

## Lausunto

20.7.2020

VN/9927/2020

VN/9927/2020-OM-21

Maa- ja metsätalousministeriö

## Lausunto hallituksen esityksestä laeiksi kiinteistönmuodostamislain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

### Esityksen tavoitteista ja uudistusten lähtökohdista

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kiinteistönmuodostamislain toimitusmenettelyä ja toimituksen kiinteistörekisteriin merkitsemistä koskevia säännöksiä. Muutoksia esitetään tehtäväksi kiinteistönmuodostamislain lisäksi kahdeksaan muuhun lakiin. Esityksen tavoitteena on toimitusmenettelyn joustavoittaminen asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta ja kiinteistörekisterin sisältämien tietojen ajantasaisuuden parantaminen.

Toimitusmenettelyä koskevien uudistusten tarkoituksena on tehostaa toimitustuotantoa ja parantaa asiakaspalvelua sekä vähentää toimituksista kiinteistönmuodostamisviranomaisille ja asianosaisille aiheutuvia kustannuksia. Rekisteröintimenettelyn uudistamisen tarkoituksena on parantaa kiinteistörekisterin sisältämien toimitustietojen kattavuutta ja edistää suoritettuja toimituksia koskevan informaation saatavuutta. Nämä kaikki ovat kannatettavia tavoitteita, joihin oikeusministeriö suhtautuu myönteisesti.

### Kirjallinen menettely

Esityksen mukaan (s. 19-20) voimassaolevaa toimitusmenettelyä on pidettävä tarpeettoman raskaana ja jäykkänä yksinkertaisten kiinteistönmuodostamislain mukaisten tehtävien suorittamiseen. Tällaisia voisivat olla eräät lohkomiset, rasiteasiat sekä vapaaehtoiset tilusvaihdot. Kyse on sopimuksiin perustuvista ja oikeudellisesti selväpiirteisistä kiinteistötoimituksista, joilla ei ole vaikutusta kolmansien oikeuksiin. Kiinteistönmuodostamislakiin esitetään lisättäväksi säännökset, jonka nojalla tällainen asia voitaisiin käsitellä kirjallisessa menettelyssä ilman toimituskokousta. Kirjallisen menettelyn edellytyksenä olisi, että toimitusinsinööri harkitsee menettelyn tarkoituksenmukaiseksi ja että kukaan asianosaisista ei vastusta menettelyä.

Nykyinen toimituskokouksille rakentuva menettely on oikeusministeriön käsityksen mukaan toiminut asianosaisten osallistumisen ja oikeusvarmuuden näkökulmasta asianmukaisesti. Oikeusministeriöllä ei kuitenkaan ole edellytyksiä arvioida menettelyn hallinnollista taakkaa ja kirjallisen menettelyn käyttöön ottamisen tarvetta esityksestä poikkeavalla tavalla. Jos kirjallinen menettely päätetään ottaa käyttöön, tulee menettelyn käyttöala rajata esityksen mukaisesti oikeudellisesti selväpiirteisiin ja asianosaissuhteitaan yksinkertaisiin toimituksiin.

Jatkovalmistelussa tulee kuitenkin kiinnittää huomiota menettelyn soveltamisen edellytyksiä koskeviin säännöksiin. Ehdotetun 3 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden (s. 38) mukaan lainkohdassa tarkoitettussa toimituksessa tehdyillä ratkaisulla voi olla vaikutusta myös muiden kiinteistöjen käyttämiseen. Perusteluiden mukaan toimitusta ei voisi tällöin käsitellä kirjallisessa menettelyssä. Tämä ei kuitenkaan ilmene itse lakiehdotuksesta, jonka 3 §:n mukaan menettelyn soveltaminen jäisi riippumaan toimitusinsinöörin harkinnasta ("toimitusinsinööri katsoo menettelyn

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

tarkoituksen mukaiseksi”). Jatkovalmistelussa tulisi harkita lainkohdan täsmentämistä siten, että perusteluissa lausutut näkökohdat ilmenisivät myös itse laista.

### **Kiinteistötoimituksen päätyminen ja lopettaminen**

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi muutoksia kiinteistötoimituksen lopettamista ja toimitusasiakirjojen saatavilla oloa koskevaan sääntelyyn. Voimassaolevan sääntelyn mukaan toimitus päättyy, kun toimitusinsinööri lopettaa toimituksen viimeisessä kokouksessa. Ehdotetun kiinteistönmuodostamislain 190 §:n 1 momentin mukaan toimitusinsinööri päättäisi toimituksen ja samalla ilmoittaisi toimituksen lopettamisajankohdan. Toimituksen lopettamisajankohta olisi siis myöhäisempi kuin asian käsittelyn päätyminen. Ehdotettujen muutosten taustalla on kirjallisen menettelyn käyttöön ottaminen sekä nykyisen kokousmenettelyn muutoksenhakuun liittyvät epäkohdat.

Voimassaolevan kiinteistönmuodostamislain 191 §:n mukaan pöytäkirjan sekä muiden toimitusta koskevien asiakirjojen on oltava asianosaisten saatavilla 14 päivän kuluessa toimituksen lopettamispäivästä lukien, jos asianosainen sitä pyytää toimituksessa. Jos pyyntö esitetään toimituksen lopettamisen jälkeen, määräaika lasketaan pyynnön esittämisaikajankohdasta lukien. Tällä ei ole vaikutusta muutoksenhakua koskevan 30 päivän mittaisen määräajan kulumiseen, joka alkaa toimituksen lopettamisesta.

Oikeusministeriö pitää oikeusturvan näkökulmasta sinänsä asianmukaisena muutoksena sitä, että asianosainen saa muutoksenhaun perusteena olevat asiakirjat käyttöönsä heti muutoksenhauille varatun ajan alkaessa. Lakiehdotuksen käsitteistö, erityisesti toimituksen päättämisen ja lopettamisen välinen ero, saattaa kuitenkin käytännössä herättää epätietoisuutta asianosaisissa. Jatkovalmistelussa tulisikin harkita, voisiko asiaa selkeyttää sanamuotoja tarkistamalla ehdotettua kiinteistönmuodostamislain 190 §:n 1 momenttia esimerkiksi seuraavasti: ”Kun kaikki toimitukseen kuuluvat asiat on käsitelty, toimitusinsinööri lopettaa toimituksen ilmoittamalla saapuvilla oleville asianosaisille päätöksen antamisaikajankohdasta sekä toimitusta koskevasta muutoksenhakuoikeudesta. Päätös on annettava 14 päivän kuluessa kokouksesta.”

### **Tietojen merkitseminen kiinteistörekisteriin**

Kiinteistörekisterin tietosisällön ajantasaisuutta ehdotetaan parannettavaksi siten, että kiinteistörekisteriin merkittäisiin nykyistä laajemmin kiinteistötoimituksesta johtuvat muutokset heti toimituksen lopettamisen jälkeen, eli ennen kuin toimitus on saanut lainvoiman (ehdotetun kiinteistönmuodostamislain 192 §, lunastuslain 51 §, liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 86 § ja ratalain 76 §). Lainvoimaisuuden puuttumista osoittavat merkinnät poistettaisiin rekisteristä toimituksen saatua lainvoiman.

Nykyisen järjestelmän lähtökohtana on, että kiinteistötoimituksessa tehdyistä päätöksistä johtuvat muutokset kiinteistörekisteriin merkitään toimituksen saatua lainvoiman. Menettely ei ole poikkeukseton, sillä tietojen merkitseminen rekisteriin ennen kuin toimitus on saanut lainvoiman, on mahdollista myös nykyisen sääntelyn puitteissa (kiinteistönmuodostamislain 54, 91, 192-194 ja 194 a §). Nyt ehdotettua muutosta on kuitenkin pidettävä siten periaatteellisesti merkittävänä, että tietojen merkitsemisestä kiinteistörekisteriin lainvoimaa vailla olevina tulisi pääsääntöinen toimintamalli.

Asiaa koskevien perusteluiden (s. 21-23) mukaan ehdotettujen muutosten taustalla on pyrkimys tietosisällön mahdollisimman hyvään ajantasaisuuteen. Rekisteriin merkitsemisen viiveen pituudesta saa käsityksen esityksen perusteluiden sivulta s. 22. Jos vuosittain suoritetaan noin 17.000 kiinteistötoimitusta, joista noin 400 toimitukseen haetaan muutosta, voidaan nykyisenkin sääntelyn puitteissa merkitä vajaat 98 % toimituksista kiinteistörekisteriin välittömästi muutoksenhakuajan päättymisen jälkeen, eli 30 päivän kuluttua toimituksen lopettamisesta.

Esityksessä annetaan suuri painoarvo kiinteistöä koskevan tiedon ajantasaisuutta koskeville näkökohdille. Oikeusministeriö tunnistaa tietojen rekisteriin merkitsemisen viiveestä aiheutuvat ongelmat, mutta ei voi kaikilta osin yhtyä rekisteröintimenettelyn tarkistamisen puolesta esitettyihin perusteisiin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan kiinteistörekisterin tietosisällön luotettavuutta ei edistä sellaisten tietojen rekisteriin merkitseminen, jotka eivät ole lainvoimaisia tai jää pysyviksi. Rekisteriin merkittyjen tietojen luotettavuus on merkityksellinen tekijä siinä missä rekisterin tietosisällön ajantasaisuuskin. Jos toimituksessa annettua päätöstä muutoksenhaun myötä muutetaan tai kumotaan, seuraa tästä se, että rekisterissä on suoranaisesti virheellisiä tietoja. Oikeusministeriö suhtautuu pidättyväisesti siihen, että lainvoimaa vailla olevien tietojen merkitsemistä kiinteistörekisteriin laajennetaan. Jos tähän ratkaisuun päädytään, tulee rekisterimerkinnästä ehdottomasti käydä ilmi, jos sen perusteena oleva päätös ei ole lainvoimainen (ja että merkintä saattaa muutoksenhaun myötä muuttua).

Lainvoimaa vailla olevien tietojen merkitseminen rekisteriin edellyttää lisäksi sääntelyä, jonka nojalla muutoksenhaun myötä perusteettomiksi käyneet merkinnät poistetaan kiinteistörekisteristä. Lunastuslakiin lisättäväksi ehdotetun 74 a §:n mukaan lunastustoimituksella muutettu kiinteistöjaotus ja lunastustoimituksessa tehdyillä päätöksillä muutetut kiinteistöihin kohdistuvat oikeudet on poistettava kiinteistönmääritystoimituksilla. Vastaavalla tavalla asia on ilmeisesti tarkoitettu meneteltäväksi myös kiinteistönmuodostamislakiin perustuvien toimitusten osalta, vaikka asia ei esityksestä ilmenekään.

Oikeusministeriö toteaa, että kiinteistönmääritystoimituksen tarkoituksena on kiinteistönmuodostamislain 101 §:n mukaan kiinteistön tai muun rekisteriyksikön ulottuvuutta tai kiinteistöjaotusta muutoin koskevan riidan tai epäselvyyden käsitteleminen. Kiinteistönmäärityksellä selvitetään ja ratkaistaan: 1) rajan paikkaa ja rajamerkkiä koskeva epäselvyys (rajankäynti); 2) epäselvyys siitä, mihin rekisteriyksikköön jokin alue kuuluu; 3) rasiteoikeutta ja rasitteen sijaintia koskeva epäselvyys; 4) kiinteistön osuus yhteiseen alueeseen tai yhteiseen erityiseen etuuteen ja osuuden suuruus sekä kiinteistölle kuuluva erityinen etuus; 5) yhteisen alueen tai yhteisen erityisen etuuden osakaskiinteistöt ja niille kuuluvien osuuksien suuruudet; 6) epäselvän, kadonneen tai turmeltuneen toimitusasiakirjan tai kartan sisältö; 7) ristiriitaisista toimitusasiakirjoista tai -kartoista johtuva epäselvyys; sekä 8) muu kiinteistöjaotukseen liittyvä epäselvyys.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan kiinteistörekisterissä oleva, virheelliseksi käynyt merkintä ei ole sellainen primäärinen riita tai epäselvyys, joka olisi kiinteistönmääritystoimituksessa ratkaistavissa. Virheellinen merkintä – johon ei ilmeisestikään liity minkäänlaista tulkinnanvaraisuutta - tulisi voida poistaa nopeasti ja yksinkertaisesti hallinnollisessa menettelyssä. Kiinteistönmääritystoimitus siihen liittyvine muutoksenhakumahdollisuuksineen olisi hallinnollisesti raskas ja pitkäkestoinen menettely tämänkaltaisten asioiden käsittelyyn. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida myös virheellisen merkinnän poistamisesta aiheutuvien kustannusten kohdentamista, ottaen huomioon niiden perustuminen viranomaisen toimenpiteisiin lainvoimaa vailla olevien päätösten johdosta. Merkintöjen poistamiseen liittyviä kysymyksiä tulisi vielä tarkastella jatkovalmistelussa.

### **Saannon lainhuudatus**

Maakaaren 11 luvun 3 §:n mukaan saannon perustuessa kiinteistötoimitukseen, lainhuudatusaika alkaa siitä hetkestä, kun toimituksesta tehdään merkintä kiinteistörekisteriin. Koska maakaareen ei esitetä tehtäväksi muutoksia, alkaisi lainhuudatusaika ilmeisesti mainitusta hetkestä, vaikka merkinnän perusteena oleva päätös ei olekaan lainvoimainen. Hakemusta ei kuitenkaan maakaaren 13 luvun 2 § huomioon ottaen voitaisi ratkaista ennen kuin viranomaisen päätös on saanut lainvoiman, eli asia tulisi jättää lepäämään.

### **Henkilötietojen käsittely**

#### *Yleistä*

Esitysluonnos sisältää henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi kiinteistönmuodostuslakiin uusi 168 a §, jossa säännellään henkilötietojen suojan toteuttamista kiinteistötoimituksen toimituskokousta koolle kutsuttaessa. Säännösehdotuksen mukaan henkilötietoja sisältävä kutsu kokoukseen saadaan julkaista yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla, jollei salassapitoa koskevasta säännöksistä muuta johdu. Lisäksi säännöksessä todettaisiin, että henkilötiedoista julkaistaan ainoastaan kokouksen koollekutsumisen kannalta välttämättömät henkilötiedot. Pykälän toisessa momentissa säädettäisiin henkilötietojen säilyttämisaajoista. Sen mukaan henkilötietoja sisältävä kutsu on poistettava viranomaisen verkkosivuilta viivytyksettä kutsussa ilmoitetun kokouspäivämäärän jälkeen.

Henkilörekisteriin sisältyvien henkilötietojen saattaminen internetin kautta saataville on henkilötietojen sähköistä luovuttamista. Tietosuojalain 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta sisältää sääntelyä koskien viranomaisen henkilörekisteristä luovutettavia henkilötietoja. Lain 16 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Viranomainen ei voi varmistua luovutuksensaajan oikeudesta käsitellä tietoja julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaisesti silloin, kun henkilörekisterin tietoja asetetaan saataville yleisen tietoverkon kautta. Näin ollen tietojen asettamisesta saataville yleisen tietoverkon kautta on tarpeen laatia erityissäännös, vaikka julkaistavat tiedot olisivat lähtökohtaisesti julkisia. Säännös julkisuuslain 16 §:n 3 momentista poikkeamiseksi on tarpeen, koska tietoverkossa julkaistavassa kutsussa julkaistavat henkilötiedot lienevät todennäköisesti osa viranomaisen henkilörekisteriä.

Kaavaillussa sääntelyssä kokouskutsun lähettämisestä säännellään 168 §:ssä, jossa myös säänneltäisiin tilanteista, joissa viranomainen voi julkaista kokouskutsun verkkosivuillaan. 168 a §:ssä puolestaan säänneltäisiin henkilötietoja sisältävän kutsukirjeen julkaisemisesta. Täten voidaan katsoa, että esitysluonnoksessa luodaan laissa erikseen säädetty peruste sille, että henkilötiedot voidaan viranomaisen rekisteristä luovuttaa julkaisemalla kokouskutsu viranomaisen verkkosivustolla.

#### *Henkilötietojen käsittely*

Vaikka esitysluonnoksen 168 a §:ää on tarkasteltava henkilötietojen luovuttamisen osalta julkisuussääntelyn näkökulmasta, on pykäläehdotuksessa kuvattua henkilötietojen käsittelyä tarkasteltava myös tietosuoja-sääntelyn valossa. Henkilötietojen käsittelyyn on oltava tietosuoja-asetuksen mukainen käsittelyperuste. Vaikka esitysluonnoksessa todetaankin, että käsittely on tarpeen viranomaisen lakisääteisen tehtävän takia, olisi sääntelyn selkeyden kannalta parempi, jos perusteluissa tuotaisiin täsmällisemmin esiin se, mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaiseen oikeusperusteeseen käsittely tässä tapauksessa tarkalleen ottaen perustuu. Tämä on merkittävää, koska käsittelyperuste vaikuttaa esimerkiksi rekisteröidyn oikeuksiin. Lisäksi sääntelyn selkeyden kannalta olisi toivottavaa, että mikäli tietojen käsittely perustuu viranomaisen laissa säädettyyn tehtävään, kyseisen toimivallan antamaan säännökseen myös viitattaisiin perusteluissa.

Olennaista on myös tarkastella, millaisia henkilötietoja käsitellään. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että toimituksen kokouskutsusta on käytävä ilmi kokouksen aika ja paikka, kokouksen tarkoitus ja kohteen yksilöinti. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan henkilötietoja, joita tässä yhteydessä voidaan joutua julkaisemaan, ovat tiedot toimituksen hakijasta ja hänen omistamastaan kiinteistöstä. Lisäksi jos toimituskokous pidetään paikan päällä toimituksen hakijan kotona, kokouskutsu voi sisältää hakijan nimen lisäksi hänen osoitetietonsa.

Tietyt tietotyypit altistavat rekisteröidyn erilaisille riskeille, jos ne laitetaan julkisesti yleiseen tietoverkkoon. Tällaisia tietoja voivat esimerkiksi olla henkilötunnus, osoite, puhelinnumero, sähköpostiosoite tai tieto perheenjäsenistä. Näiden osalta tulee tarkastella myös mahdollisia salassapitoperusteita. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että kokouskutsu on viranomaisen julkinen asiakirja ja voi sisältää julkisia henkilötietoja. Esimerkiksi tieto kiinteistön omistajasta on julkinen henkilötieto. Julkaisu voi esitysluonnoksen perustelujen mukaan estyä julkisuuslain salassapitoa koskevien säännösten vuoksi. Tämän takia esitysluonnoksessa on julkaistavien tietojen osalta päädytty rajaamaan ne ainoastaan sellaisiin tietoihin, jotka eivät ole salassa pidettäviä.

Vaikkei salassapitoa koskevan sääntelyn olisi katsottu tulevan tilanteessa sovellettavaksi, voi olla tarpeellista kiinnittää erityistä huomiota tietojen julkaisemiseen henkilötietojen suojan näkökulmasta, kun kyseessä ovat tietotyypit, jotka altistavat rekisteröidyn riskeille. Esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin eritelty, millaisia riskejä esimerkiksi henkilön osoitetiedon julkaiseminen yleisessä tietoverkossa voisi aiheuttaa. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säännellään henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista. Esitysluonnoksen yksityisyyden suojaa koskevissa perusteluissa on todettu, että viranomaisen oikeutta käsitellä henkilötietoja yleisessä tietoverkossa arvioidaan tietosuoja-asetukseen sisältyvien henkilötietojen käsittelyä koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti. Tietojen minimoinnin periaatteen mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Vaikka esitysluonnoksessa kyllä todetaan, että yleisessä tietoverkossa julkaistaisiin vain välttämättömät henkilötiedot, olisi tietosuojaperiaatteisiin viitaten tarpeellista arvioida tarkemmin sitä, miksi ja missä määrin esitysluonnoksessa lueteltujen tietosisältöjen, erityisesti henkilön osoitetietojen, julkaiseminen yleisessä tietoverkossa on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään.

#### **Henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten perusoikeudellinen arviointi**

##### *Yksityiselämän suoja*

Esitysluonnos on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa säännellyn yksityiselämän suojan kannalta, sekä toisaalta myös 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteen näkökulmasta. Kyse on siis kahden perusoikeuden välisestä tasapainosta. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp, s. 4/1).

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, merkitystä tulee antaa myös EU:n perusoikeuskirjalle, jonka 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan ja viestejään kunnioitetaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklassa säännellään oikeudesta henkilötietojen suojaan. EUT on arvioinut yksityisyyden ja henkilötietojen suhdetta julkisuusperiaatteeseen lyhyesti ns. Schecke-ratkaisussaan (C-92/09 ja C-93/09), jossa se katsoi, että maataloustukitietojen julkaiseminen internetissä viranomaisten toimesta oli mahdollista vain suhteellisuusperiaatteen asettamissa rajoissa. Poikkeukset ja rajoitukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan olisi toteutettava vain välttämättömän rajoissa.

Säännösluonnoksessa tietojen julkaiseminen on rajattu vain sellaisiin tietoihin, jotka eivät ole salassa pidettäviä ja jotka ovat välttämättömiä asian hoitamiseksi. Tältä osin on viitattu myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon 63/2014 vp, jossa oli myös kyse henkilötietojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa. Tuolloin valiokunta totesi, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on olennaista, että henkilötieto saatetaan julkiseksi yleisessä tietoverkossa vain, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Lisäksi se totesi, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on myös tärkeää, että tietoverkossa julkaistavissa asiakirjoissa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Tällaisella sääntelytavalla saavutettiin valiokunnan mielestä hyvä tasapaino julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan välillä. (PeVL 63/2014 vp, s. 5-6) Kyseisessä esityksessä ei kuitenkaan ollut kyse esimerkiksi henkilön osoitetietojen julkaisemisesta. Sinänsä sitä, että esitysluonnoksessa on todettu, mitkä henkilötiedot ovat välttämättömiä asian hoitamiseksi, voidaan pitää asianmukaisena. Kuitenkin esityksessä tulisi tarkemmin arvioida, millaisia riskejä henkilötietojen luovuttamisesta verkkoon voi syntyä ja ovatko ne oikeasuhtaisia siihen tavoitteeseen nähden, johon sääntelyllä pyritään.

### *Erityissääntelyn tarpeesta*

Perustuslakivaliokunta on tarkistanut käytäntöään henkilötietojen suojaa koskevasta sääntelystä tietosuojasetuksen voimaantulon jälkeen. Valiokunnan (PeVL 14/2018 vp) mielestä lähtökohtaisesti riittävää on, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa EU:n yleisen tietosuojasetuksen kanssa. Valiokunnan näkemyksen mukaan tietosuojasetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta nykyistä kansallista sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn.

Perustuslakivaliokunnan mukaan erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksenkin 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. (PeVL 14/2018 vp, s. 5)

Kansallisen liikkumavaran on perustuttava siihen, että se on tarpeellista tietosuojaa koskevan yleislainsäädännön täydentämiseksi tai täsmentämiseksi. Käsillä olevassa esitysluonnoksessa on huomioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö koskien erityissääntelyn tarpeellisuutta, mutta jätetty arvioimatta, missä määrin esitetty säännös on tarpeellinen tietosuojasetuksen ja tietosuojalain täsmentämiseksi. Olisi tarpeen tarkastella sitä, missä määrin säännösehdotuksessa olevat asiat on jo turvattu yleislaissa. Lisäksi, kuten aiemmin tässä lausunnossa on esitetty, tulisi tietojen käsittelyyn liittyviä riskejä arvioida jatkovalmistelussa tarkemmin. Tällä on merkitystä paitsi henkilötietojen suojan huomioimisen, mutta myös erityissääntelyn tarpeellisuuden arvioinnin kannalta.

Kaavaillussa 168 a §:ssä todetaan, että kokouskutsussa saisi julkaista vain kokouksen koollekutsumisen kannalta välttämättömät henkilötiedot. Tällainen sääntely seuranee tietosuojasetuksen 5 artiklan mukaisista tietosuojaperiaatteista. Jo tietojen minimoinnin periaatteesta seuraa, että tietoja on käsiteltävä vain siinä laajuudessa kuin on tarpeellista ja sen käyttötarkoituksen mukaisesti, joihin ne on kerätty. Muunlainen käsittely olisi joka tapauksessa tietosuojasetuksen vastaista.

Säännösehdotuksessa esitetään sääntelyä myös tietojen säilytysajoista. Perusteluissa todetaan, että henkilötietojen tietosuojan turvaamiseksi laissa ehdotetaan tämän vuoksi säädettäväksi henkilötietoja sisältävän kokouskutsun poistamisesta tietoverkosta. Kun kiinteistönmuodostamisviranomaisen peruste ja tarve julkaista henkilötietoja sisältävä kokouskutsu yleisessä tietoverkossa päättyy kutsussa ilmoitetun kokouksen tultua pidetyksi, kutsu olisi kaavaillun 168 a §:n 2 momentin mukaan poistettava viranomaisen verkkosivuilta viivytyksettä kutsussa ilmoitetun kokouspäivämäärän jälkeen. Tietosuojasetuksen 5 artiklan tietosuojaperiaatteisiin lukeutuu myös säilytyksen rajoittamisen periaate, jonka mukaan henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Niinpä tietojen säilyttäminen verkkosivustolla käsittelyn käyttötarpeen päättyessä olisi joka tapauksessa tietosuojasetuksen vastaista. Tietosuojasetuksen 25 artiklan 2 kohdan mukaan säilytysajan määrittely kuuluu rekisterinpitäjälle. Lisäksi säilytysaikojen määrittelystä säännellään myös laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, jonka 21 §:ssä luetellaan asiat, jotka säilytysaikoja määriteltäessä tulisi ottaa huomioon.

Erityissääntelyn tarpeellisuutta arvioitaessa on huomioitava myös se, missä määrin tietosuojasetuksen sisältöä voidaan kansallisessa laissa toistaa. Tietosuojasetuksen johdanto-osan 8 perustelukappaleessa todetaan, että jäsenvaltiot voivat – siinä määrin kuin johdonmukaisuus ja

kansallisten säännösten ymmärrettävyys niille, joihin niitä sovelletaan, edellyttävät – sisällyttää tietosuoja-asetuksen osia kansalliseen lainsäädäntöönsä. Vaikka asetuksen tekstiä on rajatuissa tilanteissa mahdollista toistaa, tulisi asetuksen tekstin toistamiseen kansallisessa lainsäädännössä suhtautua pidättyvästi. Niissä tilanteissa, kun asetuksen säännöksiä toistetaan kansallisessa sääntelyssä, tulisi säännöksestä käydä ilmi, että sääntely on peräisin asetuksista.

Edellä esitetystä huolimatta voidaan todeta, että erityissääntely voi tilanteesta riippuen olla tarpeellista. Asian jatkovalmistelussa tulisi tarkastella aiotun sääntelyn tarpeellisuutta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Oikeusministeriöllä ei sinänsä ole huomautettavaa siihen, että lainsäätäjät pyrkii turvaamaan henkilötietojen suojan erityissääntelyllä. Kansallista liikkumavaraa käytettäessä voi käsittelyn oikeusperuste sisältää tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja –menettelyjä. Tällaisen sääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Kuten edellä on esitetty, erityissääntelyn tarpeeseen vaikuttaa muun muassa riskiarvio koskien sitä, millainen riski aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille. Niinpä esitetyn kaltainen erityissääntely voi olla tarpeellista henkilön oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Tämän osalta jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin tehdä riskiarvio koskien säännösehdoituksessa esitettyä tietojen käsittelyä.

### **Toimituksesta tiedottamisen koskevan sääntelyn suhde hallintolaissa säädettyyn tiedoksiantomenettelyyn**

Ehdotetun 168 ja 168 a §:n tiedoksiantosääntelyllä poiketaan yleislakina säädetyn hallintolain tiedoksiantosääntelystä. Ehdotetun 168 §:n perusteluissa todetaan, että hallintolaissa tarkoitettua yleistiedoksiantomenettelyä ei voida pitää riittävän tehokkaana menettelynä toimituksen asianosaisten tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi. Hallintolain mukaisessa yleistiedoksiantomenettelyssä asiakirjaa pidetään nähtävillä viranomaisessa, kun taas ehdotetussa sääntelyssä tarkoitus on julkaista varsinainen kutsu ja siihen sisältyvät tiedot yleisessä tietoverkossa sekä sanomalehdessä. Perusteluissa verrataan menettelyä lähinnä hallintolain yleistiedoksiantoa koskevaan menettelyyn, vaikka se vaikuttaisi sisältävän myös piirteitä hallintolain 62 a §:n mukaisesta julkisesta kuulutuksesta, jossa varsinaista kuulutettavaa asiakirjaa pidetään nähtävillä yleisessä tietoverkossa. Perusteluissa olisi hyvä tehdä vielä perusteellisemmin selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta hallintolain yleissääntelyyn, erityisesti julkisia kuulutuksia koskevaan sääntelyyn. Tässä yhteydessä on hyvä huomioida, että julkisen kuulutuksen käyttämisen toimivaltaperusteen tulee aina seurata muusta laista. Hallintolain 62 a §:ssä säädetään kuulutuksen osalta ainoastaan noudatettavasta menettelystä. Tietojen tietoverkossa julkaisemisen osalta ehdotettu sääntely vaikuttaa vastaavan hallintolain ja kuntalain sääntelytapaa ja sisältävän vastaavat reunaehdot.

Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että perusteluissa viitatus ulosottokaaren asiointitilin valtuutussäännön säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että laajennettaessa asiointitilin käyttöä ehdotetulla tavalla asiointitilin käyttäjiä tulee nimenomaisesti tiedottaa tilin käyttämisestä myös ulosottoasioissa. Tässä arvioissaan perustuslakivaliokunta kiinnitti nimenomaista huomiota ulosottoasioiden erityisluonteeseen erityisesti oikeusturvanäkökohdista. (PeVL 5/2016 vp) Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, onko myös tämän sääntelyn yhteydessä tarpeellista tiedottaa asiointitilin käyttäjiä tilin käyttämisestä kiinteistönmuodostusasioissa.

### **Muutoksenhaku**

Kiinteistönmuodostamislain 285 §:n 1 ja 2 momenteissa olevasta siten kuin –rakenteesta viittauksissa hallintolakiin ja hallintolainkäyttölakiin ei käy riittävän selvästi ilmi, onko kyseessä informatiivinen vai aineellinen viittaus. Viittaukset tulisi tässä tapauksessa kirjoittaa aineelliseen muotoon, koska muutoksenhakusäännös koskee sekä Maanmittauslaitoksen että kunnan rekisterinpitäjän tekemiä päätöksiä, ja kunnan päätöksiä koskevaan oikaisuvaatimukseen ja muutoksenhakuun sovelletaan pääsäännön mukaisesti kunnallisasioiden yleislain eli kuntalain 16 luvun säännöksiä. Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että hallintolainkäyttölaki on kumottu vuoden 2020 alussa voimaan tulleella oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetulla lailla (808/2020), ja 2 momentin viittaus tulisi ehdottomasti ajantasaistaa koskemaan voimassa olevaa lakia. Aineellisen viittauksen kyseiseen lakiin voi oikeusministeriön näkemyksen mukaan muotoilla esimerkiksi seuraavasti: ”Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.”

Lisäksi kiinteistönmuodostamislain 285 §:n 2 momentissa ei ole syytä eritellä, mihin päätöksiin muutosta saa hakea. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:ssä on säännelty päätöksen valituskelpoisuus, eikä lakitekstiin pidä sisällyttää luetteloa päätöksistä, joihin saa hakea muutosta. Tällainen sallivaksi muotoiltu luettelo ei perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta (ks. esim. PeVL 34/2014 vp, s. 4-5, PeVL 29/2013 vp, s. 3, PeVL 15/2012 vp, s. 3).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 §:ään toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta. Sen 1 momentin mukaan alueellisesti toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä on hallintopäätöksen tehneen viranomaisen toimialue. Saman pykälän 3 momentin mukaan, jos päätöksen tehneen viranomaisen toimialueena on koko maa, ja päätös koskee kiinteistöä tai aluetta, on toimivaltainen hallinto-oikeus se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä pääosa kiinteistöstä tai alueesta sijaitsee. Näin ollen kiinteistönmuodostamislain 285 §:n 2 momentin forumsäännös olisi tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä asiassa sovellettavan yleislain kanssa. Toimivaltainen hallinto-oikeus kunnan rekisterinpitäjän tekemissä päätöksissä määräytyy siten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan ja Maanmittauslaitoksen tekemissä päätöksissä saman pykälän 3 momentin mukaan vastaavalla tavalla kuin kiinteistönmuodostamislain 285 §:n 2 momentissa on säädetty.

Myös kiinteistönmuodostamislain 285 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan, on tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä voimassa olevan yleislain kanssa. Valituslupamenettely on säädetty pääsäännöksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:ssä, joten viittaus yleislakiin muutoksenhakua koskevassa pykälässä kattaa myös jatkovalitussääntelyn korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Yleislain kanssa päällekkäinen sääntely olisi lainsäädännön selkeyden vuoksi syytä poistaa sektorilaista.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvaa kaivoslakia (621/2011). Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että kyseisen lain muutoksenhakua koskevat 162-165 § ovat osittain vanhentuneet oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) tultua voimaan tämän vuoden alusta. Mahdollisesti myös nämä pykälät voisi tämän lainmuutoksen yhteydessä ajantasaistaa vastaamaan voimassa olevaa lakia muuttamalla vanhentuneet viittaukset hallintolainkäyttölakiin ajantasaisiksi viittauksiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin ja karsimalla uuden yleislain kanssa päällekkäistä muutoksenhakusääntelyä.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Antti T. Leinonen

Lainsäädäntöneuvos

Jari Salila

Jakelu

MMM Maa- ja metsätalousministeriö  
MMM TITU Tieto- ja tutkimusyksikkö, Leo Olkkonen

Kopion saajat