

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

2 luku. Varautumisvelvollisuus

Yleisen varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa (6 §:n 1 mom.) koskevat huomiot:

-

Yleisen varautumisvelvollisuuden aineellista sisältöä (6-8 §) koskevat huomiot:

-

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

Poikkeusolojen edellytyksiä (11 §, vrt. nyk. poikkeusolojen määritelmä) koskevat huomiot:

-

Poikkeusolojen alkamista ja päättymistä koskevaa päätöksentekoa (12 ja 21 §) koskevat huomiot:

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

-

Valtioneuvoston erityisiä seurantavelvollisuuksia (22 ja 23 §) koskevat huomiot:

-

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

6 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

41 § Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen ja 43 § irtisanomisajan pidentäminen

FiCom kannattaa ja pitää välttämättömänä, että 41 §:n 1 momentin mukaista palvelussuhteen ehdoista poikkeamista voidaan soveltaa myös 2 momentissa tarkoitettuihin työnantajiin: 16) muussa varautumisvelvollisessa, jos se on välttämätöntä sen toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi poikkeusolojen aikana; sekä 17) muussa yhtiössä, jos se on välttämätöntä tämän lain toimivaltuuksien täytäntöönpanosta johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi.

Molemmat soveltamisalan tilanteet ovat oleellisia, jotta yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeiset viestintäpalvelut voidaan turvata jo ennen ehdotuksen 133–136 §:ssä säädettyjen päätösten antamista sekä päätösten antamisen jälkeen. On tärkeää, että poikkeuksia palvelussuhteen ehdoista voidaan soveltaa jo ennen täytäntöönpanopäätöksiä. Näin voidaan myös välttää raskaita ja pitkälle omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen kohdistuvia velvoitteita.

Vastaavilla perusteilla myös työntekijän irtisanomisaikaa (43 §) koskeva säännös on perusteltu ja kannatettava.

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

57 § Ajoneuvojen, alusten ja ilma-alusten luovutusvelvollisuus

Sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos voi päätöksellään velvoittaa mm. ajoneuvon, aluksen, miehittämättömän aluksen tai ilma-aluksen omistajan tai haltijan luovuttamaan omistamansa tai hallinnassaan olevan ajoneuvon, aluksen tai ilma-aluksen Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen hallintaan.

Teleyritykselle ja myös muille kriittisen verkkoinfrastruktuurin toimijoille on tärkeää pitää saatavilla verkkoinfran ylläpitämiseen ja korjaamiseen tarvittavaa kalustoa, kuten ajoneuvoja. Jos viranomainen käyttää ehdotettua otto-oikeutta, ilman kalustoa muiden velvoitteiden, kuten verkkojen rakentamisen ja korjaamisen 133 §:n nojalla, toteuttaminen on mahdotonta. Esityksen jatkovalmistelussa tulee pitää huolta siitä, ettei säännöksen soveltaminen estä turvaamasta yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä viestintäpalveluita. Pahimmillaan viranomainen voi lamauttaa tai hidastaa yrityksen palautumiskykyä esimerkiksi konfiskoimalla tai ottamalla muutoin haltuun yrityksen omaisuutta. Näin kävi esimerkiksi Ukrainassa, kun viranomaiset konfiskoivat teleyritysten ajoneuvoja. Tämä esti viestintäverkkojen korjaamisen, jolloin myös viranomaisten viestintäpalvelut heikkenivät tai katkesivat.

Lisäksi FiCom kiinnittää huomiota säännöksen laajaan ja yleiseen oikeuttamisperusteeseen ”sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi”. Siihen ei liity tarkempia soveltamiskriteereitä, kuten välttämättömyysperustetta, vaikka tällaisia kriteereitä ehdotetaan esimerkiksi 41, 43, 63–65 §:ssä ja 133–135 §:ssä. Mietinnön 5 luvun 29–31 §:ssä säädetään säännönmukaisten toimivaltuuksien ensisijaisuudesta (29 §), välttämättömyydestä ja tarkoitussidonnaisuudesta (30 §) sekä oikeasuhtaisuudesta (31 §).

Omaisuuksensuojan puuttumisen ja sääntelyn tasapuolisuuden varmistamiseksi myös näissä puolustusvalmiutta koskevissa säännöksissä on tarkoituksenmukaista säätää tarkemmista soveltamiskriteereistä. Lisäksi perusteluissa on syytä arvioida toimenpiteiden kokonaisvaikutuksia yhteiskunnan muulle toimivuudelle ja soveltamiskohteena olevalle yritykselle.

59 § Palvelujen suorittamisvelvollisuus ja 60 § Ohjelmiston tai tietojärjestelmän käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus

Sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos voi päätöksellään

velvoittaa elinkeinonharjoittajan suorittamaan sille mm. tietotekniikkaan ja tietojärjestelmiin liittyviä puolustusvalmiuden kohottamisen tai ylläpitämisen kannalta välttämättömiä palveluja (59 §).

Sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos voi päätöksellään velvoittaa yhteisön tai luonnollisen henkilön luovuttamaan sille käyttöoikeuden ohjelmistoon tai tietojärjestelmään (60 §).

Mainittujen säännösten osalta tulee huomioida yhteiskunnan eri toimintojen keskinäisriippuvuus, jotta ne eivät estä turvaamasta yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä viestintäpalveluita. Lisäksi tulee arvioida näiden säännösten suhde teleyrityksen velvollisuuteen asettaa tietyt palvelun käyttäjät etusijalle (134 §). Säännöksen tarkoituksena on viimesijassa turvata yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisten toimintojen eli elintärkeiden viestintäpalveluiden sekä keskeisen viranomaistoiminnan ylläpitäminen ja jatkuvuus myös poikkeusoloissa.

Lisäksi FiCom kiinnittää jälleen huomiota ja samoilla perusteilla 57§:ssä lausutun yhteydessä säännösten laajaan ja yleiseen oikeuttamisperusteeseen.

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

16 luvun (pl. 110 §) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 1 kohtaa (vientikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 2 kohtaa (tuontikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 3 kohtaa (tiettyjen taloudellisten toimien kieltä) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 4 kohtaa (kotiuttamisvelvollisuus) koskevat huomiot:

-

110 §:n 2-5 momenttia koskevat huomiot:

-

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

17 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

FiComin keskeiset viestit:

- FiCom pitää erittäin tarpeellisena ja kannatettavana, että valmiuslaki uudistetaan vastaamaan muuttunutta toiminta- ja turvallisuusympäristöä.

- Valmiuslailla puututaan syvälle yritysten ja kansalaisten perusoikeuksiin, elinkeinovapauteen, sopimusvapauteen sekä sananvapauteen. Siksi valmiuslain poikkeusvaltuuksien käyttöönottokynnyksen tulee olla erittäin korkea ja on hyvä, että tämä on todettu mietinnössä.
- Teleyritykset tulee lisätä esityksen jatkovalmistelussa varsinaisten aineellisten korvaussäännösten piiriin, koska niille asetetut velvoitteet ja toimenpiteet kajoavat ja rajoittavat syvästi niiden aivan keskeisiä omistusoikeuden ja elinkeinovapauden edellytyksiä. Hyvityssääntelyllä turvataan se, että yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä viestintäpalveluita voidaan poikkeusoloissa tosiasiallisesti myös tuottaa.
- Mietinnön 18 luvussa ja sen 133–136 §:ssä säädetään teleyrityksiin kohdistuvista toimenpiteistä ja velvollisuuksista. Kaikkien ehdotusten tulee olla teknisesti ja operatiivisesti toteuttavissa ja teleyritysten tulee olla mukana päätösten valmistelussa.
- Pykäläehdotuksista ja niiden perusteluista ei ilmene eri säännösten välinen soveltamisjärjestys eikä pykälien sisäinen etusijajärjestys. Ehdotetut keinot menevät kuitenkin monin paikoin päällekkäin ja limittäin, mikä voi aiheuttaa ongelmia sekä käyttöönotossa että päätöksenteossa. Säännöksistä tai vähintään niiden perusteluista tulisi käydä ilmi, mitä säännöksiä ja velvoitteita tulee soveltaa ensisijaisesti. Sama koskee esimerkiksi 9 luvun ja viestintäsääntelyn 18 luvun säännösten suhdetta. Olennaista on aloittaa operatiivista toimintaa vähiten haittaavilla keinoilla.
- Sääntelyn jatkovalmistelussa tulee huomioida selkeämmin, mitä syvemmälle puututaan omaisuuteen ja elinkeinon harjoittamiseen, sitä tärkeämmäksi nousee (i) täsmällinen soveltamiskynnys, (ii) vähimmän haitan periaate käytännön päätöksenteossa ja (iii) kompensaation selkeys.
- Ennen 18 luvun 133–136 §:ssä tarkoitettujen velvoitteiden asettamista toimivaltaisen viranomaisen on ensisijaisesti selvitettävä, voidaanko välttämätön viestintäpalvelu turvata vapaaehtoisin järjestelyin tai muulla vähäisemmällä toimenpiteellä. Velvoite on valittava ja mitoitettava siten, että se on välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi ja aiheuttaa teleyrityksille sekä viestintäpalveluiden käyttäjille mahdollisimman vähän haittaa.
- Viranomaisten toimivaltuuksien on perustuttava lainsäädäntöön, ja sääntelyn tulee olla tarkkarajaista, oikeasuhtaista ja tarkoituksenmukaista. Tämä koskee erityisesti radiotaajuuksia koskevia rajoituksia, joilla puututaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuuteen ja elinkeinovapauteen. Radioluvan rajoitus ja käyttökielto vaikuttaa suoraan teleyrityksen ydinliiketoimintaan. Pelkkä viranomaistoiminnan turvaaminen ja toimenpiteen tilapäisyys eivät ole riittävä peruste estää tai rajoittaa poikkeusoloissa muiden, mobiiliverkosta riippuvaisten yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuutta. Lisäksi tulee huomioida, että viranomaisille on allokoitu omia laajoja taajuusalueita, joita niiden tulee käyttää ensisijaisesti omaan viestintäänsä. Taajuuksia ja yleensä viestintäpalveluita koskevia rajoituksia tulee arvioida psykologisen ja henkisen resilienssin kannalta, mikä on erittäin keskeistä poikkeusoloissa, kuten Ukrainassa on voitu todeta. Viranomaisten tulisi pitää markkina avoimena ja olla rajoittamatta verkkoon pääsyä.
- Viranomaisten toimivaltuuksien on perustuttava lainsäädäntöön, jonka tulee olla tarkkarajaista, oikeasuhtaista ja tarkoituksenmukaista. 9 luvun sotilaallisen puolustusvalmiuden tukemista koskevat säännökset ovat hyvin yleisiä verrattuna monen muun luvun (mm. 7, 10 ja 18) säännöksiin.
- Kaikkien valmiuslaissa tarkoitettujen toimialojen erityislainsäädännössä ei ole varautumisvelvoitetta. Esimerkiksi polttonesteiden jakeluasemista ei ole erityislainsäädäntöä, eikä

niihin kohdistu muitakaan lainsäädännöllisiä varautumisvelvoitteita. Varautumisvelvollisuus tulisi asettaa kaikille sellaisille elinkeinonharjoittajille, joille poikkeusoloissa voidaan asettaa valmiuslain toimivaltuuksilla palvelun tuottamisvelvoite.

Säännöskohtaisia huomioita:

- 133 ja 135 §:n perusteluiden mukaan velvoitetta ei voitaisi asettaa, jos teleyrityksellä ei olisi velvoitteen toteuttamiseen esimerkiksi tarvittavaa henkilöstöä tai jos velvoitteen toteuttaminen ei olisi teknisesti mahdollista. Jatkovalmistelussa tulisi laajemmin huomioida tilanteet, jotka ovat teleyrityksen vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella, esimerkiksi sopimusoikeutta ja luvitusta koskevat tilanteet.
- Viranomaisten verkkojen (TUVE, VIRVE2) tulee olla ensisijainen viranomaisviestinnän verkko ja kanava, kaupallisten verkkojen priorisointi vasta tämän jälkeen eli ennen 134 §:n mukaisen etusijapäätöksen antamista.
- Viranomaisten otto-oikeutta koskevassa sääntelyssä tulee huomioida, että teleyritykselle ja myös muille kriittisen verkkoinfrastruktuurin toimijoille on tärkeää pitää saatavilla verkkoinfran ylläpitämiseen ja korjaamiseen tarvittavaa kalustoa, välineistöä ja komponentteja, kuten ajoneuvoja. Ilman niitä muiden velvoitteiden, kuten verkkojen rakentamisen ja korjaamisen 133 §:n nojalla, toteuttaminen on mahdotonta.
- Palvelujen suorittamisvelvollisuutta (59 §) ja ohjelmiston tai tietojärjestelmän käyttöoikeuden luovutusvelvollisuutta (60 §) koskevissa säännöksissä tulee huomioida yhteiskunnan eri toimintojen keskinäisriippuvuus, jotta ne eivät estä turvaamasta yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä viestintäpalveluita. Lisäksi tulee arvioida näiden säännösten suhde teleyrityksen velvollisuuteen asettaa tietyt palvelun käyttäjät etusijalle (134 §).
- Rakentamisen aloitus- ja jatkamislupaa (141 §) ja rakennustuotteiden ostolupaa (142 §) koskevissa säännöksissä tulee huomioida viestintäverkkojen ja -palveluiden yhteiskunnan kriittisten toimintojen kannalta niiden merkitys ja keskinäisriippuvuus muiden kriittisten verkkojen ja palveluiden kanssa. Säännösten jatkovalmistelussa viestintäyhteyksiä on tarpeellista säännellä yhdenmukaisesti energiahuollon kanssa.

Yleistä mietinnöstä

Poikkeusolojen toimivaltuudet ulottuvat normaaliolojen lainsäädäntöä huomattavasti pidemmälle ja tulevat sovellettaviksi vain, kun tilanne on äärimmäisen vakava, eikä sitä voida enää hallita normaaliolojen lainsäädännön keinoin. Poikkeusoloissa voi olla tarpeen keskittää resursseja kaikkein tärkeimpien toimintojen ja palvelujen ylläpitoon. Valmiuslailla puututaan syvälle yritysten ja kansalaisten perusoikeuksiin, elinkeinovapauteen, sopimusvapauteen sekä sananvapauteen. Siksi valmiuslain poikkeusvaltuuksien käyttöönottokynnyksen tulee jatkossakin olla erittäin korkea. On tärkeää, että normaaliaikojen valtuuksiin perustuva lainsäädäntö mahdollistaa häiriö- ja kriisitilanteissa toimimisen mahdollisimman pitkään.

FiCom yhtyy mietinnössä esitettyyn näkemykseen siitä, että yksityisen sektorin, myös toimiluvanvaraisten toimijoiden, jättäminen valmiuslain yleisen varautumissääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle on kannatettavaa ja tarkoituksenmukaista. Yksityisen sektorin kriittisten toimijoiden varautumista tulee jatkossakin vahvistaa ensisijaisesti toimialakohtaisen erityislainsäädännön kautta. FiCom toteaa, että joillakin sektoreilla, esimerkiksi liikenne- ja viestintäpalveluissa, varautumisvelvollisuudesta säädetään toimialan lainsäädännössä. Tämä onkin ensisijainen ja kannatettava toimintatapa huolehtia viranomaisten ja yhteiskunnan toiminnan jatkumisesta myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeustilanteissa.

Kaikkien valmiuslaissa tarkoitettujen toimialojen erityislainsäädännössä ei ole varautumisvelvoitetta, eivätkä kaikki yhteiskunnan kannalta kriittiset toimialat kuulu kriittistä infrastruktuuria koskevan CER-lain soveltamisalaan. Esimerkiksi polttonesteiden jakeluasemista ei ole erityislainsäädäntöä, eikä niihin kohdistu muitakaan lainsäädännöllisiä varautumisvelvoitteita. Polttonesteiden jakelun käytännön toteuttaminen poikkeusoloissa edellyttää kuitenkin varautumista ja toimenpiteitä jo ennen poikkeusoloja. Sinänsä on myönteistä, että mietinnössä säädetään (124 §) polttoaineiden saannin varmistamisesta myös muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan näkökulmasta.

Varautumisvelvollisuus tulisi asettaa kaikille sellaisille elinkeinonharjoittajille, joille poikkeusoloissa voidaan asettaa valmiuslain toimivaltuuksilla palvelun tuottamisvelvoite. Näin varmistettaisiin, että toimivaltuudet ovat aidosti käytettävissä ja tosiasiallisesti toimivia poikkeusoloissa. Tämä koskee erityisesti polttonesteiden saatavuuden varmistamiseen liittyviä toimivaltuuksia, sillä polttonesteen saatavuus on viestintäverkkojen ylläpito- ja korjaustoimenpiteiden kannalta kriittistä, minkä Ukrainan sota on osoittanut. Teleyrityksillä ei ole mahdollisuutta varastoida polttonestettä merkittäviä määriä.

Yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittiset järjestelmät ja palvelut ovat yhä useammin lähes kokonaan yksityisen sektorin tuottamia. Viranomaisten on siksi tehtävä entistä tiiviimpää yhteistyötä yritysten kanssa. Keskinäisriippuvaisessa ja digitalisoituneessa yhteiskunnassa tulisi panostaa erityisesti kansainvälisten yhteyksien ja logistiikkaketjujen toimivuuteen.

Teleyrityksellä tulee olla hyvitysoikeus kustannuksista ja taloudellisista menetyksistä

FiCom kiinnittää huomiota teleyritysten korvausoikeuden puuttumiseen tilanteissa, joissa sen omistusoikeuteen ja elinkeinovapauteen puututaan viranomaisen velvoittavalla päätöksellä. Voimassa olevan valmiuslain 128 §:n mukaan, jos teleyritys on 60–63 §:n nojalla toteutetun toimenpiteen takia kärsinyt vahinkoa, jota sille ei korvata muun lain nojalla, suoritetaan sille vahingosta täysi korvaus valtion varoista.

Mietinnössä vastaavaa korvausoikeutta ei enää ole. Ainoastaan ehdotuksen 157 §:n nojalla tietotekniikkaan ja tietojärjestelmiin liittyvien palveluiden suorittamiseen velvoitetulla on oikeus saada korvaus kohtuullisista kustannuksista. Korvauksista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella joko vakiokorvauksena tai muuhun laskennalliseen perusteeseen perustuvana korvauksena (59 §). Teleyritykselle kyse on huomattavasti laajemmasta ja raskaammasta muutoksesta kuin mietinnössä (s. 133) todetaan: ”Asiallisesti valtion korvausvastuu valmiuslain nojalla toteutetuista toimenpiteistä jossain määrin supistuisi voimassa olevaan oikeustilaan nähden”. Esimerkiksi 133 §:n mukainen viestintäverkon tai sen liitännäisinfrastruktuurin käyttöoikeuden luovuttaminen viranomaiselle ei perustaisi korvausoikeutta millään 23 luvun korvaussäännöksen perusteella, ei edes elinkeinotoiminnan estymisen osalta. Tätä ei voi pitää oikeudenmukaisena, oikeasuhtaisena eikä tasapuolisena muihin elinkeinonharjoittajiin nähden.

Tähän nähden on erikoista, että mietinnön 18 lukua koskevien perusteluiden mukaan (s. 447) velvoittavien toimenpiteiden takia suoritettavista korvauksista säädettäisiin erikseen lain 23 luvussa. Lisäksi hieman myöhemmin todetaan (s. 450), että käyttöoikeuden luovuttamisesta suoritettaisiin korvaus teleyritykselle tai muulle yksityiselle taholle ehdotetun 157 §:n mukaisesti. Kuten todettua, korvausoikeudet eivät perusteluista huolimatta ulotu koskemaan teleyrityksiä yhtä yleistä elinkeinonharjoittajia koskevaa kohtaa lukuun ottamatta.

Kuten mietinnössä todetaan useaan kertaan (s. 447–455), teleyritykselle asetettavat velvoitteet ja toimenpiteet kajoavat ja rajoittavat syvästi sen aivan keskeisiä omistusoikeuden ja elinkeinovapauden edellytyksiä verkkojen rakentamisvelvollisuuksista ja käyttöoikeuden luovutuksesta aina matkaviestinverkkotoiminnan estämiseen. Toimenpiteillä todetaan olevan merkittäviä, laajoja ja pidempiaikaisia vaikutuksia teleyrityksen omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen. On selvää, että vähäistä suuremmat, saati merkittävät, kajoamiset omaisuudensuojaan ja elinkeinotoiminnan harjoittamiseen heikentävät myös poikkeusoloissa elinkeinonharjoittajan toimintaedellytyksiä ja voivat lopulta johtaa toiminnan lakkaamiseen, ellei taloudellista jatkuvuutta turvata. Teleyritysten hyvitysvastuun rajoittaminen johtaisi tällöin aivan päinvastaiseen tulokseen kuin siihen, mihin poikkeusolojen viestintäpalveluiden turvaamisella pyritään.

Mietinnössä todetaan, että ehdotuksen mukainen valtion korvausvastuu koskisi ensinnäkin sellaisia toimivaltuuksia, joissa toimenpiteitä kohdistetaan hallintopäätöksillä vain osaan väestöstä tai esimerkiksi vain osaan samalla toimialalla toimivista yrityksistä (s. 131). Kuitenkin myöhemmin todetaan, että teleyrityksiä koskevat velvoitteet koskisivat pääasiassa pörssiyrityksiä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä. Joiltain osin voi olla tarve asettaa velvoitteita myös pienemmille toimijoille, jos niiden ylläpidettävänä on keskeistä tai kriittistä infrastruktuuria (s. 447). Näin ollen teleyrityksiä koskevat toimenpiteet ovat lähtökohtaisesti kohdennettu tiettyihin toimijoihin, jolloin valtion hyvitysvastuu mietinnön mukaisesti aktualisoituisi.

Siitä voidaan olla jokseenkin samaa mieltä, että poikkeusoloista voidaan olettaa aiheutuvan yrityksille kustannuksia ja taloudellisia menetyksiä, eikä tätä voida lähtökohtaisesti pitää kohtuuttomana. Kyse ei ole myöskään siitä, että teleyritykselle syntyisi ehdoton vaatimus

viranomaistoimenpiteiden kattavasta ja täysimääräisestä hyvittämisestä poikkeusoloissa. Muistion mukaan voimassa olevasta laista poiketen korvaussäännöksissä ei olisi enää kaikilta osin kyse vahingonkorvausoikeudellisesta vahinkojen korvaamisesta, vaan yleisemmin kohtuullisten kustannusten tai taloudellisten menetysten hyvittämisestä toimenpiteiden kohteille. Korvausten tasoa ehdotetaan osin eriytettävän sen mukaan, millaisissa poikkeusoloissa toimenpiteitä joudutaan suorittamaan (s. 132).

Se mitä FiCom painottaa ja peräänkuuluttaa, koskee nimenomaan sitä, että hyvityssääntelyllä turvataan yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömät viestintäpalvelut. Tämä on kirjattu mietinnössä (s. 131–132), ja sitä tulee noudattaa myös teleyritysten osalta: ”Valtion korvausvastuu koskisi lisäksi sellaisia toimivaltuuksia, joiden osalta taloudellisten menetysten korvaamisella samalla turvataan itse toimivaltuuden tehokasta täytöntöönpanoa ja näin poikkeusolojen tehokasta hallintaa. Käytännössä tällaisia ovat palvelun suorittamisvelvollisuutta merkitsevät toimivaltuudet, joiden osalta korvauksella osaltaan varmistetaan, että velvoitettu yritys myös tosiasiallisesti pystyy suorittamaan siltä edellytetyn ja poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömän palvelun.” FiCom korostaa, että rakentamis-, ylläpito- ja henkilöstökustannusten korvaaminen on olennaista, sillä tämä turvaa sen, että palveluita voidaan poikkeusoloissa tosiasiallisesti myös tuottaa. Lisäksi korvaussäännöksissä tulee säätää siitä, että korvauksen saamiseen luodaan tehokas ja nopea menettely.

FiCom kannattaa ja pitää hyvänä säännöstä (23 §), jossa ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvostolle velvollisuus jatkuvasti poikkeusoloissa seurata lisätoimivaltuuksien nojalla toteutettavista toimenpiteistä väestölle ja elinkeinotoiminnalle aiheutuvia vaikutuksia sekä tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin niistä aiheutuvien vaikutusten lieventämiseksi tai niiden hyvittämiseksi. Säännöksen tarkoituksena on osaltaan varmistaa edellä kuvattua tavoitetta poikkeusolojen hallintaa koskevista toimenpiteistä johtuvien taloudellisten menetysten oikeudenmukaisesta jakautumisesta myös niiden toimivaltuussäännösten osalta, joiden osalta lakiin ei ehdoteta aineellisia korvaussäännöksiä.

Säännös ja sen tavoite ovat tervetullut lisätuki tilanteissa, joissa velvoittavat toimenpiteet aiheuttavat yritykselle taloudellisia menetyksiä tai esimerkiksi likviditeettiongelmia. Se ei kuitenkaan yksin riitä ratkaisemaan teleyrityksen asemaa silloin, kun viranomainen tekee elinkeinotoimintaa raskaasti rajoittavia päätöksiä. Tällöin on samalla turvattava yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömät viestintäpalvelut.

Kriittisiä palveluita tuottavien yritysten toimintaedellytysten turvaaminen poikkeusoloissa pelkkien velvoitteiden rinnalla on aivan keskeistä viestintäpalveluiden tuottamiselle. Tämä tarkoittaa liiketoiminnan jatkuvuuden turvaamista myös taloudellisesti. Asia korostuu tilanteissa, joissa kaikilla asiakkaila ei hetkellisesti ole kykyä maksaa palveluista, mutta palkka-, alihankinta- ja muut kulut juoksevat.

Teleyritykset tulee lisätä esityksen jatkovalmistelussa varsinaisten aineellisten korvaussäännösten piiriin.

Välttämättömien viestintäpalveluiden turvaaminen 18 luku

Yleiset huomiot luvusta

Mietinnön 18 luvussa ja sen 133–136 §:ssä säädetään teleyrityksiin kohdistuvista toimenpiteistä ja velvollisuuksista. Lukuun ehdotetaan toimivaltuuksia, joiden tarkoituksena on turvata yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömät viestintäpalvelut sekä kansalaisten ja yritysten välttämättömät tarpeet ja tarvittaessa myös viranomaisviestintä. Teleyritysten tarjoamat palvelut ovat käytössä koko yhteiskunnassa ja muodostavat käytännössä perustan keskeisten toimintojen ja palvelujen sekä viranomaistoiminnan järjestämiselle.

Esitetyt toimivaltuudet ovat hyvin laajoja ja monelta osin avoimia, ja niillä voi olla hyvin merkittäviä vaikutuksia teleyritysten toimintaan. Kaikkien ehdotusten tulee olla teknisesti ja operatiivisesti toteuttavissa ja niin, että teleyritykset ovat mukana päätösten valmistelussa. Näin voidaan varmistaa, että päätökset ovat tosiasiallisesti toteuttamiskelpoisia ja tuoda esille vaikutukset, mitä toimivaltuuksien käyttöön liittyy.

Suomessa viestintäverkkojen kattavalla turvallisuus- ja varautumissääntelyllä on pitkät perinteet. Teleyrityksillä on varautumisvelvoitteita ja muita toiminnan resilienssiin liittyviä velvoitteita laajasti jo normaalioloja koskevassa erityislainsäädännössä (sähköisen viestinnän palvelulaki). Laki sisältää useita säännöksiä viestintäverkkojen ja -palveluiden varautumisesta sekä laatuvaatimuksista. Näillä velvoitteilla pyritään varmistamaan, että palvelujen tarjonta ja jatkuvuus säilyvät mahdollisimman normaalina kaikissa olosuhteissa, myös erilaisissa häiriötilanteissa.

Kansallisen sääntelyn lisäksi EU:ssa on viime vuosina annettu merkittävästi kyberturvallisuuteen ja resilienssiin liittyvää sääntelyä, kuten verkko- ja tietoturvadirektiivi (NIS2), kriittisen infrastruktuurin direktiivi (CER) sekä kyberkestävyyslainsäädös (CRA). Nämä säädökset on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön tai ovat eduskunnassa käsittelyssä. Niistä seuraavat varautumis- ja muut velvoitteet vaikuttavat häiriötilanteiden hallintaan myös valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa. Tähän liittyen mietinnön 5 §:ssä ainoastaan viitataan CER- ja NIS2-sääntelyyn ottamatta kantaa niiden suhdetta valmiuslakiin. Lisäksi jatkovalmistelussa tulee selvittää tarkemmin EU-oikeudelliset kytkökset (roaming, verkkoneutraliteetti), jotka voivat rajoittaa sääntelyn soveltamista tai edellyttää erillistä oikeudellista arviointia.

Valmiuslain velvoitteet koskevat teleyrityksiä, mutta soveltamisalan rajausta ei ole kaikilta osin selkeä. Sisältyykö teleyrityksen määritelmään esimerkiksi kansallinen konesalipalveluyritys tai kansainvälinen pilvipalveluntuottaja, jolla on konesali Suomessa? Rajoitukset eivät vaikuta pelkästään suomalaisiin asiakkaisiin, vaan myös muissa maissa sijaitseviin toimijoihin, jotka ovat tallentaneet dataansa Suomeen. Myös liikenne- ja viestintävaliokunta kiinnitti huomiota teleyrityksen määritelmän selkeyttämiseen valmiuslain osittaisuudistusta koskevassa lausunnossaan (kohta 11).

Vähimmän haitan periaate, säännösten etusijajärjestys ja säännöskohtaiset huomiot

Suomessa viranomaisten toimivaltuuksien on perustuttava lainsäädäntöön, ja sääntelyn tulee olla tarkkarajaista, oikeasuhtaista ja tarkoituksenmukaista. Luvun viestintäverkkoja ja -palveluita koskevien pykälien tavoitteena on turvata yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömät viestintäpalvelut. Tavoite voidaan saavuttaa useilla eri keinoilla asettamalla teleyrityksille toimenpidevelvoitteita. Ehdotetut keinot menevät kuitenkin monin paikoin päällekkäin ja limittäin, mikä voi aiheuttaa ongelmia sekä käyttöönottossa että päätöksenteossa. Toimenpiteiden tulee olla selkeitä ja niiden tulee noudattaa vähimmän haitan periaatetta: jos useammalla toimenpiteellä saavutetaan sama lopputulos, tulee valita velvolliselle vähiten haittaa aiheuttava vaihtoehto. Tämän periaatteen tulee näkyä esityksen jatkovalmistelussa myös silloin, kun useampaa säännöstä harkitaan sovellettavaksi samanaikaisesti. Nyt ehdotettu sääntely mahdollistaa Traficomille laajat ja osin varmuuden vuoksi annettavat päätöksentekomahdollisuudet.

Mietinnön pykäläehdotuksista ja niiden perusteluista ei ilmene eri säännösten välinen soveltamisjärjestys eikä pykälien sisäinen etusijajärjestys. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) valtuutetaan 133–135 §:ssä antamaan päätöksiä, joilla teleyritys velvoitetaan toimenpiteisiin. Säännöksistä tai vähintään niiden perusteluista tulisi käydä ilmi, mitä säännöksiä ja velvoitteita tulee soveltaa ensisijaisesti. Esimerkiksi 133 § (teleyrityksen velvollisuus tuottaa viestintäpalveluita ja rakentaa viestintäverkkoja) ja 135 § (teleyrityksen velvollisuus järjestää yhteytensä tietyllä tavoin) koskevat osin samoja kysymyksiä eli tietoliikenneyhteyksien toimivuuden varmistamista. Tavoite on ymmärrettävä ja kannatettava, mutta sääntelyn oikeasuhtaisuus ja tarkoituksenmukaisuus edellyttävät selkeää soveltamisjärjestystä.

Mietinnön luvun yleisperusteluissa (ei säännöksissä) todetaan, että ”luvun säännösten soveltaminen olisi siten aina viimesijaista suhteessa vapaaehtoisuuteen perustuviin sopimusjärjestelyihin elinkeinonharjoittajien kanssa. Luvun 133 §:ää koskevat toimivaltuudet olisivat toimivaltuuksista pisimmälle meneviä ja siten viimesijaisia” (s. 447). Tämä perusperiaate tulee nostaa pykälätasolle ja samalla täsmentää eri säännösten ja niiden sisäisten velvoitteiden etusijajärjestys.

Mietinnön 25 §:ssä säädetään tarkeysmäärittelyjen yhteensovittamisesta, jonka mukaan valtioneuvosto voi poikkeusoloissa asetuksella antaa yhteensovittavia säännöksiä tämän lain III osassa tarkoitettujen toimenpiteiden ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muusta tarkeysmäärittelystä.

Tämän tulisi ilmetä 18 luvun säännöksissä ja sitä koskevissa asetuksenantovaltuuksissa. Tulisi myös käydä ilmi, miten eri lukujen sisältyviä päällekkäisiä velvoitteita sovelletaan, esimerkiksi 9 luku (59 ja 60 §) ja 18 luku (134 §).

Toimivaltuuksia tulee selkeyttää, jotta niiden käytännön sisältö on ymmärrettävä. Velvoitteiden tekninen toteuttaminen edellyttää yrityksiltä ennakkovalmisteluja. Tämä ei ole mahdollista, jollei ole tarkkaan tiedossa, millaisia kyvykkyyksiä verkolta ja muulta infralta odotetaan. Yksi esimerkki on luvun vaatimukset roamingista ja yhteenliittämisestä: viranomaisen tulisi etukäteen määritellä toteutustapa, jotta sille voidaan rakentaa valmius. Toimivaltuuksien käyttöä ja käytännön toimintamallia tulee myös harjoitella, testata ja arvioida normaalioloissa, ei vasta poikkeusoloissa, kuten koronapandemian aikana havaittiin.

Tiivistetysti voi todeta etusijajärjestyksestä ja sen soveltamisesta seuraavaa:

Ennen 18 luvun 133–136 §:ssä tarkoitettujen velvoitteiden asettamista toimivaltaisen viranomaisen on ensisijaisesti selvitettävä, voidaanko välttämätön viestintäpalvelu turvata vapaaehtoisin järjestelyin tai muulla vähäisemmällä toimenpiteellä. Velvoite on valittava ja mitoitettava siten, että se on välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi ja aiheuttaa teleyrityksille sekä viestintäpalveluiden käyttäjille mahdollisimman vähän haittaa. Olennaista on aloittaa operatiivista toimintaa vähiten haittaavilla keinoilla.

Jos tavoite voidaan saavuttaa 134 tai 135 §:ssä tarkoitetuin toimenpitein, ei 133 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettuja saa asettaa.

136 §:ssä tarkoitettuja radiotaajuuksia koskevia toimenpiteitä voidaan määrätä vain, jos tavoite on välttämätön eikä ole saavutettavissa 133–135 §:ssä tarkoitetuin toimenpitein tai muulla vähemmän haitallisella tavalla.

Lisäksi Traficom päätöksestä tulee käydä ilmi, mitä lievempiä keinoja on arvioitu ja miksi ne eivät riitä tavoitteen saavuttamiseksi.

133 § Teleyrityksen velvollisuus tuottaa viestintäpalveluita ja rakentaa viestintäverkkoja

FiCom pitää perusteltuna, että säännöksen toimivaltuudet ovat perustelujen mukaan viimesijaisia, koska ne voivat asettaa yrityksille raskaita velvoitteita ja puuttuvat syvälle niiden omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen, mutta etusijajärjestyksestä tulisi säätää pykälässä tai soveltamasetuksessa.

Säännöksen 1 momentin 2 kohdan mukaan Traficom voi päätöksellään velvoittaa teleyrityksen rakentamaan viestintäverkkoja. Perusteluissa todetaan, että velvoitetta ei voitaisi asettaa, jos teleyrityksellä ei olisi velvoitteen toteuttamiseen esimerkiksi tarvittavaa henkilöstöä tai jos velvoitteen toteuttaminen ei olisi teknisesti mahdollista. Toteuttamiskelpoisuus on erityisen relevantti kysymys etenkin rakentamisvelvoitteen osalta. Mobiiliverkkojen suunnittelu- ja rakentamishenkilöstö tulee lähtökohtaisesti muilta kuin teleyrityksiltä. Teleyritys rakentaa verkkojaan lisäksi aina jonkun toisen omaisuuteen (kiinteistöön tai rakennukseen), mikä edellyttää sopimista tai luvan saamista. Nämä teleyrityksen vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevat seikat tulee huomioida nykyistä laajemmin velvoitteiden asettamista harkittaessa.

Säännöksen 1 momentin 3 kohdan perusteluissa todetaan: ”Jos välttämättömien viestintäpalveluiden turvaamiseksi olisi riittävää kahden eri verkon yhteenliittäminen, voitaisiin tässä tarkoitetun käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuden sijasta asettaa viestintäverkkojen yhteenliittämistä koskeva velvollisuus, josta säädettäisiin 135 §:ssä”. Tarkennus on perusteltu, mutta sen tulisi olla harkinnanvaraisen ”voitaisiin”-muotoilun sijaan velvoittava. Lisäksi etusijajärjestys tulee nostaa itse pykälään.

Säännöksellä on myös liittymäkohta 41 § työvelvoitteeseen, 43 § irtisanomisajan pidentämiseen, 141 §:n rakentamisen aloitus- ja jatkamislupaan ja 142 § rakennustuotteiden ostolupaan.

134 § Teleyrityksen velvollisuus asettaa tietyt palvelun käyttäjät etusijalle

Säntelyn tarkoituksena on viimesijassa turvata yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisten toimintojen eli elintärkeiden viestintäpalveluiden sekä keskeisen viranomaistoiminnan ylläpitäminen ja jatkuvuus myös poikkeusoloissa. Perusteluiden mukaan etusijalle asettamisella viitattaisiin laajasti kaikkiin sellaisiin teknisesti tai muutoin teleyrityksen resurssien kannalta toteuttamiskelpoisiin toimenpiteisiin, joilla voidaan asettaa etusijalle tiettyjä palvelun käyttäjiä tai tiettyä viestintää.

Velvollisuus voitaisiin momentin mukaan asettaa vain, jos se olisi viestintäverkkojen kapasiteetin riittämättömyyden tai muun viestintäverkkojen toimintaan vakavasti vaikuttavan syyn vuoksi välttämätöntä. Säännös koskisi myös muita kuin puhtaasti teknisiä toimenpiteitä, kuten etusijalle asetettujen yhteyksien pikaista korjaamista, näiden yhteyksien valvonnan ja monitoroinnin lisäämistä, asiakaspalveluhenkilöstön kohdentamista sekä erilaisia henkilöstön työtehtävien järjestelyjä.

Säntelyllä voitaisiin perusteluiden mukaan turvata esimerkiksi puolustusvoimien tai turvallisuusviranomaisten toiminnan kannalta välttämättömät viestintäpalvelut. Tietyillä viranomaisilla on käytössä korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimusten mukaisesti toteutettu turvallisuusverkko (Tuve). Se on valtion omistuksessa tai hallinnassa oleva viranomaisverkko, johon kuuluu viestintäverkko, siihen liittyvät laitetilat ja laitteet sekä yhteiset

tieto- ja viestintätekniset palvelut. Tuven yhtenä tarkoituksena on varmistaa viranomaisviestintä myös poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa. Esityksen jatkovalmistelussa tulee huolehtia siitä, että Tuve on ensisijainen viranomaisviestinnän verkko ja kanava siihen oikeutetuille tahoille ennen 134 §:n mukaisen etusijapäätöksen antamista. Myös perusteluissa mainitun VIRVE2-verkon tulee olla ensisijainen ja täysimääräisesti käytössä ennen uusien velvoitteiden asettamista. Nämä viranomaisverkot tulee käyttää ensisijaisesti viranomaisviestintään, kaupallisten verkkojen priorisointi vasta tämän jälkeen. Lisäksi on olennaista, että viranomainen päättää priorisoinnin, koska teleyrityksiltä sitä ei voi edellyttää. Myös etusijajärjestyksen osalta olennaista katsoa, että se tehdään teknisesti ja operatiivisesti hallitusti, jotta ei aiheuteta ongelmia verkon toimivuuteen.

Säännöksen 2 momentin asetuksenantovaltuutta koskeva säädösteksti ja sen perustelut eivät ilmeisesti täysin vastaa toisiaan. Säädöstekstissä puhutaan yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömistä viestintäpalveluista ja viestinnästä, kun taas perusteluissa puhutaan etusijalle asetettavista käyttäjistä. Teleyrityksen kannalta on lisäksi ongelmallista, että sen tulisi perusteluiden mukaan priorisoida palvelujen tuottaminen ensisijaisesti valtioneuvoston asetuksessa mainituille käyttäjille (s. 453). Lähtökohtaisesti teleyrityksen velvoitteiden tulee ilmetä selkeästi ja yksiselitteisesti sitä koskevasta Traficomien päätöksestä, eikä velvoitteen kohteen tulisi jäädä asetustason tulkinnan varaan.

Säännöksen tarkoituksen toteuttamiseksi teleyritys veloitettaisiin asettamaan toiminnassaan etusijalle tietyt käyttäjät tai tietty viestintä. Säännöksestä ei kuitenkaan ilmene sen soveltamisjärjestys suhteessa 133 ja 135 §:iin. Olisiko etusijan sijaan ensisijaisesti asetettava yhteenliittämisvelvollisuus, joka olisi kevyempi toimenpide ilman palvelutason laskua ja laajoja työtehtävien uudelleenjärjestelyjä?

Säännöksellä on myös liittymäkohta 41 §:n työvelvoitteeseen, 43 §:n irtisanomisajan pidentämiseen, 141 §:n rakentamisen aloitus- ja jatkamislupaan ja 142 §:n rakennustuotteiden ostolupaan. Lisäksi säännöksellä on liittymäkohta 59 §:n palvelujen suorittamisvelvollisuuteen ja 60 §:n ohjelmiston tai tietojärjestelmän käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuteen.

135 § Teleyrityksen velvollisuus järjestää yhteytensä tietyllä tavoin

Säätelyn tarkoituksena on viimesijassa varmistaa tietoliikenneyhteyksien toimivuus niissä tapauksissa, joissa tietyt maantieteelliset yhteydet eivät poikkeusoloissa olisi käytettävissä tai niitä ei esimerkiksi turvallisuussyistä muutoin voitaisi käyttää.

Säännöksen 1 kohdan mukaan teleyritys veloitetaan järjestämään kansainväliset verkko- ja viestintäpalveluyhteytensä päätöksessä yksilöidyllä tavalla, ja 4 kohdan mukaan teleyritys veloitetaan sopimaan kansallisista tai kansainvälisistä verkkovierailuista viraston yksilöimällä

tavalla. Perusteluiden mukaan myös 1 kohtaa voidaan kuitenkin soveltaa sekä kansalliseen että kansainväliseen verkkovierailuun (s. 453).

Kansainvälisten yhteyksien järjestämisen osalta on epäselvää, onko päätöksen noudattaminen realistista, koska sopimuksen toinen osapuoli ei ole Traficomien päätösvallan eikä Suomen lainsäädäntövallan soveltamisalan piirissä. Perusteluissa todetaan, että velvoitetta ei voitaisi asettaa, jos teleyrityksellä ei olisi velvoitteen toteuttamiseen esimerkiksi tarvittavaa henkilöstöä tai jos velvoitetta ei olisi teknisesti mahdollista toteuttaa. Velvoitteiden asettamisessa tulisi huomioida myös muut seikat, kuten sopimukselliset tai muut tosiasialliset esteet, jotka eivät ole yksinomaan teleyrityksen vaikutusmahdollisuuksien piirissä.

Toisin kuin 134 ja 135 §:ssä, tässä pykälässä ei ole säädetty valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta, jolla säädettäisiin tarkemmin siitä, mitä viestintäpalveluita voidaan pitää yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättöminä. Sääntelyn yhdenmukaisen soveltamisen kannalta esityksen jatkovalmistelussa on syytä lisätä mainittu asetuksenantovaltuus.

136 § Radiotaajuuksia koskevat toimenpiteet

Säännöksessä esitetään, että Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen tai Poliisin toiminnan turvaamiseksi liikenne- ja viestintäministeriö voi poikkeusoloissa määrätä Liikenne- ja viestintäviraston tilapäisesti mm. rajoittamaan tai uudelleenjärjestämään kaupallisessa käytössä olevia radiotaajuuksia. Sääntelyn tarkoituksena olisi erityisesti varmistaa se, että viranomaiset pystyvät suoriutumaan tehtävistään myös poikkeusoloissa.

Kyseessä on erittäin merkittävä puuttuminen elinkeinotoimintaan, mutta siitä säädetään hyvin yleisluontoisesti ja avoimella tasolla. Radioluvan rajoitus ja käyttökielto vaikuttaa suoraan teleyrityksen ydinliiketoimintaan. Rajoituksilla voi olla vaikutusta yritysten kilpailutilanteeseen ja tasapuolisuuteen, jos rajoitukset kohdistuvat vain osaan teleyrityksistä. Otetaanko näissä tilanteissa käyttöön kansallinen roaming?

Pelkkä viranomaistoiminnan turvaaminen ja toimenpiteen tilapäisyys eivät ole riittävä peruste estää tai rajoittaa poikkeusoloissa muiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuutta, kun nämä ovat riippuvaisia mobiiliverkoista ja ihmisten viestinnästä. Lisäksi tulee huomioida, että viranomaisille on allokoitu omia laajoja taajuusalueita, joita niiden tulee käyttää ensisijaisesti omaan viestintäänsä. Esimerkiksi perusteluissa mainittu viranomaisviestinnän häiriöttömyyden turvaaminen ei ensisijaisesti ratkea kaupallisten taajuuksien rajoituksilla.

Lisäksi taajuuksia ja yleensä viestintäpalveluita koskevia rajoituksia tulee arvioida psykologisen ja henkisen resilienssin kannalta. Tämä on erittäin keskeistä poikkeusoloissa, kuten Ukrainassa on voitu todeta. Viranomaisten tulisi pitää markkina avoimena ja olla rajoittamatta verkkoon pääsyä.

Esityksen jatkovalmistelussa säännöstä tulee tarkentaa muun muassa oikeasuhtaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Erittäin laajojen vaikutustensa takia taajuuksien rajoittaminen voi päinvastoin eskaloida ja pahentaa poikkeusolojen tilannetta. Ehdotettu säännös on myös ristiriidassa luvun muiden säännösten tavoitteen kanssa: siinä missä muilla toimivaltuuksilla pyritään turvaamaan yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömät viestintäpalvelut, tällä toimivallalla niitä voidaan estää tai rajoittaa erittäin rajatun viranomaisjoukon toiminnan varmistamiseksi.

Muita pykäläkohtaisia huomioita

41 § Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen ja 43 § irtisanomisajan pidentäminen

FiCom kannattaa ja pitää välttämättömänä, että 41 §:n 1 momentin mukaista palvelussuhteen ehdoista poikkeamista voidaan soveltaa myös 2 momentissa tarkoitettuihin työnantajiin: 16) muussa varautumisvelvollisessa, jos se on välttämätöntä sen toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi poikkeusolojen aikana; sekä 17) muussa yhtiössä, jos se on välttämätöntä tämän lain toimivaltuuksien täytäntöönpanosta johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi.

Molemmat soveltamisalan tilanteet ovat oleellisia, jotta yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeiset viestintäpalvelut voidaan turvata jo ennen ehdotuksen 133–136 §:ssä säädettyjen päätösten antamista sekä päätösten antamisen jälkeen. On tärkeää, että poikkeuksia palvelussuhteen ehdoista voidaan soveltaa jo ennen täytäntöönpanopäätöksiä. Näin voidaan myös välttää raskaita ja pitkälle omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen kohdistuvia velvoitteita.

Vastaavilla perusteilla myös työntekijän irtisanomisaikaa (43 §) koskeva säännös on perusteltu ja kannatettava.

57 § Ajoneuvojen, alusten ja ilma-alusten luovutusvelvollisuus

Sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos voi päätöksellään velvoittaa mm. ajoneuvon, aluksen, miehittämättömän aluksen tai ilma-aluksen omistajan tai haltijan luovuttamaan omistamansa tai hallinnassaan olevan ajoneuvon, aluksen tai ilma-aluksen Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen hallintaan.

Teleyritykselle ja myös muille kriittisen verkkoinfrastruktuurin toimijoille on tärkeää pitää saatavilla verkkoinfran ylläpitämiseen ja korjaamiseen tarvittavaa kalustoa, kuten ajoneuvoja. Jos viranomainen käyttää ehdotettua otto-oikeutta, ilman kalustoa muiden velvoitteiden, kuten verkkojen rakentamisen ja korjaamisen 133 §:n nojalla, toteuttaminen on mahdotonta. Esityksen jatkovalmistelussa tulee pitää huolta siitä, ettei säännöksen soveltaminen estä turvaamasta yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä viestintäpalveluita. Pahimmillaan viranomainen voi lamauttaa tai hidastaa yrityksen palautumiskykyä esimerkiksi konfiskoimalla tai ottamalla muutoin haltuun yrityksen omaisuutta. Näin kävi esimerkiksi Ukrainassa, kun viranomaiset konfiskoivat teleyritysten ajoneuvoja. Tämä esti viestintäverkkojen korjaamisen, jolloin myös viranomaisten viestintäpalvelut heikkenivät tai katkesivat.

Lisäksi FiCom kiinnittää huomiota säännöksen laajaan ja yleiseen oikeuttamisperusteeseen ”sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi”. Siihen ei liity tarkempia soveltamiskriteereitä, kuten välttämättömyysperustetta, vaikka tällaisia kriteereitä ehdotetaan esimerkiksi 41, 43, 63–65 §:ssä ja 133–135 §:ssä. Mietinnön 5 luvun 29–31 §:ssä säädetään säännönmukaisten toimivaltuuksien ensisijaisuudesta (29 §), välttämättömyydestä ja tarkoitussidonnaisuudesta (30 §) sekä oikeasuhtaisuudesta (31 §).

Omaisudensuojan puuttumisen ja sääntelyn tasapuolisuuden varmistamiseksi myös näissä puolustusvalmiutta koskevissa säännöksissä on tarkoituksenmukaista säätää tarkemmista soveltamiskriteereistä. Lisäksi perusteluissa on syytä arvioida toimenpiteiden kokonaisvaikutuksia yhteiskunnan muulle toimivuudelle ja soveltamiskohteena olevalle yritykselle.

59 § Palvelujen suorittamisvelvollisuus ja 60 § Ohjelmiston tai tietojärjestelmän käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus

Sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos voi päätöksellään velvoittaa elinkeinonharjoittajan suorittamaan sille mm. tietotekniikkaan ja tietojärjestelmiin liittyviä puolustusvalmiuden kohottamisen tai ylläpitämisen kannalta välttämättömiä palveluja (59 §).

Sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos voi päätöksellään

velvoittaa yhteisön tai luonnollisen henkilön luovuttamaan sille käyttöoikeuden ohjelmistoon tai tietojärjestelmään (60 §).

Mainittujen säännösten osalta tulee huomioida yhteiskunnan eri toimintojen keskinäisriippuvuus, jotta ne eivät estä turvaamasta yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä viestintäpalveluita. Lisäksi tulee arvioida näiden säännösten suhde teleyrityksen velvollisuuteen asettaa tietyt palvelun käyttäjät etusijalle (134 §). Säännöksen tarkoituksena on viimesijassa turvata yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisten toimintojen eli elintärkeiden viestintäpalveluiden sekä keskeisen viranomaistoiminnan ylläpitäminen ja jatkuvuus myös poikkeusoloissa.

Lisäksi FiCom kiinnittää jälleen huomiota ja samoilla perusteilla 57§:ssä lausutun yhteydessä säännösten laajaan ja yleiseen oikeuttamisperusteeseen

141 § Rakentamisen aloitus- ja jatkamislupa ja 142 § rakennustuotteiden ostolupa

Mietinnön 141 §:n mukaan infrastruktuurin rakentamista koskevan hankkeen saa aloittaa tai sellaista saa jatkaa vain, jos hankkeelle myönnetään aloitus- tai jatkamislupa. Aloitus- tai jatkamislupa on myönnettävä välttämättömään rakentamiseen, joita ovat mm. liikenne- ja viestintäyhteyksien kiireelliset rakennus- ja korjaustyöt. Energiahuollolta ei edellytä kiireellisyyskriteeriä. Aloitus- tai jatkamislupaa ei tarvita kiireellisiin energiahuollon rakennus- ja korjaustöihin, mutta viestintäverkot eivät ole poikkeuksen piirissä.

Mietinnön mukaan poikkeusoloissa rakennustuotteita myyvä elinkeinonharjoittaja saa myydä tai muutoin luovuttaa rakennustuotteita vain ostolupaa vastaan. Ostolupaa ei kuitenkaan tarvita muun muassa kiireellisiin energiahuollon rakennus- ja korjaustöihin. Viestintäverkot ja -palvelut eivät ole poikkeuksen piirissä.

FiCom korostaa yhteiskunnan kannalta kriittisten toimintojen keskinäisriippuvuutta. Esimerkiksi sähköyhteyksien toimivuus on riippuvainen viestintäyhteyksistä, jotka ovat puolestaan riippuvaisia energiasta. Lisäksi viestintäverkoilla ohjataan paitsi lähes kaikkia energiayritysten omia toimintoja myös loppukäyttäjien energiankäyttöä. Mietinnössä korostetaan toistuvasti viestintäyhteyksiä yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisenä toimintona. Lisäksi esityksen 18 luvussa säädetään useista teleyrityksiin kohdistuvista rakentamis-, ylläpito- ja korjausvelvoitteista.

Mainituilla perusteilla 141 ja 142 §:ssä viestintäyhteyksiä on tarpeellista säännellä yhdenmukaisesti energiahuollon kanssa.

Velvoitteiden ja toimenpiteiden lakkaaminen ja poikkeusolojen jälkeinen aika: toipuminen ja vastuut

Mietinnön 3 luvusta ei käy ilmi, miten Liikenne- ja viestintäviraston päätökset ja liikenne- ja viestintäministeriön määräykset lakkaavat, jos niitä koskevat toimenpidevelvoitteet käyvät tarpeettomiksi ennen käyttöönotto- ja soveltamisasetuksen määräajan päättymistä. Edellyttävätkö ne erillistä päätöstä ja määräystä, vai miten velvoitteet ja toimenpiteet käytännössä lakkaavat? Miten esimerkiksi toimitaan, jos käyttöoikeuden luovuttamisvelvollisuudelle tai yhteyksien toisinjärjestämiselle ei ole enää valmiuslaissa säädettyä tarvetta, vaikka poikkeusolot jatkuisivat?

Valmiuslaissa ei ole säännöksiä siitä, mitä tapahtuu ja mitä tehdään, kun poikkeusolot ovat päättyneet. Olisi tarpeellista säädellä myös poikkeusolojen jälkeisestä tilasta ja vastuista. Palautetaanko verkot, palvelut, järjestelmät, ohjelmistot ja laitteet takaisin yritykselle? Voidaanko ne palauttaa, missä kunnossa (ennallistaminen), miten palautus tapahtuu, missä ajassa jne.?

Mitä oikeuksia ja velvollisuuksia yrityksillä on poikkeusolojen lakkaamisen jälkeen? Kun poikkeusolot todetaan päättyneiksi, sovelletaan lähtökohtaisesti yksinomaan SVPL:n säännöksiä esimerkiksi verkon ja palvelun laadusta, jotka ovat yritysten vastuulla. Jatkovalmistelussa tulisi käsitellä myös toipumista, sillä samat laatuvaatimukset eivät voi olla automaattisesti voimassa heti normaalioloihin palattaessa.

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

141 § Rakentamisen aloitus- ja jatkamislupa ja 142 § rakennustuotteiden ostolupa

Mietinnön 141 §:n mukaan infrastruktuurin rakentamista koskevan hankkeen saa aloittaa tai sellaista saa jatkaa vain, jos hankkeelle myönnetään aloitus- tai jatkamislupa. Aloitus- tai jatkamislupa on myönnettävä välttämättömään rakentamiseen, joita ovat mm. liikenne- ja viestintäyhteyksien kiireelliset rakennus- ja korjaustyöt. Energiahuollolta ei edellytä kiireellisyyskriteeriä. Aloitus- tai jatkamislupaa ei tarvita kiireellisiin energiahuollon rakennus- ja korjaustöihin, mutta viestintäverkot eivät ole poikkeuksen piirissä.

Mietinnön mukaan poikkeusoloissa rakennustuotteita myyvä elinkeinonharjoittaja saa myydä tai muutoin luovuttaa rakennustuotteita vain ostolupaa vastaan. Ostolupaa ei kuitenkaan tarvita muun

muassa kiireellisiin energiahuollon rakennus- ja korjaustöihin. Viestintäverkot ja -palvelut eivät ole poikkeuksen piirissä.

FiCom korostaa yhteiskunnan kannalta kriittisten toimintojen keskinäisriippuvuutta. Esimerkiksi sähköyhteyksien toimivuus on riippuvainen viestintäyhteyksistä, jotka ovat puolestaan riippuvaisia energiasta. Lisäksi viestintäverkoilla ohjataan paitsi lähes kaikkia energiayritysten omia toimintoja myös loppukäyttäjien energiankäyttöä. Mietinnössä korostetaan toistuvasti viestintäyhteyksiä yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisenä toimintona. Lisäksi esityksen 18 luvussa säädetään useista teleyrityksiin kohdistuvista rakentamis-, ylläpito- ja korjausvelvoitteista.

Mainituilla perusteilla 141 ja 142 §:ssä viestintäyhteyksiä on tarpeellista säännellä yhdenmukaisesti energiahuollon kanssa.

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

Vähimmän haitan periaate ja säännösten etusijajärjestys

Suomessa viranomaisten toimivaltuuksien on perustuttava lainsäädäntöön, ja sääntelyn tulee olla tarkkarajaista, oikeasuhtaista ja tarkoituksenmukaista. Luvun viestintäverkkoja ja -palveluita koskevien pykälien tavoitteena on turvata yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömät viestintäpalvelut. Tavoite voidaan saavuttaa useilla eri keinoilla asettamalla teleyrityksille toimenpidevelvoitteita. Ehdotetut keinot menevät kuitenkin monin paikoin päällekkäin ja limittäin, mikä voi aiheuttaa ongelmia sekä käyttöön otossa että päätöksenteossa. Toimenpiteiden tulee olla selkeitä ja niiden tulee noudattaa vähimmän haitan periaatetta: jos useammalla toimenpiteellä saavutetaan sama lopputulos, tulee valita velvolliselle vähiten haittaa aiheuttava vaihtoehto. Tämän periaatteen tulee näkyä esityksen jatkovalmistelussa myös silloin, kun useampaa säännöstä harkitaan sovellettavaksi samanaikaisesti. Nyt ehdotettu sääntely mahdollistaa Traficomille laajat ja osin varmuuden vuoksi annettavat päätöksentekomahdollisuudet.

Mietinnön pykäläehdotuksista ja niiden perusteluista ei ilmene eri säännösten välinen soveltamisjärjestys eikä pykälien sisäinen etusijajärjestys. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) valtuutetaan 133–135 §:ssä antamaan päätöksiä, joilla teleyritys velvoitetaan toimenpiteisiin. Säännöksistä tai vähintään niiden perusteluista tulisi käydä ilmi, mitä säännöksiä ja velvoitteita tulee soveltaa ensisijaisesti. Esimerkiksi 133 § (teleyrityksen velvollisuus tuottaa viestintäpalveluita ja rakentaa viestintäverkkoja) ja 135 § (teleyrityksen velvollisuus järjestää yhteytensä tietyllä tavoin) koskevat osin samoja kysymyksiä eli tietoliikenneyhteyksien toimivuuden varmistamista. Tavoite on ymmärrettävä ja kannatettava, mutta sääntelyn oikeasuhtaisuus ja tarkoituksenmukaisuus edellyttävät selkeää soveltamisjärjestystä.

Mietinnön luvun yleisperusteluissa (ei säännöksissä) todetaan, että ”luvun säännösten soveltaminen olisi siten aina viimesijaista suhteessa vapaaehtoisuuteen perustuviin sopimusjärjestelyihin elinkeinonharjoittajien kanssa. Luvun 133 §:ää koskevat toimivaltuudet olisivat toimivaltuuksista pisimmälle meneviä ja siten viimesijaisia” (s. 447). Tämä perusperiaate tulee nostaa pykälätasolle ja samalla täsmentää eri säännösten ja niiden sisäisten velvoitteiden etusijajärjestys.

Mietinnön 25 §:ssä säädetään tärkeysjärjestelyjen yhteensovittamisesta, jonka mukaan valtioneuvosto voi poikkeusoloissa asetuksella antaa yhteensovittavia säännöksiä tämän lain III osassa tarkoitettujen toimenpiteiden ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muusta tärkeysjärjestelystä. Tämän tulisi ilmetä 18 luvun säännöksissä ja sitä koskevissa asetuksenantovaltuuksissa. Tulisi myös käydä ilmi, miten eri lukujen sisältyviä päällekkäisiä velvoitteita sovelletaan, esimerkiksi 9 luku (59 ja 60 §) ja 18 luku (134 §).

Toimivaltuuksia tulee selkeyttää, jotta niiden käytännön sisältö on ymmärrettävä. Velvoitteiden tekninen toteuttaminen edellyttää yrityksiltä ennakkovalmisteluja. Tämä ei ole mahdollista, jollei ole tarkkaan tiedossa, millaisia kyvykkyyksiä verkolta ja muulta infralta odotetaan. Yksi esimerkki on luvun vaatimukset roamingista ja yhteenliittämisestä: viranomaisen tulisi etukäteen määritellä toteutustapa, jotta sille voidaan rakentaa valmius. Toimivaltuuksien käyttöä ja käytännön toimintamallia tulee myös harjoitella, testata ja arvioida normaalioloissa, ei vasta poikkeusoloissa, kuten koronapandemian aikana havaittiin.

Tiivistetysti voi todeta etusijajärjestyksestä ja sen soveltamisesta seuraavaa:

Ennen 18 luvun 133–136 §:ssä tarkoitettujen velvoitteiden asettamista toimivaltaisen viranomaisen on ensisijaisesti selvitettävä, voidaanko välttämätön viestintäpalvelu turvata vapaaehtoisin järjestelyin tai muulla vähäisemmällä toimenpiteellä. Velvoite on valittava ja mitoitettava siten, että se on välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi ja aiheuttaa teleyrityksille sekä viestintäpalveluiden käyttäjille mahdollisimman vähän haittaa. Olennaista on aloittaa operatiivista toimintaa vähiten haittaavilla keinoilla.

Jos tavoite voidaan saavuttaa 134 tai 135 §:ssä tarkoitetuin toimenpitein, ei 133 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettuja saa asettaa.

136 §:ssä tarkoitettuja radiotaajuuksia koskevia toimenpiteitä voidaan määrätä vain, jos tavoite on välttämätön eikä ole saavutettavissa 133–135 §:ssä tarkoitetuin toimenpitein tai muulla vähemmän haitallisella tavalla.

