Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Muistio

27.10.2022

VN/4165/2022
VN/4165/2022-YM-170

Ympäristöministeriö; Muistio perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 140/2022 vp.

Ympäristöministeriön muistio perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 140/2022 vp. Muistiossa käsitellään hallituksen esityksen perustuslainmukaisuutta.

Esityksen pääasiallinen sisältö

Hallituksen esityksessä 140/2022 vp ehdotetaan säädettäväksi lait rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettavassa laissa säädettäisiin rakennetun ympäristön tietojärjestelmän perustamisesta, ylläpidosta, tiedonsaanti- ja tiedonluovutusoikeuksista ja tietojärjestelmän tietovarantojen henkilötietojen rekisterinpitäjistä.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella lakiin lisättäisiin digitalisaation edellyttämät muutokset. Kaavat ja tonttijaot laadittaisiin jatkossa valtakunnallisesti yhteentoimivassa tietomallimuodossa. Kaavat koostuisivat nykyisten kaavamerkintöjen ja –määräysten sijaan kaavakohteista ja kaavamääräyksistä. Kaavakohteet ja –määräykset esitettäisiin valtakunnallisesti vakiomuotoisina. Kaavat, valmistelussa olevat kaavat niiden laadinnan eri vaiheissa ja tonttijaot olisi toimitettava rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä olisi yhteinen valtakunnallinen tietojärjestelmä rakennetun ympäristön tiedolle, jota ylläpitäisi Suomen ympäristökeskus. Tietojärjestelmä palvelisi yhteiskunnan eri tarpeita, erityisesti viranomaisten, kuten pelastusviranomaisten, Verohallinnon ja Puolustusvoimien tarpeita.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä ei kuitenkaan olisi kaikille täysin avoin tietojärjestelmä, josta tietoa saisi vapaasti ilman minkäänlaisia rajoituksia. Vain rajoitettu määrä tietoa olisi tietojärjestelmän julkisessa tietopalvelussa saatavilla ja muu tieto edellyttäisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), *julkisuuslain*, mukaista tietopyyntöä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2024.

Postiosoite **Postadress** **Postal Address** Ympäristöministeriö	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
PL 35 00023 Valtioneuvosto	Aleksanterinkatu 7 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1603 9320 +358 9 1603 9320	kirjaamo.ym@gov.fi

Ehdotuksen kannalta keskeiset perusoikeudet

Ehdotettu laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä sekä siihen liittyvät ehdotetut lainmuutokset ovat merkityksellisiä perustuslain (731/1999) yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevan 10 §:n 1 momentin, julkisuusperiaatetta koskevan 12 §:n 2 momentin, kuntien itsehallintoa koskevan 121 §:n sekä norminantovaltuuksia koskevan 80 §:n kannalta.

Yksityisyyden suoja

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä tarkemmin lailla.

Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat. EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä. Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmään sisältyvien tietojen luonne

Lailla rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä (1. lakiehdotus) ehdotetaan perustettavaksi rakennetun ympäristön keskitetty valtakunnallinen tietojärjestelmä ja tietovarannot Suomen ympäristökeskukseen. Tietovaranto sisältäisi laissa tarkemmin säädettyjä alueidenkäytön ja rakentamisen tietoja. Nämä tiedot olisi järjestelmässä yksilöity pysyvin tunnuksin niin, että ne olisivat myös paikkatietoja.

Paikkatiedon luonteeseen kuuluu, että se voi olla myös henkilötieto. Tieto saa henkilötietoluonteen, jos se liittyy tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön. Tieto voi olla henkilötieto esimerkiksi, jos luonnollisten henkilöiden omistuksessa tai käytössä olevaan paikkaan, kuten asuinrakennukseen, voidaan yhdistää tieto siitä, kuka rakennuksessa asuu tai kuka sen omistaa.

Tietojärjestelmään kerätään 1. lakiehdotuksen 5, 7 ja 9 §:ssä säädettyjä tietoja ja asiakirjoja sekä lakiehdotuksen 8 §:ssä ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019), tiedonhallintalaki 16 ja 17 §:ssä tarkoitettuja käyttäjä- ja lokitietoja. Alueidenkäytön ja rakentamisen osalta tiedot ja asiakirjat syntyvät kunnissa ja maakunnissa kaavoitus- ja rakentamislupa-asioiden käsittelyssä. Tällä tavoin syntyneet tiedot ja asiakirjat tallennetaan kuntien tiedonhallintajärjestelmiin, joista tiedot julkaistaan valtakunnalliseen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

Tietoja voidaan luovuttaa rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä muuhunkin kuin siihen tarkoitukseen, johon tiedot on alun perin kerätty. Tietojärjestelmän tarkoituksesta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä.

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.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä käsitellään henkilötietoja laajamittaisesti. Seuraavassa selostetaan, miten kansallista liikkumavaraa on käytetty ottaen huomioon perustuslain vaatimukset ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset henkilötiedon käsittelyssä.

Kansallisen liikkumavaran käyttö

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).

Perustuslakivaliokunta pitää henkilötietoja koskevaa sääntelyä merkityksellisenä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (katso PeVL 14/2018 vp, s. 4—5 ja PeVL 14/2022 vp, kappale 2).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että 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 (katso PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja ja PeVL 14/2022 vp, kappale 3).

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (katso esimerkiksi PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta korostaa kuitenkin, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (katso esimerkiksi PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp, PeVL 7/2019 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (katso PeVL 12/2019 vp, s. 3, PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatut lausunnot).

Hallituksen esityksessä kansallisen liikkumavaran käyttö koskee pääasiassa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtia, 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-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 §).

Säännökset rekisterinpitäjinä toimivista viranomaisista ja niiden vastuualoista (4, 8 §) kuuluvat kansalliseen liikkumavaran alaan tietosuoja-asetuksen 4 artiklan ja 26 artiklan perusteella.

Ehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2. kohdan mukaisesta erityisestä vaatimuksesta, jolla rajattaisiin käyttö- ja lokitietojen säilytysaika viiteen vuoteen. Määräaikaa ehdotetaan, koska tietojen käyttötarve olisi tiedon luonteen vuoksi lyhytaikainen.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tarkoituksesta olisi säännös 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä. Tietojärjestelmä palvelisi alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevia tiedonsaannin tarpeita. Tarvetta rakennetun ympäristön tietojärjestelmän perustamiselle kuvataan tarkemmin mainitun pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa sekä esityksen kohdassa tavoitteet.

Tiedonsaannin edistämisen tavoitteet toteuttaisivat julkisuusperiaatetta ja hyvää tiedonhallintaa. Tällaisen tarkoituksen katsottaisiin olevan tietosuoja-asetuksen artiklan 3 kohdan tarkoittama yleisen

edun mukainen tarkoitus. Vastaavat tiedot ovat saatavilla myös kunnista ja maakunnista, joiden toiminnassa tietojärjestelmään julkaistavat asiakirjat syntyvät, mutta tämä ehdotus edistäisi tietojen koontia ja käsittelyä yhteen paikkaan, jolloin tiedon saatavuus paranisi.

Tietojärjestelmään koottavan tiedon käsittelyn säännöt perustuisivat pitkälti tiedon hallintaa koskevaan yleislainsäädäntöön, kuten tietosuojasääntelyyn, tiedonhallintalakiin ja julkisuuslakiin. Nämä lait osaltaan turvaavat sen, että esimerkiksi salassa pidettäviä tietoja ei luovutettaisi tietojärjestelmästä muuta kuin tällaisen tiedon saamiseen oikeutetulle taholle.

Arkaluonteiset tiedot ja tiedot yksityiselämästä

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä ei sisältäisi eikä siellä käsiteltäisi arkaluonteista tietoa.

Alueidenkäytön tietoihin, kuten 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä mainittuihin tietoihin ei lähtökohtaisesti sisälly henkilötietoja. Alueidenkäytön tietoihin voi sisältyä eräissä tapauksissa tietoa, jonka voidaan katsoa olevan henkilötietoa. Tämä tieto ei kuitenkaan sisällä yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua erityisiä henkilöryhmiä koskevia henkilötietoja tai muita arkaluonteisia henkilötietoja.

Yhteisrekisterinpitäjät

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt tietosuoja-asetuksen mukaisten yhteisrekistereiden luonnetta lausunnoissaan henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (PeVL 62/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp) ja sosiaali- ja terveydenhuollossa (PeVL 4/2021 vp).

Viranomaisen henkilörekisteriin talletettavat tiedot ovat perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen hallussa olevia tallenteita (PeVL 3/2009 vp, s. 2/I). Maahanmuuttohallintoon yleislakina sovellettavan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sääntely salassapidosta ja tietojen luovuttamisesta salassapidon estämättä perustuu viranomaisten erillisyyden periaatteelle. Viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä. (PeVL 62/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta totesi, että maahanmuuttohallintoa koskevan lakiehdotuksen 12 §:ssä säädetään sinänsä asianmukaisesti tiedonsaantioikeudesta. Sen perustelujen (s. 64) mukaan laissa mainittujen viranomaisten tiedonsaantioikeudet perustuisivat niille toimivaltaa luovaan lainsäädäntöön. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksen yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevan sääntelyn suhde 12 §: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. Hallintovaliokunnan oli täsmennettävä sääntelyä olennaisesti. Tällaisen täsmennyksen tekeminen oli edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 62/2018 vp, s. 5).

Samoin vuonna 2019, käsitellessään hallituksen esitystä tietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa, perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota yhteisrekisterinpitäjyyden ongelmallisuuteen. Perustuslakivaliokunta kiinnitti perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun julkisuusperiaatteen ja perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden vaatimuksen johdosta huomiota siihen, että yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevasta sääntelystä ei selkeästi käynyt ilmi tiedon luovuttamiseen toimivaltainen viranomainen. (PeVL 7/2019 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta totesi myös, että mikäli ehdotettu yhteisrekisterinpitäjyyttä koskeva sääntelymalli ei mahdollista esimerkiksi perustuslain 10 §:n edellyttämää sääntelyä viranomaisten tietojen saamisesta ja luovuttamisesta salassapitovelvollisuuden estämättä, oli yhteisrekisterinpitäjyyteen perustuvasta sääntelymallista luovuttava. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että esityksen perustelujen mukaan vaihtoehtona oli arvioitu mallia, jossa rekisterinpitäjänä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä toimisi vain Maahanmuuttovirasto ja kansallisessa viisumitietojärjestelmässä vain ulkoministeriö. Tällöin muiden viranomaisten tiedonsaantioikeudet voitaisiin ratkaista säätämällä tiedonluovutuksesta viranomaisten välillä (s. 36). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan EU:n yleinen tietosuoja-asetus ei vastoin

perusteluissa esitettyä (s. 37) estäne tällaista sääntelyratkaisua. Hallintovaliokunnan oli syytä selvittää tarkoin eri vaihtoehtojen asetuksenmukaisuus. (PeVL 7/2019 vp, s. 7 – 8).

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskevassa lakiehdotuksessa (4 §) säädettäisiin tietoja julkaisevien kuntien, maakuntien liittojen ja tietoja tallentavan Suomen ympäristökeskuksen yhteisrekisterinpitäjyydestä kunkin tietovarannon osalta erikseen.

Yhteisrekisterinpidosta ei kuitenkaan välttämättä seuraa, että Suomen ympäristökeskuksella tai muilla kunnilla olisi yhteisrekisterinpitäjinä oikeus käsitellä muiden viranomaisten tietojärjestelmään tallentamia tietoja, vaan tästä olisi säädettävä ainakin salassa pidettävien asiakirjojen osalta erikseen. Suomen ympäristökeskuksen oikeudesta käsitellä salassa pidettäviä tietoja rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä säädettäisiin tämän vuoksi 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä. Sen sijaan kunnille ei säädettäisi oikeutta käsitellä toistensa julkaisemia tietoja salassapitosäännösten estämättä. Suomen ympäristökeskukselle ehdotettu oikeus käsitellä salassapidettäviä tietoja ei sisältäisi oikeutta käsitellä yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilöryhmiä koskevia tietoja. Näitä tietoja ei käsiteltäisi rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä. Salassapidettävät tiedot sisältäisivät julkisuuslain 24 §:n 1 momentin mukaisia henkilötietoja.

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.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan alakohdassa b mainitusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta ei poikettaisi. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tallennettavat alueidenkäytön tiedot eivät lähtökohtaisesti sisällä henkilötietoja. Alueidenkäytön tietojen käyttötarkoitus on antaa tietoja viranomaisille, yksityisille ja muille toimijoille tietoa alueiden suunnittelusta ja käytöstä. Tietojen käyttötarkoitus ei vaadi käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista, jolloin niitä voidaan käsitellä rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä.

Tietoturva ja käyttöoikeuksien hallinta

Käyttöoikeuksien hallinta on yksi olennainen riskinhallinnan keino, jolla ehkäistään tietojärjestelmässä käsiteltävän tiedon käyttämistä liian laajasti tai vääriin tarkoituksiin. Lisäksi järjestelmän yleisestä tietoturvasta huolehtiminen on tärkeää. Perustuslakivaliokunnan mukaan esimerkiksi potilastietorekisterin kaltaisen arkaluonteisia tietoja sisältävän rekisterin ollessa kyseessä on erityisen tärkeää varmistua siitä, että väärinkäytön estävät tietoturvajärjestelyt ovat toimivia ja käytettävissä heti, kun järjestelmä otetaan käyttöön (PeVL 41/2010 vp, s. 3/II. Katso myös PeVL 65/2018 vp, s. 47, PeVL 15/2018 vp, s. 13 ja 40 ja PeVL 71/2018 vp, s. 4).

Sosiaali- ja terveystietoja koskevan lakiehdotuksen perustelujen mukaan terveydenhuollossa oli siirrytty käyttämään valtakunnallisia sähköisiä tietojärjestelmäpalveluja ja lakiin ehdotettiin muutoksia, joilla luotiin edellytykset valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käyttöönotolle sosiaalihuollossa. Perustuslakivaliokunnan mielestä tietojärjestelmien laajuus korosti sitä, että myös ehdotettavan käsittelyn mahdollistaviin järjestelmiin kohdistuvasta tietomurrosta, tietovuodosta tai väärinkäytöstä seuraisi hyvin merkittävä perusoikeusloukkaus. Merkityksellistä oli, että osaa tiedoista käsiteltäisiin muussa kuin alkuperäisessä keräämistarkoituksessaan ja merkittävä osa tiedoista olisi luonteeltaan arkaluonteisia (katso PeVL 15/2018 vp, s. 40). Palvelunantajan oli määriteltävä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön tai muun asiakastietoja käsittelevän henkilön oikeus käyttää asiakastietoja, ja käyttöoikeus saatiin antaa vain kunkin ammattihenkilön ja muun asiakastietoja käsittelevän henkilön työtehtävissään tarvitsemiin välttämättömiin asiakastietoihin. Perustuslakivaliokunta painotti lausunnossaan säädettäväksi ehdotetun merkitystä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli syytä varmistua, että tällaiset tietoturvajärjestelyt ovat toimivia ja käytettävissä heti, kun lakiehdotuksen mukaiset järjestelmät otetaan käyttöön. (PeVL 71/2018 vp, s. 4.)

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tietojen luovuttamista rajoitettaisiin yleislainsäädännön keinoin, samoin järjestelmän tietoturvaan sovellettaisiin yleislainsäädäntöä. Julkisuuslain ja tietosuoja-

asetuksen ja –lain lisäksi tärkeitä olisivat tiedonhallintalain säännökset salassa pidettävien tietojen hallinnasta (tiedonhallintalaki 4, 5, 8, 14, 15, 16 18, 22 §) ja tietoturvasta (tiedonhallintalain 4 luku).

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän sääntelyltä ei arvioida vaadittavan vastaavan tasoisia erikseen säädettyjä tiedon suojatoimenpiteitä kuin laajoissa rikosasioiden tai terveys- tai sosiaaliasioiden rekistereistä säädettäessä, sillä rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä käsiteltävät tiedot eivät olisi arkaluonteisia henkilötietoja toisin kuin rikos-, terveys- ja sosiaaliasioiden henkilörekistereiden tiedot. Tiedonkäsittelyn riskejä hallittaisiin esityksessä säätämällä asiakirjapohjaisesti, mitä asiakirjoja järjestelmään tulee julkaista (1. lakiehdotuksen 5 ja 7 §) ja keskittämällä rakennetun ympäristön tietojärjestelmän ylläpidon ja käyttöoikeuksien hallinnan tehtävät yhdelle viranomaiselle. Suomen ympäristökeskus olisi ainoa taho, jolla olisi tietojärjestelmästä vastaavana viranomaisena toimivalta päättää käyttöoikeuksista (tiedonhallintalaki 16 §). Tiedon väärinkäytön riskejä hallittaisiin käyttö- ja lokirekisterin avulla ja tiedon säilytysaikoja koskevilla säännöksillä (1. lakiehdotuksen 8 § ja tiedonhallintalain 16 ja 17 §). Muilta osin tiedon käyttöön ja luovuttamiseen sovellettaisiin yleislainsäädäntöä.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tietoturvallisuudesta huolehdittaisiin tiedonhallintalain ja tietosuoja-asetuksen säännösten edellyttämällä tavalla, päävastuu tietoturvallisuudesta olisi järjestelmän ylläpidosta vastaavalla Suomen ympäristökeskuksella (1. lakiehdotuksen 3 §, tiedonhallintalaki 13 § ja laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019) 4 §).

Salassa pidettävän tiedon ja henkilötiedon käyttö ja luovutus

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan sosiaali- ja terveyshuollon asiakastietojen käsittelystä huomiota salassapidon murtamista koskevien säännösten tarpeeseen tietoa luovutettaessa. Käsittelylakiehdotuksen 11 §:ssä säädettiin tiedonhallintapalvelusta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan palvelu vaikutti olevan tarkoitettu potilas- ja asiakastietojen luovutustarkoituksiin paitsi terveydenhuollon tai sosiaalihuollon palvelunantajien välillä myös sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palvelunantajan välillä. Ehdotettu säännös (11 §) ei sanamuotonsa puolesta mahdollistanut salassapidettävien potilas- ja asiakastietojen antamista, sillä siihen ei sisältynyt velvollisuutta tai oikeutta antaa siinä mainitut tiedot salassapitosäännösten estämättä. Jos tarkoituksena oli, että tiedonsaantioikeudet perustuvat erikseen säädettyyn, valiokunnan mielestä tällainen rajaus oli kirjattava myös säännökseen. (PeVL 71/2018 vp, s. 5.)

Perustuslakivaliokunta otti kantaa tietojen luovuttamista koskevaan lupamenettelyyn käsitellessään kirkkolakiehdotusta. Kirkkolakiehdotuksen 3 luvun 46 §:n mukaan jäsenrekisteristä luovutettuja tietoja saa luovuttaa edelleen tai muuten antaa sivulliselle vain, jos siitä on säädetty laissa tai jos Kirkkohallitus on antanut siihen luvan. Säännös merkitsi valiokunnan mukaan Kirkkohallitukselle myönnettävää täysin rajoituksetonta toimivaltuutta antaa lupa arkaluonteisten henkilötietojen edelleen luovutukseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöstä oli välttämätöntä täsmentää esimerkiksi lakiehdotuksen perusteluissa viitatuin maininnoin siitä, että Kirkkohallituksen antama lupa voi perustua vain laissa erikseen säädettyyn perusteeseen. Ehdotettua säännöstä ei perustuslaista johtuvista syistä voitu säätää ehdotetussa lainsäätämisjärjestyksessä. (PeVL 4/2020 vp, s. 9.)

Suomen ympäristökeskus hallinnoisi rakennetun ympäristön tietojärjestelmän käyttöoikeuksia (tiedonhallintalain 16 §) ja päättäisi käytännössä siten myös siitä, onko käyttöoikeutta pyytävällä tahoilla lakiin perustuva oikeus tietojen käyttöön. Jos kyse olisi muista kuin yhteisrekisterinpitäjinä toimivien tahojen omien asiakirjojen käytöstä, käyttöoikeuksien myöntämisessä olisi asiallisesti kyse myös julkisuuslaissa tarkoitetusta tiedon antamisesta julkisesta asiakirjasta.

Suomen ympäristökeskus voisi käsitellä ja muun muassa 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.

Salassa pidettävien tietojen luovuttamisen rajoituksista seuraa, että tiedon salassapitotarve selvitetään aina erikseen ennen tiedon luovuttamista. 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.

Oikeudesta saada salassa pidettäviä tietoja säädetään pääasiassa julkisuuslaissa ja muualla lainsäädännössä. Lisäksi 1. lakiehdotuksen 10 §:ssä säädetään viranomaisten oikeudesta saada salassa pidettäviä tietoja tietojärjestelmästä.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmään ei voisi julkaista sellaisia kuntien tai maakunnan liittojen asiakirjoihin sisältyviä tietoja, jotka koskevat puolustustarkoitusta varten tapahtuvaa alueidenkäytön suunnittelua ja rakentamista, sillä tällaisen tiedon käsittely on rajattu pois lain soveltamisalasta 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentissa. Mainitun momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa selostetaan tarkemmin, mitä puolustustarkoitukseen liittyvällä tiedolla tarkoitetaan. Käytännössä kuntien ja maakuntien liittojen olisi siten huolehdittava, että ne poistavat asiakirjoistaan tällaiset tiedot ennen tietojen julkaisemista rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

Julkaiseminen tietopalveluna

Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista julkisena tietopalveluna mahdollisena, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, s. 7, PeVL 65/2014 vp, s. 4/II—5/I, PeVL 32/2008 vp s. 2/I—3/II ja PeVL 17/2019 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Rajausta on pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun kohdalla (PeVL 32/2008 vp, s. 3/I). Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että rekisterin sisällön ja tarkoituksen kannalta perusteltu rajaus sisällytetään tietojen luovuttamiseen (katso PeVL 2/2018 vp, s. 7 ja siinä viitatut lausunnot ja PeVL 17/2018 vp, s. 7).

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.

Rakennetun ympäristön julkisesta tietopalvelusta voidaan ehdotuksen mukaan hakea tietoja vain yksittäisinä hakuina säännöksessä mainituin hakukriteerein ja säännöksessä mainittuun rajattuun tietojoukkoon kohdistettuna (katso 1. lakiehdotuksen 11 §). Näillä tiedon julkaisemista koskevilla rajoituksilla huolehdittaisiin osaltaan julkisuusperiaatteen edistämisestä turvaten samalla yksityisyyden suojaa ja huolehtien perusoikeusrajoituksien oikeasuhtaisuudesta.

Julkisessa tietopalvelussa saatavilla pidettävien tietojen käyttötarkoitus on lähtökohtaisesti se, että ne ovat yleisön saatavilla, kun kyse on alueidenkäytön tiedoista. Rakentamisen tietojen osalta yksi osa tietojen käyttötarkoituksesta on ehdotetun rakentamislain mukaisesti julkaista tiedot rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä niin, että ne ovat viranomaisten, yksityisten ja muiden toimijoiden saatavilla. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta ei poikettaisi sillä, että ne ovat julkisessa tietopalvelussa saatavilla.

Tietojen yhdistely

Tiedon yhdistelystä ja yhdistelyn laillisuudesta vastaa taho, joka tietoja yhdistelee. 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 (tiedonhallintalain 22, 23 ja 24 §). Lisäksi riskiä hallitaan valitsemalla ja nimeämällä tarkasti, mitä tietoja voidaan julkaista yleisessä tietopalvelussa ja säätämällä siitä, että tietoja voi hakea julkisesta tietopalvelusta vain yksittäisinä hakuina (1. lakiehdotuksen 11 §). Mahdolliset paikkatietojen yhdistelyn vuoksi syntyvät riskit luonnollisen henkilön tiedolliselle itsemääräämisoikeudelle tätä paremmin ovat kuitenkin vaikeasti hallittavissa.

Rekisteröityjen oikeuksien rajoittaminen (poikkeus 18 artiklasta)

Perustuslakivaliokunnan mukaan kansallista liikkumavaraa käytettäessä on syytä varmistua sääntelyn sisällöllisestä yhteensopivuudesta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa kiinnittäen muun muassa erityistä huomiota suojatoimien riittävyyteen ja niihin perusteluihin, jotka oikeuttavat rajoituksiin rekisteröityjen oikeuksissa ja tietosuoja-asetuksen 18 artiklassa säädetystä oikeudesta tietojen käsittelyn rajoittamiseen. (PeVL 14/2022 vp, kappale 4).

Ensimmäisen lakiehdotuksen 12 §:ssä ehdotetaan, että henkilötietojen käsittelyyn rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä ei sovellettaisi tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohtaa. Artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta rajoittaa tiedon käsittelyä muun muassa silloin, jos henkilö kiistää henkilötiedon paikkansapitävyyden. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa säädetään eräiden rekisteröidyn oikeuksien rajoittamista koskevasta kansallisesta liikkumavarasta. Sen mukaan asetuksen eräistä säännöksistä voidaan poiketa kansallisella lainsäädännöllä, jos perusoikeuksia ja –vapauksia kunnioitetaan ja rajoitus on oikeasuhtainen ja välttämätön 23 artiklan 1 kohdassa säädetyn intressin kannalta. Tällainen intressi olisi oikeudellisten menettelyjen suojelu (23 artiklan 1 kohdan f kohta). Julkisuuslain mukainen tiedonsaantioikeus viranomaisen rekisteristä ja asiakirjoista puolestaan toteuttaa perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaista julkisuusperiaatetta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta tietojensa käsittelyn rajoittamiseen. Rekisteröidyllä tarkoitetaan yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti luonnollista henkilöä. 18 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus vaatia henkilötietojensa käsittelyn rajoittamista esimerkiksi tilanteissa, joissa rekisteröity kiistää henkilötietojensa paikkansapitävyyden tai katsoo henkilötietojensa käsittelyn olevan lainvastaista. Jos käsittelyä on rajoitettu, saa henkilötietoja käsitellä ainoastaan rekisteröidyn suostumuksella taikka oikeudellisen vaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi tahi toisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön oikeuksien suojaamiseksi tai tärkeää unionin tai jäsenvaltion yleistä etua koskevista syistä. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 67 kappaleessa on tarkemmin määritelty, mitä rajoittamisella tarkoitetaan. Se voi olla esimerkiksi käyttäjien pääsyn estäminen valittuihin henkilötietoihin tai julkaistujen tietojen väliaikainen poistaminen verkkosivustoilta.

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 tarkoite-tun väitteen johdosta on tehty.

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.

Ehdotuksessa esitetään tämän vuoksi, että yleisen tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohtaa ei sovellettaisi rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Rajoitus ei estäisi 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun väitteen tutkimista, vaan rajoittaisi rekisteröidyn oikeutta estää tai rajoittaa tietojensa käsittelyn väitteen tutkimisen aikana.

Rekisteröidyn oikeusturvaa ei muilta osin heikennettäisi. Rekisteröity voisi toteuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalainsäädännön mahdollistamia oikeuksiaan ottamalla yhteyttä Suomen ympäristökeskukseen tai suoraan siihen kuntaan, joka on julkaissut häntä koskevia tietoja. Lakiesityksen 4 §:ssä säädettäisiin Suomen ympäristökeskuksen velvollisuudesta toimia rekisteröidyn yhteyspisteenä. Rekisteröity voisi esittää tietopyyntöjä Suomen ympäristökeskukselle omien tietojensa tarkastamista varten tai lähettää Suomen ympäristökeskuksen kautta pyynnön tietojensa oikaisua varten.

Mikäli rekisteröity katsoisi, että hänen henkilötietojensa käsittely olisi lainvastaista, rekisteröidyllä olisi mahdollisuus esimerkiksi saattaa asia vireille yleisen tietosuoja-asetuksen 77 artiklan mukaisesti tekemällä valitus valvontaviranomaiselle. Rekisteröity voisi myös saattaa hallintolain nojalla vireille vaatimuksen siitä, että lainvastainen henkilötietojen käsittely on lopetettava. Viimeksi mainitussa tilanteessa tietojärjestelmän yhteisrekisterinpitäjän, eli tietoja julkaisseen kunnan tai maakunnan liiton, olisi ratkaistava asia hallintolain menettelysäännöksiä noudattaen. Ehdotettua poikkeusta voidaan näin ollen pitää rekisteröidyn oikeusturvan kannalta vähäisenä, kun otetaan huomioon se, miten muutoin turvataan hyvä hallinto ja oikeusturva yhteisrekisterinpitäjien suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä.

Salassapidon murtaminen

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa 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 tiedonsaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat 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 (katso esimerkiksi PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatut lausunnot). (PeVL 12/2019 vp, s. 3)

Valiokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (katso esimerkiksi PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I). (PeVL 17/2021 vp, kappale 188).

Perustuslakivaliokunta on painottanut toistuvasti, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös 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 (katso esimerkiksi PeVL 48/2017 vp, s. 5 ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunnan mielestä erottelua puoltavat seikat saavat erityisen painoarvon säädettäessä viranomaisen oikeudesta saada tai luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä sähköisessä toimintaympäristössä (katso PeVL 73/2018 vp, s. 8—10 ja PeVL 12/2019 vp, s. 4)

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut säännöstä, jonka mukaan Rikosseuraamuslaitoksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksukortin myöntäneeltä tai maksun välittäjänä toimivalta maksulaitokselta välttämättömät tiedot Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymän maksukortin käytön hallinnointia varten sekä maksukortin vankeuslain 9 luvun 3 a §:n ja tutkintavankeuslain 5 luvun 3 a §:n mukaista maksutapahtumien valvontaa varten (PeVL 36/2020 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntely oli valiokunnan tietojen luovuttamista ja saamista koskeva käytäntö huomioiden sinänsä asianmukaisesti sidottu välttämättömyyteen. Välttämättömyyden arvioinnin kan-

nalta oli kuitenkin ongelmallista, että lakiehdotuksesta ei tarkemmin ilmennyt, mitä maksukortin käytön hallinnoinnilla tarkoitetaan. Säännöksen täsmentäminen oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 36/2020 vp, s. 5) ja PeVL 27/2021 vp, kappale 21 ja 22)

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).

Ensimmäisen 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.

Demokratia- ja osallistumisoikeudet, julkisuusperiaate ja hyvän hallinnon takeet

Perustuslain 2, 14 ja 20 §:ssä säädetään yksilön oikeudesta osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta ja siihen sisältyvästä vaatimuksesta turvata hyvän hallinnon takeet lailla.

Ehdotuksen arvioidaan vahvistavan kansalaisten osallistumisoikeuksia siltä osin, kun kansalaisilla olisi jatkossa oikeus saada tietoa kaava- ja rakentamisasioista valtakunnallisesta tietojärjestelmästä keskitetysti. Lisäksi ihmiset voivat edelleen saada samat tiedot suoraan tiedot tuottaneilta kunnilta ja maakunnilta niiden itse ylläpitämistä asianhallintajärjestelmistä.

Ehdotus edistäisi perustuslain 12 §:ssä säädettyä julkisuusperiaatetta erityisesti siltä osin, kun kansalaisilla olisi mahdollisuus jatkossa tutustua julkiseen tietoon kaikille avoimen julkisen tietopalvelun kautta.

Ehdotus edistäisi jonkin verran hyvää hallintoa, sillä ihmisten olisi tulevaisuudessa helpompi pyytää kiinteistöjään ja rakennuksiaan koskevia asiakirjoja yhdeltä viranomaiselta, yhdellä tietopyynnöllä. Tällä hetkellä tietoja on pyydettävä niiltä eri kunnista ja eri viranomaisilta, joiden hallussa asiakirjat ovat. Koska tietojärjestelmään ei olisi tarkoitus, ainakaan ensi vaiheessa käsitellä ennen lain voimaantuloa syntyneitä asiakirjoja, olisi erillisten tietopyyntöjen tekeminen eri viranomaisille kuitenkin vielä pitkän aikaa tarpeen.

Omistusoikeus

Esityksellä ei arvioida olevan välittömiä vaikutuksia perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmään voidaan julkaista tekijänoikeuden alaisia rakennuspiirustuksia osana rakentamislupapäätöksen liitteitä. Tekijänoikeus luetaan omaisuuden suojaa nauttiviin varallisuusarvoisiin immateriaalioikeuksiin (PeVL 64/2014 vp, s. 1 – 2). Tekijänoikeutta nauttivien teosten suojasta säädetään tekijänoikeuslaissa. Tekijänoikeudet koskevat esimerkiksi sellaisia teoskynnyksen ylittäviä rakennuspiirustuksia, jotka ovat viranomaisten hallussa. Tekijänoikeuslaissa säädetään myös tekijänoikeuden alaisten teosten kappaleiden valmistamisesta ja teosten näyttämisestä sekä tekijänoikeuden rajoituksista ja tekijänoikeuksiin liittyvistä korvauksista. Rakennuspiirustusten helppo saatavuus rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä paikkatietona voinee vaikuttaa tekijöiden oikeuksiin välillisesti sen vuoksi, että rakennuspiirustustiedot olisi sen avulla aiempaa helpommin löydettävissä ja saatavilla.

Viranomaisen päätöksiin tai lausumiin ei kenelläkään ole tekijänoikeuksia (tekijänoikeuslaki 9 §), joten tekijänoikeudet eivät koske suurta osaa rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä käsiteltävistä tiedoista. Suuri osa tietojärjestelmän tiedoista muodostuu viranomaisten laatimista päätöksistä tai muista viranomaisten laatimista asiakirjoista.

Esityksen 2. lakiehdotuksessa säädetään omaisuuden käyttöön vaikuttavista kaavamääräyksistä. Tältä osin esitys perustuu nykyiseen lainsäädäntöön, jota ei ole tarkoitus asiallisesti muuttaa tässä digitalisaatiota koskevassa hallituksen esityksessä.

Kunnallinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla.

Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössä korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (katso PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot).

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 (katso esimerkiksi PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan. Sen mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (katso myös PeVL 16/2014 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on valtionosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään lisäksi katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien osalta (PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/ 2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). (PeVL 15/2020 vp, s. 4).

Viime aikoina kuntien tietoja on säädetty toimitettavaksi valtiolle erilaisina tiedonsiirtopalveluiden avulla enenevässä määrin. Esimerkiksi kunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon tiedot tuotetaan ja toimitetaan Valtiokonttorille keskitetysti (katso PeVL 8/2019 vp).

Ehdotettavan sääntelyn mukaan kuntien olisi julkaistava asiakirjojaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Kuntien olisi toimitettava tiedot valtakunnallisesti yhteentoimivassa muodossa. Kuntien olisi laadittava kaavat valtakunnallisesti yhteentoimivina tietomalleina. Ympäristöministeriön asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin tietomallin muodosta ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmään toimitettavan tiedon muodosta. (katso 1. ja 2. lakiehdotus)

Tietojen toimittaminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään olisi kunnille uusi laissa säädetty tehtävä. Tietojen muokkaaminen rakenteiseen muotoon ja toimittaminen Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämään järjestelmään vaatisi kunnilta voimavaroja etenkin uudistuksen alkuvaiheessa. Uudistuksen arvioidaan aiheuttavan kunnille välittömiä kustannuksia, mutta myös välittömiä ja pidemmän aikavälin säästöjä. Säästöt syntyvät muun muassa siitä, että kaava- ja rakennustietojen antaminen valtiolle voitaisiin keskittää yhteen järjestelmään monien nykyään käytössä olevien järjestelmien ja tietotoimitusten sijaan. Järjestelmämuutosten arvioidaan aiheuttavan kuntatalouteen noin 5 miljoonan euron investointi- ja kehittämismenot kuuden vuoden ajanjaksolla. Lisäksi koulutukseen on arvioitu kuluvan kunnissa ja maakunnissa runsas 5 miljoonaa euroa yhteensä 5 ensimmäisen vuoden aikana, eli noin 1 miljoona euroa vuodessa.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän käyttöönotto voisi vaikuttaa myös kuntien myyntituloihin, asiaa selvitetään tarkemmin esityksen kuntataloutta koskevassa vaikutusarvioinnissa. Tiedon luovuttaminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä viranomaisille olisi pääasiassa maksutonta, mutta tietoluovutukset yksityisille hinnoiteltaisiin maksuperustelain mukaan (1. lakiehdotuksen 16 §). Maksun saajana olisi maksuperustelain mukaisesti tiedot luovuttava Suomen ympäristökeskus. Tämä voisi välillisesti vähentää kuntien niitä myyntituloja, joita ne tällä hetkellä saavat luovuttaessaan vastaavia tietoja maksua vastaan erilaisille toimijoille. Vuotuiset tulot ovat kuntatalouden vaikutusarvioinnin mukaan kunnille yhteensä tasoltaan hieman alle 5 miljoonaa euroa. Esityksessä arvioidaan, että myyntitulojen ei kuitenkaan merkittävästi arvioida pienentyvän lainsäädäntöuudistuksen

seurauksena. Esityksen kuntatalousvaikutuksia koskevassa osassa on selvitetty näitä vaikutuksia ja vaikutusmekanismeja tarkemmin.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annetussa laissa tai rakentamislaissa kunnille säädetyt tehtävät eivät ole valtionosuustehtäviä (katso laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, 618/2021, 1 §), joten tehtävien hoitoon ei myönnetä valtionosuuksia. Tarkoituksena kuitenkin on, että valtion talousarviosta korvataan täysimääräisesti kunnille ja maakuntien liitoille uudistuksen aiheuttamat kustannukset. Kustannuksia aiheutuu sen vuoksi, että kuntien ja maakuntien liittojen on muutettava alueidenkäyttöä ja rakentamisluvitusta koskevia prosessejaan yhteentoimiviksi ja asiakirjoja tietomallimuotoisiksi.

Kokonaisvaikutuksia kuntien talouteen on selostettu tarkemmin esityksen vaikutusarvioinnissa sekä toimeenpanon ja seurannan kuvauksessa. Vaikutusarvioinnissa kuvattu taloudellisten vaikutusten suuruusluokka on sellainen, ettei muutoksen arvioida vaarantavan kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan.

Säätämisjärjestyksen arviointi

Esityksen 1. lakiehdotuksessa säädetään asetuksenantovaltuuksista koskien julkaistavien tietojen rakennetta (5 §) sekä yksilöivien tunnuksien sisältöä ja muodostamista (6 §). Lisäksi 2. lakiehdotuksessa olisivat asetuksenantovaltuudet koskien yhteentoimivia tietomallimuotoja ja kaavojen esitystapoja (29, 40, 55, 78 b §). Asetuksenantovaltuudet olisivat luonteeltaan teknisiä. Asetuksissa ei säänneltäisi asioista, jotka koskisivat yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien taikka kuntien hallinnon yleisiä perusteita. Perustuslain 80 §:stä tai 121 §:stä ei siten johdu estettä säätää asetuksenantovaltuus ympäristöministeriölle. Esitykseen sisältyvät muut asetuksenantovaltuudet (2. lakiehdotuksen 29 a, 40 a, 55 a, 78 a, 79 §) koskisivat nykyistä lainsäädäntöä sellaisilta osilta, joka ei liity digitalisaatioon ja jota ei tässä uudistuksessa ole tarkoitus muuttaa.

Edellä kerrotuilla perusteilla lakiehdotukset voidaan ympäristöministeriön näkemyksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Liitteet Diaesitys – HE 140/2022 vp Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 24.11.2022

Jakelu Perustuslakivaliokunta

Tiedoksi Ympäristöministeriö