Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Muistio

25.1.2023

VN/4165/2022
VN/4165/2022-YM-176

Täydentävä vastine HE 140/2022 vp.

Arkaluonteiset henkilötiedot

Ministeriö toteaa, että yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa on kielletty arkaluonteisten tietojen käsittely ja tallentaminen, ellei sille ole 9 artiklassa tai tietosuojalain 6 §:ssä tarkoitettuja perusteltuja syitä. Arkaluonteisten tietojen käsittelyn kielto on myös 1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa, jossa säädetään rekisterinpitäjien vastuista ja velvollisuudesta noudattaa yleistä tietosuoja-asetusta.

Ympäristöministeriö toteaa, että mikäli valiokunta kuitenkin näkee tarpeen säädöksellä varmistaa se, että arkaluonteisia henkilötietoja ei käsitellä rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä, ehdottaa ministeriö valiokunnalle seuraavaa muutosta 2 §:ään.

2 § *Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tarkoitus ja yleinen rakenne*

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä palvelee alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevia tiedonsaannin tarpeita.
Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä koostuu alueidenkäytön tietovarannosta ja rakennustietovarannosta. Alueidenkäytön tietovaranto sisältää tämän lain 5 §:ssä säädetyt alueidenkäyttöä koskevat tiedot. Rakennustietovaranto sisältää tämän lain 7 §:ssä säädetyt rakentamista koskevat tiedot. Lisäksi tietovarannot voivat sisältää 9 §:n perusteella tallennettuja tietoja.
Rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä ei saa käsitellä luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilöryhmiä koskevia tietoja.

Yhteisrekisterinpitäjät

Ympäristöministeriö ehdottaa seuraavaa muutosta 1. lakiehdotuksen 4 §:ään perustuslakivaliokunnan lausunnon 82/2022 perusteella. Muutoksella selvennettäisiin tiedon luovuttamisesta vastaava viranomainen.

4 § Tietovarantojen rekisterinpitäjät ja vastuunjako

Suomen ympäristökeskus, kunnat ja maakuntien liitot ovat alueidenkäytön tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Suomen ympäristökeskus ja kunnat ovat rakennustietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä.

Kukin rekisterinpitäjä vastaa luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Ympäristöministeriö PL 35 00023 Valtioneuvosto	 Aleksanterinkatu 7 Helsinki	 0295 16001 +358 295 16001	 09 1603 9320 +358 9 1603 9320	 kirjaamo.ym@gov.fi

parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) rekisterinpitäjälle säädetyistä velvollisuuksista ja rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tallentamiensa ja toimittamiensa tietojen osalta.

Suomen ympäristökeskus vastaa tietojen luovuttamisesta tietovarannoista ja luovutuksen lainmukaisuudesta.

Poiketen siitä, mitä 2 momentissa säädetään, Suomen ympäristökeskus vastaa yleisen tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artikloissa tarkoitetusta informointivelvollisuudesta, 15 artiklassa tarkoitetusta rekisteröidyn oikeudesta saada pääsy omiin tietoihinsa 30 artiklassa tarkoitetusta selosteesta sekä 32 artiklassa tarkoitetusta käsittelyn turvallisuudesta.

Suomen ympäristökeskus toimii yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa tarkoitettuna rekisteröityjen yhteyspisteenä.

Perustelut: Uudessa 3 momentissa säädettäisiin Suomen ympäristökeskukselle vastuu ja oikeus luovuttaa tietoja tietovarannoista. Suomen ympäristökeskuksen tehtävänä olisi vastata kaiken tiedon luovuttamisen lainmukaisuudesta.

Käyttötarkoitussidonnaisuus

Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisesti tietoja on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla (käyttötarkoitussidonnaisuus).

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tarkoitus on palvella alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevia tiedonsaannin tarpeita, eli tarjota tietoa rakennetusta ympäristöstä, jotta voidaan turvata kansalaisille, yrityksille sekä viranomaisille mahdollisuus käyttää hyväksi rakennetun ympäristön tietoa mm. omaa elinympäristöään vaikuttavissa asioissa, sekä viranomaistoiminnassa.

Alueidenkäytön tietojen ensisijainen käyttötarkoitus on tiedottaa omalla alueella tapahtuvista ja suunnitelluista muutoksista. Tiedot on tarkoitettu julkisiksi. Nykyisin voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (895/1999) on säädetty, että kaavaehdotuksia, tonttijakoja ja muita rakennetun ympäristön tietoja on pidettävä saatavilla sähköisesti esimerkiksi tietopalvelun kautta (esimerkiksi maankäyttö- ja rakennusasetus 29 §). Nykypäivänä tiedottaminen on siirtynyt pitkälti julkisiin tietoverkkoihin ja siellä ylläpidettäviin kuntien omiin tietopalveluihin.

Rakennettua ympäristöä koskevat myös kansainväliset säädökset, jotka edellyttävät tiedon tarjoamista ympäristöstä ja paikkatiedoista erilaisissa avoimissa palveluissa. Eräs tälläinen säädös on nk. INSPIRE-direktiivi, joka on otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä laki paikkatietoinfrastruktuurista (421/2009) muodossa. INSPIRE-direktiivin mukaisia paikkatietoaineistoja löytyy helposti rajapintapalveluista ja katselupalveluista. Aineistoja voi ladata myös itselleen vapaasti latauspalveluista.

EU:n säädössuunta on pitkälti ollut tiedon avaamista ja jakamista helpottava. EU:n avoimen datan direktiivin (EU2019/1024), joka meillä on otettu osaksi tiedonhallintalakia ja julkisuuslakia (HE 74/2021 vp.), nojalla annettu arvokkaiden tietoaineistojen täytäntöönpanoasetus (HVD-asetus, 21.12.2022, VM053:00/2020), avaa rakennettua ympäristöä koskevia tietoja entisestään.

Täytäntöönpanoasetuksen liitteen 1 mukaisesti rakennetusta ympäristöstä tulee jakaa ns. avoimena datana erilaista paikkatietoa, kuten kaavoja, tonttijakoja, rakennuksen osoitteita, rakennustunnuksia, rakennuksen geometriaa jne. Täytäntöönpanoasetuksen on tarkoitus tulla voimaan 2024 puolessa välissä.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 11 §:ssä säädettäisiin julkisesta tietopalvelusta. Sen mukaan Suomen ympäristökeskus saa pitää saatavilla 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä tarkoitettuja alueidenkäytön tietoja sekä seuraavia rakentamista koskevia tietoja:

1) pysyvä rakennustunnus

2) rakennuskohteen valmistumisvuosi

3) rakentamisluvan päätöspäivämäärä

4) rakennuskohteen käytössäolotilanne ja käytöstäpoistumispäivä

5) rakennuskohteen julkisivumateriaali

6) rakennuskohteen pääasiallinen lämmitystapa ja lämmitysaine

7) rakennuskohteen tilavuus, kerrosluku, kerrosala ja kokonaisala

8) rakennuskohteen kokonaishuoneistoala

9) rakennuskohteen esteettömyystiedot

10) rakennuskohteen osoitetiedot ja

11) tieto väestönsuojasta

Ympäristöministeriö toteaa, että 11 §:ssä tarkoitetuista tiedoista vain rakennuskohteen osoitetiedot ja pysyvä rakennustunnus ovat henkilötietoja. Alueidenkäytön tiedoista ympäristöministeriö toteaa, että 5 §:ssä tarkoitetut tiedot eivät ole itsenäisesti henkilötietoja. Ehdotetun 5 §:n mukaisten tietojen pääasiallinen käyttötarkoitus on tiedottaa kansalaisia sekä yrityksiä siitä, mitä alueelle on suunniteltu. Ympäristöministeriö katsoo, että tietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta arvioidessa tulee arvioida niiden tietojen käyttötarkoitusta, jotka määritellään henkilötiedoiksi.

Tietosuojavaltuutetun lausunnossa perustuslakivaliokunnalle on katsottu, että tonttijaolle, rakennuskielto, rakentamisrajoitus sekä tieto edellä mainittujen kumoutumisesta ja voimaantullut rakennusjärjestys olisivat alueidenkäytön tiedoista henkilötiedoiksi luokiteltavia. Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnossa ei ole katsottu, että rakentamista koskevat tiedot olisivat henkilötietoja, pl. osoitetiedot ja pysyvät rakennustunnukset, joista tietosuojavaltuutetun toimisto on lausunut aiemmin ympäristövaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa.

Ympäristöministeriö toteaa näiden tietojen keräämisestä, että niitä kerätään alueidenkäytön ohjaamista varten. Tämän lisäksi tonttijakoa koskevia tietoja tulee pitää saatavilla kuntien tietopalveluissa maankäyttö- ja rakennusasetuksen mukaisesti. Rakennusjärjestyksen osalta ministeriö katsoo, että tiedon saatavilla pitäminen kansalaisille on tärkeää. Rakennusjärjestyksellä kunta antaa paikallisista oloista johtuvia suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeellisia määräyksiä (MRL 14 §). Monelta osin kuntien rakennusjärjestykset ovat muodostuneet teknisiä yksityiskohtia määritteleviksi määräyskokoelmiksi. Määräykset voivat koskea rakennuspaikkaa, rakennuksen kokoa ja sen sijoittumista, rakennuksen sopeutumista ympäristöön, rakennetun ympäristön hoitoa sekä muita niihin rinnastettavia paikallisia, rakentamista koskevia seikkoja. Rakennusjärjestys on tärkeä osa kunnan itsehallintoa sekä kuntalaisten mahdollisuutta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Ministeriön näkemys on, että rakennusjärjestyksen käyttötarkoitus on olla julkinen asiakirja, joka on saatavilla jokaiselle kuntalaiselle. Rakennusjärjestyksen hyväksyy kunnanvaltuusto, eli se on julkinen esillä pidettävä asiakirja myös tämän johdosta (MRA 15 §).

Rakentamisrajoituksen ja kiellon tarkoituksena hallinnoida alueella tapahtuvaa rakentamista. Tieto on olennainen voimassa olevan lain mukaisen rakennusluvan hakemisessa. Mikäli alueella on rakentamisrajoitus tai rakentamiskielto, tulee kansalaisella tai muulla luvan hakijalla olla tieto etukäteen, jotta lupaa ei haeta turhaan etukäteen. Rakentamisrajoitus voi myös olla osa yleiskaavaa, kun kyse on määräaikaisesta rakentamisrajoituksesta.

Ministeriö katsoo, että näiden tietojen luonteen vuoksi niiden käyttötarkoitus on nimenomaisesti tiedottaa aluetta koskevista rajoituksista.

Ministeriö toteaa, että tietosuojavaltuutetun toimiston henkilötiedoiksi katsomien tietojen osalta tietojen pitäminen saatavilla julkisessa tietopalvelussa noudattaa tietojen käyttötarkoitusta, eikä käyttötarkoitussidonnaisuudesta olla poikkeamassa.

Osoitteet tarkoittavat tässä yhteydessä tietoa kadun nimestä, osoitetarkenninta, hallinnollista yksikköä ja postinumeroa. Tietopalvelun kautta jaettava osoite olisi muodossa Esimerkkikuja 5 B 00100 Helsinki. Osoitetta ei saisi julkaista siten, että siinä olisi mukana huoneistotunnus tai asukkaan nimi. Toisin sanoen Esa Esimerkki, Esimerkkikuja 5 B 24 00100 Helsinki muodossa olevia osoitteita **ei saisi** pitää saatavilla. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 84 §:n mukaan osoitemerkinnän tarkoituksena on opastaa hälytys- ja huoltoajoa sekä muuta liikennöimistä kiinteistölle.

Pysyvä rakennustunnus yksilöi rakennuksen ja koostuu 10 merkistä: alussa on 9 numeroa ja viimeinen merkki on joko kirjain tai numero. Esimerkki tunnuksesta olisi 100012345A. Pysyvää rakennustunnusta hyödynnetään lähtökohtaisesti tietojärjestelmien ja rekisterien välisessä tietojen vaihdossa ja sen käyttötarkoituksena on yksilöidä rakennus eri järjestelmissä.

Sekä osoitetiedot, että pysyvät rakennustunnukset muodostuvat henkilötiedoksi vasta yhdistämällä niihin muita henkilötietoja ja niiden tarkoituksena on yksilöidä järjestelmissä tai kartoissa tietty paikka tai rakennus.

Näin ollen käyttötarkoitussidonnaisuudesta ei lakiehdotuksissa poiketa näiden henkilötietojen osalta.

Ympäristöministeriö toteaa, että julkisen tietopalvelun käyttäjältä voidaan edellyttää sähköistä vahvaa tunnistautumista. Näin ollen käyttäjän tulisi tietopalvelua käyttääkseen tunnistautua mobiilivarmenteella, pankkitunnuksilla, henkilökortilla tai muulla vahvalla tunnistautumismenetelmällä.

Tietojärjestelmän paikkatietojen julkaisun ja paikkatietojen yhdistelyn riskien hallinta

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 82/2022 esittänyt, että ympäristövaliokunnan on arvioitava sääntelyn kokonaisuutta tietojen jatkokäytön kannalta kiinnittäen huomiota myös muihin julkiseen tietopalveluun mahdollisesti sisältyviin riskeihin.

Ympäristöministeriö viittaa puolustusvaliokunnalle antamaansa lausuntovastineeseen (21.10.2022) ja lisäksi toteaa seuraavaa.

Suomen ympäristökeskus varmistaa tietojen käytön laissa säädettyihin käyttötarkoituksiin ja valvoo tiedon luovuttamista tietojärjestelmässä. Keinoja ovat tiedon rajaaminen ja luokittelu, käyttäjähallinta, tietojen käytön lokittaminen, validointi, käyttöoikeussopimukset sekä tiedon tuotannon ja käytön ohjeistaminen. Toimilla hallitaan tietojärjestelmään ja sen tietoihin, niiden jatkokäyttöön sekä muihin julkiseen tietopalveluun mahdollisesti sisältyviin riskeihin.

Tietojen avoimuus ja rajallisuus julkisessa tietopalvelussa

Julkisuuslaki sääntelee viranomaisten asiakirjojen ja muiden tietoaineistojen julkisuutta ja salassapitoa sekä tiedon antamista asiakirjasta ja siihen liittyvää menettelyä. Lain mukaan jokaisella on oikeus saada tietoja viranomaisen julkisista asiakirjoista. Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei erikseen toisin säädetä. Asiakirjojen julkisuus perustuu perustuslain 12 §:n 2 momenttiin.

Kuntien tekemät viranomaispäätökset, kuten kaavat ovat aina lähtökohtaisesti julkisia asiakirjoja. Asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa lailla ja julkisuuslain 24 §:ssä on lueteltu asiakirjat, jotka ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä. Hallituksen esityksissä 139/2022 vp. ja 140/2022 vp. ei ehdoteta poikkeuksia asiakirjojen julkisuuteen tai muutoksia.

Kun kunta tekee päätöksen kaavasta tai rakennusluvasta, on kyseessä viranomaisen päätös, joka on lähtökohtaisesti julkinen (julkisuuslaki 5 §). Kunnalla ja muulla viranomaisella on velvollisuus luovuttaa julkisia asiakirjoja pyydettäessä, ellei luovuttamiselle ole laista johtuvaa estettä, esimerkiksi salassapitoperustetta tai sitä, että viranomaisen asiakirjassa on henkilötietoa.

Rakentamislupatietoa, kuten rakennuksen piirustuksia luovuttaessa esimerkiksi kunnan tietopalvelun kautta ei ole laissa rajoitettu, ellei kyseisen rakennuksen piirustuksiin kohdistu salassapitoperusteita.

Kunnat jakavat eri tietopalveluidensa kautta kaavoitus- ja rakennustietoa. Kuka tahansa voi Suomessa ottaa yhteyttä kuntaan ja pyytää rakennuksen piirustuksia nähtävilleen.

Rakennettuun ympäristöön kohdistuvat salassapitosäännökset löytyvät julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohdista, joista tärkein on kohta 7, jonka mukaan salassapidettävää tietoa ovat henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat. Lisäksi asiakirjat, jotka vaikuttavat esimerkiksi valtion turvallisuuteen tai maanpuolustukseen ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä (esimerkiksi julkisuuslaki 24 §:n 1 momentti kohdat 9 ja 10). Kohta 7 edellyttää viranomaisen omaa arviointia asiakirjakohtaisesti tiedon luovuttamisesta aiheutuvista haitoista suojattavalle edulle.

Ainoastaan 11 §:ssä mainitut tietojoukot olisivat sellaisia, joita saisi pitää saatavilla julkisessa karttapalvelussa ilman käyttäjän kirjautumista järjestelmään. Saatavilla pitämisellä tarkoitetaan sitä, että ehdotuksessa säädettäisiin enimmäismäärästä tietoa, jota saataisiin pitää saatavilla. Tarpeen ilmetessä Suomen ympäristökeskus pystyisi omalla päätöksellään lopettamaan tiedon jakamisen julkisen tietopalvelun kautta. Tällainen tarve voisi olla esimerkiksi tietoturvaan tai tietosuojaan liittyvä tarve.

Alueidenkäytöstä tietojärjestelmässä saataisiin pitää 1. lakiehdotuksen 5 §:n mukaisia tietoja, joita olisivat enintään seuraavat: 1) tieto kaavan vireille tulosta ja suunnittelualueen rajaus, 2) kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelma, 3) tieto kaavan valmisteluaineiston nähtäville asettamisesta, 4) kaavaehdotus, 5) tieto kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta, 6) hyväksytty kaava, 7) tieto kaavaa koskevan päätöksen muutoksenhaun vireilläolosta, 8) tieto kaavan tai sen osan voimaantulosta, 9) lainvoimainen kaava, 10) hyväksytyn kaavan selostus, 11) tieto kaavan kumoutumisesta, 12) voimaantullut tonttijako sekä tieto tonttijaon kumoutumisesta, 13) rakennuskielto sekä tieto kiellon kumoutumisesta tai raukeamisesta, 14) rakentamisrajoitus sekä tieto rajoituksen kumoutumisesta tai raukeamisesta, 15) toimenpiderajoitus sekä tieto rajoituksen kumoutumisesta tai raukeamisesta, 16) suunnittelutarvealue sekä tieto sen kumoutumisesta tai raukeamisesta ja 17) voimaantullut rakennusjärjestys.

Rakennuksista saatavilla pidettäviä tietoja olisivat seuraavat tiedot: 1) pysyvä rakennustunnus, 2) rakennuskohteen valmistumisvuosi, 3) rakennuskohteen käyttötarkoitus, 4) rakentamisluvan päätöspäivämäärä, 5) rakennuskohteen käytössäolotilanne ja käytöstäpoistumispäivä, 6) rakennuskohteen julkisivumateriaali, 7) rakennuskohteen pääasiallinen lämmitystapa ja lämmitysaine, 8) rakennuskohteen tilavuus, kerrosluku, kerrosala ja kokonaisala, 9) rakennuskohteen kokonaishuoneistoala, 10) rakennuskohteen esteettömyystiedot, 11) rakennuskohteen ja huoneiston osoitetiedot, 12) rakennuskohteen osoitetiedot, 13) tieto väestönsuojasta 14) tieto siitä, mikä viranomainen olisi julkaissut tiedot tietojärjestelmään. Julkisessa tietopalvelussa ei saisi pitää saatavilla salassa pidettävää tietoa. Tieto väestönsuojasta tarkoittaisi väestönsuojien lukumäärää kohteessa, ei teknisiä tietoja.

Muiden tietojen, esimerkiksi rakennuskohteen suunnitelmien ja –mallien, saamisen tietojärjestelmästä edellyttää vahvaa sähköistä tunnistautumista ja oikeutta kyseisiin tietoihin. Vastaavia menettelyitä on käytössä muissa valtion viranomaistietovarannoissa.

Tietojen luokittelu ja kriittinen infrastruktuuri

Tietojärjestelmän suunnittelussa on tehty Suomen ympäristökeskuksen johdolla kuntien ja turvallisuusviranomaisten kanssa järjestelmän tietojen luokittelu perustuen erilaisiin uhkamalleihin (ml. sotilaallisen voiman käyttö) ja sen perusteella on suunniteltu hallintatoimenpiteitä avoimena tietona julkistettavien tietojen yleistämisestä, karkeistamisesta ja karsimisesta. Valmistelun aikana tehdyn selvityksen perusteella avoimen tiedon julkaisemisen kautta ei ole syntymässä merkittävää uutta kasaumavaikutusta koskien rakennetun ympäristön tietoa, kun suunnitellut hallintatoimenpiteet toteutetaan.

Tietojen luokittelu on toimenpide, jossa järjestelmän sisältämille tiedoille tehdään hallintamalli. Hallintamallissa käsiteltäville tiedoille määritellään tiedon hallintatoimenpiteet muun muassa tiedon käytölle, tiedon käyttäjäryhmille ja tiedon luovutuksille. Esimerkiksi eri käytössä oleville rakennusten käyttötarkoituksille on määritelty säännöt joiden perusteella kyseistä rakennustietoa hallitaan. Tietojen luokittelussa on huomioitu suorat ja epäsuorat henkilötiedot sekä kyberturvallisuuteen liittyvät seikat.

Julkisessa tietopalvelussa tai tiedon luovutuksissa luokiteltuja tietoja yleistetään, karkeistetaan tai karsitaan. Yleistämisellä tarkoitetaan toimenpidettä, jossa kohteen ominaisuustieto tai paikkatietogeometria muutetaan yleispiirteisemmäksi. Esimerkiksi hallintorakennusten ominaisuustieto näytetään julkisessa tietopalvelussa yläluokan ”toimistorakennus” ominaisuustietona. Tällöin tiedosta ei ole suoraan pääteltävissä rakennuksen käyttö esimerkiksi valtionhallinnon toimintoihin. Geometriatietoa yleistetään tarkoituksenmukaisesti tietyissä kohteissa, jotta kohteen tarkka sijainti maastossa ei ole pääteltävissä suoraan julkisen tietopalvelun tiedosta. Tiedon karsimisella tarkoitetaan toimenpidettä, jossa yleisessä tietoverkossa tai tiedon luovutuksessa jätetään tietoa pois. Kriittisen infrastruktuurin kohteiden tunnistetietoja ei näytetä julkisessa tietopalvelussa. Tiedon hyödyntäjät eivät myöskään tietopalvelun avulla pysty hakemaan kriittisen infrastruktuurin kohteita, kuten vesihuollon rakennuksia.

Puolustusvaliokunnan lausunnossa todetaan, että hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä on tärkeää tunnistaa kiinteistötiedon kasautumisvaikutus, suhtautua paikkatiedon suojaamiseen vakavasti ja ulottaa suojaamistoimenpiteet koko kiinteistö- ja paikkatietoa käsittelevään toimitusketjuun. Mikäli elintärkeiden toimintojen tiedot digitoidaan ja tallennetaan tietojärjestelmään, tällaisen järjestelmän tietoturvaan tulee kiinnittää erityistä huomiota. Myös tiedonsaantioikeuksien tarkkarajainen määrittäminen edellyttää ensin suojattavan kriittisen infrastruktuurin sekä siihen liittyvien suojattavien ominaisuuksien määrittelyä yhteismitallisesti ja valtakunnallisesti. Ympäristöministeriö yhtyy puolustusvaliokunnan näkemykseen ja toteaa, että kyseessä on eri hallinnonalat ylittävä tietoketju. Tätä kokonaisuutta tulee tarkastella osana käynnissä olevaa CER-direktiivin täytäntöönpanoa.

Ympäristöministeriö yhtyy Puolustusvaliokunnan antamaan lausuntoon ja onkin omassa lausunnossaan Puolustusvaliokunnalle tuonut esiin, että rakennetun ympäristön, kiinteistö- ja paikkatiedon turvallisuuden ulottuvuuksia on tarkennettava eri hallinnonalojen yhteistyönä ja osana kriittisen infrastruktuurin kansallista määrittelytyötä. Lisäksi ympäristöministeriö on tuonut esiin, että valmisteilla oleva CER –direktiivi luo kehykset tunnistaa kansallisesti kriittinen infrastruktuuri. Rakennetun ympäristön tieto on keskeistä yli sektorirajojen elintärkeille toiminnoille, minkä vuoksi sen hallinta on kriittistä. Näiden haasteiden ratkaisu edellyttää samanaikaisesti toimenpiteitä sekä yleislaeissa että sektorilaeissa sekä tiedonhallinnan ja osaamisen kehittämistä. Toimenpiteet kriittiseen infrastruktuuriin liittyen tulevat ympäristöministeriön näkemyksen mukaan vaikuttamaan suoraan järjestelmään, Suomen ympäristökeskukseen ja järjestelmän käyttäjiin riippumatta nyt ehdotetusta lainsäädännöstä.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän merkitys korostuu yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden riskien varautumisessa ja hallinnassa, sillä valtakunnallinen järjestelmä mahdollistaa varautumisen nopeasti muuttuvissa tilanteissa verrattuna hajanaiseen nykytilanteeseen. Tietojärjestelmästä toteutetaan lain viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista mukainen TL IV luokan mukainen tietoturvallisuuden auditointi (3 §).

Puolustusvaliokunta on lausunnossaan todennut, että ”Puolustusvoimat soveltaa periaatetta, jonka mukaan käsiteltäessä julkista tai turvaluokittelematonta kokonaisuutta massana siitä muodostuu vähintään turvallisuusluokkaan TL IV kuuluva kokonaisuus. Tällöin kokonaisuuden sisällyttäminen julkiseen tietojärjestelmään ei ole mahdollista”.

Kyseessä on yksittäisen viranomaisen oma toimintaperiaate, ei julkisuuslain tai tiedonhallintalain perusteella tapahtuva luokittelu. Periaate ei sellaisenaan ole sovellettavissa muihin viranomaisiin tai julkisiin tietojärjestelmiin. Esitetty tietojärjestelmä toimisi samalla periaatteella kuin esimerkiksi Maanmittauslaitoksen ylläpitämä kiinteistötietojärjestelmä ja kansallinen maastotietokanta sekä Traficomin Digiroad-palvelu. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan kasaumavaikutuksia tulee hallita tieto- ja tapauskohtaisesti ja tehdä poikkihallinnollisesti hallintatoimenpiteet. Yksittäisten palveluiden tietojen rajoittaminen ei ole vaikuttavin ratkaisu tilanteessa, joissa useat toimijat jo jakavat samoja tietoja. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristökeskus, Maanmittauslaitos ja neljä suurta kaupunkia tekevät parhaillaan yhteistyötä, jotta nykyisiä kriittisiä tietoja ei paljastu. Tietojen poistaminen ei aina ole vaikuttavin hallintatoimenpide, sillä aineistossa olevat aukot saattavat lisätä kriittisten kohteiden löydettävyyttä. Tiedon hyödyntäjä voi vertailla eri tietolähteiden tietoja toisiinsa ja tunnistaa missä tietolähteessä tietyt tiedot on karsittu pois. Tämän perusteella hyödyntäjä voi tunnistaa kohteessa olevan jotain erityisiä perusteita, miksi kyseinen tieto on karsittu.

Lakiehdotuksiin 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. Lainsäädännössä ehdotetun alueidenkäytön tietomallimuotoisuuden arvioidaan nopeuttavan kansallisen turvallisuuden lisäämistä, kun kaavassa osoitetut tiedot tallennetaan tietomallissa omina erillisinä kohteinaan sen sijaan, kuin nykykäytäntö, jossa kaavan tiedot liitistetään rasterikuvaan. Erillisinä kohteina tiedot ovat edelleen luokiteltavissa ja erikseen hallittavissa julkaisu- ja luovutustilanteissa.

Ympäristöministeriön arvion mukaan julkisessa tietopalvelussa saatavilla pidettävien tietojen rajallisuus sekä tietojärjestelmän tiedoista tehty luokittelu sekä edellä mainitut toimenpiteet ovat riittävät turvallisuuden kannalta kriittisen tiedon suojaamiseksi, eikä ministeriö katso erillistä lakiehdotuksen yhteydessä tehtävää viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta ole tarpeellista rajoittaa.

Käyttäjähallinta ja tiedon lokitus

Järjestelmän käyttö edellyttää vahvaa tunnistautumista. Käyttäjähallinnalla osoitetaan käyttäjäryhmittäin ja käyttäjittäin tiedot, joihin kirjautuneella käyttäjällä on oikeus. Tiedon käyttöoikeuksien hallinnassa käytetään muun muassa tiedon luokittelusääntöjä. Käyttäjähallinnalla estetään tiedon päätyminen muille kuin tietoon oikeutetuille käyttäjille.

Järjestelmän tietojen käyttö lokitetaan. Lokit noudattavat kyberturvallisuuskeskuksen ohjeistusta. Myös lokitietojen sisällölle, säilytykselle ja hävittämiselle on laadittu tarkat vaatimukset. Henkilötietojen lokitus tunnistetaan, dokumentoidaan ja perustellaan. Lokitietojen avulla voidaan lokitietojen säilytyksen määräaikojen puitteissa tunnistaa mahdollinen haitallinen käyttö.

Tiedon validointi

Tiedon validointi on tietotekninen menetelmä, jolla tiedon toimittajan aineiston laatu tarkistetaan koneellisesti ennen järjestelmään tallentamista. Koneellisessa tarkistuksessa varmistetaan tiedon laatu ja eheys, ominaisuus- ja metatietojen oikeellisuus ja kansallisen tietomallin mukaisuus. Tarkistusmenettelyllä ennaltaehkäistään vääränlaisen tai haitallisen tiedon toimittaminen järjestelmään.

Käyttöoikeussopimukset

Käyttöoikeussopimuksien ehtoihin kirjataan tietojen käyttöoikeudet ja -ehdot. Käyttäjien on hyväksyttävä kirjallisesti järjestelmäkohtainen ja tietopyyntökohtainen käyttöoikeussopimus ennen pääsyä järjestelmään tai kyseisiin tietoihin. Käyttöoikeussopimuksilla rajataan tiedon jatkohyödyntäminen vain hyväksyttyihin käyttötarkoituksiin. Käyttöoikeussopimusten rikkomisesta käyttäjä voi olla vahingonkorvausvastuussa aiheuttamastaan vahingosta tai korvausvelvollinen käyttöoikeussopimuksessa määriteltyjen sakkojen mukaisesti.

Tiedon tuottajien ohjeistaminen

Sopimusten noudattamisen tueksi käyttäjille laaditaan selkeät ja tarkat ohjeet tietojen käytöstä, erityisesti henkilötietojen ja luokiteltujen tietojen käytöstä. Tiedon tuottajille laaditaan kattava ohjeistus tiedon tuottamisesta järjestelmään, ja erikseen ohjeistus henkilötiedon ja luokitellun tiedon tuottamisesta järjestelmään.

Tiedon tuottajia ohjeistetaan, mitä luokiteltuja tietoja ja henkilötietoja järjestelmään voi toimittaa ja mitä ei. Järjestelmään tuotava tieto validoidaan eli sen laatu varmistetaan. Tiedon tuottajien ohjeistamisella ja validoinnilla lisätään kansallista turvallisuutta ennaltaehkäisemällä riskejä sisältävän tiedon päätyminen julkisiin aineistoihin, kuntien ja maakuntien liittojen järjestelmiin ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Ohjeistuksella esimerkiksi ohjataan kaavan laatijoita karsimaan julkisesta kaava-aineistosta tietoja, joihin voi sisältyä riski. Kriittisen infrastruktuurin kohteiden osoittamista yksityiskohtaisissa kaavatiedoissa vältetään.

Jakelu Ympäristövaliokunta

Tiedoksi YM Ympäristöministeriö, Heikki Sairanen
YM RYMO Rakennetun ympäristön osasto, Teppo Lehtinen
YM RYMO Rakennetun ympäristön osasto, Juhana Rautiainen
YM RYMO Alueidenkäyttö -yksikkö, Anna-Leena Seppälä