

Espoon kaupungin lausunto

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

Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi maanalaisen verkkoinfrastruktuurin sijaintitiedoista ja annettujen lakien sakon täytäntöönpanosta, sähköisen viestinnän palveluista, kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja sähkömarkkinalain muuttamisesta sekä verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja käytöstä annetun lain kumoamisesta.

Esityksen tarkoituksena on luoda verkkotietojen hyödyntämistä helpottava ja luovuttamista ohjaava kansallinen sääntelykehikko. Sääntelyllä pyritään suojaamaan verkkotietoja ja varmistamaan käsittelyn tietoturvallisuus.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki maanalaisen verkkoinfrastruktuurin sijaintitiedoista, joka sääntelee erityisesti Liikenne- ja viestintäviraston ylläpitämän verkkotietokyselyihin vastaamiseksi tarkoitetun järjestelmän toteutustapaa. Toteutustavaksi esitetään valittavan niin sanottu *hybridimalli*. Hybridimallissa toimijat voivat halutessaan joko itse hallinnoida omia verkkotietojaan verkkotietokyselyihin vastaamiseksi tai toimittaa verkkotiedot Liikenne- ja viestintävirasto Traficom keskitetysti hallinnoimaan järjestelmään. Hajautetusti toimivien verkkotoimijoiden tulee toimittaa viranomaisen järjestelmään etukäteen vain aluemuotoinen tieto omista verkkoalueistaan.

Espoon kaupunki kiittää mahdollisuudestaan lausua ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

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

Arviomme mukaan esityksestä aiheutuu Espoon kaupungille merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia. Toimimme useassa roolissa maanalaiseen verkkoinfrastruktuuriin liittyen. Esityksen mukaiset muutokset vaikuttavat laajasti moniin kaupungin eri toimintoihin. Ylläpidämme yhdistelmäjohtokarttaa Espoon omista johdoista sekä muiden omistamista Espoon alueella olevista johdoista, suoritamme omien sekä sopimuksien perusteella muiden omistajien kaapeleiden maastonäytöt, myönnämme luvat yleisellä alueella tapahtuviin maanrakennustöihin, suunnittelemme ja rakennamme maanalaista infraa oman työnä sekä tilaamme suunnittelua ja rakentamista ulkopuolisilta toimijoilta.

Lakiesityksen mukaan tietojärjestelmäpäivitykset ja rajapintojen rakentaminen uuteen sähköiseen tietopisteeseen maksaa 10 000–200 000 € kertaluonteisesti, riippuen nykyisin käytössä olevista järjestelmästä. Lisäksi jatkossa maksettavaksi tulee kehitykseen ja ylläpitoon liittyviä jatkuvia kustannuksia. Kustannusvaikutuksia on todella vaikea arvioida, koska lakiluonnoksessa ei ole kuvattu tarkemmin järjestelmien teknisiä vaatimuksia. Kustannukset saattavat olla huomattavasti korkeammat, koska muutoksia saattaa tulla ohjelmistoihin, konesaleihin sekä verkkotietojärjestelmien välisiin tietoliikenneyhteyksiin ja rajapintoihin sekä näyttötoiminnassa käytettäviin laitteistoihin. Esityksen mukaan verkkotietojärjestelmällä tarkoitetaan verkkotietojen dokumentointiin, hallinnoimiseen sekä luovuttamiseen liittyviä järjestelmiä. Vaikutuksia voi tulla laajasti esimerkiksi kunnan käytössä oleviin kuntatieto-, projektinohjaus- ja päätöksentekojärjestelmiin.

Esityksen mukaan kaikki verkkotietoja käsittelevät henkilöt olisi jatkossa turvallisuusselvitettävä (185 € / henkilö). Espoon kaupungilla turvallisuusselvitettäviä olisi satoja henkilöitä. Pelkästään tästä aiheutuu kymmenien tuhansien eurojen kustannukset.

Kaupungille voi myös aiheutua kustannuksia seuraamusmaksuista (1 000–500 000 €).

Henkilöstön osaamisen kehittämisen liittyvät kulut tulevat myös nousemaan. Uusi lainsäädäntö edellyttää tietoturvaosaamista, järjestelmäosaamista ja verkkotietojen dokumentoinnin ja tarkkuusvaatimusten tuntemusta kykyä toimia valtakunnallisen järjestelmän kanssa.

Esitys ei huomio kunnan roolia johtotiedon ylläpitäjänä. MRA:n 45 § Johdot ja laitteet katualueella mukaan: Kunta voi kadunpidon järjestämiseksi sekä katualueen ja sen ylä- ja alapuolisten johtojen, laitteiden ja rakenteiden tilojen yhteen sovittamiseksi pitää kartastoa tai tiedostoa, johon johtojen, laitteiden ja rakennelmien omistajan tai haltijan tulee toimittaa tarpeelliset tiedot. Espoon kaupungilla on kattavasti tiedossa maanlaiset johtotiedot. Lisäksi kaupungilla on myös muita merkittäviä tietoja mm. maanlaisesta infrasta, joita ei ole valtakunnallisessa palvelussa.

Lakiluonnos velvoittaisi maanrakennustöitä tekevän hakemaan ensin selvityksen valtakunnallisesta tietopisteestä. Lisäksi selvitys pitää hakea kunnalta, ainakin Espoossa, koska valtakunnallinen järjestelmä ei sisällä kaikkia tarvittavia tietoja esimerkiksi kaivuluvan hakemiseen kaupungin alueella. Kaksi erillistä järjestelmää aiheuttaisi todennäköisesti sekaannusta maanrakennustöihin ryhtyvälle.

Lakiluonnos velvoittaa myös kunnan hakemamaan selvitystä valtakunnallisesta järjestelmästä, vaikka työskentely tapahtuisi kunnan omalla alueella. Toimintatapaa ei voida pitää järkevänä. Selvitystarve valtakunnallisesta järjestelmästä aiheuttaisi turhaa viivästystä ja kustannuksia.

Ehdotettu valtakunnallinen tietopiste muuttaa kaivu ilmoitus- ja suunnitteluprosessien työvirtoja merkittävästi. Kuntien tulisi ehdotuksen myötä päivittää laajasti myös kaivu ilmoitus- ja katutyöprosessit, kunnallistekniikan suunnittelun käytännöt, sisäiset ohjeet verkkotietojen selvittämisestä ja näyttötoiminnan prosessit.

Suunnittelussa ja rakentamisessa tuotetaan ja käytetään olemassa olevia verkkotietoja. Tiedot voivat olla useissa järjestelmissä (projektinhallinta, päätöksenteko, jne.) esimerkiksi pdf-muodossa. Ehdotetussa laissa ei selvästi rajata näitä verkkotiedon tai verkkotietojärjestelmän ulkopuolelle, joka voisi olla suotavaa. Esityksen pohjalta näyttötoiminnan velvoitteet laajenevat. Tämä voi lisätä kustannuksia joissain tapauksissa. Suoritetuista näytöistä tulee myös tehdä ilmoitus sähköiseen tietopisteeseen. Velvoite ei ole välttämättä hyödyllinen ja aiheuttaa ylimääräistä työtä.

Yksi merkittävä haaste mallissa on valtakunnallisen tietopisteen häiriötila. Kunnan omat prosessit (kaivu ilmoitusten käsittely, suunnittelu ja näyttöjen hallinta) saattavat pysähtyä kokonaan. Viranomainen voi myös keskeyttää palvelun turvallisuussyistä seitsemäksi vuorokaudeksi, jossain tapauksissa jopa 4 viikoksi.

Kokonaisuudessaan esitetty hybridimalli tuo merkittäviä toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia Espoon kaupungille. Nykyinen vuosikymmeniä käytössä ollut toimintamalli, jossa Espoon kaupunki ylläpitää yhdistelmäjohtokarttaa ja hoitaa kaikkien verkonomistajien maastonäytöt, on todettu kaikkien sidosryhmien osalta erittäin toimivaksi. Ehdotetun lain vaikutukset eivät kaikilta osin ole myönteisiä.

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

Uusien velvoitteiden täyttäminen lisää hallinnollista työtä. Henkilöturvallisuusselvitysten tekeminen sadoille omille kaupungin työntekijöille ja selvitysten voimassaolon seuranta työllistävät ja lisäävät kustannuksia. Lisäksi kaupungille tulee velvollisuus varmistaa, että kaupungille työskentelevät konsultit ovat turvallisuusselvitettyjä.

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

Verkkotietojärjestelmien luokittelu eri luokkiin on järkevää. Epäselväksi kuitenkin jää esimerkiksi, mihin luokkaan kunnan MRA:n 45 § mukaan ylläpitämä yhdistelmäjohtokartan sisältävä järjestelmä kuuluu. Ilmeisesti tietoturvaan liittyvät vaatimukset määräytyvät luokituksen mukaan. Tietoturvan teknisiä vaatimuksia ei ole kuvattu tarkemmin. Vaatimusten toteutus voi olla kunnalle kustannuksiltaan huomattava ja vaatia merkittäviä resursseja.

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

Espoon kaupungin näkökulmasta kunnan oman tietopisteen kanssa päällekkäiselle valtakunnalliselle tietopisteelle ei ole tarvetta ja aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia. Kaupungille aiheutuu verkkotietokyselyistä mahdollisesti ylimääräisiä kustannuksia.

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

Ehdotuksen mukaan verkkotietokysely voitaisiin panna vireille aikaisintaan 40 päivää ja viimeistään 20 päivää ennen työn suunniteltua ajankohtaa. Vaatimus aiheuttaa suunnittelun ja rakentamisen prosesseihin muutoksia niin kunnan oman rakennushankkeiden kuin muidenkin hankkeiden osalta. Nykyisellä toimintatavalla Espoon kaupungin johtotietopalvelusta saa kattavamman johtoselvityksen kolmen arkipäivän kuluessa, yleensä nopeamminkin. Jos kyselyt valtakunnallisesta tietopisteestä pitää tehdä myös kunnan omiin omalla alueella tehtäviin töihin, lisää tämä merkittävästi hallinnollista kuormaa.

Ehdotuksessa ei ole huomioitu verkkotietojen voimassaoloaika. Nopeasti muuttuvissa kaupunkiympäristöissä selvityksen voimassaoloaika voisi olla kaksi viikkoa.

Ehdotuksessa säädetään verkkotoimijan velvollisuudesta ilmoittaa verkkotietoja Liikenne- ja viestintäviraston verkkotietokyselyn perusteella lähettämän pyynnön perusteella. Verkkotiedot olisi ilmoitettava kolmen päivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Liikenne- ja viestintävirasto luovuttaisi tiedot verkkotietokyselyn tekijälle. Espoon kaupungin osalta verkkotietojen toimitus suoraan kysyjälle nykyisen toimintatavan mukaisesti on toimivampi ja selkeämpi ratkaisu.

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

Espoon kaupunki pitää positiivisena asiana, että kokonaisturvallisuus huomioidaan verkkoinfrastruktuurin sijaintitietojen käsittelyssä. Osa esitetyistä vaatimuksista ovat melko raskaita, lisäävät hallinnollista kuormaa sekä kustannuksia. Uusien turvallisuusvaatimusten teknisiä vaatimuksia ei ole kuvattu tarkemmin ja luokittelu A-, B- ja C-luokan toimijoihin on epäselvä.

7. Muita huomioita tai kommentteja hallituksen esityksestä?

Espoon kaupunki pitää tärkeänä, että maanalaisen infrastruktuurin sijaintitietojen hallintaa kehitetään valtakunnallisesti.

Korostamme, että lakia valmisteltaessa tulee huomioida kunnissa jo toimivat johtotietopalvelut sekä välttää päällekkäisten järjestelmien syntyminen. Valtakunnallisen järjestelmän tulee hyödyntää jo olemassa olevia erittäin toimivia kunnallisia palveluja, ei korvata niitä tai rakentaa päällekkäisyyksiä. Lakiin tulisi kirjata, että valtakunnallinen tietopiste hyödyntää mahdollisuuksien mukaan olemassa olevia kunnallisia johtotietopalveluja. Valtakunnallinen sijaintitietopalvelu voisi ohjata johtotietojen kysyjän Espoon johtotietopalveluun kyselyn osuessa Espoon alueelle.

Lakiluonnoksessa ei ole selkeästi määritetty vastuuta tilanteessa, jossa käyttäjä saa sijaintitiedon valtakunnallisesta tietopisteestä ja tieto osoittautuu virheelliseksi. Näissä tapauksissa vastuunjaon tulee olla selkeä ja yksiselitteinen.

Luonnoksen mukaan lain soveltaminen alkaisi pääosin vuoden 2029 aikana, mikä on erittäin kiireinen aikataulu ottaen huomioon kaikki ne velvoitteet, jotka pitäisi toteuttaa tätä ennen.

Espoon kaupunki ehdottaa ehdotetun lain valmistelun keskeyttämistä. Jos työtä kuitenkin jatketaan, se tehdään laajassa yhteistyössä kuntien ja yksityisten verkkotoimijoiden kanssa.