



4.8.2022

OKV/1730/21/2022

OKV/1730/21/2022-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Ympäristöministeriö

Viite:

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 20.6.2022, VN 4165/2022

Hallituksen esityksen luonnos laiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Lain tavoitteena on toteuttaa valtakunnallinen yhteinen tietojärjestelmä rakennetun ympäristön tiedolle. Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämään tietojärjestelmään tallennettaisiin ja julkaistaisiin rakentamisen ja alueidenkäytön tietoja. Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella lakiin lisättäisiin kaavojen ja tonttijaon digitalisaatiosta johtuvat muutokset.

Hallituksen esityksestä tekemäni huomiot koskien esityksen vaikutuksia, suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen sekä yksittäisiin lakiehdotuksen 1. säännöksiin on tässä lausunnossa numeroitu.

1. Hallituksen esitysluonnoksessa s. 59-60 todetaan, että tietojärjestelmän kokonaisturvallisuuden riskiarviointi on vielä vaiheessa, kun selvityksiä valmistuu vasta kesän 2022 aikana.

Esitykseen on tärkeää sisällyttää riittävän ajantasainen kokonaisturvallisuuden riskiarviointi sekä tietohallintovaikutusten ja tietosuojavaikutusten arviointi tähän sisältyvine riskiarviointeineen. Esityksessä kuvataan uudistuksen positiivisia vaikutuksia ja hyötyjä suhteellisesti kattavammin kuin laajan tietojärjestelmä uudistuksen tietosuojaan ja

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä ja riskipotentiaalia. Riskit ja laajan tietojärjestelmäratkaisun toteutuksen vaikeudet ja riskit eivät tulleet riittävästi esille muun muassa hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta. Tätä hallituksen esitystä annettaessa olisi tärkeää, että järjestelmän liittyvät riskit ja riskipotentiaali kuvattaisiin mahdollisimman ajantasaisesti eduskuntakäsittelyä varten.

2. Kiinnitän huomiota henkilötietojen käsittelyn oikeusperustan ja sitä koskevan kansallisen liikkumavaran tarkkaan ja täsmälliseen selvittämiseen Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 679/2016 valossa. "Jos erityislainsäädännössä katsotaan olevan välttämätöntä säätää henkilötietojen käsittelystä, tulee liikkumavaran alasta tehdä selkoa sekä perustella sen käyttö esityksessä huomioiden sen vaikutukset perusoikeuksien suojaan. - - Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta voidaan säätää lainsäädännössä tilanteissa, joissa henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (TSA 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohta). Viranomaistoiminnassa henkilötietojen käsittelyn tulisi lähtökohtaisesti perustua näihin henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteisiin." (Lainkirjoittajan opas, kohta 12.5)

Lakiehdotuksen 1, 1 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa s. 73 oikeusperuste (e-kohta) mainitaan. Oikeusperuste olisi aiheellista nimenomaisesti nimetä ja käsitellä myös jaksossa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

3. Esitysluonnoksen s. 58 todetaan, ettei järjestelmään lähtökohtaisesti tule rakenteellisen tiedon muodossa arkaluonteisia henkilötietoja. S. 61 todetaan, että järjestelmä voisi jopa sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. S. 100 jaksossa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys todetaan, että rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tallennettavat tiedot voivat sisältää myös salassa pidettäviä tietoja, jos sellaisia tietoja sisältyy kuntien tai maakuntien viranomaisten niihin asiakirjoihin, joita tietojärjestelmään on tallennettava. Edelleen s. 107 jakson 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys perusteella on ilmeistä, että tietojärjestelmään ei ole tarkoitus tallentaa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja tai muita arkaluonteisina henkilötietoina pidettäviä tai salassa pidettäviä tietoja, mutta tietojärjestelmään tallennettaessa erilaisia asiakirjoja, niissä voi olla mainittuja tietoja ja ainakin eri lähteistä saatuja tietoja yhdistelemällä voi tällainen tieto ihmisestä paljastua.

Sen lisäksi, että TSA 6 artiklan mukainen oikeusperuste henkilötietojen käsittelylle on HE:ssä todettu, esityksestä tulisi selkeämmin ja eritellymmin ilmetä myös oikeusperuste mahdollisille TSA 9 artiklassa säädettyihin ryhmiin kuuluvien tietojen, sellaisten arkaluonteisiksi

henkilötiedoiksi katsottavien tietojen (joita ei ole määritelty TSA 9 artiklassa) ja salassa pidettävien tietojen käsittelyyn.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettavassa hallituksen esityksessä lakiehdotuksen 1. lähtökohtana on, että rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tallennetaan laissa säädetyt tiedot (lakiehdotuksen 5–8 ja 10 §:t) sekä rakentamislaisissa erikseen säädettävät tiedot (7 §). HE:ssä s. 103 todetaan, että laissa nimetään ne alueidenkäytön ja rakentamisen asiakirjat, joita kuntien ja maakuntien tulee järjestelmään tallentaa. Tarkoituksena siis olisi sisällyttää tietyt rakentamisen lupa-asiakirjat tietojärjestelmään. Ratkaisuun liittyy eräitä olennaisia lainsäätäjän harkintavaltaa ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien huomioimista rajoittavia EU-oikeudellisia ja valtiosääntöoikeudellisia seikkoja.

Esityksen jatkovalmistelussa olisi ensinnäkin selvemmin tuotava esiin, mitä TSA 9 artiklassa säädettyihin ryhmiin kuuluvia tietoja, muita Suomen valtiosäännön perusteella arkaluonteisiksi henkilötiedoiksi katsottavia tietoja (joita ei ole määritelty TSA 9 artiklassa) ja salassa pidettäviä tietoja HE:ssä mainituissa viranomaisten asiakirjoissa on ja joita tarkoitus tallentaa tietojärjestelmään. Olennaista olisi, että tuotaisiin esiin ja pykälätasolla tarkkarajaisesti ja täsmällisesti säädettäisiin siitä, mitä asiakirjoja ja mitä tietoja on tarkoitus järjestelmään tallentaa. Kyseessä on tietojärjestelmä, johon tallennetaan tietoja. Lakiehdotuksen 1. säännökset koskevat tietojen tallentamista, ei asiakirjojen tallentamista. EU-oikeus, erityisesti TSA ja Suomen perustuslain 10 §:n mukaisen henkilötietojen suojan vakiintunut tulkinta edellyttävät, että laissa varsinkin erityisten henkilötietoryhmien tietojen ja arkaluonteisten tietojen käsittelystä säädetään tarkkarajaisesti ja täsmällisesti laissa. Laajaan tietovarantoon ei voida sisällyttää väljästi tietyn asiatyypin asiakirjoja, jos niiden tietosisältöä ei voida laissa tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määritellä. Asiakirjoja, joissa on muita arkaluonteisia tietoja kuin laissa tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määriteltyjä tietoja, ei saa sisällyttää tietojärjestelmään. Tästä näkökulmasta ehdotettu sääntely on kokonaisuutena vielä liian epätasällista ja laissa olisi määriteltävä kattavasti ne tiedot, joita tietojärjestelmään sisältyviin asiakirjoihin sisältyy. Lisäksi olisi avattava suojattavien tietojen suojaomien tehokkuutta ja riittävyttä tietosuojasetuksen ja sitä täydentävän kansallisen tietosuojalain valossa.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys tulisi käsitellä myös sitä, miten ehdotettu lainsäädäntö on hyvän hallinnon vaatimuksen mukainen.

4. Jaksossa 11.2 Kansallisen liikkumavaran käyttö s. 101 on todettu, että tarve rakennetun ympäristön tietojärjestelmän perustamiselle kuvataan HE:n kohdassa tavoitteet. Jaksossa todetaan, että tavoitteiden arvioidaan muodostavan hyväksyttävän syyn niille rajoituksille, joita ehdotettava sääntely on omiaan aiheuttamaan luonnollisten henkilöiden

perusoikeuksille ja että rajoitusten oikeasuhtaisuudesta ja rajoituksiin liittyvästä oikeusturvasta huolehditaan pääasiassa yleislainsäädäntöön sisältyvin säännöksiin henkilötietojen ja salassa pidettävien tietojen käsittelystä.

Viitatussa s. 30-31 Tavoitteet-otsikon alla ei käsitellä perusoikeuden rajoittamista tai suhteellisuusvaatimuksen mukaisuutta koskevia asioita. Jaksossa Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys näitä tulisi käsitellä.

5. Jakso Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys päättyy toteamukseen, että edellä kerrotuilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärestyksessä. Samoin todetaan, että asiasta olisi kuitenkin aiheellista hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Katson sinänsä, että mittava tietojen tallentaminen laajaan tietojärjestelmään, tietojen yhdistelyn riskit ja laajalta tietojärjestelmältä vaadittavat suojatoimet ovat kokonaisuus, jossa ei ole kaikilta osin vakiintunutta perustuslakivaliokunnan käytäntöä, varsinkaan tietojärjestelmään ilmeisesti tallennettavien asiakirjamuotoisten dokumenttien ja tietojen yhdistelystä aiheutuvien tietosuojariskien osalta. HE:n jatkovalmistelussa valmistelevalle ministeriölle on kuitenkin itsenäisesti arvioitava ja sisällytettävä esitykseen ne seikat, miksi perustuslakivaliokunnan käsittely on tarpeen. (ks. Hallituksen esityksen laatimisohejeet kohta 12 ja Lainkirjoittajan opas kohta 3.4)

6. Lakiehdotuksessa 1. 8 §:n 1 momentin mukaan Syke määrittelee, myöntää ja poistaa rakennetun ympäristön tietojärjestelmän käyttöoikeudet. Tätä säännöstä ja/tai sen perusteluita tulisi täsmentää. Käyttöoikeudet ja oikeus saada tietoja tulee perustaa lakiin eikä hallintopäätöksiin. Ehdotetun pykälän perusteluiden valossa jää epäselväksi mikä on ehdotetun pykälän suhde tiedonhallintalain 16 ja 17 §:ään. Toteamus siitä, että nyt kyseessä olevalla HE:llä täydennetään tiedonhallintalakia jää epäselväksi erityisesti sen suhteen mitä lisää suhteessa tiedonhallintalakiin säännös tuo. Tiedonhallintalain 16 §:n mukaan tietojärjestelmästä vastuussa olevan viranomaisen on määriteltävä tietojärjestelmän käyttöoikeudet. Käyttöoikeudet on määriteltävä käyttäjän tehtäviin liittyvien käyttötarpeiden mukaan, ja ne on pidettävä ajantasaisina.
7. Henkilötunnus tai yhteystieto eivät sinänsä ole salassa pidettäviä tietoja, ellei henkilö ole turvakiellossa.

Väestötietolain 36 §:n mukaan, kun turvakielto on talletettu järjestelmään, kiellon kohteena olevan henkilön kotikunta, asuinpaikka, osoite ja muu yhteystieto saadaan luovuttaa vain sellaiselle viranomaiselle, jonka oikeus näiden tietojen käsittelyyn perustuu laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn kiellon kohteena olevan henkilön oikeutta tai velvollisuutta

koskevan tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamiseen. Turvakielto koskee myös kiellon kohteena olevan henkilön omistuksessa tai hallinnassa olevan kiinteistön, rakennuksen ja huoneiston yksilöinti- ja sijaintitietoja, jos niitä ei voida käsitellä erillään turvakieillon kohteena olevista tiedoista, kun kiellon kohteena olevan tietoja luovutetaan väestötietojärjestelmästä.

Julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Saman pykälän 2 momentin mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon sellaisista osoite- tai muista yhteystiedoista, jotka ovat 24 §:n 1 momentin 31 kohdan mukaan salassa pidettäviä.

Lakiehdotuksen 1. 10 §:n suhdetta julkisuuslain 29 §:ään tulisi jatkovalmistelussa käsitellä.

8. Tiedonhallintalain 3 §:n mukaan tiedonhallintalakia sovelletaan tiedonhallintaan ja tietojärjestelmien käyttöön, kun viranomaiset käsittelevät tietoaineistoja, jollei muualla laissa toisin säädetä. Tiedonhallintalain 24 §:n mukaan viranomainen voi luovuttaa teknisten rajapintojen avulla tietoja muulle kuin toiselle viranomaiselle, jos tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja.

Lakiehdotuksen 1. 14 §:ää ja/tai sen perusteluita tulisi jatkovalmistelussa täsmentää sen osalta, miten tietojen luovuttaminen voidaan perustaa Syken hallintopäätöksen varaan.

9. Lakiehdotuksen 1. 15 §:ssä säädettäisiin rajoituksesta TSA 18 artiklan 1 kohtaan. Ehdotetun säännöksen perusteluissa s. 86 viitataan TSA 23 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltion lainsäädännössä lainsäädäntötoimenpiteellä voidaan rajoitus tehdä. HE:ssä s. 86-87 mainitaan kyseessä olevan intressi oikeudellisten menettelyiden suojeluun. Perusteluista tulisi vielä selkeämmin ilmetä mihin TSA 23 artiklan kohtaan rajoitus tässä laissa perustuu ja miten rajoitus on välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide.

Samaan ehdotettuun 15 §:ään liittyen s. 88 todetaan, että rekisteröity voisi esittää hallintolain nojalla vaatimuksen henkilötietojen käsittelyn lopettamisesta. S. 109 todetun perustella voi päätellä, että HE:ssä tällä tarkoitetaan hallintolain 8 luvun asia- ja kirjoitusvirheen korjaamismenettelyä. Säännöksen perusteluita lukemalla voi saada sen käsityksen, että hallintolain päätöksen virheen korjaamismenettelyllä voitaisiin kieltää henkilötietojen käsittely. Tätä asiakokonaisuutta tulisi selkeyttää ja selventää. On ymmärrettävää, että hallintopäätöksiin ei tehdä tietosuojan perustuvien oikeuksien perusteella jälkikäteen korjauksia, mutta tietosuojan liittyvät rekisteröidyn oikeudet ovat laajempia ja niistä tehtävät poikkeukset tulee säätää tarkkarajaisesti ja täsmällisesti.

10. Teknisenä huomiona, kohdassa Sääntelytason valinta s. 112-113 ei ole asetuksenantovaltuuksien käsittelyn kohdalla otettu huomioon, että 1. lakiehdotuksen 14 §:n 4 momentissa on asetuksenantovaltuussäännös. Lisäksi 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on kirjoitusvirhe, kun viitataan 6 §:ään tarkoittaen 5 §:ää.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen