

# På vilket sätt begränsar skyddet av personuppgifter användningen av geografisk information?

**Päivi Korpisaari**



Miljöministeriets rapporter 18sv/2018

## På vilket sätt begränsar skyddet av personuppgifter användningen av geografisk information?

Päivi Korpisaari

*Artikeln har ursprungligen publicerats i  
tidskriften Liikejuridiikka, nr 1/2018,  
s. 34-65 utgiven av Kauppakamari*

Miljöministeriet

ISBN: 978-952-11-4803-3

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2018

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Miljöministeriet	Juli 018	
<b>Författare</b>	Päivi Korpisaari		
<b>Publikationens titel</b>	På vilket sätt begränsar skyddet av personuppgifter användningen av geografisk information? *		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Miljöministeriets rapporter 18sv/2018		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-11-4803-3	<b>ISSN PDF</b>	1796-170X
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4803-3">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4803-3</a>		
<b>Sidantal</b>	40	<b>Språk</b>	Svenska
<b>Nyckelord</b>	personuppgift, miljöinformation, geografisk information, offentliggörande av geografisk information, dataskyddsförordningen, begreppet personuppgift, utlämnande av personuppgifter, personuppgiftslagen, offentlighetslagen, lagstiftning		
<b>Referat</b>	<p>Myndigheterna förvaltar mycket geografisk information som de förvärvat med offentliga medel eller som skickats till dem, t.ex. kartor, uppgifter om fastigheter och byggnader samt miljöinformation. Det finns ett växande intresse att använda dessa kommersiellt. Om geografisk information offentliggörs i lättillgänglig form som öppna data kunde man utifrån den, eller med hjälp av den, utveckla t.ex. program och andra tjänster för mobiltelefoner. Personuppgift är ett omfattande begrepp. Geografisk information utgör ofta också personuppgifter, eftersom den information som gäller en plats exempelvis kan kopplas till en person som äger marken i området eller bor i en viss byggnad. I sådana fall utgör den geografiska informationen ett personregister, vilket också innebär att den lagstiftning som skyddar personuppgifter sätter upp vissa begränsningar för hur uppgifterna kan användas. Den begränsning av utlämnande av personuppgifter som anges i 16 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (den s.k. offentlighetslagen) försvårar för sin del utlämnande av geografisk information som innehåller uppgifter som har karaktären av personuppgifter. Begränsningen av utlämnandet av uppgifter har också lett till att Europeiska kommissionen inlett ett överträdelseförfarande mot Finland som gäller skoglig information. I den här artikeln utreds när geografisk information betraktas som personuppgifter och vilka begränsningar som gäller för användningen till följd av att den geografiska informationen är av personuppgiftskaraktär.</p> <p>I artikeln föreslås att nyttjandet av geografisk information kunde underlättas genom lagstiftning som i högre grad än i dag möjliggör utlämnande och annan hantering av register för geografisk information som innehåller direkta personuppgifter.<sup>1</sup></p> <p>* Artikeln har ursprungligen publicerats i tidskriften Liikejuridiikka, nr 1/2018, s. 34-65 utgiven av Kauppakamari.</p> <p><sup>1</sup> Artikeln baserar sig delvis på en undersökning som undertecknad gjort för miljöministeriet och som gäller geografisk information och skydd av personuppgifter. Artikeln är också ett bidrag till forskningsprojektet MyGeoTrust som finansieras av Tekes och vars syfte är att bl.a. åstadkomma ett sätt att samla in och utnyttja geografisk information via mobila apparater på ett sätt som respekterar integriteten.</p>		
<b>Förläggare</b>	Miljöministeriet		
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Ympäristöministeriö	Heinäkuu 2018	
<b>Tekijät</b>	Päivi Korpisaari		
<b>Julkaisun nimi</b>	På vilket sätt begränsar skyddet av personuppgifter användningen av geografisk information? (Miten henkilötietojen suoja rajoittaa paikkatietojen käyttämistä?*)		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Ympäristöministeriön raportteja 18sv/2018		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-11-4803-3	<b>ISSN PDF</b>	1796-170X
<b>URN-osoite</b>	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4803-3		
<b>Sivumäärä</b>	40	<b>Kieli</b>	Ruotsi
<b>Asiasanat</b>	henkilötieto, ympäristötieto, paikkatieto, paikkatiedon julkaiseminen, tietosuoja-asetus, henkilötiedon käsite, henkilötiedon luovuttaminen, henkilötietolaki, julkisuuslaki, lainsäädäntö		
<b>Tiivistelmä</b>			
<p>Viranomaisten hallussa on paljon julkisin varoin hankittua tai niille toimitettua paikkatietoa, kuten karttoja, kiinteistöja rakennustietoja sekä ympäristötietoja. Niiden kaupalliseen hyödyntämiseen on kasvavaa kiinnostusta. Jos paikkatietoja julkaistaisiin avoimena datana helposti hyödynnettävässä muodossa, niiden pohjalta tai avulla voitaisiin kehittää esimerkiksi matkapuhelimissa käytettäviä sovelluksia ja muita palveluita. Henkilötiedon laajasta käsitteestä johtuu, että paikkatiedot ovat usein myös henkilötietoja, koska paikkaa koskeva tieto voidaan yhdistää esimerkiksi maan omistavaan tai tietyssä rakennuksessa asuvaan henkilöön. Tällaisessa tilanteessa paikkatiedot muodostavat henkilörekisterin, jolloin henkilötietojen suoja koskeva lainsäädäntö asettaa rajoituksia tietojen käyttämiselle. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetty julkisten henkilötietojen luovutusrajoitus puolestaan vaikeuttaa henkilötietoluonteisten paikkatietojen luovuttamista. Luovutusrajoitus on johtanut myös EU:n komission käynnistämään rikkomusmenettelyn Suomea vastaan metsätietojen osalta.</p> <p>Tässä kirjoituksessa selvitetään, milloin paikkatieto on henkilötietoa, ja mitä rajoituksia paikkatietojen henkilötietoluoneesta seuraa niiden hyödyntämiselle. Artikkelissa esitetään, että paikkatietojen hyödyntämistä voisi edesauttaa lainsäädännöllä, joka mahdollistaisi välillisiä henkilötietoja sisältävän paikkatietorekisterin luovuttamisen ja muun käsittelyn nykyistä helpommin.<sup>1</sup></p>			
* Artikkelin alkuperäisjulkaisun lähteenä on Kauppakamarin kustantama Liikejuridiikkalehti.			
<sup>1</sup> Artikkelin perustuu osin allekirjoittaneen ympäristöministeriölle laatimaan paikkatietoja ja henkilötietojen suoja koskevaan tutkimukseen. Artikkelin on myös kontribuutio TEKESin rahoittamaan MyGeoTrust -tutkimushankkeeseen, jonka tarkoituksena on mm. mahdollistaa yksityisyyttä kunnioittava tapa kerätä ja hyödyntää mobiililaitteista kerättyjä paikkatietoja.			
<b>Kustantaja</b>	Ympäristöministeriö		
<b>Julkaisun jakaja/myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of the Environment	July 2018	
<b>Authors</b>	Päivi Korpisaari		
<b>Title of publication</b>	På vilket sätt begränsar skyddet av personuppgifter användningen av geografisk information? (How does personal data protection restricts the use of geospatial data?*)		
<b>Series and publication number</b>	Reports of the Ministry of the Environment 18sv/2018		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-11-4803-3	<b>ISSN (PDF)</b>	1796-170X
<b>Website address (URN)</b>	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4803-3		
<b>Pages</b>	40	<b>Language</b>	Swedish
<b>Keywords</b>	personal data, environmental data, geospatial data, publishing geospatial data, General Data Protection Regulation, concept of personal data, access to personal data, Personal Data Act, Act on the Openness of Government Activities, legislation		
<p><b>Abstract</b></p> <p>Public authorities possess a lot of geospatial data acquired by means of public funds or provided to them, including maps, cadastral and building data and environmental data. There is a growing interest in using such data for commercial purposes. Geospatial data published as open data in a readily accessible form would enable to develop applications and other services, such as those used in mobile phones. The broad scope of the concept of personal data means that geospatial data is often also to be considered personal data because it can be linked e.g. to a person who owns the land or occupies a certain property. In such cases geospatial data forms a personal data register, which means that the legislation on personal data protection imposes restrictions on its use.</p> <p>The restriction on access to public personal data laid down in section 16, subsection 3 of the Act on the Openness of Government Activities also restricts the granting of access to geospatial data that may contain elements to be considered personal data by nature. This restriction on access also caused the European Commission to launch infringement proceedings against Finland in respect of forest data.</p> <p>This article analyses to what extent geospatial data is to be considered personal data and what are the restrictions on the use of data that arise from the elements of geospatial data that are to be considered personal data by nature. The article suggests that making use of geospatial data could be facilitated through legislation that would make it easier to grant access to and otherwise process a geospatial data register that contains indirect personal data.<sup>1</sup></p> <p>* The article appeared in Liikejuridiikka 1/2018, p. 34-65, a magazine published by the Chamber of Commerce of Finland (Kauppakamari)</p> <p><sup>1</sup>. The article is partly based on a study on geospatial data and personal data protection by the same author, commissioned by the Ministry of the Environment. The article was also used to contribute to the MyGeoTrust research project funded by the Finnish Funding Agency for Technology and Innovation Tekes, aimed to enable a way that respects privacy to collect and use spatial data from mobile devices.</p>			
<b>Publisher</b>	Ministry of the Environment		
<b>Distributed by/ publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Innehåll

<b>På vilket sätt begränsar skyddet av personuppgifter användningen av geografisk information?</b> .....	9
<b>1 Inledning och frågeställning</b> .....	10
1.1 Behovet av att utnyttja information som finns hos myndigheterna .....	10
1.2 EU:s dataskyddsreform .....	14
1.3. Utgångspunkterna och de grundläggande begreppen .....	14
<b>2 Skydd för privatliv och personuppgifter</b> .....	16
<b>3 Yttrandefrihet och offentlighet</b> .....	19
<b>4 Andra för ämnet relevanta grundläggande rättigheter</b> .....	22
<b>5 När är det frågan om personuppgifter?</b> .....	23
<b>6. Utlämnande av offentliga personuppgifter</b> .....	27
<b>7 Geografiska datamängder som personregister</b> .....	31
<b>8 Förutsättningar för behandling av geografisk information av personuppgiftskaraktär enligt dataskyddsförordningen</b> .....	35
<b>9 Sammanfattning och slutsatser: hur sammanjämka geografisk informations offentlighet och skyddet av personuppgifter</b> .....	40



*Päivi Korpisaari*

## **PÅ VILKET SÄTT BEGRÄNSAR SKYDDET AV PERSONUPPGIFTER ANVÄNDNINGEN AV GEOGRAFISK INFORMATION?**

### **How does the protection of personal data restrict the use of spatial data?**

Hos myndigheterna finns en mängd geografisk information, som kartor, fastighets-, byggnads- och miljöinformation, som samlats in med offentliga medel eller som lämnats in till dem. Det finns ett växande intresse för att utnyttja informationen i kommersiellt syfte. Om geografisk information skulle publiceras som öppna data i enkelt användbar form kunde den användas för utveckling av applikationer och andra tjänster i till exempel mobiltelefoner.

Eftersom begreppet personuppgifter är så brett följer att geografisk information ofta samtidigt är personuppgifter. Den kan till exempel kopplas samman med en person som äger marken eller bor i ett visst hus. I sådana fall bildar den geografiska informationen ett personregister, och lagstiftningen om skydd för personuppgifter sätter begränsningar för användningen av den. Begränsningen i 16 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) försvårar utlämnandet av geografisk information av personuppgiftskaraktär. Till följd av begränsningen har även Europeiska kommissionen inlett ett överträdelseförfarande mot Finland som gäller skoglig information.

Den här artikeln redogör för när geografisk information är en personuppgift och vilka begränsningar för utnyttjandet som följer av informationens personuppgiftskaraktär. I artikeln föreslås att användningen av geografisk information kunde underlättas genom lagstiftning som gör det möjligt att på ett enklare sätt lämna ut och i övrigt behandla register med geografisk information som innehåller indirekta personuppgifter.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Artikeln baserar sig delvis på en undersökning om skyddet för geografisk information och personuppgifter som undertecknad gjort för miljöministeriet. Artikeln är även ett bidrag till det TEKES-finansierade forskningsprojektet MyGeoTrust som bland annat syftar till att möjliggöra insamling och användning av geografisk information från mobilutrustning på ett sätt som respekterar integriteten.

# 1 Inledning och frågeställning

## 1.1 Behovet av att utnyttja information som finns hos myndigheterna

Hos myndigheterna finns en stor mängd information som samlats in med offentliga medel. Den kan ses som en resurs som myndigheterna använder sig av, men även som samhällets gemensamma kapital, som ska förvaras på ett kostnadseffektivt sätt och vara så öppet tillgängligt som möjligt för allmänheten, företagen och andra aktörer.<sup>2</sup> Det finns ett växande intresse för åtkomst till den geografiska informationen hos myndigheterna, som till exempel statistik, kartinformation, fastighets- och byggnadsinformation samt företags- och befolkningsdata.<sup>3</sup> De möjligheter den tekniska utvecklingen ger för ett bättre utnyttjande av data skulle bidra till att skapa ny affärsverksamhet samt förbättra produktiviteten, konkurrenskraften och välfärden. Ett bättre utnyttjande kunde även gagna frivilligverksamheten, utbildningen och vetenskapen och effektivisera förvaltningen.<sup>4</sup>

Användningen av myndighetsinformationen försvåras till exempel av att den är splittrad och spridd och att utlämnandet eller utnyttjandet är förknippat med legala eller faktiska begränsningar. Problemet är inte att information inte skulle finnas, utan att den kan finnas

2 *Kauhanen-Simanainen, Anne - Rissanen, Olli-Pekka*: Finland behöver informationspolitik. Finansministeriets publikationer 39/2017 oktober 2017 sid. 14–15.

3 Om detta *Jaatinen, Tanja*: Muokkaako avoin data kansallista julkisuusperiaatetta? I verket Päivi Korpisaari (red.) *Viestintäoikeus nyt – Viestintäoikeuden vuosikirja 2014* sid. 17–49, s. 17. Se även *Koski, Heli*: Avoimen tiedon vaikutavuus – esitutkimus. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos 29.1.2015; Finansministeriets publikationer 15a/2015 sid. 1. "Med öppen data avses data, som produceras eller administreras av offentliga organisationer, och som finns i maskinläsbar form och avgiftsfritt tillgängliga för vem som helst, för förädling och distribuering i såväl privat som kommersiellt syfte."

4 Finansministeriets rapport – 31/2015: Avoimesta datasta innovatiiviseen tiedon hyödyntämiseen; Avoimen tiedon ohjelman 2013–2015 loppuraportti, sid. 16. Om öppen data även *Poikola, Antti - Kola, Petri - Hintikka, Kari A.*: Julkinen data. Johdatus tietovarantojen avaamiseen. Trafik- och kommunikationsministeriets publikation 2010. Tillgänglig på adressen: <https://www.lvm.fi/documents/20181/815557/Julkinen+data/467e-7da9-3038-46a1-b47e-994d7cd102d2?version=1.0>, läst 25.11.2017.

på många ställen och därtill i sådan form att den är svår att använda.<sup>5</sup> För att information som samlats in med offentliga medel eller på annat sätt ska kunna användas effektivt, är det viktigt att möjligheterna att använda den information och de databaser som samhället administrerar motsvarar användarnas behov. Det innebär bland annat att man erbjuder e-tjänster i stället för att informationen ges som kopior eller utskrifter. Dessutom vore det bra om allt material och alla tjänster med geografisk information som administreras av den offentliga sektorn skulle finnas beskrivna i en metadatatjänst och vara kompatibla sinsemellan. Användningen skulle också bli enklare om informationen hittas enkelt och bekvämt på ett och samma ställe.<sup>6</sup>

Information är en bra resurs eftersom den varken slits eller minskar vid användning, utan genom att dela den kan man skapa ny kunskap eller genom förädling öka dess värde.<sup>7</sup> Att informationen används kan även förbättra dess kvalitet, om användarna ger återkoppling eller låter den förädlade kunskapen cirkulera tillbaka.

Det är emellertid inte gratis för myndigheterna att skaffa, registrera, förvara, ordna och på annat sätt behandla information inklusive alla åligganden i form av dataskydd, loggar osv. som anknyter hit. Informationshanteringen kräver såväl direkta finansiella resurser som resurser i form av personalens arbetstid. Att registrera och behandla samma information hos olika myndigheter är inte ekonomiskt effektivt. Det kan leda till problem också i fråga om korrekthet, aktualitet och relevans hos informationen. Dessutom orsakar det såväl kostnader som inkomstbortfall för myndigheterna att öppna upp datalagren. Samtidigt leder öppen information till ett minskat behov av rådgivning och färre begäranden om information, vilket minskar de personalresurser som behövs för detta.<sup>8</sup>

Med geografisk information avses enligt 2 § 1 mom. 1 punkten i lagen om en infrastruktur för geografisk information (421/2009) "sådan information i elektroniskt format om finskt territorium som, såsom attribut hos informationsobjekt, avser deras läge i form av en direkt eller indirekt referens till en viss plats eller ett visst geografiskt område". Geografisk information är således information som är bunden till en position.<sup>9</sup> En hänvisning till

5 Om detta se Information från den offentliga sektorn: En värdefull resurs för Europa: Grönbok om information från den offentliga sektorn i informationssamhället. KOM (1998) 585 sid 1. Användningen kan vara besvärlig eftersom informationen i många fall kan finnas spridd på olika databaser eller informationsställen hos de lokala förvaltningarna, sid. 3 i det nämnda verket.

6 Luonnos paikkatietopoliittiseksi selonteoksi, versio 08./22.9.2017 sid. 6–7, 9–10 och 12 (Utkast till redogörelse om politiken för geografisk information).

7 Finansministeriets publikationer 39/2017 sid. 10 i fotnot 2.

8 Finansministeriets publikationer 31/2015 sid. 16 i fotnot 3.

9 Plattformen för geografisk information, <http://esrifinland.maps.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=a-5c3ae26ccbd429c917496f9b9f67b90>, läst 13.11.2017. För närvarande finns statsförvaltningens material med geografisk information i fler än 90 karttjänster eller portaler. På internet har man lanserat en plattform där man försöker tillhandahålla den geografiska information som administreras av olika myndigheter på ett och samma ställe för alla

geografisk information kan vara direkt, som koordinater, eller indirekt, som till exempel en adress, beteckning eller ett namn som hänvisar till en plats eller ett område.<sup>10</sup> Geografisk information är till exempel information som beskriver terrängen, markägande och markanvändning, fastigheter och byggnader, verksamhetsställen, kommuner, naturskyddsområden, klimatet, vädret, brott, olyckor eller till exempel radions hörbarhet, mobiltelefonens position, statistik och trafikleder som är kopplade till en position.<sup>11</sup> Applikationer för navigation, miljöplanering, naturresursanvändning och trafikledsplanering utnyttjar geografisk information.<sup>12</sup> Lokaliseringsuppgifter däremot anger objektets läge med till exempel adress, fastighetsbeteckning eller koordinater.<sup>13</sup> Med hjälp av lokaliseringssuppgifterna kan man koppla ihop information av olika slag som hör till samma objekt.

Den geografiska information som finns hos myndigheterna är värdefull för såväl den offentliga sektorn som allmänheten inom planeringen, men även för företagen som kan utnyttja den i sina beslut om sin planerade verksamhet genom att koppla samman den med annan information som till exempel konsumentundersökningar, miljölagstiftning och kollektivtrafikarrangemang. Geografisk information kan även användas för tjänster som navigation, väderinformation, miljörapporter och fastighetsservice.<sup>14</sup>

---

dem som behöver informationen och för olika ändamål. Att samla in och hantera information är emellertid fortfarande aktörs- och funktionsberoende. Om begreppet geografisk information liksom även utkastet till redogörelse om politiken för geografisk information 0.8/22.9.2017, sid. 5, skribent inte nämnd; har kommenterats på jord- och skogsbruksministeriets webbplats: <http://mmm.fi/ptps/selonteon-luonnoksen-kommentointi>, läst 27.11.2017. Se även *Rainio, Antti - Navinova Oy. Paikkatietopoliittinen selonteko. Julkishallintoa koskeva taustaselvitys*, 28.11.2017 sid. 5. Tillgänglig på adressen: [http://mmm.fi/documents/1410837/4108574/PTP\\_J\\_Selvitysraportti\\_20170423\\_Lopullinen/45faaf16-e85d-49a1-be82-03e0a0bcbe0c](http://mmm.fi/documents/1410837/4108574/PTP_J_Selvitysraportti_20170423_Lopullinen/45faaf16-e85d-49a1-be82-03e0a0bcbe0c), läst 29.9.2017, där det konstaterades att man enbart i förundersökningen för politiken om geografisk information kunde identifiera drygt 300 olika material med geografisk information inom den offentliga förvaltningen (sid. 6 i nämnda verk).

10 *Rainio* 2017 sid. 10.

11 Utkast till redogörelse om politiken för geografisk information, version 0.8/22.9.2017 sid. 5 och *Rainio* 2017 sid. 10. Som det sägs i utkastet är en karta en visuell framställning av geografisk information som gjorts för ett visst ändamål.

12 Utkast till redogörelse om politiken för geografisk information, version 0.8/22.9.2017 sid. 5.

13 Utkast till redogörelse om politiken för geografisk information, version 0.8/22.9.2017 sid. 5. Med lokaliseringssuppgifter kan beroende på sammanhanget avses olika saker och det är viktigt att ange vad som avses. Med lokaliseringssuppgift avses enligt 3 § 18 punkten i informations samhällsbalken (917/2014) "information från ett kommunikationsnät eller en terminalutrustning som anger ett abonnemangs eller en terminalutrustnings geografiska position och som används för annat än för att förmedla meddelanden". De dataskyddsprinciper som ingår här kan tillämpas även på de lokaliseringssuppgifter som avses i informations samhällsbalken. Med en lagändring 68/2018 som träder i kraft 1.6.2018 blir informations samhällsbalken lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

14 *Janssen, Kathleen: The Availability of Spatial and Environmental Data in the European Union. At the Crossroads between Public and Economic Interests. Wolters Kluwer Law & Business 2010 sid. 3.*

Enligt dataadministrationsdirektör Antti Vertanen på jord- och skogsbruksministeriet är så mycket som 80 procent av informationen hos den offentliga förvaltningen geografisk information.<sup>15</sup> Också i utkastet till redogörelsen om politiken för geografisk information sägs att största delen av den information som den offentliga förvaltningen producerar och administrerar är geografisk information.<sup>16</sup> Samtidigt som den nationella och europeiska geografiska infrastrukturen har utvecklats till bättre samverkande serviceenheter, har också kunskapen om möjligheterna att utnyttja geografisk information i produktionen av tjänster ökat. Den ökande efterfrågan på tjänster har samtidigt lett till att serviceproducenternas intresse för att erbjuda olika visnings- och nedladdningstjänster har ökat. Dessutom har privata producenter av geografisk information getts bättre möjligheter att via gränssnittstjänster ändra sina egna processer så att de är kompatibla med myndigheternas datamängder.<sup>17</sup>

Hur viktig den geografiska informationen i dagens samhälle är visas av att det under åren 2015–2020 har pågått, startats upp eller avslutas projekt om geografisk information vars sammanlagda värde är drygt 50 miljoner euro.<sup>18</sup>

Behandlingen, och i synnerhet utlämnandet, av geografisk information – liksom även av annan information som finns hos myndigheterna – begränsas utöver av de tekniska och praktiska aspekter som nämns tidigare – även av att geografisk information som innehåller personuppgifter får behandlas (inklusive lämnas ut) endast under de förutsättningar och i den omfattning som nämns i lagstiftningen om personuppgifter. Följaktligen kan inte all den potential som finns i datalagren utnyttjas i till exempel affärsverksamhet. Av denna anledning syftar denna artikel till att utreda

- hur begreppet personuppgift definieras och när geografisk information är personuppgifter och
- under vilka förutsättningar offentlig geografisk information som räknas som personuppgifter kan behandlas och lämnas ut för annat än personligt bruk och
- hur tillgängligheten till geografisk information av personuppgiftskarakteristik kunde förbättras.

15 Jord- och skogsbruksministeriets nyhet: Digitaliseringen av den offentliga förvaltningen stöds med projektet för en plattform för geografisk information, [http://mmm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/julkisen-hallinnon-digitalisaatiota-tuetaan-paikkatietoalusta-hankkeella](http://mmm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/julkisen-hallinnon-digitalisaatiota-tuetaan-paikkatietoalusta-hankkeella), läst 2.12.2017. Enligt en utredning om infrastrukturen för geografisk information utgör denna information cirka 80 procent av all den information vårt samhälle samlar in (torde betyda all den information som samlas in i vårt samhälle); se *Muhli, Panu - Koskinen, Jarkko - Heinonen, Sirkka - Ruotsalainen, Juho - Parkkinen, Marjukka*: Selvitys paikkatietopoliittista selontekoa varten. Teknisen kehityksen vaikutukset Suomen paikkatietoinfraktuuriin. 12.6.2017 sid. 51.

