

Analyysi JHS-järjestelmään kuuluvien suositusten muutostarpeista

Tomi Voutilainen, BDO Consulting Oy
Pekka Manninen, BDO Consulting Oy
Ossi Määttä, BDO Consulting Oy

SISÄLLYS

1 Toimeksianto	1
2 JHS 104 Rakennustunnus	1
3 JHS 106 Postiosoite	2
4 JHS 109 Huoneiston tunniste	3
5 JHS 110 Kuntien numerotunnus	4
6 JHS 129 Julkishallinnon verkkopalvelun suunnittelun ja toteuttamisen periaatteet	5
7 JHS 133 Hakemistotiedot ja niiden ylläpito	6
8 JHS 134 Kaava-, tonttijako- ja rakennuskieltotunnukset	7
9 JHS 135 Kaavojen, tonttijakojen ja rakennuskieltojen ominaisuustiedot	7
10 JHS 138 Kiinteistötunnus, määräalatunnus ja käyttöoikeusyksikkötunnus	7
11 JHS 142 Vuokraoikeuden laitostunnus ja vuokra-alue-tunnus	8
12 JHS 143 Asiakirjojen kuvailun ja hallinnan metatiedot	8
13 JHS 145 Palvelutietojen ryhmittely ja osoitteet asiointia varten monta toimialaa kattavissa julkisen sektorin portaaleissa	9
14 JHS 146 Julkisuuslain mukaisen tietojärjestelmäselosteen laadintasuositus	12
15 JHS 147 Salassa pidettävien tietojen ja asiakirjojen turvaluokittelu	12
16 Selvityksen perusteella annettavat yleiset toimenpide-ehdotukset	13

1 Toimeksianto

Valtiovarainministeriö tilasi BDO Consulting Oy:ltä selvityksen seuraavien JHS-järjestelmään kuuluvien suosituksien muutostarpeista:

- JHS 104 Rakennustunnus
- JHS 106 Postiosoite
- JHS 109 Huoneiston tunniste
- JHS 110 Kuntien numerotunnus
- JHS 129 Julkishallinnon verkkopalvelun suunnittelun ja toteuttamisen periaatteet
- JHS 133 Hakemistotiedot ja niiden ylläpito
- JHS 134 Kaava-, tonttijako- ja rakennuskieltotunnukset
- JHS 135 Kaavojen, tonttijakojen ja rakennuskieltojen ominaisuustiedot
- JHS 138 Kiinteistötunnus, määräalatunnus ja käyttöoikeusyksikkötunnus
- JHS 142 Vuokraoikeuden laitostunnus ja vuokra-alue-tunnus
- JHS 143 Asiakirjojen kuvailun ja hallinnan metatiedot
- JHS 145 Palvelutietojen ryhmittely ja osoitteet asiointia varten monta toimialaa kattavissa julkisen sektorin portaaleissa
- JHS 146 Julkisuuslain mukaisen tietojärjestelmäselosteen laadintasuositus
- JHS 147 Salassa pidettävien tietojen ja asiakirjojen turvaluokittelu

Selvitystyössä selvitettiin suositusten ajantasaisuus, suositusten suhde voimassa olevaan lainsäädäntöön, suositusten normatiivisuus informaatio-ohjauksen tarkoituksessa sekä kunkin suosituksen osalta ehdotus tarvittavista muutoksista.

Toimeksiannon ovat suorittaneet konsultointijohtaja Tomi Voutilainen ja tietohallintokonsultti Pekka Manninen ja Ossi Määttä BDO Consulting Oy:stä.

2 JHS 104 Rakennustunnus

Suosituksen soveltamisalaksi on määritelty julkisen hallinnon atk-järjestelmät sekä järjestelmien välinen tiedonsiirto. Suosituksessa viitataan väestökirja-asetukseen, joka on kumottu 1.11.1993 voimaan tulleella väestötietolailla (507/1993), joka on myöhemmin kumottu 1.3.2010 voimaan tulleella väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetulla lailla

(661/2009). Väestökirja-asetusta vastaava voimassa oleva säädös on väestötietojärjestelmästä annettu asetus (128/2010), joka on tullut voimaan 1.3.2010.

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalvelusta annetun lain 15.1 §:n 1 kohdan mukaan Väestötietojärjestelmään talletetaan rekisteröinnin kohteena olevasta rakennushankkeesta ja rakennuksesta rakennustunnus taikka muu rakennushankkeen tai rakennuksen yksilöivä tunnistetieto. Mainitun lain 15.2 §:n mukaan muun muassa rakennustunnuksen tarkemmasta sisällöstä säädetään asetuksella. Väestötietojärjestelmäasetuksen 23 §:n mukaan rakennuksen rakennustunnus muodostuu rakennuksen sijaintikiinteistön kiinteistötunnuksesta, tarkistemerkestä ja rakennusnumerosta. Kiinteistötunnuksen tarkistemerkin laskentasääntö on JHS 104:n mukaan esitetty kiinteistötunnussuosituksessa (JHS 138), mutta siinä ei tätä suoraan esitetä, ei myöskään liitteissä.

Väestörekisterikeskuksessa on käynnissä vuosina 2011 - 2014 toteutettava väestötietojärjestelmän kiinteistö-, rakennus- ja huoneistotietojen käsittelyn uudistamishanke. Hankkeessa toteutetaan myös pysyvän rakennustunnuksen käyttöönotto. Tästä syystä hankkeen toteutuksen aikana tulee ajankohtaiseksi myös lakkauttaa JHS 104 suositus, koska rakennustunnuksen tulee perustua pysyvänä tunnuksena sitovaan sääntelyyn. Joka tapauksessa rakennustunnus on lakisääteinen tunnus eikä sen teknistä määrittystä voida antaa suosituksena. Väestörekisterikeskus määrittää jo nyt rakennustunnuksen teknisen muodon, joten siitä ei ole tarpeen ylläpitää erillistä suositusta teknisten yksityiskohtien osaltakaan.

Käytännössä rakennuksen tunnisteenä käytetään lähiosoitetta, tai osoitteita, sillä rakennuksessa voi olla useita portaita (Porras-käsite puuttuu JHS 104:sta) ja niillä eri osoitteet (kulmatalo tai kahden kadun välissä). Rakennuksen järjestysnumeroa käytetään, jos kiinteistötasolla tunnisteenä käytetään kiinteistö/asuntoyhtiön nimeä tai lähiosoitetta. Rakennustunnuksen puutteena on myös se, ettei siitä ilmene rakennuksen tyyppiä, joka puolestaan palvelisi rakennuksia koskevien luokitusten tekemistä ja siten tilastointia.

