Ympäristöministeriö

Rakennusneuvos Anna-Leena Seppälä, Erityisasiantuntija Satu Björklund, Ohjelmapäällikkö Juhana Rautiainen, Erityisasiantuntija Jaakko Rastas

Asia: HE 140/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on kyse alueidenkäytön tiedoista sekä rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Tässä hallituksen esityksessä ei säädetä rakentamisen tiedoista, niiden rakenteesta tai niiden julkaisemisesta. Näistä seikoista ehdotetaan säädettäväksi hallituksen esityksessä 139/2022 vp.

1. Yleistä

Puolustusministeriö ei ole aikaisemmissa hallituksen esitystä käsittelevissä lausunnoissaan tai Puolustusvaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa esittänyt toteutuksen siirtämistä, toisin kuin valiokuntakuulemisessa. Puolustusministeriön ehdottama aikalisä lainsäädännön hyväksymisessä vaarantaisi välttämättömien ja erittäin kiireellisten toimenpiteiden tekemisen ja siirtäisi niitä pahimmassa tapauksessa vuosilla eteenpäin. Tällöin puuttuvista säädöksistä syntyisi vakava pullonkaula laajempien turvallisuustoimenpiteiden jalkauttamiselle ja nykytilanteen tunnistetut ongelmat jatkuisivat pidempään.

Ehdotetut säädökset ovat välttämätön perusta kohti kokonaisturvallisuuden lisäämistä rakennetun tiedon osalta. Ehdotetuilla säädöksillä harmonisoidaan alueidenkäytön tiedon muoto ja yhtenäistetään toimintatapoja. Tämä on tehtävä pohjaksi, jotta muut koko yhteiskuntaa ohjaavat turvallisuutta edistävät toimenpiteet voidaan toimeenpanna, esimerkiksi rajoittaa koko Suomessa tietyn tiedon jakamista.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän merkitys korostuu yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden riskien varautumisessa ja hallinnassa, sillä valtakunnallinen järjestelmä mahdollistaa varautumisen nopeasti muuttuvissa tilanteissa verrattuna hajanaiseen nykytilanteeseen. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä toteutetaan digitaalisen turvallisuuden vaatimusten mukaisesti huomioiden eri turvallisuusluokkiin kuuluvien tietojen asianmukainen käsittely.

Tietojärjestelmästä toteutetaan lain viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista mukainen TL IV luokan mukainen tietoturvallisuuden auditointi (1406/2011 3 §). Kaikkea julkista paikkatietoa ei jaeta katselupalvelussa tai avoimella rajapinnalla. Osa julkisesta aineistosta on saatavilla järjestelmästä vain viranomaiskäyttöön niille, joilla on oikeus tietoon. Turvaluokiteltu aineisto ja salassapidettävä tieto on saatavilla vain niille toimijoille, joilla on oikeus tietoon.

Rakennetun ympäristön, kiinteistö- ja paikkatiedon turvallisuuden ulottuvuuksia on tarkennettava eri hallinnonalojen yhteistyönä ja osana kriittisen infrastruktuurin kansallista määrittelytyötä.

2. Uhkia ja riskejä maanpuolustuksen ja kansallisen turvallisuuden kannalta

Puolustusministeriö on lausunnossaan nostanut esiin yritysten roolin yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kehittämisessä, ylläpidossa ja varmistamisessa sekä tietojärjestelmissä ja niiden teknisissä rajapinnoissa. Kaavoituksessa ja rakennussuunnittelussa yrityksillä on keskeinen rooli nykyisin ja jatkossakin. Yritykset tarjoavat kunnille sähköisen rakennusluvituksen ja kaavoituksen tietopalveluita ja vastaavat järjestelmien turvallisuudesta. Tiedon säilyminen hajanaisesti yritysten omissa palveluissa paikallisesti tai pilvipalveluissa voi aiheuttaa tietoturvariskin, jos palveluita ei ole toteutettu ja ylläpidetty riittävin tietoturva- ja tietosuojavaatimuksin. Rakennetun ympäristön turvallisuusselvitysten perusteella keskitetty ratkaisu tiedolle on kaikista turvallisin. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ei tehtyjen turvallisuusselvitysten perusteella synny merkittävää uutta, haitallista kasaumavaikutusta, kun suunnitellut hallintatoimenpiteet toteutetaan.

Kunnille laaditaan tekninen ohjeistus turvalliseen tiedon julkaisemiseen ja vastaanottamiseen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Tämä ohjeistus on myös yritysten käytössä ja siinä huomioidaan yritysten rooli tiedon tuotantoketjussa. Järjestelmässä rajoitetaan myös tarkempien rakennuslupatietojen saatavuutta avoimessa katselu- ja rajapintapalvelussa. Muutos parantaa kokonaisturvallisuutta verrattuna nykytilaan, jossa tietoja jaetaan avoimesti. Etenkin niiden kuntien osalta, joissa resurssit ovat vähäiset, parantaisi siirtyminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmän käyttäjiksi kokonaisturvallisuutta.

Tietojärjestelmämuutosten lisäksi kuntiin ja maakuntien liittoihin kohdistuu osaamisen kehittämistarpeita. Hallituksen esityksen mukaan kuntien ja maakuntien liittojen arvioidaan tarvitsevan lainsäädännön muutoksesta johtuen henkilöstönsä koulutusta yhteensä 5,2 miljoonaa euroa vuosina 2023-2027. Koulutusten yhteydessä lisätään kuntien ja maakuntien liittojen osaamista digitaaliseen- ja kokonaisturvallisuuteen liittyen. Ehdotetussa laissa ei säädettäisi nykyisten voimassa olevien tietojen toimittamisesta tietojärjestelmään. Lain edellyttämien kuntien ja maakuntien liittojen järjestelmämuutosten yhteydessä on mahdollista kehittää myös nykyisten voimassa olevien kaavojen digitaalista turvallisuutta. Kuntien ja maakuntien liittojen järjestelmämuutosten, koulutuksen ja kaavojen turvallisuuden lisäämisen edellytys seuraavina vuosina on hallituksen esityksen budjettilain hyväksyminen.

3. Puolustusvoimien rakennusten ja rakenteiden merkitseminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään

Puolustusministeriön lausunnon mukaan Puolustusvoimien alueilla on sekä julkisia, että ei-julkisia rakennuksia ja rakenteita. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan Puolustusvoimien rakennuksia ja rakenteita koskevia tietoja ei tule ilman välttämätöntä tarvetta viedä valtakunnallisiin tietojärjestelmiin. Vain sellainen tieto, mikä on muun yhteiskunnan kannalta välttämätöntä sisällyttää tietojärjestelmään ja Puolustusvoimien kannalta, mm. tiedon turvaluokitus huomioon ottaen mahdollista, voitaisiin sisällyttää tietojärjestelmään. Tällaisia tietoja ovat muun muassa Digi- ja väestötietoviraston rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä tarvitsemat rakennustiedot. Tietoja

käytetään muun muassa äänestyksen järjestämisessä ja asuinpaikkojen hallintaan liittyvien palveluiden tuottamiseen.

Järjestelmään ei ole tarkoitus viedä Puolustusvoimia koskevia ei-julkisia rakennustietoja, minkä johdosta 1 §:n 2 momentin mukainen puolustuspoikkeama on laadittu. Puolustusministeriön valiokunnalle antamassaan lausunnossa ollut ehdotus puolustuspoikkeaman tarkentamisesta voitaisiin ympäristöministeriön mielestä sisällyttää ehdotettuun lakiin, kunhan turvataan järjestelmän mahdollisuus palvella muiden viranomaisten välttämättömät tarpeet.

Lainsäädäntöehdotus ei ota kantaa Puolustusvoimien omissa järjestelmissä olevaan tietoon, eikä sitä ole tarkoitus hallita rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä missään muodossa.

Yksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmän lainsäädäntöehdotuksen ja järjestelmän kehittämisen syistä on lisätä julkisen rakennustiedon kokonaisturvallisuutta. Tämä koskee erityisesti tietoa, joka liittyy turvallisuusviranomaisten toimintaan. Lainsäädännön laatimisen ja järjestelmän kehittämisen yhteydessä tehdyllä tiedon luokittelulla varmistetaan, etteivät esimerkiksi vesihuollon, energiahuollon, konesalien tai viestintäkeskusten tilojen tiedot ole avoimesti saatavilla tietopalvelussa. Myös rakennelmat on huomioitu riski- ja uhka-arvion yhteydessä tehdyissä hallintatoimenpiteissä.

4. Puolustusvoimien alueet kaavoissa

Puolustusministeriö esittää lausunnossaan, että Puolustusvoimien alueiden ja toimintaan liittyvien vaikutusalueiden (melu- ja suoja-alueet) olisi hyödyllistä ja joltain osin välttämätöntä merkitä kaavoihin. Lakiehdotukseen liittyvä kaavamääräysten uudistaminen on käynnissä. Kaavatietojen turvallisuus on suoraan sidoksissa siihen, miten kunta käyttää kaavamerkintöjä ja –määräyksiä sekä siihen miten se jakaa tietoja. Uusien kaavamääräysten käyttöönotto kunnissa ja maakuntien liitoissa edellyttää kaavatietomalleista säätämistä. Nykyinen lainsäädäntö ei ohjaa yhdenmukaiseen tietoon. Tietomallimuotoinen ja asetuksella ohjattu kaavoitus mahdollistaa kriittisen infrastruktuurin kohteiden rajaamisen pois. Samoin kriittisen infrastruktuurin määrittelyn muuttuessa voidaan tietojen saatavuutta järjestelmässä rajoittaa nopeasti.

Puolustusministeriön lausunnossa huomautetaan, että kaavaan esitetyistä Puolustusvoimien alueita ja toimintoja koskevista yksittäisistä aluetiedoista voisi muodostua yhteen tietojärjestelmään koottuna valtakunnallisena kokonaisuutena TL IV -tietoa. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä kehitetään TL IV –tasoon. Mikäli jokin tietojoukko olisi luokiteltava lain mukaisesti TL IV –tasoon, siihen olisi pääsy ainoastaan toimijoilla, joilla on erikseen oikeus kyseiseen tietoon.

Kaavat ovat nykyisen julkisuus- ja hallintolainsäädännön nojalla julkisia asiakirjoja, eikä yksittäisestä kaavasta tehtyyn tietopyyntöön nykyisin voida evätä oikeutta. Ympäristöministeriön esittämän näkemyksen mukaan ko. lainsäädännöissä on uudistamistarpeita. Lakiehdotuksessa ei oteta kantaa nykyisiin voimassa oleviin kaavatietoihin. Niiden toimittamisesta järjestelmään ei säädetä.

5. Tietojärjestelmään ja rekisterinpitoon kohdistuvat vaatimukset

Järjestelmä auditoidaan TL IV –tasolle ja järjestelmän vastuuviranomaisia koskevat vaatimukset ja kyvykkyydet ovat sen mukaiset. Tietoaineistojen ja tietojärjestelmien turvaamisen vaatimukset ovat säädettyjä niin kansallisen lain tasolla (tiedonhallintalaki, digipalvelulaki) kuin EU-lainsäädännössä (mm. yleinen tietosuoja-asetus). Nämä vaatimukset ovat velvoittavia ja Suomen ympäristökeskus noudattaa niitä tietojärjestelmän kehittämisessä ja ylläpidossa sekä tietojärjestelmän tietojen käsittelyssä. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan päällekkäistä erityislainsäädäntöä asiaan liittyen ei ole tarkoituksenmukaista säätää.

6. Puolustusministeriön ehdotukset

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä ja maankäyttö- ja rakennuslain muutos ovat edellytys sille, että kokonaisturvallisuutta alueiden käytön suunnittelussa ja rakennustiedon hallinnassa voidaan parantaa. Ehdotetussa lainsäädännössä oleva yhtenäinen, valtakunnallinen tietomallimuotoinen päätöstieto on välttämätön, jotta tietoa voidaan rajata, karkeistaa ja poimia vain oikeutetuille. Lain valmistelun yhteydessä tehty tiedon luokittelutyö perustuu viranomaisten kanssa tehtyyn yhteistyöhön ja selvityksiin. Työssä on tunnistettu kriittisiä tietoja, joiden jakamista tietopalveluiden kautta rajoitetaan. Järjestelmän luokittelu perustuu viimeisimpään viranomaisyhteistyössä muodostettuun näkemykseen ja sitä kehitetään jatkuvasti, myös niin että se tulee huomioimaan tulevan kansallisen kriittisen infrastruktuurin määrittelyn.

Nykytilanteessa kukin toimija on määrittänyt oman tavan tuottaa, hallita ja jakaa tietoa. Muuttuneessa turvallisuustilanteessa olisi erittäin riskialtista pitäytyä nykyisessä lainsäädännössä. Tiedot täytyy ensiksi harmonisoida, jotta niiden jakamista voidaan rajoittaa mahdollisilla muilla koko hallintoa koskevilla säädöksillä. Ympäristöministeriö on tiedonhallintalain mukaisesti tehnyt tiedon yhteentoimivuuden kuvauksia erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain ja sen uudistuksen vaatimassa laajuudessa.

Valmisteilla oleva CER –direktiivi luo kehykset tunnistaa kansallisesti kriittinen infrastruktuuri, mutta se ei yksinään ratkaise sektoreihin liittyviä tiedonhallinnan ongelmia. Rakennetun ympäristön tieto on keskeistä yli sektorirajojen elintärkeille toiminnoille, minkä vuoksi sen hallinta on kriittistä. Tiedonhallinnan ongelmien ratkaisu edellyttää toimenpiteitä kansallisesti: sektori- ja yleislakien muuttamista sekä tiedonhallinnan ja osaamisen kehittämistä. Näitä ei voida ratkaista ehdotetussa lainsäädännössä vaan rinnakkaisia toimenpiteitä vaaditaan. Toimenpiteet kriittiseen infrastruktuuriin liittyen tulevat vaikuttamaan suoraan järjestelmään ja Suomen ympäristökeskukseen sekä järjestelmän käyttäjiin riippumatta nyt ehdotetusta lainsäädännöstä.

Liittyen puolustusministeriön ehdotukseen lisätä asetuksenantovaltuus, jolla määriteltäisiin tarkemmin kriittisen infrastruktuurin suojaus ja rekisterinpito kiinteistöjenhallinnan kannalta, perustuslakivaliokunta on tämänkaltaisissa yhteyksissä vakiintuneesti muistuttanut siitä, että perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan asetuksenantovaltuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä, eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 44/2010 vp, s. 4/II). Lisäksi kiinteistöjenhallinta ei kuulu ympäristöministeriön hallinnonalaan.

7. Huomioita ehdotetuista säännöksistä

EU:n komissio on antamassa marraskuun aikana avoimen datan direktiivin 1024/2019/EU (HE 74/2021, VM053:00/2020) mukaisen täytäntöönpanoasetuksen, jonka sallima siirtymäaika on arviolta 12-16 kuukautta. Täytäntöönpanoasetuksessa tullaan säätämään siitä, että INSPIRE-direktiivin (2007/2 /EC) liitteiden 1 ja 3 mukaiset tiedot (esimerkiksi kaavat) tulisi jakaa viranomaisen toimesta avoimena datana avoimen teknisen rajapinnan avulla tai massalatauspalveluina (laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 24 b § (906/2019)). Tämä velvoittaisi siihen, että vuoden 2023 lopussa tai alkuvuodesta 2024 ilman ehdotettua rakennetun ympäristön tietojärjestelmää jokainen Suomen kunta joutuisi perustamaan avoimen teknisen rajapinnan ja jakamaan olemassa olevaa koneluettavaa kaavatietoa ilman tunnistautumispalveluita.

Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta on erittäin huolestuttavaa, että kunnat, joiden resurssit ja osaaminen ovat rajalliset, joutuisivat yksin hoitamaan tällaisen tiedonjakovelvoitteen sen sijaan, että velvoite hoidettaisiin keskitetysti ja tietoturvallisesti ehdotetun rakennetun ympäristön tietojärjestelmän kautta. Tekninen rajapinta on ovi ja oven ollessa auki, sen kautta voidaan liikkua molemmilta puolilta. Mikäli tällaisia rajapintoja syntyisi satoja Suomeen lyhyellä ja tiukalla aikavälillä, olisi mahdollista, että näitä rajapintoja käytettäisiin hyväksi Suomelle vahingollisiin tarkoituksiin. Kuntien järjestelmissä on paljon sellaista, mitä ei vietäisi rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Pahimmassa tapauksessa kunnassa huonosti toteutetun teknisen rajapinnan avulla vuotaisi julkiseen tietoverkkoon Puolustusvoimille ja maanpuolustukselle tärkeää tietoa, jota ei tapahtuisi rakennetun ympäristön tietojärjestelmän kautta.

Ehdotetussa lainsäädännössä on toimenpiteitä, joilla määriteltävä kriittinen infrastruktuuri voidaan huomioida alueidenkäytön suunnittelussa. Ehdotetussa maankäyttö- ja rakennuslain 29 §:n 3 momentissa ja 40 §:n 3 momentissa annettaisiin ympäristöministeriölle asetuksenantovaltuus, jonka nojalla voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä maakuntakaavan ja yleiskaavan yhteentoimivasta tietomallimuodosta sekä kaavakohteiden ja –määräysten vakiomuotoisesta esitystavasta. Ehdotettu 55 § *asemakaavan esitystapa* 4 momentin mukaan ympäristöministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä yhteentoimivasta tietomallimuodosta, kaavakohteiden ja -määräysten vakiomuotoisesta esitystavasta sekä 3 momentissa tarkoitetulla erillisellä päätöksellä muutettujen tietojen viemisestä kaavaan.

Ehdotetussa lainsäädännössä on toimenpiteitä, joilla vähennetään digitaaliseen julkiseen kaava- ja rakennustietoon liittyviä riskejä. 11 § mukaisessa julkisessa tietopalvelussa tiedon hakemista rajoitettaisiin tietoturvasyistä siten, että tietoja voisi hakea vain yksittäishakuina. Tällä estetään tietojen haku kerralla laajoilta maantieteellisiltä alueilta. Säädöksessä lisäksi rajoitetaan katseltavien rakennustietojen laajuus ainoastaan yleisiin ominaisuustietoihin, kuten pysyvä rakennustunnus rakennuskohteen valmistumisvuosi ja niin edelleen. Suomen ympäristökeskus pystyy estämään automatisoidun tietojenhaun, eli ns. "bottien" käyttämisen karttapalvelun yhteydessä rajoittamalla pääsyä VPN-palveluille kuuluvista IP-osoitteista, rajaamalla laitteelta tehtävien hakujen määrää ja käyttämällä muita "bottien" estäviä teknologioita. Ehdotettu säännös myös mahdollistaa sen, että Suomen ympäristökeskus voi omalla päätöksellään vetää tietoja pois julkisesta tietopalvelusta ilman lain tai asetuksen muutosta. Käytännössä tämä voisi realisoitua sillä, että Puolustusvoimat tai Suojelupoliisi ilmoittaisi Suomen ympäristökeskukselle tiedon haitallisuudesta ja tieto vedettäisiin pois tietopalvelusta.

Rakentamislupien tarkempien julkisten tietojen saanti edellyttäisi vahvaa tunnistautumista ja oikeutta kyseiseen tietoon. Käyttäjänhallinnalla ja lokitietojen avulla pystytään tunnistamaan potentiaalisia riskikäyttöjä. Järjestelmän käyttäjähallinnan avulla on myös mahdollista rajoittaa eri käyttäjien pääsyä eri luokiteltuihin tietoihin. Salassapidettävään tietoon on oikeus vain erikseen säädetyillä tahoilla. Tarkempien rakentamislupatietojen rajoittamisella mahdollistetaan, ettei tietopalvelussa ole saatavilla rakennustietoa herkistä kohteista, kuten kouluista, sairaaloista, väestönsuojista, toimisto- ja hallintorakennuksista. Tiedon luokittelulla varmistetaan, ettei rakennusten käyttötarkoitus vesilaitoksista, sähköasemista, konesaleista tai vastaavista kriittisistä kohteista ole saatavilla.

Ympäristöministeriö pyytää kiinnittämään huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 11 §:n mukainen julkinen tietopalvelu on käyttöliittymältään karttapalvelu. Kyseessä ei ole teknisen rajapinnan avulla tapahtuva tietojenluovutus. Karttapalvelun luonteen vuoksi, on välttämätöntä, että kartalla näytetään osoitteita, eli henkilötietoa. Mikäli ehdotetun 11 §:n 3 momentin mukaista poikkeusta ei säädettäisi, ei karttapalvelun osoitteita tai pysyviä rakennustunnuksia voisi kartalla näyttää ollenkaan. Käyttäjä ei myöskään voisi hakea osoitteella tai pysyvällä rakennustunnuksella kohteita karttapalvelusta, mikäli tällaista henkilötietoa ei saisi luovuttaa selvittämättä sitä, että onko luovutuksensaajalla laissa määritelty oikeus käsitellä tietoja. Osoitetiedot ovat lisäksi määritelty INSPIRE-direktiivin liitteessä 3 ja ovat viimeisimpien tietojen mukaan osa arvokkaiden tietoaineistojen täytäntöönpanoasetusta.

Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, että ehdotetussa 11 §:ssä ei säädetä teknisen rajapinnan avulla tapahtuvasta tietojenluovutuksesta. Tietojärjestelmästä teknisen rajapinnan avulla tapahtuvasta tietojenluovutuksesta noudatetaan sitä mitä muun muassa tiedonhallintalaissa säädetään.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä ja maankäyttö- ja rakennuslain muutos ovat askel kohti hallitumpaa ja turvallisempaa tiedonhallintaa Suomessa rakennetun ympäristön tiedon osalta. Muulla tehtävät kokonaisturvallisuutta lisäävät toimenpiteet tarvitsevat ehdotetun lainsäädännön, jotta toimenpiteet voidaan jalkautettua käytäntöön jo lähivuosina.