16 Utkast till redogörelse om politiken för geografisk information, version 0.8/22.9.2017 sid. 5.

17 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om en infrastruktur för geografisk information, RP 83/2015 rd sid. 5 och 11.

18 *Rainio* 2017 sid. 5.

Avgränsningen som avser annan användning än privat baserar sig på att privat användning mestadels har uteslutits från tillämpningsområdet för personuppgiftslagen och Europeiska unionens dataskyddsförordning som snart träder i kraft (härefter även GDPR)<sup>19</sup> och den dataskyddslag som bereds som bäst. Artikeln granskar rättsläget huvudsakligen i ljuset av Europeiska unionens allmänna dataskyddsförordning som träder i kraft 25.5.2018.

I den utsträckning utrymmet tillåter beaktas även den gällande regleringen och den nationella dataskyddslagen som bereds som bäst. Regeringens proposition är i skrivande stund ännu inte klar.

## 1.2 EU:s dataskyddsreform

EU:s allmänna dataskyddsförordning är direkt tillämplig rätt och ersätter personuppgiftsdirektivet från 1995. Dataskyddsförordningen börjar tillämpas 25.5.2018. Justitieministeriet tillsatte 17.2.2016 en arbetsgrupp att utreda behovet av nationella lagstiftningsåtgärder till följd av EU:s allmänna dataskyddsförordning och att bereda nödvändiga lagändringar. Dataskyddsarbetsgruppen (TATTI) lämnade ett mellanbetänkande 21.6.2017. Arbetsgruppen föreslog att den nuvarande personuppgiftslagen upphävs och att en ny allmän lag som gäller skyddet för personuppgifter stiftas. Den nya lagen är tänkt att precisera och komplettera den allmänna dataskyddsförordningen inom den nationella rörelsefrihetens ramar. Arbetsgruppen föreslog dessutom vissa ändringar i strafflagen och lagen om verkställighet av böter. Lagändringarna föreslogs träda i kraft samma dag som dataskyddsförordningen, dvs. 25.5.2018.<sup>20</sup> Om betänkandet lämnades över 100 utlåtanden och det slutliga betänkandet har uppgetts vara klart 16.2.2018. Avsikten är att regeringens proposition om dataskyddslagen ska lämnas till riksdagen redan före det, dvs. i januari 2018.

## 1.3. Utgångspunkterna och de grundläggande begreppen

Som personuppgifter anses enligt artikel 4.1 a i dataskyddsförordningen varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. Identifierbarheten kan vara antingen direkt eller indirekt. Begreppet personuppgift granskas närmare i avsnitt 5.

19 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

20 Betänkande av arbetsgruppen för genomförande av EU:s allmänna dataskyddsförordning (TATTI), Justitieministeriet betänkanden och utlåtanden 35/2017.

I EU:s dataskyddsförordning avses med behandling av personuppgifter "en åtgärd eller en kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring". Definitionen är bred, liksom även den nuvarande.

I dataskyddsförordningens artikel 4.6 talas i stället för personregister om "register". Med det avses "en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden." Också den här definitionen är bred och motsvarar den nuvarande. Till exempel i EU-domstolens förhandsavgörande C-212/13 (11.12.2014) betraktas en filminspelning som ett personregister då en person för att få fast en gärningsmän som utsatt honom för ofog installerat en kamera som kontinuerligt spelar in ovanpå gammalt material och använt den under ett halvår.<sup>21</sup>

Enligt artikel 4.7 i dataskyddsförordningen avses med personuppgiftsansvarig "en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter". En personuppgiftsansvarig kan förordnas även i lag. Personuppgiftsbiträdet (i den tidigare personuppgiftslagen registerförare) är en person som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges (tidigare registeransvarig) räkning. Ett personregister kan ha en eller flera personuppgiftsansvariga om registret är upprättat för gemensam användning av dem. Vid angivandet av vem som är personuppgiftsansvarig är det faktiska bestämmande inflytandet avseende användningen av personregistret av central betydelse. Den personuppgiftsansvarige anger till exempel vilka uppgifter som samlas in, var de förvaras och behandlas, vilket deras ändamål är och hur de faktiskt används.<sup>22</sup>

---

21 Inspelningsutrustningen hade ingen skärm, varför bilden inte kunde granskas i realtid. Endast de som bodde i huset hade omedelbar åtkomst till systemet och uppgifterna i det. Om filminspelning som personregister se även Datasekretessnämndens avgörande 1/2002 (25.2.2002).

22 Frequently Asked Questions Relating to Transfers of Personal Data from the EU/EEA to Third Countries, sid. 10, [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/international\\_transfers\\_faq/international\\_transfers\\_faq.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/international_transfers_faq/international_transfers_faq.pdf), läst 22.12.2017. Se även personuppgiftsdirektivets artikel 2 d och dataskyddsarbetsgruppens utlåtande 1/2010 om begreppen registeransvarig och registerförare, 00264/10/SV, WP 169, 16.2.2010, sid. 8–9. Det faktiska bestämmande inflytandet avgör; inte det om behandlingen av uppgifterna varit laglig eller olaglig.

## 2 Skydd för privatliv och personuppgifter

I artikel 8 i Europeiska konventionen för skydd av de mänskliga rättigheterna (EKMR) tryggas vars och ens rätt till privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.<sup>23</sup> I artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) tryggas på motsvarande sätt vars och ens rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Skyddet av personuppgifter tryggas i artikel 8 i rättighetsstadgan som en särskild rätt åtskild från privatlivet. Skyddet för privatlivet och personuppgifterna tryggas även i 10 § i Finlands grundlag.

Utgångspunkten för skyddet av privatlivet är individens rätt att leva sitt liv utan godtycklig eller ogrundad inblandning av myndigheter eller andra utomstående. Till privatlivet hör bland annat den enskildes rätt att fritt knyta och upprätthålla kontakter med andra människor och omgivningen samt rätten att bestämma över sig själv och sin kropp. Till privatlivet hör även rätten att till en viss gräns hålla saker som hör till privatlivet för sig själv och inom sin närmaste krets.<sup>24</sup> Skyddet för privatlivet kan vid sidan av 7 § i grundlagen (rätten till liv, personlig frihet och integritet) även anses skydda individens självbestämmanderätt.<sup>25</sup>

Också i Europeiska människorättsdomstolens praxis är privatlivet ett brett begrepp. Det täcker fysisk, psykisk och moralisk integritet. Dit hör även rätten att knyta och upprätthålla relationer till andra människor. I någon mån kan även en persons yrkesverksamhet och verksamhet i affärslivet hör till privatlivet.<sup>26</sup> Rätten till privatliv ger även skydd för anse-

23 Om skyddet för privatlivet som en mänsklig rättighet skyddad av EKMR *Pellonpää, Matti - Gullans, Monica - Pöönen, Pasi - Tapanila, Antti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. Talantum 2012 sid. 652–696.

24 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna, RP 309/1993 rd sid. 56–57 och Betänkande av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter, KM 1992:3 sid. 292.

25 Se RP 309/1993 rd sid. 45 och *Korja, Juhani*: Biometrin tunnistaminen ja henkilötietojen suoja: tutkimus biometristen tunnisteiden lainsäädännöllisestä asemasta. Rovaniemi 2016 sid. 90–99. Bland de finländska rättsvetarna har i synnerhet Ahti Saarenpää utvecklat självbestämmanderätten som en juridisk konstruktion.

26 *von Hannover v. Germany No. 2* (GC, 7.2.2012) § 95 och *Niemietz v. Germany* (16.12.1992) § 29.



ende<sup>27</sup> och heder,<sup>28</sup> om kränkningen uppfyller en viss allvarlighetsgrad.<sup>29</sup> Skydd fås inte för förlorat anseende som är en förutsebar följd av en persons egna handlingar. Som ett exempel kan nämnas att begå brott.<sup>30</sup>

Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är "vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag."<sup>31</sup> Den viktigaste av dessa är personuppgiftslagen (523/1999). Härutöver finns bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i cirka 800 olika lagar.<sup>32</sup> Regleringens omfång bygger delvis på kravet att bestämmelserna ska ges i lag och på grundlagsutskottets tolkningspraxis.

Grundlagsutskottet har satt kriterierna högt för regleringens exakthet och ansett att den ska vara heltäckande och detaljerad.<sup>33</sup> Utöver den registrerades rättsskydd har även registreringens syfte, innehållet i de personuppgifter som registreras, tillåtna användningsändamål samt förvaringstiden och överlåtbarheten beaktats.<sup>34</sup> Rörelseutrymmet begränsas av att skyddet för personuppgifter till en del ingår i skyddet för privatlivet som tryggas i samma bestämmelse.<sup>35</sup> Enligt grundlagsutskottet kan regleringens räckvidd samt kraven på exakthet och klar avgränsning med avseende på skyddet av personuppgifter till vissa delar även uppfyllas med EU:s förordning eller en allmän nationell lag.<sup>36</sup>

27 *Chauvy and Others v. France* (29.6.2004) § 70, *Abeberry v. France* (beslut., 21.9.2004), *Leempoel & S.A. ED. Ciné Revue v. Belgium* (9.11.2006) § 67, *White v. Sweden* (19.9.2006) § 26, *Pfeifer v. Austria* (25.2.1992) § 35 och *Fürst-Pfeifer v. Austria* (17.3.2016) § 35.

28 *Radio France and others v. France* (30.3.2004), *Cumpănă and Mazăre v. Romania* (GC; 17.12.2004), *Sanchez Cardenas v. Norway* (4.10.2007) och *A v. Norway* (9.4.2009) § 64.

29 *Sidabras and Džiautas v. Lithuania* (27.7.2004) § 49 och *Axel Springer AG v. Germany* (GC, 7.2.2012) § 83.

30 *Sidabras and Džiautas v. Lithuania* (27.7.2004) § 49 och *Axel Springer AG v. Germany* (GC, 7.2.2012) § 83.

31 För mer om skyddet för privatlivet se RP 309/1993 rd sid. 56–57, KM 1992:3 sid. 297, *Tiilikka, Päivi*: Sananvapaus ja yksilön suoja. Lehtiartikkelin aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen. WSOYpro 2007 sid. 136–142 och *Viljanen, Veli-Pekka*: Yksityiselämän suoja. I verket *Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin - Tuori, Kaarlo - Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet. Alma Talent Fokus jakso III/6.

32 Se *Pitkänen, Olli* (red.): Tietosuojaosäädösten muutostarve, Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhets publikationer 41/2017, juni 2017 och *Pitkänen, Olli Pekka - Ruuska, Petra*. Tietosuojaosäädännön aiheuttama verolainsäädännön muutostarve. IPR University Center 2017.

33 T.ex. Grundlagsutskottets utlåtande GrUU 5/2017 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till godkännande av avtalet mellan Finland och Norge om fisket i Tana älvs vattendrag och till lagar om sättande i kraft och tillämpning av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen och ändring av lagen om fiske, RP 239/2016 sid. 9. Se även GrUU 18/2012 rp; Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet samt av vissa lagar som har samband med dem, RP 66/2012 rd sid. 2.

34 GrUU 71/2014 rd; Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter inom Tullen och till vissa lagar som har samband med den, RP 71/2014 rd sid. 2 och GrUU 19/2012 rd; Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om behandling av personuppgifter vid Brottsförmyndigheten, RP 2/2012 rd sid. 2.

35 GrUU 18/2012 rd sid. 2.

36 GrUU 5/2017 rd sid. 9 och GrUU 38/2016 rd; Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av räddningslagen och av lagen om nödcentralsverksamhet, RP 100/2016 rd sid. 4.

