

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2009 vp

Hallituksen esitys laiksi paikkatietoinfrastruktuurista

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä maaliskuuta 2009 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi paikkatietoinfrastruktuurista (HE 18/2009 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Antti Vertanen, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö
- liikenneneuvos Seppo Öörni, liikenne- ja viestintäministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio

- kehitysjohtaja Jarmo Kohonen, Geologian tutkimuslaitos
- johtaja Antti Kosonen, Maanmittauslaitos
- yksikön päällikkö Yrjö Sucksdorff, Suomen ympäristökeskus (SYKE)
- lakimies Tommi Siivonen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- toiminnanjohtaja Tuija Nummela, Maanomistajain Liitto ry
- maankäyttöinsinööri Matti Holopainen, Suomen Kuntaliitto.

Lisäksi kirjallisen lausuntonsa ovat antaneet

- oikeusministeriö
- ympäristöministeriö
- Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio
- professori Risto Kalliola.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki paikkatietoinfrastruktuurista. Lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/2/EY Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta eli niin sanottu INSPIRE-direktiivi.

INSPIRE-direktiivin tavoitteena on systematisoida ja yhtenäistää tiettyjen julkisen hallinnon hallussa olevien tietovarantojen hallintaa ja käytettävyyttä. Direktiivin mukaisten toimenpiteiden toteuttaminen tehostaa olemassa olevien tietovarantojen käyttöä, lisää viranomaisten välistä tietoyhteistyötä ja luo edellytykset entistä

monipuolisempien kansalaispalveluiden syntymiselle. Direktiivi ja sen mukaiset toimenpiteet tehostavat erityisesti ympäristöasioiden hoitoa, mutta samoja aineistoja ja palveluita käytetään laajasti useilla eri toimialoilla hallinnossa ja elinkeinoelämässä.

Ehdotetun lain tarkoituksena on parantaa viranomaisten hallussa olevien paikkatietojen saatavuutta luomalla yhtenäinen paikkatietoinfrastruktuuri ja saattamalla sen palvelut laajasti käytettäviksi. Paikkatietoinfrastruktuuri muodostaisi Suomen osalta perustan Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurille. Laissa olisi

säännökset muun muassa viranomaisten velvollisuudesta saattaa lain soveltamisalaan kuuluvat paikkatietoaineistot tietoverkkoon saataville ja näitä aineistoja koskevasta hakupalvelusta sa-

moin kuin viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 15 päivänä toukokuuta 2009.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön direktiivi 2007/2/EY Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin perustamisesta eli niin sanottu INSPIRE-direktiivi, joka tuli voimaan 15.5.2007.

Esityksen perusteluista käy ilmi, että paikkatiedolla tarkoitetaan luonnollisen tai rakennetun ympäristön kohteita tai erilaisia ilmiöitä koskevaa tallennettua tietoa, joka sisältää sijaintiviittauksen tiettyyn maantieteelliseen paikkaan, reittiin tai alueeseen. Paikkatietoaineistolla tarkoitetaan tunnistettavissa olevaa paikkatiedoista muodostuvaa tietoteknistä kokonaisuutta. Aineistot yleensä kuvaavat jotakin yksittäistä tietoteemaa (esimerkiksi liikenneverkostoa, kiinteistöjaotusta, rakennuksia) tai koostetta jonkin alueen teemoista (esimerkiksi valtakunnallinen maastotietokanta, kaava-alueen pohjakartta). Useat nykyiset tietovarannot ja perusrekisterit ovat samalla myös paikkatietoaineistoja.

Hallituksen esityksestä käy ilmi, että INSPIRE-direktiivin tavoitteena on yhteisön ympäristöpolitiikkoja ja toimintoja tukevan paikkatietoinfrastruktuurin perustaminen. Tämä eurooppalainen paikkatietoinfrastruktuuri perustuu jäsenvaltioiden perustamiin ja ylläpitämiin kansallisiin paikkatietoinfrastruktuureihin, ja niiden perustaminen tapahtuu vaiheittain. Eurooppalaisen ja kansallisten infrastruktuurien avulla pyritään parantamaan viranomaisten välistä tietojen yhteiskäyttöä ja tehostamaan siten paikkatiedon hyödyntämistä sekä takaamaan kansalaisille pääsy paikkatietoihin sähköisten viestintävälineiden, kuten Internetin, kautta.

