

Asia: VN/27663/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikenteen ja logistiikan tietosäätelyn päivityksestä (data-avaruus osa 1)

Huomiot lakiehdotukseen

Jakeluinfra-asetusta koskevat ehdotukset 154 b § ja 188 a §

-

Sähköisiä kuljetustietoja koskeva ehdotus 154 c §

-

Henkilöliikenteen liikkumispalveluiden olennaisia tietoja, multimodaaliasetusta ja liityntäpisteitä ja niiden esteettömyystietoa koskeva ehdotus 154 §

-

Lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuutta koskevat ehdotukset 155 § ja 157 §

-

Liikenneasioiden rekisteriä ja muuta tietojenluovuttamista koskevat ehdotukset 197 §, 203 a §, 227 §, 228 § ja 231 §

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne

Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 28.3.2024, VN/27663/2023

Hallituksen esitysluonnos sisältää monenlaista sääntelyä liikenteen palveluista. Suuri osa on alkuperältään EU-oikeudellista. Keskityn tässä lausunnossani erityisesti liikenneasioiden rekisteriä koskeviin säännösehdotuksiin ja arvioin niitä perustuslain 10 §:ssä suojellun henkilötietojen suojan kannalta.

Liikenneasioiden rekisterin osalta esityksen tarkoituksena on selkiyttää sääntelyä tietojen luovuttamisesta yksittäisluovutuksina yksityishenkilöille ja massaluovutuksina liikenteeseen liittyviin tarkoituksiin. Esityksessä ehdotetaan, että yksittäisluovutuksina voitaisi jatkossa luovuttaa tieto vakuutusyhtiöstä ja vakuutuksen voimassaolosta. Yrityksille voitaisi luovuttaa y-tunnus sekä luonnollisen henkilön yksilöimiseksi henkilötunnus taikka muu yksilöivä tunnus. Ehdotuksessa lisättäisi nimenomainen säännös tietojen luovuttamisesta perintätoiminnan harjoittajille tietojenluovutuskiellosta huolimatta. Esityksellä täsmennettäisiin valvontaviranomaisen yleistä tiedonsaantioikeutta ja ehdotetaan lisäksi, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi julkaista verkkosivuillaan julkista valtaa käyttävien henkilöiden tietoja.

Esityksen Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -luvussa on tarkasteltu ehdotusten vaikutuksia henkilötietojen suojaan. Yhdyn pääosin ministeriön esittämään arvioon, mutta ehdotusta on nähdäkseni tarpeen täydentää.

Julkisten hallintotehtävien siirto Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:lle

Kuten ehdotuksessa todetaan, esityksen 188 a §:n, 154 b §:n ja 154 c §:n osalta henkilötietojen käsittelyyn tulee muutos samalla, kun julkinen hallintotehtävä siirtyy virastoilta Liikenteenohjaus Fintraffic Oy:lle. Esityksen perusteluissa on henkilötietojen suojan osalta todettu, että virastot ja yhtiö sopisivat tietosuojan liittyvästä vastuunjaosta sen mukaisesti, mitä tietosuojasetuksessa säädetään. Tämä lienee mahdollista, mutta nähdäkseni hallituksen esityksessä tulisi tarkemmin arvioida, mitä henkilötietojen käsittelyä siirtyy yhtiölle ja mitä mahdollisia perusoikeusriskejä siihen sisältyy. Nähdäkseni tulisi myös arvioida sitä, mikä taho on jatkossa rekisterinpitäjä ja mitä vastuita ja velvollisuuksia eri tahoille tulisi.

Julkista valtaa käyttävien henkilöiden tietojen julkaiseminen

Julkista valtaa käyttävien henkilöiden tietojen julkaisemisen osalta esityksen 203 a §:ssä ehdotetaan, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi julkaista verkkosivuillaan nimi-, yhteys- ja toimialuetietojen lisäksi myös henkilöllä olevat oikeudet, esimerkiksi palvelut, joita henkilö on oikeutettu tarjoamaan. Tiedot voitaisiin julkaista viraston verkkosivuilla luetteloina tai hakutuloksina ja julkaistavat tiedot olisi rajattu koskemaan ainoastaan julkista hallintotehtävää hoitavia.

Ehdotuksessa on arvioitu ehdotuksen suhdetta perustuslain 10 §:ssä suojattuun henkilötietojen suojaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. EUT on kuitenkin antanut merkittäviä ratkaisuja julkisista rekistereistä viime aikoina ja koska tietosuojaja on lähtökohtaisesti EU:n harmonisoima oikeudenala, tulisi nekin ottaa huomioon. Tärkeimmät tässä yhteydessä lienevät ratkaisut yhdistetyissä asioissa C 37/20 and C 601/20 Luxembourg Business Registers sekä asiassa C-

184/20 Vyriausioji tarnybinės etikos komisija. Tuomioistuimen oikeuskäytännössä merkityksellistä on ollut muun muassa se, millä tavoin tiedot ovat saatavilla. Avoimesti verkossa olevat tiedot leviävät hyvin laajalle, sen sijaan yksittäishakuina saatavat tiedot kenties vähemmän laajalle.

Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota rekistereiden avoimuuden ja henkilötietojen suojan väliseen punnintaan ainakin lausunnossaan PeVL 101/2022 vp.

Henkilötunnuksen luovuttaminen luonnollisen henkilön yksilöimiseksi

Lain 227 §:ssä sallitaan jo henkilötunnuksen käsittely. Hallituksen esityksen luonnokseen sisältyy ehdotuksia henkilötunnusten käsittelystä ja luovuttamisesta lain 228 §:ään. Luonnoksessa todetaan, että esityksessä ehdotetaan muun muassa, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi luovuttaa organisaatioille liikenteeseen liittyviin tarkoituksiin henkilötunnuksen, tai muun yksilöivän tunnuksen, luonnollisen henkilön yksilöimiseksi. Tiedon luovuttamisen edellytyksenä olisi tietosuojalain 29 §:n mukainen käsittelyperuste henkilötunnuksen käsittelyyn. Liikenne- ja viestintävirasto arvioisi siten ennen tietojen luovuttamista sekä henkilötietojen käsittelyperusteen olemassa olon, että myös tietojen käyttötarkoituksen, että se olisi laissa säädetyn mukaisesti liikenteeseen liittyviin tarkoituksiin.

Nähdäkseni luovuttamista käsittelyä tulisi arvioida tarkemmin henkilötietojen suojan näkökulmasta. Tietosuojalain säätämisen yhteydessä on arvioitu, että tietosuojalain 29 §:n mukaan henkilötunnusta saisi käsitellä yksiselitteisen suostumuksen lisäksi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan c alakohdan nojalla rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Lisäedellytyksenä yleisen tietosuoja-asetuksen käsittelyn oikeusperusteeseen nähden edellytettäisiin, että tehtävästä on säädetty laissa. Kaikissa tapauksissa henkilötunnuksen käsittelyn perusedellytyksenä on, että rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää säännöksessä mainitun tehtävän suorittamiseksi. Tämän vuoksi esimerkiksi pelkkä laissa säädetyn tehtävän helpompi tai nopeampi suorittaminen henkilötunnuksen avulla ei oikeuttaisi henkilötunnuksen käsittelyä, vaan käsittely olisi sallittua ainoastaan silloin, kun rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää tehtävästä suoriutumiseksi (HE 9/2018 vp, s. 113-114).

Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että henkilötunnusten ja muiden tietojen luovuttaminen tapahtuisi massaluovutuksina varsin laveaan tarkoitukseen. Ehdotuksen mukaan 228 §:ssä säädettäisiin, että ”Liikenne- ja viestintävirasto saa 1 momentissa tarkoitettujen tietojen lisäksi luovuttaa liikenteeseen liittyviin tarkoituksiin: 1) y-tunnuksen organisaation yksilöimiseksi; 2) henkilötunnuksen tai muun yksilöivän tunnuksen luonnollisen henkilön yksilöimiseksi, mikäli luovutuksensaajalla on tietosuojalain (1050/2018) 29 §:n käsittelyperuste henkilötunnuksen käsittelyyn.” Nähdäkseni ehdotuksessa olisi tarkemmin perusteltava ja rajattava sitä, mitä tarkoitetaan liikenteeseen liittyviin tarkoituksiin. Ehdotettua säännöstä on arvioitava perusoikeuksien täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta. Ehdotusta on täsmennettävä perustuslakivaliokunnan käytäntöön viitaten.

Tietojen luovuttamisen tapa

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään katsonut, että viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus 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 (ks. esim. PeVL 13/2023 vp, kappale 15).

Uusimmassa käytännössään perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt huomiota tietojen luovutuksen tapaan. Se on todennut muun muassa, että katseluyhteys ei sovellu sellaiseen luovutukseen, jossa viranomaisen on arvioitava luovutettavan tiedon tapauskohtaista välttämättömyyttä (PeVL 73/2018 vp, s. 10, PeVL 11/2024 vp, kappale 13).

Luonnoksessa olisi nähdäkseni selvitettävä sitä, miten tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus näyttäytyvät tämän lausuntokäytännön valossa.

Vaikuttaa siltä, että ehdotetut muutokset lain 231 §:ään ovat melko laveita. Pykälässä säädettäisiin, että 1 ja 2 momentissa tarkoitetut luovutuskiellot ja 3 momentissa tarkoitettu turvakielto eivät estä tiedon luovuttamista viranomaiselle tai laissa säädetyn tehtävän suorittamiseen. Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetut luovutuskiellot eivät estä tiedon luovuttamista perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä annetun lain (411/2018) mukaisesti rekisteröidyille perintätoiminnan harjoittajille velallisen selvittämistä ja saatavien perinnästä annetun lain (513/1999) 1 §:ssä tarkoitettua erääntyneen saatavan perintää varten, silloin kun saatava liittyy liikenteeseen. Säännöksen täsmällisyys ja tarkkarajaisuus herättävät kysymyksiä eritoten ilmaisun "tai laissa säädetyn tehtävän suorittamiseen" osalta. Luovuttamista ei ehdoteta sidottavan myöskään välttämättömyyskriteeriin. Lisäksi huomionarvoista on, ettei ehdotuksesta käy tarkalleen ilmi, miksi tietoja tulisi voida luovuttaa perintää varten. Pykälässä ei myöskään täsmennetä, mitä kaikkia tietoja voitaisiin luovuttaa. Ilmeisesti kyseeseen voisivat tulla myös tietosuojasetuksen kontekstissa biometrisiksi lueteltavat tiedot, eli kasvokuvat. Nähdäkseni perusteluja tulisi täydentää perustuslakivaliokunnan käytäntöön viitaten.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo

Lindroos-Hovinheimo Susanna
Oikeuskanslerinvirasto