Valiokunnan lausunto HaVL 24/2018 vp– VNS 2/2018 vp

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston paikkatietopoliittinen selonteko

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston paikkatietopoliittinen selonteko (VNS 2/2018 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- tietohallintojohtaja Antti Vertanen, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Kari-Pekka Karlsson, maa- ja metsätalousministeriö
- johtava asiantuntija Ari-Pekka Dag, sisäministeriö
- pelastusylitarkastaja Rami Ruuska, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Aulikki Pakanen, puolustusministeriö
- johtaja Martti Kunnasvuori, Hätäkeskuslaitos
- poliisitarkastaja Marko Savolainen, Poliisihallitus
- insinöörieverstiluutnantti Matti Rantanen, Pääesikunta
- pääsihteeri Vesa Valtonen, Turvallisuuskomitea
- erityisasiantuntija Matti Kesäläinen, Viestintävirasto Kyberturvallisuuskeskus
- toiminnanjohtaja Juha Saarentaus, Finnish Location Information Cluster
- professori Martti Lehto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- valtioneuvoston kanslia
- oikeusministeriö
- sisäministeriö, rajavartio-osasto
- tietosuojavaltuutetun toimisto
- Maanmittauslaitos
- Liikennevirasto
- Huoltovarmuuskeskus
- Ilmatieteen laitos
- Suomen ympäristökeskus
- Suomen Kuntaliitto

Valmis
5.1

Valiokunnan lausunto HaVL 24/2018 vp

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- Säteilyturvakeskus

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallintovaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston paikkatietoselonteko, jossa linjataan, minkälaisia paikkatietoja yhteiskunnassa tarvitaan, miten niiden tuottamista, hallintaa ja jakelua kehitetään sekä miten niiden käyttöä edistetään. Selonteon tavoitteena on velvoittaa kaikki julkishallinnon toimijat huolehtimaan paikkatietojen yhteiskäyttöisyydestä ja saatavuudesta siten, että ne ovat mahdollisimman tehokkaasti julkisen hallinnon ja yritysten hyödynnettävissä.

Valiokunta toteaa, että selonteko muodostaa hyvän pohjan paikkatietopolitiikan kehittämiselle ja toteuttamiselle. Valiokunta tähdentää, että paikkatietoja hyödynnettäessä tulee varmistaa tietoturvallisuuden korkea taso ja henkilötietojen suojan toteutuminen. Lisäksi paikkatietoja määriteltäessä on otettava huomioon yhteiskunnan kokonaisturvallisuus. Valiokunta pitää myönteisenä, että nämä asiat on tuotu myös selonteossa esiin.

Paikkatietoja ovat esimerkiksi tiedot rakennuksista, kunnista, luonnonsuojelualueista, säästä, rikoksista, onnettomuuksista ja mobiililaitteiden sijainnista. Yhä merkittävämpi osa yhteiskunnan toiminnoista perustuu paikkatietovarantojen, paikannuksen ja niihin liittyvien palvelujen hyödyntämiseen. Sisäisen turvallisuuden viranomaiset hyödyntävät paikkatietoa operatiivisissa tehtävissään. Paikkatiedolla on keskeinen merkitys myös esimerkiksi tietojohtoisen toiminnan näkökulmasta. Laadukkaan paikkatiedon avulla voidaan suunnata voimavaroja sinne, missä niitä kulloinkin eniten tarvitaan.

Turvallisuusviranomaisten yhteinen paikkatietoalusta

Poliisi käyttää paikkatietoja esimerkiksi operatiivisen toiminnan suunnitteluun, valvonta- ja hälytystehtävien suorittamiseen, analyysiin, rikostiedusteluun ja rikostorjuntaan. Rajavartiolaitos käyttää paikkatietoja esimerkiksi navigoinnissa. Paikkatietoja käytetään myös pelastustoimen valtakunnallisessa suunnittelussa pelastustoimen riskianalyysejä tehtäessä ja riskialueita määriteltäessä. Myös ensihoitopalveluissa käytetään paikkatietojärjestelmiä apuna palvelutuotannon ja -tason määrittelyssä. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että pelastustoimen viranomaiset hoitavat sosiaali- ja terveystoimen ensihoitotehtäviä suuressa osassa maata. Koska ensihoidolla on kiinteä yhteys turvallisuusviranomaisten toimialaan, myös tämä toiminta on otettava huomioon turvallisuusviranomaisten paikkatietoasioita suunniteltaessa.

Valiokunta korostaa, että paikkatietojen tulee olla turvallisuusviranomaisten saatavilla kaikissa tilanteissa ajantasaisina ja myös kaikille toimijoille yhtenäisinä. Turvallisuusviranomaisilla on paikkatietoihin kohdistuvia erityistarpeita. Tämän vuoksi selonteossa todetaan, että turvallisuusviranomaisten yhteiskäyttöön tulee toteuttaa erillinen erityisvaatimukset täyttävä yhteinen paikkatietoalusta, jonka avulla muodostetaan perusta esimerkiksi yhteiselle tilannekuvalle kaikissa oloissa. Valiokunta toteaa, että turvallisuusviranomaisten yhteinen paikkatietoalusta tehostaa vi-

ranomaisten yhteisten paikkatietojen käyttöä ja näin ollen myös yhteisen tilannekuvan muodostamista. Saadun selvityksen mukaan tulevassa turvallisuusviranomaisten kenttäjohtamisjärjestelmässä (KEJO) on tarkoitus hyödyntää yhteistä Turvakartta-paikkatietoalustaa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että paikkatietoalustaan sisältyvän aineiston laatu varmistetaan riittävän säännöllisesti ja kattavasti. Aineistoa tulee myös päivittää säännöllisesti. Lisäksi esimerkiksi kunnissa kaavoituksen yhteydessä muodostuva tiestö- ja katunimiaineisto tulee saada mahdollisimman nopeasti turvallisuusviranomaisten käyttöön. Käyttöoikeuksista huolehtiminen on keskeistä tietoturvallisuuden ja tietosuojan näkökulmasta. Näihin on kiinnitettävä huomiota tiedon ja palvelun koko elinkaaren ajan.

Selonteon yhtenä kehittämistoimenpiteenä on laadukkaiden osoitetietojen varmistaminen. Osoitetietojen yhtenäisyys, hyvä laatu ja saatavuus ovat selonteon mukaan keskeisiä lähtökohtia sisäiselle turvallisuudelle, tehokkaalle logistiikalle ja tulevaisuudessa myös itseohjautuvien kulkuneuvojen toimintaympäristölle. Valiokunta korostaa laadukkaiden osoitetietojen keskeistä merkitystä sisäisen turvallisuuden viranomaisten operatiivisessa työssä. Esimerkiksi hätäkeskustoiminnassa on välttämätöntä saada mahdollisimman tarkka ja oikea paikkatieto, jotta oikeanlaista apua voidaan lähettää paikalle mahdollisimman nopeasti. Saadun selvityksen mukaan Hätäkeskuslaitoksen käyttämistä eri osoitetietoaineistoista on löytynyt yli 140 000 ristiriitaista osoitetietoa. Näiden puutteiden korjaaminen edellyttää laaja-alaista ja pitkäjänteistä yhteistyötä eri toimijoiden kesken.

Turvallisuusympäristön muutos ja turvallisuusriskit

Eduskunta on käsitellyt kuluvalla vaalikaudella kolme turvallisuuspoliittista selontekoa: ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (VNS 6/2016 vp), sisäisen turvallisuuden selonteon (VNS 5/2016 vp) ja puolustusselonteon (VNS 3/2017 vp). Nämä kolme turvallisuusselontekoa ja etenkin niiden pohjalta asianomaisten valiokuntien hyväksymät selontekomietinnöt muodostavat maamme kokonaisturvallisuuden keskeisen viitekehyksen.

Hallintovaliokunta on todennut sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 5/2017 vp), että eri selontekojen uhkakuvat ovat varsin yhdensuuntaisia. Selontekojen erilaisista toimialakohtaisista lähtökohdista johtuen uhkakuvat eivät kuitenkaan ole täysin yhteneväisiä, vaan ne painottuvat toimialakohtaisesti tavoitteiden ja toimenpiteiden suhteen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että myös käsiteltävänä olevassa selonteossa tuodaan esiin yhteiskunnan turvallisuusympäristön muuttuminen. Hallintovaliokunta painottaa, että sisäinen ja ulkoinen turvallisuus limittyvät yhä vahvemmin toisiinsa. Uudessa tilanteessa sisäisen turvallisuuden merkitys korostuu. Samalla sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäinen suhde on muovautunut uudelleen ja niiden välinen rajapinta on hälventynyt.

Hallintovaliokunta on kuvannut turvallisuusympäristön muutoksia laajasti esimerkiksi sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 5/2017 vp) ja perustuslain 10 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (HaVL 7/2018 vp). Valiokunta on todennut, että nykyisessä turvallisuusympäristössä ovat keskeisesti esillä muutosnopeus, ennalta arvaamaton epävakaus ja kompleksisuus. Lisäksi teknologia ja digitalisaatio ulot-

tuvat lähes kaikille elämänalueille. Yhteiskunta on tämän kehityksen myötä yhä riippuvaisempi ja toisaalta myös haavoittuvaisempi kuin koskaan aikaisemmin. Esimerkiksi kyberuhkat ovat muuttuneet vaikutuksiltaan aiempaa moninaisemmiksi ja haitallisemmiksi niin yksittäisille ihmisille, yrityksille kuin suomalaiselle yhteiskunnalle. Kansallisella kyberkyvykkyydellä on tulevaisuudessa yhä keskeisempi merkitys kokonaisturvallisuuden ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen sekä Suomen kilpailukyvyn kannalta. Suomi on yksi maailman digitalisoituneimmista yhteiskunnista.

Valiokunta pitää avoimen tiedon jakamista kaikille saatavina laadukkaina paikkatietopalveluina lähtökohtaisesti hyvänä tavoitteena. Paikkatieto tarjoaa myös merkittäviä hyötyjä sekä viranomaistoimintaan että yksityisille toimijoille, eikä tätä kehitystä ole tarkoituksenmukaista estää. Keskeisenä haasteena on sovittaa yhteen paikkatiedon monipuolinen ja laaja-alainen käyttö kansallisessa ja kansainvälisessä toimintaympäristössä turvallisuusviranomaisten tarpeeseen kriittisen paikkatiedon ja sen käytön turvaamiseen.

Valiokunta toteaa, että tiedon avoimeen jakamiseen liittyy myös turvallisuusriskejä. Tiedon välittämisen helppous ja paikkatietojen avoin lisääminen lisäävät tietojen väärinkäytön riskiä. Kehitettäessä paikkatietoja keskitetyn ohjauksen keinoin ja hyödynnettäessä niitä verkostomaisesti yhteiskunnan elintärkeissä toiminnoissa luodaan samalla uusia ja keskittyviä riskitekijöitä. Valiokunta pitää perusteltuna, että ennen paikkatietoaineistojen julkistamista arvioidaan aineiston helposta saatavuudesta yhteiskunnan turvallisuudelle mahdollisesti aiheutuvat riskit.

Saadun selvityksen mukaan digitaaliseen paikkatietoon liittyy ohjelmisto- ja alustariskejä, laitetason riskejä sekä yksityisyyteen liittyviä riskejä. Paikkatietoperustaiset sovellukset ja palvelut ovat alttiita kyberhyökkäyksille, jotka hyödyntävät ohjelmistotason haavoittuvuuksia. Myös paikkatietoa tuottavat ja käsittelevät laitteet voivat olla hyökkäyksen kohteina.

Valiokunta korostaa, että eri lähteistä kerättyjen paikkatietojen yhdistäminen saattaa muodostaa uhan tietoturvallisuudelle ja tietosuojalle, vaikka yksittäinen paikkatieto olisikin saatavissa julkisesta lähteestä. Tiedon käyttäminen esimerkiksi rikollisiin tai kansallisen turvallisuuden kannalta vahingollisiin tarkoituksiin voi tulevaisuudessa olla mahdollista tavoilla, joita ei aiemmin ole tunnistettu. Yhteiskunnan keskeistä tietovarantoa ei tule asettaa tarjolle siten, että paikkatietoa voidaan helposti hyödyntää suomalaisen yhteiskunnan haavoittamiseen. Esimerkiksi riittävän vahvaan tunnistautumiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kannalta keskeiseen kansalliseen huoltovarmuuteen, jonka tuottamiseen osallistuvat yhä lisääntyvässä määrin erityisesti kriittiseksi luokitellut yritykset. Myös turvallisuusviranomaisten toiminta on eräiltä osin riippuvaista yrityksistä ja kolmannesta sektorista. Esimerkkejä näistä keskinäisriippuvuuksista ovat teletoiminnan viankorjaus, vartiointiliikkeiden toiminta, sairaankuljetus, sairaanhoitopalvelujen tuottaminen, pelastustoimi, valmiuden kohottamiseen liittyvä materiaalien kuljettaminen, merelliset tukitoiminnot, kuten luotsaus, väylänhoito, jäänmurto, sekä ilmaliikenteen tukitoiminnot, kuten lennonjohto ja sääpalvelut. Viranomaisilla tulee olla riittävät voimavarat yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen.

Tietosuoja

EU:n yleistä tietosuoja-asetusta on alettu soveltaa 25.5.2018. Henkilötiedon määritelmästä säädetään mainitun asetuksen 4 artiklassa. Sen mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Valiokunta toteaa, että myös paikkatieto voi olla henkilötietoa.

Henkilötietojen käsittelyn edellytykset määräytyvät yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella. Näin ollen myös henkilötietoa sisältävän paikkatiedon käsittelyperusteet määräytyvät sen mukaan, mitä yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetään. Valmisteltaessa kansallista henkilötietojen käsittelyyn liittyvää sääntelyä on arvioitava, voidaanko ehdotettuja lainsäädäntötoimenpiteitä toteuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen kansalliselle lainsäädännölle jättämän liikkumavaran puitteissa.

Henkilötietojen käsittelyyn liittyvien vaatimusten lisäksi paikkatietoja kerättäessä, säilytettäessä ja luovutettaessa tulee myös ottaa huomioon julkisuus- ja salassapitosääntelystä seuraavat rajoitukset. Viranomaisen asiakirjat ovat pääsäännön mukaan julkisia. Paikkatieto voi kuitenkin olla myös salassa pidettävää tietoa.

Lopuksi

Valiokunta pitää tärkeänä, että merkittävien hankkeiden vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen arvioidaan jatkossa nykyistä kattavammin. Paikkatietojärjestelmien digitaalisuus edellyttää myös kyberturvallisuudesta huolehtimista ja palveluiden jatkuvuuden varmistamista. Tämän toteuttaminen on saadun selvityksen mukaan kustannustehokkainta jo palvelujen rakentamisvaiheessa.

Selonteossa tuodaan esiin tarve lisätä paikkatietoihin liittyvää osaamista. Valiokunta korostaa osaamisen ja viestinnän merkitystä myös yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden ja siihen liittyvien riskien näkökulmasta. Paikkatietoihin liittyvät vastuut on määriteltävä eri organisaatioissa selkeästi. Erityisesti johtajuuden merkitys tulee paikkatietotoimintojen verkottuneessa tieto- ja palvelukokonaisuudessa korostumaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että maa- ja metsätalousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 10.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk

jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tapani Tölli kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo