

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om kommunernas uppgifter om lokaler

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att kommunallagen och lagen om statskontoret ändras i syfte att samla uppgifter om de lokaler som kommunerna använder i en gemensam informationsresurs utifrån mätbara och jämförbara datakriterier.

Det föreslås att kommunerna ska lämna uppgifter om de lokaler som de använder till en informationsresurs som administreras av Statskontoret. Uppgifterna föreslås omfatta lokalernas grundläggande egenskaper, användningsändamål, användaruppgifter på allmän nivå samt uppgifter om kostnaderna för lokalerna. De grundläggande uppgifter om lokaler som enligt förslaget ska samlas i informationsresursen är i huvudsak sådana uppgifter som även med stöd av gällande bestämmelser är obligatoriska att producera och uppdatera t.ex. för användning inom den kommunala byggnadstillsynen eller för de nationella fastighets- och byggnadsdatabaserna. De uppgifter som beskriver användningen av lokaler och uppgifterna om kostnaderna för lokaler är däremot inte sådana uppgifter som i lika stor utsträckning redan nu samlas i de centraliserade informationsresurserna, och till denna del är det fråga om en ny skyldighet att producera och lämna uppgifter. Den av finansministeriet ledda samarbetsgruppen för underhållet av definitioner av information ska ansvara för uppdateringen av definitionerna av informationen efter det att lagstiftningen har trätt i kraft. Avsikten är att närmare bestämmelser om de uppgifter om lokaler som ska lämnas till informationsresursen och om de tekniska förfarandena utfärdas genom förordning av statsrådet samt genom förordning på ministerienivå.

Det sammanlagda balansräkningsvärdet för de lokaler i kommunens ägo som kommunerna använder uppgår till cirka 35 miljarder euro. Kommunerna och kommunkoncernerna beräknas äga ca 62 000 byggnader, vars sammanlagda yta uppgår till mer än 50 miljoner kvadratmeter våningsyta. I siffrorna ingår också alla fastigheter inom social- och hälsovården och räddningsväsendet. Utöver dessa hyr kommunerna ett betydande antal lokaler av fastighetsägare utanför kommunsektorn.

Att samla lokalinformationen i en informationsresurs utifrån enhetliga datakriterier skulle i betydande grad förbättra förutsättningarna för en framgångsrik ledning av lokalerna inom kommunsektorn. Informationsresursen gör det möjligt för kommuninvånarna att på ett enhetligt och jämlikt sätt få information om de offentliga lokalerna samt ger den privata sektorn möjlighet att använda öppna data. Informationsresursen gör det också möjligt för staten att skapa en lägesbild över hela lokalbeståndet inom kommunsektorn. I den första fasen av en tvåstegsprocess, dvs. till utgången av 2028, ska staten dessutom erbjuda de kommuner som så önskar databastjänster för digitalisering av sina uppgifter om lokaler och för användning av uppgifterna i kommunernas verksamhet när kommunerna fullgör sin uppgift enligt skyldigheten att lämna uppgifter om lokaler.

Det långsiktiga målet är att minska investeringstrycket i anslutning till byggnads- och lokalbeståndet och att förbättra lokalförvaltningen inom kommunsektorn så att effekterna realiserar delvis fram till 2029, men i och med förändrade verksamhetssätt också på längre sikt.

Vid definitionerna av kommunernas lokalinformation ska allmänna nationella kriterier och informationsstandarder användas i så stor utsträckning som möjligt. Syftet med projektet för att skapa ett datasystem för den byggda miljön (det s.k. Ryhti-projektet), som miljöministeriet ansvarar för att bereda, är att ta fram ordlistor, kodlistor och informationsmodeller för informationen om den byggda miljön. Avsikten är att även kommunernas informationsresurs för information om lokaler ska skapas med hjälp av dessa ordlistor, kodlistor och informationsmodeller. Också vissa statliga myndigheter ska kunna utnyttja informationsresursen för information om lokaler i sina uppgifter. Till dem hör åtminstone finansministeriet, Statistikcentralen, Energimyndigheten och Lantmäteriverket.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den xx xxxx 2023. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2023 och avses bli behandlad i samband med den.

De viktigaste förslagen

Enligt förslaget ska det på lagnivå för kommunerna föreskrivas en skyldighet att producera och lämna uppgifter om de lokaler som de använder till den informationsresurs för information om lokaler som administreras av staten. Statskontoret ska ansvara för informationsresursen. Lämnandet av uppgifterna ska tekniskt ske så att kommunen offentliggör uppgifterna om lokaler i Statskontorets informationsresurs. Det är således fråga om motsvarande tillvägagångssätt som i fråga om kommunernas ekonomiska uppgifter. För att kunna skapa en enhetlig och samlad informationsresurs för information om lokaler är det nödvändigt att kvaliteten på kommunernas uppgifter om lokaler förbättras och att de förenhetligas. Det har därför föreslagits att arbetet med att producera och samla informationen ska genomföras i två faser. Det föreslås att den första fasen inleds när

lagen träder i kraft och pågår högst till utgången av 2028. Efter detta, dvs. senast från och med 2029, ska kommunernas uppgifter om lokaler i stor utsträckning lämnas med hjälp av automatiserad dataöverföring till den av Statskontorets administrerade enhetliga informationsresursen för information om lokaler. Kommunerna ska svara för innehållet i och riktigheten av uppgifterna om de lokaler de använder samt för att uppgifterna lämnas till Statskontoret direkt med hjälp av en gränssnittslösning. Förslaget inbegriper ingen uppgift eller skyldighet att offentliggöra uppgifter om lokaler för allmänheten eller att skapa ett öppet gränssnitt, eftersom det bedömts att det i det inledande skedet finns brister i lokalinformationens innehållsmässiga kvalitet. Avsikten är dock t.ex. att med hjälp av tekniska lösningar säkerställa att den nationella informationsresursen för information om lokaler som skapas, genom ett särskilt beslut vid behov även ska kunna bli en öppen informationskälla. Utöver kommunerna ska statliga myndigheter, såsom t.ex. Energimyndigheten, Statistikcentralen, Finlands miljöcentral och finansministeriet, i enlighet med förslaget ha rätt att få uppgifter ur informationsresursen. Ur informationsresursen ska det också produceras information och rapporter för offentlig granskning och t.ex. Finlands Kommunförbund rf, som är centralorganisation för kommunerna, ska på detta sätt ha rätt att få tillgång till uppgifterna.

När det gäller informationsinnehållet och hur informationen ska lämnas ska det bildas en arbetsgrupp som leds av finansministeriet och som ska stödja genomförandet av myndighetssamarbetet enligt 7 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen.

Den första fasen pågår till 2028

Det har bedömts att målen enligt förslaget inte uppnås i den omfattning som eftersträvas genom att enbart sammanställa en informationsresurs för information om lokaler. För att den nytta som förslaget innebär för kommunerna ska kunna uppnås, grundar sig förslaget på genomförande av följande två element i anslutning till lokalinformation: För det första ska uppgifter om lokaler samlas utifrån enhetliga kriterier i en enhetlig informationsresurs för information om lokaler och för det andra ska digitaliseringen av kommunernas lokalförvaltning främjas och utnyttjande av digitaliserade uppgifter om lokaler möjliggöras vid planeringen av kommunens servicenätverk, ekonomi och lokalbestånd. Den nytta som propositionen innebär med tanke på uppgifter om lokaler uppstår förutom när statsförvaltningens informationsbehov uppfylls även när förenhetligade och samlade uppgifter om lokaler används i kommunernas verksamhet.

Lämmandet av kommunernas uppgifter om lokaler ska ske på ett så lätt genomförbart sätt som möjligt. I förslagets första fas ska Statskontoret sammanställa en informationsresurs av kommunernas befintliga uppgifter om lokaler. Dessutom ska Statskontoret för de kommuner som så önskar ta fram en databastjänst och ett databassystem för uppgifter om lokaler för att avsevärt underlätta en enhetlig digitalisering av informationen. För Statskontoret föreslås en uppgift på viss tid som gäller detta. Kommunerna har således flera alternativ för att fullgöra skyldigheten att lämna uppgifter. De uppgifter om lokaler som omfattas av skyldigheten kan med hjälp av teknisk dataöverföring lämnas direkt till den informationsresurs för information om lokaler som administreras av Statskontoret. Informationsresursen ska till sin karaktär och på det tekniska sätt den genomförs likna den informationsresurs för ekonomisk information som skapats med avseende på kommunernas ekonomiska uppgifter. Om kommunen ännu inte har sådan kompetens, kan kommunen utnyttja Statskontorets databastjänst för information om lokaler samt det tekniska stöd som tillhandhålls för användningen av tjänsten. Detta gagnar särskilt de kommuner som inte använder ett tekniskt system för hanteringen av information om lokaler.

Utöver digitaliseringen av uppgifterna blir uppgifterna jämförbara och kompatibla i och med att det skapas en informationsresurs för information om lokaler. Uppgifterna för de kommuner som använder databastjänsten för information om lokaler kan överföras genom en teknisk dataöverföring till Statskontorets nationella informationsresurs, vilket innebär att de kommuner som använder tjänsten inte längre behöver rapportera uppgifterna separat. På motsvarande sätt kan uppgifter ur informationsresursen också överföras till databastjänsten. Databastjänsten ska för de kommuner som har utnyttjat den stå till förfogande under den första fasen. I den första fasen kan kommunerna med hjälp av databastjänsten utöver digitaliseringen och rapporteringen också få sådant informationsinnehåll om den egna kommunens lokalbestånd som ökar kostnadsförutsägbarheten och som kan utnyttjas i kommunens egen verksamhet.

I den första fasen ska man i så stor utsträckning som möjligt utnyttja de tillgängliga nationella informationssystemen i syfte att minimera kommunernas arbetsmängd. Uppgifter fås ur de byggnads- och lägenhetsregister som ingår i det befolkningsregister som förs av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och ur Lantmäteriverkets fastighetsdatasystem till den del det finns uppgifter om lokaler i dem. Uppgifterna i det register över energicertifikat som förs av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet ska också kunna utnyttjas för samlandet av uppgifter om energianvändningen. I någon utsträckning kan man också utnyttja kommunernas informationsresurs för ekonomisk information, vilken redan nu administreras av Statskontoret. På motsvarande sätt ska även de uppgifter som samlats i samband med finansministeriets pilotförsök 2020–2021 som gällde uppgifter om lokaler utnyttjas. Basdata från dessa källor kompletteras med uppgifter som samlas in från kommunerna och som särskilt hänför sig till kostnaderna för lokaler och för lokalanvändning

och ekonomiska uppgifter samt till avtalsuppgifter om de lokaler som kommunerna hyr. Informationsresursen ska basera sig på en informationsmodell enligt interoperabilitetsplattformen. Syftet med projektet för att skapa ett datasystem för den byggda miljön (det s.k. Ryhti-projektet), som miljöministeriet ansvarar för att bereda, är att ta fram nationella kriterier, standarder och informationsmodeller. Avsikten är även att kommunernas informationsresurs för information om lokaler skapas genom tillämpning av interoperabilitetsplattformen och samma kriterier, standarder och informationsmodeller. När uppgifterna samlas in enligt en datamodell som säkerställer interoperabilitet och med hjälp av enhetliga definitioner som tas i bruk nationellt, harmoniseras informationsunderlaget. Om det nationella datasystem som tas fram inom ramen för Ryhti-projektet förändrar rollen för det nuvarande byggnads- och lägenhetsregister som förs av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, kommer man i fråga om kommunernas informationsresurs för information om lokaler på motsvarande sätt att utnyttja det nya nationella datasystemet för den byggda miljön.

Kommunerna ska svara för att uppgifterna är riktiga och för att de korrigeras, kompletteras och uppdateras i databasen under den första fasen. Ur informationsresursen ska varje kommuns egna uppgifter också med hjälp av en teknisk gränssnittslösning kunna återföras till kommunens egna system. Komplettering av eventuella bristfälliga uppgifter och korrigerande av felaktiga uppgifter ska i första hand gälla betydande brister och fel. På detta sätt är det t.ex. i samband med redan kända ändringar av uppgifterna, såsom i samband med rivning av byggnader, inte längre ändamålsenligt att korrigera eller komplettera gamla uppgifter om den byggnad som rivs, om detta inte av någon annan orsak är behövligt. Lagstiftningen om produktion och lämnande av uppgifter om lokaler inverkar dock inte på iakttagandet av skyldigheter som kommer från annat håll. Om begäran om rättelse av uppgifter beror på annan lagstiftning eller en myndighetsföreskrift, ska denna iakttagas. Enligt propositionen ska vissa myndigheter också ha möjlighet att få uppgifter ur informationsresursen för information om lokaler för skötseln av sina uppgifter, vilket innebär att de inte längre behöver begära uppgifterna av kommunerna. Dessutom kan man vid korrigerande och komplettering av uppgifterna i det byggnads- eller lägenhetsregister som ingår i befolkningsregistret vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata utnyttja uppgifterna i informationsresursen för information om lokaler. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata ska dock få tillgång till uppgifter även i fortsättningen från kommunerna, och det finns inget behov av att i detta avseende föreslå rätt för ämbetsverket att få direkt tillgång till uppgifter ur Statskontorets informationsresurs. Uppgifter finns också hos eventuella andra myndigheter, om de har rätt att få uppgifter antingen med stöd av lagstiftningen eller på grund av någon annan omständighet. En sådan myndighet kan vara Finlands miljöcentral, som enligt planen ska förvalta datasystemet för den byggda miljön (RYTJ).

Under den första fasen ska kommunerna till behövliga delar se över och uppdatera sina uppgifter om lokaler och de informationssystem som skaffats för behandlingen av uppgifterna. Detta är en del av digitaliseringsmålet för kommunernas lokalförvaltning och genom kravet på interoperabilitet främjar man också utnyttjandet av den offentliga förvaltningens uppgifter om lokaler i så stor utsträckning som möjligt och oberoende av system. En rätt lång övergångsperiod ska reserveras för utvecklandet av kommunernas system och digitaliseringen, dvs. den första fasen ska i princip fortsätta till utgången av 2028. I och med detta kan tillgodoseendet av kommunernas behov av systemutveckling lättare samordnas med digitaliseringsprojekt som även annars ska genomföras i kommunerna, vilket bidrar till att minimera kommunernas kostnader.

De uppgifter som ska samlas föreslås gälla lokalernas grundläggande egenskaper, användningsändamål, användaruppgifter på allmän nivå samt uppgifter om kostnaderna för lokalerna. De grundläggande uppgifter om kommunernas lokaler som enligt förslaget ska samlas i informationsresursen är i huvudsak sådana uppgifter som även med stöd av gällande bestämmelser är obligatoriska att producera och uppdatera t.ex. för användning inom den kommunala byggnadstillsynen eller för de nationella fastighets- och byggnadsdatabaserna. De uppgifter som gäller användningen av lokaler och lokalkostnaderna samlas däremot inte i lika stor utsträckning i de centraliserade informationsresurserna, så de måste samlas in direkt från kommunerna. Skyldigheten att lämna uppgifter ska omfatta uppgifter om de lokaler som används av olika delar av kommunkoncernen. Uppgifter ska lämnas i fråga om uppgifterna i de avtal om lokaler som ingåtts med kommuner, kommunala affärsverk och dotterbolag som hör till kommunkoncernen. När det gäller bolagen kan kommunerna om de så vill lämna uppgifter också om hyror och andra avtalsuppgifter i större omfattning. I enlighet med 64 § 1 mom. i kommunallagen gäller skyldigheten förutom kommuner också samkommuner. Däremot samlas uppgifter om privat tjänsteproduktion som kommunerna skaffat inte in, utan det är uttryckligen fråga om lokaler som kommunkoncernen själv använder eller hyr. Avsikten är att närmare bestämmelser om de uppgifter om lokaler som ska lämnas till informationsresursen och om förfarandena utfärdas genom förordning av statsrådet.

En närmare definition av det informationsinnehåll och de tekniska beskrivningar som interoperabiliteten kräver ska enligt förslaget basera sig på en samordning som görs i en av finansministeriet tillsatt samarbetsgrupp för underhållet av definitioner av informationen. I samordnandet ska alla aktörer som utnyttjar uppgifterna delta, kommuner och samkommuner inbegripna. Bestämmelser om vad det informationsinnehåll som ska lämnas och som baserar sig på ovannämnda samarbete och vad de tekniska förfarandena ska omfatta kan också utfärdas genom förordning av finansministeriet.

Statskontoret kan som stöd för skötseln av sina uppgifter när det gäller uppgifter om lokaler också utnyttja köpta tjänster på samma sätt som i sin övriga verksamhet.

Uppdatering av uppgifterna i den andra fasen från och med 2029

Från och med ingången av 2029 ska kommunerna enligt förslaget lämna de uppgifter om lokaler som omfattas av skyldigheten direkt till Statskontorets informationsresurs för information om lokaler. Lämnandet av uppgifterna ska från och med 2029 i hög grad ske automatiserat.

Även modellen för rapportering av uppgifter om lokaler är i många avseenden av samma slag som i fråga om kommunernas ekonomiska uppgifter. Kommunerna ska regelbundet, t.ex. en gång om året, rapportera planeerings- och utfallsinformation som gäller lokalerna på samma sätt som det görs i fråga om de ekonomiska uppgifterna för närvarande. En del av uppgifterna kan lämnas t.ex. kvartalsvis eller halvårsvis beroende på uppgifternas art och användningsändamål. Dessutom kommer en del av uppgifterna att uppdateras automatiskt i informationsresursen, när kommunen har uppdaterat sina egna uppgifter. Ett exempel på detta är registreringen av de fysiska uppgifterna om de lokaler som kommunen använder i byggnadstillsynens informationssystem, därifrån uppgifterna uppdateras i de byggnads- och lägenhetsregister som ingår i befolkningsregistret vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Ur informationsresursen för information om lokaler ska uppgifter om lokaler offentliggöras på nationell nivå och kommunvis så att sekretessbelagda uppgifter eller uppgifter som innehåller personuppgifter inte avslöjas.

Från och med ingången av 2029 är målet att digitaliseringen av kommunernas uppgifter om lokaler ska vara genomförd i tillräcklig omfattning och att Statskontoret inte längre ska behöva tillhandahålla kommunerna en separat databastjänst för information om lokaler. Tjänsten kan läggas ned eller, om kommunerna i fråga om databastjänsten för information om lokaler har ett kommunspecifikt behov eller ett behov i anslutning till utvecklingen av samarbetet mellan kommunerna, kan staten bedöma möjligheterna att i stället för att lägga ned databastjänsten överlåta tjänsten och den IKT-infrastruktur som hänför sig till den till de kommuner som så önskar på villkor som det beslutas om separat. Det ska vara möjligt att i alla situationer innan databastjänsten läggs ned lämna ut kommunernas egna uppgifter ur databastjänsten till kommunen så att kommunen själv kan använda dem.

Lag

om ändring av 120 a § i kommunallagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunallagen (410/2015) 120 a §, sådan den lyder i lag 419/2021, som följer:

120 a §

Produktion och lämnande av uppgifter om kommunens verksamhet, lokaler, ekonomi och tjänsteproduktion

Kommunen ska producera information om kommunens verksamhet och ekonomi, de lokaler som kommunen använder och användningen av lokalerna, i syfte att använda informationen vid styrningen, ledningen och uppföljningen av kommunens verksamhet, förvaltning och ekonomi samt i syfte att säkerställa de i 5 kap. avsedda möjligheterna för kommuninvånarna och de som utnyttjar kommunens tjänster att delta och påverka.

