LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 140/2022 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uudesta rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä sekä siihen liittyvästä tietopalvelusta. Uuden tietojärjestelmän tiedot ovat perustuslain 12.2 §:ssä tarkoitettuja tallenteita (ks. esim. PeVL 3/2009 vp ja PeVL 7/2019 vp), joten sääntely on merkityksellinen asiakirjajulkisuuden kannalta katsottuna. Nyt lausuttava hallituksen esitys liittyy eduskunnan käsittelyssä olevaan rakentamislakia koskevaan hallituksen esitykseen (139/2022 vp), josta perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon 64/2022 vp. Rakentamislakiehdotuksen 72 ja 73 §:ssä on säädetty tiedoista, jotka on tallennettava rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Sääntelyehdotukset tarkoittavat myös henkilötietojen käsittelystä sääntelemistä lähinnä päätösten asianosaistietojen ja välillisesti rakennustietojen vuoksi, joten nyt lausuttava ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojan ja laajemminkin yksityiselämän suojan kannalta katsottuna. Koska kysymys on tietojärjestelmästä, jota käytetään julkisen vallan käyttöön ja tiedonhallintaan, liittyy sääntelyyn myös viranomaisten toimivaltaisuutta koskevia kysymyksiä. Tästä syystä ehdotus on merkityksellinen perustuslain 2.3 §:ssä säädetyn julkisen vallan käytön lakiperusteisuuden ja perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden näkökulmista.

Hallituksen esitys sisältää säätämisjärjestysperustelut, jossa käydään läpi keskeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Kuitenkaan säätämisjärjestysperustelut jättävät osin auki sen, miten 1. lakiehdotuksessa on ratkaistu valtiosääntöiset vaatimukset vai onko ne jätetty ehdotuksessa avoimeksi.

2. Yhteisrekisterinpitäjyys ja viranomaisten toimivaltaisuus

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4.1 §:n mukaan Suomen ympäristökeskus, kunnat ja maakuntien liitot ovat alueidenkäytön tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Suomen ympäristökeskus ja kunnat ovat rakennustietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Mainittu pykälä sisältää myös rekisterinpitäjiä koskevan vastuujaon yleisen tietosuoja-asetuksen näkökulmasta. Viranomaistoiminnassa tietosuojasääntelyyn kuuluu myös julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019, tiedonhallintalaki), jossa on käytetty kansallista liikkumavaraa suhteessa tietosuoja-asetukseen. Tiedonhallintalaissa vastuut on kohdennettu tiedonhallintayksikölle organisaationa tai viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) tarkoitetulle viranomaiselle. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksesta ei ilmene yhteisrekisterinpitäjyyttä järjestettäessä tiedonhallintalaista johtuvat viranomaisten tehtävä- ja toimivaltasuhteet on tarkoitus järjestää. Edelleen yhteisrekisterinpitäjyys ei ratkaise toimivaltasuhteita, jotka johtuvat julkisuuslaista.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut yhteisrekisterinpitäjyyteen liittyviä kysymyksiä viranomaisten yhteisen tietojärjestelmän osalta. Perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 62/2018 vp) tuolloin, että lakiehdotuksen yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevan sääntelyn suhde perustuslain 12.2 §:n sääntelyyn,

viranomaisten tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvään vakiintuneeseen käytäntöön ei ollut selvä. Julkisuuslaki rakentuu viranomaisten erillisyyden periaatteelle. Tuolloin perustuslakivaliokunta piti sääntelyn täsmentämistä säätämisjärjestyskysymyksenä. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 2/2012 vp ja PeVL 21/2009 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella ehdotettu sääntely on epäselvä tai jopa puutteellinen. Hallituksen esityksessä ei ilmene selkeästi, kuka viranomainen on toimivaltainen päättämään tietojärjestelmässä olevien asiakirjojen ja tallenteiden käytöstä ja tietojen antamisesta. Hallituksen esityksessä (s. 99) esitetään epävarmasti seuraavaa:

- "Yhteisrekisterinpitäjyydestä seuraa tarkemman sääntelyn puuttuessa, että kaikki yhteisrekisterinpitäjinä toimivat viranomaiset pitävät asiakirjoja, joihin niillä on pääsy, hallussaan julkisuuslain tarkoittamalla tavalla ja että ne voivat täten myös luovuttaa rekisteristä tietoja kolmansille, ellei erikseen toisin säädetä ja ottaen huomioon, mitä rajoituksia henkilötietojen ja salassa pidettävien tietojen antamisesta säädetään."

