

Ympäristöministeriö

## Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rakentamislain mukaisten rakentamisen luonnollisten henkilöiden pätevyyksien toteamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rakentamislain mukaisten rakentamisen luonnollisten henkilöiden pätevyyksien toteamisesta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rakentamisen pätevyyksivaatimusten toteamisesta.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

### Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että ympäristöministeriön valtuuttamat toimielimet käsittelevät henkilötietoja myöntäessään luonnollisille henkilöille rakentamislain mukaisia todistuksia pätevyydestä rakentamisessa. Esitysluonnoksessa on vastaavasti asianmukaisesti tunnistettu, että toimielinten henkilötietojen käsittely kuuluu EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä tietosuojasetus) soveltamisalaan ja että esitysluonnoksella annettaisiin tietosuojasetusta täsmentävää kansallista erityissääntelyä. Oikeusministeriö kiinnittää henkilötietojen suojan osalta huomiota seuraaviin seikkoihin, joiden osalta esitysluonnosta olisi tarpeen täydentää. Esityksessä tulisi huomioida se, että myös ympäristöministeriö käsittelee henkilötietoja valtuuttaessaan toimielimiä ja myöntäessään todistuksia. Lisäksi kansallisen liikkumavaran käyttöä tulee selostaa täsmällisemmin ja kiinnittää huomiota säännösehdoitusten selkeyteen ja niitä koskevien perusteluiden kattavuuteen.

### Kansallinen liikkumavara

Tietosuojasetus on EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettava säädös. Asetusta täsmentävä kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuojasetus jättää jäsenvaltioille nimenomaisesti kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallinen liikkumavara ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta velvoita jäsenvaltioita säätämään tietosuojasetusta täydentävää tai täsmentävää kansallista lainsäädäntöä, vaan asiasta päättäminen on jätetty kansallisen lainsäätäjän harkintaan. Ottaen huomioon, että tietosuojasetus on suoraan sovellettava säädös, kansallista liikkumavaraa olisi käytettävä rajoitetusti. Kuten esitysluonnoksessa on tuotu esin, perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan nimenomaisesti kantaa ja on todennut, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuojasetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla, ja

**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

kirjaamo.om@gov.fi  
 oikeusministerio.fi

että erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 2—3).

Peruskuntavaliokunnan 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, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Lainsäätäjän on osoitettava, mihin 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. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskeva viimeaikainen tulkintakäytäntö (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp) erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömimpään.

Esitysluonnoksessa on sinänsä asianmukaisesti kuvattu, että esitysluonnoksella annettaisiin tietosuoja-asetusta täsmentävää sääntelyä asetuksen 6 artiklan 3 kohdan nojalla. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden (s. 39) mukaan henkilötietojen käsittely perustuisi rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseen (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta). Perusteluissa todetaan, että asetusta täsmentävää sääntelyä annettaisiin, siltä osin kuin valtuutettu toimielin tarkastaisi rakentamislainsäädännön tarkoitettua suunnittelijan ja työnjohtajan pätevyyden rakennushankkeisiin ja ylläpitäisi rekisteriä pätevyydostodistuksen saajista (perusteluissa viitattu tältä osin lakiehdotuksen 10 ja 11 §:ään). Oikeusministeriö toteaa, että edellä viitattujen pykälien ohella tietosuoja-asetusta täsmentävää sääntelyä sisältyisi myös lakiehdotuksen 4 §:ään, jossa säädettäisiin, mitä tietoja hakijan tulee sisällyttää hakemuksessaan toimitilaksi. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnosta tulee tältä osin täydentää jatkovalmistelussa ja siitä tulee käydä selkeästi ilmi kansallisen liikkumavaran käyttö. Kansallisen liikkumavaran käyttöä tulee kuvata säännöskohtaisesti sekä säännöskohtaisissa että säätämisyjärjestysperusteluissa. Jatkovalmistelussa esitysluonnokseen tulee sisällyttää myös arviointi siitä, että ehdotettava sääntely on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla yleisen edun mukaista ja oikeasuhteista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Vastaavasti esitysluonnoksesta tulee käydä ilmi, miksi ehdotettava sääntely katsotaan edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden välttämättömäksi.

Tietosuoja-asetuksen rekisterinpitoa koskeva kansallinen sääntelyliikkumavara perustuu sen 4 artiklan 7 kohtaan. Kohdan mukaan, jos henkilötietojen käsittelytarkoitukset ja keinot määritellään jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Esitysluonnoksessa (lakiehdotuksen 11 §) ehdotetaan säädettäväksi siitä, että valtuutetun toimielimen tulisi ylläpitää rekisteriä myöntämistään todistuksista ja että se olisi kyseisen rekisterin rekisterinpitäjä. Esitysluonnosta tulee korjata siten, että rekisterinpidon osalta kansallinen erityissääntely perustuisi tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohtaan, eikä esitysluonnoksessa esiin tuotuun 6 artiklan 3 kohtaan. (ks. myös huomiot ympäristöministeriön rekisterinpitovastuusta otsikon Säännöskohtaiset huomiot alta).

#### *Säännöskohtaisia huomioita*

Lakiehdotuksen 10 §:ssä säädettäisiin todistuksesta, jota henkilön tulisi hakea ympäristöministeriön toimitilalta, mikäli hän aikoo toimia suunnittelijana tai työnjohtajana rakentamislain mukaisessa hankkeessa, jonka pätevyyden osoittamiseen vaaditaan todistusta. Ehdotetun 10 §:n 4 ja 5 momentissa säädettäisiin todistuksen sisältämistä tiedoista ja 6 momentissa siitä, että ympäristöministeriö voisi antaa tarkemmat ohjeet todistuksen muodosta ja sisällöstä. Oikeusministeriö toteaa, että viranomaisen voi laissa säädetyt tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman erityistä valtuutusta ja ettei valtuudesta anna ohjeita tule säätää (esim. PeVM 5/2013 vp; s.3/II, PeVL 30/2005 vp, s. 6/II; PeVL 20/2004 vp, s. 4/I; PeVL 17/2004 vp, s. 4/I; PeVL 6/2003 vp, s. 4/I; ks. myös Lainkirjoittajan opas jakso 13.10). Jatkovalmistelussa tulee arvioida, tulisiko ehdotettu 10 §:n 6 momenttiin ehdotus säännös poistaa kokonaisuudessaan vai onko todistuksen muodosta ja sisällöstä tarpeen/mahdollista antaa asetuksen tasoista sääntelyä (ks. tältä osin Lainkirjoittajan opas jakso 13.2 ja perustuslain 80.1 §). Henkilötietojen suojan osalta on syytä huomioida, että perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla.

Lakiehdotuksen 11 §:ssä ympäristöministeriön valtuuttamille toimielimille säädettäisiin velvollisuus ylläpitää rekisteriä myöntämistään todistuksista (1 momentti). Ehdotettavan pykälän mukaan toimielin olisi rekisterin rekisterinpitäjä (2 momentti). Pykälässä säädettäisiin lisäksi rekisteriin sisällytettävistä tiedoista (3 momentti) sekä siitä, että rekisteristä annettavat tiedot tulisi pitää yleisesti saatavilla (4 momentti). Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettavaa pykälää ja sen perusteluita tulisi kokonaisuudessaan selkeyttää ja täsmentää. Ehdotettavan 11 §:n arviointia vaikeuttaa erityisesti se, ettei ehdotettavia säännöksiä ole avattu säännöskohtaisissa perusteluissa (s.31–32) riittävällä tarkkuudella (ks. tältä osin nk. HELO-ohjeet IV jakson 7. luku). Joiltain osin ehdotettava sääntely ja sitä koskevat säännöskohtaiset perustelut vaikuttavat olevan myös ristiriitaisia keskenään tai jättävät epäselvyyksiä.

Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan ”[r]ekisterin ylläpitämisen velvoitteista ja vastuista on säädetty erikseen”. Oikeusministeriölle jää epäselväksi, missä näistä velvoitteista ja vastuista säädetään. Tämä on syytä täsmentää jatkovalmistelussa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että perusteluiden mukaan ”[r]ekisteristä on poistettava tiedot, kun todistuksen voimassaolo lakkaa”. Ehdotetussa 11 §:ssä tällaista säännöstä ei ole ja epäselväksi jää, onko esitysluonnoksen tarkoituksena, että rekisterin tietoja säilytetään tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e kohdan säilytyksen rajoittamisen periaatteen mukaisesti (eli, että henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten) vai onko tarkoituksena, että esitysluonnoksella annettaisiin tältä osin tietosuoja-asetusta täsmentävää sääntelyä. Esitysluonnosta tulee tältä osin selkeyttää.

Edellä mainitun ohella jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen (lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentti) mukaan myös ympäristöministeriö voisi erityisestä syytä myöntää todistuksen. Tältä osin jää kuitenkin epäselväksi, onko esitysluonnoksen tarkoituksena ollut, että myös ympäristöministeriön tulisi ylläpitää rekisteriä myöntämistään todistuksista. Esitysluonnosta tulee tältä osin selkeyttää. Esityksen tavoitteet huomioiden vaikuttaisi siltä, ettei ympäristöministeriölle asetettaisi velvollisuutta rekisterin pitämiseen.

Rekisterin julkisuuden osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotettuun 11 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan rekisteristä annettavat tiedot tulisi pitää yleisesti saatavilla. Kyseistä momenttia koskevat säännöskohtaiset perustelut ovat varsin niukat ja momentin muotoilu jättää epäselväksi, onko tarkoituksena, että rekisterin tiedot julkaistaan internetissä. Oikeusministeriö toteaa, että henkilötietojen julkaisemisessa internetin kaltaisessa yleisessä tietoverkossa on kyse samalla henkilötietojen sähköisestä luovuttamisesta. Vastaavasti epäselväksi jää, miten esitysluonnoksessa on huomioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö henkilötietojen julkaisemisesta tietoverkossa (ks. PeVL 35/2020 vp, s. 4; PeVL 2/2018 vp, s. 7; PeVL 2/2017 vp, s. 7; PeVL 17/2016 vp, s. 7; PeVL 65/2014 vp, s. 4/II—5/I; PeVL 63/2014 vp, s. 5). Jatkovalmistelussa esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluihin tulee sisällyttää tällainen arviointi.

Lisäksi samaan säännökseen liittyen hallituksen esitysluonnoksessa ei tehdä erikseen lainkaan selkoa siitä, missä määrin julkisuuslaki tulisi sovellettavaksi momentissa tarkoitettuihin tietoihin tai muutoinkaan julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten hallintotehtävän hoitamiseen liittyviin tietoihin. Oikeusministeriö huomauttaa, että julkisuuslaki tulee sen soveltamisalan perusteella sovellettavaksi julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin vain siltä osin kuin kyseiset tahot käyttävät julkista valtaa (ks. JulKL:n 4 §:n 2 mom.) Mikäli tarkoituksena on, että julkisuuslakia sovellettaisiin sääntelyssä tarkoitettuihin julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin, tulisi tästä säätää erikseen (vrt. s 37 todettu). Joka tapauksessa hallituksen esityksessä tulisi käsitellä kysymystä julkisuuslain soveltumisesta tarkemmin säätämisyjärjestysperusteluissa, erityisesti jos tarkoituksena on, ettei julkisuuslaki soveltuisi sääntelyssä tarkoitettuihin toimijoihin niiden hoitaessa laissa tarkoitettua julkista hallintotehtävää. Lisäksi 11 §:n 4 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi tehdä asiasta selkoa, jotta julkisuuslain soveltuminen ja 11 §:n 4 momentin suhde julkisuuslakiin olisi soveltajalle selkeä. Julkisuuslain soveltumisella tai sen soveltamatta jäämisellä on vaikutusta myös tarpeeseen kehittää luonnoksen 11 §:n 4 momentin muotoilua. Jos julkisuuslakia on tarkoitus soveltaa momentin tarkoitamiin tietoihin, tulisi luonnoksen erityissäännöksen suhdetta julkisuuslaissa säädettyyn arvioida ja perustella tarve poiketa julkisuuslain sääntelystä erityisesti siltä osin kuin kyse olisi julkisuuslain 16 §:n 3 momentin luovutusrajoituksesta poikkeamisesta.

#### *Muita huomioita*

Esitysluonnoksessa on joiltain osin tehty selkoa perusoikeus- ja tietoyhteiskuntavaikutuksista. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota, ettei esitysluonnokseen ole kuitenkaan sisällytetty tarkempaa arviointia vaikutuksista henkilötietojen suojaan. Jatkovalmistelussa esitysluonnoksen vaikutusten arviointia on syytä täydentää ennen muuta rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien kannalta ja tehdä selkoa käsittelystä aiheutuvista hyödyistä ja riskeistä. Huomiota tulee kiinnittää siihen, että henkilötietoja käsiteltäisiin jatkossa muun kuin viranomaisen toimesta ja että henkilötietoja käsiteltäisiin jatkossa useassa yksityisen toimielimen pitämässä rekisterissä. Huomiota tulee

kiinnittää myös siihen, että rekistereiden tiedot saatettaisiin yleisesti saataville ilmeisesti tietoverkkoon. Henkilötietojen käsittely useassa tietojärjestelmässä ja tietojen julkaiseminen internetissä voi aiheuttaa rekisteröidylle suuremmat riskit ja uhat. Mitä korkeampi riski henkilötietojen käsittelyyn sisältyy, sitä enemmän rekisterinpitäjän on toteutettava suojaustoimenpiteitä henkilötietojen turvaamiseksi. Suojaustoimenpiteillä pyritään suojamaan henkilötiedot siten, ettei asiantonaa henkilötietojen käsittelyä tapahdu ja vahinkoa aiheudu sille, jonka henkilötietoja käsitellään.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnosta tulee edellä mainitun mukaisesti täydentää jatkovalmistelussa. Jatkovalmistelun tukena on mahdollista hyödyntää lainvalmistelijoiden työn tueksi luotua valtioneuvoston sisäistä Tietosuoja lainvalmistelussa -intrasivustoa (<https://kampus.vnv.fi/yhteiset-toiminnot/Sivut/Tietosuoja-lainvalmistelussa.aspx>).

### **Muita pykäläkohtaisia huomioita esityksestä**

Lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettäisiin lain tarkoituksesta. Onko tämänkaltainen lain tavoitteita käsittelevä pykälä ollenkaan tarpeellinen? Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ei ole tarpeellista tarkoituspäykälässä ainakaan erikseen luetella kaikkea, mistä laissa säädetään. Lain tarkoitus käy tässä tapauksessa riittävällä tarkkuudella ilmi lain nimestä ja muista lainkohdista, joten tämän säännöksen tarpeellisuutta voisi jatkovalmistelussa vielä harkita. Lainkirjoittajan oppaan kohdan 18.1.5. ja 18.1.6 mukaan tavoite- tai tarkoitussäännökset ovat ongelmallisia sen takia, että ne eivät ole velvoittavia ja saattavat siitä syystä hämärtää käsitystä lain merkityksestä. Ne myös runsastuttavat sääntelyä ikävällä tavalla. Tavoite- ja tarkoitussäännöksiin on siksi suhtauduttava pidättyvästi. Laki olisi suositeltavaa aloittaa keskeisimmällä aineellisella säännöksellä.

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentti jää epäselväksi sen osalta, että mitä siinä mainitut muut tutkinnot ovat. Lainkohtaa ei ole myöskään sen yksityiskohtaisissa perusteluissa avattu ollenkaan.

Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentissa on asetettu toimielimen minimivaatimukset, niin eikä myös 4 momentissa mainitun riippumattomuuden tulisi olla näissä vaatimuksissa? Pykälän 1 ja 2 momentti sääntelevät ennemmin hakemusta ja sen ratkaisemista kuin valtuutettua toimielintä ja sitä koskevia vaatimuksia itsessään. Asioiden esitysjärjestystä ja pykäläien otsikoinnin ja asiasisällön vastaavuutta tässä kohtaa ja yleisemminkin voisi vielä jatkovalmistelussa miettiä.

Lakiehdotuksen 4 §:n perusteluissa puhutaan toimielimen luotettavuuden arvioinnista, vaikka lakitekstissä itsessään ei ole tässä pykälässä mainittu luotettavuuden arviointia. Pykälän perusteluissa sanottua ei muiltakaan osin ole luettavissa pykälästä itsessään eikä pykälässä vaadittavaksi esitettyjä tietoja ole tarkemmin kuvattu tai perusteltu yksityiskohtaisissa perusteluissa. Muun ohella päätöksentekomenettelyn ja rekisterin ylläpidon tulisi olla lakisäateistä, eikä sellaista, josta hakija esittää tiedot hakemuksessaan.

Lakiehdotuksen 5 §:ssä olisi säädettävä täsmällisemmin siitä, mistä akkreditointia voidaan valvonnan yhteydessä edellyttää. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan edellytetään, että toimielin tekee vuosittain ministeriölle vuosikertomuksen, mutta tämän ei käy ilmi pykälästä. Ympäristöministeriön valvontatehtävän sisältöä ei ole lainkohdassa millään tavalla avattu. Sääntely ei siten ole riittävän täsmällistä.

Lakiehdotuksen 6 §:n otsikointia voisi täsmentää. Pykälä koskee ulkomaisten tutkintojen vastaavuuksien todentamista. Pykälän 2 momentti vaikuttaa hieman sekavalta.

Lakiehdotuksen 8 §:n sanamuodot ei vastaa yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettyä, eli sitä että joissakin tilanteissa toiminta voidaan keskeyttää välittömästi ilman sitä edeltävää kehoitusta korjata puutteet. Lakitekstissä ja perusteluissa kirjallinen varoitus ja keskeyttäminen on valvontatoimenpiteinä rinnastettu, eikä niiden suhdetta ja keskinäistä ensisijaisuusjärjestystä ole käsitelty. Pykälän otsikon mukaan pykälä koskee vain toiminnan keskeyttämistä, eikä kirjallista varoitusta.

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa ja 10 §:n 3 momentissa on samansisältöinen säännös ympäristöministeriön toimivallasta todistusten myöntämiseen. Tästä ei ole tarpeen säännellä kahteen kertaan.

Lakiehdotuksen 14 §:ssä säädetään muutoksenhausta lain nojalla tehtäviin päätöksiin. Lain mukaan on mahdollista hakea muutosta myös ympäristöministeriön päätökseen toimielimestä. Pykälän 2 momentti muutoksenhakusta koskee myös näitä ympäristöministeriön päätöksiä, joten selvyuden vuoksi myös nämä päätökset olisi syytä mainita pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tämä huomio ei aiheuta muutostarpeita lainkohdan sanamuotoihin.

Lisäksi hallituksen esitykset perustelut kirjoitetaan yleensä konditionaalimuodossa, ja jokainen momentti olisi suositeltavaa perustella yksityiskohtaisissa perusteluissa erikseen.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Elina Nyholm

Jakelu

YM Ympäristöministeriö

**VN/23227/2021-OM-38**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: