

Lausunto

23.12.2020

VN/12087/2020
VN/12087/2020-OM-26

Ympäristöministeriö

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain ja maa-aineslain muuttamisesta
Yleisiä näkökohtia

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain ja maa-aineslain muuttamisesta.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettuun lakiin esitetään tehtäväksi useita tarkistuksia, jotta kansallinen ympäristövaikutusten arviointia koskeva lainsäädäntö vastaisi täsmällisemmin tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettua Euroopan unionin direktiiviä 2011/92/EU.

Maa-aineslakiin esitetään tehtäväksi eräitä muutoksia mainitun direktiivin kansallisen täytäntöönpanon täydentämiseksi. Lisäksi maa-aineslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset, joiden tarkoituksena on varmistaa yleisen tietoasetuksen 2016/679 mukaisia rekisterinpitäjiä koskevien vaatimusten täyttyminen.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

YVA-direktiivin kansallisen täytäntöönpanon täydentämiseen liittyvät muutosehdotukset

Muutosehdotusten taustalla on komission käynnistämä valvontamenettely (asianumero 2019/2290). Suomi on antamassaan vastauksessa myöntänyt osan komission esittämistä huomautuksista aiheelliseksi ja ilmoittanut tarkistavansa tältä osin lainsäädäntöään. Oikeusministeriö pitää muutosehdotuksia aiheellisina.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettuun lakiin esitetään lisättäväksi uusi 29 a §, jossa säädettäisiin lupaviranomaisen velvollisuudesta toimittaa kansainvälisen kuulemismenettelyn piiriin kuuluvan hankkeen lupahakemus tarpeellisine käänöksineen ympäristöministeriölle. Lisäksi lupaviranomaisen tulisi toimittaa asiassa annettu päätös tarvittavine käänöksineen ympäristöministeriölle.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetussa pykälässä ei säädettäisi enää ympäristövaikutusten arvioinnista, vaan varsinaisen lupamenettelyn piiriin kuuluvasta

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

asiasta. Lähtökohtaisesti tämänkaltaiset säännökset tulisi sijoittaa aineellisiin säädöksiin muiden lupamenettelyä koskevien säännösten yhteyteen. Koska kansainvälisen kuulemismenettelyn piiriin kuuluvia hankkeita on verraten vähän, voidaan valittua sääntelytekniikkaa pitää hyväksyttävänä. Tällöin varsinaisiin substanssilakeihin tulisi kuitenkin sisällyttää asiaa koskevat viittaussäännökset maa-aineslakiin ehdotettujen 13 §:n 4 momentin ja 19 §:n 4 momentin tapaan. Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että ehdotettu sääntely näyttää eräissä suhteissa päällekkäiseltä ympäristönsuojelulain voimassaolevan 212 §:n kanssa, jossa säädetään menettelystä valtion rajat ylittäviä vaikutuksia omaavien hankkeiden osalta.

Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksessa ehdotetaan henkilötietojen käsittelyä koskevia erityissäännöksiä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi maa-aineslain (555/1981) 23 b §:ä, jossa säädettäisiin maa-ainesten ottamisen ja sen vaikutusten seurannan järjestämiseksi ylläpidettävän tietojärjestelmän rekisterinpitäjistä. Lakiehdotus on siten merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu sääntely kuuluisi yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalalle, joka on suoraan sovellettavaa ja sellaisenaan velvoittavaa lainsäädäntöä. Asetuksen puitteissa on kuitenkin mahdollista antaa tai pitää voimassa kansallista lainsäädäntöä, jolla tarkennetaan tai täsmennetään asetuksen säännöksiä.

Käsittelyn oikeusperusteesta ja kansallisen liikkumavaran käytöstä

Esitysluonnoksessa (s. 21) käsittelyn oikeusperusteeksi on tunnistettu yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta. Alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on sallittua, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi.

Oikeusperusteen yksilöimisen lisäksi kansallista liikkumavaraa käytettäessä on oleellista, että lakiluonnoksesta käy selkeästi ilmi, millä tavoin esitys täydentää tai täsmentää yleistä tietosuojasetusta. Perustuslakivaliokunta on ottanut tietosuojasetuksen jälkeisessä lausuntokäytännössään kantaa henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tarpeeseen. Valiokunta on todennut, että henkilötietojen suojan toteutuminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuojasetuksen ja sitä täydentävän ja täsmentävän tietosuojalain nojalla. Valiokunta on myös korostanut, että kansallisen erityislainsäädännön säätäminen tulisi varata vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuojasetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi perustuslainmukaisella tavalla (kts. tarkemmin erityisesti PeVL 14/2018 vp, s. 3 ja PeVL 2/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuojasetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta aikaisempaa sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn (kts. PeVL 14/2018, s. 4). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta. **Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevassa osiossa tulee jatkovalmistelun yhteydessä ottaa huomioon edellä keskeisimmiltä osiltaan kuvattu perustuslakivaliokunnan perustuslain 10 §:ä koskeva lausuntokäytäntö ja tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran käytöstä.**

Käsittelyperusteen ollessa yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohta edellyttää ehdotetun erityissäännöksen (23 b §) yleisen edun mukaisen tavoitteen ja oikeasuhtaisuuden arviointia. **Arviointi on jatkovalmistelun yhteydessä syytä sijoittaa säätämisyjärjestystä koskevaan osioon tai lakiehdotuksen säännöskohtaisiin perusteluihin.**

Yhteisrekisterinpitäjistä

Maa-aineslain 23 b §:n 4 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan tietojärjestelmää ylläpitäisivät ELY-keskukset ja Suomen ympäristökeskus, jotka toimisivat yleisen tietosuojasetuksen tarkoittamina rekisterinpitäjinä. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan, vaikka

molemmat viranomaiset käsittelevät tietojärjestelmän sisältämiä henkilötietoja lain soveltamisalan piirissä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisina rekisterinpitäjinä, heidän voitaisiin katsoa toimivan yhteisrekisterinpitäjinä tietosuoja-asetuksen 26 artiklan nojalla. Lisäksi perusteluissa todetaan, että vaikka molemmat viranomaiset toimisivat yhteisrekisterinpitäjinä, ne olisivat kuitenkin viranomaisten erillisyyperiaatteen mukaisesti toisiinsa nähden itsenäisiä.

Rekisterinpitäjistä säättäminen on mahdollista kansallisen liikkumavaran puitteissa yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella. Rekisterinpitäjä määrittää tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa, jonka mukaan rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määrittää unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Ne määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastuualueen tässä asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi, erityisesti rekisteröityjen oikeuksien käytön ja 13 ja 14 artiklan mukaisten tietojen toimittamista koskevien tehtäviensä osalta, paitsi jos ja siltä osin kuin rekisterinpitäjiin sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä määrittää rekisterinpitäjien vastuualueet. Järjestelyn yhteydessä voidaan nimetä rekisteröidyille yhteyspiste.

Silloin kun kyse on yhteisrekisterinpidosta, yleinen tietosuoja-asetus jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa siltä osin, säädetäänkö laissa yhteisrekisterinpitäjien vastuualueista ja millä tavalla niistä olisi säädettävä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säättämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasäätely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Lisäksi perustuslakivaliokunta on myös etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti (PeVL 21/2001 vp, s. 4/I) tai muuten täsmällisesti (PeVL 47/2001 vp, s. 3/II) tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat (PeVL 45/2001 vp, s. 5/I) samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 7/2001 vp, s. 4/II; ks. myös PeVL 11/2002 vp, s. 6, PeVL 52/2001 vp, s. 5, PeVL 47/2002 vp, s. 4—5, PeVL 65/2002 vp, s. 4/II). Edelleen perustuslakivaliokunta on äskettäin kiinnittänyt huomiota siihen, että yhteisrekisterinpitoa koskevan sääntelyn suhde viranomaisten toimivaltuuksien ja tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä liittyvään vakiintuneeseen käytäntöön tulisi olla perustuslain 10 §:n näkökulmasta riittävän selvä (PeVL 7/2019 vp, s. 7). Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyratkaisu, jossa kaikki viranomaiset on määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä, poikkeaa tavanomaisesta (PeVL 7/2019 vp, s. 5). **Jatkovalmistelun yhteydessä on tärkeää varmistua siitä, onko ehdotetussa yhteisrekisterinpitoa koskevassa säännöksessä huomioitu riittävästi viranomaisten toimivaltuuksia ja tiedonsaantioikeuksia koskevalle sääntelylle asetettavat vaatimukset erityisesti, jos tarkoituksena on luovuttaa salassa pidettäviä tietoja.**

Nyt ehdotetun 23 b §:n 4 momentin valossa vaikuttaa siltä, että tietojärjestelmälle ollaan ehdottamassa kahden toisistaan erillisen rekisterinpitäjän mallia, jolla ei tarkoitettaisi yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklan tarkoittama yhteisrekisterinpitoa. Yhteisrekisterinpitäjyyttä koskeva tarkoitus ilmenee ainoastaan esitysluonnoksen säännöskohtaisista perusteluista. Lakiehdotuksessa ei ole säännöksiä siitä, miten toimivaltasuhteet järjestyisivät yhteisrekisterinpidossa ja mille viranomaiselle kuuluisi tietosuoja-asetuksen mukaisten yhteisrekisterinpitäjyyteen liittyvien tehtävien jaon toteuttaminen. **Oikeusministeriö huomauttaa, kun tarkoituksena on säätää viranomaisten välisestä**

yhteisrekisterinpitäjyydestä, tulisi julkisen vallan käytön lakisidonnaisuuden periaate huomioiden yhteisrekisterinpitäjistä ja niiden tehtävien jaosta säätää lailla.

Euroopan tietosuojaneuvosto on ohjeluonnoksen (Guidelines 7/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR) 58 kohdassa viitannut Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytäntöön. Tietosuojaneuvoston mukaan EUT:n ratkaisun C-40/17 valossa yhteisrekisterinpitäjyyden voidaan katsoa olevan mahdollinen, kun rekisterinpitäjät pyrkivät tarkoituksiin, jotka liittyvät läheisesti toisiinsa tai täydentävät toisiaan. Oikeusministeriö huomauttaa, että yhteisrekisterinpitäjyyden voidaan katsoa olevan tarkoituksenmukainen ratkaisu, jos rekisterinpitäjien käsittelytarkoitus henkilötiedoille liittyy läheisesti toisiinsa. **Jatkovalmistelun yhteydessä on syytä tehdä selkoa siitä, mihin tarkoituksiin ELY-keskukset ja Suomen ympäristökeskus käsittelevät tietojärjestelmään tallennettavia henkilötietoja, ja voidaanko yhteisrekisterinpitäjyyttä näiden valossa pitää tarkoituksenmukaisimpana sääntelyratkaisuna.**

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot

Henkilötietojen käsittelyn kohdistuessa yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, tulee käsittelyssä täytyä jokin 9 artiklan 2 kohdassa luetelluista tilanteista. Nyt käsiteltävässä esitysluonnoksesta ei mainita, että tietojärjestelmään tallennettaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. **Oikeusministeriö huomauttaa, että jos tietojärjestelmään tallennetaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, tulee 6 artiklan 1 kohdan mukaisen henkilötietojen käsittelyperusteen tehdä selkoa 9 artiklan 2 kohdan mukaisesta poikkeuksesta erityisten henkilötietoryhmien käsittelykiellolle jatkovalmistelun yhteydessä.**

Osastopäällikön sijainen, hallitusneuvos

Anne Hallavainio

Lainsäädäntöneuvos

Jari Salila

Jakelu Ympäristöministeriö

Tiedoksi