Kommunen ska trots sekretessbestämmelserna, i den form som krävs för interoperabilitet, till Statskontoret lämna uppgifter om de lokaler som kommunen använder i sina uppgifter enligt 7 § och användningen av lokalerna, de i 112 § avsedda uppgifterna om bokslut, delårsrapporter och kostnader samt de ekonomiska uppgifter som enligt vad som föreskrivs annanstans i lag eller med stöd av lag ska lämnas regelbundet. Kommunen svarar för att de uppgifter som lämnas är riktiga. Närmare bestämmelser om vilken information som ska produceras och om hur och när den ska produceras och lämnas får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Finansministeriet svarar för ordnandet av det samarbete som behövs för definition av det närmare informationsinnehåll och de tekniska beskrivningar som krävs för interoperabiliteten för de i 2 mom. avsedda uppgifterna om lokaler och ekonomiska uppgifterna. I samarbetet deltar representanter för kommunerna samt representanter för de ministerier och andra ämbetsverk till vars förvaltningsområdes lagstiftning och uppgifter det hör att fastställa begrepp och definitioner som används i uppföljningen av och rapporteringen om kommunernas ekonomi. I samarbetet deltar också representanter för de ministerier och ämbetsverk som svarar för de nationella definitionerna av fastighets- och lokalinformation. På basis av samarbetet utfärdas det årligen genom förordning av finansministeriet närmare bestämmelser om det informationsinnehåll och de tekniska beskrivningar som ska tillämpas vid lämnande av information under följande räkenskapsperiod.

För produktionen av annan sektorspecifik information för uppföljningen, övervakningen och styrningen av kommunens verksamhet gäller särskilda bestämmelser.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av 2 och 2 b § i lagen om statskontoret

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statskontoret (305/1991) 2 § 1 mom. 4 punkten och 2 b §, sådana de lyder, 2 § 1 mom. 4 punkten i lagarna 1081/2014, 180/2019 och 557/2020 samt 2 b § i lag 1369/2019, som följer:

2 §

Om det inte föreskrivs annat om behörigheten någon annanstans, har Statskontoret till uppgift att

4) vara ansvarig myndighet för administrationen av kommunernas informationsresurs för ekonomisk information och kommunernas informationsresurs för information om lokaler och lokalanvändning samt vara personuppgiftsansvarig för dessa informationsresurser,

2 b §

Statskontoret har rätt att behandla sådana personuppgifter som är nödvändiga för utförandet av den uppgift som avses i 2 § 1 mom. 4 punkten och uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter. Statistikcentralen, Lantmäteriverket, Finlands miljöcentral, Energimyndigheten, Institutet för hälsa och välfärd, Utbildningsstyrelsen och finansministeriet har rätt att av Statskontoret få sådana sekretessbelagda uppgifter som är nödvändiga för genomförandet av deras uppgifter.

Om de uppgifter som avses i 1 mom. innehåller uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter, ska behovet att bevara dem bedömas vart femte år.

De uppgifter i informationsresursen för ekonomisk information som inte innehåller personuppgifter ska Statskontoret publicera i det allmänna datanätet.

Avgift tas inte ut för användning av informationsresursen för ekonomisk information och informationsresursen för information om lokaler och lokalanvändning.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Statskontoret ska som en del av sin i 2 § 1 mom. 4 punkten avsedda uppgift som ansvarig myndighet för administrationen av kommunernas informationsresurs för information om lokaler och lokalanvändning samt personuppgiftsansvarig för informationsresursen producera avgiftsfria stödtjänster för kommunerna i anslutning till fullgörandet av kommunernas skyldighet enligt 120 a § i kommunallagen att lämna uppgifter om lokaler fram till utgången av 2028.