



© Antero Aaltonen

**Väestötietolain uudistusta valmistellut työryhmä väänsi oikein kunnolla kättä siitä, tulisiko kiinteistötiedot tallettaa myös väestötietojärjestelmään. Lopulta päädyttiin kuitenkin luopua kiinteistötietojen kahdenkertaisesta rekisteröinnistä.**

**NYKYINEN VÄESTÖTIETOLAKI** on ollut voimassa vajaat 14 vuotta. Jo tuolloin lakia säädettäessä tiedettiin, että kiinteistötiedot saadaan tulevaisuudessa kiinteistötietojärjestelmästä (KTJ). Ajankohta vain ei vielä siinä vaiheessa ollut kypsä siihen, että kiinteistötietojen merkitsemisestä väestötietojärjestelmään (VTJ) olisi voitu tuolloin luopua. Voimassa olevan väestötietolain ja sen nojalla annetun asetuksen mukaan VTJ:ään talletetaan siten kiinteistötietoina muun muassa kiinteistötunnus sekä muut kiinteistön yksilöimiseksi tarvittavat tiedot, omistajan nimi ja henkilötunnus, saannon laatu ja aika sekä lainhuudon antamispäivä ja lainhuutotiedoissa tapahtuvat muutokset.

### **Uudet tuulet puhaltavat**

Runsas vuosikymmenen kuluessa nykyisen lain voimaantulosta on kuitenkin tapahtunut paljon muutoksia. Kiinteistötietojen osalta on syytä mainita muun muassa lailla säännelty kiinteistötietojärjestelmä, jonka uudistunut kiinteistöosa otettiin käyttöön 1.6.2005. KTJ:n ja siitä annettavan tietopalvelun tarkoituksenahan on huolehtia kiinteistötietojen saatavuudesta valtakunnallisena perustietojärjestelmänä. Sen vuoksi varsinkin Maanmittauslaitoksen taholta kannettiin uusittavana olevan väestötietolain pykälää muotoiltaessa erityistä huolta siitä, että kiinteistötietoja samoin kuin lainhuutotietoja ei enää uuden väestötietolain mukaan talletettaisi VTJ:ään. Vielä pari kuukautta ennen työryhmän määrääjän loppumista näyttikin siltä, että työryhmä ei edelleenkaan olisi valmis luopumaan kiinteistötietojen ja lainhuutotietojen tallettamisesta väestötietojärjestelmään siitä huolimatta, että se merkitsee samojen tietojen kahdenkertaista rekisteröimistä eri perusrekistereihin. Vasta Maanmittauslaitoksen johdon ja työryhmän välisten neuvottelujen tuloksena saatiin aikaan

# Väestötietolaki uudistuu – mitä kuuluu kiinteistötiedoille

Henrik Ungern

**Sisäasiainministeriö asetti 30. päivänä toukokuuta 2005 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella väestötietolain (503/1993) uudistamista kokonaisuudessaan. Saatuaan työnsä valmiiksi kuluvan vuoden helmikuussa luovutti työryhmä hallituksen esityksen muotoon laaditun mietintönsä alue- ja kuntaministeri Hannes Manniselle maaliskuun puolessa välissä. Tämä kirjoitus perustuu allekirjoittaneen työryhmän jäsenenä saamiin kokemuksiin.**

ehdotus, jonka mukaan kiinteistötietoja ja lainhuutotietoja ei enää uuden lain mukaan merkitä väestötietojärjestelmään. Siirtymäajaksi sovittiin viisi vuotta uuden väestötietolain voimaantulosta. Siirtymäsäännös velvoittaa oikeusministeriön, Maanmittauslaitoksen ja Väestörekisterikeskuksen huolehtimaan siitä, että kiinteistöjä ja muita rekisteriyksiköitä koskevat tiedot ovat KTJ:stä teknisesti ja toiminnallisesti saatavissa vastaavalla tavalla kuin ne ovat VTJ:n käytettävissä tälläkin hetkellä. Pitkähköä siirtymäaikaa pidettiin tarpeellisena ennen muuta sen vuoksi, että KTJ:n kirjaamisosan ei vielä kaikilta osin katsota olevan sellaisessa kunnossa, että se mahdollistaisi riittävän ja nykyajan vaatimuksia vastaavan tietopalvelun toteuttamisen erityisesti teknisen käyttöyhteyden avulla.

### **Väestötietojärjestelmä ja muutosten tarve**

Väestötietojärjestelmän ytimen muodostavat voimassa olevan lain mukaan maistraattien ylläpitämät väestörekisterit. Kukin maistraatti vastaa virka-alueensa rekisteritiedoista ja niiden ylläpidosta. Väestörekisterikeskus vastaa kuitenkin väestötietojärjestelmän yleisestä toimivuudesta ja rekisteritoimintojen yhtenäisyydestä. Rekisterihallintolain (166/1996) mukaan rekisterinpitovastuu kuuluu sekä väestörekisterikeskukselle keskusviranomaisena että maistraateille paikallisviranomaisena.

Voimassa olevaa lakia arvioitaessa ei ole pidetty yksinomaan hyvänä sitä, että vastuu on hajautettu useille toimintayksiköille. Ongelmana on nähty muun ohella se, että VTJ:n kaltaisen laajan valtakunnallisen tietojärjestelmän ”tekninen toimintaympäristö on ominaisuuksiltaan niin monimutkainen ja selkeää kokonaishallintaa edellyttävä tietojärjestelmä, että maistraatin todelliset mahdollisuudet valvoa tietoliikenneyhteyksin toimitettujen tietojen luotettavuutta ja ajantasaisuutta ovat käytännössä aikaisempia vähäisemmät”. Vastuun hajauttamisen ei sen vuoksi ole katsottu myöskään tukevan ainakaan rekisteröityjen kannalta henkilötietojen käsittelyn ja tietosuojan yleisiä tavoitteita.

Tältä osin vastuunjakoon ei kuitenkaan esitetä mietinnössä suuria muutoksia, mutta sen sijaan väestörekisterikeskuksen ja maistraattien välistä toimivallanjakoa on pyritty täsmentämään ja selkiyttämään. Työryhmän mietinnön mukaan ”esityksen päätavoitteena on julkisuuslain 18 §:ssä tarkoitettua hyvän tiedonhallintatavan periaatteiden mukaisesti uudistaa koko-

naisuudessaan väestötietojärjestelmän tietojen sekä varmennetun sähköisen asioinnin tehtävien ja palveluiden ylläpitoa, hyväksikäyttöä sekä järjestelmä- ja palvelukehitystä koskeva erityislainsäädäntö”.

Viranomaistoimintaan liittyvän lisäantyneen julkisuustarpeen lisäksi nykyisen väestötietolain voimaan tulon jälkeen on saatettu Suomessakin voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston ns. tietosuojadirektiivi (95/46/EY), mikä on puolestaan vaikuttanut vuosituhaten vaihteessa uudistetun perustuslain säätämiseen sekä myös henkilötietolain säätämiseen. Näiden merkittävien uudistusten jälkeen on myös väestötietolain kokonaisuudistus katsottu tarpeelliseksi. VTJ:hän on tietosisältönsä puolesta malliesimerkki laajasta ja kattavasta henkilötietoja sisältävästä rekisteristä.

Yksityisyyden sekä henkilötietojen suojaamista koskevan perusoikeussäännöksen kannalta on lukuisissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (mm. PeVL 14/1998 ja PeVL 25/1998) todettu henkilötietojen suojaamisessa tärkeitä sääntelykohteita olevan ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika henkilörekisterissä sekä rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla. Työryhmän mietinnössä onkin edellä kuvatut perustuslakivaliokunnan kannanotot voitu ottaa huomioon.

Eriyistä huomiota tietosuojan kannalta tulee lisäksi kiinnittää henkilötunnukseen ja muuhun yleiseen tunnisteeseen. Tietosuojadirektiivi edellyttää, että jäsenvaltio määrittelee ne olosuhteet, joiden vallitessa henkilönumeroa tai muuta yleistä tunnistetta voidaan käsitellä. Mietinnössä on kuitenkin todettu, että henkilötunnuksen käsittelyä koskevat eri laeissa olevat kotimaiset säännökset ovat kokonaisuuden kannalta epäselvät ja tulkinnanvaraiset sekä tietyissä tilanteissa jopa loogisesti ristiriitaiset. Mietinnön mukaan ”tästä on ollut yleisenä yhteiskunnallisena seurauksena tapauskohtainen tulkintakäytäntö, joka on joissakin tapauksissa estänyt tietosuojan edistämisen kannalta tärkeidenkin yleishyödyllisten kehityshankkeiden toteuttamisen”.

Säännösten epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta kuvaavana esimerkkinä viitataan oikeustapaukseen KKO 2004:15, jossa oli ratkaistavana kysymys siitä, oliko rikosasiassa lehden toimittajalle annettavasta tuomion ja tuomiolausel-

man kopiosta peitettävä vastaajien ja asianomistajan henkilötunnuksen loppuosat. Korkeimman oikeuden enemmistö katsoi, ettei ole laillista perustetta niiden peittämiseen. Ratkaisu ei kuitenkaan ollut yksimielinen. Eri mieltä ollut jäsen lausui, että henkilötunnus ei kuulu oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain mukaisesti perustietoihin eikä julkiseen tuomiolauselmaan. Henkilötunnus on merkitty vain helpottamaan ratkaisujen toimeenpanoon liittyvien toimenpiteiden automaattista käsittelyä. Voidaan kysyä, mihin toimittaja tarvitsi henkilötunnuksen loppuosaa.

### **Kiinteistötietojärjestelmän kehittämistarpeista**

Kiinteistötietojen tulkinnanvaraisuuteen on mietinnössä puututtu myös erältä osin. Niihin liittyen mietinnössä todetaan, että väestötietolaissa noudatettujen henkilötietojen suojan tasoiset käytönrajoitukset eivät ole väestötietojärjestelmästä luovutettavien kiinteistö-, rakennus- ja huoneistotietojen osalta kuitenkaan perusteltuja, koska niihin liittyen henkilötietojen suoja voidaan turvata riittävästi teknisillä ja toiminnallisilla menetelmillä. Mietinnön mukaan liian kaavamainen henkilötietojen suoja voi määrättyissä tilanteissa jopa estää tai vähentää esimerkiksi kiinteistötietojen tehokasta hyväksikäyttöä. Tässä yhteydessä en malta olla viittaamatta aikaisempaan tässä lehdessä julkaistuun artikkeliini ja erityisesti alaotsikon ”kiinteistötiedon julkisuudesta” alla lausuttuun (ks. *Maankäyttö* 3/2005, s. 25).

Toisaalta olen aikaisemmassa artikkelissani viitannut myös siihen, että kiinteistötietojärjestelmä kahden eri perusrekisterin muodostamana kokonaisuutena on samalla henkilötietolain määritelmän mukainen henkilörekisteri ja sisältää niin ikään valtavan määrän henkilötietolaissa määriteltyjä henkilötietoja samoin kuin väestötietojärjestelmäkin. On kuitenkin huomattava, että kiinteistötietojärjestelmän perusteena on ennen muuta kiinteistöjen ja niitä koskevien oikeuksien rekisteröiminen, kun taas väestötietojen osalta on ensisijaisena perusteena nimenomaan henkilöiden ja heitä koskevien tietojen rekisteröinti. Tämä väestötietoihin ja kiinteistötietoihin liittyvä lähtökohtainen erilaisuus on nähdäkseni ainakin joissakin tapauksissa näkynyt myös erilaisena lähestymistapana toisaalta julkisuusperiaatteen ja toisaalta yksityisyyden suojaan liittyvän lainsäädännön täsmällisyysvaatimuksen yhteensovittamiseksi.

Hyväksyessään hallituksen esityksessä HE 75/2005 ehdotetut muutokset

lainhuuto- ja kiinnitysrekisterilain 21 §:n muuttamiseksi edellytti eduskunta hallituksen huolehtivan siitä, että ”perusteellisesti arvioidaan kiinteistöjä koskevien erityisesti henkilötietojen rekisteröinnin nykyisen sääntelyn asianmukaisuutta muun muassa perustuslain 10 §:n 1 momentin henkilötietojen suojan näkökulmasta ja ottaen huomioon henkilötietojen lailla säätämistä koskevat eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan kannanotot.” (EV 156/2005 vp.). Eduskunnan vastaukseen sisältyvä lausuma perustuu siihen, mitä hallintovaliokunta on mietinnössään lausunut mainitun hallituksen esityksen johdosta. Valiokunta toteaa ensin yleisesti, että ”hallituksen esitykseen sisältyvät kehittämissuunnitelmat ovat sinänsä kannatettavia. Ehdotettua sääntelytapaa on kuitenkin pidettävä ongelmallisena henkilötietojen suojan kannalta.” (HaVM 19/2005.) Valiokunnan kannanottoon on nähdäkseni voimakkaasti vaikuttanut valiokunnassa kuultavana ollut tietosuojavaltuutetun toimiston edustaja.

### Kertarekisteröinnin periaate saa kannatusta

Väestötietolakitietoryhmän mietinnössä todetaan, että esityksellä pyritään tukemaan ns. kertarekisteröinnin periaatetta. Periaatteen mukaisesti erilaiset yhteiskunnan tarvitsemat tiedot tulisi rekisteröidä vain kertaalleen asian yhteyden mukaiseen primäärirekisteriin. Periaatteen merkitys korostuu erityisesti perusrekistereiden (kuten VTJ ja KTJ) osalta, ”joiden tarkoituksena on toimia toimialansa osalta valtakunnallisina yleiskäyttöisinä tietojärjestelminä, joiden tiedot olisivat mahdollisimman turvallisesti ja tehokkaasti tarvitsijoiden käytössä.” Periaatteen noudattaminen nähdään myös henkilötietojen suojan kannalta parhaana ratkaisuna.

Mietinnön mukaan kertarekisteröinnin periaatteen kattava ja yhdenmukainen toteuttaminen kaikkien perusrekistereiden osalta edellyttäisi kuitenkin myös niitä koskevan lainsäädännön yleistä tarkistamista muun muassa yksityisyyden suojaa koskevan perusoikeuden toteuttamiseksi. Tämä ajatus on esitetty jo aiemminkin monissa yhteyksissä ja minäkin olen siihen viitannut jo aiemmin. Rekisteripoolille (perusrekistereitä edustava poikkihallinnollinen yhteistyöfoorumi) on viime syksynä esitetty jopa ajatus tarpeesta säätää erillinen perusrekisterilaki, jossa näistä asioista säädettäisiin yhtenäisesti. Sisäministeriön johdolla on myös laadittavana perusrekisterilain tarvetta

kartoittava selvitys. Maanmittauslaitos tai meidän hallinnonalamme ei kuitenkaan jostain syystä ole edustettuna selvitystyöryhmässä.

Ajatus erillisestä perusrekisterilaista ei kuitenkaan ole saanut varauksetonta kannatusta. Kriittikkiä on esitetty muun muassa siitä, että henkilötietolaissa edellytetyt tietojen käsittelyn yleiset vaatimukset, kuten rekisteröinnin tarpeellisuus ja tietojen käyttötarkoitus, tulee joka tapauksessa suunnitella ja toteuttaa kunkin rekisterin omista lähtökohdista. Sen vuoksi on KTJ:stä vastaavien tahojen huolehdittava siitä riippumatta, säädetäänkö tulevaisuudessa mahdollisesti perusrekistereitä koskeva yleislaki, että ainakin kiinteistötietojen osalta yksityisyyden suojaan liittyvät kysymykset arvioidaan sillä tavoin kuin eduskunta on edellä kuvatussa vastauksessaan edellyttänyt. Vaikka KTJ-lakia säädettäessä on luonnollisesti voitu ottaa jo huomioon uusi perustuslaki sekä myös julkisuuslaki ja henkilötietolaki, ei kaikkia kiinteistötietoja koskevia säännöksiä ole vielä kuitenkaan arvioitu uudelleen esimerkiksi yksityisyyden suojan kannalta.

Samansuuntaisia ajatuksia on esitetty myös oikeusministeriön toimeksiannosta valmistuneessa komiteamietinnössä (KM 2006:1), joka on otsikoitu ”Sähköistä kiinteistönvaihdantaa selvittävän toimikunnan loppumietintö”. Nähdäkseni OM:n mietinnössä on esitetty selkeitä parannusehdotuksia myös henkilötietojen suojan näkökulmasta. Tosin koko kiinteistöjärjestelmän henkilötietojen asianmukaisuuden tarkistaminen on esitetty mietinnön mukaan selvittäväksi vasta myöhemmin. Nähtäväksi jää, mikä merkitys eduskunnan antamalla toimenpidekehotuksella on tarkistamisen aikatauluun.



**Kirjoittaja on Maanmittauslaitoksen johtava lakimies. Sähköposti henrik.ungern@maanmittauslaitos.fi.**

**FIG:n** viides alueellinen konferenssi (*regional conference*) pidettiin Accrassa Ghanassa 8.–11. maaliskuuta. Konferenssin teemaksi oli valittu *Promoting Land Administration and Good Governance*. Teemassa yhdistyvät kaksi kehitysmaiden kannalta keskeistä ongelmaa: hallintojärjestelmien kehittämisessä tarvittava management-osaaminen – tosiasiaissa hyvän hallintotavan puute, sillä onhan korruptio eräs suurimmista Afrikan maiden ongelmista. Toinen este kehitysmaiden olojen kehittämisessä ovat maanomistukseen ja hallintaan liittyvät ongelmat. Länsimaiset katasteri- ja rekisteröintijärjestelmät eivät sovellu kehitysmaiden tarpeisiin, sen ovat lukuisat yritykset sekä siirtomaavallan että itsenäisyyden aikana näyttäneet. Esimerkiksi ranskankielisessä Afrikassa länsimaiseen katasteriin on runsaan sadan vuoden aikana saatu alle 10 prosenttia maista. Perinteiset heimo- ja yhteisömuotoiset järjestelmät ovat edelleen vallitsevina. Uusia ratkaisumalleja kaivataan kipeästi.

Tätä taustaa vasten valittu teema oli hyvä valinta FIG:n ensimmäisen Länsi-Afrikassa järjestetyn alueellisen konferenssin aiheeksi. Se tuntui osuvan ajan hermoon sekä Ghanassa että alueella. Konferenssi kokosi Accraan neljän päivän ajaksi yli 600 osanottajaa 50 maasta. Pelkästään Nigeriasta oli osanottajia yli 120. Kaikkiaan osanottajia oli yli 20 Afrikan maasta, vaikka Afrikan sisäiset liikenne- ja lentoyhteydet ovat hyvin vaikeat.

Ghanan valinta konferenssin pitopaikaksi oli onnistunut. Poliittisesti Ghana on alueen stabiilein ja demokraattisin valtio ja maan talouskasvu antaa hyvät mahdollisuudet hallinnon kehittämiseksi. Vaateet hyvälle hallinnolle ovat tuki edelleen suuret, kuuluuhan Ghana maailman korruptoituneimpien maiden joukkoon. Turvallisuuden kannalta Ghana on myös vakaa saareke kriisipesäkkeiden keskellä. Tämä mahdollisti osanottajille tutustumisen maan luontoon ja historiaan konferenssin jälkeen. Keskeinen tekijä konferenssin onnistumiselle oli Ghanassa käynnissä oleva Maailmanpankin