Skyddet för privatlivet och personuppgifter kan begränsas för att trygga andra rättigheter. I konventionerna om de mänskliga rättigheterna nämns förutsättningarna för begränsningarna.<sup>37</sup> Väsentligt här är att begränsningen är nödvändig och att begränsningen görs för att uppnå ett godtagbart syfte. Riksdagens grundlagsutskott har i sitt betänkande 25/1994 ansett att det är möjligt att inskränka de grundläggande rättigheterna endast när inskränkningarna är föreskrivna i lag, exakta och noga avgränsade, acceptabla och står i rätt proportion till det acceptabla syftet med inskränkningen (proportionalitetsprincipen). Genom vanlig lag kan inte heller föreskrivas om inskränkning av kärnan i en grundläggande rättighet. Inskränkningarna får inte stå i strid med Finlands internationella förpliktelser gällande de mänskliga rättigheterna. Dessutom förutsätts att ett adekvat rättsskydd har setts till.<sup>38</sup>

Skyddet för privatlivet och skyddet för personuppgifter är inte helt överlappande, utan områdena för skydd överlappar endast delvis. Som personuppgifter skyddas nämligen även sådana uppgifter om en person som inte gäller personens privatliv.<sup>39</sup> Begreppet personuppgift granskas närmare i avsnitt 5 i denna artikel.

---

37 Se artikel 8.2 i EKMR och artikel 8.2 i rättighetsstadgan. Begränsningarna gällande skyddet av personuppgifter regleras i artikel 52.1 i samma stadga. Om begränsning av skyddet för personuppgifter *Wallin, Anna-Riitta*: Tiedon- saanti asiakirjoista ja henkilötietojen suoja EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettuina perusoikeuksina. I verket *Nieminen, Liisa* (red.): Perusoikeudet EU:ssa. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2001 sid. 351–386, sid. 374 och *González Fuster, Gloria - Gutwirth, Serge*: Opening up personal data protection: A conceptual controversy. *Computer Law & Security Review* 2013 Vol. 29 Iss. 5 sid. 531–539, sid. 532–536.

38 Närmare om förutsättningarna för inskränkningar i de grundläggande rättigheterna *Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. *WSOY lakitieto* 2001.

39 Detta framgår redan av hur begreppet personuppgift definieras. Se även Europeiska domstolens avgörande i ett ärende om handlingars offentlighet och skyddet för personuppgifter *Client Earth och Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) v. Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA) och Europeiska kommissionen*, där domstolen konstaterade att "uttrycket personuppgifter i den mening som avses i artikel 2 a i förordning nr 45/2001 och uppgifter avseende privatlivet inte har samma betydelse". Jfr HFD 2012:88 och se kritiken om fallet *Pitkänen, Olli - Tiilikka, Eija - Warmo, Päivi*: Henkilötietojen suoja. *Vantaa* 2013 sid. 43–44.

### 3 Yttrandefrihet och offentlighet

Yttrandefriheten tryggas i 12 § i Finlands grundlag och i artikel 10 i Europeiska människorättskonventionen. Artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tryggar för sin del yttrandefriheten och informationsfriheten. Till yttrandefrihetsbestämmelsens tillämpningsområde hör såväl politiska, samhällseliga, religiösa, underhållande, kommersiella och konstnärliga uttryck. Yttrandefrihetsbestämmelsen tryggar den yttrandes rätt att uttrycka sina åsikter och andra budskap samt mottagarnas rätt att ta emot dem.<sup>40</sup> Yttrandefrihet är en rätt som tillkommer en enskild person samtidigt som den främjar det gemensamma goda, dvs. demokratin och den dithörande pluralistiska och möjligast tillförlitliga offentliga diskussionen.<sup>41</sup> Yttrandefriheten omfattar olika former av skapande verksamhet, självuttryck och kommersiell kommunikation.<sup>42</sup>

Väsentligt i yttrandefriheten är att myndigheternas verksamhet är offentlig. Handlingarnas offentlighet regleras närmare i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, offentlighetslagen). I dess 1 § 1 mom. sägs att myndighetshandlingar är offentliga om inte något annat föreskrivs särskilt i offentlighetslagen eller någon annan lag. Enligt 9 § 1 mom. i samma lag "har var och en rätt att ta del av en offentlig myndighetshandling". Undantag till offentlighetsprincipen i detta sammanhang finns i 24 § och i ett flertal speciallagar.

Offentlighetsprincipen syftar till att förbättra allmänhetens möjligheter att delta i den samhällseliga verksamheten och övervaka maktutövningen och myndigheternas verksamhet.<sup>43</sup> Den finländska offentlighetsprincipen är internationellt sett mycket omfattande. En begäran om information behöver inte motiveras och begäraren behöver inte uppge sin

40 Om yttrandefriheten som en grundläggande rättighet och Europeiska människorättsdomstolens tolkningspraxis i yttrandefrihetsfall *Tiilikka* 2007 sid. 120–135 och 169–235.

41 Se *Petäjä, Ulf*: Varför yttrandefrihet? Om rättfärdigandet av yttrandefrihet med utgångspunkt från fem centrala argument i den demokratiska idétraditionen. Växjö Universitet Växjö 2006 sid. 184–185.

42 RP 309/1993 rd sid. 60.

43 RP 309/1993 rd; motiveringarna till 10 § i grundlagen.

identitet.<sup>44</sup> I offentlighetsprincipen ingår även rätten att kommersiellt utnyttja information som erhållits från myndigheterna.

Även genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG (2) av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (s.k. PSI-direktivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU av den 26 juni 2013 om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (ändringsdirektivet till PSI-direktivet) eftersträvas större offentlighet och ett bättre utnyttjande av offentlig information. Enligt skäl 6 i ingressen till ändringsdirektivet kan den offentliga sektorns öppna datastrategier för att underlätta vidareutnyttjandet av tillgängliga offentliga data på ett avsevärt sätt stimulera utvecklingen av nya tjänster som bygger på nya sätt att kombinera och utnyttja data och därigenom främja den ekonomiska tillväxten och det samhälleliga deltagandet. En förutsättning för utveckling är att förutsättningarna för vidareutnyttjande av myndighetshandlingar sker på lika villkor i de olika medlemsländerna i Europeiska unionen.

Offentligheten gällande miljöinformation och geografisk information regleras även genom det s.k. miljödatadirektivet<sup>45</sup>, INSPIRE-direktivet<sup>46</sup> och lagen om en infrastruktur för geografisk information (421/2009). I förarbetena till lagen ansåg man att infrastrukturen för geografisk information skyddar medborgarnas rätt att enligt 12 § i grundlagen få information ur offentliga handlingar och myndigheternas skyldighet att enligt 20 § i grundlagen tillförsäkra alla en möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Nyttan för allmänheten sågs närmast som indirekt, dvs. som bättre insyn i förvaltningen och större möjligheter att påverka och delta.<sup>47</sup> Med offentlig miljöinformation eftersträvar man även att främja nuvarande och kommande generationers hälsa och välfärd, förbättra kvaliteten på miljörelaterade beslut och effektivisera verkställandet av besluten, skapa acceptans hos allmänheten för miljörelaterade beslut samt stärka demokratin.<sup>48</sup>

44 Undantag t.ex. partsoffentliga uppgifter och utlämnande av information i situationer som i 16 § 3 mom. i offentlighetslagen (utlämnande av personregister).

45 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG.

46 Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (INSPIRE).

47 Regeringens proposition med förslag till en lag om en infrastruktur för geografisk information, RP 18/2009 rd sid. 18 och RP 83/2015 rd sid. 11.

48 *Kumpula, Anne: Ympäristö oikeutena. Jyväskylä 2004 sid. 79 och RP 18/2009 rd sid. 18.*

Europeiska människorättskonventionens bestämmelse om yttrandefrihet garanterar i sig inte rätten att få information ur handlingar som finns hos myndigheterna, men i enskilda fall har denna rätt i Europeiska människorättsdomstolens avgörandepraxis härletts ur de övriga mänskliga rättigheterna. Till exempel rätten till liv kan ge de närstående till en person som dödats rätt att få material gällande förundersökningen av gärningen, rätten till en rättvis rättegång berättigar till det material motparten tillhandahållit domstolen oberoende av om rätten anser att det är av betydelse för att avgöra ärendet eller inte, rätten till familjeliv kan till exempel berättiga en person som har omhändertagits som barn att få handlingar om sin barndom av myndigheterna och yttrandefriheten kan i vissa fall förutsätta att material som redan finns hos myndigheterna ges till en offentlighetsfrämjande organisation som begär det.<sup>49</sup>

---

49 Om detta *Tiilikka, Päivi*: Access to Information as a Human Right in the Case Law of the European Court of Human Rights. *Journal of Media Law* 2013 Vol. 5 Iss. 1 sid. 79–103.

## 4 Andra för ämnet relevanta grundläggande rättigheter

I 2 § 2 mom. i grundlagen tryggas den enskildes rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Enligt 14 § 3 mom. i grundlagen "ska det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv". Grundlagens 20 § reglerar ansvaret för miljön. Enligt den bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Dessutom ska det allmänna verka "för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön". Enligt rättslitteraturen ska de värden och skyldigheter som uttrycks i 20 § 1 mom. i grundlagen beaktas på lika grunder som övriga grundläggande rättigheter som till exempel egendomsskyddet och näringsfriheten.<sup>50</sup> Det andra momentet innehåller den s.k. skyldigheten att trygga vissa rättigheter vilken kan ha inverkan även på skyldigheten att producera och dela miljöinformation. Även dessa grundläggande rättigheter talar för rätten att få geografisk information och miljöinformation.

<sup>50</sup> *Kumpula, Anne - Määttä, Tapio - Similä, Jukka - Suvantola, Leila*: Näkökulmia monitietieiseen ympäristöoikeuteen. Turku 2014 sid. 127. Se också HFD 2002:86 och HFD 2006:58. Om miljörettens kopplingar till de grundläggande rättigheterna. Kuusiniemi, Kari: Perusoikeudet ja ympäristö. I verket *Kuusiniemi, Kari - Ekroos, Ari - Kumpula, Anne - Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeus. Alma Talent nätbok kapitel I 4. Av kapitlet framgår att miljörettens kopplingar till de grundläggande rättigheterna i stor utsträckning hänför sig till skyddet för egendom.

## 5 När är det frågan om personuppgifter?

Randvillkoren för definitionen av begreppet personuppgift anges i personuppgiftsdirektivet, och från och med 25.5.2018 i dataskyddsförordningen, dvs. i Europeiska unionens lagstiftning. Utan att bryta mot detta direktiv eller denna förordning kan Finland inte utfärda bestämmelser med ett eget nationellt begrepp för personuppgifter som skulle vara snävare än i Europeiska unionens lagstiftning. Personuppgifter är uppgifter som gäller fysiska personer. Det här betyder människor och i princip endast levande personer. De avlidna har i vissa enskilda fall fått skydd, men något heltäckande skydd för avlidnas uppgifter har vi inte.<sup>51</sup> Enligt artikel 27 i dataskyddsförordningen "gäller förordningen inte behandling av personuppgifter gällande avlidna personer". Här hade man kunnat föreskriva om ett nationellt undantag, men den dataskyddsarbetsgrupp som justitieministeriet tillsatte föreslog inga specialbestämmelser gällande avlidna i sitt mellanbetänkande.

---

51 Skyddet av avlidnas personuppgifter är en relativt komplicerad fråga som det inte är möjligt att gå djupare in på i detta sammanhang. Om detta *Pitkänen - Tiilikka - Warmo* 2013 sid. 48–51 och *Forss, Marko*: Kuolemanjälkeinen kunnia ja yksityiselämä – mitä tietoja kansalainen saa julkaista kuolleesta henkilöstä erityisesti sosiaalisessa mediassa? I verket *Korpisaari, Päivi* (red.): Viestinnän muuttuva sääntely, Viestintäoikeuden vuosikirja 2016 sid. 171–211. Enligt EU:s dataskyddsarbetsgrupp WP 29 är avlidna personer inte sådana fysiska juridiska personer som avses i personuppgiftsdirektivet; Dataskyddsarbetsgruppens yttrande 4/2007 om begreppet personuppgift, 01248/07/SV, WP 136, 20.6.2007 (WP 136 yttrande 4/2007) s. 22.

Schemat här under visar begreppet personuppgift under gällande rättsläge och under det kommande.

## BEGREPPET PERSONUPPGIFT

<i>Nu tillämplig lagstiftning</i>		<i>Från 25.5.2018 tillämplig lagstiftning</i>
<b>EU:s dataskyddsdirektiv</b>	<b>Personuppgiftslagen</b>	<b>EU:s dataskyddsförordning</b>
<p>Varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. En identifierbar person är en person som kan identifieras, direkt eller indirekt, framför allt genom hänvisning till ett identifikationsnummer eller till en eller flera faktorer som är specifika för hans fysiska, fysiologiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.</p> <p><i>Ingress:</i> För att avgöra om en person är identifierbar skall härvid beaktas alla hjälpmedel som i syfte att identifiera vederbörande rimligen kan komma att användas antingen av den registeransvarige eller av någon annan person. Skyddsprinciperna gäller inte för uppgifter som gjorts anonyma på ett sådant sätt att den registrerade inte längre är identifierbar.</p>	<p>Alla slags anteckningar som beskriver en fysisk person eller hans egenskaper eller levnadsförhållanden som kan hänföras till honom själv eller till hans familj eller någon som lever i gemensamt hushåll med honom.</p>	<p>Varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. En identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringsuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.</p> <p><i>Ingress:</i> För att avgöra om en fysisk person är identifierbar bör man beakta alla hjälpmedel, som t.ex. utgallring, som, antingen av den personuppgiftsansvarige eller av en annan person, rimligen kan komma att användas för att direkt eller indirekt identifiera den fysiska personen. För att fastställa om hjälpmedel med rimlig sannolikhet kan komma att användas för att identifiera den fysiska personen bör man beakta samtliga objektiva faktorer, såsom kostnader och tidsåtgång för identifiering, med beaktande av såväl tillgänglig teknik vid tidpunkten för behandlingen som den tekniska utvecklingen.</p>

Sammanfattningsvis avses således med personuppgifter varje upplysning som hör samman med en identifierad eller identifierbar fysisk person. När detta bedöms saknar det betydelse om upplysningen hänför sig till personens privata verksamhet eller personens verksamhet som yrkes- eller näringsidkare eller inom ramen för en offentlig uppgift.<sup>52</sup> Med

52 Jämför personregisterlagen som tolkades så att information om en fysisk person som an knyter till personen i något annat avseende än i egenskap av privatperson – som till exempel yrkes- eller näringsidkare eller i någon offentlig uppgift – ställs utanför personregisterlagens tillämpningsområde (Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till personuppgiftslag och till vissa lagar som har samband med den, RP 96/1998 rd sid. 35–36).



hänvisningen till varje upplysning har man eftersträvat att ge personuppgiftslagen ett brett tillämpningsområde.<sup>53</sup>

”Personuppgifterna” behöver inte vara sanningsenliga eller verifierade, utan det kan även handla om felaktiga uppgifter. Det här framgår till exempel av bestämmelserna om den registrerades rätt till insyn och om rättelse och komplettering av felaktiga, bristfälliga eller föråldrade uppgifter (26–29 § i personuppgiftslagen och artikel 15 och 16 i dataskyddsförordningen). Begreppet personuppgifter omfattar såväl faktapåståenden som subjektiva åsikter och värdeomdömen. Personuppgiften kan gälla personens privat- och familjeliv eller yrkesmässiga eller sociala verksamhet eller ekonomiska ställning. Till exempel läkemedelsförskrivningar är personuppgifter som gäller såväl läkaren som patienten.<sup>54</sup>

Enligt skäl 26 i ingressen till förordningen ska även pseudonymiserade personuppgifter som kan hänföras till en fysisk person genom att använda kompletterande uppgifter anses vara personuppgifter. För att avgöra om en fysisk person är identifierbar bör man beakta alla hjälpmedel, som t.ex. utgallring, som, antingen av den personuppgiftsansvarige eller av en annan person, rimligen kan komma att användas för att direkt eller indirekt identifiera den fysiska personen. Vid bedömningen bör man beakta samtliga objektiva faktorer, såsom kostnader och tidsåtgång för identifiering, med beaktande av såväl tillgänglig teknik vid tidpunkten för behandlingen som den tekniska utvecklingen. Principerna för dataskyddet bör därför inte gälla för anonym information, nämligen information som inte hänför sig till en identifierad eller identifierbar fysisk person, eller för personuppgifter som anonymiserats på ett sådant sätt att den registrerade inte eller inte längre är identifierbar.

Begreppet personuppgift är brett. Enligt det som sägs ovan är till exempel en fastighetsbeteckning eller en adress en personuppgift eftersom den kan ”hänföras till en fysisk person genom att man använder kompletterande information” och alla hjälpmedel för identifiering av en fysisk person kan rimligen användas. Av denna anledning är geografisk information ofta personuppgifter, och en förteckning över geografisk information bildar ett personregister.<sup>55</sup>

53 Frequently Asked Questions Relating to Transfers of Personal Data from the EU/EEA to Third Countries, sid. 9, [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/international\\_transfers\\_faq/international\\_transfers\\_faq.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/international_transfers_faq/international_transfers_faq.pdf), läst 22.12.2017. Se och jämför dock HDF 2012:88.

54 WP 136 yttrande 4/2007 s. 7.

55 Om fotografi som personuppgift se Datasekretessnämndens utlåtande 1/2002 (25.2.2002) och Dataombudsmannens byrå: Valokuva ja yksityisyydensuoja henkilötietolain kannalta, päivitetty 27.7.2010; om IP-adresser som personuppgifter se dataskyddsarbetsgruppens (WP 29) arbetsdokument Skydd av privatlivet på Internet – Ett integrerat förhållningssätt till dataskydd på Internet, 5063/00/SV/SLUTLI, WP 37. Om IP-adresser som personuppgifter se *Scarlet Extended SA v. Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM) (C-70/10)* och *Patrick Breyer v. Bundesrepublik Deutschland (C-582/14)*.

En person kan ofta direkt identifieras utifrån namn och födelsedatum. Indirekt kan en person identifieras då de identifierare som står till förfogande i princip inte gör det möjligt att identifiera personen, men då informationen kombinerad med andra uppgifter (som inte nödvändigtvis behöver finnas hos den personuppgiftsansvarige) gör det möjligt att särskilja personen från andra. I vissa fall kan man även genom att sammanföra enstaka uppgifter på gruppnivå (som ålder eller födelseort) med stor säkerhet identifiera en viss person, i synnerhet om man har tillgång till någon form av kompletterande information.<sup>56</sup> I avgörandet Patrick Breyer v. Bundesrepublik Deutschland (C-582/14) ansåg EU-domstolen att även en dynamisk IP-adress utgör en personuppgift enligt personuppgiftsdirektivet om den serviceleverantör som lagrat den och som erbjudit allmänheten webbplatsen förfogar över lagliga medel som gör det möjligt att identifiera den registrerade med hjälp av de ytterligare upplysningar som personens internetleverantör förfogar över. Avgörandet gäller dynamiska IP-adresser, dvs. tillfälliga adresser, som tilldelas i samband med en enstaka internetuppkoppling och som ändras då ny uppkoppling görs. Den dynamiska IP-adressen i sig var således inte en uppgift om en identifierad fysisk person, men den blev en personuppgift när den i kombination med andra uppgifter möjliggjorde identifieringen.

Också den vid tillfället rådande tekniska nivån och utvecklingsmöjligheterna när informationen behandlas har betydelse. Om avsikten är att uppgifterna ska förvaras länge ska den personuppgiftsansvarige beakta möjligheten att identifieringen kan bli möjlig mot slutet av förvaringstiden och att uppgifterna då kan bli personuppgifter.<sup>57</sup>

Enbart en hypotetisk möjlighet att urskilja en person i en viss grupp gör dock inte personen identifierbar. Om någon identifieringsmöjlighet inte finns med rimliga hjälpmedel, eller om identifieringsmöjligheten är försvinnande liten, är personen inte identifierbar och uppgifterna i fråga anses inte som personuppgifter.<sup>58</sup>

---

56 WP 136 yttrande 4/2007 sid. 13–14. Enligt arbetsgruppen "förefaller det motiverat" att till exempel brottsuppgifter som publicerats i tidningar utan identifieringsuppgifter är "uppgifter gällande personer som kan identifieras" och sålunda "personuppgifter" om man genom att kombinera olika artiklar kan ta reda på vem som begått brottet eller vem som var målsägande i brottsmålet.

57 WP 136 yttrande 4/2007 sid. 15.

58 WP 136 yttrande 4/2007 s. 15.

## 6 Utlämnande av offentliga personuppgifter

Utnyttjandet av information som finns hos myndigheterna begränsas i första hand av grunderna för sekretess i 24 § i offentlighetslagen. Grunderna kan anknyta till allmänt intresse eller skyddet av en individ.<sup>59</sup> Utöver sekretessgrunderna begränsas erhållandet av uppgifter – eller egentligen hur de lämnas ut – även av 16 § 3 mom. i samma lag som lyder på följande sätt:

”Personuppgifter ur en myndighets personregister får, om inte något annat särskilt bestäms i lag, lämnas ut i form av en kopia eller en utskrift eller i elektronisk form om mottagaren enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter har rätt att registrera och använda sådana personuppgifter. För direktmarknadsföring och för opinions- eller marknadsundersökningar får personuppgifter dock lämnas ut endast om det särskilt föreskrivs eller om den registrerade har samtyckt till detta.”

Av momentet följer att myndigheterna vid utlämnandet av en del personuppgifter (= personregister) måste ta reda på om mottagaren enligt personuppgiftslagstiftningen har rätt att behandla personuppgifter. Till exempel i fallet HFD 2016:161 var det fråga om sättet att lämna ut personregistret. En advokatbyrå hade bitt Valvira om offentliga uppgifter med namnen på deras expertläkare och deras medicinska discipliner. Eftersom det var fråga om att lämna ut uppgifter ur en myndighets personregister, var förutsättningen för detta enligt 16 § 3 mom. i offentlighetslagen om hur uppgifter lämnas ut, dvs. som kopia, utskrift eller i elektronisk form, att mottagaren enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter hade rätt att registrera och använda uppgifterna. Enligt HFD var uppgifterna inte sådana allmänt tillgängliga uppgifter som avsågs i 8 § 1 punkten i personuppgiftslagen och advokatbyrån hade inte rätt att behandla de begärda uppgifterna och därmed inte heller rätt att få dem som kopia, utskrift eller i elektronisk form. Advokatbyrån hade dock rätt att få uppgifterna på annat sätt. HFD lämnade det öppet för den som lämnar uppgifterna att avgöra hur de ska lämnas ut.

<sup>59</sup> Om sådana situationer se *Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. 3. uudistettu painos. Helsinki 2016 sid. 211–227.*

Om mottagaren däremot har rätt att behandla uppgifterna, som till exempel journalister har med stöd av det s.k. undantaget för journalistiska ändamål, måste myndigheten (den som lämnar ut personuppgifterna) i vilket fall som helst ta reda på att personuppgifterna behandlas i enlighet med 32 § om skyddet av uppgifter i personuppgiftslagen.<sup>60</sup> Enligt dataombudsmannen bör det för att säkerställa en laglig behandling förutsättas att uppgiftsbegäran lämnas skriftligt med en godtagbar utredning om lagligheten att använda uppgifterna. Samtidigt bör man säkerställa att uppgifterna skyddas på ett adekvat sätt.<sup>61</sup> Enligt artikel 86 i dataskyddsförordningen föreskrivs om utlämnandet av offentliga personuppgifter: "Personuppgifter i allmänna handlingar som förvaras av en myndighet eller ett offentligt organ eller ett privat organ för utförande av en uppgift av allmänt intresse får lämnas ut av myndigheten eller organet i enlighet med den unionsrätt eller den medlemsstats nationella rätt som myndigheten eller det offentliga organet omfattas av, för att jämka samman allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar med rätten till skydd av personuppgifter i enlighet med denna förordning". Bestämmelsen lämnar därmed en möjlighet till speciallagstiftning på nationell nivå, vilken hos oss utgörs av 16 § 3 mom. i offentlighetslagen och bestämmelserna i speciallagar.

Som framgår av det ovanstående begränsar 16 § 3 mom. i offentlighetslagen i sig utlämnandet av offentliga personuppgifter eller egentligen hur de lämnas ut. Syftet med momentet är att förhindra situationer där en omfattande utlämning med stöd av offentlighetslagen skulle leda till lagstridig behandling av personuppgifter.<sup>62</sup> Samtidigt försvårar den användningen av offentliga material, eftersom den som begär uppgifter i stället för ett register måste ta emot informationen i så små satser att de inte bildar ett personregister.

Bestämmelsen är en allmän bestämmelse som tillämpas endast om det inte har föreskrivits något annat i någon annan lag.<sup>63</sup> Det är sålunda möjligt att föreskriva om en mer omfattande utlämning av uppgifter i speciallagar. Utlämnandet av personuppgifter begränsas även av principen om ändamålsbundenhet.<sup>64</sup>

60 Se HFD 2012:55, där HFD i ett fall då en journalist bad om professorernas löneuppgifter konstaterade att universitetet var skyldigt att utreda att behandlingen av personuppgifter skedde i enlighet med 32 § 1 mom. i personuppgiftslagen. I detta syfte måste tidningen i enlighet med 32 § 2 mom. i personuppgiftslagen tillställa den personuppgiftsansvarige adekvata utredningar och förbindelser och i övrigt tillräckliga garantier för skydd av personuppgifterna på det sätt som avses i personuppgiftslagen 32 § 1 mom. Se även HFD 2015:44 där det för journalistiska ändamål tilläts att namnen på nyss avlida personer lämnades ut till en tidning av Befolkningsregistercentralen.

61 Se Dataombudsmannens byrås broschyr Om utlämnande av personuppgifter ur myndigheternas personregister (uppdaterad 27.7.2010) och Dataombudsmannens byrås broschyr Hur går Du till väga, om någon begär personuppgifter ur ett personregister som innehåller sekretessbelagda uppgifter, <http://www.tietosuoja.fi/7614.htm>. Läst 21.9.2017. Enligt dataombudsmannen ansvarar den som lämnar ut information, dvs. den personuppgiftsansvarige för att utlämnandet är lagenligt (1179/41/2016; 21.4.2016).

62 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet samt till lagar som har samband med den, RP 30/1998 rd sid. 74. Likaså *Mäenpää* 2016 sid. 204–205.

63 RP 30/1998 rd sid. 73.

64 Om detta artikel 5.1 b och artikel 6.3 andra stycket. Se även 8 § 2 mom. i personuppgiftslagen.

Den s.k. TATTI-arbetsgruppen som bereder implementeringen av dataskyddsförordningen var ense om att bestämmelsen i offentlighetslagen om hur information lämnas ut i tillägg till dataskyddsförordningen bör bedömas även i ljuset av den nuvarande datatekniska och övriga samhällsliga utvecklingen. Arbetsgruppen kunde dock inte enas om hur skyddet av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen och de allmänna handlingarnas offentlighet bör sammanjämkas. Därför föreslog arbetsgruppen inte i sitt mellanbetänkande att offentlighetslagen ändras när dataskyddsförordningen träder i kraft, trots att den såg en översyn av bestämmelsen som nödvändig.<sup>65</sup> Rättsläget förblir således detsamma när dataskyddsförordningen träder i kraft: enstaka offentliga uppgifter kan lämnas ut utan de begränsningar som avses i 16 § 13 mom. i offentlighetslagen, men när ett personregister eller en del av det lämnas ut måste myndigheten utreda att mottagaren har en grund för behandling av de mottagna personuppgifterna.

Att i ett öppet datanät publicera personuppgifter som ingår i ett personregister betyder i praktiken att en teknisk anslutning upprättas. Teknisk anslutning definieras inte i lagen, men betyder att den som får anslutningen har tillgång till den personuppgiftsansvariges personregister och kan söka uppgifter i dennes register utifrån egna sökparametrar. Grundlagsutskottet har ansett att eftersom en teknisk anslutning möjliggör en omfattande och snabb överföring av data ska den regleras i lag.<sup>66</sup>

HFD ansåg i sitt avgörande 2015:41 att eftersom 16 § 3 mom. i offentlighetslagen inte nämner öppnandet av en teknisk anslutning som ett möjligt sätt för utlämnande av information, kan offentliga uppgifter om beskattningen av fysiska personer utan denna uttryckliga bestämmelse i lag inte lämnas ut genom att öppna en teknisk anslutning till skatteförvaltningens personregister för finansieringsbolaget.<sup>67</sup> Att öppna en teknisk anslutning skulle ha inneburit att den sökande hade haft obegränsad åtkomst till alla skattebetalares offentliga uppgifter gällande inkomstbeskattningen trots att det med stöd av personuppgiftslagen hade rätt att behandla endast sina egna kunders uppgifter. Eftersom inte heller offentlighetslagen, personuppgiftslagen eller lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter innehöll någon allmän bestämmelse med stöd av vilken information ur myndighetens personregister skulle ha kunna lämnats ut via en teknisk anslutning, kunde en teknisk anslutning inte beviljas.

65 Betänkande av arbetsgruppen för genomförande av EU:s allmänna dataskyddsförordning (TATTI), Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 35/2017 sid. 37. Se även ledamöterna *Nurmis* (ordförande), *Talus* och *Walkilas* förslag till utkast till lag om ändring av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet s. 209–212.

66 Grundlagsutskottets utlåtande GrUU 12/2002 rd om Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utsköningslagen och vissa lagar som har samband med den och grundlagsutskottets utlåtande GrUU 14/2002 rd om Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av bestämmelserna om erhållande och utlämnande av uppgifter i anslutning till de förmåner som Folkpensionsanstalten verkställer.

67 29 § 3 mom. i offentlighetslagen och 12 och 20 § i skatteuppgiftslagen har bestämmelser om när uppgifter kan lämnas ut via en teknisk anslutning. I det aktuella fallet handlade det inte om en sådan situation som avses i bestämmelserna i fråga.

En myndighet kan med stöd av 29 § 3 mom. i offentlighetslagen för en annan myndighet öppna en teknisk anslutning till sådana uppgifter i sitt personregister som den andra myndigheten enligt en i lag särskilt bestämd skyldighet ska beakta när den fattar beslut. Om personuppgifterna är sekretessbelagda, får uppgifter sökas med hjälp av en teknisk anslutning endast i fråga om sådana personer som har samtyckt till detta, om inte något annat uttryckligen föreskrivs särskilt om utlämnande av en sekretessbelagd uppgift. Bestämmelsen är endast tillämplig på informationsutbyte mellan myndigheter, dvs. med stöd av den är det inte möjligt att för ett företag öppna en teknisk anslutning till en myndighets personregister. Utifrån grundlagsutskottets praxis och HFD:s avgörande om teknisk anslutning samt den proposition, 170/2017, med förslag till lag om ändring av lagen om Finlands skogscentrals system för skoglig information som behandlas som bäst kan man dra slutsatsen att ett mer omfattande utlämnande av geografisk information och den vägen ett bättre utnyttjande även för privata företags syften skulle förutsätta en separat lagstiftning.

## 7 Geografiska datamängder som personregister

De geografiska datamängder som myndigheterna upprätthåller och som innehåller personuppgifter är personregister och på dem tillämpas vid sidan av annan lagstiftning de normer som gäller behandlingen av personuppgifter. Beskaffenheten av de uppgifter som behandlas har ingen betydelse vid bedömningen av om det handlar om personuppgifter eller inte. Innan geografisk information som ska ses som personuppgifter lämnas ut ska myndigheten se till att<sup>68</sup>

- uppgifter lämnas ut endast då det finns en laglig rätt för det
- de uppgifter som lämnas ut är felfria
- uppgifterna enligt ändamålsbundenheten är nödvändiga för det ändamål för vilket de begärs
- en anteckning om att personuppgifter har lämnats ut samt om uppgifternas användningsändamål och frågeställaren lämnas kvar
- när uppgifter förvaras och överförs sörjer man för dataskyddet
- onödig information arkiveras och/eller förstörs
- utlämnandet och användningen av uppgifter övervakas och förses med anvisningar och i missbruk ingrips

Som det framgår av förteckningen begränsas erhållandet av offentliga uppgifter som ses som personuppgifter mycket kraftigt. Begränsningarna har skapat behov av enklare utlämning av miljöinformation i situationer då det finns ett allmänt och godtagbart behov av uppgifter och då de till exempel kan ges separerade från ägaruppgifter som direkt röjer identiteten (trots att de fortfarande är personuppgifter), och då risken för ett alltför stort ingripande i integriteten till följd av uppgifternas beskaffenhet är relativt liten.

---

68 Som källa används här dataombudsmannens ställningstagande 1179/41/2016.

Enligt 10 § i grundlagen ges bestämmelser om skyddet av personuppgifter genom lag, varför specialreglering även ur ett grundlagsperspektiv är möjlig då begränsningen uppfyller de allmänna förutsättningarna för inskränkningar i de grundläggande rättigheterna.<sup>69</sup> Till exempel i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om fristående tillandningars upphörande som fastigheter och vissa andra lagar (RP 102/2015 rd) anses att öppnandet av uppgifterna om fastighetsbeteckning och fastighetsgränser i fastighetsdatasystemet inte försvagar skyddet för personuppgifter "eftersom överlåtelse av andra fastighets- och ägaruppgifter med hjälp av teknisk anslutning förutsätter ändamålsbundet tillstånd som beviljas särskilt."<sup>70</sup> Inte heller dataombudsmannen såg en reglering av detta slag som problematisk för skyddet av personuppgifter.<sup>71</sup> Här har man sedan stannat för en lösning som balanserar offentlighet och allmänt intresse och skyddet för personuppgifter.

Förhållandet mellan platsbundna uppgifter och skyddet av personuppgifter har på senare tid också diskuterats i samband med skogsdatalagen (lag om Finlands skogscentrals system för skoglig information, 419/2011). Uppgifter om skogsägande och skogens beskaffenhet räknas som personuppgifter. Enligt förslag ska det emellertid göras enklare att lämna ut denna information än det är enligt den nuvarande personuppgiftslagen och bestämmelsen i 16 § 3 mom. i offentlighetslagen eftersom Finlands regering 25.9.2015 tog emot en formell underrättelse från Europeiska kommissionen om verkställandet av direktivet 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation. Enligt kommissionen hade Finland inte uppfyllt alla skyldigheter enligt artikel 3.1 och 4.2 i direktivet då tillgången till information om skogstillgångarna begränsades med stöd av personuppgiftslagstiftningen och utlämningsbegränsningen i 16 § 3 mom. i offentlighetslagen och eftersom den krävde en motivering av den som begärde uppgifterna. Till följd av underrättelsen har förhållandet mellan miljöinformationens offentlighet och skyddet för personuppgifter bedömts i utkastet till regeringens proposition till lag om ändring av lagen om Finlands skogscentrals system för skoglig information samt i den efter utkastet utarbetade propositionen till lag om ändring av lagen om Finlands skogscentrals system för skoglig information (RP 170/2017). Utöver som ett svar på överträdelseförfarandet är strävan med lagändringen att genomföra målsättningen i statsminister Sipiläs regeringsprogram att effektivisera användningen av skogstillgångarna, förbättra informationens kvalitet och effektivisera den elektroniska behandlingen av informationen.<sup>72</sup>

69 GrUB 25/1994 rd: bestämmelser genom lag, exakthet och noggrann avgränsning, godtagbar inskränkingsgrund, kärnområdets integritet, proportionalitetskrav, rättsskyddsgarantier, uppfyllande av människorättsförpliktelser.

70 Se till exempel det som sägs om utlämnande av fastighetsinformation i regeringens proposition RP 102/2015 rd sid. 20 och 32.

71 Dataombudsmannens byrå Dnr 2319/03/2015 (18.9.2015).

72 RP 170/2017 rd sid. 3.



Bestämmelsen i offentlighetslagen om begränsningen att lämna ut information har tillämpats även då enbart information om skogstillgångar utan markägarens namn och kontaktuppgifter har lämnats ut, eftersom uppgifterna om skogstillgångar på grund av att begreppet personuppgifter är så brett är personuppgifter när den person som har samband med dem enkelt kan klarläggas.<sup>73</sup> Av denna anledning föreslås en ändring av lagen om skoglig information så att gällande utlämningspraxis för skydd av personuppgifter inte framöver gäller utlämnande av offentlig miljöinformation. För att skydda personuppgifterna kan en begäran om information om skogstillgångar dock inte beträffande fysiska personer göras utifrån namnet.<sup>74</sup>

Frågan dryftas i regeringens proposition 170/2017 på följande sätt:

”Bestämmelserna om grunderna för utlämnande av miljöinformation i direktivet om miljöinformation är specialbestämmelser i förhållande till dataskyddsdirektivet. Rätten att få uppgifter enligt offentlighetslagen är i huvudsak mer omfattande än enligt direktivet om miljöinformation, men till den del som miljöinformationen utgör en del av myndighetens personregister, begränsas utlämnandet av information i större utsträckning i offentlighetslagen än i direktivet om miljöinformation. Enligt lagen om skoglig information får personuppgifter ur systemet för skoglig information lämnas ut i form av en kopia eller en utskrift eller i elektronisk form, om förutsättningarna för att lämna ut uppgifterna enligt 16 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet uppfylls. Kraven i direktivet om miljöinformation beaktas genom att det i lagen tas in en särskild bestämmelse om utlämnande av miljöinformation.”<sup>75</sup>

Endast på den grunden att miljöinformationsdirektivet är en specialbestämmelse i förhållande till personuppgiftsdirektivet kan man emellertid inte ingripa i skyddets kärnområde. Om det faktum att lagstiftningen är speciallagstiftning skulle berättiga ett sådant förfarande skulle man på denna grund kunna radera skyddet för personuppgifter genom lagstiftning inom många specialområden. Dessutom bör det beaktas att den nya dataskyddsförordningen, som är en senare given rättsnorm än miljöinformationsdirektivet, med tanke på skyddet av personuppgifter väger tyngre som rättskälla än det tidsmässigt äldre miljöinformationsdirektivet. Förordningen ska även som rättsligt instrument tolkas som en starkare författning än direktivet. I stället för mekaniska tolkningsargument ska rätten

73 Se utkast 7.11.2016 JSM; Naturresursavdelningen; Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Finlands skogscentralers system för skoglig information, [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/f5bac47c-e23d-4e01-8db0-d968d683c95e/f3f3f0a1-989e-432a-aea7-d5c8846fbd47/MUISTIO\\_20161125102931.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/f5bac47c-e23d-4e01-8db0-d968d683c95e/f3f3f0a1-989e-432a-aea7-d5c8846fbd47/MUISTIO_20161125102931.pdf), läst 19.10.2017, sid. 13.

74 Ovan nämnda verk 13–14 och RP 170/2017 rd sid. 13 och sid. 9.

75 RP 170/2017 rd sid. 14 Likaså i regeringens utkast till proposition.

till miljöinformation och skyddet för personuppgifter jämkas samman så att kärninnehållet i båda rättigheterna garanteras. Här finns vissa svårigheter eftersom "personuppgift" både i personuppgiftsdirektivet och dataskyddsförordningen har en mycket bred definition. Lösningen bör sökas i tolkningen av grunden för behandlingen av information (både miljö- och dataskyddsbestämmelserna) samt genom att i den mer exakta regleringen av grunderna för behandling även lägga vikt vid om det är frågan om direkta eller indirekta personuppgifter. Också i artikel 86 i dataskyddsförordningen nämns sammanjämkningen av skyddet av personuppgifter och handlingars offentlighet.

Som en följd av ändringen i lagen om skoglig information skulle informationen om skogstillgångar framöver bli tillgänglig för alla. Den föreslagna bestämmelsen gäller dock inte "utlämnande av markägarnas namn, adress, övriga kontaktuppgifter och personbeteckning", utan då är utlämnandet underställt begränsningarna för skyddet av personuppgifter. I lagen föreslås också en bestämmelse om att skogscentralen när den lämnar ut miljöinformation ska påminna mottagarna om de förpliktelser som följer av skyddet för personuppgifter.<sup>76</sup> Dessutom föreslås det bli möjligt att lämna ut markägarens namn och kontaktuppgifter samt information om skogstillgångar via en teknisk anslutning i den omfattning ändamålsbundenheten tillåter det även med stöd av de grunder som anges i personuppgiftslagstiftningen eller i någon annan lag.<sup>77</sup>

Vid ikraftträdandet skulle den föreslagna ändringen i lagen om skoglig information inte betyda att information om skogstillgångar som separerats från ägarinformationen inte skulle vara personuppgifter. Ändringen är endast ett undantag till den allmänna begränsningen i utlämnandet av personuppgifter. Det återstår att se om lagförslaget går vidare till grundlagsutskottet och om utskottet ser förslaget som en utveckling i rätt riktning. Åtminstone förefaller det handla om en exakt och noggrant avgränsad inskränkning av en grundläggande rättighet. Utlämnande av information om skogstillgångar utan koppling till ägaruppgifterna och utan möjlighet till att registeruppgifter lämnas ut på ägarnas namn torde inte heller betyda något djupare intrång i skyddet för personuppgifter eller privatlivet. Därtill tryggas genom denna inskränkning i skyddet av personuppgifter ett annat godtagbart mål, miljövard och ett så gott och förnuftigt utnyttjande av de värdefulla skogarna som möjligt. Det handlar om en legislativ avvägning mellan allmänt intresse och skyddet för markägarens privatliv.

<sup>76</sup> RP 170/2017 rd sid. 16.

<sup>77</sup> RP 170/2017 rd sid. 17.

## 8 Förutsättningar för behandling av geografisk information av personuppgiftskaraktär enligt dataskyddsförordningen

Enligt skäl 40 i ingressen till dataskyddsförordningen förutsätts det för att behandlingen av personuppgifter ska vara laglig att personuppgifterna behandlas efter samtycke från den berörda registrerade eller på någon annan legitim grund som fastställs i lag. I detta sammanhang avses med lag en lag som stiftats i unionens dataskyddsförordning eller någon annan lag inom unionsrätten eller en medlemsstats lagstiftning enligt förordningen. Behandlingen är legitim även då den är nödvändig i samband med avtal eller när det finns en avsikt att ingå ett avtal.<sup>78</sup>

En nationell implementering av dataskyddsförordningen är möjlig endast till den del det finns ett direkt bemyndigande till det i förordningen. Av denna anledning sker behandling av personuppgifter på grundval av den registrerades samtycke, verkställandet av ett avtal, skyddet av den registrerades eller någon annans grundläggande intressen och tillgodoseendet av den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intresse direkt med stöd av dataskyddsförordningen. Det har ansetts nödvändigt och möjligt med kompletterande nationell lagstiftning till dataskyddslagstiftningen endast till den del behandlingen av personuppgifter grundar sig på den personuppgiftsansvariges lagstiftade skyldighet, eller behandlingen behövs för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller för att utöva offentlig makt som hör till den personuppgiftsansvarige.<sup>79</sup>

---

78 Skäl 44 i ingressen till dataskyddsförordningen.

79 Tidigare nämnda verk och tabellen över rörelseutrymmet i betänkandet av arbetsgruppen för genomförande av EU:s allmänna dataskyddsförordning (TATTI), sid. 48–67.

I praktiken anges grunderna för behandling av personuppgifter så heltäckande i personuppgiftslagen och speciallagar att det relativt sällan förekommer situationer då det skulle finnas ett förnuftigt behov att behandla personuppgifter, men där det inte finns någon legitim grund för detta. De möjligheter den nya tekniken ger kan dock leda till situationer av annat slag där ingen av de grunder som lagen känner passar. På dessa har man ofta kunnat tillämpa 8 § 1 mom. 9 punkten i personuppgiftslagen om tillstånd som datasekretessnämnden beviljar enligt 43 § i personuppgiftslagen. Detta tillståndsförfarande tillämpas inte längre efter det att dataskyddsförordningen och den nya dataskyddslagen träder i kraft.<sup>80</sup>

I och med den nya förordningen och dataskyddslagen är det meningen att de lagliga grunderna för behandling av personuppgifter ska finnas i dataskyddsförordningen eller dataskyddslagen<sup>81</sup> eller i speciallagstiftning. Artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen som tillämpas på myndigheter och dess nationella implementering (behandlingen behövs för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller den personuppgiftsansvariges utövande av offentlig makt) och artikel 6.1 f som tillämpas på andra än myndigheter (behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen) erbjuder ofta en liknande grund för behandling av personuppgifter som i de fall som datasekretessnämnden avgör.

Den personuppgiftsansvarige är skyldig att påvisa att det finns en legal grund för behandlingen. När dataskyddsförordningen börjar tillämpas kan avsaknaden av laglig grund för behandlingen leda till att en administrativ sanktionsavgift som avses i artikel 83 i dataskyddsförordningen påförs.

Förutsättningen för behandling av personuppgifter regleras i den långa artikeln 6. I dess första stycke regleras behandlingen av personuppgifter på följande sätt:

### **Laglig behandling av personuppgifter**

1. Behandling är endast laglig om och i den mån som åtminstone ett av följande villkor är uppfyllt:
  - a) Den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål.

<sup>80</sup> Om förutsättningarna för behandling av personuppgifter med stöd av personuppgiftslagen se *Pitkänen - Tiilikka - Warma* 2013 sid. 71–110. Se till exempel datasekretessnämndens avgöranden 14.07.2011 3/2011 och 3.12.2010 4/2010 om Googles rätt att behandla information om gatuvyer och om begränsningar som sätts i Googles tillståndsvillkor.

<sup>81</sup> Endast i fråga om led c och e finns det nationell rörelsefrihet i grunderna för behandling av personuppgifter.

- b) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås.
- c) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.
- d) Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person.
- e) Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.
- f) Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn.

Led f i det första stycket tillämpas inte på behandling av information som myndigheterna utför när de fullgör sina uppgifter.

De vanligaste grunderna för behandling av personuppgifter i myndighetsverksamhet är leden c och e, som handlar om den personuppgiftsansvariges *lagstadgade skyldighet* eller utförande av uppgifter av *allmänt intresse* eller den personuppgiftsansvariges *myndighetsutövning*. Samtycke och avtal som grund för behandling av personuppgifter kommer sällan i fråga i myndigheternas verksamhet. I sig är de dock möjliga och lagliga grunder.

Enligt justitieministeriets dataskyddsarbetsgrupp ska den offentliga sektorns behandling av personuppgifter i princip basera sig på artikel 6.1 c eller e, dvs. lagstadgad skyldighet, allmänt intresse eller myndighetsutövning.<sup>82</sup> I fråga om geografisk information blir det närmast aktuellt med led c, dvs. den personuppgiftsansvariges fullgörande av en lagstadgad skyldighet. Ibland torde det även kunna handla om myndighetsutövning som hör till den personuppgiftsansvarige enligt led e, trots att registratorsverksamhet i sig inte är myndighetsutövning utan införande av information om utförda åtgärder i registersystemet. Däremot är till exempel en lantmäteriförrättning eller motsvarande som ligger till grund för registreringen myndighetsutövning. Miljöinformationens offentlighet motsvarar även ett allmänt intresse. Grunderna för uppgiftsbehandlingen kan ur myndigheternas perspektiv sett sammanfattas som följer:

---

82 Betänkande av arbetsgruppen för genomförande av EU:s allmänna dataskyddsförordning (TATTI), Justitieministeriet betänkanden och utlåtanden 35/2017 sid. 101.

## GRUNDERNA FÖR BEHANDLING AV PERSONUPPGIFTER I MYNDIGHETERNAS VERKSAMHET ENLIGT DATASKYDDSFÖRORDNINGEN

De vanligaste	Möjliga	Inte möjliga
<b>Lagstadgad skyldighet</b>	Samtycke	Den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intresse
<b>En uppgift i anslutning till allmänt intresse ELLER myndighetsutövning</b>	Avtal	
	Intresse av grundläggande betydelse	

Justitieministeriets dataskyddsarbetsgrupp föreslog i sitt mellanbetänkande att sådan behandling som utförs hos myndigheter ska kompletteras i den nya dataskyddslagen. Den reglering som arbetsgruppen lägger fram i sitt mellanbetänkande (bl.a. att upprepa led e i dataskyddsförordningen i lagen) fick rikligt med respons och därför kan det slutliga förslaget komma att ändras. Av denna anledning behandlas det föreslagna och med tanke på lagstiftningen osäkra innehållet i mellanbetänkandet inte i större utsträckning här.

Enligt dataskyddsförordningen kan den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intresse (artikel 6.1 f) inte fungera som rättslig grund för behandling som utförs av den offentliga sektorn.<sup>83</sup> Behandlingen av geografisk information av personuppgiftskaraktär hos en myndighet kan sålunda inte motiveras med den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intresse, utan den ska grunda sig på myndigheternas lagstadgade uppgifter eller grunda sig på ett allmänt intresse eller myndighetsutövning eller i fråga om privata personuppgiftsansvariga vara tillåten till exempel enligt led f om berättigat intresse som grund.

För företag som behandlar geografisk information torde behandlingen grunda sig på artikel 6.1 f i dataskyddsförordningen om antingen avtal eller berättigat intresse. Det personuppgiftsansvariga företaget måste då vara berett att dokumentera avvägandet mellan berättigat intresse och den registrerades intressen samt de grundläggande rättigheterna och friheterna. Enligt skäl 47 i förordningens ingress ska vid avvägningen beaktas de registrerades skäliga förväntningar som baserar sig på deras och den personuppgiftsansvariges relation.

Ett berättigat intresse kan grunda sig till exempel på ett kund- eller serviceförhållande. När detta bedöms är det bland annat av betydelse att den registrerade rimligen kan vänta sig att personuppgifterna kan behandlas för ändamålet i fråga när personuppgifterna samlas

<sup>83</sup> Så även i betänkandet av arbetsgruppen för genomförande av EU:s allmänna dataskyddsförordning (TATTI), Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 35/2017 sid. 50.

in. Den registrerades intressen och grundläggande rättigheter kan åsidosätta den personuppgiftsansvariges intresse om personuppgifterna behandlas i sådana förhållanden där den registrerade inte rimligen kan förvänta sig fortsatt behandling. Till exempel utgör behandling av personuppgifter i syfte att förhindra bedrägerier ett berättigat intresse för den personuppgiftsansvarige. Dessutom nämns att behandling av personuppgifter för direkt marknadsföring kan betraktas som ett berättigat intresse.<sup>84</sup>

Dataskyddsförordningen medför en stor förändring då den träder i kraft i och med att prövningen av grunderna för behandling övergår till den personuppgiftsansvarige. Då måste även ändamålsbundenhetsprincipen beaktas och den registrerades rätt att motsätta sig behandling av sina personuppgifter i fall som baserar sig på medgivande (se skäl 50 i ingressen). Dessutom ska den registrerade informeras om behandlingen av personuppgifter i enlighet med artikel 13.1 d i dataskyddsförordningen om uppgifterna har samlats med hans eller hennes samtycke<sup>85</sup> och i enlighet med artikel 14.2 b om uppgifterna inte har erhållits av den registrerade.<sup>86</sup>

EU:s dataskyddsarbetsgrupp WP 29 har gjort en tolkning av när det handlar om ett berättigat intresse för dataskyddsdirektivets del. Samma principer torde i tillämpliga delar kunna följas även vid tolkningen av dataskyddsförordningen eftersom dess ordalydelse i långa stycken följer direktivet. Enligt dataskyddsarbetsgruppen ska ett berättigat intresse vara tillräckligt konkret och kunna väntas minst inom en nära framtid för att det ska kunna vägas mot den registrerades intressen. Ett vagt eller spekulativt intresse kommer inte i fråga. Intressets art kan variera från det allmänna bästa (till exempel pressens rätt att offentliggöra korruption i förvaltningen eller vetenskaplig forskning) till företagens rent ekonomiska marknadsföringsintressen, vilka inte för samhällets del är särskilt akuta eller till och med kan vara kontroversiella.<sup>87</sup> Tillämpandet av ett berättigat intresse "kräver ett avvägningstest: De berättigade intressena hos den personuppgiftsansvarige (eller tredje män) måste vägas mot den registrerades intressen eller grundläggande fri- och rättigheter. Resultatet av denna avvägning är i stort sett avgörande för huruvida artikel 7 f kan åberopas som rättslig grund för behandlingen".<sup>88</sup> Något avvägningstest görs givetvis inte om inget berättigat intresse föreligger.<sup>89</sup>

84 Skäl 47 i ingressen till förordningen. Om berättigat intresse med stöd av personuppgiftsdirektivet se WP 29:s omfattande yttrande 844/14/SV WP 217. Yttrande 6/2014 om begreppet den personuppgiftsansvariges berättigade intressen i artikel 7 i direktiv 95/46/EG. 9.4.2014.

85 Se även 2–4 stycket i den nämnda artikeln.

86 Se särskilt artikel 14.2 b enligt vilken den personuppgiftsansvarige ska informera den registrerade om den personuppgiftsansvariges eller tredje parts berättigade intressen om behandlingen grundar sig på artikel 6.1 f.

87 Yttrande 6/2014 om begreppet den personuppgiftsansvariges berättigade intressen i artikel 7 i direktiv 95/46/EG; 844/14/SV; WP 217; 9.4.2014 sid. 25. Till exempel lanseringen av en gatuvytjänst i likhet med Googles tidigare nämnda kunde på grundval av ett berättigat intresse vara tillåten med randvillkor som beaktar dataskyddet, minimeringen av uppgifter och andra dataskyddsprinciper.

88 WP 217 sid. 24. Yttrandet har getts utifrån dataskyddsdirektivet.

89 WP 217 sid. 25.

## 9 Sammanfattning och slutsatser: hur sammanjämka geografisk informations offentlighet och skyddet av personuppgifter

Geografisk information är till exempel Ortsnamn, administrativa enheter, adresser, fastigheter, trafiknät, hydrografi och skyddade områden, höjdförhållanden, marktäckning, geologi, byggnader, produktions- och industrianläggningar, befolkningsfördelningen, klimatets geografiska särdrag, biogeografiska regioner, livsmiljöer och naturtyper, arters utbredning, energiresurser och mineralfyndigheter då de är lagrade i elektroniskt format.

Utgångsläget är att geografisk information inte är personuppgifter. Den blir emellertid personuppgifter om den kan kopplas till en identifierad eller identifierbar fysisk person. Det är möjligt att identifiera en person om till exempel ägaren till den fastighet den geografiska informationen avser kan klargöras med ett telefonsamtal eller e-postmeddelande. Den geografiska informationen blir personuppgifter även då den myndighet eller det företag som tar emot den kopplar ihop den med sin befintliga information och man utifrån denna helhet vet att informationen gäller en fysisk person.

Begreppet personuppgifter enligt dataskyddsförordningen är åtminstone inte snävare än i den gällande lagstiftningen. Det som är personuppgifter nu är personuppgifter även efter att dataskyddsförordningen och den nya dataskyddslagen börjar tillämpas. Information som hänför sig till en viss plats är personuppgifter även åtskild från personuppgifterna, om till exempel ägaren eller innehavaren av platsen enkelt kan redas ut. Personuppgiftslagstiftningen och offentlighetslagens begränsningar av utlämnande som då tillämpas begränsar utlämnande av offentlig information som personregister eller med hjälp av en teknisk anslutning.<sup>90</sup>

---

90 Se RP 18/2009 rd sid. 5 och RP 83/2015 rd sid. 5.

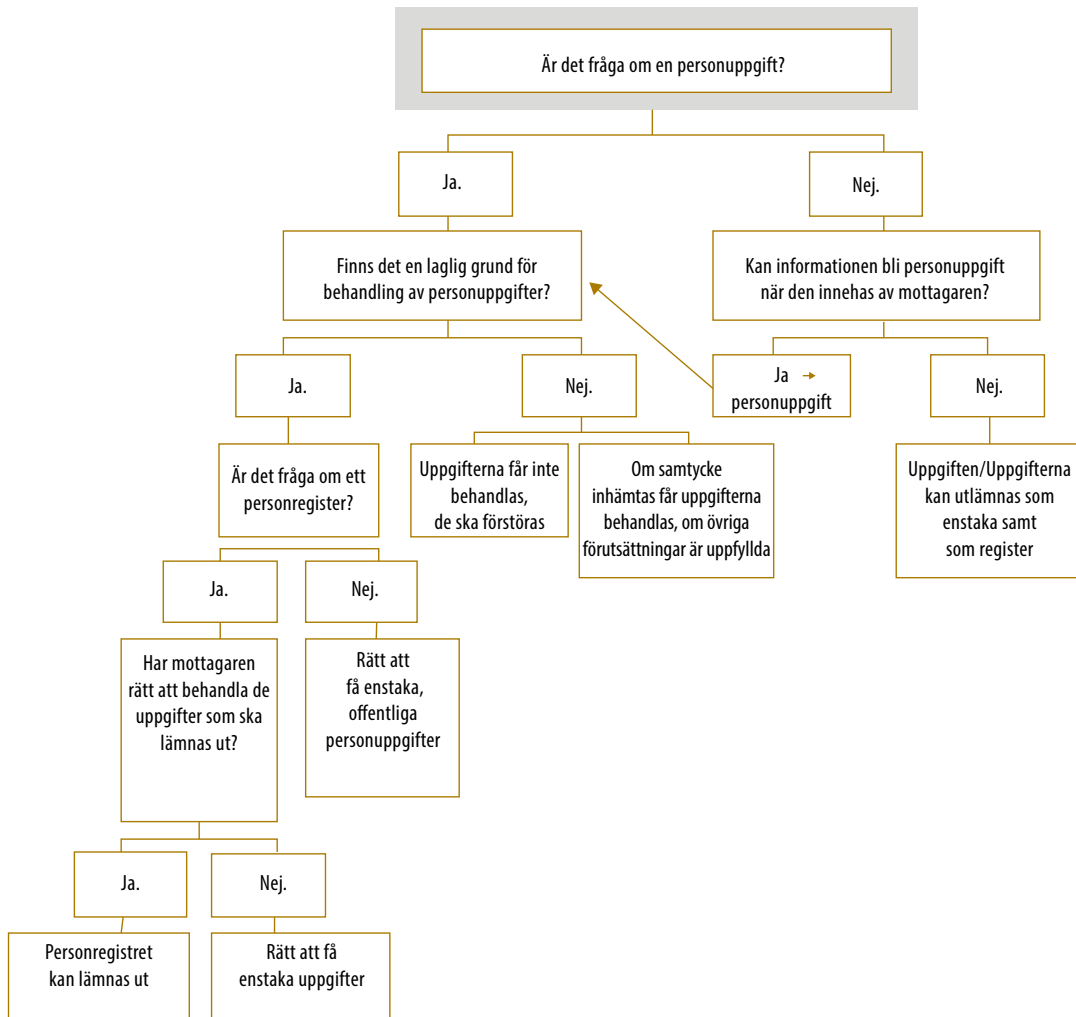


När dataskyddsförordningen börjar tillämpas måste det utredas i vilken utsträckning geografisk och/eller miljöinformation kan behandlas och utlämnas utifrån artikel 6 c (lagstadgad skyldighet), 6 e (utförande av uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning) eller 6 f (tillgodoseende av berättigat intresse för privata aktörer). Om man anser att det vid utlämnandet av geografisk eller miljöinformation handlar om utförande av en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6 e i dataskyddsförordningen finns det en laglig grund för behandling enligt den nya dataskyddsförordningen. Enligt förordningen ska om grunderna i 6 c och e föreskrivas i EU:s eller den nationella lagstiftningen varför behandlingen (inkl. utlämnande) inte kan grunda sig enbart på dataskyddsförordningens allmänna norm.

I myndigheternas interna verksamhet är bredden hos begreppet personuppgifter och kravet på laglig grund i allmänhet inget problem eftersom myndigheterna har befogenheter med stöd av lag att behandla geografisk information och miljöinformation av olika slag. För privata aktörer är det däremot svårare att utnyttja geografisk information då till exempel fastighetsägare eller boende ("de registrerade") nödvändigtvis inte (eller åtminstone ännu inte) står i kund-, uppdrags- eller avtalsförhållande till den kommersiella aktören.

Ett eventuellt offentliggörande av databaser skulle förutsätta ett undantag till bestämmelsen i 16 § 3 mom. i den gällande offentlighetslagen enligt vilken personuppgifter ur en myndighets personregister får lämnas ut i form av en kopia eller en utskrift eller i elektronisk form endast då mottagaren enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter har rätt att registrera och använda sådana personuppgifter. Det är möjligt att föreskriva om undantag till utlämningspraxis, som i lagen om skoglig information, om det krävs av vägande skäl och skyddet för de registrerades integritet inte kränks. Med andra ord förutsätter undantagsbestämmelsen ett avvägande mellan den personuppgiftsansvarige och/eller tredje parters berättigade intressen och de registrerades intressen. Om regleringen är exakt och noggrant avgränsad och de eventuella nackdelar som orsakas den registrerade är mycket små och öppnandet av databaserna skulle medföra en betydande nytta kan det vara möjligt med stöd av en speciallag. Enklast lyckas det då personerna endast kan identifieras indirekt ur personregistret och uppgifterna i personregistret är offentliga eller även annars lätta att observera (till exempel byggnaderna som syns i Googles gatuvy) och sökningar inte kan göras direkt på namnet.

Den nuvarande processen för att lämna ut geografisk information kan beskrivas på följande sätt:



Sammanfattningsvis skulle möjligheterna att mer effektivt utnyttja befintlig geografisk information förbättras om frågan skulle dryftas som en helhet och bestämmelser om utlämnande av geografisk information enligt enklare förutsättningar samt om annan behandling ges i en speciallag. För närvarande pågår olika projekt om geografisk information vid flera ministerier. Det vore värt att utreda möjligheterna att öka samarbetet mellan ministerierna. Dessutom bör man sträva efter att den offentliga förvaltningens funktioner för geografisk information i mån av möjlighet skulle ligga i linje med de centrala allmänna behoven hos de aktörer som behöver dem och att de skulle vara ordnade på ett så effektivt sätt som möjligt i ett samhälleligt perspektiv.





Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet  
Ministry of the Environment

**ISBN 978-952-11-4803-3 (PDF)**  
**ISSN 1796-170X (PDF)**