|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Muistio** |  |
|  |  |  |
| VEO |  |  |
|  | 24.5.2018 |  |
|  |  |  |

Arviomuistio Mobiilin viranomaisviestinnän (MoVi) säädöshankkeen sisällöstä

# Johdanto

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa keskeiseksi tavoitteeksi on nostettu digitalisaation edistäminen. Hallituksen tarkoituksena on rakentaa digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö ja lainsäädäntötoimin edistää uusien teknologioiden ja liiketoimintakonseptien käyttöönottoa.

Toimintakriittinen viranomaisviestintä on keskeinen osa yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta. Nykyisin langaton viranomaisviestintä perustuu Suomessa Virve-verkkoon. On kuitenkin tunnistettu kasvava tarve laajakaistaiselle viranomaisviestinnälle, jota Virve-verkko ei mahdollista. Siirtymä laajakaistaiseen viranomaisviestintään on merkittävä, koska se parantaisi tilannekuvan tarkkuutta ja helpottaisi ripeää viranomaisvastetta muun muassa erityyppisissä onnettomuus- ja häiriötilanteissa.

Laajakaistaisen viranomaisviestinnän järjestämisvaihtoehtoja ja niiden kustannusarvioita on arvioitu erilaisilla selvityksillä vuosina 2016-2017. Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti 18.12.2017, että uusi palvelu toteutetaan palvelumallilla, jossa verkko-operaattorina toimii kilpailutuksen perusteella valittu kaupallinen teleyritys ja palveluoperaattorina Suomen Erillisverkot Oy tai sen tytäryhtiö. Hallituksen esityksellä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ja julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015, jatkossa ”turvallisuusverkkolaki”) muuttamisesta mahdollistettaisiin tämä uudenlainen viranomaisviestintäpalveluratkaisu ja varmistettaisiin viranomaisviestintäpalvelun riittävä saatavuus ja välttämätön palvelutaso.

# Nykytila

Viranomaisradioverkko VIRVE:n rakentaminen on aloitettu 1998 ja maankattavaksi se saatiin vuonna 2002. VIRVE on TETRA-standardiin perustuva kapeakaistainen puhetta, tekstimuotoisia lyhytsanomia (tekstiviestejä) ja pieniä pakettidatamääriä välittävä viranomaisverkko. VIRVE:n tärkeimmät palvelut ovat puheviestintäpalvelut ja lyhytsanomien välitys. Puheviestinnästä suurin osa tapahtuu ennalta suunnitelluissa ja määritellyissä puheryhmissä. Toiminto on tehokas kenttätoiminnan johtamisessa, eikä vastaavaa ominaisuutta ole tarjolla kaupallisissa verkoissa.

Nykyisin turvallisuusviranomaiset käyttävät kriittisen toimintansa radioviestinnässä VIRVE-verkkoa ja ei-kriittisessä toiminnassaan kaupallisten toimijoiden tarjoamia matkaviestinliittymiä. Tiedonsiirron teoreettinen maksiminopeus TETRA-pohjaisessa VIRVE-verkossa on 28,8 kbit/s, kun kaupallisessa käytössä olevissa verkkotekniikoissa puolestaan maksimitiedonsiirtonopeudet ovat nykyisin jo useita kymmeniä tai jopa satoja megabittejä sekunnissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö päättää käyttäjäryhmistä, joilla on oikeus käyttää VIRVE-verkkoa. Verkkoa käyttävät viranomaiset ja luvan saaneet yksityiset toimijat. VIRVE-verkon käyttäjiä ovat muun muassa poliisi-, ensihoito- ja pelastusviranomaiset. VIRVE:ä käytetään myös muussa turvallisuuskriittisessä toiminnassa, kuten teollisuudessa, vartioinnissa, järjestyksenvalvonnassa ja arvokuljetuksissa. VIRVE-verkon operaattorina toimiva Suomen Virveverkko Oy myöntää viranomaisen puoltaessa käyttöluvan käyttäjäryhmille, jotka eivät ole viranomaisia.

# Nykytilan arviointi

Suomi on aikakriittisen viranomaisviestinnän kärkimaa, ja VIRVE on jo muodostunut kansainvälisestikin tunnustusta nauttivaksi brändiksi. Kapeakaistaisen VIRVE-verkon tarjoamien palveluiden lisäksi on kuitenkin noussut esiin viranomaisten kasvava tarve langattomille laajakaistapalveluille niin Suomessa kuin ulkomaillakin. Laajakaistainen tiedonsiirto loisi turvallisuusviranomaisille niiden oman toiminnan kehittämis- ja tehostamismahdollisuuksia. Laajakaistainen tiedonsiirto mahdollistaisi esimerkiksi reaaliaikaisen videokuvan välittämisen onnettomuus- tai muulta tapahtumapaikalta, minkä avulla pystyttäisiin tehokkaammin analysoimaan ja ohjaamaan tilanteen edellyttämää resursointia ja kentällä tehtäviä ratkaisuja.

Kapeakaistainen TETRA-teknologia ei mahdollista laajakaistapalveluita, joten on tarpeen arvioida viranomaisviestinnän järjestämistä jatkossa esimerkiksi LTE-verkoissa. On tarpeen kehittää uusi viranomaisviestintäratkaisu, jolla pystytään seuraamaan viestintäalan nopeatahtista teknologista kehitystä. Perustavana lähtökohtana on, että viranomaisten tarvitsemat laajakaistapalvelut tulee toteuttaa niin, että ne riittävällä tavalla ja mahdollisimman kustannustehokkaasti vastaavat palveluja käyttävien viranomaisten tarpeisiin.

# Toteuttamisvaihtoehdot

Vaihtoehtoja viranomaisviestinnän järjestämiselle tulevaisuudessa on pohdittu ja arvioitu laajasti. Lähtökohtaisesti selvää on ollut, että verkon tulisi mahdollistaa laajakaistainen viestintä. Valmistelussa on arvioitu pitäisikö viranomaiskäyttöön rakentaa oma erillinen (dedikoitu) verkko, mikä vastaisi VIRVE-verkon mallia. Erillisen laajakaistaisen viranomaisverkon toteuttamiseen vaikuttavat kuitenkin vapaana olevien taajuuksien niukkuus sekä jo tehdyt taajuuspoliittiset ratkaisut. Erillinen viranomaisverkko edellyttäisi myös merkittäviä investointeja, jotka eivät välittömästi hyödyttäisi muuta viestintäinfrastruktuuria.

Ensisijaiseksi tulevan laajakaistaisien viranomaisviestintäpalvelun toteuttamisvaihtoehdoksi valittu ratkaisu onkin hyödyntää kaupallisia matkaviestinverkkoja viranomaisviestinnän järjestämisessä. Tällöin ei olisi tarpeen rakentaa päällekkäistä radioverkkoinfrastruktuuria. Tässä ratkaisussa kaupallisen viestintäinfrastruktuurin skaalaedut saataisiin teknisen kehityksen seuraamisessa suoraan viranomaisviestinnän hyödyksi ja viranomaisviestintään kohdistetut investoinnit hyödyttäisivät yleistä viestintäinfrastruktuuria. Näin ollen kaupallisia verkkoja hyödyntävällä viranomaisviestintäratkaisulla on viranomaisviestinnän ja kaupallisen matkaviestintoiminnan etuja yhdistävää synergiaa ja se on kokonaisuutena arvioiden kustannustehokas.

Kaupallisissa verkoissa toimiva viranomaisviestintä on puolestaan mahdollista järjestää erilaisilla malleilla, esimerkiksi kaupallisen operaattorin tuottamalla kokonaispalvelulla tai palveluoperaattorimallilla, jossa viranomaisviestintää harjoittavan käyttäjäviranomaisen ja kaupallisen teleyrityksen välissä toimii palveluoperaattori. Palveluoperaattorimallin tarvetta puoltaa tehtyjen selvitysten perusteella mm. se, että turvallisuusverkoista annetun lain mukaisen palveluntarjoajan on katsottu toteuttavan julkista hallintotehtävää. Käytännön tasolla eri mallien välisessä erossa on kyse siitä, mistä laitteistosta ja toiminnallisuuksista vastaisivat kaupallisen matkaviestinverkon tarjoaja ja mistä valtiollinen, käyttäjäviranomaisiin suoraan yhteydessä oleva viranomaisverkkotoimija.

# Keskeiset ehdotukset

Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti 18.12.2017, että uusi viranomaisviestintäpalvelu toteutetaan palvelumallilla, jossa verkko-operaattorina toimii kilpailutuksen perusteella valittu kaupallinen teleyritys ja palveluoperaattorina Suomen Erillisverkot Oy (jatkossa ERVE) tai sen tytäryhtiö.

Hankkeessa toteutettavien säädösmuutosten yhteiskunnalliset hyödyt ovat merkittävät, koska uusi viranomaisviestintäpalvelu mahdollistaa laajakaistaisen viestinnän myötä viranomaisviestinnän kehittämisen ja näin parantaa tilannekuvan tarkkuutta sekä viranomaisvastetta. Ratkaisu yhdistää valtion ja yksityisen sektorin teletoiminnan voimavaroja kustannustehokkaalla tavalla viranomaisten laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun toteuttamiseksi.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) säädösmuutoksilla mahdollistettaisiin uuden viranomaisviestintäpalvelun tarjoaminen kaupallisessa matkaviestinverkossa siten, että verkkoneutraliteetin estämättä viranomaisviestinnälle varmistettaisiin kolme keskeistä viranomaistoiminnetta. Nämä viranomaistoiminteet olisivat verkon ruuhkautumisen tilannetta varten toteutettavat viranomaisviestinnän etuoikeus- ja altapurkutoiminne sekä priorisointitoiminne ja lisäksi viranomaisviestinnän kansallinen verkkovierailu (kansallinen roaming) niissä tilanteissa, jolloin valittu ensisijainen verkko ei ole käytettävissä.

Nykytilaa vastaavasti käyttäjäryhmistä ja -määristä laajakaistaisessa viranomaisviestinnässä päättäisi liikenne- ja viestintäministeriö kuultuaan valtiovarainministeriötä ja Viestintävirastoa. ERVE myöntäisi edelleen yksittäisten viranomaisliittymien käyttöoikeudet. Kaupallisiin viestintämarkkinoihin vaikutuksia ulottavassa viranomaisviestintäratkaisussa on kuitenkin tarpeen säätää ERVE:lle aiempaa tarkemmasta velvollisuudesta raportoida Viestintävirastolle viranomaisliittymistä. Vastaavasti liikenne- ja viestintäministeriölle säädettäisiin käyttäjäryhmien laadun ohella valtuus päättää myös viranomaisliittymien määrästä, kuultuaan valtiovarainministeriötä ja Viestintävirastoa.

Ehdotettavalla sääntelyllä varmistettaisiin myös, ettei muiden käyttäjien viestintäpalveluiden laatu tai saatavuus yleisesti heikkene viranomaisviestintäpalvelun järjestämisestä. Tämä on tarpeen, jotta vältetään viranomaistoiminteiden (etuoikeus ja altapurku sekä priorisointi) käyttöön liittyvät epäselvyydet jo ennalta. Kaupalliselle teleyritykselle säädettäisiin velvollisuus seurata viranomaisviestinnän järjestämisen vaikutuksia ja Viestintävirastolle säädettäisiin oikeus saada tietoa toiminteiden toteutumisesta ja niiden vaikutuksista muihin käyttäjiin. ERVEllä ja teleyrityksellä olisi velvoite ilmoittaa Viestintävirastolle myös mahdollisista häiriötilanteista.

VIRVE-verkon on tarkoitus toimia siirtymäajan uuden laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun rinnalla. Koko nykyinen viranomaisviestintää koskeva sääntely tarkistetaan, jotta lakiin sähköisen viestinnän palveluista saadaan yhtäaikaisesti mahdollistettua sekä VIRVE-verkon toiminnan jatkuminen että uuden laajakaistaisen kaupallisia viestintäverkkoja hyödyntävän viranomaisviestintäpalvelun toteuttaminen. Turvallisuusverkkolakiin tehtävillä muutoksilla puolestaan säädettäisiin sekä VIRVE-verkon tarjoamisesta että uuden viranomaisviestintäpalvelun palveluoperoinnista mainitun lain mukaisena palvelutuotantona.

# Suhde perustuslakiin

Perustuslain 75 §:ssä säädetään Ahvenanmaan erityislaeista ja 120 §:ssä Ahvenanmaan erityisasemasta. Molemmissa pykälissä mainitaan Ahvenanmaan itsehallintolaki (1991/1144). Ahvenanmaan itsehallintolain 4 luvussa säädetään maakunnan toimivallasta. Maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat muun muassa maakunnan virkamiehiä, yleistä järjestystä ja turvallisuutta tietyin poikkeuksin sekä palo- ja pelastustointa koskevat asiat. Näin ollen vaikka yleinen teletoiminta kuuluu valtakunnan lainsäädäntötoimivaltaan, tulee hankkeen valmistelussa kuulla Ahvenanmaata tarvittavilta osin sekä varmistaa se, että mahdollisuus hyödyntää uutta viranomaisviestintäpalvelua perustuu maakunnan ja sen viranomaisten tahtotilaan. Esityksessä on tässä suhteessa syytä tarkastella huolellisesti kysymystä Ahvenanmaan maakunnan toimivallasta erityisesti turvallisuusverkkolain osalta.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Turvallisuusverkkolain säätämisen yhteydessä ERVE nimettiin turvallisuusverkkolain mukaiseksi palveluntarjoajaksi. Tässä roolissa ERVE:llä todettiin huolellisen perustuslaillisen arvioinnin sisältäneessä eduskuntakäsittelyssä olevan julkinen hallintotehtävä, joka ei kuitenkaan sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tuolloisessa perustuslain 124 §:n mukaisuutta koskevassa arviossa vaikutusta annettiin mm. sille, että ERVE on valtion kokonaan omistama yhtiö. Näin ollen saman toimijan säätämiselle laajakaistaisen viranomaisviestinnän palveluoperaattoriksi valmisteltavana olevassa hallituksen esityksessä ei arvioida olevan perustuslaillista estettä. Kokonaisratkaisun käytännön toteutuksessa on kuitenkin syytä pitää lähtökohtana sitä, että julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvät tehtävät pidettäisiin palveluoperaattorina toimivalla ERVE:llä. Toisin sanoen verkko-operaattoriksi valitulla teleyrityksellä ei lähtökohtaisesti julkisen hallintotehtävän alaan kuuluvia tehtäviä olisi.

Lisäksi kansallisen verkkovierailun toiminteen tarjoamisen velvollisuutta, joka kohdistuisi muihin kuin kilpailutuksen perusteella valittuun verkko-operaattorina toimivaan teleyritykseen, tulisi arvioida suhteessa perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattuun omaisuudensuojaan. Velvollisuus tarjota kansallista verkkovierailua kohtuulliseen hintaan palveluoperaattorille (Suomen Erillisverkot Oy tai sen tytäryhtiö) merkitsee rajoitusta omistajan oikeuteen määrätä omaisuutensa luovutuksen tai käytön hinnoittelusta. Sama koskee kansallista verkkovierailua tarjoaville teleyrityksille ehdotettavaa velvollisuutta pyydettäessä tarjota etuoikeus- ja altapurku- sekä priorisointitoiminteita. Omaisuudensuojaan kohdistuvan rajoituksen hyväksyttävyyttä arvioitaessa huomionarvoista kuitenkin on, että operaattoreilla on jo EU:n verkkovierailuasetuksen ((EU) N:o 531/2012) nojalla velvollisuus tarjota kansainvälistä verkkovierailua, joten kyseessä ei ole täysin uudentyyppinen velvoite. Kun lisäksi esityksessä varmistettaisiin, että operaattoreilla olisi oikeus saada toiminteiden tarjoamisesta kohtuullinen korvaus, ei esitetylle ratkaisulle ole arvioitavissa perustuslaillisia esteitä.

Ehdotetuilla muutoksilla säädettäisiin myös Viestintävirastolle määräyksenantovaltuuksia, jotka noudattaisivat perustuslain 80 §:ssä säädettyjä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia eikä niistä olisi tarpeen säätää lailla tai asetuksella sääntelyn kohteeseen ja asialliseen merkitykseen liittyvistä syistä johtuen.

# Muuta huomioitavaa

Käsillä oleva hankepäätös koskee mobiilin laajakaistaisen viranomaisviestinnän edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia, jotka kohdistuvat lakiin sähköisen viestinnän palveluista ja turvallisuusverkkolakiin. Jälkimmäinen laki kuuluu valtiovarainministeriön toimivaltaan, joten yhteisen hallituksen esityksen muodostava säädöshanke perustuu siihen, että liikenne- ja viestintäministeriö pyytää valtiovarainministeriöltä turvallisuusverkkolain muutosten osalta esittelylupaa.

Valtionvarainministeriö, joka vastaa turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksesta ja valvonnasta, on hankkeistamassa Mobiilin viranomaisviestinnän (MoVi) kokonaisratkaisua aikataululla, jossa verkko-operaattoria olisi määrä päästä kilpailuttamaan jo vuoden 2019 alkupuolella. Tämä edellyttää hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyä syksyllä 2018.