



Lausunto

8.12.2021

VN/7677/2019
VN/7677/2019-VM-35Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi

Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö asialla VN/7677/2019

Valtiovarainministeriön lausunto Galileo-satelliittinavigointijärjestelmän julkisesti säännellyn satelliittipalvelun (PRS-palvelun) lainsäädäntökehystä koskevasta arviomuistiosta

Lausuttavana oleva asia

Liikenne- ja viestintäministeriö on laatinut yhteistyössä Liikenne- ja viestintäviraston sekä Suomen Erillisverkot Oy:n kanssa arviomuistion Galileo-satelliittinavigointijärjestelmän julkisesti säännellyn satelliittipalvelun lainsäädäntökehystä.

Arviomuistioon on koottu PRS-palveluun liittyvä voimassa oleva kansallinen ja EU-lainsäädäntö sekä arvioitu, millaisia lainsäädäntö-muutoksia PRS-palvelun kansallinen käyttöönotto edellyttäisi. Lisäksi muistioon on kirjattu avoimia kysymyksiä, jotka tulisi selvittää lainsäädäntöhankkeen aikana. Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) on pyytänyt lausuntoa laaditusta arviomuistiosta.

Taustaa

Julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015, myöh. TUVE-laki) mukaisesti valtiovarainministeriö vastaa turvallisuusverkon (TUVE) palvelutuotannon ohjauksesta ja valvonnasta. Turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluiden (myöh. VIP) palvelutuotannosta vastaa Suomen Erillisverkot Oy:n tytäryhtiö Suomen Turvallisuusverkko Oy. Suomen Turvallisuusverkko Oy vastaa myös viranomaisradioverkko Virven ja viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniset palveluiden (Virve. 2.0) palvelutuotannosta.

PRS-palvelun merkittävimmän käyttäjäkunnan ennakoidaan koostuvan niistä viranomaiskäyttäjistä, jotka hyödyntävät PRS-palvelun tarjoamaa varmennettua paikannusta Virve 2.0 -palveluun integroituna palveluna tai muissa palveluissa, joissa tarvitaan häiriöiltä, häirinnältä ja harhautukselta suojattua PRS-palvelua. Tämän lisäksi käyttäjäkuntaa tulevat olemaan huoltovarmuuden kannalta kriittiset yritykset, kuten energiasektori, teleyritykset, pankit sekä liikenne ja logistiikka-ala.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

Talouspoliittinen ministerivaliokunta on LVM:n esityksen perusteella linjannut marraskuussa 2020 päätelmät eurooppalaisen Galileo-satelliittipaikannusjärjestelmän julkisesti säännellyn palvelun kansallisesta käyttöönotosta Suomessa.

VM/JulkiCT on ollut mukana LVM:n johtamassa PRS selvitystyössä laatimassa Galileo-järjestelmän PRS palvelun kansallista toteutussuunnitelmaa yhdessä Suomen Erillisverkot Oy:n ja Liikenne- ja viestintäviraston kanssa. Valtiovarainministeriö on myös kommentoinut linjausluonnoksia.

Vuoden 2021 aikana valtiovarainministeriö on tehnyt turvallisuusverkko-toiminnasta (TUVE-toiminnasta) järjestämisselvityksen, joka osaltaan otti kantaa myös PRS-palveluiden tuotantoon Suomen Erillisverkot Oy:ssä (ERVE). Järjestämisselvityksen lähtökohtana oli, että ERVE tuottaa PRS palvelun, mutta se ei ole TUVE-palvelu. Lähtökohtana on myös ollut, että PRS palvelu hyödyntäisi ERVE:n yhteisiä tuki- ja hallintopalveluja sekä ERVE:n käyttö- ja kapasiteettipalveluinfraa ja Virve 2.0 mobiilihallintaa.

Vuoden 2022 alusta toteutuu turvallisuusverkon palveluja tuottavan Suomen Turvallisuusverkko Oy fuusio Suomen Erillisverkot Oy:n emoyhtiöön. Fuusion jälkeen emoyhtiön liiketoiminnasta valtaosa on TUVE palveluiden tuotantoon perustuvaa.

Lausunto

Tulevat PRS-palvelun käyttäjät ovat laaditun arvioin mukaan suurelta osin samoja, kuin tulevat Virve 2.0 –palvelun käyttäjätkin ja lisäksi on oletettavaa, että kaupallisten toimijoiden osuus PRS –palvelun käyttäjistä jää pieneksi. PRS-palvelua tulisi lisäksi voida käyttää myös muissa valtion viranomaisten päätelaitteissa, esim. Valtorin tarjoamissa mobiilipäätelaitteissa tai ajoneuvojen navigointi- ja paikannuslaitteissa, ei pelkästään tulevissa ERVE:n Virve 2.0 päätelaitteissa. Toisaalta on toivottavaa, että niiden viranomaisten PRS -käyttö, joilla turvallinen ja luotettava paikannustieto on tärkeää päivittäisten virkatehtävien suorittamisessa, ottaisivat palvelun laajasti käyttöön kuitenkin ilman käyttövelvoitetta. Tämä tavoite on saavutettavissa, jos palvelun käyttömaksut eivät ole kohtuuttoman korkeat. Valtiovarainministeriö suosittaakin, että palvelun hinnoittelu olisi omakustanneperusteista eli palvelusta saatavat tulot, liittymäkohtaiset subventiot mukaan lukien, kattaisivat ainoastaan palvelun tuotannosta aiheutuneet kustannukset ilman liiketaloudellista katetta.

Puhtaan paikannuspalvelun lisäksi palveluntuottaja voisi tuottaa myös muita paikannukseen liittyviä lisäarvopalveluita, joita tämä omakustannusperusteisuus ei kuitenkaan koskisi. Tällä tavoin toimimalla lisättäisiin kansallista turvallisuutta, luotaisiin laaja PRS - ekosysteemi sekä mahdollistettaisiin peruspalvelun laajan kattavuuden ja käyttökunnan lisäksi myös lisäarvopalveluiden kysyntää. Valtiovarainministeriö esittää, että omakustannehinnoittelun periaatteet kirjattaisiin hallituksen esitykseen ja sitä kautta myös Suomen Erillisverkot Oy:n yhtiöjärjestykseen.

Lisäksi valtiovarainministeriö katsoo, että viranomaiskäyttäjien vaikutusmahdollisuudet PRS –palveluun tulisi turvata esimerkiksi perustamalla turvallisen paikannuksen käyttäjäfoorumi, johon

nimettäisiin valittuja turvallisuudesta vastaavia käyttäjäviranomaisia. Säädösvalmisteluvaiheessa tulee konsultoida valtiovarainministeriön lisäksi myös pääosin viranomaisista koostuvaa käyttäjäkuntaa.

Suomen Erillisverkot Oy on muuttamassa yhtiörakennettaan vuoden 2022 alusta lukien. Aiemmin erillisessä tytäryhtiössä Suomen Turvallisuusverkko Oy:ssä toimineet TUVE-palveluita tuottaneet osat siirretään osaksi konsernin emoyhtiötä. Valtiovarainministeriö on todennut lausunnossaan VN/19940/2020-VM-19, 23.11.2021, että saadun selvityksen perusteella organisaatiomuutoksessa on otettu huomioon turvallisuusverkkotoiminnan keskeiset tekijät ja turvallisuusverkkotoiminta on erotettu hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti TUVE-lain edellyttämällä tavalla. TUVE-toiminnan erottamisen keskeinen tarkoitus on ollut varmistaa TUVE-toiminnan resurssit sekä turvallisuuden ja varautumisen hallinta kaikissa turvallisuustilanteissa. Alustavien suunnitelmien mukaan myös uusi PRS-palvelun tuotanto sijoitettaisiin osaksi konsernin emoyhtiötä. Valtiovarainministeriöllä lausuttavana olleessa organisaatioversiossa ei kuitenkaan ollut vielä kuvattu PRS-palvelun tuotanto-organisaatiota.

Jotta PRS-palvelun resursointi konsernin emoyhtiössä olisi vakaalla pohjalla, valtiovarainministeriö esittää, että PRS-palvelua koskevaan hallituksen esitykseen kirjattaisiin vastaavanlainen toiminnallinen, taloudellinen ja hallinnollinen erottamisvaatimus kuin TUVE-laissa. Tämän erottamisvaatimuksen keskeisenä tarkoituksena olisi siis varmistaa myös PRS-toiminnan resurssit ja palvelun turvallisuus ja jatkuvuus normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Valtiovarainministeriö katsoo, että erottamisvaatimus ei estäisi PRS – palvelun ja Virve 2.0 palvelun yhteensovittamista, mutta varmistaisi molempien toimintojen riittävän resursoinnin sekä turvallisuuden ja varautumisen hallinnan. Suomen Erillisverkot Oy on pyrkinyt luomaan emoyhtiöön sellaisen rakenteen, että yhteisiä resursseja käytetään tehokkaasti hyväksi, mutta esim. Virve 2.0/Virve ja VIP-liiketoimintayksiköillä on kuitenkin riittävä toimivalta häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallintaan.

Vuosien 2022-2025 julkisen talouden suunnitelmassa päätettiin Galileo-PRS-hankkeen investointirahoituksesta. Hankkeelle ei ole myönnetty rahoitusta tuotantovaiheeseen, sillä käyttöönoton aikataulua vuonna 2024 pidettiin epätodennäköisenä johtuen PRS- ja Virve 2.0 -yhteensopivien laitteistojen tarjonnasta. Vuoden 2021 kolmannessa lisätalousarviossa Liikenne- ja viestintävirastolle osoitettiin 1,03 milj. euroa Galileon julkisesti säännellyn PRS-palvelun toteuttamiseen ja vuoden 2022 talousarvioon on esitetty investoinnin rahoittamiseksi ja viranomaistoimintaan yhteensä 6,5 milj. euroa.

Valtiovarainministeriön näkökulmasta on keskeistä ratkaista hankkeen käyttöönottoon liittyvät rahoituskysymykset julkisen talouden kannalta kestäväällä tavalla. Arviomuistiossa tämän osalta on annettu hyvin niukasti tietoa. Taloudellisten vaikutusten tarkempi arviointi kuuluu osaksi lainsäädäntöhanketta, jonka yhteydessä perusteellinen arviointi hankkeen kokonaiskustannuksista, asiakasmaksujen mittaluokasta ja valtionaloudellisista vaikutuksista on keskeistä. Järjestelmän käyttöönottoon liittyvän rahoitusmallin osalta tulisi tehdä erilaisia skenaarioita, liittyen mm. käyttäjämääräoletuksiin. Rahoitusmallin tulee olla selkeä ja siinä olisi perusteltua huomioida myös järjestelmän elinkaarikustannukset. Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 24.11.2020, että tuotantovaihe rahoitetaan asiakasmaksuin ja että

käyttäjämaksuihin voi kohdistua käyttöönoton alkuvuosina subventointia.

Lain julkisen hallinnon turvallisuusverkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimii valtion kokonaan omistama Suomen Erillisverkot Oy tai sen kokonaan omistama, laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen tarkoitettu tytäryhtiö. Lain mukaan yhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa liiketaloudellista voittoa sille tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisessa. Yhtiön on erotettava ko. laissa tarkoitettu toiminta hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta toiminnastaan. PRS-palvelun käyttöönoton rahoitusta tulee peilata suhteessa tähän toimintojen hinnoittelua koskevaan lainsäädäntöön.

Lainvalmistelun aikataulus on muistiolounnoksessa todettu syksyllä 2021 ja keväälle 2022. Liikenne- ja viestintäministeriön valmistelijoiden mukaan laki annettaisiin vuoden 2022 syksyllä budjettilakina. Lain taloudellisia vaikutuksia tulisi tuoda mahdollisuuksien mukaan jo vuosien 2023-2026 julkisen talouden suunnitelman prosessiin. Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi avata hankkeen valmistelua valtiovarainministeriön budjettiosaston suuntaan erityisesti rahoituskysymysten osalta.

Lisäksi, kun määrärahatarpeet esitetään budjetti- tai kehysprosesseissa, esitykseen mahdollisesti liittyvien ministeriöiden ehdotusten tulee olla yhteneväiset. Keskenään toisistaan tai ajantasaisesta toimintasuunnitelmasta poikkeavat ehdotukset eivät etene valmistelussa jouhevasti.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

ICT-johtaja

Jarkko Levasma

Jakelu

LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi

VM JulkICT Palveluiden ja turvallisuuden ohjausyksikkö, Timo Nuutinen
VM JulkICT Palveluiden ja turvallisuuden ohjausyksikkö, Tomi Hytönen
VM BO Finanssipolitiikan yksikkö, Kati Jussila