Edelleen hallituksen esityksessä (s. 101) todetaan, että

- "Yhteisrekisterinpitäjyydestä seurannee tarkemman sääntelyn puuttuessa, että kaikki yhteisrekisterin pitoon osallistuvat viranomaiset pitävät asiakirjoja, joihin niillä on pääsy, hallussaan julkisuuslain tarkoittamalla tavalla, jolloin ulkopuolinen taho voi pyytää rekisterissä olevia tietoja vaihtoehtoisesti useammalta viranomaiselta ja useammalla tavalla."

Puolestaan rakentamislakia koskevassa hallituksen esityksessä (139/2022 vp, s. 203) todetaan, että "Kunta julkaisisi päätöksensä tiedot rakennetun ympäristön tietojärjestelmään, tietojen hallintaoikeudet säilyisivät kunnalla". *Vaikuttaisi siltä, että HE 139/2022 vp perusteella tiedot säilyisivät kunnan hallussa myös tietojen tietojärjestelmään toimittamisen jälkeenkin, koska kunnalla olisi hallintaoikeudet.*

Näyttää siltä, että hallituksen esityksessä viranomaisen toimivaltaisuus on jätetty ongelmallisen avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi, kun otetaan huomioon edellä esitetty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö sekä yleislakina sovellettavaksi tulevan julkisuuslain viranomaisten erillisyyttä koskevat sääntelyratkaisut. Julkisuuslain kannalta merkityksellistä on sillä, kenen viranomaisen hallussa tallenteet katsotaan olevan. Lisäksi on syytä huomata, että lakiehdotuksen sääntelylogiikka ei täysin käytetyn käsitteistönkään suhteen luo tukea hallituksen esityksessä esitetylle arvelevalle tulkinnalla. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3.2 §:n mukaan "Suomen ympäristökeskuksen tehtävänä on koota yhteen ja jakaa rakennetun ympäristön tietoja". Puolestaan lakiehdotuksen 9 §:n mukaan Suomen ympäristökeskuksella on tiedonsaantioikeuksia saada eräiltä viranomaisilta tietoja rakennetun ympäristön tietojärjestelmän ylläpitämiseksi*, jolloin tietojen saajana on Suomen ympäristökeskus eikä kunnat ja maakuntien liitot kollektiivisesti. Siten jos kunnat ja maakuntien liitot tarvitsevat tietoja, luovuttaa Suomen ympäristökeskus niitä tiedonsaantiin oikeutetuille viranomaisille esimerkiksi käyttöoikeuksia myöntämällä.* Hallituksen esityksen (s. 79) perustelujen mukaan "Suomen ympäristökeskus määrittelisi, eli myöntäisi, poistaisi ja määrittelisi tietojärjestelmien käyttöoikeudet. Käyttöoikeudet myönnettäisiin lähtökohtaisesti organisaatiokohtaisesti. Esimerkiksi kunta tai maakunnan liitto hakisi käyttöoikeuksia erilliselle organisaation pääkäyttäjälle, joka voisi myöntää Suomen ympäristökeskuksen kanssa sovittuja oikeuksia eri käyttäjille". Perustuslakivaliokunta on pitänyt eräissä yhteyksissä tärkeänä, että laista ilmenee viranomaisten yhteisesti käytettävästä tietojärjestelmästä toimivaltainen tietojen luovuttamiseen oikeutettu viranomainen (PeVL 40/2021 vp). *Edellä esitetyistä syistä sääntelyä viranomaisten toimivaltasuhteista tulisi tarkentaa ja täsmentää.*

Lisäksi julkisuuslain soveltamisen kannalta toimivaltasääntelyyn vaikuttaa myös julkisuuslain 15.2 §, jonka mukaan, jos viranomaiselta pyydetään henkilöä, yritystä, kiinteistöä tai ajoneuvoa koskevia taikka muita sellaisia yksilöinti- tai osoitetietoja, joita toinen viranomainen tallettaa yleiseen käyttöön tarkoitettuun rekisteriin, viranomainen voi siirtää tiedonsaantia koskevan pyynnön asianomaisen rekisteriviranomaisen käsiteltäväksi. *Ehdotetun sääntelyn perusteella julkisuuslain 15.2 §:n soveltaminen jäisi epäselväksi, kuka toimisi julkisuuslaissa tarkoitettuna rekisteriviranomaisena, joskin nyt on ehdotettu, että kaikki mainitut viranomaiset olisivat tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja rekisterinpitäjiä.*

3. Tiedonsaantioikeudet

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi kunnille ja maakunnan liitoille velvollisuus julkaista lakiehdotuksessa säädettyjä tietoja rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä. Hallituksen esityksen (s. 77) mukaan lakiehdotuksessa "käytetyllä termillä *julkaista* tarkoitettaisiin tietojen toimittamista". *Ehdotettua termiä voidaan pitää poikkeuksellisena suhteessa asiayhteyteen, jossa kunnat ja maakuntien liitot toimittavat tallentamalla säädettyjä tietoja rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.* Käytetty termi näyttäisi ilmentävät jotenkin ehdotettu tilaa siitä, että kunnat ja kuntayhtymät julkaisivat toinen toisilleen tietojärjestelmässä olevia tietoja. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut pidättyvästi siihen, että vakiintuneet ja voimassa olevaan oikeuteen perustuvat käsitteet korvataan lainsäädännössä selvästi epätäsmällisemmillä ja tulkinnallisiin epäselvyyksiin herkästi johtavilla uuskäsitteillä (PeVL 2/2018 vp). *Käsitteen tarkoitusta tai merkitystä on syytä arvioida uudelleen, jos sillä on tarkoitettu luotavan jonkinlainen tiedonsaantioikeus viranomaisen välille tietojärjestelmässä "julkaistujen" tietojen osalta.*

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tiedot ovat pääosin julkisia. Kuitenkin hallituksen esityksen mukaan

- "rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä käsiteltävistä henkilötiedoista voisi olla sellaisia, joihin kohdistuu salassapitovelvoite sen perusteella, että tieto sisältää salaisen yhteystiedon tai tiedon asuinpaikasta, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa".

Edelleen hallituksen esityksen mukaan:

- "Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tiedot voivat sisältää myös salassa pidettäviä tietoja, jos sellaisia tietoja sisältyy kuntien tai maakuntien viranomaisten niihin asiakirjoihin, joita tietojärjestelmään on julkaistava tai tallennettava. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän asiakirjat ja tiedot olisivat julkisia, ellei salassapitoperuste jonkin asiakirjan kohdalla johtaisi tiedon salassapitotarpeeseen".

Edelleen hallituksen esityksen mukaan:

- "Ensimmäisen lakiehdotuksen 9 §:ssä säädettäisiin Suomen ympäristökeskuksen oikeudesta saada Digi- ja väestötietoviranomaiselta rakennuksen omistajan henkilötunnus ja ajantasaiset yhteystiedot salassapitosäännösten estämättä. Pykälässä on säädetty täsmällisesti, mitä tietoja salassapidon murtaminen koskee ja myös siitä, mihin näitä tietoja saadaan käyttää (rakennuksen omistajatiedon luominen ja ylläpito rakennustietovarannossa). Tarvetta näiden tietojen saamiselle on selostettu lisäksi tarkemmin mainitun 9 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa."

Viranomaisen oikeus saada toisen viranomaisen julkisia asiakirjoja ja tallenteita perustuu julkisuuslain 9.1 §:ssä säädettyyn jokaisen oikeuteen saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. *Tästä syystä tiedonsaannista julkisten asiakirjojen ja tallenteiden osalta ei tarvitse säätää lähtökohtaisesti erikseen laissa edes viranomaisten välillä, ellei tietojen luovuttamiseen liity jotain rajoittavia säännöksiä.*

Kuten hallituksen esityksessäkin (s. 81) todetaan henkilötunnus ja yhteystiedot eivät lähtökohtaisesti ole julkisuuslain tarkoittamia salassa pidettäviä tietoja. Tässä suhteessa tiedonsaantioikeuksia koskeva salassapidon edelle menevä sääntely näyttäisi koskevan ainoastaan poikkeustapauksessa yhteystietoja,

jotka ovat julkisuuslain 24.1 §:n 31 kohdan mukaan salassa pidettäviä niissä tilanteissa, joissa henkilölle on myönnetty pyynnöstä turvakielto. Salassapidon edelle menevä sääntely ei siten ulottuisi henkilötunnukseen, koska se ei tässä yhteydessä ole säädetty salassa pidettäväksi. Puolestaan julkisuuslain 29.2 §:n mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon sellaisista osoite- tai muista yhteystiedoista, jotka ovat 24 §:n 1 momentin 31 kohdan mukaan salassa pidettäviä. *Viranomaisilla on siten tiedonsaantioikeus olemassa turvakieltotietoihin yleislakina sovellettavaksi tulevassa julkisuuslaissa. Hallituksen esityksessä jääkin epäselväksi, mitkä ovat niitä salassa pidettäviä tietoja, joihin säädettäisiin erityiset tiedonsaantioikeudet julkisuuslakiin nähden nyt lausuttavana olevassa erityislaissa.*

Lakiehdotuksen 3.3 §:n mukaan "Suomen ympäristökeskuksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä käsitellä rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tallennettua tietoa". *Ehdotettu säännös on muotoiltu käsittelyoikeutta tarkoittavaksi säännökseksi eikä varsinaisesti tiedonsaantioikeutta tarkoittavaksi säännökseksi. Säännöksessä ei varsinaisesti ilmene, mitä tarkoitusta varten Suomen ympäristökeskuksella on oikeus käsitellä tietoja, joskin säännös on sijoitettu pykälään, jossa säädettäisiin kyseisessä laissa olevista Suomen ympäristökeskuksen tehtävistä.*

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10.1 §:ssä 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 (PeVL 31/2017 vp, PeVL 17/2016 vp).

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9.1 §:ssä säädettäisiin Suomen ympäristökeskuksen oikeudesta saada Digi- ja väestötietovirastolta, Verohallinnolta ja Maanmittauslaitokselta rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tietojen ylläpidon kannalta välttämättömät tiedot. Ehdotuksessa ei siten ilmene, mihin tietoihin tiedonsaantioikeus kohdistuu, vaan tiedonsaanti on rajattu välttämättömään. *Jos tarkoituksena on, että SYKE saa tiedot teknisten rajapintojen kautta, on syytä huomata, että perustuslakivaliokunta on todennut tiedonhallintalain säätämisen yhteydessä, että teknisten rajapintojen sääntelyyn liittyvä rajaus merkitsee, ettei ehdotettu sääntely sovellu sellaiseen luovutukseen, jossa viranomaisen on arvioitava luovutettavan tiedon tapauskohtaista välttämättömyyttä (PeVL 73/2018 vp).* Hallituksen esityksen (s. 79) mukaan mainitut tiedonsaantiin oikeutetut tiedot haettaisiin teknisten rajapintojen avulla. *Esityksestä ei ilmene, miksi tiedonsaanti on jätetty avoimeksi, koska teknisiä rajapintoja voidaan käyttää tietojen luovuttamisessa pääosin vain tilanteissa, joissa luovutettavat tiedot ovat vakiosisältöisiä-*

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 10 §:ssä säädettäisiin puolustusministeriön, puolustusvoimien, Digi- ja väestötietoviraston, Hätäkeskuslaitoksen sekä pelastusviranomaisten oikeudesta saada tehtäviensä hoitamisen kannalta välttämättömät tiedot maksutta salassapitosäännösten estämättä rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. *Ehdotettu sääntely on epäselvä, koska sääntely ei yksilöi kunkin viranomaisen tehtäviä tai käyttötarkoituksia, joita varten tietoja on oikeus saada. Toisaalta ehdotuksesta jää epäselväksi, mitä salassa pidettäviä tietoja 10 §:n nojalla olisi oikeus saada. Edelleen säännösehdotuksesta ei ilmene, keneltä mainitut viranomaiset olisivat oikeutettuja saamaan tietoja ts. kuka on se toimivaltainen viranomainen, joka voi päättää tietojen antamisesta ja samalla arvioi, mitkä ovat kussakin tilanteessa välttämättömiä tietoja. Mainitut puutteet ovat merkityksellisiä perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön näkökulmista:*

> Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että

tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (esim. PeVL 62/2018 vp).

Lakiehdotuksen 10 § ei ole perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla täsmällinen eikä siitä ilmene toimivaltaista viranomaista, joka viime kädessä ratkaisee tiedonsaantiin liittyvän asian. Niin ikään ehdotettu sääntely ei lähtökohtaisesti sovellu tilanteisiin, joissa tietojen antaminen tapahtuu teknisten rajapintojen tai katseluyhteyksien avulla viranomaisten välillä.

4. Julkinen tietopalvelu

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tallennettujen eräiden tietojen julkistamisen mahdollistamisesta tietoverkossa tietopalveluna. Viime vuosina perustuslakivaliokunta on käsitellyt useita esityksiä, joissa on ehdotettu säädettäväksi mahdollisuudesta julkistaa tietoverkossa tietopalveluna tietoja, jotka sisältävät mm. henkilötietoja (esim. PeVL 2/2017 vp, PeVL 17/2019 vp, PeVL 17/2021 vp, PeVL 17/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (esim. PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan yleiseen tietoverkkoon sijoitettavan henkilörekisterin tietosisällöstä ei voida tehdä massahakuja, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisiä hakuja (esim. PeVL 2/2018 vp, PeVL 17/2018 vp, PeVL 17/2019 vp). Valiokunta on pitänyt tällaista rajausta eräissä tilanteissa edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 32/2008 vp) ja joissakin tilanteissa tietojen luonteen vuoksi muuten tärkeänä (esim. PeVL 17/2021, PeVL 17/2016 vp).

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi yleisessä tietoverkossa ylläpidettävästä tietopalvelusta, joka perustuisi rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tallennettuihin tietoihin. Ehdotus sisältää luettelon niistä tiedoista, joita tietopalvelussa ilmenee. *Ehdotuksesta ei tosin ilmene, miksi juuri mainitut tiedot kuuluvat tietopalvelusta saataviin tietoihin suhteessa siihen syyhyn, miksi tietopalvelu ehdotetaan perustettavaksi.* Perustelujen mukaan "perusteena rakennetun ympäristön tietojen julkisen tietopalvelun perustamiselle on, että siitä olisi hyötyä yksityisille kansalaisille ja yrityksille. Itseä ja omaa elinympäristöä koskevien tietojen saatavuus ja hyödynnettävyys paranisivat nykyisestä. Kansalaisten mahdollisuudet vaikuttaa ja osallistua paranisivat, kun heillä olisi helppo pääsy ajantasaiseen suunnittelu- ja rakennustietoon". *Perustelu jää tässä yleiselle tasolle lähinnä tiedonsaannin helpottamistarkoituksessa. Jossain määrin tietopalvelulla on kiinnekohtia perustuslain 20.2 §:ssä säädettyyn elinympäristöä koskevan päätöksenteon vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen. Siten tästä näkökulmasta tietopalvelulle on perusoikeusjärjestelmän kannalta olemassa perusteita, mutta esitetyillä perusteilla ei voida tehdä johtopäätöksiä siitä, miksi esitetyt tiedot tulee ilmetä julkisesta tietopalvelusta, kuten lämmitystapaa ja lämmitysainetta koskevat tiedot taikka huoneistoalaa koskevat tiedot.*

Aiheellista on kiinnittää huomiota siihen, että tiedonsaanti tietoverkossa yhdistettynä muihin saatavilla oleviin tietoihin voi olla hyödynnettävissä myös muihin kuin hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tällaisia kiinnostavia tietoja voivat olla erityisesti rakennus- ja huoneistotiedot sekä rakennushankkeet. Hallituksen esityksessä viitataan siihen, että näitä riskejä olisi arvioitu. Kuitenkaan sääntelyehdotus ei pidä sisällään kovin erityisiä suojatoimia, joilla voitaisiin kontrolloida sitä, että tietoja ei käytettäisi laittomiin tarkoituksiin, kuten rikosten valmisteluun tai kansallista turvallisuutta vaarantaviin

hankkeisiin. Ehdotuksen mukaan tietoja voidaan hakea yksittäisinä hakuina. Perustelujen mukaan tällä estetään tietojen haku kerralla laajoilta maantieteellisiltä alueilta.

