



20.5.2013

Liikenne- ja viestintäministeriö

Lausuntopyyntö LVM 1353/03/2011

Lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta tietoyhteiskuntakaareksi

Lausunnon kohteena olevan tietoyhteiskuntakaaren tarkoituksena on poistaa sähköistä viestintää koskevan lainsäädännön päällekkäisyydet sekä selkeyttää, ajanmukaistaa ja parantaa sääntelyä. Valtiovarainministeriö pitää tavoitetta erittäin tärkeänä siinä lainsäädäntökokonaisuudessa, joka on otettu uudistuksen kohteeksi. Myös esitysluonnokseen kirjatut tavoitteet kilpailun edistämisestä ja uusien toimijoiden alalle tuloon kannustamisesta ovat kannatettavia.

Valtiovarainministeriö korostaa sitä, että tietoyhteiskunnaksi katsottavaa yhteiskunnallisen toiminnan aluetta säätelee merkittävällä tavalla myös muu kuin esitysluonnokseen sisällytetty sääntely. Tämän vuoksi esityksessä on tärkeää tuoda selkeästi esiin esitetyn lainsäädännön soveltamisala sekä liittymät ja riippuvuudet muuhun lainsäädäntöön. Lausunnossa on jäljempänä tuotu esiin joitain erityisesti julkisen hallinnon tietohallinnon ja sen ohjauksen näkökulmasta keskeisiä kohtia, minkä vuoksi valtiovarainministeriö näkee, että esityksen jatkovalmistelussa on syytä vielä täsmentää ja selkiyttää esitettävän lainsäädäntökokonaisuuden eri säännösten soveltamisalaa sekä eri toimijoiden rooleja tietoyhteiskuntakehityksen ja tietohallinnon ohjauksessa. Jatkovalmisteluun valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan vielä panostettava, jotta edellä mainitut uudistuksen tavoitteet lainsäädännön päällekkäisyyksien poistamisesta sekä sääntelyn selkeydestä toteutuvat.

Valtiovarainministeriötä on lausunnossaan pyydetty kiinnittämään erityistä huomiota luonnoksen viestinnän luottamuksellisuutta ja yksityisyyden suojaa koskevaan osaan (VI), viestinnän ja palvelujen jatkuvuuden turvaamista koskevaan osaan (X) sekä viranomaismaksuja ja -korvauksia koskevaan osaan (XI).

Hallituksen esityksen luonnoksen nykytilan arvioinnissa on viestinnän luottamuksellisuutta ja yksityisyyden suojaa koskevassa luvussa 2.3.6 todettu, että viestinnän luottamuksellisuutta ja yksityisyyden suojaa koskevaa sääntelyä olisi tarkoituksenmukaista laajentaa edelleen koskemaan kaikkia niitä



tahoja, jotka viestejä välittävät. Tavoitteeksi tässä on esityksessä nähty toimittajaneutraalius ja sääntelyn päivittäminen vastaamaan teknologista muutosta. Tavoite on valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan sinänsä kannatettava ja ymmärrettävä ottaen huomioon se, että luottamuksellista viestintää välitetään uusilla teknologisilla tavoilla. Se, miten kyseessä olevan sääntelyn soveltamisalan laajentaminen kaikkiin viestejä välittäviin tahoihin on esitysluonnoksessa ehdotettu toteutettavan, vaatii valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan vielä täsmentämistä ja selkiyttämistä. Hallituksen esitysluonnoksen luvussa 3.1.5 on todettu, että sähköisen viestinnän tietosuojaa koskevan sääntelyn laajentaminen toisi sääntelyn piiriin esimerkiksi ulkomaisia toimijoita ja sosiaalisen median palvelut. Täällä ei ole tuotu esiin sitä, että sääntelyn piiriin tulisi myös julkisen hallinnon sähköisen asiointin ja hallinnon tukipalvelut.

Hallituksen esitysluonnoksen luvussa 3.1.11 todetaan, että lakiin ehdotettavilla muutoksilla täsmennettäisiin viestintäverkkojen ja viestintäpalvelujen toimivuudesta vastaavien yritysten velvoitteita varautua ylläpitämään toimintaansa häiriötilanteissa. Lainsäädäntöä esitettäisiin muutettavaksi siten, että yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaavia sähköisen tieto- ja viestintäjärjestelmien häiriötilanteita voitaisiin jo normaalioloissa ennaltaehkäistä ja hallita nykyistä tehokkaammin. Valtiovarainministeriö pitää esitetyä sääntelytavoitetta kannatettavana myös julkisen hallinnon toiminnan näkökulmasta, koska myös julkinen hallinto tukeutuu toiminnassaan ja palvelujen tuottamisessaan monilta osin vahvasti edellä mainittujen yritysten tarjoamiin palveluihin ja niiden toimintavarmuus ja jatkuvuus on kriittistä myös julkisen hallinnon toiminnan kannalta.

Hallituksen esitysluonnoksen viranomaisvaikutuksia koskevassa luvussa 4.2 on todettu, että viranomaisvaikutuksia on arvioitu erityisesti Viestintäviraston toiminnassa. Viestintävirastolle siirrettäisiin tiettyjä tehtäviä ja virastolle esitettäisiin myös uusia tehtäviä. Vaikutuksen on arvioitu muita viranomaistahoja koskien vain lähinnä prosessimuutoksiin. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan muiden viranomaistahojen vaikutuksia ei ole riittävällä tavalla arvioitu. Valtiovarainministeriö kiinnittää esimerkiksi huomiota siihen, että esityksellä saattaa olla vaikutuksia viranomaisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämiseen ja niihin liittyvien vaatimusten asettamiselle ja vaatimusten mukaisuuden ohjaukselle. Valtiovarainministeriö esittää, että Viestintäviraston tehtäviä ja roolia arvioidaisiin esityksessä laajemminkin suhteessa muihin viranomaisiin sekä tietoyhteiskunnan ja tieto- ja viestintäteknisen toimialueen viranomaistehtäviin liittyviin rakenteellisen kehittämisen tarpeisiin. Vaikutusten arvioinnissa olisi syytä myös tarkastella Viestintävirastolle annettavien tehtävien kokonaisuutta siitä näkökulmasta, voivatko Viestintävirastolla olevat moninaiset tehtävät mahdollisesti aiheuttaa ristiriitaa yhtäältä kehittämis- ja ohjaustehtävien ja toisaalta valvontatehtävien välillä. Toimivalta antaa tietyille toimialueella määräyksiä tai ohjeita ei saisi lähtökohtaisesti olla samalla taholla kuin tämän toimialueen valvonta ja mahdollinen sanktioiden asettaminen, tai ainakin viranomaista koskevissa säännöksissä olisi riittävällä tavalla varmistettava roolien riippumattomuus.

Hallituksen esitysluonnoksen 2 §:n 25 kohdan mukaan sähköisellä viestillä tarkoitettaisiin tietoa, jota välitetään tai jaetaan sähköisesti ja 39)

kohdan mukaan viestinnän välittäjällä teleyrityksiä, yhteisötilaajia ja sellaisia muita tahoja, jotka välittävät sähköistä viestintää. Viestinnän luottamuksellisuutta ja tietosuojaa koskevassa osassa olevat säännösten soveltamisalaa laajennettaisiin lisäämällä edellä mainittuun 39) kohdan määritelmään muut sellaiset tahot, jotka välittävät sähköistä viestintää. Määritelmää koskevassa 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että määritelmällä kuvataan ne tahot, jotka ovat luottamuksellisen viestinnän tietosuojan kannalta kriittisessä asemassa. Perusteluissa tuodaan esimerkkinä esiin muun muassa Facebook ja Suomi24-palvelu. Perusteluissa ei esitetä kuitenkaan, että säännösten soveltamisalan piiriin tulisi myös julkisen hallinnon sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalvelut, kuten esimerkiksi Asiontitili. Tämä soveltamisalan laajennus olisi syytä selkeästi tuoda esityksessä esiin ja myös arvioida muutoksen vaikutuksia tältä osin. Koska sääntelyn soveltamisalan laajennus on hallituksen esitysluonnoksessa muotoiltu varsin epätasaisesti, valtiovarainministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida mahdollisuuksia täsmentää 2 §:n 25) ja erityisesti 39) kohdan määritelmiä ja arvioida muutoksen vaikutuksia huolellisemmin. Vastaavasti vaikuttaisi siltä, että teleyrityksen ja yleisen teletoiminnan määritelmien yhdistäminen, kuten esitysluonnoksen 2 §:n 30) kohdan mukaisesti ehdotettaisiin, voi johtaa tulkintavaikeuksiin siitä, mitkä toimijat katsotaan jatkossa teleyrityksiksi. Esitysluonnoksen perusteluissa tätä on pyritty avaamaan, mutta muutoksen vaikutusarviointia voisi vielä täydentää. Sinänsä valtiovarainministeriö pitää esitettyjä muutoksia teknologisesta kehityksestä johtuen oikean suuntaisina.

Edellä mainittujen määritelmien sisällön laajentaminen ja myös esitysluonnoksen XI-osan säännöksistä ainakin 234, 235 ja 238 §:t muodostaisivat mahdollisesti sääntelyn, määräyksenantovallan ja muun ohjauksen päällekkäisyyttä julkisen hallinnon viestin välityspalveluissa ja verkkopalveluissa. Valtiovarainministeriöllä on valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 17 §:n mukaan muun muassa toimivalta ohjata valtionhallinnon tietohallintoa ja huolehtia valtionhallinnon sähköisen asioinnin ja tietoturvallisuuden yleisistä perusteista. Valtiovarainministeriö antaa tämän toimivaltansa puitteissa muun muassa tietoturvallisuutta ja tietojen viestintäteknistä varautumista koskevia VAHTI-ohjeita. Mikäli tämä ohjeistus ja esimerkiksi Viestintäviraston tietoturvaa koskevat määräykset ovat valtionhallinnon viestin välityspalvelujen tai verkkopalvelujen tuottajan näkökulmasta päällekkäisiä tai ristiriitaisia, voi syntyä tarpeettomasti hankalia ja tulkinnanvaraisia soveltamistilanteita.

Hallituksen esitysluonnoksen 241 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on vain lyhyesti todettu, että viranomaisradioverkko (VIRVE) ja hallinnon turvallisuusverkko (TUVE) ovat viranomaisverkkoja. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että eduskunnalle ollaan antamassa hallituksen esitys laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkko-toiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta kevädistuntokaudella 2013. Mikäli ehdotettavat lait hyväksytään eduskunnassa ennen lausunnoilla olevan lainsäädäntökokonaisuuden esittelyä, on hallituksen esitystä tältä osin syytä täydentää tarkemmalla kuvauksella siitä, mitä laissa julkisen hallinnon turvallisuusverkko-toiminnasta on säädetty. Viranomaisverkon määritelmä on esitysluonnoksessa vastaava kuin halli-

tuksen esityksen luonnoksessa julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta, joten esitysten välillä ei ole ristiriitaa.

Hallituksen esitysluonnoksessa on arvioitu, että ehdotettava sääntely lisää resurssitarvetta erityisesti Viestintävirastolle, alkuvaiheessa n. 20 henkilötyövuotta ja pitkällä aikavälillä n. 10 henkilötyövuotta. Toisaalta on arvioitu, että lakimuutos vapauttaisi resursseja itse ministeriössä ja kilpailu- ja kuluttajavirastossa. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että mahdolliset lisäresurssitarpeet tulee ensisijaisesti hoitaa resurssien siirroilla olemassa olevien resurssien puitteissa.

Valtiovarainministeriö tuo lopuksi esiin tukensa tietoyhteiskuntakehitystä tukevan lainsäädännön kehittämiseen ja toivoo, että valtiovarainministeriön asiantuntijat voivat osallistua tiiviisti esitettävän lainsäädäntökokonaisuuden jatkovalmisteluun.

ICT-johtaja

Timo Valli

Lainsäädäntöneuvos

Sami Kivivasara