

Asia: VN/8505/2019

## **Luonnos hallituksen esitykseksi tieliikenteen ammattipätevyysdirektiivin ja ajokorttidirektiivin muutosten täytäntöönpanoa koskeviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi tieliikenteen ammattipätevyysdirektiivin ja ajokorttidirektiivin muutosten täytäntöönpanoa koskeviksi laeiksi

Henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset ja kansallinen liikkumavara

Liikenteen palveluista annettu laki

Esitysluonnoksessa ehdotettavilla laeilla liikenteen palveluista annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta pantasiin täytäntöön maanteiden tavara- ja henkilöliikenteeseen tarkoitettujen tiettyjen ajoneuvojen kuljettajien perustason ammattipätevyydestä ja jatkokoulutuksesta annetun direktiivin 2003/59/EY ja ajokorteista annetun direktiivin 2006/126/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/645. Lisäksi ajokorttilakiin ja liikenteen palveluista annettuun lakiin tehtäisiin eräitä EU-säätelyn täytäntöönpanoon liittyvää muuttamista.

Esitysluonnoksen mukaan direktiivin täytäntöönpanoon liittyvät muutokset annettaisiin lailla liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta. Yksi direktiivin johdosta muutettavista pykälästä on lain 38 §, jossa säädetään kuorma- ja linja-autonkuljettajan ammattipätevyyttä koskevien asiakirjojen säilyttämisestä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että liikenteen palveluista annetun lain 38 §:n 1 momenttiin lisättäisiin säännös siitä, että koulutuskeskuksen tulee säilyttää koulutuksen järjestämistä ja koulutuksen suorittaneita koskevat tiedot koulutuksen suorittamisvuotta seuraavan kuuden kalenterivuoden ajan, jonka jälkeen koulutuksen suorittajia koskevat tiedot, ml. henkilötiedot, on hävitettävä. Pykälässä säädettäisiin täten henkilötietojen säilyttämisajasta.

Oikeusministeriö huomauttaa, että mikäli henkilötietojen käsittelystä säädetään, tulee asiassa ottaa huomioon EU:n yleinen tietosuoja-asetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679) ja arvioida perusteet kansallisen liikkumavaran käyttämiseksi. Sääntelyliikkumavaran käyttöä arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp). Vaikka esitysluonnoksessa on osittain kiinnitetty huomiota tietosuoja-asetuksen mukaiseen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteeseen, esitysluonnoksessa ei ole käsitelty ehdotetun 38 §:n suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen. Esityksestä ei myöskään käy ilmi, mihin direktiivin säännöksen täytäntöönpanoon 38 §:ään tehtävä muutos perustuu. Oikeusministeriö katsoo, että hallituksen esityksestä tulisi käydä selvästi ilmi, millä tavoin yleisen tietosuoja-asetuksen tai täytäntöön pantavan direktiivin mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa käytetään. Esitystä on syytä arvioida ja täydentää näiltä osin jatkovalmistelussa.

## Ajokorttilaki

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavan ajokorttilain 81 §, jossa säädetään autokoulun valvonnasta. Kyseessä olisi ammattipätevyysdirektiivin implementoinnista riippumaton muutos. Pykälän 4 momentissa tarkennettaisiin autokoulujen ja muiden pykälän soveltamisalaan kuuluvien tahojen oppilaskirjanpidon sisältöä ja siihen lisättäisiin säännös säilytysajasta. Oppilaskirjanpidon säilytysaika olisi kuusi kalenterivuotta ja sen katsottaisiin alkavan sitä kalenterivuotta seuraavan vuoden alusta, jona opetus on järjestetty.

Esitysluonnoksen asian taustaa ja valmistelua koskevassa jaksossa sivulla 2 todetaan, että oppilaskirjanpidon säilyttämisessä ja erityisesti siihen liittyvässä henkilötietojen käsittelyssä tulee huomioida, mitä yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa on säädetty henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta. Yksityiskohtaisemmin henkilötietojen käsittelyn oikeudellista perustaa arvioidaan esityksen suhdetta perustuslakiin ja säättämisyjärjestystä käsittelevässä jaksossa. Esitysluonnoksessa on tunnistettu käsittelyperusteeksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan, jonka mukaan käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi eli tässä tapauksessa ajokorttilain 81 §:ssä säädetyn oppilaskirjanpidon pitämistä koskevan veloitteen noudattamiseksi. Esityksessä katsotaan, että ehdotettu pykälä täyttää myös tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisen vaatimuksen siitä, että se täyttää yleisen edun mukaisen tavoitteen ja on oikeasuhtainen tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa tältä osin.

Ehdotetussa säädöksessä mainitut henkilötiedot eivät esitysluonnoksen mukaan kuulu pääosin erityisiin henkilötietoryhmiin, mutta tietoihin sisältyy kuitenkin joitakin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, sillä aiempiin ajo-oikeuksiin voi liittyä erityisehtoja, joista käy välillisesti ilmi henkilön terveydentilaa koskevia tietoja, kuten esimerkiksi sairaus tai vamma. Esityksestä ei käy ilmi, minkä yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan alakohdista katsottaisiin olevan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn peruste. Jonkin 9 artiklan 2 kohdan mukaisen perusteen olisi täytyttävä sen lisäksi, että henkilötietojen käsittelyllä on kaikissa tilanteissa oltava jokin 6 artiklan 1 kohdan mukaisista oikeusperusteista. Sen sijaan esityksessä viitataan tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan

mukaista erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelykieltoa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä.

Kyseinen tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohta on yhteydessä yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jossa säädetään henkilötietojen käsittelyn edellytykseksi lailla säättämisen ohella myös se, että käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä ja oikeasuhtaista tavoitteeseen nähden. Eduskunnan hallintovaliokunta on korostanut tietosuojalain hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä, että tarve säättämisen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä ja käsittelyn oikeasuhtaisuus tavoitteeseen nähden tulee arvioida ja perustella kunkin erityislain säättämisen yhteydessä (HaVM 13/2018 vp, s. 35). Nyt käsiteltävässä esitysluonnoksesta puuttuu suhteellisuusarviointi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta. Näin ollen oikeusministeriö lausuu, että esitystä tulee täydentää siten, että siitä ilmenee ensinnäkin yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukainen oikeudellinen perusta ja toiseksi arviointi siitä, täyttääkö sääntely yleisen edun ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Esitysluonnoksessa todetaan, että käsiteltäessä henkilötietoja tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella, on rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän toteutettava erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta saman pykälän 2 momentissa säädettyt asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi. Eduskunnan hallintovaliokunta on todennut, että mainitussa 2 momentissa oleva 11-kohtainen luettelo toimii esimerkkiluettelona toimenpiteistä, joita voidaan käyttää suojatoimina. Muutkin suojatoimet ovat mahdollisia. Suojatoimien valintaan vaikuttaa muun muassa se, millaisista henkilötiedoista ja minkälaisesta käsittelystä kulloinkin on kyse (HaVM 13/2018, s. 35). Tietosuojalain hallituksen esityksessä on katsottu lisäksi, että mainittu 2 momentti jättäisi rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän arvioitavaksi ensivaiheessa, millaiset suojatoimenpiteet ovat käsittelytoimiin nähden asianmukaiset (HE 9/2018, s. 90). Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen perusteluja tulisi tarkentaa näin ollen siten, että siitä kävisi ilmi kyseessä olevan esimerkkiluettelo mahdollisista suojatoimista ja että vastuu asianmukaisten suojatoimien valinnasta on ensivaiheessa rekisterinpitäjällä ja henkilötietojen käsittelijällä.

### Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely

Perustuslakivaliokunnan tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeisen lausuntokäytännön mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa aiempaa kansallista sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn. Valiokunnan mukaan sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säättämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säättäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt selvänä, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (PeVL 14/2018 vp. s. 5, johon myös PeVL 15/2018 vp:ssa viitattu).

Nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa todetaan, että ajokorttilain 81 §:n tarkoittamaan henkilötietojen käsittelyyn sisältyy myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä, sillä tiedoista voi käydä esimerkiksi ilmi henkilön sairaus tai vamma. Oikeusministeriö katsoo, että esitystä tulisi arvioida huomiodien tietosuoja-asetuksessa omaksuttu ja myös perustuslakivaliokunnan painottama riskiperustainen lähestymistapa. Esityksen jatkovalmistelussa tulee täten arvioida, tulisiko rekisterinpitäjän oikeudesta käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, siltä osin kuin se on välttämätöntä, säätää nimenomaisesti.

Edellä esitetty arvio koskee yhtä lailla liikenteen palveluista annetun lain 38 §:ää, mikäli säännöksessä tarkoitettu henkilötietojen käsittely sisältää myös arkaluonteisina pidettävien henkilötietojen käsittelyä.

#### Säilytysajasta säättäminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättävän ajokorttilain 81 §:ään säännös säilytysajasta. Oppilaskirjanpidon säilytysaika olisi kuusi kalenterivuotta ja sen katsottaisiin alkavan sitä kalenterivuotta seuraavan vuoden alusta, jona opetus on järjestetty. Esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan 81 §:ään asetettava täsmällinen määräaika helpottaisi autokoulujen ja muiden pykälän soveltamisalaan kuuluvien tahojen toimintaa sekä viranomaisten valvontatehtäviä. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevassa kappaleessa on arvioitu, että säännös täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa säädetyn vaatimuksen siitä, että kansallisen liikkumavaran puitteissa annettavan sääntelyn on täytettävä vaatimukset yleisen edun mukaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta. Lisäksi säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa on huomioitu yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetty säilytyksen rajoittamisen periaate. Esitysluonnoksen mukaan periaate on pyritty huomioimaan tietojen säilytysaikaa säädettäessä.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan niin ikään, että liikenteen palveluista annetun lain 38 §:n 1 momenttiin lisättäisiin säännös siitä, että koulutuskeskuksen tulee säilyttää koulutuksen järjestämistä ja koulutuksen suorittaneita koskevat tiedot koulutuksen suorittamisvuotta seuraavan kuuden kalenterivuoden ajan, jonka jälkeen koulutuksen suorittajia koskevat tiedot, ml. henkilötiedot, on hävitettävä. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tietojen säilyttäminen kuuden vuoden ajan vastaisi ajokorttilain vastaavaa säännöstä.

Perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetuksen voimaantumisen jälkeen ottanut nimenomaisesti kantaa yksityiskohtaisen sääntelyn tarpeeseen ainoastaan arkaluonteisten henkilötietojen ja perusoikeusherkän sääntelykontekstin osalta. Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut myös yleisemmin, että sääntelyn tarvetta olisi perusteltava tietosuoja-asetuksen valossa tapauskohtaisesti, kiinnittäen huomiota asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp). Siltä osin kuin säilytysajoista sääntämisen arvioidaan olevan perusteltua, perustuslakivaliokunnan aiempaan tulkintakäytäntöön olisi hyvä kiinnittää huomiota. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Tästä syystä säilytysaikaa koskevissa säännöksissä on oltava aikamääre (PeVL 20/2006 vp). Valiokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu. Valiokunta on lisäksi pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 13/2017) ja korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016).

Henkilötietojen käsittelyn oikeasuhtaisuuden ja suhteellisuuden arvioinnissa henkilötietojen säilytysaika on merkityksellinen tekijä. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan tiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti kansalliseen lainsäädäntöön on mahdollista sisällyttää säilytysaikoja koskevia säännöksiä, mutta ne on voitava tapauskohtaisesti perustella sääntelyn tarpeellisuudella ja niiden on täytettävä oikeasuhteisuuden vaatimus.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen säilyttämisaikoja koskevien säännösten perustelut ovat puutteellisia tai ne puuttuvat kokonaan. Esityksen jatkovalmistelussa säännöksiä tulisi tarkastella ja perustella ottaen yhtäältä huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö sekä erityisesti liikenteen palveluista annetun lain osalta yleisien tietosuoja-asetuksen kansalliselle liikumavaran käytölle asettamat reunaehdot. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan periaatteen osalta säännöksiä on tarkasteltava perusteellisemmin esityksen jatkovalmistelussa.

#### Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys

Esitysluonnoksessa todetaan, että direktiivimuutoksiin liittyvät lakiehdotukset eivät sisällä perusoikeusherkkiä säännöksiä eikä perustuslakivaliokunnan arvio niiden perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeusvelvoitteisiin ole lähtökohtaisesti tarpeen. Esitysluonnoksessa ei näin ollen ole arvioitu liikenteen palveluista annettuun lakiin tehtäviä muutoksia suhteessa perusoikeuksiin. Ajokorttilain 81 §:ään tehtävän muutoksen osalta sääntämisyjärjestystä koskevassa jaksossa puolestaan arvioidaan säännöksen suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen, mutta ei suhteessa perustuslakiin.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran käyttö on merkityksellinen kysymys yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään todennut, että henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 2).

Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee perustuslakivaliokunnan mukaan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 1/2018 vp, s. 3 viittauksineen aiempiin lausuntoihin). Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. (PeVL 1/2018 vp s. 3–4 viittauksineen aiempiin lausuntoihin).

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnosta tulee täydentää arviolla säännösehdotusten perustuslainmukaisuudesta perustuslakivaliokunnan perustuslain 10 §:ää koskevan lausuntokäytännön valossa. Esitysluonnoksen asian tausta ja valmistelu -jaksossa sivulla 3 on viitattu perustuslakivaliokunnan tämän esityksen kannalta relevanttiin lausuntokäytäntöön, mutta puutteellisesti, koska arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ei käsitellä. Oikeusministeriö esittää, että sivulla 3 olevat viittaukset perustuslakivaliokunnan lausuntoihin siirretään säätämisyjärjestystä koskevaan jaksoon ja sitä täydennetään yllä esitetyn mukaisesti. Oleellista on, että esitysluonnoksesta käy ilmi, millä perusteella erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on rajattu täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.

## Johtopäätös

Oikeusministeriö toteaa, että nyt ehdotettu esitys on monilta osin keskeneräinen siinä ehdotetun tietosuoja-sääntelyn osalta. Esitystä tulee edellä esitetyllä tavalla täsmentää ja tarkastella muun muassa siltä osin, mikä on liikenteen palveluista annetun lain 38 §:n 1 momenttiin tehtävän muutoksen ja yleisen tietosuoja-asetuksen suhde, mikä on ajokorttilain 81 §:n tarkoittaman erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn tietosuoja-asetuksen mukainen oikeudellinen perusta ja miten sääntely täyttää yleisen edun ja suhteellisuuden vaatimukset sekä miten henkilötietojen säilytysaikaa koskeva sääntely näyttäytyy tietosuoja-asetuksen ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Lisäksi esityksen jatkovalmistelussa tulee arvioida esitettyä tietosuoja-sääntelyä suhteessa perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan.

Suurpää Helka  
OM

Saurio Jassi  
Oikeusministeriö