Tietojen hakemisen rajausta voidaan pitää perusteluna, mutta vain yhtenä suojatoimena. Sinällään tietopalvelusta ei voida hakea yksittäistä henkilöä koskevia tietoja, vaikka hakutuloksen perusteella tiedot voidaankin yhdistää tiettyyn henkilöön muualta hankittujen tietojen perusteella. Sääntely on mahdollistavaa, joten tietopalvelun käyttöä voitaisiin rajoittaa Suomen ympäristökeskuksen päätöksillä. *Teknisiä toimia suunniteltaessa tietojen haettavuuden osalta merkitystä on myös sillä, voidaanko tietojen hakua ja käyttöä rajoittaa maantieteellisesti yleisessä tietoverkossa esimerkiksi Suomessa tapahtuviin hakuihin. Edelleen nyt ehdotettavalla tavalla tietojen koostaminen yhteen tietojärjestelmään ja osin julkiseksi tietopalveluksi muodostaa nk. kasautumisriskin, jossa koostettu tieto voi olla julkisesta luonteensa huolimatta sellaista, että se laajempana kokonaisuutena voi muodostaa myös riskejä kansalliselle turvallisuudelle tai alueelliselle turvallisuudelle.* Merkitystä on myös sillä, että hallituksen esityksen mukaan "Suomen ympäristökeskuksella ei ole mahdollisuutta valvoa luovuttamiensa tietojen käyttöä enää sen jälkeen, kun tiedot on luovutettu julkisena tietopalveluna tai rajapinnan avulla eteenpäin. Suomen ympäristökeskuksen tehtävänä on kuitenkin yrittää varmistaa, että tiedot pyytävä taho käyttää tietoja tässä laissa säädettyihin käyttötarkoituksiin ja valvoa tiedon luovuttamista tietojärjestelmässä." *Hallituksen esityksestä ei ole havaittavissa konkreettisia ehdotuksia, miten SYKE yrittää varmistaa tietojen lailliset käyttötarkoitukset. Tässä suhteessa sääntelyä voidaan pitää ongelmallisena.*

Aihepiiriin nähden jokseenkin epäselväksi hallituksen esityksessä jää seuraava toteamus: "Rakennus - ja kaavatietojen osalta tiedon avoimeen jakamiseen ja toisaalta turvallisuuden kannalta kriittisen tiedon suojaamiseen sisältyy myös hallinto- ja julkisuuslakiin sekä EU-lainsäädäntöön liittyviä kysymyksiä. Ympäristöministeriön arvion mukaan nämä kysymykset nousevat keskeiseksi sisäministeriön kriittistä infrastruktuuria käsittelevässä lainsäädäntöhankkeessa". *Sanotun perusteella jää epäselväksi, onko sääntelyehdotuksessa jotain riskejä, joita ei nyt ehdotetulla sääntelyllä ratkaista, vaan se jää toisen ministeriön sääntelykehityksen varaan.*

5. Tietojärjestelmän tietojen säilytysajat

Hallituksen esitys ei sisällä ehdotusta rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tallennettavien tietojen säilytysajasta. Tyypillisesti tällaiset tiedot ovat pitkäaikaisesti tai pysyvästi säilytettäviä. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista erityisesti arkaluonteisten tietojen osalta. Tästä syystä säilytysaikaa koskevissa säännöksissä on oltava aikamääre (PeVL 20/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita. Pysyvää säilyttämistä puoltaa se, että tiedot ovat osin muuttumattomia tai hitaasti muuttuvia eikä niitä päivitetä pelkän ajan kulumisen vuoksi, ja niiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi (PeVL 18/2016 vp, PeVL 54/2010 vp, PeVL 3/2009 vp). Valiokunnan käytännön mukaan laajamittainen, erittelemätön, pitkäaikainen ja rajoittamaton tietojen säilyttäminen yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn näihin tietoihin on valtiosääntöisesti ongelmallinen (PeVL 20/2016 vp, PeVL 18/2014 vp). *Koska 1. lakiehdotuksen mukaan sääntelyssä on kysymys myös henkilötietojen käsittelystä, tulisi ainakin henkilötietoja sisältävien tietojen pysyvästä säilyttämismahdollisuudesta säätää laissa, vaikka säilytettävät tiedot eivät sisälläkään arkaluonteisia tietoja. Tietosuoja- ja tiedonhallintasääntelystä johtuen tietojärjestelmässä olevien tietojen pysyvää säilyttämistä ei voida perustella arkistotarpeella tai arkistokäyttötarkoituksella.*

Lokitietojen säilyttämisestä lakiehdotus sisältää 8 §:ssä tarvittavan sääntelyn.

Vantaalla 22.11.2022

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti