11.10.2022

Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekninen Os.
Tietohallintoneuvos Timo Nuutinen

Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtiovarainministeriön asiantuntijalausunto HE 170/2022 vp:stä

1. PRS-palvelu ja Virve 2

Valtiovarainministeriön julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekninen osasto (myöh. JULKICT) on ollut mukana LVM:n johtamassa PRS selvitystyössä laatimassa Galileo-järjestelmän PRS palvelun kansallista toteutussuunnitelmaa yhdessä Erillisverkkojen ja Liikenne- ja viestintäviraston kanssa. Valtiovarainministeriö on myös kommentoinut linjausluonnoksia sekä antanut lausuntoja hallituksen esityksestä.

PRS-palvelun merkittävimmän käyttäjäkunnan ennakoidaan koostuvan viranomaiskäyttäjistä, jotka hyödyntävät PRS-palvelun tarjoamaa varmennettua paikannusta Virve 2 -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.

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 (myöh. Erillisverkot). Yhtiö vastaa myös viranomaisradioverkko Virven ja viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintäteknisten palvelujen (ts. Virve 2) palvelutuotannosta.

Vuoden 2021 aikana valtiovarainministeriö on tehnyt turvallisuusverkko-toiminnasta (TUVE-toiminnasta) järjestämisselvityksen, joka osaltaan otti kantaa myös PRS-palvelujen tarjoamisen järjestämiseen Erillisverkoissa. Järjestämisselvityksen lähtökohtana oli, että Erillisverkot tuottaa PRS palvelun, mutta se ei ole TUVE-palvelu. Lähtökohtana on myös ollut, että PRS palvelu hyödyntäisi Erillisverkkojen yhteisiä tuki- ja hallintopalveluja sekä Erillisverkkojen käyttö- ja kapasiteettipalveluinfraa ja Virve 2 mobiilihallintaa.

Vuoden 2022 alusta on toteutunut turvallisuusverkon palveluja tuottavan Suomen Turvallisuusverkko Oy fuusio Suomen Erillisverkot Oy:n emoyhtiöön. Fuusion jälkeen emoyhtiön liiketoiminnasta valtaosa on TUVE palvelujen tuotantoon perustuvaa. Suomen Erillisverkot Oy on valtiovarainministeriön ohjaaman luonut emoyhtiöön sellaisen rakenteen, että yhteisiä resursseja käytetään tehokkaasti hyväksi, mutta esim. Virve 2/Virve ja Verkkopalveluja tuottavilla liiketoimintayksiköillä on kuitenkin riittävä toimivalta häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallintaan. VIP- ja Virve/Virve 2 palvelujen tuotanto on erotettu hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti emoyhtiön muusta toiminnasta.

Valtiovarainministeriö on lausunnoissaan katsonut, että turvallisuusverkon palvelutuotannon ja PRS –palvelun tarjoajan toiminnan erottaminen toiminnallisesti ja taloudellisesti Suomen Erillisverkot Oy:ssä on myös perusteltua, koska molemmat toiminnot ovat kriittisiä keskeisille turvallisuudesta vastaaville viranomaisille ja niiden resurssit ja toiminnan turvallisuus sekä jatkuvuus tulee varmistaa kaikissa turvallisuustilanteissa.

Tulevat PRS-palvelun käyttäjät ovat siis laaditun arvion mukaan suurelta osin samoja, kuin tulevat Virve 2 –palvelun käyttäjätkin. Jonkin verran on epävarmaa kuinka suureksi kaupallisten toimijoiden osuus PRS –palvelun käyttäjistä kasvaa. Valtiovarainministeriö on lausunnoissaan todennut, että PRS-palvelua tulisi voida käyttää myös muissa valtion viranomaisten päätelaitteissa kuin Virve 2 -päätelaitteissa, esim. Valtorin tarjoamissa mobiilipäätelaitteissa tai ajoneuvojen navigointi- ja paikannuslaitteissa, ei pelkästään tulevissa Erillisverkkojen Virve 2 päätelaitteissa.

Valtiovarainministeriö ja Erillisverkot ovat säädösvalmistelun eri vaiheissa antamissaan lausunnoissa todenneet, että markkinoilta ei tällä hetkellä ole saatavissa sellaisia päätelaitteita (puhelimet, tabletit tms.), joilla voidaan yhdistää uusia Virve 2 –palveluja ja PRS-palvelu. Tällaisten päätelaitteiden saatavuuteen tavoiteaikataulussa vuoteen 2025 mennessä liittyy merkittäviä riskejä, eikä Virve 2 ja PRS –integraatiota voida välttämättä toteuttaa tavoiteaikataulussa. Valtiovarainministeriön johtama ja Erillisverkkojen toteuttama Virve 2 –hanke seuraa teknistä kehitystä ja tiedustelee säännöllisesti laitevalmistajilta, onko PRS-palvelun käyttöön tarvittavia siruja saatavilla ja asennettavissa Virve 2 –palvelujen käyttöön soveltuviin päätelaitteisiin. Virve 2 –palvelujen käyttöönottoa ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista viivyttää PRS –palvelun käyttöönoton takia ja on todennäköistä, että ensimmäisen sukupolven Virve 2 päätelaitteissa vuosina 2023-2025 ei tule olemaan PRS –käytön vaatimia komponentteja.

2. Kustannusten kattaminen

Olisi tavoiteltavaa, että ne viranomaiset, joille 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 on aiemmin esittänyt, että palvelun hinnoittelu olisi omakustanneperusteista eli palvelusta saatavat tulot, liittymäkohtaiset subventiot mukaan lukien, kattaisivat ainoastaan palvelun tuotannosta aiheutuneet kustannukset ilman liiketaloudellista katetta. Valtiovarainministeriö on pitänyt tärkeänä, että omakustannehinnoittelun periaatteet kirjataan hallituksen esitykseen ja sitä kautta myös Suomen Erillisverkot Oy:n yhtiöjärjestykseen. Tämä näyttäisi toteutuvan hallituksen esityksen mukaisessa sääntelyssä.

Puhtaan paikannuspalvelun lisäksi PRS-palvelun tarjoaja voisi tuottaa myös muita paikannukseen liittyviä lisäarvopalveluita, joita tämä omakustannusperusteisuuden ei kuitenkaan välttämättä tarvitsisi koskea. Omakustannushintaisella tai jopa osin subventoidulla peruspalvelulla lisättäisiin kansallista turvallisuutta, luotaisiin laaja PRS -ekosysteemi sekä mahdollistettaisiin peruspalvelun laaja kattavuus ja käyttäjäkunta, joka lisännee myös lisäarvopalveluiden kysyntää.

3. PRS-käyttäjien kuuleminen

Valtiovarainministeriö on lausunnoissaan todennut, että viranomaiskäyttäjien vaikutusmahdollisuudet PRS –palveluun ja sen kehittämiseen tulisi turvata esimerkiksi perustamalla turvallisen paikannuksen käyttäjäfoorumi, johon nimettäisiin valittuja turvallisuudesta vastaavia käyttäjäviranomaisia. Tätä valtiovarainministeriön esitystä ei ole otettu huomioon hallituksen esityksessä, asiakkaiden riittävä kuuleminen olisi kuitenkin hyvä järjestää joko osana Liikenne- ja viestintäviraston PRS viranomaisroolia tai esim. Suomen Erillisverkot Oy:n toimesta PRS palvelun tarjoajana.

4. Vaatimusten yhteensovittaminen

Hallituksen esityksen 271 b pykälää koskevissa perusteluissa todetaan, että koska PRS-palvelu ja Virve 2 -palvelu olisivat kiinteästi yhteydessä toisiinsa saman palveluoperaattorin (Erillisverkot), osin yhteisten käyttäjien ja yhteisten päätelaitteiden näkökulmasta, on turvallisuusverkkolain ja esitetyn sääntelyn mukaisissa palvelun ylläpidon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja tärkeysmäärittelyissä huomioitava molempien lakien ja palveluiden yhteensovittamistarpeet. Yhteensovittamisesta ei kuitenkaan nähdä tarpeelliseksi esittää säännöstä, sillä hallintolain 10 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Tämän viranomaistoimintaa ohjaavan yleislain säännöksen katsotaan riittävällä tavalla

varmistavan viranomaisten yhteistyön ja eri lakien nojalla annettavien säädösten välisen yhteensovittamisen.

Edellä kuvattuun yhteensovittamiseen saattaa liittyä haasteita esim. Virve 2 päätelaitteita koskevissa vaatimuksissa, PRS-vaatimukset saattavat pahimmillaan vaikeuttaa Virve 2 –päätelaitteiden käyttöä, jos määräysten yhteensovittamisessa epäonnistutaan. Valtiovarainministeriön kokemukset valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen ja turvallisuusverkon palvelujen ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja tärkeysmäärittelyistä eivät puolla virastotasoisen toimijan määräysvaltaa asiassa. Tämä onkin otettu huomioon säätelyssä.

Valtiovarainministeriö esitti lausunnoissaan, että asiaan liittyvä määräysvalta olisi liikenne- ja viestintäministeriöllä, mutta säätelyssä se on nostettu asetuksella annettavaksi. Tämä menettely ei ole välttämättä toimiva nopeasti muuttuvissa tilanteissa. Liikenne- ja viestintäministeriön tai valtioneuvoston päätös voisivat olla toimivampia keinoja tehdä nopeasti päätöksiä ensisijaisuus-, kiireellisyys-, tai muusta tärkeysmäärittelystä. Päätöksillä jouduttaisiin mahdollisesti vaikuttamaan eri käyttäjien viranomaistehtävän suorittamiseen tilanteissa, joissa palvelu on häiriintynyt tai resurssien puutteista johtuen palvelun saatavuus on heikentynyt.

5. Rahoituksesta

HE on vuoden 2023 talousarvion ja julkisen talouden suunnitelmien mukainen Galileo-satelliittipaikannusjärjestelmän (PRS Galileo) investointikustannusten ja Liikenne- ja viestintäviraston investointivaiheen resursoinnin osalta (momentti 31.01.02).

Eurooppalaisen sijaintipalvelujärjestelmän (PRS Galileo) kehittämistä on rahoitettu vuodesta 2007 lähtien yhteensä 30 milj. eurolla vuosittain (420 milj. euroa) vuoteen 2020 saakka. Eduskunta linjasi rahoituksesta v. 2007. Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsitteli 24.11.2020 Galileo/PRS kansallista toteutusta Suomessa ja todettiin investointeihin ja käyttöönottoon liittyvä rahoitustarve vuodesta 2021 eteenpäin. Valiokunta linjasi lisäksi, että järjestelmän käyttöönottoa subventoidaan. Subventoinnin osalta rahoituksesta ei ole vielä päätöksiä, muilta osin rahoituspäätöksiä tehty v. 2021 jälkeisissä talousarvio ja jts-prosesseissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö hankkii palvelun Suomen Erillisverkot Oy:ltä ja toimii hankkeen tilaajana. Järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön v. 2025, eli vuotta myöhemmin, kuin mitä v. 2020 talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa ennakoitiin. Käyttäjämaksujen subventointi ja euromäärä liittyvät käyttäjämäärien kehittymiseen ja teknologiseen kehitykseen. Subventointirahoitusta tarkastellaan tulevissa jts- ja tae-prosesseissa. HE:ssä olevat laskelmat perustuvat v. 2020 tehtyyn tarkasteluun. Lisäksi viraston htv-tarpeita joudutaan tarkastelemaan jatkovuosina hankkeen osalta.

VM:n lausunnosta johtuen HE:tä on tarkennettu Liikenne- ja viestintäviraston tilaaja- ja laskuttajaroolin osalta. Lisäksi muotoiluja käyttöönoton kustannusten osalta on liudennettu.

Lisäksi ehdotetaan v. 2023 talousarvioesityksen (mom 11.19.04) mukaisesti tietoyhteiskuntamaksun korottamista Liikenne- ja viestintävirastolle sijaintitietopalvelusta aiheutuvien vuosittaisten toiminta- ja ylläpitokustannusten kattamiseksi.

Timo Nuutinen

Tietohallintoneuvos
timo.nuutinen@gov.fi
puhelin: 0295 530 342