

Yleinen tietosuoja-asetus yhdenmukaisuuden tavoitteen näkökulmasta

Lapin Yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Eurooppaoikeus
Pro gradu -tutkielma
Randell, Amanda
Y23109606
Kevät 2024

Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Yleinen tietosuojaja-asetus yhdenmukaisuuden tavoitteen näkökulmasta

Tekijä: Randell, Amanda

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustieteen maisteri

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XIII + 70

Vuosi: Kevät 2024

Tiivistelmä:

Yleinen tietosuojaja-asetus on Euroopan unionin ja sen jäsenmaiden keskeisintä sääntelyä tietosuojan alalla. Henkilötiedodirektiivin seuraajana asetukselle tuli tarve digitaalitalouden kehityksen seurauksena. Nykyään voidaan puhua jopa digitaalisista sisämarkkinoista, joka toisaalta edellyttää korkeatasoista henkilötietojen suojaa mutta myös henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. Yleinen tietosuojaja-asetus onkin mielenkiintoinen, sillä sen tavoitteena on nämä osittain vastakkaisina pidettävät intressit. Tässä tutkielmassa keskitytään siihen, miten yleinen tietosuojaja-asetus on onnistunut sen keskeisessä tavoitteessa tietosuojan yhdenmukaistamisessa jäsenmaissa ja millaisia haasteita siinä ilmenee.

Tutkielma toteutetaan tarkastelemalla yleisen tietosuojaja-asetuksen sisältöä ja selvittämällä siihen liittyviä ohjeita, päätöksiä ja kertomuksia. Tutkimusmenetelminä käytetään lainoppia, systematisointia ja oikeusvertailua. Lisäksi eurooppaoikeudellisenä tutkimuksena hyödynnetään oikeushistoriaa taustoittamaan tietosuojan kehitystä. Keskeistä tutkimuksessa on se, millaiset toimijat vaikuttavat yhdenmukaisuuden edistämiseen jäsenmaiden kesken.

Tutkimustuloksista käy ilmi, että keskeisimmiltä tavoitteiltaan asetus on onnistunut yhdenmukaistamaan tietosuojaa Euroopan unionin jäsenmaiden välillä. Asetuksen normien avoimuus ja tulkinnanvaraisuus tuovat kuitenkin haasteita yhdenmukaiselle tietosuojan toteutumiselle niin jäsenmaiden sisällä kuin niiden välilläkin. Tähän haasteeseen vastauksena muun muassa Euroopan tietosuojaneuvosto on pyrkinyt ohjeistuksillaan selkiyttämään sääntelyä. Haasteena tässä on kuitenkin organisaatioiden ja yksityishenkilöiden erilaiset resurssit tiedon saavuttamisessa ja ajantasaisen ohjeistuksen aktiivisessa seuraamisessa. Lisäksi kansallisten valvontaviranomaisten osalta yhteistyötä on pyritty eri mekanismein lisäämään, jotta myös siten yhdenmukaisuus olisi paremmin turvattu. Asetuksen soveltamisessa on kuitenkin vaihtelua jäsenvaltioiden välillä ja etenkin seuraamusten osalta havaittiin tutkielmassa eroavaisuuksia. Epäyhdenmukainen soveltaminen haittaa sisämarkkinoiden toimintaa ja on omiaan lisäämään kustannuksia, mikä on vastoin asetuksen tavoitteita.

Avainsanat: yhdenmukaisuus, tietosuojaja, sisämarkkinat, eurooppaoikeus, Euroopan tietosuojaneuvosto, kansalliset tietosuojaviranomaiset

SISÄLTÖ

LÄHTEET	IV
LYHENNELUETTELO	XIII
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta	1
1.2 Tutkielman tavoitteet ja tutkimuskysymykset	4
1.3 Tutkielmassa käytettävä materiaali ja aikaisempi tutkimus	6
1.4 Tutkielman metodi ja rakenne	8
2 HENKILÖTIETOJEN SUOJAN LÄHTÖKOHDAT	10
2.1 Yksi perusoikeuksista	10
2.2 Kehitys kohti yleistä tietosuoja-asetusta	13
2.2.1 Sääntelyn historiaa	13
2.2.2 Yleinen tietosuoja-asetus	16
2.3 Henkilötiedon määritelmä tietosuoja-asetuksessa	19
3 YHDENMUKAISUUS TIETOSUOJA-ASETUKSEN TAVOITTEENA	22
3.1 Toimivien sisämarkkinoiden merkitys	23
3.2 Yhdenmukainen ja korkeatasoinen luonnollisten henkilöiden suoja	25
3.3 Yhdenmukaiset valvontavaltuudet ja samantasoiset seuraamukset	29
3.4 Valvontaviranomaisten yhteistyö ja yhdenmukaisuusmekanismi	31
3.5 Euroopan tietosuojaneuvoston rooli	37
3.6 Tietosuojavastaavan rooli	40
4 YHDENMUKAISEN SOVELTAMISEN ESTEITÄ JA SIITÄ AIHEUTUVIA SEURAAMUKSIA	45
4.1 Vaikeaselkoisuus ja tulkintaongelmat	45
4.2 Sisällölliset ristiriidat ja yhteensopimattomuus kansallisten lakien kanssa ..	49
4.3 Yhtenäisen ohjeistuksen puute	51
4.4 Valvontaviranomaisen vaihteleva aktiivisuus	54
4.5 Luonnollisten henkilöiden ja organisaatioiden tiedollisten resurssien merkitys	60
4.6 Kustannukset ja kilpailukyvyn heikentyminen	63
5 LOPUKSI	66

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki 2011. (Aarnio 2011)

Andreasson, Ari – Ylipartanen, Arto: Osaava tietosuojavastaava ja EU:n yleinen tietosuojasetus (GDPR). Tietosanoma. Helsinki 2022. (Andreasson ym. 2022)

Borchardt, Klaus-Dieter: EU:n oikeuden perusteet. Euroopan unionin julkaisutoimisto. Luxemburg 2017. (Borchardt 2017)

Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö: Henkilötietojen suoja. Faktatietoja Euroopan unionista - 2023. 04/2023. (Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö 2023)

Hanninen, Minna – Laine, Elli – Rantala, Kati – Rusi, Mari – Varhela, Markku: Henkilötietojen käsittely: EU-tietosuojasetuksen vaatimukset. Kauppakamari. Helsinki 2017. (Hanninen ym. 2017)

Helsinki: Tietotilinpäätös 2021. Saatavilla: https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/Kaupunginkanslia/Tietotilinpaaotos/HKI_Tietotilinpaaotos_2021_web.pdf (Helsinki 2021)

Horowitz, Minna – Ala-Fossi, Marko – Alén-Savikko, Anette – Hildén, Jockum – Jääsaari, Johanna: Viestintä kuuluu kaikille: kansalaisten viestinnälliset oikeudet ja mahdollisuudet Suomessa. Gaudeamus. Helsinki 2019. (Horowitz ym. 2019)

Järvinen, Petteri: Yrityksen tietoturvaopas. Kauppakamari. Helsinki 2022. (Järvinen 2022)

Keller, Milla: Mitä on tietosuojaja? Alma Talent. Helsinki 2023. (Keller 2023)

Korpisaari, Päivi – Pitkänen, Olli – Warmma-Lehtinen, Eija: Uusi tietosuojalainsäädäntö. Alma Talent. Helsinki 2018. (Korpisaari ym. 2018)

Korpisaari, Päivi – Pitkänen, Olli – Warmma-Lehtinen, Eija: Tietosuojaja. 2., uudistettu painos. Alma Talent. Helsinki 2022. (Korpisaari ym. 2022)

Krakau, Tarja – Haapalehto, Saija: Tietopyynnöt ja henkilötietojen luovuttaminen: opas julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen ja tietosuojasetuksen mukaisten henkilötietojen tarkastuspyyntöjen käsittelyyn sekä muihin tietojen luovutuksiin. Alma Talent Oy. Helsinki 2020. (Krakau ym. 2020)

- Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. Alma Talent. Helsinki 2020. (Mäenpää 2020)
- Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 6., uudistettu painos. Edita. Helsinki 2021. (Mäenpää 2021)
- Määttä, Kalle: Oikeustaloustieteen perusteet. 2., uudistettu laitos. Edita Publishing Oy. Helsinki 2016. (Määttä 2016)
- Neuvonen, Riku: Yksityisyyden suoja Suomessa. Helsingin Kamari Oy. Helsinki 2014. (Neuvonen 2014)
- Neuvonen, Riku: Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet. 2., uudistettu painos. Kauppakamari. Helsinki 2019. (Neuvonen 2019)
- Nuotio, Kimmo – Määttä, Tapio – Aarnio, Aulis – Lagerspetz, Eerik – Tuori, Kaarlo: Oikeusteoreettisia katkelmia. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja: E-sarja. Helsinki 2003. (Nuotio ym. 2003)
- OP Ryhmä: OP Ryhmän tietotilinpäätös 2022. Saatavissa: <https://www.op.fi/documents/20556/31489913/OP+Ryhm%C3%A4+Tietotilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+2022+%28pdf%29.pdf/9f760285-2934-1598-b66b-b449bae8bf75> (OP Ryhmä 2022)
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 6., uudistettu painos. Alma Talent. Helsinki 2018. (Pellonpää ym. 2018)
- Penttinen, Sirja-Leena – Talus, Kim: Avaimet EU-oikeuteen. Edita Publishing Oy. Helsinki 2017. (Penttinen ym. 2017)
- Pitkänen, Olli – Warma-Lehtinen, Eija – Tiilikka, Päivi: Henkilötietojen suoja. Talentum. Helsinki 2013. (Pitkänen ym. 2013)
- Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. 3., uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2013. (Raitio 2013)
- Raitio, Juha – Tuominen, Tomi: Euroopan unionin oikeus. 2., uudistettu painos. Alma Talent Oy. Helsinki 2020. (Raitio ym. 2020)
- Saarenpää, Ahti – Korhonen, Rauno – Råman, Jari – Hyvänen, Mari: Sähköinen viestintä, tietoturvallisuus ja perusoikeudet. Lapin yliopisto. Rovaniemi 2004. (Saarenpää ym. 2004)
- Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. Helsinki 2003. (Siltala 2003)

Tala, Jyrki – Ahtonen, Riitta – Lajunen, Helmi – Lähteenmäki-Uutela, Anu: Kirjoituksia sääntelytarkkuudesta. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2014. (Tala ym. 2014)

Tähti, Aarre: Euroopan unionin yleiseen tietosuoja-asetukseen ja Suomen tietosuojalakiin liittyvistä oikeudellisista ongelmista. Defensor Legis 3/2019, s. 333.

Vanto, Jarno: Henkilötietolaki käytännössä. Talentum. Helsinki 2011. (Vanto 2011)

Voutilainen, Tomi: Digitaalisten palveluiden sääntely. 2., uudistettu painos. Alma Talent. Helsinki 2023. (Voutilainen 2023)

VIRALLISLÄHTEET

COM(2012) 11 final. European Commission: Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation), Explanatory Memorandum, 25.1.2012

European Commission: Data protection as a pillar of citizens' empowerment and the EU's approach to the digital transition - two years of application of the General Data Protection Regulation. COM(2020) 264 final, 24.6.2020. (European Commission 2020)

European Data Protection Board: EDPB Annual Report 2022. Saatavilla: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-04/edpb_annual_report_2022_en.pdf (EDPB 2022)

EDBP: Vuosikertomus 2022 - tiivistelmä. Saatavilla: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-07/executive_summary_fi_20230627_fi.pdf (EDBP tiivistelmä 2022)

European Data Protection Board: EDPB Strategy 2021-2023. Adopted on 15 December 2020. Saatavilla: https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_strategy2021-2023_en.pdf (EDPB 2020)

European Data Protection Board: Mémorandum of Understanding between the European Data Protection Board and the European Data Protection Supervisor, Bryssel 25.5.2018. Saatavilla: https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/memorandum_of_understanding_signed_en.pdf (EDPB 25.5.2018)

European Data Protection Board: Data protection guide for small business.

European Data Protection Board: Guidelines 04/2022 on the calculation of administrative fines under the GDPR. 24.5.2023. Saatavilla: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-06/edpb_guidelines_042022_calculationofadministrativefines_en.pdf (EDBP 24.5.2023)

European Data Protection Board: Suuntaviivat 07/2020 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Versio 2.0. 7.7.2021. Saatavilla: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_fi.pdf (EDPB 7.7.2021)

Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle - Vahvempi suoja, uudet mahdollisuudet – komission ohjeet yleisen tietosuoja-asetuksen suorasta soveltamisesta 25. toukokuuta 2018 lähtien. COM(2018) 43 final, 24.1.2018. (Euroopan komissio 2018)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (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)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Digitaalimarkkinat kasvun vauhdittajana” (valmisteleva lausunto) (2012/C 229/01)

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012.

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi. HE 9/2018.

OKV/1789/1/2018

Oikeusministeriö: Miten valmistautua EU:n tietosuoja-asetukseen? Selvityksiä ja ohjeita 4/2017. (Oikeusministeriö 2017)

Valtioneuvoston kanslia: Lainsäädännön arviointineuvosto - Lausunto Dnro: VNK/133/32/2018. 8.2.2018. Saatavilla: <https://vnk.fi/documents/10616/6601425/Lausunto+luonnoksesta+hallituksen+esitykseksi+eduskunnalle+EU+n+yleist%C3%A4+tietosuoja-asetusta+t%C3%A4ydent%C3%A4v%C3%A4ksi+yleiseksi+lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6ksi+8.2.2018/219b9497-da3b-4d23-a5f9-a0bb3d01f47f?version=1.2> (Valtioneuvoston kanslia 8.2.2018)

Kansalliset tietosuojaviranomaiset - vuosikertomukset

Espanjan tietosuojaviranomainen. Agencia española protección datos: Memoria Annual 2022. Saatavilla: <https://www.aepd.es/documento/memoria-aepd-2022.pdf> (Agencia española protección datos 2022)

Italian tietosuojaviranomainen. Garante per la protezione dei dati personali: Relazione Annuale 2022. (Garante per la protezione dei dati personali 2022)

Ranskan tietosuojaviranomainen: Vuosikertomus 2022. Commission nationale de l'informatique et des libertés: Rapport annuel 2022. Saatavilla: https://www.cnil.fr/sites/cnil/files/2023-05/cnil_-_43e_rapport_annuel_-_2022.pdf (Commission nationale de l'informatique et des libertés 2022)

Ruotsin tietosuojaviranomainen: Vuosikertomus 2022. Integritetsskydds myndigheten: Årsredovisning 2022. Saatavilla: https://www.imy.se/globalassets/dokument/arsredovisningar/imy-arsredovisning-2022.pdf?t_id=yY3oaVz3uGPLUF0tsjFp1w%3d%3d&t_uid=UoElj8zTQw2yzt-B4B8zYQ&t_q=report&t_tags=siteid%3a18263376-b78c-4463-91f5-39de8d45752d%2clanguage%3aen%2candquerymatch&t_hit.id=IMY_Models_Media_PdfFile/_e6f2446c-95c8-44ba-aae2-bca6b4e00ee8&t_hit.pos=28 (Integritetsskydds myndigheten 2022)

Suomen tietosuojaviranomainen. Tietosuojavaltuutetun toimisto: Tietosuojavaltuutetun toimiston toimintakertomus 2022. Saatavilla: <https://tietosuoja.fi/documents/6927448/169954657/TSV+Toimintakertomus+2022.pdf/74eca5fa-bc1d-77ef-1a0e-b81df6bb0c5e/TSV+Toimintakertomus+2022.pdf?t=1690784877980> (Tietosuojavaltuutetun toimisto 2022)

INTERNET-LÄHTEET

DLA Piper: National Data Protection Authority - German. Viimeksi päivitetty 12.1.2023. Saatavilla: <https://www.dlapiperdataprotection.com/index.html?t=authority&c=DE> (Käyty 19.12.2023) (DLA Piper 12.1.2023)

European Data Protection Board: EDPB adopts Art. 65 decision regarding WhatsApp Ireland. Uutinen 28.7.2021. Saatavilla: https://edpb.europa.eu/news/news/2021/edpb-adopts-art-65-decision-regarding-whatsapp-ireland_en (Käyty 17.12.2023) (EDPB 28.7.2021)

European Data Protection Board: Cross-border cooperation and consistency procedures – State of play. 20.7.2018. Saatavilla: <https://edpb.europa.eu/news/news/2018/cross->

[border-cooperation-and-consistency-procedures-state-play_fi](#) (Käyty 15.10.2023)
(EDPB 20.7.2018)

European Data Protection Board: Tietoa Euroopan tietosuojaneuvostosta - Yleiset ohjeet. Saatavilla: https://edpb.europa.eu/general-guidance_fi (Käyty 1.10.2023) (EDPB Yleiset ohjeet)

Euroopan tietosuojaneuvosto: Euroopan unionin oikeushenkilö - Euroopan tietosuojaneuvosto. Saatavilla: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-data-protection-board-edpb_fi (Käyty 12.10.2023) (Euroopan tietosuojaneuvosto)

European Data Protection Board: Yleinen tietosuoja-asetus: ohjeet, suositukset, parhaat käytännöt (Saatavilla: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/general-guidance/guidelines-recommendations-best-practices_fi) (Käyty 22.12.2022) (EDPB: Yleinen tietosuoja-asetus: ohjeet, suositukset, parhaat käytännöt)

Euroopan unioni: Euroopan tietosuojaneuvosto. Saatavilla: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-data-protection-board-edpb_fi (Käyty 29.9.2023) (Euroopan unioni: Euroopan tietosuojaneuvosto)

Irlannin tietosuojaviranomainen. Irish Data Protection Commission: Irish Data Protection Commission announces €345 million fine of TikTok. Uutinen 15.9.2023. Saatavilla: <https://www.dataprotection.ie/en/news-media/press-releases/DPC-announces-345-million-euro-fine-of-TikTok> (Käyty 17.12.2023) (Irish Data Protection Commission 15.9.2023)

Juristiliitto: Yleisen tietosuoja-asetuksen toimivuus ja sen soveltamiseen liittyvät kokemukset. Lausunto 6.9.2023. Saatavilla: <https://juristiliitto.fi/lausunnot/yleisen-tietosuoja-asetuksen-toimivuus-ja-sen-soveltamiseen-liittyvat-kokemukset/> (Käyty 1.10.2023) (Juristiliitto 6.9.2023)

Kreikan tietosuojaviranomainen. Hellenic Data Protection Authority: Organisation and operation. Saatavilla: <https://www.dpa.gr/index.php/en/hdpa/organisation> (Käyty 6.11.2023) (Hellenic Data Protection Authority)

Lång, Jukka. Suomen Asianajajaliitto: Lausunto yleisen tietosuoja-asetuksen toimivuudesta ja sen soveltamiseen liittyvistä kokemuksista. Helsinki 17.9.2019. Saatavilla: <https://asianajajaliitto.fi/2019/09/lausunto-yleisen-tietosuoja-asetuksen-toimivuudesta-ja-sen-soveltamiseen-liittyvista-kokemuksista/> (Käyty 27.9.2023) (Lång 27.9.2023)

Oikeusministeriö: Lausuntopyyntö yleisen tietosuoja-asetuksen toimivuudesta ja sen soveltamiseen liittyvistä kokemuksista. 2023. Saatavilla:

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=02b2eadf-2df8-4f6b-88a6-4f6d9846c0f0> (Käyty 19.10.2023) (Oikeusministeriö 2023)

Pohjoismaiden neuvosto ja Pohjoismaiden ministerineuvosto: Tietoa Ruotsista. Saatavilla: <https://www.norden.org/fi/information/tietoa-ruotsista> (Käyty 16.10.2023) (Pohjoismaiden neuvosto ja Pohjoismaiden ministerineuvosto)

Ranskan tietosuojaviranomainen. Commission nationale de l'informatique et des libertés: Status & Composition. 27.9.2023. Saatavilla: <https://www.cnil.fr/en/cnil/status-composition> (Käyty 6.11.2023) (Commission nationale de l'informatique et des libertés 27.9.2023)

Ranskan tietosuojaviranomainen. Commission nationale de l'informatique et des libertés: The 2022 annual report of the CNIL. 23.5.2023. Saatavilla: <https://www.cnil.fr/en/2022-annual-report-cnile> (Käyty 4.11.2023) (Commission nationale de l'informatique et des libertés 23.5.2023)

Ruotsin tietosuojaviranomainen. Integritetsskydds myndigheten: Organisation. Saatavilla: <https://www.imy.se/en/about-us/organisation/> (Käyty 29.10.2023) (Integritetsskydds myndigheten)

Savolainen, Jukka: Tietosuojavaltuutetun toimisto: Irlannin tietosuojaviranomaiselta 345 miljoonan euron seuraamusmaksu TikTokille lasten tietosuojaan liittyvistä rikkomuksista. Edilex- uutiset. 21.9.2023. Saatavilla: <https://www.edilex.fi/uutiset/86658> (Käyty 12.12.2023) (Savolainen 21.9.2023)

Savolainen, Jukka: Yhteinen lausunto: Euroopan tietosuojavaltuutettu ja tietosuojaneuvosto toivovat rajat ylittävien asioiden käsittelyä sujuvoittavan asetuksen nopeaa hyväksymistä – suosituksia myös digimarkkinasäädöksen mukaisen kuluttajien profiloititekniikoiden kuvauksen sisältöön. Edilex- uutiset. 2.10.2023. Saatavilla: <https://www.edilex.fi/uutiset/86895> (Käyty 12.12.2023) (Savolainen 2.10.2023)

Savolainen, Jukka: Euroopan tietosuojaneuvostolta tietosuojaopas pk-yrityksille. Edilex- uutiset. 4.5.2023. Saatavilla: [https://www.edilex.fi/uutiset/83940?allWords=tietosuoja&offset=1&perpage=20&sort=relevance&typeIds\[\]=127%3Afi&searchSrc=2&advancedSearchKey=1685669](https://www.edilex.fi/uutiset/83940?allWords=tietosuoja&offset=1&perpage=20&sort=relevance&typeIds[]=127%3Afi&searchSrc=2&advancedSearchKey=1685669) (Käyty 13.12.2023) (Savolainen 4.5.2023)

Surakka, Jani: Euroopan tietosuojaneuvosto on tehnyt WhatsAppia koskevan sitovan päätöksen kiistanratkaisumenettelyssä. Edilex- uutiset. 30.7.2021. Saatavilla: [https://www.edilex.fi/uutiset/70645?allWords=kiistanratkaisu+tietosuoja&offset=1&perpage=20&sort=relevance&typeIds\[\]=127%3Afi&searchSrc=2&advancedSearchKey=1219791](https://www.edilex.fi/uutiset/70645?allWords=kiistanratkaisu+tietosuoja&offset=1&perpage=20&sort=relevance&typeIds[]=127%3Afi&searchSrc=2&advancedSearchKey=1219791) (Käyty 17.12.2023) (Surakka 30.7.2021)

Tanskan tietosuojaviranomainen. Datatilsynet: Organisation. Saatavilla: <https://www.datatilsynet.dk/english/about-us/organisation> (Käyty 5.11.2023)
(Datatilsynet)

Tilastokeskus: Kuolleita historiallisen paljon Suomessa vuonna 2022. Katsaus 26.1.2023. Saatavilla: <https://www.stat.fi/julkaisu/cl7riu7w5epo10cw3xuduscz0> (Käyty 3.11.2023)
(Tilastokeskus 2023)

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Euroopan komissio julkaisi arvioinnin EU:n yleisestä tietosuojasetuksesta – uusi lainsäädäntö on parantanut kansalaisten oikeuksia. 25.6.2020. Saatavilla: <https://tietosuoja.fi/-/euroopan-komissio-julkaisi-arvioinnin-eu-n-yleisesta-tietosuoja-asetuksesta-uusi-lainsaadanto-on-parantanut-kansalaisten-oikeuksia> (Käyty 14.10.2023) (Tietosuojavaltuutetun toimisto 25.6.2020)

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Euroopan tietosuojaneuvostolta lopullinen ohje seuraamusmaksujen laskennasta. Tiedote 8.6.2023. Saatavilla: <https://tietosuoja.fi/-/euroopan-tietosuojaneuvostolta-lopullinen-ohje-seuraamusmaksujen-laskennasta> (Käyty 20.12.2023) (Tietosuojavaltuutetun toimisto 8.6.2023)

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeet. Saatavilla: <https://tietosuoja.fi/euroopan-tietosuojaneuvoston-ohjeet> (Käyty 22.12.2023)
(Tietosuojavaltuutetun toimisto; Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeet)

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Ilmoitus tietoturvaloukkauksesta. Saatavilla: <https://tietosuoja.fi/ilmoitus-tietoturvaloukkauksesta> (Käyty 2.10.2023)
(Tietosuojavaltuutetun toimisto)

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Pohjoismaiden tietosuojaviranomaiset kokoontuvat Helsingissä. Tiedote 12.10.2022. Saatavilla: <https://tietosuoja.fi/-/pohjoismaiden-tietosuojaviranomaiset-kokoontuvat-helsingissa> (Käyty 15.10.2023)
(Tietosuojavaltuutetun toimisto 12.10.2023)

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Tietosuojasetus tunnetaan, mutta käytännön soveltamisessa riittää vielä haasteita. Tiedote 5.5.2021. Saatavilla: <https://tietosuoja.fi/-/tietosuoja-asetus-tunnetaan-mutta-kaytannon-soveltamisessa-riittaa-viela-haasteita> (Käyty 11.10.2023) (Tietosuojavaltuutetun toimisto 5.5.2021)

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Tietosuojavaltuutetun toimisto. Saatavilla: <https://tietosuoja.fi/tietosuojavaltuutetun-toimisto> (Käyty 12.10.2023)
(Tietosuojavaltuutetun toimisto)

Tietosuojavaltuutetun toimisto: TikTokille 345 miljoonan euron seuraamusmaksu lasten tietosuojaan liittyvistä rikkomuksista. Tiedote 20.9.2023. Saatavilla: <https://tietosuoja.fi/-/tiktokille-345-miljoonan-euron-seuraamusmaksu-lasten-tietosuojaan-liittyvista-rikkomuksista> (Käyty 17.12.2023) (Tietosuojavaltuutetun toimisto 20.9.2023)

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Toiminta-ajatus - Edistämme vastuullista digitaalista toimintaympäristöä. Saatavilla: <https://tietosuoja.fi/toiminta-ajatus> (Käyty 1.12.2023) (Tietosuojavaltuutetun toimisto; Toiminta-ajatus - Edistämme vastuullista digitaalista toimintaympäristöä)

Öhrnberg, Paul: Lainsäädännön samankaltaisuus helpottaa yritysten etabloitumista. Suomalais-ruotsalainen kauppakamari. Uutiset 15.6.2022. Saatavilla: <https://www.finsve.com/uutiset/lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n-samankaltaisuus-helpottaa-yritysten-etabloitumista> (Käyty 4.11.2023) (Öhrnberg 2022)

TUOMIOISTUINRATKAISUT JA MUU OIKEUSKÄYTÄNTÖ

KHO:2020:72

KHO:2018:112

Asia C-645/19, Facebook Ireland ym. 15.6.2021, ECLI:EU:C:2021:483.

Asia C-210/16, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH ym. 5.6.2018, ECLI:EU:C:2018:388.

Asia C-307/22, FT vs. DW. 26.10.2023, ECLI:EU:C:2023:811 (väliaikainen versio).

Asia C-487/21, F.F. vs. Österreichische Datenschutzbehörde. 4.5.2023, ECLI:EU:C:2023:369.

Asia C-25/17, Tietosuojavaltuutettu vs. Jehovan todistajat -uskonnollisen yhdyskunta. 10.7.2018. ECLI:EU:C:2018:551.

Asia C-453/21, X-FAB Dresden GmbH & Co. KG vs. FC. 9.2.2023, ECLI:EU:C:2023:79

Asia C-534/20, Leistritz AG vs. LH. 22.6.2022, ECLI:EU:C:2022:495

Asia 15/81, Schul vs. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnsen. 5.5.1982.

TSV, Diaarinumero 3343/163/20, 24.02.2021. Rekisteröidyn oikeus saada pääsy tietoihin ja informoiminen keskusteluiden tallentamisesta.

LYHENTEET

AEPD	Agencia española protección datos (Espanjan kansallinen tietosuojaviranomainen)
Asetus	Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus (EU 679/2016)
BfDI	Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit (Saksan kansallinen tietosuojaviranomainen)
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés (Ranskan kansallinen tietosuojaviranomainen)
EDPB	European Data Protection Board
ETN	Euroopan tietosuojaneuvosto
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
HDP A	Hellenic Data Protection Authority HDP A (Kreikan kansallinen tietosuojaviranomainen)
IMY	Integritetsskyddsmyndigheten (Ruotsin kansallinen tietosuojaviranomainen)
Lissabonin sopimus	Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007
Nizzan sopimus	Nizzan sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien asiakirjojen muuttamisesta (2001/C 80/01)
Rooman sopimus	Euroopan talousyhteisön perustamissopimus
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus
Tietosuoja-asetus	Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus (EU 679/2016)
TSV	Tietosuojavaltuutettu
Unioni	Euroopan unioni

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Globalisaatio ja teknologian nopea kehitys ovat vaikuttaneet myös henkilötietojen suojeluun ja tuoneet siihen uusia haasteita. Henkilötietojen keräämistä ja jakamista tapahtuu merkittävästi enemmän kuin ennen ja kehitys jatkuu edelleen. Tämän kehityskulun seurauksena Euroopan unionissa tarvitaan vahva ja johdonmukainen tietosuojakehitys, joka varmistaa henkilötietojen korkeatasoisen suojan ja toisaalta niiden vapaan liikkuvuuden.¹

SEU artiklan 5 mukaisesti Euroopan unionin toimivalta määräytyy annetun toimivallan periaatteen mukaisesti ja unioni käyttää toimivaltaansa toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen.² Koska jäsenvaltiot eivät voi pelkäänsä kansallisella lainsäädännöllä savuttaa tavoitteita luonnollisten henkilöiden yhdenmukaisessa suojelussa ja henkilötietojen vapaassa liikkuvuudessa unionissa, tarvitaan EU:n tasolla sääntelyä tätä koskien.³ Vastauksena tähän tarpeeseen, Euroopan komissio antoi tammikuussa 2012 ehdotuksen yleiseksi tietosuoja-asetukseksi⁴. Tämä asetus tuli lopulta voimaan vuonna 2016 ja sitä alettiin siirtymäkauden jälkeen soveltaa 25.5.2018.⁵ Asetuksella korvattiin aiempi henkilötietodirektiivi, joka oli jäänyt ajasta jälkeen.⁶

Vuoden 2012 komission ehdotuksessa nimettiin kaksi päätavoitetta yleiselle tietosuoja-asetukselle: uusien innovatiivisten teknologioiden kehitys Euroopassa ja toisaalta kuluttajien luottamuksen säilyttäminen palveluihin ja tuotteisiin.⁷ Vaikka tavoitteena onkin ollut henkilötietojen suojan toteuttaminen perusoikeutena, ei voida sivuttaa asetuksen taloudellisia intressejä. Taustalla vaikutti talouskasvuun pyrkiminen ja sen

¹ Korpisaari 2022, s. 43

² Sopimus Euroopan unionista

³ Korpisaari 2022, s. 43–44

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679) luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus)

⁵ Korpisaari 2022, s. 1

⁶ Pitkänen ym. 2013, s. 26

⁷ COM (2012) 11 final. European Commission: Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation), Explanatory Memorandum, 25.1.2012

turvaaminen, ettei taloudellista kasvua ainakaan hidastaisi se, että jäsenvaltiot EU:ssa päättäisivät rajoittaa henkilötietojen vapaata liikkuvuutta unionin sisällä tietosuojajäsenyyden vuoksi.⁸

Ajatus vapaasta liikkuvuudesta liittyy Euroopan unionin integraatiokehitykseen. Euroopan integraatiokehitys lähti taloudellisen yhdentymisen alalla yhteismarkkinoista ja myöhemmin yhteismarkkinoista siirryttiin sisämarkkinakäsitteeseen.⁹ Euroopan unionin ja unionin oikeuden yhden keskeisimmistä alueista muodostaakin sisämarkkinat ja sisämarkkinaoikeus. Sisämarkkinoiden keskiössä on tavaroiden, palveluiden, henkilöiden ja pääoman vapaan liikkuvuuden turvaaminen.¹⁰ Juuri sisämarkkinoiden toiminnasta aiheutuva taloudellinen ja sosiaalinen yhdentymisen onkin huomattavasti lisännyt rajatylittäviä henkilötietojen siirtoja.¹¹

Yleistä tietosuoja-asetusta tarvitaan ennen kaikkea siihen, että luonnollisten henkilöiden suoja olisi yhdenmukaista kaikkialla unionissa ja oikeutta voitaisiin myös yhdenmukaisesti täytäntöönpanna jäsenvaltioissa. Lisäksi asetusta tarvitaan sen turvaamiseksi, ettei eroavaisuudet haittaisi henkilötietojen vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla. Asetuksella tavoitellaan oikeusvarmuuden ja läpinäkyvyyden takaamista talouden toimijoille, joka edistää myös samalla sisämarkkinoiden toimivuutta.¹²

Kirjainyhdistelmä GDPR (General Data Protection Regular), joka tarkoittaa tietosuoja-asetusta, onkin nykyään monille EU:n kansalaisille tuttu. EU:n komissio teki arvioinnin asetuksen menestyksestä kaksi vuotta soveltamisen aloituksen jälkeen. Raportin mukaan yli 16 vuotiaista EU:n kansalaisista 69 % on kuullut asetuksesta ja 71 % tiesi kansallisen tietosuojaviranomaisen olemassaolosta.¹³ Tietoisuus asetuksesta on tärkeää, sillä henkilötietojen suoja on perusoikeus.¹⁴ Lisäksi asetuksen sekä alueellinen että aineellinen soveltamisalue on hyvin laaja pitäen sisällään asetuksen 99 artiklaa ja 173 johdanto-osan

⁸ Keller 2023, s.213

⁹ Raitio 2013, s. 368

¹⁰ Penttinen ym. 2017, s. 85

¹¹ Yleinen tietosuoja-asetus, Johdanto: kohta 2

¹² Yleinen tietosuoja-asetus, Johdanto: kohta 13

¹³ COM (2020) 264 final, European Commission: Data protection as a pillar of citizens' empowerment and the EU's approach to the digital transition - two years of application of the General Data Protection Regulation., 24.6.2020.

¹⁴ Korpisaari ym. 2022, s. 40

kappaletta, jossa kulkevat rinnakkain yksilöiden oikeudet ja yritysten velvollisuudet; yksilön kontrollin vastapainona yrityksen velvollisuus varmistaa henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyys ja lainmukaisuus.¹⁵

Asetusluonteesta johtuen tietosuoja-asetus on sellaisenaan jäsenvaltioita velvoittavaa sääntelyä. Yleinen tietosuoja-asetus on kuitenkin siinä mielessä poikkeuksellinen, että se jättää joidenkin asioiden osalta jäsenvaltioille direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Tämän liikkumavaran käyttö on monelta osin jätetty kansallisen lainsäätäjän harkintaan. Suomessa kansallisena lakina toimii tietosuojalaki, joka on asetusta täydentävä laki.¹⁶

Keskeinen asia, johon tietosuoja-asetuksen säätämällä pyrittiin, oli yhdenmukaisuus. Asetuksella tavoitellaan yhdenmukaista henkilötietojen suojaa kaikkialla unionissa ja sellaisten eroavaisuuksien estämistä, mitkä haittaisivat tietojen vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla. Samoin asetuksella pyritään varmistamaan henkilötietojen käsittelyn yhdenmukainen valvonta ja samantasoiset seuraamukset kaikissa jäsenvaltioissa.¹⁷ Lisäksi jäsenvaltioiden valvontaviranomaisen on asetuksen mukaan seurattava säännösten soveltamista ja edistettävä nimenomaan sen yhdenmukaista soveltamista koko unionissa. Saavuttaakseen tavoitteen, jäsenvaltioiden viranomaisten on tehtävä yhteistyötä keskenään ja komission kanssa ilman erillistä sopimusta jäsenvaltioiden kesken avunannosta tai tällaisesta yhteistyöstä.¹⁸

Tietosuoja-asetus on nyt ollut voimassa reilut viisi vuotta. Euroopan komission arvioinnissa jo kahden vuoden jälkeen asetuksen soveltamisen aloittamisesta todettiin, että suurin osa lainsäädäntöuudistuksen tavoitteista oli jo toteutettu.¹⁹ Kansalaiset ovat saaneet enemmän oikeuksia ja mahdollisuuksia valvoa henkilötietojensa käsittelyä. Lainsäädännön yhdenmukaista soveltamista ja tehokasta täytäntöönpanon valvontaa oli kuitenkin arvion mukaan kehitettävä.²⁰ Haasteita yhdenmukaisuudelle tuovat muun

¹⁵ Keller 2023, s. 216

¹⁶ Andreasson ym. 2022, luku 2.3 Kansallinen liikkumavara ja tietosuojalaki

¹⁷ Yleinen tietosuoja-asetus, Johdanto: kohta 13

¹⁸ Yleinen tietosuoja-asetus, Johdanto: kohta 123

¹⁹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle; Tietosuojasäännöt kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien ja EU:n digitaalisen muutoksen edistäjänä – yleistä tietosuoja-asetusta sovellettu kaksi vuotta {SWD (2020) 115 final}

²⁰ Tietosuoja-asetuksen toimisto 25.6.2020

muassa kansalliset lait asetuksen rinnalla²¹, asetuksen tulkinnanvaraisuus ja vaikeaselkoisuus²², varovaisuus asetuksen tulkinnassa tietyissä jäsenmaissa esimerkiksi Suomessa²³ ja erimielisyydet tulkinnasta eri jäsenvaltioiden valvontavirnaomaisissa.²⁴

Yhtenä suurimpana haasteena tietosuoja-asetuksen tavoitteiden ja toteutumisen kannalta on siis nähty yhdenmukaisuus ja sen toteutuminen jäsenmaissa. Yhdenmukaisuutta asetuksen soveltamisessa ja tulkinnassa on pyritty edesauttamaan muun muassa Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeilla asetuksen selventämiseksi. Tietosuojaneuvosto tarjoaakin yleisiä ohjeita kuten suuntaviivoja, suosituksia ja hyviä käytänteitä toisaalta tietosuoja-asetuksen selventämiseksi ja toisaalta kansallisten sääntelyelimien tueksi yhdenmukaisessa tulkinnassa. Lisäksi se kannustaa jäsenmaiden viranomaisia tekemään yhteistyötä.²⁵ Kansallisesti valvontaviranomaiset, kuten Suomessa Tietosuojavaltuutetun toimisto²⁶, neuvovat tietosuoja-asetuksen oikeuksien ja velvollisuuksien saavuttamisessa ja asetuksen tulkinnassa.²⁷

1.2 Tutkielman tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää, miten yleisen tietosuoja-asetuksen soveltaminen yhdenmukaisuuden osalta on onnistunut asetuksen voimaantulon jälkeen ja sitä seuranneena viitenä vuotena. Yhdenmukaisuus asetettiin asetuksen yhdeksi keskeisimmäksi tavoitteeksi, mutta sen toteutuminen on osoittautunut hankalaksi. Tarkoituksena on ensin tutkia yhdenmukaisuutta yleisesti asetuksen tavoitteena, sen sisältöä sekä sitä, millaiset elementit tukevat sen toteutumista. Tämän jälkeen keskitytään yhdenmukaisen soveltamisen esteisiin ja haasteisiin, minkä osalta tutkitaan keskeisimpiä kompastuskiviä jäsenmaissa. Lisäksi tutkitaan sitä, millaisia seuraamuksia yhdenmukaisen soveltamisen esteistä seuraa ja miten ne ilmenevät.

²¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle; Tietosuojasäännöt kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien ja EU:n digitaalisen muutoksen edistäjänä – yleistä tietosuoja-asetusta sovellettu kaksi vuotta {SWD (2020) 115 final} s. 11

²² Tähti 2019, s. 333

²³ Juristiliitto 6.9.2023

²⁴ Keller 2023, s. 210

²⁵ Euroopan tietosuojaneuvosto

²⁶ Tietosuojavaltuutetun toimistossa työskentelee tietosuojavaltuutetun ja kahden apulaistietosuojavaltuutetun lisäksi noin 45 asiantuntijaa kts. Esim. Tietosuojavaltuutetun toimisto

²⁷ Tietosuojavaltuutetun toimisto

Tutkimuskysymyksiä on kolme ja ne löytyvät pääluvuista kolme ja neljä. Pääluvussa kolme käsitellään yksi tutkimuskysymys ja pääluvussa neljä kaksi kysymystä. Pääluku kaksi toimii puolestaan pohjustuksena aiheelle ja siinä tarkastellaan tietosuojan kehitystä Euroopassa sen varhaisista vaiheista nykyisyyteen. Lisäksi pääluvussa kaksi pyritään selvittämään, mihin yhtenäisen tietosuojan tason tarve perustuu. Varsinaiset tutkimuskysymykset voidaan jaotella seuraavasti:

- 1) Mitä tarkoitetaan tietosuoja-asetuksen mukaisella yhdenmukaisuuden tavoitteella ja millaiset elementit pyrkivät turvaamaan sen toteutumista?
- 2) Millaisia esteitä yhdenmukaiselle soveltamiselle voidaan tunnistaa?
- 3) Millaisia seuraamuksia yhdenmukaisen soveltamisen esteistä aiheutuu?

Pääluvussa kolme on tarkoitus käsitellä ensimmäistä kysymystä ja pääluvussa neljä kahta viimeistä kysymystä. Kaikki tutkimuskysymykset ovat tutkielmassa saman arvoisia ja yhtä keskeisiä. Lisäksi neljännessä pääluvussa pyritään konkreettisiin esimerkeihin tarkastelemaan sitä, millaisia seuraamuksia Suomessa ja Pohjoismaissa aiheutuu siitä, ettei asetusta sovelleta kaikissa tilanteissa yhdenmukaisesti ja asetuksen tavoitteet täyttäen. Tutkielmassa pyritään vertailemaan eri jäsenmaita keskenään etenkin hyödyntäen tietosuojaviranomaisten vuosikertomuksia ja niistä ilmeneviä tietoja sekä analysoimaan niiden merkitystä.

Varsinaisten tutkimuskysymysten lisäksi pyritään tutkimaan eri toimijoiden merkitystä tietosuoja-asetuksen yhdenmukaisuuden toteutumisen osalta. Näitä toimijoita ovat esimerkiksi Euroopan tietosuojaneuvosto, kansalliset valvontaviranomaiset ja organisaatioiden tietosuojavastaavat, jotka tulee tietyissä tilanteissa nimetä asetuksen vaatimusten mukaisesti. Keskeisimpänä tarkastelun kohteena näistä ovat Euroopan tietosuojaneuvosto ja kansalliset tietosuojaviranomaiset. Nämä löytyvät pääasiassa pääluvusta kolme.

Tutkielma keskittyy siis tietosuojan yhdenmukaisuuteen nimenomaan tietosuoja-asetuksen osalta. Monet kansalliset lait vaikuttavat tietosuoja-asetuksen rinnalla, sillä

asetus jättää kansallista liikkumavaraa.²⁸ Tarkemmin tutkielmassa ei oteta kantaa muuhun sääntelyyn, mutta sitä kyllä sivutaan. Tutkielman ulkopuolelle pääasiallisesti jää tietosuoja-asetuksen muiden tavoitteiden tarkastelu kuin yhdenmukaisuuden. Myöskään asetuksen mukaisia oikeuksia ja velvollisuuksia luonnollisille henkilöille²⁹ ja organisaatioille sekä näiden oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumista ei tarkemmin tarkastella. Tutkielman kontekstin kannalta on kuitenkin tärkeää pintapuolisesti käsitellä laajemmin tietosuoja-asetusta sekä sen aineellista, että alueellista soveltamisalaa, jotta yhdenmukaisuuden merkitys voidaan tarvittavalla tasolla ymmärtää.

1.3 Tutkielmassa käytettävä materiaali ja aikaisempi tutkimus

Tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen siihen liittyen on tehty paljon erilaisia selvityksiä ja etenkin sen tavoitteiden toteutumiseen liittyen. Euroopan komissio on muun muassa julkaissut kaksi vuotta tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen arvioinnin asetuksesta, jonka johtopäätöksenä todettiin, että lainsäädännön yhdenmukaista soveltamista ja tehokasta täytäntöönpanon valvontaa on kehitettävä, vaikka suuri osa asetuksen tavoitteista onkin saavutettu.³⁰

Suomessa tietosuojavaltuutetun toimisto on verkkokyselyn perusteella kartoittanut yritysten tietosuoja-asetuksen soveltamiseen liittyviä haasteita.³¹ Lisäksi Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoja muun muassa Suomen Asianajajaliitolta ja Juristiliitolta liittyen tietosuoja-asetuksen soveltamiskokemuksiin ja toimivuuteen Suomessa. Lausuntojen määräpäivät ovat olleet 6.9.2023, joten Oikeusministeriön koontia lausumien perusteella ei ole vielä saatavissa.³² Sekä Juristiliiton että Suomen Asianajajaliiton lausumat ovat kuitenkin saatavilla ja niissä molemmissa nousee esiin

²⁸ Suomessa kansallisena lakina toimii tietosuojalaki, jolla täsmennetään yleistä tietosuoja-asetusta

²⁹ Luonnollisista henkilöistä käytetään tietosuoja-asetuksessa nimitystä rekisteröity. Rekisterinpitäjät ja henkilötietojen käsittelijät taas ovat tahoja, joille asetus asettaa velvollisuuksia luonnollisten henkilöiden suojaamiseksi

³⁰ COM (2020) 264 final, European Commission: Data protection as a pillar of citizens' empowerment and the EU's approach to the digital transition - two years of application of the General Data Protection Regulation., 24.6.2020.

³¹ Tietosuojavaltuutetun toimisto 5.5.2021

³² Oikeusministeriö 2023

yhdenmukaisuuden teema ja asetuksen tulkinnanvaraisuus, joka on osaltaan yhdenmukaisen soveltamisen esteenä.³³

Aiemmat tutkimukset tietosuoja-asetuksen soveltamiseen liittyen ovat vielä tällä hetkellä pitkälti erilaisten lausuntojen, selvitysten ja raporttien varassa. Laajempaa tutkimusta esimerkiksi väitöskirjoja tietosuoja-asetukseen liittyen ei suomalaisesta kirjallisuudesta suoranaisesti löydy. Tähän on mahdollisesti syynä se, että asetusta on tullut sovellettavaksi siirtymäkauden jälkeen vasta 25.5.2018 eli vasta reilut viisi vuotta sitten. Näin ollen laajempia tutkimuksia voi olla tulossa, kun asetusta on nyt muutamia vuosia sovellettu ja sen tavoitteiden toteutumista alkaa olla mahdollista tutkia.

Aiemppaa tutkimusta löytyy kuitenkin tietosuojan alalta. Pentti Syrjänen on kirjoittanut väitöskirjansa yksityisyyden suojasta ja henkilöarvioinnista vuonna 2006. Väitöskirja keskittyy tietosuoja-asetusta edeltäneeseen EU:n tietosuojadirektiiviin ja perusoikeussäännöksiin. Lisäksi Lasse Lehtonen on kirjoittanut väitöskirjansa potilaan yksityisyyden suojasta vuonna 2001 ja Sirpa Posio Yksityisyyden suojasta sosiaalihuollossa. Yhteistä näille kaikille väitöskirjoille on kuitenkin se, että nämä on julkaistu ennen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa eikä näiden perusteella voida arvioida tietosuoja-asetuksen soveltamista.

Kirjallisuutta sen sijaan löytyy liittyen tietosuoja-asetukseen. Tietosuojasta ovat kirjoittaneet muun muassa Korpisaari - Pitkänen - Warma-Lehtinen ja Keller. Korpisaaren ym. kirja vuodelta 2022 käsittelee tietosuojan kehitystä Euroopassa ja tuo yleisemmin esiin tietosuoja-asetuksen luomat oikeudet ja velvollisuudet. Milla Kellerin teos ”Mitä on tietosuoja?” käsittelee puolestaan tietosuoja-asetuksen roolia tietosuojan alalla ja asetuksen tunnistettuja vahvuuksia ja heikkouksia. Tietosuoja-asetuksen vaatimuksista on myös kirjoittanut Minna Hanninen vuonna 2017 ja tietosuojavastaavan roolista³⁴ Ari Andreasson 2022 muutamia esimerkkejä mainitakseni.

Tämän tutkimuksen pääasiallisena lähteenä ja kohteena on Yleinen tietosuoja-asetus. Siihen liittyvät tiiviisti viranomaisten tulkinnat, suositukset ja ohjeet, joita on myös

³³ Juristiliitto 6.9.2023 ja Lång 27.9.2023

³⁴ Tietosuojavastaavalla tarkoitetaan organisaatiossa toimivaa tietosuojasääntelyn erityisasiantuntijaa, joka tulee tietyissä tietosuoja-asetuksen määrittämässä tilanteissa nimittää ks. Esim. Korpisaari 2022, s. 42

käytetty lähteenä. Tutkielmassa on hyödynnetty sekä kotimaista että kansainvälistä kirjallisuutta erityisesti Euroopan unionin oikeuteen ja tietosuojaan liittyen. Lisäksi lähteenä on käytetty tuomioistuinten ratkaisuja³⁵ ja kansallisten tietosuojavirnaomaisten ratkaisuja, lainvalmisteluaineistoa sekä artikkeleita ja erilaisia lausuntoja. Keskeisessä asemassa ovat myös EU:n jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten vuosikertomukset ja niissä on pääasiallisesti käytetty tuoreinta saatavilla olevaa dataa eli vuoden 2022 vuosikertomuksia. Myös uutisartikkeleita liittyen tietosuojaan on käytetty lähteenä sekä muutaman kotimaisen organisaation tietotilinpäätöksiä.

1.4 Tutkielman metodi ja rakenne

Tutkimusmetodi oikeustieteessä määräytyy tieteenalan, tutkimuksen kohteen ja valittavan tiedonintressin mukaan.³⁶ Metodi itsessään on menetelmä tai väline, jolla oikeudellista tietoa jostakin asiasta voidaan hankkia. Metodit ovat siis ikään kuin työkaluja oikeudellisen tutkimuksen tekemiseksi.³⁷ Oikeustieteissä metodeja tutkimukseen on erilaisia; esimerkiksi lainoppi eli oikeusdogmatiikka, oikeussosiologia, oikeushistoria ja oikeusvertailu. Näistä menetelmistä vanhin ja eniten käytetty on ylivoimaisesti lainoppi, jonka juuret ovat jo Antiikin Roomassa. Lainopin tehtävänä on ensinnäkin tulkita voimassa olevia säädöksiä ja toiseksi systematisoida niitä.³⁸ Empiirinen lähestymistapa taas eroaa lainopista siten, että siinä oikeutta tarkastellaan ikään kuin ulkoisesti eikä tulkita oikeusnormien sisältöä vaan esimerkiksi sitä, millaisia taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia oikeudella on.³⁹

Tässä tutkielmassa yleisen tietosuoja-asetuksen yhdenvertaisuutta arvioidaan osittain lainopin keinoin, kun tarkastellaan tietosuoja-asetuksen tulkintaan eri jäsenmaissa liittyviä teemoja sekä asetuksen tulkinnanvaraisuutta. Lisäksi lainoppiin liittyvää systematisointia käytetään tutkielmassa, kun tarkastelun kohteena on tietosuoja-asetuksen rooli eurooppalaisessa tietosuojassa kansallisten säännösten rinnalla tietosuojan alalla. Asetuksen ja kansallisten lakien välistä suhdetta siis tarkastellaan

³⁵ Tässä yhteydessä tuomioistuimen ratkaisuille viitataan sekä jäsenvaltioiden tuomioistuinten ratkaisuihin että Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuihin

³⁶ Siltala 2003, s. 137

³⁷ Ks. Aarnio 2011, s. 20–21

³⁸ Aarnio 2011, s. 6

³⁹ Nieminen ym. 2021: luku 1.1 Empiirinen lähestymistapa oikeuteen

systematisoinnin keinoin. Tutkimuksesta voidaan tunnistaa myös empiirinen lähestymistapa, jossa asetuksen vaikutuksia yhteiskuntaan ja talouteen tuodaan esille.

Koska tämä tutkimus kuitenkin on eurooppaoikeudellinen, on hyvä huomata, että ainoastaan lainopillisen tutkimuksen avulla ei voida saavuttaa tarvittavaa tietoa tutkimuksen kohteesta ja tutkimuskysymyksistä. Tutkielman aiheen eurooppaoikeudellisen luonteen vuoksi, on tarpeen tutkia tietosuojan kehitystä myöskin oikeushistoriallisen metodin avulla, jotta voidaan hahmottaa tietosuoja-asetukseen vaikuttanut historiallinen kehitys ja sen paikka Euroopan unionin yhdentymisen ja sisämarkkinakehityksen osana. Lisäksi hyödynnetään oikeusvertailevaa metodia, kun tutkitaan asetuksen tavoitteen mukaista yhdenvertaisuuden toteutumista ja siihen liittyviä haasteita.

Tämä tutkimus koostuu yhteensä viidestä luvusta. Johdantoa seuraa kolme päälukua ja viimeisenä esitetään tutkimuksen päätös, jossa tutkimuksen tulokset ovat tiivistettynä loppusanoihin. Viimeisessä kappaleessa selvitetään tarkemmin tutkimuksen suhde myös aiempiin tutkimuksiin ja rajataan tutkimustuloksia suhteessa myöhempisiin tutkimustarpeisiin, sillä tämän tutkimuksen perusteella ilmenee myös uusia mahdollisia tutkimuksen kohteita. Tutkimuksen toinen luku sisältää lyhyen katsauksen henkilötiedon määrittelmään ja kuvaa myös tietosuojan kehitystä eurooppaoikeudellisella kentällä. Pääluvuissa kolmesta viiteen tarkastellaan varsinaisten tutkimuskysymysten perusteella yhdenmukaisuuden toteutumista ja luku kuusi sisältää katsauksen yhdenvertaisuuden ilmenemiseen kansallisesti Suomen osalta.

2. HENKILÖTIETOJEN SUOJAN LÄHTÖKOHDAT

Henkilötietojen suojan merkitys on korostunut oikeudellisessa kentässä 1970- luvulta lähtien enemmän ja enemmän.⁴⁰ Se onkin nykyään yksi perusoikeus ja tietosuojalla toteutetaan paitsi henkilötietojen suojaa myös muiden perusoikeuksien suojaa.⁴¹ Tietosuojaa on toteutettu lähihistoriassa vuoden 1981 Euroopan neuvoston tietosuojasopimuksella, OECD:n vuoden 1980 suosituksella ja näiden jälkeen EU:n tietosuojadirektiivillä vuodelta 1995.⁴² Tietosuojadirektiivin syrjäyttänyt yleinen tietosuojasetus (GDPR) annettiin 27. huhtikuuta 2016 ja sitä alettiin soveltaa 25. toukokuuta 2018, jolloin henkilötietojen käsittelyn oli oltava asetuksen mukaista.⁴³ Asetuksen tavoitteena on sekä edistää henkilötietojen suojaa että tukea henkilötietojen vapaata liikkuvuutta EU:ssa.⁴⁴

Henkilötietoja tarvitaan nykyään joka puolella yhteiskuntaa. Niitä hyödynnetään hyvinvointivaltiollisten palveluiden tarjoamiseen, väestön hallinnointiin ja kaupallisiin tarkoituksiin kuten markkinointiin. Kaikkiaan yhteiskunnan tehokas toimiminen markkinoilla edellyttää, että yksilö ikään kuin luopuu osasta yksityisyyttään. Henkilötietojen suojalla pyritään suojaamaan yksilöä tämän kaiken keskellä ja toisaalta mahdollistamaan taloudelliset intressit.⁴⁵ Tässä luvussa tarkastellaankin tietosuojan paikkaa lainsäädännössä ja yhteiskunnassa sekä sen kehitystä.

2.1 Yksi perusoikeuksista

Suomen perustuslain 10 § turvaa jokaisen yksityiselämän suojan. Sen mukaan: ”Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.” Henkilötietojen suoja jäsentyy siis säännöksessä yksityiselämän suojan alaan kuuluvaksi. Kun lailla säädetään tarkemmin henkilötietojen suojasta, on otettava huomioon sen luonne osana perusoikeusjärjestelmän kokonaisuutta.⁴⁶ Tämä

⁴⁰ Neuvonen 2014, s. 70

⁴¹ Voutilainen ym. 2023, s. 75

⁴² Neuvonen 2014, s. 70

⁴³ Andreasson ym. 2022, luku 2: Tietosuojaa ohjaava lainsäädäntö

⁴⁴ Horowitz ym. 2019, luku 6.1: Yksityisyyden suoja laissa

⁴⁵ Neuvonen 2014, s. 60

⁴⁶ Korpisaari ym. 2022, s. 8–9

rajoittaa lainsäätäjän liikkumavaraa ja tuo hyvin esiin yksityisyyden ja sitä myötä myös henkilötietojen suojan merkityksen modernin oikeusvaltion lainsäädäntökentässä.⁴⁷ On kuitenkin hyvä huomata, että henkilötietojen suoja on laajempi kokonaisuus kuin yksityiselämän suoja, eikä yksityiselämän suoja kata kaikkia henkilötietoja.⁴⁸

Perusoikeuksia, tässä tapauksessa henkilötietojen suoja, tarkasteltaessa tulee huomioida, ettei perusoikeudet ole irrallisia oikeuksia vaan niitä tulisi huomioida aina kokonaisuutena. Tästä seuraa esimerkiksi se, ettei mitään yksittäistä perusoikeutta voida käyttää perusteena toisen perusoikeuden mitätöinnille tai loukkaamiselle, kuten ratkaisussa KHO:2018:112, jossa vastakkain olivat yksityisyyden suoja ja sanavapaus.⁴⁹ Näin ollen henkilötietojen suoja ei voi loukata myöskään muita perusoikeuksia kuten sananvapautta.⁵⁰ Lisäksi lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa huomattavasti se, että EU:n tietosuoja-asetus⁵¹ on sitä edeltänyttä henkilötiedodirektiiviä⁵² huomattavasti tiukempi.⁵³

Perustuslakivaliokunnan kanta on myös se, että yleisen tietosuoja-asetuksen myötä yksityiskohtainen sääntely on johtanut siihen, että perustuslain yksityiselämän suojaan sisältyvä henkilötietojen suoja saa riittävän suojan varsinkin, jos tähän yhdistetään kansallista yleislainsäädäntöä. Näin ollen perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt tarpeellisena, että erityislainsäädännöllä säädettäisiin kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä nimenomaisesti henkilötietojen suojasta.⁵⁴

Sen lisäksi, että yksityiselämän suojasta säädetään Suomessa kansallisesti perustuslailla, on se turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa⁵⁵ ja tarkemmin sen 8 artiklassa.

⁴⁷ Saarenpää ym. 2004, s. 24

⁴⁸ Korpisaari ym. 2022, s. 8–9

⁴⁹ KHO:2018:112; Tietosuojavaalutettu oli määrännyt Googlen poistamaan kaksi url-hakutulosta, joista ilmeni muun muassa murhatuomion saaneen nimi ja terveydellisiä tietojaan. Ratkaisussa yleisön intressi saada hakijan terveyden- ja mielentilaa koskevat arkaluonteiset tiedot ei syrjäyttänyt hänen oikeuttaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Hakutulokset oli voitu määrätä poistettaviksi.

⁵⁰ Ks. Esim. Mäenpää 2020, s. 34 jaottelusta julkisuutta tukeviin ja julkisuutta rajoittaviin perusoikeuksiin; sananvapaus on perustuslain turvaama perusoikeus kuten myös yksityiselämän suoja, johon henkilötietojen suoja Suomen perustuslaissa kuuluu

⁵¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679) luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus)

⁵² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta

⁵³ Korpisaari ym. 2022, s. 9–10

⁵⁴ Korpisaari ym. 2022, s. 10–11

⁵⁵ Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, Roomassa 4.11.1950

Sen mukaan: ”Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.” Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös katsonut, että henkilötietojen suoja on olennainen osa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa. Artiklan mukainen yksityiselämän suoja edellyttää, että henkilötietojen keräämisestä, käyttämisestä ja säilyttämisestä säädetään riittävän täsmällisesti.⁵⁶

Henkilötietoja suojataan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Julistus perusoikeuskirjasta annettiin Nizzassa vuonna 2000.⁵⁷ Silloin siitä ei kuitenkaan tehty vielä sitovaa asiakirjaa vaan se oli julistus.⁵⁸ Sitovaksi asiakirja muuttui vuonna 2009 Lissabonin sopimuksen⁵⁹ myötä.⁶⁰ Sen 8 artiklan mukaan: ”1. Jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. 2. Tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi. 3. Riippumaton viranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista.” EU:n perusoikeuskirjan⁶¹ osalta voidaanakin huomata, että siinä henkilötietojen suoja ei ole osa 7 artiklan yksityiselämän kunnioittamista vaan tietosuojaa on itsenäinen perusoikeus.⁶² Tämä kuvastaa hyvin henkilötietojen suojan merkitystä osana modernia maailmaa ja oikeusjärjestystä.

Aiemmin tietosuojan rooli EU:ssa on ollut enemmän taloudellisten intressien turvaaja⁶³ ja perusoikeusajattelussa henkilötietojen suoja edustaakin uudempia perusoikeuksia.⁶⁴ Digitaalitalouden kehittyessä turvallisuus ja yhteentoimivuus ovat nousseet kuitenkin taloudellisten intressien rinnalle. Lisäksi digitaalitalouden kehitys muuttaa

⁵⁶ Korpisaari ym. 2022, s. 11–12

⁵⁷ Nizzan sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien asiakirjojen muuttamisesta (2001/C 80/01)

⁵⁸ Ennen Lissabonin sopimusta, suoraan oikeudellisesti sitomattomanakin perusoikeuskirjan mukaisilla perusoikeuksilla oli kasvavaa merkitystä yhteisöoikeuden yleisiä periaatteita sovellettaessa osana EU-oikeutta. Ks esim. Pellonpää ym. 2018, s. 95

⁵⁹ Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta (2007/C 306/01)

⁶⁰ Penttinen ym. 2017, s. 79

⁶¹ Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01)

⁶² Ks. Esim. Keller 2023, s.79 ja Voutilainen ym. 2023, s. 76

⁶³ Keller 2023, s. 82

⁶⁴ Neuvonen 2014, s. 64

perusteellisesti tottumuksiamme ja vaikuttaa yhteiskunnan eri osa-alueisiin.⁶⁵ Nykyään tietosuojaja onkin vakavasti otettava oikeus muiden perusoikeuksien rinnalla.⁶⁶

Tietosuojan roolin kehitykselle on varmasti monia syitä kaikkiaan, mutta toinen saattoi olla se, ettei se saa kaikkien jäsenmaiden valtiosääntöoikeudessa legitimitettä ainoastaan yksityisyydestä. Esimerkiksi Ranskassa tietosuojaja liittyy vapautteen ja Saksassa puolestaan arvokkuuteen ja monimutkaiseen oman persoonan suojaan.⁶⁷ Lisäksi perusoikeuskirja ylipäättään takasi EU:lle vahvemman roolin perusoikeuksien suojaamisessa ja sitä myötä myös henkilötietojen suojaamisessa.⁶⁸

Tietosuojan itsenäistä oikeussuojaa puoltaa se, että yhteiskunnan kehittyessä tietosuojalle kaivattiin tarkkoja sääntöjä, sillä yksityisyydensuoja on vaikeasti määriteltävämpi ja lopulta kiinni käsityksestä siitä, mitä yksityisyys ylipäättään on.⁶⁹ Kuten Suomen perustuslaistakin huomataan yksityisyyden suoja ei kata henkilötietojen suojaa kokonaisuudessaan.⁷⁰ Keskeinen ajatus eurooppalaisessa henkilötietojen suojan mallissa itsenäisenä perusoikeutena on se, että lähtökohtaisesti kaikkia henkilötietoja on käsiteltävä varoen, eikä kontekstisidonnaisuudella näin ole niin suurta merkitystä, kuin tapauksessa, jossa henkilötietojen suoja perusoikeutena jätettäisiin vain yksityisyydensuojan varaan.⁷¹ Jos ajatellaan toisinpäin tietosuojan ja yksityisyydensuojan suhdetta, niin voidaan ajatella, että yksityisyys on yksi tärkeimmistä arvoista, joita tietosuojaja pyrkii turvaamaan. Vaikka nämä onkin erotettu perusoikeuskirjassa toisistaan, ei niiden välistä suhdetta voi kuitenkaan liikaa korostaa.⁷²

2.2 Kehitys kohti yleistä tietosuojaja-asetusta

2.2.1 Sääntelyn historiaa

⁶⁵ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Digitaalimarkkinat kasvun vauhdittajana”

(valmisteleva lausunto) (2012/C 229/01)

⁶⁶ Keller 2023, s. 82

⁶⁷ Keller 2023, s.82

⁶⁸ Pellonpää ym. 2018, s.96

⁶⁹ Keller 2023, s. 82

⁷⁰ Korpisaari ym. 2022, s. 8–9

⁷¹ Keller 2023, s. 82–83

⁷² Keller 2023, s. 83

Yleisen tietosuoja-asetuksen taustalla on sitä edeltänyt vuosikymmenien kehitys, jonka seurauksena asetuksen nykymuotoiset periaatteet, oikeudet ja velvollisuudet ovat saaneet muotonsa. Asetus ei siis syntynyt hetkessä ja kiireessä. Useat Euroopan maat ryhtyivät säätämään henkilötietojen käsittelyä koskevia lakeja 1960- ja 1970-luvulla. Yksi ensimmäisten joukossa oli naapurimaamme Ruotsi. Alkusysäys tälle oli tietotekniikan varhaisina aikoina huoli siitä, että uusi teknologia voi vaarantaa ihmisten yksityisyyttä.⁷³

Tämän johdosta Euroopan neuvosto päätti määritellä normit ja periaatteet henkilötietojen epäoikeudenmukaisen käsittelyn estämiseksi. Tätä koskeva yleiskokouksen suositus 509 annettiin vuonna 1968. Kansallisten lakien yhdenmukaistamiselle nähtiin siis jo silloin merkittävä tarve ja edelleen tietosuojalainsäädännöstä löytyy suosituksesta säilyneitä elementtejä kuten ihmisen oikeus tietää henkilötietojensa käsittelystä, vaatimus tietojen oikeellisuudesta sekä ajantasaisuudesta, säilytysaikojen rajoittamisesta ja käyttötarkoitussidonnaisuudesta.⁷⁴

OECD eli taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö puolestaan antoi vuonna 1980 ensimmäisen ohjeistuksensa yksityisyyden suojasta ja henkilötietojen rajat ylittävästä siirtämisestä. Ohjeistus ei ole sitova, mutta sillä on ollut suuri merkitys tietosuojalainsäädännön kehitykseen myös Euroopan ulkopuolella.⁷⁵ Siinä määritetyt peruseriaatteet ovat seuraavat: henkilötietojen keruun rajoitus, henkilötietojen laatu, käyttötarkoitussidonnaisuus, henkilötietojen käytön rajoitus, avoimuus ja yksilön osallistuminen. Tietosuojadirektiiviin nämä myöhemmin omaksuttiin vain muutamin muutoksin.⁷⁶ Edelleen keskeiset periaatteet kuten keräämisen rajoittaminen, tarkoituksen määrittely, käytön rajoittaminen, avoimuus, osoitusvelvollisuus ja turvallisuus ovat ainakin jossain muodossa mukana myös nykymuotoisessa tietosuoja-asetuksessa.⁷⁷

Vuonna 1981 Euroopan neuvosto hyväksyi yleissopimuksen (yleissopimus 108) yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä. Tämä oli ensimmäinen oikeudellisesti sitova ja monenvälinen sopimus henkilötietojen suojan

⁷³ Korpisaari ym. 2022, s. 4–5

⁷⁴ Korpisaari ym. 2022, s. 4–5

⁷⁵ Korpisaari ym. 2022, s. 5–6

⁷⁶ Vanto 2011, s. 13–14

⁷⁷ Korpisaari ym. 2022, s. 5–6

alalla. Sen allekirjoittajavaltiot sitoutuivat sisällyttämään yleissopimuksen tietosuojaperiaatteet, jotka olivat pitkälti OECD:n ohjeistusta vastaavia periaatteita, omiin lainsäädäntöihinsä. Yleissopimus oli rakenteellisesti jaettu kolmeen pääosaan: tietosuojan peruseriaatteisiin, rajat ylittävään tiedonsiirtoon ja keskinäiseen avunantoon.⁷⁸

Koska yleissopimuksen allekirjoittaminen edellytti tietosuojan peruseriaatteiden hyväksymistä lainsäädäntöön, pyrittiin siihen, että allekirjoittajavaltiot voisivat sallia tietojen siirron rajat ylittävästi välillään varsin vapaasti. Keskinäisen avunannon osalta sopimusmääräykset puolestaan edellyttivät, että allekirjoittajavaltiot nimittävät valvontaviranomaisen valvomaan tietosuojasäännösten noudattamista. Valvontaviranomaisen tuli antaa ihmisille neuvoa tietosuojaan liittyvissä kysymyksissä ja toimia yhteistyössä muiden allekirjoittajavaltioiden viranomaisten kanssa. Tästä Euroopan neuvoston yleissopimuksesta hyväksyttiin vuonna 2018 päivitetty versio, jonka myös Suomi on ratifioinut 2020. Voimaan se ei ole vielä tullut.⁷⁹

OECD:n ohjeistus ja Euroopan neuvoston hyväksymä yleissopimus pyrkivät kansallisten lainsäädäntöjen harmonisointiin tietosuojan alalla. Tästä huolimatta eri maissa päädyttiin hyvin erilaisiin tietosuojaa koskeviin lainsäädäntöratkaisuihin. Koska näillä ei onnistuttu tavoitteessa harmonisoinnista riittävästi, tarve vahvemmalle yhdenmukaistamiselle oli suuri. Euroopan parlamentti pyysikin vuonna 1976 komissiota valmistelemaan ehdotusta henkilötietodirektiiville.⁸⁰

Piti kuitenkin odottaa vielä melkein kaksikymmentä vuotta ennen kuin lokakuussa 1995 direktiivi 95/46/EY hyväksyttiin. Direktiivin tavoitteena oli tietojen vapaampi liikkuminen jäsenmaiden välillä ja ihmisten yksityisyyden suojan parantaminen. Koska kyseessä oli kuitenkin direktiivi, tämä jätti kansallisille lainsäätäjille paljon liikkumavaraa direktiivin velvoitteiden toteutuksessa kansallisilla lainsäädännöillä. Näin ollen tietosuojalainsäädännön harmonisointi jäi edelleen epätydyttävälle tasolle. Tämän seurauksena tuli tarve yleiselle tietosuoja-asetukselle, joka on direktiiviä pidemmälle menevää yhdenmukaistamista.⁸¹

⁷⁸ Korpisaari ym. 2022, s. 6

⁷⁹ Korpisaari ym. 2022, s. 6–7

⁸⁰ Korpisaari ym. 2022, s. 6–7

⁸¹ Korpisaari ym. 2022, s. 6–7

2.2.2 Yleinen tietosuoja-asetus

Koska henkilötietojen suoja ja yksityiselämän kunnioittaminen ovat eurooppalaisia perusoikeuksia, on Euroopan unionin varmistettava, että perusoikeuskirjassa vahvistettua perusoikeutta tietosuojaan sovellettaisiin mahdollisimman johdonmukaisesti. Tasapainon säilyttämistä turvallisuuden sekä ihmisoikeuksien, tietosuojan ja yksityisyyden välillä on pidetty tärkeänä muun muassa Euroopan parlamentissa.⁸² Tammikuussa 2012 Euroopan komissio antoi ehdotuksen yleiseksi tietosuoja-asetukseksi. Aiempi vuoden 1995 henkilötietodirektiivi oli tullut tiensä päähän, sillä henkilötietojen käsittelyn tekninen toimintaympäristö ja tietojärjestelmien tietomäärät olivat muuttuneet hyvin paljon yhteiskunnan kehittyessä. Lisäksi jäsenvaltioiden välisiä eroja tietosuojan alalla oli tarpeen harmonisoida ja monikansallisissa yrityksissä tietosuojan soveltaminen oli monimutkaista, kallista ja haastavaa.⁸³

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU 2016/679) annettiin 27. huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta. Kyseinen asetus on nykyinen yleinen tietosuoja-asetus, jota alettiin soveltaa kansallisesti 25. toukokuuta 2018, jolloin henkilötietojen käsittelyn oli oltava asetuksen mukaista.⁸⁴

Yleinen tietosuoja-asetus korvasi aiemman henkilötietodirektiivin ja muutoksen tavoitteena oli päivittää ja nykyaikaistaa henkilötietodirektiivin periaatteet, yhtenäistää jäsenmaiden tietosuoja sääntelyä sekä vahvistaa rekisteröityjen itsemääräämisoikeutta. Tavoitteina olivat sisämarkkinoiden lujittaminen, tietosuojan globaaliuden huomioiminen sekä sääntöjen täytäntöönpanon valvonnan tehostaminen. Kaikella tällä pyrittiin luomaan EU:lle ennen kaikkea ajanmukainen, vahva ja yhtenäinen tietosuojan ala.⁸⁵ Jotta harmonisointitavoite toteutuu, asetuksen tulkinnan on oltava mahdollisimman pitkälle yhdenmukaista jäsenmaissa.⁸⁶

⁸² Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö 2023

⁸³ Pitkänen ym. 2013, s. 26

⁸⁴ Andreasson ym. 2022, luku 2: Tietosuoja ohjaava lainsäädäntö

⁸⁵ Andreasson ym. 2022, luku 2.1: EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteet

⁸⁶ Oikeusministeriö 2017

Keskeisiä muutoksia, joita tietosuoja-asetus piti sisällään verrattuna henkilötietodirektiiviin, olivat muun muassa säännösten soveltaminen rekisterinpitäjän lisäksi henkilötietojen käsittelijään, tietoturvaloukkausten pakollinen ilmoitusvelvollisuus, rekisterinpitäjän ennakkoon laadittava tietosuojan vaikutustenarviointi, tietosuojavastaavan nimeäminen ja noudattamatta jättämisestä aiheutuva sanktiomaksu. Päämääränä oli yhdenmukaistaa vaatimukset ja sanktiot henkilötietojen käsittelyyn liittyen koko EU:n alueella, jotta myös kansalaisten luottamus toimijoihin kasvaisi.⁸⁷

Tietosuoja-asetuksen yleinen soveltamisala määritellään asetuksen 2 artiklassa siten, että sitä sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista, sekä sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden tarkoituksena on muodostaa rekisterin osa. Luonteeltaan tietosuoja-asetus on henkilötietojen käsittelyä koskeva yleissäädos, joten on huomioitava, että henkilötietojen käsittelystä säädetään myös useissa sadoissa erityislaeissa. Kansalliset lainsäädännöt eivät saa olla asetuksen kanssa ristiriidassa, mutta asetus mahdollistaa kansallisen sääntelyn ja jossain tilanteissa jopa edellyttää kansallisesta säätämisestä.⁸⁸

Sen sijaan asetusta ei sovelleta sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, jota luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaisesti henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa. Tällaisessa tilanteessa on kyseessä henkilökohtainen käyttö, joka jää soveltamisalan ulkopuolelle. Soveltamisalan ulkopuolelle jäävä, alun perin henkilökohtainen käyttö, voi tulla kuitenkin asetuksen soveltamisalaan, jos tietoja julkaistaan tai luovutetaan laajempaan käyttöön.^{89 90}

Alueellisesti asetusta sovelletaan sen 3 artiklan mukaisesti EU:n alueella sijaitsevassa rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän toimipaikassa toiminnan yhteydessä. Merkitystä ei ole sillä sijaitseeko rekisterinpitäjä unionin alueella vai ei. Mikäli

⁸⁷ Pitkänen ym. 2013, s. 26

⁸⁸ Korpisaari ym. 2022, s. 40

⁸⁹ Korpisaari ym. 2022, s. 48

⁹⁰ Ks. Myös Neuvonen 2014, s. 61; Henkilötietodirektiivin voimassa ollessa myös yksityinen käyttö oli rajattu direktiivin ulkopuolelle. Myös henkilötietodirektiivin aikana sääntely kohdistui henkilörekistereihin ja niihinkin siltä osin kuin kyseessä ei ollut käyttö yksityisiä tarkoituksia varten (sähköpostit, osoitteisto)

henkilötietojen käsittely liittyy tavaroiden tai palveluiden tarjoamiseen rekisteröidyille unionissa tai kyseessä on rekisteröityjen unionin alueella tapahtuvan käyttäytymisen seurannasta, asetusta sovelletaan, vaikka rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä ei sijaitse unionin alueella.⁹¹ Lisäksi asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, jota suorittava rekisterinpitäjä ei ole sijoittautunut unioniin vaan toimii paikassa, jossa sovelletaan jonkin jäsenvaltion lakia kansainvälisen julkisoikeuden alalla.⁹²

Euroopan tietosuojaneuvoston pitämänä yleisenä periaatteena on, että henkilötietojen käsittelyn kuuluessa asetuksen alueelliseen soveltamisalaan, käsittelyyn sovelletaan kaikkia asetuksen säännöksiä. Tämän voidaan ajatella selventävän alueellista soveltamisalaa, mutta toisaalta se edellyttää, että toimijat arvioivat kuuluuko henkilötietojen käsittely tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan ylipäätään. Tarve selvittämiseen korostuu kansainvälisissä toimintaympäristöissä.⁹³

Tietosuoja-asetuksen luonteesta asetuksena seuraa, että se on kaikilta osin velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan jäsenmaissa. Soveltamisen tulee olla yhdenmukaista ja täysimääräistä sekä välitöntä, joten erillisiä kansallisia täytäntöönpanosäädöksiä ei tarvita.⁹⁴ Tietosuoja-asetus onkin siten suoraan sovellettavaa unionin oikeutta, eikä se edellytä sääntelyn kopioimista jäsenvaltion toimesta kansalliseen lakiin. Huomioitavaa sen sijaan on, että jäsenvaltioiden voi olla tarpeen muuttaa kansallisia lakejaan, jotta ne eivät ole asetuksen kanssa ristiriidassa.⁹⁵ Unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden välinen ristiriita voidaan ratkaista vain asettamalla unionin oikeus etusijalle, sillä muutoin se olisi mahdollista tehdä tyhjäksi kansallisella sääntelyllä.⁹⁶ Tämä lähtökohta turvaa myös yhdenmukaisuutta, sillä kansallisilla laeilla ei voida poiketa asetuksen säännöksistä.

Asetus koostuu pitkästä johdannosta, jossa on 173 kohtaa sekä 11 luvusta, joissa on yhteensä 99 artiklaa.⁹⁷ Tietosuoja-asetus onkin aineelliselta ja alueelliselta soveltamisalaltaan hyvin kattava. Laajuutta kasvattaa myös se, että artikkelit ovat asiasisällöltään ja sen lisäksi vielä ilmaisultaankin laajoja. Voidaankin todeta, että

⁹¹ Hanninen ym. 2017, s. 18–19

⁹² Korpisaari ym. 2022, s. 52

⁹³ Korpisaari ym. 2022, s. 53

⁹⁴ Borchardt 2017, s. 145

⁹⁵ Raitio ym. 2020, s. 80

⁹⁶ Borchardt 2017, s. 145

⁹⁷ Korpisaari ym. 2022, s. 39

tarkkarajaisuuden vaatimuksen osalta tietosuoja-asetusta on pidettävä huonompana verrattuna sen kattavuuteen.⁹⁸

Yleinen tietosuoja-asetus ei mainitse ainoastaan yksityisyyttä sen pääasiallisen suojan kohteena, vaan viittaa sen suojaavan yksilöiden kaikkia perusoikeuksia ja vapauksia, mutta erityisesti yksilöiden oikeutta henkilötietojen suojaan.⁹⁹ Erityisen mielenkiintoisen tietosuoja-asetuksesta tekee se, että sen tavoitteena on sekä edistää henkilötietojen suojaa että tukea henkilötietojen vapaata liikkuvuutta EU:ssa. Juuri henkilötietojen vapaa liikkuvuutta voidaan pitää yksityisyyden suojan suurena uhkana.¹⁰⁰ Näiden välissä tasapainottelun voidaankin ajatella luovan tietosuoja-asetuksen soveltamiselle yhden suuren haasteen ja tuon haasteen kanssa tasapainoilu on keskeistä asetuksen yhdenmukaiselle soveltamiselle.

2.3 Henkilötiedon määritelmä tietosuoja-asetuksessa

Tietosuoja-asetuksessa ”henkilötieto” määritellään sen 4 artiklassa ja sen mukaisesti asetuksessa tarkoitetaan henkilötiedolla ” kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön, jäljempänä ’rekisteröity’, liittyviä tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.”

Määritelmä kattaa siis lähes kaiken valokuvasta makumieltymyksiin.¹⁰¹ Henkilötiedon määritelmä onkin hyvin laaja. Sen perusteella voidaan todeta kyseessä olevan henkilötieto, jos tietojen perusteella voidaan tietää suoraan, kenestä on kyse tai ainakin saada selville, ketä tiedot koskevat.¹⁰² Käytännössä kahden ehdon kuitenkin on täyttyttävä, jotta voidaan puhua henkilötiedosta. Henkilön on oltava tietojen perusteella

⁹⁸ Tähti 2019

⁹⁹ Keller 2023, s. 80

¹⁰⁰ Horowitz ym. 2019, luku 6.1: Yksityisyyden suoja laissa

¹⁰¹ Horowitz ym. 2019, luku 6.1: Yksityisyyden suoja laissa

¹⁰² Hanninen ym. 2017, s. 20

todennäköisesti tunnistettavissa ilman, että tunnistamiseen kuluisi kohtuuttomasti resursseja eli aikaa tai varoja. Lisäksi tunnistamisen on oltava mahdollista sellaisella teknologialla, joka on käsittelyajankohtana käytettävissä. Näin ollen tulee huomata, että teknologian kehittyessä jokin tieto voi myös muuttua henkilötiedoksi, vaikka se ei sitä aiemmin olisikaan ollut. Tästä hyvänä esimerkkinä on tilanne, jossa anonymisoitu kuva, joka ei siis sellaisenaan ole henkilötieto, koska tunnistettavuus puuttuu, muuttuisi henkilötiedoksi teknologian kehittyessä niin, että anonymisointi kuvasta voitaisiin purkaa ja esimerkiksi sumennus poistaa.¹⁰³

Koska määritelmän mukaan henkilötiedoissa on kyse luonnollista henkilöä koskevista tiedoista, asetusta sovelletaan lähtökohtaisesti ihmiseen ja vielä tarkemmin vain elävään henkilöön. Asetuksen 27 artiklan mukaan ”asetusta ei sovelleta kuolleita henkilöitä koskeviin tietoihin”, mutta kansallisesti ei olisi estettä jäsenmaissa tämän perusteella säätää vainajien henkilötiedoista. Suomessa tällaista lakia ei kuitenkaan suoranaisesti ole. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö vainajan henkilötiedot saisi missään olosuhteissa oikeussuojaa. Esimerkiksi salassapitosäännökset voivat erilaisten asiakirjojen kohdalla tulla kyseeseen,¹⁰⁴ mutta tarkemmin tässä tutkimuksessa ei mennä tähän.

Myöskään yritykset eivät ole luonnollisia henkilöitä, joten niitä koskeviin tietoihin ei sovelleta tietosuoja-asetusta. Yrityksen yhteyshenkilön nimi- ja muut henkilötiedot sen sijaan ovat normaalisti asetuksen tarkoittamia henkilötietoja, joten niihin asetusta ilman muuta sovelletaan. Tästä seuraa se, että pelkästään yritysten välisiin suhteisiin voi liittyä tällä tavoin tietosuoja-asetuksen soveltaminen ja yritykset ovat lähes poikkeuksetta tämän perusteella velvollisia noudattamaan asetuksen sääntelyä.¹⁰⁵ Johtopäätöksenä voidaan tehdä se, että tietosuoja-asetuksen mukaisen henkilötietojen tarkastuspyynnön voisi tehdä yksityishenkilö ja yksityishenkilölle tulisi toimittaa häntä koskevat henkilökohtaiset tiedot, siltä osin kuin niitä on tallennettuna yrityksen tietoihin, joita hän on hoitanut.

Henkilötiedon käsitteen yhteydessä on vielä syytä avata käsitteet anonymisoitu ja pseudonymisoitu tieto. Täysin anonymisoidut tiedot eivät ole henkilötietoja, mutta pseudonymisoidut tiedot sen sijaan ovat, koska ne voidaan yhdistää luonnolliseen henkilöön. Tietosuoja-asetuksen mukaan anonymisoiduilla tiedoilla tarkoitetaan sellaisia

¹⁰³ Horowitz ym. 2019, luku 6.1: Yksityisyyden suoja laissa

¹⁰⁴ Korpisaari ym. 2022, s. 59

¹⁰⁵ Hanninen ym. 2017, s. 20

tietoja, jotka eivät ole yhdistettävissä tunnistettuun tai tunnistettavissa olevan luonnolliseen henkilöön. Myös sellaiset henkilötiedot, joista on tunnistettavuus sittemmin poistettu ovat anonymisoituja tietoja. Pseudonymisoidut henkilötiedot taas ovat käsitelty niin, ettei niitä voi suoraan ilman lisätietoja yhdistää tiettyyn rekisteröityyn. Tällaiset lisätiedot, joilla tietojen yhdistäminen rekisteröityyn onnistuu, säilytetään erillään ja niihin sovelletaan teknisiä ja organisatorisia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, ettei tietojen yhdistämistä tapahdu.¹⁰⁶

Myös erityiset henkilötietoryhmät kuuluvat henkilötiedon käsitteeseen keskeisesti. Nämä erityiset henkilötietoryhmät on määritelty tietosuojasetuksen 9 artiklassa. Sen 1 kohdan mukaan: ”Sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisten tai biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely on kiellettyä.” Käsittelykiellosta voidaan poiketa, jos poikkeaminen perustuu unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön ja asianmukaisia suojatoimia sovelletaan käsittelyn yhteydessä, jotta henkilötietoja ja perusoikeuksia voidaan suojata.

Keskeisimpiä poikkeuksia käsittelykieltoon ovat rekisteröidyn nimenomainen suostumus; elintärkeiden etujen suoja; oikeusvaateen laatiminen, esittäminen tai puolustaminen ja yleisen edun turvaaminen. Yleinen etu voi tulla kyseeseen esimerkiksi terveydenhuollon alalla tartuntatautien ja muiden vakavien terveysuhkien estämisessä.¹⁰⁷ Tästä voidaan päätellä, että erityisten henkilötietoryhmien käsittelylle on oltava hyvin perustavanlaatuinen ja perusteltu syy.

¹⁰⁶ Voutilainen 2023, s. 70

¹⁰⁷ Korpisaari ym. 2022, s. 172–178

3. YHDENMUKAISUUS TIETOSUOJA-ASETUKSEN TAVOITTEENA

Euroopan unionin jäsenmaiden henkilötietojen suojan harmonisointi on siis ollut yksi keskeisimpiä tietosuoja-asetuksen tavoitteita.¹⁰⁸ Yhdenmukainen oikeudellinen kehys on tarpeen sääntöjen yhdenmukaisessa soveltamisessa ja näin hyödyttää myös EU:n digitaalisia sisämarkkinoita.¹⁰⁹ Tietosuoja-asetuksen johdanto-osassakin todetaan seuraavaa: ” jotta voitaisiin varmistaa yhdenmukainen ja korkeatasoinen luonnollisten henkilöiden suojelu ja poistaa henkilötietojen liikkuvuuden esteet unionissa, luonnollisten henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelun tason näiden tietojen käsittelyssä olisi oltava vastaava kaikissa jäsenvaltioissa.”

Asetuksen tarkoituksena on päivittää ja nykyaikaistaa aiemmin voimassa olleen henkilötietodirektiivin periaatteet sekä yhtenäistää jäsenmaiden tietosuojaa koskevia käytänteitä ja vahvistaa rekisteröityjen itsemääräämisoikeutta. Lisäksi asetuksella pyritään vahvistamaan yksilön oikeuksia, lujittamaan sisämarkkinoita, ottamaan huomioon tietosuojan globaalistuminen sekä tehostamaan tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanon valvontaa. Kaikkiaan keskeisenä pyrkimyksenä on ollut tietosuojalainsäädännön johdonmukaistaminen ja yhtenäistäminen jäsenvaltioissa jättäen samalla kansallista liikkumavaraa.¹¹⁰ Tietosuoja-asetuksen seitsemännessä luvussa käsitellään erikseen valvontaviranomaisten yhteistyötä ja yhdenmukaisuusmekanismia, joka on keskeinen väline asetuksen yhdenmukaiseksi soveltamiseksi jäsenmaissa.¹¹¹

Tämän pääluvun tarkoituksena on tarkastella tarkemmin, mitä tietosuoja-asetuksen mukaisella yhdenmukaisuuden tavoitteella tarkoitetaan ja miksi se on noussut niin tärkeäksi teemaksi asetuksessa. Lisäksi tarkastellaan millaiset elementit asetuksessa pyrkivät edistämään harmonisoinnin tavoitetta. Pääluvussa pyritään siis käsittelemään tutkimuskysymys yksi. Alkuun on tarpeen käsitellä vielä toimivien sisämarkkinoiden merkitystä ja sitä, miten tietosuojan yhdenmukaisuus tukee tätä EU:n keskeistä tavoitetta. Onkin hyvä muistaa, että EU:n historia on sisämarkkinoiden taloudellisten intressien turvaamisessa.

¹⁰⁸ Andreasson ym. 2022, luku 2.1: EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteet

¹⁰⁹ COM(2018) 43 final

¹¹⁰ Andreasson ym. 2022, luku 2.1: EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteet

¹¹¹ Ks. Esim. Korpisaari ym. 2022, s. 552

3.1 Toimivien sisämarkkinoiden merkitys

Sisämarkkinat ja sisämarkkinaoikeus muodostavat yhden keskeisimmistä osa-alueista Euroopan unionissa ja Euroopan unionin oikeudessa.¹¹² Sisämarkkinaohjelma lanseerattiin 1980-luvulla paikkaamaan yhteismarkkinoiden puutteita.¹¹³ Sisämarkkinat ovat syntyneet unionin kehityksen mukana ja alun perin Euroopan taloudellinen yhdentyminen alkoi yhteismarkkinoiden luomisesta toisen maailmansodan jälkeen.¹¹⁴

Yhteismarkkinat- käsite syntyi Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen yhteydessä ja tällöin sillä tarkoitettiin tuomioistuimen mukaan yhteisön sisäisen kaupan kaikkien esteiden poistamista kansallisten markkinoiden sulauttamiseksi yhteismarkkinoiksi, joilla markkinaolosuhteiden tulisi olla mahdollisimman lähellä todellisten sisämarkkinoiden olosuhteita.¹¹⁵ Yhteismarkkinoilla tavoiteltiin taloudellisen hyvinvoinnin lisäämistä sekä perussopimukseenkin kirjattua tavoitetta ”Euroopan kansojen yhä läheisemmästä liitosta”.¹¹⁶

Yhteismarkkinoilla ei kuitenkaan saavutettu niillä tavoiteltua. Tästä tietoisena Eurooppa-neuvosto kehotti maaliskuussa 1985 komissiota laatimaan yksityiskohtaisen ohjelman todellisten yhteismarkkinoiden luomiseksi. Tämän seurauksena kesäkuussa 1985 julkaistiin ”komission valkoinen kirja”¹¹⁷, jossa keskityttiin keinoihin poistaa sellaisia kaupan esteitä, jotka edelleen rajoittivat vapaata liikkuvuutta yhteismarkkina-alueella. Tavoitteeseen yhteismarkkinoiden tehostamiseksi pyrittiin jäsenvaltioiden kansallisten markkinoiden sulauttamisella yhdeksi yhteismarkkina-alueeksi, yhteismarkkinoiden laajentumisen turvaamisella sekä markkinoiden joustavuuden turvaamisella, jotta tarve ja tuotannontekijät kohtaisivat parhaalla mahdollisella tavalla.¹¹⁸ Yhteismarkkinakäsite saikin väistyä, kun alettiin käyttää ilmaisua sisämarkkinat kuvamaan yhä syvempää integraatiokehityksen vaihetta.¹¹⁹

¹¹² Penttinen ym. 2017, s. 85

¹¹³ Penttinen ym. 2017, s. 90

¹¹⁴ Penttinen ym. 2017, s. 85

¹¹⁵ Asia 15/81

¹¹⁶ Penttinen ym. 2017, s. 85

¹¹⁷ White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985) / COMC85) 310 final Brussels, 14 June 1985

¹¹⁸ Penttinen ym. 2017, s. 89–90

¹¹⁹ Raitio 2013, s. 39

Sisämarkkinakehitys on tärkeä ymmärtää myös sen vuoksi, että EU:n historia on sisämarkkinoiden taloudellisten intressien turvaamisessa. Tietosuojasääntelyn taustalla on vaikuttanut vahvasti taloudellinen intressi sen varmistamiseksi, että yritykset kaikkialla unionissa voisivat hyödyntää henkilötietoja ilman, että henkilötietojen vapaata liikkuvuutta rajoitetaan tietosuojasyistä. Asetuksella siis on pyritty turvaamaan se, etteivät jäsenmaat rajoita henkilötietojen vapaata liikkuvuutta tavalla, joka hidastaisi unionin taloudellista kasvua.¹²⁰ Aiempi tietosuojadirektiivi sääntelyinstrumenttina ohjaili lempeämmin jäsenmaita säätämään sellaisia lakeja, että tavoite toteutuisi mutta nykyinen asetus on sellaisenaan velvoittava, joten se pyrki tehostamaan tavoitetta, joista keskeinen on juuri taloudellinen tavoite.¹²¹

Asetustekstissä taloudelliset intressit tulevat myös hyvin esille. Sen kohdassa 2 todetaan seuraavaa: ” Tämän asetuksen tarkoituksena on tukea vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ja talousunionin kehittämistä, taloudellista ja sosiaalista edistystä, talouksien lujittamista ja lähentämistä sisämarkkinoilla sekä luonnollisten henkilöiden hyvinvointia”. Lisäksi artikkelissa 1 määritellään asetuksen kohde ja tavoitteet. Sen mukaisesti. ” 1. Tällä asetuksella vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. 2. Tällä asetuksella suojellaan luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia ja erityisesti heidän oikeuttaan henkilötietojen suojaan. 3. Henkilötietojen vapaata liikkuvuutta unionin sisällä ei saa rajoittaa eikä kieltää syistä, jotka liittyvät luonnollisten henkilöiden suojeluun henkilötietojen käsittelyssä.”

Yksi syy tietosuoja-asetuksen säätämiseksi henkilötietodirektiivin seuraajana on juuri sisämarkkinoiden kehitys, johon uudella asetuksen tasoisella sääntelyllä pyrittiin vastaamaan.¹²² Asetuksessa todetaan, että ” Sisämarkkinoiden toiminnasta aiheutuva taloudellinen ja sosiaalinen yhdentyminen on huomattavasti lisännyt rajatylittäviä henkilötietojen siirtoja. Henkilötietojen vaihto unionin julkisten ja yksityisten toimijoiden, kuten luonnollisten henkilöiden, järjestöjen sekä yritysten, kesken on lisääntynyt. Unionin oikeudessa jäsenvaltioiden viranomaisia kehoitetaan toimimaan yhteistyössä ja vaihtamaan keskenään henkilötietoja, jotta ne voisivat täyttää velvollisuutensa tai suorittaa tehtäviä jonkin toisen jäsenvaltion viranomaisten puolesta.”

¹²⁰ Keller 2023, s. 213

¹²¹ Ks. Esim. Keller 2023, s. 214

¹²² Yleinen tietosuoja-asetus, johdanto: kohta 5

Jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen eroavaisuuksien on nähty muodostavan esteitä EU:n taloudelliselle toiminnalle, vääristävän kilpailua ja estävän viranomaisten suorittamasta unionin oikeuden mukaisia velvollisuuksiaan. Asetuksella pyrittiin kitkemään tietosuojan täytäntöönpanon hajanaisuutta ja oikeudellista epävarmuutta sekä sellaista näkemystä, että verkkoympäristössä toimimiseen liittyy nimenomaan luonnollisten henkilöiden suojelun kannalta riskejä.¹²³ Tästä voidaan tehdä johtopäätös, että liian varovaisesta ja pelkästään luonnollisten henkilöiden suojeluun tähtäävästä näkemyksestä haluttiin eron siten, että rinnalle tulisi enemmän myös taloudelliset näkemykset ja tietojen vapaa liikkuvuus eikä pelkästään tietojenkäsittelyä rajoittavia toimia.¹²⁴ Tällä osaltaan päästäisiin edistämään sisämarkkinoita ja taloudellisia intressejä tukevaa tietosuoja-alan kehitystä. Nykyään voidaankin puhua jo Euroopan unionin digitaalisista sisämarkkinoista, johon myös unionin tietosuoja sääntely kuuluu.¹²⁵

3.2 Yhdenmukainen ja korkeatasoinen luonnollisten henkilöiden suoja

Tietosuoja-asetuksen kohdassa 1 todetaan, että luonnollisten henkilöiden suojeleminen henkilötietojen käsittelyn yhteydessä on perusoikeus. Jokaisen oikeus henkilötietojen suojaan taataan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa 8 artiklan 1 kohdassa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16 artiklan 1 kohdassa.

Asetuksen kohdassa 10 todetaan seuraavaa: ”Jotta voitaisiin varmistaa yhdenmukainen ja korkeatasoinen luonnollisten henkilöiden suojeleminen ja poistaa henkilötietojen liikkuvuuden esteet unionissa, luonnollisten henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelun tason näiden tietojen käsittelyssä olisi oltava vastaava kaikissa jäsenvaltioissa. Luonnollisten henkilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien suojeleminen henkilötietojen käsittelyssä koskevien sääntöjen johdonmukainen ja yhtenäinen soveltaminen olisi varmistettava kaikkialla unionissa.” Tämä kohta tuo pähkinänkuoressa esiin sen, johon asetuksella kaikkiaan pyritään eli yhdenmukaisuuteen jäsenmaissa, johon aiemmalla direktiivillä ei tyydyttävällä tasolla päästy.

¹²³ HE 9/2018, kts. kohta 2.3.1 Yleistä

¹²⁴ Ks. Myös Keller 2023, s. 213–214 tietosuoja-asetuksen tavoitteisiin liittyen

¹²⁵ Voutilainen ym. 2023, s. 20

Luonnolliset henkilöt, jotka ovat tietosuoja-asetuksen mukaisesti henkilötietojen käsittelyn kohteena, ovat asetuksen mukaisesti rekisteröityjä. Rekisteröidylle turvattavia oikeuksia tietosuoja-asetuksella ovat oikeus läpinäkyvään informaatioon, oikeus saada pääsy omiin tietoihin, oikeus vaatia tietojen korjaamista, oikeus tulla unohdetuksi, oikeus henkilötietojen käsittelyn rajoittamiseen, oikeus luottaa rekisterinpitäjään siinä, että rekisterinpitäjä ilmoittaa oikaisuista, poistoista ja käsittelyn rajoituksista sellaisille vastaanottajille, joille tietoja on luovutettu, oikeus siirtää tiedot järjestelmästä toiseen, oikeus vastustaa tietojensa käsittelyä, oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn ja oikeus tulla informoiduksi henkilötietojen tietoturvaloukkauksista. Lisäksi tietosuoja-asetus turvaa lasten erityisasemaa.¹²⁶

Keskeisiä henkilötietojen käsittelyn ohjaamisessa ja korkeatasoisen henkilötietojen suojan varmistamisessa ovat tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaiset käsittelyperiaatteet, joita ovat lainmukaisuus, kohtuullisuus ja läpinäkyvyys; käyttötarkoitussidonnaisuus; tietojen minimointi; täsmällisyysvaatimus; säilytyksen rajoittaminen sekä eheys ja luottamuksellisuus. Rekisterinpitäjän vastaa siitä, että henkilötietojen käsittelyssä noudatetaan näitä periaatteita ja tähän liittyy myös osoitusvelvollisuus. Sen mukaisesti rekisterinpitäjän on pystyttävä osoittamaan, että näitä periaatteita on noudatettu. Rekisterinpitäjän tulee jo ennen käsittelyn aloittamista arvioitava mitä nämä periaatteet käytännössä tarkoittavat ja miten ne toteutuvat sen toiminnassa sekä dokumentoitava kyseinen arviointi.¹²⁷

Asetuksella turvataan lisäksi rekisteröidylle oikeus saada valvontaviranomaiselta apua sekä luottamus tietoturvaan. Yleisen tietosuoja-asetuksen 79 artiklan 1 kohdassa säädetäänkin rekisteröidyn oikeudesta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin. Se, että rekisteröidyllä on oikeus saattaa asiansa valvontaviranomaisen käsiteltäväksi ei epää häneltä hallinnollisia muutoksenhakukeinoja.¹²⁸ Tässä kohtaa tarkastelun kohteena ovat

¹²⁶ Andreasson ym. 2022, luku 2.2 EU:n yleinen tietosuoja-asetus pähkinänkuoressa; Rekisteröidyn oikeudet.

¹²⁷ Krakau ym. 2020, s. 198–199

¹²⁸ Kts. Esim. KHO: 2020:72, jossa hallinto-oikeus oli ratkaissut asian yksinomaan asiakirjajulkisuusasiana soveltaen pelkästään julkisuuslain säännöksiä, vaikka rekisteröity oli vedonnut myös tietosuoja-asetukseen. Rekisteröidyllä oli näin ollen oikeus myös valittaa viranomaisen asemassa olevan rekisterinpitäjän yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklaa soveltaen tekemästä tiedonsaantioikeuden epäämistä koskevasta päätöksestä suoraan hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuden olisi siten tullut käsitellä valitus Verohallinnon päätöksestä paitsi

kuitenkin rekisteröidyn oikeudet, jolla tietosuoja-asetus pyrkii turvaamaan sen, että kaikki rekisteröidyt eri jäsenmaissa, saisivat nauttia korkeasta ja yhdenmukaisesta tietosuojasta. Kuten huomataan niin asetuksella turvataan rekisteröidylle kattavat oikeudet, mutta tosiasiallinen oikeuksien yhdenmukainen toteutuminen on riippuvainen monista asioista.

Ensinnäkin monista oikeuksista voidaan huomata, että ne edellyttävät rekisteröidyn aloitetta. Esimerkiksi oikeus saada pääsy omiin tietoihin edellyttää, että rekisteröity osaa vaatia sitä. Kun rekisteröity saa pääsyn omiin tietoihinsa voidaan ajatella, että hänelle avautuu mahdollisuus muiden oikeuksien toteuttamiseen. Oikeus vaatia tietojen korjaamista tai oikeus vaatia tietojen poistamista voidaan ajatella edellyttävän sitä, että rekisteröity on ensin tehnyt tietopyynnön, tutustunut siihen ja tämän johdosta pyytänyt tietojen poistoa tai rajoittamista.

Yhdenmukainen ja korkeatasoinen luonnollisten henkilöiden suoja varmistetaan parhaiten myös siten, että rekisteröidyt ovat tietoisia oikeuksistaan. Viranomaisten resurssit eivät riitä kaikkiin henkilötietojen käsittelyn toimien seuraamiseen vaan yksilön vastuu korostuu, sillä useimmat rikkeet tulevat viranomaisen tietoon nimenomaan rekisteröidyn valituksen johdosta.¹²⁹ Tietosuojaviranomaiset edistävätkin kansalaisten, rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden tietoisuutta tietosuojaan liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista.¹³⁰ Rekisteröidyn oikeuksista säädetään asetuksen III luvussa tarkemmin, artikloissa 12–15. Näitä oikeuksia ei rajoiteta myöskään lasten osalta, vaan lapsella on lähtökohtaisesti samat asetuksen mukaiset rekisteröidyn oikeudet kuin lapsellakin.¹³¹

asiakirjajulkisuusasiana, myös rekisteröidyn tiedonsaantioikeutta koskevana tietosuoja-asiana soveltaen yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä.

¹²⁹ Horowitz ym. 2019, luku 6.1: Yksityisyyden suoja laissa

¹³⁰ Tietosuojavaltuutetun toimisto; Toiminta-ajatus - Edistämme vastuullista digitaalista toimintaympäristöä

¹³¹ Krakau ym. 2020, s. 220: Lähtökohtaisesti lapsi voi käyttää asetuksen mukaisia oikeuksia itse, jos hän ikäänsä, kehitystasoonsa ja asian laatuun nähden ymmärtää sen merkityksen. Rekisterinpitäjän on käytännössä arvioitava näiden kriteerien täyttyminen. Lapsi voi antaa myös asetuksen mukaisen suostumuksen henkilötietojensa käsittelyyn kypsyystasonsa mukaisesti. Poikkeuksena ovat henkilötietoja tallentavat verkkopalvelut. Tietosuojalain 5 §:n mukaan alle 13-vuotiaan tulee saada vanhemmiltaan lupa käyttää verkkopalveluita, jotka tallentavat henkilötietoja.

Kansalliset tietosuojaviranomaiset tekevät vuosittaiset toimintakertomukset, joihin on koottu keskeisimmät luvut ja teemat tietosuoja-asetuksen mukaisten velvoitteiden noudattamisesta. Toimintakertomuksista ilmenee kansallisiin viranomaisiin vireille menneet asiat ja muun muassa sanktiot, mutta myös se, miten viranomainen on neuvonut tietosuoja-asetuksen oikeuksista ja velvollisuuksista. Vuosikertomukset antavatkin arvokasta tietoa tietosuojan tilasta eri jäsenmaissa ja myös siitä, millaisia toimia on tehty tietosuojan edistämiseksi. Vuosikertomukset ovatkin hyvin informatiivisia ja niiden perusteella pystytään myös parantamaan yhdenmukaisuuden toteutumista, kun kansalliset viranomaiset kokoavat tiedot kaikille avoimesti nähtäville. Näin myös kansallisia viranomaisia voidaan verrata toisiinsa.¹³²

Neuvonnan osalta esimerkiksi Ruotsissa puheluita tuli 4700 kpl ja kirjallisia tiedusteluita 4200 kpl vuonna 2022.¹³³ Suomessa vastaavasti samana vuonna puhelinneuvonnassa vastattiin puheluihin 2 801 kertaa.¹³⁴ Ranskassa taas puheluita tuli 126 574 kpl ja sähköisiä tiedusteluita yli 18 000 kpl¹³⁵ eli huomattavasti vertailtavia pohjoismaita Suomea ja Ruotsia enemmän. Lisäksi ihmisten tietoisuutta lisätään tietosuojaviranomaisten tiedotteilla verkkosivuilla ja onkin yksilöiden oikeuksien toteutumisen kannalta hyvä kehityskulku siinä, miten tieto saavuttaa kansalaisia. Tästä kertoo myös se, että esimerkiksi Ranskassa valvontaviranomaisen verkkosivuilla vieraili 11 miljoonaa kävijää vuonna 2022.¹³⁶ Tämä on selkeä osoitus siitä, miten yksilöiden tietoisuutta omista oikeuksista pystytään parantamaan ja tietoa saadaan helposti kaikkien saataville digitaalisessa yhteiskunnassa.

Toisaalta ongelmallista voi olla se, että yksilöiden tietoisuutta tietosuojasta lisätään hyvin pitkälti verkossa. Tämän seurauksena tieto ja tietoisuuden kasvattaminen liittyen omiin oikeuksiin tavoittaa paremmin kansalaiset, jotka käyttävät digi- ja verkkopalveluita aktiivisesti. Näin ollen esimerkiksi vanhemman väestön tietoisuuden lisääminen voisi parantaa oikeuksien yhdenmukaista toteutumista. Sen sijaan lasten oikeudet ja niiden toteutuminen on nostettu erikseen esiin asetuksessa ja jo sen johdannon 38 kohdassa,

¹³² Kts. Kansallisten viranomaisten vuosikertomuksia ja niissä käsiteltäviä keskeisiä teemoja, kuten käsiteltävät asiamäärät, juttutyypit, tietosuojan kehitys, neuvonnan määrä asetuksen soveltamiseen liittyen ja sanktioiden määrä

¹³³ Integritetsskydds myndigheten 2022, s. 12

¹³⁴ Tietosuojavaltuutetun toimisto 2022, s. 15

¹³⁵ Commission nationale de l'informatique et des libertés 2022, s. 11

¹³⁶ Commission nationale de l'informatique et des libertés 2022, s. 11

jonka mukaisesti: ” Erityisesti lasten henkilötietoja on pyrittävä suojaamaan, koska he eivät välttämättä ole kovin hyvin perillä henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä riskeistä, seurauksista, asianomaisista suojoimista tai omista oikeuksistaan. Tällaista erityistä suojaa olisi sovellettava etenkin lasten henkilötietojen käyttämistä markkinointitarkoituksiin tai henkilö- tai käyttäjäprofiilien luomiseen ja lapsia koskevien henkilötietojen keräämistä, kun käytetään suoraan lapsille tarjottuja palveluja.”

Esimerkiksi TikTokille on Irlannin tietosuojaviranomainen määrännyt 345 miljoonan euron seuraamusmaksun lasten tietosuojaan liittyvistä rikkomuksista. Tässä tapauksessa kyseessä oli Irlannin tietosuojaviranomaisen oma-aloitteinen tutkinta liittyen TikTokkiin ja erityisesti sen lasten käyttäjätilien ja videoiden yksityisyysasetuksiin sovelluksessa.¹³⁷ Tapauksessa oli rajat ylittäviä elementtejä ja sen vuoksi myös muut jäsenmaat osallistuivat siihen Irlannin toimiessa johtavana valvontaviranomaisena. Seuraamusmaksun lisäksi TikTok määrättiin saattamaan toimenpiteet asian korjaamiseksi kolmen kuukauden kuluessa.¹³⁸

Ratkaisu osoittaa hyvin sen, että etenkin digitaalisten suurien toimijoiden, kuten TikTok, on oltava hyvin huolellisia ja toteutettava tarvittavat toimet lasten tietosuojaoikeuksien turvaamiseksi. Seuraamusmaksun määrä on myös huomattava, joten sanktioiden ankaruus toimii varmasti ennalta ehkäisemässä tietoisia rikkeitä tietosuojan alalla. On tarpeen kannustaa organisaatioita oma-aloitteisesti huolehtimaan korkeatasoisesta henkilötietojen suojan noudattamisesta, sillä yksilöiden tietoisuus omista oikeuksistaan ei ole kaikissa tapauksissa korkealla tasolla, ja mahdollisuus korkean tietosuojan saavuttamiseksi on suurilla organisaatioilla paljon parempi kuin yksittäisellä ihmisellä. Tämä johtuu varmasti osittain siitä, että omat oikeudet liittyen tietosuojaan ovat hankalasti ymmärrettäviä ja vaatisivat erityistä osaamista tietosuojasta, vaikka yleisimpiä oikeuksia osaisikin vaatia ja niiden toteutumista valvoa.

3.3 Yhdenmukaiset valvontavaltuudet ja samantasoiset seuraamukset

¹³⁷ Tietosuojavaltuutetun toimisto 20.9.2023

¹³⁸ Irish Data Protection Commission 15.9.2023

Tietosuojasetuksen kuudennessa luvussa säädetään riippumattomista valvontaviranomaisista. Kyseisen luvun mukaisesti jäsenvaltioiden tulee varmistaa riippumattoman valvontaviranomaisen vastuu asetuksen soveltamisen valvonnassa. Ennen kaikkea tällä pyritään siihen, että asetuksen soveltaminen olisi mahdollisimman yhdenmukaista koko unionin alueella. Tämä edellyttää myös valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä.¹³⁹ Tietosuojaviranomaisten toimivaltuudet on jaettu tutkintavaltuuksiin, hyväksymis- ja neuvontavaltuuksiin sekä korjaaviin toimivaltuuksiin.¹⁴⁰

Jotta voidaan varmistaa yhdenmukainen luonnollisten henkilöiden suoja, tulee ennen kaikkea huolehtia taloudellisista ja henkilöresursseista kansallisille tietosuojaviranomaisille. Tästä vastuu on jäsenvaltioilla. Lisäksi jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että viranomaiset ovat täysin riippumattomia. Mikäli riippumattomuutta, toimivaltuuksien tehokasta käyttämistä ja resurssien saantia ei varmisteta, tietosuojalainsäädännön soveltamisen valvonta vaarantuu vakavasti.¹⁴¹ Tästä voidaan päätellä myös yhdenmukaisuuden olevan vaarassa, jos jäsenvaltioiden välillä on eroja riippumattomuudessa, tehokkuudessa ja resursseissa. Riittävä taso tulisi siis jäsenmaissa tulkita yhdenmukaisesti.

Asetuksen 51 artiklan mukaan valvontaviranomaisia voi olla useampi kuin yksi, mutta valtion on tällaisissa tilanteissa nimettävä se valvontaviranomainen, joka edustaa viranomaisia Euroopan tietosuojaneuvostossa. Lisäksi on varmistettava sellainen järjestely, että yhdenmukaisuus valvontaviranomaisten välillä varmistetaan. Suomessa valvontaviranomaisena toimii tietosuojavaltuutettu.¹⁴² Tietosuojavaltuutetulla on apunaan kaksi apulaistietosuojavaltuutettua ja tietosuojavastaavan toimiston henkilöstö.¹⁴³ Tietosuojavaltuutetun toimintaa puolestaan valvovat ylimmät laillisuusvalvojat.¹⁴⁴

¹³⁹ Korpisaari ym. 2022, s. 513

¹⁴⁰ Andreasson ym. 2022, luku 15: Valvontaviranomaisen toimivaltuudet

¹⁴¹ COM(2018) 43 final, Kohta: 3.3 Jäsenvaltioiden on annettava tarvittavat taloudelliset ja henkilöresurssit kansallisille tietosuojaviranomaisille

¹⁴² Korpisaari ym. 2022, s. 514–515

¹⁴³ Andreasson ym. 2022, luku 15: Valvontaviranomaisen toimivaltuudet

¹⁴⁴ Ks. Esim. Voutilainen ym. 2023, s. 424; Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävänä on muun muassa valvoa tietosuojaviranomaisen toimintaa ja varmistaa, että tietosuojalainsäädännössä edellytetyt oikeussuojakeinot ovat tehokkaita. Ks myös. OKV/1789/1/2018; jossa apulaisoikeuskansleri kiinnitti tietosuojavaltuutetun toimiston huomiota asian käsittelyn ja neuvonnan viivytyksettömyyteen.

Kansalliset tietosuojaviranomaiset toimivat luonnollisena ensimmäisen asteen yhteyspisteenä ja keskustelukumppanina suurelle yleisölle, yrityksille ja viranomaisille asetusta koskevissa kysymyksissä. Ennen kaikkea tietosuojaviranomaiset pyrkivät parantamaan suuren yleisön tietoisuutta tietojen käsittelyyn liittyvistä riskeistä, säännöistä, suojatoimista ja oikeuksista. Toisaalta ne neuvovat rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä noudattamaan asetuksen näille asettamia velvollisuuksia. On kuitenkin hyvä erottaa se, että ne eivät anna kuitenkaan yksilöllistä ja räätälöityä oikeudellista neuvontaa vaan niiden tavoite on suuren joukon neuvomisessa. Tietosuojavastaavat organisaatioissa ja tietosuojalakimiehet voivat sen sijaan tarjota räätälöityä neuvoa.¹⁴⁵

Valvontaviranomaiset eivät kuitenkaan pysty valvomaan kaikkea henkilötietojen käsittelyä, sillä sitä tapahtuu koko ajan, joka puolella. Tämän vuoksi olisi tärkeää keskittyä ennalta ehkäisevään toimintaan. Käytännössä henkilötietojen laittomat käsittelyt ja rikkeet tietosuoja-asetuksen noudattamisessa tulevat esille, kun joku tekee valituksen rekisterinpitäjän toiminnasta.¹⁴⁶ Ennaltaehkäisevää toimintaa olisi esimerkiksi rekisterinpitäjien neuvonta tietosuoja-asetuksen tavoitteiden saavuttamisessa ja toisaalta rekisteröityjen tietosuojaosaamisen kasvattaminen, jotta he osaisivat valvoa itse oikeuksiaan ja tuoda mahdolliset rikkeet tietosuojavirnaomaisen käsiteltäväksi. Voidaan pohtia, kuinka paljon sillä on merkitystä, että yksilöllä on hyvä tuntemus omien tietojensa suojasta ja rekisteröidyn asemassa oikeuksistaan.

Valvontaviranomaisille tehtävien ilmoitusten määrä on noussut myös sen vuoksi, että asetuksen mukaisesti organisaation on itse ilmoitettava henkilötietojen tietoturvaloukkauksista. Mittakaava valitusten määrän suhteen on hyvä ymmärtää. Alle vuodessa tietosuoja-asetuksen voimaantulosta viranomaisille lähetettiin noin 100 000 valitusta. Tästä huolimatta monessa maassa tietosuojavirnaomaisen resursseja ei ole kasvatettu siinä mittakaavassa, jossa asetuksen voimaantulo olisi edellyttänyt.¹⁴⁷

Kun puhutaan seuraamuksista, huomio on pitkälti kiinnittynyt valvontaviranomaisen määräämiin hallinnollisiin sakkoihin. Tämän lisäksi valvontaviranomaisella on kuitenkin

¹⁴⁵ COM(2018) 43 final

¹⁴⁶ Horowitz ym. 2019, luku 6.2: Yksityisyyden suojan täytäntöönpano

¹⁴⁷ Horowitz ym. 2019, luku 6.2: Yksityisyyden suojan täytäntöönpano

käytössään myös muita keinoja. Tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdassa säädetäänkin valvontaviranomaisen eräänlaisista korjaavista toimivaltuuksista. Näitä ovat muun muassa rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle annettava varoitus tai huomautus¹⁴⁸ käsittelytoimien asetuksenvastaisuudesta ja käsittelyn väliaikainen tai pysyvä rajoittaminen. Hallinnollinen sakko¹⁴⁹, josta säädetään artiklassa 83, voidaan määrätä näiden toimenpiteiden lisäksi tai niiden sijasta.¹⁵⁰ Sakko voidaan siis määrätä rekisterinpitäjille tai henkilötietojen käsittelijöille. Sen suuruus on enintään 20 miljoonaa euroa tai, jos kyseessä on yritys, niin enintään neljä prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan kumpi näistä on suurempi.¹⁵¹ Suomessa hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä päättää tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio.¹⁵²

3.4 Valvontaviranomaisten yhteistyö ja yhdenmukaisuusmekanismi

Asetuksen VII luvussa säädetään yhteistyöstä ja yhdenmukaisuudesta. Luku on jaettu kolmeen jaksoon, joista ensimmäinen käsittelee yhteistyötä, toinen yhdenmukaisuutta ja kolmas Euroopan tietosuojaneuvostoa. Tämä luku on keskeinen asetuksen yhdenmukaisuuden tavoitteen toteutumisen kannalta ja sisältää erilaisia keinoja ja mekanismeja yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi. Sen vuoksi onkin tarpeen purkaa se pienempiin osiin, jotta luvun hahmottaminen helpottuu. Yhteistyön merkityksestä kertoo myös se, että EDPB on nimennyt sen vuosien 2021–2023 strategiassaan keskeiseksi

¹⁴⁸ Huomautuksesta oli kysymys esimerkiksi Tietosuojavaltuutetun päätöksessä 3343/163/20, joka annettiin 24.2.2021. Tapauksessa rekisterinpitäjä ei ollut toteuttanut yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaista oikeutta saada pääsyä tietoihin, joka koski puhelutallennetta. Rekisterinpitäjä oli kieltäytynyt luovuttamasta puhelutallennetta rekisteröidylle vedoten nauhan liittyvän keskeneräisen riita-asian käsittelyyn eikä suostunut sen luovuttamiseen ennen käsittelyn päättymistä. Tietosuojavaltuutettu katsoi, ettei tapauksessa ole tietosuojalain 34 §:n mukaisia perusteita rajoittaa oikeutta saada pääsy tietoihin esimerkiksi siksi, että tiedon antamisesta saattaisi aiheutua vakavaa vaaraa jonkun muun oikeuksille.

¹⁴⁹ Hallinnollisten sakkojen määräämisen yleiset edellytykset käyvät ilmi tietosuoja-asetuksen artiklasta 83, jossa on myös määritelty tarkemmat perusteet sakkojen suuruudelle

¹⁵⁰ Andreasson ym. 2022, luku 2.2 EU:n yleinen tietosuoja-asetus pähkinänkuoressa, seuraamusjärjestelmä

¹⁵¹ COM(2018) 43 final

¹⁵² Mäenpää 2021, s. 404–405

edistettäväksi asiaksi, jolla pyritään edistämään johdonmukaista ja yhdenmukaista asetuksen soveltamista.¹⁵³

Luvun VII jaksossa 1 käsitellään yhteistyötä. Tarkemmin tämä jaksio käsittää asetuksen artiklat 60–62. Ensimmäinen artiklassa 60 säädetään johtavan valvontaviranomaisen ja muiden osallistuvien valvontaviranomaisten välisestä yhteistyöstä, jolla taataan asetuksen yhdenmukaista soveltamista jäsenmaissa ja toisaalta toiminnan sujuvuutta. Siinä on kyse siitä, että johtava valvontaviranomainen on vastuussa päätösehdotuksen tekemisestä muille osallistuville valvontaviranomaisille kulloinkin käsillä olevassa rajat ylittävässä tapauksessa. Yhteistyöstä säännellään koskien tietojen vaihtoa ja siihen liittyviä määräaikoja, sekä ratkaisuehdotuksen toimittamista osallistuville valvontaviranomaisille ja näiden vastustamisoikeutta. Yhteistyöprosessin lopuksi johtavana valvontaviranomaisena toimiva viranomainen tekee päätöksen ja ilmoittaa siitä rekisterinpitäjälle ja/tai henkilötietojen käsittelijälle, osallistuville valvontaviranomaisille sekä Euroopan tietosuojaneuvostolle. Tätä kutsutaan myös eräänlaiseksi yhden luokun järjestelmäksi, jossa konsensuksen saavuttaminen valvontaviranomaisten yhteistyöllä on tavoitteena.¹⁵⁴

Artikla 61 puolestaan käsittelee keskinäistä avunantoa viranomaisten välillä ja sääntelee siitä, että valvontaviranomaisten on annettava toisilleen tarvittavat tiedot ja keskinäistä apua asetuksen johdonmukaisen täytäntöönpanon ja soveltamisen varmistamiseksi. Toisen valvontaviranomaisen pyyntöön tulee vastata ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kuukauden kuluessa. Avunantopyyntö on kuitenkin perusteltava ja vaihdettuja tietoja saa käyttää ainoastaan pyydettyyn tarkoitukseen, joten viranomaistenkin välillä tarkoitussidonnaisuus on läsnä. Tässä pyynnössä onkin paljon yhtäläisyyksiä rekisteröidyn oikeuteen saada pääsy tietoihinsa.¹⁵⁵

Artiklassa 62 käsitellään valvontaviranomaisten yhteisistä operaatioista, joissa valvontaviranomaisten on tarvittaessa toteutettava yhteisiä operaatioita kuten tutkimuksia ja täytäntöönpanotoimenpiteitä, joihin osallistuu muiden jäsenvaltioiden

¹⁵³ EDPB 2020

¹⁵⁴ Korpisaari ym. 2022, s. 554

¹⁵⁵ Kts. Tarkemmin rekisteröidyn oikeus saada pääsy tietoihin, yleinen tietosuoja-asetus artikla 15. Yhtäläisyyksiä viranomaisen avunantopyynnön kanssa muun muassa vastukseen kuukauden määräaika ja lähtökohtainen maksuttomuus pyytäjälle oli se sitten rekisteröity 15 artiklan mukaisesti tai valvontaviranomainen 61 artiklan mukaan

valvontaviranomaisten henkilöstöä. Mikäli toimenpiteen kohteena oleva rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on sijoittautunut useaan jäsenmaahan tai sen käsittelytoimet vaikuttavat huomattavasti moniin useammassa kuin yhdessä jäsenmaassa asuviin rekisteröityihin, kunkin jäsenmaan viranomainen on oikeutettu osallistumaan yhteisiin operaatioihin. Näihin yhteisoperaatioihin on myös velvollisuus tarvittaessa osallistua eikä se ole siten vain oikeus. Näissä yhteisissä operaatioissa valvontaviranomaisten roolit jakautuvat jälleen johtavaan valvontaviranomaiseen ja muihin valvontaviranomaisiin. Johtava viranomainen on pääsäännön mukaan rekisterinpitäjän tai käsittelijän päätoimipaikassa tai ainoassa toimipaikassa toimiva viranomainen.¹⁵⁶

Artikloiden tehostamiseksi niihin on sisällytetty myös kiireellisten toimenpiteiden mahdollisuus. Jos jokin jäsenmaa ei noudata pyyntöä osallistua artiklan 62 mukaiseen yhteisoperaatioon eikä toisaalta vastaa kutsuun kuukauden kuluessa, muut valvontaviranomaiset voivat toteuttaa tämän jäsenvaltion alueella väliaikaisen toimenpiteen, jolla turvataan asetuksen tehtävien hoitaminen ja toimivaltuuksien toteutuminen.¹⁵⁷ Artiklan 61 keskinäisen avunannon osalta kiireellinen toimenpide on mahdollinen, jos valvontaviranomainen ei ratkaise avunantopyyntöä kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Näissä tapauksissa tarvitaan Euroopan tietosuojaneuvoston sitova päätös.¹⁵⁸

Luvun VII toisessa jaksossa yhdenmukaisuudesta, artikloissa 63–67, käsitellään yhdenmukaisuusmekanismia, tietosuojaneuvoston lausuntoa, Euroopan tietosuojaneuvoston kiistanratkaisumenettelyä, kiireellistä menettelyä ja tietojenvaihtoa. Asetuksen tärkeä innovaatio onkin tämä uusi tapa, jolla viranomaiset tekevät yhteistyötä rajatylittävästi. Tämä tuo kustannuksia ja byrokratiaa, mutta on tärkeä elementti asetuksen tavoitteen saavuttamisessa ja tehokkaassa täytäntöönpanossa.¹⁵⁹

Artiklan 63 mukaisesti: ” Jotta voidaan edistää tämän asetuksen yhdenmukaista soveltamista kaikkialla unionissa valvontaviranomaisten on tehtävä yhteistyötä toistensa ja tarvittaessa komission kanssa tämän jakson mukaisen yhdenmukaisuusmekanismin puitteissa.” Koska yhdenmukainen ja yhdensisältöinen lainsäädäntäympäristö on

¹⁵⁶ Korpisaari ym. 2022, s. 563–564

¹⁵⁷ Ks. Esim. korpisaari ym. 2022, s. 565 ja yleinen tietosuoja-asetus 62 artikla kohta 7

¹⁵⁸ Korpisaari yms. 2022, s. 565

¹⁵⁹ EDPB 20.7.2018

asetuksen tavoitteena, edellyttää se myös yhdensuuntaisia tulkintoja viranomaisten välillä ja tämä yhdenmukaisuusmekanismi on luotu turvaamaan sitä. Yhdenmukaisuusmekanismia sovelletaan, kun 1) viranomaisen aikoo hyväksyä oikeusvaikutuksia tuottavan toimenpiteen sellaisiin käsittelytoimiin liittyen, jotka vaikuttavat olennaisella tavalla merkittävään määrään rekisteröityjä, jotka ovat useassa jäsenvaltiossa, tai 2) valvontaviranomainen tai komissio pyytää asian käsittelyä yhdenmukaisuusmekanismin mukaisesti.¹⁶⁰

Käytännössä yhdenmukaisuusmekanismi tulee sovellettavaksi, kun johtava valvontaviranomainen ja osallistuvat valvontaviranomaiset eivät löydä konsensusta päätösehdotukseen. Tällöin asian käsittely siirtyy yhdenmukaisuusmekanismin mukaan Euroopan tietosuojaneuvoston käsiteltäväksi. Se voi antaa joko kannanoton tai sitovan päätöksen asian ratkaisemiseksi.¹⁶¹

Artiklan 64 mukaisesti EDPB antaa lausunnon tietyissä asetuksessa mainituissa tilanteissa tai mikäli sen jäsenten enemmistö, valvontaviranomainen tai komissio sitä pyytää.¹⁶² Valvontaviranomaisten välillä syntyneiden kiistojen ratkaisemiseksi neuvosto voi myös antaa oikeudellisesti sitovia päätöksiä asetuksen 65 artiklan mukaan. On siis huomattava, että tietyissä tilanteissa viranomaisen tulee antaa lausunto mutta se voi myös antaa sen pyynnön perusteella, vaikka asetuksen mukaista pakkoa lausunnon antamiselle ei olisi. Tämä mahdollisuus lausunnon pyyntöön turvaa yhdenmukaisuutta, kun neuvoa voidaan epäselvissä tilanteissa pyytää, eikä jäsenmaiden tarvitse itsenäisesti tulkita asetuksen tarkoitusta.¹⁶³

Esimerkkinä tapauksesta, jossa Euroopan tietosuojaneuvosto antoi päätöksen asian ratkaisemisesta, liittyi Irlannin tietosuojaviranomaisen tutkintaan liittyen TikTokiin.

¹⁶⁰ Tietosuoja-asetuksen johdanto, kohta 135. Kts. Aiheesta myös Korpisaari ym. 2022, s. 566

¹⁶¹ Korpisaari yms. 2022 s. 567

¹⁶² Kts. Esim. EDPB:n lausunto 12/2020 Suomen toimivaltaisen valvontaviranomaisen antamasta päätösehdotuksesta, joka koski käytännesääntöjen valvontaelimen akkreditointivaatimusten hyväksymistä yleisen tietosuoja-asetuksen 41 artiklan mukaisesti. Tässä oli kyse asetuksen 64 artiklan 1 c kohdan mukaisesta tilanteesta, jolloin valvontaviranomaisen on annettava päätösehdotus tietosuojaneuvostolle. Kyse oli siis suoraan asetuksen perusteella tapahtuvasta lausuntopyynnöstä eikä tämä perustunut jäsenmaan omaan tahtoon yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Lausunnossakin nousi esiin, että tällä pyritään toteuttamaan yhdenmukaisuutta unionissa

¹⁶³ Kts. Tarkemmin tietosuoja-asetuksen artikla 64 tietosuojaneuvoston lausunnosta. Asiasta kirjoittanut myös Korpisaari ym. 2022 s. 569–573

Kyseisessä tapauksessa Berliinin ja Italian tietosuojaviranomaiset esittivät vastalauseita asiaan liittyen, jolloin konsensusta ei saavutettu ja Euroopan tietosuojaneuvosto antoi sitovan päätöksen asiassa.¹⁶⁴ Osallistuvat valvontaviranomaiset olivat laajassa kokonaisuudessa suurimmasta osasta asioita yksimielesisiä ja kiistanratkaisupäätös koskikin erityisesti asetuksessa säädettyä oikeudenmukaisuuden periaatetta.¹⁶⁵ Kiistanratkaisupäätöksessä tietosuojaneuvosto arvioi TikTokin kahta ponnahdusikkunailmoitusta rekisteröitymisen ja videon julkaisun yhteydessä. Näissä käyttäjää ohjattiin tietyillä muotoiluratkaisuilla valitsemaan sellaiset yksityisyysasetukset, joilla profiili tai video asetettiin automaattisesti julkisiksi. Näin ollen TikTokin todettiin vaikeuttaneen henkilötietojen suojaamista edistävien valintojen tekemistä. Lisäksi vaihtoehtojen seurauksia pidettiin epäselvinä etenkin lapsikäyttäjille.¹⁶⁶

Toinen esimerkki, jossa turvaututtiin kiistanratkaisumenettelyyn, oli tapaus liittyen WhatsAppiin. Siinä oli kyse myös Irlannin tietosuojaviranomaisen tekemästä oma-aloitteisesta tutkinnasta, jossa Irlanti toimi johtavana valvontaviranomaisena ja muita jäsenvaltioita osallistuvina valvontaviranomaisina.¹⁶⁷ Siinä Euroopan tietosuojavaltuutettu teki riidanratkaisupäätöksen, sillä useat osallistuvat viranomaiset olivat esittäneet vastalauseita eikä konsensusta saavutettu. Irlannin johtama tutkinta liittyi asetuksen artikloiden 12–14¹⁶⁸ noudattamiseen.¹⁶⁹

Kiireellinen menettely, josta on tarkemmin artiklassa 66, puolestaan on luotu tapauksiin, jossa tietyissä olosuhteissa rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien suojaaminen vaatii kiireellisiä toimia. Jäsenvaltio voikin artiklan mukaan hyväksyä 63, 64 ja 65 artikloissa tarkoitetuista yhdenmukaisuusmenettelyistä tai 60 artiklan menettelyistä poiketen omalla alueellaan väliaikaisia toimia. Oikeusvaikutukset voivat olla voimassa enintään kolme kuukautta, joten tämän voidaan ajatella myös turvaavan sitä, ettei tällä kiireellisellä

¹⁶⁴ Irish Data Protection Commission 15.9.2023

¹⁶⁵ Tietosuojavaltuutetun toimisto 20.9.2023

¹⁶⁶ Savolainen 21.9.2023

¹⁶⁷ Surakka 30.7.2021

¹⁶⁸ Tietosuojasetuksen artikla 12 koskee läpinäkyvää informointia, viestintää ja yksityiskohtaisia sääntöjä rekisteröidyn oikeuksien käyttöä varten; 13 artikla rekisteröidylle toimitettavia tietoja, kun henkilötietoja kerätään rekisteröidyltä ja 14 artikla rekisteröidylle toimitettavia henkilötietoja, kun tietoja ei ole saatu rekisteröidyltä

¹⁶⁹ EDBP 28.7.2021

menettelyllä vaikuteta negatiivisesti yhdenmukaisuuteen vaan aika on rajattu tällaisille toimille.¹⁷⁰ Artiklassa 67 on tarkennuksia tietojenvaihtoon liittyen.

Tulevaisuudessa hallinnollisia menettelyitä rajat ylittävissä tapauksissa pyritään entisestään tehostamaan. Vireillä on uusi säädösehdotus, jonka tarkoituksena on tehostaa eurooppalaisten tietosuojaviranomaisten yhteistyötä sellaisissa tapauksissa, jotka koskevat ihmisiä useassa EU-maassa. Euroopan tietosuojavaltuutettu ja tietosuojaneuvosto toivovatkin, että rajat ylittävien asioiden käsittelyä sujuvoittava asetus hyväksyttäisiin nopeasti. Näiden antaman lausunnon mukaan viranomaisten yhteistyötä pitäisi edistää jo yhteistyömenettelyn varhaisessa vaiheessa, jotta voitaisiin taata yhdenmukaisuuden parempi toteutuminen ja osallistuvien viranomaisten vahva rooli.¹⁷¹ Tämä tarve yhdenmukaistamiselle ja rajat ylittävän yhteistyön tiivistämiselle tuo hyvin esiin sen, että kehitystarpeita on vielä yhdenmukaisuuden osalta ja kehityskulku on entistä enemmän rajat ylittäviin tapauksiin. Toisaalta voidaan myös ajatella, että asetuksen tavoite tietojen vapaasta liikkuvuudesta pyritään turvaamaan.

VII luvun yhteistyöstä ja yhdenmukaisuudesta kolmannessa kappaleessa käsitellään Euroopan tietosuojaneuvostoa. Koska sen merkitys on niin keskeinen yhdenmukaisuuden turvaamiseksi jäsenmaissa, on sitä tarpeen käsitellä erikseen ja omassa jaksossa. Euroopan tietosuojaneuvoston osalta tuodaan esiin ennen kaikkea sen merkitystä tietosuojan suunnannäyttäjänä ja tulkintojen ohjaajana koko unionin alueella. Euroopan tietosuojaneuvostosta säädetään asetuksen 68 artiklassa, jonka mukaisesti elin myös on perustettu.¹⁷²

3.5 Euroopan tietosuojaneuvoston rooli

Tietosuojasetuksen johdonmukaisen ja yhtenäisen soveltamisen takaamiseksi, asetuksella oli tarpeen perustaa myös Euroopan tietosuojaneuvosto¹⁷³ valvomaan

¹⁷⁰ Kts. Tarkemmin tietosuojasetuksen artikla 66 kiireellisestä menettelystä

¹⁷¹ Savolainen 2.10.2023

¹⁷² Yleisen tietosuojasetuksen 68 artiklan 1 kohdan mukaisesti: ” 1. Perustetaan Euroopan tietosuojaneuvosto, jäljempänä ’tietosuojaneuvosto’, unionin elimeksi, jolla on oikeushenkilön asema.” Oikeushenkilöllisyyden Euroopan tietosuojaneuvosto sai siis asetuksen myötä, eikä sitä aiemman henkilötiedodirektiivin aikaan ollut.

¹⁷³ Euroopan tietosuojaneuvoston englanninkielinen nimi on European Data Protection Board ja se tunnetaan myös lyhenteellä EDPB

soveltamista. Asetuksen mukainen tietosuojaneuvosto korvaa aiemman direktiivin aikaisen tietosuojatyöryhmän. Tietosuojaneuvostolla on asetuksen tavoitteiden täyttämiseksi myös oikeushenkilöllisyys.¹⁷⁴ Tietosuojaneuvosto antaa yleisiä ohjeita Euroopan tietosuojalainsäädännön osalta sekä Euroopan unionissa että muualla maailmassa yhdenmukaistaakseen tulkintaa. Sen tehtävänä on selventää tietosuojasäännöksiä, neuvoa Euroopan komissiota sekä tarjota suurelle yleisölle ja sidosryhmille tulkinta-apua näiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Tietosuojaneuvosto voi antaa yleistä tietosuojasetusta koskevia ohjeita, suosituksia ja parhaita käytäntöjä sekä muita asiakirjoja.¹⁷⁵ Ennen kaikkea sen tehtävänä on varmistaa, että henkilötietojen suojaa koskevia sääntöjä sovelletaan yhdenmukaisesti jäsenmaissa niin, että kaikilla olisi samat oikeudet asuinpaikasta riippumatta.¹⁷⁶

Euroopan tietosuojaneuvostosta (EDPB) säädetään tietuoja-asetuksen 68 artiklassa. Viranomaisen muodostaa artiklan mukaan yksi valvontaviranomaisen jäsen kustakin jäsenmaasta ja Euroopan tietosuojavaltuutettu (EDPS) tai näiden edustajat. Tietosuojavaltuutetun toimisto on Suomen kansallinen valvontaviranomainen ja tietosuojavaltuutettu edustaa viranomaista tietosuojaneuvostossa.¹⁷⁷ EU:n valvontaviranomaisten päälliköiden lisäksi myös ETA-maiden (Islanti, Liechtenstein ja Norja) valvontaviranomaiset ovat neuvoston jäseniä, mutta niillä ei ole äänioikeutta. Lisäksi Euroopan komissiolla ja asetukseen liittyvissä asioissa myös Euroopan vapaakauppajärjestön valvontaviranomaisella on oikeus osallistua tietosuojaneuvoston kokouksiin ja toimintaan.¹⁷⁸

Toisin kuin Suomessa, on joissakin jäsenvaltioissa useita valvontaviranomaisia. Esimerkiksi Saksassa ei ole yhtä tietosuojalainsäädäntöä valvovaa keskusviranomaista vaan jokaisessa sen kuudessatoista osavaltiossa on omat valvontaviranomaiset ja lisäksi jollakin toimialoilla on vielä omat valvontaviranomaisensa. Kuitenkin myös Saksaa Euroopan tietosuojaneuvostossa edustaa vain yksi valvontaviranomainen, joka on BfDI (Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit).¹⁷⁹

¹⁷⁴ Korpisaari ym. 2018, s. 491

¹⁷⁵ EDPB Yleiset ohjeet

¹⁷⁶ Euroopan unioni: Euroopan tietosuojaneuvosto

¹⁷⁷ Tietosuojavaltuutetun toimisto

¹⁷⁸ EDPB tiivistelmä 2022, s. 2

¹⁷⁹ DLA Piper 12.1.2023

Neuvosto kokoontuu säännöllisesti Brysselissä, jossa keskustellaan ja tehdään päätöksiä tietosuojaan liittyvissä kysymyksissä. Päätökset se tekee kansallisten viranomaisten johtajien täysistunnoissa ja käsiteltävät asiat valmistellaan asiantuntijoiden muodostamissa alaryhmissä sekä tietosuojaneuvoston sihteeristössä.¹⁸⁰ Euroopan tietosuojaneuvoston ja Euroopan tietosuojavaltuutetun allekirjoittamassa yhteisymmärryspöytäkirjassa on sitouduttu siihen, että kokoontuminen tapahtuu vähintään kerran vuodessa.¹⁸¹

Koska neuvostossa on edustus kustakin jäsenvaltiosta, voidaan todeta sen olevan asetuksen yhdenmukaisen soveltamisen kannalta erittäin merkityksellinen foorumi. Tämän vuoksi kokoontumiset ovat hyödyllisiä useammin kuin kerran vuodessa, sillä näin pystytään varmistamaan jäsenmaiden konsensus yhdenmukaisessa soveltamisessa ja tulkinnassa parhaiten, kun tärkeitä keskusteluita käydään mahdollisimman usein.

Ohjeita ja suosituksia neuvosto on antanut tärkeistä ja keskeisistä asetuksen säännöksistä liittyen esimerkiksi asetuksen 33 artiklan mukaiseen henkilötietojen tietoturvaloukkauksien ilmoittamiseen valvontaviranomaiselle, III luvun rekisteröityjen oikeuksiin ja 83 artiklan mukaiseen hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen yleisiin edellytyksiin.¹⁸² Kuten myöhemmin tutkielmassakin tulee ilmi niin etenkin seuraamusmaksujen määräämisen osalta on ollut havaittavissa eroavaisuuksia jäsenvaltioiden kesken. Ohjeet liittyen hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseen vuodelta 2022¹⁸³ ovatkin erittäin keskeiset yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Lisäksi neuvosto antaa yhdenmukaisuuslausuntoja varmistaakseen sen, että kansalliset valvontaviranomaiset soveltavat asetusta yhdenmukaisesti. Esimerkiksi vuonna 2022 tietosuojaneuvosto antoi artiklan 64¹⁸⁴ nojalla 32 lausuntoa. Euroopan tietosuojaneuvoston asema yleisen tietosuoja-asetuksen harmonisoinnin osalta on hyvin keskeinen ja ilman sen vaikutusta asetuksen soveltaminen olisi varmasti hyvin erilaista ja paljon pirstaleisempaa. Kaikkiaan asetuksen keskeisestä merkityksestä tämän päivän EU-oikeudessa kertoo, että sillä on ollut tarve perustaa tämä oikeushenkilöllisyyden omaava

¹⁸⁰ Euroopan unioni: Euroopan tietosuojaneuvosto

¹⁸¹ EDPB 25.5.2018, s. 6

¹⁸² Kts. esim EDPB tiivistelmä 2022, s. 6

¹⁸³ Kts. esim EDPB tiivistelmä 2022, s. 6

¹⁸⁴ Kts. tarkemmin yleisen tietosuoja-asetuksen artikla 64 tietosuojaneuvoston lausunnosta. Sen mukaisesti tietosuojaneuvosto antaa lausunnon tietyissä tapauksissa aina kun valvontaviranomainen toteuttaa jonkin samassa artiklassa tarkemmin esitetyn toimenpiteen. Lausunto voidaan antaa myös pyydettyä, vaikka pakkoa sille ei olisi.

toimielin valvomaan sen noudattamista. Asetuksen tavoitteiden toteutuminen ja sen noudattaminen ovat siis erittäin tärkeä asia koko EU:lle ja sen kilpailukyvynt edistämiseksi.

Neuvoston toiminnasta on saatavilla myös vuosikertomukset, johon on koottu tärkeimmät asiat kultakin kuluneelta vuodelta.¹⁸⁵ Nämä vuosikertomukset ovat vastaavia kuin jäsenvaltioiden kansallisten valvontaviranomaisten, kuten Suomessa Tietosuojavaltuutetun toimiston, vuosikertomukset. Ne ovat hyvin informatiivisia siitä johtuen, että niistä ilmenee tietosuojan alalla unionissa tapahtuva kehitys ja neuvoston toimet yhteistyön ja yhdenmukaisuuden edistämiseksi. Siihen on koottu tapaukset esimerkiksi 65 artiklan mukaisesta kiistanratkaisumenettelyistä rajat ylittävissä tapauksissa.¹⁸⁶ Ne ovat tärkeitä tapauksia, sillä kuten aiemmassa jaksossa tuli ilmi, niissä jäsenvaltiot eivät ole saavuttaneet konsensusta usein yhdenmukaisen tulkinnan puutteen vuoksi ja tietosuojaneuvostoa tarvitaan päätöksen tekemisessä.

Kaiken kaikkiaan vuosikertomukset ovat tärkeitä myös siksi, että eri ohjeet ja annetut päätökset on kootusti nostettu esiin yhdessä dokumentissa. Vuosikertomukset löytyvät kuitenkin kokonaan vain englanniksi, eikä niitä ole käännetty muille unionin virallisille kielille. Vuodelle 2023 tietosuojaneuvosto asetti tavoitteeksi vuosien 2021–2023 strategian keskeisten toimien saattamisen päätökseen. Näitä ovat muun muassa yhdenmukaistamisen edistäminen ja vaatimusten noudattamisen helpottaminen, tehokkaan täytäntöönpanon ja kansallisten viranomaisten yhteistyön tukeminen.¹⁸⁷ Nämä samat yhdenmukaistamisen teemat ovat olleet esillä asetuksen voimaantulosta asti hyvin paljon, ja sen voi katsoa kertovan myös siitä, että yhdenmukaisuus jäsenmaiden välillä vaatii tiivistä huomiota, jota se saavutetaan mahdollisimman kattavasti ja myös siksi, että se pysyisi myös mahdollisimman korkealla tasolla.

3.6 Tietosuojavastaavan rooli

Tietosuojasetuksen 37 artikla käsittelee tietosuojavastaavan nimittämistä. Sen mukaan tietyissä tilanteissa edellytetään, että rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä

¹⁸⁵ Kts. esim. EDPB Annual Report 2022

¹⁸⁶ Kts. esim. EDPB Annual Report s. 12 kiistanratkaisumenettelyistä vuodelta 2022

¹⁸⁷ EDPB tiivistelmä 2022, s. 7

nimittävät organisaatioon tietosuojavastaavan, jonka tehtävänä on toimia sisäisenä erityisasiantuntijana tietosuojasääntelyyn ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvissä tilanteissa. Vaikka asetus ei edellyttäisi tietosuojavastaavan nimittämistä, voidaan sellainen siitä huolimatta nimittää. Tällaisessa tilanteessa asetuksen tietosuojavastaavaa koskevat velvoitteet tulevat myös noudatettaviksi.¹⁸⁸ Nimikkeestä poiketen tietosuojavastaava ei vastaa yrityksen tietosuojasta, vaan hänen tehtävänsä liittyvät lähinnä tarkkailuun, suunnitteluun ja kouluttamiseen.¹⁸⁹ Vastuussa tietosuojasta ovat aina yrityksen johto ja hallitus, jotka eivät voi myöskään ulkoistaa vastuitaan rekisterinpidosta tietosuojavastaavalle.¹⁹⁰

Keskeistä tietosuojavastaavan roolin ja aseman kannalta on se, että hänen asemansa yrityksessä tulee olla itsenäinen, eikä hän saa ottaa keneltäkään vastaan neuvoja tehtävänsä hoitamiseksi. Lisäksi tietosuojavastaava raportoi suoraan ylimmälle johdolle. Itsenäinen asema merkitsee sitä, ettei tietosuojavastaavaa saa ohjata tehtäviensä hoidossa tai häntä ei saa pyytää ottamaan tiettyä kantaa käsiteltävänä olevaan asiaan. Tätä asemaa on pyritty turvaamaan myös siten, että häntä ei saa erottaa sen vuoksi, että hän on hoitanut tehtäviään. Hänen asemaansa siis suojataan riippumattomuuden varmistamiseksi. Häneen ei myöskään saa kohdistaa tehtävien hoidon vuoksi sanktioita tai muita vastaavia seuraamuksia.¹⁹¹

Tietosuojavastaavaan kohdistuvia sanktioita ja seuraamuksia on käsitelty myös Euroopan unionin tuomioistuimessa esimerkiksi asioissa C-453/21 ja C-534/20. Asiassa C-534/20 unionin tuomioistuin antoi ennakkoratkaisun, jonka mukaan asetuksen artikla 38 kohta 3 mahdollistaa kansallisesti sellaisen sääntelyn, jossa tietosuojavastaava voidaan erottaa muiden kuin tietosuojavastaavan tehtävien hoitamisen vuoksi painavasta syystä. Tällainen lainsäädäntö ei kuitenkaan saa vaarantaa yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteiden saavuttamista.¹⁹² Koska yhdenmukaisuus on asetuksen tavoite¹⁹³, voidaan ajatella, että tietosuojavastaavan aseman suojaaminen edesauttaa myös tämän tavoitteen toteutumisessa. Osaava tietosuojavastaava edistää organisaation tietosuojan tasoa ja

¹⁸⁸ Korpisaari ym. 2022, s. 421

¹⁸⁹ Järvinen 2022, s. 26

¹⁹⁰ Andreasson ym. 2022. Luku 7.1 Tietosuojavastaavan työnkuva, tehtävät ja asema

¹⁹¹ Hanninen ym. 2017, s. 122

¹⁹² Asia C-534/20, kts. Kohta tuomioistuimen ratkaisun perusteista

¹⁹³ Kts. Yleinen tietosuoja-asetus, johdanto kohdat 3, 10, 13. Näissä kohdissa tulee esiin asetuksen keskeinen tavoite yhdenmukaisesta henkilötietojen suojasta kaikkialla unionissa

hänen suojaamisensa tehtävien hoidossa edistää varmasti myös sitä, että hänen päätöksiinsä vaikuttaa aidosti vain tietosuojan edistäminen eikä esimerkiksi organisaatiolta tulevat taloudelliset paineet henkilötietojen suojan kustannuksella, jolloin asetuksen yhdenmukainen soveltaminen vaarantuisi. Riippumattomien tietosuojavastaavien merkitys onkin merkittävä asetuksen tavoitteiden turvaamisessa yksittäisen organisaation tasolla.

Asetuksen 39 artiklassa määritetään tietosuojavastaavan tarkemmat tehtävät. Keskeisenä tehtävänä on EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen, muun tietosuojalainsäädännön ja ohjeistuksen täytäntöönpano sekä soveltaminen organisaatiossa. Nimenomaisesti tehtävänä on seurata ja valvoa, että organisaatio noudattaa lainsäädäntöä. Koska lainsäädäntö muuttuu ja uusia ohjeistuksia annetaan paljon asetuksen soveltamiseen liittyen, tulee hänen seurata aktiivisesti muutoksia ja arvioitava niiden tietosuojavaikutuksia organisaatioon. Tietosuojavastaava neuvookin organisaatiota ja johtoa muutostarpeisiin liittyen, jotta organisaation tietosuoja pysyy sääntelyn mukaisena.¹⁹⁴

Lisäksi tietosuojavastaava toimii yhteistyössä kansallisen valvontaviranomaisen kanssa. Hän myös tukee rekisteröityjen oikeuksien toteutumista ja toimii yhteyshenkilönä rekisteröidyille henkilötietojen käsittelyyn liittyvissä asioissa.¹⁹⁵ Osaavan tietosuojavastaavan merkitys onkin tärkeä asetuksen noudattamisen kannalta, sillä esimerkiksi Ranskassa tietosuojavastaavia oli nimitetty 32 7587 kpl vuonna 2022.¹⁹⁶ Koska viranomaisen aika ei riitä valvomaan kaikkea, on tärkeää, että nämä tietosuojavastaavat, jotka neuvovat organisaatioita tietosuojavaateiden noudattamisessa olisivat mahdollisimman hyvin sääntelyn osaavia ja tuntevia, sillä samalla nämä palvelevat yhteistä tavoitetta asetuksen tavoitteiden täyttymisen osalta ja toisaalta helpottavat valvontaviranomaisten taakkaa. Tietosuojavastaavan roolia voidaan ajatella myös siltä kannalta, että tietyissä tilanteissa oleva nimityspakkokin siirtää vastuuta asetuksen noudattamisen valvonnasta organisaatioille itselleen, jolloin myös hallinnolliset kustannukset pysyvät paremmin kurissa kuin siten, että tietosuojavastaavan

¹⁹⁴ Andreasson ym. 2022, Luku 7.1 Tietosuojavastaavan työnkuva, tehtävät ja asema. Kts. Kohta työnkuva ja tehtävät

¹⁹⁵ Kts. Yleinen tietosuoja-asetus, artikla 38, kohta 4

¹⁹⁶ Commission nationale de l'informatique et des libertés 2022, s. 10

roolia ei olisi ja valvontaviranomainen joutuisi hankkimaan suuremmat resurssit organisaatioiden neuvomiseen asetuksen tavoitteiden toteuttamisessa.

Tietosuojavastaavalla on myös taloudellista merkitystä. Tietosuoja-asetuksen tullessa voimaan se tiesi isoja muutoksia. Tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeus ja tuntuvat rangaistusmaksut olivat sellainen pelote, johon yritysten johdot myös kiinnittivät huomiota ja alkoivat kiinnostua toden teolla tietosuojasta.¹⁹⁷ Voidaankin päätellä, että osaavan tietosuojavastaavan merkitys on tärkeä paitsi organisaatiolle myös laajemmin koko tietosuojan kentällä. Osaava tietosuojavastaava neuvoo organisaatiota, jotta asetusta ja sen määräyksiä noudatettaisiin vaatimusten mukaan.

Tietosuoja-asetuksen mukaisesti organisaation on myös itse ilmoitettava henkilötietojen tietoturvaloukkauksista.¹⁹⁸ Ilmoitus tulee tehdä tilanteissa, joissa loukkauksesta voi aiheutua riski luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille. Tällainen ilmoitus on tehtävä 72 tunnin kuluessa siitä, kun rekisterinpitäjä on tullut tietoiseksi tietoturvaloukkauksesta.¹⁹⁹ Henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta ilmoittamisesta säädetään tarkemmin asetuksen 33 artiklassa. Koska tietoturvaloukkauksesta ilmoittamisen yhteydessä on ilmoitettava rekisterinpitäjän tietosuojavastaavan yhteystiedot lisätietojen saantia varten, voidaan ajatella, että useissa tapauksissa voi olla tehokasta, että ilmoituksen alun perin tekee myös tietosuojavastaava. Näin ollen tietosuojavastaavan rooli on tärkeä siinä, että sellaiset tilanteet, joissa ilmoitus on tehtävä, tulkittaisiin yhdenmukaisesti.

Suomessa tietosuojavaltuutetun toimistolle tehtiin tietoturvaloukkauksia 5 445 kpl vuonna 2022. Nämä muodostivatkin suurimman yksittäisen ryhmän vireille saapuneisiin asioihin.²⁰⁰ Ranskassa taas tietoturvaloukkauksia ilmoitettiin 4 088 kpl vuonna 2022²⁰¹ ja Ruotsissa 5 300 kpl²⁰². Mikäli tietosuojavastaava ilmoittaa rekisteröidyn tietoturvaloukkaukset, korostaa tämä tietosuojavastaavien roolia asetuksen tavoitteiden toteuttamisessa kansallisten viranomaisten rinnalla. Tulevaisuudessa voisikin olla ajankohtaista tarkastella tietosuojavastaavan asemaa tarkemmin ja panostaa entisestään

¹⁹⁷ Järvinen 2022, s. 26

¹⁹⁸ Horowitz ym. 2019, luku 6.2: Yksityisyyden suojan täytäntöönpano

¹⁹⁹ Tietosuojavaltuutetun toimisto

²⁰⁰ Tietosuojavaltuutetun toimisto 2022, s. 22

²⁰¹ Commission nationale de l'informatique et des libertés 2022, s. 10

²⁰² Integritetsskydds myndigheten 2022, s. 12

heidän osaamiseensa, sillä heillä on keskeinen merkitys asetuksen tulkinnassa ja soveltamisessa. Tietosuojavastaavien keskinäistä yhteistyötä voitaisiin myös lisätä, jolloin eri organisaatioiden välillä olisi keskusteluyhteys ja tietoja voitaisiin vaihtaa vastaavasti kuin viranomaisten välillä. Tämä olisi hyödyllistä, sillä heidän merkityksensä organisaatioiden päivittäisten prosessien tietosuojavaateiden osalta eri organisaatioissa on keskeinen.

4. YHDENMUKAISEN SOVELTAMISEN ESTEITÄ JA SIITÄ AIHEUTUVIA SEURAAMUKSIA

Pääluvussa kolme oli tarkastelun kohteena yhdenmukaisuus tietosuoja-asetuksen tavoitteena sekä se, millaiset elementit tukevat tuota tavoitetta. Tässä pääluvussa on sen sijaan tarkoituksena tutkia, millaisia esteitä asetuksen yhdenmukaiselle soveltamiselle voidaan tunnistaa ja millaisia seuraamuksia yhdenmukaisen soveltamisen esteistä aiheutuu. Tarkastelun kohteena ovat siis tutkimuskysymykset kaksi ja kolme. Esteiden ja seuraamusten osalta on hyvä huomata, että lista ei ole tyhjentävä. Tutkielmassa on nostettu keskeisimpinä pidettyjä elementtejä esiin näiden osalta.

Tarkemmin keskitytään tarkastelemaan asetuksen sisältöön liittyviä seikkoja kuten vaikeaselkoisuutta ja tulkintaongelmia sekä asetustekstin sisällöllisiä ristiriitoja. Lisäksi käsitellään yhtenäisen ohjeistuksen puutetta, jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten vaihtelevaa aktiivisuutta sekä luonnollisten henkilöiden ja organisaatioiden tiedollisten resurssien merkitystä asetuksen yhtenäisen soveltamisen näkökulmasta.

Tämän pääluvun jälkeen kaikki tutkimuskysymykset on käsitelty ja on johtopäätösten aika. Viimeisessä eli viidennessä luvussa on kootusti tutkimuksen tulokset ja loppulauselmat. Siinä yhteydessä on pyritty tuomaan esiin myös mahdollisten jatkotutkimusten kohteita, mitä tästä tutkimuksesta nousee esiin ja toisaalta, mihin tässä tutkimuksessa ei saada vastausta.

4.1 Vaikeaselkoisuus ja tulkintaongelmat

Tietosuoja laki on Suomen kansallinen laki, jonka 1 §:n mukaan sen tarkoitus on täsmentää ja täydentää luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus), jäljempänä tietosuoja-asetus, ja sen kansallista soveltamista. Lain tarkoituksesta ilmenee, että sitä on sovellettava yhdessä tietosuoja-asetuksen kanssa.

Jo ennen kansallisen lain voimaantuloa, sen ongelmakohtiin otettiin kantaa. Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausuntonsa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi yleiseksi lainsäädännöksi. Yhtenä keskeisenä ongelmakohtana mainittiin, että tietosuojalaissa viitataan usein esityksen taustalla olevaan EU:n asetukseen, mutta esitysluonnoksen perusteella ei pysytyt kuitenkaan muodostamaan yleiskäsitystä EU:n asetuksesta ja sen vaikutuksista. Näin ollen keskeinen ongelma nähtiin siinä, että asetusta ja kansallista lakia tuli soveltaa yhdessä, mutta ne jäivät erillisiksi toisistaan tavoitteeseen nähden.²⁰³

Toisena keskeisenä ongelmana pidettiin vaikealukuisuutta. Kuten aiemmin on tullut esiin, on vaikeaselkoisuus ja -lukuisuus myös tietosuoja-asetuksen ongelma. Myös kansallisen lain osalta korostettiin sitä, että soveltajakunta on laaja, lähinnä muita kuin asiantuntijoita, ja tämä edellyttäisi erityistä selkeyttä. Ilman selkeyttä on vaarana päätyä erilaisiin säädöskäytäntöihin ja kuluja aiheuttaviin prosesseihin. Koska tietosuoja-asetus itsessään on vaikeaselkoinen ja tulkinnanvarainen, piti arviointineuvosto erityisen tärkeänä sitä, että tähän kiinnitettäisiin kansallisessa lainsäädännössä huomiota. Myöskään tietosuojalaissa ei onnistuttu saavuttamaan täysin tavoitetta koskien erityistä selkeyttä.²⁰⁴

Sellaista täydellistä lakia, joka pystyisi ottamaan huomioon kaikki mahdolliset maailmantilat ei ole olemassakaan, sillä tällainen laki ei koskaan tulisi valmiiksi ja liian täydellisyttä tavoittelevan lain valmistelukustannukset olisivat myös liian korkeat tarkoitukseen nähden. Lakien epätäydellisyydelle voidaan nimetä kolme erilaista syytä. Ensinnäkään kaikkia maailmantiloja ei voida ennakoida ja toisekseen vaikka voitaisiinkin, niitä koskevien määräysten sisällyttäminen lainsäädäntöön olisi aiheetonta sen vuoksi, että kyseisten maailmantilojen toteutuminen olisi hyvin epätodennäköistä. Kolmantena syynä on se, että lain sanamuoto jää aina epämääräiseksi.²⁰⁵ Tätä ajatusta voidaan soveltaa myös tietosuoja-asetukseen.

Huomioitavaa tietosuoja-asetuksessa on sen paikka tietosuojan alalla, jota voidaan pitää dynaamisena oikeudenalana. Kuten jo aiemmin on tullut ilmi, tietosuoja osana

²⁰³ Valtioneuvoston kanslia 8.2.2018

²⁰⁴ Valtioneuvoston kanslia 8.2.2018

²⁰⁵ Määttä 2016, s. 56

digitaalitaloutta on jatkuvassa muutoksessa ja se kehittyy koko ajan.²⁰⁶ Juuri tietosuojaan dynaamisuutta voidaan pitää osaltaan syynä sen epätäydellisiin ja tulkinnanvaraisiin säännöksiin eli joustaviin normeihin, jotka jättävät huomattavaa harkintavaltaa lakia soveltaville tuomioistuimille ja viranomaisille. Lisäksi joustavilla normeilla pyritään vastaamaan erityisolosuhteisiin ja lain kiertämiseen.²⁰⁷

Avoimiin normeihin turvautuminen, tietosuoja-asetuksen laajuus ja tätä myötä tulkinnanvaraisuus eivät siis ole varmastikaan lainsäätäjältä täysin harkitsemattomasti tehtyä valintaa. Tällä on pyritty vastaamaan dynaamisen oikeudenalan vaatimuksiin ja siihen, ettei asetus olisi jo voimaan tullessaan ollut vanhentunutta sääntelyä. Lisäksi, jos pohditaan lain kiertämisjärjestelyjä niin ennakoimattomuus voi toimia jopa keinona torjua epäasianmukaisia taloudellisia toimia.²⁰⁸ Tietosuoja-asetuksen osalta tämä ennakoimattomuus voisi näyttäytyä esimerkiksi niin, että suurien seuraamusmaksujen pelossa liiketoiminnan kannalta tuottoisat mutta tietosuojaan kannalta riskejä tuottavat toimet jätetään tekemättä tai niitä rajataan siten, että riskit asetuksen rikkomiseen minimoidaan, vaikka se liiketaloudellisesti ei olisikaan niin kannattavaa. Tämä voi toimia hyvin tapauksissa, jossa vastakkain ovat nimenomaan henkilötietojen suoja ja riskit niihin liittyen, mutta asetuksen tavoitteiden kannalta on ongelmallista, jos tätä ajatusta sovelletaan siten, että tietojen vapaa liikkuvuus kärsii.

Luonteeltaan tietosuoja-asetus on siis henkilötietojen käsittelyä ja suojaa koskeva yleissäädos. Yleissäädosluonteestaan ja laajasta sovellettavuudestaan johtuen monet säännökset koskettavat jokaista luonnollista henkilöä. Tähän nähden hyvin vähän painoarvoa on annettu sen ymmärrettävyydelle.²⁰⁹ Yhtenä syynä tietosuoja-asetuksen tulkinnanvaraisuudelle ja vaikeaselkoisuudelle voidaan pitää sen laajuutta. Asetus on sekä aineelliselta että alueelliselta soveltamisalaltaan hyvin kattava. Laajuudesta kertoo jo sen sisältämät 99 artiklaa.²¹⁰ Tähän kun vielä lisätään se, että monet artikkelit ovat sekä asiasisällöltään että ilmaisultaan hyvin laajoja, niin väistämättä tämä aiheuttaa osaltaan vaikeaselkoisuutta ja tulkinnan haasteita. Voidaankin ajatella, että mitä laajempi asetus on, sitä laajemmin sitä myös on mahdollista tulkita eri toimijoiden välillä.

²⁰⁶ Kt. Esim. yleinen tietosuoja-asetus: johdanto; kohdat 5–7: teknologian kehityksestä ja tietosuojakehityksestä

²⁰⁷ Määttä 2016, s. 56

²⁰⁸ Ks. Esim. Määttä 2016, s. 56; lain kiertämisjärjestelyiden torjumisen pyrkimyksestä

²⁰⁹ Tähti 2019

²¹⁰ Tähti 2019

Asetusta ei myöskään tämän vuoksi voida pitää kovin tarkkarajaisena ja täsmällisenä vaan kattavuus toteutuu näitä paremmin. Asetuksen useat monimutkaiset lauserakenteet ja kieliasun haasteellisuus ovat myös osasyynä täsmällisyyden puutteeseen. Aarre Tähti on tämän tuonut hyvin esiin kirjoituksessaan Defensor Legis artikkelissaan. Esimerkkinä tästä hän mainitsee suomenkielisen asetuskäännöksen osalta johdanto-osan kohdan 75, joka sisältää 159 sanaa ja yhden pisteen, joka sekin on kappaleen lopussa.²¹¹ Lisäksi asetuksessa on paljon sisällöltään joustavia ja hyvin tulkinnanvaraisia ilmaisuja ja määrittelyitä. Esimerkkinä asianmukaisuus, kohtuullisuus, oikeasuhteisuus, riittävyys ja yleinen etu. Kuten Tähti artikkelissaan on koonnut näiden ilmaantuvuuden asetuksessa, huomataan, että edellä mainitut termit toistuvat asetuksessa kymmeniä kertoja. Esimerkiksi sana ”asianmukainen” tai ”asianmukaisuus” sanojen johdannaisineen on mainittu asetuksen johdanto-osassa 51 kertaa ja sen artikloissa 85 kertaa eli yhteensä 136 kertaa.

Epätasälliset, joustavat, laajat ja tulkinnanvaraiset ilmaisut heikentävät yhdenmukaista tulkintaa ja ennakoitavuutta. Tämä luo tietosuoja-asetusta soveltaville rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille epävarmuutta.²¹² Todennäköisesti epätarkkuus ja tulkinnanvaraisuus johtaa tulevaisuudessa siihen, että asetuksen sisältö muovautuu myöhemmin erilaisissa tuomioistuinten ja valvontaviranomaisten ratkaisuisa. Myös viranomaisten ohjeet, kommentaarit ja suositukset ovat tulevaisuudessa niitä, joihin tukeudutaan asetuksen epäselvissä artikloissa.²¹³ On kuitenkin hyvä huomioida tässä kohtaa, ettei tulkinnanvaraisuus, avoimet normit ja oikeuskäytännön merkitys ole uutta tietosuojan saralla vaan jo aiemmin voimassa ollut henkilötietodirektiivi omasi näitä piirteitä. Henkilötietodirektiiviä koskevia tulkintalinjoja, jotka koskivat jopa keskeisiä periaatteita, tehtiin vielä yli 20 vuotta sen jälkeen, kun direktiivi oli astunut voimaan.²¹⁴

Tulkinnanvaraisuutta on aiheuttanut esimerkiksi tietosuoja-asetuksen artiklan 15 nojalla oikeus saada tutustua henkilötietoihinsa. Kyseisen artiklan 3 kohdan mukaan: ” Rekisterinpitäjän on toimitettava jäljennös käsiteltävistä henkilötiedoista.” Tässä yhteydessä on tuottanut tulkinnallisuutta se, mitä sanalla ”jäljennös” tarkoitetaan.

²¹¹ Tähti 2019

²¹² Tähti 2019

²¹³ Tähti 2019

²¹⁴ Oikeusministeriö 2017

Saksankielisessä asetustekstissä käytetään termiä ” Abschrift ”²¹⁵, jolla tarkoitetaan kopiota. Suomenkielisessä tekstissä on nimenomaan termi ”jäljennös”²¹⁶ ja englanninkielisessä tekstissä ”copy”²¹⁷.

Ratkaisussa Asia C-487/21 tuomioistuin (Itävallan liittovallan hallintotuomioistuin) esittikin unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön siitä, miten käsitettä ”jäljennös” on tulkittava. Ratkaisussa unionin tuomioistuin totesi, että tietosuoja-asetuksen 15 artiklan 3 kohdan ensimmäistä lausetta on tulkittava siten, että rekisteröidylle annetaan alkuperäistä vastaava ja ymmärrettävä toisinto kaikista näistä tiedoista. Samassa todettiin, että jäljennöksen toimittaminen nimenomaisesti alkuperäisistä asiakirjoista on tarpeen, jos tällaisen jäljennöksen toimittaminen on välttämätöntä, jotta rekisteröity voi tosiasiallisesti käyttää hänelle asetuksella annettuja oikeuksia.²¹⁸

4.2 Sisällölliset ristiriidat ja yhteensopimattomuus kansallisten lakien kanssa

Asetuksen sisäistä ristiriitaisuutta ja tulkinnanvaraisuutta tutkiessa voidaan ottaa tarkasteluun asetuksen johdanto-osan kohta 63, jonka mukaan: ” Rekisteröidyllä olisi oltava oikeus saada pääsy henkilötietoihin, joita hänestä on kerätty, sekä mahdollisuus käyttää tätä oikeutta vaivattomasti ja kohtuullisin väliajoin, jotta hän voi pysyä perillä käsittelyn lainmukaisuudesta ja tarkistaa sen.” Sen sijaan asetuksen 15 artiklassa rekisteröidyn oikeuksista päästä omiin tietoihinsa ei mainita tarkoituksesta vaan siinä todetaan, että rekisterinpitäjän on toimitettava jäljennös käsiteltävistä henkilötiedoista.

Euroopan unionin tuomioistuin on myös ratkaisussaan Asia C-307/22 todennut, että rekisterinpitäjällä on velvollisuus toimittaa rekisteröidylle jäljennös käsiteltävistä henkilötiedoista myös silloin, kun pyyntö perustuu muuhun tarkoitukseen, kuin johdanto-osan 63 mainittuihin tarkoituksiin.²¹⁹ Tämän voidaan ajatella olevan ristiriidassa sen kanssa, että asetuksen tavoitteena on sisämarkkinoiden toimivuus ja taloudellisia

²¹⁵ Kts. Yleisen tietosuoja-asetuksen saksankielinen versio, artikla 15 kohta 3

²¹⁶ Kts. Yleisen tietosuoja-asetuksen suomenkielinen versio, artikla 15 kohta 3

²¹⁷ Kts. Yleisen tietosuoja-asetuksen englanninkielinen versio, artikla 15 kohta 3

²¹⁸ Asia C-487/21, kts. Ratkaisun perusteet kohta 1

²¹⁹ Kts. Asia C-307/22, perusteista, joilla tuomioistuin ratkaissut asian, kohta 1.

intressejä tukeva tietosuoja-alan kehitys.²²⁰ Jos rekisteröity käyttää oikeuttaan saada tiedot muuhun tarkoitukseen niin tämä ei tue taloudellisia intressejä, vaikka tietojen pyytäminen sinänsä sallittua onkin, eikä tarkoituksella ole sellaista merkitystä, että voitaisiin kieltäytyä luovuttamasta tietoja.²²¹ Toisaalta olisi ehkä vaikea vetää rajaa siihen, milloin tietopyyntö on tehty asetuksen mukaisiin tarkoituksiin ja milloin esimerkiksi liittyen johonkin reklamaatioisinaan, missä vastapuolelta halutaan tietoja, joita sillä ajatellaan olevan. Pyynnöt tuottavat kustannuksia organisaatioille, joten näitä voitaisiin tehdä myös liiketoiminnan häirintätarkoituksessa esimerkiksi osoittamalla tiettyä toimijaa kohtaan laaja kampanja, jossa tietopyyntöjä tehdään järjestelmällisesti.

Samaan teemaan liittyvästä kansallisen lain ja yleisen tietosuoja-asetuksen välisestä ristiriidasta voidaan mainita esimerkkinä unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-307/22. Kyseisessä tapauksessa Saksan ylin tuomioistuin pyysi ennakkoratkaisua liittyen siihen, miten tuli tulkita hammaslääkärin kieltäytymistä toimittamasta potilaalle maksutta ensimmäistä jäljennöstä tämän potilasasiakirjoista.²²² Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan rekisteröidyllä tulisi olla pääsy omiin henkilötietoihinsa.²²³ Saksan siviililain mukaan potilaan taas tuli korvata hoidon antajalle aiheutuneet kustannukset tietojäljennöksistä.²²⁴ Näin voidaan huomata, että nämä ovat ristiriidassa keskenään. Kansallinen tuomioistuin huomauttikin ennakkoratkaisupyynnössä, että pyynnön tekijä eli potilas pyysi tietoja vedotakseen hoidossa tapahtuneeseen virheeseen, eikä tällainen tarkoitus vastaa tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kohdassa 63 mainittua, jonka mukaan rekisteröidyn oikeus perustui siihen, että hän voi olla perillä käsittelyn lainmukaisuudesta ja tarkastaa sen.²²⁵ Tulkinnanvaraisuutta ja ristiriitaa voidaan asetuksen sisäisesti myös katsoa olevan siinä, että tietosuoja-asetuksen 15 artiklan sanamuodossa ei aseteta tietojen saamista koskevan oikeuden käyttämisen edellytykseksi tällaisia perusteluja. Tuomioistuimen totesi ratkaisussaan, että 15 artiklaa on tulkittava siten, että rekisterinpitäjällä on velvollisuus toimittaa rekisteröidylle ensimmäinen jäljennös käsiteltävistä häntä koskevista henkilötiedoista myös silloin, kun kyseinen pyyntö

²²⁰ Kts esim. Voutilainen ym. 2023, s. 20.

²²¹ Kts. Esim. ratkaisu Asia C-307/22, jossa tuomioistuin linjasi, ettei tarkoituksella ole merkitystä. Kts. Myös Keller 2023, s. 232 tietosuoja-oikeuksien tahallisesta käytöstä väärin tarkoituksiin

²²² Asia C-307/22, kohta 2

²²³ Yleinen tietosuoja-asetus, johdanto kohta 63

²²⁴ Asia C-307/22, kts. Kohdat 17 ja 18

²²⁵ Asia C-307/22, kts. Kohta 23

perustuu muuhun tarkoitukseen kuin kyseisen asetuksen johdanto-osan 63 perustelukappaleen ensimmäisessä virkkeessä mainittuihin tarkoituksiin.²²⁶

Asiassa C-453/21 taas haettiin unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua siihen, onko tietosuoja-asetuksen 38 artiklan 3 kohta tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä voi erottaa sen henkilöstöön kuuluvan tietosuojavastaavan vain painavasta syystä, vaikka erottaminen ei liity hänen tehtäväänsä tietosuojavastaavana.²²⁷ Tietosuoja-asetuksen 38 artiklan 3 kohdan toisen lauseen mukaan: ” Rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä ei saa erottaa tai rangaista tietosuojavastaavaa sen vuoksi, että hän on hoitanut tehtäviään.” Ennakkoratkaisussa siis kysyttiin sitä, onko erottaminen mahdollista sellaisen painavan syyn perusteella, joka liittyy muuhun kuin tietosuojavastaavan tehtävissä menettelyyn. Unionin tuomioistuin katsoi, että tämä olisi mahdollista, kunhan säännös ei vaaranna asetuksen tavoitteita.²²⁸ Asiassa C-534/20 oli kyse hyvin samankaltaisesta tilanteesta.

Edellä mainitut kaksi ennakkoratkaisupyyntöä olivat siis tarpeen sen selvittämiseksi, oliko Saksan kansallinen laki ristiriidassa unionin asetuksen kanssa ja toisekseen sen vuoksi, että asetuksen säännös oli tulkinnanvarainen sisällöltään, mikä on tyypillistä tietosuoja-asetukselle ylipäätään. Näiden ratkaisuiden perusteella tietosuojavastaavan asema ei siis ole täysin koskematon, kunhan asetuksen tavoitteet eivät vaarannu. Kaiken kaikkiaan ristiriitoja ei siis ole vain kansallisten lakien kanssa vaan myös asetuksen sisällä. Tulevaisuudessa ennakkoratkaisuja aiheeseen liittyen tulee varmasti lisää, sillä asetus on ollut verrattain lyhyen ajan voimassa.

4.3 Yhtenäisen ohjeistuksen puute

Kuten tässä tutkimuksessakin on tullut esiin, organisaatiot kokevat tietosuojasääntelyn vaikeaselkoiseksi kokonaisuudeksi, jota on haastavaa soveltaa käytännössä. Tätä haastetta ei helpota se seikka, että viranomaisohjausta ja -ohjeistusta pidetään puutteellisena. Tämä voidaan nähdä yhtenä esteenä asetuksen yhdenmukaiselle

²²⁶ Asia C-307/22, kts perusteet kohta 1

²²⁷ Asia C-453/21, kohta 18

²²⁸ Asia C-453/21, kts. Kohta: Tuomioistuimen ratkaisu

soveltamiselle niin jäsenmaan sisällä kuin niiden välilläkin.²²⁹ Näin ollen ohjeistuksen kehittämiseksi olisi keskeistä merkitystä harmonisoinnin tavoitteen saavuttamiselle ja Euroopan tietosuojaneuvoston tulisikin yhä aktiivisemmin tarjota ohjeistusta asetuksen säännösten tulkintaan liittyen.

Ohjeistuksessa tulisi kiinnittää huomiota myös sen selkeyteen, jotta se ei entisestään vaikeuta asetuksen tulkintaa ja soveltamista. Ohjeita on kritisoitu paikoin yhtä vaikeaselkoiseksi kuin asetuksen tekstiäkin, jolloin sen merkitykseltä viedään pohjaa.²³⁰ Esimerkkinä tästä voidaan nostaa ohjeessa rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä oleva lause: ”Kaikentyyppiset kumppanuudet, yhteistyö tai yhteistoiminta eivät merkitse yhteisteisrekisterinpitäjien asemaa, koska sen määrittäminen edellyttää tapauskohtaista analysointia kustakin kyseessä olevasta käsittelystä ja kunkin tahon tarkasta roolista kussakin käsittelyssä.” Myöhemmin ohjeessa seuraa esimerkkejä, mutta kyseinen ohjeesta lainattu lause tuo hyvin esiin sen, että monin paikoin ohjeen vastaavat lauseet eivät anna soveltajalleen paljoakaan lisäarvoa verrattuna asetuksen tekstiin.²³¹ Ohjeita luettaessa tulee lukijalle helposti tunne, että niissäkään ei uskalleta ottaa kantaa avoimiin normeihin rajaamalla niiden tarkoitusta vaan pikemminkin varovaisesti jättämällä tilaa laajalle tulkinnalle.

Lisäksi kansalliset viranomaiset voisivat edistää sitä, että Euroopan tietosuojaneuvoston kaikki ohjeet olisivat saatavilla jäsenmaiden kansallisilla kielillä.²³² Esimerkiksi suomeksi käännettyjä hyväksyttäviä ohjeita ovat rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä yleisessä tietosuoja-asetuksessa, ohjeet henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin, ohjeet 25 artiklan mukaisesta sisäänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta²³³ ja ohjeet henkilötietojen käsittelystä videolaitteilla. Samalla voidaan

²²⁹ Lång 27.9.2023

²³⁰ Esimerkiksi Juristiliitto on kritisoinut ohjeiden olevan paikoin yhtä vaikeaselkoisia ja monitulkintaisia kuin itse asetustekstin. Kts. lisää Juristiliiton lausunto 6.9.2023; Yleisen tietosuoja-asetuksen toimivuus ja sen soveltamiseen liittyvät kokemukset

²³¹ EDPB 7.7.2021, s. 25

²³² Vain osa Euroopan tietosuojaneuvoston (EDBP) ohjeista on käännetty jäsenmaiden kielille. Kaikki ohjeet ovat saatavilla englanniksi.

²³³ Yleisen tietosuoja-asetuksen 25 artiklan 1 kohdan mukaan: ”Ottaen huomioon uusimman tekniikan ja toteuttamiskustannukset sekä käsittelyn luonteen, laajuuden, asiayhteyden ja tarkoitukset sekä käsittelyn aiheuttamat todennäköisyydeltään ja vakavuudeltaan vaihtelevat riskit luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille rekisterinpitäjän on käsittelytapojen määrittämisen ja itse käsittelyn yhteydessä toteutettava tehokkaasti tietosuojaperiaatteiden, kuten tietojen minimoinnin, täytäntöönpanoa varten asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, kuten tietojen pseudonymisointi ja tarvittavat suoja-toimet, jotta ne saataisiin

huomata, että hyvin keskeisistä ohjeista kuten henkilötietoturvaloukkauksien ilmoittamisesta, hallinnollisten sakkojen määräämisestä, rekisteröityjen oikeuksista ja ohjeet suostumuksesta on saatavilla vain englanniksi.²³⁴ Lisähaastetta kielikäännösten puutteeseen aiheuttaa se, että termien vastineet esimerkiksi englanniksi ja suomeksi ovat erilaiset, jolloin väärinymmärryksen riski jälleen kasvaa ja ohje menettää merkitystään.²³⁵

Esimerkiksi tietoturvaloukkaukset organisaation tulee ilmoittaa oma-aloitteisesti 72 tunnin kuluessa²³⁶ ja tämä on hyvin yleinen ja kaikkia toimialoja koskettava velvollisuus, joten olisi tärkeää, että ilmoitustarvetta tulkittaisiin yhdenmukaisesti organisaatioissa. Etenkin tällaisten yleisten ja keskeisten artikloiden noudattamiseen liittyvät ohjeistukset, joita organisaatiot itse joutuvat soveltamaan, olisi ensiarvoisen tärkeää saada käännettyä useammille kielille. Sen sijaan voi olla hyväksyttävämpää, että sellaiset ohjeet kuten ohjeet hallinnollisten seuraamusmaksun määräämisestä²³⁷, joita viranomaiset soveltavat, ovat saatavilla vain englanniksi.

Kun tarkastellaan yleisesti sitä, millaisia ohjeita on annettu ja milloin EDPB:n toimesta, voidaan huomata myös se, että asetuksen yhdenmukaisen noudattamisen kannalta hyvin keskeisistä ja perustavanlaatuisista teemoista on kestänyt joitakin vuosia ennen kuin ohjeistusta on saatu helpottamaan tulkintaa.²³⁸ Esimerkiksi ohjeistus rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä yleisessä tietosuojasetuksessa on annettu heinäkuussa 2020 ja päivitetty heinäkuussa 2021. Asetusta on kuitenkin tullut soveltaa vuodesta 2018, joten keskeinen ohje on tullut vasta muutamaa vuotta myöhemmin. Toki asetuksen voimaantullessa sen haastavuudesta ei ole vielä ollut nykyisenlaista tietoa. Rekisterinpitäjän, yhteisrekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteillä on keskeinen merkitys yleisen tietosuojasetuksen soveltamisessa, sillä niissä määritetään, kuka taho vastaa erilaisten tietosuojasääntöjen noudattamisesta ja miten rekisteröidyt voivat käytännössä käyttää oikeuksiaan. Näin ollen käsitteiden on oltava täsmällisiä ja niiden oikean tulkinnan perusteiden on oltava johdonmukaisia koko Euroopan

sisällytettyä käsittelyn osaksi ja jotta käsittely vastaisi tämän asetuksen vaatimuksia ja rekisteröityjen oikeuksia suojattaisiin.”

²³⁴ Kts. Tietosuojavaltuutetun toimisto; Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeet

²³⁵ Kts. esim. Juristiliiton lausunto 6.9.2023, jossa on nostettu esiin tämä haaste

²³⁶ Kts. Tietosuojavaltuutetun toimisto; ilmoitus tietoturvaloukkauksesta

²³⁷ Kts. Tarkemmin englanninkieliset ohjeet hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisestä ja niiden laskutavasta: Guidelines 04/2022 on the calculation of administrative fines under the GDPR

²³⁸ Kts lisää; EDBP: Yleinen tietosuojasetus: ohjeet, suositukset, parhaat käytännöt

talousalueella.²³⁹ Itse asetuksessa näiden määrittely on jäänyt ohueksi ja ohje on tarpeellinen selkeyttämään näitä.

EDPB:n ohjeisiin liittyen on todettava myös, että ne eivät korvaa asetuksen aukkoja ja tulkinnan vaikeuksia kokonaan sen vuoksi, että ohjeet ovat neuvoa antavia, eikä niillä oikeuslähteenä ole sitovaa vaikutusta. Ohjeistuksen yhtenä haasteena on myös se, että sen on voitu katsoa laventaneen tulkintaa erityisesti rekisteröityjen oikeuksiin liittyen, jolloin asetuksen muut tavoitteet ovat jääneet taka-alalle.²⁴⁰ Ratkaisuna yhdenmukaistamisen haasteisiin ja asetuksen vaihteleviin tulkintatilanteisiin voisi tulevaisuudessa olla tietosuojasetuksen muuttaminen. Ei kuitenkaan ole näköpiirissä, että verrattain tuoretta ja laajaa asetusta lähdettäisiin sen tuomien haasteiden vuoksi muuttamaan.

4.4 Valvontaviranomaisen vaihteleva aktiivisuus

Henkilöstön ja talouden osalta eri jäsenvaltioissa myönnettävät resurssit valvontaviranomaiselle voivat vaihdella. Tämä epätasapaino heikentää tietosuojaviranomaisten tehokkuutta ja viime kädessä myös niiltä edellytettävää riippumattomuutta. Samoin resurssipuute voi heikentää viranomaisten mahdollisuuksia käyttää valtuuksiaan, kuten tutkintavaltuuksia. Asetuksen mukaisesti jäsenvaltioiden tulee osoittaa kansalliselle tietosuojaviranomaiselle tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit sekä tarpeelliset tilat ja infrastruktuuri tehtävien ja valtuuksien tehokkaaseen suorittamiseen. Riittävät resurssit ovat kuitenkin verrattain avoin ja tulkinnanvarainen käsite, joka jättää jäsenvaltioille valtaa.²⁴¹ Valvontaviranomaisten vaihteleva aktiivisuus voidaankin nostaa esiin yhtenä esteenä asetuksen yhdenmukaisuuden tavoitteelle.

Mitään tarkkoja määrärahoja tai muuta esimerkiksi määrällistä vaadetta resurssien osalta ei asetuksessa anneta. Voidaan myös pohtia, millainen vaikutus jäsenvaltioiden erilaisilla taloudellisilla tilanteilla ja talouden suhdannevaihteluilla on käytettävissä oleviin resursseihin. Eri jäsenmaissa tietosuojaviranomainen on siis järjestäytynyt eri tavoin. Asetuksen artikla 59 edellyttää, että jokaisen valvontaviranomaisen on laadittava

²³⁹ EDPB 7.7.2021, s. 3

²⁴⁰ Lång 6.9.2023

²⁴¹ Euroopan komissio 2018

vuosittain toimintakertomus ja nämä kertomukset on toimitettava kansalliselle parlamentille, hallitukselle ja muille jäsenvaltion lainsäädännössä nimetyille viranomaisille. Ne on saatettava yleisön, komission ja tietosuojaneuvoston saataville. Nämä kertomukset tuottavat arvokasta tietoa viranomaisen toiminnasta ja näiden perusteella eri jäsenvaltioiden viranomaisten toimintaa voidaan myös vertailla esimerkiksi yhdenmukaisuuden toteutumisen valossa.

Kun verrataan eri jäsenmaiden viranomaisia, voidaan huomata eroja resursseissa ja siinä, miten viranomainen on järjestänyt toimintansa. Suomessa kansallisen valvontaviranomaisen eli tietosuojavaltuutetun toimiston palveluksessa työskentelee tietosuojavaltuutettu, kaksi apulaistietosuojavaltuutettua ja noin 45 asiantuntijaa.²⁴² Tanskan tietosuojavirnaomainen (Datatilsynet) puolestaan koostuu neuvostosta ja noin 60 henkilön sihteeristöstä.²⁴³ Kreikan kansallinen tietosuojavirnaomainen (Hellenic Data Protection Authority HDPA) taas koostuu puheenjohtajasta ja kuudesta kuuden vuoden toimikauden toimivasta jäsenestä sekä osastoihin jaetusta kymmeniä ihmisiä käsittävästä sihteeristöstä.²⁴⁴ Ranskassa kansallisena valvontaviranomaisena toimii CNIL, joka koostuu 18 jäsenen kollegiosta sekä sopimussuhteisista valtion työntekijöiden ryhmästä.²⁴⁵ Naapurimaassamme Ruotsissa valvontaviranomaisena toimii Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), jonka palveluksessa työskentelee noin 135 henkeä. Työntekijöistä suurin osa on juristeja.²⁴⁶

Erityisen mielenkiintoista on verrata Suomea ja Ruotsia toisiinsa, sillä pohjoismaisella tietosuojayhteistyöllä on pitkät perinteet ja pohjoismaisia kokouksia on järjestetty jo yli 30 vuoden ajan, vuodesta 1988 lähtien.²⁴⁷ Lisäksi Suomella ja Ruotsilla on lainsäädännöt kaikista Pohjoismaista eniten lähellä toisiaan. Tähän on perusteena myös historialliset syyt ja se, että Suomen lainsäädäntö pohjautuu pitkälti Ruotsin lainsäädäntöön.²⁴⁸

²⁴² Tietosuojavaltuutetun toimisto

²⁴³ Datatilsynet; Neuvosto tekee periaatteelliset päätökset ja sihteeristö huolehtii päivittäisistä asioista. Viranomaista johtaa nimitetty johtaja aina viisivuotiskauden, jota voidaan pidentää kolmella vuodella. Tämän jälkeen on järjestettävä julkinen haku, joka ei estä saman henkilön valitsemista virkaan uudelleen.

²⁴⁴ Hellenic Data Protection Authority; Organisation and operation

²⁴⁵ Commission nationale de l'informatique et des libertés 27.9.2023; Status & Composition

²⁴⁶ Integritetsskydds myndigheten; Organisation

²⁴⁷ Tietosuojavaltuutetun toimisto 12.10.2023

²⁴⁸ Öhrnberg 2022

Voitaisiin ajatella, että tälläkin perusteella pohjoismana Suomi ja Ruotsi olisivat tietosuojaviranomaisen aktiivisuuden ja resurssien osalta lähellä toisiaan.

Henkilöresurssien osalta voidaan kuitenkin huomata, että Ruotsissa viranomaisen palveluksessa työskentelee lähes kolminkertaisesti Suomen tietosuojavaltuutetun henkilömäärän verran työntekijöitä. Väkilukuun suhteutettuna voidaan huomata Ruotsin resurssien olevan huomattavasti suuremmat tietosuojaviranomaisen palveluksessa työskentelevien työntekijöiden osalta. Suomen väkiluku vuoden 2022 lopussa oli tilastokeskuksen mukaan n. 5,5 miljoonaa ihmistä²⁴⁹ ja Ruotsissa n. 10,5 miljoonaa.²⁵⁰ Ruotsin väkiluku on siis vajaat kaksi kertaa Suomen väkiluku, mutta tietosuojavaltuutetun resurssit ovat Ruotsissa melkein kolminkertaiset.

Pelkästään resurssien suuruus ei toki kerro valvontaviranomaisen aktiivisuudesta ja sen resurssien riittävyydestä. Toisessa jäsenvaltiossa resurssit voivat olla tehokkaammassa käytössä tai valvontaviranomainen on muutoin eri tavoin järjestäytynyt. Ei siis voida pelkästään resurssien perusteella ajatella, että Ruotsissa valvontaviranomainen olisi tehokkaampi ja aktiivisempi kuin Suomessa henkilöstöresurssien vuoksi. Tämä kuitenkin tuo hyvin esiin sen, millaisen kansallisen vapauden yleinen tietosuoja-asetus jättää riittävien resurssien varmistamiseen. Riittävät resurssit ovat siis hyvin avoin ja tulkinnanvarainen käsite. Resurssien riittävyys on hyvin keskeistä asetuksen yhdenmukaisuuden tavoitteen kannalta, joten kansallisen liikkumavaran suuruus on tämän kannalta mielenkiintoista ja herättää pohtimaan, olisiko resursseja tarpeen määrittää tarkemmin yhdenmukaisuuden tavoitteen turvaamiseksi.

Resurssien tarpeeseen liittyy keskeisesti myös kansallisten tietosuojaviranomaisten käsittelemät asiamäärät. Esimerkiksi Suomen tietosuojavaltuutetun toimisto käsitteli vuonna 2022 yhteensä 11 896 asiaa liittyen tietosuoja-asetuksen ja -direktiivin mukaisiin tehtäviin ja vireille asioita tuli 11 095.²⁵¹ Vastaavasti Ruotsin tietosuojaviranomaiselle asioita tuli 15 809 kpl ja se käsitteli 15 346 kpl.²⁵² Ranskan tietosuojaviranomainen CNIL taas käsitteli vuonna 2022 valituksia 13 160 kpl ja vastaanotti niitä 12 193 kpl.²⁵³

²⁴⁹ Tilastokeskus 2023

²⁵⁰ Pohjoismaiden neuvosto ja Pohjoismaiden ministerineuvosto; Tietoa Ruotsista

²⁵¹ Tietosuojavaltuutetun toimisto 2022, sivu 44

²⁵² Integritetsskydds myndigheten 2022, s. 13

²⁵³ Commission nationale de l'informatique et des libertés 2022; kohta Informing and protecting

Tiedot liittyen eri valvontaviranomaisten vuosikertomuksiin ovat hyvin mielenkiintoisia. Yhteistä näille satunnaisesti vertailuun valituille jäsenmaille on se, että vireille tulevien asioiden ja käsiteltyjen asioiden määrät ovat hyvin lähellä toisiaan. Tämä on yhdenvertaisuuden ja asetuksen yhdenmukaisen toteutumisen kannalta hyvä asia, sillä asioita saadaan käsiteltyä tehokkaasti ja resurssien voidaan ajatella tämän valossa olevan riittävällä tasolla. Huolestuttavaa olisi, jos asioita saapuisi jossain jäsenmaassa huomattavasti enemmän vireille kuin niitä saataisiin käsiteltyä. Tällöin olisi vaarana yhdenmukaisuuden toteutuminen, jos tietosuojaviranomaisen tehokkuuteen ei jossain jäsenmaassa voitaisi luottaa. Käsiteltyjen asioiden määrän näkökulmasta resurssit jäsenmaissa ovat olleet riittävät.

Toisaalta voidaan huomata se, että Ruotsissa käsiteltyjä asioita vuonna 2022 oli reilut 15 000 kpl²⁵⁴ ja viranomaisen palveluksessa 135 henkilöä²⁵⁵. Suomessa viranomaisen palveluksessa on alle 50 asiantuntijaa²⁵⁶ ja asioita saatiin käsiteltyä vajaat 12 000kpl²⁵⁷. Suomessa siis saatiin näiden lukujen valossa käsiteltyä paljon pienemmillä resursseilla asiat kuin naapurimaassamme Ruotsissa. Tästä voidaan johtopäätöksenä pohtia, onko Suomessa resurssit tehokkaammin järjestetty kuin Ruotsissa vai joudutaanko Suomessa pienemmillä resursseilla tekemään niin kovaa tulosta lukujen valossa, että asioiden käsittelyn laatu kärsii. Tähän ei saada ratkaisua tässä tutkielmassa, mutta tulokset saavat huomion kiinnittymään siihen, miten erilaisilla resursseilla tarvittaviin tuloksiin päästään. Kaikkiaan tämän perusteella asiat kyllä etenevät kunkin vertailtavan jäsenmaan osalta, mutta huolta voisi herättää juuri se, ettei asetus määrää käsiteltäviä asioita kohden henkilöresursseja vaan jättää tämän jäsenmaiden päätäntään.

Valvontaviranomaisen aktiivisuutta voidaan lähestyä myös määrättyjen sanktioiden näkökulmasta. Vuonna 2022 Suomessa tietosuojaviranomainen määräsi hallinnollisia seuraamusmaksuja tietosuojalainsäädännön noudattamisen rikkomisesta viidelle organisaatiolle. Suurin seuraamusmaksu määrättiin Alektum Oy:lle, joka oli 750 000 euroa. Muita seuraamusmaksuja olivat telemarkkinointiyritykselle määrätty 8 300 euroa, kustannusyhtiölle määrätty 85 000 euroa, Viking Linelle määrätty 230 000 euroa ja

²⁵⁴ Integritetsskydds myndigheten 2022, s. 13

²⁵⁵ Integritetsskydds myndigheten; Organisation

²⁵⁶ Tietosuojavaltuutetun toimisto

²⁵⁷ Tietosuojavaltuutetun toimisto 2022, sivu 44

terveystietoja käsitelleelle yhtiölle 122 000 euroa. Yhteensä siis Suomessa määrättiin hallinnollisia seuraamusmaksuja 1 195 300 euroa.²⁵⁸

Myös Ruotsissa määrättiin vuonna 2022 seuraamusmaksuja viidessä tapauksessa. Seuraamusmaksujen yhteenlaskettu summa oli 9 720 000 kruunua²⁵⁹ eli marraskuun 2023 kurssin mukaan euroiksi muutettuna n. 840 000 euroa. Näin ollen Suomeen verrattuna Ruotsin seuraamusmaksujen yhteenlaskettu summa oli vähemmän kuin Suomessa, mutta joka tapauksessa seuraamusmaksujen yhteenlasketut summat ovat lähellä toisiaan.

Ranskassa seuraamusmaksuja määrättiin 21 tapauksessa ja yli 100 000 000 euroa²⁶⁰ eli huomattavasti enemmän kuin Suomessa ja Ruotsissa. Tämä on mielenkiintoista, sillä viranomaisessa vireillä olevia asioita ei kuitenkaan ollut näin moninkertaisesti vaan suhteutettuna vireillä olleisiin asioihin, sakkoja määrättiin huomattavasti enemmän. Tietosuoja-asetuksen rikkeistä johtuvia sanktiomaksuja määrättiin yhteensä 101 000 000 euroa²⁶¹, joka on todella suuri luku, kun verrataan pohjoismaita Suomea ja Ruotsia. Jos Ranskassa määrätty kokonaissumma jaetaan niille tapauksille, joissa sakkoja aiheutui niin per tapaus, niitä määrättiin yli 4 800 000 euroa. Tästä voidaan huomata, että Pohjoismaissa jaettujen sanktioiden määrä on ollut hyvin maltillisella tasolla. Kun tarkastellaan asiaa yhdenmukaisuuden näkökulmasta, voidaan ajatella, että seuraamusmaksuissa ja niiden määrässä olisi huomattaviakin eroja eri jäsenmaiden välillä ja tämä taas on asetuksen tavoitteen vastaista.

Vertailun vuoksi on vielä syytä selvittää muiden jäsenmaiden lukuja vireille tulleisiin asioihin ja sanktioihin, jotta voidaan vertailla maiden käytäntöjä keskenään. Espanjan tietosuojaviranomainen AEPD näyttää olevan hyvin aktiivinen seuraamusmaksujen osalta, sillä vuoden 2022 tilanteen mukaan Espanjan viranomainen oli määrännyt 40,2 % kaikista Euroopan talousalueella määrättyistä sakoista.²⁶² Vuonna 2022 Espanjassa määrättiin sakkoja 378 kpl ja yhteenlaskettu summa oli vajaat 21 miljoonaa euroa.²⁶³

²⁵⁸ Tietosuojavaltuutetun toimisto 2022, s. 19

²⁵⁹ Integritetsskydds myndigheten 2022, s. 12

²⁶⁰ Commission nationale de l'informatique et des libertés 2022, s. 10

²⁶¹ Commission nationale de l'informatique et des libertés (23.5.2023); Investigating and issuing sanctions

²⁶² Agencia española protección datos 2022, s. 155

²⁶³ Agencia española protección datos 2022, s. 155

Vireille viranomaiseen tuli asioita 15 822 kpl²⁶⁴ eli asioiden määrä oli hyvin samankaltainen muiden vertailtavien jäsenmaiden kanssa, mutta siihen nähden sanktiomaksuja määrättiin huomattavasti niin määrällisesti kuin rahallisestikin. Italian kansalliseen tietosuojaviranomaiseen käsiteltäviä asioita tuli vuonna 2022 vireille 16 464 kpl ja sanktioita määrättiin yhteensä 9 459 457 euroa.²⁶⁵

Lukujen valossa vaikuttaakin siltä, että vireille viranomaiseen tulleet asiat olivat määrällisesti hyvin samalla tasolla vertailtavissa jäsenmaissa Suomessa, Ruotsissa, Ranskassa, Italiassa ja Espanjassa. Voidaan kuitenkin huomata, että sanktiomaksut olivat hyvin eritasoiset niin kappalemäärällisesti kuin rahassakin mitattuna. Pohjoismaat Suomi ja Ruotsi näyttäytyivät hyvin maltillisina seuraamusmaksujen määrässä ja suuremmat keski- ja eteläeurooppalaiset valtiot taas määräsivät seuraamusmaksuja huomattavasti useammin suhteessa vireille tulleiden asioiden määriin. Asian tarkempi selvittäminen vaatisi syvempää tutkimusta valtioiden seuraamusmaksujen määräämisestä eli siitä, millaisessa tilanteessa näitä määrättiin ja millaisia summia. Näyttää kuitenkin siltä, että asetuksen yhdenmukaisuustavoitteessa olisi matkaa vielä seuraamusmaksujen osalta yhtenäiseen soveltamiseen eri jäsenvaltioissa.

Epätasaista seuraamusmaksujen määrää voisi selittää se, että niiden määrään vaikuttaa yrityksen maailmanlaajuinen kokonaisliikevaihdon määrä asetuksen 83 artiklassa tarkemmin määritetyin perustein. Mikäli hallinnollisten seuraamusmaksujen kohteeksi joutuu kansainvälinen suuri yritys ovat nämä seuraamusmaksut usein aivan omassa mittaluokassaan verrattuna keskikokoiseen yritykseen. Näin ollen tällaisten yritysten sijoittuminen jäsenmaihin heijastuu myös seuraamusmaksujen suuruuteen helposti. Jos tietyissä jäsenmaissa ovat sijoittuneena nämä suuret kansainväliset yritykset, joille seuraamuksia rikkeistä määrätään ne näyttäytyvät vertailussa helposti siten, että seuraamusmaksujen määräämisessä olisi suuriakin eroja.

Huolta epätasaisista seuraamusmaksujen määristä heijastelee kuitenkin se, että Euroopan tietosuojaneuvosto on antanut ohjeen seuraamusmaksujen laskennasta. Ohje on tuore ja se hyväksyttiin 24. toukokuuta 2023 julkisen kuulemiskierroksen jälkeen. Sen tarkoituksena on yhdenmukaistaa EU-maiden kansallisten tietosuojaviranomaisten tapoja

²⁶⁴ Agencia española protección datos 2022, s. 139

²⁶⁵ Garante per la protezione dei dati personali 2022; kooste

yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella määrättyjen seuraamusmaksujen suuruuden laskennassa. Ohje perustuu viisivaiheiseen menetelmään, jonka perusteella seuraamusmaksut tulisi määrätä. Laskennan perusteena ovat rikkomuksen luonne, rikkomusten vakavuus ja organisaation liikevaihto. Lisäksi menetelmässä huomioidaan esimerkiksi raskauttavia tai lieventäviä tekijöitä sekä tehokkuutta, varoittavuutta ja oikeasuhtaisuutta koskevat vaatimukset.²⁶⁶

4.5 Luonnollisten henkilöiden ja organisaatioiden tiedollisten resurssien merkitys

Yrityksen asema suhteessa vallitsevaan sääntelyyn on sidoksissa usein yrityksen kokoon ja henkilöstöresursseihin. Isoissa yrityksissä voi olla erikseen henkilöitä ja kokonaisia tiimejä toimintoihin, jotka huolehtivat siitä, että kulloinkin voimassa olevaa säännöstöä noudatetaan. Mikäli yritys on resursseiltaan hyvin vahva, tavallisesti kansainvälinen toimija, se voi jopa kyetä laatimaan ja toimittamaan ns. yksityistä sääntelyä tai toimimaan yhteissääntelyssä julkisen vallan yhteistyökumppanina. Pienissä yrityksissä sen sijaan apua tarvitsee hankkia ulkopuolelta, ja valmiudet sääntelykentän muutokseen reagoimisessa ovat täysin erilaiset.²⁶⁷

Suomen valvontaviranomainen ja tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus Tiede Ry kartoittivat GDPR2DSM- yhteistyöhankkeessaan pk- yritysten tietosuojaan liittyviä tarpeita ja asetuksen voimaantulon jälkeen ilmenneitä haasteita. Kyseisen hankkeen rahoitti EU ja sen tarkoituksena oli tarjota mikro- ja pk-yrityksille tietoa ja osaamista tietosuojasta huolehtimiseen. Hankkeen tavoitteena oli auttaa suomalaisia yrityksiä parantamaan tietosuojaosaamistaan ja helpottamaan pääsyä sisämarkkinoille.²⁶⁸ Hankkeen kyselytulokset ovat mielenkiintoista luettavaa.

Kysely toteutettiin verkkokyselynä maaliskuussa 2021. Kyselyyn vastanneita oli noin 350, joista pienten yritysten vastauksia 197kpl, keskisuurten 64kpl ja suurten yritysten vastauksia 80kpl.²⁶⁹ Tämä tulos ei sinänsä heijasta koko EU:n tilannetta, mutta tuo

²⁶⁶ Tietosuojavaltuutetun toimisto 8.6.2023

²⁶⁷ Tala ym. 2014, s. 92–93

²⁶⁸ Tietosuojavaltuutetun toimisto 5.5.2021

²⁶⁹ Kyselyssä pienillä yrityksillä tarkoitettiin sellaisia, joissa työskentelee alle 5 henkilöä. Keskisuurissa yrityksissä työntekijöitä oli 5–19 henkilöä ja suurissa yrityksissä yli 20 henkilöä.

varmasti esiin tietosuoja-asetuksen haasteita yleisemmälläkin tasolla ja peilaa myös muiden jäsenmaiden tilannetta. Kun ajatellaan yhdenmukaisuutta niin tulokset ovat sen kanssa ristiriidassa.

Kyselyn perusteella tietosuoja-asetus näyttäytyi yrityksille tuttuuna asiana. Asetuksen vaatimukset olivat kuitenkin ne, jotka näyttäytyivät eri tavoin. Mitä suurempi yritys oli kyseessä, sitä paremmin tietosuoja-asetuksen vaatimuksista oltiin tietosia. Suurissa yrityksissä myös tehtiin töitä eniten vaatimusten täyttämiseksi. Pienten ja suurempien yritysten välinen ero näyttäytyi myös niin, että suuressa yrityksessä tietosuojahaasteet olivat laajempia tai ainakin ne koettiin sellaisiksi. Ulkopuolisen avun osalta isommat yritykset olivat turvautuneet siihen enemmän kuin pienet yritykset. Haasteellisiksi teemoiksi, jotka nousivat esiin, koettiin osoitusvelvollisuus, tietoturva, tietosuoja koskevat vaikutustenarvioinnit ja rekisteröityjen oikeudet eli kaikkiaan hyvin perustavanlaatuiset teemat.²⁷⁰

Ongelmallista on kuitenkin se, että ohjeiden, ratkaisujen ja erilaisten asetuksen tulkintojen seuraaminen vaatii resursseja ja niiden tulisi olla hyvin helposti saatavilla. Oheismateriaalin ajantasainen seuraaminen voi edelleen johtaa siihen, että asetuksen tulkita laajenee, koska kaikilla toimijoilla ei välttämättä ole samantasoisia valmiuksia seurata muuttuvaa tietosuoja-asetuksen kenttää. Voidaan ajatella, millaiset valmiudet on suurella yrityksellä lakimiehineen verrattuna pieneen yritykseen mahdollisuuksissa pysyä tietosuoja-asetuksen muuttuvien ohjeiden mukana.²⁷¹ Todennäköistä on lisäksi se, että suurella osalla tietosuoja-asetuksen soveltajista, eli pienemmillä toimijoilla, ei ole tarvittavaa osaamista ylipäätään käyttää tuomioistuinratkaisuja oikeuslähteenä.

Tähän haasteeseen on pyritty vastaamaan Euroopan tietosuojaneuvoston taholta tietosuojaoppaalla pk-yrityksille. Verkko-oppaan tarkoituksena on tukea pieniä ja keskisuuria yrityksiä yleisen tietosuoja-asetuksen noudattamisessa tuomalla tietosuojavaatimuksia helposti ymmärrettävässä muodossa saataville. Siinä on muun muassa videoin ja käytännön esimerkein tuotu tietoa, jotka tukevat yrityksiä tietosuojan noudattamisessa.²⁷² Opas tuo hyvin esiin sen, että asetuksen laajan soveltamisalan vuoksi on tarpeen huolehtia siitä, että sen noudattamiseen on tarvittavia valmiuksia myös

²⁷⁰ Tietosuojavaltuutetun toimisto 5.5.2021

²⁷¹ Tähti 2019

²⁷² Savolainen 4.5.2023

pienemmillä toimijoilla. Tämä on osoituksena myös siitä, että asetuksen yhdenmukainen soveltaminen ja noudattaminen eivät toteudu pelkästään lainsäädännöllä vaan on tarpeen ohjata toimijoita sen suhteen.

Edelleen yhdenmukaisen soveltamisen haasteena on se, että opas on saatavilla vain englanniksi ennen kuin siitä saadaan kielikäännoiksi jäsenmaiden kielille.²⁷³ Tämä voi osaltaan johtaa jälleen yhdenmukaisuuden näkökulmasta haasteeseen, sillä yrityksillä voi olla erilaisia valmiuksia englanninkielisen materiaalin hallintaan. Tämän vuoksi olisi tärkeää saada nopeasti kieliversiot tällaisista ohjeista, jotta niitä olisi mahdollisuus hyödyntää tosiasiallisesti pienten toimijoiden osalta eri jäsenmaissa. Tämä parantaisi osaltaan myös yhdenmukaisuutta ja yhdenmukaista tulkintaa tietosuoja-asetuksen noudattamisessa.

Jos yritysten ja organisaatioiden osalta asetuksen soveltamisessa on haasteita niin on myös luonnollisten henkilöiden osalta. Kuten aiemmin on tullut esiin, luonteeltaan tietosuoja-asetus on henkilötietojen käsittelyä ja suojaa koskeva yleissäädös, jonka laajasta sovellettavuudesta johtuen, sen monet säädökset koskettavat jokaista luonnollista henkilöä. Tähän nähden hyvin vähän painoarvoa on annettu sen ymmärrettävyydelle.²⁷⁴ Voidaankin pitää melkoisena vaatimuksena, että asetuksen noudattaminen ja virheetön soveltaminen edellyttää EU:n oikeuskäytäntöön ja oikeusjärjestelmään syvällisempää perehtymistä. Tämä on melkoinen vaatimus tavalliselle kansalaiselle, jolla ei ole syvää tietosuojaosaamista tai edes juridista ymmärrystä.²⁷⁵

Lisäksi rekisteröityjen yhdenvertaisten oikeuksien toteutumisessa ongelmallista on se, että tietosuoja-asetuksen rekisteröityjen oikeuksien noudattamisessa rekisteröidyllä itsellään on suuri vastuu siitä, että hänen oikeutensa toteutuvat. Suurin osa valituksista rekisteröityjen oikeuksiin liittyen viranomaiselle tapahtuu rekisteröityjen aloitteesta.²⁷⁶ Mikäli rekisteröity ei tunne asetusta ja sitä myöden omia oikeuksiaan, ei hän pysty valvomaan omia oikeuksiaan.²⁷⁷ Sen sijaan, jos rekisteröity tuntee hyvin oikeutensa ja on esimerkiksi koulutuksensa tai työkokemuksensa puolesta tietosuoja-asetuksen kiemurat

²⁷³ Savolainen 4.5.2023

²⁷⁴ Tähti 2019

²⁷⁵ Tähti 2019

²⁷⁶ Horowitz ym. 2019, luku 6.2: Yksityisyyden suojan täytäntöönpano

²⁷⁷ Keller 2023, s. 228

tunteva, hänellä on paljon paremmat valmiudet valoa oikeuksiaan.²⁷⁸ Toki luonnollisilla ihmisillä on aina eroavaisuuksia ja ylipäätään voidaan ajatella, että omien oikeuksien tunteminen ei koskaan ole yhdenmukaista, mutta tietosuoja-asetuksen laajuudesta digiyhteiskunnassa ja sen yleissäännösluonteesta johtuen, rekisteröityjen henkilökohtaiset ominaisuudet korostuvat liikaa oikeuksien saavuttamisessa.

4.6 Kustannukset ja kilpailukyvyn heikentyminen

Luonnollisten henkilöiden ja organisaatioiden resursseihin liittyvät myös asetuksen väärinkäyttö ja sen aiheuttamien velvoitteiden epätasainen jakautuminen organisaatioiden välillä. Tästä voi aiheutua jopa kilpailukykyyn vaikuttavia seurauksia ja joka tapauksessa kustannuksia. Tietosuoja-oikeuksia on siis mahdollista käyttää myös tahallisesti väärin tarkoituksiin. Tietosuoja-asetus mahdollistaa rekisteröityjen oikeuksien käyttämisen myös kiusantekoon, hidastamaan asian käsittelyä tai muutoin hankaloittamaan esimerkiksi yrityksen toimintaa.²⁷⁹ Tämä edellyttää usein, että luonnolliset henkilöt ovat oikeuksistaan hyvin tietoisia ja osaavat käyttää niitä myös väärin tarkoituksiin.

Tietosuojalait ylipäätään asettavat yrityksille velvoitteita ja yksilöille oikeuksia. Tämä johtaa epäsymmetriseen asetelmaan, joka on perusoikeuksille tyypillistä.²⁸⁰ Asetuksessa ei ole puututtu tähän väärinkäytösten mahdollisuuteen ja ylipäätään siihen on vaikea puuttua, sillä rekisteröityjen oikeudet ovat niin vahvoja eikä niiden käyttämisen tarkoitukselle ole juurikaan annettu tosiasiallista painoarvoa. Tietosuoja-asetuksesta onkin tullut monitoimityökalu, jota on helppo sen tehokkuuden ja laajuuden vuoksi käyttää tilanteessa kuin tilanteessa. Kuitenkin viranomaisten rajallisista resursseista johtuen olisi hyvä, jos tietosuoja-oikeuksia käytettäisiin nimenomaan tietosuojan edistämiseen. Tällä vältettäisiin myös turhia kustannuksia.²⁸¹

Myös Asianajajaliitto on lausunnossaan todennut, että rekisteröidyn oikeus tarkastaa käsiteltävänä olevat henkilötietonsa on säädetty tarpeettoman laajaksi. Nykyisellään

²⁷⁸ Tähti 2019

²⁷⁹ Keller 2023, s. 232

²⁸⁰ Järvinen 2022, s. 26

²⁸¹ Kellre 2023, s. 236

sääntelytapa mahdollistaa omien tietojen tarkastuspyynnön väärinkäytön ja häirintätarkoituksen. Näin yritykset joutuvat käyttämään kohtuuttomasti kalliita resursseja tällaisiin tapauksiin.²⁸² Yhdenvertaisuuden kannalta voidaan ajatella tämän olevan haaste sen vuoksi, että kustannuksia voi aiheutua sellaiselle toimialalle, johon rekisteröityjen käsitys on negatiivinen. Tällaisia toimialoja voisivat olla esimerkiksi perintätoiminnan harjoittajat, Verottaja ja Kansaneläkelaitos.

Ylipäätään voidaan ajatella tietopyyntöjen olevan riippuvaisia organisaation koosta ja toimialasta. Mikäli organisaatiolla on paljon kuluttaja-asiakkaita yhdistettynä henkilötietojen käsittelyyn pääbisneksen yhteydessä, oletettavasti tämä heijastuu keskiporto-organisaatioon verrattuna suurempana määränä tietosuojakyselyitä rekisteröidyiltä.²⁸³ Näitä lukuja ja trendejä voidaan tarkastella yritysten tietotilinpäätöksistä. Erityisesti julkisen sektorin ja finanssialan toimesta julkaistaan jonkin verran tietotilinpäätöksiä, joissa käydään vuosittaisia tunnuslukuja läpi. Tavallisesti tietosuoja on osa tällaista raporttia ja monet toimijat haluavatkin tuoda vastuullisuuttaan esiin julkaisemalla tällaisia tietoja.²⁸⁴

OP Ryhmän viimeisimmässä tietotilinpäätöksessä, joka on julkaistu vuodelta 2022, ilmenee omien henkilötietojen tarkastuspyyntöjen määrä, joka on ollut 249 kpl. Verrattuna raportilla ilmoitettuun vähittäis- ja yrityspankkiasiakkaiden määrään 3,6 miljoonaa, on tämä kuitenkin melko vähäinen määrä.²⁸⁵ Huomioitavaa on, että tietosuoja-asetuksen soveltamisen piirissä on vain luonnolliset henkilöt, joita tuo asiakasmäärä 3,6 miljoonaa ei kokonaisuudessaan siis ole. Siitä huolimatta tietopyyntöjä on OP Ryhmälle tullut suunnilleen jokaista arkipäivää kohden vuonna 2022.

Helsingin kaupungin vuoden 2021 tietotilinpäätöksestä käy ilmi vastaavasti rekisteröityjen tarkastuspyyntöjen lukumäärä. Se on ollut 1924 kpl heidän ilmoituksensa mukaan. Mielenkiintoista tästä tekee se, että tietopyynnöt on eritelty toimialoittain. Sosiaali- ja terveystoimialan osuus pyynnöistä on 1642 kpl ja seuraavaksi eniten kasvatuksen ja koulutuksen toimiala 236kpl. Sen sijaan liikenneliikelaitokselle (HKL) on

²⁸² Lång 27.9.2023

²⁸³ Keller 2023, s. 229

²⁸⁴ Keller 2023, s. 230

²⁸⁵ OP Ryhmä 2022

tullut 1kpl pyyntö. Pelastuslaitokselle, työterveysliikelaitokselle, kaupunkiympäristön toimialalle ja pelastuslaitokselle pyyntöjä ei ole tullut lainkaan.²⁸⁶

Edellä mainitut esimerkit tietotilinpäätöksistä tuovat hyvin esille sen, että esimerkiksi tietojen tarkastuspyynnöt jakautuvat hyvin eri tavoin eri toimialoille. Tästä voidaan päätellä myös se, että tietosuojaan liittyvät kysymykset vievät hyvin eri tavoin resursseja eri toimialoilla ja tästä johtuen asetus asettaa kustannuksia myös hyvin epätasaisesti eri aloille. Pelkästään tietojen tarkastuspyynnöistä ei voida vetää johtopäätöksiä siitä, kuinka paljon kustannuksia tietosuoja-asetuksen noudattamisesta aiheutuu, sillä rekisteröidyn oikeudet ja tarkastuspyynnöt ovat vain pieni osa tietosuoja-asetusta. Tämä on kuitenkin hyvin havainnollistavaa siten, että vaikka asetus koskettaa lähes kaikkia yrityksiä ja toimialoja, niin todellisuudessa siihen tarvittavat resurssit riippuvat paljolti toimialan luonteesta.

Tietosuoja-asetuksen suurena haasteena voidaan pitää sitä, että asetuksen tavoitteena on sekä henkilötietojen suoja että tietojen vapaa liikkuvuus. Juuri vapaata liikkuvuutta voidaan pitää henkilötietojen yhtenä suurimpana uhkana.²⁸⁷ Tämän voidaan jo lähtökohtaisesti ajatella tuovan sisällöllistä ristiriitaisuutta asetukseen ainakin sen johdosta, että tulkinnalliset eroavaisuudet jäsenmaissa voivat painottaa jompaakumpaa toisen hinnalla. Mikäli henkilötietojen suoja painottuu vapaata liikkuvuutta enemmän, tuo tämä usein kustannuksia ja heikentää kilpailukykyä. Tämä voikin sen vuoksi johtaa siihen, että investointeja tehdään varovaisesti sellaisiin maihin, jossa yksilön oikeutta tietojensa suojaan korostetaan tietojen vapaan liikkuvuuden edellä.

²⁸⁶ Helsinki 2021

²⁸⁷ Horowitz ym. 2019, luku 6.2 Yksityisyyden suojan täytäntöönpano

5. LOPUKSI

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tavoite on ollut yhdenmukaistaa tietosuojasääntelyä, turvata henkilötietojen suojaa ja toisaalta tietojen vapaata liikkuvuutta. Aiemmin voimassa olleella henkilötietodirektiivillä ei tarvittavalla tasolla saatu harmonisoitua tietosuojan kenttää ja vastattua digitaalitalouden nopeaan kehitykseen. Tietosuoja-asetuksella onkin vahvat taloudelliset intressit ja liityntä sisämarkkinakehitykseen sekä digitaalisiin sisämarkkinoihin. Tietosuoja olisi nähtävä myös yhä useammin mahdollisuutena eikä rajoittavana tekijänä kuten sitä useissa tapauksissa pidetään.

Tietosuoja ja sitä myötä tietosuoja-asetus koskettaa jokaista. Tämän vuoksi sääntelyllä on yksilöiden vapauksille ja oikeuksille suurta merkitystä ja se vaikuttaakin nyky-yhteiskunnassa joka puolella. Lisäksi yksilön oikeus henkilötietojen suojaan on perusoikeus, joten se on hyvin vahva oikeus muiden keskeisten oikeuksien rinnalla. Samalla perusoikeusluonteesta johtuu se, että henkilötietojen suoja ei voi syrjäyttää muita perusoikeuksia kuten sananvapautta vaan näiden perusoikeuksien on oltava tasapainossa siten, ettei mikään yksi perusoikeus aja toisen edelle tekemällä toista oikeutta tyhjäksi.

Koska tietoja kerätään ja käytetään yhä enemmän ja enemmän, on tärkeää, että yksilöt ovat tietoisia oikeuksistaan liittyen henkilötietojensa suojaan. Toisaalta on ollut tarpeellista luoda organisaatioille ja keskeisesti henkilötietoja käsitteleville yrityksille velvoitteita, jotta yksilön oikeudet toteutuvat, mutta huomioiden se, että yksilöiden oikeudet ja organisaatioiden velvollisuudet olisivat tasapainossa. Lisäksi tietosuoja-asetuksen on tasapainoiltava tavoitteidensa eli henkilötietojen suojan ja toisaalta tietojen vapaan liikkuvuuden välillä. Tämä osittain vastakkaisten intressien toteutuminen tekeekin asetuksesta ainutlaatuisen ja toisaalta haasteellisen tulkita ja soveltaa.

Vaikka keskeisiltä tavoitteiltaan asetus onkin onnistunut täyttämään sille asetetut odotukset, on joitakin haasteita ilmennyt. Etenkin asetuksen säännösten avoimuus ja tulkinnanvaraisuus ovat osoittautuneet haasteellisiksi ja epävarmuutta tuoviksi tekijöiksi. Lisäksi asetus on sekä aineelliselta että alueelliselta soveltamisalaltaan hyvin laaja, joten se koskettaa lähes jokaista ja näin ollen asetusta soveltavat tahot eivät ole kaikki syvällistä juridista kokemusta omaavia vaan tieto- ja taitotaso on hyvin vaihtelevaa. Juuri sen

avoimuuden ja laajuuden yhdistelmä tuottaa suurimpia haasteita sen yhdenmukaisuuden toteutumiselle jäsenmaissa.

Yhtenä suurimpana tutkielmassa esiin nousseena haasteena yhdenmukaisuudelle on yhdenmukainen tulkinta jäsenmaissa. Ensinnäkin jäsenmaissa on kansallista lainsäädäntöä tietosuojan alalla asetuksesta huolimatta ja toisissa jäsenmaissa kansallinen sääntely on tiukempaa kuin toisissa. Tästä voi aiheutua tilanne, jossa asetuksen tavoitteet vaarantuvat esimerkiksi tietojen vapaan liikkuvuuden osalta, jos kansallinen sääntely rajoittaa sitä. Koska asetus on hyvin avointa normistoa, on kansallisilla laeilla vaikutusta sen rinnalla. Kansalliset lait parhaassa tapauksessa tukevat asetuksen tavoitteiden toteutumista, mutta sääntelyn taso vaihtelee jäsenmaittain. Lisäksi yhdenmukaisen tulkinnan haasteena voidaan pitää sitä, että tietosuoja-asetuksen kieliversiot eivät ole täydellisiä vaan kieliversioiden välillä löytyy eroavaisuuksia kuten tutkielmassa on tullut esiin.

Yhdenmukaisuus on haastava myös siitä syystä, että avoin normisto jättää kansalliseen harkintaan esimerkiksi kansallisen tietosuojaviranomaisen riittävien resurssien määrittämisen. Kuten tutkielmassakin on tullut ilmi, vaihtelee kansallisten viranomaisten resurssit toisiinsa verrattuna melko paljon etenkin, kun verrataan viranomaisen palveluksessa työskenteleviä henkilöitä. Toki on huomioitava, että viranomaiset ovat järjestäytyneet eri tavoin ja tehokkuutta sekä resurssien riittävyyttä ei voida verrata yksiselitteisesti henkilöstöresurssien perusteella suhteessa vireille tulleisiin asioihin.

Toiseksi yhtenäinen ohjeistus ja sen puute ovat keskeinen haaste yhdenmukaisuudessa. Koska asetuksen normisto on avointa, on sitä selkeyttämään ja tulkitsemista edistämään tullut esimerkiksi Euroopan tietosuojaneuvoston toimesta ohjeita ja päätöksiä. Toisaalta tämä on hyvä mutta yksittäisten toimijoiden resurssit sääntelykentän ohjeiden seuraamisessa ja ajantasaisen tiedon selvittämisessä ovat hyvin erilaisia. Tässä on vaarana se, että suuremmilla toimijoilla on paremmat resurssit seurata sääntelyn kehitystä ja pienemmillä toimijoilla huonommat, jolloin ero yhdenmukaisuudessa näiden välillä kasvaa. Siksi tulisikin huolehtia, että ohjeistukset ja päätökset, joilla pyritään selkeyttämään asetuksen tulkintaa, olisivat helposti saatavilla ja lisäksi jäsenmaiden kansallisilla kielillä. Tällä hetkellä suuri osa Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeistuksista

on saatavilla vain englanniksi ja niitä on vain keskeisiltä osin käännetty jäsenmaiden kansallisille kielille.

Organisaatiot eivät ole ainoita, joiden yhdenmukaisesta mahdollisuudesta asetuksen oikeuksien ja velvollisuuksien täyttymiseen tulee huolehtia. Koska asetus luo oikeuksia luonnollisille henkilöille, vaarantuu yhdenmukainen toteutuminen myös siinä tapauksessa, että luonnollisten henkilöiden pääsy oikeuksiinsa ei toteudu yhdenmukaisesti. Näin ollen jäsenvaltioiden tietosuojaviranomaisten luonnollisiin henkilöihin kohdentuva neuvonta ja tiedon lisääminen omiin oikeuksiin liittyen yhdenmukaisesti on tärkeää. Yksilön merkitys on korostunut omien oikeuksien toteutumisen osalta, sillä usein rikkeet liittyen tietosuoja-asetuksen noudattamiseen, varsinkin vähäisemmät, tulevat viranomaisten tietoon juuri yksilön itsensä aloitteesta. Näin ollen olisi tärkeää, että ajantasaista tietoa omista oikeuksista olisi helposti saatavilla useilla kielillä, jotta ihmiset pystyvät valvomaan itsenäisesti omia oikeuksiaan. Koska viranomaisten resurssit eivät riitä kaikkeen, on suuri merkitys ohjeistamisella ja tiedon lisäämisellä tietosuojan kentällä.

Kuten tutkielmassakin on tullut esiin, tietosuoja-asetuksen epäyhdenmukaisesta soveltamisesta seuraa muun muassa kilpailukyvyn heikkenemistä ja kustannuksia. Tämä aiheutuu esimerkiksi Suomen kohdalla siitä, että moniin muihin jäsenvaltioihin verrattuna, meillä on tulkittu varovaisesti ja rekisteröityjen oikeuksia korostaen asetuksen säännöksiä, jolloin asetuksen keskeinen tavoite tietojen vapaasta liikkuvuudesta jää taka-alalle henkilötietojen suojaamiseen verrattuna. Tämä voi johtaa siihen, että kansainväliset yritykset hakeutuvat mieluummin muihin jäsenmaihiin, joissa asetusta sovelletaan ja tulkitaan talouskasvua paremmin tukien.

Valvontaviranomaisilla on merkittävä rooli asetuksen yhdenmukaisuuden edistämässä. Kansallisilla viranomaisilla tulisi olla yhdenmukaiset valvontavaltuudet ja toisaalta näiden määräämien seuraamusten tulisi olla samantasoisia jäsenvaltiosta riippumatta. Yhdenmukaisen tulkinnan ja yhteistyön lisäämiseksi on luotu jo suoraan asetuksessakin mekanismeja esimerkiksi rajat ylittäviin tapauksiin ja jäsenvaltioiden yhteistyön tiivistämiseksi. Voidaan ajatella, että tiivis yhteistyö on keskeisessä roolissa myös yhdenmukaisessa tulkinnassa ja soveltamisessa. Olisikin tärkeää huolehtia siitä, että

kansallisten viranomaisten toiminta olisi mahdollisimman yhdenmukaista, jotta kuulu jäsenvaltioiden välillä asetuksen soveltamisessa ei ainakaan kasvaisi.

Seuraamusmaksujen osalta tutkielmassa havaittiin, että niiden määräämisessä on suuria eroja määrällisesti ja rahassa mitattuna valtioiden välillä. Pohjoismaissa seuraamusmaksujen määrääminen oli hyvin maltillisella tasolla suhteessa EU:n suuriin jäsenmaihiin kuten Espanjaan ja Ranskaan. Espanjan osuus määrällisesti sanktioissa oli EU:n alueella merkittävä. Suhteessa vireille tullessiin asioihin, määrättiin sanktioita hyvin epätasaisesti. Huomioitavaa on se, että usein suuret ja monikansalliset yritykset ovat sijoittuneet tavallisesti suurempiin jäsenmaihiin. Koska seuraamusmaksujen määrä on sidottu yrityksen liikevaihtoon, voisi tämä selittää sitä. Tässä tutkimuksessa ei tarkemmin selvitetty kuitenkaan syitä epätasaiselle sanktioiden määräämisen jakautumiselle vaan tämä vaatisi uuden ja tarkemman tutkimuksen. Keskeistä olisi selvittää, onko epätasaiselle jakautumiselle jokin hyväksyttävä ja asetuksen säännöksiin perustuva syy eikä erot kansallisten valvontaviranomaisten aktiivisuudessa ja harkinnassa.

Kansalliset valvontaviranomaiset ovat valvonnan ja mahdollisten seuraamusten määräämisen lisäksi aktiivisia asetuksen soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä. Koska yksittäisissä jäsenmaissa kansallinen viranomainen neuvoo ja ohjeistaa asetuksen sääntelyn toteuttamisessa, on tärkeää, että ohjeistus olisi yhtenäinen eri jäsenvaltioissa. Yhdenmukaisuuden näkökulmasta näin saataisiin jalkautettua asetuksen soveltamista ja tulkintaa helpottavaa ohjeistusta mahdollisimman samanlaisena käytäntöön. Kansallisten viranomaisten välinen aktiivinen yhteistyö on siis korostuneen tärkeää.

Valvontaviranomaisten tukena asetuksen tavoitteiden saavuttamisessa on organisaatioiden tietosuojavastaavat. Tietosuojavastaava on siis tietyssä tapauksessa nimitettävä organisaatioon huolehtimaan tietosuojan sääntelyn toteutumisesta ja antamaan neuvontaa siihen liittyvissä kysymyksissä. Koska tietosuojavastaava neuvoo yksittäisessä omassa organisaatiossa sääntelyyn liittyen, olisi huolehdittava näiden osaamisen tasosta, sillä he ovat yleensä ensimmäinen linkki matalan kynnyksen kysymyksiin liittyen. Tietosuojavastaavalle ei ole annettu mitään erityisiä vaatimuksia osaamiseen liittyen, joten tähän olisi hyvä kiinnittää huomiota ja kartoittaa heidän osaamistaan.

Kaiken kaikkiaan tietosuoja-asetuksen voidaan katsoa edistäneen merkittävästi yhdenmukaisuutta jäsenvaltioiden välillä tietosuojan kentällä. Samalla se vastaa digitaalitalouden vaatimuksiin ja edistää digitaalisia sisämarkkinoita EU:n alueella. Tulkintaa ja soveltamista helpottavat ohjeet ovat tervetulleita, mutta tulevaisuudessa pitäisi kiinnittää huomiota siihen, että ne olisivat tosiasiallisesti kaikkien saatavilla ja kootusti siten, että niitä on helppo hyödyntää myös pienemmissä organisaatioissa eikä vain suurien toimijoiden keskuudessa. Lisäksi rajat ylittävää yhteistyötä on varmasti tarpeellista kehittää edelleen sisämarkkinoiden tiivistyessä, jotta yhdenmukaisuus ja yhdenmukainen tulkinta eivät ainakaan kärsisi tulevaisuudessa. Keskeisin tutkimustulos on, että kaikesta asetukselle annetusta kritiikistä huolimatta se on lunastanut lupauksensa keskeisimpien tavoitteiden osalta, mutta yhdenmukaisuudessa on edelleen haasteita sekä jäsenvaltioiden sisällä että niiden välillä ja tämän parantamiseen tulee aktiivisesti tarttua.