PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 140/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Lain tavoitteena on toteuttaa valtakunnallinen yhteinen tietojärjestelmä rakennetun ympäristön tiedolle. Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämään tietojärjestelmään julkaistaisiin rakentamisen ja alueidenkäytön tietoja. Laissa säädettäisiin rakennetun ympäristön tietojärjestelmän perustamisesta, ylläpidosta, tiedonsaanti- ja tiedonluovutusoikeuksista ja tietojärjestelmän tietovarantojen rekisterinpitäjistä. Suomen ympäristökeskukselle säädettäisiin lisäksi velvollisuus perustaa julkinen tietopalvelu rakennetun ympäristön tiedon jakamista varten sekä velvollisuus tehdä tilastointia.

Esityksellä muutettaisiin nykytilaa, jossa rakennetun ympäristön tiedot ovat hankalasti käytettävissä eri järjestelmissä ja valtakunnallisesti eriävissä muodoissa. Kun rakennetun ympäristön tietoja voitaisiin tarjota, yhdistellä ja käyttää monipuolisemmin ja tehokkaammin, voitaisiin saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmää hyödynnettäisiin muun muassa alueidenkäytön- ja yhdyskuntasuunnittelun ja rakentamisen laadun seuraamiseen ja kehittämiseen, ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumisen seurantaan. Esityksellä voidaan todeta olevan hyväksyttäviä tavoitteita.

Keskityn lausunnossani tarkastelemaan esityksen vaikutuksia yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan. Keskityn tässä siihen, miten esitykset vastaavat yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämiä vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa (esim. PeVL 14/2018 vp).

Mitä tietoja käsiteltäisiin?

Uudesta järjestelmästä on valmisteluvaiheessa tehty useita vaikutusten arviointeja. Tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin perusteella järjestelmässä olisi sekä suoraa että epäsuoraa henkilötietoa. Oikeustiede harvemmin hyödyntää tätä jaottelua, mutta tämän hallituksen esityksen kontekstissa se lienee hyödyllinen. Esimerkiksi pysyvä rakennustunnus olisi tässä yhteydessä henkilötieto, oletettavasti epäsuora sellainen.

Laissa säädettäisiin rakennetun ympäristön tietojen julkaisemisesta viranomaisen ylläpitämässä rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä. Tiedot sisältäisivät henkilötietoja ja voisivat sisältää myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Tältä osin esitys on jossain määrin epäselvä, sillä sivulla 59 todetaan, että tietojärjestelmään ei julkaistaisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Edelleen samalla sivulla todetaan, että rakennustietojen yhteydessä voi ilmetä tietoja, jotka voivat joissakin tapauksissa ilmaista henkilön potilastietoja. Sivulla 98 todetaan kuitenkin, että tietojärjestelmissä ei käsiteltäisi arkaluonteista tietoa taikka tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä. Näin ollen lukijalle varsin epäselväksi, miten hallituksen esityksessä nähdään erityisten henkilötietojen käsittely: sisältyykö sitä ehdotettuun sääntelyyn vai ei?

Ehdotetun laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä 11 §:n mukaan Suomen ympäristökeskus pitäisi julkista tietopalvelua verkossa. Sinne tallennettaisiin rakennusten tietoja, kuten muun muassa osoitetiedot, rakennuskohteen käyttötarkoitus sekä rakennuskohteen esteettömyystiedot. Näkisin mahdollisena, että näistä ilmenee myös erityisiä henkilötietoryhmiä sekä monenlaista arkaluonteista tietoa, joka liittyy myös kotirauhan suojaan. Tällaisen rekisterin perustamisvaiheessa olisi hyvä, että rekisteriin sisältyviä riskejä tarkasteltaisiin kattavasti.

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Yleisen tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40, PeVL 17/2021 s. 40-41). Nyt ehdotetun sääntelyn kohdalla on mahdotonta arvioida, täyttääkö se perustuslakivaliokunnan asettamat vaatimukset.

Käsittelyperuste

Henkilötietoja voidaan käsitellä vain silloin, kun käsittelylle on tietosuoja-asetuksessa määritelty oikeusperuste. Käsittelyperusteen tulisi olla sääntelyvaiheessa selvä. Hallituksen esityksessä on kansallisen liikkumavaran käyttöä koskevassa arviossa todettu käsittelyperusteiden olevan pääasiassa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdat, eli tilanteita, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai joissa se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta).

Siltä osin kuin henkilötietojen käsittelyn tehtävistä ehdotetaan säädettäväksi nimenomaisesti, olisi kyse c-ala-kohdan 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 §). Tästä toteamuksesta voidaan päätellä, että muu henkilötietojen käsittely ilmeisesti perustuisi e alakohtaan, eli yleiseen etuun tai julkisen vallan käyttöön. Asiasta olisi hyvä saada kuitenkin tarkemmin selvää, sillä eri käsittelyperusteista seuraa eri asioita. Muun muassa tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa määritellyn vastustamisoikeuden kohdalla on aina tiedettävä, mikä käsittelyperuste on kyseessä. Kyseisen 21 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus henkilökohtaiseen erityiseen tilanteeseensa liittyvällä perusteella milloin tahansa vastustaa häntä koskevien henkilötietojen käsittelyä, joka perustuu 6 artiklan 1 kohdan e tai f alakohtaan, kuten näihin säännöksiin perustuvaa profilointia. Vastustamisoikeus ei aktualisoidu silloin, kun käsittely tapahtuu lakisääteisen velvoitteen nojalla. Perusoikeusmyönteinen lähtökohta lieneekin se, että lakisääteiseen velvoitteeseen perustuvaa käsittelyä on vain sellainen käsittely, joka todellakin on lakisääteisen velvoitteen nojalla välttämättä tehtävä. Katsoisin, että ehdotus ei aivan täytä perustuslakivaliokunnan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia, jos tarkka käsittelyperuste ei ole tiedossa.

Käyttötarkoitussidonnaisuus

Hallituksen esityksen mukaan tietoja voidaan luovuttaa rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä muuhunkin kuin siihen tarkoitukseen, johon tiedot on alun perin kerätty. Tietojärjestelmän tarkoituksesta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä. Käyttötarkoitussidonnaisuus on keskeinen tietosuojaa edistävä periaate, josta säädetään muun muassa tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa. Tämän kohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla.

Perustuslakivaliokunta on myös korostanut käyttötarkoitussidonnaisuutta varsinkin erityisten henkilötietoryhmien kohdalla. Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia (PeVL 40/2021 vp, kappale 15, PeVL 23/2022, kappale 18). Tällainen sääntely ei saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5-6).

Hallituksen esityksestä ei ilmene, mihin kaikkiin tarkoituksiin tietoja voidaan luovuttaa ja missä määrin luovuttaminen on välttämätöntä. Sivulla 110 käy ilmi, että Suomen ympäristökeskus voisi antaa ulkopuolisille tahoille muiden viranomaisten järjestelmään tallentamia salassa pidettäviä asiakirjoja (1. lakiehdotuksen 3 §), jolloin Suomen ympäristökeskuksen vastuulla olisi huolehtia julkisuuslain ja tiedonhallintalain mukaisesti, että se ei luovuta järjestelmästä eteenpäin salassa pidettäviä tietoja muille kuin näihin tietoihin oikeutetuille. Vastaavasti sen on varmistettava, että tiedon saajalla on oikeus käsitellä luovutettavia henkilötietoja. Samoin, jos maakunta tai kunta luovuttaisi yhteisrekisteriin julkaisemiaan asiakirjoja itse julkisuuslain 14 §:n perusteella, sen olisi varmistettava, että tiedon pyytäjällä olisi laissa säädetty oikeus asiakirjassa olevien salassa pidettävien tietojen saamiseen ja henkilötietojen käsittelyyn.

Näin ollen hallituksen esityksessä on ansiokkaasti tarkasteltu tietojen luovuttamista julkisuuslain kehikossa, mutta tietosuojaoikeuksien toteutumisen kannalta perustelut jättävät toivomisen varaa.

Vastuutaho

Tietosuojaoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että käsittelystä vastaava taho on selvillä. Tietosuoja-asetuksessa vastuutahoa kutsutaan rekisterinpitäjäksi ja monen tahon yhteisrekisterinpitäjyys on myös mahdollista. Se tuo mukanaan kuitenkin varsin paljon ongelmia, joita EU-tuomioistuin on yrittänyt ratkoa muun muassa Wirtschaftsakademie-ratkaisussaan (asia C-2010/16).

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut kriittisesti yhteisrekisterinpitäjyyteen (PeVL 7/2019 vp, s. 6-8). Rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskevassa lakiehdotuksessa (4 §) säädettäisiin tietoja julkaisevien kuntien, maakuntien liittojen ja tietoja tallentavan Suomen ympäristökeskuksen yhteisrekisterinpitäjyydestä kunkin tietovarannon osalta erikseen. Näkisin, että malli voi olla toimiva, mikäli sen perusteella voidaan yksiselitteisesti paikantaa vastuu henkilötietojen käsittelystä aina johonkin viranomaiseen. Ehdotuksen perusteluja lukemalla on kuitenkin jossain määrin hankala päätellä, miksi yhteisrekisterinpitäjyyteen on päädytty.

Tietosuojaan kohdistuvia riskejä pyrittäisiin esityksen mukaan vähentämään sillä, että luonnollinen henkilö pystyisi tarkistamaan itseään koskevat tiedot. Tietojen tarkastaminen olisi maksutonta ja vaikka ehdotetussa laissa säädettäisiin siitä, että tietojärjestelmään julkaistavien tietojen osalta on yhteisrekisterinpitäjyys, luonnollinen henkilö voisi tehdä tarvittavat tietopyynnöt Suomen ympäristökeskukselle oikeuksiensa toteuttamiseksi. Tämä ratkaisu on mielestäni perusteltu. Ehdotuksen sivulla 85 ilmenee, että muutkin tietosuojaoikeuksia koskevat vaatimukset voidaan esittää samalle taholle. Ratkaisu on mielestäni tietosuojasääntelyn valossa hyvä ja helpottanee yhteisrekisterinpitäjyyteen liittyviä ongelmia.

Tietosuojaoikeuksien toteutuminen

Esityksessä on ansiokkaasti nostettu esiin se, että henkilötietojen käsittely ei juurikaan olisi henkilön valvottavissa tai estettävissä, vaikka hänellä tarkistusoikeus olisikin. Tiedonluovutuksen edellytyksenä ei olisi luonnollisen henkilön suostumus, eikä luonnollinen henkilö voisi itse estää tietojärjestelmästä tapahtuvia luovutuksia. Rekisteröity ei myöskään lakiehdotuksen mukaisesti pystyisi estämään itseään koskevaa tiedonkäsittelyä yleisen tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan tarkoittamalla tavalla. Tästä johtuen rekisteröidyn mahdollisuudet suojautua tietojärjestelmän toiminnan aikaansaamilta tietosuojariskeiltä olisivat erittäin vähäiset ja luonnollisen henkilön itse suorittama valvonta olisi jälkikäteistä.

Asetuksen 18 artiklan tavoite on, että käsittelyä rajoitetaan muun muassa silloin, jos henkilö kiistää henkilötietojen paikkansapitävyyden. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaan tietosuoja-oikeuksia

voidaan rajoittaa jäsenvaltion lainsäädännöllä, jos se on välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide. Lisäksi 18 artikla voidaan sulkea pois vain tietyissä, 23 artiklassa luetelluissa tilanteessa. Tällaisia ovat esimerkiksi kansallinen turvallisuus, yleinen turvallisuus, jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet taikka rekisteröidyn suojelu tai muille kuuluvat oikeudet ja vapaudet. Samainen 23 artikla asettaa lisääkin ehtoja oikeuksien poissulkemiselle, sillä 2 kohdassa säädetään, että lainsäädäntötoimenpiteen on sisällettävä tarpeen mukaan erityisiä säännöksiä, jotka koskevat ainakin a) käsittelytarkoitusta tai käsittelyn ryhmiä; b) henkilötietoryhmiä; c) käyttöön otettujen rajoitusten soveltamisalaa.

Hallituksen esityksessä rajausta 18 artiklaan perustellaan sillä, että rekisteröidyn 18 artiklan mukaisella rajoittamisoikeuden toteuttamisella olisi merkittäviä vaikutuksia rakennetun ympäristön tietojärjestelmän toimintaan. Tietojärjestelmän tarkoituksena on palvella yhteiskunnan ja erityisesti viranomaisten tietotarpeita. Rakennetun ympäristön tietojen ylläpidon ja käytön kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, että henkilö voisi rajoittaa tietojensa käsittelyä esimerkiksi rekisterinpitäjän tietojenkäsittelyn oikeusperusteen selvittämisen ajaksi taikka muun tietojen tai niiden käsittelyn virheellisyyttä koskevan väitteen käsittelyn ajaksi. Käsittelyn rajoittaminen vaarantaisi tietojen luotettavuuden, järjestelmästä saatavan hyödyn ja viranomaisten mahdollisuuden hyödyntää tietojärjestelmän tietoja. Tietojärjestelmän tietojen tulee olla ajantasaisia ja aukottomia, eivätkä ne voi olla riippuvaisia henkilötietojen suojaa koskevien väitteiden käsittelystä ennen kuin päätös edellä tarkoitetun väitteen johdosta on tehty. Lisäksi todetaan, että mikäli tietojen käsittelyä voitaisiin rajoittaa, eivät viranomaiset, kuten pelastusviranomaiset, voisi tukeutua rakennetun ympäristön tietojärjestelmissä oleviin tietoihin. Tietojen käsittelyn rajoittaminen hankaloittaisi myös kuntien, DVV:n ja muiden viranomaisten rakennetun ympäristön tietojärjestelmään nojautuvien hyötyjen toteutumisen. Esimerkiksi Verohallinto ei voisi tukeutua kiinteistöverotuksessa rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä saataviin tietoihin (s. 85). Perustelu on pragmaattinen ja sinänsä vakuuttava, mutta muutama epäselvä kohta jää. Edellä mainittu epätarkkuus siinä, käsitelläänkö erityisiä henkilötietoryhmiä vai ei, nousee tässäkin esille. Lisäksi esityksessä jää tarkentamatta se, mikä on tässä kontekstissa se 23 artiklassa lueteltu tilanne, joka mahdollistaa 18 artiklan mukaisen rajoittamisoikeuden poistamisen. Kansallisen liikkumavaran käyttö on näin ollen kenties hieman hataralla pohjalla.

Kaiken kaikkiaan on hankalaa arvioida, täyttääkö esitys 18 artiklan poissulkemisen osalta tietosuoja-asetuksessa säädetyt edellytykset, sillä niihin ei eksplisiittisesti ole otettu hallituksen esityksessä kantaa. Yleisellä tasolla voidaan todeta, ettei tietosuojasääntelyn hengen mukaista ole oikeuksien kaventaminen pelkästään sillä perusteella, että niistä on haittaa tai hankaluutta tietojärjestelmän toimivuuden taikka hyödyntämisen kannalta. Tietosuojaoikeuksista, kuten muistakin perusoikeuksista, voi koitua monenlaista hankaluutta, mutta ne nauttivat silti vahvaa oikeudellista suojaa niin EU-sääntelyn kuin valtiosääntömmekin valossa.

Yhteenveto

Sääntelyllä saavutettaisiin eittämättä paljon hyväksyttäviä tavoitteita. Esitys jättää kuitenkin monta yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa koskevaa kysymystä vailla vastausta. Keskeinen on se, käsitelläänkö erityisiä henkilötietoryhmiä vai ei. Jos käsitellään, tulisi siitä säätää selkeästi ja tarkkarajaisesti suojatoimet huomioon ottaen. Katsoisin, että myös käsittelyperuste tulisi identifioida tarkemmin, jotta tietosuojaoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen voidaan varmistaa. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen jää myös jossakin määrin epäselväksi. Lisäksi voidaan kysyä, täyttääkö tietosuoja-asetuksen 18 artiklan mukaisen vastustamisoikeuden poissulkeminen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Helsingissä 18.11.2022
Susanna Lindroos-Hovinheimo