

Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi

Lausunto hallituksen esityksestä luotsauslain muuttamisesta

Tietosuojavaltuutetun lausunto

YLEINEN OSA

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle luotsauslain muuttamisesta. Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa.

Yleistä tietosuojasetusta on ryhdytty soveltamaan 25.5.2018 alkaen. Näin ollen kaikessa lainsäädäntötoiminnassa on huomioitava yleisestä tietosuojasetuksesta 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 tietosuojasetuksen säännösten täydentämiseksi. Kansallinen liikkumavara pohjautuu tietosuojasetuksen 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 tietosuojasetuksen 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 yleislaiilla”.

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 merkityksellistä tietosuojan kannalta merkittäviä pykäläiä ovat erityisesti luotsin ohjauskirjoja koskevat sekä etäluotsausta koskevat olennaiset tiedot.

Tätä lausuntoa annettaessa on epäselvää, mikä on ns. Väyläviraston kohtalo, johon viitataan nyt käsiteltävässä lainsäädäntöehdotuksessa. Tässä esityksessä ei oteta kantaa niihin seikkoihin, joiden toteutuminen riippuu sellaisesta lainsäädännöstä, johon tietosuojavaikuttetun toimisto on jo aikaisemmillä lausunnoillaan ottanut kantaa. Väyläviraston lisäksi tietosuojavaikuttetun toimisto on jo aikaisemmin lausunut Työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemasta laista yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004, vireilläolevat uudistukset HE 14/2018 ja HE 97/2018).

ERITYINEN OSA

Yksityiskohtaiset kommentit

Esityksen yleisperusteluissa kohdassa *kansainvälinen kehitys ja lainsäädäntö* on kuvattu henkilötietojen käsittelyä yleisesti. Hallituksen esityksessä kerrotaan, että:

Asetuksen mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista ainoastaan jos, ja vain siltä osin kuin vähintään asetuksessa erikseen mainituista edellytyksistä täyttyy. Nämä edellytykset on lueteltu asetuksen 6 artiklassa.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista ainoastaan jos ja vain siltä osin kuin henkilötietojen käsittelylle on 6 artiklan mukainen käsittelyperuste. Lisäksi saman artiklan 4 kohdan mukaan jos käsittely tapahtuu muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty, on muiden käyttötarkoitusten oltava yhteensopivia sen tarkoituksen kanssa, jota varten tiedot alun perin kerättiin. Merkitystä on lisäksi sillä, että tämän poikkeuksen perusteella tehtävän lainsäädännön on oltava demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Artiklassa on tarkemmin lueteltu, mitä arvioinnissa on otettava huomioon, joskaan lista ei ole tyhjentyvä. Nyt käsiteltä-

vässä esityksessä on arvioitava, toteutuvatko nämä vaatimukset. Asiaa on sivuttu yksityiskohtaisissa perusteluissa 12 §:n kohdalla, mutta tältä osin nyt käsiteltävä esitys vaatii lisäperusteita.

Arvioitaessa erityislainsäädännön tarpeellisuutta on hyvä ilmaista selkeästi, mikä toimijoista katsotaan rekisterinpitäjäksi tai käsitteijäksi ja millä perusteella.

Käsittelyperusteen lisäksi on huomioitava muitakin tietosuoja-asetuksen artikloja, yhtenä merkittävimmistä esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 5 artiklasta tulevat tietosuoja-periaatteet. Kyseisiin periaatteisiin lukeutuu vaatimus käyttötarkoitussidonnaisuudesta (5 artiklan 1 kohdan b alakohta). Käyttötarkoitussidonnaisuus vaatii, että mahdolliset kerättävät henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla.

12 § Luotsin ohjauskirjat

Nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen 12 §:n mukaan

Tässä laissa tarkoitetun luotsausyhtiön on varmistettava, että sen palveluksessa olevilla luotseilla on tehtävissään tarvitsemansa voimassaolevat luotsien ohjauskirjat.

Ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on tarkemmin kuvattu henkilötietojen käsittelyä tässä yhteydessä. Uuden momentin tarkoituksena siirtää luotsauslaissa tarkoitettu lakisääteinen tehtävä varmistaa, että luotsausyhtiön luotseilla on tehtävässään tarvitsema voimassaoleva luotsin ohjauskirja pois luotseilta itseltään luotsausyhtiöille. Tällä tavalla pyritään esityksen mukaan poistamaan turhaa byrokratiaa. Nykyään tilanne on esityksen mukaan sellainen, että luotsi itse toimittaa luotsausyhtiölle todistukset siitä, että tällä on oikeus luotsata tietyllä alueella.

