

Virpi M Korhonen

7.5.2018

VN/801/2018

VN/801/2018-OM-1

Lausuntopyyntöne 26.3.2018 MMM 674/01.01/2018

Lausunto hallituksen esityksestä laeiksi Maanmittauslaitoksesta sekä Maanmittauslaitoksen määräaikaisesta oikeudesta saada tietoja Verohallinnolta

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Maanmittauslaitoksesta sekä laki Maanmittauslaitoksen määräaikaisesta oikeudesta saada tietoja Verohallinnolta. Oikeusministeriö lausuu vain jälkimäisenä mainitusta lakiehdotuksesta ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Lakiehdotuksen 1 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että Maanmittauslaitoksen tehtävänä olisi perustaa asunto-osakeyhtiölain 1 luvun 2 §:ssä tarkoitettujen asunto-osakeyhtiöiden ja asunto-osakeyhtiölain 28 luvun 2 pykälässä tarkoitettujen keskinäisten kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeen omistuksen ja panttauksen kirjaamisessa ja muun osakkeeseen kohdistuvan oikeuden ja rajoituksen merkitsemisessä tarvittava rekisteri. Lakiehdotuksen 2 §:ssä puolestaan ehdotettaisiin säädettäväksi, että Maanmittauslaitoksella olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada Verohallinnolta 1 §:ssä tarkoitetun rekisterin perustamiseksi tarpeelliset tiedot asunto- tai kiinteistöosakeyhtiöstä, yhtiön hallinnassa olevasta kiinteistöstä ja sillä olevasta rakennuksesta, yhtiön osakkeista, niiden omistussuhteista ja luovutuksista, osakkaasta, mukaan lukien tämän henkilötunnus tai muu yksilöivä tunnus, sekä osakkeen perustella hallittavasta huoneistosta ja sen ominaisuuksista.

Huoneistotietojärjestelmästä, jonka perustamisen valmistelutoimiin ehdotetut säännökset liittyvät, säädettäisiin erillisellä lailla, jota koskeva hallituksen esitysluonnos on ollut erikseen lausuttavana. Ehdotetun sääntelyn katsotaan esityksen perustelujen mukaan olevan tarpeen, sillä ennen varsinaisen huoneistotietojärjestelmää koskevan lainsäädännön voimaantuloa Maanmittauslaitoksella ei olisi sellaista lakiin perustuvaa tehtävää, jonka hoitamiseksi sen olisi tarpeen saada salassa pidettäviä tietoja Verohallinnolta. Luovutettavien tietojen olisi tarkoitus muodostaa tulevan huoneistotietojärjestelmän perusta.

Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettua sääntelyä voidaan pitää nyt ehdotetulla toteuttamistavalla kyseenalaisena sekä päätöksentekomenettelyn että henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta. Epäselväksi jää, miksi Maanmittauslaitoksen tehtävästä perustaa huoneistotietojärjestelmä ja tiedonsaantioikeudesta ehdotetaan säädettäväksi erillisessä laissa, joka ei ole osa sitä esityskokonaisuutta, jolla eduskunnan on tarkoitus päättää huoneistotietojärjestelmästä ja sen perustamisesta. Nyt lausuttavana olevan esityksen ja huoneistotietojärjestelmää koskevan hallituksen esityksen keskinäisestä aikataulusta ei ole esityksessä tehty tarkempaa selkoa, mutta esityksessä todetaan, että tarve tietojen saamiselle realisoituu ennen rekisterijärjestelmän voimaantuloa. Oikeusministeriö toteaa, että porrastettu voimaantulo ei kuitenkaan itsessään edellytä valittua ratkaisua erillisistä hallituksen esityksistä.

Jos lausuttavana oleva esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle ja käsitellä siellä ennen hallituksen esitystä, jolla eduskunnan on tarkoitus päättää itse huoneistotietojärjestelmästä, viedään käytännössä lausuttavana olevalla esityksellä eduskunnan päätettäväksi uuden mittavan

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Helsinki Finland	Eteläesplanadi 10 00023 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	(09) 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi

Virpi M Korhonen

7.5.2018

VN/801/2018

VN/801/2018-OM-1

henkilörekisterin perustaminen viranomaiseen, jonka nykyisiin tehtäviin mainitun kaltaisen tietojärjestelmän ylläpito ei kuulu, ilman että tietojärjestelmän perusteet ja yksityiskohdat olisivat samanaikaisesti eduskunnan arvioitavana. Menettelyä ei voida pitää kovin asianmukaisena.

Ehdotetun sääntelyn asiallisena perusteena on salassa pidettävien tietojen luovuttamisen ja henkilötietojen käsittelyn mahdollistaminen. Esityksen perustuissa viitataan yleisesti henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelyyn, mutta ehdotettua sääntelyä ei ole arvioitu suhteessa yleiseen tietosuoja-asetukseen.

Henkilötietojen käsittelyllä olla yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukainen oikeudellinen perusta. Henkilötietojen käsittelyn kohdistuessa yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, tulee henkilötietojen käsittelyssä täytyä myös jokin 9 artiklan 2 kohdassa luetelluista tilanteista. Tarkasteltaessa esitysluonnosta yleisen tietosuoja-asetuksen kannalta, on arvioitava, voidaanko ehdotettuja lainsäädäntötoimenpiteitä toteuttaa kansallisen liikkumavaran puitteissa. Ehdotuksesta ei käy selvästi ilmi, mikä olisi henkilötietojen käsittelyn yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu oikeudellinen peruste. Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Tietojen luovuttaminen Verohallinnolta Maanmittauslaitokselle tarkoittaa tietojen käyttötarkoituksen muuttumista. Tietojen käyttäminen muuhun käyttötarkoitukseen kuin siihen mihin ne on kerätty edellyttää sen ottamista huomioon mitä tietosuoja-asetuksen 5, 6 ja 23 artiklassa säädetään. Asiaa ei ole esityksessä arvioitu edellä kuvatun käyttötarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta. Hallituksen esityksestä tulisi käydä selvästi ilmi, millä tavoin yleisen tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa käytetään.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuden luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. Lailla on säädettävä lisäksi mahdollisuudesta yhdistää rekisteritietoja (PeVL 17/2007 vp, PeVL 30/2005 vp). Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatu lausunnot). Viimeaikaisessa lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on todennut, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia voidaan täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (mm. PeVL 38/2016 vp, PeVL 5/2017 vp, PeVL 2/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on myös toistuvasti arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus 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 luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 ja PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatu lausunnot).

Lakiehdotuksen 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi niistä tiedoista, joita Maanmittauslaitokselle voidaan Verohallinnolta rekisterin perustamista varten luovuttaa. Perusteluissa todetaan (s.16), että mainittujen tietojen saaminen on rekisterin perustamisen kannalta välttämätöntä. Sitä millä tavalla tiedot ovat valmisteluvaiheessa välttämättömiä ei kuitenkaan kuvata, niiden todetaan kuitenkin muodostavan perustettavan rekisterin perustan. Itse säännöksessä tiedot on sidottu rekisterin perustamiseksi tarpeellisiin tietoihin. Perustelujen mukaan henkilötietojen suoja koskevan

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Helsinki Finland	Eteläesplanadi 10 00023 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	(09) 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi

Virpi M Korhonen

7.5.2018

VN/801/2018

VN/801/2018-OM-1

sääntelyn mukaisesti henkilötietojen luovutus olisi kytketty tietojen käyttötarkoitukseen siten, että vain nimenomaisesti rekisterin perustamiseen liittyvät toimet olisivat mahdollisia tiedonsaantioikeuden realisoivia tosiseikkoja. Nyt ehdotettu sääntely nojaa kuitenkin niihin tarpeisiin, joista ei vielä tämä esityksen antamishetkellä ole mahdollisesti edes ehdotettu säädettäväksi. Ehdotettujen tietojen tarpeellisuutta rekisterin perustamisen kannalta voidaan arvioida vasta, kun lailla on säädetty huoneistotietojärjestelmän tietosisällöstä. Sellaisten henkilötietojen luovuttaminen, jotka eivät ole osa huoneistotietojärjestelmän tietosisältöä eivät myöskään voi olla rekisterin perustamiseksi tarpeen. Esityksen perusteluissa ei ole tuotu esiin esitysten välistä riippuvuussuhdetta (Jakso ”Riippuvuus muista esityksistä”).

Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu sääntely tulisi toteuttaa siten, että se annettaisiin osana sitä kokonaisuutta jolla eduskunta päättää huoneistotietojärjestelmästä, jolloin samanaikaisesti päätettäisiin sekä huoneistotietojärjestelmän ylläpitäjästä ja sisällöstä sekä sen perustamiseksi luovutettavista tiedoista. Vähintään lausuttavana oleva hallituksen esitys olisi kytkettävä ”Riippuvuus muista esityksistä”-jaksossa annettavaan huoneistotietojärjestelmää koskevaan hallituksen esitykseen ja sen käsittelemiseen. Näin voidaan varmistua luovutettavien tietojen tosiasiallisesta tarpeellisuudesta aiottuun käyttötarkoitukseen.

Osastopäällikkö

Antti T. Leinonen

Lainsäädäntöneuvos

Virpi Korhonen

Jakelu

MMM Maa- ja metsätalousministeriö