OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Virpi Korhonen

4.10.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

VALTIONEUVOSTON PAIKKATIETOPOLIITTINEN SELONTEKO (VNS 2/2018 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta. Lausunnossa on tarkasteltu eräitä selonteossa esitettyjä seikkoja lähinnä henkilötietojen suojaan ja viranomaisten toiminnan julkisuuteen liittyvistä näkökohdista.

Tavoitteeksi selonteossa on asetettu (Visio 2025), että Suomessa on maailman innovatiivisin ja turvallisin paikkatiedon ekosysteemi. Samassa kohdassa on todettu, että tavoitetilassa paikkatietojen hyödyntämisessä otetaan huomioon henkilötietojen suoja ja yhteiskunnan kokonaisturvallisuus siten, että tiedon käytöstä ja hyödyntämisestä ei muodostu uhkaa kansalliselle turvallisuudelle eikä yksilöille.

Selonteon kohdan 5.7 mukaan paikkatietoon liittyvä tietopolitiikka (mm. tietosuoja- ja tietoturvallisuuskysymykset ja datatalous) on avattava keskusteluun, jotta lainsäädäntöä voidaan kehittää.

Selonteon mukaan lainsäädännön avulla voidaan varmistaa, että kaikki julkishallinnon toimijat huolehtivat siitä, että niiden vastuulla olevat kansallisesti tärkeät paikkatiedot ovat voimassa olevan tietopolitiikan mukaisesti hyvin hallittuja ja standardien julkisen hallinnon suositusten mukaisina yhteiskäyttöisinä vaivattomasti saatavina.

Selonteossa todetaan, että paikkatietotoiminnoissa otetaan aina huomioon yhteiskunnan kokonaisturvallisuus ja henkilötietojen suoja, ja EU:n tietosuoja-asetukseen liittyvän kansallisen lainsäädännön laadinnassa käsitellään myös paikkatietoon liittyvät kysymykset.

Henkilötiedon määritelmästä säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklassa. Sen mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Artiklan mukaan tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka

voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappaleen 26 mukaan ”Jotta voidaan määrittää, onko luonnollinen henkilö tunnistettavissa, olisi otettava huomioon kaikki keinot, joita joko rekisterinpitäjä tai muu henkilö voi kohtuullisen todennäköisesti käyttää mainitun luonnollisen henkilön tunnistamiseen suoraan tai välillisesti, kuten kyseisen henkilön erottaminen muista. Jotta voidaan varmistaa, voidaanko keinoja kohtuullisen todennäköisesti käyttää luonnollisen henkilön tunnistamiseen, olisi otettava huomioon kaikki objektiiviset tekijät, kuten tunnistamisesta aiheutuvat kulut ja tunnistamiseen tarvittava aika sekä käsittelyajankohtana käytettävissä oleva teknologia ja tekninen kehitys.” Näin ollen tieto, joka on paikkatietoa, voi useassa tilanteessa olla myös henkilötietoa. Henkilötietojen käsittelyn edellytykset määräytyvät yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella. Näin ollen myös henkilötietoa sisältävän paikkatiedon käsittelyperusteet määräytyvät sen mukaan, mitä yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetään.

Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietojen käsittely on lain mukaista ainoastaan, jos vähintään yksi asetuksen 6 artiklassa säädetyistä käsittelyperusteista täyttyy. Käsittelyllä tarkoitetaan yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan mukaan toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista. Käsittelyperuste vaikuttaa siis paikkatiedonkin osalta koko tiedon elinkaareen.

Jos käsittely on tietosuoja-asetuksen perusteella mahdollista, on tietojen käsiteltäessä otettava huomioon myös yleisestä tietosuoja-asetuksesta seuraavat käsittelyn yleiset edellytykset ja periaatteet. Huomionarvioisia ovat muun muassa henkilötietojen minimointivaatimus (5 art. 1 kohdan c alakohta) sekä 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukainen käyttötarkoitussidonnaisuus, jonka mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa myöhemmin käsitellä näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Jos kansallisella lailla poiketaan edellä kuvastusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta, tulee ehdotetun lainsäädännön muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa mainittujen seikkojen turvaamiseksi.

Lisäksi erityistä huomioita on kiinnitettävä lailla säätämisen liikkumavaraan. Valmisteltaessa mitä tahansa kansallista henkilötietojen käsittelyyn liittyvää sääntelyä on arvioitava, voidaanko ehdotettuja lainsäädäntötoimenpiteitä toteuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen kansalliselle lainsäädännölle jättämän liikkumavaran puitteissa. Paikkatietoja koskevaa sääntelyä harkittaessa on hyvä tunnistaa, että kansallinen yleistä tietosuoja-asetusta tarkentava lainsäädäntö on mahdollista, kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtiin, eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, tai kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Sen sijaan muihin 6 artiklan käsittelyperusteisiin ei sisälly lailla säätämisen liikkumavaraa. Tarkentava lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamisen mukauttamiseksi määrittelemällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevia erityisiä vaatimuksia.

Selonteon jaksossa 5.7 viitataan myös siihen, että kun henkilötietojen suojan merkitys kasvaa kaupallisten toimijoiden ja julkishallinnon kerätessä kansalaisista yhä enemmän paikkatietoja omiin rekistereihinsä, on tarve määritellä aikaisempaa täsmällisemmin kansalaisen oman paikkatietodatan käytön periaatteet ja oikeus omaan dataan.

Tältä osin on kiinnitettävä huomioita, että perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa selonteossa esiin nostettuun omadatan käsitteeseen liikennepalvelulakia koskevassa lausunnossaan PeVL 2/2018 vp. Mainitussa liikennepalvelulakia koskevassa esityksessä omadatalla tarkoitettiin sen perustelujen mukaan "henkilökeskeistä lähestymistapaa henkilötiedon hallintaan ja käsittelyyn". Esityksen perusteluiden mukaan "omadata" liittyi yksilöiden oikeuteen ja mahdollisuuteen hallita omaa dataansa, henkilötiedon kattavaan ja käytännölliseen saatavuuteen sekä henkilötiedon hallinnan hajauttamiseen ja yhteentoimivuuteen. Mainitun esityksen mukaan yksilöllä pitää olla mahdollisuus siirtää tietojaan uudelleen käytettävässä muodossa itselleen, määräämäänsä paikkaan tai valtuuttamaansa palveluun hyödynnettäväksi. Perustuslakivaliokunta on todennut, että liikennepalvelulakiehdotuksessa käytetyn "omadatan" käsitteen suhde perustuslain turvaamaan henkilötietojen suojaan on epäselvä. Käsitettä on selvästi käytetty asiayhteyksissä, joissa on oikeudellisesti kysymys henkilötietojen suojan kannalta keskeisestä tiedollisesta itsemääräämisoikeudesta ja oikeudesta siirtää omat henkilötiedot järjestelmästä toiseen (ks. tietosuoja-asetuksen 20 artikla). Perustuslakivaliokunnan mielestä perusoikeusherkän ja EU-oikeuteen kytkeytyvän sääntelyn alueella tulisi suhtautua pidättyvästi siihen, että vakiintuneet ja voimassaolevaan oikeuteen perustuvat käsitteet korvataan lainsäädännössä selvästi epätäsmällisemmillä ja tulkinnallisiin epäselvyyksiin herkästi johtavilla uuskäsitteillä (PeVL 2/2018 vp).

Rekisteröidyn oikeuksista säädetään tietosuoja-asetuksen III -luvussa. Huomattava on, että rekisteröityjen oikeuksista ei voida säätää kansallisen liikkumavaran puitteissa. Rekisteröidyn oikeuksia on kuitenkin mahdollista rajoittaa tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa säädetyin edellytyksin.

Henkilötietojen käsittelyyn liittyvien vaatimusten lisäksi paikkatietoja kerättäessä, säilytettäessä ja luovuttaessa tulee myös ottaa huomioon julkisuus- ja salassapitosääntelystä seuraavat rajoitukset. Viranomaisen asiakirjat ovat pääsäännön mukaan julkisia. Paikkatieto kuitenkin voinee olla myös salassa pidettävää tietoa. Tähän viitataan myös selonteon kohdassa 5.7, jossa todetaan, että yhteiskunnan toiminnan turvallisuuden kannalta kriittisiä tietoja tulee käsitellä vähintään käyttö rajoitettuna.

Kuten selonteossa todetaan, kaikkien tietojen, myös paikkatietojen julkisuus tai salassa pidettävyys arvioidaan tietyllä hetkellä vallitsevien perusteiden mukaan. Paikkatietoihin voi sisältyä tietoja, jotka ovat salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai jonkun erityislain nojalla. Tällöin viranomaisella olevien paikkatietojen luovuttaminen edellyttää, että niiden luovuttamisesta on säädetty tavalla, joka mahdollistaa salassa pidettävän tiedon luovuttamisen.

Tämän lisäksi sellaisten paikkatietojen luovutettavuuteen, jotka ovat myös henkilötietoja, vaikuttaa julkisuuslaissa säädetty henkilötietojen luovutuksiin kohdistuva rajoitus. Yleinen tietosuoja-asetus mahdollistaa virallisten asiakirjojen julkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittamisen. Yleislailla tämä on tehty julkisuuslain 16 §:n 3 momentilla, jonka 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. Henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa. Rajoitusten tarkoituksena on yhteensovittaa viranomaisten asiakirjojen julkisuus ja henkilötietojen suoja. Tästä voidaan kuitenkin säätää myös poiketen.