Niklas Vainio
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 145/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Arvioinnin lähtökohdista

Hallituksen esitys koskee liikenteen palveluista annetun lain muuttamista. Esitykseen sisältyy muun muassa toimilupasääntelyä sekä rekisterisääntelyä. Keskityn lausunnossani perustuslain 10 §:n kannalta merkityksellisiin seikkoihin.

Liikenneasioiden rekisteri

Ensimmäisen lakiesityksen V osan 1 luvussa säädettäisiin liikenneasioiden rekisteristä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että tämän kaltainen henkilötietoja koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (esim. PeVL 11/2016 vp, PeVL 21/2012 vp, PeVL 18/2016 vp).

Rekisteriä pidettäisiin liikenteen lupien ja muiden oikeuksien myöntämiseksi ja valvomiseksi, liikenteen turvallisuuden parantamiseksi, liikennevälineiden ja niihin liittyvän verotuksen ja kiinnitysten yksilöimiseksi, ympäristöhaittojen vähentämiseksi, liikkumispalveluiden kehittämisen sekä niiden käyttämisen edistämiseksi, tutkimus- ja kehittämis- ja innovaatiotoiminnan mahdollistamiseksi, henkilön omien tietojen hallintaan (omadata) perustuvien palveluiden kehittämisen edistämiseksi, liikenteen viranomaispalvelujen tuottamiseksi ja kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi. Liikenteen turvallisuuvirasto saisi käyttää rekisteriin tallennettuja tietoja sille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Lisäksi 2 §:n mukaan virastolla olisi myös oikeus saada rekisterinpitoon liittyvien tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät tiedot säännöksessä luetelluilta yksityisiltä ja julkisilta toimijoilta.

Rekisteriin tallennettavat tiedot on määritelty tarkemmin V osan 2 luvussa. Tietoihin sisältyy muun muassa rikos- ja sakkorekisterin tietoja ja terveystietoja, joita molempia voi pitää arkaluontoisina

henkilötietoina. Valiokunta on käytännössään katsonut arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 42/2016 vp).

Säilytysajat

Tietojen säilytysajoista säädettäisiin V osan 2 luvun 6 §:ssä, jonka mukaan tietoja säilytettäisiin tiedosta riippuen yleensä 5–10 vuotta. Tietosuojaa koskevan perusoikeuden näkökulmasta säilyttämisaika olisi syytä minimoida. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut arkaluontoisten tietojen käsittelyn rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (PeVL 13/2017 vp), kun taas muun tyyppisten henkilötietojen kohdalla valiokunta on suhtautunut sallivammin pitkiin säilytysaikoihin. Esityksessä välttämättömyyskriteeri on omaksuttu vain arkaluontoisten tietojen eli rikoksia ja terveydentilaa koskevien tietojen kohdalla.

Merimiesten meripalvelu-, koulutus- ja pätevyystietojen säilytysaika olisi poikkeuksellisesti 70 vuotta eli käytännössä elinajan. Tietojen pysyvää säilyttämistä arvioidessaan valiokunta on katsonut, että pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (PeVL 54/2010 vp, PeVL 3/2009 vp). Tietojen pysyvä säilyttäminen on katsottu perustelluksi esimerkiksi silloin, kun tiedot ovat osin muuttumattomia tai hitaasti muuttuvia eikä niitä päivitetä pelkän ajan kulumisen vuoksi ja niiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi (PeVL 54/2010 vp). Vastaavasti eliniäksi tietojen säilyttämistä valiokunta on pitänyt hyväksyttävänä kun kyseessä ovat olleet tutkinto- ja koulutustiedot (PeVL 31/2017 vp).

Tietojen luovuttaminen

Ensimmäisen lakiehdotuksen V osan 3 luvussa säädettäisiin myös tietojen luovuttamisen edellytyksistä. Sääntely täydentää siten julkisuuslakia, joka on yleislaki koskien tietojen luovuttamista viranomaisrekistereistä. Sääntelyllä on yhteys asiakirjajulkisuutta koskevaan perustuslain 12 §:n 2 momenttiin.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan 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 (PeVL 42/2016 vp). Ehdotuksessa on monin paikoin lähtökohtana ”välttämättömien tietojen” luovuttaminen. Ehdotus näyttäisi yleisellä tasolla täyttävän valiokunnan käytännön mukaiset edellytykset.

V osan 3 luvun 3 §:ssä säädetään tietojen yksittäisluovutuksesta. Yksittäisluovutuksena luovutettavat tiedot ovat luonteeltaan henkilötietoja, mutta eivät sellaisia, että niiden luovuttaminen olisi ongelmallista yksityiselämän suojan kannalta. Massaluovutuksesta säädetään 4 §:ssä. Massaluovutuksena vastaavia tietoja olisi mahdollista luovuttaa liikenteeseen liittyviin

tarkoituksiin, joihin luettaisiin muun muassa suoramarkkinointi. On syytä huomata, että tiedot vastaanottavalla tulee olla muun lainsäädännön perusteella oikeus käsitellä tietoja. Suoramarkkinoinnin erityisistä edellytyksistä on säädetty tietoyhteiskuntakaaressa.

V osan 3 luvun 5 §:n mukaan tietoja saisi luovuttaa ”sellaista kehittämis- ja innovaatiotoimintaa varten, jonka tavoitteena on liikennejärjestelmän ja -palveluiden kehittäminen ja tarjoaminen, liikennejärjestelmää ja -palveluita koskevan tietoisuuden ja ymmärryksen lisääminen sekä liikenneturvallisuuden parantaminen ja liikenteen ympäristötavoitteiden saavuttamisen edistäminen”. Tietojen luovutustarkoitus on määritelty varsin laveasti. Lisäksi kyseessä on tietojen luovuttaminen yksityiselle rekisteristä, jonka ensisijainen tarkoitus liittyy viranomaistoimintaan. Toisaalta salassapidettäviä tietoja ei lähtökohtaisesti saisi luovuttaa. Tällaista luovutustarkoitusta voinee pitää perustuslain 10 §:n 1 momentin näkökulmasta hyväksyttävänä.

Tietojen luovuttaminen anonymisoituna

V osan 3 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa ja 5 §:n 1 ja 2 momenteissa sallitaan tietojen luovuttaminen eräissä tilanteissa sillä edellytyksellä, että tietoja ei voida yhdistää yksittäiseen henkilöön. Jos tieto ei ole yhdistettävissä keneenkään henkilöön, kyseessä ei ole perustuslaissa tarkoitettu henkilötieto eikä luovutuksella ole merkitystä yksityiselämän suojan kannalta. Valiokunnan lienee syytä kiinnittää huomiota siihen, kuinka huolellisesti tällainen anonymisointi on toteutettava. Vaikka luovutettavasta aineistosta olisi poistettu henkilön nimi ja henkilötunnus tai korvattu ne jollain toisella tunnisteella, usein voi olla mahdollista yhdistää tiedot toisesta lähteestä hankittuun tietokantaan ja päätellä henkilöllisyys tällä perusteella. Tunnistaminen voi olla mahdollista esimerkiksi siksi, että jokin henkilöön liittyvä toinen tieto on harvinainen. Tällaisia voivat olla esimerkiksi äidinkieli, pieni kotipaikkakunta, kansalaisuus tai käytössä olevan liikenneväline. Tunnistaminen saattaa kuitenkin onnistua myös yhdistämällä usempia henkilön piirteitä, jotka eivät itsessään ole harvinaisia, mutta jotka yhdessä mahdollistavat henkilön yksilöimisen.

Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan anonymisoinnin riittävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon ”kaikki keinot, joita joko rekisterinpitäjä tai muu henkilö voi kohtuullisen todennäköisesti käyttää mainitun luonnollisen henkilön tunnistamiseen suoraan tai välillisesti”. Tätä arvioitaessa on otettava huomioon ”kaikki objektiiviset tekijät, kuten tunnistamisesta aiheutuvat kulut ja tunnistamiseen tarvittava aika sekä käsittelyajankohtana käytettävissä oleva teknologia ja tekninen kehitys” (resittaali 26).

Lailla säätämisen vaatimus

Henkilötietojen suoja on turvattava perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaisesti lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että suoraan sovellettava EU:n tietosuoja-asetus täyttää tämän lailla säätämisen kriteerin ainakin siltä osin kuin komissiolle ei ole annettu valtaa täydentää säädöstä omalla päätöksellään. Valiokunnan mukaan ainakin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän asetuksen tasolla (PeVL 12/2012 vp).

Ensimmäisen lakiehdotuksen perusteluiden mukaan laissa ei enää viitattaisi tietosuojavelvoitteiden osalta kansalliseen lainsäädäntöön, sillä EU:n henkilötietolainsäädäntö on suoraan sovellettavaa lain tullessa voimaan. Esimerkiksi ajopiirturia koskevassa sääntelyssä ei enää viitattaisi sovellettavaan lainsäädäntöön. Tietojen käsittelyyn sovelletaan muun muassa yleistä tietosuoja-asetusta ja

ajoneuvopiirturiasetusta, mutta tämä ei näy suoraan kansallisesta laista. Viittaus sovellettavaan tietosuojasääntelyyn olisi hyödyllinen henkilötietojen suojan tosiasiallisen toteutumisen kannalta.

Aiemmassa lausunnossaan (PeVL 46/2016 vp) perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena käytettyä sääntelytekniikkaa, jossa laki jakautuu osiin, lukuihin ja pykäliin, joiden numerointi alkaa kunkin sisällä alusta. Valittu tekniikka vaikeuttaa lain sisäisten viittausten seuraamista. Tämä heikentää sääntelyn tarkkarajaisuutta ja selkeyttä, millä on merkitystä myös perusoikeuksien suojan kannalta.

Helsingissä 28. marraskuuta 2017

Niklas Vainio
OTM, FM