OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja
Erityisasiantuntija Silja Kantonen

Lausunto

8.5.2023

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä U 1/2023 vp eduskunnalle ehdotuksesta tieturvallisuuspaketiksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä (U 1/2023 vp) eduskunnalle ehdotuksesta tieturvallisuuspaketiksi. Tieturvallisuuspaketti koostuu kolmesta direktiiviehdotuksesta: CBE-direktiiviehdotus, ajokorttidirektiiviehdotus ja ajokieltodirektiiviehdotus. Tieturvallisuuspakettiin sisältyvien direktiiviehdotusten tarkoituksena on osaltaan vähentää liikennekuolemia ja vakavia loukkaantumisia EU:n tieliikenteessä. Oikeusministeriölle on varattu mahdollisuus kommenttien esittämiseen U-kirjelmää laadittaessa. Tässä lausunnossa keskitytään käsittelemään kirjelmässä esiin nostettuja seikkoja koskien direktiiviehdotusten suhdetta henkilötietojen suojaan.

Yleistä

CBE-direktiiviehdotuksella muutettaisiin voimassa olevaa liikenneturvallisuuteen liittyviä liikennerikkomuksia koskevan rajat ylittävän tietojenvaihdon helpottamisesta annettua CBE-direktiiviä. Direktiivissä ehdotetaan säädettäväksi kansallisesta yhteyspisteestä, jonka kukin jäsenvaltio nimeäisi kansallisen yhteyspisteen liikennerikkomuksia koskevien tietojen vaihtamiseksi ja jonka toimivaltuudet määräytyisivät jäsenvaltiossa sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan. Direktiivissä säädettäisiin jäsenvaltioiden välisessä

tietojenvaihdossa noudatettavista menettelyistä ja sillä perustettaisiin uusi tietojärjestelmä, CBE-portaali, joka yhdistäisi olemassa olevat kansalliset tietojärjestelmät.

Ajokorttidirektiiviehdotuksella kumottaisiin voimassa oleva ajokorttidirektiivi ja sillä päivitettäisiin ajokortteja koskevia sääntöjä. Ehdotuksessa esitetään, että ajokortti olisi jatkossa oletusarvoisesti mobiiliajokortti. Ehdotuksessa esitetään ajo-oikeuksia koskevien tietojen vaihtamiseen käytettävän RESPER -verkoston kehittämistä. Ajokieltodirektiiviehdotuksessa puolestaan esitetään, että unionin laajuinen ajokielto voitaisiin määrätä liikennerikoksesta myös silloin, kun rikoksen tekopaikka on muun kuin ajokortin myöntäneen EU-jäsenvaltion alueella. Ehdotus koskee vakavimpia ajokiellon määräämiseen johtavia rikoksia.

Direktiiviehdotusten suhde henkilötietojen suojaan

Valtioneuvoston kirjelmässä on asianmukaisesti tuotu esiin, että direktiiviehdotukset ovat merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Vastaavasti on tuotu esiin, että ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa säädetyn henkilötietojen suojaa koskevan oikeuden kannalta, samoin kuin henkilötietojen suojan kattavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) 8 artiklassa säädetyn yksityis- ja perhe-elämää koskevan oikeuden kannalta. Henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisiä ehdotuksia sisältyy ennen kaikkea CBE-direktiiviehdotukseen sekä ajokorttidirektiiviehdotukseen.

CBE-direktiiviehdotuksen tavoitteena olisi saattaa voimassa oleva CBE-direktiivi EU:n tietosuojasääntelyn mukaiseksi, mitä voidaan pitää kannatettavana. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan liikennerikkomuksien selvittämiseksi käytettävien tietojen kattavuutta ei ehdoteta muutettavaksi. Kirjelmän mukaan CBE-direktiivin liitteessä määritellään tietoelementit, joiden on oltava saatavilla ja ajan tasalla jäsenvaltioiden kansallisissa ajoneuvorekistereissä (s. 14). Kuten kirjelmässä on todettu, neuvotteluiden aikana on kuitenkin syytä vielä varmistua siitä, että käsiteltäväksi ehdotetut henkilötiedot ovat käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia ja että henkilötietojen käsittely on oikeasuhtaista (s. 16).

CBE-direktiiviehdotuksessa tietojen vaihtamiseen on ehdotettu käytettäväksi kahta eri järjestelmää. CBE-direktiiviehdotuksen mukaan ajoneuvorekisteritietojen vaihto olisi to-

teutettava yhtenäisen sähköisen järjestelmän, eurooppalaisen ajoneuvo- ja ajokorttitietojärjestelmän (Eucaris) avulla. Direktiiviluonnoksessa säädetään lisäksi tietojenvaihtoon käytettävästä komission CBE-portaalista, jonka tarkoituksena olisi helpottaa tietojenvaihtoa kansallisten yhteyspisteiden, jäsenvaltioiden muiden asiaankuuluvien viranomaisten ja tienkäyttäjien välillä. Jatkovalmistelussa näiden kahden tietojenvaihtoon käytettävän järjestelmän suhdetta toisiinsa sekä niiden kautta vaihdettavien tietojen sisältöä olisi tarkennettava, jotta henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuuden ja oikeasuhtaisuudesta voidaan varmistua.

Ajokorttidirektiiviehdotuksen kohdalla olisi erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että ajokorttidirektiiviehdotus laajentaisi RESPER-verkostossa käsiteltävien henkilötietojen käyttötarkoituksia nykyisestä. Ajokorttidirektiiviehdotuksen 19 artiklan 2 kohdassa säädettäisiin RESPER-järjestelmässä käsiteltävien tietojen sallituista käyttötarkoituksista, joihin direktiiviehdotuksella lisättäisiin rikosten ennalta estämistä, tutkimista ja paljastamista koskeva käyttötarkoitus (19 artiklan 2 kohdan c alakohta).

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin, olisi tärkeää, että ehdotettua käyttötarkoituksen laajentamista ja välttämättömyyttä arvioitaisiin tarkemmin (s.14). Lisäksi tulisi arvioida ehdotetun sääntelyn yleisen edun mukaisuutta ja oikeasuhtaisuutta sillä tavoiteltuun päämäärään nähden tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla. Näitä koskevat perustelut olisi hyvä sisällyttää ehdotuksen johdanto-osan perustelukappaleisiin. Perusteluissa olisi niin ikään huomioitava, että ehdotettu henkilötietojen käyttötarkoituksen laajentaminen merkitsisi poikkeusta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaiseen käyttötarkoitussidonnaisuuteen. Lisäksi olisi tärkeää tarkentaa, onko käyttötarkoituksen laajennuksella tarkoitus kattaa vain liikennerikoksia koskevat käyttötarkoitukset vai käsittely tätä yleisemmin rikosten ennalta estämisen, tutkimisen ja paljastamisen tarkoituksessa. Myös Euroopan tietosuojavaltuutettu on lausunut direktiiviehdotukseen antamassaan lausunnossa kyseisistä seikoista[1].

Tietosuojasääntelyn reunaehtojen ohella jatkovalmistelussa tulisi kyseisen käyttötarkoituksen laajennuksen osalta pyrittävä huomioimaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö koskien henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta. Valtioneuvoston kirjelmässä on asianmukaisesti tuotu esiin tältä osin valiokunnan lausuntokäytäntöä (s.13) ja todettu

[1] European Data Protection Supervisor, 25 April 2023 Opinion 13/2023 on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on driving licenses, amending Directive (EU) 2022/2561 of the European Parliament and of the Council, Regulation (EU) 2018/1724 of the European Parliament and of the Council and Repealing Directive 2006/126/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Regulation (EU) No 383/2012.

muun muassa, että lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 13/2016 vp). Yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (PeVL 14/2018 vp).

Valtioneuvoston kirjelmässä niin ikään tuodaan asianmukaisesti esiin, että perustuslakivaliokunnan mielestä varsin vakiintuneesta käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevasta tulkintakäytännöstä ei kuitenkaan ole syytä irtaantua etenkään sääntelyn perusteiden osalta ilman riittäviä perusteluita ja huolellista harkintaa. Mahdollinen käyttötarkoitussidonnaisuutta rajaava sääntely olisi hyväksyttävien perusteluiden vallitessa perusteltava ja laadittava huolellisesti asianmukaisin vaikutusarvioin ja arvioin yhteensopivuudesta sekä perus- että ihmisoikeuksiin ottaen huomioon myös EU:n tietosuojasääntelyn vaikutukset (ks. PeVL 23/2022 vp). Myös nämä seikat huomioiden olisi tärkeää, että ajokorttidirektiiviehdotuksessa ehdotettua RESPER-järjestelmässä käsiteltävien henkilötietojen käyttötarkoituksen laajentamista ja välttämättömyyttä arvioitaisiin yksityiskohtaisemmin.

Loppupäätelmä

Vastaavasti kuin valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, on tärkeää, että tieturvallisuuspaketin jatkovalmistelussa varmistetaan ehdotettujen henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten yhteensopivuus EU:n tietosuojasääntelyn kanssa. Erityisesti ajokorttidirektiiviehdotukseen sisältyvän RESPER-järjestelmässä käsiteltävien henkilötietojen käyttötarkoituksen laajennusta koskevan ehdotuksen osalta tulisi huomioida sekä henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset periaatteet (kuten käyttötarkoitussidonnaisuus ja tietojen minimointi). Edellä mainitun ohella tulee huomioida myös perustuslakivaliokunnan henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta koskeva lausuntokäytäntö.