

Jukka Lång

OTM, FM, Asianajotoimisto Dittmar & Indrenius

Tuomas Haavikko

OTM, Asianajotoimisto Dittmar & Indrenius

MITÄ MUUTOKSIA UUSI KANSALLINEN TIETOSUOJALAKI TUO KÄYTÄNNÖSSÄ?

EDILEX

Edilex 2019/2

Artikkeli, versio 2.0

Julkaistu Edilex Lakikirjastossa 16.1.2019

Alkuperäinen versio julkaistu Edilex Uutisissa 15.11.2018

www.edilex.fi/artikkelit/19271

Sisällys

1	Tietosuojalaki tuo Suomen GDPR:n aikakauteen	1
2	Tietosuojauudistuksen vaiheet Suomessa	2
3	Tietosuojalain voimaantulo käytännössä	2
4	Kansallisen liikkumavaran käyttäminen	3
5	Tietosuojalain soveltamisala ja soveltaminen käytännössä.....	3
6	Tietosuojalain tuomat keskeisimmät muutokset	4
6.1	Toimivaltainen valvontaviranomainen ja sen organisoituminen.....	4
6.2	Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen	5
6.3	Tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamiseen lapselle sovellettava ikäraja	6
7	Työ jatkuu – niin rekisterinpitäjillä kuin lainsäätäjällä.....	6

1 Tietosuojalaki tuo Suomen GDPR:n aikakauteen

Eduskunta hyväksyi Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen¹, ns. GDPR:n, käytännön soveltamisen kannalta keskeiset lakiehdotukset viivästyksen ja pitkään jatkuneen odotuksen jälkeen 13. marraskuuta 2018. Tasavallan presidentti vahvisti eduskunnan hyväksymät lait 5. joulukuuta 2018. Samassa yhteydessä uuden tietosuojalain voimaantuloajankohdaksi varmistui 1. tammikuuta 2019.

Kansallisen tietosuojalain sisällön varmistuminen tuo selvyyttä moneen tietosuojalainsäädännön soveltamisen kannalta keskeiseen kysymykseen. Merkityksellisimpiä näistä ovat lainsäädäntöä valvovan kansallisen tietosuojaviranomaisen toimivalta ja päätöksentekomenettely sekä sakotusmahdollisuuden kohdentuminen. Vasta nyt, tietosuojalain myötä, syntyy valvontaviranomaiselle Suomessa mahdollisuus määrätä tietosuoja-asetuksen voimaantulon yhteydessä kohuttuja – määrältään jopa kymmenien miljoonien eurojen suuruisia – sakkoja.

Tietosuojalain voimaantuloa voidaan suomalaisesta näkökulmasta pitää merkittävimpanä virstanpylväänä jo tammikuussa 2012 EU-komission ehdotuksella käynnistyneen EU:n tietosuojalainsäädännön uudistuksen pitkässä linjassa. Tietosuojalain myötä vuodesta 1999 voimassa ollut henkilötietolaki kumotaan.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus).

2 Tietosuojauudistuksen vaiheet Suomessa

Tietosuoja-asetusta alettiin soveltaa jäsenvaltioissa 25. toukokuuta 2018. Koko kuluvaan vuoteen ja erityisesti kevään ajan tietosuoja-asetus oli laajasti esillä suomalaisessa yhteiskunnassa ja liike-elämässä – niin medioissa käytyjen keskusteluiden kuin sähköpostilaatikoita täyttäneiden viestien muodossa. Tietosuoja-asetus on sellaisenaan Suomessa sovellettavaa oikeutta, eli sitä sovelletaan suoraan kansallisissa tuomioistuimissa. Asetus ei edellytä erillistä implementointia, mutta siinä asetetaan jäsenvaltioille tiettyjä lainsäätämismuutoksia. Lisäksi asetusta sisältää tietyiltä osin EU-asetuksille poikkeuksellista kansallista liikkumavaraa.

Tietosuoja-asetuksen johdosta on Suomen lainsäädäntöön käytännössä tehtävä poikkeuksellisen laajasti muutoksia kansallisten lakien yhdenmukaistamiseksi tietosuoja-asetuksen kanssa. Monilta osin nämä muutokset ovat teknisiä, ja niiden toteuttamisen keskeisenä edellytyksenä on ollut uuden kansallisen tietosuojalain sisällön ja voimaantulon vahvistuminen. Vaikka tietosuojalaki on hyväksytty ja vahvistettu, on tämä muun lainsäädännön uudistamistyö vielä monilta osin vasta aluillaan.

Valtioneuvosto antoi 1. maaliskuuta 2018 eduskunnalle hallituksen esityksen EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, joka sisälsi ehdotuksen uudeksi, henkilötietolain korvaavaksi tietosuojalaksi. Ehdotettujen lakien oli tarkoitus tulla voimaan samaan aikaan tietosuoja-asetuksen kanssa 25. toukokuuta 2018. Aikataulu osoittautui kuitenkin liian tiukaksi, ja lait tulevat voimaan vuoden 2019 alusta.

Lakiehdotuksia käsiteltiin eduskunnan hallintovaliokunnassa², lakivaliokunnassa³ ja perustuslakivaliokunnassa⁴ loppukevään, kesän ja alkusyksyn aikana. Valiokunnissa ja asiantuntijakuulemisissa kiinnitettiin huomiota lakien säätämisenjärjestyksen ohella ennen kaikkea seuraamusmaksujen määräämiseen liittyviin kysymyksiin. Hallituksen esitys – ja välillisesti myös tietosuoja-asetus – saivat tässä keskustelussa osakseen osin voimakastakin kritiikkiä.⁵

Tietosuojalaki hyväksyttiin lopulta eduskunnassa hallintovaliokunnan mietintöjen mukaisena, ja lain vahvistamisen yhteydessä lain voimaantuloajankohdaksi varmistui 1. tammikuuta 2019.

3 Tietosuojalain voimaantulo käytännössä

Tietosuojalain hyväksymistä koskevan eduskunnan vastauksen valmistumiseen sekä lain vahvistamiseen pelättiin kuluvaan useita viikkoja tai jopa kuukausia. Eduskunnan työtä on loppuvuodesta 2018 rasittanut poikkeuksellisen vaikeana pidetty ruuhka. Oikeusministeriön toivomus oli toki, että asiaa priorisoidaisiin, jotta vastaus valmistuisi nopeammin. Lisäksi lakien vahvistamisajankohtaa arvioitiin lykkäävän ennen kaikkea tietosuojavaltuutetun toimiston uudelleenorganisoinnin edellyttämä aika sekä ennen kaikkea tarve täyttää ensin uudet apulaistietosuojavaltuutettujen virat.

² HaVM 13/2018 ja HaVM 14/2018.

³ LaVL 5/2018.

⁴ PeVL 14/2018, PeVL 24/2018 ja PeVL 26/2018.

⁵ Ks. myös Lainsäädännön arviointineuvosto: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi yleiseksi lainsäädännöksi 8.2.2018.

Uutta tietosuojasääntelyä koskeva eduskunnan vastaus valmistui kuitenkin 22. marraskuuta 2018, ja hyväksytyt lait saatiin tasavallan presidentin vahvistettavaksi 5. joulukuuta 2018. Pahimmat pelot tietosuojalain voimaantulon viivästyemisestä edelleen eivät siis käyneet toteen, kun lain voimaantuloajankohdaksi varmistui lain vahvistamisen yhteydessä vuoden 2019 alku.

4 Kansallisen liikkumavaran käyttäminen

Tietosuoja-asetuksen keskeisenä tavoitteena on varmistaa luonnollisten henkilöiden yhdenmukainen suoja kaikkialla unionissa ja estää henkilötietojen vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla haittaavat eroavaisuudet.⁶ Yleisestä näkökulmasta asetusta edustaa uutta, kunnianhimoista pyrkimystä tavoitella EU-sääntelyllä huomattavasti aikaisempaa voimakkaampaa yhdenmukaisuutta.

Asetuksen jälkeenkin kansallisissa tietosuojalainsäädännöissä on kuitenkin jäsenvaltiokohtaisia eroja, sillä asetusta jättää tietyiltä osin liikkumavaraa, eli mahdollisuuksia määrittää tietyt vaatimuksia yksityiskohtaisemmin jäsenvaltiokohtaisesti. Lisäksi tietyt alueet jäävät kokonaisuudessaan asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Käytännön kannalta merkittävimpänä osa-alueena on pidettävä myös jatkossa kansallisesti rakentuvaa työelämän tietosuojan sääntelyä, jonka alueelta monet keskeiset – ja kansallisia erityispiirteitä ilmentävät – tietosuojaerimielisyydet käytännössä kumpuavat. Mahdollisuus työelämän tietosuojalain säilyttämiseen mahdollisimman pitkälti ennallaan oli yksi Suomelle keskeisistä kysymyksistä neuvoteltaessa tietosuoja-asetuksen sisällöstä EU:ssa. Tällä ulottuvuudella on keskeinen merkitys erityisesti kansainvälisten yritysten toiminnan osalta. Kaikki kansalliset erityispiirteet – kuten muun muassa työntekijöiden henkilötietojen hallinnoinnin järjestämiseen, sähköpostin käyttöön ja työntekijöiden soveltuvuus- ja huumausainetestaukseen liittyvät vaatimukset – luovat tästä näkökulmasta organisaatioissa odottamattomia erityisvaatimuksia, jotka rapauttavat uudelle sääntelylle asetettua harmonisoinnin tavoitetta.

Yleisesti ottaen Suomi kuitenkin pyrki tietoisesti useimmilla osa-alueilla pitämään kansallista tietosuojalakia säädettäessä kansalliset erityispiirteet minimissään, ja tämän tavoitteen voi katsoa pääsääntöisesti onnistuneen.

5 Tietosuojalain soveltamisala ja soveltaminen käytännössä

Tietosuojalain soveltamisalasta on tärkeää huomata, että se ei muodosta itsenäistä sääntelykokonaisuutta tai itsessään kokonaisvaltaista lakia,⁷ vaan sitä sovelletaan ja tulee aina lukea rinnakkain tietosuoja-asetuksen kanssa, josta henkilötietojen suoja koskevan lainsäädän-

⁶ Tietosuoja-asetus, resitaali 13.

⁷ HaVM 13/2018 vp, s. 4.

nön aineellinen sisältö pääasiassa seuraa.⁸ Tietosuojalaki koostuu siis käytännössä tietosuoja-asetusta täydentävistä pykälistä, ja se noudattaa tietosuoja-asetuksen rakennetta.

Yhdessä tietosuoja-asetuksen kanssa tietosuojalaki muodostaa lainsäädäntömme systemaattisessa henkilötietojen käsittelyn yleislain, joka täydentää muuta alakohtaista yleislainsäädäntöä (erityisesti julkisuuslaki, laki sähköisen viestinnän palveluista ja laki yksityisyyden suojasta työelämässä) sekä erityislainsäädäntöä (esimerkiksi luottotietolaki ja sosiaali- ja terveydenhuollon sääntely).

Tietosuojalakea sovelletaan tietosuoja-asetuksen soveltamisalan mukaisesti. Tietosuojalain mukaisesti tietosuoja-asetus tulee lisäksi tietyin rajauksin sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa henkilötietojen käsittely jää tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Käytännössä tämä tarkoittaa EU:n tietosuojanormiston soveltamisalan laajentumista myös niille osa-alueille, jotka EU-oikeudessa ovat rajattu unionin oikeuden soveltamisalueen ulkopuolelle, kuten lähinnä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvä henkilötietojen käsittely valtiotieteiden alalla.

6 Tietosuojalain tuomat keskeisimmät muutokset

6.1 Toimivaltainen valvontaviranomainen ja sen organisoituminen

Suomessa on tietosuoja-asetuksen voimaan tultua eletty tietyn asteista välivaihetta, sillä meillä ei ole ollut viranomaista, jolla olisi ollut toimivalta määrätä tietosuoja-asetuksen mukaisia seuraamuksia. Tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio kirjoitti 2.8.2018 blogissaan aiheesta "toimivaltavaje"⁹, ja esitti huolensa muun muassa oikeuden saamisen hidastumisesta sekä siitä, että ennen uutta lakia tietosuojavaltuutetun toimisto ei pääse muodostamaan uutta organisaatiotaan. Tätä artikkelia kirjoitettaessa uusi laki on vahvistettu ja lain voimaantulo on tiedossa, minkä vuoksi toimivaltakysymyksiin ei tässä yhteydessä ole perusteltua syventyä tarkemmin. On kuitenkin syytä huomata, että koska tietosuoja-asetuksen tullessa voimaan tietosuojavaltuutettu toimi vielä nyt kumottavien lakien mukaisin toimivaltuuksin, kansallisen valvontaviranomaisen organisointi ja toimintamalli ovat vasta nyt tietosuojalain myötä täsmentyneet. Käytännössä varsinainen, erilaiset vaihtoehdot huomioiden valmisteltu viranomaisen sisäinen työ on siis vasta nyt alkanut.

Tietosuojalain 8 §:n mukaisesti tietosuoja-asetuksen tarkoittama kansallinen valvontaviranomainen on tietosuojavaltuutettu. Tietosuojavaltuutetulla on 9 §:n mukaisesti toimisto, jossa on vähintään kaksi apulaistietosuojavaltuutettua sekä tarpeellinen määrä muuta henkilöstöä. Tietosuojavaltuutettu siis jatkaa valvontaviranomaisena, eikä erillistä virastoa perusteta tässä vaiheessa, vaikka TATTI-työryhmä¹⁰ alun perin mietinnössään niin ehdotti¹¹. Viraston perustamistarpeen arviointi kuitenkin tulee vielä jatkumaan.

Merkittävän osan tietosuojavaltuutetun toimistossa tehtävästä työstä käytännössä muodostaa uusien virkojen täyttäminen. Apulaistietosuojavaltuutettujen nimittämisellä on erityinen merkitys seuraamusmaksujen määräämiseen tietosuojalailla oikeutetun tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegion toimivaltaisuuden kannalta.

⁸ HE 9/2018, s. 5.

⁹ https://tietosuoja.fi/artikkeli/-/asset_publisher/toimivaltavaje.

¹⁰ EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmä (TATTI).

¹¹ Oikeusministeriön julkaisu 35/2017, EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö, s. 145.

Seuraamuskollegion lisäksi tietosuojavaltuutetun toimistossa tulee olemaan asiantuntijalautakunta, joka koostuu puheenjohtajasta, varapuheenjohtajasta ja kolmesta muusta jäsenestä. Asiantuntijalautakunnan tehtävänä on antaa tietosuojavaltuutetun pyynnöstä lausuntoja henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön soveltamiseen liittyvistä merkittävistä kysymyksistä. Lautakunta ei siis suoraan osallistu hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämismenettelyyn.

Aiemmin kuvatusti tietosuoja-asetusta alettiin soveltaa 25. toukokuuta 2018, eikä kansallisen lainsäädännön muutosten viivästyminen vaikuta tähän. Näin ollen tietosuoja-asetuksen rikkomisesta voidaan asettaa tietosuoja-asetuksen seuraamuksia vanhentumisaikojen¹² puitteissa siitä riippumatta, onko kansallisella valvontaviranomaisella ollut tarpeelliset toimivaltuudet rikkomuksen tai laiminlyönnin hetkellä.

Markkinatoimijoiden keskuudessa suuri mielenkiinto kohdistuukin nyt siihen, minkälaisiksi tietosuojavaltuutetun valvonta- ja sanktiokäytännöt muodostuvat ja missä aikataulussa uusien tietosuoja-asetuksen määrittämien toimivaltuuksien mukaiset menettelyt otetaan käyttöön.

6.2 Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen

Hallinnolliset seuraamusmaksut määrää seuraamuskollegio, joka koostuu tietosuojavaltuutetusta ja apulaistietosuojavaltuutetuista. Kollegion päätökseksi tulee enemmistön kanta (tai äänestyksen mennessä tasan lievempää seuraamusta puoltava kanta).

Hallinnollisia seuraamusmaksuja ei voida määrätä viranomaisille, kuten valtion viranomaisille tai liikelaitoksille. Tämä herätti valmisteluvaiheessa laajaa keskustelua, ja TATTI-työryhmäkään ei päässyt yhteisymmärrykseen asiasta.¹³ Vaikka poikkeus ei välittömästi vaikuta haitallisesti yksityisten toimijoiden asemaan, asettaa se julkisen ja yksityisen sektorin toimijat eriarvoiseen asemaan suhteessa huomattavaan sanktioriskiin. Kysymys on merkityksellinen etenkin terveyden- ja sosiaalihuollon palveluiden tarjoamisessa, joiden osalta yksityiset ja julkiset palveluntarjoajat kilpailevat samoilla markkinoilla. Linjauksella on merkitystä myös virkamiehen vastuuaseman näkökulmasta. Siinä missä rikosoikeudellisen vastuun soveltumisala yksityisen sektorin puolella korvautuu organisaatioon kohdistuvalla sakkovastuulla, jää julkisella sektorilla vastuuta viime kädessä kantamaan yksittäinen virkavelvollisuutensa laiminlyönyt virkamies, ja sanktio on taloudellisen sanktion sijaan rikosoikeudellinen.

Kun yksityisen ja julkisen puolen toimijoiden seuraamusjärjestelmä on toisistaan poikkeava, voi etenkin alihankintaketjuissa ja ulkoistuksissa muodostua lisäksi yllättäviä ja perusteettomia erisuhtaisia vastuuta. Otetaan esimerkiksi tilanne, jossa kunta on ulkoistanut palkanlaskentatoimiaan yksityiselle palveluntarjoajalle, ja kunta rekisterinpitäjänä laiminlyö palveluntarjoajan ohjeistamisen ja valvonnan sillä seurauksella, että palveluntarjoajan käsittelemät tiedot vuotavat kolmansille. Tällöin kunnan puolelta vastuuseen joutuisivat virkavastuun perusteella yksittäiset virkamiehet ja kunnan johto, kun taas palveluntarjoajalle yhtiönä voitaisiin asettaa hallinnollinen seuraamusmaksu.

Todetuista epäsuhteisista asetelmista mahdollisesti syntyvät ongelmat on tiedostettu tietosuojalain valmistelussa, ja hallituksen esityksessä todetaankin, että tietosuoja-asetuksen

¹² Tietosuojalain 24 §:n mukaisesti seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos on kulunut yli kymmenen vuotta rikkomuksen tai laiminlyönnin tapahtumisesta. Jos rikkomus tai laiminlyönti on luonteeltaan jatkuvaa, määräaika lasketaan rikkomuksen tai laiminlyönnin päättymisestä.

¹³ Oikeusministeriön julkaisu 35/2017, EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö, s. 23.

rikkomisesta viranomaiselle aiheutuvien seuraamusten tehokkuutta on seurattava, etenkin kilpailullisten vaikutusten osalta.¹⁴

Tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutetun päätökseen sekä hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa.

On kuitenkin tarpeellista huomata, että tietosuojalain 25 §:n mukaisesti tietosuojavaltuutetun tai apulaistietosuojavaltuutetun päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, ellei valitusviranomainen toisin määrää. Näin ollen esimerkiksi kieltopäätöstä ei voida suoraan lykätä valittamalla.

6.3 Tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamiseen lapselle sovellettava ikäraja

Tietosuoja-asetuksen 8 artiklassa säädetään tietoyhteiskunnan palveluihin liittyvään lapsen suostumukseen sovellettavista ehdoista eli siitä, kuinka vanha lapsen tulee olla, että tämä voi itsenäisesti antaa pätevän suostumuksen henkilötietojen käsittelyyn. Tietosuoja-asetuksessa säädetään lähtökohtaisesta 16 vuoden ikärajusta, mutta jäsenvaltioille jätetään mahdollisuus säätää myös alemmasta iästä, joka ei saa olla alle 13 vuotta.

Tietosuojalain mukaisesti ikäraja tulee olemaan 13. Näin ollen tarjottaessa tietoyhteiskunnan palveluita käyttäjän suostumuksen perusteella, tietojen keräämiseen alle 13-vuotiailta suomalaisilta käyttäjiltä tulee olla vanhemman suostumus tai valtuutus. Jo 13-vuotias voi Suomessa tietosuojalain myötä antaa pätevästi suostumuksensa itse.

Jättäessään ikärajan määräytymisen kansallisen sääntelyn varaan, tietosuoja-asetus epäonnistuu harmonisointitavoitteessaan. Ikärajan maakohtaiset vaihtelut vaikeuttavat merkittävästi tietoyhteiskunnan palveluiden tarjoamista rajojen yli. Toimijan, joka haluaa tarjota tietoyhteiskunnan palveluita, joita myös lapset ja nuoret käyttävät, on kyettävä varmistamaan lapsen iän lisäksi siitä, missä jäsenvaltiossa kyseinen henkilö on. Käytännössä monet verkkopalvelut saattavatkin edellyttää jatkossa 16 vuoden ikää suostumuksen antamiselle.

7 Työ jatkuu – niin rekisterinpitäjillä kuin lainsäätäjällä

Kevät 2018 oli tietosuojakysymysten ja tietosuoja-asetukseen valmistautumisen kanssa tekemisissä olleilla henkilöillä yleisesti poikkeuksellisen kiireinen. Yleisestä käsityksestä poiketen työ ei kuitenkaan loppunut siihen, vaan todellisuudessa vasta monin osin alkoi.

Tietosuojalaki ei edellytä itsessään tietosuoja-asetusta vastaavaa implementointityötä, sillä kuten hallituksen esityksessä tietosuojalainsäädännön uudistukseen liittyvät vaikutukset seuraavat suoraan tietosuoja-asetuksesta.¹⁵ Kansallisenkin tietosuojalainsäädännön uudistamistyö jatkuu kuitenkin edelleen. Erityislainsäädäntöä on vielä päivitettävä etenkin viittausten osalta.¹⁶ Lisäksi työelämän tietosuojalain uudistamista koskeva esitys on parhaillaan käsiteltävänä eduskunnan valiokunnissa.¹⁷ Sen jälkeen yleinen

¹⁴ HE 9/2018, s. 57.

¹⁵ HE 9/2018, s. 64.

¹⁶ Esim. rahoitusmarkkinalainsäädäntöä koskeva HE 100/2018 vp.

¹⁷ Ks. HE 97/2018 vp

mielenkiinto kohdistuu sote-uudistukseen kytkeytyvään sosiaali- ja terveydenhuollon tietosuojasääntelyn uudistamiseen.

Kokonaisuutena arvioiden tietosuojalaki ei tuo merkittäviä muutoksia jo aiemmin tunnistettuihin velvoitteisiin ja käyttöön otettuihin prosesseihin, mutta tuo toivottua varmuutta ja selkeyttä etenkin viranomaisvalvonnan ja seuraamusjärjestelmän osalta.