

Paikkatiedon kansallisen riskiarvion työryhmän muistio (julkinen)

Huom. tämä asiakirja on valtiovarainministeriössä laadittu erillinen julkinen versio paikkatiedon kansallisen riskiarvion laatimasta muistiosta.

Valtiovarainministeriö asetti päätöksellään 30.8.2023 työryhmän paikkatiedon kansallisen riskiarvion tekemistä varten. Työryhmän tehtävänä oli laatia paikkatietoja koskeva kansallinen riskiarvio ja toimintamalli paikkatietojen käsittelyyn. Riskiarvion kohteena oli sekä avoimesti saatavilla oleva tieto että tieto, joka ei ole avoimesti saatavilla, mutta on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisesti julkista. Työryhmän tuli työssään ottaa huomioon asettamis päätöksen mukaiset täsmentävät kysymykset.

Työryhmä on laatinut työnsä lopputuloksena muistion ja sen liitteeksi luettelon arviointi- ja hallintatoimia edellyttävistä riskeistä (TLIV). Muistiossa kuvataan avoimesti saatavilla olevaan ja julkiseen paikkatietoon liittyvä keskeinen tietopoliittinen tausta sekä hallitusohjelmakirjaukset. Samoin muistiossa esitetään keskeinen asiaa koskeva sääntely. Muistiossa tunnistetaan myös keskeiset avoimet paikkatietovarannot ja avoimen ja julkisen paikkatiedon käyttötarkoitukset. Työryhmän työn keskiössä on ollut viranomaisten julkaisema ja hallitsema paikkatieto, mutta muistiossa tunnistetaan myös yritysten ja yhteisöjen julkaiseman avoimen paikkatiedon merkitys.

Työryhmä on ottanut riskiarvionsa pohjaksi kansallisessa riskiarviossa todetut uhkamallit ja arvioinut sen perusteella avoimien ja julkisesti saatavilla olevien paikkatietojen saatavuuden vaikutusta uhan toteutumiseen. Työryhmä on työssään tehnyt yleisen arvion avoimiin ja julkisiin paikkatietoihin mahdollisesti liittyvistä uhkista ja riskeistä. Tämä arvio sisältyy muistioon. Lisäksi työryhmä on työnsä kuluessa tunnistanut kansallisella tasolla avoimeen tai julkisesti saatavilla olevaan paikkatietoon liittyviä arviointi- tai hallintatoimia edellyttäviä riskejä. Tämä tarkempi arvio on muistion liitteenä (TL IV).

Huom. Työryhmän yleinen arvio avoimiin ja julkisiin paikkatietoihin mahdollisesti liittyvistä uhkista ja riskeistä on salassa pidettävä, eikä arvio sisälly tähän valtiovarainministeriössä laadittuun julkiseen versioon työryhmän muistiosta. Samoin julkiseen versioon ei sisälly tarkempaa arviota arviointi- tai hallintatoimia edellyttävistä riskeistä.

Muistioon sisältyy esimerkinomainen luonnos toimintamallista riskien arvioimiseksi sekä niiden tunnistamiseksi sekä esitys keskeisistä riskien hallintatoimista. Työryhmä ehdottaa jatkotoimia paikkatietoon liittyvien riskien arvioimiseksi sekä yhteistyörakennetta sen mahdollistamiseksi. Muistion loppuun on listattu työryhmän suositukset teemoittain.

Sisällys

Sisällys	2
1. Tausta	3
2. Avoimesti saatavilla olevat ja julkiset paikkatiedot	4
2.1 Paikkatiedon avoimuuden tietopoliittinen tausta sekä suhde hallitusohjelmaan	4
2.2 Paikkatiedon avaamiseen vaikuttava sääntely	5
2.2.1 EU-sääntely ja kansainväliset sopimukset	5
2.2.2 Kansallinen sääntely	8
3. Keskeiset avoimet paikkatietovarannot sekä avoimen ja julkisen paikkatiedon käyttötarkoitukset	12
3.1 Yleisesti paikkatietovarannoista	12
3.2 Keskeiset viranomaisten paikkatietovarannot.....	12
3.3 Yritysten ja yhteisöjen julkaisemat avoimet paikkatiedot	13
4. Paikkatietoon liittyvät uhkat ja riskit	14
4.1 Kansallinen riskiarvio	14
4.2 Paikkatiedon kansallinen riskiarvio	15
5. Toimintamalli riskien arvioimiseksi sekä niiden tunnistamiseksi ja hallitsemiseksi	15
5.1 Yleisesti toimintamallin laatimisesta	15
5.2 Riskienhallinta- ja arviointiprosessi.....	16
5.3 Keskeiset hallintakeinot	19
5.4 Paikkatiedon riskiarvioinnin jatkotoimet ja yhteistyörakenne.....	20
6. Johtopäätökset	22
6.1 Yleiskuva	22
6.2 Suositukset	24
6.2.1 Yleiset suositukset.....	24
6.2.2 Lainsäädännön soveltamista koskevat suositukset	25
6.2.3 Suositukset aineisto- tai organisaatiokohtaisista toimenpiteistä	25
6.2.4 Suositukset kansallisesta jatkokehittämisestä	25

1. Tausta

Valtiovarainministeriö asetti [päätöksellään](#) 30.8.2023 työryhmän paikkatiedon kansallisen riskiarvion tekemistä varten. Työryhmän asettamisen taustalla olivat havainnot julkisiin paikka- ja olosuhdetietoihin kohdistuvista suurista kyselymääristä sekä Turvallisuuskomitean digitoimistolle (VM/LVM) antama toimeksianto laatia suunnitelma paikkatietojen kansallisen riskiarvion toteuttamiseksi.

Paikkatiedolla on työryhmän työssä tarkoitettu Tilastokeskuksen määritelmän mukaista paikkatietoa: *Paikkatieto on tietoa kohteesta, jonka sijainti tunnetaan ja se sisältääkin aina viittauksen tiettyyn paikkaan tai alueeseen. Paikkatieto voi kuvata myös mitä tahansa toimintaa tai ilmiötä, jolla on sijainti. Paikkatieto on sijaintitiedon ja kohteen tai ilmiön ominaisuuksia kuvaavan ominaisuustiedon muodostama tietokokonaisuus.*

Työskentelyn tavoitteena oli löytää kestävä tasapaino avoimen ja suojattavan paikkatiedon välillä. Työryhmän tehtävänä oli laatia paikkatietoja koskeva kansallinen riskiarvio ja toimintamalli paikkatietojen käsittelyyn. Riskiarvion kohteena oli sekä avoimesti saatavilla oleva tieto että tieto, joka ei ole avoimesti saatavilla, mutta on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) mukaisesti julkista. Arvioinnissa oli otettava huomioon asettamispäätöksen mukaisesti erityisesti seuraavat kysymykset:

- 1) Mitä riskejä paikkatietoihin liittyy?
- 2) Mihin eri paikkatietoja käytetään ja mitä tarkoitusta varten niitä hyödynnetään?
- 3) Miten tilanteeseen vaikuttavat muut avoimet tietolähteet (kaupalliset tai yhteisölliset)?
- 4) Mitkä tiedot ovat kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen kannalta olennaisia?
- 5) Mitä hyötyä/haittaa paikkatiedon rajoittaminen toisi?
- 6) Millaiset kustannusvaikutukset tiedon rajaamisella olisi?
- 7) Miten paikkatietoja käsitellään kansainvälisessä ympäristössä (Nato ja EU)?
- 8) Mitkä paikkoihin liittyvät tiedot ovat olemassa olevan sääntelyn nojalla salassa pidettäviä / turvaluokiteltuja?
- 9) Onko tarve salata tai rajoittaa paikkoihin liittyviä tietoja nykyisestä ja mitä säädösmuutoksia se edellyttäisi?
- 10) Onko vastaavaa ilmiö mahdollinen myös paikkaan sitomattomassa tiedossa kuten menettelyta-voissa?

Työryhmän asettamispäätöksen mukainen toimikausi oli 1.9.2023-31.3.2024, jota jatkettiin 27.3.2024 [asettamispäätöksen muutoksella](#) 31.5.2024 saakka.

Työryhmä kokoontui 9 kertaa. Työryhmän kokousten pöytäkirjat on julkaistu valtioneuvoston [hankkeikkunassa](#) (VM111:00/2023). Työryhmän kokouksissa käytiin läpi työryhmän jäsenien esittelemänä paikkatietoa koskevaa tilannekuvaa. Lisäksi työryhmän jäsenet vastasivat kirjallisesti edellä mainittuihin kysymyksiin. Jäseniltä saatuja vastauksia on hyödynnetty tässä loppuraportissa sekä varsinaisessa riskiarviossa. Lisäksi työryhmän jäsenet ovat tehneet taustaorganisaatioissaan toimijakohtaisia riskiarvioita ja työryhmä on työstänyt riskiarviota kolmessa erillisessä työpajassa.

2. Avoimesti saatavilla olevat ja julkiset paikkatiedot

2.1 Paikkatiedon avoimuuden tietopoliittinen tausta sekä suhde hallitusohjelmaan

Julkisen hallinnon tiedon hyödyntämistä ja avoimuutta on edistetty erilaisin toimenpitein viime vuosikymmeninä. Avoimen tiedon ohjelma 2013–2015 käynnistettiin keväällä 2013 vauhdittamaan ja koordinoimaan julkisen hallinnon tietovarantojen avaamista. Ohjelman loppuraportin tiivistelmässä todetaan, että julkisella hallinnolla on hallussaan laajat tietovarannot, joiden tehokkaammalla käytöllä on arvioitu olevan huomattavia taloudellisia ja yhteiskunnallisia hyötyjä. Suomessa on avattu merkittäviä tietovarantoja, kuten maastotietoja, sää tietoa, liikenne – ja ajoneuvotietoa, tilastoja, talousdataa ja kulttuuriaineistoja. Taustalla olivat selkeät poliittiset suuntaviivat: Valtioneuvoston periaatepäätös 3.3.2011 linjasi tietopoliittiset periaatteet julkishallinnon digitaalisten tietoaineistojen saatavuudesta. Julkisten tietoaineistojen tulee olla avoimesti saatavilla ja uudelleen käytettävissä yhtenäisin, selkein ja kaikille tasapuolisin ehdoin.

Julkisen tiedon hyödyntäminen oli pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman strategisen toimenpanosuunnitelman kärkihankkeita kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukykyyn vahvistamiseksi. Useat julkishallinnon kehittämissuunnitelmat ja -hankkeet ovat korostaneet avoimen datan saatavuuden merkitystä. Avaamalla julkisia tietovarantoja jatkokäyttöä varten tähdätään myös kansalaisyhteiskunnan toimivuuden ja demokratian edistämiseen sekä julkishallinnon tuottavuuteen. Suomi liittyi 23.4.2013 avoimen hallinnon kumppanuushankkeeseen (Open Government Partnership) sille esitellyn toimintasuunnitelman mukaisesti. Suomen toimintasuunnitelman yhtenä osa-alueena on avoin tieto. Muut osa-alueet ovat avoin toiminta, selkeä kieli ja hallinto mahdollistajana.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaisesti julkaistiin ensimmäinen paikkatietopoliittinen selonteko keväällä 2018. Selonteon tehtävänä oli linjata, minkälaisia paikkatietoja yhteiskunnassa tarvitaan sekä miten niiden tuottamista, hallintaa ja jakelua kehitetään ja miten niiden käyttöä edistetään. Selonteon visio oli: Suomessa on maailman innovatiivisin ja turvallisimman paikkatiedon ekosysteemi. Selonteon tavoitteena oli velvoittaa kaikki julkishallinnon toimijat huolehtimaan paikkatietojen yhteiskäyttöisyydestä ja saatavuudesta siten, että ne ovat mahdollisimman tehokkaasti julkisen hallinnon ja yritysten hyödynnettävissä. Samalla tuli varmistaa tietoturvallisuuden korkea taso ja henkilötietojen suojan toteutuminen. Paikkatietojen käyttöoikeuksia määriteltäessä olisi huolellisesti huomioitava yhteiskunnan kokonaisturvallisuus.

Valtiovarainministeriön Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen hanke toteutettiin vuosina 2020-2022 laajalla sidosryhmäyhteistyöllä. Hankkeessa valmisteltiin useita erilaisia toimia, kuten valtioneuvoston periaatepäätös tiedon hyödyntämiseksi ja avaamiseksi (VM/2022/47, 17.3.2022). Periaatepäätös antaa suuntaviivoja tiedon hyödyntämisen ja avaamisen viranomaistoimien valmisteluun. Lisäksi Digi- ja väestötietoviraston Avodata.fi-palvelussa julkaistiin maaliskuussa 2022 tiedon jakamisen toimintamalli.

Eduskunta on vastauksessaan 310/2022 vp (HE 140/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta) hyväksynyt lausumia, jotka kytkeytyvät työryhmän aihepiiriin: ”-- 2. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto arvioi turvallisuuden kannalta kriittistä infrastruktuuria koskevan tiedon suojaamista koskevassa työssä myös rakennustiedon saatavuuteen ja kasautumiseen liittyviä riskejä sekä tiedon salassapitotarpeita. 3. Eduskunta edellyttää, että julkisuuslain ja henkilötietolain yhteydessä tarkastellaan kriittisesti rakennuslupatietojen saatavuutta muuhun kuin viranomaiskäyttöön.”

