



3.8.2015

Asia: Lausuntopyyntö hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi yhteisrakentamis- ja yhteiskäyttölaiksi

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisiä infrastruktuuriverkkoja koskeva yhteisrakentamis- ja yhteiskäyttölaki sekä muutettavaksi tietoyhteiskuntakaarta.

Tavoitteena on panna täytäntöön 15.5.2014 hyväksytty EU:n yhteisrakentamisdirektiivi (2014/61/EU), alentaa nopeiden sähköisten viestintäverkkojen rakentamiskustannuksia ja edistää yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisiin infrastruktuuriverkkoihin liittyvää yhteistoimintaa. Lailla arvioidaan saavutettavan huomattavia yhteiskunnallisia säästöjä. Lisäksi sillä tuetaan tietoyhteiskunnan sekä sähköisen asioinnin ja palvelutoiminnan kehittymistä.

Laki velvoittaisi viestintä-, energia-, vesihuolto- ja liikenneverkkojen verkko toimijat suostumaan toisen verkko toimijan kohtuulliseen, verkkoihin kuuluvien rakenteiden ja rakennelmien yhteiskäyttö- ja yhteisrakentamispyyntöön.

Lakiesityksen 1 §:n mukaan lakia ei sovellettaisi muun ohella julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015) soveltamisalaan kuuluvaan turvallisuusverkkotoimintaan.

Johtotieto Oy:lle, joka kuuluu valtion täysin omistamaan Suomen Erillisverkot Oy -konserniin, säädettäisiin laissa velvoite tuottaa keskitetty tietopalvelu. Yhtiö tarjoaa jo tällä hetkellä verkkoihin liittyvän fyysisen infrastruktuurin sijaintitieto- ja selvityspalveluja. Yhtiö saa sijaintitiedot johdonomistajien kanssa tekemiensä sopimusten kautta.

Johtotieto Oy:n olisi tarjottava helppokäyttöistä ja tietoturvallista palvelua, jonka kautta annetaan ilman aiheetonta viivytystä sähköisessä muodossa tiedot olemassa olevasta fyysisestä infrastruktuurista, meneillään olevista ja suunnitelluista rakennustöistä, rakentamiseen liittyvistä lupamenettelyistä ja kaapeleiden sijainneista. Sääntelyllä luotaisiin tosiasiallinen monopolitilanne.



Verkkotoimijat ja viranomaiset velvoitettaisiin toimittamaan hallussaan olevat verkkotiedot sekä tulevia verkkohankkeita koskevat tiedot Johtotieto Oy:n kautta verkkotoimijoiden ja muiden tietoja tarvitsevien saataville.

Lain mukaan Johtotieto Oy voisi kieltäytyä tietojen antamisesta siltä osin kuin tiedon voidaan katsoa vaarantavan verkkojen tietoturvallisuutta, yleistä tai kansallista turvallisuutta tai yritys- ja liikesalaisuuksia.

Esityksen perustelujen mukaan Johtotieto Oy voisi rajoittaa tietojen antamista, jos tietoa pyydetään ilman perusteltua syytä alueelta, joka on kansallisen turvallisuuden kannalta tärkeä. Tavoitteena on estää tilanteet, joissa laajoilla pyynnöillä pyritään ilmeisesti selvittämään tietoa verkkojen rakenteista ja siten tekemään päätelmiä verkkojen kriittisistä kohdista vahingoittamistarkoituksessa. Tietojen antamista voitaisiin rajoittaa sekä yksittäisiin pyyntöihin että pyyntöjen sarjoihin, joiden todennäköisenä tarkoituksena on saada selville tietoja verkkojen rakenteista pitkällä aikavälillä vahingoittamistarkoituksessa. Tieto kriittisen laittilan tai kriittisten kaapeleiden sijainnista voi olla erittäin haitallista väärissä käsissä, sillä tällaisen laittilan tai kaapeleiden vahingoittumisen vaikutukset sähkön- ja vedenjakelun tai viestintäpalveluiden toimivuudelle ja siten yleiselle turvallisuudelle voivat olla merkittäviä.

Johtotieto Oy:n olisi luovutettava tiedot oikeudenmukaisin ja kohtuullisin ehdoin. Esityksen perustelujen mukaan tällä tarkoitetaan erityisesti tietopalvelun hinnoittelua, jonka tulee olla kohtuullinen ja, joka ei saa olla tiettyä käyttäjää tai käyttäjäryhmää syrjivä.

Esityksen perustelujen mukaan Johtotieto Oy:lle laissa säädettyjä tehtäviä on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Yhtiölle ehdotettuja tehtäviä ei kuitenkaan voida pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käyttönä, sillä yhtiölle ei lakiehdotuksessa anneta valtaa puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin, vaan kyse on varsin teknisluonteisista tehtävistä. Julkisen hallintotehtävän siirtämistä yhtiölle pidetään tarpeellisena erityisesti siitä syystä, että Johtotieto Oy:lle on jo kertynyt runsaasti erityisasiantuntemusta tällaisen tietopalvelun tarjoamisesta eikä viranomaisilla ole käytössään vastaavaa asiantuntemusta. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla on varmistettu siten, että yhtiön palveluksessa olevaan henkilöstöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta heidän hoitaessaan laissa tarkoitettuja tehtäviä.

Viestintävirastolle säädettäisiin velvollisuus valvoa lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja päätösten noudattamista. Viestintävirasto voisi myös antaa tarkempia määräyksiä Johtotieto Oy:n tai verkkotoimijan tietojen digitaalisesta muodosta sekä niiden käsittelyssä ja siirtämisessä tarvittavien järjestelmien yhteentoimivuudesta ja tietoturvasta.

Esityksen perustelujen mukaan Viestintävirasto voisi antaa tarkempia teknisiä määräyksiä siitä, missä muodossa tiedot ovat tietoturvallisesti saatavilla tietopalvelusta ja, miten ja missä muodossa verkkotoimijoiden on toimitettava tiedot tietopalveluun. Viestintävirasto voisi antaa tarkempia teknisiä määräyksiä myös tietojen teknisestä suojaustasosta ja -menetelmistä ja siitä,

kuinka tiedon hakija tulee tunnistaa, kuinka suurelta maantieteelliseltä alueelta tietoja voidaan kerrallaan luovuttaa, tietojen sallitusta hakumäärästä tietyllä ajanjaksolla sekä hakutietojen säilyttämisestä ja muista edellä mainittujen kaltaisista tietoturvallisuutta lisäävistä teknisistä seikoista.

Viestintävirasto viranomaisena käsittelee mahdolliset oikaisuvaatimukset ja toimisi riitatilanteissa riidanratkaisuelimenä.

Valtiovarainministeriön lausunto:

Valtiovarainministeriö pitää hyvänä ehdotetun lain tavoitetta alentaa nopeiden sähköisten viestintäverkkojen rakentamiskustannuksia ja edistää yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisiin infrastruktuuriverkkoihin liittyvää yhteistoimintaa, koska sillä tuetaan hallitusohjelman mukaisesti sähköisen asioinnin ja palvelutoiminnan kehittymistä. Valtiovarainministeriö pitää kuitenkin välttämättömänä, että julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015) soveltamisalaan kuuluva turvallisuusverkkotoiminta rajataan lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman yhtenä kärkihankkeena on julkisten palvelujen digitalisointi. Tarkoituksena on suunnitella ja toteuttaa tietopalvelumalli, joka mahdollistaa keskeisten tietovarantojen hyödyntämisen asiakaslähtöisesti. Tietopalvelumalli sisältää tietovarantojen hyödyntämisen, tietovarantojen käytön operoinnin, tietojen maksuttoman käytön, tietomallit ja tiedon omistajuuden.

Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotettu lainsäädäntö on periaatteessa hallitusohjelman mukainen. Suomeen on nyt kuitenkin rakentumassa eri hallinnonaloille useita erillisiä tietopalvelun tuottajia. Hallitusohjelmassa tarkoitettuja digitoinnin periaatteita luodessa tulisi arvioida tiedon keräämisen, säilyttämisen, tiedon jakamisen ja erilaisten keskitettyjen tietopisteiden kokonaisuutta huomioiden myös perusrekistereiden mahdollisimman tehokas hyödyntäminen. Kokonaisarviointissa tulisi myös selvittää mahdollisuutta eri hallinnonalojen yhteiseen tietopalveluun.

Valtiovarainministeriö esittää, että esityksen perusteluja täydennettäisiin siltä osin kuin siinä arvioidaan julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Yhtiömuodon valintaa on nyt perusteltu vain sillä, että Johtotieto Oy:lle on jo kertynyt runsaasti erityisasiantuntemusta tällaisen tietopalvelun tarjoamisesta eikä viranomaisilla ole käytössään vastaavaa asiantuntemusta. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan perustuslain 124 § edellyttäisi perusteellisempaa vertailua siitä, miksi lakisääteinen tehtävä on tarkoituksenmukaista antaa yhtiön, ei viranomaisen hoidettavaksi. Tämä tuli selvästi esille eduskunnan käsitellessä lakia valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä (1226/2013) ja lakia julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta.

Esitysluonnoksen mukaan Johtotieto Oy toimisi tietopalvelun tuottajana pitkälti valtion viranomaisten ohjauksessa ja valvonnassa. Viestintävirasto vastaisi yhtiön valvonnasta ja ohjauksesta sekä voisi antaa tarkempia määräyksiä. Määräyksenantovalta on kuitenkin rajattu koskemaan vain tietojen

digitaalista muotoa sekä niiden käsittelyssä ja siirtämisessä tarvittavien järjestelmien yhteentoimivuutta ja tietoturva.

Valtiovarainministeriö toteaa, että valtion omistajaohjauksella ei voida puuttua valtiokonserniin kuuluvan tytäryhtiön toimintaan. Esitysluonnoksesta ei ilmene, onko Viestintävirastolla ohjaus- tai määräyksenantovaltaa siltä osin kuin Johtotieto Oy arvioi, vaarantaako tietojen antaminen verkkojen tietoturvasuutta, yleistä tai kansallista turvallisuutta tai yritys- ja liikesalaisuuksia tai rajoittaa näillä perusteilla tietojen antamista. Lain jatkovalmistelussa olisi arvioitava, tulisiko lakiin sisällyttää tältä osin asetustenantovaltuus tai laajentaa Viestintäviraston määräyksenantovaltuus kattamaan myös Johtotieto Oy:lle säädettyä oikeutta rajoittaa tietojen antamista. Jatkovalmistelun yhteydessä tulisi myös varmistaa, että Johtotieto Oy on velvollinen noudattamaan hallinnon yleislakeja, kuten esimerkiksi arkistolakia.

Esitysluonnoksen taloudellisissa vaikutuksissa ei arvioida lainkaan lainsäädännön Johtotieto Oy:lle aiheuttamia kustannuksia toiminnan käynnistämisestä tai palvelun tuottamisesta. Lain mukaan Johtotieto Oy:n on luovutettava tiedot oikeudenmukaisin ja kohtuullisin ehdoin. Esityksen perusteluista ei kuitenkaan ilmene, maksetaanko kustannukset joltakin osin valtion varoista vai katetaanko ne asiakasmaksuilla. Perusteluista ei myöskään ilmene, saako Johtotieto Oy tuottaa liiketaloudellista voittoa sille lain mukaan kuuluvien tehtävien hoitamisessa tai, onko yhtiön erotettava laissa tarkoitettu toiminta muusta toiminnastaan. Esitysluonnoksesta ei myöskään ilmene, ohjaako tai seuraako Viestintävirasto asiakasmaksujen määräytymistä.

Hallinto- ja kehitysjohtaja



Helena Tarkka

Lainsäädäntöneuvos



Hannele Kerola