

Asia: VN/11019/2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maanalaisen verkkoinfrastruktuurin sijaintitiedoista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Millaisia taloudellisia, toiminnallisia, yhteiskunnallisia tai muita vaikutuksia tunnistatte? Miten arvioitte uuden toiminta- ja toteutusmallin tai muut edustamallenne taholle aiheutuvat seuraukset?

Yleisellä tasolla lakiesityksellä olisi laajoja vaikutuksia Väyläviraston toimintaan. Väylävirasto kuitenkin korostaa, että esitys on jäljempänä kuvatuin tavoin vielä monelta olin epäselvä niin soveltamisalaltaan, määritelmiltään kuin vaatimuksiltaan. Siten myös seuraavassa esitettyyn vaikutusarvioon liittyy epävarmuuksia useiden keskeisten kysymysten ollessa vielä auki. Vaikutusarvioinnissa on myös lähdetty olettamuksesta, että Väylävirasto olisi ehdotetussa laissa tarkoitettu verkkotoimija, vaikka jäljempänä (ks. kysymys 7) kuvatuin tavoin on epäselvää, miltä osin ehdotettua lakia olisi tarkoitus soveltaa liikenneverkkoihin.

Väylävirasto arvioi, että toiminnallisesti esityksen mukainen uusi toiminta- ja toteutusmalli korostaisi tarvetta yhtenäistää organisaation sisäisiä prosesseja ja organisoida toimintaa tukemaan uusia vaatimuksia (mm. pyynnöt, ohjaus, kuittaus, raportointi). Erityisesti verkkotietojen toimittaminen keskitetysti Liikenne- ja viestintäviraston kautta lisäisi tarvetta prosessien yhtenäistämiseen sekä prosesseihin liittyvien vastuiden määrittelyyn (prosessin omistajuus). Tiedonhallinnan näkökulmasta tulisi valitusta toimintamallista riippumatta varmistaa verkkotiedon riittävä laatu uusissa kohteissa ja päivitysten yhteydessä.

Taloudellisia vaikutuksia Väylävirastolle syntyisi ensinnäkin sille kaavailusta 400 000 euron vuosittaisesta rahoitusosuudesta sähköisen tietopisteen käyttökustannusten kattamiseksi. Väylävirasto pitää sille ehdotettua rahoitusosuutta perusteettomana, ks. tältä osin tarkemmin kysymys 4. Lisäksi Väylävirastolle syntyisi esityksen seurauksena tiedonhallinnan ja integraatioiden kehitys-, ylläpito- ja operointikustannuksia, verkko- ja verkkoaluetietojen ylläpitokustannuksia, teknisten ohjeiden päivityskustannuksia, pyyntöjen ohjaukseen ja hallintaan sekä prosessien palvelutasojen kehittämiseen liittyviä kustannuksia (uudet vasteaika vaatimukset) sekä sähköisen tietopisteen käyttömaksuja. Osa tästä työstä tulisi vaikutusten laajuuden vuoksi tehdä virkatyönä.

Turvallisuusvaikutusten osalta ehdotetusta laista saattaisi mahdollisesti seurata uusia tietoturvallisuusvaatimuksia järjestelmille riippuen verkkotietojärjestelmän luokittelusta. Ylipäätään tulisi määritellä, mitkä järjestelmät katsottaisiin lain tarkoittamiksi verkkotietojärjestelmiksi. Spatiaalisesti laajan aineiston takia Väylävirasto arvioi, että sen järjestelmät kuuluisivat todennäköisesti luokkaan A. Toisaalta esityksen perusteella ei ole selvää, voisiko osa verkosta kuulua luokkaan A ja osa luokkaan B. Tämä olisi Väyläviraston näkemyksen mukaan hyvä esityksessä selventää, koska eri organisaatiot voivat hallinnoida erilaisia verkkoja, joista osa voi olla kriittistä infraa ja osa ei. Lisäksi Väylävirasto toteaa, että koska esityksessä ei ole käsitelty sen suhdetta julkisuuslainsäädäntöön (ks. kysymys 6), mahdollisia ristiriitatilanteita saattaa puuttuvien tiedonsaantioikeuksien vuoksi syntyä tilanteissa, joissa pitäisi toimittaa salassa pidettävää verkkotietoa.

2. Miten näette uusien toimijoille asetettujen velvoitteiden, kuten esimerkiksi rekisteröintivelvoitteiden, tiedonantovelvoitteiden, turvallisuusvelvoitteiden ja näyttötoimintavelvoitteiden, toimivuuden edustamanne tahon näkökulmasta?

Väylävirasto toteaa, että sen prosessit ja tiedonhallinta kokonaisuuden ympärillä ovat hyvin hajautettuja ja mukana on useampia palveluntuottajia, mikä asettaa haasteita asian kokonaiskoordinoinnille. Tämän vuoksi esimerkiksi tietoja ja prosesseja (näyttö, mallit, verkkojärjestelmien luokitukset) koskevien vaatimusten tulisi olla mahdollisimman selkeitä ja ennakoitavia, mikä mahdollistaisi myös valmistautumisen ehdotetun lain voimaantuloon. Erityisesti sijaintitietojen toimittamisen toimintamallin tulee olla selvillä hyvissä ajoin. Ehdotettu sääntelykokonaisuus liittyisi useisiin Väyläviraston prosesseihin, ja tästä johtuen olisi ensiarvoisen tärkeää määritellä selkeästi sääntelyn reunaehdot sekä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa eri toimijoiden roolit. Ehdotetulla lailla olisi myös vaikutuksia väylien rakentamiseen ja kunnossapitoon liittyviin urakasopimuksiin ja niissä noudatettaviin teknisiin ohjeisiin (esim. verkkotietokyselyn aikarajat).

3. Miten 26 §:n verkkotietojärjestelmän luokat toimivat näkökulmastanne ja ovatko esitetyt verkkotietojärjestelmien tietoturva vaatimukset riittävän kattavat?

Väylävirasto katsoo, ettei ehdotetussa 26 §:ssä tarkoitettu luokittelu ole riittävän selkeä ja tarkka. Väylävirasto kannalta on epäselvää, voitaisiinko kaikkien sen esityksen mukaisten tiedonhallintaratkaisujen arvioida kuuluvan A-luokkaan, johon kohdistuisivat tietoturvaltaan suurimmat ja raskaimmat vaikutukset. Ehdotetun 26 §:n mukaisia luokittelukriteereitä tulisi siten täsmentää ja/tai Liikenne- ja viestintäviraston tulisi voida antaa selkeät ja ennakoitavissa olevat luokittelukriteerit ja esimerkit kuhunkin luokkaan tyypillisesti kuuluvista järjestelmistä. Väylävirasto korostaa luokittelun selkeyden olevan edellytys sille, että verkkotoimijat voivat varautua ehdotetun lainsäädännön täytäntöönpanoon ja että ne voivat tunnistaa verkkotietojärjestelmiinsä kohdistuvat muutostarpeet ja varata aikaa mahdolliselle kehitystyölle uusien vaatimusten noudattamiseksi.

Lisäksi esityksessä tulisi selkeyttää sitä, kuka määrittelee “verkkotiedon merkittävyyden” ja siitä seuraavat tietoturva vaatimukset, ja miten tämä suhteutuu tiedonhallintalainsäädäntöön ja olemassa olevaan viranomaisohjaukseen.

4. Miten näette sähköisen tietopisteen rahoituksen ja toimialoilta perittävät maksut nyt ja tulevaisuudessa?

Esitysluonnoksen viranomaisvaikutuksia koskevassa luvussa 4.2.4 on todettu sähköisen tietopisteen käyttökustannuksista, että niitä on suunniteltu rahoitettavan Liikenne- ja viestintäviraston, Energiaviraston ja Väyläviraston yhteisrahoituksella jokaisen rahoittaessa noin 400 000 euroa vuodessa. Lisäksi käyttömaksuja on suunniteltu perittävän kattamaan noin yhden miljoonan euron käyttökustannukset vuodessa. Käyttökustannukset olisivat siten yhteensä noin 2 200 000 euroa vuodessa, sisältäen 10–12 henkilötyövuoden lisäyksen. Väylävirasto kyseenalaistaa ehdotetun kustannustenjaon ja sille esitetyn rahoitusosuuden ottaen huomioon, ettei Väylävirastolla olisi ehdotuksen perusteella minkäänlaista sähköisen tietopisteen ylläpito- tms. tehtävää. Jäljempänä kysymyksen 7 yhteydessä lausutuin tavoin olisi ylipäättään epäselvää, miltä osin liikenneverkot kuuluisivat ehdotetun lain soveltamisalaan. Väylävirastolla ei ole käsitystä siitä, mihin sille ehdotettu huomattava rahoitusosuus sähköisen tietopisteen käyttökustannuksista perustuu taikka mitkä sen tehtävät ja vastuut olisivat. Väylävirasto pitää ehdotettua kustannustenjakoa siten tältä osin perusteettomana.

Muilta osin Väylävirasto toteaa, ettei käyttömaksujen suuruudesta ole esityksessä em. miljoonan euron rahoitustarvetta lukuun ottamatta tarkempaa arviota, eikä maksuihin ole siten tässä vaiheessa mahdollisuutta ottaa tarkemmin kantaa.

5. Miten arvioitte verkkotietokyselyn määräajat sekä verkkotoimijalle asetetun määräajan ilmoittaa verkkotietokyselyssä pyydetty tiedot Liikenne- ja viestintäviraston tietopisteeseen?

Ehdotetun 8 §:n 3 momentin mukainen kolmen päivän määräaika verkkotietokyselyssä pyydettyjen tietojen ilmoittamiselle Liikenne- ja viestintäviraston tietopisteeseen saattaisi Väyläviraston käsityksen mukaan olla liian lyhyt. Väylävirasto toteaa, että ehdotetut määräajat tulisi sovittaa yhteen osin ulkoistettujen näyttö- ja vastausprosessien kanssa. Lisäksi hybridimallissa syntyisi väistämättä uusi pyyntökanava ja pyyntöihin liittyvä kuittausvelvoite, mikä kasvattaisi operointitarvetta ja vaatisi järjestelyjä.

Verkkotietojen käyttäjän ominaisuudessa Väylävirasto toteaa lisäksi, että sen käsityksen mukaan eri verkkotoimijat kertovat nykyisin ilmoittavansa verkkotiedot 5–7 työpäivässä, mikä myös viittaa siihen, että ilmoittamiselle ehdotettu määräaika olisi liian lyhyt. Useat verkkotoimijat myös ilmoittavat tietojen olevan voimassa vain lyhyen ajan (2–3 viikkoa). Verkkotiedon käyttäjän näkökulmasta olisi siten olennaista varmistaa, etteivät verkkotiedot vanhene ennen töiden suunniteltua aloitusajankohtaa.

6. Miten arvioitte verkkoinfrastruktuurin sijaintitietojen käsittelyn kokonaisturvallisuutta ja uusien turvallisuusvaatimusten riittävyttä ja kattavuutta?

Sähköisen tietopisteen edellytettäisiin ehdotetun 3 §:n mukaisesti olevan tietoturvallinen. Samoin verkkotietojärjestelmien edellytetään 8 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan olevan riittävän tietoturvallisia. Väylävirasto toteaa, että sekä Liikenne- ja viestintävirastoa sähköisen tietopisteen ylläpitäjänä että verkkotietojärjestelmiä ylläpitäviä viranomaisia koskevat tietoturvallisuuden osalta muun lainsäädännön, kuten julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) mukaiset vaatimukset. Näin ollen ehdotus vain korostaisi muualtakin tulevia

tietoturvallisuusvelvoitteita. Väylävirasto kuitenkin katsoo, että esityksen perusteluissa olisi hyvä tehdä tarkempaa selkoa esityksen suhteesta muuhun tietoturvallisuutta koskevaan lainsäädäntöön.

Toisaalta Väylävirasto arvioi, että epäselvyys verkkotietojärjestelmän 26 §:n mukaisesta luokittelusta voisi aiheuttaa tietoturva vaatimuksia koskevia väärinkäsityksiä. Väylävirasto korostaakin luokittelun selkeyden merkitystä (ks. myös kysymys 3). Lisäksi Väylävirasto katsoo olevan epäselvää, mihin ehdotetun 28 §:n 2 momentissa tarkoitetut yhteentoimivuutta koskevat kansalliset määrittelyt viittaavat.

Tietosuojaan osalta Väylävirasto katsoo esityksen olevan suppea. Esityksessä tulisi arvioida tarkemmin sähköiseen tietopisteeseen ja verkkotietojärjestelmiin liittyvien henkilötietojen käsittelyä sekä määritellä suoraan laissa rekisterinpitäjä/-t.

Väylävirasto huomauttaa, että ehdotettujen 24 ja 25 §:n mukaisilla henkilöturvallisuusselvityksiä ja vaitiolovelvollisuutta koskevilla vaatimuksilla ei voida ratkaista viranomaisten salassa pidettävään verkkotietoon kohdistuvia tiedonsaantioikeuksia. Väylävirasto pitää puutteena, ettei ehdotuksessa ole huomioitu sitä, että viranomaisten hallinnoimien verkkojen sijainti- tai ominaistiedot saattavat olla salassa pidettävää tietoa, jolloin niiden antaminen edellyttää, että tiedon pyytäjällä on lakiin perustuva oikeus tietojen saamiseen. Ehdotuksessa ei ole tunnistettu ja arvioitu sen suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, julkisuuslaki) ja lain salassapitoa koskeviin säännöksiin. Erityisesti viranomaisten kriittistä infrastruktuuria koskevat tiedot ovat usein salassa pidettäviä ja turvallisuusluokiteltuja, ja niiden käsittelyssä tulee näin ollen ottaa julkisuuslain ohella huomioon tiedonhallintalain ja asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa annetun valtioneuvoston asetuksen (1101/2019) vaatimukset. Väylävirasto katsoo, että mainittuja seikkoja tulisi jatkovalmistelussa selvittää ja täsmentää. Samoin Väylävirasto katsoo, ettei ehdotuksessa ole käsitelty sen suhdetta yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annettuun lakiin (310/2025, CER-laki) ja kyseisessä laissa tarkoitettuun kriittiseen infrastruktuuriin. Siten myös esityksen suhde CER-lakiin jää epäselväksi.

Ehdotetussa 8 §:n 2 momentissa säädettäisiin verkkotoimijalle myönnettävästä luvasta luovuttaa verkkotietoja kokonaan tai osittain saapuvien verkkotietokyselyiden perusteella. Väylävirasto huomauttaa, että jos verkkotoimija olisi julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettu viranomainen, sen tulisi luvasta riippumatta julkisuuslain nojalla luovuttaa siltä tietopyynnön perusteella pyydetyt tiedot. Salassa pidettävän tiedon osalta tämä edellyttää, että tiedon pyytäjällä on tiedonsaantioikeus kyseiseen tietoon. Salassa pidettävän tiedon saajalla on myös julkisuuslain 23 §:n mukainen vaitiolovelvollisuus. Toisaalta esityksen perusteella ei ole selvää, mihin ehdotetun 25 §:n mukaista vaitiolovelvollisuutta tarvittaisiin silloin, kun kyse olisi viranomaisten julkisista verkkotiedoista. Lisäksi ehdotetun vaitiolovelvollisuuden kohdentuminen olisi epäselvä niissä tilanteissa, joissa viranomaisen palveluntarjoaja on rekisteröitynyt tiedon käyttäjäksi, mutta toimii viranomaisen toimeksiannosta.

Henkilöturvallisuusselvityksistä aiheutuvien kustannusten ja hallinnollisen taakan vuoksi Väylävirasto katsoo, että esityksessä tulisi täsmentää, kuinka laajasti henkilöturvallisuusselvityksiä tulisi tehdä ehdotetun 24 §:n 1 momentissa tarkoitetuista henkilöistä.

7. Muita huomioita tai kommentteja hallituksen esityksestä?

Väylävirasto kiinnittää huomiota siihen, ettei ehdotetussa 2 §:n 1 kohdan verkkoinfrastruktuurin määritelmässä mainittaisi liikenneverkkoja toisin kuin voimassa olevassa verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja -käytöstä annetussa laissa (276/2016, 1 §, 2 §:n 3 kohta). Siten on epäselvää, missä määrin ehdotettua lakia olisi tarkoitus soveltaa Väyläviraston hallinnoimassa väyläinfraassa oleviin maanalaisten verkkojen osiin ja olisiko Väylävirasto laissa tarkoitettu verkkotoimija. Lain soveltamisalan rajaamista suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön ei ole perusteluissa avattu, minkä vuoksi asiasta on haastavaa muodostaa kokonaiskäsitystä. Perusteluissa tulisi selventää, voisivatko liikenneverkot olla esimerkiksi verkkoinfrastruktuurin määritelmässä tarkoitettuja ”muita näihin verrattavia verkkojen rakenteita ja osia”.

Väylävirasto kiinnittää myös huomiota ehdotuksessa käytettyyn verkkotiedon käyttäjän käsitteeseen. On epäselvää, rekisteröityisivätkö viranomaiset yksinomaan ehdotetun 17 §:n perusteella eivätkä lainkaan ehdotetun 10 §:n mukaisesti ja tarkoitetaanko tiedon käyttäjällä tällöin lainkaan viranomaisia. Toisaalta ehdotetussa 25 §:ssä viitattaisiin sekä verkkotiedon käyttäjiin että käytettäisiin siitä poikkeavaa terminologiaa. Myös muualla ehdotetussa laissa käytetään käsitteitä, joiden perusteella on vaikea hahmottaa, mihin toimijaan mitään velvoitetta sovellettaisiin. Esimerkiksi ehdotetun 32 §:n ilmoitusvelvollisuus tietoturvallisuuden häiriöistä olisi verkkotietojärjestelmän ylläpitäjällä, jonka osalta on epäselvää, kohdistuisiko velvoite verkkotoimijaan, näyttöpalveluntarjoajaan vai mahdollisesti molempiin. Väylävirasto katsookin, että esityksessä käytettyä käsitteistöä olisi vielä tarpeen täsmentää.

Esityksen mukaan jäisi verkkotoimijan arvioitavaksi, tarvitaanko ehdotetun 4 luvun mukaista näyttötoimintaa vai ei. Väyläviraston käsityksen mukaan arvioinnissa tulisi muun ohella ottaa huomioon sijaintitiedon kysyjän kykyä vastaanottaa sijaintitietoa. Vanhempi kalusto ei nimittäin välttämättä kykene käsittelemään digitaalista informaatiota. Esimerkiksi tien kuivatuksen toimivuuden varmistaminen on keskeisiä tien hoitotoimenpiteitä, jolla varmistetaan maantien rakenteiden pitkäikäisyys. Tien sivuojien kunnostusta tehdään tyypillisesti useiden kilometrien matkalla eikä lapiokaivuu kaapeleiden läheisyydessä tule tämän vuoksi kyseeseen. Toisaalta digitaalisen aineiston käyttö ei ole aina mahdollista, vaan kunnossapitotöissä käytetään usein vaatimattomampaa välineistöä. Myöskään karttanäyttö ei välttämättä ole riittävän tarkka: kartan mittakaavasta riippuen jo kaapelia kuvaavan viivan paksuus voi vastata karttapohjalla kymmeniä senttejä.

Ehdotetun 21 §:n mukaisesti verkkotoimija vastaisi lähtökohtaisesti verkkotietokyselyiden johdosta suoritettavan näyttötoiminnan aiheuttamista kustannuksista. Väylävirasto toteaa, että esimerkiksi tievalaistuksen kaapeleiden näytön maksaa nykyisin se, joka tietoa tarvitsee. Perusteena tähän on se, että työskentely tiealueella edellyttää liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) 42 §:n mukaisen työluvan, kaapeleiden sijoittamisesta tiealueelle ei peritä vuokraa ja tievalaistus kuuluu tienpitoon.

Liikenne- ja viestintäviraston määräys Määräys 71 verkkotietojen toimittamisesta
Sijaintitietopalveluun määrittelee tarkemmalla tasolla (tietomalli, rajapinta) esimerkiksi tietoon
liittyvät dokumentointi- ja laatuvaatimukset ominaisuustietotasolla. Väyläviraston käsityksen
mukaan ehdotetun lain voimaantulon myötä myös määräys M71 kumoutuisi. Väylävirasto
huomauttaa, että tällöin kerättävää tietosisältöä ei enää määriteltäisi missään. Väylävirasto
korostaakin Liikenne- ja viestintäviraston riittäviä määräyksenantovaltuuksia sekä määräysten
merkitystä velvoitteiden yksityiskohtaisen sisällön määrittelyssä.

Kuistio Laura
Väylävirasto

Särkkä Ella
Väylävirasto