

Asia

Komission ehdotus asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (Yleinen tietosuojasetus)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 21/2012 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi ehdotuksensa yleiseksi tietosuojasetukseksi keväällä 2012. Neuvosto on valmistellut asetusehdotusta hyväksymällä kesäkuusta 2014 alkaen ns. osittaisia yleisnäkemyksiä tietyistä asetusehdotuksen luvuista. Tähän mennessä neuvostossa on saavutettu osittainen yleisnäkemys luvuista II, IV, V, VI, VII, IX.

Osittaiset yleisnäkemykset on hyväksytty reunaehdoilla, joiden mukaan 1) osittainen yleisnäkemys hyväksytään siinä ymmärryksessä, että mistään ei ole sovittu, ennen kuin kaikista asioista on sovittu, 2) osittaisella yleisnäkemyksellä ei oteta kantaa avoinna oleviin horisontaaleihin kysymyksiin ja 3) osittainen yleisnäkemys ei valtuuta puheenjohtajaa aloittamaan epävirallisia kolmikantaneuvotteluita Euroopan parlamentin kanssa.

Puheenjohtajan tavoitteena on, että 15.-16.6.2015 kokoontuva OSA-neuvosto hyväksyy yleisnäkemyksen myös asetuksen luvuista I, III, VIII, X, XI. Samalla vahvistettaisiin neuvoston yleisnäkemys koko asetuksesta eli kaikkien ns. osittaisten yleisnäkemyksen muodostamasta kokonaisuudesta. Tämän jälkeen neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa voitaisiin aloittaa. Tavoitteeksi on asetettu tietosuojasetuksen hyväksyminen vuoden 2015 aikana.

Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että aikaisemmin hyväksytyjen osittaisten yleisnäkemyksen sisältöä ei ole tarkoitus avata.

Tässä U-jatkokirjeessä kuvataan komission ehdotukseen neuvostokäsittelyn aikana tehtyjä muutoksia niiden lukujen osalta, joista neuvosto ei ole vielä hyväksynyt osittaista yleisnäkemyksiä ja joita näin ollen ei vielä ole käsitelty aikaisemmissa U-jatkokirjeissä. Neuvottelut näistä luvuista jatkuvat edelleen asiantuntijatasolla. Tässä U-jatkokirjeessä esitetään myös kokonaisarvio Suomen neuvottelutavoitteiden toteutumisesta.

Suomen kanta

Suomi on pitänyt tervetulleena komission ehdotusta EU:n tietosuojalainsäädännön oikeudellisen kehikon uudistamiseksi. Suomen keskeiset sisällölliset neuvottelutavoitteet ovat koskeneet muun muassa henkilötietojen suojan ja asiakirjajulkisuuden välistä

suhdetta, työelämän tietosuojaa, yhden luukun mekanismia (one stop shop OSS), hallinnollisia sanktioita, kotitalouspoikkeusta, oikeutta siirtää tiedot järjestelmästä toiseen, oikeutta tulla unohdetuksi (right to be forgotten), hallinnollista taakkaa (mm. tietosuojavastaavan nimittämistä ja tietoturvaloukkauksista ilmoittamista), hallinnollisia sanktioita ja delegoituja säädöksiä. Lisäksi Suomen yleisenä tavoitteena on ollut sääntelyn selkeys.

Suomi on pitänyt tärkeänä, että Euroopan unionin henkilötietoja koskevaa lainsäädäntöä yhdenmukaistetaan ja yksinkertaistetaan siten, että samalla säilytetään tietosuojan korkea taso. Koska kyseessä on suoraan sovellettava asetus, tulee se voimaantullessaan yhdenmukaistamaan eurooppalaista tietosuojasääntelyä, joka tällä hetkellä muodostuu 28 jäsenvaltion varsin epäyhtenäisestä sääntelystä. Sääntelyn yhdenmukaistaminen asetuksella on omiaan tukemaan rajat ylittävän toiminnan sujuvuutta sisämarkkinoilla. Suomi pitää tärkeänä sitä, että neuvoston yleisnäkemyksessä julkisen sektorin erityispiirteet on huomioitu luomalla asetuksen sisälle tarvittavaa kansallista liikkumavaraa huomattavasti kattavammin kuin komission alkuperäisessä ehdotuksessa. Asetustekstiä on myös useilta osin yksinkertaistettu ja yksityiskohtaista sääntelyä on karsittu. Koska kyseessä on kuitenkin asetus, joka on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, on artiklateksti paikoin yksityiskohtaistakin. Myös valtuutuksien runsas karsiminen delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten antamiselle on korostanut tarvetta riittävän yksityiskohtaiseen sääntelyyn artiklatasolla. Myös PeV (12/2012 vp) on edellyttänyt, että erityisesti läheisesti perusoikeuksien toteutumiseen liittyvässä sääntelyssä vaatimusta keskeisten osien sisällyttämisestä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävään säädökseen on tulkittava laajasti. Tämä merkitsee sitä, että ainakin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän asetuksen tasolla.

Komission ehdotus ei sisältänyt tietosuojalainsäädännön ja asiakirjojen julkisuusperiaatteen yhtensovittamista koskevaa artiklaa. Yksi Suomen keskeisimmistä neuvottelutavoitteista on ollut, että asetukseen otettaisiin säännös, joka oikeuttaa huomioimaan asiakirjajulkisuuden tietuoja-asetusta sovellettaessa. Asetustekstiin onkin saatu neuvoteltua artikla, joka mahdollistaa kansallisen julkisuuslain yhtensovittamisen tietuoja-asetuksen kanssa.

Suomi on pitänyt myös keskeisenä, ettei asetuksesta seuraisi rekisterinpitäjälle kohtuutonta hallinnollista taakkaa. Komission ehdotukseen nähden useat rekisterinpitäjälle kaavailut velvoitteet ovat neuvoston yleisnäkemyksessä keventyneet. Esimerkiksi tietosuojavastaavan nimittäminen ei olisi enää asetukseen perustuva velvollisuus, vaan yrityksille annettu mahdollisuus. Vähäpätöisistä tietoturvaloukkauksista ilmoittaminen on jätetty ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Samaan aikaan on myös tärkeää, että rekisteröidyn oikeudet tulevat suojatuiksi nyky-yhteiskunnan edellyttämällä tavalla. Asetuksessa muun muassa vahvistetaan rekisteröidyn oikeutta saada itseään koskevia tietoja sähköisesti.

Yksi Suomen keskeisiä neuvottelutavoitteita on myös ollut se, että asetuksella luotavasta yhdenmukaisuusmekanismista ja yhden luukun mekanismista tulee tehokas ja toimiva. Samalla Suomi on pitänyt tärkeänä, että rekisteröidyn oikeudet ja aidosti käytettävissä olevat mahdollisuudet valittaa tietosuojaviranomaisen päätöksestä turvataan. Järjestelmän rakenteeseen on neuvotteluissa tehty muutoksia, jotka ovat selkeyttäneet mekanismeja. Rekisteröidyllä on aidosti käytettävissä mahdollisuudet valittaa tietosuojaviranomaisen päätöksestä. Muun muassa Euroopan tietosuojaneuvoston toimivaltuuksien laajentaminen omalta osaltaan edesauttaa tehokkaan ja toimivan mekanismin rakentamisessa.

Toisaalta Suomi on pitänyt mekanisme, jolla tietosuojaneuvoston päätöksistä valitetaan sekavana ja vaikeaselkoisena. Suomi oli kuitenkin valmis hyväksymään puheenjohtajan kompromissiehdotuksen osana osittaista yleisnäkemyistä, sillä näytti selvältä, että neuvottelutulosta selkeämmästä järjestelmästä ei ollut odotettavissa ja koska samassa yhteydessä hyväksyttiin II lukuun oli tehty Suomen tärkeinä pitämiä muutoksia. Asetustekstiin on nyt myös otettu Suomen ja joidenkin muiden jäsenvaltioiden toivoma erillinen yhdenluukunmekanismia koskeva arviointilauseke. Näin ollen Suomen kantaa ei ole neuvotteluiden tässä vaiheessa tarpeen arvioida uudelleen, edellyttäen kuitenkin että osittaisia yleisnäkemystä ei avata Suomelle keskeisiltä osin. Suomelle on erityisesti tärkeää, että asetuksessa omaksutut ratkaisut eivät muodosta esteitä biopankkitoiminnalle ja rekisteriaineiston käyttämiselle kontrolloidusti tutkimustarkoituksessa.

Hallinnollisia sanktioita koskeviin artikloihin on tehty tässä U-jatkokirjeessä myöhemmin kuvatun mukaisesti useita Suomen tärkeinä pitämiä muutoksia suhteellisuusperiaatteen huomioon ottamiseksi. Työelämän tietosuojaa koskevien neuvotteluiden seurauksena mahdollisuus antaa henkilötietolain yleisten periaatteiden mukaisia erityissääntöksiä työelämän tietosuojasta on säilynyt asetustekstistä ja työelämän tietosuojaa koskevien artiklojen muotoilussa on otettu huomioon Suomen erityistarpeet.

Asetuksen soveltamisalan osalta Suomi on pitänyt komission ehdottamaa nk. kotitalouspoikkeusta liian kapeana. Suomen tavoitteiden mukaisesti tätä soveltamisalan rajausta onkin laennettu komission ehdotukseen nähden.

Suomelle on neuvotteluissa ollut myös tärkeää, että rekisterinpitäjän oikeutettua etua henkilötietojen käsittelyperusteena tarkennetaan esimerkiksi antamalla johdanto-osan lausekkeissa esimerkkejä siitä, milloin kyse voi olla rekisterinpitäjän oikeutetusta edusta. Asetustekstissä on Suomen ehdotus tätä koskevaksi johdanto-osan lausekkeeksi. Komission ehdotuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan henkilötietojen jatkokäsittelyn, joka on alkuperäisen käsittelytarkoituksen kanssa yhteensopimatonta edellyttää, että henkilötietojen käsittelyperusta on 6 artiklan 1(a) – (e) kohdassa. Suomen valtuuskunta ei ole neuvotteluissa pitänyt tätä tarpeellisenä, koska on selvää, että rekisterinpitäjällä tulee aina olla käsittelyperusta henkilötietojen käsittelylle.

Nyt hyväksyttävänä oleviin asetuksen lukuihin on tehty useita Suomelle tärkeitä muutoksia. Suomelle keskeisimmistä kysymyksistä ei näiden lukujen osalta enää neuvotella. Näin ollen osittainen yleisnäkemys jäljellä olevista luvuista voidaan hyväksyä, edellyttäen kuitenkin, ettei aiemmin saavutettuja yleisnäkemystä avata Suomelle keskeisiltä osin.

Tietosuoja-asetus on osa komission digitaalisia sisämarkkinoita koskevaa strategiaa. Suomi tukee komission strategian tavoitteita. Digitaalisen talouden kasvun edellytyksiä Euroopassa tulee vahvistaa ja sisämarkkinoiden toiminnan esteitä poistaa. Suomi tukee tietosuoja-asetuksen hyväksymistä Eurooppa-neuvoston asettamassa määräajassa vuoden 2015 aikana. Näin ollen koko neuvottelujen ajan voimassa olleen Suomen yleisvarauman poistamista arvioidaan kesäkuun OSA-neuvoston valmistelun yhteydessä.

Pääasiallinen sisältö

1. I LUKU; Yleiset säännökset

Yleisen tietosuojasetuksen kohde, tavoitteet ja soveltamisala sekä asetuksessa käytettävät käsitteet määrittävät asetusehdotuksen I luvussa. Asetuksen kohde ja tavoitteet vastaavat pitkälti voimassa olevan henkilötietodirektiivin 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.

Neuvostokäsittelyssä asetuksen kohdetta ja tavoitteita koskevaan 1 artiklaan on lisätty uusi kohta, jolla annetaan kansallista liikkumavaraa asetusta tarkentavan kansallisen lainsäädännön antamiseksi. (Kansallista liikkumavaraa on käsitelty tarkemmin 18.11.2014 päivätyssä u-jatkokirjeessä.)

Yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jää myös henkilötietojen käsittely poliisi- ja rikosoikeudellisessa yhteistyön alalla, koska asiasta säädetään erikseen direktiivillä. Neuvotteluita jatketaan edelleen näiden kahden säädöksen suhteen täsmentämisestä.

Neuvostossa käytyjen keskustelujen seurauksena asetuksen keskeisten käsitteiden (henkilötieto, henkilötietojen käsittely, henkilötietojen rekisteröintijärjestelmä, rekisterinpitäjä, henkilötietojen käsittelijä, vastaanottaja) määritelmät vastaavat pitkälti voimassa olevaa henkilötietodirektiiviä. Keskeisimmät muutokset henkilötietodirektiiviin nähden koskevat henkilötiedon määritelmää. Määritelmässä tarkennetaan, että myös paikkatieto, online-tieto (online identifier) ja geneettinen tieto ovat henkilötietoja. Asetuksessa on myös useita uusia määritelmiä (esim. pseudonymisoitu tieto, tietoturvaloukkaus, biometrinen tieto, päätoimipaikka, yritysryhmä).

Komission ehdotuksen sisältämiin määritelmiin (4 artikla) on tehty useita muutoksia neuvotteluiden kuluessa. Suomi on neuvotteluissa muun muassa katsonut, ettei ole perusteltua sulkea osuuskuntia yritysryhmän määritelmän ulkopuolelle. Tätä koskeva lisäys on tehty asetusehdotuksen johdanto-osan lausekkeisiin.

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). Molempiin artikloihin on tehty neuvotteluiden aikana useita muutoksia.

Oikeus tulla unohdetuksi

Asetusehdotuksen 16 artiklan mukaan rekisteröidyllä olisi oikeus vaatia rekisterinpitäjää oikaisemaan itseään koskevat virheelliset tiedot sekä saada puutteelliset henkilötiedot täydennettyä. Asetusehdotuksen 17 artiklan mukaan rekisteröity voisi myös asetuksessa mainituilla perusteilla vaatia rekisterinpitäjää poistamaan itseään koskevat tiedot ja pidättäytymään niiden luovuttamisesta edelleen ("oikeus tulla unohdetuksi").

Suomi on katsonut, että rekisterinpitäjän velvoitteiden ulottaminen kolmansien osapuolien suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn voi olla ongelmallista. Komission alkuperäiseen ehdotukseen nähden artiklatekstistä onkin poistettu lause: "Jos

rekisterinpitäjä on valtuuttanut kolmannen osapuolen julkistamaan henkilötietoja, rekisterinpitäjän katsotaan olevan vastuussa julkaisemisesta.”

Toinen Suomen keskeinen tavoite 17 artiklan osalta on ollut, ettei sitä sovelleta tilanteisiin, joissa tietojen säilyttämiselle on laillinen peruste. Artiklatekstiä on nyt tarkennettu siten, että henkilötietojen käsittely sellaisen lakiin perustuvan velvoitteen täyttämiseksi, joka edellyttää henkilötietojen käsittelyä, jää artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.

shall not apply to the extent that processing of the personal data is necessary for compliance with legal obligation which requires processing of personal data by Union or Member State law which the controller is subject or performance of a task carried out in the public interest or in the exercise of official authority vested in the controller.

Oikeus siirtää tiedot järjestelmästä toiseen

Komission asetusehdotuksen 18 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus siirtää henkilötietonsa ja kaikki muut rekisteröidyn antamat tiedot toiseen järjestelmään silloin, kun rekisteröity itse on antanut henkilötiedot ja kun niiden käsittely perustuu suostumukseen tai sopimukseen. Suomi on pitänyt artiklaa soveltamisalaltaan laajana. Lisäksi Suomi on katsonut, että 18 artiklassa tarkoitettuun oikeuteen tulee suhtautua pidättäytyvästi, mikäli se edellyttää rekisterinpitäjiä käyttämään järjestelmiä, jotka olisivat keskenään yhteensopivia sillä tavoin, että tiedot olisivat aina siirrettävissä sähköisesti järjestelmästä toiseen. Lisäksi Suomi on katsonut, että artiklasta tulisi käydä ilmi, että henkilötietojen käsittely tilastollista, tieteellistä ja historiallista tutkimusta varten jää artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.

Suomen tavoitteiden mukaisesti artiklan soveltamisalaa on neuvotteluiden kuluessa kavennettu komission ehdotukseen nähden. Julkinen sektori on jätetty artiklan soveltamisalan ulkopuolelle ja soveltamisalan rajausta on muotoiltu laajasti. (*The right referred to in para 2 shall not apply to processing necessary for the performance of a task carried out in the public interest or in the exercise of official authority vested in the controller.*) Lisäksi artikla tulee sovellettavaksi ainoastaan sellaisissa tilanteissa, joissa henkilötietojen käsittely perustuu suostumukseen tai sopimukseen.

Tämän hetkisen muotoilun perusteella ei voida kuitenkaan pitää täysin selvänä, että artiklan soveltaminen ei edellytä rekisterinpitäjiä käyttämään järjestelmiä, jotka ovat yhteensopivia keskenään. *The data subject shall have the right to receive the personal data concerning him or her, which he or she has provided to a controller, in a structured and commonly used and machine-readable format and have the right to transmit those personal data to another controller without hindrance from the controller to which the data have been provided, where ...*

Suomen tavoitteena on edelleen, että esimerkiksi johdanto-osan lausekkeessa tarkennetaan, että oikeudesta siirtää tiedot ei ole johdettavissa rekisterinpitäjälle velvoitetta yhteensopivien järjestelmien käyttämiselle.

Jos henkilötietojen käsitellään tilastollisia, tieteellisiä ja historiallisia tarkoituksia varten esimerkiksi suostumuksen perusteella, tulisi artikla sovellettavaksi. Tästä lähtökohdasta on kuitenkin mahdollista säätää poikkeuksia kansallisessa lainsäädännössä (artikla 83).

Henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyys

Kolmannessa luvussa on myös käsittelyn läpinäkyvyyttä koskevat säännökset. Suomen valtuuskunta on pitänyt neuvotteluissa tärkeänä, että rekisteröity aina tietäisi mitä tarkoitusta varten häntä koskevia tietoja käsitellään. Suomen valtuuskunta on pitänyt myös tärkeänä, että käsiteltäessä henkilötietoja rekisterinpitäjän tai kolmannen oikeutetun edun perusteella (artikla 6(1)(f)) artiklatekstissä säilyy rekisteröidyn oikeus saada tietää, mistä oikeutetusta edusta on kyse (artiklat 14(1a)(b) ja 14a(2)(c)). Artiklan nykymuotoilu vastaa näitä tavoitteita.

2. VIII LUKU; Oikeussuojakeinot, vastuu ja seuraamukset

Asetusehdotuksen mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä olisi oikeus oikeussuojakeinoin itseään koskevia valvontaviranomaisen päätöksiä vastaan. Lukuun on tehty neuvostossa käytyjen neuvottelujen aikana useita muun muassa Suomen ehdottamia muutoksia.

Artiklatekstistä on poistettu useita ryhmäkanteeseen viittaavia muotoiluja (esim. kohdat 73(2); 73(3) on poistettu, 76(1) muotoilua muutettu). Ryhmäkanteentyypistä ajattelua on jäänyt rekisteröityjen edustamista koskevaan 76 artiklaan. Tässä artiklassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus antaa organisaatioille ja elimille oikeus tehdä valitus toimivaltaiselle tietosuojaviranomaiselle tietoturvaloukkaustilanteissa. Artiklamuotoilu ei kuitenkaan enää ole jäsenvaltioita velvoittava.

Asetuksen 74 artiklassa ehdotetaan säädettävän oikeussuojakeinoista tietosuojaviranomaisen toimenpiteistä. Ehdotuksen mukaan rekisteröidyillä on oikeus tehokkaasiin oikeussuojakeinoin tilanteissa, joissa tietosuojaviranomainen on passiivinen. Suomen kansallisessa järjestelmässä ei ole mahdollista valittaa tuomioistuimeen viranomaisen passiivisuudesta. Suomi on neuvotteluissa katsonut, että eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri tulisi katsoa artiklassa tarkoitetuksi tehokkaaksi oikeussuojakeinoksi. Kun kansallinen lainsäädäntö saatetaan asetuksen mukaiseksi, tulee arvioida voidaanko eduskunnan oikeusasiamiestä ja oikeuskansleria pitää artiklassa tarkoitettuina oikeussuojakeinoina vai tuleeko kansallista järjestelmää muuttaa.

Vastuu ja oikeus korvauksen saamiseen (77 artikla)

Henkilötietojen käsittelijä käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Lähtökohtaisesti rekisterinpitäjä on vastuussa siitä, että henkilötietojen käsittely on asetuksen mukaista. Suomen valtuuskunta on pitänyt neuvotteluissa tärkeänä, että rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän välinen vastuunjako on mahdollisimman selkeä. Asetuksesta seuraa myös henkilötietojen käsittelijälle suoraan joitain velvoitteita. Artiklatekstissä tarkennetaan nyt, että henkilötietojen käsittelijä on vastuussa ainoastaan vahingosta, jonka se on aiheuttanut toimimalla vastoin asetuksessa sille osoitettuja velvoitteita tai vahingosta, jonka käsittelijä on aiheuttanut toimimalla vastoin rekisterinpitäjän lainmukaisia ohjeita.

Seuraamukset (79, 79a ja 79b artiklat)

Asetuksen mukaan valvontaviranomaisella olisi valtuudet langettaa hallinnollisia seuraamuksia asetuksessa luetelluista teoista määrämällä sakkoja tiettyyn enimmäismäärään asti kuhunkin tapaukseen liittyvät olosuhteet asianmukaisesti huomioon ottaen. Sanktioitavat teot on jaettu kolmeen eri luokkaan. Sanktion

euromääräinen kattoraja ensimmäisessä luokassa on 250 000, toisessa 500 000 ja kolmannessa 1 000 000.

Hallinnollisia seuraamuksia koskeviin 79 ja 79a artikloihin on tehty useita Suomen ehdottamia ja tärkeinä pitämiä muutoksia. Hallinnollisten sanktioiden määräämisen yleisiä edellytyksiä koskevan 79 artiklan muotoilu on muutettu muun muassa siten, että artiklatekstissä otetaan huomioon mahdollisuus antaa huomautuksia hallinnollisten sakkojen sijaan. Artiklassa on 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. Artiklan 2a kohtaan on tehty muutoksia näiden kommenttien pohjalta.

Lisäksi johdanto-osan lausekkeeseen 118b on otettu mukaan 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 the fine likely to be imposed would constitute a disproportionate burden to a natural person, a reprimand may be issued instead of fines. Due regard should however be given to the intentional character of the infringement, to the previous infringements or any other factor referred to in paragraph 2a.*

Työryhmässä käydyssä hallinnollisia sanktioita koskevassa keskustelussa puheenjohtaja on nostanut yhdeksi keskusteluteemaksi tuottamuksellisten tekojen sanktioinnin. Suomea lukuun ottamatta kaikki valtuuskunnat katsoivat, että hallinnollisten sanktioiden tulee koskea myös tuottamuksellisia tekoja.

Yleisiä edellytyksiä koskevan 79 artiklan uudessa 5 kohdassa annetaan mahdollisuus jättää hallinnolliset sanktiot käyttöönottamatta, mikäli kansallisessa laissa on vastaavat rikosoikeudelliset sanktiot. Tämä on ollut tarpeen joidenkin jäsenvaltioiden erityistarpeiden huomioon ottamiseksi. Johdanto-osan lausekkeessa 118 b tarkennetaan, että 5 kohta koskee tilanteita, joissa jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö ei mahdollista hallinnollisia sanktioita.

Suomi on esittänyt myös muotoiluehdotuksen hallinnollisia sanktioita koskevan 79 artiklan 2 kohdan (b) -alakohtaan. Kohdassa oli lueteltu artikloita, joiden rikkomisesta seuraisi sanktio. Suomi on neuvotteluissa katsonut, että pelkkä viittaus artiklaan on hyvin lähellä blankko-rangaistussäänöstä ja esittänyt muotoiluehdotuksen, jossa artiklaviittauksen lisäksi on myös aineellinen kuvaus rikkomuksesta. Suomen muotoiluehdotus on otettu asetustekstiin.

Seuraamuksia koskeva 78 artikla on siirretty hallinnollisia sanktioita koskevien artikloiden perään (artiklaksi 79b). Artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot säätämään seuraamuksista erityisesti siltä osin kuin niistä ei ole vielä säädetty hallinnollisia sanktioita koskevassa 79a artiklassa. Komissio on tarkentanut tämän tarkoittavan IX luvussa tarkoitettuja tilanteita (kansallinen liikkumavara, sananvapaus, työelämän tietosuoja jne.).

3. X LUKU; Delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset

Asetusehdotuksen X luku sisältää siirretyn säädösvallan käyttöä koskevat säännökset SEUT-sopimuksen 290 mukaisesti. Sen nojalla lainsäätäjä voi siirtää komissiolle vallan antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä

säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia. Lisäksi säädetään komiteamenettelystä, jolla komissiolle siirretään täytäntöönpanovaltaa sellaisia tapauksia varten, joissa unionin oikeudellisesti velvoittavat säädökset edellyttävät SEUT-sopimuksen 291 artiklan mukaisesti yhdenmukaista täytäntöönpanoa.

Suomi on pitänyt komissiolle alun perin ehdotettua valtaa antaa delegoituja säädöksiä laajana ja yksityiskohtaisena. Suomi on kuitenkin kannattanut delegoitujen säädösten käyttöä silloin kun se on perusteltua ja perussopimusten mukaista. Suomi on neuvotteluissa kiinnittänyt huomiota myös sanktioita koskevan artiklan delegointisäännökseen, jolla komissiolle olisi annettu valta antaa delegoituja säännöksiä hallinnollisina seuraamuksina määrättävien sakkojen maksimimäärästä.

Suomen kannan mukaisesti asetustekstistä on poistettu valtuutuksia antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä useista artikloista. Hallinnollisten sanktioiden osalta komissiolle ehdotettua delegointivaltaa on kavennettu siten, että komissiolle ehdotetaan annettavan valta mukauttaa sanktioiden kattorajoja rahapolitiikan kehityksen mukaisesti (monetary development). Komissiolla ei siis olisi harkintavaltaa hallinnollisten sanktioiden määrien uudelleen arvioimiseen, vaan ainoastaan rahapolitiikan kehitykseen sidottu mahdollisuus mukauttaa sanktioiden kattorajoja.

4. XI LUKU; Loppusäännökset

Loppusäännöksissä muun muassa tarkennetaan asetuksen suhdetta sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin (2002/58/EY). Loppusäännöksissä myös asetetaan komissiolle velvollisuus toimittaa parlamentille ja neuvostolle kertomukset asetuksen arvioinnista ja uudelleentarkastelusta. Kuten Suomi ja jotkut muut jäsenvaltiot ovat esittäneet, artiklassa asetetaan komissiolle lisäksi erikseen velvollisuus arvioida ns. yhden luukun mekanismin (one-stop-shop) toimivuutta.

Komission ehdotukseen nähden uutena artiklana tekstiin on otettu mukaan 89a artikla, jolla selkeytetään asetuksen suhdetta kolmansien maiden kanssa tehtyihin sopimuksiin, jotka koskevat tiedonsiirtoa. Ennen asetuksen voimaantuloa solmitut sopimukset pysyvät voimassa kunnes niitä muutetaan tai ne korvataan tai kumotaan. Tämä kuitenkin edellyttää, että sopimus on henkilötietodirektiivissä asetettujen edellytysten mukainen.

Asetuksen voimaantulosta seuraa kahden vuoden siirtymäaika, jonka jälkeen asetusta aletaan soveltaa.

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 käsittelijä

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 tietosuojaa-asetusehdotukseen maaliskuussa 2014. Se hyväksyi LIBE-valiokunnan mietinnön sellaisenaan. Neuvotteluja neuvoston ja EP:n välillä ei ole vielä aloitettu.

Kansallinen valmistelu

Oikeusministeriö on järjestänyt asiasta julkisen kuulemisen 2.3.2012 ja 15.2.2013.

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. Tämä U-jatkokirje on käsitelty oikeudellisten kysymysten jaostossa 26.5.-28.5.2015 ja sisämarkkinajaostossa 27.5.-28.5.2015.

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.

Tietosuojaa-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 sekä 6.3.2015.

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.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asetus tulee jättämään etenkin julkiselle sektorille kansallista liikkumavaraa. Oikeusministeriön 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 liittyisi itsehallintolain 18 §:ssä mainittuihin asioihin tai toimialoihin.

Taloudelliset vaikutukset

Komissio on laatinut vaikutusarvioinnin, 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 säästöt 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 ne toimisivatkin useissa jäsenvaltioissa.

Elinkeinoelämän Keskusliitto on puolestaan arvioinut asetuksesta seuraavan merkittäviä kustannuksia yrityksille.

Yrityksille tulee aiheutumaan kustannuksia asetuksen sisältämien velvoitteiden noudattamisesta. Kustannukset liittyvät esimerkiksi mahdollisiin IT-järjestelmien ja tietojenkäsittelyn kehittämiseen. Neuvostossa käytyjen neuvotteluiden tuloksena yrityksille rekisterinpitäjinä aiheutuvia kustannuksia on kuitenkin saatu merkittävästi vähennettyä komission alkuperäiseen ehdotukseen verrattuna. Esimerkiksi tietosuojavastaavan nimittäminen kaikissa yli 250 henkilöä työllistävissä yrityksissä on poistettu, ja tietosuojavastaava nimeäminen on vapaaehtoista. Samoin neuvotteluiden aikana on kevennetty velvoitetta ilmoittaa tietosuojaloukkauksista siten, että kaikkein vähäpätöisimmät loukkaukset on jätetty ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle.

Asetuksella luotavan Euroopan tietosuojaneuvosto aiheuttaa EU-budjetissa katettavia kustannuksia.

Oikeusministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetulta arvioita ehdotetun tietuoja-asetuksen vaikutuksista tietosuojavaltuutetun tehtäviin ja resursseihin. Tietosuojavaltuutettu on toimittanut oikeusministeriölle 11.5.2015 päivätyn lausunnon tietuoja-asetuksen vaikutuksesta 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 ehdotuksien 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.

Neuvotteluiden tässä vaiheessa kuva asetuksen sisällöstä ja siitä seuraavista velvoitteista alkaa selkiytyä. Näin ollen asetuksen hyväksymisestä johtuvia taloudellisia vaikutuksia voidaan ryhtyä arvioimaan tarkemmin.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Tietosuojarahkettiin kuuluu tietosuoja-asetuksen lisäksi henkilötietojen käsittelyä poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla koskeva direktiivi. Direktiiviä koskevat neuvottelut pyritään saattamaan loppuun lokakuussa 2015. Kun tietosuoja-asetus on hyväksytty, tulee myös Unionin toimielimien henkilötietojen käsittelyä koskeva asetus (45/2001) saattaa tietosuoja-asetuksen kanssa yhdenmukaiseksi. Unionin toimielimet on jätetty nyt asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Tietosuoja-asetus on myös osa digitaalisia sisämarkkinoita, joka on yksi komission prioriteettihankkeista. Tietosuoja-asetuksen hyväksymisen jälkeen on sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin kokonaistarkastelu edessä.

Unionin tuomioistuimessa on vireillä NSA-skandaaliin yhdistetty tapaus, jossa on kyse siitä, voiko kansallinen tietosuojaviranomainen keskeyttää safe harbour -ohjelman puitteissa tapahtuvan tiedonsiirron, vaikka komissio on tehnyt päätöksen, jonka mukaan safe harbour -ohjelma takaa riittävän tietosuojan tason. Nk. Schrems -tapaus (C-362/14). Tuomioistuimen ratkaisua odotetaan kesällä 2015. Ratkaisulla saattaa olla merkitystä samaan aikaan käytäviin komikantaneuvotteluihin neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission välillä.

Asiakirjat

9082/15 (Article 6, recital 40 in Chapter II and Chapter III, 22.5.2015)
 7722/15 (Chapter VIII, 13.5.2015)
 8834/15 (Chapter I and XI, 12.5.2015)
 8833/15 (Delegated and Implementing Acts, 13.5.2015)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM / Anu Talus, anu.talus@om.fi, 050-593 4029
 OM / Eeva Aittoniemi, eeva.aittoniemi@om.fi, 0295150170

EUTORI-tunnus

EU/2012/0599

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
