Olli Mäenpää
24.11.2022

Perustuslakivaliokunnalle

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

***Rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskeva sääntely***

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tietosisältöä määrittelevän 1 lakiehdotuksen 5 §:ssä määritellään tiedot, jotka kuntien olisi tallennettava (”julkaistava”) tietojärjestelmään. Lisäksi tietojärjestelmään tallennettaisiin 1. lakiehdotuksen 8 §:n mukaisesti käyttäjä- ja lokitietoja.

Tietojärjestelmän tiedot sisältävät pysyvin tunnuksin yksilöityjä paikkatietoja ja muita henkilötietoja. Lakiehdotuksessa säännellään muutenkin henkilötietojen käsittelyä. Tietojärjestelmää koskeva ehdotus on siten merkityksellinen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tällaista sääntelyä yleensä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa henkilötietojen suoja. EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 3—4). Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Perustuslakivaliokunnan mukaan 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. Henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5).

Toisaalta perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, että kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu

luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmään sovellettaisiin lähtökohtaisesti julkisuuslakia ja tietosuoja-asetusta. Siihen kohdistuvaa, nyt ehdotettua laintasoista sääntelyä voidaan näiden lähtökohtien mukaan pitää riittävänä ja asianmukaisena, kun myös otetaan huomioon, että tietojärjestelmään ei tallennettaisi valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisina pidettäviä henkilötietoja.

Lakiehdotuksessa käytetään todennäköisesti tietojärjestelmään tallentamista tarkoittaen tässä yhteydessä poikkeuksellista ja epäselvää julkaisemis-termiä. Tämän julkaisemis-termin sisältöä ei määritellä lakitekstissä eikä se käy ilmi myöskään esityksen perusteluista. Jos tarkoituksena on säätää viranomaisen tietojärjestelmään tallennettavien tietojen julkisuudesta ja julkisesta saatavuudesta, julkaisemisesta ei ole tarpeen säätää erikseen, koska tietojärjestelmän tiedot ovat julkisuuslain mukaan lähtökohtaisesti julkisia. Julkaisemis-termiä voidaan tässä yhteydessä pitää muutenkin epäselvyyttä aiheuttavana.

***Yhteisrekisterinpitäjiä koskeva sääntely***

1. lakiehdotuksen 4 § määrittelee kuntien, maakuntien liittojen ja tietoja tallentavan Suomen ympäristökeskuksen yhteisrekisterinpitäjyyttä. Tältä kannalta relevantisti perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun julkisuusperiaatteen ja perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden vaatimuksen kannalta huomiota siihen, että yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevasta sääntelystä tulee selkeästi käydä ilmi tiedon luovuttamiseen toimivaltainen viranomainen (PeVL 7/2019 vp, s. 6).

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on, että yhteisrekisterinpitäjinä toimivat viranomaiset pitävät asiakirjoja, joihin niillä on pääsy, hallussaan julkisuuslain tarkoittamalla tavalla. Kukin rekisterinpitäjä vastaisi 4 §:n 2 momentin mukaan myös yleisessä tietosuoja-asetuksessa rekisterinpitäjälle säädetyistä velvollisuuksista ja rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta tietojärjestelmään tallentamiensa tietojen osalta. Sääntelyyn ei liity tältä kannalta erityisiä ongelmia.

***Tietojärjestelmän tietojen julkisuus ja yksittäiset haut***

Tietojärjestelmästä saisi 1. lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaan hakea tietoa vain yksittäisenä hakuna. Ehdotetulle rajoitukselle on julkisuusperiaatteen ja tietosuojan yhteensovittamisen kannalta tässä yhteydessä hyväksyttävät perusteet. Julkisuusperiaatetta ehdotetulla tavalla rajoittavaa sääntelyä voidaan pitää välttämättömänä toisen perusoikeuden, yksityiselämän ja henkilötietojen suoja, turvaamiseksi. Niiden suojan kannalta on olennaista, että tietoja ei voida kyseisestä tietovarannosta hakea erilaisina massahakuina (PeVL 17/2021 vp, s. 42, PeVL 32/2008 vp, s. 2-3). Ehdotettu rajoitus täyttää nämä perustuslain 12 §:n 2 momenttiin perustuvat vaatimukset.

***Tietojärjestelmä tietojen julkaiseminen***

1. lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentissa määritellään tietojärjestelmän tiedot, jotka saadaan pitää saatavilla julkisessa tietopalvelussa. Tiedot voivat sisältää myös henkilötietoja. Tällainen henkilötietojen julkaiseminen on perustuslain puitteissa mahdollista toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (ks. PeVL 17/2019 vp, s. 4 ja siinä mainitut lausunnot).

Julkisuusperiaatteeseen perustuva julkisten tietojen luovuttaminen on tietosuoja-asetuksen 86 artiklan edellyttämällä tavalla sovitettava yhteen yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suojaa koskevien perusoikeuksien kanssa. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään sovittamaan yhteen julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan vaatimukset. Sääntelyn peruslähtökohtaan ei ole huomauttamista, kun otetaan huomioon, että kyseessä olevat tiedot ovat julkisia.

***Salassapidettävien tietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle***

1. lakiehdotuksen 9 §:n mukaan Suomen ympäristökeskuksella olisi oikeus saada Digi- ja väestötietoviranomaiselta rakennuksen omistajan henkilötunnus ja ajantasaiset yhteystiedot salassapitosäännösten estämättä. Saman lakiehdotuksen 10 §:n mukaan puolustusministeriöllä, puolustusvoimilla, Digi- ja väestötietovirastolla, Hätäkeskuslaitoksella sekä pelastusviranomaisilla olisi oikeus saada välttämättömät tiedot rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä salassapitosäännösten estämättä lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen.

Perustuslakivaliokunta on tällaisia viranomaisten välisiä tiedon luovuttamista ja saamisoikeutta koskevia säännöksiä arvioidessaan katsonut, 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 (esim. PeVL 10/2022 vp). Jos tietosisältöjä ei ole yksilöity, tietojen saamis- ja luovuttamisoikeus pitää sitoa tietojen välttämättömyyteen. Lisäksi etenkin arkaluontoisten tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn tulee olla riittävän täsmällistä (esim. PeVL 21/2020 vp, s. 5).

Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän nämä kriteerit, kun 1. lakiehdotuksen 9 §:ssä on riittävästi yksilöity tiedonsaantioikeuden kohteena olevat tiedot ja 10 §:ssä tiedonsaantioikeus kohdistuu lakisääteisten tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiin tietoihin.

***Kunnallinen itsehallinto***

Ehdotuksen mukaan kuntien olisi toimitettava asiakirjojaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmään valtakunnallisesti yhteentoimivassa muodossa, mikä on kuntien uusi tehtävä. Lisäksi kuntien olisi laadittava kaavat valtakunnallisesti yhteentoimivina tietomalleina, mikä edellyttää riittäviä resursseja.

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla, minkä kriteerin lakiehdotus täyttää. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että kunnan tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 34/2013 vp, s. 2, PeVL 30/2013 vp, s. 5, PeVL 12/2011 vp, s. 2). Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3, PeVL 50/2005 vp, s. 2). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9(2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2).

Rahoitusperiaatteen kannalta voidaan todeta, että lakiehdotuksen mukaisten uusien tehtävien hoidon arvioivan aiheuttavan kunnille noin 10 miljoonan euron määräiset vuosittaiset kulut, joihin ei myönnettäisi valtionosuuksia (s. 105-106). Perustelujen mukaan on kuitenkin tarkoituksena, että valtion talousarviosta korvataan täysimääräisesti kunnille ja maakuntien liitoille uudistuksen aiheuttamat kustannukset. Tämän tarkoituksen toteutumista voidaan pitää riittävänä kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän rahoitusperiaatteen kannalta, jos sitä koskeva nimenomainen sääntely lisätään lakiin tai rahoitusperiaatteen toteutuminen turvataan muulla tavoin.