

LAVO Talus Anu(OM)

09.12.2015

Asia

Komission ehdotus asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (Yleinen tietosuoja-asetus)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi ehdotuksensa yleiseksi tietosuoja-asetukseksi tammikuussa 2012. Asetusneuvottelut saatiin neuvostossa päätökseen kesäkuussa 2015, jolloin neuvosto hyväksyi yleisnäkemyksen asetustekstistä. Kolmikantaneuvottelut Euroopan parlamentin kanssa alkoivat välittömästi tämän jälkeen. Puheenjohtajamaa Luxemburgin tavoitteena on saattaa kolmikantaneuvottelut päätökseen Eurooppa neuvoston asettaman määräajan puitteissa, vuoden 2015 loppuun mennessä. Yleisen tietosuoja-asetuksen soveltaminen alkaa kahden vuoden kuluttua sen voimaantulosta.

Tässä U-jatkokirjeessä kuvataan kolmikantaneuvotteluiden aikana neuvoston yleisnäkemykseen tehtyjä keskeisiä muutoksia ja valtioneuvoston kantaa niihin. Kolmikantaneuvottelut eivät ole vielä päättyneet ja muutokset ovat vielä mahdollisia asetuksen kaikkien osien osalta.

Suomen kanta

Suomi on pitänyt tärkeänä, että Euroopan unionin henkilötietoja koskevaa lainsäädäntöä yhdenmukaistetaan ja yksinkertaistetaan siten, että samalla säilytetään tietosuojan korkea taso. EU:n tietosuojalainsäädännön uudistus on yksi keskeisistä toimenpiteistä EU:n digitaalisten sisämarkkinoiden kehittämiseksi. Tietosuojasääntelyn ajantasaisuus, vahvuus ja yhdenmukaisuus edistää luottamusta sähköisten palveluiden ja verkossa toimimisen turvallisuuteen.

Suomi hyväksyi kesäkuussa 2015 OSA-neuvostossa yleisnäkemyksen asetustekstistä. Suomen kanta muodostettiin neuvostossa saavutetun neuvottelutuloksen kokonaisarvion pohjalta. Kolmikantaneuvottelujen tuloksena suuressa osassa Suomen keskeisiä neuvottelutavoitteita neuvostossa saavutettu neuvottelutulos on kyetty säilyttämään, vaikka parlamentin teksti poikkeaa osin huomattavastikin neuvoston tekstistä.

Kolmikantaneuvotteluiden viimeisissä vaiheissa Suomen keskeisimmät neuvottelutavoitteet liittyvät siihen, että asetuksen aiheuttamat kustannukset ja hallinnollinen taakka rekisterinpitäjälle pysyy kohtuullisena, sekä siihen, että tuleva

asetus ei tarpeettomasti rajoita tieteellistä tutkimusta, erityisesti liittyen biopankkien toimintaan.

Asetuksesta on neuvoteltu vuoden 2012 tammikuusta lähtien, lähes neljä vuotta. Raskaita neuvotteluita on jatkettu ja vaikeita kompromissiratkaisuja hyväksytty, sillä jäsenvaltioissa vallitsee laaja yhteisymmärrys siitä, että tarvitaan nykyaikainen, yhteinen EU-tason tietosuojasääntely.

Suomi on osallistunut aktiivisesti neuvotteluihin. Kaikkia Suomen neuvottelutavoitteita ei ole saavutettu. Suomi on kuitenkin saavuttanut keskeiset tavoitteensa kansallista asiakirjajulkisuutta ja työelämän tietosuoja koskevan sääntelyn osalta, rekisterinpitäjän oikeutettua etua on tarkennuttu Suomen toivomalla tavalla, kuten myös sitä, että tietojen siirrettävyydestä järjestelmästä toiseen ei seuraa rekisterinpitäjille velvoitetta ottaa käyttöön ja ylläpitää keskenään yhteensopivia järjestelmiä. Suomi on saavuttanut tavoitteensa myös muun muassa sanktioiden, ryhmäkanteen, delegoitujen säädöksiensä ja oikeuden tulla unohdetuksi osalta. Useassa näistä kysymyksistä Suomi on ollut joko yksin tai muutaman pienen valtion vähemmistössä. Suomen näkemykset on huomioitu myös lukuisissa muissa pienemmissä kysymyksissä. Neuvottelutilanteen ja neuvottelutuloksen kokonaisarvioin perusteella Suomi on valmis hyväksymään saavutetun neuvottelutuloksen. Suomelle on kuitenkin tärkeää, että neuvotteluiden loppumetreillä ei hyväksytä ratkaisuja, jotka tarpeettomasti hankaloittaisivat tieteellistä tutkimusta.

Pääasiallinen sisältö

1. I - II LUVUT; Yleiset säännökset ja periaatteet

Yleisen tietosuoja-asetuksen kohde, tavoitteet ja soveltamisala sekä asetuksessa käytettävät käsitteet määrittävät asetusehdotuksen I luvussa. Asetuksen kohde ja tavoitteet vastaavat pitkälti voimassa olevan henkilötiedodirektiivin tavoitteita; asetuksella vahvistetaan säännöt yksilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat näiden tietojen vapaata liikkuvuutta. Lisäksi asetuksen tavoitteissa korostetaan luonnollisten henkilöiden perusoikeuksien ja vapauksien, erityisesti henkilötietojen, suojaamista. Henkilötietojen suoja on turvattu EU:n perusoikeuskirjassa.

Vaikka kyseessä on asetus, sisältyy siihen merkittävää direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Tämä neuvostolle keskeinen elementti on säilynyt kolmikantaneuvotteluissa. Kansallisesta liikkumavarasta säädettäisiin asetuksen 6 artiklassa. Kansallinen liikkumavara mahdollistaa asetusta tarkentavan kansallisen lainsäädännön antamisen.

Asetuksen toisessa luvussa on kaikkea henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset periaatteet ja henkilötietojen käsittelyperustaa koskeva 6 artikla. Suomelle keskeiset johdanto-osan kappaleiden muotoilut ovat säilyneet kolmikantaneuvotteluissa, kuten Suomen aloitteesta tekstiin otetut muotoilut johdanto-osan kappaleisiin 38 ja 38(a). Näissä johdanto-osan kappaleissa tarkennetaan tilanteita, joissa henkilötietoja voidaan käsitellä rekisterinpitäjän oikeutetun edun perusteella (6(1)(f) artikla). Lisäksi ko. kappaleissa huomioidaan henkilötietojen käsittely osuuskunnissa Suomen tavoitteiden mukaisesti.

Tietojen tarpeellisuutta koskevaa periaatetta on muokattu kolmikantaneuvotteluissa siten, että henkilötietojen tulee olla tarpeellisia niiden käsittelytarkoituksia varten. Nykymuotoilu on lähempänä kansallisen henkilötietolain tarpeellisuusvaatimusta kuin neuvoston yleisnäkemyksen muotoilu, jonka mukaan henkilötiedot eivät saa olla ylimitoitettuja niiden käyttötarkoituksiin nähden. Henkilötietojen käsittelyä alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopimattomiin tarkoituksiin koskeva 6 artiklan 4 kohta on Suomenkin kannan mukaisesti poistettu asetustekstistä kolmikantaneuvotteluiden aikana. Henkilötietojen jatkokäsittelystä säädettäisiin asetuksen 6 artiklan 3(a) kohdassa, muun muassa tästä kohdasta kolmikantaneuvottelut ovat vielä kesken.

Kolmikantaneuvottelut ovat vielä kesken myös tieteellistä tutkimusta, tilastointia jne. koskevasta 6 artiklan 2 kohdasta.

Suomelle keskeinen jako yksiselitteiseen ja nimenomaiseen suostumukseen on säilynyt kolmikantaneuvotteluissa. Kompromissin löytämiseksi parlamentin kanssa, on suostumusta koskevaan artiklaan lisätty muun muassa kohta, jonka mukaan suostumus ei ole sitova siltä osin kuin siinä rikotaan asetusta. Artiklaan on myös lisätty neljäs kappale, joka antaa suuntaviivat harkittaessa voidaanko suostumusta pitää vapaaehtoisesti annettuna. Lapsen suostumukseen on otettu mukaan 16 vuoden ikäraja.

Kolmikantaneuvotteluissa on säilynyt arkaluonteisia henkilötietoja koskevassa 9 artiklassa Suomen tekstimuotoilut, jotka ovat keskeisiä kansallisen työelämän tietosuojaa koskevan lainsäädännön säilyttämiseksi. Myös biopankkitoiminnan kannalta keskeiset 9 artiklan muotoilut ovat säilyneet kolmikantaneuvotteluissa. Joiltain osin esimerkiksi tieteellistä tutkimusta koskevista 9 artiklan kohdista vielä neuvotellaan.

2. III LUKU; Rekisteröidyn oikeudet

Rekisteröidyn oikeuksia koskevassa luvussa Suomen kannalta keskeiset säännökset koskevat rekisteröidyn oikeutta tulla unohdetuksi (artikla 17) ja rekisteröidyn oikeutta siirtää itseään koskevat tiedot järjestelmästä toiseen (artikla 18). Näissä artikloissa on säilynyt Suomen kannalta keskeiset muotoilut kolmikantaneuvotteluissa.

Henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyys (12, 14, 14(a) ja 15 artiklat)

Keskeisin kolmikantaneuvotteluissa tehty muutos 12 artiklaan koskee vapaaehtoisuuteen perustuvaa mahdollisuutta toimittaa tietoa rekisteröidyille yksinkertaistetussa muodossa kuvina (ikoneina). Suomen valtuuskunta ei ole vastustanut ajatusta siitä, että tieto voitaisiin toimittaa rekisteröidyille yksinkertaistetussa ja helpommin ymmärrettävässä muodossa. Suomen valtuuskunta on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että ikoneista ei säädetä parlamentin ehdottomalla tavalla asetustekstissä, vaan esimerkiksi delegoiduilla säädöksillä. Kolmikantaneuvotteluiden seurauksena komissiolle ehdotetaan annettavan toimivaltuudet delegoitujen säädöksien antamiseksi ikoneista.

Oikeus tulla unohdetuksi (Right to erasure "right to be forgotten" 17 artikla)

Asetuksen 17 artiklan mukaan rekisteröity voi asetuksessa mainituilla perusteilla vaatia rekisterinpitäjää poistamaan itseään koskevat tiedot ja pidättäytymään niiden luovuttamisesta edelleen ("oikeus tulla unohdetuksi"). Suomelle kaksi keskeistä komission asetusehdotukseen tehtyä muutosta ovat säilyneet kolmikantaneuvotteluissa. Velvoitetta ei ole ulotettu kolmansien suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn. Artiklaa ei myöskään sovelleta tilanteisiin, joissa henkilötietojen säilyttämiselle on laillinen

peruste. Suomen ehdotuksesta tekstiin otetut sanat ”which requires” artiklan 2 kappaleen (b) -kohdassa ovat säilyneet kolmikantaneuvotteluissa.

Oikeus siirtää tiedot järjestelmästä toiseen (18 artikla)

Suomelle on 18 artiklan osalta ollut keskeistä, ettei siitä olisi johdettavissa rekisterinpitäjille velvoitetta ottaa käyttöön järjestelmiä, jotka olisivat keskenään yhteensopivia. Suomen muotoilema johdanto-osan kappaleen teksti, jolla selvennetään, ettei rekisterinpitäjällä ole tällaista velvollisuutta, on säilynyt kolmikantaneuvotteluissa. Myös Suomen keskeisenä pitämä rajausta, jolla julkinen sektori jätetään artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, on säilynyt artiklatekstissä kolmikantaneuvotteluissa. Artiklaan on otettu myös lisäys, jonka mukaan rekisterinpitäjä voi siirtää tiedot suoraan toiselle rekisterinpitäjällä, mikäli tämä on teknisesti mahdollista.

3. IV LUKU; Rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä

Olenneimmat kolmikantaneuvotteluissa tehdyt muutokset IV lukuun koskevat ilmoitusvelvollisuutta tietoturvaloukkauksista ja velvollisuutta nimetä tietosuojavastaava. Kolmikantaneuvotteluiden seurauksena kynnystä tietoturvaloukkauksesta ilmoittamiseen viranomaiselle on laskettu. Neuvottelut näyttäisivät myös etenevän suuntaan, jossa tietosuojavastaavan nimittäminen olisi pakollista joissain tilanteissa. Keskustelut näistä kysymyksistä jatkuvat.

Rekisterinpitäjän velvollisuutta koskevaan lukuun on tehty joitain muitakin muutoksia. Muun muassa käsittelyn turvallisuutta koskevaan artiklaan on lisätty esimerkinomainen lista toimenpiteistä, joilla voidaan vaikuttaa henkilötietojen käsittelyn turvallisuuteen. Henkilötietojen käsittelijää koskevaan 26 artiklaan on palautettu uudelleen muotoiltuna neuvoston yleisnäkemyksestä poistettu kohta, jonka mukaan käsittelijää tulee pitää rekisterinpitäjänä, mikäli käsittelijä rikkoo asetuksen säännöksiä ja päättää käsittelyn keinot ja tarkoituksen. Tällaisessa tilanteessa käsittelijää tulee pitää rekisterinpitäjänä kyseisen käsittelytoimen osalta. Lisäksi käytännesääntöjä ja sertifiointeja koskevaan artiklaan on otettu lisäys, jossa tähdennetään, että sertifiointi on vapaaehtoista ja sen tulee tapahtua läpinäkyviä menetelmiä käyttäen.

Vaikutustenarvioinnin ja ennakkohyväksynnän ja ennakkokuulemisen (33 ja 34 artiklat) neuvoston yleisnäkemys on säilynyt kolmikantaneuvotteluissa keskeisiltä osin. Tekstiin on myös palautettu komission ehdotuksessa olleet tietojenkäsittelyä rekisterinpitäjän ja henkilötietojen alaisuudessa koskeva 27 artikla sekä valvontaviranomaisen kanssa tehtävää yhteistyötä koskeva 29 artikla, jotka olivat neuvoston yleisnäkemyksestä poistettu.

4. V LUKU; Henkilötietojen siirto kolmansiin maihin tai kansainvälisille järjestöille

Henkilötietojen siirtoa kolmansiin maihin koskevaan lukuun on lisätty uusi 43(a) artikla, joka koskee tilanteita, joissa kolmannen maan viranomainen tai tuomioistuin velvoittaa rekisterinpitäjää siirtämään henkilötietoja. Lisäksi lukuun on tehty muun muassa täydennyksiä, joissa korostetaan tarvetta uudelleen arviointiin tehtäessä päätöksiä tietosuojan riittävästä tasosta. Ts. esimerkiksi kolmannen maan lainsäädännöllisen kehityksen muutoksiin tulisi kiinnittää riittävästi huomiota. Komissiolle myös asetettaisiin uusi raportointivelvollisuus V luvussa.

5. VI - VII LUVUT; Riippumattomat valvontaviranomaiset ja yhteistyö ja yhdenmukaisuus

Valvontaviranomaisia ja yhdenluukun mekanismia koskeviin lukuihin on tehty joitain teknisiä muutoksia. Lisäksi esimerkiksi tietosuojaviranomaisen toimivaltuudet tulevat suoraan asetuksesta, kun neuvoston yleisnäkemyksessä jäsenvaltioille asetettiin velvoite antaa tietosuojaviranomaisille kyseiset toimivaltuudet.

Neuvoston yleisnäkemyksessä hyväksytty one-stop-shop poikkeaa huomattavasti Euroopan parlamentin one-stop-shopista. Neuvoston omaksuma one-stop-shop malli on säilynyt asetustekstissä kolmikantaneuvotteluissa.

6. VIII LUKU; Oikeussuojakeinot, vastuu ja seuraamukset

Oikeussuojakeinoja koskevat artiklat ovat säilyneet kolmikantaneuvotteluissa neuvoston yleisnäkemykseen nähden keskeisiltä osin samanlaisena. Vastuuta ja korvausoikeuksia koskevasta 77 artiklasta neuvotellaan edelleen. Kolmikantaneuvotteluiden olennaisimmat muutokset koskevat sanktioita koskevia säännöksiä.

Seuraamukset (79, 79a ja 79b artiklat)

Asetuksen mukaan valvontaviranomaisella olisi valtuudet langettaa hallinnollisia seuraamuksia asetuksessa luetelluista teoista määräämällä sakkoja tiettyyn enimmäismäärään asti kuhunkin tapaukseen liittyvät olosuhteet asianmukaisesti huomioon ottaen. Sanktioitavat teot on jaettu kolmeen eri luokkaan. Sanktion euromääräinen kattoraja ensimmäisessä luokassa on 1 000 000, toisessa 2 000 000 ja kolmannessa 1 000 000 euroa. Kolmikantaneuvotteluissa haettu kompromissiratkaisu on euromäärältään lähempänä neuvoston yleisnäkemystä kuin Parlamentin kantaa.

Kolmikantaneuvotteluissa hallinnollisia seuraamuksia koskeviin 79 ja 79a artikloihin Suomen aloitteesta tehtyjä muutoksia on osittain karsittu. Artiklatekstiin on kuitenkin jäänyt muun muassa hallinnollisten sanktioiden määräämisen yleisiä edellytyksiä koskevan 79 artiklan muotoilu, jossa otetaan huomioon mahdollisuus antaa huomautuksia hallinnollisten sakkojen sijaan. Artiklassa on yhä edelleen lueteltu ne kriteerit, joiden pohjalta tulee arvioida, määrätäänkö hallinnollisia sanktioita ja minkä suuruisena sanktio tulisi määrätä. Suomi on neuvotteluissa muun muassa korostanut, että kriteereissä ei saisi korostua teon ennalta arvaamattoman seurauksen merkitys. Tätä koskevat neuvoston yleisnäkemyksessä hyväksytyt muutokset asetustekstiin ovat säilyneet kolmikantaneuvotteluissa.

Kolmikantaneuvotteluissa on säilynyt myös johdanto-osan lausekkeessa 118b Suomen ehdottama tekstimuotoilu, joka korostaa huomautusten käyttömahdollisuutta tilanteissa, joissa kyse on vähäisistä rikkomuksista tai sakko olisi luonnolliselle henkilölle kohtuuton seuraamus. *In case of minor infringement or if the fine likely to be imposed would constitute a disproportionate burden to a natural person, a reprimand may be issued instead of fine. Due regard should however be given to the nature, gravity and duration of the infringement, the intentional character of the infringement, actions taken to mitigate the damage suffered etc.*

Kolmikantaneuvotteluissa on haettu kompromissia myös neuvoston yleisnäkemyksen sanktioita koskevan artiklan ja parlamentin hyväksymän blankkorangaistussäännön välillä. Tunnusmerkistökuvaukset on poistettu asetustekstistä. Artiklaan on kuitenkin jäänyt rikkomuksia koskevien tekojen artiklaviittaukset. Neuvotteluita käytiin tämän

lisäksi nk. ”blankkokaato” -muotoilusta. Parlamentin huolena oli, ettei kaikkia rikkomuksia ole listattu sanktioartiklassa. Asia on ratkaistu ottamalla asetustekstiin Suomen ehdottama kompromissiratkaisu, jossa sanktiointi on mahdollista, jos tietosuojaviranomaisen määräystä ei ole noudatettu.

7. IX LUKU; Tietojenkäsittelyyn liittyviä erityistilanteita koskevat säännökset

Asetuksen IX luku sisältää useita kansallisen liikumavaran kannalta keskeisiä elementtejä. Luvussa on myös useita Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta keskeisiä artikloja, kuten kansallista asiakirjajulkisuutta koskeva 80(a) artikla ja työelämän tietosuojaa koskeva 82 artikla. Nämä ovat keskeisiltä osiltaan säilyneet Suomen kannan mukaisessa muodossa. Keskeisimmät kolmikantaneuvotteluissa sovittavat muutokset tulevat koskemaan henkilötietojen käsittelyä tilastollisia, historiallisia, tieteellisiä ym. tarkoituksia varten koskevaa 83 artiklaa. Neuvottelut tältä osin jatkuvat edelleen.

8. X - XI LUVUT; Delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset, loppusäännökset

Delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä koskeva luku on säilynyt kolmikantaneuvotteluissa keskeisiltä osin neuvoston yleisnäkemyksen mukaisena. Loppusäännöksiin on tehty joitain muutoksia, asetustekstiin on esimerkiksi otettu mukaan uusi 90(a) artikla, jossa komissiolle asetetaan velvollisuus tehdä lainsäädäntöaloitteita muun EU lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi asetustekstin kanssa. Suomen keskeisten neuvottelutavoitteiden kannalta loppusäännöksiä koskevaan lukuun ei ole tehty olennaisia muutoksia.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 16 artiklan 2 kohta/tavallinen lainsäätämisyjärjestys.

Komission ehdotuksessa asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta esitetään sekä täytäntöönpanotoimivallan (komitologia) että säädösvallan (delegoidut säädökset) siirtämistä komissiolle.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Komission asetusehdotuksen mietintövaliokunta Euroopan parlamentissa on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE) ja asian käsitteijä saksalainen Jan Philipp Albrecht (Vihreät/Euroopan vapaa allianssi-ryhmä). Lausunnon ehdotuksesta ovat antaneet oikeudelliset asiat -valiokunta (Juri), sisämarkkinat ja kuluttajansuoja -valiokunta (IMCO), teollisuus, tutkimus ja energia -valiokunta (ITRE) sekä työllisyys ja sosiaaliasiat -valiokunta (EMPL).

LIBE-valiokunta on äänestänyt mietinnöstään 21.10.2013. Euroopan parlamentti äänesti kannastaan yleiseen tietosuojasetusehdotukseen maaliskuussa 2014. Se hyväksyi LIBE-valiokunnan mietinnön sellaisenaan. Kolmikantaneuvottelut neuvoston ja EP:n välillä käynnistyivät kesäkuussa 2015.

Kansallinen valmistelu

Oikeusministeriö on järjestänyt asiasta julkisen kuulemisen 2.3.2012 ja 15.2.2013. Se järjesti myös 22.9.2015 julkisen ja yksityisen sektorin eri tahoille tiedotustilaisuuden tietosuojapakettin neuvottelutilanteesta ja hankkeen etenemisestä.

U-kirjelmäluonnos käsiteltiin kirjallisessa menettelyssä oikeus- ja sisäasioiden jaostossa, sisämarkkinajaostossa ja EU-asioiden komitean oikeudellisten kysymysten jaoston laajassa kokoonpanossa. Ensimmäinen U-jatkokirje valmisteltiin ministeriöiden yhteyshenkilöryhmässä 15.4.2013 ja se käsiteltiin oikeudellisten kysymysten jaostossa ja sisämarkkinajaostossa kirjallisessa menettelyssä 17.4.2013. Toinen U-jatkokirje valmisteltiin ministeriöiden yhteyshenkilöryhmässä 12. - 17.9.2014 ja tämän jälkeen se käsiteltiin oikeudellisten kysymysten jaostossa ja sisämarkkinajaostossa kirjallisessa menettelyssä 17. - 22.9.2014. Kolmas U-jatkokirje on valmisteltu ministeriöiden välisessä yhteistyöverkostossa sekä oikeudellisten kysymysten jaostossa ja sisämarkkinajaostossa 13. - 17.11.2014. Lisäksi se on käsitelty työoikeusjaostossa 17.11.2014. Neljäs U-jatkokirje on käsitelty oikeudellisten kysymysten jaostossa ja sisämarkkinajaostossa kirjallisessa menettelyssä 20.2.-24.2.2015. Viides U-jatkokirje on käsitelty oikeudellisten kysymysten jaostossa 26.5.-28.5.2015 ja sisämarkkinajaostossa 27.5.-28.5.2015. Tämä U-jatkokirje on käsitelty oikeudellisten kysymysten jaostossa 8.12.-9.12.2015 ja sisämarkkinajaostossa 8.12.-9.12.2015.

Ahvenanmaan maakunta on mukana oikeudellisten kysymysten jaoston kokoonpanossa. Ahvenanmaan maakunta ei ole 11.5.2012 päivätyn lausunnon jälkeen antanut asiasta muita lausuntoja.

Oikeusministeriö on koonnut tietosuojauudistusta varten ministeriöiden välisen yhteyshenkilöryhmän. Neuvoston työryhmässä käsiteltävät asiat käsitellään kirjallisesti tässä ryhmässä ennen työryhmäkokouksia.

Tietosuoja-asetuksen valmistelua on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa osana OSA-neuvostovalmistelua 16.-18.7.2012, 17.-19.10.2012, 5.12.2012, 14.-15.1.2013, 1.3.2013, 31.5.2013, 10.-12.7.2013 (kirjallinen menettely), 4.10.2013, 27.-29.11.2013 (kirjallinen menettely), 15.-17.1.2014 (kirjallinen menettely), 26.2.2014, 3.6.2014, 2.-4.7.2014 (kirjallinen menettely), 3.10.2014, 28.11.2014, 6.3.2015 sekä 12.6.2015

Eduskuntakäsittely

U 21/2012 vp, HaVL 11/2012 vp ja PeVL 12/2012 vp; U-jatkokirje 26.4.2013, HaVL 6/2013 vp; U-jatkokirje 24.9.2014, HaVL 22/2014 vp ja PeVP 82/2014 vp; U-jatkokirje 18.11.2014, HaVL 30/2014 vp ja PeVP 105/2014 vp; U-jatkokirje 26.2.2015, HaVL 36/2014 vp; U-jatkokirje 28.5.2015, HaVL 2/2015 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asetus tulee jättämään etenkin julkiselle sektorille direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Alustavan arvion mukaan useassa sadassa kansallisessa säädöksessä on henkilötietoja koskevia säännöksiä. Asetusneuvotteluiden päätyttyä tulee kansallinen lainsäädäntö saattaa asetuksen salliman liikkumavaran puitteissa yhdenmukaiseksi asetuksen kanssa.

Ahvenanmaan maakunnan ja kuntien viranomaisten hallussa olevien henkilötietojen suoja on Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 19 §:ssä tarkoitettussa maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa katsottu itsehallintolain 18 §:n 1 ja 4 kohdan nojalla kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Komission asetusehdotus näyttäisi

koskevan Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita siltä osin kuin asetuksessa tarkoitettu henkilötietojen suoja liittyy itsehallintolain 18 §:ssä mainittuihin asioihin tai toimialoihin.

Taloudelliset vaikutukset

Tietosuojavaltuutettu on toimittanut oikeusministeriölle 11.5.2015 päivätyn lausunnon tietosuoja-asetuksen vaikutuksista tietosuojavaltuutetun toimiston toimintaan ja resurssitarpeisiin. Tietosuojavaltuutetun arvion mukaan asetuksen vaikutus valtuutetun tehtäviin ja resursseihin tulee siirtymäkauden aikana vastaamaan 7,5 henkilötyövuotta ja siirtymäkauden jälkeen 5 henkilötyövuotta. Kuntaliitossa on puolestaan arvioitu, että asetus merkitsisi komission tai parlamentin ehdotuksen mukaisena varovaisestikin arvioiden kunnille noin 100-200 miljoonan euron vuotuisia kustannuksia lisääntyneinä henkilöstömenoina ja uusina tietojärjestelmävaatimuksina. Kuntaliitto arvioi, että vaikka julkisen sektorin erityistarpeita otetaankin huomioon neuvoston esittämällä tavalla, asetustekstissä tulee asetuksen voimaansaattamisen ja standardien mukauttaminen asetuksen vaatimalle tasolle vaatimaan huomattavia lisäresursseja kunnilta. Asetus sisältää merkittävää direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa erityisesti julkiselle sektorille. Kansallinen lainsäädäntö tulee saattaa asetuksen mukaiseksi kansallisen liikkumavaran sallimissa puitteissa. Kansallisen jatkovalmistelun yhteydessä esitetään tarkemmat arviot valtiolle ja kunnille aiheutuvista menoista.

Asetuksella luotava Euroopan tietosuojaneuvosto aiheuttaa EU-budjetissa katettavia kustannuksia. Resursseja tarvitsevat sekä komissio että Euroopan tietosuojavaltuutettu. Komission osalta tarvittavat resurssit sisältyvät jo vuosien 2014-2020 rahoitusnäkymiä koskevaan ehdotukseen. Hallintomäärärahat ja tarvittava henkilöstö sisältyvät oikeusasioiden pääosaston hallintobudjettiin. Asetuksesta aiheutuvat hallintomenot komissiolle ovat 3,477 milj. euroa per vuosi, rahoituskaudella yhteensä 24,339 milj. euroa. Euroopan tietosuojaneuvoston tarvitsemat resurssit on sisällytettävä tietosuojavaltuutetun vuotuisiin talousarvioihin. Tietosuojavaltuutetun menot ovat 2,405-3,443 milj. euroa per vuosi, yhteensä 21,073 milj. euroa rahoituskaudella. Komissio esitti vuoden 2016 EU:n talousarvioehdotuksessa Euroopan tietosuojavaltuutetulle 9,288 milj. euroa (sitoumuksina ja maksuina): kasvua vuodesta 2015 yhteensä 400 000 euroa, eli 6 %. Ehdotusta perusteltiin 2 htv:n tarpeella valmistelemaan perustettavaa tietosuojaneuvostoa.

Komissio on laatinut vaikutustenarvioinnin, jonka laatimiseksi se on konsultoinut laajasti eri intressitahoja kaksi vuotta kestäneessä valmistelussa. Komission arvion mukaan Euroopan unionin tietosuojalainsäädäntökehikon yhdenmukaistaminen ja yksinkertaistaminen luo huomattavia säästöjä. Kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistaminen toisi komission arvion mukaan noin 2,3 miljardin euron säästön yritysmaailmalle vuositasolla. (http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/sec_2012_72_en.pdf). Taloudelliset hyödyt korostuvat useissa jäsenvaltioissa toimivien yritysten toiminnassa. Kustannuksia verrattuna nykytilaan vähentää myös se, että yritykset voivat asioida vain yhden tietosuojaviranomaisen kanssa, vaikka toimisivatkin useissa jäsenvaltioissa.

Elinkeinoelämän Keskusliitto on puolestaan arvioinut asetuksesta seuraavan merkittäviä kustannuksia yrityksille.

Yrityksille tulee aiheutumaan kustannuksia asetuksen sisältämien velvoitteiden noudattamisesta. Oikeusministeriö on teettänyt vaikutustenarvioinnin asetuksen vaikutuksista suomalaisiin yrityksiin.

Vaikutukset suomalaisiin yrityksiin

Tietosuojasääntelyn yrityksille aiheuttamat kustannukset voidaan jaotella sääntelyn noudattamisesta yrityksille aiheutuviin, hallinnollisten velvoitteiden muodossa välittömästi aktualisoituviin kustannuksiin (*administrative burden*) sekä sääntelyn sisältämien velvoitteiden tai sanktioiden muodostamien insenttiivien mukaisesta toiminnasta aiheutuviin välillisiin kustannuksiin (*compliance costs*). Ensimmäisenä mainittujen välittömien kustannusten piiriin kuuluvat esimerkiksi tiettyä toimintaa harjoittavaa tai muutoin tietyt kriteerit täyttävää yritystä sitovien hallinnollisten velvoitteiden täyttäminen. Tällaisten velvoitteiden, kuten esimerkiksi tietosuojavastaavan nimittämisvelvollisuuden, täyttäminen, taikka tietystä asetuksen määrittämästä tilanteesta, kuten esimerkiksi tietoturvaloukkauksesta ilmoittaminen aiheuttaa yrityksille sisäisiä ja ulkoisia hallinnollisia kustannuksia muun muassa kasvavien palkkakustannusten sekä ulkoisten palveluntarjoajien palkkioiden muodossa.

Huomattavasti edellä todettuja hallinnollisia kustannuksia suurempi taloudellinen vaikutus on asetuksen myötä syntyvillä välillisillä kustannuksilla. Yrityksen compliance-velvoitteet perustuvat paljon laajempaan joukkoon yritykseen asetuksen perusteella kohdistuvia velvoitteita kuin edellä mainitut hallinnolliset velvoitteet. Kasvavien compliance-kustannusten taustalla on ensisijaisesti asetuksen myötä muuttuva yritysten riskiprofiili ja mahdollisuus joutua merkittävien, kilpailuoikeudellisesta sääntelystä kopioitujen hallinnollisten seuraamusmaksujen kohteeksi. Näiden tietosuojaviranomaisten langettamien sakkojen kohteeksi voi joutua sekä yritys, joka on jonkin asetukseen perustuvan tietosuojavelvoitteen laiminlyönnillään aiheuttanut sakon langettamisen, mutta myös tällaisen yrityksen sopimuskumppani, jonka kannettavaksi sanktoriski on yksityisoikeudellisella sopimuksella siirretty. On ilmeistä, että asetus tulee vaikuttamaan olennaisesti juuri yritysten riskienhallintakäytäntöihin.

Välillisesti vaikuttavia ja compliance-kustannuksia aiheuttavia asetuksen uusia velvoitteita ovat sanktionormien ohella erityisesti yritykselle määritetystä tilivelvollisuudesta ("*accountability*") ja sisäänrakennetun tietosuojan vaatimuksesta ("*privacy by design*") aiheutuvat laajavaikutukselliset ja yleisellä tasolla varsin täsmentymättömät toimintavelvoitteet. Käytännössä compliance-kustannukset muodostuvat muun muassa niistä uusista kustannuksista, jotka yrityksille välillisesti aiheutuvat nykytilannetta tarkemman ennakkollisen riskienhallinnan seurauksena sekä kasvavina transaktiokustannuksina tilanteissa, joissa yritys neuvottelee tietosuojan ja tietoturvan toteuttamiseen liittyvien palveluiden hankinnasta.

Asetuksen myötä elinkeinoelämälle aiheutuvien hyötyjen voidaan katsoa realisoituvan niin ikään sekä välittöminä että välillisinä hyötyinä.

Yksi asetuksen keskeisiä tarkoituksia on ollut alentaa yrityksille hallinnollisten velvoitteiden muodossa kohdistuvia välittömiä kustannuksia. Niiden EU-jäsenvaltioiden, joissa nykyinen Direktiivi on implementoitu laajoja ilmoitus- tai rekisteröitymisvelvollisuuksia luovalla tavalla, näkökulmasta näin myös tapahtuu. Sen sijaan esimerkiksi Suomessa asetuksen myötä vähentyvät hallinnolliset ilmoitusvelvollisuudet ovat yritysten näkökulmasta positiivisilta vaikutuksiltaan rajatummalla ja kohdistuvat merkittävinä ainoastaan niihin yrityksiin, joilla on liiketoimintaa lukuisissa EU-jäsenvaltioissa. Näin on siitä huolimatta, että asetus vähentää kaikenlaisten yritysten hallinnollisia kustannuksia vähentämällä suomalaisille viranomaisille tehtäviä ilmoituksia ja poistamalla tarpeen tietosuojalautakunnalle esitettävälle lupahakemuksille.

Keskeisin ja vaikeimmin arvioitavissa oleva kysymys asetuksen taloudellisista vaikutuksista kiteytyy kysymykseen siitä, minkälaisiksi muotoutuvat asetuksen välilliset positiiviset vaikutukset elinkeinoelämälle. Jos edellä eriteltyt asetuksen säätämisen taustalla vaikuttavat digitalisaation etenemiseen ja sen mahdollistaviin uusiin innovaatioihin sekä niiden edellytyksenä olevaan kuluttajien ja palveluiden käyttäjien luottamuksen vahvistamiseen liitetyt tavoitteet asetuksen myötä toteutuvat, on mahdollista, että nämä asetuksen välilliset positiiviset vaikutukset kumoavat merkitykseltään kaikkien yrityksille aiheutuvien välittömien ja välillisten kustannusten merkityksen.

Yhdenmukaistamisen merkitys

Useassa jäsenvaltiossa toimiva yritys on nykyisin velvollinen selvittämään jokaisen jäsenvaltion säädöksistä johtuvat toisistaan poikkeavat velvoitteet erikseen. Yritykseen kohdistuvista eri EU-jäsenvaltioiden välillä toisistaan poikkeavista velvoitteista aiheutuu merkittäviä kustannuksia erityisesti verkkokauppaa, verkon kautta toimitettavia palveluita, tietojenkäsittelypalveluita ja muuta sähköistä liiketoimintaa harjoittaville yrityksille. Lisäksi velvoitteista aiheutuvien muutosten huomioiminen itse palvelussa ja sen käyttöönotossa aiheuttaa merkittäviä kustannuksia erityisesti liiketoimintaa tai palvelun tarjoamista aloitettaessa, mutta myös säännöllisesti tämän jälkeen.

Asetus vähentää merkittävästi tietosuojasäätelyyn liittyviä kansallisia erityispiirteitä ja poistaa ne osin kokonaan. Yksityiskohtaisempaa kansallista säätelyä tulee jäämään yritystoiminnan kannalta merkityksellisestä näkökulmasta lähinnä työelämän tietosuojan säätelyyn.

Erityispiirteiden vähentäminen nopeuttaa unionin laajuisen liiketoiminnan aloittamista sekä vähentää rajat ylittävän liiketoiminnan kustannuksia. Yhdenmukainen säätely myös lisää pitkän aikavälin oikeusvarmuutta, sillä se vähentää eri maiden säännösten välisten ristiriitojen aiheuttamia ongelmia.

Toisaalta uuden säännösten käyttöönoton myötä syntyvät tulkintaepäselvyydet ja uusien normien tulkintaan liittyvän oikeuskäytännön puute heikentävät oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta erityisesti säännösten voimassaolon ensimmäisinä vuosina.

Asetuksen VII luvussa säädetään tietosuojaviranomaisten yhdenmukaistetusta valvonnasta. Yhdenmukaistetun valvonnan voidaan olettaa keventävän yritysten hallinnollisia velvoitteita, sillä se vähentää yritysten tarvetta ja velvollisuutta asioida usean eri jäsenvaltion tietosuojaviranomaisen kanssa.

Toisaalta asetuksen myötä kasvavat yritysten hallinnolliset velvoitteet ja niiden taloudellinen sanktiointi tekee tietosuojaan liittyvistä hallintoprosesseista nykyistä selvästi todennäköisempiä. Jos tietosuojalaininlyönnin seuraamuksena yritykseen uhkaa kohdistua nykyisin käytössä olevan huomautuksen tai vastaisuudessa tapahtuvaan toimintaan kohdistuvan kiellon sijaan jopa miljoonien eurojen suuruinen hallinnollinen sanktiomaksu, on huomattavan paljon todennäköisempää, että yritys haluaa valittaa tällaisesta viranomaispäätöksestä.

Vastaavasti, jos tietyn jäsenvaltion langettaman tietosuojaviranomaisen sanktiota koskeva päätös poikkeaa siitä, mitä vastaavan tilanteen osalta olisi todennäköisesti jossain muussa EU-jäsenvaltiossa toimittu, muodostuu yritykselle nykyistä herkemmin intressi viedä asian käsittely yhdenmukaistettuun valvontamekanismin mahdollistamalla

tavalla toisen eurooppalaisen tietosuojaviranomaisen tai valituselimen käsittelyyn. Tästä syystä yhdenmukaistetun valvontamekanismin vaikutukset muodostuvat todennäköisesti hyvin merkityksellisiksi ja muuttavat nykyisiä valvontakäytäntöjä olennaisesti.

Yhdenmukaistettu valvonta edellyttää tietosuojaviranomaisten välistä yhteistyötä. Väärin tai liian vähin resurssein toteutettuna yksittäisen tapauksen käsittely voi yhteistyön johdosta kuitenkin pitkittyä nykyisiin käsittelyaikoihin nähden.

Yksittäiskysymyksiä

Asetuksen 31 artikla velvoittaa *rekisterinpitäjiä kertomaan tietomurroista sekä viranomaisille että rekisteröidyille*. Henkilötietolaki ei sisällä vastaavanlaista nimenomaista velvollisuutta ilmoittaa tietomurroista viranomaisille, rekisteröidyille tai muutoin. Suomen lainsäädännössä velvollisuus kertoa tietomurrosta on asetettu toimialakohtaisesti tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 275 §:n mukaisesti teleyrityksille. Asetus asettaa tietomurtoilmoitukselle hyvin alhaisen kynnyksen, lyhyen toteutusajan ja laajan tietosisällön. Nämä velvollisuudet saavat aikaan merkittäviä kustannuksia yrityksille, sillä teknologisen kehityksen johdosta yritysten on lähes mahdotonta täysin torjua tietomurtoja. Siten myös huolellisesti toimiva yritys voi joutua tietomurron kohteeksi. Tietomurtoilmoituksesta syntyy välittömiä kustannuksia erityisesti ilmoituksen tekemiseen liittyvien käytäntöjen laatimisesta ja ilmoituksen tekemisestä yksittäistapauksessa. Sekä käytäntöjen laatiminen että ilmoituksen tekeminen edellyttävät todennäköisesti yrityksen ulkopuolisten tietoturva- ja tietosuoja-asiantuntijoiden käyttämistä. Välittömien kustannusten lisäksi velvollisuus ilmoittaa tietomurroista voi aiheuttaa merkittävää mainehaittaa yrityksille, sillä laaja joukko yksityishenkilöitä ja yhtiöitä saa tiedon murrosta joko suoraan tai epäsuorasti ilmoituksen kautta. Tämä mainehaitta voi merkittävästi heikentää yrityksen tulevaa liiketoimintaa. On todennäköistä, että monet yritykset pyrkivät rajoittamaan tietomurron seurauksista aiheutuvia vahinkojaan käyttämällä ulkopuolisten konsulttien, kuten viestintätoimistojen ja tietoturvayhtiöiden sekä asianajotoimistojen palveluita tietomurrosta viestiessään ja varautuessaan sopimuskumppaneidensa ja asiakkaiden reaktioihin. Tämä puolestaan lisää tietomurtoilmoituksesta aiheutuvia välittömiä kustannuksia.

Asetuksen 4 osassa säädetään tietosuojavastaavista. Siihen sisältyvä 35 artikla velvoittaa yritykset nimittämään tietosuojavastaavan. Henkilötietolaki ei sisällä vastaavaa velvollisuutta nimittää tietosuojasta vastaavaa henkilöä. Sen sijan velvollisuus nimittää tietosuojavastaava on nykyisin asetettu toimialakohtaisesti sähköisistä lääkemääräyksistä annetussa laissa (61/2007) ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007). Lakien mukainen velvollisuus koskee muun muassa apteekkeja, terveydenhuollon palveluiden antajia ja Kansaneläkelaitosta.

Velvollisuus nimittää tietosuojavastaava koskee sekä rekisterinpitäjiä että käsittelijöitä. Velvollisuus ei kuitenkaan koske kaikkia yrityksiä, vaan sitä on rajoitettu luonteeltaan erityisen merkitykselliseen käsittelyyn. Velvollisuus nimittää tietosuojavastaava koskee ensinnäkin yrityksiä, joiden liiketoiminnan keskeisenä osana on käsitellä henkilötietoja tavalla, joka edellyttää rekisteröityjen säännöllistä ja systemaattista valvontaa. Lisäksi velvollisuus koskee yrityksiä, jotka keskeisenä osana liiketoimintaansa käsittelevät laajoja määriä arkaluonteisia tai rikosoikeudellisiin sanktioihin liittyviä tietoja.

Velvollisuus nimittää tietosuojavastaava lisää yritysten sisäisen hallinnon kustannuksia. Kustannusten lisäys voi kuitenkin jäädä suhteellisen vähäiseksi kolmesta eri syystä. Ensinnäkin, velvollisuus nimittää tietosuojavastaava koskee erityisesti arkaluonteisia tietoja kuten terveydentilatietoja käsitteleviä yrityksiä. Monet tällaiset yritykset ovat jo

nykylainsäädännön perusteella velvollisia nimeämään tietosuojavastaavan. Asetuksen velvoitteet eivät siten merkittävästi lisää yritysten velvollisuuksia. Toiseksi, vaikka henkilötietolaki ei velvoita yrityksiä nimeämään tietosuojavastaavaa, erityisesti monet suuret ja keskisuuret yritykset ovat hallinnollisista syistä nimittäneet tietosuojavastaavan jo nyt tai osoittaneet sitä vastaavat työtehtävät yhdelle tai useammalle yrityksen työntekijälle. Tämä pitää erityisesti paikkansa yrityksissä, joissa tietojenkäsittely muodostaa merkittävän osan liiketoimintaa. Kolmanneksi, tehokkaasti toteutettuna tietosuojaan liittyvien tehtävien keskittäminen edistää asetusten mukaisten velvollisuuksien tehokasta toteutumista. Siten tietosuojavastaavan nimittäminen saattaa välillisestä vähentää tietojenkäsittelystä aiheutuvia välillisiä ja välittömiä kustannuksia pitkällä aikavälillä verrattuna siihen, että yritys toteuttaa asetuksen mukaiset velvoitteensa keskittämättä tietosuojaan liittyviä tehtäviä yhdelle tai useammalle henkilölle.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

14481/15

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM / Anu Talus, anu.talus@om.fi, 050-593 4029

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
