

Asia: VN/26111/2023

Tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen koordinaatioryhmän väliraportti

TIETOSUOJAN YLEISSÄÄDÖKSET (EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki)

Onko tietosuojan yleissäästösten yleisen tietosuoja-asetuksen tai tietosuojalain soveltamiseen koettu liittyvän haasteita tai epäselvyyksiä, jotka voisivat vaikeuttaa julkisen palvelun järjestämistä?

-

Jos on, minkälaisista haasteista tai epäselvyyksistä on tarkalleen ottaen kyse?

-

Onko jonkin yleisen tietosuoja-asetuksen tai tietosuojalain säännöksen havaittu estävän viranomaisen tiedon liikkumisen tai julkisen palvelun järjestämisen tarkoituksenmukaisella tavalla? Onko tietosuojan yleissäästösten havaittu estävän tai rajoittavan tiedon tai henkilötietojen hyödyntämistä tai käsittelyä tarkoituksenmukaisella tavalla?

-

Jos on, mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse ja miten ne estävät tai rajoittavat tiedon käsittelyä?

-

VIRANOMAISTEN HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYÄ KOSKEVA KANSALLINEN ERITYISSÄÄNTELY

Onko kansalliseen erityissääntelyyn, jossa on kyse viranomaisten suorittamasta henkilötietojen käsittelystä (mukaan lukien henkilötietojen luovuttamisesta), koettu liittyvän haasteita tai epäselvyyksiä?

-

Jos on, minkälaisista haasteista ja epäselvyyksistä on tarkalleen ottaen kyse?

-

Onko kansallisen erityislainsäädännön henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten havaittu estävän tietojenvaihdon sellaisten viranomaisten (tai julkista hallintotehtävää hoitavien) välillä, jotka tarvitsevat tietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamista tai julkisen palvelun tarjoamista varten?

-

Jos on, mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse ja miten ne estävät viranomaisten välistä tietojenvaihtoa?

-

Onko kansallisessa erityislainsäädännössä tunnistettu muita esteitä julkisen palvelun tarkoituksenmukaiselle järjestämiselle?

-

Jos kyllä, mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse ja miten ne estävät julkisen palvelun tarkoituksenmukaista järjestämistä?

-

YLEISEN TIETOSUOJA-ASETUKSEN SALLIMAN KANSALLISEN SÄÄNTELYLIKKUMAVARAN KÄYTTÖ

Onko yleisen tietosuoja-asetuksen sallimaa kansallista sääntelyliikkumavaraa käytetty tarkoituksenmukaisella tavalla viranomaisen tiedon liikkumisen tai julkisen palvelun järjestämisen näkökulmasta?

-

Jos ei, tulisiko kansallista sääntelyliikkumavaraa käyttää enemmän?

Jos kyllä, miltä osin ja miten liikkumavaraa tulisi käyttää nykyistä enemmän julkisen palvelun järjestämisen näkökulmasta?

-

Puuttuuko kansallisesta erityislainsäädännöstä säännöksiä, jotka mahdollistaisivat viranomaisten välisen tiedon liikkumisen siten, että julkinen palvelu voitaisiin järjestää tarkoituksenmukaisella tavalla. Jos kyllä, mistä puutteesta ja palvelusta on tarkalleen ottaen kyse?

Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy tytäryhtiöineen (Fintraffic) lausunnossaan nostaa esiin julkisen hallintotehtävän siirtämiseen sekä henkilötietojen käsittelyyn ja luovutuksiin liittyviä haasteita, jotka saattaisivat olla ratkaistavissa kansallista lainsäädäntöä täsmentämällä.

Fintraffic hoitaa julkisena hallintotehtävänä eri liikennemuotojen liikenteenohjaus- ja hallintapalvelutehtävää (HE 34/2018: lennonvarmistus s. 103-104; tieliikenne s. 106; meriliikenne s. 107; raideliikenne s. 111) sekä tietopalvelutehtäviä (mm. laki liikenteen palveluista 154 ja 154 a §, alusliikennepalvelulaki 20 a §). Fintraffic käsittelee näissä tehtävissä myös henkilötietoja.

Julkisen sektorin ja julkista hallintotehtävää hoitavien toimijoiden suorittamien henkilötietojen - ja yleisemminkin säännöllisten ja vakiosisältöisten tietojen - luovutusten kohdalla lähtökohtana on, että tiedonsaantioikeudesta ja/tai tiedon luovutuksesta on säädetty laissa ja että luovutuksen perustana olevasta lakisäateisestä tehtävästä on säädetty laissa riittävän tarkasti ja täsmällisesti.

Eri liikennemuotojen liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan oikeudesta saada tietoja viranomaisilta on säädetty liikenteen palveluista annetun lain 144 §:ssä. Lainkohdan mukaan ”viranomaiset voivat salassapitosäännösten estämättä luovuttaa liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajalle tietoja, jotka ovat välttämättömiä sen laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi”. Käytännössä tiedonsaantioikeuden ja/tai luovutusvelvollisuuden juridinen arviointi sisältää useita tulkinnanvaraa sisältäviä kohtia. Ensinnäkin lain sanamuoto ei aseta viranomaiselle selkeää velvollisuutta luovuttaa tietoja, vaan asettaa viranomaiselle oikeuden luovuttaa tietoja ja siten jättää melko vapaan harkintavallan tiedon luovutuksen suhteen. Lisäksi lainkohta edellyttää, että luovutettavat tiedot olisivat liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluntarjoajan tehtävän kannalta välttämättömiä. Tietojen luovutuksen taustalla olevaa välttämättömyyttä koskeva tapauskohtainen arviointi on aiheuttanut haasteita myös viranomaisten välisissä henkilötietojen ja yleisemminkin tietojen luovutuksissa, joten sama haaste koskee henkilötietojen luovutuksia viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien välillä. Kolmanneksi lainkohta edellyttää, että luovutettavat tiedot ovat välttämättömiä liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi, mikä lähtökohtaisesti edellyttää julkisen hallintotehtävän riittävän täsmällistä määrittämistä lainsäädännössä.

Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajan velvollisuudesta luovuttaa tietoja viranomaiselle säädetään liikenteen palveluista annetun lain 147 §:ssä. Lainkohta sallii myös liike- ja ammattisalaisuuden luovuttamisen viranomaiselle muulle laissa säädettyä tehtävää hoitavalle. Henkilötietojen luovuttamisesta on lisäksi maininta lain 145 § 2 momentissa. Tietosuoja-asetuksen näkökulmasta 147 ja 145 §:n nykyinen sanamuoto jättää tulkinnanvaraiseksi sen, onko terveystietojen eli erityisten henkilötietojen luovuttaminen lain nojalla sallittua esimerkiksi liikenneonnettomuutta koskevan kuvamateriaalin kohdalla.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 124 §:n nojalla julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Erityisiä henkilötietojen käsittelyyn ja luovutuksiin liittyviä haasteita liittyy tilanteeseen, joissa julkinen hallintotehtävä on annettu lain nojalla sopimuksella ja joissa tehtävän sisältö ja laajuus on jäänyt määritettäväksi yksin sopimuksessa.

Julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskevassa oikeuskirjallisuudessa on todettu, että viranomaiskoneiston ulkopuolelle siirrettävän tehtävän hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä tulisi antaa riittävän yksityiskohtaiset ja täsmälliset säännökset. Käytännössä ongelmallisiksi on nähty säännökset, joissa lain soveltajalle on jätetty itsenäistä harkintavaltaa muille kuin viranomaisille annetun tehtävän määrittelyssä. Keravuori-Rusanen on asettanut lähtökohdaksi, että kaikkien julkisen hallintotehtävien hoitamisen kannalta olennaisten seikkojen olisi käytävä ilmi tehtävän antamista koskevasta laista. Lain riittävä yksityiskohtaisuus voitaisiin täyttää silloin, kun laista kävisi yksiselitteisesti ilmi antamisen kohteena olevien hallintotehtävien sisältö, niiden hoitamiseen liittyvät toimivaltuudet, vastuut ja velvollisuudet sekä tarpeen mukaan hallintotehtävän vastaanottajan sopivuutta, pätevyyttä tai kelpoisuutta koskevat edellytykset. Laissa määriteltäviä

tehtäviä ei voisi ilman eduskunnan myötävaikutusta supistaa tai laajentaa. Tehtävää hoitavalla ei myöskään olisi oikeutta hoitaa siirrettyihin tehtäviin liittyviä, mutta laissa mainitsemattomia tehtäviä. Sääntelystä pitäisi käydä ilmi myös julkista hallintotehtävää hoitavan oikeudellinen asema eli se, onko ulkopuoliselle tarkoitettu antaa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyviä itsenäisiä toimivaltuuksia vai vain viranomaista avustava epäitsenäinen asema. (Keravuori-Rusanen 2008, sivu 406–409.)

Julkisen hallintotehtävän antamiseen/siirtämiseen liittyvät ongelmat tulevat konkreettisesti näkyviin henkilötietojen käsittelyn laillisuutta tarkasteltaessa. Käytännössä julkista hallintotehtävää hoitava taho voi perustaa henkilötietojen käsittelyn tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 c kohtaan: lakisääteisen velvoitteen noudattaminen. Julkista hallintotehtävää hoitava taho ei voi käyttää käsittelyn oikeusperusteena tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 e kohtaa: yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen, koska tietosuojalain 4 § 1 momentin 2) kohdan mukaan henkilötietojen käsittely on mahdollista vain viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Lainkohdan perusteluissa tuodaan vahvasti esiin säännöksen soveltamisalan rajaus vain viranomaisiin. Yleistä etua/julkista valtaa koskeva oikeusperuste ei siten olisi julkista hallintotehtävää hoitavan yrityksen sovellettavissa, vaan henkilötietojen käsittelyn tulisi perustua selkeästi määriteltyyn lakisääteiseen veloitteeseen. Tästä syytä julkisen hallintotehtävän antamista koskevassa laissa siirrettävä tehtävä tulisi määrittää niin selkeästi ja tarkkarajaisesti, että se muodostaa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 c kohdan mukaisen käsittelyperusteen henkilötietojen käsittelylle. Mikäli kyse on viranomaista avustavasta julkisesta hallintotehtävästä, lainsäätäjän tulisi ottaa kantaa siihen, toimiiko viranomainen vai julkista hallintotehtävää hoitava taho henkilötietojen osalta rekisterinpitäjänä. Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 momentin kohdan 7) mukaan ”rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti”.

Fintraffic nostaa yksittäisenä esimerkkinä esiin tunnelien turvallisuuden valvonnassa syntyvän ja henkilötietoja sisältävän tietoaineiston käsittelyyn ja luovutuksiin liittyvät haasteet. Tunnelihallinnoijan tehtävistä ja tunnelivalvomoista säädetään tunneliturvallisuudirektiivissä (2004/54/EY). Tunneliturvallisuudirektiivi on vain osittain pantu täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä. Tunnelihallinnoijan tehtäviä eikä keskitettyä tunnelivalvomoa ole lailla osoitettu selkeästi osoitettu minkään kansallisen toimijan tehtäväksi. Eri tunneliviranomaisten/toimijoiden roolit ja tehtävät ilmenevät Traficomien tietunnelimääräyksestä (TRAFICOM/435710/03.04.03.00/2019) ja tietunnelien turvallisuusmenettelyjä koskevasta ohjeesta (TRAFICOM/314117/03.04.03.06/2023).

Toisena esimerkkinä Fintraffic nostaa esiin rautatieliikenteen liikenteenohjauspalvelun sisällön. Raideliikennelain 108 ja 136 § jättävät julkisen hallintotehtävän sisällön määrittämisen rataverkon haltijan kanssa laadittavan sopimuksen varaan.

Viranomaisten kohdalla tällainen väljempi lakisääteisen tehtävän määrittely saattaa sinänsä olla mahdollinen, koska viranomaiset voivat perustaa henkilötietojen käsittelyn myös yleisen edun mukaiseen tehtävään tai julkisen vallan käyttämiseen. Julkista hallintotehtävää hoitavan tahon on

perustettava henkilötietojen käsittely ainoastaan lakisääteisen veloitteen noudattamiseen, eikä henkilötietojen käsittelyä voi laajentaa yleisen edun mukaiseen tarkoitukseen vedoten. Julkista hallintotehtävää hoitava ei myöskään pysty luovuttamaan henkilötietoja muutoin kuin vastaanottajalle laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Tästä syystä viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavan tahon tehtävien määrittäminen lainsäädännössä samalla sujuvoittaa henkilötietojen luovuttamista sikäli, kun tiedot ovat tarpeen vastaanottajan lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi.

Julkista hallintotehtävää hoitavalle yritykselle on viranomaisista poiketen mahdollista määrätä tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukainen hallinnollinen seuraamusmaksu. Julkista hallintotehtävää hoitavan tahon oikeusturvan kannalta on ehdottoman tärkeää, että julkiseen hallintotehtävään liittyvät roolit ja tehtävän sisältö on riittävän tarkasti lainsäädännössä määritetty. Fintrafficin näkemyksen mukaan tässä on ensisijaisesti kyse perustuslain 124 §:n mukaisista julkisen hallintotehtävän antamiseen liittyvistä vaatimuksista - ei niinkään tietosuoja-asetuksen mukaisen kansallisen liikkumavaran käyttämisestä.

Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy on nostanut julkiseen hallintotehtävään, tiedonhallintaan ja henkilötietojen käsittelyyn liittyviä haasteita esiin myös julkisuuslain ajantasaistamista koskevaa työryhmän mietintöä (VN/27452/2020) koskevassa lausunnossaan <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=36b68e41-af19-40b9-bafc-fca0a08be6c7>

Tietosuoja-asetuksen kansalliseen liikkumavaran käyttämiseen liittyen Fintraffic nostaa esiin tarpeen harkita asianmukaisia toimenpiteitä rekisteröidyn oikeutettujen etujen suojaamiseksi tilanteessa, jossa julkisen sektorin toimijoiden tiedonsaanti ja/tai luovuttaminen perustuu kansalliseen tai EU lainsäädäntöön ja jossa katsotaan perustelluksi poiketa tietosuoja-asetuksen 14 artiklan 5 c kohdan perusteella informointivelvollisuudesta.

Onko kansallisessa erityislainsäädännössä käytetty sääntelyliikkumavaraa tarpeettomasti? Jos on, miltä osin ja mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse?

-

YLEISET KOMMENTIT

Puuttuuko väliraportin liitteestä 1 lakeja, joita olisi hyvä arvioida kokonaisuudistuksen yhteydessä?

-

Muut kommentit

-

Korvenoja Riikka
Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy