

## **Liikenne- ja viestintäviraston lausunto yleisen tietosuoja-asetuksen toimivuudesta ja sen soveltamiseen liittyvistä kokemuksista**

Liikenne- ja viestintävirasto (jälj. Traficom) on 14.8.2023 vastaanottanut oikeusministeriön lausuntopyynnön (dnro VN/23585/2023) yleisen tietosuoja-asetuksen toimivuudesta ja sen soveltamiseen liittyvistä kokemuksista. Traficom toteaa lausuntoon seuraavaa.

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

Tietosuoja-asetuksen tuomat merkittävimmät hyödyt liittyvät siihen, että henkilötietojen käsittelyyn ja yksityisyyden suojaan kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota. Tämä on erittäin tärkeää, kun tarve tiedon hyödyntämiseen on kasvanut samalla, kun tavat käsitellä tietoa, ovat monipuolistuneet. Suoraan sovellettava EU-säädös tasoittaa lainsäädännön tulkintaeroja ja on samalla nostanut tietosuojasääntelyn merkitystä. Organisaatioissa on ryhdytty toteuttamaan tietosuoja-asetuksen edellyttämiä toimenpiteitä ja virastolle on luotu tietosuoja-asetuksen myötä enemmän yhteisiä käytäntöjä sekä prosesseja.

Merkittävänä hyötynä voidaan pitää myös asetuksessa säädetyn osoitusvelvollisuuden vaikutusta henkilötietojen laillisen käsittelyn vahvistamisessa ja rekisteröityjen oikeuksien toteuttamisessa. Rekisterinpitäjälle on yleisellä tietosuoja-asetuksella luotu selvät vaatimukset rekisteröityjen informointiin henkilötietojensa käsittelyn tavoista ja syistä. Osoitusvelvollisuudesta säättäminen on vahvistanut rekisteröityjen oikeuksien suojaa.

Osoitusvelvollisuuden noudattaminen on edellyttänyt organisaation resurssien lisäämistä tietosuoja-asioissa, esimerkiksi palkkaamalla tietosuojaan perehtyneitä asiantuntijoita enemmän, kouluttamalla henkilöstöä tekemään vaadittavia tietosuojadokumentteja sekä yleisesti riittävän tietosuojaymmärryksen edellyttämistä koko virastotasoisesti myös eri alojen asiantuntijoilta. Asiantuntijuuteen on panostettu sekä määrällisesti että laadullisesti.

Vaikka tietosuoja-asetuksen vaatimat taidot ja osaaminen on yhteiskunnassa kasvanut, riittävän osaamisen hankkiminen organisaatioon voi edelleen olla haaste. Asetuksen vaatimusten noudattaminen tietojärjestelmien kehittämisessä on johtanut projekteissa työn lisääntymiseen mm. dokumentaation laatimisen osalta. Jotta viranomaisiin voi taata rekisteröidyille sujuvan ja turvallisen tietojenkäsittelyn, sen tarvitsee usein luoda palveluprosesseja varten asiointiportaaleja.

Tietosuojan huomioimisen haaste viranomaistoiminnassa on myös se, että sekä viranomaisten kesken että organisaation sisällä tietosuojaosaaminen voi vaihdella hyvin paljon. Riittävän ja kokonaisvaltaisen tietosuojan kypsyystason saavuttaminen viranomaisten yhteisiin ja omiin projekteihin vaatii vielä työtä ja riittäviä resursseja. Myös osaamisvajeen tai osaamistarpeen tunnistaminen vaatii usein asiantuntemusta, jota voi olla niukasti saatavilla.

Viranomaiset tekevät jo tällä paljon yhteistyötä tietosuojan suhteen. Yhteisten hyötyjen saamiseksi yhteistyötä tulisi kuitenkin vielä lisätä ja tiivistää. Asetusten tuomien haasteiden käsittelemiseksi olisi tarpeen tehdä entistä tiiviimpää yhteistyötä eri viranomaisten kesken. Valvovalta viranomaiselta toivottaisiin tässä suhteessa vielä täsmällisempää ohjeistusta ja neuvontaa tietosuoja-asetukseen liittyvissä kysymyksissä.

Asetuksen soveltamista hankaloittaa jonkin verran myös sen kieliasu. Asetuksen kieli ja suomenkielinen käännös ovat paikoitellen vaikeasti ymmärrettävää tekstiä ja se vaikeuttaa asetuksen tulkintaa ja soveltamista.

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

Tietosuojalaki koetaan pääosin toimivaksi. Joltain osin sitä voitaisiin tarkastella ja pyrkiä saamaan selkeämmäksi. Esimerkiksi 4 §:n yleisen edun käsittelyperustetta voisi avata suoraan laissa enemmän. Tällä hetkellä niin tehdään hallituksen esityksessä.

## **3 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?**

Kokemuksen mukaan kansallisen liikkumavaran käyttämiseen liittyy haasteita. Vaikka liikkumavaran käyttö tuo soveltamiseen tapauskohtaista joustavuutta muodostuu uhkaksi se, että sääntelykenttä hajautuu ja muodostuu keskenään jopa risiiritaiseksi. Sääntelyliikkumavaran mahdollisuus on hyvä asia, mutta sääntelyssä tulisi välttää liiallista hajautumista. On tärkeää, että liikkumavaraa käytetään eri hallinnonaloilla ja hallinnonalan sisällä mahdollisimman yhdenmukaisesti.

## **4 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?**

Ei kommentoitavaa.

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

Traficomissa on törmätty haasteisiin tilanteissa, joissa julkisuuslainsäädännön ja tietosuojalainsäädännön välillä näkökulmat johtavat tulkintaa eri suuntiin. Näissä tapauksissa kyseisillä säädöksillä toimeenpantujen perusoikeuksien yhteensovittaminen voi olla haasteellista. Haastetta voisi vähentää se, että kansallista julkisuuslakia päivitetäisiin siten, että sen soveltamisessa huomioidaan kasvava tarve ja vaatimus hyödyntää tietoa ja tämän tavoitteen suhde tietosuojaoikeuksien toteuttamiseen.

Traficom kiinnittää huomiota myös siihen, että vastaavia tilanteita esiintyy tietosuoja-asetuksen ja muun EU-lainsäädännön kanssa silloin, kun EU-säädöksessä on haluttu säätää laajasta tietojen hyödyntämisestä, luovuttamisesta tai julkistamisesta. Vaikuttaa siltä, että EU-lainsäädäntöä ei ole kaikilta osin saatu mukautettua tietosuoja-asetuksen vaatimuksiin tai se on jäänyt vajaaksi. Asiaan tulisikin kiinnittää enemmän huomiota säädösten laatimisvaiheessa.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, ns. SVPL) välitystietojen käsittelyä koskevia säännöksiä pidetään tyyppillisesti henkilötietojen suojaa koskevinä erityissäännöksinä silloin, kun myös henkilötiedon määritelmä täyttyy. Kyseiset SVPL:n säännökset perustuvatkin teleyritysten kohdalla EU:n sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin (2002/58/EY). Niin sanottuja yhteisötalajia ja muita viestinnän välittäjiä koskevat säännökset ovat kuitenkin kansallisia. Tietosuoja-asetuksen

kannalta rekisterinpitäjänä toimiva yhteisötilaaja voi pyrkiä perustelemaan viestinnän ja välitystietojen käsittelyn rekisterinpitäjän oikeutetun edun käsittelyperusteella (6(1)(f) alakohta). Kysymykseksi nousee tällöin se, miten kansallinen lainsäädäntö otetaan huomioon sovellettaessa tätä käsittelyperustetta. Kyseisen käsittelyperusteen osalta tietosuoja-asetuksessa ei ole säädetty liikkumavarasta.

Liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) mukaisten tehtävien käytännön suunnittelussa on myös noussut kysymyksiä tiedon hyödyntämiseen ja tietosuojan toteuttamiseen liittyen. Erityislakien valmistelussa onkin entistä tärkeämpää ottaa huomioon tiedon käsittelyn tarpeellisuus, kuten luovuttaminen ja muu hyödyntäminen sekä tietosuoja-asetuksen vaatimusten toteutuminen käytännössä.

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

Huolimatta siitä, että EU-asetuksena tietosuoja-asetus on yhtenäisesti sovellettavaa lainsäädäntöä, eri jäsenvaltiot tulkitsevat sääntelyä jossain määrin eri tavalla. Esimerkkinä voidaan mainita henkilötiedon määritelmä ja sen laajuus. Tilanne ei siis täysin ole tietosuoja-asetuksen mukainen ja muodostaa myös riskin tietosuojaääntelyn kehitykselle.

Valvontaviranomaisten toiminta vaihtelee jonkin verran eri jäsenmaissa. Joissain jäsenmaissa valvontaviranomainen on hyvin aktiivinen ohjeistamaan ja valvomaan, toisaalla viranomaiset ovat passiivisempia.

Organisaatioissa on tulkittu tietosuojavastaavien asemaa eri tavoin ja heidän mahdollisuutensa toimia johdon tukena sekä valvontaviranomaisen ja rekisteröityjen yhteyspisteenä vaihtelevat paljon. Edellä mainituilla asioilla on paljon vaikutusta siihen, miten tietosuoja-asetuksen mukaiset oikeudet toteutuvat erilaisissa soveltamistilanteissa.

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

Euroopan tietosuojaneuvoston antamat ohjeet ovat auttaneet käytännön soveltamistilanteisiin liittyvien ratkaisujen tekemisessä. Olisi kuitenkin erittäin tärkeää, ohjeiden ajantasaisuudesta pidettäisiin erityistä huolta. Ohjeiden muodolla, esimerkeillä ja ajantasaisuudella on suuri vaikutus siihen, millaiset käytännön mahdollisuudet tietosuoja-asetuksen yhtenäiselle soveltamiselle on.

Erityisen hyödyllisenä ohjeena ovat ne, joissa ohjeistetaan tietosuoja-asetuksen peruskäsitteistä. Toisinaan peruskäsitteiden ristiriitaiset tulkinnat aiheuttavat suuren määrän selvittelytyötä. Esimerkiksi tietosuojaroolien määräytymistä tulkitaan usein väärin, joka aiheuttaa mm. valtiolla hankalia tilanteita. Ohjeena etenkin Suuntaviivat 07/2020 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä yleisessä tietosuoja-asetuksessa on hyvin tarpeellinen roolianalyysjä tehtäessä.

Monimutkaisissa tulkintatilanteissa kansallisen asiantuntijan työtä helpottaisi ja ohjeiden käyttöä lisäisi varmasti sen, että ohjeita olisi omalla äidinkielellä saatavilla kattavammin. Ohjeita tulisi jatkuvasti kehittää täsmällisemmiksi ja selkeämmiksi, ottaen huomioon niiden kohdeyleisön. Esimerkkitapausten käyttäminen on hyvä tapa selkeyttää ohjeita. Asiantuntijat toivovat myös ohjeiden tiivistelmiä informaatiotulvaa helpottamaan.

**8 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?**

EU-kansalaisten oikeuksien toteutumisen kannalta laajennettu alueellinen soveltamisala on hyvä asia. Täytäntöönpanoon liittyvää yhteistyötä kolmansien maiden kanssa tarpeen kehittää yhteistyötä vahvistamalla ja tietosuoja-asetuksen tavoitteiden ymmärtämystä laajentamalla. Kuluttajien luottamus henkilötietojen lailliseen käsittelyyn on myös markkinoilla toimivien yritysten etu.

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

Ei kommentoitavaa.

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

Ei kommentoitavaa.

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

Tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa annettua rajoitusmahdollisuutta rekisteröidyn oikeuksiin olisi hyvä tarkastella yhtenäisesti. Sen käyttämisen ohjeistaminen EU-tasoisesti sekä kansallisesti yhtenäinen lainsäädännön tarkastelu, olisi perusteltua.

Tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta saada pääsy omiin tietoihin ja että tähän oikeuteen sisältyy mm. oikeus saada tietää omien tietojensa osalta tiedon vastaanottajat tai vastaanottajaryhmät, erityisesti kolmansissa maissa olevat vastaanottajat tai kansainväliset järjestöt, joille henkilötietoja on luovutettu tai on tarkoitus luovuttaa. Soveltamisen kannalta haastava on ollut, miten pääsy tietoihinsa rekisteröidylle tosiasiaassa tulee toteuttaa ja miten se kannattaa ottaa huomioon tietojärjestelmiä kehitettäessä. EU-tuomioistuimen ratkaisun (C-579/21) mukaan pääsy omiin tietoihin kattaa myös henkilötietoihin tehdyt kyselyt, jolloin rekisteröidyllä olisi oikeus saada tiedot tietoihinsa kohdistuneiden kyselytoimien ajankohdista ja tarkoituksista.

Vaikka em. ratkaisussa on rajattu kyselyn tehneen henkilön henkilöllisyys ulkopuolelle, tulee soveltamisesta haasteellista lokitietojen luonteen takia. Traficom katsoo, että lokitiedot ovat tietojärjestelmien turvajärjestelyjä koskevia tietoja ja siten salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella.

Traficom in tulkinta siitä, että lokitiedot laajasti käsitettynä eivät ole käsittelyn kohteena olevan henkilön omia henkilötietoja, on kansallisen oikeuskäytännön (KHO:2014:69, KHO 2020:72 ja KHO 2020:141) mukainen. EU-tuomioistuimen ratkaisun vaikutuksia käytännön viranomaistoimintaan olisi perusteltua arvioida yhtenäisesti.

Tietosuoja-asetuksen 18 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta rajoittaa henkilötietojen käsittelyä. Lähtökohtaisesti tämä artikla velvoittaa kaikkia rekisterinpitäjiä. Viranomaistoiminnassa kyseinen rekisteröidyn oikeuden toteuttaminen voi johtaa tilanteisiin, joissa rekisteröity voi tahallisesti pyrkiä vaikeuttamaan viranomaisen toimintaa tai viranomaisten välistä tietojen luovutusta. Osalla viranomaisista,

esimerkiksi Digi- ja väestötietovirasto on sisällyttänyt tätä edellä mainitun rekisteröidyn oikeuden rajoittamista koskevan säännöksen erityslakiin. Tällainen säännös löytyy mm. väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 74 a §:stä. Pykälän mukaan tietosuoja-asetuksen 18 artiklaa ei sovelleta väestötietojärjestelmään eikä Digi- ja väestötietoviraston varmentajan toimintaan liittyviin järjestelmiin. Poikkeaminen on perustunut tietosuoja-asetuksen 23 artiklaan. Olisi perusteltua, että viranomaisten kohdalla edellä mainittua 23 artiklan mukaista oikeutta rajoittaa rekisteröidyn oikeutta arvioitaisiin laajemminkin ja säännös poikkeamisesta tehtäisiin tietosuojalakiin.

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

Tietosuoja-asetuksen mukaisten roolien tunnistaminen on äärimmäisen tärkeää asetuksen mukaisten velvoitteiden noudattamisessa. Asiantuntijat kokevat, että rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän roolien määrittelyssä on tulkinnallisia haasteita. Roolien tunnistamisessa on siis käytännössä havaittu epävarmuutta. Eriyisesti yhteisrekisterinpitäjä-käsitteen käytännön määrittely on epäselvää. Tämän takia käsitteiden tulkinnan avaaminen havainnollistavilla ohjeilla on tärkeää.

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

Asiantuntijat kokevat, että henkilötietojen siirtoihin kolmansiin maihin tai kansainvälisille järjestöille sisältyy paljon oikeudellista epävarmuutta. Toiveena on, että EU:n komissio ottaisi riittävyys selvityksissä entistä aktiivisemmän roolin.

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

Ei kommentoitavaa.

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

Ei kommentoitavaa.

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

Ei kommentoitavaa.

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

Ei kommentoitavaa.