LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä säätämisjärjestystä koskevassa luvussa lakiehdotusta on käsitelty perustuslain (731/1999) 124 §:ssä säädetyn julkisen hallintotehtävän antamista koskevan rajoitussäännöksen kannalta katsottuna. Niin ikään hallituksen esityksessä arvioidaan 1. lakiehdotuksen suhdetta perustuslain 10.1 §:ssä säädettyyn henkilötietojen suojaan ja samassa pykälässä säädettyyn yksityiselämän suojaan sekä julkisuuslain 12.2 §:ssä säädettyyn asiakirja- ja tallennejulkisuutta koskevaan säännökseen. Arviot ehdotetun sääntelyn suhteesta on esitetty myös perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan ja 18 §:ssä säädettyyn elinkeinovapauteen nähden.

Keskityn lausunnossani perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojaa koskevan lakiviittauksen, 12.2 §:n asiakirjajulkisuuden sekä rajapintoja koskevan sääntelyn arviointiin

2. Julkisuusperiaate ja siitä poikkeaminen

Lakiehdotuksessa säädettäväksi ehdotettava liikenneasioiden rekisteri pitää sisällään perustuslain 12.2 §:ssä tarkoitettuja viranomaisen hallussa olevia tallenteita (*vrt. PeVL 3/2009 vp*). Perustuslain 12.2 §:n mukaan tällaiset viranomaisen tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) on säädetty yleislain tasolla viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta. Viranomaisen asiakirjan käsite pitää sisällään myös tallenteet. Tiedonsaantioikeus viranomaisen julkisista asiakirjoista, mukaan lukien tallenteista, koskee julkisuuslain 9 §:n jokaista, jolla tarkoitetaan säännöksen perustelujen mukaan luonnollisia henkilöitä, oikeushenkilöitä ja viranomaisia (HE 30/1998 vp, s. 64).

Tiedonsaantia koskevaa sääntelyn kehittämisessä on syytä ensin arvioida, riittääkö yleislain säännökset täyttämään ne hyväksyttävät tarpeet, joita erilaisista tiedonsaanti-intresseistä johtuu. Julkisuuslaissa ei ole säädetty yleisesti henkilötietoja salassa pidettäväksi, vaan julkisuuslain 24 §:ssä on säädetty eräiltä osin henkilötiedot salassa pidettäväksi, kun lainsäätäjä on arvioinut henkilötietojen suojaa koskevan intressin olevan niin vahva, että sitä pitää tehostaa salassapitosäännöksillä. Käytännössä salassapitosäännökset määrittelevät henkilötietojen suojan ja yksityiselämän suojan ytimen. Muiden kuin salassa pidettävien henkilötietojen osalta julkisuuslaissa on omat suojasäännöksensä henkilötietojen luovuttamisen osalta.

Julkisuuslain 13.2 §:n mukaan pyydettäessä saada tieto viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitus järjestää. Säännös tarkoittaa tietopyynnön esittäjän selontekovelvollisuutta henkilötietojen käyttötarkoituksesta ja se koskee tilanteita, joissa tietoja pyydetään luovutettavaksi henkilörekisteristä. Julkisuuslain 16.3 §:n mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää

sellaisia henkilötietoja. Säännös koskee tietojen luovuttamista henkilörekisteristä kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa. Sen sijaan henkilötietojen antaminen viranomaisen luona nähtäväksi tapahtuu julkisuuslain 16.1 §:n nojalla. Julkisuuslaissa on säädetty myös yleislaintasolla tietojen luovuttamisesta henkilörekisteristä teknisen käyttöyhteyden avulla toiselle viranomaiselle. Julkisuuslain 29.3 §:n mukaan viranomainen voi avata toiselle viranomaiselle teknisen käyttöyhteyden henkilörekisterinsä sellaisiin tietoihin, jotka toisen viranomaisen on laissa erikseen säädetyn velvollisuuden mukaan otettava päätöksenteossaan huomioon. Säännös koskee muiden kuin salassa pidettävien henkilötietojen luovuttamista viranomaisten välillä. Julkisuuslain 29.3 §:n jälkimmäinen virke koskee salassa pidettävien tietojen luovuttamista henkilörekisteristä. Säännöksen jälkimmäisen virkkeen mukaan jos henkilötiedot on säädetty salassa pidettäväksi, käyttöyhteyden avulla saa hakea tietoja vain henkilöistä, jotka ovat antaneet siihen suostumuksensa, jollei salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta erikseen nimenomaisesti säädetä toisin.

Julkisuuslain sääntely tarkoittaa, että sen perusteella voidaan luovuttaa viranomaisen henkilörekisteristä toiselle viranomaiselle henkilötietojen kopiona, tulosteena, sähköisessä muodossa ja teknisen käyttöyhteyden avulla, jos henkilötietoja ei ole säädetty salassa pidettäviksi ja tiedot saavalla viranomaisella on henkilötietojen käsittelyä koskevan säännösten perusteella oikeus käsitellä näitä tietoja esimerkiksi lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi tai teknisen käyttöyhteyden avulla julkisen vallan käyttöön liittyvän päätöksen tekemiseksi. Salassa pidettävät henkilötiedot on puolestaan määritelty pääosin julkisuuslain 24.1 §:n 23–32 kohdissa. Näitä tietoja voidaan luovuttaa, jos luovutuksen saajalla on oikeus saada näitä salassa pidettäviä tietoja salassapitosäännösten estämättä.

Nyt lausuttavana olevassa 1. lakiehdotuksen V osan 1 luvun 2 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi Liikenteen turvallisuusviraston tiedonsaantioikeuksista. Pykälässä olevat tiedonsaantioikeudet koskevat salassa pidettäviä tietoja, joten tiedonsaantioikeuksien säätämiselle erityislainsäädännössä on perusteensa. Niin ikään pykälässä ehdotetaan tietojen saantia rajapinnan kautta tai muuten sähköisesti. Säännös tarkoittaa nykyisin vallalla olevan terminologian mukaisesti teknistä käyttöyhteyttä tai sähköistä tiedonsiirtomenetelmää.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneiden kannanottojen (*ks. PeVL 31/2017 vp sekä siinä viitatut*) mukaan salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi. Pykälässä olevat tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset ovat yleisluonteisia, mutta tiedonsaantioikeus on sidottu välttämättömyysarviointiin. Tällainen sääntelymalli jättää tulkinnanvaraiseksi, kumpi osapuoli arvioi välttämättömyysvaatimusta – tiedonsaantioikeuden omaava viranomainen vai tiedot antava taho.

Yleisluonteisuutta korostaa myös 1 luvun 2 §:n 3 momentissa oleva tiedonsaantioikeutta koskeva säännösehdotus rikos- ja sakkorekisteriin, johon ei ole muodollisesti sisällytetty välttämättömyys vaatimusta koskevaa tiedonsaantioikeuden rajausta. Kysymys on kuitenkin henkilötietolaissa arkaluonteisiksi määritellyistä tiedoista ja tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa erityisin edellytyksin käsiteltävistä tiedoista, jotka julkisuuslain 24.1 §:n 28 kohdan mukaan salassa pidettäviä. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan arvioitaessa luovutettavien tietojen luonnetta

arkaluonteisina tietoina, tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn on oltava sisällöltään kattavaa ja täsmällistä (*PeVL 38/2016 vp*). Nyt ehdotettua tiedonsaantioikeutta ei ole rajattu millään tavalla rikos- ja sakkorekisteriin edellä mainitussa momentissa.

Samassa momentissa tiedonsaantioikeus on muun muassa viranomaisilta sidottu välttämättömyysvaatimukseen, joskaan säännöksessä ei mainita selkeästi keneltä tietoja on oikeus saada. Sen sijaan tietojen käyttötarkoitus kyseisessä momentissa on ilmaistu näiden tietojen osalta toisin kuin rikos- ja sakkorekisteriin.

Hallituksen esityksen 1 lakiehdotuksen V osan 3 luvussa on ehdotettu säännökset tietojen luovuttamisesta. Luvun 1 §:n mukaan tiedot voidaan luovuttaa rajapinnan kautta, katseluyhteyden avulla tai muuten sähköisesti. Luovuttaminen perustuisi Liikenteen turvallisuusviraston päätökseen. Säännöksestä ei ilmene, mistä luovutuksista Liikenteen turvallisuusvirasto päättäisi. Lukuun sisältyy tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä 2-3 §:ssä, joissa virasto ei ilmeisesti jokaisesta luovutuksesta päättäisi, koska ei liene tarkoituksenmukaista, että jokaisen tiedonsaantioikeuksia koskevista luovutuksista päätettäisiin erikseen Liikenteen turvallisuusvirastossa. Säännöstä voisi olla syytä tarkentaa, mihin luovutuksiin päätöksenteko perustuu ja milloin luovutuksista päätetään. On syytä huomioida, että yleislainsäädännössä ei edellytetä, että tietoluovutuksista tehdään nimenomainen päätös, kun tietoja luovutetaan esimerkiksi julkisuuslain 16.3 §:n perusteella, jos luovutus tapahtuu tietopyynnön mukaisesti.

Hallintoon on kehitetty epätarkoituksenmukainen malli, jossa esimerkiksi viranomaiset tekevät toisilleen tietolupapäätöksiä tilanteissa, joissa on selvää, että tiedot pyytävällä viranomaisella on oikeus saada tiedot, kun esimerkiksi tiedonsaantioikeutta koskevassa säännöksessä on yksityiskohtaisesti säädetty tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluvat tiedot. Tällainen malli on omiaan hidastamaan tiedonsaantia ja sillä ei käytännössä ole merkitystä kuin tilanteissa, joissa tiedot luovuttava viranomainen kieltäytyisi luovuttamasta tietoja. Esimerkiksi pelastusviranomaisille on säädetty pelastuslaissa (379/2011) tiedonsaantioikeuksia Liikenteen turvallisuusviraston hallinnoimiin rekistereihin, jotka nyt ehdotetaan yhdistettäväksi liikenneasioiden rekisteriin. Tällaisissa tilanteissa Liikenteen turvallisuusviraston päätöksenteko on varsin muodollista. Esimerkkitapauksesta voidaan nostaa esiin myös sääntelyn päällekkäisyys. Liikenneasioiden rekisteriä koskevissa säännöksissä on säädetty tietojen luovutusoikeudesta, kun taas muualla on säädetty esimerkiksi eri viranomaisten tiedonsaantioikeuksista. Niin ikään päällekkäistä sääntelyä on tietojen luovutustapaa koskevissa säännöksissä. Liikenteen palveluista annettuun lakiin ehdotetaan V osan 3 luvun 1 §:ään säännöstä, jonka mukaan tiedot voidaan luovuttaa rajapinnan kautta, katseluyhteydellä tai muutoin sähköisesti. Puolestaan esimerkiksi pelastuslaissa on säädetty, että pelastusviranomaisella on oikeus saada tiedot teknisen käyttöyhteyden avulla tai muuten sähköisessä muodossa muun muassa Liikenteen turvallisuusvirastolta. Esimerkkitapaus on osoitus tältäkin osin päällekkäisestä sääntelystä.

Vaikka 1. lakiehdotus ei optimoikaan sääntelyä tiedonsaannista ja tietojen luovuttamisesta, ei sääntely ole ongelmallinen perustuslain kannalta katsottuna, kunhan arkaluonteisten tietojen tiedonsaantia koskevaa sääntelyä tarkennetaan ja selkeytetään.

Yleisesti ottaen tiedonsaantia ja tietojen luovuttamista koskevat perustuslakivaliokunnan kannanotoista johdettu sääntelymalli johtaa *epätarkoituksenmukaiseen kaksinkertaiseen sääntelymalliin*, jossa rekistereitä koskevissa säännöksissä säädetään tietojen luovutusmahdollisuudesta ja toisaalla lainsäädännössä on säädetty tiedonsaantioikeuksista. Nähdäkseni hyvään lainvalmistelutapaan kuuluu, että tällaista kaksinkertaista sääntelymallia vältetään. Tiedonsaantioikeutta koskevan sääntely pitäisi riittää perusteeksi luovuttaa viranomaisen henkilörekistereistä henkilötietoja. Tällaiseen malliin voitaisiin päästä yleislainsäätelyä kehittämällä.

3. Henkilötietojen suoja

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti tulkinnut perustuslain 10.1 §:n henkilötietojen suojaa koskevaa lakiviittausta siten, että sillä tarkoitetaan sitä, että laissa tärkeitä sääntelykohteita ovat rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset, tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika sekä rekisteröidyn oikeusturva. Lisäksi perustuslakivaliokunta on edellyttänyt sääntelyn kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta lain tasolla (*lähtien PeVL 14/1998 vp ja 25/1998 vp*). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että mahdollisuudesta luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla kuuluu henkilötietojen käsittelyä koskeviin lailla säätämisen vaatimuksiin (*PeVL 12/2002 vp*). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojaa koskevan 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 (*PeVL 13/2016 vp*).

Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn ja siihen liittyvien vaatimusten yhteydessä on huomioitava Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679, jota aletaan soveltaa 25.5.2018 kaikissa EU:n jäsenvaltioissa sellaisenaan, elleivät jäsenvaltiot ole käyttäneet tuohon mennessä asetuksen sallimissa puitteissa kansallista liikkumavaraa. EU:n tietosuoja-asetus sitoo kansallista lainsäätäjää.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan yhdistettäväksi Liikenteen turvallisuusviraston hallinnoimia rekistereitä yhteen uuteen liikenteen asioiden rekisteriin. Ehdotettua yhdistämistä ei nähdäkseni voida pitää ongelmallisena, koska kysymys on hyvin samanlaisista käyttötarkoituksista ja käsittely tapahtuu samassa viranomaisessa, joka on rekisterinpitäjä.

Esityksen 1. lakiehdotuksen V osan 2 luvun 1 §:ssä on lueteltu yleiset rekisteriin tallennettavat tiedot. Pykälän 4 momentin mukaan rekisteriin saa tallentaa Liikenteen turvallisuusviraston lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot tehdyistä rikoksista ja niistä seuranneista rangaistuksista, ajokielloista ja muista vastaavista seuraamuksista, Liikenteen turvallisuusviraston valvontatehtävänsä johdosta määräämistä seuraamuksista sekä muut valvontatoimintaan liittyvät tiedot. Säännösehdotus on ongelmallinen, jos sitä arvioidaan itsenäisenä suhteessa tietosuoja-asetuksen 25 (2) artiklan 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. Esityksen 1. lakiehdotuksen säännös tarkoittaisi, että sakkorekisterissä ja rikosrekisterissä olevia tietoja tallennettaisiin myös liikenteen asioiden rekisteriin. Koska sakko- ja rikosrekisteristä saadaan tiedot teknisen rajapinnan avulla silloin, kun Liikenteen turvallisuusvirasto niitä tarvitsee, ei ole perusteita sille, että tietoja tallennettaisiin myös liikenteen asioiden rekisteriin. Kuitenkin ehdotetun pykälän 5 momentissa ehdotetaan, että tiedot jätetään tunnistetietoja lukuun ottamatta tallentamatta, jos tieto on saatavissa reaaliaikaisesti toisen viranomaisen rekisteristä, ellei tiedon tallentaminen ole teknisistä syistä tarkoituksenmukaista. Säännösehdotus noudattelee tietosuoja-asetuksessa olevia tietojen minimointiin ja sisäänrakennettuun ja oletusarvoiseen tietosuojaan liittyviä vaatimuksia, jos tietoja ei tallenneta (tai vanhahtavan käsitteen talleteta) varsinaisesti liikenteen asioiden rekisteriin. Nykyisin käytettävä teknologia mahdollistaa sen, ettei tietoja tarvitse siirtää ja tallentaa useaan kertaan eri rekistereihin eri käyttötarkoitukseen. Tätä on syytä korostaa tietosuoja-asetuksessakin olevana yhtenä kantavana periaatteena teknisiä toimenpiteitä suunniteltaessa eri tietojärjestelmiin ja niissä oleviin rekistereihin.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa perustellaan tietojen luovuttamista eräisiin tarkoituksiin yleisen edun mukaisilla tavoitteilla. Yleiseen etuun viitataan tietosuoja-asetuksessa eri yhteyksissä. Tietosuoja-asetuksen 6 (1) artiklassa yleisen edun mukainen tehtävä on liitetty vaihtoehtoisella käsittelyperusteella

silloin, kun käsittely perustuu julkisen vallan käyttöön. Tietosuoja-asetuksen resitaalin 45 mukaan kun käsittely tapahtuu rekisterinpitäjää koskevan lakisääteisen velvoitteen mukaisesti tai kun se on tarpeen *yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän* tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi, käsittelyllä olisi oltava perusta unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Resitaalin mukaan tietosuoja-asetuksessa ei edellytetä, että kaikkia yksittäisiä tiedonkäsittelytilanteita varten olisi olemassa erityislaki. Useiden käsittelytoimien perustana oleva yksi laki voi olla riittävä käsittelyn perustuessa rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteeseen tai jos käsittely on tarpeen *yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän suorittamiseksi* tai julkisen vallan käyttämiseksi. Niin ikään resitaalin mukaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä olisi myös määritettävä, olisiko *yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän suorittamiseksi* tai julkisen vallan käyttämiseksi rekisterinpitäjän oltava julkinen viranomainen tai muu julkis- tai yksityisoikeudellinen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, esimerkiksi ammatillinen yhteenliittymä, kun se on perusteltua yleistä etua koskevien syiden, kuten terveyteen liittyvien syiden vuoksi, esimerkiksi kansanterveyden ja sosiaalisen suojelun alalla ja terveydenhuoltopalvelujen hallintoa varten. Asetuksen resitaalissa 55 yleinen etu liitetään uskonnollisten yhdistysten päämäärien toteuttamiseen. Asetuksen resitaalissa 128 viitataan yleisen edun hyväksi toimiviin yksityisiin elimiin. Yleisen edun mukaisuus yhdistetään myös arkistointikäyttötarkoitukseen (resitaali 156). Tietosuoja-asetuksen 86 artiklan mukaan viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi voivat luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan. Tietosuoja-asetuksen 86 artikla viittaakin käytännössä Suomessa kansalliseen julkisuuslakiin, jota sovelletaan viranomaisiin ja sekä niihin yksityisiin toimijoihin, jotka hoitavat julkisia tehtäviä ja käyttävät niiden hoitamisessa julkista valtaa.

Tietosuoja-asetuksessa ei ole siten täsmennetty, mitä yleisen edun mukaiselle tehtävällä tai muutenkaan yleisen edun mukaisuudella tarkoitetaan. Kuitenkin yleisen edun mukainen tehtävä kulkee rinnan julkisen vallan käyttöä koskevien sääntelyperusteiden kanssa. Selvänä yleisen edun mukaisena tehtävänä voidaan pitää julkisia tehtäviä, joita voivat lainsäädännön niin salliessa hoitaa myös yksityiset.

Hallituksen esityksen mukaan V osan 3 luvun 5 §:n mukaan liikenneasioiden rekisteristä voitaisiin luovuttaa tietoja kehitys- ja innovaatiotoimintaan, jonka pyrkimyksenä on edistää liikennejärjestelmän ja -palveluiden kehittämistä ja tarjontaa, liikennejärjestelmää ja -palveluita koskevan tietoisuuden ja ymmärryksen lisäämistä sekä liikenneturvallisuuden parantamista ja liikenteen ympäristötavoitteiden saavuttamista. Hallituksen esityksen mukaan säännöksen avulla pyrittäisiin merkittävän yleisen edun saavuttamiseen. Esityksen mukaan Tällaisen tiedon saaminen yleisesti hyödyttävään kehitys- ja innovaatiotoimintaan voisi olla merkittävä kilpailukykytekijä. Esityksen mukaan vaikka toiminta palvelee yksityistä etua, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan yhteiskunnalliset vaikutukset ovat laajat ja hyödyntävät koko yhteiskuntaa.

Ehdotettua säännöstä voidaan pitää ongelmallisena. Tietosuoja-asetuksessa ei ole nimenomaisesti säädetty henkilötietojen käsittelyperusteeksi kehitys- ja innovaatiotoimintaa. Ehdotetussa laissa esitetään säännöstä, joka mahdollistaa rajoitetusti tietojen luovuttamisen tietyntyyppiseen kehitys- ja innovaatiotoimintaan. Sinällään tällainen mahdollisuus tietojen luovuttamiseen ei vielä ratkaise sitä, voidaanko tietoja luovuttaa, koska tiedonsaajalla täytyy olla tietosuoja-asetuksen tai kansallisen tietosuojalainsäädännön perusteella oikeus käsitellä luovutettuja tietoja. Hallituksen esityksessä on esitetty pitkät perustelut yleisen edun mukaisille tavoitteille. On kuitenkin syytä huomata, ettei tietosuoja-asetuksessa ole säädetty mahdollisuuksista luovuttaa tietoja esimerkiksi viranomaisen henkilörekisteristä, vaan tietojen luovuttaminen perustuu kansalliseen lainsäädäntöön. Sen sijaan yleisessä tietosuoja-asetuksessa on säädetty käsittelyedellytyksistä. Jotta viranomainen voisi luovuttaa tietoja johonkin käyttötarkoitukseen, tulee luovutuksen saajalla olla oikeus käsittelyyn. Mahdollisuus luovuttaa tietoja ei luo oikeutta käsitellä tietoja, jos käsittely kuuluu tietosuoja-asetuksen piiriin.

Hallituksen esityksessä ei ole pystytty esittämään selkeää perustetta sille, mihin oikeusperusteeseen kehitys- ja innovaatiotoiminnassa tapahtuva henkilötietojen käsittely tapahtuu. Jotta mahdollisuus käsitellä henkilötietoja muun kuin suostumuksen perusteella olisi mahdollista, tulisi nähdäkseni tietosuoja-asetuksen liikkumavaraa käyttävässä kansallisessa yleislaissa säätää mahdollisuudesta käsitellä henkilötietoja kehitys- ja innovaatiotoiminnassa. Tällöin myös kehitys- ja innovaatiotoiminta tulisi määritellä kansallisessa yleislaissa, jotta viranomaiset voisivat yhdenmukaisesti arvioida mahdollisuuksia luovuttaa johonkin kehitys- ja innovaatiotoimintaan henkilötietoja. Tyypillisesti kehitys- ja innovaatiotoiminnassa tarvitaan tietoja eri rekistereistä, jolloin myös perusteet luovuttamiselle tulisi olla yhdenmukaiset. *Säännös, joka mahdollistaa tietojen luovuttamisen kehitys- ja innovaatiotoimintaan on ongelmallinen, koska oikeudesta käsitellä kehitys- ja innovaatiotoiminnassa henkilötietoja ei ole ainakaan toistaiseksi säädetty kansallisessa lainsäädännössä yleislaintasolla taikka EU:n tietosuoja-asetuksessa. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt henkilötietojen käsittelyä koskevalta sääntelyltä kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta. Tässä yhteydessä kattavuus- ja yksityiskohtaisuusvaatimusta on syytä korostaa. Yleisen edun venyttäminen toimintaan, jolla on selkeä kaupallinen ja liiketoiminnallinen luonne, alkaa olla jo sillä alueella, jota kutsutaan yksityiseksi eduksi.*

Luvun 8 §:ssä on säädetty henkilön omien tietojen hallinnasta. Omien tietojen hallintaa koskeva sääntelykin näyttää hajautuvan lainsäädännössä. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt hiljattain lausunnossaan PeVL 31/2017 vp – HE 72/2017 vp opetustoimen tietovarantoja koskevaa säädösehdotusta, jossa ehdotettiin myös menettelyistä omien tietojen hallinnassa. Ehdotettu säännös edistää yksilön mahdollisuuksia käyttää tiedollista itsemääräämisoikeuttaan silloin, kun tietoja luovutettaisiin viranomaisen henkilörekisteristä erinäisiin tarkoituksiin. Säännösehdotus ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. *Sinällään tämänkin tyyppinen sääntely tulisi keskittää yhteen yleislakiin eikä ratkaista pistemäisesti kunkin rekisterin osalta asiaa erikseen erityislainsäädännössä.*

Hallituksen esitys sisältää ehdotukset myös liikenteen asioiden rekisterissä olevien tietojen säilyttämisestä. 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*). Perustuslakivaliokunnan erään kannanoton mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita. Pysyvää säilyttämistä puoltaa se, että 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).

Henkilötietojen säilytysaikoja koskevassa sääntelyssä on jo nyt otettava huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely, jossa henkilötietojen säilyttäminen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen ja yleisen edun mukainen arkistointikäyttötarkoitus on erotettu toisistaan. Tietosuoja-asetuksen resitaalin 158 mukaan asetusta sovelletaan myös henkilötietojen käsittelyyn arkistointitarkoituksessa, mutta ei kuitenkaan kuolleiden henkilöiden henkilötietoihin. Arkistointitarkoituksiin tapahtuvassa henkilötietojen käsittelyssä on siten noudatettava muun muassa asetuksen 5 artiklassa säädettyjä periaatteita lainmukaisesta, asianmukaisesta ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästä käsittelystä, käyttötarkoitussidonnaisuudesta, tietojen minimointivaatimuksesta (tarpeellisuusvaatimus), täsmällisyysvaatimuksesta, säilytyksen rajoittamisesta sekä henkilötietojen suojaamisvaatimuksesta. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta varten tapahtuva myöhempi henkilötietojen käsittely ei ole yhteensopimaton henkilötietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Muita alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivia käyttötarkoituksia on mainittu säännöksessä tieteellinen tai historiallinen tutkimus sekä tilastokäyttötarkoitus. Tietosuoja-asetuksen 25 artiklan 2 kohdan mukaan sisäänrakennettuun ja oletusarvoiseen tietosuojaan kuuluu, että rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että oletusarvoisesti käsitellään vain käsittelyn kunkin tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Tähän velvollisuuteen kuuluu huolehtia muun muassa säilytysaikojen noudattamisesta. Säilytysajat on siten määriteltävä ennalta ja säilytysaikojen

noudattamista on valvottava. Tietosuoja-asetuksen resitaalin 39 kohdan mukaan henkilötietojen olisi oltava riittäviä ja olennaisia ja rajoituttava siihen, mikä on välttämätöntä niiden käsittelyn tarkoitusten kannalta. Tämä edellyttää erityisesti sitä, että henkilötietojen säilytysaika on mahdollisimman lyhyt. Rekisterinpitäjän olisi asetettava määräajat henkilötietojen poistoa tai niiden säilyttämisen tarpeellisuuden määräaikaistarkastelua varten, jotta voidaan varmistua siitä, ettei henkilötietoja säilytetä pidempään kuin se on tarpeen. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa myös asetetaan säilytysajat yhdeksi sääntelykohteeksi, kun kysymys on viranomaisissa tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä.

Hallituksen esityksessä on esitetty kullekin säilytysajalle perusteensa pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa. Esitettyjä perusteita voidaan pitää hyväksyttävinä sekä tietosuoja-asetuksen että perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella.

4. Rajapintojen käyttöä koskeva sääntely

Liikenteen palveluista annetussa laissa on säädetty eräiltä osin rajapinnoista ja avoimista rajapinnoista. Liikenteen palveluista annettu laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella eikä perustuslakivaliokunta ottanut kantaa lausunnossaan (*PeVL 46/2016 vp*) rajapintoja koskevaan sääntelyyn muun muassa omaisuuden suojan näkökulmasta, joten se ei liene edelleenkään merkityksellistä sääntelyä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa omaisuuden suojan näkökulmasta.

Yleisesti ottaen tietojärjestelmien rajapintoja ei ole katsottu tekijänoikeudellisen suojan ydinalueeseen. Rajapintojen vahva tekijänoikeuksien suoja ei mahdollistaisi kilpailevien tietojärjestelmäpalveluiden kehittämistä ja innovaatiotoimintaa. Lisäksi vahva suoja toimisi tehokkaasti kilpailtujen tietojärjestelmämarkkinoiden kehittymisen esteenä. Rajapintakuvausten saatavuus ja tietojen siirron mahdollistaminen rajapintojen avulla on pidetty myös Euroopan unionissa tärkeänä EU:n sisämarkkinoiden toiminnan kannalta katsottuna.[1] Kun otetaan huomioon rajapintojen tekijänoikeudellinen kapea suoja, ei rajapintoja ja niiden avoimuutta koskeva sääntely ole ongelmallinen omaisuuden suojan kannalta katsottuna. Rajapinnat ovat tietojärjestelmien lähdekoodin ulkorajoilla olevia liittymäkohtia, joiden avulla tietojärjestelmät vaihtavat tietoa. Rajapintojen käyttötarkoituksena on mahdollistaa tietojen liikkuvuus, jolloin niihin liittyvien kuvaustenkin saatavuus on tärkeää eri organisaatioiden tietojärjestelmäarkkitehtuurien kehittämiseksi.

Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä tehdään uusi avaus lainsäädännön käsitteistön selkeyttämiseksi ja täsmentämiseksi. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti ja vakiintuneesti edellyttänyt lakisääteisyyttä mahdollisuudesta luovuttaa henkilörekisteristä henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (alkaen *PeVL 12/2002 vp*). Julkisuuslaki pitää sisällään yleiset perusteet teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta viranomaisten välillä tietyissä tilanteissa. Lisäksi henkilötietolain (523/1999) 32.2 § pitää sisällään teknisen käyttöyhteyden avaamista koskevan suojasäännöksen. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen johdosta Suomen lainsäädännössä on yli 260 säännöstä, jotka koskevat teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvaa henkilötietojen luovuttamista. Lainsäädännössä ei ole myöskään yksikäsitteistä määritystä tekniselle käyttöyhteydelle, vaan eri laeissa sillä ymmärretään eri asioita.

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen V osan 1 luvun 2 §:n 5 momentin mukaan liikenteen turvallisuusvirastolla olisi oikeus pykälässä mainittujen tietojen saantiin salassapitosäännösten estämättä. Tiedot toimitettaisiin maksutta rajapinnan kautta tai muutoin sähköisessä muodossa siten kuin siitä Liikenteen turvallisuusviraston kanssa sovitaan. Tiedot on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Säännösehdotuksessa rajapinnan käsite korvaisi vanhentuneen ja monimerkityksellisen teknisen

[1] Komission tiedonanto ”Lukkiutumista vastaan: avoimien tieto- ja viestintätekniikkajärjestelmien rakentaminen hyödyntämällä aikaisempaa paremmin standardeja julkisissa hankinnoissa” (COM(2013) 455 final, 25.6.2013)

käyttöyhteyden käsitteen. Ehdotusta voidaan pitää perusteltuna, mutta käsitteistön yhtenäistäminen pitäisi tehdä joko siten, että yleislaissa säädettäisiin niistä perusteista, joilla rajapintojen avulla tietoja voidaan luovuttaa viranomaisten tai muiden organisaatioiden välillä, jolloin jokaisessa erityislaissa ei tarvitsisi erikseen säätää rajapintojen avulla tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta, jos viranomaiselle tai muulla luovutuksen saajalla on tiedonsaantioikeus luovutettaviin tietoihin joko julkisuuslain tai jonkin erityislain perusteella. Nyt ehdotettava ratkaisu johtaa käsitteelliseen epäselvyyteen tietojen luovutustavasta. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen V osan 1 luvun 2 §:n 3 ja 4 momentissa ehdotetaan Liikenteen turvallisuusvirastolle tiedonsaantioikeutta rikosrekisterissä oleviin tietoihin. Rikosrekisterissä olevien tietojen luovuttamisesta on puolestaan säädetty rikosrekisterilaissa (770/1993), jonka 5 §:ssä on säädetty Oikeusrekisterikeskukselle mahdollisuus luovuttaa rikosrekisteristä tietoja teknisen käyttöyhteyden välityksellä lain 4 ja 4 a §:ssä säädetyille viranomaisille. Ehdotetulla sääntelymallilla toisessa laissa olisi säännös tiedonsaantioikeudesta rajapinnan avulla ja toisessa laissa tietojen luovuttamista koskevassa säännöksessä teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota sääntelyn toteuttamistapaan, jossa yksityiskohtaiset säännökset sekä viranomaisen oikeudesta saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä että tietojen luovuttamisesta muille viranomaisille ovat asiallisesti osin päällekkäisiä viitatuissa laeissa koskevien säännöksien kanssa. Valiokunnan mielestä tällainen kaksinkertainen sääntely, joka johtaa raskaaseen sääntelyrakenteeseen ja on omiaan synnyttämään tulkintaongelmia, ei kuitenkaan sellaisenaan ollut tuolloin arvioidussa sääntelykontekstissa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista (*PeVL 31/2017 vp ja PeVL 71/2014 vp*). Valiokunnan kannan mukaan sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. *PeVL 31/2017 vp* sekä siinä viitatut). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota yleisemmin myös henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn epäselvyyteen, raskauteen ja monimutkaisuuteen (ks. *PeVL 31/2017 vp* ja siinä viitatut). Epäyhtenäinen käsitteistö voi johtaa sääntelyn epäselvyyteen. Onkin nähtävissä, että *yhteiskunnan ja tietoteknologian kehittyminen edellyttäisi lainsäädännössäkin olevan käsitteistön uudistamista, mutta yksittäisten lakihankkeiden kautta tapahtuva uudistaminen voi johtaa ratkaisuihin, jotka voivat muodostua ulkoisesti arvioituna epäselviksi*. Nyt esimerkinomaisessa tapauksessa ei kuitenkaan ole tällaista tulkinnallista vaaraa, koska säännösten tulkinta jää Oikeusrekisterikeskuksen ja Liikenteen turvallisuusviraston väliseksi, jolloin on selvää, ettei käsitteellinen epäyhtenäisyys lainsäädännössä tässä tapauksessa voi johtaa epäselvään lainsäädännön tulkintaan.

Tältä osin säännösehdotus ei ole nykyisen tulkintaopin mukaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, joskin sääntelyä voidaan pitää raskaana. Tämä johtuu mitä ilmeisimmin perustuslakivaliokunnan linjauksista, jotka koskevat henkilötietojen suojaa koskevia sääntelykohdevaatimuksia, joita tosin perustuslakivaliokunta ei perustellut millään tavalla ensimmäisissä lausunnoissaan 14/1998 vp ja 25/1998 vp, joissa on lausuttu nyt vakiintuneet henkilötietojen suojaa koskevat sääntelykohdevaatimukset. Myöhemmin valiokunta on toistanut sääntelykohdevaatimuksia ikään kuin itsestään selvinä annettuina vaatimuksina. Kuitenkin henkilötietojen suojaa koskeva yleislainsäädäntö ottaa myös huomioon nämä sääntelykohdevaatimukset.

Suomessa perustuslakivaliokunnan omaksuma sääntelymalli on Euroopan tasollakin poikkeuksellinen. Oikeusvaltion vaatimukset täyttävä henkilötietojen suojaa koskeva lainsäädäntö voitaisiin rakentaa kevyemmällekin sääntelylle, kuten pääosin muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa ilman, että henkilötietojen suoja vaarantuu.

Perustuslakivaliokunta onkin toistuvasti lausunut, että estettä ei ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen

sisältyvällä yleislailla (ks. *PeVL 31/2017 vp ja PeVL 5/2017 vp*). Nähdäkseni lausuma pitää toimeksiannon valtioneuvostolle ryhtyä toimenpiteisiin raskaan sääntelyn purkamiseksi. Esimerkiksi tietojen säilytysaikaa ja teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvaa tietojen luovuttamista koskeva sääntely voisi perustua yleislainsäädäntöön ilman, että näitä ratkotaan erikseen jokaisessa erityislaissa. Niin ikään on syytä pohtia, onko tarvetta lähteä luettelemaan kunkin rekisterin tietosisältöä laissa, koska jo tietosuoja-asetus edellyttää tietojen keräämisen minimointiin ja käsittelyyn käyttötarkoituksen mukaisesti. Nykyinen malli johtaa siihen, että tietosuoja-asetuksen 30 artiklassa säädettyä käsittelytoimia koskevia selosteita kirjataan lainsäädäntöön pykäliksi, jotka eduskunta hyväksyy. Tällaiseen kattavaan sääntelyyn ei ole mahdollista mennä, koska yhteiskunnassamme on tuhansia erilaisia rekistereitä eikä kaikista voida lähteä säätämään lainsäädännössä yksityiskohtaisesti eikä tällä hetkelläkään näin ole säädetty ilman, että henkilötietojen suoja olisi vaarantunut.

16.11.2017

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto