

Asia: VN/23585/2023

## **Lausuntopyyntö yleisen tietosuoja-asetuksen toimivuudesta ja sen soveltamiseen liittyvistä kokemuksista**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Mitkä ovat olleet yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamiseen liittyvät merkittävimmät hyödyt ja haasteet?**

Museovirasto katsoo, että tietosuoja-asetuksen soveltamiseen liittyvät merkittävimmät hyödyt koskevat erityisesti yleisen tietoisuuden lisääntymistä ja yksittäisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien parempaa toteutumista yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan liittyen. Museovirasto katsoo, että tietosuoja-asetus on ainakin pintapuolisesti vahvistanut yksittäisen henkilön vaikutusmahdollisuuksia omien henkilötietojensa käsittelyyn. Tietosuoja-asetus on sekä jäsenvaltio- että EU-tasolla lisännyt Museoviraston käsityksen mukaan oikeusvarmuutta ja toiminnan ennakoitavuutta organisaation tietosuojahallinnon järjestämiseen liittyvien kysymysten suhteen sekä ainakin osittain toteuttanut tavoitetta henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön yhtenäistämistä Euroopan unionin sisällä. Lisäksi Museovirasto katsoo, että tietosuoja-asetus on selkeyttänyt ja helpottanut henkilötietojen käsittelyyn liittyvää hallinnointia ja suunnittelua erityisesti tutkimus-, kulttuuriperintö- ja arkistointialalla näitä aloja koskevien nimenomaisten kirjausten myötä. Tietosuoja-asetus on Museoviraston näkökulmasta yleisestikin laadittu pääosin selkeäksi ja alan ammattilaisen helposti ymmärrettäväksi. Kaiken kaikkiaan Museovirasto katsoo, että tietosuoja-asetuksen soveltaminen on lisännyt turvallisuuden tunteen ja tietoturvallisuuden merkitystä ihmisten arjessa ja että tietosuoja-asetuksen noudattaminen on toimialasta riippumatta kaikille organisaatioille myyntivaltti.

Suurimmat tietosuoja-asetuksen soveltamiseen liittyvät haasteet puolestaan liittyvät Museoviraston näkemyksen mukaan tietosuojavaltuutetun toimiston rooliin ja tiettyjen tietosuoja-asetuksessa säädettyjen käsitteiden tulkintaan. Tietosuoja-asetuksen soveltamiseen liittyvä valvonta ja neuvonta on Museoviraston kokemuksen mukaan ainakin Suomessa osittain puutteellista ja epäselvää. Kansallisen valvontaviranomaisen eli tietosuojavaltuutetun toimiston puutteelliset resurssit ja siten nojautuminen organisaatioiden omaan kykyyn ja/tai haluun noudattaa tietosuoja-asetusta heikentää Museoviraston näkökulmasta tietosuoja-asetuksessa säädetyn henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyden ja vaikutusmahdollisuuksien tosiasiallista toteutumista. Tietosuoja-asetuksen noudattamiseen liittyvää epäselvyyttä lisää omalta osaltaan Museoviraston näkemyksen mukaan myös yksittäisille rekisterinpitäjille ja rekisteröidyille annettavan neuvonnan puute. Ainakaan



esimerkiksi ole vastuussa siitä, että organisaation johto kieltäytyisi resursoimasta tai toteuttamasta organisaatiolle tietosuoja-asetuksessa asetettuja velvoitteita, kuten vaikutustenarviointien tai rekisteröidyn informoinnin tekemistä. Vastuu, kuten kaikessa muussakin organisaatioiden toiminnassa, on viime kädessä organisaation johdolla. Monessa organisaatiossa tehtävän harhaanjohtava nimeäminen tietosuojavastaavaksi on kuitenkin Museoviraston kokemuksen mukaan aiheuttanut sen sitkeän, edelleen voimassa olevan ja vaikeasti kitkettävän väärinkäsityksen, että esimerkiksi organisaation tietosuojadokumentaation valmisteleminen olisi vastuussa tietosuojavastaava tai että sen luomiseen liittyvä pääasiallinen työ kuuluisi tietosuojavastaavan kontolle. Tietosuoja-asetuksen suomennoksen muuttaminen ”tietosuojavastaava”-nimikkeen osalta on tästä syystä Museoviraston näkemyksen mukaan perusteltua. Museovirasto katsoo, että mallia nimikkeen suomennoksessa tulisi ottaa valtaosassa muita jäsenvaltioita käytössä olevista nimikkeistä. Niissä ei käytetä ”vastaava”- tai ”vastuuhenkilö”-termiä, vaan ”asiamies”- tai ”valtuutettu”- termiä. Myös ”valvoja”-termin käyttö voisi Museoviraston näkemyksen mukaan olla perusteltua.

Lopuksi Museovirasto haluaisi nostaa esille eettisyyteen ja teknologian kehitykseen liittyvät tietosuojanäkökulmat. Lainsäädännön ohella eettisyyden merkitys on viime aikoina entisestään korostunut yhtenä tärkeänä organisaatioiden toimintaa ohjaavana tukipilarina. Se, mikä on laillista ei aina ole hyvän tavan mukaista. Tietosuojan eettisistä näkökulmista ei Museoviraston tietojen mukaan ole tällä hetkellä olemassa kattavaa ja selkeää ohjeistusta tai linjauksia. Museovirasto katsoo, että tällaiselle luomistyölle voisikin EU- tai jäsenvaltiotasolla olla tarve ja tätä tavoitetta olisi hyvä aktiivisesti edistää. Sama pätee myös teknologian kehityksen mukanaan tuomiin tietosuojahaasteisiin. Yhteisiä ratkaisuja tarvitaan sekä vanhan että uuden teknologian tietosuojayhteensopivuusongelmien ratkaisemiseksi. Vanhemmat tietojärjestelmät saattavat olla huonosti tietosuoja-asetuksesta kumpuaviin vaatimukseen taipuvia, jolloin niiden päivittäminen aiheuttaa organisaatiolle suuren kustannuserän. Tätä organisaatioille koituvaa, osittain merkittäväkin kustannuspainetta ei ehkä ole täysimääräisesti osattu tietosuoja-asetusta valmisteltaessa ennakoida. Tekoälyjärjestelmien kehitys puolestaan muodostaa kokonaan uudenlaisen haasteen: miten tietosuoja sääntelyn tulisi suhtautua esimerkiksi tekoälyn hallusinoimaan valehenkilötietoon tai sen luomiin väriin henkilötietoihin?

### **Onko tietosuojalaki koettu yleisesti toimivaksi? Minkälaisia haasteita sen soveltamisessa on ilmennyt?**

Museovirasto katsoo, että kansallinen tietosuoja-asetusta täydentämään laadittu tietosuojalaki on yleisesti toimiva. Joitakin epäselvyyksiä tietosuojalain soveltamisessa on kuitenkin Museoviraston kokemuksen mukaan ilmennyt, näistä merkittävimminä henkilötunnuksen käsittelyyn liittyvät säännökset sekä julkisuuslain ja tietosuojalain väliset soveltamisongelmat.

Henkilötunnuksen käsittelyyn liittyvät säännökset ja henkilötunnusten status tietotyyppinä ovat Museoviraston kokemuksen mukaan jokseenkin epäselviä. Yhtäältä henkilötieto ei itsesään ole salassa pidettäväksi tai erityiseksi henkilötiedoksi säädetty tieto, jolloin se on toisin sanoen tulkittava julkiseksi tiedoksi. Toisaalta taas tietosuojalain 29 § mukaan henkilötunnuksen käsittelyn tulee olla rajatumpaa kuin julkisen tai edes tavanomaisen henkilötiedon käsittelyn. Tämä henkilötunnuksen luonteesta johtuva, sinänsä ymmärrettävä konstruktio on Museoviraston kokemuksen mukaan hankala ja epäselvä ja siten oikeusvarmuutta heikentävästi sovellettava erityisesti kokonaisen, eheän asiakirjan arkistoinnin kannalta. Henkilötunnuksen peittäminen tekee asiakirjasta ei-eheän, mutta

peittämättä jättäminen hankaloittaa Museoviraston kokemuksen mukaan asiakirjan arkistointia muun muassa sen käyttö- ja katseluoikeuksien harkinnan osalta. Henkilötunnuksen uudistamiseen liittyvä lainsäädäntö korjannee Museoviraston käsityksen mukaan tulevaisuudessa pääosan henkilötunnuksen käsittelyyn liittyvistä nykyisistä ongelmista, mutta toistaiseksi tilanne on edelleen epäselvä.

Keskinäinen ristiviittaus julkisuuslain ja tietosuojalain välillä on myös Museoviraston näkemyksen mukaan käytännön haasteita aiheuttava. Museovirasto katsoo, että julkisuuslainsäädännön ja tietosuojalainsäädännön välinen suhde on henkilötietojen luovutuksen suhteen epäselvä, sillä julkisuuslaki viittaa henkilötietojen luovutuksen osalta tietosuoja sääntelyyn ja tietosuojalaki puolestaan takaisin julkisuuslakiin. Myös tätä epäkohtaa pyritään ilmeisesti korjaamaan paraikaa käynnissä olevassa julkisuuslain uudistamistyöryhmässä, mutta työryhmän uudistusten mahdollisesta lopputuloksesta ei tätä lausuntoa kirjoitettaessa ole vielä tietoa.

**Onko yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa sääntelyliikkumavaraa käytetty EU:ssa ja Suomessa tarkoituksenmukaisella tavalla? Jos ei, miten ja minkälaisia tilanteita varten tietosuoja-asetuksen sääntelyliikkumavaraa tulisi käyttää eri tavoin kuin on tehty?**

Ei lausuttavaa.

**Millä toimialoilla yleistä tietosuoja-asetusta on pantu täytäntöön tehokkaasti ja onnistuneesti huomioiden asetukselle asetetut tavoitteet edistää rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien toteutumista sekä edistää tiedon vapaata liikkuvuutta EU-alueella?**

Museovirasto katsoo, että kulttuuriperintöalalla tietosuoja-asetuksen täytäntöönpano on ollut yleistasolla melko onnistunutta ja tietosuoja-asetuksen myötä alalle on luotu muun muassa yhteinen suositus tietosuoja-asetuksen soveltamisesta kulttuuriperintösektorilla. Kehitettävää kuitenkin Museoviraston näkemyksen mukaan edelleen riittää, erityisesti viranomaismuotoisten toimijoiden osalta ja tältä osin erityisesti arkistotoimijoiden osalta. Kuten edellä on todettu, arkisto- ja julkisuuslainsäädännön suhde tietosuoja sääntelyyn on tällä hetkellä osittain epäselvä. Organisaatiotasolla tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanon tehokkuus ja onnistuneisuus puolestaan vaihtelee Museoviraston käsityksen mukaan suuresti ja esimerkiksi dokumentaation sekä ohjeistuksen yksityiskohtaisuus ja kattavuus on hyvin vaihtelevaa.

**Minkälaisia haasteita on ilmennyt yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen lainsäädännön tai muun EU-lainsäädännön yhteensovittamisessa eri soveltamistilanteissa?**

Museovirasto katsoo, että suurimmat haasteet tältä osin liittyvät julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön yhteensovittamiseen (ks. yllä).

**Onko eri jäsenvaltioiden tietosuojalainsäädäntöjen eroavaisuuksiin ja täytäntöönpanoon liittyen tunnistettu haasteita? Jos on, minkälaisia haasteita?**

Eri jäsenvaltioiden tietosuojan valvontaviranomaiset ja tuomioistuimet tulkitsevat tietosuoja-asetusta Museoviraston kokemuksen mukaan hieman eri tavalla, oletettavasti kansallisia erityispiirteitään painottaen. Jäsenvaltioiden viranomaisten ja tuomioistuinten näkemykset ja ”lopullinen” tietosuoja-asetuksen mukaisuus arvioidaan viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuimessa, jonka linjaukset korostavat Museoviraston näkemyksen mukaan melko vahvasti yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa perusoikeutena, muiden perusoikeuksien kustannuksella.

Lisäksi EU-laajuisten alustojen ja palveluiden compliance-asiat ovat Museoviraston näkemyksen mukaan osittain haasteellisia. Esimerkiksi se, minkä maan kansallista tietosuojaa-asetusta täydentävää lainsäädäntöä sovelletaan missäkin tapauksessa ja miten tulkitaan tältä osin eriäviä ja tietosuojan osalta eritasoisia kansallisia säännöksiä, on Museoviraston kokemuksen mukaan aiheuttanut haasteita.

**Ovatko Euroopan tietosuojaneuvoston antamat ohjeet auttaneet käytännön soveltamistilanteisiin liittyvien ratkaisujen tekemisessä? Mitä yleisen tietosuojaa-asetuksen tulkintaa koskevia ohjeita vielä tarvittaisiin?**

Museovirasto katsoo, että Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeet ja suositukset ovat tarpeellisia ja hyviä käytännön soveltamista ohjaavia ja auttavia materiaaleja, mutta tietosuojalainsäädännön kansallisesta liikkumavarasta sekä jäsenvaltioiden kansallisista erityispiirteistä vuoksi ne eivät ole kaikenkattavia tai riittävän yksityiskohtaisia monessakaan käytännön soveltamistilanteessa. Tästä johtuen Museovirasto katsoo, että olisi tarpeen luoda mahdollisuus saada ei-velvoittavia lausuntoja tietosuojalainsäädännön käytännön yksittäistapausten soveltamiseen liittyen myös kansallisella tasolla (ks. myös ylempänä kohdasta merkittävimmät hyödyt ja haasteet). Euroopan tietosuojaneuvoston olemassaolon, roolin ja ohjeistusten tunnettuus ylipäänsä on Museoviraston käsityksen mukaan tietosuoja-ammattilaisten piirin ulkopuolella heikkoa.

**Onko edustamanne organisaatio ollut mukana laatimassa yleisen tietosuojaa-asetuksen 40 artiklan mukaisia käytännesääntöjä tai harkinnut niiden laatimista? Mitkä ovat käytännesääntöjen laatimiseen liittyviä merkittävimpiä hyötyjä ja haasteita?**

Museovirasto on ollut mukana harkitsemassa kulttuuriperintösektorin yhteisten käytännesääntöjen luomista, mutta suurimmaksi ongelmaksi käytännesääntöjen käyttöönoton suhteen on muodostunut akkreditoitujen valvontaelimen kriteerien, joista säädetään tietosuojaa-asetuksen 41 artiklassa, täyttäminen. Museoviraston käsityksen mukaan yhtäkään tällaista valvontaelintä ei vielä ole EU-tasolla akkreditoitu. Museoviraston tietojen mukaan kansallisella tasolla Suomessa on jo yli 1,5 vuotta ollut vireillä ainakin yksi tällainen akkreditointihakemus, mutta kansallinen valvontaviranomainen (TSV) ei Museoviraston käsityksen mukaan toistaiseksi ole edistänyt asiaa.

**Onko yleisen tietosuojaa-asetuksen täytäntöönpanoon liittyvä seuraamusjärjestelmä Suomessa tehokas ja tarkoituksenmukainen? Mitä merkittävimpiä hyötyjä ja haasteita seuraamusjärjestelmään liittyy?**

Museovirasto katsoo, että pääsääntöisesti seuraamusjärjestelmä vaikuttaisi toimivan tyydyttävästi. Seuraamusjärjestelmän tarjoamat erilaiset seuraamuskeinot ovat Museoviraston käsityksen mukaan kattavia ja monipuolisia sekä erilaisiin tilanteisiin mukautuvia. Museoviraston tietojen mukaan julkishallinnon organisaatioiden poisjättäminen seuraamusmaksujen piiristä on kuitenkin aiheuttanut jonkin verran keskustelua kyseisen sääntelyratkaisun tarkoituksenmukaisuudesta. On muun muassa esitetty, että on olemassa riski siitä, että tietosuojalainsäädännöstä tulevien velvoitteiden noudattamista ei organisaatiossa nähdä yhtä tärkeänä prioriteettina, kun riskiä suorista rahallisista seuraamuksista ei ole. Toisaalta seuraamusjärjestelmästä löytyy myös muita järeitä keinoja, kuten henkilötietojen käsittelykiellon määrääminen. Museoviraston kokemuksen mukaan seuraamusjärjestelmän mukanaan tuoma tietynasteinen pelote voi myös kannustaa organisaatioita noudattamaan tietosuoja-asetusta.

**Ovatko yleisen tietosuojaa-asetuksen kansainväliset tiedonsiirtomekanismit toimivia vai tulisiko niitä kehittää edelleen ja miten niitä tulisi kehittää edelleen? Mitkä ovat olleet kansainvälisiin tiedonsiirtoihin liittyvät merkittävimmät hyödyt ja haasteet?**

Museovirasto katsoo, että pääsääntöisesti tiedonsiirtomekanismit toimivat hyvin. Yksi merkittävä haaste tiedonsiirtoihin liittyen ovat Museoviraston näkemyksen mukaan kuitenkin tiedonsiirrot Yhdysvaltoihin. EU-komissio ja Euroopan unionin tuomioistuimien vaikuttavat Museoviraston käsityksen mukaan vetävän asiassa köyttä eri suuntiin, jolloin epävarmuus tiedonsiirron lainmukaisuuden suhteen on edelleen ja jatkuvasti olemassa, uudesta komission USA:ta koskevasta riittävyyspäätöksestä huolimatta. Uusi riittävyyspäätös ei Museoviraston näkemyksen mukaan myöskään täysin vastaa julkishallinnon organisaatioiden tarpeisiin, sillä se koskee vain mekanismin rekisteröityjä yksityisiä toimijoita. Uudenkaan EU-USA-riittävyyspäätöksen perusteella ei siis voida esimerkiksi siirtää suoraan tietoja Museovirastolta yhdysvaltalaiselle yliopistolle tai muulle tutkimusorganisaatiolle.

Kaiken kaikkiaan Museovirasto katsoo, että komission riittävyyspäätösten arvioinnin tulisi tukeutua vahvemmin tietosuoja-asetuksen sääntelyyn ja kattavampaan kohdemaan lainsäädännön arviointiin. Kansainvälisille tiedonsiirroille ja niiden sisällä erityisesti kohdemaan lainsäädännön tarjoaman turvan tason arviointia koskien tulisi Museoviraston näkemyksen mukaan olla olemassa huomattavasti selkeämmät linjaukset, ohjeet, kriteerit ja suositukset. Muun muassa se, minkä elementtien katsotaan konkreettisesti olevan keskeisessä asemassa arvioitaessa sitä, antaako kohdemaan lainsäädäntö olennaisilta osin vastaavan kaltaista suojaa henkilötietojen käsittelylle kuin EU:n tietosuoja-asetus, on Museoviraston kokemuksen mukaan edelleen epäselvää. Muun muassa näistä syistä johtuen siirtojen vaikutusten arviointien tekeminen tilanteissa, joissa komission riittävyyspäätöstä ei ole, on erittäin raskasta ja resurssi-intensiivistä.

**Onko yleisen tietosuoja-asetuksen ns. laajennettu alueellinen soveltamisala, joka kattaa myös EU:n markkinoilla toimivien kolmansien maiden toimijoiden suorittaman henkilötietojen käsittelyn, toiminut tarkoituksenmukaisella tavalla? Olisiko yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoon liittyvää yhteistyötä kolmansien maiden kanssa tarpeen kehittää ja miten?**

Ei lisäkommentoitavaa.

**Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen I lukuun – Yleiset säännökset**

Ei lisäkommentoitavaa.

**Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen II lukuun – Periaatteet**

Ei lisäkommentoitavaa.

**Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen III lukuun – Rekisteröidyn oikeudet**

Ei lisäkommentoitavaa.

**Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen IV lukuun – Rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä**

Ei lisäkommentoitavaa.

**Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen V lukuun – Henkilötietojen siirrot kolmansiin maihin tai kansainvälisille järjestöille**

Ei lisäkommentoitavaa.

**Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen IV lukuun – Riippumattomat valvontaviranomaiset**

Ei lisäkommentoitavaa.

**Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen VII lukuun – Yhteistyö ja yhdenmukaisuus**

Ei lisäkommentoitavaa.

**Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen VIII lukuun – Oikeussuojakeinot, vastuu ja seuraamukset**

Ei lisäkommentoitavaa.

**Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen IX lukuun – Tietojenkäsittelyyn liittyviä erityistilanteita koskevat säännökset**

Ei lisäkommentoitavaa.

Roihankorpi Roni  
Museovirasto