Lisäksi Traficom päätöksestä tulee käydä ilmi, mitä lievempiä keinoja on arvioitu ja miksi ne eivät riitä tavoitteen saavuttamiseksi.

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

-

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Teleyrityksellä tulee olla hyvitysoikeus kustannuksista ja taloudellisista menetyksistä

FiCom kiinnittää huomiota teleyritysten korvausoikeuden puuttumiseen tilanteissa, joissa sen omistusoikeuteen ja elinkeinovapauteen puututaan viranomaisen velvoittavalla päätöksellä. Voimassa olevan valmiuslain 128 §:n mukaan, jos teleyritys on 60–63 §:n nojalla toteutetun toimenpiteen takia kärsinyt vahinkoa, jota sille ei korvata muun lain nojalla, suoritetaan sille vahingosta täysi korvaus valtion varoista.

Mietinnössä vastaavaa korvausoikeutta ei enää ole. Ainoastaan ehdotuksen 157 §:n nojalla tietotekniikkaan ja tietojärjestelmiin liittyvien palveluiden suorittamiseen velvoitetulla on oikeus saada korvaus kohtuullisista kustannuksista. Korvauksista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella joko vakiokorvauksena tai muuhun laskennalliseen perusteeseen perustuvana korvauksena (59 §). Teleyritykselle kyse on huomattavasti laajemmasta ja raskaammasta muutoksesta kuin mietinnössä (s. 133) todetaan: ”Asiallisesti valtion korvausvastuu valmiuslain nojalla toteutetuista toimenpiteistä jossain määrin supistuisi voimassa olevaan oikeustilaan nähden”. Esimerkiksi 133 §:n mukainen viestintäverkon tai sen liitännäisinfrastruktuurin käyttöoikeuden luovuttaminen viranomaiselle ei perustaisi korvausoikeutta millään 23 luvun korvaussäännöksen perusteella, ei edes elinkeinotoiminnan estymisen osalta. Tätä ei voi pitää oikeudenmukaisena, oikeasuhtaisena eikä tasapuolisena muihin elinkeinonharjoittajiin nähden.

Tähän nähden on erikoista, että mietinnön 18 lukua koskevien perusteluiden mukaan (s. 447) velvoittavien toimenpiteiden takia suoritettavista korvauksista säädettäisiin erikseen lain 23 luvussa. Lisäksi hieman myöhemmin todetaan (s. 450), että käyttöoikeuden luovuttamisesta suoritettaisiin korvaus teleyritykselle tai muulle yksityiselle taholle ehdotetun 157 §:n mukaisesti. Kuten todettua,

korvausoikeudet eivät perusteluista huolimatta ulotu koskemaan teleyrityksiä yhtä yleistä elinkeinonharjoittajia koskevaa kohtaa lukuun ottamatta.

Kuten mietinnössä todetaan useaan kertaan (s. 447–455), teleyritykselle asetettavat velvoitteet ja toimenpiteet kajoavat ja rajoittavat syvästi sen aivan keskeisiä omistusoikeuden ja elinkeinovapauden edellytyksiä verkkojen rakentamisvelvollisuuksista ja käyttöoikeuden luovutuksesta aina matkaviestinverkkotoiminnan estämiseen. Toimenpiteillä todetaan olevan merkittäviä, laajoja ja pidempiaikaisia vaikutuksia teleyrityksen omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen. On selvää, että vähäistä suuremmat, saati merkittävät, kajoamiset omaisuudensuojaan ja elinkeinotoiminnan harjoittamiseen heikentävät myös poikkeusoloissa elinkeinonharjoittajan toimintaedellytyksiä ja voivat lopulta johtaa toiminnan lakkaamiseen, ellei taloudellista jatkuvuutta turvata. Teleyritysten hyvitysvastuun rajoittaminen johtaisi tällöin aivan päinvastaiseen tulokseen kuin siihen, mihin poikkeusolojen viestintäpalveluiden turvaamisella pyritään.

Mietinnössä todetaan, että ehdotuksen mukainen valtion korvausvastuu koskisi ensinnäkin sellaisia toimivaltuuksia, joissa toimenpiteitä kohdistetaan hallintopäätöksillä vain osaan väestöstä tai esimerkiksi vain osaan samalla toimialalla toimivista yrityksistä (s. 131). Kuitenkin myöhemmin todetaan, että teleyrityksiä koskevat velvoitteet koskisivat pääasiassa pörssiyrityksiä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä. Joiltain osin voi olla tarve asettaa velvoitteita myös pienemmille toimijoille, jos niiden ylläpidettävänä on keskeistä tai kriittistä infrastruktuuria (s. 447). Näin ollen teleyrityksiä koskevat toimenpiteet ovat lähtökohtaisesti kohdennettu tiettyihin toimijoihin, jolloin valtion hyvitysvastuu mietinnön mukaisesti aktualisoituisi.

Siitä voidaan olla jokseenkin samaa mieltä, että poikkeusoloista voidaan olettaa aiheutuvan yrityksille kustannuksia ja taloudellisia menetyksiä, eikä tätä voida lähtökohtaisesti pitää kohtuuttomana. Kyse ei ole myöskään siitä, että teleyritykselle syntyisi ehdoton vaatimus viranomaistoimenpiteiden kattavasta ja täysimääräisestä hyvittämisestä poikkeusoloissa. Muistion mukaan voimassa olevasta laista poiketen korvaussäännöksissä ei olisi enää kaikilta osin kyse vahingonkorvausoikeudellisesta vahinkojen korvaamisesta, vaan yleisemmin kohtuullisten kustannusten tai taloudellisten menetysten hyvittämisestä toimenpiteiden kohteille. Korvausten tasoa ehdotetaan osin eriytettävän sen mukaan, millaisissa poikkeusoloissa toimenpiteitä joudutaan suorittamaan (s. 132).

Se mitä FiCom painottaa ja peräänkuuluttaa, koskee nimenomaan sitä, että hyvityssääntelyllä turvataan yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömät viestintäpalvelut. Tämä on kirjattu mietinnössä (s. 131–132), ja sitä tulee noudattaa myös teleyritysten osalta: ”Valtion korvausvastuu koskisi lisäksi sellaisia toimivaltuuksia, joiden osalta taloudellisten menetysten korvaamisella samalla turvataan itse toimivaltuuden tehokasta täytäntöönpanoa ja näin poikkeusolojen tehokasta hallintaa. Käytännössä tällaisia ovat palvelun suorittamisvelvollisuutta merkitsevät toimivaltuudet, joiden osalta korvauksella osaltaan varmistetaan, että velvoitettu yritys myös tosiasiallisesti pystyy suorittamaan siltä edellytetyn ja poikkeusolojen hallinnan kannalta välttämättömän palvelun.” FiCom korostaa, että rakentamis-, ylläpito- ja henkilöstökustannusten korvaaminen on olennaista,

sillä tämä turvaa sen, että palveluita voidaan poikkeusoloissa tosiasiallisesti myös tuottaa. Lisäksi korvaussäännöksissä tulee säätää siitä, että korvauksen saamiseen luodaan tehokas ja nopea menettely.

FiCom kannattaa ja pitää hyvänä säännöstä (23 §), jossa ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvostolle velvollisuus jatkuvasti poikkeusoloissa seurata lisätoimivaltuuksien nojalla toteutettavista toimenpiteistä väestölle ja elinkeinotoiminnalle aiheutuvia vaikutuksia sekä tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin niistä aiheutuvien vaikutusten lieventämiseksi tai niiden hyvittämiseksi. Säännöksen tarkoituksena on osaltaan varmistaa edellä kuvattua tavoitetta poikkeusolojen hallintaa koskevista toimenpiteistä johtuvien taloudellisten menetysten oikeudenmukaisesta jakautumisesta myös niiden toimivaltuussäännösten osalta, joiden osalta lakiin ei ehdoteta aineellisia korvaussäännöksiä.

Säännös ja sen tavoite ovat tervetullut lisätuki tilanteissa, joissa velvoittavat toimenpiteet aiheuttavat yritykselle taloudellisia menetyksiä tai esimerkiksi likviditeettiongelmia. Se ei kuitenkaan yksin riitä ratkaisemaan teleyrityksen asemaa silloin, kun viranomainen tekee elinkeinotoimintaa raskaasti rajoittavia päätöksiä. Tällöin on samalla turvattava yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömät viestintäpalvelut.

Kriittisiä palveluita tuottavien yritysten toimintaedellytysten turvaaminen poikkeusoloissa pelkkien velvoitteiden rinnalla on aivan keskeistä viestintäpalveluiden tuottamiselle. Tämä tarkoittaa liiketoiminnan jatkuvuuden turvaamista myös taloudellisesti. Asia korostuu tilanteissa, joissa kaikilla asiakkailla ei hetkellisesti ole kykyä maksaa palveluista, mutta palkka-, alihankinta- ja muut kulut juoksevat.

Teleyritykset tulee lisätä esityksen jatkovalmistelussa varsinaisten aineellisten korvaussäännösten piiriin.

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

Valmiuslain 24 luvun ja rikoslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (2. lakiehdotus) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

-

Säätämisyjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

-

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Lahtinen Marko
FiCom ry