

Asia: VN/7677/2019

Eurooppalaisen Galileo-satelliittipaikannusjärjestelmän julkisesti säänneltyyn palveluun (PRS) liittyvän kansallisen lainsäädännön uudistaminen sekä tietoyhteiskuntamaksun korottaminen

Klikkaa ja lisää väliotsikko

1. Julkisesti säänneltyä satelliittipalvelun sääntelyä koskevat yleiset huomiot

FiComin lausunto luonnoksesta sähköisen viestinnän palvelulain muuttamiseksi (PRS-palvelu ja tietoyhteiskuntamaksun korottaminen)

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta Eurooppalaisen Galileo-satelliittipaikannusjärjestelmän julkisesti säänneltyyn palveluun (PRS) liittyvän kansallisen lainsäädännön uudistamisesta sekä tietoyhteiskuntamaksun korottamisesta. FiCom kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja toteaa seuraavaa:

FiComin pääviestit:

- FiCom pitää PRS-esitysluonnosta tarpeellisena ja kannatettava, mutta se vaatii täsmentämistä jatkovalmistelussa.
- Erillisverkko Oy:n PRS-toiminnan erottaminen taloudellisesti ja toiminnallisesti yrityksen muusta toiminnasta on perusteltua ja kannatettavaa, kuten myös se, ettei PRS-palveluntarjoajan tarkoitus ole tuottaa liiketaloudellista voittoa sille lain mukaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta.
- PRS-palvelun tarjoamista ja palveluntarjoajia koskevia määritelmiä on syytä selventää. Epäselvää on esimerkiksi, milloin PRS-palvelu perustuu lakiin ja milloin sopimukseen, mitkä ovat näiden eroavuudet ja miksi sopimukseen perustuva PRS-palveluntarjoaja on oltava olemassa.
- Sääntelyn ja norminantovaltuuksien suhde on selkeä ja tarkkarajainen toisin kuin sopimusten ja ohjeiden suhde.

- Sääntelyssä tulisi huomioida mahdollisuus siirtää 271 b §:ssä mainitut PRS-infrastruktuurit ja palvelut toiseen EU-maahan, jos se arvioidaan välttämättömäksi PRS-palvelun jatkuvan ja häiriöttömän toiminnan kannalta.
- Puolustusvoimien rooli jää sääntelyssä epäselväksi.
- Käyttäjä maksaa -periaate ja se, että PRS-palvelun käyttäjiksi voivat tarvittaessa päästä myös yksityisen sektorin yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeiset infrastruktuuri-toimijat, ovat kannatettavia.
- Kaikki infran omistajat eivät osallistu Liikenne- ja viestintäviraston ylläpitämän ja hallinnoiman sijaintitietopalvelun ja verkkotietopisteen kustannuksiin, mitä ei voi pitää tasapuolisena. Tietojen toimittaminen tietopalveluihin on infran omistajille pakollista, ja tietopalvelut ovat osa Liikenne- ja viestintäviraston julkista tehtävää, joten niiden kustannukset tulee jatkossa kustantaa valtion varoista. Tietopalvelut tulee jatkossa yhdistää yhdeksi keskistetyksi tietopisteeksi yhteisrakentamislain mukaisesti.
- Luonnoksen perusteluiden mukaan sijaintitietopalvelu voi alentaa teleyritysten kustannuksia, koska niillä olisi mahdollisuus luopua jopa kokonaan ulkoistamiensa palvelujen ostamisesta. Perustelu on virheellinen, koska teleyritykset tallentavat jatkossakin oman infransa sijaintitiedot sekä ylläpitävät kartta- ja näyttöpalvelua. Tosiasiassa kustannukset nousevat. Ei ole hyväksyttävää, että lainsäätävä pyrkii ajamaan markkinaehtoisen sijaintitietopalvelutoiminnan alas luomalla lakisääteisen monopolin valtiolle.

1. Julkisesti säänneltyä satelliittipalvelun sääntelyä koskevat yleiset huomiot

FiCom pitää esityksen tavoitetta tarpeellisena ja kannattaa sitä. Kannatettavaa on myös, että vastuuviranomaisena toimii Liikenne- ja viestintävirasto ja palveluntarjoajina Suomen Erillisverkot Oy ja Puolustusvoimat esitysluonnoksen mukaisesti.

Määritelmän mukaan julkisesti säännellyn satelliittipalvelun tarjoajalla tarkoitetaan Suomen valtion kokonaan omistamaa Suomen Erillisverkot Oy –nimistä osakeyhtiötä silloin, kun se tarjoaa tämän lain tai sen nojalla annettujen säädösten taikka Liikenne- ja viestintäviraston kanssa tekemän sopimuksen mukaisesti julkisesti säänneltyä satelliittipalvelua. Jossain määrin herättää hämmennystä, että Erillisverkot nimetään laissa julkisesti säännellyn satelliittipalvelun tarjoajaksi, mutta se voi toimia palveluntarjoajana myös sopimuksen perustella. Mikä näiden kahden eri toimintamallin ja -valtuuden ero?

2. Huomiot Suomen Erillisverkot Oy:tä koskevasta sääntelystä (erityisesti 271 b ja c §:t)

FiCom pitää perusteltuna sitä, että PRS-palvelun tarjoajan on erotettava PRS-toiminta toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta toiminnastaan. Tämä vastaisi melko pitkälle

turvallisverkkolain sääntelyä. Lisäksi on perustelua, että PRS-palveluntarjoajan tarkoituksena ei ole tuottaa liiketaloudellista voittoa tämän lain mukaan sille kuuluvien tehtävien hoitamisesta.

FiCom kiinnittää huomiota esitysluonnoksen kohtaan, jossa PRS-palvelun laitteet, laitetilat ja tietoliikenneyhteydet tulee sijaita Suomessa, samoin kuin siihen, että PRS-palveluun liittyvät palvelut, hallinta ja valvonta on tuotettava Suomessa (271 b §). Tätä perustellaan sillä, että vastuuviranomaisilla on mahdollisuus varmistua, että palveluun kohdistuvat riskit ovat hallittavissa kansallisen keinovalikoiman kautta, ja infrastruktuuriin ja sen sisältämiin tietoihin sovelletaan vain Suomen lakia. Ottaen huomioon Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainaan saadut tiedot ja opit, FiCom esittää harkittavaksi, että sääntelyssä huomioitaisiin mahdollisuus siirtää pykäläehdotuksessa mainitut infrastruktuurit ja palvelut toiseen EU-maahan, jos se arvioidaan välttämättömäksi PRS-palvelun jatkuvan ja häiriöttömän toiminnan kannalta. Tätä mahdollisuutta tukee myös pykälän perustelut, jonka mukaan osa PRS-palvelun tuottamisesta tapahtuu EU:ssa.

Puolustusvoimat palveluntarjoajana ja toimivaltuudet

Esitysluonnoksen 271 b §:n 6 momentin mukaan Puolustusvoimat voi tarjota, ylläpitää ja kehittää julkisesti säännellyn satelliittipalvelun infrastruktuuripalveluja maanpuolustuksen tarpeisiin sekä vastata siihen liittyvästä käyttövaltuuksien, salausavainten ja asiaankuuluvien turvallisuusluokiteltujen tietojen hallinnasta sekä käyttövaltuuksien ja salausavainten välittämisestä Puolustusvoimien pääkäyttäjille Liikenne- ja viestintäviraston ohjeistuksen mukaisesti.

Esitysluonnoksesta ei ilmene, missä määrin esityksen muu sääntely koskee Puolustusvoimia esimerkiksi alihankkijoiden osalta. Puolustusvoimat ei ole esitysluonnoksen määritelmän mukaan PRS-palvelun tarjoaja, mutta perusteluiden (s. 22) mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi tehdä sopimuksen Puolustusvoimien kanssa PRS-palvelun tarjoamisesta. Perustelujen kyseisessä kohdassa mainitulla valtuutetulla lienee tarkoitettu vastuuviranomaista, ei palveluntarjoajaa.

Norminantovaltuudet, ohjeistus ja sopimukset

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävien määräyksenantovaltuudesta säädetään asianmukaisesti 271 a §:n 3 momentissa. Esityksen 271 b §:n 2 mom. 1 kohdan mukaan palveluntarjoajan tehtävinä on tarjota, ylläpitää ja kehittää julkisesti säännellyn satelliittipalvelun kansalliset infrastruktuuripalvelut Liikenne- ja viestintäviraston ohjeistuksen mukaisesti. Vastaava ohjeistusviittaus on Puolustusvoimia koskevassa 6 momentissa.

Epäselvää on, mitä ohjeistus pitää sisällään, jos sitä verrataan Liikenne- ja viestintäviraston tässä esityksessä säädettyihin tehtäviin ja määräyksenantovaltuuteen, jotka ovat selkeästi säädetty ja rajattu.

Onko ohjeistusta koskeva säännös riittävän tarkkarajainen esimerkiksi suhteessa määräyksenantovaltuuteen? Tulisiko tämä ohjeistusta koskeva termi siirtää määräyksenantovaltuutta koskevan 271 a §:n 3 momentin yhteyteen? Rakenteellisesti tehtävien määrittely on hieman hankalaa, koska lain ja sen nojalla annettujen normien lisäksi tehtävät määräytyvät ohjeilla ja sopimuksilla. Lisäksi on epäselvää, mitä perusteluiden viittauksella 271 a §:n 2 momenttiin tarkoitetaan (s. 24).

271 c § 1 termi palveluntuottaja tulee muuttaa palveluntarjoajaksi.

3. Julkisesti säännellyn satelliittipalvelun käyttöön oikeuttavan valtuutuksen hakemisprosessia koskevat huomiot (271 d §)

Ehdotus on perusteltu, ja lisäksi on kannatettavaa, että PRS-palvelun käyttäjäksi voi tarvittaessa päästä myös yksityisen sektorin yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeinen infrastruktuuritoimija.

4. Huomiot julkisesti säännellyn satelliittipalvelun rahoitusmallista

FiCom puoltaa sitä, että satelliittipalvelu rahoitetaan käyttäjä maksaa -periaatteella, jossa PRS-palvelun käyttäjiltä peritään asiakasmaksu, jolla osittain katettaisiin julkisesti säännellyn satelliittipalvelun tarjoajana toimivan Erillisverkkojen PRS-palvelutuotannon kustannuksia. Lisäksi on hyvä, että perittävät asiakasmaksut olisivat samansuuruiset sekä julkishallinnolle että huoltovarmuuskriittisille käyttäjille.

5. Tietoyhteiskuntamaksua koskevat huomiot

Sijaintietopalvelun tarkoitus ja tavoite ovat kannatettavia. Sijaintitietopalvelun käyttöönoton myötä Liikenne- ja viestintävirasto ylläpitää ja hallinnoi kahta erillistä verkko- ja sijaintitietopalvelua, mitä ei voi yhteisrakentamislain ja sen tavoitteen mukaisesti pitää keskitettynä tietopisteenä. Kahden eri tietopalvelun vuosittaiset toiminta- ja ylläpitokulut olisivat esitysluonnoksen mukaan jatkossa 1,7 miljoonaa euroa, kun olemassa olevan verkkotietopisteen kustannukset ovat 500 000 euroa ja tulevan sijaintitietopalvelun 1,2 miljoonaa euroa. Kahta eri tietopalvelua ei voi pitää tehokkaana ja tarkoituksenomaisena. Tietopalvelut tulee jatkossa yhdistää.

Tietopalveluiden kustannukset on jaettu tasaosuuksin Liikenne- ja viestintäviraston, Energiaviraston ja Väyläviraston kesken. Kuten esitysluonnoksesta ilmenee, kolme suurinta teleyritystä maksaa lähes kokonaan Liikenne- ja viestintävirastolle jyvitetyn osuuden tietoyhteiskuntamaksun kautta. Maksujen kohdentuminen ei ole tasapuolista siitäkään syystä, että kustannuksiin eivät osallistu kaikki infranomistajat, kuten kunnat ja kaupungit, eivätkä vesilaitokset. Liikenne- ja viestintäviraston tietopalvelut ovat infranomistajille pakollista ja velvoittavaa sääntelyä. Niiden ylläpito on virastolle julkinen hallintotehtävä, joka hyödyntää kaikkia infranomistajia sekä mm. kaivajia ja suunnittelijoita. Näillä perusteilla tietopalvelut tulee jatkossa kustantaa valtion varoista.

Esitysluonnoksen perusteluiden mukaan (s. 19) infrastruktuurin omistajat, kuten teleyritykset, hyötyvät sijaintitietopalvelusta. Pitkällä aikavälillä sijaintitietopalvelu voi alentaa niiden kustannuksia, koska teleyrityksillä olisi mahdollisuus luopua jopa kokonaan ulkoistamiensa palvelujen ostamisesta.

Suomessa on hyvin toimiva sijaintitietopalvelumarkkina, jota kilpailu on kirittänyt investoimaan palveluihin ja niiden kehittämiseen. Perusteluiden lausuma tarkoittaa sitä, että lainsäätäjällä pyrkii ajamaan markkinaehtoisuutta toiminnan alalla luomalla lakisääteisen monopolin valtiolle. Tämä ei ole hyväksyttävää. Lisäksi perusteluiden väittämä kustannussäästöistä on virheellinen, koska teleyritykset ja muut verkkoinfran haltijat tallentavat jatkossakin oman infrastruktuurin sijaintitiedot sekä ylläpitävät kartta- ja näyttöpalvelua. Tosiasiassa teleyritysten kustannukset nousevat.

Lahtinen Marko
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry