

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?

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta laiksi maanalaisen verkkoinfrastruktuurin sijaintitiedoista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. FiCom kiittää mahdollisuudesta kommentoida esitystä. FiComin lausunto on kokonaisuudessaan kohdassa 7 ja muissa kohdissa on lyhyitä otteita lausunnosta.

- Esitys on vastoin Orpon hallitusohjelman kirjauksia sääntelyn ja hallinnollisen taakan keventämisestä, yritysten kilpailukyky- ja kustannusten arviointia sekä Suomen tavoitteita edistää viestintäverkkojen rakentamista alhaisemmin kustannuksin.
- Esityksen jatkovalmistelu tulee tehdä yhdessä verkkoinfran omistajien, haltijoiden ja selvityspalveluntarjoajien kanssa. FiCom pitää erikoisena valmistelussa valittua ja toteutettua menettelytapaa, jossa sääntelyn kohteita eli verkkojen omistajia ei ole kuultu, eikä luonnoksesta ole järjestetty kuulemistilaisuutta.
- Esityksen tarkoitus voidaan toteuttaa merkittävästi kevyemmällä, kustannustehokkaammalla, tietoturvalisella toimintamallilla, kuten esimerkiksi Ruotsissa toimitaan.
- FiCom suhtautuu kriittisesti valtiokeskeiseen Traficom-vetoiseen operatiiviseen malliin ja korostaa, että viranomaisen roolin tulee painottua sääntelyyn ja valvontaan, ei operatiivisten toteutustapojen ohjaamiseen ja tuottamiseen. Esityksellä pyritään voimakkaasti ohjaamaan ja siirtymään kohti keskitettyä mallia, jonka valmistelu on jo kerran keskeytetty.

Luonnoksesta puuttuu riittävä toimialakohtainen kustannus-hyötyanalyysi erityisesti teleyritysten osalta. Verkkoinfran omistajille aiheutuu kustannuksia näyttötoiminnan laajenemisesta, turvallisuusselvityksistä, verkkotietojärjestelmien uudistamisesta, turvallisuusvaatimuksista ja

auditoinneista sekä verkkotietojen siirtämisestä ja muuttamisesta. Luonnos ei millään tavoin edistä verkkotoimijoiden investointimahdollisuuksia ja -kykyä, vaan päinvastoin heikentää niitä. Pelkästään näyttöpalveluja koskeva muutos merkitsisi useiden miljoonien eurojen lisäkustannuksia vuositasolla. Esityksen kokonaisvaikutukset ovat melko negatiiviset sen tarkoitukseen ja tavoiteltaviin hyötyihin nähden.

Vertailun vuoksi on syytä todeta, että Traficomien tuleva keskistetty lupahakupalvelu tulee toimimaan sähköisenä käyttöliittymänä ja yhden luukun periaatteen mukaisena palveluna, joka ohjaa lupa- ja asennusoikeushakemukset eteenpäin asianomaisille viranomaiselle. Tätä voidaan pitää perusteltuna ja kannatettavana lähestymistapana. Vastaava konsepti tulee luoda myös sijaintiselvityspalvelun osalta, kuten Ruotsissa.

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

Esityksen turvallisuusvelvoitteet ovat lähtökohtaisesti kannatettavia, mutta ne ovat selkeästi ylimitoitettuja ja raskaita. Lisäksi menevät päällekkäin SVPL:n, NIS2 ja CER-direktiivien sekä Traficomien tietoturvamääräysten kanssa.

FiCom pitää kaivuvahinkojen ehkäisemistä ja turvallisuuden parantamista tärkeinä tavoitteina, mutta katsoo, että luonnoksessa esitetyillä velvoitteilla sitä ei edistetä. Sääntelyn painopiste velvoitteiden ja seuraamusten osalta on selkeästi verkkotoimijoilla, kun valtaosa vahingoista tapahtuu huolimattoman kaivuun seurauksena.

Näyttötoimintaan ohjaava ja velvoittava sääntely puuttuu voimakkaasti yrityksen elinkeinotoiminnan vapauden harjoittamiseen. FiCom korostaa, että verkonomistajalla tulee säilyä tapauskohtainen päätösvalta siitä, miten sijaintiselvitys ja näyttö toteutetaan. Verkonomistajalla on paras tieto verkon ominaisuuksista, dokumentaation tarkkuudesta ja paikallisista riskeistä, minkä vuoksi sen tulee voida päättää, annetaanko tieto karttana, paikalla tehtävänä näyttönä, maastomerkintänä, valvottuna työskentelynä vai näiden yhdistelmänä. Tämänhetkisten arvioiden mukaan teleyritysten antamista sijaintitiedoista noin 80 prosenttia toteutetaan karttapalveluna ja 20 prosenttia maastonäyttönä. Lisäksi on syytä todeta, että karttanäyttöön siirtyminen ei ole lisännyt kaapelivaurioita. Pelkästään nyt ehdotettu näyttöpalveluja koskeva muutos merkitsisi useiden miljoonien eurojen lisäkustannuksia vuositasolla.

FiCom pitää ongelmallisena myös HE-luonnoksessa ilmenevää lähtökohtaa, jonka mukaan vain laaja viranomaiskontrolli ja keskistetty operatiivinen malli johtaisivat tavoitteiden saavuttamiseen. Se, ettei viranomainen operatiivisesti ohjaa jokaista vastausvaihetta, ei osoita mallia toimimattomaksi, jos velvoitteet, määräajat, lokitus ja valvonta säädetään selkeästi. Mallissa tulee säilyttää aidosti toimiva vaihtoehto, jossa verkkotoimija voi toimittaa vastauksen suoraan pyynnön tekijälle sähköisen tietopisteen kautta tehdyn pyynnön perusteella selkeiden määräaikojen ja valvonnan puitteissa.

Luonnoksessa esitetään nykyisestä käytännöstä poikkeavaa sääntelyä, jossa suunnittelija saisi maksutta kartta- ja näyttöpalvelun. Voimassa oleva sääntely lähtee telekaapeleita vaarantavasta työstä ennen työhön ryhtymistä, eikä tietojen antaminen koske suunnittelua samalla tavoin. FiComin käsityksen mukaan suunnittelijoille ja työn toteuttajille annetaan jo nykyisin tarvittavat tiedot vakiintuneiden käytäntöjen ja aikataulujen puitteissa. Jos näyttötoimintaa laajennetaan myös suunnittelu- ja lupavaiheisiin, ja näytöistä tehdään nykyistä laajemmin maksuttomia, teleyritysten kustannukset ja operatiivinen kuormitus kasvavat olennaisesti.

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

FiComin jäsenistö tulee kuulumaan korkeimman tason A-luokkaan, joka tarkoittaa kaikkein raskainta sääntelyä.

Sijaintietopalvelun tietoturvallinen toteutustapa on tärkeä, mutta vaikuttaa useassa kohtaa ylimoitettulta. Lisäksi FiCom kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun lain 5 luvun (24–33 §) tietoturvasääntely liittyy useilta osin NIS2- ja CER-direktiivien toimeenpanoon perustuvaan kansalliseen sääntelyyn (kyberturvallisuuslaki sekä laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta) sekä sähköisen viestinnän palvelulain tietoturva- ja häiriöilmoitusvelvoitteisiin.

Teleyritykset ja osa muista verkkoinfratoimijoista kuuluvat jo nykyisin tai tulevat kuulumaan näiden säädösten mukaisten riskienhallinta-, valvonta- ja ilmoitusmenettelyjen piiriin. Tämän vuoksi HE-luonnoksen esittämä erillinen luokittelu, vaatimukset, auditointi, hyväksyntä, häiriöilmoitusketju (26–33 §) muodostaa käytännössä päällekkäisen vaatimustenmukaisuuden osoittamisen kerroksen, joka lisää kustannuksia ja hallinnollista taakkaa ilman, että esityksessä on riittävästi arvioitu lisähyötyä suhteessa jo olemassa olevaan kyberturvallisuussääntelyyn ja valvontaan.

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

Teleyritykset - yhdessä energiayhtiöiden - kanssa, ovat jo omalta osaltaan osallistuneet useita vuosia sijaintietopalvelun rahoitukseen useilla miljoonilla euroilla tietoyhteiskuntamaksun muodossa. FiCom pitää ongelmallisena kustannusten ja rahoituksen kohdentamismallia, jossa palvelun kehittämis- ja käyttökustannuksia siirtyy verkkotoimijoiden kannettavaksi samaan aikaan, kun niille asetetaan merkittäviä uusia velvoitteita. Kustannusten kohdentamisen tulee perustua aiheuttamisperiaatteeseen siten, että palvelun toteutuksesta ja käytöstä syntyvät kustannukset katetaan ensisijaisesti käyttäjämaksuilla. Kustannuksia ei tule siirtää verkkotoimijoille tavalla, joka heikentää televerkkojen investointiedellyksiä.

5. Miten arvioitte verkkotietokyselyn määrääajat sekä verkkotoimijalle asetetun määrääjän ilmoittaa verkkotietokyselyssä pyydetyt tiedot Liikenne- ja viestintäviraston tietopisteeseen?

Lakiluonnoksen 5 §:n mukaan ”Verkkotietokysely voidaan panna vireille aikaisintaan 40 päivää ja viimeistään 20 päivää ennen työn suunniteltua aloitusajankohtaa. Tässä momentissa säädettyä 20 päivän vähimmäisaikaa ei tarvitse noudattaa, jos työ on painavasta syystä aloitettava viivytyksettä.”

Ehdotetut määräajat johtaisivat rakentamistoiminnan merkittävään hidastumiseen. Nykyisin verkkotietoja kysytään ja kyselyihin vastataan usein huomattavasti nopeammalla aikataululla, muutamien päivien vasteajalla. Ehdotettujen määräaikojen pituus kuvastaa osaltaan sitä, että ehdotettu malli on tarpeettoman monimutkainen ja byrokraattinen.

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

Ks. kohta 3. Sijaintitietojen käsittelyn turvallisuutta kuten esitettyjä turvallisuusvaatimuksia voidaan lähtökohtaisesti pitää oikeansuuntaisena mutta selkeästi ylimitoitettuina ja päällekkäisinä jo säädettyjen vaatimusten kanssa. Turvallisuuden kannalta vastaavanlaiseen tulokseen päästäisiin kuitenkin huomattavasti kevyemmin ja edullisemmin myös Ruotsin mallin mukaisella sijaintitietopalvelulla, jossa tietoja ei myöskään kerätä kootusti yhteen paikkaan.

7. Muita huomioita tai kommentteja hallituksen esityksestä?

FiComin keskeiset viestit:

- Esitys on vastoin Orpon hallitusohjelman kirjauksia sääntelyn ja hallinnollisen taakan keventämisestä, yritysten kilpailukyky- ja kustannusten arviointia sekä Suomen tavoitteita edistää viestintäverkkojen rakentamista alhaisemmin kustannuksin.
- Esitysluonnoksen jatkovalmistelu tulee tehdä yhdessä verkkoinfran omistajien, haltijoiden ja selvityspalveluntarjoajien kanssa. FiCom pitää erikoisena valmistelussa valittua ja toteutettua menettelytapaa, jossa sääntelyn kohteita eli verkkojen omistajia ei ole kuultu, eikä luonnoksesta ole järjestetty kuulemistilaisuutta.
- Esityksen tarkoitus voidaan toteuttaa merkittävästi kevyemmällä, kustannustehokkaammalla, tietoturvalisella toimintamallilla, kuten esimerkiksi Ruotsissa toimitaan.
- Luonnoksen mukaan sen tarkoituksena on luoda verkkotietojen hyödyntämistä helpottava ja luovuttamista ohjaava kansallisen sääntelykehikko. Tarkoituksen toteutuskeinot voidaan kyseenalaistaa useammallakin perusteella.
- Verkkotietojen pakollista ilmoitusvelvollisuutta (7 §) voidaan lähtökohtaisesti pitää omaisuuden suojan sekä hallinnon tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena velvoitteena.
- FiCom pitää kaivuuhinkojen ehkäisemistä ja turvallisuuden parantamista tärkeinä tavoitteina, mutta katsoo, että luonnoksessa esitetyillä velvoitteilla sitä ei edistetä. Sääntelyn painopiste velvoitteiden ja seuraamusten osalta on selkeästi verkkotoimijoilla, kun valtaosa vahingoista tapahtuu huolimattoman kaivuun seurauksena.
- Luonnos on teleyritysten ja muiden verkkoinfratoimijoiden näkökulmasta kohtuuton ja epätasapainoinen. Luonnos lisää merkittävästi niiden velvoitteita, kustannuksia ja hallinnollista taakkaa ilman riittävää toimialakohtaista kustannus-hyötyarviota infran omistajille aiheutuvista vaikutuksista.

- FiCom suhtautuu kriittisesti valtiokeskeiseen Traficom-vetoiseen operatiiviseen malliin ja korostaa, että viranomaisen roolin tulee painottua sääntelyyn ja valvontaan, ei operatiivisten toteutustapojen ohjaamiseen ja tuottamiseen. Esityksellä pyritään voimakkaasti ohjaamaan ja siirtymään kohti keskitettyä mallia, jonka valmistelu on jo kerran keskeytetty.
- Valittavassa toteutusmallissa tulee säilyttää toimiva vaihtoehto, jossa verkkotoimija voi toimittaa sijaintiselvitysvastauksen suoraan pyynnön tekijälle laissa säädettyjen määräaikaisten ja valvonnan puitteissa. Verkonomistajan tulee jatkossakin päättää, millä tavalla se antaa verkon sijaintitiedon, koska sillä on paras tieto verkon ominaisuuksista, dokumentaation tarkkuudesta ja paikallisista riskeistä.
- Kartta tai näyttö ei poista kaivajan vastuuta selvittää olosuhteet ja toteuttaa työ turvallisesti.
- Kustannukset tulee kohdentaa ensisijaisesti palvelun käyttäjille, eikä verkkotoimijoille tavalla, joka heikentää investointikykyä ja nostaa tietoliikennepalvelujen kustannuksia.
- Hybridimallin määritelmä ja sen toiminta ei ole selkeä.

Sääntely ja hallinnollinen taakka nostavat kustannuksia merkittävästi

Kuten luonnoksessa todetaan, yhteisrakentamisdirektiivi tai sen korvannut gigabitti-infrastruktuurisäädös eivät velvoita Euroopan unionin jäsenvaltioita toteuttamaan tietopistettä verkkojen aktiivisten osien sijaintitietojen välittämiseksi. Epäselväksi jää, miksi luonnoksen kaltaista kansallista lisäsääntelyä on ryhdytty valmistelemaan hyvin raskaalla ja merkittäviä kustannuksia aiheuttavalla tavalla. Kyse on EU-sääntelyn yhteydessä luodusta kansallisesta lisäsääntelystä, vastoin pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjausta.

Orpon hallitusohjelmassa todetaan nimenomaisesti mm.

- "Hallituksen tavoitteena on liiallisen sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. Puretaan kansalaisia ja yrityksiä haittaavaa ylikireää sääntelyä ja byrokratiaa."
- "Hallitus sitoutuu siihen, että yritysten hallinnollinen taakka ei hallituskauden aikana kasva."
- "Uuden lainsäädännön yritysvaikutusten sekä kustannus- ja kilpailukykyvaikutusten arviointia vahvistetaan, jotta uudella sääntelyllä yrityksille aiheutuva hallinnollinen taakka ja kustannukset tunnistetaan."

Verkkoinfran omistajille aiheutuu kustannuksia näyttötoiminnan laajenemisesta, turvallisuusselvityksistä, verkkotietojärjestelmien uudistamisesta, turvallisuusvaatimuksista ja auditoinneista sekä verkkotietojen siirtämisestä ja muuttamisesta. Luonnos ei millään tavoin edistä verkkotoimijoiden investointimahdollisuuksia ja -kykyä, vaan päinvastoin heikentää niitä.

Pelkästään näyttöpalveluja koskeva muutos merkitsisi useiden miljoonien eurojen lisäkustannuksia vuositasona.

FiCom kiinnittää erityistä huomiota siihen, että EU:ssa ja Suomessa on ollut ja on vireillä useita politiikka- ja säädöshankkeita, joilla pyritään edistämään viestintäverkkojen investointeja ja rakentamista muun muassa alentamalla niiden kustannuksia. Liikenne- ja viestintäministeriössä tätä tavoitetta on edistetty muun muassa gigabitti-infrastruktuuriasetuksen kansallisella toimeenpanolla. Tässä esityksessä viestintäverkkoihin kohdistuvat kustannussäästötavoitteet jäävät kuitenkin täysin taka-alalle. Esityksen hyötyjä kuvataan yleisellä tasolla, mutta niiden määrällinen osoittaminen suhteessa verkkotoimijoille aiheutuviin pysyviin lisävelvoitteisiin ja kustannuksiin jää hyvin puutteelliseksi.

FiCom katsoo, että HE-luonnoksesta puuttuu riittävä toimialakohtainen kustannus-hyötyanalyysi erityisesti teleyritysten osalta. Esitys lisää kustannuksia muun muassa integraatioista, järjestelmämuutoksista ja -alihankinnoista, rajapinnoista, raportoinnista, auditoinneista, turvallisuusselvityksistä, tietoturva vaatimuksista, verkkotietojen siirtämisestä ja näyttötoiminnan muutoksista. Kustannukset eivät jää teletoimialan sisäiseksi asiaksi, vaan ne heijastuvat muun muassa investointikykyyn ja verkkojen rakentamisen nopeuteen.

FiCom pitää lisäksi ongelmallisena kustannusten kohdentamismallia, jossa palvelun kehittämis- ja käyttökustannuksia siirtyy verkkotoimijoiden kannettavaksi samaan aikaan, kun niille asetetaan merkittäviä uusia velvoitteita. Kustannusten kohdentamisen tulee perustua aiheuttamisperiaatteeseen siten, että palvelun toteutuksesta ja käytöstä syntyvät kustannukset katetaan ensisijaisesti käyttäjämaksuilla. Kustannuksia ei tule siirtää verkkotoimijoille tavalla, joka heikentää televerkkojen investointiedellyksiä.

FiComin näkemyksen mukaan esitystä ei tule viedä eteenpäin ilman täsmällisempää arviota kustannusten suuruusluokista, kohdentumisesta ja odotettavissa olevista hyödyistä.

Esitys ja näyttötoimintaan siirtyminen eivät vähennä kaivuvahinkoja

Esityksen mukaan lainsäädännön avulla pyritään ehkäisemään verkkoinfrastruktuuriin kohdistuvia kaivuvahinkoja sekä vähentämään vahingoista aiheutuvia haittoja yhteiskunnalle. Luonnoksessa todetaan, että Traficomien teettämän selvityksen mukaan 72 % haastatelluista verkkotoimijoista raportoi vikatilanteita ilmenneen kaivutilan tilanteissa, joissa verkkotietokyselyitä ei ollut asianmukaisesti tehty ennakolta. Edelleen luonnoksen mukaan 92 prosenttia toimijoista kuitenkin ilmoitti, että vikatilanteita on ilmennyt, vaikka verkkotietokyselyt on ennakolta asianmukaisesti tehty. Tämä osoittaa, että pelkkä verkkotietokysely ei poista vahinkoriskiä, vaan vahinkoja syntyy myös silloin, kun kysely on tehty tai kun muutoin toimitaan varomattomasti. Esityksessä on jätetty hyvin vähälle huomiolle kaivajan toiminta ja vastuu. Kaivutöissä ei päästä kaivuvahinkojen osalta täydelliseen nollatoleranssiin.

Lainsäädännön tavoitteet kaivuvahinkojen ehkäisemisestä ja turvallisuuden parantamisesta ovat sinänsä kannatettavia. FiCom katsoo kuitenkin, että HE-luonnoksen perusteluissa jää epäselväksi, missä määrin ehdotetut uudet velvoitteet tosiasiallisesti vähentävät kaivuvahinkoja verrattuna nykyisiin käytäntöihin. Verkkotietoja on dokumentoitu kautta aikojen kulloinkin voimassa olleen normiston mukaisesti. Vuosikymmeniä vanhojen verkkotietojen laatutaso ei parane lainsäädännöllä asetetun veloitteen perusteella.

Esitysluonnoksen mukaan sen tarkoituksena on luoda verkkotietojen hyödyntämistä helpottava ja niiden luovuttamista ohjaava kansallinen sääntelykehikko. Kaivuvahinkojen ehkäisyssä ratkaisevia tekijöitä ovat kuitenkin kaivutyön tekijän osaaminen ja huolellisuus, työmaakohtainen riskienhallinta sekä olosuhteiden huomioon ottaminen. Kartta tai näyttö ei poista kaivajan ensisijaista vastuuta, eikä sääntelyä tule rakentaa oletukselle, että vastuu siirtyisi palvelulle, viranomaiselle tai verkonomistajalle. Sääntelyn painopiste veloitteiden ja seuraamusten osalta on selkeästi verkkotoimijoilla, kun valtaosa vahingoista tapahtuu huolimattoman kaivuun seurauksena. Tältäkin osin esityksen sisältöä ja lähetysmistapaa voidaan pitää erikoisena, kun sen keskeisenä tarkoituksena on ehkäistä kaivuvahingoista aiheutuvia kaapelivaurioita.

Luonnoksessa esitetään nykyisestä käytännöstä poikkeavaa sääntelyä, jossa suunnittelija saisi maksutta kartta- ja näyttöpalvelun. Voimassa oleva sääntely lähtee telekaapeleita vaarantavasta työstä ennen työhön ryhtymistä, eikä tietojen antaminen koske suunnittelua samalla tavoin. FiComin käsityksen mukaan suunnittelijoille ja työn toteuttajille annetaan jo nykyisin tarvittavat tiedot vakiintuneiden käytäntöjen ja aikataulujen puitteissa. Jos näyttötoimintaa laajennetaan myös suunnittelu- ja lupavaiheisiin, ja näytöistä tehdään nykyistä laajemmin maksuttomia, teleyritysten kustannukset ja operatiivinen kuormitus kasvavat olennaisesti.

Näyttötoimintaan ohjaava ja velvoittava sääntely puuttuu voimakkaasti yrityksen elinkeinotoiminnan vapauden harjoittamiseen. FiCom korostaa, että verkonomistajalla tulee säilyä tapauskohtainen päätösvalta siitä, miten sijaintiselvitys ja näyttö toteutetaan. Verkonomistajalla on paras tieto verkon ominaisuuksista, dokumentaation tarkkuudesta ja paikallisista riskeistä, minkä vuoksi sen tulee voida päättää, annetaanko tieto karttana, paikalla tehtävänä näyttönä, maastomerkintänä, valvottuna työskentelynä vai näiden yhdistelmänä. Tämänhetkisten arvioiden mukaan teleyritysten antamista sijaintitiedoista noin 80 prosenttia toteutetaan karttapalveluna ja 20 prosenttia maastonäyttöinä. Lisäksi on syytä todeta, että karttanäyttöön siirtyminen ei ole lisännyt kaapelivaurioita. Pelkästään nyt ehdotettu näyttöpalveluja koskeva muutos merkitsisi useiden miljoonien eurojen lisäkustannuksia vuositasona.

Lakiluonnoksen 5 §:n mukaan ”Verkkotietokysely voidaan panna vireille aikaisintaan 40 päivää ja viimeistään 20 päivää ennen työn suunniteltua aloitusajankohtaa. Tässä momentissa säädettyä 20 päivän vähimmäisaikaa ei tarvitse noudattaa, jos työ on painavasta syystä aloitettava viivytyksettä.”

Ehdotetut määräajat johtaisivat rakentamistoiminnan merkittävään hidastumiseen. Nykyisin verkkotietoja kysytään ja kyselyihin vastataan usein huomattavasti nopeammalla aikataululla,

muutamien päivien vasteajalla. Ehdotettujen määräaikojen pituus kuvastaa osaltaan sitä, että ehdotettu malli on tarpeettoman monimutkainen ja byrokraattinen.

FiCom pitää ongelmallisena myös HE-luonnoksessa ilmenevää lähtökohtaa, jonka mukaan vain laaja viranomaiskontrolli ja keskitetty operatiivinen malli johtaisivat tavoitteiden saavuttamiseen. Se, ettei viranomainen operatiivisesti ohjaa jokaista vastausvaihetta, ei osoita mallia toimimattomaksi, jos velvoitteet, määräajat, lokitus ja valvonta säädetään selkeästi. Mallissa tulee säilyttää aidosti toimiva vaihtoehto, jossa verkkotoimija voi toimittaa vastauksen suoraan pyynnön tekijälle sähköisen tietopisteen kautta tehdyn pyynnön perusteella selkeiden määräaikojen ja valvonnan puitteissa.

Luonnoksen mukaan uusi näyttötoiminnan tarkempi sääntely mahdollistaa myös verkkotoimijoiden tarkemman valvonnan erityisesti teletoimialalla, jossa näyttöjen viivästyminen tai tekemättä jättäminen on mahdollistanut markkinoilta poissulkevan toiminnan uusia televerkkoja rakennettaessa. FiCom pitää väitettä lähes absurdina ja ristiriitaisena, koska viime vuosina markkinoille on tullut lukuisia uusia toimijoita ja kuituyhteyksien saatavuus on parantunut kymmenillä prosenteilla. Myös luonnoksessa todetaan, että "Suomessa on käynnissä merkittävä investointiaalto kiinteisiin viestintäverkkoihin teleyritysten rakentaessa erityisesti valokuitutilaajayhteysverkkoja. Näiden verkkojen rakentaminen edellyttää merkittävää maankaivutyötä nyt ja tulevina vuosina." Selvää on, että luonnos ei ainakaan edesauta investointiaallon jatkumista.

Toisin kuin esityksessä annetaan ymmärtää, kaikkia verkkotietoja ei saada jatkossakaan keskitetystä palvelusta, sillä ulkopuolelle jäävät käyttövesi- ja turvallisuusverkkoinfra. Siksi kaivuvahinkoriski säilyy.

Esityksen valmistelu

FiCom pitää erikoisena valmistelussa valittua ja toteutettua menettelytapaa, jossa sääntelyn kohteita eli verkon omistajia ei ole kuultu. Näiden sijaan esityksen valmistelun aikana kuultiin sisäministeriötä, ympäristöministeriötä, puolustusministeriötä, Puolustusvoimia, Tullia, Poliisihallitusta, Rajavartiolaitosta, Suojelupoliisia ja Liikenne- ja viestintävirastoa (Traficom). Turvallisuusviranomaisia on toki aiheellista kuulla, mutta huomionarvoista on myös se, ettei niillä ole kokemusta sijaintiselvityspalvelun toteuttamisesta, tuottamisesta tai siinä toimimisesta.

Esityksen sääntely ei edes koske turvallisuusviranomaisten omistamia tai niiden hallinnoimia verkkotietoja tai verkkoalueita. Luonnoksesta ei myöskään ole järjestetty kuulemistilaisuutta.

Esitysluonnoksen jatkovalmistelu tulee tehdä yhdessä verkkoinfran omistajien, haltijoiden ja selvityspalvelutoimijoiden kanssa. Esityksen tarkoitus voidaan toteuttaa merkittävästi kevyemmällä, kustannustehokkaammalla ja tietoturvallisella toimintamallilla, kuten Ruotsissa toimitaan.

Traficomien rooli

FiComin näkemyksen mukaan esityksen valmistelussa on korostunut Traficomien sähköisen tietopisteen toteutusmalli ja viranomaisen järjestelmärooli, kun taas markkinatoimijoille aiheutuvat käytännön vaikutukset, vaihtoehtojen toteutusmallien hyödyt ja kustannusten kohdentuminen ovat jääneet hyvin puutteellisesti arvioituiksi.

FiCom pitää ongelmallisena valittua sääntelymallia, jossa viranomaiselle muodostuu laaja operatiivinen ohjausrooli verkkotoimijoiden arjen prosesseihin. Yleensä sääntelyn keskeisenä lähtökohtana on, että lainsäätäjä säätää normit, viranomainen valvoo niiden noudattamista ja markkinat toimivat sääntelyn puitteissa. Tämän tulee olla perusperiaatteena myös tässä tapauksessa. Valvontaviranomaisen tulee keskittyä lain noudattamisen valvontaan ja neuvontaan, ja toimijoiden tulee puolestaan vastata asianmukaisesti ja mahdollisten määräaikojen puitteissa niille kohdistettuihin sijaintiselvityspyyntöihin. Traficomien tehtävänä tulee olla ensisijaisesti lain ja sen nojalla annettujen muiden normien noudattamisen valvonta ja neuvonta, ei operatiivisten toteutustapojen yksityiskohtainen ohjaaminen ja toteuttaminen.

Luonnoksessa on melko yksipuolisesti painotettu viranomaisen mahdollisuuksia kontrolloida, hallinnoida, tuottaa ja valvoa palvelua sekä sen tietoturvaa. Tällöin viranomainen toimii normiston antajana (määräys), valvovana viranomaisena sekä operatiivisen työn toteuttajana ja ohjaajana. Tätä on pidettävä erittäin ongelmallisena ja poikkeuksellisen avoimessa markkinataloudessa.

Tätä poikkeuksellisen voimakasta keskitettyä viranomaisohjausta kuvaavat luonnoksen kirjaukset, joissa pohditaan vaihtoehtoisia toteuttamismalleja:

- "Viranomaisen kyky valvoa ja hallinnoida palvelun käyttöä kokonaisvaltaisesti on kuitenkin rajoittunut. Variaatioissa viranomaisen kyky hallinnoida palvelun fyysistä ja teknistä tietoturvaa sekä valvoa palvelun käyttöä on vahvasti rajoittunut."
- "Verkkotoimija toimittaa sijaintiselvitysvastauksen suoraan pyynnön tekijälle ja viranomainen voi suorittaa lähinnä jälkikäteistä verkkotiedon laadunvalvontaa. Tämä voi heikentää palvelun pääasiallista tavoitetta eli kaivuvahinkojen syntymisen ehkäisemistä."
- "Mallissa sijaintiselvitysvastauksen saamiseen voi kulua enemmän aikaa tai sitä ei tule lainkaan riippuen siitä, miten eri verkkotoimijat kykenevät käsittelemään heille saapuneita pyyntöjä."

Verkkotoimijoiden reagointikyky heille osoitettuihin sijaintiselvityspyyntöihin aiheuttaa merkittävän riskin sijaintiselvitysvastausten viivästyemisestä. Mallissa sijaintiselvitysvastaukset saattavat myös kasautua suurille verkkotoimijoille."

Luonnos lähtee siitä oletuksesta, että vain täysi viranomaiskontrolli ja viranomaisen ylläpitämä rekisteri johtavat tavoiteltuun lopputulokseen, ikään kuin toimijat eivät muutoin noudattaisi laissa asetettuja velvoitteita, aineellisia sisältöjä, menettelytapoja ja määräaikoja.

FiCom kiinnittää huomioita siihen, että esityksellä ollaan lainsäädännön myötä siirtämässä ja keskittämässä palvelukonseptia viranomaiselle, kun tällä hetkellä verkkotietojärjestelmä-, sijaintiselvitys-, paikkatieto- ja näyttöpalveluissa on olemassa toimiva ja kilpailtu kaupallinen markkina, jota voidaan kehittää huomattavasti kevyemmällä ja yksinkertaisemmalla sääntelyllä ja toimintamalleilla.

Vertailun vuoksi on syytä todeta, että Traficomien tuleva keskistetty lupahaku- ja asennusoikeuspalvelu tulee toimimaan sähköisenä käyttöliittymänä ja yhden luukun periaatteen mukaisena palveluna, joka ohjaa lupa- ja asennusoikeushakemukset eteenpäin asianomaisille viranomaiselle. Tätä voidaan pitää perusteltuna ja kannatettavana lähestymistapana. Vastaava konsepti tulee luoda myös sijaintiselvityspalvelun osalta.

Jatkovalmistelussa Traficomien roolina voisi olla rajapinnan luominen ja ylläpitäminen verkkotietokyselyille, niiden laajuuden ja tarkkuuden määrittäminen sekä kyselijöiden tunnistaminen.

Muutama pykäläkohtainen huomio

Verkkotietojen ilmoittaminen 7 § ja ilmoitusvelvollisuudesta poikkeaminen 8 §

Esityksessä on lukuisia tulkinnanvaraisuuksia ja ristiriitaisuuksia, kuten verkkotietojen ilmoittamisen pakollisuus sähköiseen tietopisteeseen ja tätä velvollisuutta koskevat poikkeukset. Epäselväksi jää, mistä ilmoitusvelvollisuudesta poikkeamisessa on kyse.

Esityksen 7 §:ssä säädetään verkkotietojen ilmoittamisen pakollisuudesta. Sen mukaan verkkotoimijan on ilmoitettava sähköiseen tietopisteeseen hallinnoimansa verkkoinfrastruktuurin verkkotiedot ja muut Liikenne- ja viestintäviraston määräämät sen toiminnan luonnetta ja laajuutta koskevat tiedot.

Esityksen 8 §:ssä säädetään ilmoitusvelvollisuutta koskevasta poikkeuksesta. Lisäksi turvallisuusverkot eivät ole 9 §:n perusteella ilmoitusvelvollisia. Sanatarkasti 8 §:n 1 momentissa

todetaan, että "sen estämättä, mitä 7 §:ssä säädetään, verkkotoimijalla ei ole velvollisuutta ilmoittaa sähköiseen tietopisteeseen verkkotietoja, jotka koskevat kriittistä infrastruktuuria tai talousvesiverkkoa."

Säännöksen 2 momentissa puolestaan säädetään, että "sen estämättä, mitä 7 §:ssä säädetään, Liikenne- ja viestintävirasto myöntää hakemuksesta verkkotoimijalle luvan luovuttaa verkkotietoja kokonaan tai osittain saapuvien verkkotietokyselyiden perusteella."

Ilmoitusvelvollisuudesta vapautettuja ovat turvallisuusverkon, kriittisen infrastruktuurin ja talousvesiverkon toimijat. Muilla verkkotoimijoilla verkkotietojen ilmoitusvelvollisuus on pakollinen, mutta ne voivat saada hakemuksesta oikeuden luovuttaa kyselijälle verkkotietoja kyselyn perusteella joko kokonaan tai osittain. Luovutusoikeus on mahdollista ainoastaan säädettyjen edellytysten puitteissa, joita koskevat vaatimukset ovat epäselviä ja laajoja (riittävä osaaminen ja resurssit sekä tietoturvallinen järjestelmä) sekä riippuvaisia Traficomien harkinnasta. Lisäksi kyselyyn vastaaminen tapahtuu keskitetyn tietopisteen kautta. Säännös ei kuitenkaan poista verkkotietojen luovutusvelvollisuutta tietopisteeseen. Lisäksi luonnoksessa todetaan hieman hämmästyttävästi, että hajautetussa toimintamallissa verkkotoimija säilyttää itsellään verkkotietoja ja ilmoittaa ne sähköiseen tietopisteeseen vasta Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä (s. 21). Kyse on harkinnanvaraisesta säännöksestä, joka voi oikeuttaa vastaamaan kyselijälle joko kokonaan tai osittain, mutta aina tietopisteen kautta.

Esityksessä puhutaan hybridimallista ja hajautetusta mallista, mutta niiden määritelmät ja sisällöt jäävät epäselviksi. Ennen kaikkea epäselväksi jää, onko mitään näistä malleista tosiasiaa olemassa. Esityksellä pyritään voimakkaasti ohjaamaan ja siirtymään kohti keskitettyä mallia, jonka valmistelu on jo kerran keskeytetty.

Verkkotietojen pakollista ilmoitusvelvollisuutta (7 §) voidaan lähtökohtaisesti pitää omaisuuden suojan sekä hallinnon tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena velvoitteena.

7 §, 12 §, 34 § ja 39 § Traficomien valtuudet ovat liian avoimia

Traficomille on esitetty laajoja toimivaltuuksia ja määräyksentovaltuuksia ovat monessa kohdin liian laajoja ja avoimia, eivätkä ne täytä perustuslain edellytyksiä tarkoituksenmukaisuudesta, tarkkarajaisuudesta, suhteellisuudesta ja delegoitujen norminantovaltuuksien osalta lisäksi vähämerkityksellisyydestä.

19 § Verkkotoimijan velvollisuus suorittaa näyttö verkkotietokyselyn perusteella

Säännöksen sisältö on jokseenkin epäselvä, mutta velvollisuus vaikuttaisi pykälän otsikon mukaan muodostuvan siten, että kyselijällä on lähtökohtaisesti aina oikeus saada näyttö ja infran omistajalla velvollisuus suorittaa näyttö. Jatkovalmistelussa asia tulee muuttaa nykymallin mukaiseksi ja pääsäännöksi tulee kirjata lakiin, että verkonomistaja päättää verkon sijaintitiedon toimittamistavan.

36 § Väliaikainen päätös sähköisen tietopisteen toiminnan rajoittamisesta tai keskeyttämisestä

On sisänsä ymmärrettävää, että palvelun käyttöä voidaan rajoittaa tai estää poikkeuksellissa tilanteissa. Ehdotettu säännös on kuitenkin erittäin poikkeuksellinen toimi, koska se mahdollistaa käytännössä rakentamisen väliaikaisen keskeyttämisen koko Suomessa melko yleisillä perusteilla (...havaitsee sähköisessä tietopisteessä tiettyyn alueeseen tai toimijaan kohdistuvia poikkeuksellista toimintaa tai muuta poikkeuksellista tietoliikennettä palveluun tai palvelusta, ja on syytä epäillä tietojen väärinkäyttöä tai kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumista.) Rajoituksessa tai keskeytyksessä on kyse merkittävästä elinkeinotoiminnan vapauden rajoittamisesta, jote säännöksen käyttöönottokynnyksen tulee olla erittäin korkea.

Säännöksestä uupuu muun muassa välttämättömyyskriteeri, sovellettavat toimenpiteet, etusijajärjestys ja kohdentaminen. Joku taho voi tehdä tarkoituksellisesti joitain poikkeuksellisia kyselyjä joltain tietyltä alueeltaan tarkoituksenaan saada suljetuksi koko palvelu. Säännöksen jatkovalmistelussa tulee huomioida selkeämmin, mitä syvemmälle puututaan elinkeinon harjoittamisen rajoittamiseen, sitä tärkeämmäksi nousee täsmällinen soveltamiskynnys ja vähimmän haitan (suhteellisuus) periaate päätöksenteossa. Säännöksen perusteluja tulee täydentää huomattavasti pelkän pykälätekstin lisäksi.

Verkkotietojen suojaamista (5 luku) koskeva päällekkäinen sääntely

Sijaintietopalvelun tietoturvallinen toteutustapa on tärkeä, mutta vaikuttaa useassa kohtaa ylimoitettulta. Lisäksi FiCom kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun lain 5 luvun (24–33 §) tietoturvasääntely liittyy useilta osin NIS2- ja CER-direktiivien toimeenpanoon perustuvaan kansalliseen sääntelyyn (kyberturvallisuuslaki sekä laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta) sekä sähköisen viestinnän palvelulain tietoturva- ja häiriöilmoitusvelvoitteisiin.

Teleyritykset ja osa muista verkkoinfratoimijoista kuuluvat jo nykyisin tai tulevat kuulumaan näiden säädösten mukaisten riskienhallinta-, valvonta- ja ilmoitusmenettelyjen piiriin. Tämän vuoksi HE-luonnoksen esittämä erillinen luokittelu, vaatimukset, auditointi, hyväksyntä, häiriöilmoitusketju (26–33 §) muodostaa käytännössä päällekkäisen vaatimustenmukaisuuden osoittamisen kerroksen, joka lisää kustannuksia ja hallinnollista taakkaa ilman, että esityksessä on riittävästi arvioitu lisähyötyä suhteessa jo olemassa olevaan kyberturvallisuussääntelyyn ja valvontaan.

FiCom pitää perusteltuna, että sijaintiselvityspalveluun liitettäviltä järjestelmiltä edellytetään palvelukohtaisia liityntä- ja yhteentoimivuusvaatimuksia sekä tietoturvallisuuden perustason varmistamista (28 §). Sääntelyä tulee kuitenkin muuttaa siten, että se noudattaa yhdenmukaistamisen ja "yhden ilmoituksen" periaatetta eikä luo rinnakkaisia velvoitteita niille toimijoille, joihin sovelletaan jo NIS2-/CER-sääntelyä tai sähköisen viestinnän palvelulain mukaisia tietoturvavelvoitteita. Käytännössä tämä tarkoittaa, että merkittävien tietoturvahäiriöiden ilmoittamisesta (32 §) tulee säätää nimenomaisesti, että sähköisen viestinnän palvelulain tai kyberturvallisuuslain nojalla tehty ilmoitus täyttää myös sijaintiselvityspalvelua koskevan ilmoitusvelvollisuuden siltä osin kuin kyse on samasta tapahtumasta, ja että Traficomille toimitetaan tämän lain nojalla vain sellaiset lisätiedot, jotka ovat välttämättömiä sähköisen tietopisteen ja rajapintaintegraatioiden toimivuuden ja turvallisuuden varmistamiseksi.

Lisäksi auditointi- ja hyväksyntämenettelyt (30–31 §) tulee rajata selkeästi palvelukohtaisiksi liityntä- ja rajapintavaatimuksiksi sekä mahdollistaa jo olemassa olevan NIS2-/CER-valvonnassa tuotetun vaatimustenmukaisuusnäytön hyödyntäminen ilman erillistä päällekkäistä auditointia. Erityisesti 31 §:ssä tarkoitettu hyväksyntä tulee täsmentää luonteeltaan liityntä- ja yhteentoimivuushyväksynnäksi eikä yleiseksi kyberturvallisuussertifioinniksi. Traficomin oikeutta määrätä erillinen turvallisuusauditointi (33 §) tulee vastaavasti rajata viimesijaiseksi ja kohdentaa tilanteisiin, joissa riski liittyy nimenomaisesti sähköisen tietopisteen tai rajapintaintegraation turvallisuuteen eikä asiaa jo kateta muun sääntelyn mukaisella valvonnalla.

FiCom katsoo myös, että henkilöturvallisuusselvityksiä koskevaa sääntelyä tulee täsmentää riskiperusteiseksi (24 §) ja kohdentaa vain niihin tehtäviin ja käyttöoikeuksiin, joissa henkilöllä on laaja ja jatkuva pääsy useiden verkonomistajien verkko- ja sijaintitietoihin tai joissa käsitellään kriittisen infrastruktuurin turvallisuuden kannalta erityisen herkkiä tietoja. Muissa tapauksissa velvoitteiden tulee perustua asianmukaiseen pääsynhallintaan, roolipohjaisiin käyttöoikeuksiin, lokitukseen ja osaamisen varmistamiseen (25 § ja 28 §). Näillä muutoksilla voidaan saavuttaa esityksen turvallisuustavoitteet ilman, että teleyrityksille ja muille verkkoinfratoimijoille syntyy tarpeettomia päällekkäisiä velvoitteita, kustannuksia tai epäselvyyttä ilmoitus- ja valvontamenettelyjen soveltumisesta.

Lahtinen Marko
FiCom ry