



Lausunto

4.3.2020

VN/4433/2018

VN/4433/2018-MMM-17

Ympäristöministeriö

MMM:n lausunto asiassa: luonnos Hallituksen esitykseksi ympäristöministeriön hallinnonalan eräiden henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta

Lausunnolla olevan esitysluonnoksen tavoitteena on ollut tehdä ainakin tietosuoja-asetuksesta johtuvat muutokset muutamiin ympäristöministeriön hallinnonalan lakeihin. Maa- ja metsätalousministeriö pitää tällaista tarkastelua perusteltuna. Tavoitteissa viitataan myös henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen lainsäädännön muutoksista johtuviin muutoksiin, mutta epäselväksi jää, mihin kansallisen lainsäädännön muutoksiin esitysluonnoksen tavoitteissa viitataan. Esitysluonnoksen tavoitteita koskevassa luvussa (3 luku) viitataan toimintaympäristön muutoksiin, nykytilan arviointia koskevissa luvussa (2.5 luku) teknisiin rajapintaratkaisuihin ja käytäntöä koskevan luvun (2.4 luku) yhtenä otsikkona ovat ympäristöhallinnon asianhallintajärjestelmät. Tähän liittyen maa- ja metsätalousministeriö pitää yllättävänä, ettei esitysluonnoksessa ole tunnistettu säännösten liittymistä uuteen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019), jäljempänä tiedonhallintalaki. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa tulisikin arvioida, mikä on ympäristönsuojelulain, maa-aineslain, jätelain ja rakennusten energiatodistusjärjestelmästä annetun lain suhde uuteen tiedonhallintalakiin. Ympäristönsuojelulain 222 §:n 5 momentissa on viittaussäännös tiedonhallintalakiin, mutta se ei poista tarvetta analysoida ehdotettujen säännösten suhdetta tiedonhallintalakiin, kun valmistellaan uutta lainsäädäntöä, jolla on liityntäkohta tiedonhallintalakiin. Samoin tulisi mainituissa ympäristöministeriön hallinnonalan laeissa käytettyä terminologiaa arvioida suhteessa julkisuuslakiin, tietosuoja-asetukseen ja tiedonhallintalakiin. Tavanomaisesta poikkeavana ratkaisuna voitaneen pitää myös sitä, että ympäristönsuojelun tietojärjestelmä määritellään muodostuvaksi tiedoista, jotka talletetaan eräiden lakiluonnoksessa lueteltujen viranomaisten ylläpitämiin tietojärjestelmiin, rekistereihin ja tiedostoihin. Entä mitä tarkoitetaan tietoalustalla (esimerkiksi jätteiden ja sivuvirtojen tietoalusta) ja mikä on sen suhde henkilörekisterin tai tietojärjestelmän käsitteeseen? Tietojärjestelmä määritellään tiedonhallintalaissa. Tiedonhallintalaissa on muun muassa tietojärjestelmiin liittyviä säännöksiä.

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota tietosuoja-asetuksen rekisterinpitäjän (4 artikla) ja yhteisrekisterinpitäjän (26 artikla) käsitteisiin. Esitysluonnoksessa ei lainkaan pohdita sitä vaihtoehtoa, että kyse olisi yhteisrekisterinpitäjistä, vaikka muutoin esitysluonnoksesta syntyy se käsitys, että yhteisrekisterinpitäjistä saattaa olla kyse (erityisesti ympäristönsuojelulain 222 §). Ympäristönsuojelulain muutosta koskevassa lakiluonnoksessa käytetään tietojärjestelmän ylläpitäjä -termiä ja sen merkitys jää epäselväksi suhteessa tietosuoja-asetuksen rekisterinpitäjän käsitteeseen. Esitysluonnoksen otsikon perusteella voidaan olettaa, että ehdotettu sääntely koskee henkilörekistereitä, joten olisi johdonmukaisempaa käyttää rekisterinpitäjä- tai yhteisrekisterinpitäjätermejä. Kaiken kaikkiaan esitysluonnoksesta syntyy se kuva, ettei se välttämättä selkeytä voimassa olevaa lainsäädäntöä. Vaikuttaa myös siltä, ettei tarkastelun kohteena olevien eri tietojärjestelmien ja henkilörekisterien kokonaisuudesta ole syntynyt valmistelun aikana selkeää kokonaiskäsitystä. Esitysluonnoksesta ei myöskään käy ilmi, miksi esitysluonnoksista mainituista tietojärjestelmistä, joiden voi olettaa olevan henkilörekistereitä, on ollut tarpeen säätää. Sääntämisjärjestysperusteluissa on viitattu muun muassa perustuslakivaliokunnan kannanottoon, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säätäminen tulee rajoittaa välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Jatkovalmistelussa tulisikin kertoa, miksi henkilötietojen suojaa koskevat erityissäännökset ovat välttämättömiä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Maa- ja metsätalousministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 30
00023 Valtioneuvosto

Hallituskatu 3 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo@mmm.fi

Ympäristönsuojelulakia koskevan lakiluonnoksen mukaan ympäristönsuojelulain 222 §:ään ehdotetaan lisättäväksi seuraava valtuussäännös: "Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ympäristönsuojelun tietojärjestelmään kuuluvia tietoja sisältävistä 2 momentissa tarkoitetuista tietojärjestelmistä, rekistereistä ja tiedostoista, sekä niiden ylläpitäjistä." Valtuussäännös ei ole täsmällinen. Ylipäätään jää epäselväksi, mistä valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää, kun säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole esimerkkejä eikä esitysluonnoksen liitteenä ole luonnosta valtioneuvoston asetukseksi. Esitysluonnoksesta syntyy se kuva, että ympäristönsuojelun tietojärjestelmä on henkilörekisteri. Tällöin on perustuslain 10 §:n valossa vaikea muutoinkin perustella, että esimerkiksi rekisterinpitäjästä säädettäisiin muutoin kuin lailla. Tämä seikka näyttää olleen esitysluonnosta kirjoitettaessakin tiedossa, koska säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan perustuslakivaliokunnan lausunto, jossa valiokunta on pitänyt ongelmallisena sitä, että maa-ainestenottojärjestelmää ylläpitävistä viranomaisista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella (PeVL 5/2005 vp).

Esitysluonnokseen sisältyy jätelain 143 §:n muuttamista koskeva lakiluonnos. Nykytilan kuvauksessa mainitaan jätelain 143 a § (s. 14). Jätelain 143 a §:n otsikko on jätteiden ja sivuvirtojen tietoaalusta. Jätelain 143 a §:n 2 momentin mukaan Motiva Oy ylläpitää jätteiden ja sivuvirtojen tietoaalustaa sekä vastaa yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa alustan sisällöllisestä ja toiminnallisesta kehittämisestä. Mainitun 2 momentin mukaan Motiva Oy on myös luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 tarkoitettu rekisterinpitäjä. Säännöksen perusteella vaikuttaa siltä kuin momentissa olisi määritelty tietoaalustan rekisterinpitäjä. Yleensä lainsäädännössä määritellään tietojärjestelmän tai henkilörekisterin rekisterinpitäjä. Nykytilan kuvauksen yhteydessä tulisi myös selvytyden vuoksi todeta, että Motiva Oy on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkista hallintotehtävää hoitava organisaatio ja viitata ao. lakiin, jolla tehtävä on annettu Motiva Oy:lle, ja lain esitöihin. Samoin saattaisi myös olla tarpeen mainita, että Motiva Oy on valtion kokonaan omistama yritys.

Esitysluonnoksen johdannossa todetaan, että ympäristöministeriö on tietosuoja-asetuksen voimaantulon johdosta tarkastellut hallinnonalaansa kuuluvaa lainsäädäntöä, eikä siitä ole löydetty sellaisia puutteita tai ristiriitaisuuksia, jotka edellyttäisivät välttämättä voimassa olevan lainsäädännön muuttamista. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mitä asioita tietosuoja-asetukseen liittyen on analysoitu ja miten tuohon päätelmään on tultu.

Esitysluonnoksessa on yksi luku, jossa tarkastellaan ympäristötietodirektiiviä. Siinä todetaan, että Suomessa ympäristötietodirektiivin toimeenpanon osalta katsottiin, että kansallinen lainsäädäntö on jo sellaisenaan kattava, eikä direktiivistä aiheutunut näin ollen välttämättömiä lainsäädännön muutostarpeita. Olisi hyvä, jos kyseistä mainintaa täydennettäisiin viittaamalla tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta annettuun hallituksen esitykseen (HE 165/2003 vp). Kyseisen ajankohdan jälkeen on kuitenkin käynyt ilmi, ettei ole olemassa yleislakia, jossa olisi sovitettu yhteen ympäristötietojen saatavuus ja henkilötietojen suoja. Asiaa on kuvattu yksityiskohtaisesti Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain esitöissä (HE 170/2017 vp). Toisaalta vaikuttaa siltä, ettei esitetyillä muutoksilla ympäristöministeriön hallinnonalan lakeihin ole liityntää ympäristötietodirektiiviin. Jos jatkovalmistelussa esityksellä katsotaan olevan liittymäkohta kyseiseen direktiiviin, tulisi selvytyden vuoksi mainita myös direktiivi 2003/98/EY julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (ns. PSI-direktiivi) ja Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/2/EY (ns. INSPIRE-direktiivi).

Esitysluonnoksen 2.3 luvussa kuvataan julkisuuslakia ja mainitaan muun muassa julkisuuslain 16 §:n 3 momentti. Julkisuuslain 16 §:n 4 momentissa on viittaussäännös tiedonhallintalakiin. Säännöksen mukaan tietojen antamisesta teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla säädetään tiedonhallintalaissa. Julkisuuslain viittaussäännös lienee relevantti, kun esitysluonnoksessa mainitaan muun muassa rajapintaluovutukset.

Kansliapäällikön sijaisena
osastopäällikkö

Minna-Mari Kaila

Lainsäädäntöneuvos

Kirsi Taipale

—