

Asia: VN/23997/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnonantajan lausunto

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta. Ehdotetulla sääntelyllä lisättäisiin eri viranomaisten tiedonsaantioikeuksia rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Esityksessä lisäksi tarkennettaisiin Suomen ympäristökeskuksen tiedonsaantioikeuksia Verohallinnon tiedoista. Lisäksi esityksessä korjattaisiin lakiin jäänyt teknisluontoinen virhe. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Tiedonsaantioikeudet

Esitysluonnoksen perusteluissa vaikuttaisi olevan jonkin verran epätarkkoja tai virheellisiä ilmaisuja. Esitysluonnoksen sivulla 6 todetaan, että verotietojen salassapitoa ei ehdotuksessa murrettaisi, vaan verotiedot pysyisivät salassa pidettävänä ja niitä voitaisiin jakaa eteenpäin vain niille viranomaisille, joilla on laissa säädetty oikeus salassa pidettävään tietoon. Säädettyä toisen viranomaisen tiedonsaantioikeudesta salassa pidettäviin tietoihin on aina kyse salassapidon murtavasta sääntelystä, vaikka tiedot olisivatkin salassa pidettäviä tiedot saavassa viranomaisessa. Perusteluissa lienee tarkoitettu sitä, että tiedot eivät tule yleisöjulkisiksi. Virkkeen voisi perusteluista poistaa. Lisäksi esitysluonnoksen sivulla 8 viitataan turvaluokiteltuihin henkilötietoihin. Tällä ilmaisulla tarkoitettaneen turvakiellon alaisia henkilötietoja. Turvaluokittelu viittaa tiedonhallintalain 18 §:ssä säädettyihin turvaluokiteltaviin asiakirjoihin. Turvakiellosta taas säädetään laissa väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista. Ilmaisua olisi syytä täsmentää.

Luonnoksessa esitetään lisättäväksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettuun lakiin uusi 9a §, joka sisältäisi uusia tiedonsaantioikeuksia Suomen ympäristökeskukselle. Pykälä on osin vaivalloisesti ymmärrettävissä ja sitä voisi vielä jatkovalmistelussa kehittää. Vaikuttaisi siltä, että tiedonsaantioikeuden kohteena olevat tiedot on kyetty yksilöimään säännöksessä, jolloin perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tiedonsaantioikeus voidaan sitoa jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin (ks. esim. PeVL 17/2016 vp). Esitysluonnoksessa säännöksestä ilmenee kuitenkin vaivalloisesti se tarkoitus, jonka kannalta tiedot ovat Suomen ympäristökeskukselle tarpeellisia. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, voiko säännöstä selkeyttää esimerkiksi seuraavalla tavalla:

Suomen ympäristökeskuksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada pyynnöstä Verohallinnolta maksutta rakennetun ympäristön tietojärjestelmän rakennustietovarannon tietojen ylläpitämistä varten tarpeelliset tiedot verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 14 § 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetuista rakennuksista tai niiden osista.

Luonnoksen 9a §:n 1 ja 2 momentissa on lisäksi ilmeisesti ollut tarkoitus säätää Suomen ympäristökeskuksen oikeudesta luovuttaa kyseisiä tietoja kunnille. Perusteluluonnoksista käy ilmi, että Suomen ympäristökeskus saisi tiedot vain niiden kuntien osalta, jotka olisivat ottaneet rakennetun ympäristön tietojärjestelmän käyttöönsä. Ahvenanmaan kuntien osalta tietoja ei voisi pyytää, ellei Ahvenanmaan kunta olisi ottanut vapaaehtoisesti rakennetun ympäristön tietojärjestelmää käyttöönsä. Nämä rajaukset eivät kuitenkaan ilmene säännösperusteisesti pykälästä. Perustelujen mukaan Suomen ympäris-tökeskus saisi käsitellä näitä tietoja vain tietojen kuntiin edelleenvälittämistä varten. Tämäkään rajausta ei kuitenkaan ilmene pykälästä säännösperusteisesti. Lisäksi luonnoksen 9a §:n 3 momentissa säädettäisiin kunnan oikeudesta saada 1 ja 2 momentissa tarkoitettut tiedot, jotka ovat tarpeellisia kunnan rekisterien ylläpitoa ja veronsaajien oikeudenvälittämistä varten. Esitysluonnoksesta ja perusteluista ei ilmene selkeästi säännösten tavoite, mutta vaikuttaisi siltä, että perusteltua olisi säätää Suomen ympäristökeskuksen tiedonsaantioikeudesta Verohallinnolta ja erikseen omassa momentissaan Suomen ympäristökeskuksen oikeudesta luovuttaa tietoja eteenpäin kunnille tiettyihin tarkoituksiin. Päällekkäisistä tiedonsaantioikeuksista ja tiedonluovutus-oikeuksista ei tulisi säätää, ja näin ollen erityisesti pykäläluonnoksen 1 ja 2 momentin osalta tarpeettomalta vaikuttaisi viittaukset oikeudesta luovuttaa tietoja kunnalle, kun samalla kunnalle säädetään tiedonsaantioikeus 3 momentissa. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida ja jatkokehittää pykälän muotoilua sääntelyn selkeyttämiseksi.

Luonnoksessa ehdotetaan lisäksi voimassa olevan lain 10 §:n muuttamista siten, että siihen lisättäisiin tiettyjen viranomaisten tiedonsaantioikeuksia. Perustelut ovat tältä osin suppeat ja tiedonsaantioikeus on sidottu suhteellisen väljästi kyseisten viranomaisten tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiin tietoihin. Pykälän perusteluissa tulisi vielä tarkemmin pyrkiä kuvaamaan, mitä tehtäviä varten pykälässä mainitut viranomaiset tarvitsevat tietoja rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja minkälaiset järjestelmässä olevat tiedot voisivat olla välttämättömiä kunkin viranomaisen tehtävien hoidon kannalta.

Teknisenä huomiona, että esitysluonnoksen rinnakkaisteksteissä aluehallintovirastot on mainittu pykälässä yksikössä, kun taas elinkeino- liikenne ja ympäristökeskukset monikossa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ”salassapidon murtaminen” otsikon alla on sinänsä asianmukaisesti tuotu esiin perustuslakivaliokunnan vakiintunut lausuntokäytäntö tiedonsaantioikeuksista säädettäessä. Säätämisyjärjestysarvioinnin selkeyttämiseksi olisi perusteltua aloittaa arviointi kyseisen lausuntokäytännön referoinnilla ja esityksen arvioinnilla suhteessa kyseiseen lausuntokäytäntöön. Säätämisyjärjestysperustelujen ensimmäisissä kappaleissa on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoon, joka liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelyä koskevaan lakiin (PeVL 71/2018 vp). Kyseinen lausunto liittyy hyvin erityiseen sääntelykontekstiin, eikä näin ollen vaikuttaisi juurikaan rinnastuvan luonnoksessa ehdotettavaan sääntelyyn. Vastaavasti perusteluissa oleva viittaus kirkkolain säätämisen yhteydessä annettuun lausuntoon (PeVL 4/2020 vp) ei varsinaisesti koske nyt käsillä olevaa sääntelytilannetta. Kyseisen lausuntokäytännön käsittelyn tarpeellisuutta säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi vielä arvioida. Säätämisyjärjestysperusteluissa otsikon ”salassa pidettävän tiedon ja henkilötiedon käyttö ja luovutus” alla olevaa arviointia tulisi lisäksi vielä selkeyttää. Oletettavasti jakson tarkoituksena on kuvata sitä, että luonnoksessa ehdotetaan säännöksiä tietojärjestelmän tietovarannon yhteisrekisterinpitäjien välisestä tietojenluovutuksesta.

Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti tunnistettu, että esitettävillä säännöksillä olisi vaikutusta henkilötietojen suojaan. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tuotu esiin henkilötiedon määritelmään liittyviä seikkoja sekä relevantteja esimerkkejä tilanteista, joissa henkilötietojen käsittely voi tulla kyseeseen. Säätämisyjärjestysperusteluissa on maininta myös henkilötietojen käsittelyyn liittyvästä kansallista liikkumavaraa koskevasta arviosta, mutta vaikuttaisi siltä, ettei kyseistä liikkumavara-arviota sisälly esitysluonnokseen.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2 ja PeVL 44/2016 vp, s. 4). Kun kyse on yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, yleistä tietosuoja-asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun yleinen tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Lainsäätäjän on tällöin osoitettava, mihin yleisen tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat.

Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai

rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta). Silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, jäsenvaltiot voivat käyttää 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua sääntelyliikkumavaraa ja antaa asetusta täsmentävää sääntelyä. Kansallinen sääntely voi koskea muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, tietojen luovutusta, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Tällaisen erityissääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Edellä mainitut yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan edellyttämät henkilötietojen käsittelyyn sovellettava käsittelyn oikeusperuste ja oikeasuhtaisuusarvio tulisi arvioida ja perustella kunkin säännösehdotuksen osalta.

Liikkumavara-arvion osalta olisi huomioitava, että yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa annetaan mahdollisuus kansallisesti poiketa käyttö tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta edellyttäen, että kansallinen lainsäädäntö muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhtaisen toimenpiteen yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdasta ilmenevien tavoitteiden turvaamiseksi. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa esitystä on syytä täydentää käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta poikkeamista koskevalla arviolla. Arviosta olisi käytävä ilmi, onko esitettävillä

tiedonsaantioikeuksilla tarkoitus poiketa tietosuoja-asetuksen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta, sekä mahdolliseen poikkeamiseen sovellettava yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan mukainen peruste.

Esitysluonnoksen mukaisen 9 a §:n osalta olisi huomioitava, että voimassaolevan lain 2 §:n 3 momentin mukaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä ei saa käsitellä arkaluonteisia tietoja. Koska esitettävässä säännöksessä ilmeisesti säädettäisiin rakennetun ympäristön tietojärjestelmään talletettavista tiedoista, olisi jatkovalmistelussa varmistettava, että esitettävän säännöksen mukaisiin tietoihin ei sisälly arkaluonteisia tietoja.

Kantonen Silja
Oikeusministeriö