OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lausunto

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja
Erityisasiantuntija Petteri Jartti

17.10.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Asiantuntijalausunto laeiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 140/2022 vp)

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

Oikeusministeriö on hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa antanut ympäristöministeriölle lausuntonsa, jossa se on esittänyt huomioita erityisesti henkilötietojen suojaa koskevan erityissääntelyn osalta.

Käsittelyn oikeusperuste ja kansallinen liikkumavara

Perustuslakivaliokunnan 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 ja PeVL 44/2016 vp, s. 4). Kun kyse on tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, tietosuoja-asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 72) todetaan, että lakiehdotuksessa säädettäisiin EU:n tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 1 kohdan e alakohdan mukaisesti ehdotetun tietojärjestelmän rekisterinpitäjälle, eli Suomen ympäristökeskukselle, kuuluvan julkisen val-

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

lan käyttämiseksi tarvittavasta tietojen käsittelyperusteesta sekä eräistä käsittelyn kannalta välttämättömistä kansallisen liikkumavaran piiriin kuuluvista seikoista, jotka mainitaan EU:n tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 98) todetaan, että sitä osin kuin henkilötietojen käsittelyn tehtävistä ehdotetaan säädettäväksi nimenomaisesti, olisi kyse c-alakohdan mukaisesta lakisääteisestä tehtävästä. Viranomaisten tehtäviä ja niihin liittyviä toimivaltuuksia ja tietojen käsittelyn vastuita ja sääntöjä ehdotetaan säädettäväksi Suomen ympäristökeskukselle (3, 4, 6, 8, 9, 11 §), kunnille (4, 5 §) sekä maakuntien liitoille (4, 5 §).

Oikeusministeriö viittaa hallintovaliokunnan mietintöön toteamalla, että tietosuoja-asetuksen mukaisia käsittelyperusteita voi olla useampia ja ne voivat olla osittain päällekkäisiä. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että useamman kuin yhden henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen käyttäminen ei saa johtaa siihen, että lainsäädäntö jättäisi epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä tietosuoja-asetuksen mukaan kulloinkin on (ks. tältä osin HaVM 13/2018 vp, s. 25). Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä jää epäselväksi, mikä ehdotettu käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 alakohdan e alakohtaan. Hallituksen esityksen jatkokäsittelyssä on syytä tehdä selkoa tästä.

Yhteisrekisterinpitäjyys

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä 1 momentin 1 virkkeessä ehdotetaan säädettäväksi, että Suomen ympäristökeskus, kunnat ja maakuntien liitot ovat alueidenkäytön tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Momentin 2 virkkeessä ehdotetaan, että Suomen ympäristökeskus ja kunnat ovat rakennustietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Ehdotetun 2 §:n 2 momentin 1 virkkeen mukaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmä koostuu alueiden käytön tietovarannosta ja rakennustietovarannosta.

Oikeusministeriö kiinnitti lausuntokierroksella edellä mainittujen säännösten osalta huomiota lain sisäiseen logiikkaan. Oikeusministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa on onnistuttu rekisterinpitäjiä koskevan sääntelyn osalta lain sisäisen logiikan yhteensovittamisessa (erityisesti 2 § ja 4 §), eikä sillä ole enää tästä huomautettavaa.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n 4 momentissa ehdotetaan, että Suomen ympäristökeskus toimii yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaisena rekisteröityjen yhteyspisteenä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklan 1 kohdan 4 virkkeen mukaan [Yhteisrekisterinpito]järjestelyn yhteydessä voidaan nimetä rekisteröidyille yhteyspiste. Oikeusministeriö katsoo, että mikäli viittausta tietosuoja-asetukseen pidetään tarpeellisena, olisi kielellisesti selkeämpi ilmaista viittaus seuraavasti: Suomen ympäristökeskus toimii yleisen tietosuoja-asetuksen *26 artiklassa tarkoitettuna* rekisteröityjen yhteyspisteenä.

Erityisiin henkilötietoryhmiin ja valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi luokiteltavat henkilötiedot

Hallituksen esityksen vaikutukset yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan -jaksossa todetaan, että laissa säädettäisiin rakennetun ympäristön tietojen julkaisemisesta viranomaisen ylläpitämään rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Tiedot sisältäisivät myös henkilötietoa ja voisivat sisältää jopa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja (s. 59). Seuraavassa kappaleessa todetaan, että tietojärjestelmään ei julkaistaisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 1 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan,

että rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä ei käsiteltäisi yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja (kts. myös s. 75). Sama toistetaan eri ilmaisuin esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 98).

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen perusteluissa erityisten henkilötietoryhmien ja arkaluonteisten tietojen kokonaisuutta käsitellään jossain määrin ristiriitaisesti. Esityksessä jää epäselväksi, onko tietojärjestelmässä tarkoitus käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja tai sellaisia tietoja, joista voidaan tehdä olettamuksia tai päätelmiä erityisten henkilötietoryhmien tarkoittamista olosuhteista, ja jotka näin ollen voitaisiin katsoa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyksi. Esityksen jatkokäsittelyssä on syytä varmistua siitä, onko tietojärjestelmään tarkoitus tallentaa erityisiin henkilötietoryhmiin tai valtiosääntöisesti arkaluonteisiin tietoihin kuuluvia tietoja.

Julkinen tietopalvelu

Esitysluonnoksessa ehdotetaan 11 §:ää, jossa säädettäisiin rakennetun ympäristön tietojärjestelmän julkisesta tietopalvelusta. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi poikkeuksesta julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädettyyn, jolla annettaisiin Suomen ympäristökeskukselle oikeus luovuttaa henkilötietoja sisältäviä julkisia tietoja ilman, että voidaan varmistua luovutuksensaajan oikeudesta käsitellä henkilötietoja.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu säännös julkisuuslain 16 §:n 3 momentista poikkeamisesta on tarpeen. Edelleen oikeusministeriö toteaa, että kun tieto luovutetaan yleisen tietoverkon kautta, viranomainen ei voi varmistua luovutuksensaajan oikeudesta henkilötiedon käyttämiseen, koska tieto on kenen tahansa yleisen tietoverkon käyttäjän saatavissa. Tällöin ei voida varmistua myöhemmistä käyttötarkoituksista.

Hallituksen esityksessä (s. 72) todetaan, että tietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta, eli yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesta rajoituksesta poikettaisiin siten, että tietoja käsiteltäisiin ja luovutettaisiin rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä esimerkiksi lakiehdotuksen 11 §:ssä ehdotetussa julkisessa tietopalvelussa. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikettaisiin 6 artiklan 1 kohdan c kohdan perusteella. Saman artiklan 3 kohdan mukaisesti lailla voidaan säätää jäsenvaltion lainsäädännössä poikkeuksesta 5 artiklan 1 kohdan b alakohtaan. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että tietojen luovuttamisella ei poikettaisi kerättyjen henkilötietojen käyttötarkoituksesta. Osoitetietojen ja pysyvien rakennustunnusten tarkoitus on julkisessa palvelussa rakennuksen sijainnin osoittaminen ja tiedot on tarkoitettu julkisesti jaettaviksi. Tietojen luovuttamisella ei poikettaisi siten yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisesta käyttötarkoitussidonnaisuudesta (s. 84, kts. myös s. 100 ja s. 102). Oikeusministeriö toteaa, että esityksen perustelut vaikuttaisivat olevan ristiriidassa keskenään.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa annetaan mahdollisuus kansallisesti poiketa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta edellyttäen, että kansallinen lainsäädäntö muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen tietosuoja-asetuksen 23 artiklasta ilmenevien tavoitteiden turvaamiseksi. Näitä tavoitteita ovat muun muassa muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahaan, talousarvioon ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva.

Oikeusministeriö katsoo, että esityksen jatkokäsittelyssä on syytä varmistua siitä, onko 1. lakiehdotuksen 11 §:ssä tarkoitus poiketa tietosuoja-asetuksen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta, ja jos on, poikkeamiselle on oltava tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa säädetty peruste.

Henkilötunnus

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että Suomen ympäristökeskuksella on lisäksi oikeus saada maksutta Digi- ja väestötietovirastolta rakennetun ympäristön tietojärjestelmän rakennustietovarantoon tiedot salassapitosäännösten estämättä rakennuksen omistajan henkilötunnuksesta ja ajantasaisista yhteystiedoista rakennuksen omistajatiedon luomista ja ylläpitämistä varten. Esityksen perustelujen mukaan henkilötunnus ja yhteystiedot eivät lähtökohtaisesti ole julkisuuslain tarkoittamia salassa pidettäviä tietoja. Tiedot voivat kuitenkin olla salassa pidettäviä tietoja julkisuuslain 24 §: 1 momentin 31 kohdan tarkoittamissa tapauksissa. Väestötietojärjestelmälain 36 §:ssä säädetään väestötietojärjestelmän tietojen käsittelyyn tehtävästä rajoituksesta, eli turvakiellosta (s. 81).

Oikeusministeriö yhtyy käsitykseen siitä, että henkilötunnus ei ole salassa pidettävä tieto, mutta toteaa, ettei se ole salassa pidettävä tieto siinäkään tapauksessa, että rekisteröity olisi hakenut itselleen turvakiellon.

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 43 §:n 1 momentin 1 virkkeen mukaan väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan luovuttaa, jos tiedon käyttäjällä on oikeus käsitellä tunnusta tietosuojalain tai henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain perusteella. Tietosuojalain (1050/2018) 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan henkilötunnusta saa käsitellä, jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Edellä todettu sääntely huomioiden, vaikuttaisi siltä, että rekisterinpitäjällä olisi oikeus saada ja käsitellä henkilötunnusta ilman ehdotettua nimenomaista sääntelyäkin.

Oikeusministeriö katsoo, että hallituksen esityksen jatkokäsittelyssä on syytä varmistua siitä, onko henkilötunnuksen tiedonsaantioikeudesta tarpeen säätää.