaisten määräykset. Määräyksillä on tarkoitus varmistaa, että palvelutuotannossa toteutetaan riittävällä tasolla 12 §:n mukaista varautumisvelvollisuutta ja että palvelutuotannon turvallisuus-, valmius-, varautumis- ja jatkuvuusvaatimukset on riittävän täsmällisesti, tarkasti ja sitovasti määritelty. Lisäksi määräyksillä on tarkoitus häiriötilanteiden ennalta suunnitellun ja johdonmukaisen hallinnan avulla riittävällä tavalla osaltaan huolehtia turvallisuusverkon palvelutuotannon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muusta tärkeysjärjestelystä. Määräksenantovaltuudella täydennetään myös asetuksenantovaltuutta. Määräksenantovaltuus ulottuu valiokunnan ehdottamassa 14 §:n 4 momentissa myös alihankkijoihin näiden suorittaessa tämän lain mukaisia palvelutuotantotehtäviä.

Koska hallintovaliokunta ehdottaa valtiovarainministeriön ohjaustoimivaltaa täydennettäväksi yleisellä määräksenantovaltuudella, ei hallituksen esityksen 13 §:n 1 momenttiin sisältyvää päätöksentekovaltuutta enää erikseen tarvita. Sen sijaan poikkeusoloja koskevat hallituksen esityksen 13 §:n 2 ja 3 momenttien säännökset valiokunta ehdottaa siirrettäviksi ohjausta ja valvontaa koskevaan 3 lukuun uudeksi 15 §:ksi.

Hallintovaliokunnan ehdottamaan 14 §:n uuteen 5 momenttiin sisältyvät säännökset valvontatoimivallan toteuttamisesta. Momentin nojalla valvonnan toteuttamiseksi valtiovarainministeriö voi suorittaa palvelutuotannon varautumista, turvallisuutta ja laatua koskevia ennakkollisia tarkastuksia. Lisäksi ennakkollisessa valvonnassa voidaan muiden tarkastus- ja arviointikeinojen ohella noudattaa viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen turvallisuuden arvioinnista (1406/2011) annetun lain mukaista menettelyä. Tästä asiasta on syytä erikseen 5 momentissa säätää, koska mainitun lain soveltamisalaan sisältyy vain viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arviointi. Seurannan mahdollistamiseksi valiokunta ehdottaa lisäksi säädettäväksi

palvelutuottajien tiedonantovelvollisuudesta valvontaviranomaisille ja siihen liittyvästä määräyksenantovaltuudesta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon huomioon ottamiseksi 5 momentin nojalla valtiovarainministeriön valvonta voidaan kohdistaa myös alihankkijoihin. Samalla vahvistetaan 13 §:n palvelutuottajan oman valvonnan lisäksi selvästi alihankintaan kohdistuvaa valvonnan kokonaisuutta.

15 §. Palvelutuotannon tärkeysmäärittely poikkeusoloissa. Valiokunta ehdottaa hallituksen esityksen 15 §:n omistajaohjausta koskevan sääntelyn sisällyttämistä muutettuna säädettävän lain 16 §:ään. Lakiehdotuksen 15 §:ssä hallintovaliokunta sen sijaan ehdottaa säädettäväksi muutettavan pykälän otsikon mukaisesti palvelutuotannon tärkeysmäärittelyistä poikkeusoloissa. Normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa tärkeysmäärittelyä ehdotetaan hallituksen esityksen 13 §:n 1 momentin sijasta säädettäväksi 14 §:n 2 ja 4 momentissa.

Valiokunta ehdottaa 15 §:n 1 momentissa säädettäväksi hallituksen esityksen 13 §:n 2 momentin sijasta, että valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa noudatetaan turvallisuusverkon palvelutuotannon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muuta tärkeysmäärittelyä koskevassa päätöksenteossa valmiuslain säännöksiä.

Pykälän 2 momentti sisältää hallituksen esityksen 13 §:n 3 momentin mukaisen säännöksen, jonka nojalla puolustustilalaissa tarkoitettun puolustustilan aikana puolustusvoimat päättää turvallisuusverkon palvelutuotannon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muusta tärkeysmäärittelystä.

16 (15) §. Omistajaohjaus. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan huomauttanut, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa samantasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan. Lisäksi lausunnossa on todettu olevan huomionarvoista myös se, että käytännössä tarkoituksena on osoittaa turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelun tuottaminen lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentissa

tarkoitettulle Suomen Erillisverkot Oy:n tytäryhtiölle, jolloin toiminnan viranomaisvalvonta on vieläkin välillisempää.

Perustuslakivaliokunta on, kuten edellä mietinnön 14 §:n yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, pitänyt tärkeänä yhtiön ohjauksen ja valvonnan vahvistamista osoittamalla koko palvelutuotannon ohjaus ja valvonta nimenomaisesti jollekin viranomaiselle eli yksiselitteisesti yhdelle viranomaiselle. Nämä seikat hallintovaliokunta on ottanut huomioon säädettävän lain 14 §:ssä.

Hallituksen esityksen 15 §:n mukaan valtioneuvoston kanslia vastaa turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavan yhtiön omistajaohjauksesta siten kuin siitä säädetään valtionyhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (1368/2007).

Valiokunta ehdottaa säädettävän lain 16 §:ssä omistajaohjauksen tarkentamista siten, että valtioneuvoston kanslia vastaa 6 §:n 1 momentissa tarkoitettun turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavan yhtiön omistajaohjauksesta siten kuin siitä säädetään valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa, jollei tästä laista muuta johdu. Valiokunnan ehdottama sanamuoto painottaa muun muassa 14 §:ään sisältyvää valvontaa, joka rajoittaa olennaisesti omistajaohjauksen liikkuma-alaa.

Omistajaohjaus on tällaisessa sääntelykokonaisuudessa kovin rajoitettua ja sen merkitys on valiokunnan käsityksen mukaan siinä, että omistajaohjauksella voidaan osaltaan varmistaa muun ohjauksen ja valvonnan toimivuutta. Valiokunnan ehdottamien osakeyhtiömuotoista palveluntuottajaa koskevien sitovien säännösten myötä voidaan puhua "osakeyhtiömuodossa toimivasta virastosta".

Lisäksi hallintovaliokunta ehdottaa 16 §:n uuteen 2 momenttiin säännöstä siitä, että Suomen Erillisverkot Oy:n ja 6 §:n 3 momentissa tarkoitettun yhtiön eli Suomen Turvallisuusverkko Oy:n hallituksessa on oltava riittävä edustus 17 §:ssä tarkoitetuista turvallisuusverkkotoimintaa ohjaavista viranomaisista. Valiokunnan ehdottama 16 §:n 2 momentti vastaa tytäryhtiö-

tä koskevilta osiltaan täydennettynä hallituksen esityksen 18 §:ää.

Osakeyhtiölain (624/2006) ja kirjanpitolain (1336/1997) mukaisesti määräysvaltaa Suomen Erillisverkot Oy:n tytäryhtiöissä käyttää emoyhtiö, joka nimittää tytäryhtiöiden hallitukset. Tosiasiallisesti turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja tulee hoitamaan tytäryhtiö Suomen Turvallisuusverkko Oy, joka on perustettu yksinomaan tätä tehtävää varten ja saadun selvityksen perusteella tarkoituksin eriyttää turvallisuusverkon palvelutuotanto taloudellisesti, hallinnollisesti ja toiminnallisesti konsernin muusta toiminnasta.

Vaikka tytäryhtiöjärjestelyssä valtion omistajaohjaus on välillisempää ja se on tässä yhteydessä kovin rajoitettua, valtiovarainministeriön ohjauksesta erilliselle omistajaohjaukselle on perusteensa. Joka tapauksessa valtiovarainministeriön yleinen ohjaus ja valvonta on välitöntä palvelutuotantoa hoitavaan yhtiöön kohdistuvaa ja näin ollen pääosin riippumatonta emoyhtiön Suomen Erillisverkot Oy:n määräysvallasta. Turvallisuusverkkotoiminnassa omistajaohjauksen roolina on palvelutuotannossa tarvittavien resurssien hankintaan liittyvä ohjaus, mikä käytännössä on hallitustyöskentelyn kautta tapahtuvaa päätöksentekoa toiminnan ja investointien rahoittamisesta muulla kuin suoralla asiakasrahoituksella.

17 §. Turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunta. Lakiehdotuksen 17 §:n 1 momentista ilmenee, että valtiovarainministeriön tukena strategisessa ohjauksessa sekä 2 luvussa tarkoitettujen palvelutuottajien toiminnan suunnittelussa, kehittämisessä, seurannassa ja valvonnassa toimii valtioneuvoston nimittämä turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunta. Koska valiokunta ehdottaa 14 §:ssä säädettäväksi kattavasti turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksesta ja valvonnasta, neuvottelukuntaa koskevaa 17 §:ää on tarpeen muuttaa vastaamaan säädettävää ohjausmallia. Lisäksi valiokunta ehdottaa neuvottelukunnan tehtäviin kuuluvaksi 14 §:n mukaisten määräysten valmistelu.

Valiokunta tähdentää, että neuvottelukunnan tehtävänä on turvallisuusverkkotoiminnan kannalta tärkeiden strategista ja taloudellista ohjausta, seurantaa ja valvontaa koskevien päätösten valmistelu ja linjaaminen. Muita neuvottelukunnassa valmisteltavia asioita voivat olla esimerkiksi palvelutuottajien palvelujen maksun määrää, palvelujen tuottajien investointien kohdentumista, palvelutuottajia koskevia laatutavoitteita ja toiminnan laatua, alihankkijoiden käytön laajuutta ja alihankkijoiden hyväksymisedellytyksiä ja -periaatteita, turvallisuusverkon kuitukapasiteetin, antenni- ja laitepaikkojen hankkimista ja luovuttamista koskevia periaatteita, turvallisuusverkon palvelutuotannon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muita tärkeysmäärittelyä koskevia periaatteita, turvallisuusverkon palvelutuotanto- ja kehittämissuunnitelmia, tieto- ja viestintätekniikan varautumisen ja turvallisuuden toteutumisen valvontaa koskevat asiat.

Valiokunta korostaa, että turvallisuusverkkotoiminnassa nimenomaan neuvottelukunta on se foorumi, jolla on tosiasiallisesti olennainen merkitys sen varmistamisessa, että lain vaatimukset toteutuvat ja että turvallisuusverkkotoimintaa voidaan yhteensovittaa. Nämä yhteensovittamisen tarpeet kohdistuvat yhtä lailla yhtiömuotoiseen ja virastomuotoiseen toimijaan. Lakiehdotuksen sääntelemällä neuvottelukunnalla on poikkeuksellisen tärkeä tehtävä turvallisuusverkkotoiminnassa.

Asian käsittelyn viime vaiheessa asiantuntija-kuulemisessa on syntynyt sellainen käsitys, että turvallisuusverkkotoiminnan tasoa voidaan laskea, jos neuvottelukunnassa toimijapartit eivät ilmaise valmiuttaan suorittaa tarvitsemistaan palveluista osakeyhtiön edellyttämiä kustannuksia riittävän suurina. Valiokunta pitää ehdottoman välttämättömänä, että turvallisuusverkon asiakkaalla on käytettävissään asianmukainen rahoitus tarvitsemiensa palvelujen maksamiseen. Myös tässä suhteessa valtiovarainministeriöllä on keskeinen rooli valtion talousarvion laadinnasta vastuullisena ministeriönä.

18 §. *Ohjaavien viranomaisten osallistuminen verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan toiminnan johtamiseen.* Hallintovaliokunta ehdottaa 18 §:n poistamista lakiehdotuksesta sen vuoksi, että sääntely sisältyy muutettuna 16 §:n 2 momenttiin. Hallituksen esityksen 20 §, jonka otsikko on "Palvelujen maksullisuus", siirtyy säädettävän lain 18 §:ksi muuttamattomana.

19 §. *Turvallisuusverkkotoiminnan asiakas- ja yhteistyöryhmä.* Hallituksen esityksen 19 §:n mukaan turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnan tukena on turvallisuusverkkotoiminnan asiakas- ja yhteistyöryhmä, jonka tehtävänä on sovittaa yhteen turvallisuusverkosta ja -verkkotoiminnasta vastaavien tahojen, verkon käyttäjien ja turvallisuusverkon sidosryhmien tarpeita. Asiakas- ja yhteistyöryhmä ei ole tarkoitettu päätösvaltaa käyttäväksi toimielimeksi, vaan sen tarkoituksena olisi toimia turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnan toimintaa tukevana informaatio- ja yhteistyökanavana verkon käyttäjiin ja muihin sidosryhmiin. Ryhmän toiminta tulisi hallituksen esityksen mukaan järjestää niin, että siinä kyettäisiin sovittamaan yhteen sidosryhmien tarpeet, jotta lain tavoitteet voitaisiin saavuttaa mahdollisimman hyvin ja kaikilla verkon käyttäjillä olisi tasa-arvoinen mahdollisuus vaikuttaa verkon kehittämiseen.

Valiokunta ehdottaa edellä ohjausmallin selkiyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi tehtyjen ehdotusten lisäksi samassa tarkoituksessa, että lakiehdotuksesta poistetaan asiakas- ja yhteistyöryhmää koskeva 19 §. Turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunta voi tästä huolimatta asettaa oman toimintansa tueksi eri osa-aluekohtaisia alaryhmiä. Koska turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnan ja asiakas- ja yhteistyöryhmän tehtävät olisivat hallituksen esityksen mukaisesti säädettyinä osittain päällekkäisiä, ei jälkimmäisestä ryhmästä ole tarpeen erikseen säätää lailla. Koska valiokunta ehdottaa hallituksen esityksen 19 §:n poistamista lakiehdotuksesta, siirtyy hallituksen esityksen 21 §, jonka otsikko on "Tietojen julkisuus ja salassapito", TUVE-lain 19 §:ksi.

4 luku. *Erinäiset säännökset*

20 (22) §. *Virkavastuu ja henkilöturvallisuus.* Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan edellyttänyt, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, sääntelyyn täydentämistä siten, että turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimivan yhtiön ja alihankkijan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuja tehtäviä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan lisäksi säätämisyjärjestykseen vaikuttavana kannanottonaan edellyttänyt hallituksen esityksen 22 §:ää muutettavan niin, että luotettavuusselvityksestä säädetään lain tasolla. Hallituksen esityksen sanamuoto ja sitä tukevat perustelut lähtevät siitä, että luotettavuusselvityksen tekeminen voisi perustua alemmanasteiseen sääntelyyn ja jopa valtiovaraministeriön määräykseen.

Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta hallituksen esityksen 22 §:n sijasta säädettäväksi sen johdosta, että hallituksen esityksen 18 ja 19 § poistetaan lakiehdotuksesta, rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja luotettavuusselvityksestä lain 20 §:ssä. Hallintovaliokunta ehdottaa pykälän otsikon muuttamista muotoon "Virkavastuu ja henkilöturvallisuus" sekä lakiehdotuksen 20 §:n hyväksymistä näin kuuluvana:

"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 palvelutuottajan muussa kuin virkasuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa oleviin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän suorittaessaan turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä. Rikosoikeudellista virkakavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan myös 6 §:ssä tarkoitettujen yhtiöiden hallituksen jäseniin ja muihin palvelutuottajien päättävissä toimielimissä oleviin sekä alihankki-

joiden päättävissä elimissä oleviin heidän tehtäviinsä turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä.

Turvallisuusverkon tehtäviä hoitavalta henkilöstöltä vaaditaan tehtävien edellyttämää nuhteettomuutta ja luotettavuutta, joka voidaan tarvittaessa selvittää siten kuin turvallisuusselvityslain (726/2014) säädetään."

Hallintovaliokunta ehdottaa 20 §:n 1 momentissa rikosoikeudellisen vastuun ulottamista turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavan yhtiön henkilöstöön, kaikkien palvelutuottajien alihankkijoiden palveluksessa oleviin henkilöihin, Valtorin (8 ja 10 §) muussa kuin virkasuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa oleviin sekä palvelutuottajien ja alihankkijoiden päättävissä elimissä oleviin ei-virkasuhteisiin henkilöihin heidän suorittaessaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annettavan lain tehtäviä eli heidän hoitaessaan turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä. Mainittakoon päättävien elinten osalta, että myös Valtorissa on hallitus. Valiokunta toteaa, että virkavastuu ulottuu muun muassa STUVEn osalta käytännössä kaikkiin henkilöihin ja kaikkeen toimintaan, koska STUVEn koko toiminta liittyy turvallisuusverkkotoimintaan. Palvelutuotantoon liittyvissä osakeyhtiöissä ei ole olemassa sellaista turvallisuusverkkotoimintaan liittyvää asiaa tai tehtävää, joka olisi rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolella.

Henkilöturvallisuudesta valiokunta ehdottaa säädettäväksi 20 §:n 2 momentissa. Valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan edellyttämien täsmennysten lisäksi muutettavaksi hallituksen esityksen 22 §:n sanamuotoa siten, että luotettavuuden lisäksi henkilöstöltä edellytetään nuhteettomuutta. Tämä vastaa uuden turvallisuusselvityslain (726/2014) 3 §:n 1 momentin 1 kohdan sanamuotoa (HaVM 16/2014 vp — HE 57/2013 vp).

21 (23) §. Turvallisuusverkkoon liittyvä rakentaminen. Hallituksen esityksen 23 §:n mukaan välittömästi turvallisuusverkkoon liittyviä rakennuksia, rakennelmia ja laitteita voidaan rakentaa valtion taikka 7, 9 tai 11 §:ssä tarkoitetuista teh-

tävistä vastaavan yhtiön hallinnassa olevilla alueilla ilman maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) säädettyä lupaa.

Hallintovaliokunta on edellä ehdottanut 8 ja 10 §:n muuttamista siten, ettei 9 ja 11 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä voi vastata yhtiö. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen 20 §:stä poistettavaksi maininta 9 ja 11 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä.

5 luku. Voimaantulo

25 (27) §. Tehtävien järjestämistä koskeva siirtymäsäännös. Hallituksen esityksen 27 §:n 1 momentin mukaan puolustusvoimat ja Valtiokonttorin valtion IT-palvelukeskus toimivat 6 §:ssä tarkoitettuina turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajina enintään 31 päivään joulukuuta 2014 saakka.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Valtiokonttorin valtion IT-palvelukeskuksen tehtävät ovat siirtyneet Valtorille, minkä vuoksi valiokunta ehdottaa säädettävän lain 25 §:n 1 momentin muuttamista. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että puolustusvoimat ja Valtori toimivat verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajina enintään vuoden 2016 loppuun saakka, jotta tehtävien uudelleenjärjestämiselle on riittävä siirtymäaika.

Hallinnon tietotekniikkakeskus toimii hallituksen esityksen 27 §:n 2 momentin mukaan 8 §:ssä tarkoitettuna turvallisuusverkon tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajana enintään 31 päivään joulukuuta 2014 saakka. Valiokunta ehdottaa TUVE-lain 25 §:n 2 momentissa säädettävän, että myös integraatiopalvelujen tuottajana toimii siirtymäajan Hallinnon tietotekniikkakeskus. Valiokunta ehdottaa siirtymäajan jatkamista myös tältä osin vuoden 2016 loppuun saakka. Valiokunta painottaa, että tehtävien siirtämisen edellytyksiä on arvioitava huolellisesti ja ettei siirtämistä voida tehdä ennen kuin sen edellytysten toteutumisesta on varmistuttu. Tarvittaessa on siirtymäaika jatkettava, ellei uudistuksen toimeenpano vastoin odotuksia toteudu suunnitellussa aikataulussa.

Valiokunta ehdottaa hallituksen esityksen 27 §:n 3 momentin muuttamista siten, että val-

tioneuvosto päättää 25 §:n 1 ja 2 momentista ilmenevien tehtävien siirtämisestä tarkemmin määrääjän puitteissa.

30 (32) §. Sopimuksia ja muita sitoutumuksia koskeva siirtymäsäännös. Hallituksen esityksen 32 § koskee puolustusvoimien, Hallinnon tietotekniikkakeskuksen, Rajavartiolaitoksen ja Valtiokonttorin valtion IT-palvelukeskuksen ennen tämän lain voimaantuloa tekemien välittömästi turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja koskevien voimassa olevien sopimusten ja sitoumusten sekä niistä johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien siirtymistä TUVE-lain voimaan tullessa 6 §:ssä tarkoitettulle yhtiölle, jollei 27 §:stä muuta johdu.

Valiokunta ehdottaa lain 30 §:n muuttamista sen johdosta, että Valtiokonttorin valtion IT-palvelukeskuksen tehtävät ovat siirtyneet maaliskuun 2014 alussa perustetulle Valtorille. Lisäksi pykälään sisältyvä viittaus 27 §:ään on tarpeen muuttaa viittaukseksi 25 §:ään.

31 (33) §. Vireillä olevia asioita koskeva siirtymäsäännös. Puolustusvoimissa, Hallinnon tietotekniikkakeskuksessa ja Valtiokonttorin valtion IT-palvelukeskuksessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat, jotka koskevat välittömästi turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja, siirtyvät hallituksen esityksen 33 §:n nojalla TUVE-lain voimaan tullessa 6 §:ssä tarkoitettulle yhtiölle, jollei 27 §:stä muuta johdu.

Valiokunta ehdottaa säädettävän lain 31 §:n muuttamista, koska Valtiokonttorin valtion IT-palvelukeskuksen tehtävät ovat siirtyneet Valtorille. Lisäksi pykälän viittausta 27 §:ään on muutettava viittaukseksi lain 25 §:ään.

2. Laki viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta

Valiokunta puoltaa 2. lakiehdotuksen hylkäämistä, koska kyseinen laki on kumottu.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Hallintovaliokunta on oma-aloitteisesti pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksen perustuslainmukaisuudesta. Hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annettuun lakiehdotukseen liittyy turvaamistehtävän yhtiöittämistä koskevilta osin useita keskeisiä ja periaatteellisesti tärkeitä valtiosäännön perusteisiin ulottuvia kysymyksiä, minkä vuoksi lakiehdotuksen perustuslainmukaisuus olisi perusteltua arvioida erikseen. Lisäksi hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on katsottu, että lakiehdotuksen säännöksiä tieto- ja viestintätekniisten ja integraatiopalvelujen tuottajien toimintaan liittyvien valtion oikeuksien ja velvollisuuksien siirtämisestä on syytä laissa täsmentää, minkä perusteella vasta voidaan esimerkiksi arvioida, onko tällainen siirtäminen valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista.

Hallintovaliokunta on ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan 1. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentista, 10 §:n 1 momentista ja 22 §:stä sekä rikosoikeudellisesta virkavastuusta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset. Näin ollen lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset),

että 2. lakiehdotus hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

*Valiokunnan muutosehdotukset***1.****Laki****julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

(1 mom. kuten HE)

Tätä lakia sovelletaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkoon ja sen palvelujen käyttöön sekä muuhun turvallisuusverkkotoimintaan. Turvallisuusverkko on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva *tietoyhteiskuntakaaressa (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.

Jollei tässä laissa toisin säädetä, turvallisuusverkkoon sovelletaan *tietoyhteiskuntakaaren* viranomaisverkkoa koskevia säännöksiä.

Jollei tässä laissa toisin säädetä, turvallisuusverkkotoimintaan sovelletaan valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) säännöksiä ja julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) säännöksiä. (Uusi 4 mom.)

2 ja 3 §
(Kuten HE)

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.

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

5 §

(Kuten HE)

2 luku

Turvallisuusverkon palvelutuotanto

6 §

(Kuten HE)

7 §

Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan tehtävät

(1 mom. kuten HE)

(Poist.) Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan alihankkijana turvallisuusverkon meri-

kaapeliverkon rakentamisessa ja ylläpidossa voi toimia puolustusvoimat ja turvallisuusverkon laittilojen rakentamisessa, rakennuttamisessa ja ylläpidossa Puolustushallinnon rakennuslaitos.

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.

(4 mom. kuten HE)

8 §

Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottaja

Turvallisuusverkon tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottajana toimii *valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu palvelukeskus.* (Poist.)

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

9 §

Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottajan tehtävät

(1 mom. kuten HE)
(2 mom. *poist.*)
(2 mom. kuten HE:n 3 mom.)

10 §

Integraatiopalvelujen tuottaja

Turvallisuusverkon integraatiopalvelujen tuottajana toimii *valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu palvelukeskus.* (Poist.)

Turvallisuusverkon integraatiopalvelujen tuottajan on erotettava tässä laissa tarkoitettu toiminta hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta kuin tämän lain mukaisesta tai siihen liittyvästä toiminnastaan.

11 §

Integraatiopalvelujen tuottajan tehtävät

(1 mom. kuten HE)
(2 mom. *poist.*)
(2 ja 3 mom. kuten HE:n 3 ja 4 mom.)

12 §

Varautumisvelvollisuus

Edellä 6 §:ssä tarkoitettun palveluntuottajan 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 tarkoitettun palveluntuottajan 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.

13 §

Palvelutuotannon alihankkijat

Turvallisuusverkon palveluntuottajat voivat käyttää tehtävässään alihankkijaa siinä laajuudessa ja niillä edellytyksillä kuin valtiovarainministeriö tämän lain 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.

Palveluntuottajan on ennen hankintamenettelyn aloittamista pyydettävä asiasta valtiovarainministeriön lausunto. Alihankkijan toimeksiantosopimuksessa on erityisesti varmistettava normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeustilanteiden hallintamenettelyt.

Palvelutuottaja vastaa alihankkijan työstä kuin omastaan. Alihankkijalla on oltava riittävät rahoitukselliset ja taloudelliset edellytykset sekä tekninen suorituskky ja ammatillinen pätevyys alihankinnan toteuttamiseen. Alihankkijan on täytettävä turvallisuusverkon turvallisuutta, valmiutta, varautumista ja jatkuvuutta koskevat vaatimukset.

3 luku

Ohjaus ja valvonta

14 §

Yleinen ohjaus ja valvonta

Valtiovarainministeriö vastaa turvallisuusverkkotoiminnan yleishallinnollisesta, strategisesta, taloudellisesta ja tieto- ja viestintätekni- sen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta ja valvonnasta.

Turvallisuusverkon palvelutuotannon ohjauksesta ja valvonnasta vastaa valtiovarainministeriö. (Uusi 2 mom.)

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 7, 9, 11 ja 12 §:ssä tarkoitetuista turvallisuutta, varautumista, valmiutta ja jatkuvuutta koskevista vaatimuksista sekä turvallisuusverkon palvelutuotannon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja tärkeys- määrittelyä sekä turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksen ja valvonnan menettelyistä. Säännökset voivat koskea myös turvallisuusverkkotoiminnan järjestelyjä sekä toimintaa koskevia teknisiä vaatimuksia ja menettelytapoja. (Uusi 3 mom.)

Ohjauksen toteuttamiseksi valtiovarainministeriö voi antaa palvelutuottajille määräyksiä. Määräykset voivat koskea 7, 9, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja turvallisuutta, varautumista, valmiutta ja jatkuvuutta koskevia vaatimuksia sekä turvallisuusverkon palvelutuotannon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muuta tärkeys- määrittelyä tai muita turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksen kannalta välttämättömiä toimenpiteitä. Palvelutuottajien alihankkijoiden on noudatettava määräyksiä niiden suorittaessaan tämän lain mukaisia tehtäviä. (Uusi 4 mom.)

Valvonnan toteuttamiseksi valtiovarainministeriö voi suorittaa palvelutuotannon varautumista, turvallisuutta ja laatua koskevia ennakkolisia tarkastuksia ja arviointeja. Turvallisuusverkon palvelutuottajien tämän lain mukaisessa toiminnassaan käyttämien tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvaluus voidaan arvioida siten kuin laissa viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvaluuden arvioinnista (1406/2011) säädetään. Palvelutuottajien ja niiden alihankkijoiden on toimitettava valtiovarainministeriölle tarvittavat tiedot palvelutuotannon turvallisuuden, valmiuden, varautumisen, jatkuvuuden ja laadun seuraamiseksi siten kuin valtiovarainministeriö siitä tarkemmin määrää. Valvonta voidaan kohdistaa myös palvelutuottajien alihankkijoihin. (Uusi 5 mom.)

15 §

Palvelutuotannon tärkeys- määrittely poikkeus- oloissa

Valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetuissa poikkeusoloissa noudatetaan turvallisuusverkon palvelutuotannon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muuta tärkeys- määrittelyä koskevassa päätöksenteossa valmiuslain säännöksiä.

Puolustustilalaissa (1083/1991) tarkoitettun puolustustilan aikana puolustusvoimat päättää turvallisuusverkon palvelutuotannon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muusta tärkeys- määrittelyä. (Uusi 2 mom.)

16 §

Omistajaohjaus

Valtioneuvoston kanslia vastaa 6 §:n 1 momentissa tarkoitettun turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavan yhtiön omistajaohjauksesta siten kuin siitä säädetään valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (1368/2007), jollei tästä laista muuta johdu. (HE:n 15 §)

Suomen Erillisverkot Oy:n ja 6 §:n 3 momentissa tarkoitettun yhtiön hallituksessa on oltava

riittävä edustus 17 §:ssä tarkoitetuista turvallisuusverkko toimintaa ohjaavista viranomaisista.

17 §

Turvallisuusverkko toiminnan neuvottelukunta

Valtiovarainministeriön tukena 14 §:ssä tarkoitettussa ohjauksessa (poist.) ja valvonnassa toimii turvallisuusverkko toiminnan neuvottelukunta, jonka valtioneuvosto asettaa määräajaksi. Neuvottelukuntaa johtaa valtiovarainministeriö ja sen lisäksi siinä ovat edustettuina ainakin valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, puolustusvoimat, Huoltovarmuuskeskus sekä Suomen Kuntaliitto ry. Neuvottelukunnan tehtävänä on osallistua tämän lain säännösten perusteella annettavien asetusten, määräysten ja tehtävien päätösten sekä muiden turvallisuusverkko toiminnan 14 §:ssä tarkoitettua ohjausta (poist.) ja valvontaa koskevien asioiden valmisteluun. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä neuvottelukunnan kokoonpanosta ja toimikaudesta sekä tehtävistä.

18 ja 19 §
(Poist.)

4 luku

Erinäiset säännökset

18 (20) ja 19 (21) §
(Kuten HE)

20 (22) §

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 palvelutuottajan muussa kuin virkasuhteessa tai siihen rinnastet-

tavassa palvelussuhteessa oleviin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän suorittaessaan turvallisuusverkko toimintaan liittyviä tehtäviä. Rikosoikeudellista virkakavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan myös 6 §:ssä tarkoitettujen yhtiöiden hallituksen jäseniin ja muihin palvelutuottajien päättävissä toimielimissä oleviin sekä alihankkijoiden päättävissä elimissä oleviin heidän tehdessään turvallisuusverkko toimintaan liittyviä tehtäviä. (Uusi 1 mom.)

Turvallisuusverkon tehtäviä hoitavalta henkilöstöltä vaaditaan tehtävien edellyttämää *nuhteettomuutta ja luotettavuutta*, joka voidaan tarvittaessa selvittää siten kuin *turvallisuusselvityslaisissa (726/2014)* säädetään (poist.). (2 mom. HE:n 22 §)

21 (23) §

Turvallisuusverkkoon liittyvä rakentaminen

Välittömästi turvallisuusverkkoon liittyviä rakennuksia, rakennelmia ja laitteita saadaan rakentaa valtion taikka 7 (poist.) §:ssä tarkoitettuihin tehtävistä vastaavan yhtiön hallinnassa olevilla alueilla ilman maankäyttö- ja rakennuslaisia (132/1999) säädettyä lupaa. Mitä rakennustyön viranomaisvalvonnasta säädetään, ei koske rakentamista turvallisuusverkko toimintaa varten.

22 ja 23 (24 ja 25) §
(Kuten HE)

5 luku

Voimaantulo

24 (26) §
(Kuten HE)

25 (27) §

Tehtävien järjestämistä koskeva siirtymäsäännös

Puolustusvoimat ja valtion yhteisten tieto- ja viestintä teknisten palvelujen järjestämisestä an-

netun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu palvelukeskus toimivat 6 §:ssä tarkoitettuina turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajina enintään 31 päivään joulukuuta 2016 saakka.

Hallinnon tietotekniikkakeskus toimii 8 §:ssä tarkoitettuna turvallisuusverkon tieto- ja viestintätekniisten palvelujen ja 10 §:ssä tarkoitettuna turvallisuusverkon integraatiopalvelujen tuottajana enintään 31 päivään joulukuuta 2016 saakka.

Valtioneuvosto päättää tarkemmin 1 ja 2 momentissa säädetyn määräajan puitteissa 6, 8 ja 10 §:ssä tarkoitetuille palveluntuottajille siirrettävistä tehtävistä ja toiminnoista sekä aika-
taulusta.

26—29 (28—31) §
(Kuten HE)

30 (32) §

Sopimuksia ja muita sitoumuksia koskeva siirtymäsäännös

Puolustusvoimien, Hallinnon tietotekniikkakeskuksen, Rajavartiolaitoksen (*poist.*), Valtio-

konttorin valtion IT-palvelukeskuksen ja valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuna palvelukeskuksen ennen tämän lain voimaantuloa tekemät välittömästi turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja koskevat voimassa olevat sopimukset ja sitoumukset sekä niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät tämän lain voimaan tullessa 6 §:ssä tarkoitettulle yhtiölle, jollei 25 §:stä muuta johdu.

