

TRAFICOM/203918/03.03.01/2022
12.5.2022

Liikenne- ja viestintävaliokunta
liv@eduskunta.fi

Liikenne- ja viestintäviraston lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta, HE 63/2022 vp

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta, HE 63/2022 vp.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Virasto on keskittynyt lausunnossaan erityisesti sen omaa toimialaa koskevien ehdotusten arviointiin. Liikenne- ja viestintäviraston kyberturvallisuuskeskus on pyydetyn mukaisesti toimittanut valiokunnalle asiassa erillisen lausunnon.

Yleistä esityksestä

Liikenne- ja viestintävirasto pitää erittäin kannatettavana valmiuslain muuttamista siten, että poikkeusolojen määritelmä kattaisi myös hybridiuhat. Esitys vastaa Suomen turvallisuustilanteessa tapahtuneisiin muutoksiin ja erityisesti lisääntyneeseen hybridi-vaikuttamiseen. Uusi poikkeusolojen määritelmä mahdollistaisi puuttumisen tilanteisiin, jotka eivät yksin riitä täyttämään voimassaolevan lain poikkeusolojen määritelmää.

Laissa säädettäisiin myös niistä toimivaltuuksista, joita viranomaisille olisi mahdollista antaa uuden poikkeusolomääritelmän mukaisesti todetuissa poikkeusoloissa. Esitys mahdollistaa toteutuessaan viranomaisten mahdollisuudet puuttua tehokkaasti vallitsevan yhteiskunnallisen tilanteen mukaisiin turvallisuusuhkiin.

Liikenne- ja viestintäviraston mielestä on tärkeää, että yhteiskunnan kriittisen infrastruktuuriin ja ihmisten terveyden tai turvallisuuden kannalta välttämättömiin palveluihin luetaan yhteiskunnan kriittisten toimialojen viestintäverkot ja tietojärjestelmät sekä yhteiskunnallisesti kriittiset liikenne- ja kuljetuspalvelut. Kaikkien näiden osalta oleellista on palvelun saatavuus, luotettavuus ja eheys.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää hyvänä, että kriittisen infrastruktuurin määrittämisessä otetaan huomioon valtioneuvoston päätökseen huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018) sisältyvä kriittisen infrastruktuurin määritelmä. Päätöksen kohdan 5 mukaan kriittisellä infrastruktuurilla tarkoitetaan niitä perusrakenteita, palveluja ja niihin liittyviä toimintoja, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi. Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluu sekä fyysisiä laitoksia ja rakenteita että sähköisiä toimintoja ja palveluja. Muun muassa energian tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmät, liikenne- ja logistiset palvelut ja liikenneverkot, digitaalisen yhteiskunnan tietojärjestelmät sekä viestintäverkot ja -palvelut, maksu- ja arvopaperiliikennejärjestelmät, turvatut paikannus- ja aikatietojärjestelmät sekä vesi- ja jätehuolto ovat osa kriittistä infrastruktuuria.

Kriittistä infrastruktuuria ylläpitävät suurelta osin elinkeinoelämän toimijat, joiden toiminnot ovat usein keskinäisriippuvaisia. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen, väestön terveyden, hyvinvoinnin ja toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämätön kriittinen infrastruktuuri tulee kyetä turvaamaan vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää myös hyvänä, että uudistuksessa voidaan huomioida hallinnonalan virastouudistus niin, että laista käy selvästi esille nykyisten virastojen vastuut.

Nykyisten toimivaltuuksien riittävyys

Liikenne- ja viestintävirastolla on jo normaaliolojen lainsäädännön puitteissa laajat toimivaltuudet puuttua erilaisiin liikenteen palveluiden ja sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen häiriötilanteisiin sekä varautua poikkeustilanteisiin. Näitä toimivaltuuksia on kuvattu tarkemmin esityksen jaksossa 2.1.5. Esityksessä todetun mukaisesti normaalioloja koskevalla sääntelyllä ei kuitenkaan ole mahdollista vastata hybridivaikuttamisen kaikista vakavimpiin muotoihin, minkä vuoksi myös valmiuslaissa olevaa poikkeusolojen määritelmää ja valmiuslain toimivaltuuksia on syytä tarkastella hybridivaikuttamisen näkökulmasta.

Valmiuslaki mahdollistaa jo nykyisellään tietyssä määrin puuttumisen myös hybridivaikuttamiseen. Esityksessä viitataan esimerkkinä aseelliseen hyökkäykseen vakavuudeltaan rinnastuvaan tietojärjestelmiin kohdistuvaan iskuun. Hybridivaikuttamisen tilanteessa ongelmaksi voi kuitenkin muodostua se, ettei tilannetta välttämättä pystytä määrittämään varsinaisesti hyökkäykseksi. Hybridivaikuttamiseen tyypillisesti liittyy tarkoituksellista tilanteen luonteen ja alkuperän hämärtämistä. Valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdan säännökset eivät esityksessä todetun mukaisesti myöskään ota huomioon erilaisten vaikuttamiskeinojen yhteisvaikutusta. Siten on ensiarvoisen tärkeää, että valmiuslain poikkeusoloja koskevaa määritelmää tarkistetaan siten, että se vastaa erityisen vakaviin ja monimuotoisiin hybridivaikuttamistilanteisiin.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää hyvänä ehdotusta, jonka mukaan hybridivaikuttamista koskevissa, valmiuslain 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa mahdollistettaisiin sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden sekä postipalveluiden saatavuuden turvaamista koskevan valmiuslain 9 luvun toimivaltuuksien soveltaminen. Valmiuslain 9 luvun säännösten tavoitteena on ylläpitää poikkeusoloissa yhteiskunnan elintärkeiden toiminnan kannalta tärkeiden tieto- ja viestintäjärjestelmien toimintaa. Virasto kannattaa niin ikään ehdotusta, jolla mahdollistettaisiin kuljetusten turvaamista ja polttonesteen sääntelyä koskevan valmiuslain 10 luvun aktivointi. Luku sisältää säännökset muun ohella evakuointikuljetuksista ja joukkoliikenteen muutoksista. Toimivaltuudet saattavat olla tarpeen muun ohella kriittisten liikennejärjestelmien ja liikennepalvelujen häiriötilanteissa. Ehdotetun 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa voi olla tarve evakuointiin myös väestön terveyden tai turvallisuuden suojaamiseksi.

Liikenteeseen liittyvät muutosehdotukset

Valmiuslain 10 luvussa säädetään kuljetusten turvaamisesta ja polttonesteen säännöstelystä poikkeusoloissa. Eri toimenpiteiden osalta on tarkennettu, missä poikkeusoloissa niitä on tarkoitettu käytettäväksi. Liikenteen osalta hybridiuhkatilanne esitetään lisättäväksi perusteeksi polttonesteen säännöstelylle liikenteessä (67, 68, 80 ja 82 §). Myös liikenteen ohjaamis- ja rajoittamistoimenpiteet voisivat tulla hybridiuhkatilanteessa käytettäväksi maa- ja

TRAFICOM/203918/03.03.01/2022
12.5.2022

meri- sekä sisävesiliikenteessä (75, 76, 79 ja 83 §) sekä maaliikenteen osalta liikennevälineiden omistajien ja haltijoiden velvoittaminen suorittamaan viranomaisen määräämiä kuljetuksia tai luovuttamaan liikenneväline viranomaisen käyttöön (77, 78, 83 §). Myös kiireellisiä evakointikuljetuksia voitaisiin hybridiuhkatilanteessa järjestää 84 §:n nojalla. Hybridiuhkatilannetta ei sen sijaan esitetä huomioitavaksi ilmakuljetusten turvaamisesta koskevassa 81 §. Liikenne- ja viestintävirasto pitää ratkaisua perusteltuna, koska ilmailulain (864/2014) 11 ja 88 § antavat jo tarvittaessa mahdollisuuden puuttua häiriötilanteissa ilmatilan tai lentopaikkojen käyttöön.

Hybridiuhkatilanteen varalta valmiuslakiin ehdotetaan lisäksi otettavaksi liikennettä koskeva säännös myös uuteen rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä käsittelevään 17 a lukuun. Ehdotetussa 122 a §:ssä säädettäisiin kuljetuspalveluja tarjoavan yrityksen velvollisuudesta suorittaa liikenne- ja viestintäministeriön määräämiä kuljetuksia rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarvittavien kuljetusten sitä välttämättä vaatiessa. Tämä olisi viraston käsityksen mukaan hyvä täydentävä työkalu 10 luvussa jo olevien toimenpiteiden lisäksi. Virasto on varautunut tukemaan ministeriötä tämän tehtävän täytäntöönpanossa.

Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen ja irtisanomisoikeuden rajoittaminen

Liikenne- ja viestintävirasto pitää hyvänä ehdotusta, jonka mukaan Liikenne- ja viestintäviraston kyberturvallisuuskeskus ja taajuushallinto sisältyvät valmiuslain 93.2 §:ään ja 94.4. §:ään. Virasto hoitaa yhteiskunnan toiminnan ja turvallisuuden sekä sotilaallisen koskemattomuuden kannalta kriittisiä tehtäviä, jotka tulee turvata myös valmiuslain 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Häiriötilanteissa keskeistä on riittävien henkilöstöresurssien varmistaminen. Käytännössä taloudellisista syistä kriittisten tehtävien hoito on korkeintaan muutamien henkilöiden varassa. Näitä, esimerkiksi taajuussuunnittelijoita, kyberturvallisuuden asiantuntijoita tai salausteknisen materiaalin hallinnointi hoitavia henkilöitä ei ole tehtävien edellyttämän kokemuksen ja osaamisen vuoksi mahdollista korvata muilla henkilöillä. Poikkeusoloissa kriittisten henkilöiden vähäinen määrä huomioon ottaen työaikaajat täyttyvät nopeasti. Jotta viraston tehtävien hoito toteutuisi myös valmiuslain 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa, tulee virastolla olla mahdollisuus poiketa työaikoja ja ylitoita koskevista säännöksistä. Alla on kuvattu tarkemmin Liikenne- ja viestintäviraston kyberturvallisuuskeskuksen ja taajuushallinnon tehtäviä.

Liikenne- ja viestintäviraston kyberturvallisuuskeskus

Kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista, turvallisuusselvityksistä sekä viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen arvioinnista annettujen lakien mukaan Kyberturvallisuuskeskukselle kuuluvat erilaiset tietojärjestelmien turvallisuusarviointit ja -hyväksynät. Kansainvälisen turvaluokitellun tiedon osalta Kyberturvallisuuskeskus toimii kansallisena turvallisuusjärjestelyjen hyväksyntäviranomaisena, salaustuotteiden, sekä salatun aineiston jakelusta vastaavana viranomaisena. Kyberturvallisuuskeskus on salausteknisen materiaalin jakelusta vastaava viranomainen. Kyberturvallisuuskeskus hallinnoi salausteknisen materiaalin jakeluverkkoa, vastaa jakelusta ja ohjeistaa sen turvalliseen käsittelyyn. Jakeluverkko koostuu turvallisuusviranomaisista ja ministeriöistä.

Kyberturvallisuuskeskus kerää ja jakaa hybridipoikkeusolojen kannalta ensiarvoisen tärkeää kyberturvallisuuden yhdistettyä tilannekuvaa päätöksenteon tueksi. Keskus auttaa kyberhyökkäysten ennalta ehkäisyssä ja niistä toipumisessa.

TRAFICOM/203918/03.03.01/2022
12.5.2022

Kyberturvallisuuskeskus huolehtii viestintätoimialan varautumisesta normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, edistää ja valvoo sähköisen viestinnän toimintavarmuutta sekä tukee toimialallaan yhteiskunnan yleistä varautumista normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

Toiminnalla varmistetaan, että yleisten viestintäverkkojen ja -palvelujen varaan rakentuvat yhteiskunnan digitaaliset palvelut ovat luotettavasti käytettävissä normaalioloissa ja myös valmiuslain 3 §:n 6 kohdan mukaisissa oloissa. On huomioitava, että lain 3 §:n 6 kohdan kuvaamissa oloissa digitaalinen yhteiskunta toimii vielä varsin normaalisti ja Kyberturvallisuuskeskus tuottaisi korotetun valmiuden vaatimia palveluitaan muun muassa kriittisen infrastruktuurin toimijoille. Kaikissa poikkeusoloissa kyberhäiriöt voivat vaikuttaa laajasti muun muassa terveydenhuoltoon, liittyä suuronnettomuuksiin ja ne ovat tyypillisesti keskeinen hybridivaikuttamisen menetelmä. Kyberturvallisuuskeskuksen tilannekuvatuotanto osaltaan mahdollistaa poikkeusoloissa Valtioneuvoston kyvyn tehdä tarkempia lisäpäätöksiä valmiuslain käytön tarpeesta, jonka vuoksi toiminnan jatkuvuus poikkeusoloissa on ensiarvoisen tärkeää.

Kyberturvallisuuskeskus toimii julkisesti säännellyn satelliittipalvelun vastuuviranomaisena (PRS Galileo) ja Euroopan kyberturvallisuuden teollisuus-, teknologia- ja tutkimusosaamiskeskuksen ja kansallisten koordinoitikeskusten verkoston perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/887 6 artiklan mukaisena kansallisena koordinoitikeskuksena.

Kyberturvallisuuskeskuksen toimintakyvyn turvaaminen on kaikissa poikkeusoloissa ja korostetusti ehdotetun 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa digitaalisen yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden kannalta kriittistä. Jotta Kyberturvallisuuskeskus voi varmistaa keskeytymättömän toimintansa, sillä tulee olla mahdollisuus poiketa palvelussuhteen lepoaikoja, ylityötä ja vuosilomaa koskevista ehdoista myös valmiuslain 3 §:n 4 ja 5 sekä 6 kohdan tarkoittamissa tilanteissa. Samoin on välttämätöntä mahdollistaa Kyberturvallisuuskeskuksen henkilöstöön kohdistuvan irtisanomisoikeuden rajoittaminen 3 §:n 4 ja 5 sekä 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa, jotta voidaan varmistaa kriittisten henkilöstöresurssien pysyvyys mahdollisissa taloudellisissa poikkeustilanteissa.

Liikenne- ja viestintäviraston taajuushallinto

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on varmistaa, että sotilaallisen maanpuolustuksen käytössä on riittävä määrä häiriöttömiä taajuuksia niin normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Viraston taajuushallinto on koko olemassa olonsa ajan huolehtinut puolustusvoimien taajuuksien käytön mahdollistamisesta ja turvaa tätä kautta puolustusvoimien johtamisjärjestelmän käytettävyyden ja toimivuuden. Taajuushallinto huolehtii taajuuksien riittävydestä maanpuolustuksen tarpeisiin sekä suojaa taajuussuunnittelun kautta myös puolustusvoimille osoitettujen taajuuksien käytettävyyttä. Taajuushallinnolla on kokonaiskuva maanpuolustuksen käytössä olevista taajuuksista, jolloin taajuushallinto vastaa puolustusvoimien taajuuksien käytön yhteensovittamisesta ja toimivuudesta yhteiskunnan siviiliviestinnän verkkojen kanssa niin normaali- kuin poikkeusoloissakin. Maanpuolustuksen taajuustarpeiden täyttämiseksi ja käytön turvaamiseksi on välttämätöntä, että Liikenne- ja viestintäviraston taajuushallinto kykenee toimimaan tehokkaasti myös poikkeusoloissa.

Liikenne- ja viestintäviraston taajuushallinto vastaa Suomen kansallisesta taajuuksien hallinnoinnista valtakunnallisesti. Taajuushallinnon tehtävänä on edistää

TRAFICOM/203918/03.03.01/2022
12.5.2022

ja huolehtia langattomien viestintäyhteyksien sekä -palveluiden toimivuudesta normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Yhteiskunnan kaikilla sektoreilla tukeudutaan digitalisoituvassa ja automatisoituvassa yhteiskunnassa yhä laajemmin langattomien viestintäverkkojen, eli taajuuksien käyttöön. Taajuushallinto osoittaa toimivat käyttöön soveltuvat taajuudet yhteiskunnan kriittisen infran toimintojen käyttöön, kuten sähkö- ja vesilaitosten toimintaa tukeville ohjausyhteyksille, huoltovarmuuskriittiseen teollisuustuotantoon, logistiikkaan, ilmailuun ja merenkulkuun, hätäkeskuksille, terveydenhuoltoon sekä joukko- ja matkaviestintotoimintaan.

Taajuushallinto huolehtii kansallisesti myös langattomien viestintäverkkojen radiohäiriötilanteiden selvittämisestä ja häiriöiden poistamisesta. Esimerkiksi taajuushallinto vastaa GPS-häiriöiden selvittämisestä, jotka hybriditilanteessa voivat vaikuttaa laajasti eri liikennemuotoihin, viestintäpalveluihin ja kriittisten järjestelmien aikasyntronointiin. Taajuuksien toimivuuden merkitys korostuu poikkeusoloissa, joissa viranomaisten tarpeet taajuuksien käytölle kasvavat maanpuolustuksen tai yhteiskunnan turvallisuuden takaamiseksi. Taajuushallinto varmistaa suunnittelullaan myös sen, että yhteiskunnan kriittisen infran taajuuksien käytön ja siviiliyhteiskunnan verkkojen mahdollisimman häiriötön toiminta voivat jatkua mahdollisimman pitkälti myös poikkeusolojen aikana sovittamalla siviiliyhteiskunnan ja maanpuolustuksen sekä muiden viranomaisten taajuustarpeet yhteen.

Hybridipoikkeusoloissa tai sotilaallisen uhkan alla yksi merkittävä yhteiskunnan toimintaan vaikuttava elementti voi olla viestintäverkkoihin kohdistuva häirintä, millä pyritään lamauttamaan tai vaikeuttamaan yhteiskunnan kriittisiä toimintoja. Tämä edellyttää jopa normaalioloja vahvempaa resursointia häiriötilanteiden hallintaan, jonka vuoksi taajuushallinnon riittävät resurssit on turvattava taajuussuunnittelun ohella myös radiohäiriöiden hallintaan. Tämän vuoksi on ensiarvoisen tärkeää, että viraston toimintakyky pystytään turvaamaan myös poikkeusoloissa ja virastolla tulee olla mahdollisuus poiketa palvelussuhteen lepoaikoja, ylityötä ja vuosilomaa koskevista ehdoista valmiuslain 3 §:n tarkoittamissa tilanteissa.

Samoin on välttämätöntä mahdollistaa henkilöstöön kohdistuvan irtisanomisoikeuden rajoittaminen poikkeusoloissa, jotta voidaan varmistaa kriittisten henkilöstöresurssien pysyvyys mahdollisissa taloudellisissa poikkeustilanteissa.

Kirsi Karlamaa
Pääjohtaja

Päivi-Maria Virta
Johtava asiantuntija