

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä helmikuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta (HE 221/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että puolustusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Timo Nuutinen, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Timo Kievari, neuvotteleva virkamies Kaisa Laitinen ja lainsäädäntöneuvos Maaret Suomi, liikenne- ja viestintäministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksen tavoitteena on poistaa sähköistä viestintää koskevan lainsäädännön päällekkäisyyksiä sekä selkeyttää, ajanmukaistaa ja parantaa sääntelyä pyrkien samalla mahdollisuuksien mukaan sen keventämiseen.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi tietoyhteiskuntakaari sekä muutettaviksi maankäyttö- ja rakennuslakia ja rikoslakia. Samalla lailla kumottaisiin viestintämarkkinalaki, sähköisen viestinnän tietosuojalaki, radiotaajuuksista ja telelaitteista annettu laki, televisio- ja radiotoiminnasta annettu laki, verkkotunnuslaki, eräiden suojauksen purkujärjestelmien kieltämi-

sestä annettu laki, eräiden radiotaajuuksien huutokaupoista annettu laki sekä tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annettu laki.

Tietoyhteiskuntakaarella halutaan varmistaa, että sähköisen viestinnän palveluja on saatavilla kaikkialla Suomessa. Palvelujen on oltava teknisesti kehittyneitä, turvallisia, helppokäyttöisiä ja kohtuuhintaisia. Lisäksi lainsäädännöllä pyritään luomaan entistä paremmat edellytykset keskenään kilpailevalle liiketoiminnalle, viestintätekniikan kehitykselle ja innovaatioille. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2015.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esitetyllä lainsäädäntökokonaisuudella tavoitellaan positiivisia tietoyhteiskuntavaikutuksia. Kansalaisten näkökulmasta tämä merkitsee sitä, että tarjolla olevat sähköisen viestinnän palvelut ovat teknisesti kehittyneitä, turvallisia, helppokäyttöisiä ja kohtuuhintaisia sekä saatavilla kaikkialla Suomessa.

Toimilupajärjestelmää markkinaehtoistettaisiin perimällä tele- ja televisiotoiminnan taajuuksista niiden markkina-arvoa heijastava maksu. Maksun tavoitteena on edistää taajuuksien käytön taloudellista tehokkuutta, ja hallinnollisena kannustemaksuna se perustuisi taajuuksien käytön vaihtoehtoiskustannuksiin.

Maksua perittäisiin myös Viestintäviraston puolustusvoimien käyttöön määräämistä taajuuksista. Maksun tavoitteena on taajuuksien käytön tehostamiseksi ohjata puolustusvoimia siirtymään mahdollisimman pitkälti käyttämään yleiseurooppalaisia sotilastaajuuksia ja vastaavasti vapauttamaan muita taajuuksia siviilikäyttöön.

Varautumisvelvollisen teleyrityksen on varautumissuunnittelussaan arvioitava, mitkä sen viestintäjärjestelmät ja radiotaajuudet ovat sen tarjoaman viestintäpalvelun toimivuuden turvaamiseksi kriittisiä. Valiokunta korostaa valtioneuvoston päätöksen (539/2008) mukaisesti, että kriittisimmät ja keskeisimmät tietotekniikan varassa olevat yhteiskunnan toiminnot tulee tunnistaa ja niihin liittyvät tietojärjestelmäratkaisut ja -palvelut tulee varmistaa erilaisia vakavia häiriöitä ja poikkeusoloja kestäväillä järjestelyillä.

Markkinaehtoinen taajuusmaksu

Esityksen 288 §:n mukaan Viestintävirasto perisi arvokkaimpien taajuuksien eli tele- ja televisiotoimintaan sekä sotilaallisen maanpuolustuksen käyttöön osoitettujen taajuuksien käytöstä vuosittain markkinaehtoisen taajuusmaksun.

Osa puolustusvoimien käytössä olevasta taajuskapasiteetista on koko yhteiskunnan näkö-

kulmasta arvokasta taajuusvarantoa. Puolustusvoimilla on käytössään alle 1 gigahertsin taajuuksilla satoja megahertsejä taajuuksia. Esityksen perusteluissa todetaan, että puolustusvoimilta perittävien taajuushallinnollisten maksujen määrä ei heijasta puolustusvoimien käytössä olevien taajuuksien määrää ja arvoa. Puolustusvoimien maksu on alle kymmenesosan siitä, mitä maksu puolustusvoimien taajuuksista olisi, jos laskennassa käytettäisiin samoja perusteita kuin matkaviestinverkkojen taajuuksissa.

Maksun tavoitteena on taajuuksien käytön tehostamiseksi ohjata puolustusvoimia siirtymään mahdollisimman pitkälti käyttämään yleiseurooppalaisia sotilastaajuuksia ja vastaavasti vapauttamaan muita taajuuksia siviilikäyttöön. Valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan tämä on tavoitteena myös liikenne- ja viestintäministeriön ja puolustusministeriön vuonna 2010 tekemässä yhteistoimintamuistiossa, joka koskee radiotaajuuksien osoittamista sotilaallisen maanpuolustuksen käyttöön.

Markkinaehtoinen taajuusmaksu perustuisi toimiluvan haltijan sekä puolustusvoimien käytettäväksi osoitettuun taajuusmäärään ja taajuuksien käytön tehokkuuteen, taajuusalueen tekniseen ja taloudelliseen käytettävyyteen, käyttöoikeusalueen väestön määrään, taajuuksien käyttötarkoitukseen sekä toimilupakauden pituuteen.

Asiantuntijakuulemisissa on tullut esille, että ilman maksun kohtuullistamista puolustusvoimien maksu olisi noin neljä miljoonaa euroa. Ehdotettua kaavaa soveltaen puolustusvoimien maksu olisi nykyisenkaltaisella taajuuksien käytöllä noin 600 000 euroa. Lisäksi maksua perittäisiin puolustusvoimilta vasta vuoden 2024 alusta lähtien, jotta puolustusvoimilla olisi aikaa siirtää toimintojaan sovitulla tavalla mahdollisimman paljon kansainvälisesti sotilaalliseen käyttöön harmonisoiduille taajuusalueille.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on tullut esille, että markkinaehtoisen taajuusmaksun määräämisen perusteet soveltuvat huonosti puolustusvoimien radiotoiminnan ja siihen käytettä-

vien taajuuksien määrän arviointiin. Taajuuksia ei käytetä puolustushallinnossa liiketoimintaan eikä niitä käytetä puolustusvoimissa tehottomasti puolustusvoimien lainmukaisten tehtävien hoitamisessa.

Huolimatta maksun perimisen lykkäämisestä valiokunta painottaa, että Puolustusvoimilta perittävän maksun suuruutta säädettäessä on huomioitava, että kyseessä on yksi yhteiskunnan perustoiminnoista, jota ei ole perusteltua rasittaa suhteellisesti samansuuruisella maksulla kuin kaupallista toimintaa. Valiokunnan näkemyksen mukaan puolustusvoimien tulee lisäksi järjestää oma taajuushallintonsa yhdessä Viestintäviraston kanssa tavalla, joka edistää taajuuksien tehokasta käyttöä myös poikkeusoloissa.

Virka-apu

Viestintävirastolla on voimassa olevan lainsäädännön nojalla oikeus saada virka-apua poliisilta, tulliviranomaisilta, rajavartiolaitokselta ja Liikenteen turvallisuusvirastolta. Tietoyhteiskuntakaari oikeuttaisi Viestintäviraston saamaan virka-apua myös Puolustusvoimilta radioviestinnän häiriöiden selvittämiseksi.

Valiokunnan saamien selvitysten mukaan radioviestinnän häiriöiden syiden selvittäminen saattaa poikkeuksellisesti edellyttää esimerkiksi sellaisen kaluston käyttöä, jollaista vain puolustusvoimilla olisi omien toimivaltuuksiensa puitteissa mahdollisuus tarjota Viestintäviraston avuksi. Puolustusvoimat voi puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 11 §:n mukaan ja saman lain 2 §:ssä säädetyn tehtävänsä mukaisesti antaa muille viranomaisille virka-apua yhteiskunnan turvaamiseksi siten kuin laissa säädetään.

Tietoyhteiskuntakaaren 309 §:ään on otettu säännös, jonka mukaan Viestintävirasto voisi pyynnöstä antaa virka-apuna asiantuntija-apua toiselle viranomaiselle. Virka-avusta päättäisi liikenne- ja viestintäministeriö, ja aiheutuneista kustannuksista vastaa avun pyytäjä, jollei toisin sovita. Viestintävirasto voisi myös antaa virka-apua toiselle viranomaiselle esimerkiksi tähän kohdistuvan tietoturvaloukkauksen selvittämis-

työssä taikka osallistuessaan puolustusvoimien harjoitustoimintaan.

Valiokunnan saaman asiantuntijalausunnan mukaan puolustusvoimat antaa yleensä virka-apua toiselle viranomaiselle veloituksetta. Valiokunnan näkemyksen mukaan tulee selvittää, onko perusteltua esittää varattavaksi Viestintävirastolle erillinen määräraha muille viranomaisille annettavaan virka-apuun, viranomaisien tietoturvaloukkausten selvitystehtäviin sekä myös viranomaisien toimintakykyä kyberturvallisuustilanteissa lisäävää harjoitustoimintaa varten. Tämä edistäisi viranomaisien välistä yhteistoimintaa ja parantaisi kansalaisten turvallisuutta.

Valiokunta esittää harkittavaksi, tulisiko Viestintäviraston oikeutta saada virka-apua puolustusvoimilta laajentaa esimerkiksi tietoturvaloukkausten selvitystehtäviin. Valiokunta näkee tärkeänä myös puolustusvoimien ja Viestintäviraston osallistumisen yhteisiin harjoituksiin kummankin osapuolen osaamisen kehittämiseksi.

Viestinnän ja palvelujen jatkuvuuden turvaaminen

Kaikille teleyrityksille, eräille televisio- ja radiotoimijoille sekä keskeisimmille radiotaajuuksien käyttäjille on radiolaissa, viestintämarkkinalaissa sekä televisio- ja radiotoiminnasta annetussa laissa säädetty velvollisuus huolehtia siitä, että niiden toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sekä normaaliolojen häiriötilanteissa.

Esityksellä täsmennetään varautumisvelvoitteen sisältöä siten, että teleyritysten olisi arvioitava riskit, jotka voivat vaarantaa sen toiminnan jatkuvuuden sekä tarvittaessa toimitettava varautumissuunnitteluaan koskevat tiedot Viestintävirastolle esityksen 282 §:n mukaan. Varautumisvelvollisen olisi myös yksittäistapauksessa ilmoitettava Viestintävirastolle, miten se varautuu yksittäiseen häiriötilanteeseen tai sellaisen uhkaan sekä millaisiin toimiin se aikoo ryhtyä. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös Viestintä-

virastolle varataan riittävät resurssit oman valmiussuunnittelunsa toteuttamiseen.

Teleyritysten kriittiset viestintäjärjestelmät saattavat sijaita muualla kuin Suomessa, mikä vaikeuttaa niiden ylläpitoa esimerkiksi kansainvälisten tietoliikenneyhteyksien häiriintyessä. Valiokunta pitää tärkeänä ehdotettua 283 §:ää, jonka mukaan keskeisimmät verkonvalvomot ja muut kriittiset järjestelmät olisi jatkossa ylläpidettävä siten, että ne voidaan valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa tarvittaessa viipymättä palauttaa Suomeen. Keskeisimpien verkonvalvomoiden ja muiden kriittisten järjestelmien ylläpito tuleekin suunnitella siten, että niitä voidaan poikkeusoloissa ylläpitää Suomesta käsin.

Yhteenveto

Tietoyhteiskuntakaareen on koottu kyberturvalisuusstrategiaa sivuavaa sähköisen viestinnän lainsäädäntöä. Tietoyhteiskuntakaari ei kaikilta

osin ratkaise kyberturvallisuusstrategian kuvaamia viranomaisten toimivaltuuksiin, viranomaisyhteistyöhön ja viranomaisten sekä yritysten yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. Puolustusvaliokunta pitää tärkeänä, että puolustusvoimat kykenee suorittamaan lakisääteiset tehtävänsä myös jatkuvasti muuttuvassa sähköisen viestinnän toimintaympäristössä. Erityisesti viranomaisten välisen yhteistyön merkitys korostuu. Valiokunta toteaa saamiensa asiantuntijalausuntojen pohjalta, että varsinkin taajuuksien hallinta sekä siihen liittyvä valmiussuunnittelu ja yhteinen harjoittelu poikkeusolojen varalle on alue, jolla Viestintäviraston ja puolustusvoimien välistä yhteistoimintaa tulee kehittää.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää,

että liikenne- ja viestintävaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 19 päivänä maaliskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jussi Niinistö /ps
vpj. Seppo Kääriäinen /kesk
jäsen. Thomas Blomqvist /r
Timo Heinonen /kok
Esko Kurvinen /kok
Pentti Oinonen /ps
Eero Reijonen /kesk

Mikko Savola /kesk
Ismo Soukola /ps
Eero Suutari /kok
Pauliina Viitamies /sd
Sofia Vikman /kok
Jyrki Yrttiaho /vr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Martelius.