

Lausunto

24.6.2020

VN/5698/2019

VN/5698/2019-OM-88

Ympäristöministeriö

Demokratia ja julkisoikeusosasto

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksestä rakennusperinnön suojelemiseksi annetun lain ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Saamelaisten oikeudet

Alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksilla on esityksessä esiin tuotujen perustuslain säännösten ja kansallisen saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuriaan koskevan lainsäädännön lisäksi vahva kansainvälisoikeudellinen viitekehys. Oikeusministeriö tuo esiin, että esityksen sisällöllä on yhteys ainakin YK:n julistukseen alkuperäiskansojen oikeuksista sekä parafoituun pohjoismaiseen saamelaissopimukseen.

YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista (A/RES/61/295) hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa syyskuussa 2007. Suomi äänesti julistuksen hyväksymisen puolesta. Julistus ei ole oikeudellisesti sitova eikä sillä luoda uusia oikeuksia. Se kuitenkin heijastaa alkuperäiskansoja koskevan kansainvälisen oikeuden kehitystä sekä valtioiden sitoutumista edistää, kunnioittaa ja toteuttaa alkuperäiskansojen oikeuksia. Julistuksen 11 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus harjoittaa ja elvyttää kulttuurisia perinteitään ja tapojaan, johon sisältyy oikeus ylläpitää, suojella ja kehittää niiden kulttuurien aiempia, nykyisiä ja tulevia ilmenemismuotoja, kuten arkeologisia ja historiallisia kohteita, esineitä, malleja ja seremonioita, tekniikkaa sekä kuvataiteita ja esittäviä taiteita ja kirjallisuutta. Kulttuurikohteita ja kulttuuriperintöä käsitellään myös julistuksen 12 ja 31 artiklassa.

Pohjoismaisesta saamelaissopimuksesta saavutettiin Norjan, Ruotsin ja Suomen välillä alustava neuvottelutulos joulukuussa 2016 ja valtioiden neuvotteluvaltuuskuntien puheenjohtajat parafoivat sopimustekstin 13.1.2017. Sopimuksen tarkoituksena on vahvistaa saamelaisten oikeudet siten, että saamelaiset voivat säilyttää, harjoittaa ja kehittää kulttuuriaan, kieliään ja yhteiskuntaelämänsä niin, että valtionrajat häiritsevät tätä mahdollisimman vähän. Sopimus turvaa alkuperäiskansa saamelaisten perustuslaillisen oikeuden oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Sopimuksen allekirjoittamista koskevassa artiklassa todetaan, että sopimus annetaan ennen sen allekirjoittamista kaikkien kolmen maan saamelaiskäräjien hyväksyttäväksi. Kolmen maan saamelaiskäräjät ovat ehdottaneet jatkoneuvotteluja sopimuksen tietyistä kohdista. Valtiot eivät vielä ole vastanneet ehdotukseen.

Parafoidun pohjoismaisen saamelaissopimuksen 22 artikla käsittelee saamelaista kulttuuriperintöä, saamelaisia kulttuuri-ilmauksia sekä saamelaista perinteistä tietoa. Artiklan mukaan valtiot ottavat huomioon saamelaisen kulttuuriperinnön, saamelaiset kulttuuri-ilmaukset ja saamelaisen perinteisen tiedon päätöksenteossa, joka koskee saamelaisia olosuhteita. Saamelainen aineellinen kulttuuriperintö suojellaan lailla. Valtiot edistävät saamelaisten immateriaalisen kulttuuriperinnön

Postiosoite Postadress Postal Address Oikeusministeriö	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
PL 25 00023 Valtioneuvosto	Eteläesplanadi 10 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 7730 +358 9 1606 7730	oikeusministerio@om.fi oikeusministerio.fi

turvaamista. Saamelaiskäräjät, tai viranomaiset yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa, saamelaiset museot tai muut saamelaiset laitokset vastaavat saamelaista kulttuuriperintöä koskevista asioista. Valtion tai muun julkisen laitoksen hallussa olevan saamelaisen kulttuuriperinnön hallinnointi kuuluu Saamelaiskäräjille taikka museoille tai laitoksille yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa. Valtiot edistävät saamelaisen kulttuuriomaisuuden palauttamista ja hallinnointia kolmannen kappaleen mukaisesti.

