OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

17.1.2023

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm

Ympäristövaliokunnalle

Oikeusministeriön lausunto ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rakentamisen suunnittelu- tai työnjohtotehtävissä toimivien pätevyyden osoittamisesta (HE 249/2022 vp)

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rakentamisen suunnittelu- tai työnjohtotehtävissä toimivien pätevyyden osoittamisesta (HE 249/2022 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki, joka sisältäisi säännökset toimielimestä, jonka ympäristöministeriö voi valtuuttaa antamaan todistuksia rakentamisessa toimivien pätevyyksistä. Samalla säädettäisiin ympäristöministeriölle velvollisuus antaa todistuksia ulkomaisten rakentamisalan tutkintojen vastaavuuden tunnustamisesta.

Oikeusministeriö lausuu esityksestä seuraavaa.

Henkilötietojen suoja

Yleistä

Esityksessä on tunnistettu, että ehdotetussa sääntelyssä tarkoitetut pätevyystodistukset ja hakemukset toimielimiksi sekä niiden käsittely sisältäisivät EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 tarkoittamia henkilötietoja. Esityksellä annettaisiin tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallista erityissääntelyä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan nojalla. Esityksessä on asianmukaisesti selostettu, ottaen huomioon sekä tietosuoja-asetuksen että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, miksi ehdotettava erityissääntely on yleisen edun mukaista, oikeasuhteista ja välttämätöntä. Esityksessä ehdotettavaan sääntelyyn ei ole tältä osin sinänsä huomauttamista. Henkilötietojen suojan osalta on kuitenkin syytä kiittää vielä

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

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

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

huomiota käsittelyn oikeusperusteisiin ja kansallisen liikkumavaran käyttöön. Lisäksi esitetään muutamia säännöskohtaisia huomioita.

Käsittelyn oikeusperusteet ja kansallisen liikkumavaran käyttö

Tietosuoja-asetus edellyttää, että henkilötietojen käsittelylle tulee olla aina jokin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu käsittelyperuste. Esityksessä (s. 41–42) todetaan, että henkilötietojen käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan eli rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvollisuuteen. Ehdotetun lain mukaan henkilötietoja käsittelisivät ympäristöministeriö sekä sen valtuuttamat toimijat silloin kun ne myöntävät lakiehdotuksessa tarkoitettuja pätevyystodistuksia. Esityksessä todetaan valtuutettujen toimijoiden osalta, että henkilötietojen käsittely olisi tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Esitys jättää näin ollen epäselväksi, olisiko käsittelyn oikeusperuste valtuutettujen toimijoiden osalta tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan sijasta 6 artiklan 1 kohdan e alakohta (yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen). Epäselvyyttä aiheuttaa lisäksi se, että esityksen perusteluissa todetaan, että henkilötietojen käsittely olisi tarpeen lisäksi rekisterinpitäjän oikeutettujen etujen toteuttamiseksi eli käsittelyperuste olisi 6 artiklan 1 kohdan f alakohta.

Käsittelyn oikeusperusteiden osalta on todettava, että henkilötietojen käsittely voi sinänsä perustua useampaan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädettyihin oikeusperusteisiin. Käsittelyperusteesta ei kuitenkaan saa jäädä epäselvyyttä. Huomiota tulee kiinnittää erityisesti siihen, ettei ehdotettava sääntely saa johtaa siihen, että lainsäädäntö jättäisi epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä tietosuoja-asetuksen mukaan kulloinkin on (ks. tältä osin HaVM 13/2018 vp, s. 25). Käsittelyperusteen tunnistaminen on tärkeää myös siitä syystä, että jäsenvaltiot voivat antaa kansallista erityissääntelyä ainoastaan silloin, kun käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtiin. Esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohta (oikeutettu etu) ei sisällä tällaista liikkumavaraa. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa todetaan lisäksi, ettei kyseinen alakohta sovellu käsittelyn oikeusperustaksi sellaiseen tietojenkäsittelyyn, jota viranomaiset suorittavat tehtäviensä yhteydessä (ks. myös johdanto-osan 47 kappale).

Käsittelyn oikeusperusteita olisi syytä selventää, jotta esitys ei jätä epäselväksi yhtäältä, mihin oikeusperusteeseen kunkin toimijan henkilötietojen käsittely perustuu ja

toisaalta, minkä oikeusperusteen nojalla esityksellä annettaisiin tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallista erityissääntelyä. Riippuen siitä, perustuisiko käsittely tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c vai e alakohtaan, tulee varmistua, että ehdotettava sääntely on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaista. Kyseinen kohta muun muassa edellyttää, että käsittelyn tarkoitus määritellään kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa tai, 1 kohdan e alakohdassa tarkoitetussa käsittelyssä, sen on oltava tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Mikäli käsittely perustuisi 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, tulisi varmistaa, että ehdotettavassa laissa säädettäisiin selkeästi, mihin tarkoituksiin ympäristöministeriö ja/tai sen valtuuttamat toimijat voisivat käsitellä henkilötietoja.

Kansallisen liikkumavaran käytön osalta huomiota kiinnitetään vielä ehdotettavan sääntelyn sekä perustelujen selkeyteen ja yhdenmukaisuuteen. Ehdotettavan lain 3 §:ssä säädettäisiin siitä, minkälaisia tietoja hakijan tulisi esittää hakemuksessaan toimielimeksi. Ehdotettavaan pykälään ei ole sinänsä huomauttamista. On kuitenkin todettava, että pykälää koskeva säännöskohtaiset perustelut (s. 33) vaikuttaisivat ehdotettavaa pykälää laajemmilta ja epäselväksi jää, onko esityksen tarkoituksena ollut säätää myös perusteluissa esiin tuoduista seikoista. Perusteluissa todetaan muun muassa, että tiedostot ja tiedot henkilöiden todistuksista olisi hävitettävä, kun käyttötarve poistuu. Selvyyden vuoksi on todettava, että mikäli kansallista erityissääntelyä ei anneta, henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan suoraan tietosuoja-asetusta. Henkilötietojen säilyttämisen osalta asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohtaa, jonka mukaan henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten (säilytyksen rajoittamisen periaate). Vastaavat huomiot voidaan esittää myös lakiin ehdotetusta 10 §:stä, jossa säädettäisiin valtuutetun toimielimen velvollisuudesta pitää rekisteriä myöntämistään voimassa olevista todistuksista. Myöskään ehdotettu 10 § ei sisällä säännöksiä henkilötietojen säilyttämisestä tai poistamisesta, mutta kyseistä pykälää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 36) tuodaan kuitenkin esiin, että rekisteristä olisi poistettava tiedot, kun todistuksen voimassaolo lakkaa. Epäselvyyksien välttämiseksi olisi syytä täsmentää, onko esityksellä tarkoitus antaa tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohtaa täsmentävää sääntelyä vai sovelletaanko käsittelyyn suoraan asetusta. Esityksestä ei käy ilmi sellaisia seikkoja, jotka edellyttäisivät tietosuoja-asetusta täsmällisempää sääntelyä henkilötietojen säilyttämisestä (käsittely ei vaikuttaisi esimerkiksi sisältävän

arkaluonteisina pidettäviä henkilötietoja). Huomioiden perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö kansallisen erityissääntelyn antamisen rajaamisesta välttämättömään (ks. PeVL 14/2018 vp), vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta, että tietoja säilytettäisiin suoraan tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla. Näin ollen henkilötietoja voitaisiin säilyttää ainoastaan niin kauan kuin se on tarpeen tässä laissa ehdotettavien tarkoitusten saavuttamiseksi.

Esityksen suhde julkisuuslakiin

Oikeusministeriö on lausuntovaiheessa kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksessä tulisi tehdä perusteellisemmin selkoa siitä, miltä osin julkisuuslaki tulee sovellettavaksi valtuutettujen toimielinten laissa tarkoitettuihin tehtäviin ja toimintaan. Hallituksen esityksen perusteluissa vaikuttaisi lähdetyn siitä, että julkisuuslaki soveltuu valtuutettujen toimielinten laissa tarkoitettuun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan. Oikeusministeriöllä ei ole tähän lähtökohtaan sinänsä huomautettavaa. Oikeusministeriö kuitenkin katsoo, että koska julkisuuslain soveltamisalan mukaan lakia sovelletaan lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin, laitoksiin, säätiöihin ja yksityisiin henkilöihin ainoastaan niiden käyttäessä julkista valtaa, olisi esityksen jatkovalmistelussa vielä perusteltua varmistua siitä, että esityksen mukaan lailla annettavat julkiset hallintotehtävät sisältäisivät todella aina myös julkisen vallan käyttöä. Tällöin on selvää, että julkisuuslain soveltamisesta ei tarvitse säätää erikseen.

Muita pykäläkohtaisia huomioita esityksestä

Esitysluonnoksen 2 §:n 2 momentin toteamus hyvän hallinnon ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksen täyttämiseksi asetettavista ehdoista on tässä yhteydessä tarpeeton. Ilman nimenomaista säännöstäkin on selvää, että viranomaisen päätöksen on täytettävä hyvän hallinnon ja sitä koskevan lainsäädännön asettamat vaatimukset. Lainkohta voi olla harhaanjohtava siten, että lakia lukiessa saa sen käsityksen, että tämän lain nojalla toimittaessa vain tässä kohdassa on noudatettava mm. hyvän hallinnon vaatimuksia, vaikka tosiasiassa nämä vaatimukset koskevat kaikkea hallintotoimintaa. Mikäli säännös arvioidaan kuitenkin tarpeelliseksi, ehdotettua momenttia olisi syytä täsmentää vähintään siten, että siinä viitattaisiin EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sijaan luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY

kumoamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus).

Oikeusministeriö huomauttaa ehdotetusta 8 §:stä, että perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen. (Ks. esim. PeVL 65/2014 vp, s. 2–3; PeVL 13/2014 vp, s. 2–3; PeVL 43/2013 vp, s. 2–3, PeVL 23/2013 vp, s. 3–4, PeVL 34/2012 vp, s. 2.)

Oikeusministeriö huomauttaa, että muutoksenhakua koskevan 13 §:n perusteluissa esitetty toteamus, että muutosta toimielimen päätökseen haettaisiin toimielimen kotipaikan hallinto-oikeudelta ei ole täysin paikkansapitävä. Mikäli toimielimelle myönnetään valtakunnallinen toimivalta, haetaan muutosta lähtökohtaisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 §:n 3 momentin mukaan siltä hallinto-oikeudelta, jonka tuomiopiirissä valittajan kotipaikka sijaitsee. Tämä huomio ei aiheuta tarvetta selventää säännöstä. Kuitenkin ehdotetun 13 §:n 2 momentista olisi syytä poistaa sanat ”ympäristöministeriön tai toimielimen päätöksestä”, koska yleensä muutoksenhakukelpoisia päätöksiä ei erikseen luetella laissa. Lisäksi, kun saman pykälän 1 momentin mukaan toimielimen päätökseen saa vaatia oikaisua, on sääntely tältä osin epäselvää ja jopa keskenään ristiriitaista. Vähintäänkin 2 momentista ”toimielimen päätöksestä” tulisi korvasta ilmaisulla ”oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä”.