Suomen digitaalisessa kompassissa (Valtioneuvoston selonteko; valtioneuvoston julkaisuja 2022:65) on todettu, että datataloudessa arvonaluonti perustuu datan hyödyntämiseen joko osana fyysistä tai digitaalista palvelua tai tuotetta tai luomalla siitä uusia palveluita ja innovaatioita. Datan määrän nopea kasvu sekä teknologiset mahdollisuudet sen käsittelyyn ovat synnyttäneet datalle myös itsenäisen markkinan – datamarkkinan. Toimiva datainfrastruktuuri mahdollistaa datan saumattoman liikkuvuuden datan tallennus- tai käsittelypaikasta riippumatta. Kompassin mukaan yhteen toimiva ja avoimesti kaikkien saatavilla oleva datainfrastruktuuri on keskeisessä asemassa digitalisaation ja uusien teknologioiden käytössä ja kehityksessä.

Digitaalisessa kompassissa arvioidaan, että tulevaisuuden älykkääseen ohjaukseen, monitorointiin ja automaatioon perustuvat ratkaisut esimerkiksi kaupungeissa, teollisuudessa, maa- ja metsätaloudessa sekä liikenteessä ja logistiikassa tarvitsevat tuekseen paikannus- ja aikapalvelua sekä paikkatietoa. Paikkatiedon avulla fyysinen todellisuus kytketään digitaaliseen tietoon, esimerkiksi ihmisten, koneiden ja ympäristön eri kohteiden sijaintitietoon. Paikkatiedolla ja sen kehittymisellä voidaan kompassin mukaan luoda merkittäviä mahdollisuuksia esimerkiksi ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi, luonnon monimuotoisuuden varmistamiseksi ja myös erilaisten julkisten ja yksityisten palveluiden toteuttamiseksi. Paikannus- ja aikapalvelu sekä paikkatieto ovat olennainen osa myös turvallisuusviranomaisten toimintaa.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa ei nimenomaisesti mainita paikkatietoja tai niiden avoimuuden kehittymistä. Ohjelmassa on todettu, että hallitus edistää tiedon liikkumista julkishallinnon eri tietojärjestelmien välillä. Samalla tunnustetaan ja puretaan julkisten tietovarantojen hyödyntämisen ja jakamisen tarpeettomat oikeudelliset esteet yksityisyyden suoja huomioiden. Ohjelmassa on kuitenkin todettu, että kriittisen infrastruktuurin tietojen avoin jakaminen arvioidaan uudelleen huomioiden kansallinen turvallisuus. Paikkatiedot ovat keskeinen osa kriittistä infrastruktuuria koskevia tietoja ja tältä osin työryhmän työ tukee hallitusohjelman mukaista kirjausta tietojen avoimen jakamisen uudelleenarvioinnista.

2.2 Paikkatiedon avaamiseen vaikuttava sääntely

2.2.1 EU-sääntely ja kansainväliset sopimukset

Ympäristötietodirektiivi ja Århusin yleissopimus

Ympäristödirektiivi (EU) 2003/4 tuli voimaan 14. helmikuuta 2003. EU-maiden oli saatettava se osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 14. helmikuuta 2005. Direktiivin vaatimusten mukaisesti on avattu useita paikkatietoaineistoja muun muassa metsävaratietoa. Direktiivissä todetaan muun ohessa, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että viranomaiset järjestävät toimintansa kannalta olennaisen, niiden hallussa olevan tai niitä varten toisen hallussa pidetyn ympäristötiedon siten, että tietoa voidaan aktiivisesti ja järjestelmällisesti levittää yleisölle erityisesti tietoverkkojen ja/tai sähköisten välineiden avulla, jos sellaisia on käytettävissä (7 artikla Ympäristötiedon levittäminen). Lisäksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että ympäristötieto tulee asteittain saataville sähköisiin tietokantoihin, jotka ovat helposti yleisön saatavilla yleisten televiestintäverkkojen välityksellä.

Ympäristöä koskevan päätöksenteon tietojen saatavuuteen vaikuttaa myös Århusin yleissopimus, johon Suomi sitoutui 1.9.2004. Yleissopimus on voimaansaatettu osaksi Suomen oikeusjärjestystä lailla (767/2004) ja asetuksella (866/2004). Yleissopimuksen artikla 4 koskee ympäristöä koskevan tiedon saannin oikeuksia. Pyyntö voidaan evätä muun muassa, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti maanpuolustukseen tai yleiseen turvallisuuteen. Epäämisperusteita tulkitaan suppeasti, ottaen

huomioon tietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu sekä se, liittyykö pyydetty tieto ympäristöpäästöihin. Yleissopimuksessa tavoitellaan myös ympäristöä koskevan tiedon julkaisemista asteittain sähköisissä tietokannoissa.

Korkein hallinto-oikeus on arvioinut ratkaisussaan KHO 2024:70, mikä merkitys ympäristötietodirektiiville ja Århusin yleissopimukselle on annettava ratkaistaessa julkisuuslain mukaista tietopyyntöä. Ympäristötietodirektiivissä on säädetty ja Århusin yleissopimuksessa määrätty niistä edellytyksistä, joilla ympäristötietoon kohdistuvan tietopyynnön epääminen on mahdollista. Ympäristötietodirektiivi ja Århusin yleissopimus on Suomessa pantu täytäntöön ensisijaisesti julkisuuslain säännöksillä. Ympäristötietodirektiivillä ja Århusin yleissopimuksella voi kuitenkin tulkintavaikutuksen perusteella olla yksittäistapauksessa merkitystä arvioitaessa ympäristötietoihin kohdistuvan tietopyynnön hylkäämisen edellytyksiä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan ympäristötietodirektiivi ja Århusin yleissopimus mahdollistavat ympäristötietoon kohdistuvan tietopyynnön epäämisen tilanteessa, jossa tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti yleiseen turvallisuuteen. Direktiivin ja yleissopimuksen mukaan tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua on verrattava epäämisellä saavutettaviin etuihin.

Ratkaisun mukaan viranomaisen, joka päättää evätä oikeuden tutustua ympäristötietoihin, on selostettava syyt, joiden vuoksi se katsoo, että näiden tietojen ilmaiseminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan niillä poikkeuksilla, joihin viranomaisen vetoaa. Tällaisen loukkaamisvaaran on lisäksi oltava kohtuullisesti ennakoitavissa, eikä se saa olla täysin hypoteettinen. Lisäksi on huomioitava, että pelkästään tiedon aikaisempi julkisuus ei ratkaise asiakirjan julkisuusasemaa, kun asiakirjaa pyydetään viranomaiselta, vaan asia on ratkaistava tapauskohtaisen arvioinnin perusteella.

Inspire-direktiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/2/EY Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta eli niin sanottu INSPIRE-direktiivi tuli voimaan vuonna 2007. Direktiivin tavoitteena on systematisoida ja yhtenäistää tiettyjen julkisen hallinnon hallussa olevien tietovarantojen hallintaa ja käytettävyyttä.

INSPIRE-direktiivi määrittelee vaatimuksia viranomaisten hallinnassa olevien paikkatietoaineistojen muodostamalle paikkatietoinfrastruktuurille ja sen hallinnalle. Direktiivin toimeenpanoa varten on Suomessa säädetty laki paikkatietoinfrastruktuurista (421/2009) ja lakia täydentävä asetus (725/2009). Komission johdolla on lisäksi valmisteltu joukko teknisiä toimeenpanosääntöjä.

Direktiivissä määriteltyjen 34 aihetta kattavan paikkatietoaineistojen ja palveluiden julkista saatavuutta voidaan kuitenkin 13 artiklan mukaan rajoittaa, jos sen arvioidaan vaikuttavan haitallisesti kansainvälisiin suhteisiin, yleiseen turvallisuuteen tai maanpuolustukseen. Rajoitetun saatavuuden perusteita on tulkittava suppeasti, ottaen kussakin yksittäistapauksessa huomioon palvelun saatavuuteen liittyvä yleinen etu. Kussakin yksittäistapauksessa tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua on verrattava palvelun rajoittamisella tai ehdollistamisella suojattavaan etuun. Rajoittamisen perusteista ei ole saatavilla mainittua sääntelyä tarkempaa kansallista sääntelyä tai ohjeistusta. Paikkatietojen rajoittamiskysymykseen turvallisuusnäkökulmasta on mahdollisesti odotettavissa uudelleentarkastelua GreenData4All-aloitteen yhteydessä.

Direktiivin mukaisen kansallisen paikkatietoinfrastruktuurin kehittämistä ja direktiivin toimeenpanoa seuraa ja ohjaa ns. INSPIRE-asetuksessa tarkemmin määritelty paikkatietoasiain neuvottelukunta. Direktiivin toimeenpanoa seuraa ja tukee eri sidosryhmien muodostama yhteistyöverkosto ja Maanmittauslaitokseen sijoitettu sihteeristö. Lisätietoa paikkatietoinfrastruktuurista, INSPIRE-direktiivin toimeenpanosta, yhteistyöelimistä ja strategiasta on saatavilla Maanmittauslaitoksen ylläpitämiltä internet-sivuilta.

Avoimen datan direktiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1024 avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (jäljempänä avoimen datan direktiivi) annettiin kesäkuussa 2019. Direktiivin mukaan julkisen sektorin elinten hallussa olevien arvokkaiden tietoaisteiden (high-value dataset, HVD) on oltava saatavilla maksutta, koneellisesti luettavassa muodossa ohjelmointirajapintojen kautta ja tarvittaessa useana kerralla ladattavana tiedostona.

Avoimen datan direktiivi on luonteeltaan osin yleislainsäädäntöä, joka perustuu sektorikohtaiseen unionin sääntelyyn. Arvokkaita tietoaisteita ei ole tarkasti määritelty avoimen datan direktiivissä, vaan direktiivin 14 artiklan nojalla komissiolla on valta antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joilla määritellään luettelo näistä tietoaisteista ja annetaan tarkempaa sääntelyä niiden saatavuudesta. Komissio on joulukuussa 2022 antanut täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2023/138 arvokkaiden tietoaisteiden luettelosta ja niiden julkaisemista ja uudelleenkäyttöä koskevista järjestelyistä (ns. HVD-asetus, jäljempänä täytäntöönpanoasetus). Täytäntöönpanoasetus tulee sovellettavaksi kesäkuussa 2024.

Paikkatietojen, maan havainnoinnin ja ympäristön tietoaisteiden sekä liikkuvuustietojen osalta avoimen datan direktiivin ja täytäntöönpanoasetuksen vaatimukset ovat pääosin yhtäläiset INSPIRE-direktiivin vaatimusten kanssa. 'Paikkatiedot'-teemuokkaan sisältyvät tiettyjen INSPIRE-tietoryhmien tietoaisteiden lisäksi ns. maatalouden viitelohkot ja viljelylohkot, siten kuin ne on määritelty viitatuissa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa sekä niihin liittyvissä delegoiduissa säädöksissä ja täytäntöönpanosäädöksissä. Aineistojen tarkkuus, maantieteellinen kattavuus ja avainattribuutit luetellaan täytäntöönpanoasetuksen liitteessä olevassa taulukossa. Viitelohkojen ja viljelylohkojen osalta edellytetään tarkkuustasoa, joka vastaa vähintään karttamittakaavaa 1:10 000 ja vuodesta 2016 alkaen karttamittakaavaa 1:5 000 asetuksen (EU) N:o 1306/2013 70 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

CER-direktiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2557 kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta, jäljempänä CER-direktiivin (Critical Entities Resilience Directive) piiriin kuuluvat tahot tulevat saamaan tulevina vuosina lisää velvoittavaa kansallista lainsäädäntöä toimintansa turvaamiseksi ja jatkuvuudenhallintasuunnitelmien tueksi. CER-direktiivi tuli voimaan tammikuussa 2023.

Työryhmän työn aikana oli lausunnolla luonnos hallituksen esityksestä direktiivin kansalliseksi täytäntöön panemiseksi (SM047:00/2022). Esitysluonnoksen mukaan CER-direktiivi pantaisiin täytäntöön säätämällä yleislaki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta, jossa säädettäisiin kriittistä infrastruktuuria ja kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä koskevasta kansallisesta strategiasta ja kansallisesta riskiarviosta, toiminnan yleisestä ohjaamisesta ja yhteensovittamisesta, yhteismitallisesta kriittisten toimijoiden arviointikehikosta ja yhtenäisestä kehiksestä kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn vahvistamiseksi erilaisia uhkia vastaan.

Kansallista lakia sovellettaisiin direktiivin liitteen toimialaan kuuluvilla energian, liikenteen, pankkialan, rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurin, terveyden, juomaveden, jäteveden, digitaalisen infrastruktuurin, avaruuden sekä elintarvikkeiden tuotannon, jalostuksen ja jakelun lainsäädännön aloilla. Mainittuihin toimialoihin kytkeytyy myös paikkatieto ja siten paikkaan sidotun tiedon suojaaminen. Lausuntokierroksella ollut kansallinen lainsäädäntöehdotus sisälsi viittauksen paikkatietoon, jota tulisi arvioida osana toistuvaa kansallista riskiarviointia (6 §. -- Kriittistä infrastruktuuria ja kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevassa kansallisessa riskiarvioinnissa on käsiteltävä merkityksellisiä: -- 8) muita uhkia kuten teknologiaan liittyviä kansallisen turvallisuuden uhkia tai paikkatiedon väärinkäytön uhkaa. --). Lainsäädäntöehdotus ei kuitenkaan ottanut suoraan kantaa paikkatiedon suojaamiseen. Tavoitteena on vahvistaa (kansallisella) lainsäädännöllä kriittisen infrastruktuurin kriisinkestävyttä, parantaa toimijoiden häiriönsietokykyä sekä jatkuvuudenhallintaa ja siten vahvistaa yhteiskunnan kriisinkestävyttä ja kansallista turvallisuutta. Paikkatietojen riskiarviolla on siten keskeinen liittymäpinta CER:n direktiivin kansalliseen toimeenpanoon.

Muu EU-säätely

Euroopan datastrategian toteuttamiseksi on ajateltu perustettavan data-avaruuksia (Data Space), joissa lisätään datan saatavuutta ja uudelleenkäyttöä, ja joka toteutetaan luotettavassa ja turvallisessa ympäristössä, josta hyötyvät eurooppalaiset yritykset ja kansalaiset. Yksi näistä perustettavista data-avaruuksista olisi Green Deal Data Space, joka tekisi ympäristötiedosta paremmin saatavilla olevaa, käytettävämpää ja hyödyllisempää. Iso osa Green Deal -datasta on oletettavasti paikkatietoa, jonka yhteiskäyttöisyyttä ja avoimuutta on jo vuodesta 2007 lähtien edistetty INSPIRE-direktiivin avulla. Green Deal -data-avaruuden yhteys INSPIRE:en on ilmeinen, ja tämän yhteyden selventämiseen on käynnistetty GreenDeal4All-aloite: ympäristöä koskevat paikkatiedot ja ympäristötiedon saatavuutta koskevat päivitettyt säännöt. Lopputuloksena saattaa olla uudenlainen lainsäädännöllinen kehys INSPIRE:lle. Vuoden 2024 alkupuolella komissio käynnisti GreenData4All-aloitteen kannanotto- ja neuvotteluvaiheen, jossa yleisölle ja sidosryhmille annetaan mahdollisuus antaa palautetta komission suunnitelmiin GreenData4All-aloitteesta.

NATO-sopimukset

Valtioneuvoston asetus (56/2023) tietoturvallisuudesta Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten välillä tehdystä sopimuksesta ja turvallisuussäännöistä (Suomen säädöskokoelman n:o 922/2023) LIITE ”B”:n mukaan tiedon julkaiseminen kriittisistä siviilikohteista (esim. puolustusmateriaalivarastoista, energia-varastoista), joilla on sotilaallista merkitystä jännitteiden tai sodan aikana, saattaa edistää kineettistä hyökkäystä tai sabotaasia, koska julkaistun tiedon avulla mahdolliset viholliset tai terroristit voivat pystyä kokoamaan luettelon kriittisistä kohteista ja käyttämään sitä haavoittuvien kohteiden tunnistamiseen hyökkäystä varten. Jotta pystytään estämään vihollisia käyttämästä tällaista tietoa vihamielisiin tarkoituksiin, on sopimuksen mukaan toteutettava asianmukaiset toimet, joilla varmistetaan, ettei tätä tietoa ole vapaasti saatavilla julkisesti. Lisäksi tällaisten kohteiden omistajien ja käyttäjien on oltava täysin tietoisia niihin kohdistuvan mainitun laisen toiminnan vaarasta ja toteutettava tarvittavat toimet näitä kohteita koskevan tiedon suojaamiseksi.

2.2.2 Kansallinen säätely

Yleisesti säätelystä

Lähtökohtaisesti kaikki viranomaisprosesseissa käsiteltävän tai tuotettavan tiedon julkisuutta ja saataville asettamista sääntelevät lait ohjaavat myös paikkatiedon julkisuutta ja saataville asettamista. Paikkatietojen käytön kannalta merkittävässä asemassa ovat yleiset viranomaisten tiedonhallintaa ja

tietojen saatavuutta koskevat säännökset. Tietojen saatavuutta niin kansalaisten kuin toisten viranomaistenkin kannalta säätelevät muun muassa julkisuuslaki, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019, tiedonhallintalaki), EU:n yleinen tietosuoja-asetus (EU 206/679), tietosuojalaki (1050/2018) ja tilastolaki (280/2004). Tietoluovutuksissa perittävistä maksuista säädetään osin myös julkisuuslaissa sekä valtion maksuperustelaisissa (150/1992) ja sen nojalla annetuissa asetuksissa. Lisäksi tietojen luovuttamiseen voi kohdistua rajoituksia tekijänoikeuslain (404/1961) luettelosuojaa tai tietokantasuojaa koskevien säännösten kautta.

Julkisen tiedon avoimuuden kannalta keskeinen perustuslaillinen lähtökohta on julkisuusperiaate. Paikkatiedon avoimuuteen voivat kuitenkin vaikuttaa myös muut perustuslailla turvatut oikeudet tai velvoitteet. Esimerkiksi elinympäristöjä koskevan tiedon avoimuuden taustalla on perustuslain 20 §:n velvoite julkiselle vallalle pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.

Julkisuuslaki

Suomessa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat perustuslain (731/1999) 12 §:n 2 momentin mukaan julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Viranomaisten asiakirjat ovat myös julkisuuslain nojalla pääsäännön mukaan julkisia, ja jokaisella on oikeus saada niistä tieto. Julkisuuslain 20 §:n mukaan viranomaisten on puolestaan huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat ovat tarpeen mukaan saatavissa yleisissä tietoverkoissa taikka muilla helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Viranomaisten paikkatietoaineistot ovat merkittävältä osiltaan julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisten asiakirjoja. Viranomaisten välisen tietojen yhteiskäytön näkökulmasta merkitystä on erityisesti julkisuuslain 29 ja 30 §:n säännöksillä salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle tai ulkomaan viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle. Viranomaisen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

Julkisuuslain 1 §:n mukaisesti viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei kyseisessä laissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaisesti viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomaisen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä.

Julkisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaan, jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, jonka toinen viranomaisen on laatinut tai joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, viranomaisen voi siirtää tiedonsaantia koskevan asian sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu. Pykälän 2 momentin mukaan, jos viranomaiselta pyydetään henkilöä, yritystä, kiinteistöä tai ajoneuvoa koskevia taikka muita sellaisia yksilöinti- tai osoitetietoja, joita toinen viranomaisen tallettaa yleiseen käyttöön tarkoitettuun rekisteriin, viranomaisen voi siirtää tiedonsaantia koskevan pyynnön asianomaisen rekisteriviranomaisen käsiteltäväksi. Pykälän 3 momentin nojalla viranomaisen on siirrettävä asia asiakirjan laatineen viranomaisen ratkaistavaksi, jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, johon julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain mukaisesti on ollut velvollisuus tehdä asiakirjaa käsiteltäessä noudettavia tietoturvasuoritusvaatimuksia koskeva turvallisuusluokkamerkintä ja jonka muu viranomaisen on laatinut. Kansainvälisistä tietoturvasuoritusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004) tarkoitettua turvallisuusluokiteltua asiakirjaa koskeva asia on siirrettävä sille viranomaiselle, jolle sopimuspuoli on asiakirjan toimittanut.

Julkisuuslain lähtökohtana on, että jokainen viranomainen on toimivaltainen päättämään hallussaan olevista asiakirjoista. Julkisuuslain sääntely salassapidosta ja tietojen luovuttamisesta perustuu viranomaisten erillisyyden periaatteelle. Viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä. Viranomaisten on siten itsenäisesti arvioitava, miltä osin asiakirjojen sisältämät tiedot ovat mahdollisesti julkisia ja miltä osin mahdollisesti salassa pidettäviä. Viranomainen voi siten arvioida asiakirjan salassa pidettäväksi, vaikka toinen viranomainen olisi katsonut, että sama asiakirja olisi julkinen. Vastaavasti viranomainen voi päätyä siihen, että sen hallussa oleva asiakirja on julkinen, vaikka toinen viranomainen olisi katsonut sen olevan salassa pidettävä. Poikkeuksen muodostaa julkisuuslain 15 §:n 3 momentissa tarkoitettut turvallisuusluokitellut asiakirjat, joiden osalta luokittelusta vastaa momentissa tarkoitettu toimija.

Lain 22 §:n mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se on julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Julkisuuslain 24 § sisältää luettelon salassa pidettävistä asiakirjoista. Paikkatietotojen näkökulmasta salassapitoperusteina voivat tulla kyseeseen lähtökohtaisesti pykälän 1 momentin 7-10 sekä 20 kohta, mutta paikkatietoja sisältävä asiakirja voi olla salassa pidettävä myös muun momentissa säädetyn salassapitoperusteen nojalla.

Mainitun momentin 7 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista.

Momentin 8 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua taikka turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaista tutkintaa, jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista, vaarantaisi turvallisuustutkinnan tai sen tarkoituksen toteutumisen, vaarantaisi tiedon saantia tutkintaa varten taikka loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään;

Momentin 9 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta; ja 10 kohdan mukaan asiakirjat, jotka koskevat sotilastiedustelua, puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoa, sijoitusta tai käyttöä taikka muuta sotilaallista maanpuolustusta taikka maanpuolustusta palvelevia keksintöjä, rakenteita, laitteita tai järjestelmiä taikka maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisiä kohteita taikka puolustusvalmiuteen varautumista, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vahingoita tai vaaranna maanpuolustuksen etua;

Momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyys suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista.

Tiedonhallintalain 18 §:ssä säädetään valtion virastoissa, laitoksissa ja valtion liikelaitoksissa toimiville viranomaisille velvoite turvallisuusluokitella julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7-11 kohdan nojalla salassa pidettävät asiakirjat. Julkisuuslain nojalla salassa pidettävää asiakirjaa koskevat vaatimukset tulevat sovellettavaksi riippumatta siitä, onko kyseisellä viranomaisella velvoitetta tiedonhallintalain 18 §:n mukaiseen asiakirjojen turvallisuusluokitteluun.

Laki paikkatietoinfrastruktuurista

Paikkatietoinfrastruktuurista (421/2009) annetulla lailla on pantu täytäntöön kansallisesti INSPIRE-direktiivin mukainen sääntely. Mainitun lain 3 §:n mukaisesti lain säännöksiä sovelletaan viranomaisten hallussa oleviin julkisiin paikkatietoaineistoihin, jotka kuuluvat johonkin luetelluista INSPIRE-direktiivin liitteissä I, II ja III määritellyistä tietoryhmistä, sekä niiden sisältämiin tietoihin liittyviin paikkatietopalveluihin. Lain 4 §:n mukaan soveltamisalaan kuuluvaa paikkatietoa hallinnoivan viranomaisen on laadittava ja pidettävä ajan tasalla paikkatietoaineistoja ja -palveluja kuvaavat tiedot, jotka mahdollistavat kyseisten aineistojen ja palvelujen löytämisen, luetteloinnin ja käytön (metatieto). Metatiedon ylläpitovaatimusta sovelletaan myös salassa pidettäviä tietoja sisältäviin paikkatietoaineistoihin, jollei näitä ole säädetty salassa pidettäväksi Suomen kansainvälisten suhteiden, yleisen turvallisuuden tai maanpuolustuksen etujen suojaamiseksi. Lain 6 §:n mukaan soveltamisalaan kuuluu paikkatietoa hallinnoivan viranomaisen on laadittava ja pidettävä ajan tasalla paikkatietoaineistosta yhteiskäyttöön soveltuva versio (yhteiskäyttöinen paikkatietoaineisto) sekä huolehdittava siihen liittyvien paikkatietopalvelujen yhteiskäyttöisyydestä. Lain 7 §:n mukaan paikkatietoa hallinnoivan viranomaisen on huolehdittava siitä, että yhteiskäyttöinen paikkatietoaineisto on saatavilla tietoverkossa aineiston katselua ja lataamista varten.

Erityissääntely

Paikkatietojen keräämisestä on säädetty myös substanssilainsäädännössä, kuten vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 5 ja 7 §:ssä. Tällaisia yleisiä viittauksia paikkatiedon keräämiseen ilman täsmällisempiä tiedonhallintaa koskevia säännöksiä on Suomen lainsäädännössä eri hallinnonaloilla useita kymmeniä. Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ja -asetus (895/1999) (1.1.2025 lukien alueidenkäyttölaki, 752/2023) sekä kaavoitusmittausasetus (1284/1999) velvoittavat ja ohjaavat yksityiskohtaisesti kuntia maankäytön suunnitteluun ja rakentamiseen liittyen laajaan paikkatiedonkeruuseen, hallintaan ja -jakeluun.

Eräistä keskeisistä paikkatietoaineistoista tai -tietojärjestelmistä on säädetty myös omaa erityislainsäädäntöä. Tällaisina selvästi paikkatietoaineistoihin kohdistuvina lakeina voidaan pitää lähinnä lakia kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta (453/2002) sekä lakia tie- ja katuverkon tietojärjestelmästä (991/2003). Laajempi yhteiskunnan perusrekisteriä koskeva laki on puolestaan esimerkiksi laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista (661/2009), jonka nojalla ylläpidetään myös tiettyjä paikkatietoaineistoja, sekä rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettu laki (431/2023). Laki liikenteen palveluista (320/2017) velvoittaa Väylävirastoa jakamaan avoimen rajapinnan kautta koneluettavassa muodossa väyliin liittyviä paikkatietoja. Vaikka kaikkia paikkatiedon jakamista koskevia lakeja ei ole avattu tai listattu tässä muistiossa, on niiden ohjausvaikutus paikkatiedon julkisuuden ja jakamisen näkökulmasta merkittävä.

3. Keskeiset avoimet paikkatietovarannot sekä avoimen ja julkisen paikkatiedon käyttötarkoitukset

3.1 Yleisesti paikkatietovarannoista

Paikkatietoja käytetään laajasti yhteiskunnassa kaikilla tasoilla, kun käsiteltävään, seurattavaan tai suunniteltavaan kohteeseen liittyy sen sijaintiin liittyviä tietoja. Paikkatieto on määritelty eri yhteyksissä eri tavoin. Paikkatiedon laajan määritelmän mukaan valtaosa tiedosta on paikkatietoa sisältäen suoran tai välillisen kytkennän sijaintiin. Tässä muistiossa paikkatiedolla tarkoitetaan kuitenkin erityisesti sijaintitiedon ja kohteen tai ilmiön ominaisuuksia kuvaavan ominaisuustiedon muodostamaa tietokokonaisuutta.

Paikkatietoa käytetään lukuisissa eri käyttötarkoituksissa hallinnossa, liiketoiminnassa, omaisuuden hallinnassa, ympäristön seurannassa, tutkimuksessa, logistiikassa, turvallisuudessa, suunnittelussa ja virkistyskäytössä. Sijainti- ja ominaisuustieto mahdollistaa eri paikkatietojen yhdistelyn, erottelun ja yhteisanalyysin, mikä tekee paikkatietotekniikasta tehokkaan tavan hyödyntää tietotekniikkaa päätöksentekoon.

Paikka- ja olosuhdetietoa hyödynnetään myös puolustuksen ja pelotteen mahdollistamiseksi sekä yhteistoiminnan suunnitteluun kansainvälisten kumppanien kanssa. Puolustusvoimat käyttää paikka- ja olosuhdetietoa osallistuessaan kansainvälisiin operaatioihin sekä alueellisen koskemattomuuden turvaamisessa ja valvonnassa. Puolustushallinto tekee paljon yhteistyötä paikkatietoasioissa myös siviilitoimijoiden kanssa.

Paikkatietovarantoja on sekä yrityksillä että julkisen hallinnon toimijoilla. Julkisessa hallinnossa aineistoja on erityisesti kunnissa, sekä maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, ympäristöministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloilla. Myös muiden hallinnonalojen ja toimijoiden hallussa on erilaisia paikkatietoja. Arvioitaessa paikkatietojen kokonaisuutta on hyvä huomata, että julkishallinnon organisaatioiden avoimissa paikkatiedoissa esiintyy myös toisiinsa liittyviä tietoja tai niitä tuotetaan yhteistyössä. Esimerkiksi monet Väyläviraston julkaisemat väyläkohteet (keskilinjageometriat) löytyvät myös Maanmittauslaitoksen maastotietokannasta. Eritäin merkittävä määrä laadukasta paikkatietoa tuotetaan ja jaetaan myös yritysten ja yhteisöjen toimesta, ja osa näistä aineistoista sisältää myös kriittisen infrastruktuurin kohteiden tietoja. Paikkatietopalveluja ja aineistoja on kuvattu tarkemmin [Paikkatietohakemisto-palvelussa](#).

3.2 Keskeiset viranomaisten paikkatietovarannot

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla Maanmittauslaitoksella on kiinteistö- ja huoneistotietoon sekä peruspaikkatietoon liittyviä aineistoja ja rekistereitä. Ruokavirastolla peltoihin, eläintenpitoon ja kalatalouteen liittyviä tietoja. Suomen metsäkeskuksella, Metsähallituksella ja Luonnonvarakeskuksella metsiin liittyviä tietoja ja Suomen riistakeskuksella riistatietoja.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla Väylävirastolla on väyläinfraan liittyviä tietoja, Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:llä on dynaamisempia liikennettä koskevia tietoja. Liikenne- ja viestintävirasto Traficomilla on lentoliikenteen, meriliikenteen ja siviiliyhteiskunnan verkkoinfrastruktuuriin liittyviä tietoja. Lisäksi tietoaineistot sisältävät jossain määrin tieliikenteen kannalta olen-

naisia sijaintitietoja sekä merenmittauksessa tuotettua tietoa ja muutoin merenkulun kannalta olennaista tietoa. Ilmatieteen laitoksella on havaintotietoja, sääpalveluiden tuottamiseen liittyviä tietoja sekä ennustetietoja.

Ympäristöministeriön hallinnonalan paikkatietoja tuotetaan ja käytetään erityisesti luonnonsuojeluun, alueidenkäyttöön, rakentamiseen, kiinteistöjen ylläpitoon, vesien hoitoon, kiertotalouteen, ilmaston suojeluun ja ympäristönsuojeluun liittyvien tehtävien hoitamisessa. Hallinnonalalla hyödynnetään omien paikkatietojen lisäksi laajasti myös muiden tiedon tuottajien paikkatietoja. Suomen ympäristökeskus Syke vastaa rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä (Ryhti), joka kokoaa yhteen alueidenkäytössä ja rakentamisen luvituksessa syntyvää tietoa kunnista ja maakuntien liitoista. Lisäksi Syke tuottaa myös muun muassa maakäyttöön ja maanpeitteeseen ja vesistöihin liittyviä paikkatietoja. ELY-keskukset, KEHA, Syke ja ympäristöministeriö vastaavat Ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä, joka sisältää useita ympäristöllisen luvituksen ja valvonnan sekä ympäristön tilaa koskevia tietoaineistoja, joihin liittyy myös sijaintitietoja. Metsähallitus, Syke, Ely-keskukset (KEHA) ja Luonnontieteellisellä keskusmuseo vastaavat luonnonsuojelutietojärjestelmä, joka koostuu useista eri luontotietoaineistoista. Lisäksi kunnat ja maakuntien liitot tuottavat ja hallinnoivat laajasti ympäristöministeriön hallinnonalan paikkatietoja.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla keskeisiä paikkatietoaineistoja on erityisesti Geologian tutkimuskeskuksella. GTK tuottaa paikkatietoaineistoja, jotka joko yksinään tai yhdessä muiden aineistojen kanssa muodostavat paikka- ja olosuhdetietoa esim. maaston kulkukelpoisuudesta, merenpohjan muodoista ja laadusta sekä pohjavesivarannoista. GTK tuottaa paikkatietoaineistoja mm. maa- ja kallioperään, meri- ja sisävesialueisiin sekä pohjavesivarantoihin liittyen. Osa aineistoista on valtakunnallisia, osa kohteellisia tai alueellisia aineistoja. Avoimia ja julkisia paikkatietoaineistoja jaetaan myös GTK:n verkkopalveluiden kautta (rajapinta-, lataus- ja katselupalvelut, geo.fi).

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla paikkatietoja sisältyy esimerkiksi Digi- ja väestötietoviraston, Veron ja Tilastokeskuksen aineistoihin. Esimerkiksi Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämässä väestötietojärjestelmässä (VTJ) on tiedot Suomen alueella olevista rakennuksista ja niissä olevista huoneistoista (Rakennus- ja huoneistorekisteri, RHR). Tiedot perustuvat kuntien toimittamiin tietoihin myönnettyistä rakennusluvista.

Kuntien toiminnassa paikkatietoja tuotetaan ja hyödynnetään erittäin laajasti eri tehtävissä, jotka ovat osin lakisääteisiä viranomaistehtäviä ja osin muita tehtäviä. Kuntien paikkatietovarannot ovat erittäin laajoja ja sisältävät kaikkien eri hallinnonalojen tietoja. Ne koostuvat lukuisissa eri prosesseissa syntyvistä tiedoista ja tietomuodoista. Erityisesti suurimmissa kaupungeissa paikkatietovarantoon kuuluu tuhansia aineistoja. Paikkatietoa käytetään kunnissa esimerkiksi suunnittelussa, rakentamisessa, omaisuuden hallinnassa ja kunnossapidossa, valvonnassa, seurannassa sekä erilaisissa asukkaiden ja muiden toimijoiden kanssa käytävässä vuorovaikutuksessa ja muussa yhteistyössä. Omassa toiminnassa tapahtuvan hyödyntämisen lisäksi kunnat toimittavat tuottamia paikkatietoja lukuisille muille julkisen sektorin toimijoille. Monet yllä mainitut eri hallinnonalojen tietovarantoihin sisältyvistä tiedoista ovatkin kuntien tuottamia ja valtion viranomaiselle toimittamia - ja kunnat ovat näin ollen kyseisten tietojen ensisijainen lähde. Moni näistä kunnista valtiolle tehtävistä tiedontoimituksista perustuu lakisääteisiin velvoitteisiin. Kuntien paikkatietoaineistoja hyödynnetään laajasti myös mm. opetus- ja tutkimuskäytössä sekä yritystoiminnassa.

3.3 Yritysten ja yhteisöjen julkaisemat avoimet paikkatiedot

Viranomaisten hallinnoimien tietovarantojen lisäksi muilla avoimilla tietolähteillä ja tiedonkeruumenetelmillä (kaupalliset tai yhteisölliset) on keskeinen merkitys arvioitaessa kansallisen turvallisuuden,

maanpuolustuksen ja erilaisten uhkien kannalta olennaisiin tietoihin, tietojen saatavuuteen ja tiedonkeruuseen liittyviä riskejä sekä riskien hallitsemiseksi tarvittavia toimenpiteitä.

Rakennettuun infrastruktuuriin ja yhteiskunnan kannalta kriittiseen infrastruktuuriin liittyviä tietoja on saatavilla myös kaupallisia palveluja tarjoavien yritysten palveluista (esim. www.verkkoselvi-tys.fi) sekä verkkoinfrastruktuurin omistajien omista palveluista. Satelliittikuvat paljastavat samoja asioita kuin mitä julkisen hallinnon erilaisista palveluista ilmenee. Lisäksi useat liikenne- ja viestintäsektorin toimijat julkaisevat samoja paikkatietoja, mistä esimerkkinä on Digitan radiolähetinkartta sekä kantaverkon kohteet, joita Fingrid julkaisee avoimessa karttapalvelussaan.

Nykyisin eri valtioiden ja muiden toimijoiden satelliitit tuottavat niin tarkkaa kuvaa (ml. SAR-tutkakuvat ja multi/hyperspektrikuvat) maanpinnalla olevista kohteista ympäri maailmaa, että silmillä nähtäviä kohteita on hyvin vaikea enää suojata esimerkiksi sumentamalla kuvien laatua kansallisesti. Sen sijaan on siirrytty enemmän kohteiden käyttötarkoitusten ml. maanalaisten toimintojen suojaamiseen ja elektroniseen valvontaan. Satelliittijärjestelmät tuottavat paikkatietoa tiheimmillään useita kertoja vuorokaudessa samalta maantieteelliseltä alueelta.

Kaupalliset ja yhteisölliset avoimet tietolähteet vaikuttavat tiedon hallittavuuteen ja jakamiseen. Muiden kuin julkishallinnon tuottamien paikkatietojen avoimuutta ja jakamista on haasteellista rajoittaa. Erilaiset organisaatiokuvaukset ja verkkosivut voivat yhdistää olemassa olevaan paikkatietoon prosessi- tai suorituskykykuvauksia (esim. käytettävästä teknologiasta). Tällaista paikkatiedon rikastumista voi tapahtua myös esim. alihankkijayhtiön referenssiluettelossa. Samoin avoimeen paikkatietoon voi edelleen yhdistyä henkilökohtaisia some-tilejä, joiden kontaktiluettelot voivat muodostaa jo kattavan henkilöluettelon tiettyyn paikkatietoon yhdistyvistä henkilöistä, näiden taustoista ja osaamisista.

Viranomaistietoa voidaan käyttää kaupallisten tai joukkoistamalla tuotetun tiedon varmentamisessa, mutta myös toisin päin. Jos tietoa peitetään tai tarkoituksella muutetaan harhauttavaksi, muiden lähteiden avulla voidaan tunnistaa tai paljastaa suojattavaksi tarkoitettuja tietoja. Joukkoistaminen mahdollistaa harhauttavan tiedon syöttämisen yleiseen käyttöön. Tieto voi olla saatavilla pitkäänkin ennen kuin se huomataan. Joukkoistaminen on mahdollistanut myös kriittisen tiedon paljastumisen. Pellistämisen on yksi joukkoistamisen muoto, jota valtiollinen tai kaupallinen toimija voi hyödyntää paikka- ja olosuhdetiedon keräämisessä häivyttämällä siten myös omaa osuuttaan toiminnassa.

Riskiperusteisessa arvioinnissa on arvioitava nykytilaa verrattuna muutokseen. Viranomaisten tuottaman paikkatiedon sulkemisella ei ole tavoiteltavaa vaikutusta, jos muista avoimista lähteistä on saatavilla vastaavaa tietoa tai jopa tätä tarkempaa tietoa (vrt. Google, Open Street Map ja OpenSeaMap, käyttäjäyhteisöjen GPX-tiedot, jne). Toisaalta, ilman luotettavaa viranomaistietoa voi kolmansien toimijoiden tietojen hyödyntäminen tarkoituksenmukaisessa siviilikäytössä johtaa jopa vakavaan virheeseen. Nämä näkökohdat on huomioitava arvioitaessa julkisen hallinnon jakamaan paikkatietoon liittyviä riskejä ja hallintatoimenpiteitä.

4. Paikkatietoon liittyvät uhkat ja riskit

4.1 Kansallinen riskiarvio

Varautumisen tueksi tehdään säännöllisin väliajoin [Kansallinen riskiarvio](#), joka on tehty vuosina 2015, 2018 ja 2023. Kansallisen riskiarvion säännöllinen päivittäminen on EU-lainsäädännön mukai-

nen velvoite, ja osa unionin pelastuspalvelumekanismia. Varautumisen päämääränä on huolehtia häiriötilanteiden ehkäisystä ja ennakoinnista, valmistautumisesta toimintaan mahdollisten häiriöiden uhatessa, ja suunnitella kuinka häiriöstä toivutaan.

Kansallisen riskiarvion tiivistelmän mukaan riskiarvion tarkoituksena on ennakoida Suomeen mahdollisesti kohdistuvia suhteellisen äkillisiä tapahtumia, jotka vaativat viranomaisilta normaalista poikkeavia toimia tai avun pyytämistä muilta mailta. Kansallisessa riskiarviossa on tunnistettu riskejä, joilla on laajaa kansallista merkitystä ja arvioitu niiden vaikutusta yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin. Laaja-alaisessa poikkihallinnollisessa yhteistyössä laadittu riskiarvio linkittyy kansalliseen varautumiseen muodostaen perustan yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaiselle varautumiselle. Eri hallinnonalat ovat tunnistaneet yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kansallisesti vaikuttavia uhkamalleja ja häiriötilanteita, jotka on kuvattu riskiarvioon sanallisesti yhtenäistä rakennetta noudattaen.

4.2 Paikkatiedon kansallinen riskiarvio

Työryhmä on työssään tehnyt yleisen arvion avoimiin ja julkisiin paikkatietoihin mahdollisesti liittyvistä uhkista ja riskeistä. Arviossa huomioidaan sotilaallisen voiman käyttöön, yhteiskunnan rakenteisiin tehtyyn terroristiseen tai muuhun väkivaltaiseen iskuun, energiahuollon häiriöihin, tieto- ja viestintäverkkojen palveluiden häiriöihin, kuljetusten jatkuvuuden häiriöihin, vesihuollon häiriöihin, elintarvikehuollon häiriöihin sekä ruoka- ja ravintoturvan heikkenemiseen liittyviä uhkia ja riskejä. Työryhmän muistio on tältä osin salassa pidettävä, eikä arvio sisälly tähän julkiseen versioon työryhmän muistiosta.

Lisäksi työryhmä on työnsä kuluessa tunnistanut kansallisella tasolla avoimeen tai julkisesti saatavilla olevaan paikkatietoon liittyviä arviointi- tai hallintatoimia edellyttäviä riskejä. Työryhmän työkentelyssä ei ole ollut mahdollista tehdä riskiarviointia yksityiskohtaisella tasolla tai tyhjentävästi, vaan työryhmän näkemyksen mukaan on tarkoituksenmukaista edelleen toteuttaa kattavampia riskiarvioita toimija- ja aineisto/palvelukohtaisesti sekä varmistaa yhteistyö toimenpiteiden yhteensovittamiseksi. Tämä tarkempi arvio on turvallisuusluokiteltu, eikä arvio sisälly tähän julkiseen versioon työryhmän muistiosta.

5. Toimintamalli riskien arvioimiseksi sekä niiden tunnistamiseksi ja hallitsemiseksi

5.1 Yleisesti toimintamallin laatimisesta

Arvioitaessa paikkatietoon liittyviä riskejä ja toimenpiteitä on huomioitava tietojen hajautuneisuus ja korostunut tarve yhteistyölle. Paikkatietoa leimaa tietoaineistojen verkottuminen siten, että yhtäältä erilaiset tietoaineistot ovat usein tarkoitettu yhdisteltäviksi ja toisaalta sama tieto voi olla saatavissa usealta toimijalta tai lähteestä. Eri hallinnonalojen ja sektorien aineistot sisältävät esimerkiksi huomattavan määrän keskenään samoja tietoja. Vaikka yksittäinen aineisto tai tietovaranto ei kattaisi koko maan tietoja, voivat kattavat tiedot olla kerättävissä hyvin helposti ja nopeasti useista pistemäisistä tietolähteistä kokoamalla – vaikkapa kuntien tai alueellisten ELY-keskusten avoimen datan aineistoista.

Arvioitaessa paikkatietoon liittyviä riskejä on otettava huomioon, että tiedon käsittelytavat ovat muuttuneet aiemmasta. Erilaista dataa kerätään massamaisesti (louhitaan) mahdollista myöhempää käyttöä varten ja/tai käytetään erilaisia tekoäly- ja koneoppivia järjestelmiä analyysien tekemiseen eri datamassoista joko yhdistämällä niitä tai tarkastelemalla ajallista muutosta. Näin voidaan tuottaa myös sellaisia analyysejä, joita yksittäisen toimijan on vaikea ennakoida oman tietoaineistonsa perusteella.

Koska paikkatiedon osalta yksittäisen toimijan arvio tai toimenpiteet eivät usein ole riittäviä, paikkatietojen riskien arvioinnissa sekä hallintatoimenpiteitä määritettäessä on huomioitava mahdolliset vaihtoehdot tiedon lähteet sekä tarpeen mukaan koordinoitava toimenpiteitä yli organisaatio- ja toimialarajojen.

Työryhmä on kansallisen tason riskiarvion laatimiseksi kokeillen kehittänyt yhtä riskiarvion laatimisen ja dokumentaation mallia. Työn kuluessa on kuitenkin käynyt selväksi, että kysymys on edellä kuvatulla tavalla hyvin moniulotteisesta kokonaisuudesta ja yleispätevän riskiarviomallin laatiminen on haastavaa. Kansallisen arvion laatimiseksi tässä hankkeessa käytetty menetelmä ei sellaisenaan sovellu laajempaan käyttöön.

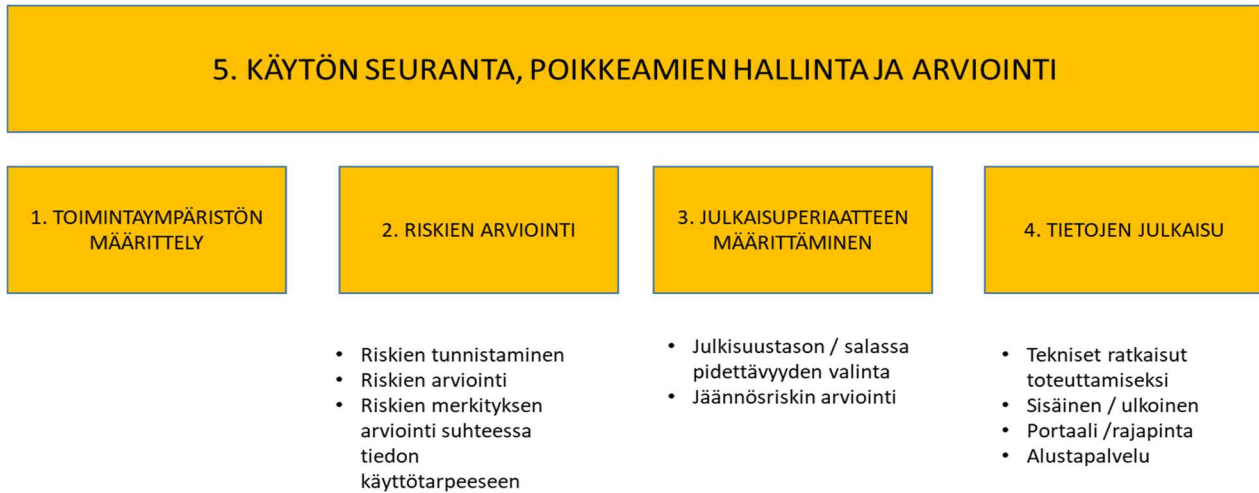
Työryhmä on tuottanut esimerkinomaisen pohjamallin riskienhallintaprosessista, jota on mahdollista hyödyntää jatkotyössä ja soveltaen eri toimijoiden välittöimpiin tarpeisiin. Samalla työryhmä toteaa, ettei malli sellaisenaan ole riittävä, vaan sen kehittäminen ja riskien arvioiminen vaativat jatkotyötä jäljempänä ehdotettavalla koordinoitulla tavalla.

5.2 Riskienhallinta- ja arviointiprosessi

Työryhmä on ottanut riskienhallintaprosessin pohjaksi valtiovarainministeriön riskienhallinnan käsikirjan valtionhallinnon toimijoille (2023:54), jossa todettua voidaan soveltaa myös yleisemmin riskienhallintaprosesseihin julkisessa hallinnossa. Käsikirjan mukaisesti riskienhallinnalla tuetaan organisaation tavoitteiden saavuttamista ja toimintaan liittyvien mahdollisuuksien ja uhkien tunnistamista. On tärkeää, että riskienhallinnan osa-alueita sovitetaan organisaation toimintaympäristön ja omien käytäntöjen mukaisiksi, jolloin ne parhaalla mahdollisella tavalla tukevat päätöksentekoa. Käsikirjassa riskienhallinnan viitekehyksenä käytetään kansainvälistä SFS-ISO 31000-standardia.

Käsikirjassa todettua mukaillen työryhmä on kehittänyt kuvauksen paikkatietoihin liittyvästä riskienhallintaprosessista. Prosessi on jaettu viiteen osa-alueeseen: 1. toimintaympäristön määrittely, 2. riskien arviointi 3. julkaisuperiaatteiden määrittely, 4. tietojen julkaisu ja 5. käytön seuranta, poikkeamien hallinta ja arviointi. Prosessissa tiedon avoimuuteen ja julkaisemiseen liittyvien hyötyjen ja haittojen vertailu on sisällytetty riskien arviointiin (2. vaihe). Riskiarvioinnissa on otettava huomioon, että samoja tietoja tai tietosisältöjä voidaan hallinnoida eri toimijoiden ylläpitämissä ja vastuulla olevissa palveluissa, mikä korostaa toimijoiden välistä yhteistyötä. Yksittäisen aineiston riskienhallinnasta on vastuussa kuitenkin aina paikkatietoja hallinnoiva toimija.

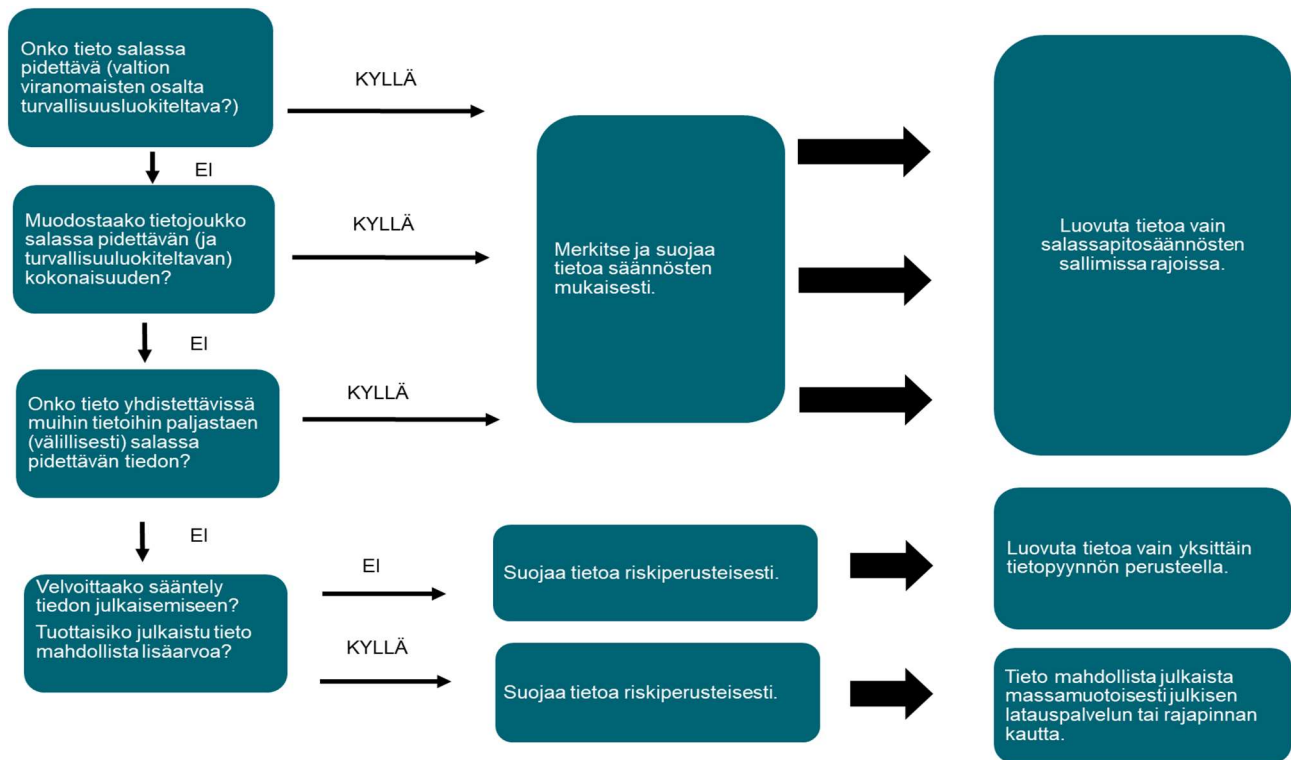
Kuva 1. Riskienhallintaprosessi



Työryhmä on työssään tuottanut lisäksi tarkemmat kuvaukset paikkatietoihin liittyvässä arviointi- ja julkaisuprosessissa tehtävästä harkinnasta yhtäältä, kun paikkatietoa koskevaa julkaisua tai luokitte-
lua ollaan tekemässä eikä sitä ole aiemmin tehty, ja toisaalta kun tieto on jo julkaistu.

Tehtäessä arviota tietylle aineistolle ensimmäistä kertaa (kuva 2) on ensimmäisenä vaiheena arvioida, onko kyse salassa pidettävästä tiedosta tai tietosisällöstä ja valtion viranomaisten osalta turvallisuus-
luokiteltavasta tiedosta tai tietosisällöstä. Mikäli näin on, tulee aineisto merkitä ja suojata säännösten mukaisesti, ja sen luovutus on mahdollista vain salassapitosäännösten sallimissa rajoissa. Mikäli tieto itsessään ei ole salassa pidettävää, mutta se muodostaa osana tietojoukkoa salassa pidettävän tiedon, tulee menetellä vastaavasti. Salassapitosääntely tulee sovellettavaksi myös silloin, kun tieto on yh-
distettävissä muihin tietoihin paljastaen salassa pidettävän tiedon. Mikäli arvioinnissa päädytään sii-
hen, ettei kysymys ole salassa pidettävästä tai turvaluokitellusta tiedosta, on erikseen edelleen arvi-
oitava mahdollisuutta tiedon julkaisemiseen. Mikäli olemassa oleva sääntely velvoittaa julkisen tie-
don julkaisemiseen, tulee tieto lähtökohtaisesti julkaista. Vastaavasti tiedon julkaisemiseen voi olla
perusteita, mikäli tiedon julkaisemisesta katsottaisiin olevan yhteiskunnallista hyötyä. Mikäli arvi-
oinnissa päädytään siihen, että tieto tulee julkaista, on vielä erikseen riskiperusteisesti arvioitava jul-
kaisemistapa. Tässä yhteydessä tulee ottaa huomioon jäljempänä kohdassa 5.2 esitetyt vaihtoehdot
jakelukanavalle. Jos julkisen tiedon julkaisemiselle ei ole erityisiä perusteita, tieto luovutetaan kul-
loinkin yksittäisen tietopyynnön perusteella.

Kuva 2. Paikkatiedon arviointi- ja julkaisuprosessi, kun tietoa ei ole vielä julkaistu



Lisäksi työryhmä on kuvannut arviointiprosessin tilanteessa, jossa tieto on jo aiemmin julkaistu (kuva 3). Tällöin arvioinnin pohjana on säännöllinen uudelleenarviointi tiedon salassa pidosta ja julkaisun perusteista. Uudelleenarvioinnin sykli tulee arvioida tapauskohtaisesti. Lähtökohtana voidaan pitää esimerkiksi vuosittaista tarkastelua. Säännöllisen tarkastelun lisäksi voi tulla vastaan tilanteita, jotka edellyttävät tilannekohtaista tarkastelua.

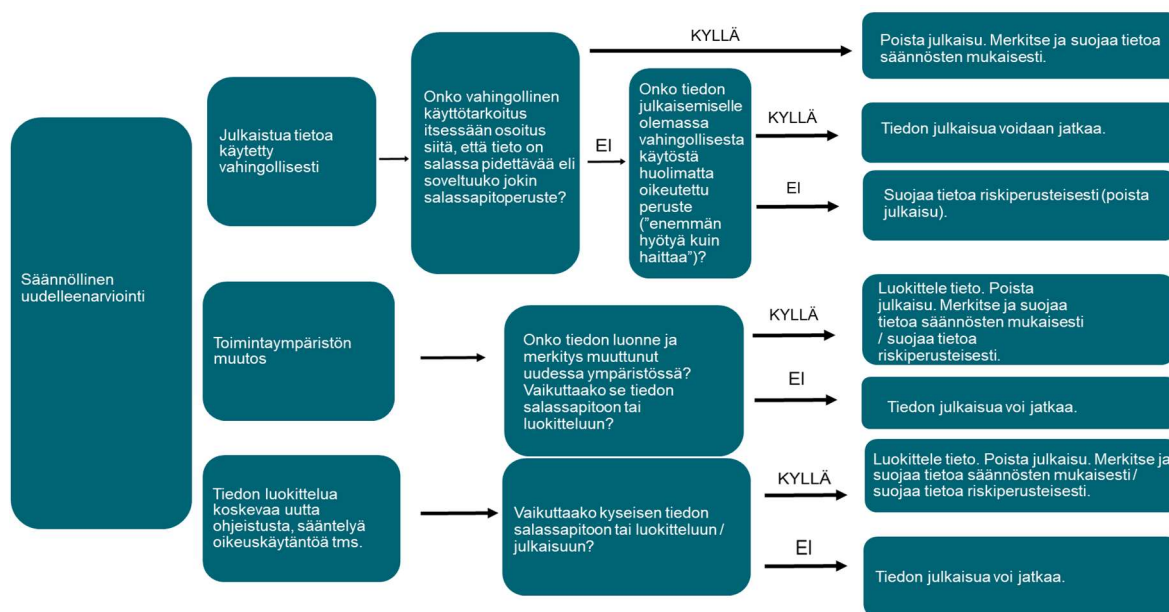
Yhtenä esimerkkinä on tilanne, jossa organisaation tietoon tulee, että sen julkaisemaa tietoa on käytetty vahingollisesti. Tällöin tulee arviotavaksi, onko vahingollinen käyttötarkoitus itsessään osoitus siitä, että tieto on salassa pidettävää eli soveltuuko jokin salassapitoperuste. Mikäli uudelleenarvioinnin nojalla päädytään siihen, että kysymys on salassa pidettävästä tai turvaluokitellusta tiedosta, julkaisu tulee poistaa ja tieto suojata ja merkitä säännösten mukaisesti. Mikäli arvioissa päädytään siihen, että vahingollisesta käytöstä huolimatta tiedon salassa pidolle ei ole perusteita, tulee arviotavaksi, onko tiedon julkaisemiselle olemassa vahingollisesta käytöstä huolimatta perusteita, vai tuleeko julkaisu poistaa.

Toinen syy tapauskohtaiselle uudelleenarvioinnille voi olla yleinen toimintaympäristön muutos, jolloin arviotavaksi tulee, onko tiedon luonne ja merkitys muuttunut uudessa ympäristössä ja vaikuttaako se tiedon salassapitoon tai luokitteluun. Mikäli arvioissa päädytään siihen, että tieto ei ole salassa pidettävää ja tiedon julkaisemiselle on peruste, niin julkaisua voidaan jatkaa. Mikäli tieto luokitellaan salassa pidettäväksi, niin julkaisu tulee poistaa, ja tieto merkitä ja suojata säännösten edellyttämällä tavalla.

Kolmanneksi uudelleenarviointi voi aktualisoida uuden ohjeistuksen, sääntelyn tai oikeuskäytännön perusteella. Tällöin on arviotava, onko uudella ohjeistuksella, sääntelyllä tai oikeuskäytännöllä vaikutusta kyseisen tiedon luokitteluun ja julkaisuun. Mikäli sen seurauksena tieto katsotaan salassa pidettäväksi, tulee menetellä, kuten edellä kuvatuissa vastaavissa tilanteissa. Tilanteessa voidaan päätyä

myös siihen, että julkaisu tulee poistaa, vaikka tieto ei olisikaan salassa pidettävää. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon mahdollisesta muusta sääntelystä tuleva velvoite tiedon julkaisemiseen. On hyvä huomata, että uuden oikeuskäytännön myötä aiemmin salassa pidettäväksi tiedoksi luokiteltu tieto voidaan myös katsoa julkiseksi tiedoksi.

Kuva 3. Paikkatiedon arviointi- ja julkaisuprosessi, kun tieto on julkaistu



5.3 Keskeiset hallintakeinot

Edellä kuvattu riskienhallinta- ja arviointiprosessi kuvaa yleisellä tasolla ja esimerkinomaisesti selaista päättelyketjua, jonka tuloksena toimija voi tehdä ratkaisun aineiston julkaisusta. Kun kyse ei ole salassa pidettävästä tai turvaluokitellusta aineistosta, mutta tietoa on tarpeen riskiperusteisesti suojata, on toimijan käytettävä harkintaa siinä, millä tavoin ja millaisin järjestelyin aineistoa on mahdollista ja tarpeen asettaa saataville. Alla kuvataan mahdollisia hallintakeinoja ja niihin liittyvää arviointia.

Avoimeen tai julkiseen paikkatietoon liittyvää riskiä voidaan pienentää tai hallita tunnistamalla aineistosta aluksi ne tietosisällöt, jotka riskin pääosin aiheuttavat ja joiden saatavuuteen voidaan kansallisin toimin vaikuttaa. Riskiä nostavien tietosisältöjen tunnistamisen jälkeen voidaan arvioida kunkin tietosisällön riskitasoa ja arvioida, onko tieto rinnakkain saatavissa muista, esimerkiksi yleisistä kansainvälisistä tietolähteistä, satelliittikuvista tms. rinnakkaisen tiedon merkityksen arvioinnissa on huomioitava, että viranomaisten tuottama tieto (erityisesti kohteiden ominaisuustiedot) on "varmennettua" ja sitä voidaan käyttää muun tiedonhankinnan varmistamisessa.

Paikkatiedon riskejä muodostuu sekä tiedon muodosta että tiedon jakelusta. Riskien arvioimisessa ja hallinnassa on tärkeä tunnistaa molemmat. Esimerkiksi tarkempi vektorimuotoinen tieto ei suoraan johda merkittävään riskiin, jos pääsy siihen on rajattu ja avoin tietoversio karkeistetaan.

Hallintatoimet tarkoittavat käytännössä julkaistavan tiedon karsimista ja/tai jakelumenetelmien ja –politiikan tiukentamista (esim. tunnistettava vastaanottaja ja käyttötarkoitus).

Työryhmä on työskentelyssään tunnistanut erilaisia keinoja, joilla voidaan hallita avoimeen paikkatietoon liittyviä riskejä käytännön toiminnassa. Valittaessa hallintakeinoja, on tärkeää huomioida

myös tiedon hyödyntämisen yhteiskunnalliset hyödyt ja mahdolliset saatavuuden rajoittamisen vaikutukset. Seuraavassa on esitetty joitakin toimijoiden käytössä olevia hallintakeinoja:

1. API-avaimen käyttöönotto avoimien rajapintojen palvelupyynnöissä; rakenteisessa muodossa rajapinnan kautta tunnistautumisen / api-avaimen kautta kansalaisille tai ainoastaan sopimuskumppaneille, mahdollisesti alueellisesti rajattuina aineisto-otteina
2. Aineiston saatavuuden rajaaminen avoimena ainoastaan katseluyhteyksien kautta
3. Aineistosta poistetaan tai karkeistetaan kriittiseksi arvioituiden tiedot, jonka jälkeen aineisto voidaan julkaista avoimena
4. Aineistoa asetetaan avoimesti saataville ainoastaan alueellisesti rajattuna, ja/tai ajallisesti rajatuksi ajaksi ja/tai aineiston lataamisessa vaaditaan tunnistautumista.
5. Avoimen datan -lisenssin poisto: Julkista aineistoa ei aseteta avoimesti saataville, vaan aineisto jaetaan esimerkiksi ainoastaan tunnistautumisen takana tietyille käyttäjäryhmälle tai sopimuskumppaneille taikka pyynnöstä (mahdollisesti alueellisesti rajattuina aineisto-otteina).
6. Aineiston tai sen osien julkaisun viivästyttäminen avoimessa datalähteessä, jolloin ajantasaisuus heikkenee.

Yleisemmin keskeisenä toimenpiteenä on tunnistettu tarve kirkastaa eri toimijoiden ymmärrystä julkisuuslain salassapitoperusteiden soveltumisesta paikkatietoihin sekä tietojen turvaluokittelun perusteista, jotta toiminta olisi mahdollisimman yhdenmukaista. Se, että toimijat osaavat arvioida hallussaan olevan aineiston salassapidon ja mahdollisesti myös turvallisuusluokittelun tarpeen, ja näin ollen tunnistavat sen käsittelyyn lain mukaan liittyvät rajoitteet ja velvollisuudet, on ensisijaista riskien asianmukaiseksi hallitsemiseksi. Työskentelyn aikana on ilmennyt, että voimassa olevan lainsäädännön tarjoamia mahdollisuuksia viranomaisen itsenäiseen harkintaan salassa pidon perusteista ei kaikissa tilanteissa välttämättä tunnisteta. Vaikuttaa siltä, että julkisuuslain salassapitoperusteiden ja turvallisuusluokittelun perusteiden soveltamisessa paikkatietoon on todennäköisesti tapauskohtaisia puutteita. Oikealla luokittelulla varmistetaan oikeat käsittelysäännöt, jotka ohjaavat esimerkiksi sitä, mihin tiedonhallintaympäristöön aineiston voi sijoittaa.

Työryhmän ei ole mahdollista antaa julkisuuslain soveltamisesta tai tiedonhallintalain mukaisesta luokittelusta tarkempaa ohjeistusta. Työryhmä tunnistaa kuitenkin, että tunnistettujen riskien hallintaa voisi merkittävästi edesauttaa toimenpiteillä, kuten ohjeilla ja linjauksilla, jotka lisäisivät tietoisuutta ja osaamista sekä julkisuuslain salassapitoperusteiden että turvallisuusluokittelun soveltamisesta paikkatietoihin. Erityiskysymyksenä työskentelyssä on pidetty tärkeänä sen korostamista, että asiakirjan vastaanottavalla viranomaisella on mahdollisuus ja velvollisuus arvioida itsenäisesti asiakirjan mahdollinen salassapidon tai turvaluokittelun tarve, riippumatta siitä, onko asiakirjan toimittanut taho kiinnittänyt tähän huomiota. Lisäksi toimenpiteet voisivat sisältää esimerkiksi koulutusta, keskustelutilaisuuksia tai toimialoille annettavaa informaatio-ohjausta.

5.4 Paikkatiedon riskiarvioinnin jatkotoimet ja yhteistyörakenne

Kuten edellä on todettu, paikkatiedon avoimuutta on arvioitava työryhmän työn päätyttyä tapauskohtaisesti tarkemmin. Arvioinnissa korostuu työryhmän näkemyksen mukaan erityisesti kriittisen infrastruktuurin rakenteita tai toimintoja, sekä muita yhteiskunnalle erityisen keskeisiä toimintoja koskeva paikkatieto. Kriittinen infrastruktuuri määritellään perusrakenteiksi, palveluiksi sekä niihin liittyviksi toiminnoiksi, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi. Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluu sekä fyysisiä laitoksia ja rakenteita että digitaalisia toimintoja ja palveluja. Muun muassa energian tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmät, tieto- ja viestintäjärjestelmät, liikenne ja logistiikka, sekä vesi- ja jätehuolto ovat osa kriittistä infrastruktuuria.

Työryhmän arvion mukaan jatkotyössä olisi muodostettava tarkempi tilannekuva, tuotettava yhtenäiset ohjeet ja linjaukset ja tehtävä tarkemmat riskiarviot niissä organisaatioissa, joiden hallussa on kriittiseen infrastruktuuriin tai muuten keskeiseksi arvioitavaa paikkatietoa. Arvioissa olisi huomioitava myös paikallisella tai organisaatiokohtaisella tasolla merkitykselliset riskit, joita kansallisen riskiarvion yhteydessä ei ole tarkasteltu esimerkiksi vaikutusten paikallisen luonteen vuoksi. Lisäksi arvioinnissa on otettava huomioon paikkatiedon tuottama yhteiskunnallinen hyöty.

Tarkempia arvioita voitaisiin edistää esimerkiksi antamalla laaja toimeksianto kyseisille organisaatioille sopivan tahon toimesta. Toimenpide voisi olla esimerkiksi asianomaisille valtionhallinnon, alueiden ja kuntien toimijoille kohdistettava ohjauskirje, jossa kiinnitetään huomiota tilanteeseen ja kehoitetaan suorittamaan oman toiminnan osalta riskiarvio ja tilannekuvan päivitys. Lisäksi kirjeessä tulisi olla perustiedot toimijoiden vastuusta ja mahdollisuudesta arvioida hallussaan olevan tiedon salassapidon tai turvaluokittelun tarve sekä huomion kiinnittäminen muuttuneeseen tilanteeseen ja tarpeeseen arvioida uudelleen myös aiempia julkaisuratkaisuja. Paras vaikutus saataisiin liittämällä ohjaukseen sellainen riskiarvion prosessikuvaus, joka luo riittävän konkreettiset raamit organisaatioissa tehtävälle riskienarviolle; tieto keskeisistä tunnistetuista riskisällöistä sekä muuta sisällöllistä tukimateriaalia arvion laatimiseksi. Vastaava informaatio voitaisiin jakaa yrityksille olemassa olevien yhteistyöorganien ja –verkostojen kautta.

Jatkossa olisi varmistettava myös riittävä koordinaatio ja keskitetty tuki edellä mainittuihin riskiarviointeihin. Erityisesti työssä on tunnistettu, että paikkatietojen riskiarvioinnissa on tarvetta ajantasaiselle puolustuksen ja sisäisen turvallisuuden uhka-arviolle tai tuelle uhkien arviointiin tapaus- tai aineistokohtaisesti. Toimijoiden on itsenäisesti mahdollista arvioida sitä, kuinka helposti aineistot ovat saatavilla tai koostettavissa, mutta aito riskiarvio edellyttää myös ymmärrystä erilaisten uhkien todennäköisyydestä sekä paikkatietoon liittyvien riskien vaikutussuhteista näihin tunnistettuihin uhkiin.

Työryhmä ehdottaa, että yhteistyötä ja koordinaatiota varten perustettaisiin koordinoiva rakenne tai osoitettaisiin tehtävä olemassa olevalle toimijalle tai yhteistyörakenteelle. Eri politiikkalohkoista vastaavien ministeriöiden yhteistyö tai poikkileikkaavat rakenteet ovat olennaisia, kun tietosisältöjä on useamman toimijan hallussa. Työryhmä on tunnistanut mahdollisina yhteistyörakenteina esimerkiksi valtiovarainministeriön asettamat tiedonhallinnan yhteistyörakenteet. Toisaalta liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on osaamista yleisestä tietoturvallisuuden ja kriittisen infrastruktuurin ohjauksesta. Puolustushallinnon ja sisäisen turvallisuuden osaaminen olisi tarpeen tarkemman uhkarvion tekemisessä ja päivittämisessä. Lisäksi kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevaan lainsäädäntöön on ehdotettu paikkatiedon huomioon ottamista osana toistuvaa kansallista riskiarviota.

Työryhmä on tunnistanut, että yhtenäinen toimintalinja ja tehokkaat arvioinnit edellyttävät todennäköisesti myös ohjeistusta tai tukimateriaalia julkisuuslain mukaisten salassapitoperusteiden ja turvaluokittelun edellytysten soveltumisesta kriittistä infrastruktuuria ja keskeisiä yhteiskunnan rakenteita koskevaan paikkatietoon, erityisesti pienten toimijoiden käyttöön. Isossa-Britanniassa muun muassa kansallisen infrastruktuurin turvallisuudesta huolehtiva National Protective Security Authority (NPSA) julkisti 2021 keväällä avoimen datan turvallisuustietoisen jakamisen ohjeistuksen julkiselle sektorille. Turvallisuustietoisen lähestymistavan tarkoitus on selvittää sitä, mitä organisaatioiden on huomioitava ja mahdollisesti tehtävä, ennen kuin ne voivat jakaa data-aineistoja avoimesti tai suppeammin tarkasteltavaksi. Käytännössä se tarkoittaa asianmukaisten ja oikeasuhtaisten turvatoimien ymmärtämistä ja rutiininomaista käyttöä tietoja julkistaessa.

Työryhmä pitää mahdollisena ja kannatettavana, että myös Suomessa laadittaisiin vastaavat ei-velvoittavat ohjeet, jotka tukisivat hallinnon toimijoita yksittäisten tiedon avaamista ja riskien hallintaa koskevien ratkaisujen valmistelussa. Työ voisi pohjautua tämän työryhmän työskentelyssä laadittuun pohjakartoitukseen ja se tulisi tehdä laajassa yhteistyössä paikkatietoimijoiden kanssa. Ohjetta voitaisiin analogisesti hyödyntää myös yksityisen sektorin toimijoiden piirissä niiden jakaessa paikkatietoa. Ohjeessa olisi kannatettavaa huomioida aineistojen ja tietosisältöjen lisäksi muun muassa datan julkaisun prosessit, tiedonhallintaympäristöt sekä asian vastuuttamisen organisaatioiden johdossa ja operatiivisessa toiminnassa. Ohjeistuksen jalkauttamisessa voitaisiin mahdollisesti hyödyntää DVV:n ylläpitämää tiedon avaamisen toimintamallia. Ohje tulisi päivittää aina tarpeen vaatiessa esimerkiksi olosuhteiden muuttuessa. Työryhmä pitää järkevänä, että tällaisen materiaalin tuottamisesta, päivittämisestä ja ylläpidosta vastaisi edellä mainittu koordinoiva toimija.

Työryhmä tunnistaa, että sen työn pohjalta ei vielä ole tarkoituksenmukaista tehdä pysyviä linjauksia riskiarvioinnin ja toimintamallin järjestämisestä. Kriittisen infrastruktuurin rakenteisiin tai toimintoihin liittyvän paikkatiedon avoimuuden arviointi ja toimijakohtaisten riskiarvioiden tuki voitaisiin kuitenkin hankkeistaa määräaikaiseksi kokeilutoiminnaksi ennen toiminnan vaikuttavuuden arviointia ja tehtävien mahdollista osoittamista pysyville rakenteille. Tämä mahdollistaisi toimintamallin iteroimisen sekä tarkemman ymmärryksen käytännön tarpeista. Olennaista olisi toimintamallin tulosten ja hyödyllisyyden arviointi määräajan jälkeen.

Kokeilun aikana voitaisiin myös antaa edellä kuvattu keskitetty toimeksianto laatia tarkempi tilannekuva ja riskiarvio niissä organisaatioissa, joiden hallussa on tarkastelun kohteena olevaa tietoa huomioiden myös paikallisella tai organisaatiokohtaisella tasolla merkitykselliset riskit. Lisäksi voitaisiin asettaa määräaikainen koordinoiva yhteistyörakenne, joka tukisi arviointia keskitetysti, ja laadittaisiin yhteistyössä toimijoiden kanssa ohjeistusta ja tukimateriaalia julkisuuslain mukaisten salassapitoperusteiden ja turvaluokittelun edellytysten soveltumisesta kriittistä infrastruktuuria ja yhteiskunnan muita keskeisiä rakenteita koskevaan paikkatietoon. Kokeilun jälkeen voitaisiin arvioida tulokset ja tehdä ehdotus pysyväksi toimintamalliksi.

Kuten todettu, merkityksellinen kehitys edellyttää yhteistyötä toimijoiden kesken siltä osin, kun tieto on hajautunut useisiin lähteisiin tai toimintalinjan on oltava yhtenäinen. Työryhmä kuitenkin korostaa, että koordinaation ja yhteistyön tarpeesta huolimatta vastuu tiedonhallinnasta, tiedon julkaisemiseen liittyvistä ratkaisuista ja lain tulkinnasta on viime kädessä toimijoilla itsellään. Paikkatietoa hallinnoivien toimijoiden on tärkeää tunnistaa toimintaympäristön muutos ja mukauttaa aktiivisesti toimintaansa sen vaatimuksiin.

6. Johtopäätökset

6.1 Yleiskuva

Paikkatiedon kansallisen riskiarvion työryhmä on työskentelyssään tunnistanut, että tietyillä avoimilla tai julkisesti saatavilla olevilla paikkatiedoilla tai palveluilla (liite 1) voi olla mahdollisesti merkittävä välillinen vaikutus kansallisen tason uhkien toteutumiseen tai seurauksiin. Paikkatietojen avoimella saatavuudella voi olla vaikutusta suomalaisen yhteiskuntaan kohdistuvan uhan suunnitteluun, vaikkakin avoin saatavuus ei itsessään aiheuta uhkaa. Avoimia ja julkisia paikkatietoja voidaan mahdollisesti käyttää tavalla, joka lisää riskiä uhkien toteutumiseksi. Paikkatieto tuo myös merkittävää lisäarvoa erilaisille palveluille ja kansalaisten jokapäiväiselle toiminnalle ns. datatalouden puitteissa. Esimerkiksi osa avoimista paikkatiedoista on välttämätöntä sen ehkäisemiseksi, että yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisille fyysisille rakenteille, järjestelmille ja liikennevälineille ei ai-

heutuusi tahatonta haittaa tai vahinkoa. Tästä syystä on arvioitu välttämättömäksi julkistaa paikkatietoja, kuten merikaapeliin ja lentoesteiden sijaintitietoja, tms. Tietojen julkistamatta jättäminen voisi vaarantaa jopa ihmishenkiä. Näistä ristikkäisistä tarpeista ja mahdollisuuksista johtuen paikkatiedon avoimuutta on arvioitava tapauskohtaisesti, sekä huomioiden yhtäältä tiedon avoimuuden ja toisaalta tiedon rajoittamisen mahdolliset vaikutukset.

Paikkatiedon avoimuuden taustalla ovat perustuslaista johtuva julkisuusperiaate, hallinnon yleislainsäädäntö (julkisuuslaki ja tiedonhallintalaki) sekä mahdollinen sektorikohtainen erityislainsäädäntö. Tiedon avaamista on lisäksi edistetty aktiivisesti myös kansallisilla ohjelmilla ja periaatepäätöksillä. Merkittäviä velvoitteita tiedon avaamiseksi tulee myös Århusin sopimuksesta ja EU-lainsäädännöstä. Monien paikkatietoaineistojen avoimen jakamisen velvoite tulee direktiiveistä (mm. ympäristötieto-direktiivi, INSPIRE-direktiivi ja avoimen datan direktiivi sekä useat ympäristödirektiivien raportointivaatimukset), jotka on pantu täytäntöön kansallisella lainsäädännöllä. Sääntely ei kuitenkaan velvoita jakamaan avoimesti kansallisesti salassa pidettävää tietoa. EU-sääntelyyn sisältyy kansallista liikkumavaraa, jonka nojalla velvoitteita voidaan rajata kansallisessa sääntelyssä esimerkiksi kansallisen turvallisuuden perusteella.