Oikeusministeriö pitää myönteisenä sitä, että esitys vahvistaisi alkuperäiskansaoikeuksien toteutumista saamelaisen rakennusperinnön suojelussa konkreettisilla tavoilla, eli lisäämällä Saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle oikeus tehdä suojeluesitys, lisäämällä saamelaismuseo Siida ja kolttien kyläkokous kuultaviksi tahoiksi ja antamalla Saamelaiskäräjille valitusoikeus. Oikeusministeriö pitää myös myönteisenä sitä, että Saamelaiskäräjille on varattu mahdollisuus neuvotella asiasta. Saamelaisten kieleen ja kulttuuriin liittyvissä asioissa on olennaisen tärkeää turvata saamelaisten mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa valmisteluun ja päätöksentekoon. Lisäksi tarvittaessa viranomaisten on käytävä saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut.

Korvaukset

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetussa 13 a §:ssä käytetään termiä ”korvaus” voimassa olevassa 13 §:ssä käytetyn termin ”täysi korvaus” sijaan. Kun perustelujen mukaan (s. 18) vaarantamiskiellon perusteella maksettavan korvauksen osalta on ollut tarkoitus säilyttää täyden korvauksen periaate, olisi selkeämpää myös lakitekstin tasolla käyttää ilmaisua ”täysi korvaus”, erityisesti, jotta 13 §:ssä ehdotettu erilainen korvauseriaate eli ”kohtuullinen korvaus” erottuisi selvemmin.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan kumottavaksi voimassa olevan lain 14 §, joka koskee korvausta olosuhteiden muutostilanteissa. Pykälän 1 momentissa todetaan, että jos olosuhteiden olennaisen muutoksen johdosta rakennuksen suojelusta aiheutuu sellaista merkityksellistä vahinkoa tai haittaa, jota suojelua koskevaa korvausta määrättäessä ei ole otettu huomioon, on rakennuksen omistajalla oikeus saada tästä korvaus. Pykälän 2 momentin mukaan korvausvelvollisuuteen ja korvauksen määrään sovelletaan, mitä 13 §:ssä säädetään. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa ei tarkemmin perustella pykälän kumoamista vaan todetaan pelkästään, että muutoksen jälkeen rakennuksen omistajalla ei olisi oikeutta saattaa korvausta koskevaa asiaa uudelleen käsiteltäväksi olosuhteiden olennaisen muutoksen johdosta. Esitysluonnoksen muissa kohdissa tuodaan esille, että voimassa olevan lain 14 §:n olosuhteiden olennaiseen muutokseen perustuvaa jälkikorvausta ei ole toistaiseksi sovellettu voimassa olevan rakennusperintölain tai sitä edeltävän rakennussuojelulain aikana. Voimassa olevan lain 14 §:ää koskevien esitöiden mukaan säännös voisi soveltua tilanteissa, joissa esimerkiksi ilmaston muuttumisen myötä tai lainsäädännöllisten muutosten vuoksi alkuperäiset suojelutoimet eivät olisi riittäviä, niin omistajalla voisi olla oikeus jälkikorvaukseen, jota ei ole voitu ennakoida varsinaisten korvausta määritettäessä (HE 101/2009 vp, s. 28). Nyt esitysluonnoksessa ehdotetaan, että olosuhteiden muuttuessa olisi mahdollista hakea poikkeuslupaa suojelupäätöksistä. Tämä olisi esitysluonnoksen mukaan suojelupäätöksen muuttamismenettelyä kevyempi menettely ja siitä säädettäisiin uudessa 10 a §:ssä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan näiden kahden eri säännöksen suhde jää epäselväksi, erityisesti sen osalta miltä osin lakiehdotuksen 10 a § vastaa nykyistä 14 §:ää. Esitysluonnoksen 14 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa ei avata ollenkaan, miksi säännös kumotaan. Lisäksi vastaavasti uuden 10 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa ei mainita mahdollisuutta saada korvausta nyt voimassa olevan lain 14 §:n mukaisissa tilanteissa. Epäselväksi jää, onko uuden 10 a §:n nojalla tarkoitus poiketa rakennuksen suojelusta vai suojelupäätöksessä mainitusta korvauksesta eli toisin sanoen, onko asianosaisella oikeus saada jälkikäteen korvausta toimenpiteistä, jotka ylittävät sen, mitä alun perin edellytettiin ennen olosuhteiden muuttumista. Jos uusi 10 a § on tarkoitettu korvaamaan voimassa olevan lain 14 §:n tilanteita, tulisi tämän selkeämmin ilmetä säännöksistä tai niiden perusteluista. Jos uusi 10 a § ei kaikilta osin kata voimassa olevan 14 §:n sisältöä, tulisi esitysluonnoksesta käydä ilmi, miten 14 §:n kumoaminen vaikuttaa asianosaisen oikeusturvaan ja edellytyksiin saada korvauksia rakennusten suojelemisesta myös olosuhteiden muuttuessa.

Muutoksenhaku

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettu muutos valittamisesta hallinto-oikeuteen ympäristöministeriön sijaan on kannatettava.

Ehdotetun 21 §:n 1 momentin muotoilusta oikeusministeriö toteaa, että ehdotetusta siten kuin – rakenteesta viittauksessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin ei käy riittävän selvästi ilmi, onko kyseessä informatiivinen vai aineellinen viittaus. Puhtaasti informatiivinen viittaus on yksiselitteinen ja tämänkaltaisessa lainkohdassa täysin riittävä, kun muutosta haetaan yleislain pääsäännön mukaisesti. Muutoksenhakupykälässä ei ole myöskään tarpeen luetella, minkä

viranomaisen tekemään päätökseen saa hakea muutosta, kun lähtökohtaisesti kaikkien viranomaisten tekemät päätökset, joilla hallintoasia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta, ovat muutoksenhakukelpoisia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentin nojalla. Lisäksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla muillakin viranomaisilla, kuin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla, on toimivaltaa rakennusperinnön suojelemista koskevissa asioissa.

Ehdotetun 21 §:n 1 momentissa säädettäisiin myös toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta samalla tavalla kuin voimassa olevassa laissa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 §:ään, ja erityisesti sen 1 momenttiin, jossa säädetään toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta. Valmistelevan ministeriön tulisi harkita, onko tässä lainkohdassa todella tarpeen säätää yleislaista poikkeavasti toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta. Huomiota tulisi kiinnittää siihen, tarkoittaako ehdotettu tosiasiallisesti poikkeamista yleislaista, eli onko ELY-keskusten toimialueella sellaisia kuntia, joiden sijainnin perusteella tuomiopiiri olisi eri kuin mitä se olisi hallintopäätöksen tehneen viranomaisen eli ELY-keskuksen toimialueen perusteella, ja onko tämä niin merkittävää, että toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta on sen vuoksi tarpeen säätää yleislaista poikkeavalla tavalla.

Ehdotetun 21 §:n 2 momentin mukainen valitusoikeutettujen piiri vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta ottaen huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet. Asianosaiskäsite on vakiintunut, ja kun pykälän 1 momentissa on jo viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin, ei viittauksen toistaminen 2 momentissa ole tarpeen.

Ehdotettu 21 §:n 3 momentti sääntelystä valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä ei ole oikeusministeriön näkemyksen mukaan tarpeen, mikäli 1 momentin informatiivinen viittaus kirjoitetaan esimerkiksi seuraavalla tavalla vakiintuneeseen muotoon ”Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).” Tällöin termi hallintotuomioistuin kattaa myös jatkovalitusta koskevan sääntelyn korkeimpaan hallinto-oikeuteen, eikä asiasta ole tarpeen säätää enää erikseen.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan 21 §:n 4 momenttiin ehdotettu informatiivinen viittaus valtionavustuslakiin (688/2001) on tarpeellinen, jotta rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 16 §:n mukaisissa asioissa varmasti sovelletaan myös valtionavustuslain muutoksenhakusäännöksiä, joiden perusteella muutoksenhakua edeltää oikaisuvaatimusvaihe. Valtionavustuslain soveltamisen tulisi kuitenkin informatiivisessa viittauksessa kattaa kaikki rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 16 §:n nojalla tehtävät päätökset valtion avustusten osalta, eikä vain myöntämistä ja maksamista. 16 §:n nojalla voidaan tehdä päätöksiä myös maksatusten keskeytyksestä ja takaisinperinnästä.

Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen 9 §:n 1 momentissa oleva säännös suojelupäätöksen noudattamisesta muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää, on luonteeltaan muutoksenhakuun liittyvää sääntelyä, joka yleensä lainsäädännön systematiikassa sijoitetaan muutoksenhakusäännösten yhteyteen.

Rangaistussäännökset ja menettely rikosasiassa

Rakennusperintölain 23 §:ään rakennussuojelurikkomuksesta ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 kohta, jossa säädettäisiin rangaistavaksi uudessa 10 a §:ssä säädettävän poikkeamisluvan ehdon rikkominen tahallaan tai huolimattomuudesta tehtynä. Lisäyksellä on tarkoitus mahdollistaa sen valvominen, että ehtoja noudatetaan ja poikkeamisluvan edellytykset täyttyvät tosiasiallisesti. Lisäksi tarkistettaisiin pykälän 2 kohdan muotoilu.

Rikoslain 48 luvun 6 §:n 1 momenttia rakennussuojelurikkomuksesta ehdotetaan muutettavaksi niin, että rangaistavaksi säädettäisiin myös luvan ehtojen rikkominen. Rangaistavaa olisi tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta ilman laissa edellytettyä lupaa tai sen ehtojen vastaisesti purkaa, hävittää, turmella tai peittää rakennettuun ympäristöön kuuluvan kohteen, joka on 1) maankäyttö- ja rakennuslaissa tai sen nojalla annetulla määräyksellä suojeltu tai 2) rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla suojeltu tai päätetty asettaa vaarantamiskieltoon.

Rikoslakia koskevien perustelujen (s. 36) mukaan lisäyksellä saatettaisiin rikoslain rangaistusvastuun piiriin myös suojelupäätöksestä poikkeamista koskevan luvan ehtojen rikkominen. Toisaalla (s. 17) todetaan, että rikoslain muuttaminen estäisi rikoslain mukaisen rangaistusvastuun kiertämisen hakemalla lupaa poiketa suojelupäätöksestä ja jättämällä sen ehdot noudattamatta. Sääntämisyjärjestysosiossa (s. 24) todetaan, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti poikkeamisluvan ehtojen noudattamatta jättäminen on sisällytettävä rakennussuojelurikkomuksen ja rakennussuojelurikkomuksen tunnusmerkistöihin, jotta siitä voitaisiin tuomita rangaistukseen.

Tarkoitus lienee siten tehdä rikoslakiin vastaava muutos kuin rikkomussäännökseen. Oikeusministeriö kuitenkin huomauttaa, että ehdotettu rikoslain säännös nyt ehdotetussa sanamuodossa on laajempi; se kattaa myös kaikki muut lupaehtojen vastaiset teot sekä koskee rakennusperintölain lisäksi myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa menettelyssä myönnettävien lupien ehtoja (määräyksiä). Mikäli tarkoitus on perustelujen mukaisesti säätää rangaistavaksi vain lain uuden 10 a §:n mukaisen suojelupäätöksestä poikkeamista koskevan luvan ehtojen rikkominen, myös rikoslain säännöksessä tulisi laillisuusperiaatteen mukaisesti selkeästi viitata vain kyseiseen 10 a §:ään eli rajoittaa rangaistavuus siihen. Tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi säätämällä asiasta rikoslain 48 luvun 6 §:ään uusi momentti (esimerkiksi rakennussuojelurikoksesta tuomitaan myös se, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta rikkoo rakennusperintölain 10 a §:ssä tarkoitettua suojelupäätöksestä poikkeamista koskevan luvan ehtoa.)

Ehdotettu muutos saattaa herättää kysymyksen siitä, miksi alkuperäisen suojelua koskevan lupapäätöksen ehtojen rikkomista ei ehdoteta säädettäväksi rangaistavaksi rikoslain ankaramman säännöksen nojalla. Rakennusperintölain 10 §:ssä ("Suojelua koskevaan päätökseen on otettava tarpeelliset määräykset ") lupaehtoja vastaavien suojelumääräysten rikkominen on rangaistavaa nyt ja ehdotuksen mukaan rakennussuojelurikkomuksena. Tämä (ilman lupaa toimiminen rikoslakirikoksena ja lupaehtojen rikkominen rikkomuksena rangaistavia) oli yleinen linjaus rikoslain kokonaisuudistuksen II vaiheessa. Nyt perustelujen (mutta ei ehdotetun säännöksen sanamuodon) mukaan rikoslain säännöksen nojalla rikoslain ankarammin rangaistavien tekojen joukkoon nostettaisiin vain yksi lupaehtojen rikkomistilanne. Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa tähän perusratkaisuun, mutta linjaus saattaisi vaatia nyt esitettyjä laajempia perusteluja esityksessä.

Poikkeamispäätöksen ehtojen rikkomista koskeva ehdotus ei ole viime aikaisen oikeuskäytännön perusteella täysin ongelmaton. Poikkeamista koskeva päätös olisi perustelujen mukaan sidoksissa toimenpidesuunnitelmaan, joka olisi liitettävä hakemukseen (s. 17). Tämä viittaisi siihen, että toimenpidesuunnitelma tulisi osaksi lupaa sen ehtona, jolloin myös toimenpidesuunnitelman rikkominen olisi rangaistavaa. Toisaalla kuitenkin todetaan, että poikkeamislupa olisi määräaikainen, koska se olisi sidottu hakemuksen mukaiseen toimenpidesuunnitelmaan, eikä sillä otettaisi kantaa rakennuksen suojelun sisältöön siinä tapauksessa, että suunnitelma jäisi toteuttamatta. Perusteluissa jää siten epäselväksi, onko tarkoitus, että myös toimenpidesuunnitelma tulisi osaksi lupaa ja että se (sen sisältö) lupaehtona tulisi myös rangaistavuuden piiriin.

Lupapäätöksen ja sen eri osien ja ehtojen merkitystä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta käsitellään ratkaisussa KKO 102:2019. Edellä mainittua kysymystä on esityksen jatkovalmistelussa syytä selvittää ja tarvittaessa tarkennettava rangaistavuuden alaa.

Oikeusministeriö toteaa, että vaikka rikosprosessiin liittyviä kuulemisvelvoitteita on joissain säädöksissä ja ne voivat rajatuissa erityistilanteissa olla aiheellisia, liittyy rakennusperintölain 23 §:ään ehdotettuun pakolliseen kuulemismenettelyyn useita periaatteellisia ongelmia. Oikeusministeriö viittaa aikaisempaan lausuntoonsa VN/3164/2018.

Jo nykyisen lainsäädännön perusteella esitutkintaviranomaisella ja syyttäjällä on velvollisuus huolehtia tarpeellisten tahojen kuulemisesta asian selvittämiseksi. Tämän vuoksi kuulemisvelvoitteen kirjaaminen esitutkinnan ja syyteharkinnan osalta voi olla tarpeellista vain poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa erityiset ja painavat syyt puoltavat kuulemisvelvoitteen kirjaamista säännökseen. Lisäksi voimassaolevien kevennetyjen menettelyiden ja rikosprosessin sujumuuden vuoksi ehdotettu pakottava kuulemisvelvoite esitutkinnassa ja syyteharkinnassa on tarkoituksenmukaista vain poikkeuksellisissa tapauksissa ja lukumäärältään harvinaisissa rikoksissa, joissa kuulemisvelvoitteelle on esittää painavat perusteet. Oikeusministeriö ei näillä perusteilla kannata pakollista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kuulemisen kirjaamista lakiin.

Rikoslain muuttamisen esittelyyn valtioneuvostossa tulee pyytää oikeusministeriön esittelylupa, jota koskeva pyyntö pyydetään toimittamaan oikeusministeriöön hyvissä ajoin ennen esittelyä.

Henkilötietojen käsittely

Henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on esitysluonnoksessa ehdotetussa 23 b §:ssä, jossa käsitellään viranomaisen asian käsittelemiseksi tarvitsemia tietoja. Esitysluonnoksen mukaan lainkohta koskisi viranomaisten oikeutta saada asian käsittelemiseksi välttämättömät henkilötiedot toisilta viranomaisilta salassapitosäännösten estämättä ja maksutta. Tämä oikeus olisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella, Museovirastolla sekä Kehittämis- ja hallintokeskuksella niille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Säännöstä on arvioitava henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Oikeusperuste ja kansallisen liikkumavaran käyttäminen

Henkilötietoja koskevan sääntelyn osalta olennaista on arvioida perusteet kansallisen liikkumavaran käyttämiseksi. Sääntelyliikkumavaran käyttöä arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp).

Yleislakien täydentäminen erityissäännöksillä on mahdollista, jos henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Esitysluonnoksen mukaan rakennusperintölain mukaisiin asioihin liittyvän henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta, jonka mukaan henkilötietoja saa käsitellä kyseisen alakohdan mukaisesti, jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Esitysluonnoksessa todetaan rakennusperinnön suojelun olevan yleistä etua koskeva tehtävä. Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista esitysluonnoksessa tunnistetusta tietosuoja-asetuksen mukaisesta henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta. Selvyyden vuoksi voidaan todeta, että käsittelyperusteeksi voisi mahdollisesti soveltua myös tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta eli lakisääteisen velvoitteen noudattaminen. Kysymyksellä voi olla merkitystä lähinnä sen kannalta, että rekisteröidyn tietosuoja-asetuksen mukaiset oikeudet määräytyvät tunnistetun oikeusperusteen mukaan.

Kansallisen erityissääntelyn tarpeellisuus

Tietosuojalakia arvioidessaan perustuslakivaliokunta on todennut, että kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. (PeVL 14/2018 vp)

Esitysluonnoksessa sääntelyn tarpeellisuutta perustellaan sillä, että voimassa oleva rakennusperintölaki ei sisällä erityissäännöksiä henkilötietojen käsittelystä, vaikka laissa tarkoitettuihin asioihin liittyy kuitenkin henkilötietojen käsittelyä. Luonnoksessa käydään läpi, missä määrin voimassa oleva sääntely mahdollistaa tietojen saamisen. Ehdotettu sääntely koskee tietojen saamista siltä osin, kuin yleislainsäädännössä ei ole asiasta riittäviä säännöksiä.

Oikeusministeriöllä ei ole lähtökohtaisesti huomautettavaa siitä, että henkilötietojen käsittelystä ei ehdotettaisi erityissääntelyä lukuun ottamatta viranomaisten tietojen saamista koskevaa 23 b §:ää. Kysymyksiä herättää kuitenkin se, onko edunvalvontaa koskevien tietojen osalta tarpeen säätää tietojen saannista ja toisekseen epäselväksi jää, voivatko kyseiset tiedot sisältää tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja arkaluonteisia henkilötietoja.

Luovutettavat tietosisällöt

Tietosuoja-asetuksen 86 artiklan mukaan viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi voivat luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan. Tietosuojalain 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään.

Esityksessä todetaan, että rakennusperintölaissa ei ole säännöksiä viranomaisen oikeudesta saada toiselta viranomaiselta tietoja salassa pidettävistä asiakirjoista. Esitysluonnoksen mukaan sääntelyä on tarpeen täydentää vain siltä osin kuin viranomaisen voi yksittäisen asian hoitamiseksi tarvita asianosaisen yksityiselämää koskevaa tietoa, joka on salassa pidettävää julkisuuslain 24 §:n 23 tai 25 kohdan nojalla. Tällä tarkoitetaan esitysluonnoksen mukaan tietoja edunvalvonnasta tai osakkuudesta kuolinpesässä.

Tiedot edunvalvonnasta

Esitysluonnoksessa todetaan 23 b §:n osalta, että tiedonsaantioikeus koskisi tietoja väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 13 §:n 1 momentin 11 kohdassa tarkoitettua toimintakelpoisuuden rajoittamista, edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskevia tietoja sekä edunvalvojan tai valtuutetun yksilöintitietoja. Esitysluonnoksen mukaan tietoja tarvitaan, jotta voitaisiin tunnistaa, onko henkilö edunvalvonnassa ja kuka hänen edunvalvojanaan toimii.

Asian jatkovalmistelussa tulisi tarkastella uudelleen tarvetta säätää edunvalvontatietojen saamisesta erityislaililla. Voimassa oleva lainsäädäntö näyttäisi mahdollistavan viranomaisen tiedonsaannin joko väestötietojärjestelmästä tai holhousasioiden rekisteristä.

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetussa laissa on säädetty tietojen luovuttamisesta viranomaistehtävän hoitamiseen. Lain 29 §:n 1 momentin mukaan väestötietojärjestelmästä luovutetaan tuomioistuin- ja hallintomenettelyyn, viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävään sekä muuhun näitä vastaavaan viranomaistehtävään laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa säädetyt tiedot; laissa tai sen nojalla säädetyt tai määrätyn tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamisessa tarpeelliset tiedot; ja tarpeelliset tiedot, jos käsittelyn perusteena on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohta. Tietosuoja-asetukseen viittaavan kohdan tarkoituksena on pykälää koskevan hallituksen esityksen mukaan välttää riski siitä, että väestötietolain säännös rajoittaisi sanamuotonsa perusteella tietojen luovuttamista turhaan sellaiselle viranomaiselle, jolla on tietosuoja-asetuksen mukainen peruste käsittelylle. (HE 10/2019 vp s. 61-62)

Käsittely 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla edellyttää perustetta lainsäädännössä. Tämän osalta perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 14/2018 vp koskien hallituksen esitystä eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi viitannut oikeusministeriön asettaman työryhmän loppumietintöön, jossa todetaan, että viranomaisen tehtävä ja toimivaltuudet tulee kuvata lainsäädännössä niin, että henkilö tietojen käsittelyn oikeusperusta ja tarkoitus voidaan perustellusti siitä johtaa toiminnan tavoite huomioon ottaen (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Mikäli käsillä olevassa tilanteessa viranomaisen tehtävä ja toimivaltuudet on kuvattu lainsäädännössä tällä tavalla niin, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukainen perusta voidaan siitä johtaa, vaikuttaisivat tällöin myös väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 29 §:n 1 momentin edellytykset tietojen luovuttamiselle täyttyvän.

Lisäksi edunvalvontaa koskevien tietojen luovuttamisesta säädetään laissa digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä. Kyseisen lain 10 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada 8 §:ssä tarkoitettu holhousasioiden rekisteristä tieto siitä, onko tietyille henkilöille määrätty edunvalvoja, kuka on henkilön edunvalvoja, mikä on edunvalvojan tehtävä sekä onko ja millä tavoin henkilön toimintakelpoisuutta rajoitettu. Pykälän 4 momentin mukaan valtion tai kunnan viranomaisella ja Kansaneläkelaitoksella on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä saada tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot holhousasioiden rekisteristä.

Kyseisen lain esitöissä todetaan, että laki on erityislaki suhteessa julkisuuslakiin ja syrjäyttää sen ristiriitatilanteessa. Julkisuuslakia sovelletaan täydentävästi. (HE 10/2019 vp, s. 44) Esitöissä todetaan lisäksi, että kyseisen lain mukaan julkisia ovat myös sellaiset tiedot, jotka julkisuuslain mukaan saatettaisiin tulkita salassa pidettäväksi esimerkiksi henkilön terveydentilaan viittaavan tiedon vuoksi. Holhousasioiden rekisterin tiedot ovat julkisia kaikille vain 10 §:n 2 momentissa rajatuin osin. Tiedonsaantioikeutta rajoittaa myös 12 §:n 1 momentin säännös tietojen luovuttamisesta edunvalvonnan päättymisen jälkeen. (HE 10/2019 vp s. 44-45) Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan lisäksi, että erillissääntely on tarpeen, koska esimerkiksi edunvalvontaa koskevat tiedot saatettaisiin muutoin tulkita viranomaiskäytännössä julkisuuslain tarkoittamiksi salassa pidettäväksi tiedoiksi, vaikka rekistereiden nimenomaisena tarkoituksena on laissa erikseen lueteltujen tietojen saattaminen julkiseksi. (HE 10/2019 vp, s. 84)

Edellä esitetyn perusteella jatkovalmistelussa tulisi arvioida onko 23 b §:n 1 kohdassa ehdotettu tarpeetonta kaksinkertaista sääntelyä (ks. Lainkirjoittajan opas 12.4.6).

Tieto osakkuudesta kuolinpesässä

Esitysluonnoksen 23 b §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tiedonsaantioikeus koskisi perintökaaren (40/1965) 20 luvun 3 §:ssä tarkoitettuja perukirjasta tietoja vainajan ja kuolinpesän osakkaan täydellisestä nimestä, kotipaikasta ja henkilötunnuksesta tai syntymä- ja kuolinpäivästä sekä tiedot saman lain 19 luvussa tarkoitettuja pesänselvittäjästä tai testamentin toimeenpanijasta ja 23 luvussa tarkoitettuja pesänjakajasta. Tarvittavat tiedot koskisivat esitysluonnoksen perustelujen mukaan erityisesti sukuselvitystä tai vahvistettuja tietoja kuolinpesän osakkaista, jolloin tiedot saavan viranomaisen ei tarvitsisi erikseen hankkia sukuselvitystä, jos asianosainen olisi kuollut. Oikeusministeriö huomauttaa, että säännösluonnosta ja sen perustelua lukemalla jää epäselväksi, mitkä ovat lopulta ne välttämättömät tiedot, jotka viranomaiset tarvitsevat asian käsittelemiseksi. Säännöksen perustelujen mukaan tarvittavat tiedot koskevat erityisesti sukuselvitystä tai tietoja kuolinpesän osakkaista, mutta pykäläluonnoksessa sukuselvitys ei ole lueteltujen tietosisältöjen joukossa ja toisaalta säännösluonnos sisältää muita tietoja kuin perustelujen mukaan erityisesti tarvittaisiin. Tietojen luovuttamisen tarpeellisuuden kannalta voi näyttäytyä ongelmallisena, jos

perukirjan tietojen käsittely johtaisi siihen, että viranomainen saisi käsiteltäväkseen myös muita kuin asian kannalta tarpeellisia tietoja.

Esitysluonnoksen mukaan osakkaiden selvittäminen olisi useimmissa tapauksissa nopeinta veroviranomaisen hallussa olevan perukirjan avulla sen sijaan, että ELY-keskus joutuisi hankkimaan sukuselityksen vainajasta. Oikeusministeriö huomauttaa tältä osin, ettei asian joutuisa hoitaminen ole itsessään pätevä peruste salassa pidettävien tietojen saamiselle.

Perusoikeudellinen arviointi

Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luulteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta. (Esim. PeVL 62/2010 vp, PeVL 19/2012 vp ja PeVL 12/2014 vp.)

Esitysluonnoksen tietojen saamista koskeva säännös koskisi asian käsittelemiseksi välttämättömiä tietoja asianosaisen toimintakelpoisuuden rajoittamisesta ja edunvalvontaa koskevia tietoja, sekä asianosaisena olevan kuolinpesän osakkaita ja hallintoa koskevia tietoja. Asian käsittelemiseksi välttämättömät tiedot on lueteltu säännöksessä lisäksi tyhjentävästi. Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotetulla säännöksellä varmistetaan se, että asianosainen ja hänen laillinen edustajansa tavoitetaan ja asianosaisella on mahdollisuus valvoa etuaan asiassa. Tietojen käyttötarkoitus on esitysluonnoksen mukaan sidottu laissa säädetyn tehtävän hoitamiseen.

Kaavauksessa 23 b §:ssä on näin ollen lueteltu käytettävät tietosisällöt tyhjentävästi sekä sidottu tietojen saaminen vain asian käsittelemiseksi välttämättömiin tietoihin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä mukaillen. Kuten edellä kuitenkin todettiin, tulisi luovutettavien tietosisältöjen tarpeellisuutta tarkastella vielä uudelleen.

Tietojen arkaluonteisuus

Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (esim. PeVL 38/2016 vp). Asialla on merkitystä myös arvioitaessa henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4-5). Esitysluonnoksessa mahdollista arkaluonteisten tietojen käsittelyä ei ole arvioitu.

Kuten aiemmin esitettiin, edunvalvontaa koskevia tietoja voidaan luovuttaa holhousasioiden rekisteristä siten kuin digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annetun lain 10 §:ssä säädetään. Kyseistä lakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että holhousasioiden rekisteriin tallennettavien tietojen perustana ovat asiakirjat, joissa on myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kuten terveydentilatietoja. Holhousasioiden rekisteristä kaikille luovutettavia tietoja on kuitenkin rajoitettu digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annetun lain 10 §:n 2 momentissa. (HE 10/2019 vp, s. 84) Mikäli edunvalvontatietojen saamisen osalta olisi tarve myös sellaisten tietojen saamiselle rekisteristä, jotka mahdollisesti sisältäisivät henkilön terveydentilaa koskevia tietoja, tulisi niiden käsittelemistä arvioida myös tietosuoja-asetuksen erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan sääntelyn kannalta. Esitysluonnoksesta tulisi käydä selkeästi ilmi, voivatko käsiteltävät henkilötiedot sisältää tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tällöin tietojen käsittelylle tulee olla tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan oikeusperusteen lisäksi jokin asetuksen 9 artiklan oikeusperuste.

Ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Elina Nyholm

Jakelu

YM Ympäristöministeriö