

**Lausunto**

21.4.2021

VN/14172/2020  
VN/14172/2020-OM-63

Liikenne- ja viestintäministeriö

**Oikeusministeriön lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain ja ratalain muuttamisesta**

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi uuden tieturvallisuusdirektiivin täytäntöönpanemiseksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettua lakia sekä ratalakia. Lisäksi mainittuja lakeja muutettaisiin valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointien osalta.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan. Esitetyt huomiot koskevat 1. lakiehdotusta (laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain muuttamisesta). Henkilötietojen suojaa koskevat huomiot on valmistellut erityisasiantuntija Petteri Jartti.

*Tieturvallisuusarvioijien koulutus*

Voimassaolevan liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (jälj. maantielaki) 43 f §:n mukaan ”Liikenne- ja viestintävirasto voi järjestää tieturvallisuusarvioijien koulutuksen itse, taikka hankkia tarvittavat palvelut julkisilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Palvelun tuottajan on noudatettava, mitä hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja arkistolaissa (831/1994) säädetään.” Säännöksen esitöissä (HE 39/2012 vp) on arvioitu, että tieturvallisuusarvioijien koulutuksessa on kyse julkisesta hallintotehtävästä, minkä vuoksi ”lain 43 f §:n 2 momentissa olisivat säännökset hyvästä hallinnosta tehtävän suorittamisessa”. Nyt kun 43 f §:ää ehdotetaan muutettavaksi, tulisi jatkovalmistelussa päivittää myös 47 f §:n 2 momentti vastaamaan perustuslain 124 §:n edellyttämiä vaatimuksia (ks. Lainkirjoittajan opas osio 10, mm. ei viittausta hallinnon yleislakeihin, ellei viittaus ole täydellinen, ja viittaus virkavastuusääntelyyn). Lisäksi säännöksen muotoilu ”tarvittavat palvelut” jättää liian epämääräiseksi sen, mistä julkisista hallintotehtävistä on kyse ja onko kaikilta osin kyse julkisista hallintotehtävistä.

Lisäksi koska voimassaolevan 43 f §:n pykälänumerointi muuttuu, on myös muutoksenhakua koskeva 105 a §:ää muutettava.

*Tieturvallisuusarviointi ja -arvioijat*

Väyläviraston on 43 c §:n 2 momentin mukaan huolehdittava siitä, että 43 a §:ssä tarkoitettulla tieverkolla tiehankkeista tehdään 1 momentissa tarkoitettu tieturvallisuusauditointi. Väyläviraston on lisäksi huolehdittava määräaikaista tieturvallisuustarkastuksia (43 d §). Väyläviraston on tehtävä 43 a §:ssä määritellystä tieverkosta verkon laajuinen tieturvallisuusarviointi (43 f §). Lisäksi Väyläviraston on toteutettava kohdennettuja tarkastuksia ja seurantatoimia (43 g §).

Esitysluonnoksen 43 h §:ssä säädettäisiin 43 c §:n auditointia ja 43 g §:n kohdennettua tieturvallisuustarkastusta tekevän tieturvallisuusarvioijan kelpoisuudesta.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Oikeusministeriö  PL 25 00023 Valtioneuvosto	Eteläesplanadi 10 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 7730 +358 9 1606 7730	oikeusministerio@om.fi oikeusministerio.fi

Perustelujen mukaan muutosdirektiivin myötä tehtävien kohdennettujen tieturvallisuustarkastusten suorittamisesta vastaavat asiantuntijaryhmät, jonka jäsenistä vähintään yhdellä on oltava Liikenne- ja viestintäviraston myöntämä tieturvallisuusarvioijan pätevyys. Se, että 43 g §:n mukaisista kohdennetuista tarkastuksista vastaisivat asiantuntijaryhmät, ei kuitenkaan käy ehdotetusta sääntelystä ilmi.

Arviointia koskevan sääntelyn perusteella ei käy selkeästi ilmi, toteuttako Väylävirasto (kaikki) mainitut tarkastukset ja auditoinnit, joissa on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta vai hankkiiko se ko. palvelun ulkopuolisilta asiantuntijoilta. Sääntelyä on selkeytettävä näiltä osin. Ehdotettu sääntely, jossa arvioijista pidettäisiin esimerkiksi julkista tietopalvelua, viittaa kuitenkin siihen, että kyse olisi yksityisistä, Väyläviraston ulkopuolisista toimijoista. Tähän viittaa myös se, että Liikenne- ja viestintävirasto pitäisi rekisteriä tieturvallisuusarvioijien koulutukseen osallistuvista ”näiden toiminnan valvontaa varten”. (Tämä sinänsä on erikoinen järjestely, koska Väylävirasto kuitenkin on vastuussa arvioinneista, mutta Liikenne- ja viestintävirasto valvoo ko. arviointeja tekeviä tahoja.) Mikäli arvioijat ovat viranomaiskoneiston ulkopuolisia tahoja, sääntelyssä on arvioitava, onko arvioijien tehtävissä kyse julkisesta hallintotehtävästä ja jos on, huomioitava perustuslain 124 § ja sen asettamat reunaehdot julkisen hallintotehtävän siirtämisessä viranomaiskoneiston ulkopuolelle (ks. näiltäkin osin esim. Lainkirjoittajan opas osio 10). Arvioijien asemaa PL 124 §:n kannalta ei liene arvioitu voimassaolevan maantielain ja sen muutosten esitöissä.

### *Henkilötietojen suoja ja julkinen tietopalvelu*

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi maantielain 43 i §:ä. Ehdotetun 4 momentin mukaan sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetään, Liikenne- ja viestintävirasto voi sähköisen tietoverkon kautta julkaista tiedon tämän pykälän mukaisen pätevyyden omaavan arvioijan nimestä, toiminimestä, toimipaikan osoitteesta, yritys- ja yhteisötunnuksesta ja rekisteröintitunnuksesta (julkinen tietopalvelu). Ehdotetun 5 momentin mukaan julkisesta tietopalvelusta tietoja voi hakea ainoastaan yksittäisinä hakuina käyttäen hakuperusteena rekisteröidyn arvioijan nimeä tai arvioijan toimintaoikeutta. Liikenne- ja viestintäviraston tulee poistaa arvioijaa koskevat tiedot välittömästi julkisesta tietopalvelusta, jos arvioija on lopettanut toimintansa tai jos Liikenne- ja viestintävirasto on kieltänyt arvioijan toiminnan. Lakiehdotus on siten merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota hallituksen esitysluonnoksen henkilötietojen käsittelyä koskeviin perusteluihin. Sääntämisympäristöperusteluissa ei käsitellä lainkaan perustuslain 10 §:ä koskevaa lausuntokäytäntöä, vaikka lakiehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Esitysluonnoksessa ei myöskään ole huomioitu missään yhteydessä suoraan sovellettavaa EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta.

### *Kansallinen liikkumavara*

Henkilötietojen käsittelystä säädetään suoraan sovellettavassa yleisessä tietosuojaa-asetuksessa (EU) 2016/679, jota täydentävä kansallinen erityissääntely on mahdollista vain yleisen tietosuojaa-asetuksen jättämän liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunta on ottanut tietosuojaa-asetuksen jälkeisessä lausuntokäytännössään kantaa henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tarpeeseen. Valiokunta on todennut, että henkilötietojen suojan toteutuminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuojaa-asetuksen ja sitä täydentävän ja täsmentävän tietosuojalain nojalla. Valiokunta on myös korostanut, että kansallisen erityislainsäädännön säätäminen tulisi varata vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuojaa-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi perustuslainmukaisella tavalla (ks. tarkemmin erityisesti PeVL 14/2018 vp, s. 3 ja PeVL 2/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuojaa-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta aikaisempaa sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaaja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn (ks. PeVL 14/2018, s. 4). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen sääntämisympäristöstä koskevassa osiossa tulee jatkovalmistelun yhteydessä ottaa huomioon edellä keskeisimmiltä osiltaan kuvattu perustuslakivaliokunnan perustuslain 10 §:ä koskeva lausuntokäytäntö ja tehdä selkoa yleisen tietosuojaa-asetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran käytöstä ottamalla jatkovalmistelussa huomioon jäljempänä lausunnossa selostetut asiat.

### *Käsittelyn oikeusperuste*

Kun kyse on tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, tietosuoja-asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikumavaraa. Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Kansallinen liikumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta).

Oikeusministeriö huomauttaa, että nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan oikeudelliseen perusteeseen henkilötietojen käsittelyä koskeva erityissääntely perustuisi. Jatkovalmistelun yhteydessä henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste on tunnistettava ja arvioitava sen suhdetta ehdotettuun sääntelyyn.

Käsittelyperusteiden ollessa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohta, tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta edellyttää lisäksi ehdotettujen erityissäännösten yleisen edun mukaisen tavoitteen ja oikeasuhtaisuuden arviointia. Lakiehdotuksen perusteluja tulee jatkovalmistelussa täydentää tältä osin.

### *Henkilötietojen käsittely yleisessä tietoverkossa*

Kuten edellä on todettu, luonnoksen 43 i §:ssä ehdotetaan henkilötietojen käsittelyyn liittyvää erityissääntelyä, joka tapahtuisi yleisessä tietoverkossa julkisessa tietopalvelussa. Pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto on katsonut, että kyseisistä asioista säättäminen laissa on olennaista selkeyden varmistamiseksi sekä asian hallinnoinnin helpottamiseksi. Aiemmin tietojen julkaiseminen on tapahtunut Liikenne- ja viestintävirastossa suostumukseen perustuen.

Oikeusministeriö toteaa että, kun tieto luovutetaan yleisen tietoverkon kautta, viranomaisen ei voi varmistua luovutuksensaajan oikeudesta henkilötiedon käyttämiseen, koska tieto on kenen tahansa yleisen tietoverkon käyttäjän saatavissa. Tällöin ei voida varmistua myöhemmistä käyttötarkoituksista.

Viranomaisen oikeutta käsitellä henkilötietoja yleisessä tietoverkossa tulee arvioida tietosuoja-asetuksen sisältämän liikumavaran valossa sekä henkilötietojen käsittelyä koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti.

Tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Tunnistettavissa olevana tietona pidetään sellaista luonnollista henkilöä koskevia tietoja, josta voidaan suoraa tai epäsuorasti tunnistaa henkilö erityisesti tunnistetietojen kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen tai yhden tai useamman hänelle tavanomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että henkilötietojen sekä yksityiselämän suojan kannalta on tärkeää, että tietoverkossa julkaistavissa asiakirjoissa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot (PeVL 63/2014 vp, s. 5).

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa annetaan mahdollisuus kansallisesti poiketa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta edellyttäen, että kansallinen lainsäädäntö muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen tietosuoja-asetuksen 23 artiklasta ilmenevien tavoitteiden turvaamiseksi. Näitä tavoitteita ovat muun muassa muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahaan, talousarvioon ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva. Tietosuoja-asetuksen 86 artikla taas mahdollistaa henkilötietojen käsittelyn ja asiakirjajulkisuuden yhteensovittamisen yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi.

Oikeusministeriö huomauttaa, ettei ehdotettua henkilötietojen käsittelyä yleisessä tietoverkossa ja käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisen suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen ole arvioitu. Jatkovalmistelun yhteydessä esitystä tulee tältä osin täydentää.

Ehdotetun 43 i §:n 6 momentin 2. virkkeen mukaan julkisesta tietopalvelusta tietoja voi hakea ainoastaan yksittäisinä hakuina käyttäen hakuperusteena rekisteröidyn arvioijan nimeä tai arvioijan toimintaoikeutta.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaiseen seikkaan, ettei Internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tule voida hakea tietoja erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 35/2020 vp, s. 4, PeVL 2/2018 vp, s. 7, PeVL 17/2016 vp, s. 7, PeVL 32/2008 vp, s. 3/1). Oikeusministeriö huomauttaa, että jatkovalmistelun yhteydessä on syytä huomioida edellä todettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja arvioida, miten laajoja hakutuloksia voi syntyä, kun hakuperusteena käytettäisiin arvioijan toimintaoikeutta. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, ettei julkisesta tietopalvelusta voisi muutamalla haulla saada esiin koko rekisterin tietosisältöä.

### *Henkilötietojen poistaminen*

Ehdotetun 43 §:n §:n 4 momentin 2. virkkeen mukaan rekisteriin merkityt tiedot on poistettava viipymättä, kun ne eivät ole enää tarpeen toiminnan valvontaa varten.

Oikeusministeriö toteaa, että tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 39 kohdan mukaan henkilötietojen olisi oltava riittäviä ja olennaisia ja rajoitettava siihen, mikä on välttämätöntä niiden käsittelyn tarkoitusten kannalta. Tämä edellyttää erityisesti sitä, että henkilötietojen säilytysaika on mahdollisimman lyhyt. Edellä todetusta johtuen vaikuttaa siltä, että ehdotettu poistosäännös olisi päällekkäinen yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyn kanssa.

Arvioitaessa tarvetta säätää henkilötietojen säilytysajoista on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeinen lausuntokäytäntö. Valiokunta on pitänyt viiden vuoden säilytysaika arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 13/2017 vp, s. 6) ja korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7).

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan uudempi lausuntokäytäntö tarkoittaa käytännössä sitä, että erityissääntelyä henkilötietojen säilytysajoista tulisi välttää, ellei kyse ole arkaluonteisista henkilötiedoista taikka muutoin käsittelystä, josta voi aiheutua korkea riski henkilön oikeuksille ja vapauksille. Ottamatta kantaa siihen, onko tietojen poistamisesta tarpeen tässä yhteydessä säätää erityislainsäädännössä, oikeusministeriö huomauttaa, että esitysluonnoksessa olisi ainakin huomioitava edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja arvioitava sitä ehdotetun poistosäännöksen tarpeellisuuteen peilaten.

### *Henkilötunnuksen käsittelystä*

Ehdotetun 43 i §:n 5 momentin mukaan koulutukseen osallistuvista merkitään rekisteriin --- henkilötunnus. Esitysluonnoksessa ei ehdoteta henkilötunnuksen käsittelyä erityissääntelyä, vaan käsittely perustuisi oikeusministeriön käsityksen mukaan kansalliseen yleislainsäädäntöön. Esitysluonnoksen valossa vaikuttaa siltä, että henkilötunnuksen käsittely perustuisi tietosuojalain (1050/2018) 29 §:n 1 momentin 1 kohtaan, joka mahdollistaa henkilötunnuksen käsittelyn laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Oikeusministeriö huomauttaa, että esityksen perusteluissa tulisi tehdä selkoa, mihin yleislain säännökseen henkilötunnuksen käsittely perustuu, ja ettei henkilötunnuksen käsittelystä ole tarpeen antaa erityissääntelyä.

### *Rekisterinpitäjyydestä säätäminen*

Ehdotetun 43 i §:n 3 momentin 1. virkkeen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto pitää tieturvallisuusarvioijien koulutukseen osallistuvista rekisteriä näiden toiminnan valvontaa varten sekä tieturvallisuusarvioijien pätevyyden varmistamiseksi. Oikeusministeriön käsityksen mukaan säännöksellä on tarkoitus säätää tieturvallisuusarvioijien koulutukseen osallistuvien rekisterin rekisterinpitäjistä. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole perusteltu rekisterinpitäjyydestä säätämistä lainkaan.

Oikeusministeriön toteaa, että rekisterinpitäjistä säätäminen on mahdollista tietosuoja-asetuksen perusteella. Asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Saman 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai

oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot.

Rekisterinpitäjän tai rekisterinpitäjien määrittämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta tiedetään, mikä taho vastaa useista rekisterinpitäjälle tietosuoja-asetuksesta seuraavista velvoitteista. Merkityksellisiä tältä osin ovat erityisesti tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklan tietojen toimittamista koskevat velvollisuudet ja III luvun rekisteröityjen oikeuksia koskevat säännökset. Silloinkin kun rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelytarkoitukset ja keinot täsmennetään laissa, arvioinnissa voidaan pitää lähtökohtana sitä, että rekisterinpitäjäksi voidaan osoittaa ainoastaan sellainen taho, joka tosiasiallisesti käyttää rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja voi toteuttaa rekisterinpitäjälle kuuluvat velvoitteet. Nyt ehdotetusta säännöksestä tai sen perusteluista ei ilmene, että Liikenne- ja viestintävirasto toimisi tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnosta tulee täydentää joko muuttamalla ehdotettua säännöstä siten, että Liikenne- ja viestintäviraston todetaan olevan rekisterinpitäjä tai arvioimalla asiaa säännöskohtaisissa perusteluissa.

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Jakelu LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi