



Lausunto

24.5.2016

Liikenne- ja viestintäministeriö

kirjaamo@lvm.fi
liikennekaari@lvm.fi

Viite: Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikennekaareksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Asia: Tietosuojavaltuutetun lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikennekaareksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa.

Yleistä

Tietosuojavaltuutettu pitää kannatettavana liikennekaareissa esitetyjä tavoitteita mm. siitä, että tulevaisuuden liikennejärjestelmä muodostuu palveluiden, tiedon ja infrastruktuurin yhteentoimivasta kokonaisuudesta, joilla turvataan asiakkaan ja käyttäjien tarpeita vastaavat korkealaatuiset ja edulliset liikennepalvelut. Tietosuojavaltuutettu pitää kannatettavana lainsäädäntöä ja tavoitteita, joiden avulla tuetaan digitaalisen liikenteen palvelujen ja tiedon käsittelyn ympärille muodostuvaa liikennetoiminnan kehittämistä ja vientiä.

Liikennekaaren ehdotuksessa esitettyjen tavoitteiden onnistumisen kannalta on välttämätöntä, että henkilötietojen käsittelyyn liittyvät kysymykset tunnistetaan ja henkilötietojen käsittelyä sisältävät kokonaisuudet suunnitellaan niin, että lähtökohdaksi otetaan oletusarvoisen ja sisään rakennetun tietosuojan periaatteet. Tämä on erityisen tärkeää perustuslainmukaisuuden ja kansalaisten luottamuksen kannalta. Tietosuojasäännösten tarkoituksena on mm. yksityiselämän ja tiedollisen itsemääräämisoikeuden suojeleminen henkilötietoja käsiteltäessä sekä digitaalisten sisämarkkinoiden kehittäminen koko unionin alueella.

Teknologian nopea kehitys ja globalisaatio ovat tuoneet henkilötietojen suojeeluun uusia haasteita. Henkilötietojen määrän eksponentiaalisesti kasvaessa, tietojen käsittelytekniikoiden kehittyessä ja toimintaympäristön muuttuessa on pystyttävä vastaamaan uusiin rekisteröidyn yksityisyyden suojaa koskeviin haasteisiin. Lähtökohtana on oltava henkilötietojen ja yksityisyyden suojan kannalta kestävä menettelytavat ja säädöspohja.

Tietosuojavaltuutetun toimivaltaan kuuluvan henkilötietojen käsittelyn osalta, yksi esityksen keskeinen asiakokonaisuus liittyy digitaalisen tiedon hyödyntämiseen perustuvien palveluiden kehittämiseen mm. avoimen datan ja big datan avulla. Palvelujen digitalisaatio ja tietojen hyödyntäminen on toteutettava tietosuojalainsäädännön asettamisen reunaehtojen puitteissa niin, että rekisteröityjen oikeudet ja vapaudet turvataan henkilötietoja käsiteltäessä.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	



Suhde perustuslakiin

Huomautan, ettei ehdotuksen osiossa *Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys* ole arvioitu esityksen vaikutusta henkilötietojen suojaan. Henkilötietojen käsittelyä koskevaan lainsäädäntöön on viitattu ehdotuksen osassa 2.3 Nykytilan arviointi ”Digitalisaatio ja uudet liiketoimintamallit”. Esityksen perusteella vaikuttaisi siltä, että liikennekaari-hanke on vaikutuksiltaan merkittävä suhteessa luonnollisiin henkilöihin ja on keskeistä, että sen vaikutuksia on arvioitu myös yksityisyyden ja henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Perustuslain (731/1999) 10 § 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintunut käytäntö on, että lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (PeVL 11/2008 vp, s. 3/I ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot).

Tietosuoja koskeva vaikutusten arviointi

Esitysten perusteella ei käy ilmi, onko esitystä valmisteltaessa tehty tietosuoja koskevaa vaikutusten arviointia. Painotankin tietosuoja vaikutusten ennakkollisen arvioinnin merkitystä eli käytännössä ehdotettua uudistusta tulisi tarkastella henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta ja arvioida sitä samalla myös riskienhallinnan näkökulmasta. Keskeistä on mm., millä tavoin kansalainen, jonka henkilötietoja käsitellään voi olla tietoinen paitsi oikeuksistaan henkilötietojen käsittelyssä, myös siitä, mitkä tahot monitoimijaympäristössä häntä koskevia henkilötietoja käsittelevät ja miten huolehditaan esim. tietojen oikeellisuudesta.

EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta

Nyt vireillä olevissa hankkeissa on syytä ottaa huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 (”yleinen tietosuoja-asetus”), jota sen 99 artiklan mukaisesti sovelletaan 25 päivästä toukokuuta 2018. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen osalta on otettava huomioon erityisesti kansallista liikkumavaraa koskevat erityiskysymykset. Yleinen tietosuoja-asetus rakentuu voimakkaasti sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan periaatteille. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa korostetaan riskiperusteista lähestymistapaa ja luonnollisten henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemista henkilötietoja käsiteltäessä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteena on varmistaa luonnollisten henkilöiden yhdenmukainen suoja kaikkialla unionissa ja estää eroavaisuudet, jotka haittaavat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla. Digitaalitalouden kehityksen tueksi tarvitaan luottamuksen rakentajana vahvaa ja johdonmukaista tietosuojalainsäätelyä, jota tuetaan tehokkaalla täytäntöönpanolla.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	



Kansallinen henkilötietojen suojaa koskeva erityislainsäädäntö tullaan arvioimaan ja käymään läpi asetuksen myötä, todennäköisesti siirtymäajan aikana.

Liikenteen avoin data

III Osa Palvelut 2 Luku 1 §:n säännösehdotuksen mukaan ”Liikennemuodosta riippumatta henkilöliikenteen liikkumispalvelun tarjoajan on huolehdittava siitä, että liikkumispalvelua koskevat olennaiset ajantasaiset tiedot ovat saatavissa avoimen rajapinnan kautta vapaasti käytettävissä koneluettavassa vakiotietomuodossa. Olennaiset tiedot sisältävät ainakin reitti-, pysäkki-, aikataulu-, hinta- ja saatavuustiedot.”

Esityksestä eikä sen perusteluista käy tarkemmin ilmi, voiko ”olennaiset tiedot” sisältää mahdollisesti myös henkilötiedoiksi katsottavia tietoja. Mikäli kyseiset tiedot voivat olla myös henkilötietoja, tulisi tällöin ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan vaatimukset henkilötietojen käsittelyä koskevalla lainsäädännöllä.

Tietosuojavaltuutettu on antanut yleisen ohjauksen dnro 2120/09/2013 koskien avoimen datan suunnitelmaa. Ohjaus on saatavilla tietosuojavaltuutetun toimiston verkkosivuilla <http://www.tietosuoja.fi/fi/index/ratkaisut/tietosuojavaltuutetunohjausavoimendatans.html>.¹

Kiinnitän huomiotanne myös tulevan yleisen tietosuoja-asetuksen 25 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan ”Rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että oletusarvoisesti käsitellään vain käsittelyn kunkin erityisen tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Tämä velvollisuus koskee kerättyjen henkilötietojen määriä, käsittelyn laajuutta, säilytysaikaa ja saatavilla oloa. Näiden toimenpiteiden avulla on varmistettava etenkin se, että henkilötietoja oletusarvoisesti ei saateta rajoittamattoman henkilömäärän saataville ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta.”

V Osa Liikenteen rekisterit 1 Luku Liikenneluparekisteri

Ehdotuksen V Osan 1 luvussa säädetään liikenneluparekisteristä. Ehdotuksen perusteella kyseinen rekisteri on liikennekaareissa tarkoitettuja liikennelupia koskeva valtakunnallinen rekisteri, jossa on julkisia ja käyttörajoitteisia tietoja sisältävät osat. Ehdotuksen 2 § 2 momentin mukaan liikenneluparekisterin julkisen osan tiedot ovat kaikkien saatavilla Liikenteenturvallisuusviraston internet-sivuilla. Lisäksi virasto voi antaa tiedot koneluettavassa muodossa suoran käyttöyhteyden avulla.

Ehdotuksen mukaan luonnollisen henkilö osalta rekisterin julkiseen osaan merkittäisiin hänen nimensä ja sellaiset yhteistiedot, joista hänet voidaan tavoittaa työaikana. Ehdotuksen 2 §:n perusteella vaikuttaa siis siltä, että liikenneluparekisterin julkinen osa sisältää luonnollisia henkilöitä koskevia henkilötiedoiksi katsottavia tietoja.²

¹ www.tietosuoja.fi → päätökset → tietosuojavaltuutetun ratkaisuja → ”Tietosuojavaltuutetun ohjaus avoimen data suunnitelmaa koskien”

² Henkilötietolain 3 § 1 momentin 1 kohdan perusteella *henkilötiedolla* kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	



Tarpeellisuus ja tarkoitus

Ehdotetun 2 §:n 1 momentissa säädettäisiin tiedoista, joiden yleinen saatavilla olo olisi ehdotuksen perustelujen mukaan tarpeen esimerkiksi II osan 1 luvun 14 §:ssä säädetyn tilaajavastuun toteuttamiseksi. Lisäksi mahdollisuus tarkistaa liikenneluvan voimassaolo olisi ehdotuksen perustelujen mukaan yleisen oikeusturvan kannalta tarpeellista.

Olen katsonut, että henkilötietoja voidaan luovuttaa avoimessa verkossa rekisteröidyn suostumuksella tai nimenomaisen lain säännöksen perusteella siinä tapauksessa, että henkilötietojen käsittely on asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Julkisuuslaissa ei julkisuudella tarkoiteta henkilötietojen oma-aloitteista luovuttamista avoimessa verkossa, vaan sitä, että julkiset tiedot ovat pyynnöstä henkilön saatavissa. Jos henkilötietoja luovutetaan avoimessa verkossa, ei vastaanottajien käyttötarkoituksista ole mahdollista varmistua. Olenkin tulkintakäytännössäni suosittanut, että viranomaisen verkkopalvelut toteutettaisiin siten, että julkisuuslain 16.3 §:n edellyttämä *pyyntö - harkinta - luovutus* -muotoinen menettely toteutuu. Tätä on käytännössä ratkaistu esim. siten, ettei kokonaisia henkilörekistereitä luovuteta sellaisenaan avoimessa verkossa (esim. julkiset tietopalvelut verkossa: Julki-TERHIKKI, oikeudenkäyntiavustajaluettelo, eläinlääkäriluettelo³).

Kiinnitän huomiotanne siihen, että esityksessä ei ole perusteltu sitä, *miksi* yleinen tietojen saatavilla olo on oikeusturvan kannalta tarpeellista. Tietojen saatavilla olon avoimessa tietoverkossa tarpeellisuus ja välttämättömyys tulee perustella, jotta sen asianmukaisuutta voidaan arvioida suhteessa esimerkiksi henkilötietojen suojaan. Ehdotuksessa ei ole myöskään otettu kantaa siihen, millä otantaperusteella tiedot ovat saatavilla avoimessa tietoverkossa. Tähän tulisi kiinnittää jatkovalmistelussa huomiota.

Ehdotuksen perusteella vaikuttaisi siltä, että rekisterin julkisen osan tarkoituksena olisi liikenneluvan voimassa olon kautta vahvistaa liikenneluvan haltijan kelpoisuus. Ehdotuksen 2 § 1 momentin mukaan rekisterin julkiseen osaan merkittäisiin tiedot myös peruutetuista liikenneluvista. Tämän tarpeellisuus tulisi analysoida erityisesti tilanteessa, jossa liikenneluvan peruuttaminen liittyy luonnollisen henkilön hyvämaineisuuteen (mahdolliset (välilliset) rikoksia koskevat henkilötiedot vrt. HetiL 11. 1 § 3 kohta) tai oikeustoimikelpoisuuteen (mahdolliset (välilliset) terveydentilaan koskevat henkilötiedot vrt. HetiL 11.1 § 4 kohta). Esityksestä ei käy ilmi, miksi nämä tiedot ovat tarpeellisia tilaajavastuun tai oikeusturvan toteuttamiseksi, jos jo se, että tietoja ei löydy liikenneluparekisteristä indikoi sitä, että henkilöllä ei ole asianmukaista liikennelupaa. Tähän tulisi kiinnittää jatkovalmistelussa huomiota.

Hakujen rajaamien

Ehdotuksesta tai sen perusteluista ei käy ilmi se, miten tietoja voidaan hakea ko. rekisteristä.

³ http://www.valvira.fi/valvira/rekisterit/terveydenhuollon_ammattihenkilot/julkiterhikki (laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994) 24 c §),

<https://asiointi.oikeus.fi/web/asiointi/oikeudenkayntiavustajaluettelo> (laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011) 23 §),

<http://www.evira.fi/portal/fi/tietoa+evirasta/esittely/toiminta/elainlaakarintoimi/elainlaakarirekisteri/julkinen+tietopalvelu/> (laki eläinlääkärin ammatin harjoittamisesta (29/2000) 33 a §)

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	



Ehdotuksesta ei käy ilmi se, voidaanko tietoja hakea erilaisina massahakuina vai ainoastaan yksittäisinä hakuina käyttäen hakuperusteena tiettyjä yksilöintitietoja.

Kiinnitän huomiotanne siihen, mitä perustuslakivaliokunta on lausunut (32/2008 vp) terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (HE 105/2008) muutoksen yhteydessä. Lain 24 c §:n tarkoituksena on mahdollistaa julkinen tietopalvelu, jonka mukaan terveydenhuollon oikeusturvakeskus voi luovuttaa julkisen tietoverkon välityksellä terveydenhuollon ammattihenkilön keskusrekisteristä tiedon terveydenhuollon ammattihenkilön nimestä, rekisterinumerosta, syntymävuodesta ja ammattipätevyydestä. Säännöksen tavoitteena on helpottaa tiedon saantia terveydenhuollon ammattihenkilön ammattipätevyydestä

Perustuslakivaliokunta katsoi ko. lausunnossaan mm., että yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on olennaista, että ehdotetun kaltaisesta varsin laajasta internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina. Perustuslakivaliokunta edellyttikin lausunnossaan, että hakuperusteen rajauksen tulee ilmetä suoraan lakitekstistä.

Pidän tarpeellisenä sitä, että nyt lausunnon kohteena olevaa ehdotusta tarkennetaan joko niin, että lakitekstistä ilmenee, millä perusteella ja millaisella otannalla henkilötietoja voidaan hakea avoimessa tietoverkossa olevasta rekisteristä. Tai toisaalta ehdotusta voidaan tarkentaa siten, että siitä käy selkeästi ilmi, että tiedon hakijalla tulee olla oikeusperuste käsitellä henkilötietoja, kuten julkisuuslain 16 § 3 momentti edellyttää.⁴

Rikosrekisteritietojen edelleen luovutus

Ehdotuksen 3 §:n perusteluissa todetaan, että ”käyttörajoitteisiin tietoihin saattaisi sisältyä arkaluonteisia tietoja, jotka koskevat esimerkiksi rikosrekisteriä. Näitä tietoja ei lähtökohtaisesti voitaisi luovuttaa yksityisille kysyjille.” On kiinnitettävä huomiota siihen, mitä rikosrekisterilain (1993/770) 11 §:ssä on säädetty rikosrekisterin tietojen edelleen luovuttamisesta. ”Tuomioistuimien tai muun viranomaisen ei saa luovuttaa rikosrekisterin otetta tai siihen sisältyvää tietoa muulle kuin sen asian asianosaiselle, jonka käsittelyä varten ote on saatu, tai toiselle saman asian käsittelyyn osallistuvalla tuomioistuimella tai viranomaisella.” Ohjaan ottamaan tämän asianmukaisesti huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Lopuksi

Hankkeen seuraavissa vaiheissa on tunnistettava tietosuojasääntelyn vaikutus sekä ne puitteet, joissa ratkaisuja hankkeissa asetettuihin tavoitteisiin voidaan hakea. Kannustamme hankkeen jatkovalmisteluun niin, että tietosuojaa koskevat säännökset ja periaatteet otetaan asianmukaisesti huomioon. Tietosuojavaltuutetun toimisto on halukas osallistumaan hankkeeseen liittyvään yhteistyöhön.

⁴Julkisuuslain 16 § 3 momentti: ”Viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.”

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	



Tietosuojavaltuutetun toimiston puolesta,

Tietosuojavaltuutettu

Reijo Aarnio

Ylitarkastaja

Anna Hänninen

Tietosuojavaltuutetun toimivalta

Henkilötietolain (523/1999) 38 §:n 1 momentin mukaan tietosuojavaltuutettu antaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa ohjausta ja neuvontaa sekä valvoo henkilötietojen käsittelyä tämän lain tavoitteiden toteuttamiseksi ja käyttää päätösvaltaa siten kuin tässä laissa säädetään.

Henkilötietolain 40 §:n 1 momentin mukaan tietosuojavaltuutetun on edistettävä hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä ohjein ja neuvoin pyrittävä siihen, ettei lainvastaista menettelyä jatketa tai uusita. Tarvittaessa tietosuojavaltuutetun on saatettava asia tietosuojalautakunnan päätettäväksi taikka ilmoitettava syytteeseen panoa varten.

Henkilötietolain 40 §:n 2 momentin mukaan tietosuojavaltuutetun on ratkaistava asia, jonka rekisteröity on saattanut 28 ja 29 §:n nojalla hänen käsiteltäväkseen. Tietosuojavaltuutettu voi antaa rekisterinpitäjälle määräyksen rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamisesta tai tiedon korjaamisesta.

Tietosuojavaltuutettu valvoo yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (työelämän tietosuojalaki) (759/2004) 22 §:n mukaan lain noudattamista yhdessä työsuojeluviranomaisten kanssa.

Tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 305 §:n mukaan tietosuojavaltuutetun tehtävänä on valvoa mm. lain 24 lukuun (200 ja 202-204 §) sisältyvien suoramarkkinointia ja sijaintitietojen käsittelyä koskevan 20 luvun säännösten noudattamista.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	
