

Asia: 1/41/2016

Lausuntopyyntö yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietinnöstä ja työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi uudeksi tietosuojalaksi

1 luku. Yleiset säännökset

Yleiset kommentit

Yleisen tietosuoja-asetuksen tullessa voimaan toukokuussa 2018 kansallinen tietosuo-jalainsäädäntö hajautuu nykyiseen oikeustilaan nähden. Yritykset rekisterinpitäjinä ja henkilötietojen käsittelijöinä joutuvat soveltamaan henkilötietojen käsittelyyn yhtäältä asetusta, toisaalta asetusta täydentävää ja täsmäntävää kansallista yleislakia (työryhmän mietinnössä ehdotettu tietosuojalaki) sekä kutakin alaa tai elämäneluetta sääntelevää erityislainsäädäntöä. Tämä vaikeuttaa lainsäädännön soveltamista.

Elinkeinoelämän keskusliiton EK:n näkemyksen mukaan mietinnössä ehdotetun yleislain säätäminen on kuitenkin perusteltua. Säättämällä uusi tietosuojalaki voidaan hyödyntää asetuksen tarjoamat mahdollisuudet kansalliseen liikkumavaraan ja säilyttää ennallaan nykyinen sääntely esimerkiksi henkilötunnuksen käsittelystä sekä henkilötietojen käsittelystä journalistisia tarkoituksia varten. Suomessa on merkittävä määrä liiketoimintaa, jolle em. kaltainen liikkumavaran käyttö on olennaisen tärkeitä.

EK:lla ei ole huomautettavaa mietinnössä ehdotettuun tietosuojalain soveltamisalaa koskevan 2 §:n aineelliseen sisältöön. Pykälän ilmaisutapaa on kuitenkin tarpeen selkeyttää jatkovalmistelun aikana. Mietinnössä ehdotettu pykälä muodostuu kolmesta lauseesta, joista keskimäinen on erittäin pitkä ja polveileva. Esimerkiksi ilmaisusta "[...] lisäksi soveltuvien osien ja lukuun ottamatta [...]" on vaikea ymmärtää lainsäätäjän tarkoitusta. Pykälän hahmottaminen edellyttää lisäksi erillistä perehtymistä kahteen eri tietosuoja-asetuksen artiklaan sekä asetuksen VII lukuun, minkä johdosta kokonaisuudesta muodostuu hankala.

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

2 luku. Käsittelyn oikeusperuste eräissä tapauksissa

Yleiset kommentit käsittelyn lainmukaisuutta koskevasta 3 §:stä.

Mietinnössä ehdotetun tietosuojalain 3 §:n 1 kohta koskee mm. henkilön asemaa julkisyhteisössä tai elinkeinoelämässä kuvaavien tietojen käsittelyä. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että nykyisen henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 8 kohdassa säädetään pääosin vastaavasta henkilötietojen käsittelyn yleisestä edellytyksestä.

Em. henkilötietolain säännöksen mukaan käsittely on mahdollista rekisterinpitäjän tai tiedot saavan sivullisen oikeuksien ja etujen turvaamiseksi. Mietinnössä ehdotetussa säännöksessä puolestaan edellytetään, että "[...] käsittelyn tavoite on yleisen edun mukainen ja käsittely on oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden". Yleistä etua ei avata yksityiskohtaisissa perusteluissa selkeästi, mikä johtaa tulkinalliseen epävarmuuteen. Joko itse säännöksessä tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa olisikin tarpeen selkeästi todeta, että henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 8 kohdan mukainen käsittely rekisterinpitäjän tai tiedot saavan sivullisen oikeuksien ja etujen turvaamiseksi on katsottavissa yleisen edun mukaiseksi ja oikeasuhtaiseksi sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Ehdotetun tietosuojalain 3 §:n 1 kohdan muotoilu herättää myös kysymyksen siitä, pyritäänkö säännöksellä luomaan lisäedellytys (käsittely oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden) kaikelle käsittelylle, jossa on kysymys mm. henkilön asemaa julkisyhteisössä tai elinkeinoelämässä kuvaavista tietoista – myös silloin, kun näiden tietojen käsittely perustuu esimerkiksi rekisteröidyn suostumukseen. Jatkovalmistelun aikana on selkeytettävä, että säännöksessä on kyse lisäedellytyksestä vain sille tilanteelle, että mm. henkilön asemaa julkisyhteisössä tai elinkeinoelämässä kuvaavia tietoja käsitellään tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan ns. yleisen edun käsittelyperusteen nojalla.

Henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetään ns. konsernikäyttöperusteesta. Tietosuoja-asetuksen tullessa voimaan asiasta todetaan asetuksen johdantolauseessa (resitaali 48), jossa todetaan, että rekisterinpitäjällä, jotka kuuluvat konserniin tai keskuselimeen kuuluvaan laitokseen, saattaa olla sisäisistä hallinnollisista syistä johtuen oikeutettu etu siirtää konsernin sisällä henkilötietoja, asiakkaiden tai työntekijöiden henkilötietojen käsittely mukaan luettuna.

Suomalaiset yritykset ovat hyötynet merkittävästi henkilötietolain ns. konsernikäyttöperusteesta, jonka ansiosta mm. konsernien sisäinen henkilötietojen käsittely on onnistunut ilman merkittävää hallinnollista taakkaa. EK pitää tärkeänä, että ehdotetussa tietosuojalaissa tai lain esitöissä tuodaan selkeästi ilmi, että tietosuoja-asetuksen tullessa voimaan nykyinen kansallinen tulkintakäytäntö jatkuu.

Yleiset kommentit erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta 5 §:stä ja rikostuomioita ja rikkomuksia koskevasta 6 §:stä.

Kuten mietinnössä todetaan, henkilötietolain 12 §:n 11 kohdan oikeustilan pysyttäminen on tärkeää vakuutusalan toimijoille. Mietinnössä ehdotetut tietosuojalain 5 ja 6 §:t toteuttavat tämän tavoitteen asianmukaisesti.

On kuitenkin huomattava, että myös muut toimijat kuin vakuutuslaitokset toteuttavat rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvää henkilötietojen käsittelyä taloudellisten etujensa turvaamiseksi. Esimerkiksi teleoperaattorit ja luottolaitokset käsittelevät rikoksia, rikkomuksia ja niiden kaltaisia väärinkäytöstietoja oman toimintansa yhteydessä ehkäistäkseen ja katkaistakseen alan toimijoihin suunnattuja rikoksia sekä lisätäkseen rikosten tekijöiden kiinnijäämisriskiä.

Em. käsittely perustuu henkilötietolain nojalla myönnettyihin tietosuojalautakunnan lupiin, jotka lakkaavat, kun henkilötietolaki kumotaan tietosuojalain säätämisen yhteydessä. Jotta käsittely voi jatkua tietosuojaa-asetuksen ja tietosuojalain tullessa voimaan, on erittäin tärkeää, että lupien kattamasta käsittelystä säädetään erityislainsäädännössä (vakuutusyhtiölaki, laki luottolaitostoiminnasta, tietoyhteiskuntakaari) ja nämä muutokset toteutetaan yhtäaikaista tietosuojalain säätämisen kanssa. Tämä edellyttää asiaa koskevan valmistelun kiirehtimistä ao. vastuuministeriössä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa.

Tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamiseen lapselle sovellettavan ikärajan tulisi olla:

13 vuotta

Ikärajaa koskevat perustelut

Suomessa hyvinkin nuoret käyttäjät hyödyntävät tietoyhteiskunnan palveluita itsenäisesti. Muusta kuin asetuksen sallimasta 13 vuoden ikärajalta säättäminen ehdotetussa soveltamisalaltaan yleisessä tietosuojalaissa olisi siten teennäistä ja johtaisi nuorten käyttäjien itseilmaisun kannalta epätyytyttävään lopputulokseen, kuten työryhmän mietinnössä todetaan.

Mietinnössä todetaan, että jatkovalmistelun aikana otetaan huomioon, mihin ikärajaan useimmat EU:n jäsenvaltiot ja erityisesti muut Pohjoismaat päätyvät. EK toteaa, että jos nopeasti skaalautuva yritys haluaa luoda palveluunsa sisämarkkinoita varten yhdenmukaisen käytännön, sen on joka tapauksessa noudatettava korkeinta ikärajaa, jonka joku EU:n jäsenvaltioista valitsee – oli ikärajalta säädetty millä tavalla tahansa kansallisessa lainsäädännössä. Kansallisesti ikärajaa ei siten ole syytä säätää 13 vuotta korkeammaksi siksi, että joissakin muissa EU:n jäsenvaltioissa niin säädettäisiin. Toisaalta – mikäli harmonisointinäkökohdille haluttaisiin antaa erityistä merkitystä, Ruotsissa ikärajaksi ehdotettaneen säädettävän 13 vuotta.

3 luku. Valvontaviranomainen

Yleiset kommentit suullista käsittelyä seuraamuslautakunnassa koskevasta 16 §:stä

Oikeus tulla kuulluksi on keskeinen oikeusturvan tae. EK kannattaa ehdotettua tietosuojalain 16 §:ää, joka tuo seuraamuslautakunnan toimintaa prosessuaalisesti hallintolainkäyttölain puitteisiin.

Muut yleiset kommentit valvontaviranomaista koskevasta 3 luvusta.

Tietosuoja-asetuksen tullessa voimaan tietosuojaviranomaisen rooli muuttuu. Nykyisin tietosuojavaltuutetun ensisijainen tehtävä on vaikuttaa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuteen ennakkolisilla toimenpiteillä, ohjein ja neuvoin. Tietosuojalautakunta puolestaan on tärkein päätösvaltaa käyttävä elin. Asetuksen myötä viranomaisen toimivaltuudet vahvistuvat merkittävästi ja toiminnassa painottuneeksi jatkossa nykyistä vahvemmin jälkikäteinen valvonta.

EK pitää erityisen ongelmallisena ja rekisterinpitäjien sekä henkilötietojen käsittelijöiden oikeusturvan kannalta huolestuttavana, että tietosuoja-asetuksen ja ehdotetun tietosuojalain tullessa voimaan kansallisen tietosuojaviranomaisen olisi mahdollista määrätä rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle hallinnollinen sakko. Oikeusturvasyistä Suomessa on pääsääntöisesti katsottu, että tietosuoja-asetuksessa säädetyn kaltaisen ankaran hallinnollisen sakon voi määrätä vain tuomioistuin.

Mikäli tietosuojaviranomainen jatkossa määrää hallinnollisen sakon, EK pitää perusteltuna, että asiasta päättää viranomaisessa ehdotetulla tietosuojalailla perustettavaksi esitetty kollegiaalisesti asioista päättävä seuraamuslautakunta. Perusteltua on, että seuraamuslautakunnan toimivaltaan tietosuojavaltuutetun sijaan kuuluu päättää myös väliaikaisen tai pysyvän rajoituksen määräämisestä henkilötietojen käsittelylle. Em. päätöksillä on merkittäviä vaikutuksia rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille. EK toteaa, että vastaavan kaltaisia merkittäviä vaikutuksia on myös tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan d ja j alakohdissa kuvatuilla toimilla (mahdollisuus määrätä rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä saattamaan käsittelytoimet asetuksen säännösten mukaisiksi, tarvittaessa tietyllä tavalla ja tietyn määräajan kuluessa, ja mahdollisuus määrätä tiedonsiirtojen keskeyttämisestä kolmannessa maassa olevalle vastaanottajalle).

Ehdotetun 14 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tietosuojavaltuutetulla olisi toimivalta asettaa tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan f alakohdan mukainen väliaikainen rajoitus tai kieltä ja tarve tällaiseen voi ilmetä esimerkiksi tilanteessa, jossa nopealla toiminnalla voitaisiin estää välittömästi uhkaavat rekisteröityjen oikeuksiin kohdistuvat loukkaukset tai muut henkilötietojen suoja koskevien säännösten rikkomiset. Kynnys väliaikaisen rajoituksen tai kiellon määräämiseen on näin ollen varsin korkealla. EK katsoo, että jatkovalmistelun aikana 14 §:n säännöstekstiä tulisi tarkentaa, jotta siitä käy selkeästi ilmi tietosuojavaltuutetun toimivallan rajaaminen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvattuihin nopeaa toimintaa edellyttäviin välittömän uhkan tilanteisiin.

Ehdotetun tietosuojalain 15 §:ssä todetaan, että seuraamuslautakunta käsittelee sille säädetyt asiat tietosuojavaltuutetun esittelystä ja asian selvittämiseksi seuraamuslautakunnassa toimitetaan

tarvittaessa suullinen käsittely. Jatkovalmistelun aikana on tarpeen selkeyttää, että asianosaisia (rekisterinpitäjää tai henkilötietojen käsittelijää, jonka toteuttamaa käsittelyä lautakunnassa käsitellään) on lautakunnan käsittelyn aikana aina kuultava, tarvittaessa myös suullisesti.

Tietosuojalain 10 §:ssä ehdotetaan säädettävän seuraamuslautakunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja jäsenten kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista. Lain 18 §:ssä puolestaan ehdotetaan säädettävän lautakunnan oikeudesta käyttää apunaan asiantuntijoita.

EK katsoo, että vaikka seuraamuslautakunnalle on mietinnössä ehdotettu oikeutta kuulla ja käyttää asiantuntijoita, myös itse lautakunnan kokoonpanossa on varmistettava riittävän laaja-alainen osaaminen. Lautakunnan kokoonpanon (ts. kelpoisuusvaatimusten ja nimitysperusteiden) tulisi siten varmistaa korkean juridisen osaamisen lisäksi vahva tekninen ja organisatorinen tietosuojaosaminen lautakunnan työskentelyssä. Tämä edesauttaisi osaltaan sitä, että lautakunta kykenisi esittämään oikeita ja riittäviä kysymyksiä kulloinkin käsiteltävänä olevien, usein teknisesti haastavien asioiden oikeudenmukaiseksi ratkaisemiseksi.

4 luku. Oikeusturva ja seuraamukset

Yleiset kommentit käsittelyn viivästymistä koskevasta 23 §:stä.

-

Tulisiko yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisia hallinnollisia sakkoja voida kohdistaa myös viranomaisiin ja julkishallinnon elimiin?

kyllä

Perustelut

EK:n näkemyksen mukaan tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisia hallinnollisia sakkoja tulisi voida kohdistaa myös viranomaisiin ja julkishallinnon elimiin.

Asiaa on käsitelty laajasti työryhmän mietinnössä. Kuten mietinnössä todetaan, vaikka hallinnollisen sakan kaltaisen ankaran taloudellisen seuraamuksen ulottaminen viranomaisiin ja julkishallinnon elimiin ei ole ihanteellista hallinnollisen epäjohtamismukaisuuden takia, tietosuoja-asetuksen rikkomisesta seuraavan seuraamuksen (esim. hallinnollinen sakko tai rikosoikeudellinen seuraamus) ei ole perusteltua vaihdella sen mukaan onko rekisterinpitäjä yritys vai viranomainen tai onko käsittelyssä kyse julkisen vallan käyttämisestä.

Mikäli vastaus hallinnollisten sakkojen kohdistamista viranomaisiin koskevaan kysymykseen on ei, pyydetään esittämään näkemys vaihtoehtoisesta seuraamusjärjestelmästä.

-

Muut yleiset kommentit oikeusturvaa ja seuraamuksia koskevasta 4 luvusta.

EK katsoo, että on olennaisen tärkeää välttää kaksoisrangaistavuus. EK pitää perusteltuna mm. mietinnön linjausta, jonka mukaan rikosoikeudellisista seuraamuksista säädetään vain siltä osin, kun tietosuoja-asetuksen VIII mukaiset seuraamukset eivät tule sovellettaviksi.

5 luku. Tietojenkäsittelyn erityistilanteet

Yleiset kommentit henkilötietojen käsittelyä journalistisia, akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten koskevasta 27 §:stä.

Tietosuoja-asetus edellyttää jäsenmaita sovittamaan lainsäädännöllä yhteen asetuksen mukaisen oikeuden henkilötietojen suojaan sekä oikeuden sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen.

Työryhmän mietinnössä on tavoitteena säilyttää nykytila, jossa henkilötietojen käsittelyyn journalistisia tarkoituksia ja taiteellisen ja kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten sovelletaan säännöksiä, jotka liittyvät lähinnä henkilötietojen suojaamisvelvoitteeseen ja vastaavasti tietosuojaviranomaisen näitä velvoitteita koskeviin valtuuksiin. EK pitää linjausta hyvänä ja katsoo, että mietinnössä ehdotettu tietosuojalain 27 § turvaa asianmukaisesti sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden.

Yleiset kommentit tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia sekä tilastollisia tarkoituksia varten tapahtuvaa käsittelyä koskevista poikkeuksista ja suojaustoimista

EK pitää perusteltuna työryhmän mietinnön linjausta, jonka mukaan kansallisesti hyödynnetään tietosuoja-asetuksen mahdollistamat poikkeukset, kun henkilötietoja käsitellään tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia sekä tilastollisia tarkoituksia varten.

EK kuitenkin katsoo, että mietinnössä ehdotettuja 31 §:n 1 ja 2 momentin 3 kohtia tulisi tarkentaa siten, että niiden nojalla on selkeästi mahdollista ryhtyä toimenpiteisiin ns. sattumalöydösten osalta (ks. asetuksen johdantolause 159). Tarkennus on tarpeen sen takaamiseksi, että tutkija voi ryhtyä jatkotoimiin, mikäli tutkimuksen yhteydessä paljastuu esimerkiksi rekisteröidyn edun kannalta jotain merkityksellistä.

Lisäksi jatkovalmistelun aikana olisi vielä syytä arvioida, ovatko 32 § 1 momentin 3 kohdan edellytys tietosuoja koskevan vaikutusarvioinnin laatimisesta sekä saman pykälän 2 momentin vaatimus vaikutustenarvioinnin toimittamisesta tietosuojavirastolle tarpeellisia. Kategorisista vaatimuksista luopumista puoltaa pyrkimys vähentää tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Tietosuoja-asetuksen 35 artikla edellyttää jo tietosuoja koskevan vaikutustenarvioinnin laatimista silloin, kun erityisten henkilötietoryhmien käsittely on laajamittaista.

Muut yleiset kommentit tietojenkäsittelyn erityistilanteita koskevasta 5 luvusta.

Työryhmän mietintö sisältää informatiivisen viittauksen lakiin yksityisyyden suojasta työelämässä (30 §). EK pitää viittausta selkeyden vuoksi perusteltuna ja toteaa, että työ- ja elinkeinoministeriö on asettamassa kolmikantaisen työryhmän selvittämään yritysten kannalta tärkeän työelämän tietosuojalainsäädännön ja tietosuoja-asetuksen välistä suhdetta.

EK pitää perusteltuna, että henkilötunnuksen käsittelyä koskeva sääntely pysytetään tietosuoja-asetuksen tullessa voimaan ennallaan (29 §).

Laki rikoslain 38 luvun 9 §:n ja 10 §:n 3 momentin muuttamisesta

Yleiset kommentit tietosuojarikosta koskevasta 9 §:stä.

-

Muut mahdolliset kommentit

Muita huomioita työryhmän mietinnöstä ja ehdotuksesta hallituksen esitykseksi

EK yhtyy mietinnön yritysvaikutuksia koskevassa arvioissa esitettyyn, että yritykset kokevat tietosuoja-asetuksen ongelmalliseksi. Asetuksesta aiheutuu yrityksille merkittäviä kustannuksia, minkä lisäksi asetuksesta seuraa oikeudellista epävarmuutta.

Kokonaisuutena tietosuojalainsäädännön muutos vaikuttaakin näyttäytyvän yrityksissä riskinä. Lainsäädännön yhdenmukaistumisen luomat mahdollisuudet sisämarkkinoilla jäävät mm. ankarien hallinnollisten sakkojen, artikla 29:n mukaisen tietosuojatyöryhmän asetuksen tulkintaa tiukentavien linjausten ja asetuksen tulkinnanvaraisuuden peittoon.

Asetuksen myötä myös tietosuojaviranomaisen rooli muuttuu merkittävästi. Kuten edellä on todettu, neuvovan ja ennakkoon ohjaavan viranomaisen toiminta vaikuttaa muuttuvan jälkikäteistä valvontaa painottavaksi, mitä mielikuvaa vahvistavat etenkin vahvat hallinnollisiin sakkoihin liittyvät toimivaltuudet. EK pitää kuitenkin tärkeänä, että yritysten olisi myös jatkossa mahdollista kehittää omia henkilötietojen suojan mallejaan viranomaisen myötävaikutuksella, saaden lisäarvoa yhteistyöstä viranomaisen kanssa.

Harjunheimo Niina
Elinkeinoelämän keskusliitto EK