Selvityksen perusteella JHS 104 suositus on vanhentunut eikä sen sisältöä voida ylläpitää suosituksena, joten suositus voidaan lakkauttaa, kun asiasta on säädetty sitovin säännöksiin tai määräyksiin.

Suosittelavaa olisi, että rakennustunnukseen lisättäisiin tilastokäyttöä varten tieto myös rakennuksen käyttötarkoituksesta, jolloin yhteys rakennusluokitukseen voidaan luoda yhden yhteisen tunnusavaruuden perusteella.

3 JHS 106 Postiosoite

Suosituksen soveltamisala on koti- ja ulkomaisissa postilähetyksissä käytettävien osoitetietojen rakenne ja merkintätavat. Suositus on tarkoitettu käytettäväksi ensi sijassa kotimaisissa massapostituksissa ja tietojärjestelmissä. Suositus koskee kotimaisia postilähetyksiä, ellei ulkomaille lähtevää postiliikennettä erikseen mainita. Suosituksen soveltamisala on käytännössä laajempi kuin julkinen hallinto ja sen tietohallinto. Suositus ei tästä syystä sovi julkisen hallinnon tietohallinnon suositusjärjestelmään, vaikka suositus pitääkin sisällään suosituksen osoitetietojärjestelmien tietosisällöstä.

Suosituksessa suositellaan noudatettavaksi standardia SFS 2488, joka koskee kirjekuoria ja pusseja.

Suosituksen mukaan ”*postinumeromuutosten käsittelystä ja päätöksen tekemisestä vastaa Suomen Posti Oyj (jäljempänä Posti)*”. Suomen Posti Oyj on ollut 1.6.2007 lukien Itella Oyj.

Osoitteisto ja sen ylläpito perustuu postilakiin (415/2011). Postilain 37 §:ssä on säädetty postinumerojärjestelmästä. Postiyrityksen osoiterekisteristä on säädetty postilain 38 §:ssä.

Postiosoitteen kirjoitusasun yhtenäistäminen voidaan hoitaa yleisellä standardoinnilla. Postiosoitteen julkista hallintoa koskevat XML-skeemat voidaan antaa tarvittaessa tietohallintolain (634/2011) 8 §:n nojalla liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella. Tälle ei tosin liene tarvetta, koska postiosoitteiden master dataa hallinnoivat Itella Oyj ja Väestörekisterikeskus voivat yhteisillä määrityksillään ohjata tehokkaasti postiosoitteeseen liittyviä rajapintamäärityksiä.

Postiosoitetta koskevalle suositukselle voi olla tarpeita ainoastaan rajapintamäärityksenä. Tästä syystä suosituksen sisältö voitaisiin muuttaa puhtaasti tekniseksi eritelmäksi ilman postiosoitteen muotoon liittyvää ohjausta, jos suositukselle nähdään yleisesti tarvetta yhteentoimivuuden määrityksenä.

4 JHS 109 Huoneiston tunnistus

Suosituksen soveltamisalan mukaan se määrittelee huoneiston tunnisteen esitysmuodon asiakirjoissa ja atk-rekistereissä niiltä osin kuin sitä ei ole säädetty väestökirja-asetuksen (198/70, muutettu 686/80) 23 e §:ssä. Lisäksi JHS 109 suosituksessa määritellään huoneiston tunnisteen antamisjärjestys. Suosituksen mukaan virastojen ja laitosten tulee noudattaa suositusta huoneistotietoja sisältävissä järjestelmissä sekä osoitetietoja sisältävissä järjestelmissä.

Suosituksessa viitataan väestökirja-asetukseen, joka on kumottu 1.11.1993 voimaan tulleella väestötietolailla (507/1993), joka on myöhemmin kumottu 1.3.2010 voimaan tulleella väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetulla lailla (661/2009). Väestökirja-asetusta vastaava voimassa oleva säädös on väestötietojärjestelmästä annettu asetus (128/2010), joka on tullut voimaan 1.3.2010.

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 16.1 §:n 1 kohdan mukaan Väestötietojärjestelmään talletetaan rekisteröinnin kohteena olevasta asuin- ja toimitilahuoneistosta *huoneistotunnus* tai muu huoneiston yksilöivä tunnistetieto. Lain 16.2 §:n mukaan muun muassa huoneistotunnuksen sisällöstä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Väestötietojärjestelmästä annetun asetuksen 26 §:n mukaan asuinhuoneistolla ja toimitilahuoneistolla, joka sijaitsee useamman kuin yhden huoneiston käsittävissä rakennuksessa, on *huoneiston tunnistus*. Huoneiston tunnisteen muodostavat kirjainosa ja numero-osa tai toinen näistä. Lisäksi huoneiston tunnistuksessa voi olla huoneiston jakamista osoittava kirjain. Tältä osin voidaan todeta, että laissa on säädetty huoneistotunnuksesta tai muusta huoneiston yksilöivästä tunnistetiedosta, mutta asetuksen tasolla käytetään huoneiston tunnisteen käsitettä. Tästä syystä jo pelkästään asetuksen tasolla pitäisi ensi muuttaa huoneiston tunnisteen käsite huoneistotunnuksen käsitteeksi. Tästä voidaan sitten johtaa muutostarpeet JHS 109 suositukseen tarvittaessa.

Tunnuseheyden osalta voidaan todeta, että huoneiston tunnistetta ei ole kiinnitetty rakennustunnukseen. Huoneiston tunnistus on tarkenne, jolla yksilöidään rakennukseen liittyviä tietoja. Huoneiston tunnistuksessa esitetyllä kirjainosalla tarkoitetaan pääsääntöisesti porraskirjainta, mutta portaan -käsitettä ei ole määritelty JHS 104/JHS 109-suosituksissa. Kirjainosan korvataan usein rivitaloyhtiöissä ”as.” tai ”asunto” termeillä (yhtiöjärjestyksen mukaisessa järjestyksessä). Huoneiston tunnistuksessa jakokirjaimella tarkoitetaan kirjainta, joka liitetään huoneiston

tunnisteeseen jaettaessa alun perin yhteen huoneistoon kuulunut tila kahdeksi tai useammaksi erilliseksi huoneistoyksiköksi (yhtiöjärjestyksen muutos). Tämä ei kuitenkaan riittävän hyvin kuvaa alun perin soluasunnoksi jaettua huoneistoa, joten huone-käsite olisi vastaavasti määriteltävä myös suosituksessa. Huoneiston tunnisteeseen voitaisiin myös liittää tieto huoneiston tyypistä, joka helpottaisi huoneistojen luokittelua ja tilastointia.

Huoneisto-käsite kuvaa pääsääntöisesti asutokäyttöön tarkoitettuja rakennuksen tiloja, joten liike-, toimisto-, ja yhteistilat sekä tekninen tila eivät yksilöidy huoneiston tunnisteella.

Suosituksessa viitataan rakennusasetukseen, joka on kumottu maankäyttö- ja rakennuslailla (132/1999), joka on tullut voimaan 1.1.2000.

Suosituksen tuodaan esille myös asunto-käsite, jota ei määritelmistä löydy kuin kiinteistön/rakennuksen käyttötarkoituksesta asutokäyttöön. Käsite on kuitenkin vakiintunut ja se aiheuttaa sekaannusta huoneistotietojen käsittelyssä ja yhdistämisessä.

Koska huoneiston tunnisteiden antaminen ja hallinnointi on osa väestötietojärjestelmän ylläpitoa, ei sen muodostumista ole tarkoituksenmukaista ohjata suosituksella. Jos huoneiston tunnisteiden muodostumiseen tai käyttöön liittyy tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämistä, voidaan asiasta säätää teknisenä eritelmänä tietohallintolain 8 §:n nojalla valtiovarainministeriön asetuksella tai väestötietojärjestelmästä annetun lain 16.2 § nojalla valtioneuvoston asetuksena.

Selvityksen tuloksena JHS 109 suositellaan lakkautettavaksi tai päivitettäväksi pelkäksi tekniseksi eritelmäksi. Koska huoneisto tunnistetta käytetään myös muualla kuin julkisessa hallinnossa, ei informaatio-ohjaus JHS-järjestelmän kautta ole välttämättä tarkoituksenmukaista. Jos JHS 109 suositusta ylläpidetään, tulisi rakennustunnuksen ja huoneistotunnuksen välille luoda standardoitu tunnuseheys. Lisäksi huoneistotunnukseen voitaisiin lisätä tarkenteena huoneiston tyyppi (huoneiston käyttötarkoitustieto).

5 JHS 110 Kuntien numerotunnus

Suosituksessa määritellään kuntien numerotunnus (jäljempänä kunnanumero), jota käytetään tunnuksena tietojärjestelmissä. Suosituksen soveltamisalaa ei ole määritelty suositustekstissä.

Kunnanumerosta säädettiin aiemmin väestötietoasetuksen (886/1993) 14 §:ssä, mutta asetus on kumottu 1.3.2010. Asetuksessa säädettiin, että Väestörekisterikeskus antaa kunnanumeron. Kunnanumeroon viitataan voimassa olevassa kiinteistörekisteriasetuksen (970/1996) 2 §:ssä, jossa tosin viitataan kumottuun väestötietoasetukseen. Nykyisin voimassa olevassa väestötietojärjestelmästä annetussa asetuksessa ei ole säännöstä kunnanumerosta.

Suositus on sisällöltään tarpeeton. Suositus pitää sisällään kuvauksen kunnanumeron muodostumisesta, tiedon kunnanumeroluettelosta sekä kuntaluettelon ylläpitäjästä. Kunnanumeroluettelon pitäminen on mitä ilmeisimmin Väestörekisterikeskuksen tehtävä, josta ei ole säädetty kuitenkaan laissa. Tältä osin tulisikin lähteä siitä, että VRK:n tehtävien perusteet varmistettaisiin lainsäädännöllä eikä suosituksilla. Kunnanumeroluettelon ylläpito voidaan nähdä ainakin julkisena tehtävänä, mutta myös julkisena hallintotehtävänä, koska viranomaisen hoitaa sitä. Toisaalta voidaan todeta, että nykyinen suositus suosittelee Väestörekisterikeskukselle kunnanumeroluetteloon liittyvät periaatteet sekä ylläpitovastuun, joten suosituksella ei ole tarkoituksenmukaista kohdettakaan.

Suosittelavaa olisi, että kunnanumero otettaisiin osaksi sitovaa sääntelyä. Koska sitä tarvitaan kiinteistötunnuksen muodostamisessa ja siitä on jo säädetty kiinteistörekisteriasetuksessa, voitaisiin kunnanumerosta säätää kyseisessä asetuksessa sekä myös ylläpitovastuusta. Tosin viranomaiselle säädettävistä tehtävistä tulee olla laintasoiset säännökset, jolloin ratkaisuna voisi olla myös kunnanumeron säätämisestä väestötietojärjestelmää koskevassa laissa (661/2010).

Selvityksen perusteella JHS 110 suositus voidaan lakkauttaa tarpeettomana, koska suositus kohdistuu Väestörekisterikeskuksen sisäiseen toimintaan eikä suositus ole oikea ratkaisu säännellä viranomaisen tehtävistä.

6 JHS 129 Julkishallinnon verkkopalvelun suunnittelun ja toteuttamisen periaatteet

Suosituksen tarkoituksena on opastaa viranomaisia verkkopalveluiden suunnittelussa, toteutuksessa ja hankinnassa. Suositus kuvaa verkkopalvelun tuottamisprosessin ja päähuomio on erityisesti loppukäyttäjälle tarkoitetun käyttöliittymän toteutuksessa ja hyvän palvelun tuottamisessa.

Suosituksessa viitataan valtion Internetin käyttö- ja tietoturvasuositukseseen, jolla tarkoitetaan VAHTI 1/1998 ohjetta, jota ei ole saatavissa sähköisessä muodossa. Tältä osin JHS 129 -suosituksessa käytetään VAHTI 1/1998 ohjetta argumentoinnin tukena, joskaan sillä ei ole käytännön merkitystä, koska tietoverkossa tiedottaminen kuuluu suoraan julkisuuslain (621/1999) 20 §:ssä säädetyn tiedottamisvelvollisuuden piiriin. Suosituksessa viitataan verkkopalvelujen laatukriteeristöön (8/2004). Tällä hetkellä tuorein julkaistu verkkopalvelujen laatukriteeristö on vuodelta 2007 (VM 7a/2007).

Suositus on sisällöltään opastava eikä se sinällään palvele julkisen hallinnon tietohallinnon suositusten tarkoitusta selkeästi normatiivisena suosituksena. Suositus on laaja eikä sillä ole selkää fokusta, vaan asioita käsitellään verkkopalvelun vuorovaikutuksesta hankintojen toteuttamiseen.

Suosituksessa viitataan erilaisiin muistioihin ja muihin ohjeisiin, jotka tulisi ottaa huomioon verkkopalveluita toteutettaessa. Osa viittauksista on selkeästi vanhentunut, kuten muun muassa:

- Asiointipalvelujen kehittäminen tieto- ja viestintätekniikan keinoin –raportti
- Valtionhallinnon tietojärjestelmäkehityksen tietoturvasuositus
- Kohti sähköisen hallinnon viitearkkitehtuuria

Suositus olisi hyvä rakentaa jatkossa seuraavien elementtien varaan:

- Huomioitava lainsäädäntö pääpiirteissään sekä siihen liittyvät tulkintasuositukset;
- Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin/asiakaspalvelun viitearkkitehtuuri;
- Sisällöntuotannon pääperiaatteet (tulisi perustua W3C:n standardeihin). Hyvänä lähtökohtana voidaan pitää sisällöntuotannon osalta julkisuuslain (621/1999) 18.1 §:n 4 kohdan, hallintolain (434/2003) 7 §:n, 8 §:n ja 9 §:n sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 5 §:n, 6 §:n ja 7 §:n pitämiä vaatimuksien avaamista ja tarkentamista käytännön toimenpiteiksi;

- Luettelo tai viittaus luetteloon, jossa on tiedot yleisesti saatavilla olevista ja suositeltavista verkkopalvelukomponenteista;

Suosituksessa käsitellään suhteellisen laajasti vuorovaikutusta verkkopalveluissa. Tässäkin suhteessa olisi hyvä tunnistaa lainsäädännöllinen pohja ja veloitteet, jotka koskevat muun muassa verkkopalveluissa tapahtuvaa informointia. Tällaisia säännöksiä ovat ainakin:

- henkilötietolain 10 § ja 24 §,
- julkisuuslain 20 §,
- hallintolain 8 § ja 23.2 §,
- sähköisen viestinnän tietosuojalain 7 §,
- sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 7.1 § sekä
- eräissä palveluissa huomioitava tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetun lain 7.1 § 1 kohta.

Suositus aiheena puoltaa paikkaansa JHS-suositusjärjestelmässä, mutta sen fokusointi vaatisi tarkentamista. Nykyinen suositus on rönsyilevä ja vaikeasti hallittava. Koska sähköisten palveluiden tarjoaminen ja viranomaisten www-sivujen ylläpito perustuvat pääosiltaan abstrakteihin säännöksiin, voisi suositus tarkentaa näiden säännösten toteutumista www-palveluja tuottaessa. Suositukselle olisi syytä myös kiinnittää selkeä tarkoitus siten, että sillä pyritään ohjaamaan esimerkiksi yhdenmukaisten www-palveluiden tuottamista. Suosituksessa ei ole tarpeen selostaa esimerkiksi hankintalain soveltamista www-palveluiden hankintaan.

7 JHS 133 Hakemistotiedot ja niiden ylläpito

Suositus määrittelee organisaation sähköisen yhteystietohakemiston suositeltavan rakenteen ja tietosisällön. Suosituksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa sähköiseen hakemistoon henkilöistä ja organisaatioista talletettavat ja pääasiassa julkiseen käyttöön tarkoitetut yhteystiedot. Suositusta tulee soveltaa käytettäväksi organisaation oman sähköisen yhteystietohakemiston rakenteen ja tietosisällön rakentamiseksi ja muokkaamiseksi siten, että se on yhdenmukainen mm. JULHA - julkishallinnon yhteys-tietohakemiston kanssa.

Suosittelavista organisaation ja organisaation yksikön tiedoista puuttuvat laskutusosoite ja verkkolaskuosoite (ks. JHS 155). Postiosoite voi olla usein eri kuin laskutusosoite, joten suosituksen päivittäminen edellä mainituilla tiedoilla olisi tarpeellista erityisesti kun valtionhallinnossa on pyritty siirtymään kaikkien laskujen osalta verkkolaskutukseen.

Selvityksessä ei havaittu, että suosituksessa käytettyjä standardeja tai suosituksia olisi muutettu JHS 133 -suosituksen viimeisimmän sisällöllisen päivityksen jälkeen.

Suosituksessa omaksuttu hakemistorakenne riittää lähinnä puhelinluettelotasolle, muttei organisaatioiden hierarkioiden kuvaamiseen. Ilmeisesti suosituksen tarkoituksena on puhelinluettelotyypisten hakemistojen laadinnan opastaminen.

8 JHS 134 Kaava-, tonttijako- ja rakennuskieltotunnukset

Suositus koskee maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten vahvistettujen kaavojen, rakennuskieltojen, rajoitusalueiden ja tonttijakojen tunnuksia. Suositus on tarkoitettu noudatettavaksi julkisen hallinnon atk-järjestelmissä sekä järjestelmien välisessä tiedonsiirrossa.

Suosituksessa esitetyt tunnuksia ja niiden muodostumista ei ole säädetty laeissa eikä asetuksissa, vaikka niiden tarkoituksena on yksilöintitunnuksina kuvata yhteiskunnan infrastruktuuria. Tästä syystä olisi tarpeen selvittää erikseen ympäristöministeriön toimesta, tulisiko tunnuksista säätää erikseen lailla. Suositus on siten tarpeellinen niin kauan kuin sääntelyn tarve on selvitetty.

Suosituksessa viitataan väestötietoasetuksen (886/1993) 14 §:än. Asetus on kuitenkin kumottu 1.3.2010.

Selvityksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että kaava-, tonttijako- ja rakennuskieltotunnuksista olisi syytä säätää laissa sekä niiden muodostumisen perusteista maankäyttö- ja rakennuslain nojalla annettavalla asetuksella. Sääntelymalli olisi linjassaan myös sen kanssa, miten kaavamerkeistä on säädetty ympäristöministeriön asetuksella maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä (31.3.2000).

9 JHS 135 Kaavojen, tonttijakojen ja rakennuskieltojen ominaisuustiedot

Suositus koskee maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten vahvistettujen kaavojen, rakennuskieltojen, rajoitusalueiden ja tonttijakojen ominaisuustietoja.

Suositus on tyypiltään tekninen eritelmä, jossa on kiinnitetty toimialan kooditus ja siihen liittyvät käsitteet.

Suositus on sellainen, joka voitaisiin antaa tarvittaessa tietohallintolain 8 §:n nojalla ministeriön asetuksena, koska se on tyypiltään toimialakohtainen tekninen eritelmä. Suosituksen sisältöön ei sinällään ole päivitystarpeita.

10 JHS 138 Kiinteistötunnus, määräalatunnus ja käyttöoikeusyksikkötunnus

Suositus koskee kiinteistörekisterilainsäädännön mukaisen rekisteriyksikön, määräalan ja käyttöoikeusyksikön tunnusten rakennetta ja sisältöä. JHS 138 mukaan julkisen hallinnon virastojen ja laitosten on noudatettava suositusta luovuttaessaan sähköisessä muodossa tietoja, jotka sisältävät edellä mainittuja tunnuksia.

Suosituksessa olevat viittaukset säännöksiin ovat ajantasaisia.

Koska suositus perustuu lakisäätöihin tunnuksiin sekä tekniseen tunnukseen (käyttöoikeusyksikkötunnus), jota hallinnoi kiinteistötietojärjestelmän ylläpitäjä, ei suositukselle ole tarvetta ellei sitä muuteta tekniseksi eritelmäksi. Nykyisessä suosituksessa on vain esimerkkejä tunnusten muodostumisesta, jotka voidaan antaa Maanmittauslaitoksen ohjeina. Esimerkit kuuluvat tyypillisesti ohjeisiin, eivätkä suosituksiin. Suosituksen liitteenä olevat numerosarjat ovat sellaisia, että ne tulisi säätää kiinteistörekisteriasetuksessa. Tällaiset useita toimijoita sitovat sarjoitukset kuuluvat säädännällisen oikeuden piiriin informaatio-ohjauksen sijaan.

11 JHS 142 Vuokraoikeuden laitostunnus ja vuokra-alue-tunnus

Suositus koskee kiinteistöstä ja siihen rinnastettavasta muusta rekisteriyksiköstä luovutetun vuokraoikeuden tunnusta (laitostunnus) ja vuokratusta alueesta käytettävää tunnusta (vuokra-alue-tunnus).

Suosituksessa viitataan JHS 138 suositukseen ja siinä suositeltavaan kiinteistötunnukseen. Koska kiinteistötunnus perustuu kiinteistörekisteriasetukseen, tulisi viittauskin olla kiinteistörekisteriasetuksen 1 §:än.

Suositus pitää sisällään tunnusten antamiseen ja ylläpitoon liittyviä tehtäviä sekä kuvauksen laitostunnuksen ja vuokra-alue-tunnuksen muodostumisen periaatteista. Kyseiset periaatteet ovat tunnuksia antavia viranomaisia sitovia sääntöjä, joten niiden muodostumisesta ei voi säännellä suosituksin. Toisaalta laitostunnuksen antaa käräjäoikeus, jolloin laitostunnuksen muodostamista koskeva suositus on oikeuslaitoksen hallinnon sisäinen määräys. Suosituksen taseisia teknistä eritelmiä suosituksessa edustaa luvussa 5 esitetyt tunnusten esittämisen tekniset muodot. Tältä osin suositus voi olla teknisenä eritelmänä suosituksen tasoinen, taikka niistä voidaan säätää toimialakohtaisella ministeriön asetuksella tietohallintolain 8 §:n nojalla.

Selvityksen perusteella on suositeltavaa, että tunnusten muodostumisesta ja viranomaisen tehtävästä antaa tunnus säädettäisiin lailla taikka kiinteistörekisterilain, maakaaren taikka maankäyttö- ja rakennuslain nojalla asetuksella, joka edellyttäisi kuitenkin asetuksen antamista koskevaa delegointisäännöstä tunnuksen muodostumista koskevista säännöistä. Viranomaisten välinen tehtäväjako voidaan säätää lailla tai se voidaan myös tulkita lain nojalla tapahtuvaksi rekisterinpitoon liittyväksi toiminnaksi.

12 JHS 143 Asiakirjojen kuvailun ja hallinnan metatiedot

Suositus määrittelee julkisen hallinnon asiakirjojen hallinnassa ja julkaisemisessa tarvittavia metatietoja. Suositus koostuu määrittelyosasta ja liitteenä esitetystä tallennusformaatista. JHS 143 -suosituksen mukaan sen yhteyteen tullaan liittämään myöhemmin XML-skeemoja. Tällaisia XML-skeemoja ei ole kuitenkaan liitetty suositukseen ellei tällaisiksi katsota liitteessä 1 olevia siirtotiedostojen esimerkkimuotoja.

Suositus ei vastaa JHS 136 –suosituksen mukaista rakennetta.

Suosituksen yhteystiedoissa mainitaan Sota-arkiston johtaja yhteystietojen antajana. Sota-arkistoa ei ole enää ollut erillisenä yksikkö 1.1.2008 alkaen, joten yhteystiedot eivät ole enää ajan tasalla.

JHS 143 –suosituksen julkaisun jälkeen arkistolaitos on antanut nk. SÄHKE2-määräyksen. JHS 143 –suosituksen metatietokuvaukset eivät vastaa SÄHKE2-määräyksen metatietomallin määrittelyä. Osittain määrittelyt ovat ristiriidassa tai poikkeavat toisistaan olennaisesti. Esimerkiksi JHS 143 –suosituksessa on määritelty julkisuusaste (AccessStatus), kun taas SÄHKE2-määräyksessä on määritelty julkisuusluokka (PublicityClass). Lisäksi seuraavassa joitakin muita esimerkkejä ristiriitaisuuksista:

JHS 143	SÄHKE2
Turvaluokka (SecurityClassification)	Turvallisuusluokka (SecurityClass)

Salassapidon (RestrictionPeriod)	päättymisajankohta	Salassapidon (SecurityPeriodEnd)	päättymisajankohta
Suojeluluokka (VitalRecordStatus)		Suojaustaso (ProtectionLevel)	
Henkilötiedot (PrivacyData)		Henkilötietoja (PersonalData)	

Koska Arkistolaitoksella on toistaiseksi oikeus antaa sitovia määräyksiä asiakirjojen metatiedoista erityisesti pysyvästi säilytettävien asiakirjojen osalta, tulisi asiakirjojen metatietojen hallinta ja siihen liittyvä ohjaus keskittää Arkistolaitoksen hoidettavaksi myös julkaisuina. Lisäksi JHS 143 –suosituksessa ja SÄHKE2-määräyksessä olevat ristiriitaisuudet eivät tue yhteentoimivuuden tavoitteita. Edellä esitetyistä syistä JHS 143 -suositus tulisi lakkauttaa tai päivittää vastaamaan SÄHKE2-määräyksen metatietomallia.

13 JHS 145 Palvelutietojen ryhmittely ja osoitteet asiointia varten monta toimialaa kattavissa julkisen sektorin portaaleissa

Suositus on tarkoitettu julkisen hallinnon organisaatioiden portaaleihin palvelutietojen ryhmittelymalliksi lähinnä asiointia varten. Sen soveltamisalaa ovat lähinnä kuntaportaalit ja muut monta toimialoja kattavat portaalit, joiden etusivuilla on asia- ja palveluluetteloita.

Suositus ei vastaa JHS 136 –suosituksen rakennetta.

Suositustekstin mukaan suosituksen voimassaoloaika on 31.12.2009, mutta suosituksen tiivistelmätekstissä suosituksen voimassaoloajaksi on määritelty ”toistaiseksi”.

Selvitystyössä käytiin läpi Helsingin, Espoon, Vantaan, Tampereen, Oulun, Turun ja Kuopion kuntaportaalien rakenteet. Tulokset olivat seuraavat:

Helsingin kaupungin hakemistorakenne

Kartat ja liikenne
Asuminen ja ympäristö
Kaavoitus ja rakentaminen
Kulttuuri ja kirjastot
Päivähoito ja koulutus
Liikunta ja ulkoilu
Matkailu ja vapaa-aika
Sosiaali- ja terveystieteet
Työ ja yrittäminen
Kaupunginosat
Palveluja asukasryhmittäin
Päätöksenteko
Osallistuminen
Hallinto ja talous
Virastot ja laitokset
Tietoa Helsingistä
Yhteystiedot ja palaute

Espoon kaupungin hakemistorakenne

Sosiaali- ja terveystieteet
Kulttuuri ja liikunta

Päivähoito ja koulutus
Asuminen ja ympäristö
Työ ja yrittäminen
Espoon kaupunki
Oma Espoo

Vantaan kaupungin hakemistorakenne

Kirjasto
Kulttuuri
Liikunta ja ulkoilu
Opetus ja kasvatus
Sosiaali- ja terveyspalvelut
Asuminen ja rakentaminen
Kaavoitus ja maankäyttö
Kadut ja liikenne
Työ ja elinkeinot
Ympäristö ja luonto
Hallinto ja talous
Osallistu ja vaikuta
Päätöksenteko
Tietoa Vantaasta
Turvallisuus

Oulun kaupungin hakemistorakenne

Asiointi ja neuvonta
Asuminen ja rakentaminen
Kadut, kartat ja liikenne
Kaupunkisuunnittelu
Koulutus ja opiskelu
Kulttuuri ja kirjastot
Liikunta ja ulkoilu
Päätöksenteko ja hallinto
Sosiaali- ja perhepalvelut
Terveyspalvelut
Turvallisuus
Työ ja elinkeinot
Ympäristö ja luonto

Turun kaupungin hakemistorakenne

Asuminen ja rakentaminen
Kartat, kadut ja liikenne
Kasvatus ja opetus
Kaupunkisuunnittelu ja ympäristö
Kirjastot ja arkistot
Kulttuuri
Liikunta ja ulkoilu
Matkailu

Nuorten palvelut
Oikeus ja turvallisuus
Perhe- ja sosiaalipalvelut
Päätöksenteko ja talous
Tapahtumat ja vapaa-aika
Terveys
Turku.info
Työ ja elinkeinot
Yhteystiedot ja toimialat

Tampereen kaupungin hakemistorakenne

Asuminen ja rakentaminen
Hallinto ja talous
Kaavat ja kiinteistöt
Kirjastot ja arkistot
Koulutus ja opiskelu
Kulttuuri ja museot
Liikenne ja kadut
Liikunta ja vapaa-aika
Perhe- ja sosiaalipalvelut
Terveyspalvelut
Työ ja elinkeinot
Ympäristö ja luonto

Kuopion kaupungin hakemistorakenne

Palvelut aiheittain

- Asuminen ja kaupunginosat
- Elinkeinot ja yrittäminen
- Kaavoitus
- Kadut ja liikenne
- Kulttuuri ja kirjasto
- Liikunta ja ulkoilu
- Opetus ja koulutus
- Sosiaalipalvelut
- Terveyspalvelut
- Tontit ja rakentaminen
- Turvallisuus
- Ympäristö

Tietoja Kuopiosta

- Asiointi ja neuvonta
- Kartat ja sijainti
- Kaupunkitietoa
- Organisaatio
- Päätöksenteko

Selvityksen perusteella JHS 145 -suositusta ei ole sovellettu suurien kaupunkien kuntaportaaleissa. Myöskään hakemistorakenteen muodostumista URL-osoitteissa ei noudateta kuin satunnaisesti.

Edellä esitetystä syistä JHS 145 -suositus tulisi uudistaa ja sisältöä keventää. Tarkoituksenmukaista olisi, että JHS 145 -suosituksessa olevat asiat otettaisiin osaksi JHS 129 suosituksen sisältöä. Sinällään on paikallaan, että kuntien portaalien sisällön rakenteita yhdenmukaistettaisiin haettavuuden ja muun käytettävyyden parantamiseksi. Nykyiset kuntaportaalit ovat hakemistorakenteiltaan samansuuntaisia, joten lähinnä terminologia vaatisi yhdenmukaistamista.

14 JHS 146 Julkisuuslain mukaisen tietojärjestelmäselosteen laadintasuositus

JHS 146 –suosituksen mukaan sen tarkoituksena on yhdenmukaistaa julkisuuslain edellyttämän tietojärjestelmäselosteen laadintaa sekä helpottaa julkisuuslain toteuttamista. Kuitenkaan julkisuuslaissa ei ole säädetty tietojärjestelmäselosteesta, vaan siitä on säädetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (1030/1999, julkisuusasetus) 8 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen on laadittava ylläpitämistään tietojärjestelmistä seloste, josta ilmenee tietojärjestelmän käyttötarkoitus ja siihen talletettavat tiedot. Seloste on pidettävä yleisön saatavilla kirjaamossa tai muussa yleisöpalvelupisteessä, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Seloste voidaan sisällyttää myös osaksi arkistonmuodostussuunnitelmaan. Säännös koskee kuitenkin vain valtion viranomaisia eikä kuntia, joilla on velvollisuus julkisuuslain 18.1 §:n 2 kohdan perusteella laatia kuvaukset käytössä olevista tietojärjestelmistään ja niissä olevista tiedoista.

Suosituksessa ei ole tehty selkeää eroa julkisuuslain 18.1 §:n 2 kohdan perusteella laadittavien tietojärjestelmäkuvausten ja henkilötietolain 10 §:n nojalla laadittavien rekisteriselosteiden välille. Kuitenkin yksi henkilörekisteri voi sisältää yhdestä moneen tietojärjestelmää, joissa käsitellään henkilörekisterin tietoja. Suosituksessa ei ole myöskään viitattu säännöksiin, joiden perusteella tietojärjestelmäseloste on laadittava ja miten tietojärjestelmän rajaaminen tulisi tehdä. Suosituksessa on myös todettu, että ”*Pelkästään salassa pidettävää tietoaainestoa käsittelevistä tietojärjestelmistä ei laadita tietojärjestelmäselostetta julkista käyttöä varten*”. Suositusteksti tarkoittaisi, että sosiaalihuollon ja terveydenhuollon tietojärjestelmistä ei tarvitsisi laatia tietojärjestelmäselosteita. Tällainen suositus ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukainen eikä perustu julkisuuslain em. säännökseenkään.

JHS 146 suositus on tarpeellinen, koska tietojärjestelmäselosteen sisällöstä ei ole tarkkoja säännöksiä eikä julkisuuslain 18.1 §:n 2 kohdan soveltamista ole tarkemmin ohjeistettu. Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettu laki tuli voimaan 1.9.2011. Tietohallintolaissa säädetään muun muassa viranomaisten velvollisuudesta laatia tietojärjestelmäarkkitehtuuristaan kuvaukset. Tässä suhteessa JHS 146 suosituksessa voitaisiin ottaa huomioon myös tietohallintolain nojalla tehtävien tietojärjestelmiä koskevien arkkitehtuurikuvausten tarpeet, jotta päällekkäiseltä tietojärjestelmien kuvaamiselta voidaan välttyä. Myös suhde arkistolain mukaiseen arkistonmuodostussuunnitelmaan ja siinä tarvittaviin kuvauksiin tulisi selkiyttää JHS 146 suositukseen.

15 JHS 147 Salassa pidettävien tietojen ja asiakirjojen turvaluokittelu

Suosituksessa määritellään millä tavoin salassa pidettävät tiedot ja asiakirjat luokitellaan ja merkitään.

Suosituksessa käytetään turvaluokittelun käsitettä. Suositus kuitenkin pitää sisällään valtionhallinnon tietoturvallisuudesta annetun asetuksen (681/2010, tietoturva-asetus) 9 §:ssä säädetty suojautasot. Edellä mainitun asetuksen 11 §:ssä on säädetty

turvallisuusluokitusmerkinnöistä, joita saa käyttää asiakirjoissa, jotka käsittelevät kansainvälisiä suhteita, valtion turvallisuutta, maanpuolustusta tai muuta yleistä etua, jonka vuoksi julkisuuslain 24.1 §:n 2 ja 7–10 kohdissa on säädetty salassapidosta.

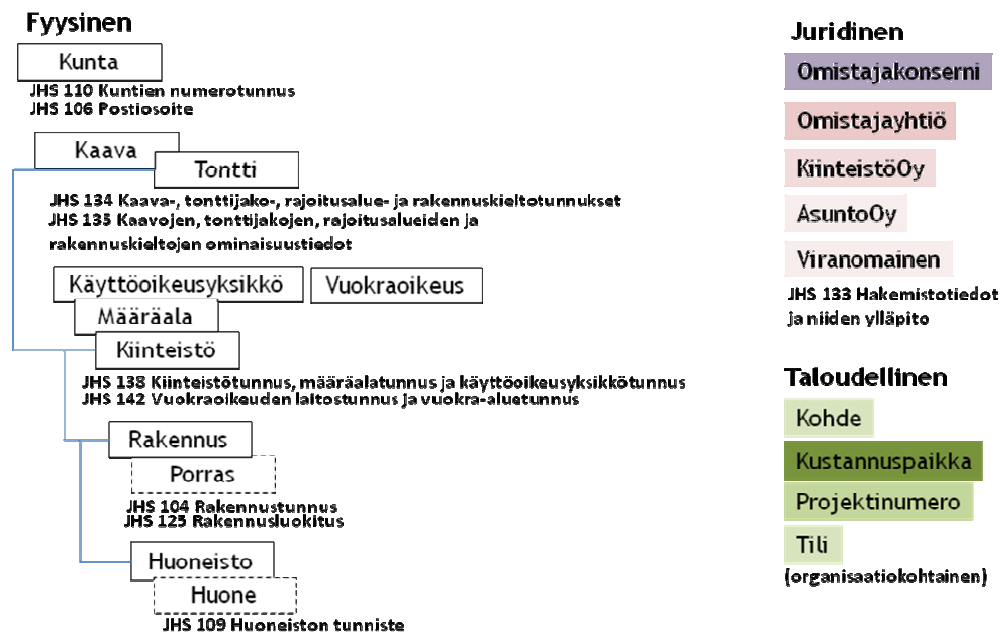
Suosituksessa viitataan turvaluokituksia koskevaan VAHTI-ohjeeseen. Tältä osin suositus tulisi päivittää viittaamaan VAHTI 2/2010 -ohjeeseen.

Koska tietoturva-asetus koskee vain valtionhallinnon viranomaisia ja VAHTI-ohjekin on kohdistettu ensisijaisesti valtionhallinnon viranomaisiin, puoltaa JHS 147 paikkaansa, koska se on viesti kunnille, että niiden tulisi myös huomioida omassa asiakirjahallinnossaan asiakirjojen luokittelu. Se on kuitenkin sisällöltään vanhentunut ja se tulisi päivittää vastaamaan tietoturva-asetuksessa omaksuttua suojaustasojaottelua sekä muuta käsitteistöä. Julkisen hallinnon yhteentoimivuuden varmistamisen kannalta on tärkeää, että julkisen hallinnon organisaatiot käsittelevät ja luokittelevat asiakirjojaan yhdenmukaisella tavalla. Sinällään JHS-suosituksella tapahtuva asiakirjahallinnon ohjaus salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyssä ei ole kovinkaan onnistunut. Tilanteen korjaaminen kuitenkin edellyttäisi julkisuuslain asetuksenantovaltuuksia koskevien säännösten muuttamista siten, että julkisuuslailla voitaisiin antaa kuntiakin koskevia asetuksia.

Suositus tulisi uudistaa siten pikaisesti tiiviinä kokonaisuutena normatiivisessa muodossa, jotta salassa pidettävien asiakirjojen luokittelussa ei olisi erilaisia käytäntöjä tai ainakaan ristiriitaista informaatio-ohjausta.

16 Selvityksen perusteella annettavat yleiset toimenpide-ehdotukset

JHS-järjestelmässä on useita suosituksia, jotka koskevat kiinteistöihin liittyvien tietojen hallintaa. Suositukset ovat kuitenkin lähinnä rekisterinpitoon liittyviä teknisiä eritelmiä tunnistetiedoista rekisteriviranomaisten omaan toimintaan. Tunnusten välille tulisi luoda selkeä tunnuseheys ja hierarkia.



Tunnuksia koskevien suositusten ensisijaisena tarkoituksena JHS-järjestelmän tehtävien mukaisesti on yhteentoimivuuden turvaaminen. Selvitystyössä ilmeni, että JHS-järjestelmässä olevat tunnuksien hallintaan liittyvät suositukset vaativat päivittämistä sekä sääntelyjärjestelmän uudelleen arviointia. Kiinteistöön liittyvät tunnukset muodostavat alla olevan kuvion mukaisen kokonaisuuden, jossa tunnukset ovat kiinteässä riippuvuussuhteessa toisiinsa.

VIRALLINEN

Kiinteistö / väestötietojärjestelmissä

Kiinteistötunnus
427 403 0002 0017

3 kunnanumero 001 - 999 (VFRK)
3 sijaintialuenumero 001 - 999 = kunnanosa / kylä
4 ryhmänumero 0000-9999 = korttitalo/talo
4 yksilönnumero 0000-9999 = tontti/tila

Rakennustunnus
42740300020017 D 002

14 Kiinteistötunnus lts ed
N tarkistamerkit = Rakennustuotus ???
3 rakennusnumero (001-999)

Huoneistotunnus
A 123 b
427403 00020017D002A123b

N Kirjainosa
3 Numero-osa (001-999)
njalokirjain

Postiosoite

Mannerheimintie 12 B 56, 00100 Helsinki

KÄYTÄNNÖSSÄ

Kiinteistön omistajien ja palvelutuottajien tietojärjestelmissä

KiinteistöOy AsuntoOy
Kohde Omistaja Osoite

Rakennusnumero Lähiosoite
Rakennus-taso ei välttämättä käytössä!

Postiosoite

Huoneistotunnus

(jos lähiosoite rakennus-tasolla)

Kiinteistöihin liittyvää tunnusjärjestelmää voitaisiin kehittää siten, että tunnuksista voitaisiin päätellä erityisesti rakennuksien ja huoneistojen tyypit, joka palvelisi niiden luokittelua. Tällä palveltaisiin myös tilastojen tuottamista. Toisena kehittämiskohteena voidaan nostaa esiin tunnusjärjestelmän kehittäminen siten, että se on myös laajemmin käytettävissä kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöiden tietojen hallinnassa muuallakin kuin rekisteriviranomaisten omassa toiminnassa. Nykyään rakennusten ja huoneistojen yksilöinti tapahtuu osoitetietojen perusteella. JHS-järjestelmän kannalta olisi tarpeen kiinteistöihin liittyvien tunnusten ja postiosoitteiden teknisen yhteentoimivuuden varmistamiseksi laatia yksi suositus XML-skeemoista, joissa on kuvattu miten tunnuksia ja kiinteistötietoja siirretään järjestelmien välillä. Tunnusten luomiseen ja ylläpitoon liittyvät asiat tulisi antaa sitovina säännöksiä taikka ylläpidosta vastaavan viranomaisen sisäisinä teknisinä ohjeina ja määräyksinä. Tunnuksista ja kiinteistöihin liittyvistä täydentävistä käsitteistä voitaisiin säätää lailla. Asiaa olisi syytä selvittää, kun perustietovarantojen viitearkkitehtuuria laaditaan valtiovarainministeriössä.

Suosituksissa ei ole otettu kantaa siihen, miten kiinteistöihin liittyvissä tunnuksien merkitsemisessä menetellään, kun kunta lakkautetaan tai kunta liitetään toiseen kuntaan. Asia on ajankohtainen kuntarakennemuutostusta tehtäessä. Toisaalta tällainen tieto kuntaliitosten huomioimisesta liittyy tietojen rekisterinpidosta vastaavan viranomaisen omiin tehtäviin, mutta periaatteet tietojen muuntamiselle pitäisi olla kerrottu avoimesti yhteentoimivuuden turvaamiseksi. Tässä suhteessa on lähinnä tarpeen kuvata rajapintakuvausten tasolla, miten tällaiset muunnokset tehdään tunnuksiin, kun tietoja haetaan MD-järjestelmästä (KTJ tai VTJ).

Julkisuuslain soveltamiseen liittyvät suositukset JHS 143, 146 ja 147 tulisi päivittää ja uudistaa. Koska kyse on lain soveltamista koskevista suosituksista, tulisi ne olla yksiselitteisiä ja normatiivisia. Myös muu muuttunut ja uusi säännöstö tulisi ottaa huomioon suosituksissa.

Verkkopalveluihin liittyvät suositukset JHS 129 ja 145 vaativat myös uudistamista ja päivittämistä. JHS 129 on vaikeasti hallittavissa ja rönsyilevä. Suositus on tarpeellinen, mutta sen tulisi olla tiivis ja lähinnä lainsäädännöstä tulevia vaatimuksia tarkentava, koska lainsäädännössä asetetut vaatimukset ovat pääosiltaan abstraktilla tasolla, jolloin niiden sisältöä pitää avata käytännön toteutuksille asetettaviksi konkreettisiksi vaatimuksiksi ja soveltamisohjeiksi. JHS 145 suositus on tarpeellinen, mutta siinä on pyritty ottamaan kantaa liian laajaan palveluvalikoimaan ja sen ryhmittelyyn, jolloin se ei ole toimiva ratkaisu ohjaamaan erityisesti kuntien portaalien sisällön rakenteen yhdenmukaistamista. Tästä syystä suositus tulisi uudistaa ja rakennetta keventää.