

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?

Johdanto

Tällä lausunnolla Porin kaupunki vastaa saamaansa lausuntopyyntöön koskien hallituksen esitystä maanalaisen verkkoinfrastruktuurin sijaintitietoja koskevaksi lainsäädännöksi ja siihen liittyviksi muiksi laeiksi. Esityksen tavoitteena on luoda valtakunnallinen ja yhtenäinen sääntelykehikko, joka parantaa kriittisen infrastruktuurin sijaintitietojen saatavuutta, laatua ja tietoturvallisuutta. Porin kaupunki pitää lakihanketta lähtökohtaisesti kannatettavana, sillä verkkotietojen hajanaisuus ja niiden vaikea saavutettavuus ovat pitkään aiheuttaneet epäselvyyksiä ja riskejä kaivuutöiden suunnittelussa, kunnallistekniikan ylläpidossa, sekä alueidenkäytön suunnittelussa.

Lausunnossaan Porin kaupunki kiinnittää erityistä huomiota kolmeen kokonaisuuteen:

- toimijakentän heterogeenisyyden riittävään huomioimiseen,
- lakiesityksen taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten oikeasuhtaisuuteen sekä
- tietoturvan ja kokonaisturvallisuuden vahvistamiseen tavalla, joka on aidosti toteuttamiskelpoinen eri kokoisille toimijoille.

Kaupunki pitää tärkeänä, että lain säätäjä varmistaa, ettei laki muodostu kohtuuttoman raskaaksi pienille tai vähäresurssisille toimijoille, joita on Suomen verkkotoimijakentässä huomattava määrä, mutta kaupunki haluaa myös varmistaa, että kriittisen infrastruktuurin tietoja käsitellään jatkossa yhtenäisesti ja turvallisesti.

Porin kaupunki haluaa lausunnollaan turvata sen, että sääntely toteutetaan oikeudenmukaisesti ja kustannustehokkaasti, ilman että velvoitteet vaarantavat pienempien toimijoiden toimintaedellytyksiä tai lisäävät kohtuuttomasti kuntien hallinnollista taakkaa. Tavoitteena on edistää toimivaa, turvallista ja yhdenvertaisesti toteutettavaa järjestelmää, joka palvelee sekä infrastruktuurin ylläpitäjiä että tiedon käyttäjiä ja vahvistaa koko yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta.

Lisäksi Porin kaupunki pitää tärkeänä huomioida sen, että kriittisen infrastruktuurin tietojen keskittäminen laajamittaisesti yhteen kansalliseen tietovarantoon voi muodostaa merkittävän turvallisuus ja talousriskin. Porin kaupunki katsoo, että riskit tulee arvioida perusteellisesti ja että lainsäädännön jatkovalmistelussa on arvioitava myös Ruotsin mallin mukaisen hajautetun järjestelmän toimivuutta vaihtoehtona.

1. Vaikutukset Porin kaupungille: taloudelliset, toiminnalliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Hallituksen esityksellä maanalaisen verkkoinfrastruktuurin sijaintitietoja koskevaksi lainsäädännöksi tavoitellaan pitkään tunnistetun ongelman ratkaisua: verkkotietojen hajanaisuutta ja vaikeaa saavutettavuutta.

Porin kaupungin näkökulmasta esitys sisältää useita myönteisiä elementtejä, kuten valtakunnallisen sähköisen tietopisteen, joka selkeyttää tiedonhakua ja vähentää virheitä tai väärinymmärryksiä kaivutöissä ja muussa infrasuunnittelussa. Hybridimalli on sinänsä toimiva ratkaisu, sillä se mahdollistaa eri kokoisten toimijoiden valita hallinnointitavan, joka parhaiten sopii heidän rakenteisiinsa ja resursseihinsa.

Kaupungille tämä toteutustapa tuo kuitenkin myös lisää hallinnollista vastuuta, koska Porin kaupunki toimii sekä verkkotietojen käyttäjänä että verkkotoimijana. Esityksen suurin haaste liittyy verkkotoimijakentän heterogeenisyyden puutteelliseen huomiointiin. Lakiesitys tunnistaa toimijoiden erilaisuuden, mutta ei riittävällä konkreettisuudella määrittele velvoitteiden porrastusta eri kokoluokille. On ilmeistä, että esimerkiksi pienille, voittoa tavoittelemattomille vesihuolto- ja jätevesiosuuskunnille ehdotettu sääntely voi olla taloudellisesti ja toiminnallisesti raskas. Pahimmillaan vaarana on, että säännökset muodostuvat pienimmille toimijoille ylivoimaisiksi ja heikentävät koko alueellisen palvelutuotannon kestävyyttä.

Porin kaupunki pitää tärkeänä arvioida, voiko keskitetty tietovaranto muodostaa suhteettoman suuren riskin kriittisen infrastruktuuritiedon suojaamiselle erityisesti tilanteissa, joissa kansallisia tietojärjestelmiä vastaan kohdistuu kasvavia kyberuhkia. Kaupunki katsoo, että hajautetun mallin turvallisuusperusteet tulee arvioida tasavertaisesti hybridimallin rinnalla.

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

Esitys selkeyttää useita toimijoihin kohdistuvia velvoitteita, kuten rekisteröintivelvoitteita, näyttötoiminnan sääntöjä ja tietojen dokumentointia. Porin kaupunki pitää näitä täsmennyksiä lain tavoitteiden kannalta tarpeellisina. Samoin ehdotetut turvallisuusvelvoitteet, kuten henkilöturvallisuus selvitykset verkkotietoihin pääsevälle henkilöstölle ja vaitiolovelvollisuus verkkotietokyselyiden perusteella saatujen tietojen osalta, ovat perusteltuja nykyisessä turvallisuusympäristössä.

Tästä huolimatta velvoitteiden käytännön toteutettavuus vaihtelee huomattavasti toimijoiden rakenteen mukaan. Monilla pienillä toimijoilla ei ole sähköisiä järjestelmiä, vakituista henkilöstöä tai järjestelmällistä paikkatiedon hallintaa. Vaikka velvoitteiden tavoitteet ovat sinänsä järkeviä, ne voivat muodostua näille toimijoille kohtuuttoman raskaiksi. Siksi Porin kaupunki katsoo, että velvoitteiden tulee olla selkeästi porrastettuja toimijan koon ja resurssien perusteella, jotta laki voidaan panna toimeen oikeasuhtaisesti ja käytännössä toimivalla tavalla.

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

Lakiesityksen 26 § sisältää verkkotietojärjestelmien luokittelun sekä niihin liittyvät tietoturva velvoitteet. Porin kaupungin kokonaistulkinnan mukaan jaottelu on periaatteiltaan toimiva, ja tietoturva vaatimukset ovat ajan hengen mukaisia. On selvää, että maanalaisen kriittisen infrastruktuurin tietojen käsittely edellyttää korkeaa turvallisuustasoa.

Silti esityksessä jää liian epäselväksi, miten vaatimusten soveltaminen suhteutetaan erikokoisten toimijoiden käytännön toimintamahdollisuuksiin. Korkeat tietoturva vaatimukset, jotka sinänsä ovat perusteltuja, voivat olla erityisen kalliita toteuttaa toimijoille, joilla ei ole omia järjestelmiä, IT-henkilöstöä tai mahdollisuutta investoida uusiin teknisiin ratkaisuihin. Onkin tärkeää, että Traficomille asetetaan velvollisuus tarjota konkreettisia tukitoimia, kuten malliratkaisuja, ohjeistuksia ja mahdollisesti yhteisiä palvelukokonaisuuksia, jotta tietoturva vaatimukset voidaan toteuttaa kohtuullisin kustannuksin kaikissa toimijaryhmissä.

Porin kaupunki korostaa sitä, että ehdotettu hybridimalli edellyttää selkeää ja läpinäkyvää riskinarviointia siitä, mitä vaikutuksia laajamittaisella keskitetyn tietovarannon perustamisella olisi koko yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen. Mikäli riskit osoittautuvat merkittäviksi, tulee harkita Ruotsin mallin kaltaisen hajautetun järjestelmän käyttöönottoa vaihtoehtona.

Täydennysehdotus

Porin kaupunki esittää, että lakiesitystä täydennetään siten, että lakiin lisätään nimenomainen säännös, joka velvoittaa suhteuttamaan kaikki lain mukaiset velvoitteet – mukaan lukien rekisteröinti-, dokumentointi-, näyttötoiminta-, tietojärjestelmä- ja tietoturvavelvoitteet – verkkotoimijan kokoon, taloudellisiin ja toiminnallisiin resursseihin sekä toiminnan luonteeseen. Tämä on välttämätöntä, koska lakiesityksen tavoitteet eivät toteudu yhdenmukaisesti ilman oikeasuhtaista porrastamista, ja nykyisessä muodossaan useat velvoitteet ovat vaarassa muodostua kohtuuttomiksi pienille, voittoa tavoittelemattomille tai vapaaehtoisvoimin toimiville toimijoille, joiden resurssit ovat olennaisesti rajallisemmat kuin suurilla verkkoyhtiöillä.

Porin kaupunki ehdottaa lisäksi, että lakiin lisätään Traficomia koskeva velvoite antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita siitä, miten kevennettyjä menettelyjä voidaan soveltaa niille toimijoille, joilla ei ole omia sähköisiä järjestelmiä, IT-henkilöstöä tai teknisiä valmiuksia täyttää tietoturva- ja tiedonhallintavaatimuksia täysimääräisesti. Traficomille tulisi asettaa velvollisuus tarjota konkreettisia tukitoimia, kuten:

- valmiita mallipohjia ja prosessikuvauksia,
- ohjeistuksia tietoturvan vähimmäistasojen täyttämiseen,
- mahdollisuus käyttää yhteisiä keskitettyjä palvelukokonaisuuksia,
- selkeästi määritellyjä kevennettyjä velvoitteita pienille ja vähäresurssisille toimijoille.

Tällä täsmennyksellä varmistetaan, että lain tavoitteet – verkkotietojen laadun parantaminen, tietoturvan vahvistaminen ja valtakunnallisen tietopisteen toimivuus – voidaan saavuttaa yhdenvertaisesti ilman, että pienimmät toimijat joutuvat kohtuuttomaan taloudelliseen tai hallinnolliseen asemaan. Samalla turvataan se, että lakiesitys ei heikennä alueellisten palveluiden jatkuvuutta eikä vaaranna toimijoiden kykyä huolehtia lakisääteisistä tehtävistään.

Ehdotus:

XX § Velvoitteiden porrastaminen toimijan koon ja resurssien perusteella

Lain nojalla asetettavien rekisteröinti-, tietojenhallinta-, dokumentointi-, näyttötoiminta-, tietojärjestelmä- ja tietoturvavelvoitteiden tulee olla oikeassa suhteessa verkkotoimijan toiminnan laajuuteen, taloudellisiin ja operatiivisiin resursseihin sekä toimijan organisaatiomuotoon. Velvoitteita sovellettaessa tulee ottaa huomioon erityisesti pienet, vähäresurssiset ja voittoa tavoittelemattomat toimijat, joiden toiminnan edellytyksiä ei tule vaarantaa velvoitteiden kohtuuttomuudella.

Liikenne- ja viestintäviraston tulee antaa tarkemmat määräykset siitä, millä tavoin velvoitteita kevennetään toimijoille, joilla ei ole omia sähköisiä järjestelmiä, IT-henkilöstöä tai teknistä kapasiteettia täyttää lain vaatimuksia täysimääräisesti. Velvoitteiden täyttämässä voidaan käyttää vaihtoehtoisia menettelyjä, jos ne täyttävät lain tarkoituksen sekä tietoturvan ja tietojen luotettavuuden vähimmäistasot.

Liikenne- ja viestintäviraston tulee lisäksi tarjota toimijoille kevennettyjen menettelyjen käytännön toteuttamista tukevia soveltamisohjeita, mallipohjia sekä tarvittaessa keskitettyjä tai yhteisesti käytettäviä palveluratkaisuja, jotta velvoitteiden täyttäminen on mahdollista kaikille toimijaryhmille kohtuullisin kustannuksin.

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

Maksuja koskeva sääntely on esityksen epäselvin ja ongelmallinen osa. Vaikka lakiehdotus antaa Liikenne- ja viestintävirastolle oikeuden periä maksuja verkkotietokyselyistä, ei lakiluonnos määrittele riittävän täsmällisesti maksujen määräytymistä eikä niiden kohtuullisuuden varmistavia periaatteita.

Porin kaupunki korostaa, että maksujen on oltava ennakoitavia, kustannuksia vastaavia ja kohtuullisia. Kaupunkien asema sekä verkkotietojen käyttäjinä että luovuttajina tekee maksujärjestelmästä erityisen herkkää. Jos maksut nousevat kohtuuttomiksi, ne voivat heikentää kunnan mahdollisuuksia toteuttaa lain mukaisia velvoitteita ilman lisäresursseja. Esityksessä tulisi siksi täsmentää, ettei maksujärjestelmä saa muodostua taloudelliseksi esteeksi lakisääteisten palveluiden tuottamiselle.

Porin kaupunki esittää, että lakiesitystä täsmennetään lisäämällä lakiin nimenomainen säännös, joka varmistaa maksujen ennakoitavuuden, kohtuullisuuden ja kustannusvastaavuuden. Tämä on välttämätöntä, jotta maksuista ei muodostu esteettömyyttä, yhdenvertaisuutta tai kunnan lakisääteisten tehtävien toteuttamiskykyä heikentävää raskautta.

Ehdotus:

XX § Maksujen määräytymisen kohtuullisuus ja kustannusvastaavuus

Liikenne- ja viestintäviraston tämän lain perusteella perimien maksujen tulee olla ennakoitavia, kohtuullisia ja perustua palvelun tuottamisesta aiheutuviin todellisiin kustannuksiin. Maksuja ei saa

määrätä siten, että ne muodostuvat esteeksi verkkotoimijoiden lakisääteisten velvoitteiden hoitamiselle tai aiheuttavat kohtuutonta taloudellista rasitetta erityisesti kunnille sekä pienille tai vähäresurssisille verkkotoimijoille.

Liikenne- ja viestintäviraston tulee antaa erillinen maksujen laskentatapaa koskeva määräys, jossa määritellään maksujen määräytymisperusteet, maksujen ylärajat sekä menettely, jolla varmistetaan maksujen kustannusvastaavuus ja ennakoitavuus.

Maksuja ei saa käyttää palvelun tulonmuodostukseen tai tuottotavoitteisiin, vaan niiden tulee vastata ainoastaan palvelun järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia.

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

Lakiehdotuksessa asetetut määräajat verkkotietojen toimittamiselle ja kyselyihin vastaamiselle lisäävät toiminnan ennustettavuutta ja selkeyttä, mikä on hyödyllistä. Kuitenkin esityksessä ehdotettujen määräaikojen tiukkuus ja niihin sidottujen seuraamusmaksujen käyttö asettavat haasteita erityisesti niille toimijoille, joilla ei ole vakituista henkilöstöä tai jokaista pyyntöä hoitavaa organisaatiota.

Porin kaupunki katsoo, että määräaikojen tulee olla realistisia ja suhteutettuja toimijan kykyyn tuottaa tietoa käytettävissä olevilla resursseilla. Lisäksi seuraamusmaksujen tulee olla viimekätinen keino eikä rutiininomainen sanktiouhka. Lakitekstiin tulisi sisällyttää selkeä mahdollisuus joustoon tai pidennettyihin määräaikoihin erityisesti pienille ja vapaaehtois pohjaisille toimijoille, jotta velvoitteiden noudattamatta jättäminen ei johda kohtuuttomiin seuraamuksiin.

Ehdotus:

XX § Määräaikojen joustavuus ja suhteuttaminen toimijan resursseihin

Verkkotietojen toimittamista ja verkkotietokyselyihin vastaamista koskevat määräajat tulee mitoittaa toimijan koon, resurssien ja organisaatiomallin perusteella.

Liikenne- ja viestintäviraston tulee määrätä menettelystä, jonka perusteella pienille, vähäresurssisille tai vapaaehtois pohjaisille toimijoille voidaan myöntää pidennetty määräaika tai jousto silloin, kun velvoitteiden noudattaminen ei ole mahdollista toimijan rajallisten henkilöstö- tai järjestelmäresurssien vuoksi.

Seuraamusmaksuja voidaan määrätä vain, jos toimija on olennaisella tavalla ja ilman hyväksyttävää syytä jättänyt velvoitteensa täyttämättä; seuraamusmaksu ei saa olla ensisijainen eikä automaattinen keino määräaika-rikkomusten yhteydessä.

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

Kokonaisturvallisuuden parantaminen on yksi lakihankkeen merkittävimmistä hyödyistä. Maanalaisen infrastruktuurin sijaintitietojen turvallinen käsittely on tärkeämpää kuin koskaan, ja Porin kaupunki pitää lakiesityksen turvallisuutta painottavia elementtejä tarpeellisina ja ajankohtaisina.

Henkilöturvallisuus selvitykset ja vaitiolovelvollisuus ovat perusteltuja keinoja varmistaa, ettei kriittistä tietoa joudu väärin käsiin.

Samaan aikaan tietoturvalvelvoitteiden tulee olla realistisesti toteutettavissa myös pienimmissä organisaatioissa. Jos vaatimukset ovat liian raskaita, seurauksena voi olla se, että toimijat eivät käytännössä kykene noudattamaan lakia, mikä heikentäisi kokonaisturvallisuutta sen vahvistamisen sijaan. Tärkeää on, että lakia toimeenpantaessa tunnistetaan toimijoiden todelliset toimintaympäristöt ja tarjotaan riittävät tukirakenteet vaatimusten täyttämiseksi.

Ehdotus:

XX § Kokonaisturvallisuuden toteuttaminen toimijoiden resursseihin suhteutettuna

Lain mukaisia turvallisuus- ja tietoturvalvelvoitteita, mukaan lukien henkilöturvallisuus selvitykset ja vaitiolovelvollisuutta koskevat velvoitteet, tulee soveltaa niin, että ne ovat toimijan koon, resurssien ja organisaatiomallin kannalta toteuttamiskelpoisia. Velvoitteiden tavoitteena on vahvistaa kokonaisturvallisuutta, eikä niiden soveltaminen saa johtaa tilanteeseen, jossa pienet tai vähäresurssiset toimijat eivät tosiasiallisesti kykene noudattamaan lakia.

Liikenne- ja viestintäviraston tulee antaa soveltamisohjeet ja tarjota tukitoimia — kuten mallipohjia, ohjeistuksia ja mahdollisia yhteisiä teknisiä ratkaisuja — jotka mahdollistavat tietoturva- ja turvallisuusvaatimusten täyttämisen myös niille toimijoille, joilla ei ole omia teknisiä tai henkilöstöresursseja.

Turvallisuusvelvoitteita voidaan toteuttaa vaihtoehtoisilla menettelyillä, mikäli ne täyttävät lain tarkoituksen ja varmistavat riittävän tietoturvan tason.

7. Muita huomioita tai kommentteja hallituksen esityksestä?

Lakiesitys muodostaa tärkeän ja välttämättömän sääntelykokonaisuuden, mutta sen toimivuus edellyttää merkittäviä täsmennyksiä jatkovalmistelussa. Porin kaupunki pitää erityisen tärkeänä sitä, että lakiin sisällytetään selkeä porrastus velvoitteille toimijan koon, resurssien ja organisaatiomuodon perusteella. Lisäksi hybridimallin käytännön toteutuksesta tulee antaa yksiselitteiset ohjeet ja Traficomille tulee jo ennen lain voimaantuloa valmistella kattavat tukipalvelut ja ohjeistukset.

Ilman näitä täsmennyksiä vaarana on, että laki lisää toimijoiden epävarmuutta, kasvattaa hallinnollista kuormitusta ja johtaa taloudellisiin ongelmiin niillä toimijoilla, joilla ei ole kapasiteettia täyttää vaatimuksia täysimääräisesti.

Porin kaupunki painottaa sitä, että hybridimallin jatkovalmistelussa tulee arvioida, onko esitetty keskittettyyn tietopisteeseen tukeutuva malli lainkaan tarkoituksenmukainen ottaen huomioon esiin nostetut turvallisuus ja talousriskit. Mikäli nämä riskit osoittautuvat merkittäviksi, Porin kaupunki tukee Kuntaliiton esitystä valmistelun keskeyttämisestä ja vaihtoehtoisen, Ruotsin mallia lähellä olevan hajautetun järjestelmän selvittämisestä tiiviissä yhteistyössä kuntien ja yksityisten verkkotoimijoiden kanssa.

Johtopäätökset ja esitys jatkovalmistelulle

Porin kaupunki pitää maanalaisen verkkoinfrastruktuurin sijaintitietoja koskevaa lakihanketta tärkeänä ja ajankohtaisena uudistuksena, joka vahvistaa kriittisen infrastruktuurin turvallista ja tehokasta hallintaa. Lakiesityksen tavoitteet ovat kannatettavia, ja Porin kaupunki tukee verkkotietojen laadun parantamista, valtakunnallisen tietopisteen perustamista sekä tietoturvan vahvistamista. Samalla kaupunki korostaa, että lain tulee olla toimeenpantavissa yhdenvertaisesti kaikille toimijoille ja että velvoitteet, maksut ja määräajat on mitoitettava kohtuullisiksi suhteessa toimijoiden resursseihin ja organisaatiomalleihin.

Esittämillään täsmennyksillä Porin kaupunki pyrkii varmistamaan, että lainsäädäntö tukee sekä kokonaisturvallisuuden vahvistamista että toimijoiden käytännön toteutusmahdollisuuksia. On välttämätöntä, että Traficomille säädetään selkeät velvoitteet ohjeistaa, tukea ja tarvittaessa keventää menettelyjä pienille ja vähäresurssisille toimijoille sekä että maksusääntely ja määräajat tehdään oikeasuhteisiksi ja ennakoitaviksi. Näillä muutoksilla voidaan varmistaa, että sääntely palvelee tasapuolisesti niin suuria kuin pieniä toimijoita, edistää tietoturvaa ja ehkäisee tilanteita, joissa velvoitteet muodostuisivat esteeksi toiminnan jatkumiselle.

Porin kaupunki toteaa, että esitetyt muutokset parantavat lakiesityksen toteuttamiskelpoisuutta ja tukevat sen keskeisiä tavoitteita. Kaupunki on valmis osallistumaan lain jatkovalmisteluun ja soveltamisohjeiden kehittämiseen, jotta järjestelmästä muodostuu toimiva, turvallinen ja kustannustehokas kokonaisuus kaikkien yhteiseksi eduksi.

Lisäksi Porin kaupunki katsoo, että kriittisten verkkotietojen hallinnan turvallisuusratkaisut tulee arvioida kokonaisuutena uudelleen. Ennen lopullisia ratkaisuja on varmistettava, ettei keskitetty tietovaranto lisää haavoittuvuutta, kustannuksia tai kuntien toimintaan kohdistuvaa epävarmuutta. Ruotsin mallin tapaisen hajautetun järjestelmän toimivuus tulee selvittää vaihtoehtona, mikäli hybridimallin riskit eivät ole riittävästi hallittavissa.

Mäenpää Pauliina
Porin kaupunki