

Asia: VN/3050/2021

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi maa-aseamista ja eräistä tutkista ja laiksi avaruustoiminnasta annetun lain (63/2018) muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Liikenne- ja viestintäviraston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi maa-aseamista ja eräistä tutkista ja laiksi avaruustoiminnasta annetun lain (63/2018) muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi maa-aseamista ja eräistä tutkista ja laiksi avaruustoiminnasta annetun lain (63/2018) muuttamisesta. Laissa maa-aseamista ja eräistä tutkista säädettäisiin maa-aseman tai tutkan perustamisen sekä maa-asema- ja tutkatoiminnan luvanvaraisuudesta. Lupaviranomaisena toimisi Liikenne- ja viestintävirasto. Luvan edellytyksenä olisi erityisesti toiminnan riskittömyys kansallisen turvallisuuden kannalta ja tiettyjen teknisten turvallisuusvaatimusten täytyminen. Lisäksi esitetään muutettavaksi avaruustoiminnasta annettua lakia lisäämällä lakiin säännökset, jotka koskevat satelliittikaukokartoituksen harjoittamista avaruustoiminnan osana tai erikseen. Satelliittikaukokartoituksen harjoittaminen olisi luvanvaraista. Lupaviranomaisena toimisi työ- ja elinkeinoministeriö, joka toimii myös avaruustoiminnan lupaviranomaisena. Luvan edellytyksenä olisi erityisesti toiminnan riskittömyys kansallisen turvallisuuden kannalta ja tiettyjen teknisten turvallisuusvaatimusten täytyminen.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Traficom kannattaa ehdotettuja lainsäädäntötoimia, jotka voimaantullessaan selkiyttävät oikeustilaa erityisesti vastaanottavien radiojärjestelmien ja vastaanotetun datan jakelun ja käytön sekä kaukokartoitustoiminnan osalta.

Traficom pitää hyvänä, että satelliittien maa-asemien ohella sääntelyä sovellettaisiin myös tutkiin, joilla harjoitettavaan toimintaan voi maa-asemien ohella liittyä riski kansallisen turvallisuuden tai Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten etujen vaarantumiselle. Esityksessä todetun mukaisesti

sääntelyssä on tärkeää löytää tasapaino toisaalta kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden ja toisaalta liiketoiminnan ja tutkimuksen edistämisen välillä.

Traficom on tarkastellut ehdotusta erityisesti Traficomien valvottavaksi tulevan tutkista ja maa-aseamista annettavan lain kannalta.

#### Lain soveltamisala

Traficom kannattaa ehdotusta, jonka mukaan lakia maa-aseamista ja tutkista sovelletaan maa-aseaman ja tutkan perustamiseen ja maa-aseama- ja tutkatoimintaan Suomen valtion alueella tai Suomessa rekisteröidyssä ajoneuvossa tai aluksessa.

Ehdotuksen mukaan lakia ei sovellettaisi viestintäpalvelulain 136 §:n 2momentissa tarkoitettuun yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitetun radioviestinnän lähetykseen ja vastaanottoon, lyhytaikaisiin ohjelmantuotantoyhteyksiin tai lyhytaikaiseen koeluonteiseen käyttöön, jolle on myönnetty radiolupa. Lakia ei myöskään sovellettaisi viestintäpalvelulain 39 §:n 3 momentin nojalla luvasta vapaan päätelaitteen käyttöön sekä vastaavan päätelaitteen käyttöön kansainvälisessä liikenteessä olevissa aluksissa ja ilma-aluksissa. Lakia sovellettaisiin kuitenkin muulla kuin tavanomaisella päätelaitteella tapahtuvaan radiopaikannussatelliittiviestinnän vastaanottoon, jonka pääasiallisena tarkoituksena on muu kuin viestintäverkkojen synkronointi, radionavigointi tai muu tavanomainen aika- tai paikkatiedon hyödyntäminen. Soveltamisalan piiriin tulisivat siten radionavigointisignaalien ammattimaisemmat ja tarkemmat vastaanottojärjestelmät, jotka tähtäävät muuhun kuin aika- ja paikkatiedon hyödyntämiseen, kuten radionavigointisignaalien laadun, tarkkuuden tai häiriötilanteiden monitorointiin tai esimerkiksi korjaussignaalien muodostamiseen. Tällaisia järjestelmiä ovat esimerkiksi kiinteät tai liikkuvat GNSS monitorointiasemat tai erilaiset paikannustiedon tarkentamiseen tähtäävät järjestelmät. Soveltamisalan ulkopuolelle jääviä, puhtaan aika- tai paikkatiedon hyödyntämiseen, tähtääviä järjestelmiä ovat esimerkiksi tyypilliset maanmittauslaitteistot ja PRS aika- tai paikkatiedon vastaanotto, jotka eivät kuuluisi soveltamisalaan.

Traficom pitää ehdotettuja soveltamisalarajauksia kannatettavana. Rajauksilla sääntelyn piiri rajautuisi käyttötapauksiin, joissa järjestelmien hyödyntämisen kriittisen datan välittämiseen voidaan katsoa tulevan kyseeseen. Soveltamisalan ulkopuolelle rajautuisivat näin ollen yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitetut radio- lähetykset ja lyhytaikaiset ja koeluontoiset radiolaitteiden käytöt. Lyhytaikaisten lupien osalta niihin liittyvä mahdollinen riski kansalliselle turvallisuudelle tulee huomioon otetuksi jo sähköisen viestinnän palveluista annetun lain radiolupaa koskevilla säännöksillä.

Sääntelyn ulkopuolelle on perusteltua sulkea ehdotetun soveltamisalarajauksen mukaisesti myös luvasta vapaat radiolaitteet, joista määrätään tarkemmin Liikenne- ja viestintäviraston määräyksessä 15 luvasta vapaiden radiolähtimien yhteistaajuuksista ja käytöstä. Tällaisten mm. laajalti kuluttajien käyttöön tarkoitettujen päätelaitteiden tuominen sääntelyn piiriin ei olisi

tarkoituksenmukaista. Sääntelystä viranomaiselle ja toimijoille aiheutuva hallinnollinen taakka olisi kohtuutonta sääntelystä mahdollisesti saataviin hyötyihin nähden.

#### Soveltamisala suhteessa eräisiin maa-asemiin

Traficom:n näkemyksen mukaan EU:n toimielinten, kuten esimerkiksi niin sanotusta EGNOS-järjestelmästä vastaavan EU:n Agency for Space Programme (EUSPA), tulisi rinnastua lain tarkoittamiin viranomaisiin, joihin soveltuvat lain viranomaisia koskevat säännökset. Viranomaisilta ei edellytetä maa-asemalupaa vaan ainoastaan ilmoitus Traficomille. Lähtökohtaisesti ei voitane pitää tarkoituksenmukaisena velvoittaa EU:n elimiä hakemaan lupaa EGNOS RIMS - asemille. Niihin kuitenkin soveltuisivat lain viranomaisia koskevat määräykset, kuten lain 6 §:n turvallisuusvaatimukset ja 14 §:n tarkastusoikeus, mitä voidaan pitää kannatettavana. Laissa tulisi olla säännös, jonka mukaan EU:n toimielimiin sovelletaan, mitä lain 3 §:ssä säädetään viranomaisista.

Traficom:n arvion mukaan olisi lisäksi tarkoituksenmukaista mahdollistaa luvan hakeminen - tai viranomaisen ollessa kyseessä ilmoitus - toiminnanharjoittajankoko järjestelmälle eikä ainoastaan yksittäiselle asemalle. Tämä palvelisi erityisesti tilanteissa, joissa toiminta perustuu esimerkiksi lukuisiin, jopa satoihin, teknisesti samanlaisiin vastaanottimiin silloin kun nämä kaikki palvelevat samaa tarkoitusta. Viranomaistoiminnasta esimerkkinä tällaisesta järjestelmästä on Finnref-verkko. Ehdotetut säännökset voivat jo mahdollistaa tämän sen johdosta, että lupa myönnettäisiin "toiminnalle", mutta tämä olisi hyvä todeta vähintäänkin perusteluissa.

#### Määritelmät

Traficom:n näkemyksen mukaan maa-asema ja siihen sisältyvä laitteisto-termi on liian suppea niihin kohdistuviin 6 §:n turvallisuusvelvoitteisiin nähden. Jos määritelmä on liian suppea ei lupaehtoisissa voi välttämättä määrätä kaikista tarvittavista ominaisuuksista, joihin valvontaa tulisi voida kohdistaa.

Laitteistotermiä voisi harkita muutettavaksi vastaamaan viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annetun lain (1406/2011) tietojärjestelmän määritelmää.

Traficom ehdottaa, että lakiin lisättäisiin viranomaisen määritelmä. Lisäksi datan ja signaalien käsitteitä tulisi käyttää datan määritelmää vastaavalla tavalla. Ehdotuksessa maa-aseman ja maa-asematoiminnan määritelmässä käytetään ilmaisua data ja signaalit, vaikka molemmat sisältyvät datan määritelmään. Traficom:n näkemyksen mukaan oikeakielisempi termi olisi tieto.

#### Viranomaisen harjoittama maa-asema- ja tutkatoiminta

Ehdotuksen 3 §:n perusteella lain 15-16 §:ää ei sovelleta suomalaisen viranomaisen harjoittamaan maa-asema- tai tutkatoimintaan. Kyseiset säännökset koskevat sähköisen viestinnän käsittelyä ja tietojen luovuttamista. Esityksessä olisi hyvä varmistaa, että viranomaisella on oikeus saada tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömät välitystiedot ja mm. virka-apua toiselta viranomaiselta myös viranomaisen toimintaa koskien. Ehdotuksen 15 ja 16 §:ien olisi hyvä koskea myös viranomaisia.

#### Luvan myöntämisen edellytykset

Luvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että toiminnanharjoittaja on antanut Liikenne- ja viestintävirastolle selvityksen sen käytössä olevista asiakkaan tunnistamiseen ja tuntemiseen liittyvistä menettelytavoista. Ehdotuksesta ei tarkemmin ilmene vaatimuksia asiakkaan tunnistamiselle. Traficom ehdottaa harkittavaksi, että toiminnanharjoittaja antaa selvityksen ainoastaan asiakkaan tuntemisesta.

#### Lupaehdot

Traficom pitää lähtökohtaisesti hyvänä ehdotusta, jonka mukaan lupaan voidaan liittää maa-aseman ja tutkatoiminnan turvallisuuden ja valvonnan kannalta tarpeellisia ehtoja. Lupaan voidaan lisäksi liittää ehtoja maa-asema- ja tutkatoiminnan harjoittajan asiakkaista ja laissa säädetyistä turvallisuusvaatimuksista. Turvallisuus merkitsisi erityisesti tietoturvallisuuteen liittyviä seikkoja sekä kansallisen turvallisuuden tai ulko- ja turvallisuuspolitiikan kautta myös kansainvälisen turvallisuuden kannalta olennaisia huomioita. Toiminnan luvanvaraisuudella ja luvan ehdoilla pyritään hallitsemaan ennen kaikkea dataan liittyviä riskejä. Lupaan voidaan liittää ehtoja myös toiminnan harjoittajan asiakkaista ja asiakasryhmistä. Turvallisuusvaatimusten huomioon ottaminen lupaehdoissa tarkoittaa käytännössä sitä, että Traficomilla tulee olla mahdollisuus pyytää turvallisuusviranomaisten näkemyksiä myös tarpeellisista lupaehdoista. Tämä mahdollisuus olisi hyvä tuoda esiin säännöskohtaisissa perusteluissa.

Traficom kannattaa ehdotusta, jonka mukaan valtioneuvosto myöntäisi luvan, jos luvan myöntämisellä voisi olla ilmeisesti vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen. Säännös olisi linjassa radioluvissa noudatettavan menettelyn kanssa.

#### Toiminnanharjoittajan luotettavuuden arviointi

Traficom esittää harkittavaksi, että ulkomaisen toiminnanharjoittajan osalta edellytyksenä olisi ETA-alueelle sijoittautuminen. Muussa tapauksessa luotettavuuden selvittäminen voi olla hankalaa.

## Turvallisuusvaatimukset

Edotuksen mukaan maa-aseman tai tutkan lokitiedot tulisi kerätä ja säilyttää 10 vuotta. Ehdotettua 10 vuoden säilytysaikaa voidaan pitää varsin pitkänä esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 5(1)(c) ja (e) kohtien mukaisten tietojen minimointi ja säilytyksen rajoittamisen periaatteen näkökulmasta. Traficom ehdottaa harkittavaksi, että säilytysaika olisi 4 vuotta.

Säännöksen toisen momentin mukaista vaatimustason määrittelyä suhteutettuna "toiminnan luonteeseen" olisi niin ikään hyvä selvittää. Traficom ehdottaa, että toimenpiteet tulisi suhteuttaa toiminnan luonteen sijasta toiminnan riskeihin, johon toiminnan tyyppi osaltaan vaikuttaa. Esimerkkiä voidaan hakea muun muassa tiedonhallintalain 13 §:stä, jonka mukaan tietoturvallisuustoimenpiteet on mitoitettava riskiarvioinnin mukaisesti.

Ehdotetun 6 §:n 3 momentin mukaan toiminnanharjoittajan olisi ilmoitettava viipymättä Liikenne- ja viestintävirastolle, mikäli toiminnanharjoittajalla on syytä epäillä luovuttaneensa tietoja ei-toivotulle henkilölle tai tarkoituksiin, joiden se epäilee vaarantavan kansallista turvallisuutta tai Suomen kansainvälisten velvoitteiden noudattamisen taikka olevan ristiriidassa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kanssa. Ehdotuksesta olisi hyvä käydä ilmi, mitä ei-toivotulla henkilöllä tai tarkoituksella tarkoitetaan. Ilmoitusvelvollisen kannalta käsitteen tulisi olla täsmällinen ja tarkkarajainen. Yksityisen toimijan voi olla haastavaa arvioida ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Säännöksen perusteluissa mainitaan, että "ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta voi olla tarpeen ilmoittaa datavuodosta sellaiselle valtiolle, jonka kannalta data tai sen käsiinsä saanut taho voisi olla merkityksellinen." Traficom kiinnittää huomiota siihen, että tiedonluovutusosoikeudesta salassa pidettävien tietojen osalta säätävässä 16 §:ssä ei kuitenkaan oteta huomioon ulkomaisille viranomaisille tapahtuvaa tietojen luovuttamista. Esityksessä olisi hyvä arvioida myös, voiko kyseessä olla kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain (588/2004) alaan kuuluva tieto.

## Luvan muuttaminen, peruuttaminen ja siirtäminen

Traficom pitää maa-asema- ja tutkatoimintaan liittyvät kansallisen turvallisuuden näkökohtien kannalta tärkeänä, että laki mahdollistaa luvan muuttamisen ja peruuttamisen laajalti eri tilanteissa.

Ehdotetun 16 §:n 4 momentin mukaan luvan peruuttamisen edellytyksenä on lisäksi, että luvan haltija ei kehotuksesta huolimatta ole kohtuullisessa määräajassa korjannut puutetta, virhettä, rikkomusta tai laiminlyöntiä. Mikäli peruuttaminen on välttämätöntä Suomen kansallisen

turvallisuuden, Suomen kansainvälisten velvoitteiden tai Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vuoksi, voidaan toiminta määrätä keskeytettäväksi välittömästi.

Traficom:n näkemyksen mukaan lupa tulisi kansallisen turvallisuuden vaarantuessa voida peruuttaa ilman, että toiminta ensin määrätään keskeytettäväksi erillisellä keskeyttämistä koskevalla päätöksellä. Mikäli lupa perutaan, voi Traficom joka tapauksessa kuulla toimijaa ja antaa tälle mahdollisuuden korjata menettelynsä. Tämän olisi hyvä käydä ilmi säännöksen perusteluista. Lain 8 § 2 momentti ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti: " Jos lupa peruutetaan muulla kuin edellä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetulla perusteella, peruuttamisen edellytyksenä on lisäksi, että luvan haltija ei kehotuksesta huolimatta ole kohtuullisessa määräajassa korjannut puutetta, virhettä, rikkomusta tai laiminlyöntiä."

Traficom kannattaa 7 §:ään ehdotettua säännöstä siitä, että maa-asema- tai tutkatoimintaa koskevaa lupaa ei saisi siirtää muulle kuin samaan konserniin kuuluvalle yritykselle, ja että konsernin sisäisestä siirrosta olisi ilmoitettava välittömästi luvan myöntäneelle viranomaiselle.

Sähköistä viestintää koskevien tietojen käsittely ja luovuttaminen

Traficom kannattaa ehdotusta, jonka mukaan lain 15 §:n 4 momentissa säädetystä salassapitovelvollisuudesta säädettäisiin 16 §:ssä poikkeus. Ehdotuksen perusteella tietojen salassapidosta säädetyn estämättä Liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa toiselle viranomaiselle tietoja, jos se on tarpeen maa-asema- ja tutkatoimintaan liittyvän rikoksen selvittämistä tai syytteen panna varten. Radiohäiriöiden aiheuttamista koskevan rikoksen osalta vastaavaa sääntelyä sisältyy nykyisin viestintäpalvelulain 319 §:n 4 momenttiin, mutta ei vastaavassa laajuudessa.

Tietojen luovuttaminen

Traficom kiinnittää huomiota siihen, että tietojen luovuttamista koskevissa valtuuksissa tulisi ottaa huomioon tilanne, jossa tietoja olisi mahdollisesti tarpeen luovuttaa perusteluissa kuvatulla tavalla ulkomaiselle viranomaiselle tai toiselle valtiolle.

Seuraamusmaksu

Traficom kannattaa ehdotusta, jonka mukaan toiminnanharjoittajalle voidaan laissa säädettyjen edellytysten täytyessä määrätä seuraamusmaksu.

Ehdotuksen mukaan seuraamusmaksun määrääminen kuitenkin edellyttäisi, että toiminnanharjoittajaa ensin huomautetaan taloudellisen rangaistusseuraamuksen todennäköisyydestä ja varataan aikaa oikaista menettelynsä. Traficomien näkemyksen mukaan seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä ei tulisi olla korjauskehotuksen antaminen. Mikäli maksun määräämisen edellytyksenä on ensin antaa mahdollisuus korjata menettely, voisi maa-asematoimintaa käytännössä harjoittaa luvatta siihen saakka, kunnes luvan puutteesta huomautetaan. Luvatta harjoitettu toiminta voisi paljastua vasta pitkänkin ajan kuluttua.

#### Viranomaisvaikutukset

Lailla maa-aseamista ja eräistä tutkista annettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle uusia tehtäviä. Virasto toimisi maa-asema- ja tutkatoiminnan lupa- ja valvontaviranomaisena. Esityksen mukaan tehtävät liittyvät läheisesti viraston tehtävänä jo olevaan radiolupamenettelyyn. Traficom toteaa, että vaikka lupamenettelyissä onkin jossain määrin yhtymäkohtia, on maa-asema- ja tutkatoiminnan lupaprosessissa kyse uudeltaisesta, erillisestä menettelystä, joka toisin kuin radiolupamenettely, edellyttää laaja-alaista hakijan luotettavuuteen sekä maa-asema- ja tutkatoiminnan turvalliseen harjoittamiseen liittyvää selvitystä ja arviointia. Lisäksi myönnettävinä oleviin lupiin voidaan liittää toiminnan turvalliseen harjoittamiseen ja asiakaskuntaan liittyviä ehtoja, jotka niin ikään edellyttävät tapauskohtaista arviointia toiminnan kulloinkin luonne huomioon ottaen. Maa-asema- ja tutkatoimintaan myönnettäviä lupia on alustavan arvion mukaan arvioitu kuitenkin olevan vuosittain vähän, mikä vaikuttaa työn määrään.

Traficomien alkuperäiseen resurssiarvioon nähden hallituksen esityksen sisältö ja samalla valvonnan kenttä on esityksen valmistelun myötä laajentunut ja syventynyt entisestään merkittävästi, mitä ei ole huomioitu ensimmäisissä resurssiarvioissa, joissa menettely arvioitiin hoidettavaksi nykyisen radiolupaprosessin ohessa. Lain voimaan tulon myötä Traficomille tulee myös uudenlaisia valvontatehtäviä. Traficomien arvion mukaan lisäresurssitarve on vähintään 1 henkilötyövuosi.

Ehdotuksen mukaan maa-asema- ja tutkatoiminnan vuosittainen valvontamaksu olisi liiketoimintatarkoituksessa harjoitetusta maa-asema- tai tutkatoiminnasta 900 euroa. Traficom ehdottaa valvontamaksuksi tältä osin 1 900 euroa ammattimaiseen toimintaan liittyvä valvonnan laajuus ja vaadittavat selvitykset huomioon ottaen.

#### Muut huomiot

Traficomien näkemyksen mukaan lakiin tulisi lisätä säännös toiminnan aloitusajankohdasta. Toiminta katsottaisiin aloitetuksi, kun maa-asema on otettu käyttöön. Käytännössä tämä tarkoittaa virtojen (sähkön) päälle laittamista asemalla, jolloin palvelun tarjonta mahdollistuu. Lain

voimaantulosäännöksen perusteella ennen lain voimaantuloa aloitettua maa-asema- tai tutkatoimintaa olisi mahdollista jatkaa tietyn ajanjakson ilman lupaa tai hyväksyntää. Jotta varmistetaan maa-asematoiminnan turvallinen harjoittaminen mahdollisimman pian lain voimaantultua, laissa säädetyn siirtymäajan ei tulisi olla liian pitkä

Jarkko Saarimäki

Ylijohtaja

Meri-Maaria Moilanen-Craddock

Eriyisiasiantuntija

Moilanen-Craddock Meri-Maaria  
Liikenne- ja viestintävirasto