TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Dnro 4123/91/22

23.5.2022

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Lausuntopyyntö 12.5.2022

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta (HE 58/2022 vp)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta (HE 58/2022 vp). Tietosuojavaltuutetun toimisto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi postilakia. Esityksen mukaan nykyisestä postin yleispalveluun kuuluvasta viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta siirryttäisiin kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun sekä säädettäisi tähän liittyvistä yleispalvelun tarjoajan velvollisuuksista. Lisäksi ehdotetaan otettavaksi käyttöön määräaikainen sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakelua eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Sääntelyä uudistettaisiin ja tarkennettaisiin niin ikään muun muassa yleispalvelutuotteiden hinnoittelua, postilaatikoiden sijaintitietojen luovuttamisesta perittäviä kustannuksia, yleispalvelun tarjoajan hoitamia julkisia hallintotehtäviä ja tiedoksiantomenettelyitä koskevilta osin. Lakiin tehtäisiin myös teknisluonteisia muutoksia ilmoitusmenettelyä, toimitusehtoja, jakelua, Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuutusta sekä pakkokeinoja koskevaan sääntelyyn.

Tietosuojavaltuutetun toimisto on lausunut asiasta lainmuutoksen valmistelun aiemmassa vaiheessa, ja esittämiämme huomioita on otettu huomioon hallituksen esityksen valmistelussa. Lainvalmistelun aikana muutettavaksi esitettävien, henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisten säännösten osalta hallituksen esitykseen on kuitenkin tehty osittain merkittäviäkin lisäyksiä ja täsmennyksiä lakiehdotuksen tekstiin ja perusteluihin, joiden osalta toimistollamme ei ole ollut mahdollisuutta lausua eikä siten arvioida niiden sisältöä perusteellisesti valmistelun aikaisemmassa vaiheessa. Pyydämme kohteliaimmin Liikenne- ja viestintävaliokuntaa kiinnittämään tähän huomiota ehdotuksen arvioinnissa, ja lausumme asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

Valtionavustusta koskevat säännökset

Ehdotetun 35 h §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla olisi 35 c §:n mukaisen markkina-analyysin laatimiseksi ja 35 b §:n mukaisen julkisen palveluvelvoitteen asettamiseksi oikeus saada välttämättömät tiedot jakeluyrityksiltä, jotka toimivat alueella, jolle Liikenne- ja viestintävirasto tekee tai on tehnyt markkina-analyysin tai asettaa julkisen palveluvelvoitteen, sekä sanomalehtikustantajilta, joiden lehtiä jaetaan alueella. Tiedot olisi luovutettava viipymättä maksutta ja viranomaisen pyytämässä muodossa,

ja Liikenne- ja viestintävirasto voisi tarvittaessa velvoittaa yrityksen toimittamaan tiedot myös uhkasakon nojalla.

Tietosuojavaltuutetun toimisto on aiemmin kiinnittänyt huomiota sanotun tiedonsaantioikeutta koskevan säännösehdotuksen osalta siihen, että viranomaisen tiedonsaantioikeutta koskevan sääntelyn tulisi olla selkeää ja yksiselitteistä erityisesti tilanteissa, joissa oikeuden toteuttamiseen voi liittyä myös henkilötietojen käsittelyä, sekä korostanut käsittelyyn liittyvän välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksen sekä käsittelyn oikeusperusteen merkitystä. Tältä osin pidämme hyvänä sitä, että tiedonsaantioikeuden soveltumisalaa ja -tilanteita on käsillä olevassa esityksessä täsmennetty aiempaa tarkkarajaisemmin, ja että säännöksen perusteluissa on selvennetty tiedonsaantioikeuden rajautuvan henkilötietojen osalta käsittelyn tarkoitukseen nähden välttämättömiin avustuksen hakijan yhteyshenkilön tietoihin. Kiinnitämme samanaikaisesti kuitenkin huomiota siihen, että esityksessä ei ole ehdotetun 35 h §:n osalta otettu kantaa käsittelyn oikeusperusteeseen ja toteamme, että EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä tietosuoja-asetus) 6 artiklan mukainen oikeusperuste olisi aiheellista selkeästi määrittää viranomaisen tiedonsaantioikeudesta säädettäessä.

Mahdollista tarvetta perusteluiden tarkentamiselle olisi aiheellista arvioida niin ikään siltä osin, että erityisesti lainkohdassa viitatun markkina-analyysin osalta kysymys on ehdotetun 35 c §:n mukaan ennen sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen valintamenettelyn aloittamista tehtävästä analyysista, jonka pohjalta Liikenne- ja viestintävirasto määrittelisi ja vahvistaisi ne avustuskelpoiset alueet, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Tällaisilla Liikenne- ja viestintäviraston määrittelemillä alueilla valintamenettelyn voittaneille jakeluyrityksille voitaisiin valintamenettelyn jälkeen myöntää valtionavustusta sanomalehtijakeluun. Käsityksemme mukaan kysymys ei markkina-analyysin laatimisvaiheessa ole näin vielä avustuksen hakijoista, vaan avustuskelpoisten alueiden vahvistamisesta ja siinä käyttötarkoituksessa tapahtuvasta tietojenkäsittelystä, joten myös henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuutta ja perusteltuutta tulisi tarkastella suhteessa tähän tarkoitukseen.

Ehdotetun 35 j §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto seuraisi sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen toteutumista ja ylläpitäisi tätä tarkoitusta varten erillistä rekisteriä, toimien rekisteriin sisältyvien henkilötietojen osalta tietosuoja-asetuksen tarkoittamana rekisterinpitäjänä. Rekisteriin talletettavia tietoja olisivat käytännössä kaikki viranomaisen laissa säädettävien tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömät sanomalehtijakelua koskevaa valtionavustusta, avustuksen hakijaa ja saajaa sekä valtionavustuksen käyttöä koskevat tiedot. Ehdotettuun rekisteriin tallettavat henkilötiedot rajoittuisivat kuitenkin ainoastaan avustuksen hakijan ja avustuksen hakijan yhteyshenkilön tietoihin, joiden käsittely olisi välttämätöntä, jotta valtionapuviranomainen saisi tarvittaessa yhteyden avustuksen hakijaan. Muilta osin henkilötiedot olisi tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisen tarpeellisuusvaatimuksen nojalla rajattu rekisteriin talletettavien tietojen ulkopuolelle. Rekisteriin sisältyvien tietojen säilytysaika olisi myös ennalta määritetty ja rajattu ehdotetun 35 j §:n 2 momentissa tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukainen säilytyksen rajoittamista koskeva periaate huomioiden. Henkilötietojen käsittely olisi esityksen sivulla 94 todetulla tavoin tarpeen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti rekisterinpitäjänä toimivan Liikenne- ja viestintäviraston lakisääteisen seuranta- ja valvontatehtävän toteuttamiseksi.

Esityksen perusteluissa sivulla 95 todetun mukaan rekisterinpitäjänä toimivan Liikenne- ja viestintäviraston velvollisuuksien sekä rekisteröidyn oikeuksien osalta sovellettaisiin tietosuoja-asetuksen sekä sitä täydentävän tietosuojalain (1050/2018) säänteyä. Rekisteriin talletettujen tietojen luovuttamiseen sovellettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999).

Ehdotetun 35 j §:n osalta katsomme, että säännös on linjassa tietosuoja-asetuksessa säädetyn kanssa, ja esityksessä on rekisteriin liittyvä verrattain suppea henkilötietojen käsittelyä sisältävä ulottuvuus huomioiden otettu huomioon asian kannalta keskeisimmät tietosuojalainsäädäntöön perustuvat vaatimukset. Pidämme tässä yhteydessä hyvänä sitä, että käsiteltävien tietojen sisältö ja laajuus, tietojen käyttötarkoitukset, käsittelyn oikeusperuste sekä rekisterinpitäjärooli ja sitä kautta tietosuoja-asetuksen mukaisten rekisterinpitäjän vastuiden kohdentuminen on selkeästi ja yksiselitteisesti määritetty. Rekisterinpitäjän vastuiden kohdentuminen selkeällä tavalla on rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien toteutumisen sekä henkilötietojen käsittelyn tehokkaan valvonnan kannalta ensiarvoisen tärkeää. Lisäksi on olennaista, että rekisterinpitäjää koskeva sääntely on tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran mukaista. Rekisterinpitäjä vastaa henkilötietojen käsittelyn, mukaan lukien luovuttamisen, lainmukaisuudesta suhteessa tietosuojasääntelyyn tietosuoja-asetuksen 24 artiklan mukaisesti. Tältä osin toteamme, että talletettujen tietojen luovuttamisessa on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain lisäksi otettava huomioon soveltuvassa laajuudessa myös tietosuojaa koskeva sääntely.

Tietojen luovuttamista koskevat säännökset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi 38 §:n 5 momentti osoiterekisterin tietojen sekä 39 §:n 3 ja 4 momentti jakelussa käytettäviä rakennelmia koskevien sijaintitietojen luovuttamisesta ja yleispalvelun tarjoajaa koskevan tiedonluovutusvelvollisuuden rajoituksista. Ehdotettujen säännösten mukaan velvollisuutta sanottujen tietojen luovuttamiseen ei olisi, jos tietojen luovuttaminen voisi vaarantaa tietosuojaa, kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta. Tietojen luovuttamista koskevat pyynnöt olisi toimitettava Liikenne- ja viestintävirastolle, joka tekisi päätöksen joko tietojen luovuttamisesta tai niiden luovuttamista koskevasta kiellosta.

Otamme ehdotukseen kantaa tietosuojavaltuutetun toimivaltaan kuuluvan henkilötietojen suojan osalta ja toteamme alkuun, että pidämme ehdotuksen tavoitetta sen perusteet huomioiden sinänsä kannatettavana. Kiinnitämme samaan aikaan kuitenkin huomiota siihen, että tietosuoja-asetuksen säännökset ja erityisesti asetuksen 24 artiklassa säädetty rekisterinpitäjän vastuu huomioiden rekisterinpitäjällä on suoraan tietosuoja-asetuksesta seuraava oikeus ja velvollisuus olla luovuttamatta tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä koskevia tietoja tilanteessa, jossa tietojen luovuttaminen johtaisi henkilötietojen suojan vaarantumiseen. Asiaan ei liity kansallista liikkumavaraa, eikä siitä näin voitaisi säätää kansallisesti toisin. Näin ollen säännösehdotuksessa tarkoitetuissa tilanteissa postiyritys (38 §) tai yleispalveluntarjoaja (39 §) taikka myöskään Liikenne- ja viestintävirasto ei voisi päättää henkilötietojen luovuttamisesta tilanteessa, jossa päätös voisi vaarantaa tietosuojaa.

Tältä osin on niin ikään aiheellista kiinnittää huomiota rekisterinpitäjyyttä koskevaan kysymykseen yhtäältä osoiterekisterin ja toisaalta postilaatikoiden sijaintitiedot käsittävän rekisterin osalta. Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 alakohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan sitä luonnollista henkilöä, oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot.

Tietosuoja-asetuksen kansallinen liikkumavara ei mahdollista asetuksessa säädettyjen rekisterinpitäjän vastuiden siirtämistä jollekin toiselle taholle kansallisen lainsäädännön nojalla. Mikäli henkilötietojen käsittelyä, kuten luovuttamista, koskevia päätöksiä tekee useampi kuin yksi taho, saattaa kysymyksessä olla tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukainen yhteisrekisterinpitäjyys. Ehdotettujen 38 §:n 5 momentissa ja 39 §:n 4 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa on mahdollista, että Liikenne- ja viestintävirasto tekisi säännönmukaisesti rekisterinpitäjän vastuulle kuuluvia päätöksiä henkilötietojen käsittelystä päättäessään henkilötietojen luovuttamisesta postiyrityksen tai/ja yleispalvelun tarjoajan puolesta.

Kuten edellä olemme todenneet, pidämme nyt tarkasteltavana olevien ehdotusten päämääriä itsessään kannatettavina. Toteamme kuitenkin, että esityksen tulee olla linjassa tietosuoja-asetuksen kanssa kaikilta niiltä osin kuin kysymys on henkilötietojen käsittelystä. Koska nyt ehdotetut säännökset eivät ole tietosuoja-asetuksen mukaisia, tietosuojavaltuutettu ei voi tukea säännösehdotuksia niiden nykymuodossa ja katsoo, että ehdotetut säännökset tulee niiden nykyisessä muodossa poistaa. Sikäli kuin asia on ratkaistavissa ehdotettujen säännösten sanamuotoa täsmentämällä, tietosuojavaltuutettu pitää tarpeellisena ehdotettujen säännösten uudelleenmuotoilua.

Henkilötietojen suojaan kohdistuvat vaikutukset

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnitti aiemmassa hallituksen esitysluonnosta koskeneessa lausunnossaan huomiota siihen, että silloisessa esityksessä ei oltu arvioitu ehdotetun lain suhdetta ja sen vaikutuksia perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Aihetta käsittelevä osio (12.3) on lisätty nyt käsillä olevaan esitykseen, mitä pidämme erittäin hyvänä asiana.

Esityksessä on perustuslain 10 §:ään kohdistuvien vaikutusten osalta arvioitu asiaa ennen muuta ehdotetussa 35 j §:ssä säädettyjen sanomalehtijakelua koskevaan valtionavustukseen liittyvien tietojen ja niiden muodostaman rekisterin sekä muutettavaksi esitettävän, postiyrityksen oikeutta suljetun lähetyksen avaamiseen koskevan 55 §:n 3 momentin osalta.

Esityksessä ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi myös kokonaan uusi viranomaisen tiedonsaantioikeutta koskeva säännös (35 h §) sekä muista henkilötietojen suojaan vaikuttavista muutoksista (38 §:n 5 momentti, 39 §:n 4 momentti), joiden osalta ehdotusten suhdetta perustuslain 10 §:ään ei ole esityksessä arvioitu. Tältä osin kiinnitämme huomiota siihen, että erityisesti viranomaisten tiedonsaantioikeuksiin voi liittyä merkittäviäkin henkilötietojen suojaan kohdistuvia vaikutuksia. Pidämme tämän vuoksi tärkeänä, että tiedonsaantioikeuksia koskevat säännösehdotukset, samoin kuin niitä koskevat muutokset, tulisi arvioida tässä suhteessa huolellisesti ja perustuslakivaliokunnan vakiintunut tiedonsaantioikeuksia koskeva lausuntokäytäntö huomioon ottaen.

Tietosuojavaltuutettu Anu Talus

Ylitarkastaja Eveliina Ervasti