Ehdotusta tarkasteltaessa on mietittävä, onko sääntely tarpeellista tietosuoja-asetuksen vaatimusten täyttämiseksi. Nyt ehdotetussa luotsauslain muutoksessa voidaan erottaa säädöskehikon kokonaisuus, jotka liittyvät olennaisesti luotsauslain muutoksen tarpeellisuuteen. Kysymys on luotsin ja luotsausyhtiön välisestä suhteesta, joka on katsottava ilmeisesti työsuhteeksi. Ehdotuksen perusteella Trafi saa jatkossa luovuttaa luotsin ohjauskirjoja vapaammin kuin tällä hetkellä. Luotsin ohjauskirjat ovat ilmeisesti sellaisia asiakirjoja, joihin sovelletaan lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta, erityisesti sen 16.3. Merkityksellistä tässäkin on, ettei lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta ole peilattu vielä suhteessa asetuksen vaatimuksiin. Toinen merkittävä seikka on laki työelämän tietosuojasta, joka osaltaan erikoislakina säätelee laki yksityisyiden suojasta työelämässä. Lain 4 §:n mukaan työnantaja voi suostumuksella kerätä henkilötietoja muualta kuin työntekijältä itseltään. Suostumus ei kutienkaan ole tarpeen silloin, kun viranomainen luovuttaa tietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Kyseistä lakia koskeva uudistus on otettava tämän ehdotuksen valmistelussa huomioon, mutta tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön perusteella tarvetta asian säätämiseen ei tältä osin osalta vaikuta olevan. Vaikuttaisi siis siltä, että luotsausyhtiöllä on muuhun lainsäädäntöön perustuva oikeus saada tieto tällaisesta asiakirjasta, joka liittyy hänen lakisääteisen tehtävänsä suorittamiseen. Siltä osin on siis tarkasteltava, onko nyt valmistelussa oleva lainsäädäntö sellaista kansallista erityislainsäädäntöä, joka on tarpeellista yleisen tietosuoja-asetuksen täydentämiseksi tai täsmentämiseksi. Lähtökohtana on pidettävä sitä, ettei tietosuoja-asetuksen mukaistakaan kansallista lainsäädäntöä tulisi olla. Mikäli katsotaan, että erityislainsäädäntö on tarpeen, olisi hyvä että esityksen perusteluissa hahmotetaan sovellettavien lakien välinen suhde siten, että käytännön toimijat saavat selkeän kokonaiskuvan relevantin lainsäädännön osalta.

Perusteluiden sivulla 19 on kerrottu, että ehdotettu sääntely on oikeasuhtaista, sillä siinä ”käytetään vain välttämätöntä kansallista liikkumavaraa ja muuten sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää kansallista sääntelyä”. Tältä osin perustelut ovat varsin kevyet, eikä ehdotuksessa ole tarkasti kuvattu sitä, mistä välttämättömän kansallisen liikkumavaran tilanteesta tapauksessa on kysymys.

Tarkastellessa ehdotettua pykälää 12 sekä sen perusteluja on huomioitava rekisteriin kerättyjen henkilötietojen alkuperäinen käyttötarkoitus eli se, mihin liikenneasioiden rekisterin tietoja on alun perin kerätty. Jos alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poiketaan, on huomioitava tietosuoja-asetuksen 6.4 artikla:

Jos käsittely tapahtuu muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty, eikä käsittely perustu rekisteröidyn suostumukseen eikä unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi, rekisterinpitäjän on otettava huomioon muun muassa seuraavat asiat varmistaakseen, että muuhun tarkoitukseen tapahtuva käsittely on yhteensopivaa sen tarkoituksen kanssa, jota varten tiedot alun perin kerättiin:

a) henkilötietojen keruun tarkoitusten ja aiotun myöhemmän käsittelyn tarkoitusten väliset yhteydet;

b) henkilötietojen keruun asiayhteys erityisesti rekisteröityjen ja rekisterinpitäjän välisen suhteen osalta;

c) henkilötietojen luonne, erityisesti se, käsitelläänkö erityisiä henkilötietojen ryhmiä 9 artiklan mukaisesti tai rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja 10 artiklan mukaisesti;

d) aiotun myöhemmän käsittelyn mahdolliset seuraukset rekisteröidyille;

e) asianmukaisten suojatoimien, kuten salaamisen tai pseudonymisoinnin, olemassaolo.

Tätä tarkastelua ei luotsin ohjauskirjojen osalta ole tehty ja on siten epäselvää, onko tietojen käsittely yhteensopivaa alkuperäisen keräämisen tarkoituksen kanssa. Tältä osin nyt käsiteltävää ehdotusta olisi hyvä selkeyttää.

Julkaiseminen

Ehdotuksessa viitataan liikenteen palveluista annetun lain (ns. liikennepalvelulaki) V osaan. Viittaus on merkittävä erityisesti siksi, ettei liikennepalvelulakia eikä sen V osan 3 lukua ole arvioitu suhteessa tietosuoja-asetuksen vaatimukseen. Viitatussa säännöksessä ei ole huomioitu käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Esityksen mukaan ”tietojen luovuttamisesta päättää rekisteriä ylläpitävä viranomainen ja tiedot voidaan luovuttaa rajapinnan kautta, katseluyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti”. Tämä säännös vastaa liikennepalvelulain V osan 3 luvun 1 § sanamuotoa. Ehdotetuissa esityksissä kerrotaan lisäksi, että jokaisella on oikeus saada tietoja luotsin ohjauskirjoista, jos heillä on tiedossaan etu- ja sukunimi, henkilötunnus tai muu yksilöivä tunnus. Sivulla 21 kerrotaan, että Liikenne- ja viestintävirasto voi hyödyntää tietojen luovuttamisessa luotsausyhtiölle esimerkiksi samoja rajapintoja tai muita sähköisiä keinoja kuin millä se luovuttaa tietoja näistä julkisista henkilöluvista yksityisluovutuksena muillekin tahoille. Tämän perusteella jää kuitenkin epäselväksi, mitä tämä asia tarkoittaa käytännössä.

Huomautan myös, että tietojen julkisuudella ei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ei ole tarkoitettu tietojen viemistä avoimeen verkkoon. Tiedon julkisuudella tarkoitetaan pääsääntöisesti sitä, että kuka tahansa voi pyynnöstä saada tiedon viranomaiselta. Viranomainen voi luovuttaa henkilötietoja avoimessa verkossa asianomaisen henkilön suostumuksen tai nimenomaisen säännöksen perusteella. Henkilötietojen käsittelyn tulee aina olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta.

Lisäksi on vielä huomautettava luovutuksen tavan osalta seuraavaa. Jos viranomais-taho luovuttaa henkilötietoja avoimessa verkossa, luovutetaan tiedot määrittelemättömälle vastaanottajajoukolle eikä rekisterinpitäjän enää ole mahdollista kontrolloida, mi-hin käyttötarkoituksiin henkilötietoja sen jälkeen tullaan käsittelemään.

Koska julkisuudella ei tarkoiteta henkilötietojen luovuttamista avoimessa verkossa, vaan sitä, että julkiset tiedot ovat pyynnöstä henkilön saatavissa, on tietosuojavaltuu-tettu tulkintakäytännössään aikaisemmin suosittanut, että viranomaisen verkkopalvelut toteutettaisiin siten, että julkisuuslain 16.3 §:n edellyttämä pyyntö - harkinta - luovutus -muotoinen menettely toteutuu. Tätä on käytännössä ratkaistu eräitä laillistettuja am-matinharjoittajia koskevissa tilanteissa esim. siten, ettei kokonaisia henkilörekistereitä luovuteta sellaisenaan avoimessa verkossa (esim. julkiset tietopalvelut verkossa: Julki-TERHIKKI, oikeudenkäyntiavustajaluettelo, eläinlääkäriluettelo). Mikäli henkilötietoja luovutetaan avoimessa verkossa, ei vastaanottajien käyttötarkoituksista ole mahdol-lista varmistua. Mitä tulee julkisuuslain tulkintaan ja soveltamiseen liittyviin mahdollisiin hankaluuksiin, havaintona on ollut, että niitä leimaa ennen kaikkea epävarmuus julki-suuslain soveltamisesta. Tähän todennäköisesti on vaikutuksensa sillä, ettei julkisuus-lakia ohjaa mikään viranomaistaho.

Erityiset henkilötietoryhmät

Yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvataan, etteivät kyseessä olevat henkilötiedot ole ”yksityisyyden suojan kannalta erityisen riskialttiita”. Tällä tarkoitettaneen sitä, etteivät käsiteltävät henkilötiedot kuulu erityisiin henkilötietoryhmiin. Mikäli esityksessä tarkoi-tetaan juuri tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä, olisi esityksessä perusteltua käyttää samaa terminologiaa kuin tietosuoja-asetuksessa.

Laki yksityisyydensuojasta työelämässä -uudistus

Olen aiemmin viitannut nyt voimassa olevan lain yksityisyyden suojasta työelämässä 3 §:n sanamuotoon. Siltä osin kun käsiteltävässä pykälässä on tarkoitus säätää työ-elämän tietosuojalain alaisista kysymyksistä, viitataan tässä lausunnossa nyt vireil-läolevaan Työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemaan uudistukseen. Tietosuojavaltuu-tetun toimisto on lausunut tästä laista, eikä siksi ole perusteltua tarkastella näitä kysy-myksiä tarkemmin nyt käsiteltävän hallituksen esityksen yhteydessä. Yleisesti huo-mautetaan kuitenkin, ettei pelkkä byrokratian lisääntyminen syrjäytä tietosuoja-asetuk-sen käsittelyperusteiden vaatimuksia asetuksen 6 ja 7 artiklan mukaisesti silloin, kun kä-sittelyperusteena käytetään suostumusta.

Suostumus ei voi pääsääntöisesti olla käsittelyperuste työnantajan ja työntekijän väli-nessä suhteessa siihen liittyvän epäsuhtan vuoksi. Sen sijaan rekisterinpitäjän on in-formoitava työntekijää henkilötietojen käsittelystä. Tältä osin on hyvä ottaa huomioon myös tietosuoja-asetuksen 14 artiklan mukaiset vaatimukset.

16 b § Lupa etäluotsaukseen

Yksityiskohtaisen hallituksen esityksen 3 momentin perusteluissa kerrotaan, että Lii-kenne- ja viestintäviraston määräyksessä voitaisiin määrätä, että hakemukseen tulee

sisällyttää esimerkiksi esityksessä tarkemmin kuvattuja tietoja. Lista on esimerkinomainen. Itse säännöksessä ei vastaavaa luetteloa ole. Tässä yhteydessä on hyvä selkeyttää, onko asiassa tarkoitus käsitellä henkilötietoja. Mikäli henkilötietoja tässä yhteydessä käsitellään, tulee niiden tietosuoja-asetuksen mukaisesta käsittelystä varmistua.

16 f § Etäluotsausta koskevat olennaiset tiedot

Nyt käsiteltävänä olevan lain 16 f kohdan mukaan:

Liikenne- ja viestintävirasto, Väylävirasto, Ilmatieteen laitos ja alusliikennepalvelun tarjoaja voivat pyynnöstä luovuttaa luotsausyhtiölle ja muille etäluotsaukseen osallistuville toimijoille salassapitosäännösten estämättä sellaisia etäluotsausta koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä niiden lakiin perustuvien tehtävien hoitamiseksi. Tiedot luovutetaan ajantasaisina rajapinnan kautta tai muutoin sähköisesti. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitettuja tietoja ei kuitenkaan saa luovuttaa.

Etäluotsausta harjoittavan luotsausyhtiön ja muiden etäluotsaukseen osallistuvien toimijoiden on toimitettava maksutta liike- ja ammattisalaisuuden estämättä Liikenne- ja viestintävirastolle sellaisia etäluotsaukseen liittyviä tietoja, jotka ovat välttämättömiä viraston tehtävien suorittamiseksi.

Hallituksen esityksen perusteluissa on kerrottu, ettei tässä yhteydessä luovuteta henkilötietoja. Samaa ei ole kuitenkaan kirjattu itse säädökseen, vaikka säädöksessä on informatiivisesti kirjattu, ettei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24.1 10 kohdan mukaisia tietoja ei luovuteta. Tietosuoja-asetuksen artikloja ei ole tarkoituksenaan kirjata auki lakiin, mutta henkilötietoihin voitaisiin tässäkin yhteydessä viitata. Lisäksi esityksen perusteluissa ei ole tarkemmin pohdittu minkä tyyppisiä henkilötietoja tässä yhteydessä mahdollisesti voi tulla esiin.

Lopuksi

Edellä kuvatuilta osin esitys tarvitsee vielä täydennystä.

Tietosuojavaltuutettu

Reijo Aarnio

Ylitarkastaja

Saara Leino