



Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle eurooppalaisesta ajoneuvo- ja ajokorttitietojärjestelmästä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Tietosuojavaltuutetun lausunto

YLEINEN OSA

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun lausuntoa hallituksen esityksestä eurooppalaisesta ajoneuvo- ja ajokorttitietojärjestelmästä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi. Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa.

Yleistä tietosuoja-asetusta on ryhdytty soveltamaan 25.5.2018 alkaen. Näin ollen kaikessa lainsäädäntötoiminnassa on huomioitava yleisestä tietosuoja-asetuksesta tulevat reunaehdot kansalliselle lainsäädännölle. Kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain niiltä osin, kuin se asetuksessa nimenomaisesti sallitaan ja niiltä osin, kuin esitetyt säännökset ovat välttämättömiä yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten täydentämiseksi. Kansallinen liikkumavara pohjautuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin sekä arkaluonteisten tietojen osalta 9 artiklan 2 kohdan alakohtiin sekä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen osalta 10 artiklaan. Lisäksi asetuksessa on useita artiklakohtaisia tarkennuksia kansallisesta liikkumavarasta. Lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen asetettuun tavoitteeseen nähden. Lainsäädännön on oltava myös selkeää, täsmällistä ja sen soveltamisen on oltava ennakoitavaa.

Kun käsittelystä säädetään kansallisessa laissa tietosuoja-asetuksen antaman liikkumavaran puitteissa, käsittelyn oikeusperuste voi sisältää 6 artiklan 3 kohdan mukaan erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa:

- yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta;
- käsiteltävien tietojen tyyppiä;
- asianomaisia rekisteröityjä,
- yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa;
- käyttötarkoitussidonnaisuutta;
- säilytysaikoja; sekä
- käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitetut toimenpiteet.

Esitystä on tarkasteltava myös perusoikeusnäkökulmasta. Euroopan unionin perusoikeuskirjan rinnalla on huomioitava kansallinen peruslaki ja perustuslakiavaliokunnan sekä hallintovaliokunnan lausuntokäytäntö. Perustuslain 10 §:n 1 momentti sisältää lainsäädäntötoimeksiannon, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Sääntelyn on oltava täsmällistä sekä tarkkarajaista. Henkilötietojen suojan kansallisen perusoikeussuojan tulkinnasta suhteessa EU:n tietosuoja-asetukseen perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 38/2016 vp seuraavaa: ”Valiokunnan käsityksen mukaan 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”.

Komissio on asetuksen täytäntöönpanoa koskevan työn yhteydessä toistuvasti painottanut, että kansallista liikkumavaraa tulee käyttää hyvin rajatusti. Tietosuoja-asetuksen määritelmiä ei saa määritellä uudelleen ja suoraa toistamista tulee välttää. Viittaukset asetukseen ovat kuitenkin mahdollisia. Kaikessa kansallisessa lainsäädännössä on huomioitava asetusinstrumentin tarkoitus eli se, että asetusta tulee soveltaa yhdenmukaisesti jäsenvaltioissa. Kansallinen asetusta tarkentava lainsäädäntö voi vaarantaa tämän keskeisen tarkoituksen. On myös otettava huomioon, että tietosuoja-asetus ei ole minimidirektiivi.

Nyt käsiteltävässä esityksessä on kyse Suomen liittymisestä Sopimukseen eurooppalaisesta ajoneuvo- ja ajokorttitietojärjestelmästä (EUCARIS). Voimaansaattamisen on tarkoitus tapahtua niin kutsutulla blankettilailla. Ehdotuksessa kerrotaan, että yleisen tietosuoja-asetuksen noudattaminen ja soveltaminen sopimuksessa on Suomen sopimukseen liittymisen edellytys. Esityksen sivulla 21 kerrotaan kansallisen liikkumavaran käytöstä nyt käsiteltävän esityksen tapauksessa sekä siitä, että nyt käsiteltävän ehdotuksen osalta kansallinen liikkumavara henkilötietojen käsittelyn osalta tulee tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdasta ja 3 kohdasta, sillä tiedot eivät sisällä asetuksen 9 tai 10 artiklan alaan kuuluvia tietoja.

ERITYINEN OSA

Yksityiskohtaiset kommentit

Sopimus

Sopimuksen suhde tietosuoja-asetukseen yleisesti

Nyt kyseessä olevassa hallituksen esityksessä on kyse kansainvälisen sopimuksen saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Hallituksen esityksen perusteluissa kerrotaan yleisesti, että sopimukseen liittymisen ehtona on Euroopan unionin tietosuoja-sääntelyn noudattaminen. Liitteenä olevista sopimusteksteistä (Sopimus eurooppalaisesta ajoneuvo- ja ajokorttijärjestelmästä (EUCARIS) sekä Eurooppalaisesta ajoneuvo- ja ajokorttitietojärjestelmästä (EUCARIS) tehdyn sopimuksen muuttamista koskeva pöytäkirja) ei kuitenkaan selkeästi ilmene, että sopimuksessa on tarkoitus noudattaa yleistä tietosuoja-asetusta. Yleisten periaatteiden mukaisesti sopimusta ei voida soveltaa siltä osin, kuin sopimus on lainvastainen. Epäselväksi kuitenkin jää, miksei sopimuksen muuttamista koskevassa pöytäkirjassa, joka päivätty 8.6.2017, ole otettu huomioon yleistä tietosuoja-asetusta ja siitä seuraavia vaatimuksia, vaikka sopimuksessa itsessään on pyritty vastaamaan myös tietosuojakysymyksiin. Osittain tästä syystä on myös epäselvää, miten tietosuoja-asetuksen vaatimusten täysimääräisestä toteutumisesta voidaan varmistua tässä tapauksessa, ja asiaa on siksi syytä arvioida laajemmin nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä.

Ei EU-maat

Ehdotuksen mukaan EUCARIS-järjestelmää käyttää ainakin osittain 34 valtiota, joista suurin osa on Euroopan unionin jäsenvaltioita. Näiden lisäksi järjestelmää käyttää kuitenkin myös unionin ulkopuolisia alueita: Sveitsi, Norja ja Islanti sekä Iso-Britannian liitännäiset erityisalueet Jersey, Mansaari ja Gibraltar. Esityksen perusteella ei myöskään vaikuttaisi olevan poissuljettua se, että sopimukseen voisi myöhemmin liittyä vielä lisää jäsenmaita sekä mahdollisia erityisalueita tai muita kolmansia valtiota.

Tietosuoja-asetuksen V luvussa tarkoitettua tietojen kansainvälistä siirtoa on käsitelty nyt käsiteltävässä ehdotuksessa verrattain suppeasti. Euroopan jäsenvaltioihin kuulumattomat alueet ovat ongelmallisia yleisen tietosuoja-asetuksen näkökulmasta nyt käsiteltävänä olevan esityksen perusteella. Tietosuoja-asetuksen 44 artiklassa kerrotaan siirtoa koskevasta yleisestä periaatteesta: *Sellaisten henkilötietojen siirto, joita käsitellään tai joita on tarkoitus käsitellä kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle siirtämisen jälkeen, toteutetaan vain jos rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä noudattavat tässä luvussa vahvistettuja edellytyksiä ja ellei tämän asetuksen muista säännöksistä muuta johdu; tämä koskee myös henkilötietojen siirtämistä edelleen kyseisestä kolmannesta maasta tai kansainvälisestä järjestöstä toiseen kolmanteen maahan tai toiselle kansainväliselle järjestölle. Kaikkia tämän luvun säännöksiä on sovellettava, jotta varmistetaan, että tällä asetuksella taattua luonnollisten henkilöiden henkilötietojen suojan tasoa ei vaaranneta.* Tältä osin perusteluja on laajennettava, jotta voidaan varmistua siitä, voidaanko tietoja siirtää kolmansiksi maiksi laskettaviin maihin ja mikäli voidaan, millä perusteilla siirto voi tapahtua. Asiaa tulisi arvioida laajemmin kansainvälisten siirtojen kannalta.

Käyttötarkoituksen selkeys

Sopimuksen mukaan eurooppalaisen ajoneuvo- ja ajokorttitietojärjestelmän tarkoituksena on ensinnäkin varmistaa, että osapuolten ajoneuvo- ja ajokorttitietojen rekisterit ovat paikkansapitäviä ja luotettavia, toisekseen avustaa yksittäisten valtioiden lakien vastaisten rikosten torjuntaa, tutkintaa ja syytteiden nostamista ajokortteihin, ajoneuvojen rekisteröintiin ja muiden ajoneuvoihin liittyvien petosten ja muun rikollisuuden alalla sekä kolmanneksi vaihtaa nopeasti tietoja, jotta asianmukaiset viranomaiset pystyvät tehostamaan osapuolten lakien ja hallinnollisten määräysten mukaisten hallinnollisten toimien toteuttamista.

Ehdotuksessa kerrotaan käyttötarkoitussidonnaisuudesta seuraavasti: *Tietojen käyttötarkoitus on määritelty edellä kuvatulla tavalla sopimuksen 2 artiklan 2 kohdassa. Sääntely täyttää yleisen edun mukaisen tavoitteen: tavoitteena on vaihtaa tehokkaasti tietoja, jotta voidaan varmistaa rekisterien paikkaansa pitävyys sekä ehkäistä rikosten torjuntaa ja auttaa niiden tutkinnassa. Sääntely on myös oikeasuhteista: Lähtökohtaisesti noudatetaan yleistä tietosuoja-asetusta, mutta sopimuksessa on tarkennuksia menettelyn asianmukaisuuden turvaamiseksi. Sääntely on rajattu myös perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti välttämättömään. Kansallisesti ei ehdoteta lisättäväksi ylimääräistä sääntelyä suhteessa sopimukseen.*

Käyttötarkoitus on sopimuksessa sidottu siis kunkin vastaanottavan osapuolen kansallisiin säännöksiin. Lisäksi on merkittävää, että kansallisessa lainsäädäntökentässä korostuu rikosoikeudellinen normisto, joka on erityisasemassa. Kun käyttötarkoitus on sidottu useaan kansalliseen lainsäädäntökehikkoon, lopputulos voi olla ennalta-arvaamaton ja pirstaleinen. Siltä osin nyt ehdotetun esityksen taustalla vaikuttava sopimus ei ole linjassa selkeän, täsmällisen ja ennakoitavissa olevan lainsäädännön vaatimuksen kanssa ja siten nyt käsiteltävä esitys vaatii laajempaa tarkastelua.

Kerättävät tiedot

Esityksen 17-18 sivulla luetteloidaan vaihdettavat tietosisällöt, jotka on lueteltu sopimuksen 5 artiklassa. Samassa yhteydessä esityksessä kerrotaan, että muita tietoja voi vaihtaa, kun ne on listattu yleiskokouksen hyväksymässä asiakirjassa. Tietojen on kuitenkin oltava tarpeellisia 2 artiklan 2 kohdan mukaisiin tarkoituksiin. Sopimuksen 2 artiklan 2 kohdan ii) mukaan järjestelmän tarkoituksena on avustaa yksittäisten valtioiden lakien vastaisten rikosten torjuntaa, tutkintaa ja syytteiden nostamista ajokortteihin, ajoneuvojen rekisteröintiin ja muiden ajoneuvoihin liittyvien petosten ja muun rikollisuuden alalla.

Tietosuoja-asetuksen lähtökohtana on tietojen minimoinnin vaatimus yhtenä muiden periaatteiden joukossa. Lisäksi vaatimuksena on, että lainsäädännön on oltava selkeää, täsmällistä ja sen soveltamisen on oltava ennakoitavaa. Nyt käsiteltävässä ehdotuksessa vaikuttaa siltä, että sopimus mahdollistaa tietosisältöjen lisäämisen laajemmaksi kuin mitä sopimuksessa ja käsiteltävässä ehdotuksessa on esitetty. Vaatimuksena on, että tietojen on oltava linjassa käyttötarkoituksiinsa, jotka tulevat sopimuksen 2 artiklasta. Käyttötarkoituksen ollessa laaja ja tarkkuudeltaan epäselvä, antaa tällainen mahdollisuus laajentaa kerättäviä tietoja sopimuksen nojalla paljon mahdollisuuksia kerätä ja käsitellä sellaistaakin tietoa, jolle ei tietosuoja-asetuksen näkökulmasta ole perustetta. Määrittelyn tekee erityisen hankalaksi se, että sopimuksessa kerättävä tieto ja sen luovuttaminen sopimuksen viranomaisille on sidottu nimenomaan kansallisiin lainsäädäntöihin, mikä tekee kentästä herkästi ennalta-arvaamattoman. Tältä osin ehdotus vaatii selvennystä siitä, miten estetään mahdollinen, tietosuoja-asetuksen kanssa ristiriidassa oleva lisätietojen käsittely.

Rekisteröidyn oikeudet

Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa sivulla 20 kerrotaan, että tiedustelun kohteena olevalla henkilöllä on oikeus saada tietää häntä koskevien tietojen olemassaolosta riippuen sen osapuolen kansallisista säännöksistä, jonka alueella tietoja pyydetään. Ehdotuksessa on katsottu, että tältä osin tietosuoja-asetuksen 12-14 artiklan mukainen informointivelvoite lähenee tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaiseen rekisteröidyn oikeuteen päästä käsiksi tietoihin. Ehdotuksessa ei ole esitetty korvaavia toimenpiteitä. Ehdotuksessa ei oteta muilta osin kantaa rekisteröidyn oikeuksiin tai siihen, miten rekisteröity voi näitä oikeuksiaan toteuttaa. Tältä osin nyt käsiteltävä ehdotus vaatii selkeytystä.

Ystävällisin terveisin tietosuojavaltuutetun toimiston puolesta,

Tietosuojavaltuutettu



Reijo Aarnio

Ylitarkastaja



Saara Leino