

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?

Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että tietoisuuden lisääntyminen henkilötietojen suoja koskevasta sääntelystä on jatkanut kasvuun, ja se on yksi keskeisimmistä yleisestä tietosuoja-asetuksesta seuranneista hyötyistä. Tietoisuuden lisääntymisen ansiosta henkilötietojen suojan merkitys yhä digitalisoituneemmassa yhteiskunnassa on myös korostunut. Rekisteröidyt ovat aiempaa tietoisempia omista oikeuksistaan ja rekisteröityjen ymmärrys omista tiedollisista oikeuksistaan on kasvanut. Rekisterinpitäjät ovat aiempaa tietoisia omista velvollisuuksistaan. Suurin osa rekisterinpitäjistä on panostanut toimintansa saattamiseksi tietosuoja-sääntelyn mukaiseksi ja ymmärrys siitä, että tietosuojasta huolehtiminen on jatkuvaa työtä, on merkittävästi lisääntynyt.

Yleinen tietosuoja-asetus on vakiinnuttanut asemansa yhteiskunnassa ja sen soveltamisen yhtenä merkittävimmistä hyödyistä voidaan myös pitää henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyden lisääntymistä. Tietosuojasta huolehtimista ei nähdä vain lainsäädännöstä tulevana velvollisuutena vaan siitä on tullut yhä enenevässä määrin myös kilpailuetu ja menestystekijä. Tietosuojavaltuutetun toimisto pitää tätä erityisen positiivisena kehityssuuntauksena.

Rekisteröidyn oikeudet ovat vahvistuneet yleisen tietosuoja-asetuksen myötä. Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo edelleen, että oikeutta siirtää tiedot järjestelmästä toiseen ei ole kuitenkaan vielä täysimääräisesti käytetty. Odotettavissa on, että EU:n tuleva datasäädös tulee entisestään vahvistamaan kyseistä oikeutta ja että viimeistään tällöin myös oikeus siirtää tiedot järjestelmästä toiseen saa vakiintuneen aseman rekisteröidyn oikeuksien joukossa.

Yleisen tietosuoja-asetuksen myötä tietosuojavastaavat ovat yleistyneet sekä yksityisellä että julkisella sektorilla, millä on ollut merkittävää vaikutusta henkilötietojen käsittelyä koskevan tiedon lisääntymiseen, myös organisaation sisällä. Samalla tietosuojavastaavien rooli ja asema ovat

selkiytyneet. Tietosuojavaltuutetun toimiston tietoon on tuotu epäkohtia, joita tietosuojavastaavan tehtävän hoitamisen edellytyksissä on havaittu. Kyse ei tältä osin ole puutteellisesta tai epätäsmällisestä sääntelystä, vaan sääntelyn täytäntöönpanosta rekisterinpitäjissä.

Yleinen tietosuojasetus on yhtenäistänyt eurooppalaisen tietosuojasääntelyn myötä monia toimintatapoja ja käytäntöjä. Yhdenmukaiset toimintaedellytykset parantavat ja yhdenmukaistavat tietosuojan tasoa EU:n alueella. EU:sta on tullut yleisen tietosuojasetuksen myötä tietosuojan suunnannäyttäjä, ja yleinen tietosuojasetus on levinnyt globaalisti standardiksi markkinamekanismien avulla (Brussels Effect).

Tietosuojavaltuutetun toimisto pitää yhtenä keskeisimmistä yleisestä tietosuojasetuksesta seuraavista hyödyistä yhteiseurooppalaista päätöksentekomenettelyä. Tietosuojavaltuutetun toimisto on kuitenkin havainnut, että päätöksenteon siirtyminen eurooppalaiselle tasolle ja muutoksen merkitys kansalliselle viranomaiselle on Suomessa yleisesti ottaen hyvin huonosti tiedostettu ja ymmärretty.

Valvontaviranomaisten on ratkaistava asia yhteistyössä niin sanotussa yhden luukun -mekanismin (One Stop Shop) puitteissa, kun tietyllä henkilötietojen käsittelyä koskevalla asialla on rajatylittäviä vaikutuksia Unionin alueella. Yleinen tietosuojasetus sisältää päätöksentekomenettelyä koskevat säännökset. Rajatylittävän päätöksen valmistelusta vastaa johtava valvontaviranomainen, joka muutoinkin toimii rekisterinpitäjän ainoana yhteyspisteenä rajatylittävän käsittelyn osalta. Tämä on omiaan keventämään useammassa kuin yhdessä jäsenvaltioissa toimivien rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden hallinnosta taakkaa.

Jos valvontaviranomaiset eivät pääse asian ratkaisusta yksimielisyyteen, asia viedään Euroopan tietosuojaneuvoston (EDPB) kiistanratkaisumenettelyyn, jossa tietosuojaneuvosto antaa valvontaviranomaisia sitovan ratkaisun. Tietosuojaneuvosto voi myös antaa sitovan päätöksen tilanteessa, jossa valvontaviranomainen ei noudata sen lausuntoa. Tietosuojaneuvoston keskeinen tehtävä on varmistaa, että yleistä tietosuojasetusta sovelletaan yhdenmukaisesti, ja sen muodostavat jokaisen jäsenvaltion valvontaviranomaisen sekä Euroopan tietosuojavaltuutetun edustajat. Myös komissiolla on oikeus osallistua tietosuojaneuvoston kokouksiin ja toimintaan ilman äänioikeutta.

Unionin valvontaviranomaiset ovat antaneet tähän mennessä yli 700 lopullista päätöstä rajatylittävissä asioissa. Euroopan tietosuojaneuvosto EDPB on puolestaan antanut tähän mennessä kahdeksan kiistanratkaisupäätöstä. Voidaankin todeta, että viime arviointiin verrattuna eurooppalainen yhteistyö on kehittynyt ja syventynyt merkittävästi, ja yhteistyö- ja yhdenmukaisuusmekanismin voidaan katsoa vakiintuneen.

Tietosuojaneuvoston toiminnalla voidaan todeta olevan eurooppalaista tulkintakäytäntöä vahvasti yhtenäistävä vaikutus. Kiistanratkaisupäätösten lisäksi EDPB on antanut jo 33 yleisen tietosuojasetuksen tulkintaa yhtenäistävää ohjetta. Lisäksi EDPB on antanut useita lausuntoja yhdenmukaisuusmekanismin puitteissa asioista, joista valvontaviranomaiset ovat niitä velvollisia siltä pyytämään yleisen tietosuojasetuksen nojalla.

Viranomaisten ja Euroopan tietosuojaneuvoston kannanotot asetuksen tulkinnasta kehittyvät edelleen. Vaikka osasta yleisessä tietosuojasetuksessa omaksutuista käsitteistä ja terminologiasta vallitsee vielä jonkinasteista epävarmuutta, tietosuojavaltuutetun toimiston näkemyksen mukaan tästä ei seuraa tarvetta tarkistaa olemassa olevaa säädäntöä. Keskeinen merkitys käsitteitä ja yleisen tietosuojasetuksen tulkintaa koskevassa työssä on viranomaisilla ja erityisesti Euroopan tietosuojaneuvostolla. Yhteiskunnan ja teknologian jatkuvasta kehityksestä seuraavat muutokset luovat tulkintaa edellyttäviä tilanteita myös vastaisuudessa.

Euroopan tietosuojaneuvoston sujuvan toiminnan keskeisin haaste seuraa puolestaan jäsenvaltioiden erilaisista hallinnollisista käytännöistä ja niiden yhteensovittamisesta eurooppalaisessa päätöksentekomekanismissa. Euroopan tietosuojaneuvosto on tehnyt asiassa aloitteen toimittamalla nk. Wishlistin Euroopan komissiolle. Komissio on valmistellut aloitteen pohjalta ehdotuksen menettelysäännöistä yleisen tietosuojasetuksen täytäntöönpanon täydentämiseksi. Sanotulla ehdotuksella on pyritty vastaamaan viranomaisen välisessä menettelyssä ilmenneisiin haasteisiin.

Tietosuojavaltuutetun toimistolle keskeisin haaste on resurssien riittävyys. Tietosuojavaltuutetun toimisto on saanut merkittäviä lisäresursseja yleisen tietosuojasetuksen soveltamisen alettua. Viime arviointikerralla tietosuojavaltuutetun saamista lisäresursseista huolimatta toimiston resurssitilannetta pidettiin yleisesti huonona ja useampi lausunnonantaja koki, ettei valtuutetulta saa riittävästi ohjausta.

Tietosuojavaltuutetun toimistossa vireille tulleiden asioiden määrä on jatkanut kasvuaan, ja vuonna 2023 voidaan päästä jo yli 13 000 vireille tulevaan asiaan. Tämä on noin 2000 asiaa enemmän kuin kolmena edeltävänä vuonna ja noin 10 000 asiaa enemmän kuin vuonna 2017, ennen tietosuojasetuksen soveltamisen alkamista. Lisäksi on otettava huomioon, että tietosuojavaltuutetulle on tulossa uusia tehtäviä muun muassa EU:n datapakettiin kuuluvien säädösten ja viivästysvalituspuoleen liittyvien uusien toimien myötä. Riittävien resurssien turvaaminen tietosuojavaltuutetun toimistolle on välttämätöntä.

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

Tietosuojavaltuutetun toimisto ei ole havainnut haasteita tietosuojalain soveltamisessa.

Yleisen tietosuoja-asetuksen osalta tietosuojavaltuutettu korostaa, että asetuksen avaamisen puolesta esitetyt puheenvuorot perustuvat harhaanjohtaviin odotuksiin asetuksen uudelleen neuvotteluiden lopputuloksesta. Tietosuojavaltuutettu korostaa, että asetuksen avaamista on osin esitetty toisaalta sen vuoksi, että asetuksen täytäntöönpanoon toivotaan merkittäviä kiristyksiä, ja toisaalta sen vuoksi, että liike-elämä toivoo väljempää sääntelyä. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että yleisen tietosuoja-asetuksen avaaminen uudelleen neuvoteltavaksi johtaisi lähinnä merkittävään epävarmuuteen markkinoilla.

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?

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomiota siihen, että henkilötietojen suojaa koskevaan kansalliseen sääntelyyn tulisi suhtautua lähtökohtaisesti pidättyväisesti. Kansallista henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä sisältyy kuitenkin edelleen lukuisiin eri lakeihin. Tältä osin huomiota tulisi kiinnittää sääntelyn hajanaisuuden ja pirstaleisuuden aiheuttamien haittojen ehkäisyyn.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnitti edellisen kerran yleisen tietosuoja-asetuksen toimivuudesta lausueessaan huomiota siihen, että arkistointia ja arkistolaitosta koskevaa kansallista sääntelyä tulisi ajantasaistaa yleisen tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen harkintamarginaalin puitteissa. Lisäksi tietosuojavaltuutetun toimisto piti tärkeänä, että työ kunkin ministeriön hallinnonalalla henkilötietojen suojaa koskevien erityissäännösten saattamiseksi yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa yhdenmukaiseksi saatetaan mahdollisimman pikaisesti loppuun. Tietosuojavaltuutetun toimisto pitää näitä huomioita edelleen ajankohtaisina.

Lisäksi tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää edelleen huomiota myös siihen, että kansallisissa lainsäädäntöhankeissa tulisi kiinnittää huomiota yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa tietosuoja koskevan vaikutustenarvioinnin tekemiseen jo lain valmisteluvaiheessa, sikäli kuin hankkeen luonne edellyttää vaikutustenarviointia.

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?

-

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

Kun Oikeusministeriö selvitti edellisen kerran vuonna 2019 yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamiskokemuksia ja toimivuutta Suomessa, monien lausunnonantajien lausunnoista kävi ilmi, että yleistä tietosuoja-asetusta, tietosuojalakia ja niitä täydentäviä erityislakeja pidettiin vaikeana ja erityistä perehtymistä edellyttävänä kokonaisuutena. Erityisesti työelämän tietosuojalaki ja sote-alan sääntely nousivat tällöin esille. Yhteensovittamisen haasteita on kuitenkin muillakin toimialoilla:

tällaisia ovat esimerkiksi tietyt finanssisektorin ja luottotietolain kysymykset sekä sähköisen viestinnän palvelulain tietyt kysymykset. Näissä kysymyksissä haasteita aiheuttaa lisäksi se, että erityislainsäädännön osalta toimivaltaa on jossain määrin myös toisella viranomaisella. Tämänkaltaisissa kysymyksissä on lisäksi paljon erilaisia variaatioita jäsenvaltioiden välillä, mikä edelleen vaikeuttaa yhtenäisten tulkintakäytäntöjen syntymistä.

Tietosuojavaltuutetun toimiston näkemyksen mukaan kokonaisuuden haltuunotto vaatii edelleen vahvaa perehtymistä. On kuitenkin nähtävissä, että osaaminen on vuosien kuluessa merkittäväällä osalla rekisterinpitäjistä kehittynyt.

EU:n tuleva datapaketti tuo tietosuojasääntelyä koskevaan kokonaisuuteen oman lisänsä. EU:n säädösvalmistelussa ja kansallisessa lainsäädäntötyössä on ensiarvoisen tärkeää pyrkiä kokonaisuuden hallintaan ja siihen, ettei uusissa säädöksissä ole tarpeettomia päällekkäisyyksiä tietosuojasäädösten kanssa ja että vastuut ja velvollisuudet myös valvontaviranomaisten kesken on määritelty selkeästi.

Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa, että kaivattua uutta lainsäädäntöä on saatu automaattiseen päätöksentekoon, kun julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntökokonaisuus on valmistunut.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää lisäksi huomiota henkilötietojen suojaa ja julkisuuslakia koskevan sääntelyn ajantasaistamiseen, erityisesti oma-aloitteeseen tiedonluovuttamista koskevien säännösten osalta. Julkisuuslain kokonaisuudistuksessa on ensiarvoisen tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että sääntely on yhteensovitettu yleisen tietosuojasetuksen kanssa.

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

Jäsenvaltioiden erilaiset hallinnolliset käytännöt on tunnistettu merkittäväksi haasteeksi rajatylittävien asioiden käsittelyssä yleisen tietosuojasetuksen mukaisessa eurooppalaisessa päätöksentekomenettelyssä ja yhdenmukaisuusmekanismeissa. Tietosuojavaltuutetun toimisto pitääkin ehdotusta yleisen tietosuojasetuksen täytäntöönpanoa koskevista täydentävistä menettelysäännöistä erittäin tervetulleena esityksenä vastaamaan näihin haasteisiin.

Ovatko Euroopan tietosuojaneuvoston antamat ohjeet auttaneet käytännön soveltamistilanteisiin liittyvien ratkaisujen tekemisessä? Mitä yleisen tietosuojasetuksen tulkintaa koskevia ohjeita vielä tarvittaisiin?

Tietosuojavaltuutetun toimiston käytäntö pohjautuu Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeisiin. Tietosuojaneuvoston jäsenet (eli jäsenvaltioiden valvontaviranomaiset) ovat sitoutuneet pitäytymään yhdessä sovitussa yleisen tietosuoja-asetuksen tulkintaa koskevissa ohjeissa.

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

-

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

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää tältä osin huomiota seuraamusjärjestelmän epätasapainoon yksityisen ja julkisen sektorin osalta ja pitää hallitusohjelmakirjausta tämän osalta perusteltuna. On arvioitava, miten hallinnolliset seuraamusmaksut tulisi ulottaa myös julkiselle sektorille.

Tietosuojavaltuutettu katsoi jo tietosuojalakia säädettäessä, että hallinnollisten seuraamusmaksujen tulisi koskea myös julkista sektoria, ja tämä käsitys on vahvistunut soveltamiskäytännössä saatujen kokemusten myötä. Soveltamiskäytännöstä löytyy monia vakavia henkilötietojen suojaa koskevien säännösten rikkomuksia, jotka ovat koskeneet nimenomaan julkista sektoria. Tällä hetkellä on kansallisesti omaksuttu ratkaisu, jossa julkisen sektorin seuraamusjärjestelmä painottuu vahvasti virkavastuun varaan. Tältä osin on kiinnitettävä erityisesti huomiota haasteisiin, joita esiintyy rekisterinpitäjän identifioimisessa muun muassa tilanteissa, joissa vastuunjako rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän välillä ei ole selkeä ja tästä seuraaviin virkavastuun kohdentamiseen liittyviin ongelmiin. Lisäksi tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo vastuun kohdentamisen yksittäiseen virkamieheen kohtuuttomaksi sanotuissa tilanteissa.

Valvontaviranomaisen keinot puuttua yleisen tietosuoja-asetuksen vastaiseen henkilötietojen käsittelyyn ovat varsin rajalliset tällaisissa tilanteissa. Myös tilanteet, joissa rekisterinpitäjä on viranomainen ja henkilötietojen käsittelijä on yksityiseltä sektorilta, ovat varsin tavanomaisia. Tällaisessa tilanteessa on periaatteessa mahdollista, että henkilötietojen käsittelijälle määrättäisiin hallinnollinen seuraamusmaksu, vaikka rekisterinpitäjälle seuraamusmaksua ei määrättäisikään. Suomen tilanne poikkeaa muissa Pohjoismaissa omaksutusta ratkaisumallista. Tilanne on kokonaisuutena arvioituna epätydyttävä ja siitä seuraa merkittäviä haasteita valvontaviranomaisen tehtävien asianmukaiselle hoitamiselle.

Ovatko yleisen tietosuoja-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?

Henkilötietojen siirrot kolmansiin maihin ovat puhuttaneet ja askarruttaneet EU-tuomioistuimen kumottua niin sanotussa Schrems II -tapauksessa Euroopan komission päätöksen EU:n ja USA:n välisen Privacy Shield -järjestelyn tietosuojan tason riittävydestä. Tämä on näkynyt tuntuvasti niin tietosuojavaltuutetun toimiston työssä kuin Euroopan tietosuojaneuvoston työssä.

Euroopan komission odotettu päätös Yhdysvaltojen tietosuojan tason riittävydestä on astunut voimaan heinäkuussa 2023. Odotettavissa kuitenkin on, että myös tuorein riittävyyspäätös tullaan haastamaan EU-tuomioistuimessa, ja siten oikeustilan pysyvyydestä ei ole vielä varmuutta.

Tiedonsiirtomekanismit ovat yksi keskeinen tekijä, jolla on ollut vaikutusta Brussels Effectin syntyyn.

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?

Tietosuojavaltuutetun toimisto tutkii kolmansien maiden toimijoista tehdyt kantelut ja näiden ilmoittamat tietoturvaloukkauksilmoitukset samojen menettelysääntöjen mukaisesti. Mahdollisten päätösten täytäntöönpanoon olisi kuitenkin tarpeellista saada lisää työkaluja.

Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen I lukuun – Yleiset säännökset

-

Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen II lukuun – Periaatteet

-

Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen III lukuun – Rekisteröidyn oikeudet

-

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

-

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

-

Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen IV lukuun – Riippumattomat valvontaviranomaiset

-

Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen VII lukuun – Yhteistyö ja yhdenmukaisuus

-

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

-

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

-

Heikman Niina

Tietosuojavaltuutetun toimisto - Tietosuojavaltuutettu Anu Talus