31 (33) §

Vireillä olevia asioita koskeva siirtymäsäännös

Puolustusvoimissa, Hallinnon tietotekniikkakeskuksessa ja valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettussa palvelukeskuksessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat, jotka koskevat välittömästi turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja, siirtyvät tämän lain voimaan tullessa 6 §:ssä tarkoitettulle yhtiölle, jollei 25 §:stä muuta johdu.

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää hallituksen tarkkaan seuraavan ja arvioivan turvallisuusverkkouudistuksen toimeenpanoa sekä antavan hallintovaliokunnalle vuoden 2016 valtiopäivien loppuun

mennessä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettuna seikkaperäisen kirjallisen selvityksen uudistuksen toimeenpanosta ja siihen liittyvistä kysymyksistä mukaan lukien hallintovaliokunnan mietinnöstä HaVM 35/2014 vp ilmenevät eri seikat.

HaVM 35/2014 vp — HE 54/2013 vp

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pirkko Mattila /ps	Timo V. Korhonen /kesk
vpj.	Mika Kari /sd	Antti Lindtman /sd
jäs.	Maarit Feldt-Ranta /sd	Markus Lohi /kesk
	Satu Haapanen /vihr	Tapani Mäkinen /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Mika Raatikainen /ps
	Anne Holmlund /kok	Kari Tolvanen /kok
	Reijo Hongisto /ps	Ulla-Maj Wideroos /r
	Risto Kalliorinne /vas	vjäs. Mikael Palola /kok.
	Elsi Katainen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta sekä muutettavaksi viestintämarkkinalain säännös viranomaisverkon määritelmästä. Ehdotetulla lailla säädettäisiin julkisen hallinnon turvallisuusverkosta, sen palveluista ja palvelujen käytöstä sekä muusta turvallisuusverkkotoiminnasta. Lain tarkoituksena olisi 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.

Turvallisuusverkkohankkeen tavoitteena on sulauttaa sisäasiainhallinnon tietoliikennepalvelut puolustusvoimien viestintäverkkoon. Nämä yhteen liitettävät verkot muodostavat turvallisuusverkon perusverkon. Turvallisuusverkkohankkeen perusajatuksena on taata, että turvallisuusviranomaisten tietoliikenne suojataan ja käytettävyys varmistetaan sekä turvallisuusviranomaisten kriittinen tietoaineisto varastoidaan ja hallinnoidaan Suomessa sekä että liiallista riippuvuutta yksittäisistä kaupallisista toimijoista vältetään.

Hallituksen esityksen tavoitteet ovatkin kannatettavia ja tarkoituksenmukaisia. Sen sijaan esityksessä valitut ratkaisut tavoitteiden saavuttamiseksi ovat väärät eivätkä edistä haluttujen tavoitteiden saavuttamista. Hallituksen esitys ja hallintovaliokunnan mietintö sisältävät kaksi periaatteellista ja suurta ongelmaa. Ne ovat samoja intressejä, korkeaa varautumista ja korkeaa tietoturva sisältävien toimintojen hajauttaminen eri organisaatioihin ja julkisten hallintotehtävien siirtäminen osakeyhtiömuodossa toimivalle yksityiselle palveluntuottajalle Suomen Turvallisuusverkko Oy:lle.

Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen ja integraatiopalvelujen siirtäminen TORI-palvelukeskukseen

Turvallisuusverkon palveluiden tuottamiseen hallituksen esitys määrittää kolme toimijaa: Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan (6 §), tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottajan (8 §) ja integraatiopalvelujen tuottajan (10 §). Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana tulisi olemaan Suomen Turvallisuusverkot Oy, kun taas tieto- ja viestintätekniisten palvelujen ja integraatiopalvelujen tuotanto siirrettäisiin TORI-palvelukeskukseen. Tällä ratkaisulla toiminnat, joita ohjaavat samat intressit ja jotka tulisi siitä syystä sijoittaa samaan organisaatioon, hajautetaan nyt kahteen eri organisaatioon. Turvallisuusverkon palvelutuotannossa keskeinen tehtävä on varmistaa ja turvata toimialan keskinäistä viestintää sekä tarjota toimialaan optimoituja operatiivisen johtamisen välineitä. Synergiaedut syntyvät toimialan sisäisen konsolidaation kautta. Synergiaetuja ei synny muiden toimialojen kanssa vaatimusten erilaisuuden takia.

Tieto- ja viestintäpalvelut ovat turvallisuus-toimialaan kehitettyjä palveluita, jotka pyrkivät palvelemaan toimialan erityispiirteitä mahdollisimman hyvin. Palvelut perustuvat toimialan prosessien ja palveluiden käyttötapausten tuntemukseen. Palveluiden kehittäjinä ovat olleet toimialan ICT-talot Haltik ja PVJJK. Lakiehdotuksen mukaan Haltik siirtyy osaksi TORI-palvelukeskusta ja palvelut, jotka on luotu TUVE-käyttöön, konsolidoidaan TORI-palveluiksi. Tämä esitetty ratkaisu on omiaan vaarantamaan korkean varautumisen ja korkean tietoturvan tavoitteen. Samalla riskinä on toimialariippumattomien ICT-palveluiden mahdollisimman taloudellisen tuottamisen tavoitteen vaarantuminen, kun samaan organisaatioon tulee turvallisuusverkkoon liittyvää palvelutuotantoa. Haltikin siirtämisellä TORI-palvelukeskukseen ei saavuteta mitään synergiaetuja siksikään, että lakiehdotus

dotus määrittää palveluiden tuotannon erottamisen omaksi kokonaisuudekseen TORI-palvelukeskuksen sisällä. Esitetyn ratkaisun sijaan Hallituk tulisi siirtää kokonaisuudessaan osaksi Suomen Turvallisuusverkkoa ja kaikki turvallisuusverkkoon liittyvät palvelut tulisi tuottaa sellaisessa yhdessä kokonaisuudessa, jossa samat intressit, korkea varautuminen ja korkea tietoturva, ohjaisivat kaikkia toimintoja. Kuten asiantuntijakuulemisessa on tullut ilmi, turvallisuusverkon palvelutuotannossa tilannekuvalla on keskeinen rooli. Palvelutuotannon hajautus lisää organisatorisia raja-aitoja. Raja-aidat hidastavat reagoitua ja vääristävät tilannekuvaa. Hajautunut palvelutuotanto lisää riskejä ja heikentää varautumista. Esitetty ratkaisu ei palvele lain tavoitteita saavuttaa mahdollisimman korkea varautuminen ja tietoturva.

Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajaa koskeva sääntely ja organisoiminen yhtiömuotoon

Hallituksen esityksen mukaan verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana tulisi olemaan Suomen Turvallisuusverkot Oy. Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottamisessa on kysymys julkisesta hallintotehtävästä. Hallituksen esityksessä julkisen hallintotehtävän siirtämistä valtion kokonaan omistamalle osakeyhtiölle on perusteltu (HE s. 14) sillä, että valtion virastoon verrattuna osakeyhtiöllä on paremmat mahdollisuudet pitkäjänteiseen strategiseen kehittämiseen ja investointien hallintaan, jossa voidaan joustavasti huomioida myös valtionhallinnon ICT-palvelutuotannon kokonaisvaltainen kehittäminen. Valtiovarainministeriöltä saadussa selvityksessä järjestelyn tarkoituksenmukaisuutta on lisäksi perusteltu tehtävien tieto- ja viestintätekniistä erityisasiantuntemusta edellyttävällä luonteella, investointien pitkäaikaisuudella ja jatkuvien kehittämisinvestointien tarpeella. Tällaista erityisasiantuntemusta edellyttäviä tehtäviä sekä pitkäjänteistä kehittämisen ja investointien hallintaa pystytään selvityksen mukaan tekemään parhaiten yhtiömuodossa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 8/2014 vp) on käsitelty julkisen hallintotehtä-

vän siirtämistä yksityiselle palveluntuottajalle erittäin perusteellisesti todeten seuraavaa: "Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun palveluntuottajajärjestelyn tarkoituksenmukaisuutta perustellaan lähinnä taloudelliseen pitkäjänteisyyteen ja asiantuntemukseen liittyvillä seikoilla. Tarkoituksenmukaisuutta sen sijaan ei ole perusteltu esimerkiksi toimintavarmuuden, luotettavuuden, tietoturvallisuuden tai riskien hallinnan takaamiseen tähtäävillä perusteilla, vaikka sääntelyn nimenomaisena tarkoituksena on luoda edellytykset valtion ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeiselle viranomaistoiminnalle. Toiminnan pitkäjänteinen strateginen kehittäminen ja erityisasiantuntemuksen takaaminenkaan eivät valiokunnan mielestä mitenkään itsestään selvästi ole osakeyhtiömuotoisessa palvelutuotannossa turvattavissa paremmin kuin viranomaistoiminnassa. Valiokunnan saaman tiedon mukaan esimerkiksi Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin toiminta on organisoitu siten, että investointimenoja voidaan hallita tavanomaista viranomaistoimintaa pitkäjänteisemmin. Lisäksi toiminnan ohjaus ja valvonta olisi todennäköisesti hoidettavissa yksinkertaisemmin ja välittömämmin, jos tehtävistä huolehtisi viranomainen. Järjestelyn tarkoituksenmukaisuudesta voidaan siis myös esittää perusteltuja epäilyjä."

Hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa ei ole esitetty mitään erityisiä perusteita niin talouden kuin erityisesti omistusohjauksenkaan näkökulmasta, jotka puoltaisivat yhtiömuotoa. Sen sijaan yhtiömuoto on sekä omistusohjauksen, eduskunnan budjettivallan että virkavastuun näkökulmasta erittäin ongelmallinen. On myös helppo yhtyä professori Tuorin asiantuntijalausunnossa esitettyyn näkemykseen, että "toiminnassa on kyse koko valtakunnan turvallisuuden ja julkisten toimintojen jatkuvuuden kannalta olennaisen tärkeistä infrastruktuuritehtävistä, joissa on kyse myös hyvin luottamuksellisista tiedoista, mitkä seikat perustelevat viranomaismallia." Puolustusvaliokunnan lausunnossa (PuVL 10/2013 vp) korostetaan erityisesti seuraavaa: "Ohjausmallin ja ohjeistuksen on oltava niin selkeitä, että eri tilanteissa ei enää pohdita

ohjaus- ja johtosuhteita." Nyt hallituksen esityksessä esitetty osakeyhtiömalli aiheuttaa erittäin monimutkaisen ja päällekkäisen omistusohjausrakenteen, jota ei helpota yhtään se, että osakeyhtiön toimintaa sääntelee vielä erityisesti osakeyhtiölaki, jossa korostuu yhtiön johdon strateginen rooli ja yhtiön edun asettaminen kaiken toiminnan lähtökohdaksi.

Koko turvallisuusverkkoa koskevan lainsäädännön lähtökohtana tulisivin olla turvallisuuslähtöinen ajattelutapa, jossa Suomen Turvallisuusverkot Oy, Suomen Erillisverkot Oy ja Hal-

tik sulautetaan yhdeksi organisaatioksi, joka organisoidaan virastomuotoon, TUVE-virastoksi ja jonka tehtävänä on huolehtia kaikista turvallisuusverkkopalveluista turvallisuusviranomaisille. Tämän vaihtoehdon toteuttaminen vaatisi merkittävää lain uudelleen valmistelua.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä 1. lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 2014

Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk

Markus Lohi /kesk
Risto Kalliorinne /vas