Työryhmän näkemyksen mukaan mahdollisista paikkatietojen jakeluun liittyvistä rajoituksista on todennäköisesti tarpeen muodostaa yhteisiä linjauksia, esimerkiksi lainsäädännöllisten muutosten yhteydessä tai erilaisissa koordinaatorakenteissa, sillä pistemäisesti avoimuutta rajoittavat toimenpiteet eivät todennäköisesti johda tarvittavaan kattavaan lopputulokseen. Tämä johtuu siitä, että paikkatiedon tuotanto ja jakaminen ovat hyvin verkottunutta eri hallinnonalojen ja toimijoiden välillä. Yhteistyön tarpeesta riippumatta on tärkeää, että paikkatietoja hallinnoivat toimijat tunnistavat oman vastuunsa ja riskiperusteisesti tarpeelliseksi arvioitavia toimia avoimuuden hallitsemiseksi edistetään aktiivisesti toimivaltaisissa viranomaisissa.

Paikkatiedon avoimuus on perustunut sääntelyn lisäksi pidempään vallalla olleeseen ymmärrykseen siitä, että avoimella tiedolla on potentiaalia tuoda yhteiskunnalle lisäarvoa, yrityksille liiketoimintaa ja parantaa ihmisten arkea. Avattavaan tietoon voi myös liittyä ns. uusiokäytössä sellaista hyötypotentiaalia, jota tietoa hallinnoiva viranomaistoimija ei kykene omista lähtökohdistaan tunnistamaan. Tämä on ns. datatalouden yksi keskeinen lähtökohta, joka tulee esille mm. EU:n data-avaruuksien valmistelussa. Turvallisuusympäristön muutos, yhdistettynä teknologiseen kehitykseen ja erityisesti tekoälyn nopeasti kehittyviin ratkaisuihin merkitsee kuitenkin sellaista toimintaympäristön muutosta, jossa totuttuja käytäntöjä on tarpeen tarkastella uudelleen. Tämä ei automaattisesti tarkoita sitä, että tiedon saatavuutta olisi rajoitettava. Paikkatietoa hallinnoivien toimijoiden on kuitenkin syytä huomioida yhteiskunnallinen muutos ja tarkistaa omat toimintatapansa suhteessa ajantasaiseen kansalliseen tilannearvioon. Tapauskohtaisen riskiarvion pohjalta voi olla tarkoituksenmukaista rajoittaa myös sellaisen tiedon saatavuutta, joka on jo avoimesti jaettua – tunnistaen sen, että tieto on mahdollisesti jo levinnyt hyödynnettäväksi. Kertaalleen avattu tieto on todennäköisesti kopioitunut useaan paikkaan edelleen hyödynnettäväksi, jolloin sen sulkeminen ei estä sen uusiokäyttöä aukottomasti.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä sellaisten tietojen avoimuuteen, joilla voi olla merkitystä maanpuolustuksen tai sisäisen turvallisuuden kannalta. Nykyinen turvallisuusympäristön muutos edellyttää näiden tietojen osalta uudelleentarkastelua, linjausten yhteensovittamista sekä tarpeen mukaan toimenpiteitä tukevia lainsäädännön muutoksia. Puolustushallinnon toiveena on, että kriittisiä maanalaista rakennelmia tai muita niihin liittyviä tietoja ei jaettaisi avoimesti verkossa, kohteen käyttötarkoituksesta huolimatta. Tiedon rajaamisen poikkeuksena kuitenkin väestön suojeluun liittyvä tila, joista tulee olla saatavilla sijaintitieto siten, että niihin löytää helposti tiloja tarvittaessa. Lisäksi kriittisen infrastruktuurin kohteiden yksityiskohtien, esimerkiksi infrastruktuurin teknisten tai rakenteisiin

liittyvien tietojen, jotka eivät ole paljain silmin havaittavissa, avointa tiedonjakoa verkossa on syytä harkita uudelleen myös kunta- ja yksityisomisteisten toimijoiden osalta.

Työryhmä on tunnistanut kaavoitukseen ja useisiin muihin viranomaisen suunnittelu-, lupa ja arviointiprosesseihin liittyvän tiedon erityisen mutkikkaaksi ja merkitykselliseksi kokonaisuudeksi paikkatietoihin liittyvien riskien osalta. Esimerkiksi kaavoituksessa päätetään yksityis- ja julkisoikeudellisesti erittäin merkittävistä oikeuksista ja velvollisuuksista alueidenkäyttöön. Kyseisten oikeuksien ja velvollisuuksien päätöksenteon on oltava julkista ja läpinäkyvää. Kaavoilla ohjataan ja yhteensovitetaan nykyistä ja tulevaa alueidenkäyttöä yhdyskuntarakenteen muutosten erilaiset vaikutukset huomioiden. Samalla kaavoihin ja niihin liittyviin muihin aineistoihin tai asiakirjoihin voi sisältyä tietoja merkittävistä kriittisen infran kohteista, joissakin tapauksissa koko kaava laaditaan kriittisen infran kohteen rakentamisen mahdollistamiseksi. Vastavia haasteita liittyy myös muihin viranomaisen prosesseihin. Näihin prosesseihin liittyen työryhmä pitää tärkeänä, että toimikauden jälkeen voitaisiin edellä kuvatusti tukea eri toimijoiden yhteistyötä ja käynnistää tarkempia riskiarvioita.

6.2 Suositukset

6.2.1 Yleiset suositukset

- *Arvioitaessa paikkatiedon avaamista tai tiedon avoimuuden rajoittamista on huomioitava avoimuuden potentiaaliset hyödyt ja haitat kokonaisvaltaisesti, huomioiden erityisesti turvallisuusnäkökulmat.*
- *Aiemmin noudatettuja käytäntöjä ei voida sellaisenaan pitää toiminnan lähtökohtana, vaan muuttuneen turvallisuusympäristön sekä kehittyvien tiedonkäsittelyn ja tekoälyn ratkaisujen johdosta on tarpeen tarkastella myös jo avatun tiedon jakamista uudelleen. Tämä ei tarkoita automaattista tiedon saatavuuden rajoittamista. Silti myös tällä hetkellä avoimesti jaettavaa tietoa voi olla tarkoituksenmukaista tapauskohtaisesti arvion pohjalta rajoittaa. Myös toimintaympäristö ja tosiasiallinen tilanne ovat voineet muuttua siten, että aiemmin julkiseksi tai alempaan turvallisuusluokkaan arvioitu tieto voi nyt täyttää salassapidon tai korkeamman turvaluokan perusteet. Toimijat tarvitsevat tuekseen ohjausta ja tarkempaa ohjeistusta aineistojen salassapidon ja turvaluokituksen päivittämiseksi.*
- *Vaikka jotkin kriittisen infran tiedot voivat olla selvitettävissä maastokäynnein esimerkiksi maanpäällisiä merkintöjä havainnoimalla, ei maastossa tehtävän havainnoinnin mahdollisuus poista tarvetta näiden tietojen suojaamiseen, tai ole peruste niiden julkaisemiselle internetissä. Kriittisen tiedon osalta tulisi lähtökohtana olla vain minimivaatimukset täyttävän tiedon julkaiseminen silloin, kun julkaiseminen on välttämätöntä. Tällaisessa tapauksessakin tulee pyrkiä mahdollisuuksien mukaan rajaamaan kriittisen infran tietojen yhdisteltävyyttä muihin tietoihin.*
- *Arvioitaessa paikkatiedon riskejä sekä suunniteltaessa hallintatoimenpiteitä, toimijoiden on tunnistettava ja otettava huomioon mahdolliset rinnakkaiset tiedonlähteet muualla hallinnossa tai yhteiskunnassa. Hallintatoimenpiteiden tai rajoittamista koskevien linjausten valmistelussa on tärkeää tehdä yhteistyötä sekä tarvittaessa muodostaa yhteisiä linjauksia. Työryhmä pitää hyvänä, että yhteistyötä voitaisiin työryhmäkauden jälkeen jatkaa esimerkiksi keskeisten toimijoiden koordinaatioryhmässä.*

6.2.2 Lainsäädännön soveltamista koskevat suositukset

- *Julkisuuslain salassapitoperusteiden sekä turvallisuusluokittelun perusteiden soveltamisessa paikkatietoon on todennäköisesti käytännössä puutteita, joihin voidaan vaikuttaa koulutuksen, tiedon jakamisen sekä informaatio-ohjauksen keinoin. Viranomaisten on arvioitava asiakirjojen salassapito tai turvaluokittelun tarve itsenäisesti, riippumatta siitä, onko asiakirjan toimittanut taho ymmärtänyt mahdollisen perusteen olemassaolon.*
- *Harkittaessa paikkatiedon avoimuuden rajoittamista on huomioitava mahdollinen taustalla vaikuttava kansallinen- ja EU-lainsäädäntö. Valmisteltaessa kansallisen turvallisuuden tai muun kansalliseen liikkumavaraan kuuluvan perusteen nojalla avoimuutta rajaavaa kansallista sääntelyä tai ratkaisuja on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä johdonmukaiseen linjaan ja yhteistyöhön eri paikkatietotoimijoiden kanssa.*

6.2.3 Suositukset aineisto- tai organisaatiokohtaisista toimenpiteistä

- *Muita kuin julkisessa käytössä olevia maanalaisia rakennuksia tai tiloja koskevia tietoja ei tulisi jakaa avoimesti verkossa kohteen käyttötarkoituksesta huolimatta huomioiden voimassa oleva lainsäädäntö. Myös kaikkien kriittisen infrastruktuurin kohteiden yksityiskohtien jakamiseen tulisi myös suhtautua pidättyvästi ja tältä osin olisi selvitettävä tarpeellisia toimenpiteitä myös suhteessa yksityisiin toimijoihin.*
- *Työryhmä pitää tärkeänä, että toimijat, jotka hallinnoivat paikkatietoa tai paikkatietoon yhdistyvää ominaisuustietoa erilaisista yhteiskunnan keskeisistä toiminnoista, toteuttavat säännöllisesti tarkemmat organisaatio- tai tietovarantokohtaiset riskiarviot ja osana ja tunnistavat riskien perusteella tarpeelliset hallintatoimet yhteistyössä muiden samaa tietoa tuottavien kanssa. Paikkatietojen avaamisesta on suositeltavaa tehdä kirjallinen riskiarvio, joka sisältää myös arvion jäännösriskistä sekä kuvauksen riskien hallintatoimenpiteistä. Organisaatiosta riippuen jäännösriskistä on tehtävä muodollinen päätös.*
- *Työryhmä ehdottaa kohdennettua toimeksiantoa laatia tarkempi tilannekuva ja riskiarvio niille organisaatioille, joiden hallussa on edellisessä kohdassa tarkoitettua tietoa huomioiden myös paikallisella tai organisaatiokohtaisella tasolla merkitykselliset riskit.*
- *Kaavoitukseen ja muihin viranomaisen suunnittelu-, lupa- ja vaikutustenarviointiprosessiin liittyvän tiedon osalta työryhmä pitää erillisen selvityksen laatimista tai erityistä yhteistyörakennetta tarpeellisena, jotta ratkaisuja tiedon avoimuudesta ja rajaamisesta voidaan tehdä koordinoitusti eri toimijoiden kesken. Esimerkiksi kaavassa osoitettujen kriittisen infrastruktuurin tietojen jakelun rajoittamisella ei ole toivottavaa vaikutusta, ellei samalla rajoiteta vastaavaa tietoa muista lähteistä. Rajoitustoimia on siksi tarpeen yhteensovittaa eri toimijoiden välillä.*

6.2.4 Suositukset kansallisesta jatkokehittämisestä

- *Työryhmä ehdottaa, että käyntiin saadun työn pohjalta kehitettäisiin koordinaatiota ja keskitettyä tukea arviointiin kohdassa 6.4 esitetyllä tavalla määräaikaisena kokeilutoimintana:*
 - *Työryhmä pitää tärkeänä, että paikkatietotoimijoille annettaisiin yhtenäisiin linjauksiin perustuvaa keskitettyä ohjausta tarpeesta käynnistää tarkemmat riskiarvioinnit. Ohjaus edellyttää tuekseen myös yhteistyötä ja tukea.*

- *Työryhmä ehdottaa yhtenäisiin linjauksiin perustuvan ohjeistuksen ja tukimateriaalin laatimista julkisuuslain mukaisten salassapitoperusteiden ja turvaluokittelun edellytysten soveltumisesta kriittistä infrastruktuuria koskevaan paikkatietoon – erityisesti pienten toimijoiden käyttöön.*
- *Työryhmä ehdottaa, että yhteistyön mahdollistamiseksi ja riittävän asiantuntemuksen varmistamiseksi kokeiltaisiin koordinoivaa rakennetta, joka kattaisi esimerkiksi asianomaiset viranomaiset, kriittisen infrastruktuurin toimijat sekä paikkatietotoimijoita myös yksityiseltä sektorilta. Työryhmän työn perusteella voidaan todeta, että ohjeistuksen kehittäminen ja sen soveltaminen vaativat monialaista osaamista ja yhteistyötä.*

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa muistionsa valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 31. toukokuuta 2024