Direktiivissä paikkatietoinfrastruktuurilla tarkoitetaan 3 artiklan määritelmän mukaan 1) direktiivin mukaisesti tuotettuja, ylläpidettyjä tai saataville asetettuja metatietoja, paikkatieto-

aineistoja ja paikkatietopalveluja, 2) yhteiskäyttöä tukevia yleisiä verkkopalveluja ja -teknologioita, 3) tietojen yhteiskäyttöä, saatavuutta ja käyttöä koskevia sopimuksia sekä 4) koordinointi- ja seurantamekanismeja, -prosesseja ja -menetelmiä. Infrastruktuuri on direktiivissä siten käsitteenä laaja. Direktiivi ei kuitenkaan sisällä säännöksiä paikkatiedon tuottamisesta tai keruusta. Velvoite tietojen tuottamiseen tai keräämiseen voi siten tulla mistä tahansa kansallisesta tai yhteisölainsäädännöstä ja niissä kansallisille viranomaisille asetetuista tehtävistä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että paikkatiedon, paikkatietoaineiston ja palvelun käsitteet eivät juurikaan rajaa direktiivin soveltamisalaa, vaan soveltamisalan määrittely tapahtuu 4 artiklan asettamien edellytysten ja direktiivin liitteisiin sisältyvien tietoryhmien kuvausten kautta. Direktiivin velvoitteet kohdistuvat lähtökohtaisesti vain viranomaisen hallussa oleviin paikkatietoihin. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvat direktiivin liitteissä lueteltuihin tietoryhmiin sisältyvät viranomaisten hallussa olevat sähköiset paikkatietoja sisältävät aineistot ja niiden sisältämiin tietoihin liittyvät paikkatietopalvelut. Tietoryhmiä tullaan täsmentämään komission johtamissa työryhmissä ja komiteassa.

Valiokunta kiinnittää toisaalta huomiota siihen, että direktiivin 4 artiklan mukaisesti sen säännöksiä voidaan osin soveltaa myös muiden osapuolten kuin viranomaisten hallussa oleviin aineistoihin, jotka täyttävät niille täytäntöönpanosäännöissä asetetut vaatimukset.

Valiokunnassa toimitetussa asiantuntijakuulemisessa huomiota on kiinnitetty muun muassa lain soveltamisalan laajuuteen ja henkilötietojen suojaan. Tältä osin valiokunnalle on todettu, että jo esityksen valmistelussa hankittujen lau-

suntojen perusteella esitysluonnosta tarkistettiin kiinnittäen erityistä huomiota direktiivin vähimmäisvaatimuksiin ja henkilötietojen suojaan. Tarkistetussa ehdotuksessa vastuu direktiivin mukaisten palveluiden ja tietosuojan toteuttamisesta on laajemmin suoraan paikkatietoaineistoja hallinnoivilla viranomaisilla. Lisäksi direktiivin vähimmäisvaatimuksia laajemmat toimenpiteet, kuten kansallinen paikkatietoportaali ja peruspaikkatiedot, poistettiin lakiehdotuksesta. Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen pohjana edellä esitetyn mukaisesti oleva direktiivin mukainen paikkatietoinfrastruktuurin vähimmäistoimeenpano on herättänyt myös arvostelua. On katsottu, että osa saavutettavissa olevista hyödyistä jää saavuttamatta. Valiokunta katsoo, että täydentävät toimenpiteet on sisällytettävä osaksi laajempaa julkisen hallinnon, tietohallinnon ja paikkatietoinfrastruktuurin kehittämistä, joka on jo vireillä.

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 ja 2 momenttiin sisältyvillä säännöksillä on määritelty ne viranomaisorganisaatiot, jotka direktiivin määritelmää noudattaen kuuluvat soveltamisalan piiriin. Valiokunnalle on todettu että lakiehdotuksen viranomaisen määritelmällä ei ole tarkoitus rajata soveltamisalaa tarkemmin esimerkiksi näiden viranomaisen tehtävien luonteen mukaisesti. Useat lakiehdotuksen määritelmät liittyvät 2 §:n 6 kohtaan, jossa säädetään, että lakiehdotuksessa "paikkatietoa hallinnoivalla viranomaisella" tarkoitetaan "viranomaista, joka sille kuuluvien tehtävien hoitamiseksi hallinnoi tai ylläpitää tämän lain soveltamisalaan kuuluvaa alkuperäistä paikkatietoaineistoa." Siinä viitataan direktiivin mukaisesti laajasti viranomaisen tehtäviin. Direktiivissä käytetään sanamuotoa "jos viranomais on ne tuottanut tai saanut haltuunsa tai hallinnoi tai ylläpitää niitä ja ne kuuluvat sen julkisten tehtävien piiriin". Koska direktiivi on ns. vähimmäisdirektiivi, on katsottu, ettei kansallisesti ole edes mahdollista merkittävästi supistaa direktiivissä tarkoitettua säännösten soveltamisalaa.

Direktiivin 7 artiklan nojalla annettava komission asetus tulee määrittelemään tietopalveluissa ja yhteiskäytössä sovellettavan aineiston

tietosisällön ja siten myös aineiston suhteen henkilötietolakiin. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentti velvoittaa henkilötietojen asianmukaiseen käsittelyyn jopa riippumatta siitä, mikä on komission asetuksessa määritelty yhteiskäyttöön tarkoitettu tietosisältö. Valiokunta pitää kuitenkin välttämättömänä, että komission asetusluonnoksiin mahdollisesti sisältyvät henkilötietodirektiivin kanssa ristiriidassa olevat (välilliset) henkilötietokysymykset nostetaan esille asetuksen valmistelutyössä ja että Suomi vaikuttaa valmistelutyöhön siten, ettei tällaisia ristiriitoja synny. Nyt lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin perusteluissa todetaan, että siltä osin kuin lain soveltamisalaan kuuluvaan paikkatietoaineistoon sisältyy henkilötiedoksi katsottavia tietoja, paikkatietoa hallinnoivan viranomaisen olisi yhteiskäyttöisen paikkatietoaineiston laatimisessa ja käsittelyssä noudatettava henkilötietolain (523/1999) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä julkisuuslain, säännöksiä samoin kuin kysymyksessä olevaa aineistoa mahdollisesti sääntelevää muuta lainsäädäntöä. Lakiehdotuksen mukaiseen paikkatietoinfrastruktuuriin sisällytettävää aineistoa koskisi toisin sanoen sama sääntely kuin muutakin viranomaisen hallussa olevan henkilötiedon käsittelyä.

Valiokunta toteaa, että lain 11 §:ään sisältyisi säännöksiä viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin tiedonluovutusvelvoitetta tulee arvioida suhteessa nykyiseen, pääosin julkisuuslakiin perustuvaan käytäntöön. Lakiehdotus ei rajoita julkisuuslain soveltamista, joten se ei myöskään käytännössä vaikuta nykyisiin viranomaisten välisen tiedonluovutuksen käytäntöihin. Valiokunnalle on todettu, että momentti on haluttu sisällyttää lakiesitykseen lähinnä direktiivin 17 artiklan toimeenpanon selkeyden vuoksi.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on myös kiinnitetty huomiota lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 3 kohtaan, jossa mainitaan muun ohella elinympäristöt ja biotoopit. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on tältä osin todet-

tu, että ehdotettu lainkohta vastaa direktiivin liitettä III, johon kuuluu tietoryhmä "elinympäristöt ja biotoopit", ja että yksittäisten aineistojen kuuluminen soveltamisalaan on ratkaistava viimeistään siinä vaiheessa, kun liitettä III koskevat komission asetukset valmistuvat (arviolta 2012). Metsäkeskusten paikkatietojen (metsävaratietojen, mete-tietojen ja viranomaistietojen) osalta ns. Metsäkeskusten metsätietotyöryhmä on aloittanut työskentelynsä. Työryhmä selvittää ko. tietojen käsittelyä suhteessa henkilötietolakiin, julkisuuslakiin ja perustuslakiin. Työryhmän selvityksen jälkeen on tarkoitus laatia hallituksen esitys metsätietojen käsittelystä, mikä tulee selkeyttämään näiden aineistojen suhdetta myös tämän lakiehdotuksen mukaiseen paikkatietoinfrastruktuuriin.

Edellä esitetystä on käynyt ilmi, että lakiehdotuksen mukaiseen paikkatietoinfrastruktuuriin sisällytettävää aineistoa koskisi 6 §:n mukaisesti sama sääntely kuin muutakin viranomaisen hallussa olevan tiedon käsittelyä ja julkaisua. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on tuotu esiin, että sama pätee myös muiden kuin viranomaisten tiedon hallintaan ja julkaisemiseen. Tätä asetelmaa on korostettu käyttämällä lakiehdotuksen 10 §:ssä jo 6 §:ssä määriteltyä termiä "yhteiskäyttöinen paikkatietoaineisto". Lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentti koskee myös vain aineistojen kuvaustietojen (metatietojen) liittämistä hakupalveluun. Varsinaiset tietopalvelut eri toimijat toteuttavat itse ja vastaavat mm. niiden luotettavuudesta ja tietosuojalainmukaisuudesta. Lisäksi hakupalvelusta vastaavan maanmittauslaitoksen tehtävänä olisi 18 §:n mukaisesti seurata mm. palveluun liitetyn tiedon laatua ja yhteensopivuutta.

Valiokunta toteaa, että direktiivissä säännelään muun ohella paikkatietojen maksullisuutta kansalaisille suunnattavien verkkopalveluiden osalta ja toisaalta viranomaisten välisissä tietojen luovutuksissa. Direktiivin johdannossa todetaan paikkatietoinfrastruktuurin onnistuneen toteuttamisen yleensä edellyttävän, että ainakin osa palveluista on kansalaisille maksuttomia. Tästä johtuen 14 artiklassa edellytetään, että haku- ja katselupalvelut ovat pääsääntöisesti saata-

villa maksutta. Katselupalveluista voidaan kuitenkin periä maksuja, jos maksut turvaavat paikkatietoaineistojen ja tietopalveluiden ylläpitämisen, erityisesti kun kyse on hyvin laajoista usein päivitettävistä tiedoista. Esimerkkinä tällaisista tiedoista ovat säähavaintoja ja kiinteistöjä koskevat tiedot.

Lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin mukaan hakupalveluiden käytöstä ei perittäisi maksua. Pykälän perustelujen mukaan tämä seuraa direktiivin edellä todetusta pääsäännöstä, jonka mukaan yleisten hakupalveluiden tulee olla yleisön saatavilla maksutta. Pykälän 2 momentissa säädetäisiin direktiivin 17 artiklan 3 kohdan mukaisesti, että Euroopan yhteisön toimielimille ja elimille yhteisön ympäristölainsäädännön mukaisten raportointivelvollisuuksien täyttämiseksi toimitettavat paikkatietopalvelut eivät saa olla maksullisia. Muilta osin palveluista perittäviin maksuihin sovellettaisiin yleisiä viranomaisten perimiä maksuja koskevia säännöksiä. Pykälän 3 momentissa olisi tätä koskeva viittaussäännös. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että julkiseen hallintoon ja julkisiin palveluihin liittyvää sähköistä asiointia ja niin sanottua perustietovarantojen tietopolitiikkaa kehitetään parhaillaan aktiivisesti valtiovarainministeriön johdolla. Koska julkisten paikkatietojen saatavuus, hinnoittelu ja jatkokäyttöoikeudet ovat osa tätä kehitteillä olevaa laajempaa julkisen hallinnon tietopolitiikkaa, näitä kysymyksiä on käsitelty lakiehdotuksessa vain direktiivin minimivaatimusten mukaisesti. Samalla on tuotu esiin, ettei ole pidetty tarkoituksenmukaisena määritellä tässä rajattuun aineistojoukkoon kohdistuvassa lakiehdotuksessa laajempia julkisiin tietovarantoihin kohdistuvia periaatteita. Sen vuoksi lakiehdotuksen 12 ja 13 §:ssä viitataan kaikkien käyttäjäryhmien osalta valtion maksuperustelakiin (150/1992) ja kuntalakiin (365/1995). Tekijänoikeuteen liittyviä kysymyksiä ei ole myöskään käsitelty lakiehdotuksessa, koska direktiivin johdantolauseessa nimenomaisesti todetaan, että direktiivi ei saisi vaikuttaa viranomaisten teollis- ja tekijänoikeuksien olemassa oloon eikä omistukseen.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on tuotu esiin, että esityksen pohjana olevan hajautetun toimeenpanomallin vuoksi esityksen suorat taloudelliset vaikutukset riippuvat siitä, kuinka esityksen edellyttämät toimet ja palvelut pystytään eri organisaatioissa lähivuosina yhdistämään muihin tietojenkäsittelyprosesseihin ja kuinka tehokkaasti eri organisaatiot kykenevät tekemään yhteistyötä. Valiokunta toteaa, että pitkäkköiset siirtymäajat antavat paikkatietoa hallinnoiville viranomaisille hyvät mahdollisuudet yhdistää tähän esitykseen liittyvät kehittämisselvitykset muuhun yleiseen tietotekniseen kehittämiseen. Toimitetussa selvityksessä on kuitenkin kiinnitetty huomiota siihen, että mikäli toimeenpanoa halutaan tältä osin nopeuttaa, kustannukset kasvavat merkittävästi.

Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin mukaan paikkatietoa hallinnoiva viranomainen voisi asettaa ehtoja paikkatietoaineiston katselulle, siirrolle ja käytölle. Esityksen perustelujen mukaan paikkatietoa hallinnoiva viranomainen voisi tekijänoikeuden perusteella edelleen asettaa aineiston käytölle tarpeelliseksi katsomiaan ehtoja. Ehdotetun säännöksen osalta valiokunnalle on todettu, että koska julkisten paikkatietojen saatavuus, hinnoittelu ja jatkokäyttöoikeudet ovat edellä todetun mukaisesti osa kehitteillä olevaa laajempaa kansallista tietopolitiikkaa, myös näitä kysymyksiä käsitellään lakiehdotuksessa vain direktiivin minimivaatimusten mukaisesti. Siten pykälässä viita-

taan nykyiseen ja direktiivissäkin mainittuun käytäntöön käyttöä koskevista ehdoista. Periaatteessa viittaus ehtoihin olisi jopa tarpeeton, mutta ilman viittausta ei olisi mahdollista edellyttää pykälän 1 momentin mukaisesti ehtojen julkaisemista tietoverkossa saatavuuden tehostamiseksi. Juuri ehtojen julkistamisella pyritään vaikuttamaan siihen, että eri käyttäjäryhmät tietävät avoimesti kaikkia koskevat käyttöehdot ja voivat tarvittaessa puuttua mahdollisiin voimassa olevan lainsäädännön vastaisiin toimintatapoihin. Valiokunta pitää välttämättömänä sen varmistamista, että samanlaisessa käyttötarkoituksessa yliopiston tutkijalla ja valtion laitoksessa työskentelevällä tutkijalla on samanlaiset käyttöehdot esimerkiksi kilpailtaessa samasta hankkeesta. Jatkotyössä on arvioitava paikkatietoon pohjautuvien tietoteknisten innovaatioiden edistämismahdollisuudet.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä edellä esitetyn huomautuksin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

MmVM 2/2009 vp — HE 18/2009 vp

Helsingissä 5 päivänä toukokuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jari Leppä /kesk	Mats Nylund /r
jäs.	Susanna Haapoja /kesk	Pentti Oinonen /ps
	Hannu Hoskonen /kesk	Klaus Pentti /kesk
	Anne Kalmarin /kesk	Erkki Pulliainen /vihr
	Johanna Karimäki /vihr	Arto Satonen /kok
	Lauri Kähkönen /sd	Pekka Vilkuna /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.