

Tampereen kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Lausuntopyynnön diaarinro VN/23997/2023

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Ehdotetulla sääntelyllä lisättäisiin eri viranomaisten, tiedonsaantioikeuksia rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Esityksessä lisäksi tarkennettaisiin Suomen ympäristökeskuksen tiedonsaantioikeuksia Verohallinnon tiedoista. Lisäksi esityksessä korjattaisiin lakiin jäänyt teknisluontoinen virhe.

Lakiehdotuksen tausta

Kappaleessa 1.1. "Tausta ja suhde hallitusohjelmaan" lakiehdotusta taustoitetaan seuraavasti:

"Eduskunta hyväksyi lain rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä (431/2023) 24.2.2023 ja laki vahvistettiin 23.3.2023. Laki tuli voimaan 1.1.2024. Lain voimaantulon jälkeen havaittiin, että muuttuneen turvallisuustilanteen sekä paikkatietoa koskevan tulevan lainsäädännön vuoksi oli tarve selvittää salassapidettävien tietojen luovutusoikeuksia Suomen ympäristökeskuksen (Syke) ja muiden viranomaisten välillä, jotta tiedonkulku ja muiden viranomaisten lakisäätteiset tehtävät eivät häiriintyisi."

Tampereen kaupunki haluaa kohdistaa huomiota siihen, että lakiehdotusta perustellaan ennakoimalla tulossa olevaa paikkatietoa koskevaa lainsäädäntöä ja mahdollisesti myös sen sisältöä. Perusteluna käytetyn tulevan lainsäädännön tarkempaa aihepiiriä, luonnetta tai sisältöä ei millään tavalla kuvata lakiehdotuksessa, eikä tulossa olevaa lainsäädäntöä mahdollisesti valmisteleavan lainsäädäntöhankkeen nimeä mainita. Näin ollen lausunnonantajien on mahdotonta arvioida lakiehdotuksen taustaksi mainitun tulossa olevan lainsäädännön merkitystä asialle tai lakiehdotuksen sisällön linjakkuutta suhteessa tulossa olevaan lainsäädäntöön. Tampereen kaupunki katsoo, että tulevan lainsäädännön käyttäminen lakiehdotuksen perusteena ei ole hyvän valmistelutavan mukaista erityisesti silloin, kun lausunnonantajilla ei ole mahdollisuutta saada tietoa mainitusta tulevasta lainsäädännöstä, eikä lakiehdotuksen perusteluista käy ilmi millaisesta tulevasta lainsäädännöstä on kyse, tai onko Ympäristöministeriön ennakoitua tulevan lainsäädännön sisältöä jo ennen, kuin kyseisestä tulevasta lainsäädännöstä on ollut mahdollista antaa lausuntoa.

Käsitettä "paikkatieto" käytetään tässä lakiehdotuksessa useissa kohdissa alkaen lakiehdotuksen taustaa koskevasta tekstistä (yllä) ja jatkuen läpi lakiehdotuksen. Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan määritellä mitä paikkatiedolla on lakiehdotuksessa tarkoitettu ja miten lakiehdotuksen tarkoittama paikkatieto eroaa muusta tiedosta. Myös lakiehdotuksessa käytetyt viittaukset "vedenottamoiden paikkatietoon" ja "vesihuollon paikkatietoon" jäävät käsitteinä epämääräisiksi.

Tampereen kaupunki kiinnittää huomiota paikkatieto-käsitteen monimerkityksellisyyteen ja siitä seuraaviin lakiehdotusta koskevien epäselvyyksien ja virhetulkintojen mahdollisuuteen. Usein paikkatiedolla viitataan vain ns. perinteisissä koordinaatit sisältävissä tietomuodoissa oleviin tietoihin ja joskus myös muihin karttoja sisältäviin dokumentteihin. Virallinen (Tilastokeskuksen) määritelmä paikkatiedosta on kuitenkin huomattavasti laajempi ja kattaa tietomuodosta riippumatta kaikki tiedot, jotka sisältävät viittauksen

tiettyyn paikkaan tai alueeseen. Tämän määritelmän mukaan paikkatietoa ovat tietomallimuotoisten suunnitelmien lisäksi mm. kaikki rakentamisen tai alueiden käytön tietoja sisältävät dokumentit. Tampereen kaupunki katsoo, että lakiehdotuksessa tulisi selkeästi avata paikkatieto-käsitteen merkitys, jotta lakiehdotuksen sisältöön ei jäisi virheellisten tulkintojen mahdollisuutta. Määritelmänä tulee käyttää Tilastokeskuksen kattavaa paikkatiedon määritelmää, jotta salassapidon tarve tulee riittävässä laajuudessa huomioiduksi ja ulottuu koskemaan myös mm. dokumenttimuotoisia aineistoja.

Kappaleessa 1.1. lakiehdotusta taustoitetaan myös seuraavasti:

“Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman (2023) kohdan 6.4 mukaan hallitus edistää tiedon liikumista julkishallinnon eri tietojärjestelmien välillä. Samalla tunnustetaan ja puretaan julkisten tietovarantojen hyödyntämisen ja jakamisen tarpeettomat oikeudelliset esteet yksityisyyden suoja huomioiden.”

Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan mainita taustana samaisen Petteri Orpon hallitusohjelman (s.167) kirjausta, jonka mukaan *“Kriittisen infrastruktuurin tietojen avoin jakaminen arvioidaan uudelleen huomioiden kansallinen turvallisuus.”* Tampereen katsoo, että kyseisen kirjauksen tulisi olla myös tämän lakiehdotuksen keskeinen lähtökohta, ja huomioida keskeisenä myös tulevissa RytjL:n mahdollisissa muutoksissa ja sitä tarkentavissa asetuksissa, sillä järjestelmään lain nojalla toimitettavaksi määritellyt tiedot sisältävät tietoja myös kriittisestä infrasta. Vastaava huomiointi on tarpeen myös muun muassa RakL:n ja MRL:n muutoksissa, tulevan alueidenkäyttölain valmistelussa sekä näitä tarkentavissa asetuksissa.

Nykytila

Nykytilaa kuvaavan luvun kappaleessa 2.5 *“Tilastokeskuksen tiedonsaantioikeudet rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä”* sanotaan seuraavaa: *“Rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä käsiteltävien salassapidettävien tietojen ja asiakirjojen salassapitoperuste on pääsääntöisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohtien 7 ja 9, joiden osalta tulee tehdä arvio siitä, tuleeko asiakirja merkitä turvallisuusluokitelluksi.”*

Kuntien toimittamat tiedot tulevat muodostamaan Ryhti-järjestelmän keskeisen sisällön. Tästä syystä lakiehdotuksen muotoilussa olisi syytä huomioida, että kunnat eivät voi turvallisuusluokitella tietoja tai asiakirjoja. Tarve salassapitoon ei myöskään koske vain sellaisia tietoja tai asiakirjoja, jotka ovat valtion turvallisuusluokiteltuina kuntiin toimittamia. Vastaava tarve tietojen ja asiakirjojen salaamiseen on laajempi. Kunnissa ainoa vaihtoehto tietojen tai asiakirjan salaamiseen on salassa pidettäväksi määrittäminen. Keskeinen salassapitoperuste voi olla lakiehdotuksessa mainittujen lisäksi myös julkisuuslain 24§:n 1momentin kohdan 8 mukainen. Tampereen kaupunki katsoo, että lakiehdotuksen tekstiä on syytä muokata edellä mainitut huomioiden.

Ks. Myös nykytilaan liittyvät kohdat jäljempänä lausunnossa.

Tiedonhallinnan muutosvaikutukset

Lakiehdotuksen kohdassa 4.4.1. *“tiedonhallinnan muutosvaikutukset”* sanotaan, että

“Mikäli kunnat siirtyisivät ottamaan tiedot Verohallinnon sijaan suoraan rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä, siirtyisivät kunnat samalla siirtämään kiinteistöveroon liittyvää tietoa ensisijaisesti teknisten rajapintojen avulla. ”

Lakiehdotuksen muotoilu jättää epäselväksi, tarkoitetaanko kohdalla "siirtyisivät kunnat samalla siirtämään" tilannetta, jossa kunta siirtäisi kiinteistöveroon liittyviä tietoja Ryhtistä omaan käyttöön, vai tilannetta, jossa kunta toimittaisi kiinteistöveroon liittyviä tietoja valtiolle. Jälkimmäinen tulkinta, joissa viitattaisiin kunnan valtiolle toimittamiin kiinteistöveroon liittyviin tietoihin, on mahdollinen vain niitä osin, kun siitä on jo aiemmin RytjL:ssä ja RakL:ssa säädetty, eikä tällä kirjauksella tarkoiteta osoittaa kunnille uusia tiedon toimittamista koskevia velvoitteita. Tampereen kaupunki katsoo, että kirjausta tulisi selventää siten, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi mitä kirjauksella tarkoitetaan ja että se ei sisällä viittauksia uusiin kunnille kohdistuviin tiedontoimitusvelvoitteisiin; tai velvollisuutta, jonka mukaan kuntien tulisi ryhtyä toimittamaan lakiehdotuksen 9a § tarkoittamia maapohjaan ym. liittyviä kiinteistöverotietoja valtiolle nykyisestä poikkeavalla tavalla, ellei tällaisesta ole jo aiemmin säädetty laissa.

Tiedonhallinnan muutosvaikutuksista lakiehdotus toteaa myös, että "*Esitetyillä muutoksilla olisi mahdollisia positiivisia vaikutuksia digitaaliseen turvallisuuteen. Mikäli kiinteistöverotukseen liittyviä tiedostoja toimitettaisiin erillisenä tiedostona vain yhteen paikkaan, vähentäisi se mahdollisia useisiin tiedostoihin liittyviä tietosuoja- ja -turvariskejä. Tietojen mahdollisen pirstaloitumisen riski vähentyisi.*"

Nykyisten lukuisten kuntakohtaisten tiedonsiirtojen korvautuminen yhdellä tiedonsiirrolla Verohallinnolta Ryhtiin voisi teoriassa vähentää tiedonsiirtoon liittyviä riskejä, mutta samalla se tarkoittaa, että tiedonsiirron yhteydessä tapahtuvan tiedon vuotamisen riskit koskisivat yhden kunnan tietojen sijaan kattavasti kaikkien Suomen kuntien tietoja kerralla. Koko maan kattavien tietojen vuotamisesta seuraava vaikutus olisi tietysti moninkertaisesti suurempi, kuin yksittäisen kunnan tietoja koskevan tietovuodon. Lisäksi kappaleessa esitetty näkemys, jonka mukaan "tietojen mahdollisen pirstaloitumisen riski vähentyisi" on lähtökohtaisesti virheellinen. "Pirstaloitunut" eli eri järjestelmiin hajautettu tieto on lähtökohtaisesti tietoturvasempi ratkaisu kuin keskitetty tieto. Lisäksi on huomioitava, että Ryhti-järjestelmä ei tule vähentämään tiedon hajautuneisuutta millään tavalla. Mainittuja tietoja tullaan kunnissa - lakiehdotuksenkin kuvaamalla tavalla - "*ottamaan tiedon Verohallinnon sijaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä*" ja tallentamaan samoihin järjestelmiin, joissa sitä jo nykyään hallitaan. Ryhti ei näin ollen korvaa yhtään jo olemassa olevaa järjestelmää tai tietovarantoa, eikä muuta tilannetta tiedon hajautumisen suhteen. Sen sijaan Ryhti tuo nykyisten hajautettujen järjestelmien ja tietovarantojen päälle yhden uuden keskitetyn järjestelmän, joka ei poista mahdollisia hajautettuihin järjestelmiin liittyviä riskejä, mutta sisältää kaikki keskitetyn järjestelmän merkittävät riskit.

Tampereen kaupunki katsoo edellä mainitun perusteiden, että lakiehdotuksen väite myönteisestä vaikutuksesta digitaaliseen turvallisuuteen ei pidä paikkaansa ja tämä virheellinen kirjaus tulee lakiehdotuksesta poistaa.

Ehdotetut säädösmuutokset ja säännöskohtaiset perustelut

9 a §. Suomen ympäristökeskuksen oikeus saada tietoja Verohallinnolta

Ehdotuksen mukaisessa pykälässä 9 a §. säädettäisiin Suomen ympäristökeskuksen oikeus saada tietoja Verohallinnolta. Näitä tietoja olisivat verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999), eli verotietolain 14 §:n 2 momentin mukaiset tiedot, joita Verohallinto voi antaa kunnan viranomaiselle. Lakiehdotuksen mukaan "*Rakennusta koskevia tietoja käytettäisiin tietojärjestelmän rakentamisen tietovarannon tietojen ylläpitoon sekä tietojen antamiseen kunnille.*"

Tampereen kaupunki katsoo, että Verohallinnon rakennuksia koskevia tietoja ei tule käyttää Ryhtiin toimitettavien rakennustietojen päivittämiseen tai täydentämiseen; ja että lakiehdotusta on tältä osin

muotoiltava siten, ettei asiasta jää epäselvyyttä. Verohallinnon tiedot eivät vastaa laadultaan ja oikeellisuudeltaan kuntien viranomaisprosesseissa syntyviä tietoja, eikä niitä tule näihin tietoihin rinnastaa. Tietoja voidaan siirtää Verohallinnolta Ryhtiin ja Ryhtistä kuntien käytettäväksi, mutta ne on pidettävä selkeästi erillään ja eroteltavissa siten, että järjestelmän käyttäjälle ei voi jäädä epäselväksi, onko kyse viranomaisprosessissa syntyneestä rekisteritiedosta vai Verohallinnon verovelvollisilta kokoamista tiedoista.

10. § Viranomaisten tiedonsaantioikeudet salassapidettävistä tiedoista

"Kirjauksella aluehallintovirastoista, Maanmittauslaitoksesta, ELY-keskuksista, KEHA-keskuksesta, säteilyturvakeskuksesta, museovirastosta sekä museolaissa tarkoitetuista alueellisista vastuumuseoista niiden hoitaessa museolain 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua tehtävää varmistettaisiin, että kun edellä mainitut virastot siirtyvät käyttämään rakennetun ympäristön tietojärjestelmää ensisijaisena tiedonlähteenä rakennetun ympäristön tiedolle, niiden aikaisempia tiedonsaantioikeuksia tai mahdollisuuksia käyttää viranomaistehtävissään välttämättömiä tietoja."

Lakiehdotuksen yllä oleva virke on ilmeisesti jäänyt kesken ja tästä syystä virkkeen sisältö jää oleellisin osin epäselväksi. Mahdollisesti virkkeen pitäisi päättyä sanoihin "ei heikennetä", mutta lausunnonantajalla ei ole mahdollisuutta varmistua onko näin. Lakiehdotuksessa on myös muita puutteita - kohdassa "9.2 Yksityisyyden suoja" mainitaan, että "Esityksen 10 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa selvitetään tarkemmin, mitkä olisivat niitä lakisääteisiä tehtäviä, joita varten tiedon saaminen voisi olla näille viranomaisille välttämätöntä." ja edelleen että "Edellä kerrotuilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.". Kuitenkaan lakiehdotuksen 10 §:n säännökohtaisissa perusteluissa ei eritellä niitä lakisääteisiä tehtäviä, joita varten tiedon saaminen on mainituille viranomaisille välttämätöntä.

Tampereen kaupunki moittii lakiehdotuksen puutteita ja huolimattontaa valmistelua, ja näistä aiheutuva haittaa sille, että lausunnonantajat voisivat tosiasiallisesti arvioida lakiehdotuksen sisältöä.

Lakiehdotus jättää myös kattavasti huomiotta, että viranomaisten nykyiset tiedonsaantioikeudet esimerkiksi DVV:n rakennus- ja huoneistorekisteristä (RH) tai muiden tietosisältöjen osalta koskevat kapeampaa tietosisältöä, kuin ne tiedot, joita Ryhtiin ollaan kokoamassa. Esimerkiksi rakennustietojen osalta DVV:n RH-rekisterin tietojen lisäksi Ryhti tulee sisältämään muun muassa aiempaa laajempia rekisteritietoja ja lisäksi rakennusten IFC-tietomalleja (tai vastaavia koneluettavia muotoja), pääpiirustuksia ja erityissuunnitelmia. Myös alueiden käytön tietojen osalta Ryhtin tietosisältö tulee olemaan laajempi ja koostumaan keskeiseltä osin rakenteellisesta datasta, toisin kuin ne tiedot, joita viranomaisille nykyään toimitetaan.

Edellä mainittu huomioiden viranomaisille ei oltaisi lakiehdotuksella antamassa nykyisen tasoisia, vaan aiempaa laajempia tiedonsaantioikeuksia sekä yleisesti että salassa pidettäviä tietoja koskien. Nykyisin viranomaiset saavat käyttöönsä esimerkiksi salassa pidettäviksi määritellyt rakennussuunnitelmat ja -piirustukset vain niissä yksittäistapauksissa, joissa kyseessä on kyseistä rakennusta koskeva viranomaistehtävä, kuten lausunnonantaminen.

Tampereen kaupunki katsoo, että vaikka tiedon antaminen viranomaisille lakisääteisten viranomaistehtävien hoitamiseksi on tarpeellista, ei viranomaisten tiedonsaantioikeuksia voida lakiehdotuksen esittämällä kategorisella tavalla laajentaa koskemaan Ryhtin nykyisiin tietovarantoihin nähden laajempaa tietosisältöä. Kaikkien salassa pidettävien tietojen osalta ei voida kategorisesti määritellä tiedonsaantioikeutta kaikille mainituille viranomaisille. Tampereen kaupungin kanta on, että viranomaisten tiedonsaantioikeuden tulisi salassa pidettävien tietojen osalta olla jatkossakin tapauskohtaista ja salassa

pidettävien tietojen käyttöön tulee aina olla todellinen, lakisääteisiin viranomaistehtävään perustuva käyttötarve. Lakiehdotuksen muotoilua tulisi sekä 10§ säädöstä, että kohdan 2.1. mukaista tekstiä koskien korjata siten, että lakiehdotus ei antaisi virheellistä vaikutelmaa, jonka mukaan viranomaisten nykyisin saatavilla olevat tiedot olisivat laajuudeltaan rinnastettavissa Ryhtiin koottaviin laajempiin tietoihin.

Lakiehdotuksen mukaan *”Kirjauksella Tilastokeskuksesta täydennettäisiin Tilastolain (280/2004) 14 ja 15 §:ssä määritettyä tiedonsaantioikeutta. Kirjauksella varmistettaisiin Tilastokeskuksen mahdollisuus käsitellä ja laatia tilastoja rakennetusta ympäristön tietojärjestelmässä käsiteltävistä salassa pidettävistä tiedoista, kuten vedenottamoiden paikkatiedoista.”*

Nykyisellään Tilastokeskus julkaisee paitsi numeraalisia tilastoja, myös eräitä paikkatietomuotoisia aineistoja, joista käy ilmi mm. tuotantolaitoksen tarkka sijainti sekä se, mihin tilastollisen luokittelun mukaiseen luokkaan se kuuluu. Luokittelut sisältävät myös luokkia, jotka yksiselitteisesti paljastavat mitkä tuotantolaitokset ovat kriittistä infraa. Kun julkaistu aineisto näyttää myös tuotantolaitoksen eksaktin sijainnin tarkkuudella, josta voi yksiselitteisesti tunnistaa mihin rakennukseen data viittaa, tuottaa Tilastokeskuksen avoimena julkaisema, koko maan kattava data riskin kriittisen infran kannalta.

Tampereen kaupunki katsoo, että Tilastokeskukselle voidaan antaa oikeus koota rakennuksen rekisteritiedoista numeraalisia taulukkomuodossa esitettäviä tilastoja. Tampereen kaupunki painottaa kuitenkin, että Tilastokeskuksen oikeutta ko. tietojen käyttämiseen tulee rajata siten, ettei sillä ole oikeutta julkaista sellaista edellä kuvatun kaltaisia, eksakteihin rakennuksiin tai vastaaviin sijainteihin kytkettyä tai kytkettävissä olevaa dataa, joka aiheuttaa riskejä esimerkiksi kriittiselle infralle tai muille väestönsuojelun, onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumisen tai maapuolustuksen kannalta merkitseville kohteille. Oikeutta tällaisten tietojen julkaisuun sen enempää rakennusten tietoja kuin vastaavia riskejä aiheuttavia alueiden käytön tietojakaan koskien ei tule lakiehdotuksella antaa olla myöskään muille viranomaisille.