

12.9.2019

EOAK/4471/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

LAUSUNTO YLEISEN TIETOSUOJA-ASETUKSEN TOIMIVUUDESTA JA SEN SOVELTAMISEEN LIITTYVISTÄ KOKEMUKSISTA

Oikeusministeriö selvittää EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamiskokemuksia ja toimivuutta Suomessa. Eduskunnan oikeusasiamiestä on muiden lausunnonantajien ohella pyydetty lausumaan kokemuksistaan yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisesta sekä näkemyksistään sen toimivuudesta ja kansallisen sääntelyliikkumavaran käytöstä.

Lausunto on pyydetty annettavaksi vastaamalla lausuntopalvelussa (www.lausuntopalvelu.fi) julkaistuu lausuntopyyntöön. Lausuntopalautteen käsittelyn helpottamiseksi oikeusministeriö on pyytänyt, että lausunto jaotellaan lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

Pyydettynä lausuntonani totean lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti seuraavan.

1. Mitkä ovat olleet yleisen tietosuoja-asetuksen merkittävämpiä hyötyjä?

Tietosuoja-asetuksessa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivissä on vahvistettu ja täsmennetty säännöksiä rekisterinpitäjän vastuusta ja korostettu rekisterinpitäjän velvollisuutta osoittaa tietosuojaan liittyvien toimintojen asianmukaisuus. Erityisesti osoittamisvelvollisuus on omiaan helpottamaan rekisterinpitoon liittyvää laillisuusvalvontaa ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvien mahdollisten ongelmien selvittämistä.

Rekisterinpitäjän vastuu liittyy paitsi rekisterinpitäjän itse suorittamaan myös rekisterinpitäjän toimeksiannosta suoritettuun henkilötietojen käsittelyyn. Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän roolien ja vastuiden eroja ja heidän keskinäisen suhteensa järjestämistä on tietosuoja-asetuksessa säännelty tavalla, joka helpottaa oikean vastuunkantajan löytämistä käytännön ongelmatilanteissa.

Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteellinen erottaminen toisistaan auttaa käytännössä erottamaan ne, jotka viime kädessä vastaavat tietosuojasta rekisterinpitäjän ominaisuudessa, niistä, jotka ainoastaan toimivat henkilötietojen käsittelijöinä rekisterinpitäjän lukuun ja joilla on tähän liittyen rekisterinpitäjää rajoitetumpi vastuu.

Laillisuusvalvontaan liittyvässä käytännön toiminnassa rekisterinpitäjän tehtävistä vastaavan tahon vaikea identifioiminen ja rajanveto rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän roolien välillä on aiheuttanut virkavastuun kohdentamiseen liittyneitä ongelmia. Osoittamisvelvollisuuden puuttuminen on niin ikään aiheuttanut hankaluuksia rekisterinpidossa ilmenneiden väitettyjen laiminlyöntien selvittämisessä. Esimerkiksi eduskunnan hallintovaliokunta on poliisin rekisterinpidon osalta joutunut tähän liittyen toteamaan (Lausunto 40/2014 vp) seuraavaa:

- ”Valiokunta toteaa lisäksi, ettei se ole saanut riittävää oikeudellista selvitystä siitä, mihin perustuu se seikka, että keskusrikospoliisi hoitaa käytännössä rekisterinpidon, vaikka lain mukaan Poliisihallitus on rekisterinpitäjä.”

- ”Kysymys on poliisin vastuullisuudesta ja tilivelvollisuudesta (accountability) salaisten rekisterien sekä taktisten ja teknisten menetelmien toimintakentällä eli siis ympäristössä, joka ei ole julkinen eikä läpinäkyvä. Salaisella toimintakentällä vastuullisuus edellyttää tilivelvollisuutta ja toimintojen kirjaamista (audit trail) eli selkeitä vastuuasemia, kattavaa dokumentointia ja valvontaa. Rekisterinpitäjän on kyettävä osoittamaan rekisteröinnin laillisuus. Accountability tarkoittaa myös sitä, että poliisi on auktorisoidun tahon kysyessä velvollinen esittämään täydellisen selvityksen toiminnastaan (audit trail).”

Tietosuoja-asetuksen säännökset vastuuasemista ja osoittamisvelvollisuudesta näyttävät vastaavan siihen tilaukseen, jonka hallintovaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan viitisen vuotta sitten asettanut. Vastuuasemien terävöittäminen ja osoittamisvelvollisuuden korostuminen ovatkin mielestäni tietosuoja-asetuksen merkittävimpiä hyötyjä.

Tietosuoja-asetus on osaltaan johtanut myös siihen, että tietosuojavaltuutetun toimisto on saanut lisäresursseja. Tätäkin voidaan pitää positiivisena seikkana, joskin on epäiltävissä, etteivät resurssit edelleenkään ole riittävällä tasolla. Tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutetujen tehtävät ovat korostetun perusoikeussidonnaisia. Perustuslain 22 § antaa julkiselle vallalle toimeksiannon ja velvollisuuden huolehtia perusoikeussuojan tehokkaasta toteuttamisesta myös toimivaltaisen viranomaisen riittävällä resursoinnilla. Pidän tärkeänä, että tietosuojavaltuutetun toimiston resurssien riittävyttä seurataan aktiivisesti ja että resurssipanostusta tarpeen vaatiessa tarkistetaan.

2. Mitkä ovat olleet yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisessa ja toimivuudessa suurimpia haasteita?

Tietosuoja-asetuksen soveltamisalan laajuuden legitimitettiin on arvosteltu oikeuskirjallisuudessa (Aarre Tähti: Defensor Legis N:o 3/2019, s. 324–338). Kun verrataan tietosuoja-asetuksen sisältöä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16 artiklan 2 kohtaan, päädytään siihen, että tietosuoja-asetuksen sovellettavuus ja soveltajien piiri ovat huomattavasti laajempia kuin SEUT 16 artiklan 2 kohta näyttäisi mahdollistavan. Tämä on annetun toimivallan periaatteen näkökulmasta ongelmallista. Viittaan tältä osin niihin perusteluihin, jotka yllä mainitussa artikkelissa on todettu.

Kiinnitän huomiota myös siihen, mitä yllä mainitussa artikkelissa on todettu tietosuoja-asetuksessa käytettyjen ilmaisujen epämääräisyydestä ja tietosuojaa koskevan sääntelyn ongelmallisuudesta perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta.

3. Onko yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistama sääntelyliikkumavaraa käytetty Suomessa tarkoituksenmukaisella tavalla?

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja julkista tehtävää hoitavat yksityiset tahot noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamiehen tehtävän kannalta on olennaista, että kirjoitetusta laista löytyy riittävän täsmällinen ja ennakoitava vastaus siihen, mikä kulloinkin on virkavelvollisuuden sisältö ja mikä viranomaisen tai virkamies velvollisuuden täyttämistä vastaa. Kysymys on perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetystä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta.

Tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kotimaisen lainsäädännön käsitteistössä henkilötietojen käsittelyyn liittyvät vastuut liitetään edellä todetuin tavoin ennen muuta rekisterinpitäjänä toimimiseen. Rekisterinpitäjän tunnistaminen on sen vuoksi valvonnan ja vastuun kohdentamisen kannalta ratkaisevaa. Rekisterinpitäjän eksplisiittinen nimeäminen laissa ei kuitenkaan ole julkishallinnon toimintojen osalta toistaiseksi kattavaa.

Tietosuoja-asetuksen perusteella on mahdollista, muttei pakollista, säätää siitä, mikä taho julkishallinnon piirissä kulloinkin toimii rekisterinpitäjänä. Rekisterinpitäjä käsitteenä määritellään tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa. Kyseisen kohdan mukaan rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä.

Vaikka asetuksen 4 artiklan 7 kohdan säännös jättää kansallista liikkumavaraa, laissa tai ainakin alemman tason säännöksissä ja määräyksissä olisi perusteltua mahdollisimman kattavasti määrittää se, mikä taho julkishallinnossa kulloinkin toimii rekisterinpitäjänä. Tässä yhteydessä on erityistä syytä kiinnittää huomiota mahdollisiin yhteisrekisterinpitotilanteisiin, joissa vastuun jakautuminen saattaa olla hankalasti ennakoitavissa. Oikeusasiamiehen suorittaman tuomioistuINVALVONNAN yhteydessä on todettu, että sääntelemättömiä yhteisrekisterinpitotilanteita esiintyy esimerkiksi tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan liittyvissä asiayhteyksissä tuomioistuinten ja Oikeusrekisterikeskuksen välillä.

Yhteisrekisterinpidonkin osalta tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi jättävät jäsenvaltioille liikkumavaraa sen osalta, säädetäänkö laissa yhteisrekisterinpitäjien vastuualueista ja millä tavalla niistä olisi säädettävä. Pidän tärkeänä, että kansallista liikkumavaraa tältäkin osin käytettäisiin ja vastuunjaoista säädettäisiin myös yhteisrekisterinpitoon liittyvissä tapauksissa mahdollisimman tarkasti.

Mainittakoon, että perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen (tässä tapauksessa rekisterinpitäjä) ilmenee laista yksiselitteisesti (PeVL 21/2001 vp, s. 4) tai muuten täsmällisesti (PeVL 47/2001 vp, s. 3).

4. Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen I lukuun – Yleiset säännökset

Tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa määritellyn aineellisen soveltamisalan hahmottaminen on osoittautunut varsin hankalaksi erityisesti automaattisen tietojenkäsittelyn hakuominaisuuksien ulottumattomissa olevien henkilötietojen osalta.

Julkishallinnossa on yleistä, että käytössä olevat asianhallintajärjestelmät sisältävät varsinaisen henkilötietoja sisältävän rekisterin (diaari) ohella huomattavan määrän erilaisia järjestelmään liitettyjä tai siinä laadittuja asiakirjoja, joissa olevia henkilötietoja ei ole kaikilta osin mahdollista löytää järjestelmän automaattisia hakuominaisuuksia käyttämällä.

Laillisuusvalvonnan luonteesta johtuen lähes kaikissa oikeusasiamiehen kansliassa vireille tulleissa kanteluasioissa käsitellään henkilötietoja tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja eli arkaluonteisia tietoja. Kanteluihin liitettyihin asiakirjoihin, joita on skannattuina tai muulla tavoin viety asianhallintajärjestelmään, saattaa sisältyä myös kantelun käsittelyn kannalta ylimääräisiä henkilötietoja, joiden kantelija on kuitenkin katsonut tavalla tai toisella liittyvän asiaan. Saattaa myös olla, ettei kaikkia kanteluun liitettyjä asiakirjoja skannata järjestelmään vaan niitä ja niissä olevia henkilötietoja käsitellään manuaalisesti.

Mikäli rekisteröity tietosuoja-asetuksen 15 artiklan 3 kappaleen mukaisesti pyytää rekisterinpitäjältä jäljennöksen kaikista käsiteltävistä henkilötiedoistaan, on toistaiseksi tulkinnanvaraista, missä määrin rekisterinpitäjän on pyynnön täyttääkseen käytävä läpi asiakirjoja, jotka ovat ainoastaan paperimuodossa tai asiakirjoja, jotka ovat skannattuina asianhallintajärjestelmässä tai muulla tavoin sinne liitetty. Nähdäkseni kysymyksen arviointi palautuu osaltaan tietosuoja-asetuksen aineelliseen soveltamisalaan ja rekisterin tai sen osan käsitteiden epäselvään sisältöön.

5. Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen II lukuun – Periaatteet

Myös periaatteiden määrittelyä leimaa tietosuoja-asetuksessa käytettyjen ilmaisujen epäselvyys. Esimerkiksi sana ”asianmukainen” esiintyy 5 artiklassa eri muodoissaan viisi kertaa ja ”kohtuullisuus” kaksi kertaa. Virkavelvollisuuden ennakoitavan sisällön tai viranomaisen harkintavallan rajojen määrittelemisen kannalta tällaiset ilmaisut ovat hankalia ja näyttävät jättävän lakia soveltavalle viranomaiselle tai muulle taholle poikkeuksellisen laajan harkintavallan.

Tietosuoja-asetuksen 7 artiklassa tarkoitetun suostumuksen edellyttäminen erilaisten yleisesti käytössä olevien tietojärjestelmäpalvelujen käytön ehtona on osoittautunut ongelmalliseksi tilanteissa, joissa virkamiehen tai julkisyhteisön työntekijän edellytetään käyttävän työssään yksityisen ylikansallisen palveluntuottajan järjestelmää, johon liittyminen tai jonka käyttöönotto edellyttää virkamieheltä nimenomaisen suostumuksen antamista esimerkiksi virkamiehen hallussa olevan mobiililaitteen sisältämien yhteystietojen tai valokuvien käsittelyyn.

6. Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen III lukuun – Rekisteröidyn oikeudet

Julkishallinnossa esiintyy vaihtelevia käytäntöjä sen suhteen, miten tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa tarkoitettu pyyntö on esitettävä. Selvänä kuitenkin pidetään, että rekisterinpitäjänä toimivan viranomaisen on lähtökohtaisesti varmistuttava siitä, että pyynnön esittäjä on se henkilö, joka hän ilmoittaa olevansa. Toisaalta riskiarvioon perustuva lähestymistapa ja palveluperiaatteen toteuttaminen puoltavat sitä, ettei tarpeettoman tiukkoja vaatimuksia rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiselle asetettaisi. Käytännössä rekisterinpitäjälle osoitettu allekirjoitettu kirjallinen pyyntö usein riittää. Eräissä virastoissa edellytetään kuitenkin myös henkilökohtaista käyntiä, jolloin pyynnön esittäjän henkilöllisyys varmistetaan paikan päällä. Vaatimus henkilökohtaisesta käynnistä on omiaan vähentämään esitettyjen pyyntöjen määrää.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 9 §:n mukaan vireillepannossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja ja viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 6 §:ssä (306/2019) säädetään palvelun käyttäjän sähköisestä tunnistamisesta. Viranomainen voi vaatia digitaalisessa palvelussa käyttäjältä sähköistä tunnistamista vain, jos se on tarpeen palvelun tai sen tietosisältöön liittyvien käyttöoikeuksien varmistamiseksi tai palvelussa tehtävään toimeen liittyvien oikeusvaikutusten vuoksi. Digitaalinen palvelu tarkoittaa verkkosivustoa tai mobiilisovellusta sekä niihin liittyviä toiminnallisuuksia (2 §:n 3 kohta). Lain 3 §:n 2 momentin mukaan lain 2 luvun säännöksiä (joihin lukeutuu mm. 6 §) sovelletaan yleisölle tarjottaviin viranomaisen digitaalisiin palveluihin ja muihin sähköisiin tiedonsiirtomenetelmiin, jollei muualla laissa toisin säädetä. Näin ollen soveltamisalasäännöksen ilmaisu ”muu sähköinen tiedonsiirtomenetelmä” ymmärtääkseni laajentaa 6 §:n omaan sanamuotoon rajautuvaa soveltamisalaa (esimerkiksi verkkosivustosta viranomaisen sähköposteihin). Tämä sääntely tulee voimaan 1.10.2019 (17 §:n 6 momentti) ja sen tulisi mahdollistaa tietosuoja-asetuksen 15 artiklan 3 kappaleen mukainen menettely siitä, että jos rekisteröity esittää pyynnön sähköisesti, tiedot on toimitettava yleisesti käytetyssä sähköisessä muodossa, paitsi jos rekisteröity toisin pyytää. Artiklan mainittua kohtaa ei ole mahdollista soveltaa ilman, että käytössä on vahva sähköinen tunnistaminen. Käsitykseni mukaan usean viranomaisen kohdalla tilanne tulee kuitenkin olemaan se, että vahvaa sähköistä tunnistamista ei kyetä ottamaan käyttöön 1.10.2019 mennessä.

Vallitsevaa asiantilaa, jossa eri viranomaisten noudattamat käytännöt pyynnön esittäjän tunnistamisen suhteen vaihtelevat, ei ole yhdenvertaisuuden kannalta täysin tyydyttävä. Käsillä olevien henkilötietojen laatuun ja asiayhteyteen liittyvien todennäköisyydeltään ja vakavuudeltaan

vaihtelevien riskien punninta saattaa kuitenkin hyväksyttävällä tavalla selittää epäyhtenäistä tilannetta. Tietosuoja-asetuksen peruseriaatteiden mukaisesti turvallisuustaso on sovittava vastaamaan luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin kulloinkin kohdistuvaa riskiä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artikla on nähdäkseni myös sisällöllisesti huomattavan tulkinanvarainen siinä, mitä ilmaisulla ”oikeus saada pääsy henkilötietoihin” tarkkaan ottaen tarkoitetaan. Henkilötiedon käsite on itsessään äärimmäisen laaja (4 artiklan 1 kappaleen 1 kohta), joten onko niin, että pääsy henkilötietoihin tarkoittaa oikeutta saada jäljennös kaikesta mahdollisesta asiakirjallisesta ja muusta informaatiosta, joka rekisterinpitäjällä on rekisteröidystä tavalla tai toisella hallussa (15 artiklan 3 kappale puhuu jäljennöksestä ”käsiteltävistä henkilötiedoista”, ja asetuksen johdannon 63 kohta viittaa varsin selvästi asiakirjalliseen tietoon puhuessaan muun muassa terveystiedoista)? Artiklan suhde viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain asiakirjapyyntöihin on epäselvä.

Voidaan myös kysyä, kattaako ”pääsy tietoihin” esimerkiksi henkilötietoihin liittyvät käyttölokin tiedot? Henkilötietolain voimassaoloaikana rekisteröidyn tarkastusoikeutta koskevat säännökset eivät soveltuneet lokitietopyyntöjen käsittelyyn, koska tietoja pyytävä henkilö ei ollut lokitietojen osalta rekisteröity (ks. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain 18 §:n muutoksen perustelut HE 219/2013 vp, s. 22, Tietosuojavaltuutetun toimisto: Käyttäjalokitietojen käsittely henkilötietolain mukaan (päivitetty 27.7.2010) ja Lokitiedot henkilötietojen suojaamisen välineenä (12.11.2012, päivitetty 10.6.2014). Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön mukaan lokitietopyyntöihin on sovellettu julkisuuslakia (ks. myös KHO:2014:69).

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

Kuten edellä on todettu, rekisterinpitäjän käsitteellä on ensisijaisesti tarkoitus määrittää, kuka vastaa tietosuoja sääntöjen noudattamisesta ja ilmaista, kenen puoleen kääntymällä rekisteröidyt voivat käyttää oikeuksiaan. Rekisterinpitäjän tunnistaminen on myös valvonnan ja vastuun kohdentamisen kannalta edellä todetuista tavoin ratkaisevaa. Valvonnan ja vastuun kohdentamisen kannalta on kuitenkin keskeistä pystyä tunnistamaan myös henkilötietojen käsittelijät ja selvittää heidän toimintaansa määrittävän toimeksiannon sisältö ja ehdot.

Tietosuoja-asetuksen 28 artiklan 3 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelijän suorittamaa käsittelyä on määritettävä sopimuksella tai muulla unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisella oikeudellisella asiakirjalla, joka sitoo henkilötietojen käsittelijää suhteessa rekisterinpitäjään ja jossa vahvistetaan käsittelyn kohde ja kesto, käsittelyn luonne ja tarkoitus, henkilötietojen tyyppi ja rekisteröityjen ryhmät sekä rekisterinpitäjän velvollisuudet ja oikeudet.

Oikeusasiamiehen suorittaman tuomioistuINVALVONNAN yhteydessä on ilmennyt, että Oikeusrekisterikeskus ja tuomioistuimet, joita on edustanut oikeusministeriössä toimiva ”Tuomioistuinsektoriksi” kutsuttu taho, ovat järjestäneet rekisterinpitoon ja henkilötietojen käsittelyyn liittyviä suhteita sopimuksiksi otsikoiduilla sopijapuolten allekirjoittamilla asiakirjoilla. Sopimuksiksi otsikoituja asiakirjoja ei yleensä voitane pitää virkavelvollisuuksien sisältöä määrittävinä rikoslain 40 luvussa tarkoitettuina säännöksinä tai määräyksinä. Pidänkin huolestuttavana, jos rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän suhde pyritään määrittelemään valtion sisällä tai muuten saman oikeushenkilön toiminnan puitteissa muilla tavoin kuin säännöksillä tai määräyksillä.

Sopimuksiksi otsikoitujen asiakirjojen sijasta viranomaisten ja virkamiesten vastuuasemat ja velvollisuudet, olipa kysymys rekisterinpitäjästä, henkilötietojen käsittelijästä tai yhteisrekisterinpidosta, tulisi määritellä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säännöksissä ja määräyksissä.

Sopimusketjuista puhuttaessa Suomessa on käsitykseni mukaan omaksuttu huomattavan laaja tulkinta henkilötietojen käsittelystä siten, että kuka tahansa palveluketjuun osallistuva (esimerkiksi palveluketjun viimeisenä lenkinä oleva alihankkija Intiassa) nähdään sellaiseksi, että heillä voi olla mahdollisuus saada pääsy henkilötietoihin. Vastuiden tulisi olla selvillä koko ketjun osalta. Totean, että Ruotsissa on ilmeisesti tulkittu asiaa toisin, eli henkilötietojen käsittelijöiksi katsotaan ne, joiden työtehtäviin henkilötietojen käsittely nimenomaisesti kuuluu, eikä esimerkiksi tekniseen ylläpitoon osallistuvia tahoja lueta henkilötietojen käsittelijöiksi.

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

Julkishallinnossakaan ei välttämättä aina tunnisteta kaikkia tilanteita, joissa henkilötietoja siirretään esimerkiksi globaalien palveluntarjoajien tuotteita käytettäessä kolmansiin maihin. Usein tietosuojaselosteissa ilmoitetaan, ettei siirtoja EU:n ulkopuolelle suoriteta. Samanaikaisesti viranomaisen saattaa kuitenkin julkaista Facebookissa tai Twitterissä esimerkiksi valokuvia tai videoita, joista henkilöt ovat tunnistettavissa ja siten siirtää niitä kolmansiin maihin. Myös henkilötietojen julkaiseminen internetissä voi olla niiden siirtämistä kolmansiin maihin.

Yhdysvalloissa asuville käyttäjille Twitter-palvelun tarjoaa Kaliforniassa toimipaikkaansa pitävä Twitter, Inc. Yhdysvaltain ulkopuolella asuville käyttäjille Twitter-palvelun tarjoaa Irlannissa toimipaikkaansa pitävä Twitter International Company. Twitter tarjoaa tallennustilan osalle Twitteriin ladatuista kuvista (pic.twitter.com-kuville) sekä Twitter-tilien profiilikuville ja otsakekuville. Twitter ei kuitenkaan ole ainoa Twitter-käyttöympäristössä esiintyvien kuvien säilyttäjä. Twitter tarjoaa niin ikään tallennustilan osalle Twitteriin ladatuista videoista (pic.twitter.com-videoille) ja Periscope-palveluun ladatuille videoille. Twitter ei kuitenkaan ole ainoa Twitter-käyttöympäristössä esiintyvien videoiden säilyttäjä. Twitterissä ja Twitterin yksityisviesteissä jaetut linkit muunnetaan automaattisesti muotoon <http://t.co>. Vaikka linkin muoto on <http://t.co>, tämä ei tarkoita, että video tai kuva on Twitterin palvelimella. Palvelimet, joissa viranomaisen Twitteriin laittama valokuva tai video on, saattavat sijaita EU:n ulkopuolella.

Myös Facebookin hallitsemia tietoja siirretään tai välitetään Yhdysvaltoihin ja muihin kolmansiin maihin sekä säilytetään ja käsitellään näissä maissa.

Havaintojeni mukaan edellä sanotusta huolimatta tietosuojaselosteisiin on tyyppillisesti laitettu maininta siitä, ettei tietoja luovuteta EU:n ulkopuolelle, vaikka tosiasiaa näin usein tapahtuu.

9. Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen VI lukuun – Riippumattomat valvontaviranomaiset

Pidän tietosuoja-asetuksen valuvikana sitä, ettei eduskunnan oikeusasiamiehen (ja valtioneuvoston oikeuskanslerin) kaltaisia toimijoita ole asetuksen valmisteluvaiheissa ymmärretty sulkea pois asetuksen noudattamisen liittyvän valvonnan piiristä vastaavaan tapaan kuin tuomioistuinten oikeudellisten tehtävien osalta on tehty. Tietosuoja-asetus johtaa tältä osin ristiriitaan Suomen perustuslain institutionaalisten ratkaisujen kanssa (PeVL 14/2018 vp, s. 14). Jos oikeusasiamies kuuluisi yleisen tietosuoja-asetuksen ja myös tietosuojavaltuutetun toimesta tapahtuvan valvonnan alle, syntyisi paradoksaalinen tilanne, koska oikeusasiamies samanaikaisesti itse valvoisi tietosuojavaltuutettua. Se, että tietosuojalaisissa ja sen esitöissä (HaVM 13/2018 vp) on kiinnitetty epäkohtaan huomiota, ei poista tietosuoja-asetuksen valuvikaa. Asestusta tulisi pyrkiä muuttamaan siten, että se huomioisi oikeusasiamiesten kaltaisten ylimpien laillisuusvalvojien – jollaisia löytyy lähes kaikista EU:n jäsenmaista, toki vaihtelevin toimivaltuuksin – erityisaseman.

Vaikka oikeusasiamies ei ole tietosuoja-asetuksen mukainen valvontaviranomainen, myös oikeusasiamies valvoo suoraan perustuslain nojalla tietosuoja-asetuksen noudattamista kaikissa viranomaisissa ja julkista tehtävää hoitavissa tahoissa. Tietosuoja-asetuksen 55 artiklan 3 kohdan mukaan valvontaviranomaisella, siis Suomessa tietosuojavaltuutetulla, ei ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, jotka tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä. Tältä osin asetuksen noudattamista valvovat siis ainoastaan eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri.

Tietosuojalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 9/2018 vp, s. 106) on mainittu ylimpien laillisuusvalvojen suorittaman valvonnan merkitys seuraamusmaksun soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjen julkishallinnon toimijoiden toiminnan lainmukaisuuden takaamisessa henkilötietoja käsiteltäessä.

10. Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen VII lukuun – Yhteistyö ja yhdenmukaisuus

Tietosuoja-asetusta ei lainsäädäntöteknisesti voida pitää korkeatasoisena. Se on monin paikoin hämmennystä herättävän epäselvä ja vaikeasti tulkittava. Sen vuoksi valvontaviranomaisten tulkinnat ja eri maiden kansallisten valvontaviranomaisten välinen yhteistyö sekä keskinäinen avunanto järkevien tulkintakäytäntöjen luomisessa on ensiarvoisen tärkeää. Asetuksen 63 artiklassa tarkoitetun yhdenmukaisuusmekanismin merkitys tulee käytännössä olemaan suuri.

Eri jäsenmaita edustavien valvontaviranomaisten yhteisten operaatioiden toteuttamiseen voi Suomessa asetuksen 62 artiklan mukaan osallistua myös ulkomaisen valvontaviranomaisen henkilöstöä, jolloin heidän toimintaansa sovelletaan vastaanottavan valvontaviranomaisen eli Suomen lainsäädäntöä. Tällaista julkista tehtävää hoitaessaan myös ulkolainen henkilöstö näyttäisi kuuluvan oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin.

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

Tietosuoja-asetus määrittää asetuksen rikkomisesta määrättävät seuraamukset useammassa eri artiklassa. Valvovan viranomaisen keinovalikoimaan kuuluvat korjaavat toimivaltuudet sisältävät hallinnollisen sakon määräämisen, mutta eivät rajoitu siihen. Korjaaviin toimivaltuuksiin kuuluu varoitusten, huomautusten ja määräysten antaminen rekisterinpitäjälle ja henkilötietojen käsittelijälle tietoturvaloukkauksen tapahduttua. Valvovalla viranomaisella on myös valtuudet kieltää henkilötietojen käsittely yleisen tietosuoja-asetuksen artikloja rikkovalta toimijalta. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdannon mukaisesti hallinnollisen sakon määräämisellä tai varoituksen antamisella ei ole vaikutusta muihin mahdollisesti määrättäviin seuraamuksiin.

Tietosuoja-asetuksen tarjoaman keinovalikoiman ja niiden käyttöön liittyvän harkintavallan laajuutta voidaan pitää positiivisena asiana, koska se mahdollistaa suhteellisuusperiaatteen mukaisen lähestymistavan erilaisiin käytännön tilanteisiin, joita asetuksen laajalla soveltamisalalla saattaa esiintyä. Toisaalta laaja harkintavalta on haaste seuraamuskäytännön yhdenmukaisuudelle ja ennakoitavuudelle. ”Prejudikaattien” ja mahdollisesti jopa ”rangaistustaulukoiden” tarve on asetuksen soveltamisen alkuvuosina ilmeinen. ”One-stop-shop” –mekanismi korostaa käytäntöjen yhtenäisyyden vaatimusta koko unionin alueella.

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

Ilmaisuvapauden asema on pyritty turvaamaan tietosuoja-asetuksessa 85 artiklan yleisluontoisella säännöksellä. Artikla lähtee siitä, että jäsenvaltioiden on kansallisella lainsäädännöllä sovitettava yhteen asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan sekä oikeus sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen. Asetuksen 17 artikla, joka koskee oikeutta tulla unohdetuksi, on kuitenkin erityisesti lehdistönvapauden kannalta merkityksellinen ja tulee suoraan sovellettavaksi ilman kansallisen lainsäätäjän asettamaa 85 artiklassa tarkoitettua tarkempaa lainsäädännöllistä ohjausta.

Asetuksen 17 artiklassa on määrätty, että henkilötietojen käsittelyä voidaan unohdetuksi tulemista koskevasta pyynnöstä huolimatta jatkaa, jos se on tarpeen sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta koskevan oikeuden käyttämiseksi. Kyseiseen artiklaan liittyen rekisterinpitäjien punnittavaksi saattaa jäädä kohtuuttomankin vaikeita perusoikeuksien ydinalueille kuuluvia kysymyksiä. Ratkaisut on lisäksi perusteltava, mikä ei helpota asiaa.

Unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa tarkoitetut rekisteröidyn oikeudet syrjäyttävät lähtökohtaisesti suurella yleisöllä olevan intressin saada rekisteröidyn henkilötietoja hänen nimellään tehtävän haun perusteella. Näiden oikeuksien ja intressien välillä on kuitenkin pyrittävä löytämään oikeudenmukainen tasapaino (ks. KHO 2018:112), joka voi riippua kysymyksessä olevien tietojen luonteesta ja niiden arkaluonteisuudesta rekisteröidyn yksityiselämän kannalta sekä yleisöllä olevasta intressistä saada kyseiset tiedot käyttöönsä. Jälkimmäinen intressi voi olla erilainen muun muassa kysymyksessä olevalla henkilöllä julkisuudessa olevan aseman perusteella.

Tämä lausunto annetaan siirtämällä teksti otsikointia vastaaville kentille lausuntopalvelussa.