Liikenne- ja viestintävirasto
Transport- och kommunikationsverket

Eduskunnan talousvaliokunta

Päiväys/Datum
9.11.2022
Dnro/Dnr
TRAFICOM/518027/03.03.01/2022

Liikenne- ja viestintäviraston lausunto hallituksen esityksestä laeiksi maa-asemista ja eräistä tutkista sekä avaruustoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 113/2022 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta pyytää lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi maa-asemista ja eräistä tutkista sekä avaruustoiminnasta annetun lain muuttamisesta (HE 113/2022 vp). Laissa maa-asemista 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 täyttyminen. 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.

Liikenne- ja viestintävirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Virasto on tarkastellut ehdotusta erityisesti sen valvottavaksi tulevan maa-asemista ja eräistä tutkista annettavan lain kannalta.

Yleistä esityksestä

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa ehdotettuja lainsäädäntötoimia, joilla puututaan entuudestaan sääntelemättä olevaan satelliittidatan ja signaalien vastaanottoon ja jakeluun sekä maa-asematoimintaan kokonaisuudessaan. Virasto pitää hyvänä, että satelliittien maa-asemien ohella lakiehdotus soveltuisi myös yläilmakehää tai avaruutta kartoittaviin tutkiin, joilla harjoitettavaan toimintaan voi maa-asemien ohella liittyä riski kansallisen turvallisuuden tai Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten etujen vaarantumiselle. Sääntelyssä on tärkeää löytää tasapaino toisaalta kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden ja toisaalta liiketoiminnan ja tutkimuksen edistämisen välillä.

Määritelmät

Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa maa-asemadatan määritelmän tarkentamista, siten, että siitä selvästi käy ilmi, että pääasiallisesti muuhun kuin vastaanotettuihin signaaleihin tai tietoihin perustuvat aineistot eivät kuulu määritelmän piiriin. Maa-asemadatalla tarkoitettaisiin siten "maa-aseman tai tutkan välittämiä tai vastaanottamia signaaleita ja tietoa sekä niistä johdettuja muita kuin sellaisia tuotteita, jotka eivät pääasiallisesti perustu laitteiston välittämiin tai vastaanottamiin signaaleihin ***tai tietoihin****,* vaan on saatu loppupäätelminä eri tietojen yhdistelyn tai manipuloinnin taikka näihin perustuvien laskelmien kautta, signaalien ja taltioitujen tietojen käsittely- tai varastointivaiheesta taikka lähetys- tai esitystavasta riippumatta." Vastaavan muutoksen tekemistä kaukokartoitusdatan määritelmään voisi niin ikään harkita.

Lain soveltamisala

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa ehdotusta, jonka mukaan lakia maa-asemista ja tutkista sovelletaan maa-aseman ja tutkan perustamiseen ja maa-asema- ja tutkatoimintaan Suomen valtion alueella tai Suomessa rekisteröidyssä ajoneuvossa tai aluksessa.

Ehdotuksen perusteella lakia ei sovellettaisi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (viestintäpalvelulaki) 136 §:n 2 momentissa 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.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää ehdotettuja soveltamisalarajauksia kannatettavina. Rajauksilla sääntelyn piiri rajautuisi käyttötapauksiin, joissa järjestelmien hyödyntämisen kriittisen datan välittämiseen voidaan katsoa tulevan kyseeseen. Soveltamisalan ulkopuolelle rajautuisivat näin

ollen yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitetut radiolähetykset ja lyhytaikaiset ja koeluontoiset radiolaitteiden käytöt. Lyhytaikaisten lupien osalta niihin liittyvä mahdollinen riski kansalliselle turvallisuudelle tulee huomioon otetuksi jo viestintäpalvelulain 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 radiolähettimien yhteistaajuuksista ja käytöstä. Tällaisten muun muassa 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 ja viranomaisiin

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa lähtökohtaisesti ehdotusta, jonka mukaan viranomaisen harjoittama maa-asema- tai tutkatoiminta ei pääsääntöisesti edellyttäisi lupaa eikä siihen sovellettaisi tiettyjä lain säännöksiä. Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan tarkastuksia koskevaa lakiehdotuksen 13 §:ää ja valvontapäätöksiä koskevaa lain 16 §:ää tulisi kuitenkin soveltaa myös viranomaisiin. Mikäli virasto ei voisi tehdä tarkastuksia tai antaa valvontapäätöksiä, ei viraston olisi tosiallisesti mahdollista lain 9 §:n edellyttämin tavoin valvoa muun muassa turvallisuusvaatimusten toteutumista viranomaisten osalta.

Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että 3 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarkastusoikeus kuitenkin soveltuisi myös viranomaisen harjoittamaan toimintaan, vaikka tämä ei ilmene itse pykälästä. Myös viestintäpalvelulaissa valvontapäätöstä ja uhkasakkoa koskevia säännöksiä sovelletaan yhtä lailla yksityisiin kuin viranomaisiin; vaikka tarkastusoikeuksien osalta rajoituksia liittyy mm. puolustusvoimien toimintaan (viestintäpalvelulaki 324 §), normaalisti myös viranomaisverkko voi olla tarkastuksen kohteena (viestintäpalvelulaki 325.2 §). Puolustusvoimien maa-asema- ja tutkatoiminta voitaisiin rajata erikseen pois 13 §:n soveltamisen piiristä.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää hyvänä ehdotusta, jonka mukaan EU:n toimielimet, kuten esimerkiksi niin sanotusta EGNOS-järjestelmästä vastaava EU:n Agency for Space Programme (EUSPA) rinnastuisi lain tarkoittamiin viranomaisiin. Viranomaisilta ei edellytetä maa-asemalupaa vaan ainoastaan ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle. Lähtökohtaisesti ei voida pitää tarkoituksenmukaisena velvoittaa EU:n elimiä hakemaan lupaa EGNOS RIMS -asemille. Niihin kuitenkin soveltuisivat lain viranomaisia koskevat säännökset, mitä voidaan pitää kannatettavana.

Virasto pitää lisäksi tarkoituksenmukaisena, että lupaa on mahdollista hakea – tai viranomaisen ollessa kyseessä tehdä ilmoitus – toiminnanharjoittajan koko järjestelmälle eikä ainoastaan yksittäiselle asemalle. Tämä palvelee lupaviranomaisen toiminnan tehokkuutta 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.

Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että luotettavuuden arviointia koskeva 5 § tulisi sovellettavaksi viranomaisten kaupalliseen toimintaan. Lupa tarvitaan viranomaisenkin osalta sen harjoittaessa kaupallista toimintaa. Virasto ei pidä tarkoituksenmukaisena tästä sekä lupaviranomaiselle että toiminnanharjoittajille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Virasto ehdottaa harkittavaksi, että luotettavuuden arvioinnin piiristä rajattaisiin siten pois 3 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten kaupallinen toiminta. Viranomaisilla on omat menettelynsä, joilla vastuuhenkilöiden luotettavuudesta varmistutaan riippumatta siitä, onko kyseessä viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin vai kaupalliseen toimintaan liittyvä maa-asematoiminta. Lisäksi pääsääntöisesti viranomaisen virkahenkilöistä tehdään turvallisuusselvitykset.

Edellä todetut muutokset voitaisiin toteuttaa laatimalla ehdotuksen 3 § 1 momentti seuraavasti: *Tämän lain 4, 5, 7, 8, 10, 17 ja 18 §:ää ei sovelleta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 1–7 kohdissa tarkoitetun viranomaisen harjoittamaan maa-asema- tai tutkatoimintaan eikä Euroopan Unionin toimielimen tai viraston Suomen alueella harjoittamaan maa-asema- tai tutkatoimintaan. Kyseisiä säännöksiä, lukuun ottamatta lain 5 §:ää, sovelletaan kuitenkin niiden harjoittamaan kaupalliseen maa-asema- tai tutkatoimintaan. Lain 13 §:ää ei sovelleta Puolustusvoimiin.*

Turvallisuusvaatimukset

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa ehdotettuja maa-asematoiminnan turvallisuuteen liittyviä vaatimuksia ja pitää niitä tarpeellisina. Virasto kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen 6 §:n 1 momentin 4 kohtaa, jossa säädettäisiin lokitietojen tallentamisesta, olisi selvyyden vuoksi syytä vielä täsmentää. Kohdassa tulisi erikseen mainita, että *tiedot maa-asemadatan luovutuksista* sisältyvät myös aina tallennettaviin lokitietoihin. Esityksen 12 §:n perusteluissa mainitaan, että valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus koskisi muun ohella lokitietoja siitä, mihin maa-asemadataa on välitetty tai luovutettu, mutta tällaisia lokitietoja ei välttämättä olisi olemassa, ellei sitä erikseen edellytettäisi. Ei ole selvää, että 6 §:ssä mainitut "muut tarpeelliset lokitiedot" sisältävät tiedot luovutuksista, sillä kohdassa erikseen mainitut lokitietojen tyypit liittyvät pääasiassa satelliitille annettuihin komentoihin. Vastaavan kaltaisen velvoitteen ottamista myös kaukokartoitusdatan luovuttamista koskevan lakiehdotuksen 11 d §:ään voisi myös harkita. Ehdotuksessa viitataan myös Saksan lainsäädäntöön, jossa on tämänkaltainen dokumentointivelvoite kaukokartoituksen osalta (s. 26).

Tiedonsaantioikeudet ja tietojen luovuttaminen

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa ja pitää tarpeellisina ehdotettuja tiedonsaantioikeuksia ja säännöksiä tietojen luovuttamisesta viranomaisten

välillä sekä maa-asema- tai tutkatoimintaan liittyvän rikoksen selvittämistä tai syytteeseen panoa varten. Säännökset vastaavat osittain viestintäpalveluin sääntelyä ja täydentävät niitä.

Täytäntöönpano ja seuraamukset

Esityksen mukaan ilman lupaa harjoitettava maa-asema- tai tutkatoiminta voitaisiin keskeyttää välittömästi (s. 15). Ehdotetun maa-asemalain 16 ja 17 §:n valossa asia ei ole kuitenkaan näin yksiselitteinen. Ensiksi mainitun pykälän mukaan korjausvelvoitteelle (kuten velvoitteelle lopettaa luvaton toiminta) olisi asetettava kohtuullinen määräaika. Jälkimmäisen mukaan päätöksen antaminen väliaikaisena taas olisi mahdollista vain, jos luvaton toiminta aiheuttaa välitöntä vaaraa kansalliselle turvallisuudelle tai maanpuolustukselle.

Esityksessä todetaan, että maa-asema- ja tutkatoimintaan liittyvästä hallinnollisesta seuraamusmaksusta tulisi säätää erikseen kansallista turvallisuutta vaarantavan toiminnan ehkäisemiseksi. Tämä on suunniteltu tehtäväksi myöhemmässä vaiheessa. Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että luvattoman toiminnan harjoittamiseen liitetään seuraamusmaksun kaltainen, riittävän tehokas sanktiouhka.

Viranomaisvaikutukset

Lailla maa-asemista 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. Tältä osin voidaan todeta, että vaikka lupamenettelyissä onkin jossain määrin yhtymäkohtia, on maa-asema- ja tutkatoiminnan lupaprosessissa kyse uudenlaisesta, 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 kulloinenkin luonne huomioon ottaen.

Esityksessä todetun mukaisesti Liikenne- ja viestintäviraston lisäresurssitarve on vähintään 1 henkilötyövuosi. Virasto korostaa, että tämä resurssitarve on akuutti uuden lupa- ja valvontatoiminnan käynnistämiseksi. Viraston lisäresurssitarve on mahdollista arvioida tarkemmin pidemmän ajanjakson puitteissa, kun nähdään, paljonko uudet tehtävät tulevat virastoa tosiasiallisesti työllistämään.

Kati Heikkinen

pääjohtajan sijainen, ylijohtaja

Päivi-Maria Virta

johtava asiantuntija

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) 9.11.2022. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa sähköisiä allekirjoituksia tukevalla lukijaohjelmalla tai Traficomin kirjaamosta.