



Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet
Ministry of Agriculture and Forestry

Lainsäädäntöselvitys valtakunnallisesta osoitetietojärjestelmästä (jatkoselvitys)

Laatija: Ada Ketelimäki, Maanmittauslaitos
23.12.2020

1. Johdanto	3
1.1. Tausta ja lainsäädäntöselvityksen tavoitteet	3
1.2. Tavoitteet	4
1.3. Tutkimustehtävä	5
1.4. Rajaus	8
1.5. Lainsäädäntöselvityksen rakenne	9
2. Linjaus 1: Valtakunnallinen osoitetietojärjestelmä on osoitetiedon master	10
2.1. Osoitteiden luotettavuus	10
2.2. Maanmittauslaitos valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän ylläpitäjänä	12
2.3. Kuntien osoiterekisterit ja tietojen ilmoittamisvelvollisuus	13
2.4. Kuntien tukeminen valtionavustuksella	15
3. Linjaus 2: Osoitetietojärjestelmä sisältää kaikki osoitteet	16
3.1. Osoitteet ja osoitteen määrittely	16
3.2. Ahvenanmaa	17
4. Linjaus 3: Kunta vastaa antamiensa osoitteiden ylläpitämisestä osoitetietojärjestelmään	18
4.1. Laatuvaatimukset ja automaattinen varmentaminen	18
4.2. Puutteiden ilmoittaminen ja korjaaminen	19
5. Linjaus 4: Osoitetiedot ovat avointa tietoa	20
5.1. Valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän tiedonhallinta	20
6. Linjaus 5: Julkishallinnon tietojärjestelmät käyttävät osoitetietojärjestelmää tietolähteenään	22
6.1. Viranomaisten velvoittaminen käyttämään osoitetietojärjestelmää tietolähteenään	22
6.2. Osoite ID	23
6.3. Tahot, joille kuntien on lähetettävä tiedot uusista ja muuttuneista osoitteista	23
6.4. Väestötietojärjestelmä ja valtakunnallinen osoitetietojärjestelmä	24
7. Yhteenveto	26

1. Johdanto

1.1. Tausta ja lainsäädäntöselvityksen tavoitteet

Tässä lainsäädäntöselvityksessä tarkastellaan uutta valtakunnallista osoitetietojärjestelmää lainsäädännön näkökulmasta. Lainsäädäntöselvityksessä selvitetään, mitä voimassa olevaa lainsäädäntöä on mahdollista soveltaa uuteen osoitetietojärjestelmään ja minkälaista uutta lainsäädäntöä on säädettävä osoitetietojärjestelmää varten vahvistettujen linjausten mukaisesti. Uuteen valtakunnalliseen osoitetietojärjestelmään on tarkoituksena sisällyttää kaikki osoitetiedot. Lisäksi osoitetietojärjestelmään on tarkoitus sisällyttää sisäänkäyntitietoja, joilla tarkennetaan olemassa olevaa osoitetietoa. Osoitetietoja myös täydennetään reittiä koskevilla kulkupisteillä.¹ Lainsäädäntöselvitys koskee tällä hetkellä käynnissä olevan muutoksen ensimmäistä vaihetta, johon ei sisälly sisäänkäynti- ja kulkupistetiedot, vaan niiden käsittely tapahtuu myöhemmässä vaiheessa.

Uutta osoitetietojärjestelmää koskeva muutos vaikuttaa erityisesti kuntiin, Maanmittauslaitokseen ja Digi- ja väestötietovirastoon. Muutos vaikuttaa mm. seuraavasti. Nykyään kunnat toimittavat rakennusten osoitetietoja omista tietojärjestelmistään Digi- ja väestötietoviraston ja muiden viranomaisten ja toimijoiden käyttöön omista osoiterekistereistään. Osoitetietojen toimittamista koskevat prosessit ovat osittain kuntakohtaisia. Rakennuslupaa edellyttävien rakennusten osoitetiedot toimitetaan kunnan toimesta väestötietojärjestelmään rakennusvalvontaprosessin yhteydessä. Kun kunta tekee osoitepäätöksen, se toimittaa uuden osoitteen tai osoitteen muutostiedot useille viranomaisille ja muille toimijoille, useimmiten sähköpostina ja pdf-tiedostoina. Muiden kuin luvanvaraisten rakennusten osoitteita ylläpidetään kunnissa vaihtelevasti tietojärjestelmissä, tiedostoissa ja opaskartoissa.² Uuden osoitetietojärjestelmän myötä käytännöt muuttuisivat mm. siten, että kunta luovuttaisi osoitetiedot valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän rajapinnalle, josta tiedot noudettaisiin osoitetietojärjestelmään ja siten osoitetietojärjestelmää käyttävät tahot saisivat ajantasaiset osoitetiedot käyttöönsä. Kunnalle tulee mahdollisesti myös muita osoitetietojärjestelmään toimitettavia osoitteita koskevia velvollisuuksia, koskien esim. osoitteiden luotettavuutta.

Lisäksi uuden osoitetietojärjestelmän myötä Maanmittauslaitokselle tulee uusi tehtävä, sillä vahvistettuihin linjauksiin sisältyy, että Maanmittauslaitos toimii vastuullisena osoitetietojärjestelmän ylläpitäjänä. Maanmittauslaitokseen toimialaan kuuluu paikantamisen turvaamiseksi tarvittaviin rekistereihin liittyvä

¹ Maanmittauslaitos, 2020, kohta Osoitehaavi.

² Liite tiedonhallintalain (906/2019) 9 §:n lausuntopyyntöön, Maanmittauslaitos, 2020.

toiminta. Maanmittauslaitoksen toimialaan kuuluvana tehtävänä on mm. huolehtia paikantamisen perustasta ja peruspaikkatietojen tuottamisesta sekä tuottaa asiantuntijapalveluita yhteiskunnan käyttöön. Uuden osoitetietojärjestelmän vaikutukset koskevat myös väestötietojärjestelmää. Digi- ja väestötietoviraston (DVV) ylläpitämässä rakennus- ja huoneistorekisterissä, joka on osa väestötietojärjestelmää (VTJ), sisältää kunnan tuottamia osoitetietoja. VTJ:n rakennus-, huoneisto- ja kiinteistötietojen tietolähteet ovat kunnat, kansalaiset, Maanmittauslaitos, Digi- ja väestötietovirasto.³ Nykyisin DVV:n ylläpitämään väestötietojärjestelmään liittyvään rakennus- ja huoneistorekisteriin rekisteröidään tiedot rakennuksista ja huoneistoista yhteistyössä kuntien ja rakennusvalvontaviranomaisten kanssa. Lisäksi Maanmittauslaitoksen kiinteistötietojärjestelmästä tulevat väestötietojärjestelmän kiinteistötiedot. DVV ylläpitää henkilöiden ja huoneistojen välisiä asumiseen liittyviä yhteystietoja sekä yhteistyössä kuntien kanssa rakennusten muutosten tietoja ja korjauksia ja osoite- ja äänestysaluetietoja.⁴

Lainsäädäntöselvityksessä tutkitaan uuteen osoitetietojärjestelmään soveltuvaa nykyistä lainsäädäntöä ja etenkin osoitetietojärjestelmää varten tarvittavaa uutta lainsäädäntöä. Selvityksessä tarkastellaan mm. kuntien, Maanmittauslaitoksen ja Digi- ja väestötietoviraston tehtäviä ja toimintaa valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän kannalta. Lainsäädäntöselvityksessä tehtävä tarkastelu perustuu uutta osoitetietojärjestelmää koskevan hankkeen ohjausryhmän vahvistamiin linjauksiin ja myös kuntien, Maanmittauslaitoksen ja DVV:n roolien ja tehtävien käsittely tapahtuu ainoastaan vahvistettujen linjausten näkökulmasta.

Tutkimuksessa on kysymys lainsäädäntöselvityksestä, jota jatketaan aiemmin samasta aiheesta tehdyn selvityksen pohjalta. Aikaisemmin tehdyssä selvityksessä tutkittiin yleisesti erilaisten selvitykseen valittujen teemojen kautta osoitetietojärjestelmään ja myös yleisesti osoitteisiin soveltuvaa lainsäädäntöä ja esitettiin näitä teemoja koskevissa johtopäätöksissä yleisiä näkökohtia lainsäädäntötarpeista. Nyt käsillä oleva lainsäädäntöselvitys on esiselvityksen toinen vaihe, ja tarkastelun kohteena on voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä tarpeet säätää uutta lainsäädäntöä kunkin ohjausryhmän vahvistaman linjauksen näkökulmasta.

1.2. Tavoitteet

Lainsäädäntöselvityksen tavoitteena on kartoittaa osoitetietojärjestelmään sovellettavaa lainsäädäntöä ja selvittää, minkälaista uutta lainsäädäntöä tarvitaan, jotta osoitetietojärjestelmä voidaan toteuttaa linjausten mukaisesti. Tavoitteena on tehdä esiselvitykseen verrattuna syvällisempää tarkastelua koskien

³ Ylä-Kero, Jari, Väestötietojärjestelmän rakennus- ja huoneistotiedot – katsaus, [Esiteys] 19.8.2020.

⁴ Digi- ja väestötietovirasto, 2020. Saatavilla: <https://dvv.fi/kiinteisto-rakennus-ja-paikkatiedot>.

osoitetietojärjestelmää varten säädettävään lainsäädäntöön ohjausryhmän vahvistettujen linjausten pohjalta, ottaen huomioon myös esiselvityksessä tehdyt havainnot.

Lainsäädäntöselvityksessä lähestytään osoitetietojärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä käytännönläheisestä näkökulmasta. Pyrkimyksenä on tehdä lainsäädäntöselvityksestä mahdollisimman kattavasti hyödynnettävä työkalu osoitetietojärjestelmän kehitys- ja lainsäädäntötyöhön. Tämä pyrkimys on tarkoitus saavuttaa tekemällä lainsäädäntöselvityksestä tarpeeksi kattava ja syvälinen tarkastelu osoitetietojärjestelmään lainsäädännön näkökulmasta. Tarkastelun kohteena on sekä kansallista lainsäädäntöä, että EU:n lainsäädäntöä.

1.3. Tutkimustehtävä

Lainsäädäntöselvityksessä tutkitaan valtakunnallista osoitetietojärjestelmää koskevia ohjausryhmän vahvistamia linjauksia lainsäädännön näkökulmasta. Lainsäädäntöselvityksessä käsitellään seuraavia vahvistettuja linjauksia valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän toteuttamisesta:

1. Osoitetietojärjestelmä on osoitetiedon master

Ensimmäiseen linjaukseen sisältyy, että käyttäjät voivat luottaa siihen, että saatavilla oleva osoitetieto on luotettavaa. Osoitetietojärjestelmässä on voimassa olevat osoitetiedot koko maasta ajantasaisina ja viranomaispäätösten mukaisina. Osoitetiedot syntyvät, muuttuvat ja lakkaavat kunnan prosesseissa ja osoitepäätöksissä. Kunta tarjoaa uuden tai muuttuneen osoitetiedon osoitetietojärjestelmään. Kunta vie tarvittavat tiedot kunnan rajapinnalle tai halutessaan kirjaa osoitetiedon käyttöliittymästä osoitetietojärjestelmään (jos kunnalla ei ole omaa osoiterekisteriä). Kunta voi pitää kunnan master-tietokantaa osana kansallista master-tietokantaa. Linjauksen mukaan suositellaan, että minkä ajan kuluessa tiedot on tarjottava osoitetietojärjestelmään, mutta aikarajaa ei voi asettaa vaatimuksena. Lisäksi linjauksen mukaan, Maanmittauslaitos toimii vastuullisena tietojärjestelmän ylläpitäjänä. Kuntien toimintaympäristöön osoitetietojärjestelmästä aiheutuvien muutosten resursointiin tarjotaan tarvittavissa määrin valtion tukea.

Ensimmäisen linjauksen osalta tarkastellaan osoitetietojen luotettavuutta ja siihen liittyvää osoitetietojen ajantasaisuutta valtakunnallisessa osoitetietojärjestelmässä. Luotettavuutta tarkastellaan erityisesti siitä näkökulmasta, kun osoitteet siirtyvät osoitetietojärjestelmään kunnista, jossa osoitetiedot syntyvät. Ensimmäistä linjausta koskevassa luvussa käsitellään myös luotettavuuteen liittyen osoitteissa olevia mahdollisia virheitä, niiden tunnistamista ja korjaamista. Lisäksi ensimmäisen linjauksen osalta tarkastellaan Maanmittauslaitosta uuden valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän ylläpitäjänä ja sitä koskevia lainsäädäntötoimenpiteitä. Kuntien toimintaympäristöön osoitetietojärjestelmästä aiheutuvien muutosten resursointia valtionavustuksella tarkastellaan myös ensimmäistä linjausta koskevassa luvussa.

2. Osoitetietojärjestelmä sisältää kaikki osoitteet

Toisen linjauksen mukaan, kunta tarjoaa osoitetietojärjestelmään osoitetiedot kaikista kunnan voimassa olevista osoitteista. Osoitetietojärjestelmän käyttöönoton jälkeen lakkaavat osoitteet jäävät osoitetietojärjestelmään historiatietona, ja osoitteen muuttuessa toiseksi yhteys voimassa olevan ja entisen osoitteen välillä tallennetaan osoitetietoihin.

Toisen linjauksen osalta lainsäädännön näkökulmasta selvityksessä tarkastellaan etenkin osoitetietojärjestelmän sisältöä. Lisäksi käsitellään osoitteen määrittelyä ja lakkaavien osoitteiden siirtymistä osoitetietojärjestelmässä osaksi historiatietoja. Luvussa tarkastellaan myös Ahvenanmaan osoitteiden sisällyttämistä valtakunnalliseen osoitetietojärjestelmään ja siten Ahvenanmaan huomioon ottamista lainsäädäntötyössä.

3. Kunta vastaa antamiensa osoitteiden laadusta osoitetietojärjestelmän yhdessä määriteltujen laatuvaatimusten mukaisesti

Kolmannen linjauksen mukaan, laatuvaatimukset ovat yhdenmukaiset kaikille osoitetiedoille. Osoitetietojärjestelmään tulevien osoitetietojen laatu varmennetaan automaattisin menetelmin. Kunta on velvollinen korjaamaan laatu puutteet osoitetietojärjestelmästä tulevan ilmoituksen perusteella. Linjauksen mukaan annetaan suositus, minkä ajan kuluessa puutteet on korjattava, aikarajaa ei voi asettaa vaatimuksena. Käyttäjät voivat antaa palautetta osoitetietojen laadusta osoitetietojärjestelmän kautta. Palaute ohjataan ao. kuntaan. Palaute ja kunnan vastaus palautteeseen tehdään näkyväksi osoitetietojärjestelmässä. Lisäksi linjauksen mukaan laadunhallinnan menetelmät ja välineet ovat osa kokonaisjärjestelmää, jossa kuntien osoiterekisterit ovat mukana, ja ne suunnitellaan yhteistyössä.

Selvityksessä käsitellään kolmannen linjauksen osalta lainsäädännön näkökulmasta laatuvaatimuksia ja laadun automaattista varmentamista sekä osoitetiedoissa olevien puutteiden ja tietojen korjaamista ja näihin liittyviä kunnan velvollisuuksia ja niistä säätämistä lainsäädännössä.

4. Osoitetiedot ovat avointa tietoa

Neljännän linjauksen mukaan Osoitetietojärjestelmän avoimuus ja saatavuus edistävät luotettavien osoitetietojen käyttöä. Osoitetietojen käytöstä ei peritä maksua. Osoitetietojärjestelmästä osoitetieto on osoitenimi- ja numerotasolla kaikkien saatavilla ja käytettävissä. Osoitetietojärjestelmässä ei ole tietoa siitä, mitä osoitteessa on tai kenen osoite on. Linkitys osoitetietoon tapahtuu tietoa käyttävässä järjestelmässä, ja siinä järjestelmässä on hallittava tietosuoja henkilötietojen tai muiden suojattavien tietojen osalta. Osoitetietojärjestelmässä ei voi hallita sitä, mitkä tietojärjestelmät käyttävät osoitetietoja.

Osoitetietojen avoimuuden näkökulmasta lainsäädäntöselvityksessä käsitellään tietojen avoimuutta tietosuojakysymysten näkökulmasta. Lisäksi tarkastellaan lyhyesti osoitetietojärjestelmän tietojen maksuttomuutta.

5. Julkishallinnon tietojärjestelmät käyttävät osoitetietojärjestelmää tietolähteenään

Viidennen linjauksen mukaan osoitetiedon kohteille annetaan yksilöivä tunnus (OsoiteID). Osoitetietoon kirjataan pysyvä rakennustunnus, kun kyse on VTJ:ään kuuluvan rakennuksen osoitteesta. Osoitetietojärjestelmä tarjoaa muutostietopalvelun käyttöön niille, jotka pitävät omassa järjestelmässään kopiota osoitetiedoista (DVV, Häke, Pol IT jne. + mahdollisesti osa kunnista). Osoitetietojärjestelmästä lähtee automaattisesti tieto uusista ja muuttuneista osoitteista niille tahoille, joille kunnat ovat velvollisia ilmoit-

tamaan näistä tiedoista. Halutessaan alueelliset toimijat voivat käyttää osoitetietoja suoraan kuntien rajapinnoilta. Lisäksi linjauksessa todetaan, että VTJ:n tarpeet ovat keskeisiä kokonaisjärjestelmän suunnittelussa.

Osoitetietojärjestelmän käyttämistä tietolähteenä julkishallinnossa käsitellään lainsäädäntöselvityksessä tarkastelemalla ensinnäkin, onko tarpeellista säätää julkishallintoa koskevista velvoitteista käyttää osoitetietojärjestelmää osoitteita koskevana tietolähteenä. Lisäksi tarkastellaan OsoiteID:n määrittelyä lainsäädännössä. Lisäksi käsitellään kuntien velvollisuutta lähettää uudet ja muuttuneet tiedot eri tahoille. Lisäksi tarkastellaan väestötietojärjestelmää ja sitä koskevaa lainsäädäntöä valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän näkökulmasta.

1.4. Rajaus

Lainsäädäntöselvitys rajataan koskemaan ainoastaan osoitetietojärjestelmää koskevia vahvistettuja linjauksia. Tarkasteltaessa valtakunnalliseen osoitetietojärjestelmään soveltuvaa lainsäädäntöä, näkökulmana on voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ja EU:n lainsäädäntö. Lainsäädäntöselvityksessä viitataan muissa maissa tehtyihin lainsäädäntöratkaisuihin vain esimerkkeinä tai osana ehdotettavien lainsäädäntötoimenpiteiden perustelua. Selvityksessä ei käsitellä sisäänkäynti- ja kulkupistetietoja.

Lainsäädäntöselvityksen ulkopuolelle rajataan myös linjauksiin tehtävät tarkennukset, eli asiat, joiden on tunnistettu liittyvän linjauksiin, mutta joista ei ole vielä tehty päätöksiä ohjausryhmän toimesta. Näitä ovat seuraavat linjauksissa 1-3 ja 5 tunnistetut asiat.

- Ensimmäinen linjaus: valitusaika päätöksissä, laadunhallinta osana prosesseja, osoitenimirekisteri osana osoitetietojärjestelmää, kunnan osoiterekisterit osana kokonaisjärjestelmää, rakennusluvituksen yhteydessä syntyvien (tai muuttuvien) osoitetietojen luovutus.
- Toinen linjaus: suunnitellut osoitenimet ja osoitteet, siirtymäaika muiden kuin VTJ/RHR-rakennusten osoitteiden luovuttamiseen, osoitetiedon käsite- ja tietomallin (ml. metatiedot) tarkistus.
- Kolmas linjaus: vaatimukset osoitteen rakenteelle, olemassa oleville osoitteille poikkeamat laatuvaatimuksista ja siirtymäaika osoitetietojen laatu puutteiden korjaamiseen.
- Viides linjaus: elinkaarisäännöt (ml. muuttuva osoite, virheenkorjaus), osoitteistettujen kohteiden muut mahdolliset tunnuksset (kiinteistötunnus), tietomallin tarkistus tarpeellisten rajapintakyselyiden tehokkuuden varmistamiseksi; jatkovalmistelu DVV:n tarpeiden osalta.

1.5. Lainsäädäntöselvityksen rakenne

Lainsäädäntöselvityksen rakenne koostuu seitsemästä pääluvusta ja niiden alaluvuista. Käsittelen jokaista ohjausryhmän vahvistamaa linjausta omassa alaluvussaan. Jokaisen linjausta koskevan alaluvun päätteeksi esitän johtopäätökseni linjausta koskevasta lainsäädännöstä ja sen edellyttämistä lainsäädäntötarpeista. Lainsäädäntöselvityksen lopuksi esitän yhteenvedossa tiivistelmän tärkeimmistä johtopäätöksistä.

2. Linjaus 1: Valtakunnallinen osoitetietojärjestelmä on osoitetiedon master

Ensimmäiseen linjaukseen sisältyy seuraavaa. Käyttäjät voivat luottaa siihen, että saatavilla oleva osoitetieto on luotettavaa. Osoitetietojärjestelmässä on voimassa olevat osoitetiedot koko maasta ajantasaisina ja viranomaispäätösten mukaisina. Osoitetiedot syntyvät, muodostuvat ja lakkaavat kunnan prosesseissa ja osoitepäätöksissä. Kunta tarjoaa uuden tai muuttuneen osoitetiedon osoitetietojärjestelmään. Kunta vie tarvittavat tiedot kunnan rajapinnalle tai halutessaan kirjaa osoitetiedon käyttöliittymästä osoitetietojärjestelmään (jos kunnalla ei ole omaa osoiterekisteriä). Kunta voi pitää kunnan omaa master-tietokantaa osana kansallista master-tietokantaa eli valtakunnallista osoitetietojärjestelmää. Linjauksen mukaan tarkoituksena on suositella, minkä ajan kuluessa tiedot on tarjottava osoitetietojärjestelmään, mutta aikarajaa ei voi asettaa vaatimuksena. Lisäksi Maanmittauslaitos toimii vastuullisena tietojärjestelmän ylläpitäjänä linjauksen mukaan. Lisäksi kuntien toimintaympäristöön osoitetietojärjestelmästä aiheutuvien muutosten resursointiin tarjotaan tarvittavissa määrin valtion tukea.

Seuraavissa alaluvuissa tuodaan esille ensimmäisen linjauksen kannalta olennaisia asioita lainsäädännön näkökulmasta ja tehdään ehdotuksia osoitetietojärjestelmää koskevaan lainsäädäntöön sisällytettävistä säännöksistä koskien osoitetietojen luotettavuutta ja ajantasaisuutta, sekä kuntien ja Maanmittauslaitoksen tehtäviä. Ensimmäiseksi käsitellään linjauksessa mainittua osoitetietojen luotettavuutta ja siihen liittyvää osoitetietojen ajantasaisuutta valtakunnallisessa osoitetietojärjestelmässä. Osoitetietojärjestelmän tietojen luotettavuutta ja ajantasaisuutta tarkastellaan lyhyesti osoitetietojärjestelmästä säädettävän lain tavoite- ja soveltamisalasäännösten sisällön näkökulmasta. Ko. alaluvussa esitetään mm. ehdotus sitä, miten osoitetietojärjestelmän luotettavuus ja ajantasaisuus osoitetietojen tavoitteena ja sen tarkoituksen näkökulmasta voitaisiin sisällyttää lainsäädäntöön.

Luotettavuutta tarkastellaan myös osoitteiden siirtyessä osoitetietojärjestelmään kunnista, sekä osoitteissa olevia mahdollisia virheitä, niiden tunnistamista ja korjaamista. Lisäksi tarkastellaan Maanmittauslaitosta uuden valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän ylläpitäjänä ja sitä koskevia lainsäädäntötoimenpiteitä. Lopuksi käsitellään kuntien toimintaympäristöön osoitetietojärjestelmästä aiheutuvien muutosten resursointia valtionavustuksella ja sitä edellyttäviä lainsäädäntötoimenpiteistä.

2.1. Osoitteiden luotettavuus

Uuden valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän tavoitteena on, että saatavilla oleva osoitetieto on luotettavaa. Osoitetietojärjestelmässä olevien osoitetietojen luotettavuus liittyy osoitteiden ajantasaisuuteen sekä siihen, että osoitteet ovat viranomaispäätösten mukaisia.

Laki aloitetaan yleensä esim. säätämällä lain tavoitteesta, tarkoituksesta tai soveltamisalasta tai siitä, mitä laki koskee. Osoitetietojärjestelmää koskevassa laissa voitaisiin säätää, että laissa säädetään Maanmittauslaitoksen ylläpitämästä valtakunnallisesta osoitetietojärjestelmästä, jonka tavoitteena on tarjota yhteiskunnan käyttöön laadukkaat ja ajantasaiset osoitetiedot. Laissa voitaisiin säätää myös soveltamisalasta esim. niin, että lakia sovelletaan valtakunnalliseen osoitetietojärjestelmän, sen tietojen ja palvelujen ylläpitämiseen, käyttämiseen ja kehittämiseen.

Nykyisin ei säädetä osoitteiden laadusta tai luotettavuudesta. Osoitetietojärjestelmää koskevassa lainsäädännössä voitaisiin säätää erilaisista tehtävistä liittyen luotettavuuteen ja osoitetietojen pysymiseen ajantasaisina. Tehtäviä on tarpeen säätää sekä Maanmittauslaitokselle, että kunnille. Maanmittauslaitoksen luotettavuuteen liittyvät tehtävät koskisivat osoitetietojärjestelmän ylläpitämistä. Maanmittauslaitokselle voitaisiin säätää tehtäviä, jotka koskevat luotettavuuden varmistamista, osoitteiden mahdollisia puutteita tai virheitä koskevan palautteen välittämistä kunnille ja kuntien tarjoamien osoitteiden noutamista rajapinnalta osoitetietojärjestelmään.

Kuntien velvollisuudet liittyen luotettavuuteen koskisivat ensinnäkin osoitteiden ja niiden muutosten tarjoamista rajapinnalle, sekä osoitteiden mahdollisten virheiden korjaamista siltä osin, kun virheet ovat syntyneet kunnissa. Osoitteiden ja niiden muutoksia koskevien tietojen siirtyminen osoitetietojärjestelmään riittävän nopealla aikataululla on olennaista. Mitä nopeammin osoitetiedot tai niitä koskevat muutokset siirtyvät osoitetietojärjestelmään, sitä paremmin osoitetietojärjestelmän osoitetiedot ovat ajan tasalla ja siten luotettavampia. Osoitetietojen siirtymisen aikataulusta kunnista valtakunnalliseen osoitetietojärjestelmään olisi hyvä säätää laissa, vaikka tietyistä aikatavoitteista ei olekaan tarkoitus säätää. Jokin säännös siitä, että osoitetietojen on siirryttävä mahdollisimman pian niiden synnyttyä osoitetietojärjestelmään, voisi olla tarkoituksenmukaista sisällyttää lainsäädäntöön. Samoin voitaisiin säätää aikataulutavoitteista koskien osoitteisiin tehtävien korjausten tai muiden muutosten tarjoamisesta kunnista valtakunnalliseen osoitetietojärjestelmään rajapinnalle. Olisi tarkoituksenmukaista, jos kunnille aikataulusta annettavan suosituksen johtaisi mahdollisimman ajantasaisesti osoitetietoihin ottaen huomioon osoitetietojärjestelmän tekninen toteutus, sekä kuntien resurssit.

Väestötietojärjestelmää koskevassa lainsäädännössä on säädetty osoitetietojen ja niitä koskevien muutosten toimittamisesta kunnista. Säännökset sisältyvät lakiin väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalvelusta (661/2009, VTJ-laki) sekä valtioneuvoston asetukseen väestötietojärjestelmästä (128/2010, VTJ-asetus). Keskeiset lainkohdat ovat VTJ-lain 23 ja 25 § sekä VTJ-asetuksen 35 §.

Osoitetietojen muutoksiin ja myös luotettavuuteen liittyy jäljempänä 4 luvussa käsiteltävät osoitetietoja koskevien virheiden ilmoittamisen mahdollisuus ja osoitetietoja koskevien tapahtumien tallentuminen osoitetietojärjestelmän historiatietoihin.

Tällä hetkellä vahvistetuissa linjauksissa ei ole linjattu valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän julkisesta luotettavuudesta, joten valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän mahdollista julkista luotettavuutta ei käsitellä tässä selvityksessä.

2.2. Maanmittauslaitos valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän ylläpitäjänä

Ensimmäisen linjauksen mukaan Maanmittauslaitos toimii vastuullisena tietojärjestelmän ylläpitäjänä. Perustuslain (731/1999) 119 §:n 2 momentissa säädetysti valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtionhallinnon toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan mm. pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia.⁵ Lailla Maanmittauslaitoksesta (1025/2018) säädetään mm. Maanmittauslaitoksen toimialasta ja tehtävistä. Lain 1§:n 1 momentissa säädetään, että Maanmittauslaitoksen toimialaan kuuluvat kiinteistöjen omistuksen, kiinteistöjen ja muiden rekisteriyksiköiden hallinnan, luototusjärjestelmän ja paikantamisen turvaamiseksi tarvittaviin rekistereihin liittyvä toiminta, paikkatietojen yhteentoimivuuden ja käytön edistäminen sekä paikkatieto- ja kiinteistöalan tutkimus. Erityisesti ”paikantamisen turvaamiseksi tarvittaviin rekistereihin liittyvä toiminta” voidaan tulkita soveltuvan valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän ylläpitäjän tehtävään. Lain 2 §:ssä on lueteltu Maanmittauslaitoksen tehtävät. 2 §:n 1 mom. 3 kohdan mukaan Maanmittauslaitoksen tehtävänä on toimialallaan huolehtia paikantamisen perustasta ja peruspaikkatietojen tuottamisesta sekä tuottaa asiantuntijapalveluita yhteiskunnan käyttöön. Lisäksi 2 §:n 1 mom. 6 kohdan mukaan Maanmittauslaitoksen tehtävänä on toimialallaan hoitaa ne muut tehtävät, jotka erikseen säädetään tai maa- ja metsätalousministeriö määrää sen suoritettavaksi.

Maanmittauslaitoksen tehtävästä valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän ylläpitäjänä ja siihen kuuluvista velvollisuuksista ja oikeuksista koskien valtakunnallista osoitetietojärjestelmää on säädettävä laissa. Lakia Maanmittauslaitoksesta ei ole varmaankaan tarpeen muuttaa, sillä em. 2 §:n 1 mom. 6 kohta mahdollistaa sen, että Maanmittauslaitoksen toimialaan kuuluvista tehtävistä voidaan lisäksi säätää muussa lainsäädännössä. Siten saattaisi riittää, että uutta valtakunnallista osoitetietojärjestelmää koskevassa lainsäädännössä säädetään Maanmittauslaitoksen uudesta tehtävästä valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän ylläpitäjänä.

⁵ HE 1/1998 vp, s. 174.

On kuitenkin arvioitava, tarvitseeko osoitetietojärjestelmää koskevassa laissa säätää yleisessä tietosuojasetuksessa⁶ säädetyistä rekisterinpitäjän velvollisuuksista ja vastuista. Esim. väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalvelusta annetun lain (661/2009, VTJ-laki) 4 §:ssä säädetään seuraavasti:

Väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjiä ovat Digi- ja väestötietovirasto sekä Ahvenanmaan valtionvirasto. Kumpikin rekisterinpitäjä vastaa omassa toiminnassaan luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679, jäljempänä tietosuojasetus, III luvussa säädettyjen rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta sekä 5 artiklan 2 kohdassa, 24 ja 25 artiklassa ja 31–34 artiklassa säädetyistä rekisterinpitäjän velvollisuuksista ja vastuista.

Digi- ja väestötietovirasto vastaa muista kuin 1 momentissa tarkoitetuista rekisterinpitäjän tehtävistä siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä.

Jäljempänä 53 §:ssä tarkoitetun käyttäjärekisterin, 56 §:ssä tarkoitetun lokirekisterin ja 59 §:ssä tarkoitetun tapahtumatiedoston rekisterinpitäjä on Digi- ja väestötietovirasto.

Osoitetietojärjestelmää koskevassa laissa voitaisiin mahdollisesti säätää jotakuinkin vastaavalla tavalla Maanmittauslaitoksen velvollisuuksista ja vastuista valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän ylläpitäjänä/rekisterinpitäjänä.

2.3. Kuntien osoiterekisterit ja tietojen ilmoittamisvelvollisuus

Ensimmäisessä linjauksessa on todettu, että osoitetiedot syntyvät, muuttuvat ja lakkaavat kunnan prosesseissa ja osoitepäätöksissä. Linjauksen mukaan kunta tarjoaa uuden tai muuttuneen osoitetiedon osoitetietojärjestelmään. Kunta vie tarvittavat tiedot kunnan rajapinnalle tai halutessaan kirjaa osoitetiedon käyttöliittymästä osoitetietojärjestelmään (jos kunnalla ei ole omaa osoiterekisteriä). Kunta voi pitää kunnan master-tietokantaa osana kansallista master-tietokantaa. Kunnan ei siten tarvitse ylläpitää osoitetietoja suoraan valtakunnallisessa osoitetietojärjestelmässä, mutta tällöin sen täytyy tarjota osoitteet rajapinnalle omasta järjestelmästä.

⁶ Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679.

Kunnan tehtävistä säädetään kuntalaissa (410/2015). Kuntalain 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Osoitteiden tuottaminen on tehtävä, jonka kunta on ottanut itselleen itsehallinnon nojalla. Osoitetietojärjestelmää koskevassa lainsäädäntötyössä voitaisiin arvioida, olisiko tarpeen säätää nimenomaisesti siitä, että osoitteiden antaminen on kuntien tehtävä.

Kuntien osoiterekistereistä ei säädetä nykyisin lainsäädännössä. Säädetäessä valtakunnallista osoitetietojärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä, voidaan ottaa huomioon kuntien omat osoiterekisterit osoitetietojärjestelmään liittyvien tehtävien näkökulmasta mm. siten, että osoitetietojärjestelmää koskevassa lainsäädännössä voitaisiin säätää vaihtoehdoista, miten kunta voi tarjota osoitetiedot osoitetietojärjestelmään riippuen siitä, onko kunnalla oma osoiterekisteri vai ylläpitääkö kunta osoitteita suoraan valtakunnalliseen osoitetietojärjestelmään. Kunnan osoitetietojärjestelmä on olennainen osa valtakunnallista kokonaisjärjestelmää, koska osoitetiedot syntyvät, muuttuvat ja lakkaavat kunnan prosesseissa ja osoitapäätöksissä. Lainsäädännössä voitaisiin säätää Maanmittauslaitoksen osoitetietojen tiedonsaantioikeudesta kunnilta sekä kuntien ilmoittamisvelvollisuudesta, kun osoitetietoja muutetaan, korjataan tai niihin tehdään muita lisäyksiä. Lisäksi voitaisiin säätää kunnan ilmoittamisvelvollisuudesta, jos Maanmittauslaitos ylläpitäjänä/rekisterinpitäjänä pyytää kunnalta lisätietoja tai tekee selvityspyynnön. Esim. VTJ-lain 25 §:n § momentissa säädetään seuraavasti:

Tämän lain 23 §:ssä tarkoitetuilla viranomaisilla sekä 24 §:ssä tarkoitetuilla henkilöillä, yrityksillä ja yhteisöillä on velvollisuus ilmoittaa tiedot väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjälle välittömästi sen jälkeen, kun tiedoissa on todettu lisäys-, muutos- tai korjaustarve taikka rekisterinpitäjä on esittänyt lisätieto- tai selvityspyynnön. Tiedot on ilmoitettava henkilön, kiinteistön, rakennuksen tai huoneiston yksilöinti- ja tunnistetietoineen. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisesta ja sisällöstä.

On arvioitava, voitaisiinko myös valtakunnallista osoitetietojärjestelmää koskevassa laissa säätää kunnan velvollisuudesta ilmoittaa esim. osoitteita koskevat muutokset välittömästi, vaikka tiettyä aikarajaa ei aseteta vaatimuksena. Osoitetietojärjestelmän luotettavuuden ja tietojen ajantasaisuuden näkökulmasta voisi olla hyvä, että säädettäisiin ilmoituksen tekemisestä välittömästi tai muulla vastaavalla tavalla. Mahdollisesti voitaisiin säätää myös tietojen ilmoittamistavasta valtakunnalliseen osoitetietojärjestelmään rajapinnan kautta. Tarkoituksena on, että tiedot ilmoitetaan siten, että kunta tarjoaa ne rajapinnalle, ja tiedot noudetaan osoitetietojärjestelmään. Lainsäädännössä voitaisiin mahdollisesti säätää tietojen toimittamisen turvallisuudesta ja luotettavuudesta. Voitaisiin säätää, että kunta vastaa ilmoittamisensa/tarjoamiensa tietojen luotettavuudesta ja niiden pysymisestä ajan tasalla.

2.4. Kuntien tukeminen valtionavustuksella

Ensimmäiseen linjaukseen sisältyy, että kuntien toimintaympäristöön osoitetietojärjestelmästä aiheutuvien muutosten resursointiin tarjotaan tarvittavissa määrin valtion tukea. Kunnille maksettavassa tuessa olisi kysymys valtionavustuksesta, josta säädetään valtionavustuslailla (688/2001). Valtionavustuslain 1 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta, jonka mukaan valtionavustuksella tarkoitetaan valtionavustuslaissa tuenluontoista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Valtionavustuslakia sovelletaan valtion talousarvioon otetusta määrärahasta tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista myönnettävään valtionavustukseen. Valtionavustuslakia sovelletaan myös, kun valtion talousarviossa myönnetään valtuus tehdä sopimuksia tai antaa sitoumuksia valtionavustuksesta.

Valtionavustuslain 8 §:ssä on annettu asetuksenantovaltuus. Pykälän mukaan tarkempia säännöksiä tämän lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Jos kunnille maksettaisiin valtionavustuslaissa tarkoitettua tukea osoitetietojärjestelmän myötä kuntien toimintaympäristöön aiheutuvien muutosten resursointiin, olisi arvioitava mahdollisuutta säätää tuesta valtionavustuslain nojalla annettavalla asetuksella. Lisäksi voitaisiin arvioida, viitattaisiinko tukeen ja sitä koskevaan asetukseen myös valtakunnallista osoitetietojärjestelmää koskevassa lainsäädännössä.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009, valtionosuuslaki) ei sovellu tässä tapauksessa. Myöskään EU:n valtioneuvoston päätökset eivät sovellu tässä tapauksessa. EU:n valtiontuen käsitteestä säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdassa seuraavasti: ”Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.” Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä, EUVL 2016/C 262/01) selvennetään valtiontuen määrittämää. Tiedonannon 2. luvussa on todettu, että valtioneuvoston päätöksiä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tuensaaja on ”yritys”. Näin ollen, EU:n valtioneuvoston päätökset eivät sovellu tässä tapauksessa kunnille maksettavaan tukeen osoitetietojärjestelmän muutosten resursointiin.

3. Linjaus 2: Osoitetietojärjestelmä sisältää kaikki osoitteet

Toisen linjauksen mukaan, kunta tarjoaa osoitetietojärjestelmään osoitetiedot kaikista kunnan voimassa olevista osoitteista. Osoitetietojärjestelmän käyttöönoton jälkeen lakkaavat osoitteet jäävät osoitetietojärjestelmään historiatietona, ja osoitteen muuttuessa toiseksi yhteys voimassa olevan ja entisen osoitteen välillä tallennetaan historiatietoihin.

Seuraavassa tarkastellaan toisen linjauksen näkökulmasta osoitetietojärjestelmän sisältöä. Lisäksi käsitellään osoitteen määrittelyä ja lakkaavien osoitteiden siirtymistä osoitetietojärjestelmässä osaksi historiatietoja. Luvussa käsitellään myös Ahvenanmaan osoitteiden sisällyttämistä valtakunnalliseen osoitetietojärjestelmään ja Ahvenanmaan huomioon ottamista lainsäädäntötyössä.

3.1. Osoitteet ja osoitteen määrittely

Uutta valtakunnallista osoitetietojärjestelmää koskevassa lainsäädännössä on säädettävä osoitetietojärjestelmän sisällöstä. Laissa voitaisiin säätää myös rajouksista, mitä tietoja valtakunnalliseen osoitetietojärjestelmään ei sisällytetä. Osoitetietojärjestelmää koskevassa laissa voitaisiin esim. säätää, että valtakunnalliseen osoitetietojärjestelmään sisältyy kaikki kunnan voimassa olevat osoitteet ja tarkoittaa, mitä tällä tarkoitetaan. Valtakunnalliseen osoitetietojärjestelmään sisällytettävien kaikkien osoitteiden määritelmään voisi sisältyä mitä kohteita nämä osoitteet koskevat (rakennukset, paikat jne.), ja muutoinkin osoitteeseen sisältyviä tietoja eli minkälaisista osista se muodostuu. Tällöin käytännössä laissa määriteltäisiin osoitteen käsite yleisestikin. Lisäksi muut keskeiset käsitteet on sisällytettävä lakiin määritelmiä koskevaan pykälään.

Nykyllä lainsäädännössä ei säädetä osoitteen määritelmästä. Osoitteen määritelmä sisältyy esim. julkisen hallinnon sanastoon ja Kuntaliiton julkaisuun kunnan osoitejärjestelmästä.⁷ Julkisen hallinnon yhteisessä sanastossa osoite on määritelty sijainnin osoittavien tietojen kokonaisuudeksi. Kuntaliiton julkaisussa osoite on määritelty sijainnin ilmoittavien tietojen määrämuotoiseksi yhdistelmäksi ja että osoite koostuu nimestä tai nimistä ja mahdollisista numero- ja kirjaintunnuksista. Osoitteiden syntymistä, muotoa ja kriteereistä ja niiden säilyttämisestä ja käytöstä ei ole säädetty kattavasti lainsäädännössä.

Muutoin osoitteita koskevat säännökset sisältyvät nykyään maankäyttö- ja rakennuslakiin (123/1999, MRL) ja -asetukseen (895/1999, MRA). MRL 55 §:n 4 momentissa säädetysti asemakaavassa määrätään kadun ja muun yleisen alueen nimi samoin kuin kunnanosan ja korttelien numerot. Kadun ja muun yleisen alueen nimi ja edellä mainitut numerotiedot voidaan muuttaa myös kunnan erillisellä päätöksellä,

⁷ Kuntaliitto, 2020, Kunnan osoitejärjestelmä, Ohjeet ja suositus.

siten kuin kuntalaissa säädetään kunnan päätöksenteosta. MRA 24 §:ssä säädetään asemakaavan esitustavasta. Pykälän 3 momentissa säädetysti, asemakaava käsittää myös kunnanosien numerot ja mahdolliset nimet, rakennuskorttelien numerot sekä katujen ja mahdolliset muiden yleisten alueiden nimet. MRA 84 §:ssä säädetään osoitmerkinnästä. Pykälän mukaan rakennuksen omistajan tulee asettaa kadulta, muulta liikenneväylältä ja tontin sisäiseltä liikennealueelta näkyvään paikkaan rakennuksen ja porrashuoneen tunnusta ilmaiseva numero tai kirjain sen mukaan kuin kunta on asiasta päättänyt. Osoitmerkinnän tulee opastaa myös hälytys- ja huoltoajoa sekä muuta liikennöimistä kiinteistölle. MRL:ssä ja MRA:ssa ei siten suoraan säädetä kunnan velvollisuudesta tuottaa osoitetietoa.

Osoitetietojärjestelmän käyttöönoton jälkeen lakkaavat osoitteet jäävät osoitetietojärjestelmään historiatietona. Laissa voitaisiin esim. säätää, missä tapauksessa osoite lakkaa ja millä tavalla osoite siirtyy osaksi historiatietoja. Kunta tarjoaa tiedon siitä, että osoitetieto lakkaa tai muuttuu. Lakkaamista ja muuttumista koskevat säännökset voitaisiin sisällyttää lainsäädäntöön. Lisäksi olisi mahdollisesti säädettävä siitä, millä tavalla yhteys voimassa olevan ja entisen osoitteen välillä näkyy osoitetiedoissa. Läpinäkyvyyden ja luotettavuuden edistämiseksi kaikki osoitteita koskevat tapahtumat tallentuisivat osoitetietojärjestelmään historiatietoihin siten että ne olisivat käyttäjien nähtävissä.

3.2. Ahvenanmaa

Valtakunnalliseen osoitetietojärjestelmään tullaan sisällyttämään todennäköisesti myös Ahvenanmaan osoitteet. Tällä hetkellä on käynnissä Ahvenanmaan itsehallintolain uudistus, joka tulee ottaa huomioon arvioitaessa osoitetietojärjestelmää ja sitä koskevaa lainsäädäntöä Ahvenanmaan näkökulmasta.

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetään maakunnan ja valtakunnan välillä jaetusta lainsäädäntövallasta. Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallasta säädetään itsehallintolain 18 §:ssä ja valtakunnan lainsäädäntövallasta 27-28 §:ssä. Itsehallintolain 18 §:ssä säädetään maakunnan lainsäädäntövallasta. Pykälän 1 mom. 7 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat rakennus- ja kaavoitustointa, naapurussuhteita, asuntotuotantoa. Itsehallintolain 27 §:ssä säädetään valtakunnan lainsäädäntövallasta. 27 §:n 1 mom. 16 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kiinteistönmuodostusta ja kiinteistöjen rekisteröintiä sekä niihin liittyviä tehtäviä.

Osoitetietojärjestelmää koskevassa laissa on mahdollisesti säädettävä Ahvenanmaan valtionviraston toimivallasta ja tehtävistä koskien valtakunnallista osoitetietojärjestelmää, koskien esim. osoitetietojärjestelmään sisällytettävien Ahvenanmaan maakunnan osoitteita.

4. Linjaus 3: Kunta vastaa antamiensa osoitteiden ylläpitämisestä osoitetietojärjestelmään

Kolmannen linjauksen mukaan, laatuvaatimukset ovat yhdenmukaiset kaikille osoitetiedoille. Osoitetietojärjestelmään tulevien osoitetietojen laatu varmennetaan automaattisin menetelmin. Kunta on velvollinen korjaamaan laatu puutteet osoitetietojärjestelmästä tulevan ilmoituksen perusteella. Linjauksen mukaan annetaan suositus, minkä ajan kuluessa puutteet on korjattava, aikarajaa ei voi asettaa vaatimuksena. Käyttäjät voivat antaa palautetta osoitetietojen laadusta osoitetietojärjestelmän kautta. Palaute ohjataan ao. kuntaan. Palaute ja kunnan vastaus palautteeseen tehdään näkyväksi osoitetietojärjestelmässä. Lisäksi linjauksen mukaan laadunhallinnan menetelmät ja välineet ovat osa kokonaisjärjestelmää, jossa kuntien osoiterekisterit ovat mukana, ja ne suunnitellaan yhteistyössä.

Seuraavassa käsitellään kolmannen linjauksen osalta lainsäädännön näkökulmasta laatuvaatimuksia ja laadun automaattista varmentamista sekä osoitetiedoissa olevien puutteiden ja tietojen korjaamista.

4.1. Laatuvaatimukset ja automaattinen varmentaminen

Osoitetietojärjestelmän osoitteiden laatuvaatimuksilla voidaan katsoa olevan suora yhteys osoitetietojärjestelmän luotettavuuteen, joten laatuvaatimusten määrittely ja asettaminen on tärkeää. On linjattu, että laatuvaatimukset ovat yhdenmukaiset kaikille osoitetiedoille, ja että osoitetietojärjestelmään tulevien osoitetietojen laatu varmennetaan automaattisin menetelmin. Lisäksi laadunhallinnan menetelmät ja välineet ovat osa kokonaisjärjestelmää, jossa kuntien osoiterekisterit ovat mukana, ja ne suunnitellaan yhteistyössä.

Yhteisten laatuvaatimusten osalta on selvítettävä, että miten yhdenmukaiset laatuvaatimukset asetetaan eli on tehtävä ratkaisu, säädetäänkö laatuvaatimuksista lainsäädännössä, vai onko kysymys ennemminkin suosituksesta. Olisi mahdollisesti tehokkaampaa, jos laatuvaatimuksista säädettäisiin lainsäädännössä. Huolimatta siitä, säädetäänkö asiasta lainsäädännön tasolla vai ei, on määriteltävä, kuinka tarkat laatuvaatimuksista tulee.

Automaattisen varmentamisen osalta on ensinnäkin selvítettävä, minkälainen varmentaminen on teknisesti mahdollista. Lisäksi on päätettävä, että missä kohtaa varmentaminen tapahtuu. Varmentaminen voisi tapahtua esim. silloin, kun osoitteet siirtyvät kunnista rajapinnan kautta valtakunnalliseen osoitetietojärjestelmään. Automaattisesta varmentamisesta on sisällytettävä maininta lainsäädäntöön sekä sitä koskevasta vastuullisesta tahosta. Voisi olla loogista, että Maanmittauslaitos osoitetietojärjestelmän

ylläpitäjänä olisi vastuussa automaattisesta varmennuksesta. Myös laadunvarmistuksen toteuttamisesta tulee säätää laissa.

4.2. Puutteiden ilmoittaminen ja korjaaminen

Kolmanteen linjaukseen sisältyy myös, että kunta on velvollinen korjaamaan laatupuutteet osoitetietojärjestelmästä tulevan ilmoituksen perusteella. Lisäksi annetaan suositus, minkä ajan kuluessa puutteet on korjattava, mutta aikarajaa ei voi asettaa vaatimuksena. Osoitetietojärjestelmän käyttäjät voivat antaa palautetta osoitetietojen laadusta osoitetietojärjestelmän kautta. Palaute ohjataan ao. kuntaan.

Kunnan velvollisuudesta korjata osoitteissa olevat laatupuutteet on säädettävä lainsäädännössä. Voidaan katsoa, että mitä nopeammin puutteet on mahdollista korjata kunnissa, sitä paremmin osoitetietojärjestelmän osoitetiedot ovat ajan tasalla ja luotettavia. Tulee myös säätää osoitteisiin tehtävien korjausten tai muiden muutosten tarjoamisesta kunnista valtakunnalliseen osoitetietojärjestelmään siirtoa koskevalla rajapinnalle mahdollisimman pikaisesti. Kunnille tästä puutteiden korjaamista koskevasta aikataulusta annettavan suosituksen tulisi johtaa mahdollisimman ajantasaisesti osoitetietoihin ottaen huomioon osoitetietojärjestelmän tekninen toteutus, sekä käytettävissä olevat resurssit.

Osoitetiedoissa olevista mahdollisista virheistä olisi hyvä pystyä antamaan palautetta helpolla menettelyllä. Palautteen antamista varten on osoitetietojärjestelmään sisällytettävä tai liitettävä siihen tarkoitukseen luotu kanava. Käytännössä virheet voitaisiin ilmoittaa esim. siten, että niistä tulee ilmoitus osoitetietojärjestelmän ylläpitäjälle Maanmittauslaitokselle raportoinnin ns. esitarkastusta varten, ja sen jälkeen virhettä tai muuta puutetta koskeva raportointi välitetään kunnalle virheen korjaamiseksi, jos se on tarpeen. Lähetetystä raportoinnista ja sen käsittelystä tulisi näkyä myös merkintä osoitetietojärjestelmässä ja osoitteita koskevat tapahtumat tulisi tallentua osoitetta koskeviin historiatietoihin. Tämä edistäisi läpinäkyvyyttä ja luotettavuutta sekä tehokkuutta, kun samasta virheestä ei raportoitaisi montaa kertaa. Palauteprosessista tulisi säätää laissa kunnan korjausvelvollisuuden lisäksi.

5. Linjaus 4: Osoitetiedot ovat avointa tietoa

Neljännän linjauksen mukaan, Osoitetietojärjestelmän avoimuus ja saatavuus edistävät luotettavien osoitetietojen käyttöä. Osoitetietojen käytöstä ei peritä maksua. Osoitetietojärjestelmästä osoitetieto on osoitenimi- ja numerotasolla kaikkien saatavilla ja käytettävissä. Osoitetietojärjestelmässä ei ole tietoa siitä, mitä osoitteessa on tai kenen osoite on. Linkitys osoitetietoon tapahtuu tietoa käyttävässä järjestelmässä, ja siinä järjestelmässä on hallittava tietosuojatietojen tai muiden suojattavien tietojen osalta. Osoitetietojärjestelmässä ei voi hallita sitä, mitkä tietojärjestelmät käyttävät osoitetietoja.

5.1. Valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän tiedonhallinta

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, tiedonhallintalaki) on viranomaisten tietoaaineistojen tiedonhallintaa koskeva yleislaki. Laissa säädetään tiedonhallinnan järjestämisestä, julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleisestä ohjauksesta, tietoturvallisuudesta, tietoaaineistojen muodostamisesta ja sähköisestä luovutustavasta ja asianhallinnasta ja palvelujen tiedonhallinnasta. Valtakunnalliseen osoitetietojärjestelmään sovelletaan tiedonhallintalakia. Lisäksi osoitetietojärjestelmää koskevaan lakiin voitaisiin sisällyttää erityisesti osoitetietojärjestelmän tiedonhallintaa koskevia säännöksiä. Osoitetietojärjestelmää koskevassa lainsäädäntöön on sisällytettävä säännökset siitä, että valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän osoitetiedot ovat avointa tietoa ja tiedot ovat kaikkien käytettävissä. Lakiin olisi siten mahdollisesti sisällytettävä säännös osoitetietojen avoimuudesta ja julkisuudesta. On todennäköisesti tarpeen säätää myös siitä, millä tavoin valtakunnallisesta osoitetietojärjestelmästä luovutetaan osoitetietoja, eli miten käyttäjät saavat osoitetiedot käyttöönsä. Tietojen luovuttaminen tapahtuisi teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden kautta. Tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla ja katseluyhteyden avulla säädetään tiedonhallintalain 22-24 §:ssä. Lisäksi osoitetietojärjestelmää koskevassa lainsäädännössä on säädettävä mahdollisesti tietojen luovuttamista koskevasta tiedonsaantioikeuksista.

Neljänteen linjaukseen sisältyy myös, että osoitetietojärjestelmässä ei ole tietoa siitä, mitä osoitteessa on tai kenen osoite on. Linjauksen mukaan em. tiedot on osoitetietoja käytävissä järjestelmissä. Näissä tietoa käyttävissä järjestelmässä on hallittava tietosuojatietojen tai muiden suojattavien tietojen osalta linjauksen mukaan. Samoin kun osoitetietojärjestelmää koskevassa lainsäädännössä on muuten säädettävä osoitetietojärjestelmän sisällöstä, on säädettävä myös, että osoitetietojärjestelmässä ei ole tietoa siitä, mitä osoitteessa on tai kenen osoite on. Kysymyksessä oleva säännös täydentäisi muita osoitetietojärjestelmän sisältöä koskevia säännöksiä. Vaikka osoitetietojärjestelmässä ei ole tietoja siitä, mitä osoitteessa on tai kenen osoite se on, on otettava huomioon, että myös pelkkä osoite voi olla henkilötieto. On katsottu, että lähtökohtaisesti paikkatiedot eivät ole henkilötietoja. Paikkatiedot, eli myös osoitteet, voivat olla henkilötietoja kuitenkin, jos ne on mahdollista yhdistää tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön. Lisäksi ” Paikkatiedoista tulee henkilötietoja myös silloin, kun

ne vastaanottava viranomainen tai yritys yhdistää ne omiin ennestään jo olemassa oleviin tietoihinsa ja tämän kokonaisuuden perusteella tieto voidaan tunnistaa luonnollista henkilöä, hänen perhettään tai hänen kanssa yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi heidän ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaaviksi merkinnöiksi.”⁸ Yleisen tietosuoja-asetuksen⁹ 4 artiklan 1 kohdan määritelmän mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön. Tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.¹⁰ Neljännessä linjauksessa onkin todettu, että tietoa käyttävässä järjestelmässä on hallittava tietosuoja henkilötietojen tai muiden suojattavien tietojen osalta. On kuitenkin tarpeen tarkastella osoitetietojärjestelmää koskevassa kehitys- ja lainsäädäntötyössä, sisältääkö osoitetietojärjestelmä itsessään henkilötietoja, ja että olisiko myös osoitetietojärjestelmässä hallittava tietosuoja henkilötietojen tai muiden suojattavien tietojen osalta.

Tiedonhallintalain 21 §:ssä säädetään säilytystarpeen määrittämisestä. Tiedonhallintalaissa ei säädetä arkistoinnin perusteista tai arkistotoimesta, vaan niistä säädetään erikseen yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa sekä siltä osin kuin tietosuoja-asetuksessa tai tietosuojalaissa ei ole säädetty arkistoinnista, sovelletaan arkistolaisissa ja muissa kansallisissa laeissa säädettyjä säännöksiä arkistoinnista ja arkistonmuodostuksesta. Arkistointi ja arkistotoimen tehtävät kuuluvat osana tiedon elinkaaren hallintaan.¹¹ Osoitetietojärjestelmää koskevassa lainsäädännössä on otettava huomioon myös osoitetietojärjestelmän tietojen säilyttäminen ja hävittäminen siltä osin, kuin siitä ei muualla säädetä.

Lisäksi on linjattu, että valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän tiedot ovat saatavilla maksutta. Maksuttomuudesta on säädetävä laissa.

⁸ Korpisaari, 2018, s. 102.

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1-88.

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 4 artiklan 1 kohta, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1-88.

¹¹ HE 284/2018 vp. s. 32.

6. Linjaus 5: Julkishallinnon tietojärjestelmät käyttävät osoitetietojärjestelmää tietolähteenään

Linjauksen mukaan osoitetiedon kohteille annetaan yksilöivä tunnus (OsoiteID). Osoitetietoon kirjataan pysyvä rakennustunnus, kun kyse on VTJ:ään kuuluvan rakennuksen osoitteesta. Osoitetietojärjestelmä tarjoaa muutostietopalvelun käyttöön niille, jotka pitävät omassa järjestelmässään kopiota osoitetiedoista (DVV, Häke, Pol IT jne. + mahdollisesti osa kunnista). Osoitetietojärjestelmästä lähtee automaattisesti tieto uusista ja muuttuneista osoitteista niille tahoille, joille kunnat ovat velvollisia ilmoittamaan näistä tiedoista. Halutessaan alueelliset toimijat voivat käyttää osoitetietoja suoraan kuntien rajapinnoilta. Lisäksi linjauksessa todetaan, että VTJ:n tarpeet ovat keskeisiä kokonaisjärjestelmän suunnittelussa.

Osoitetietojärjestelmän käyttämistä tietolähteenä julkishallinnossa käsitellään lainsäädäntöselvityksessä tarkastelemalla julkishallintoa koskevista velvoitteista käyttää osoitetietojärjestelmää osoitteita koskevana tietolähteenä säätämistä lainsäädännössä. Lisäksi tarkastellaan Osoite ID:n määrittelyä lainsäädännössä. Lisäksi kuntien velvollisuutta lähettää uudet ja muuttuneet tiedot eri tahoille tarkastellaan lainsäädännön näkökulmasta omassa alaluvussa. Lisäksi tarkastellaan väestötietojärjestelmää ja sitä koskevaa lainsäädäntöä valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän näkökulmasta.

6.1. Viranomaisten velvoittaminen käyttämään osoitetietojärjestelmää tietolähteenään

Valtakunnallista osoitetietojärjestelmää koskevassa lainsäädännössä voitaisiin säätää valtion järjestelmien välisistä tietovirroista esimerkiksi siten, että osoitetietojärjestelmää koskevassa laissa säädettäisiin tahoista, jotka ovat velvollisia käyttämään osoitetietojärjestelmää tietolähteenään. Laissa voitaisiin säätää lain tarkoituksena olevan se, että erityisesti viranomaiset ottavat osoitetietojärjestelmästä tarvitsemansa osoitetiedot käyttöönsä viranomaistehtäviensä hoitamiseksi. Viranomaisia koskevasta velvoitteesta säätäminen varmistaisi sen, että valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän tarkoitus mm. ajantasaisten ja laadukkaiden osoitetietojen käytöstä toteutuu.

Jotkut viranomaiset, kuten esim. pelastusviranomaiset luovat omia kopioitaan osoitetiedoista. Laissa tarvitsisi mahdollisesti myös säätää, että kopiotietovarantoja käyttäville tahoille tarjotaan muutostietopalvelu. Lainsäädännön näkökulmasta on tarkasteltava, miten voidaan varmistua osoitetietojen ajantasaisuudesta ja luotettavuudesta, kun erilaiset tahot kuitenkin tarvitsevat omiin järjestelmiinsä kopiot osoitetiedoista. Näille tahoille tarjottava muutostietopalvelu tulisi toimia siten, että esim. osoitetietojen muutokset siirtyisivät Häätäkeskuksen järjestelmiin mahdollisimman nopeasti. On mahdollisesti arvioi-

tava myös sitä, kuinka pitkälle lainsäädännöllä on mahdollista ja toisaalta tarkoituksenmukaista määrittää osoitteiden siirtymistä koskevaa prosessia. On arvioitava, miten voidaan ottaa huomioon mm. se, että pelastusajoneuvoihin päivitetään osoitetiedot tarpeeksi usein.

Substanssilainsäädännössä määritellään kunnan velvollisuudet liittyen osoitetietojen toimittamiseen tiettyille tahoille. Näin ollen osoitetietojärjestelmää koskevassa lainsäädännössä ei säädetä kunnan velvollisuudesta toimittaa tietoja esim. väestötietojärjestelmään. Sen sijaan osoitetietojärjestelmää koskevassa lainsäädännössä säädetäisiin esim. velvollisuuksista suhteessa osoitetietojärjestelmään, esim. että kunnan on tarjottava osoitetiedot osoitetietojärjestelmän rajapinnalle.

6.2. Osoite ID

Linjaukseen sisältyy, että osoitetiedon kohteille annetaan yksilöivä tunnus eli Osoite ID. Nykylainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä Osoite ID:stä tai sen kaltaisesta yksilöivästä tunnuksesta. Osoite ID tulee määritellä lainsäädännössä.

Esim. Tanskan osoitteita koskevan lainsäädännön käännösversiossa¹² on pykälä otsikolla Address identifier, jonka mukaan:

12.-(1) When assigning an address, the address authority shall determine which road name and house number, and, if relevant, floor identifier and door identifier, to be included in the address identifier in order to specify the means of access to the building or part of a building, land parcel etc. to which the address belongs. For each address, the complete address identifier shall be unique.

Esim. Tanskan lainsäädännöstä voidaan mahdollisesti ottaa mallia Osoite ID:n määrittelyyn. Lisäksi lainsäädännössä on mahdollisesti tarpeen säätää mm. Osoite ID:n merkintätavasta, sen pysyvyydestä, antamisajankohdasta sekä siitä tahosta, joka antaa Osoite ID:n osoitetiedon kohteille.

6.3. Tahot, joille kuntien on lähetettävä tiedot uusista ja muuttuneista osoitteista

Uutta osoitetietojärjestelmää koskevassa lainsäädännössä on säädettävä viidennen linjauksen mukaisesti siitä, että osoitetietojärjestelmästä lähtee automaattisesti tieto uusista ja muuttuneista osoitteista niille tahoille, joille kunnat ovat velvollisia ilmoittamaan näistä tiedoista. Halutessaan alueelliset toimijat voivat käyttää osoitetietoja suoraan kuntien rajapinnoilta. Kunnilla on velvollisuus ilmoittaa uusista ja muuttuneista osoitteista Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämään väestötietojärjestelmään VTJ-lain ja -

¹² Unofficial translation of Bekendtgørelse nr. 271 af 13. april 2018 om vejnavne og adresser (Executive Order no. 271 of 13 April 2018 on road names and addresses), s. 6.

asetuksessa säädetyllä tavalla sekä hätäkeskustoiminnasta annetun lain (692/2010, hätäkeskuslaki) mukaisesti. Molempiin lakeihin tarvitaan todennäköisesti muutoksia uuden osoitetietojärjestelmän myötä.

Osoitetietojen ja niitä koskevien muutostietojen toimittamisesta väestötietojärjestelmään säädetään VTJ-laissa ja -asetuksessa. VTJ-lain 23 §:ssä säädetään rekisterinpitäjän oikeudesta saada muilta viranomaisilta, kuten kunnan viranomaisilta niiden toimialaa koskevia tietoja väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitoa, tietojen oikeellisuuden varmistamista ja muuta käsittelyä varten. VTJ-asetuksen 35 §:n mukaan kunnan on ilmoitettava myönnettyistä rakennusluvista väestötietojärjestelmään vähintään kerran kuukaudessa 23 a §:ssä (Rakennuksen ja rakennushankkeen muut tunnistetiedot) ja 24–27 §:ssä tarkoitetut, (Rakennustiedot; Rakennushanketta kuvaavat tiedot; Huoneistotunnus; Huoneiston muut tunnistetiedot; Huoneistoa koskevat tiedot) kunnan ilmoitusvelvollisuuteen kuuluvat tiedot, jotka ovat kunnan tiedossa ilmoitusta annettaessa. Lisäksi kunnan tulee ilmoittaa väestötietojärjestelmään niiden ilmoitusvelvollisuuteen kuuluvat 23 a §:ssä ja 24 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetut tiedot (Kiinteistötunnukseen perustuva rakennustunnus) sekä näiden tietojen muutokset. VTJ-lain 25 §:n mukaan kunnan viranomaisilla on velvollisuus ilmoittaa tiedot väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjälle välittömästi sen jälkeen, kun tiedoissa on todettu lisäys-, muutos- tai korjaustarve taikka rekisterinpitäjä on esittänyt lisätieto- tai selvityspyynnön. Tiedot on ilmoitettava henkilön, kiinteistön, rakennuksen tai huoneiston yksilöinti- ja tunnistetietoineen.

Hätäkeskustoimintalakia sovelletaan pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen hätäkeskuspalveluihin ja Hätäkeskuslaitokseen. Hätäkeskuslaitoksesta säädetään hätäkeskustoimintalain 2 luvussa. Lisäksi hätäkeskustoimintaan sovelletaan valtioneuvoston asetuksessa hätäkeskustoiminnasta (877/2010) säädettyä. Hätäkeskustoimintalain 19 §:ssä säädetään Hätäkeskuslaitoksen tiedonsaantioikeudesta rekistereistä. Pykälän 1 mom. 9 kohdan mukaan, Hätäkeskuslaitoksella ja sen henkilöstöön kuuluvalla on oikeus saada väestötietojärjestelmälain 13-17 §:ssä tarkoitettuja tietoja. Väestötietojärjestelmälain 13-17 §:ssä säädetään henkilöistä, kiinteistöistä, rakennuksesta, huoneistosta ja muista järjestelmään talletettavista tiedoista. Valtioneuvoston asetuksessa hätäkeskustoiminnasta (877/2010) ei säädetä tiedonsaantioikeudesta rekistereistä.

6.4. Väestötietojärjestelmä ja valtakunnallinen osoitetietojärjestelmä

Linjaukseen sisältyy VTJ:n tarpeiden huomioon ottaminen kokonaisjärjestelmän suunnittelussa. Väestötietojärjestelmä on keskeinen asia ottaa huomioon säädettäessä osoitetietojärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä, koska väestötietojärjestelmään liittyvään rakennus- ja huoneistorekisteriin rekisteröidään tietoja, mukaan lukien osoitteet rakennuksista ja huoneistoista. Väestötietojärjestelmässä on siten

luonnollisten henkilöiden osoitetiedot rakennus- ja huoneistotietojen yhteydessä. Rakennusten lähiosoitteet, rakennustunnukset ja keskipisteen koordinaatit muodostavat väestötietojärjestelmässä DVV:n oman osoitetietojärjestelmän perustan. Väestötietojärjestelmään rekisteröidyt henkilöt ovat liitetävissä rakennus ja huoneistotunnusten avulla rakennusten keskipisteiden koordinaatteihin.¹³

Uudella valtakunnallisella osoitetietojärjestelmällä on suuri merkitys DVV:n väestötietojärjestelmään sisältyvien osoitetietojen kannalta ja väestötietojärjestelmän rakennus- ja huoneistorekisteriä käyttävien tahojen kannalta. Muutos kohdistuu siihen, mistä osoitetiedot tulevat väestötietojärjestelmään. Esimerkiksi erilaiset viranomaiset käyttävät väestötietojärjestelmän rakennus- ja huoneistorekisteriä. VTJ-lain 29 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta viranomaiskäyttöön. Koska mm. viranomaiset käyttävät VTJ:n rakennus- ja huoneistotietoja toiminnassaan, rakennus- ja huoneistotietoihin kuuluvien osoitteiden on laatu ja ajantasaisuus on varmistettava, kun tiedot tulevat tulevaisuudessa valtakunnallisesta osoitetietojärjestelmästä väestötietojärjestelmään. DVV:llä olisi oma kopio valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän osoitetiedoista VTJ:n tarpeita varten. Muutostietopalvelulla voitaisiin varmistaa osoitetietojen luotettavuus ja ajantasaisuus muutostietopalvelua koskevien resurssien rajoissa.

VTJ-laissa ja VTJ-asetuksessa säädetään rakennuksia ja huoneistoja koskevien osoitetietojen tallentamisesta väestötietojärjestelmään. Väestötietojärjestelmään tallennettavista tiedoista säädetään VTJ-laissa ja -asetuksessa. Em. lainsäädäntöä on tarpeen muuttaa uuden valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän myötä ainakin siten, että säädettäisiin väestötietojärjestelmän rakennus- ja huoneistorekisterin osoitetietojen lähteeksi valtakunnallinen osoitetietojärjestelmä. Lisäksi tarvitaan säännöksiä tietojen toimittamisesta, ja mahdollisesti siitä, että DVV:llä olisi oma kopio osoitetietojärjestelmän tietovarannoista ja uusien tietojen ja muutosten toimittamisesta muutostietopalvelun avulla.

¹³ Digi- ja väestötietovirasto, 2020.

7. Yhteenveto

Lainsäädäntöselvityksessä on tarkasteltu uutta valtakunnallista osoitetietojärjestelmää lainsäädännön näkökulmasta. Lainsäädäntöselvityksessä on selvitetty uuteen osoitetietojärjestelmään soveltuvaa voimassa olevaa lainsäädäntöä ja esitetty ehdotuksia siitä, minkälaista uutta lainsäädäntöä on mahdollisesti säädettävä osoitetietojärjestelmää varten. Lainsäädäntöselvitys perustuu valtakunnallista osoitetietojärjestelmää koskevan hankkeen ohjausryhmän vahvistamiin linjauksiin. Linjaukset koskevat osoitetietojärjestelmän toteuttamista, sen sisältöä ja keskeisiin toimijoihin liittyviä tehtäviä.

Ensimmäisen linjauksen osalta lainsäädäntöselvityksessä tarkasteltiin osoitetietojen luotettavuutta ja ajantasaisuutta sekä niihin liittyviä kuntien ja Maanmittauslaitoksen tehtäviä. Lisäksi luvussa käsiteltiin Maanmittauslaitosta valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän ylläpitäjänä sekä kuntien tukemista. Osoitetietojen luotettavuus ja ajantasaisuus ovat hyvin olennaisia tavoitteita valtakunnallisessa osoitetietojärjestelmässä. Selvityksessä katsottiin, että valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän sisältämien tietojen luotettavuudesta ja ajantasaisuudesta tulisi säätää laissa ensinnäkin lain yhtenä tavoitteena. Toisaalta on säädettävä niistä menettelyistä ja tehtävistä, jotka liittyvät osoitteiden luotettavuuden ja ajantasaisuuden edistämiseen ja varmistamiseen. Tehtäviä voitaisiin säätää sekä Maanmittauslaitokselle, että kunnille. Kuntia koskevat tehtävät olisivat mm. tietojen tarjoamiseen sekä puutteellisten tietojen korjaamiseen. Selvityksessä myös katsottiin, että olisi tarpeellista säätää tietojen ajantasaisuuden näkökulmasta velvollisuudesta tarjota esim. muuttuneiden osoitteiden tiedot valtakunnalliseen osoitetietojärjestelmään välittömästi tai vastaavalla tavalla, vaikka tarkasta aikataulutavoitteesta ei ole tarkoitus säätää lain tasolla. Sen sijaan tarkemmasta aikataulutavoitteesta suunnitellaan annettavan kunnille suositus. On linjattu, että Maanmittauslaitos on tulevan valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän ylläpitäjä. Tästä Maanmittauslaitoksen uudesta tehtävästä on säädettävä valtakunnallista osoitetietojärjestelmää koskevassa lainsäädännössä. Ensimmäisen linjauksen mukaan kuntien toimintaympäristöön osoitetietojärjestelmästä aiheutuvien muutosten resursointiin tarjotaan tarvittavissa määrin valtion tukea. Jos kuntia tuetaan linjauksessa todetulla tavalla, kysymyksessä olisi valtionavustuslaissa (688/2001) tarkoitusta tuesta.

Selvityksessä tarkasteltiin toisen linjauksen osalta mm. uuden valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän sisältöä ja osoitteen määrittelyä. Osoitetietojärjestelmää koskevaan lainsäädäntöön on sisällytettävä osoitetietojärjestelmää koskevat määritelmät, mukaan lukien osoitetietojärjestelmään sisällytettävien osoitteiden määritelmä. Osoitetietojärjestelmän sisällöstä on säädettävä laissa, sekä sen sisältöä koskevista rajoituksista voitaisiin säätää myös. Selvityksessä katsottiin lisäksi, että osoitetietojen säilyttämisestä osana osoitetietojärjestelmän historiatietoja sekä siihen liittyvistä olennaisista asioista ja tehtävistä tulisi säätää. Kaikkien osoitetietojen ja niitä koskevien muutosten ja muiden merkintöjen näkyvyys

osoitetietojärjestelmässä edistäisi osoitetietojärjestelmän näkyvyyttä ja luotettavuutta. Ahvenanmaan maakunnan osalta osoitetietojärjestelmää koskevassa laissa on mahdollisesti säädettävä Ahvenanmaan valtionviraston toimivallasta koskien valtakunnallista osoitetietojärjestelmää, esim. osoitetietojärjestelmään sisällytettävien Ahvenanmaan maakunnan osoitteiden osalta.

Kolmannen linjaukseen liittyen seuraavaksi selvityksessä käsiteltiin osoitetietojen siirtymistä kunnista valtakunnalliseen osoitetietojärjestelmään ja palautejärjestelmää sekä laadun varmistamista. Selvityksessä todettiin mm. yhteisesti määriteltyjen laatuvaatimusten tärkeydestä osoitetietojärjestelmän luotettavuuden näkökulmasta. Tällaisista laatuvaatimuksista voitaisiin säätää lainsäädännössä. Automaattisella varmentaminen edistäisi luotettavuutta, ja siitä voitaisiin mainita lainsäädännössä. Osoitteita koskevien puutteiden ja virheiden korjaamisesta on säädettävä laissa. Osoitetietojärjestelmää koskevassa lainsäädännössä voitaisiin säätää puutteiden ja virheiden ilmoittamista koskevasta menettelystä, sekä korjaamista koskevasta veloitteesta ja sitä koskevasta aikataulusta.

Neljättä linjausta käsittelevässä luvussa keskeisiä aiheita olivat osoitetietojen avoimuus. Lisäksi luvussa käsiteltiin lyhyesti osoitetietojen maksuttomuutta. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, tiedonhallintalaki) on viranomaisten tietoaineistojen tiedonhallintaa koskeva yleislaki. Laissa säädetään tiedonhallinnan järjestämisestä, julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleisestä ohjauksesta, tietoturvallisuudesta, tietoaineistojen muodostamisesta ja sähköisestä luovutustavasta ja asianhallinnasta ja palvelujen tiedonhallinnasta. Valtakunnalliseen osoitetietojärjestelmään sovelletaan tiedonhallintalakia. Lisäksi osoitetietojärjestelmää koskevassa laissa voitaisiin sisällyttää erityisesti osoitetietojärjestelmän tiedonhallintaa koskevia säännöksiä.

Neljänteen linjaukseen sisältyy myös, että osoitetietojärjestelmässä ei ole tietoa siitä, mitä osoitteessa on tai kenen osoite on. Linjauksen mukaan em. tiedot on osoitetietoja käytävissä järjestelmissä. Näissä tietoa käyttävissä järjestelmässä on hallittava tietosuoja henkilötietojen tai muiden suojattavien tietojen osalta linjauksen mukaan. Samoin kun osoitetietojärjestelmää koskevassa lainsäädännössä on muuten säädettävä osoitetietojärjestelmän sisällöstä, on säädettävä myös, että osoitetietojärjestelmässä ei ole tietoa siitä, mitä osoitteessa on tai kenen osoite on.

Vaikka osoitetietojärjestelmässä ei ole tietoja siitä, mitä osoitteessa on tai kenen osoite se on, on otettava huomioon, että myös pelkkä osoite voi olla henkilötieto, mutta ei kuitenkin lähtökohtaisesti paikkatiedot eivät ole henkilötietoja. On kuitenkin tarpeen tarkastella osoitetietojärjestelmää koskevassa kehitys- ja lainsäädäntötyössä, sisältääkö osoitetietojärjestelmä itsessään henkilötietoja, ja että olisiko myös osoitetietojärjestelmässä hallittava tietosuoja henkilötietojen tai muiden suojattavien tietojen osalta.

Lisäksi neljännen linjauksen osalta selvityksessä katsottiin myös, että valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän tietojen maksuttomuudesta on säädettävä laissa.

Selvityksessä käsiteltiin myös osoitetietojärjestelmän käyttämistä tietolähteenä julkishallinnossa viidennettä linjausta koskevassa luvussa. Luvussa käsiteltiin myös Osoite ID:tä ja väestötietojärjestelmän erityistarpeita valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän näkökulmasta. Nykylainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä Osoite ID:stä tai sen kaltaisesta yksilöivästä tunnuksesta. Osoite ID tulee määritellä lainsäädännössä. Lisäksi lainsäädännössä on mahdollisesti tarpeen säätää mm. Osoite ID:n merkintätavasta, sen pysyvyydestä, antamisajankohdasta sekä siitä tahosta, joka antaa Osoite ID:n osoitetiedon kohteille.

Uutta osoitetietojärjestelmää koskevassa lainsäädännössä on säädettävä viidennen linjauksen mukaisesti siitä, että osoitetietojärjestelmästä lähtee automaattisesti tieto uusista ja muuttuneista osoitteista niille tahoille, joille kunnat ovat velvollisia ilmoittamaan näistä tiedoista. Kunnilla on velvollisuus ilmoittaa uusista ja muuttuneista osoitteista Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämään väestötietojärjestelmään VTJ-lain ja -asetuksessa säädetyllä tavalla sekä hätäkeskustoiminnasta annetun lain (692/2010, hätäkeskuslaki) mukaisesti. Molempiin lakeihin tarvitaan todennäköisesti muutoksia uuden osoitetietojärjestelmän myötä.

Linjaukseen sisältyy VTJ:n tarpeiden huomioon ottaminen kokonaisjärjestelmän suunnittelussa. Uudella valtakunnallisella osoitetietojärjestelmällä on suuri merkitys DVV:n väestötietojärjestelmään sisältyvien osoitetietojen kannalta ja väestötietojärjestelmän rakennus- ja huoneistorekisteriä käyttävien tahojen kannalta. Muutos kohdistuu siihen, mistä osoitetiedot tulevat väestötietojärjestelmään. VTJ-laissa ja VTJ-asetuksessa säädetään rakennuksia ja huoneistoja koskevien osoitetietojen tallentamisesta väestötietojärjestelmään. Väestötietojärjestelmään tallennettavista tiedoista säädetään VTJ-laissa ja -asetuksessa. Em. lainsäädäntöä on tarpeen muuttaa uuden valtakunnallisen osoitetietojärjestelmän myötä ainakin siten, että säädettäisiin väestötietojärjestelmän rakennus- ja huoneistorekisterin osoitetietojen lähteeksi valtakunnallinen osoitetietojärjestelmä. Lisäksi tarvitaan säännöksiä tietojen toimittamisesta, ja mahdollisesti siitä, että DVV:llä olisi oma kopio osoitetietojärjestelmän tietovarannoista ja uusien tietojen ja muutosten toimittamisesta muutostietopalvelun avulla.

LÄHTEET

Virallislähteet:

Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalvelusta (661/2009)

Valtioneuvoston asetus väestötietojärjestelmästä (128/2010)

Perustuslaki (731/1999)

Laki Maanmittauslaitoksesta (1025/2018)

Kuntalaki (410/2015)

Valtionavustuslaki (688/2001)

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (123/1999)

Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019)

Hätäkeskustoiminnasta annettu laki (692/2010)

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, HE 1/1998 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 284/2018 vp.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 4 artiklan 1 kohta, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1-88.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1-88.

Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä, EUVL 2016/C 262/01

Muut:

Digi- ja väestötietovirasto, 2020

Saatavilla: <https://dvv.fi/kiinteisto-rakennus-ja-paikkatiedot>

Viitattu: 30.11.2020

Kuntaliitto, 2020, Kunnan osoitejärjestelmä. Ohjeet ja suositus.

Maanmittauslaitos, 2020

Saatavilla: <https://www.maanmittauslaitos.fi/asioi-verkossa/osoitehaavi>

Viitattu: 30.11.2020

Maanmittauslaitos, 2020 b, liite tiedonhallintalain (906/2019) 9 §:n lausuntopyyntöön.

Maanmittauslaitos, 2020 c.

Saatavilla: <https://www.maanmittauslaitos.fi/kartat-ja-paikkatieto/asiantuntevalle-kayttajalle/tuotekuvaukset/nimisto>

Viitattu 8.12.2020.

Unofficial translation of Bekendtgørelse nr. 271 af 13. april 2018 om vejnavne og adresser (Executive Order no. 271 of 13 April 2018 on road names and addresses)

Saatavilla: https://w2l.dk/file/661925/Adressebek_English.pdf

Ylä-Kero, Jari, Väestötietojärjestelmän rakennus- ja huoneistotiedot – katsaus, [Esiteys] 19.8.2020.