

Oikeusministeriö

Asia: Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvoston Arenen lausunto koskien oikeusministeriön lausuntopyyntöä yleisen tietosuoja-asetuksen toimivuudesta ja sen soveltamiseen liittyvistä kokemuksista

Viite: (VN/5281/2019)

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

Tietosuoja-asetus on parantanut ammattikorkeakoulujen ymmärrystä ja toimintaa koskien tietosuoja-asetusta sekä siihen liittyviä käytänteitä. Tietosuoja-asetus on ohjannut korkeakouluja tarkastelemaan omia käytäntöjään tietosuojan toimivuuden varmistamiseksi ja vahvistanut niiden ymmärrystä tietosuojakysymysten osalta. Vaikka tietosuoja-asetus on lisännyt korkeakoulujen vastuita ja tehtäviä tietosuojaan liittyen, on se samalla pakottanut korkeakouluja uudistamaan ja kehittämään omia tietojen keräämiseen liittyviä prosessejaan. Asetus on myös lisännyt henkilöstön tietoisuutta tietosuojakysymyksien osalta erilaisen koulutuksen ja uusien käytänteiden myötä.

Asetus on myös positiivisella tavalla lisännyt yksilön oikeuksia häntä itseään koskevan tiedon hallinnoinnissa. Lisäksi asetusta on luonut yhtenäiset pelisäännöt koko Euroopan unionin alueelle tietosuojan liittyvän lainsäädännön ja käytäntöjen osalta.

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

Ammattikorkeakoulujen näkökulmasta keskeinen ongelma kansallisen sääntelyn osalta koskee korkeakoulujen välistä epätasa-arvoista asemaa suhteessa tietosuoja-asetuksessa määriteltyihin sanktotoimiin. Arene käsittelee asiaa tarkemmin lausunnossaan kysymyksen 11. kohdalla.

Ammattikorkeakoulut nostavat esiin asetuksen soveltamiseen liittyvänä haasteena yhtenäisen ymmärryksen ja yhtenäisen tulkinnan muodostamisen asetuksen säädöksistä. Korkeakoulut ovat itsenäisiä toimijoita, mutta yhteisten käytänteiden luominen koko korkeakoulukentälle edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriöltä tai muulta viranomaistaholta selkeämpää ohjausta asiassa. Haasteeksi koetaan myös tietosuoja-asetuksen ja erityisesti tietosuojalain vaikeaselkoisuus ja kielellinen heikkous.

Merkittävänä ongelmana nähdään myös rekisterinpitävyyden määrittelyyn liittyvät ongelmat. Tämä ongelma on selkeimmin havaittavissa tutkimus/TKI-toiminnan yhteydessä: mikä taho on milloinkin rekisterinpitäjä, milloin tehdään vaikutustenarviointia ja miten seloste käsittelytoimista toteutettaisiin.

Näiden lisäksi ongelmaksi on osaltaan muodostunut tietosuoja-asetuksen henkilötietojen minimoinnin periaate ja toisaalta Suomen Kansallisarkiston ammattikorkeakouluille antama ns. pysyväissäilytysaikamääräys ja arkistolain velvoitteet. Suomen Kansallisarkisto on 12.9.2017 antamalla määräyksellään (diarinumero: AL/20757/07.01.01.03.02/2016) antanut kaikille Suomen ammattikorkeakouluille ns. pysyväissäilytysaikamääräyksen. Siinä on 13 eri toimialakohtaa ammattikorkeakoulujen toimintaan liittyen (mm. opiskelija-asiat, kansainvälinen yhteistyö, TKI-toiminta yms.) joiden piirissa syntyviin asiakirjoihin, joista hyvin moni sisältää henkilötietoa, on Kansallisarkisto antanut määräyksen säilyttää pysyvästi sähköisessä muodossa syntyvät asiakirjat sisältöineen. Määräys koskee myös asiakirjoja, jotka sisältävät merkittävässä määrin kansalaisten henkilötietoja. Ammattikorkeakoulut katsovat EU:n tietosuoja-asetuksen ja Kansallisarkiston linjauksen olevan ristiriidassa keskenään. Toivomme oikeusministeriön ottavan asian huomioon asian käsittelyn yhteydessä.

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

Ammattikorkeakoulujen näkökulmasta keskeinen ongelma kansallisen sääntelyn osalta koskee korkeakoulujen välistä epätasa-arvoista asemaa suhteessa tietosuoja-asetuksessa määriteltyihin sanktotoimiin. Arene käsittelee asiaa tarkemmin lausunnossaan kysymyksen 11. kohdalla.

Toinen haaste koskee tietosuojalain ja julkisuuslain yhteensovittamisessa, joka edellyttää varsin kovaa erityisosaamista organisaatiolta. Lisäksi kansallisen liikkumavaran alaiset asiat (esim. journalistiset tarkoitukset, kirjalliset tarkoitukset, tutkimustarkoitukset) vaativat enemmän käytännön esimerkkejä, jotta niiden tulkinta olisi organisaatioille helpompaa.

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

Asetuksen I luku pääasiassa selkeänä lukuun ottamatta muutamia tarkennuksia. Rekisterinpitäjää koskeva määritelmä voisi olla nykyistä tarkempi, sillä asetuksesta ei käy ilmi, voidaanko esimerkiksi opiskelija tai tutkija määritellä rekisterinpitäjäksi? Lisäksi on epäselvää, voiko yliopisto tai ammattikorkeakoulu irtisanoutua rekisterinpitäjyydestä? Tarkennusta kaivataan myös tilanteissa, joissa henkilötieto sijaitsee EU-alueen ulkopuolella.

5. Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen II lukuun – Periaatteet

Henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet mielestäni selkeästi ja kattavasti tietosuoja-asetuksessa. Korkeakoulun työssä käsittelyperusteen määrittäminen monissa tilanteissa haasteellista (yleinen etu, julkisen vallan käyttö, oikeutettu etu, suostumuksen tarve ja riittävyys, vrt. myös tieteellinen tutkimus (89 art.). Tähän tarvitaan tarkempaa ohjeistusta esim. tietosuoja-valtuutetulta.

Joissakin tilanteissa tulkintahaasteita aiheuttaa käyttötarkoituksen muutostilanteet ja sen arviointi, milloin tarvitaan henkilön suostumus tietojen minimoinnin periaate, on selkeä tulkinnan kannalta. Lisäksi tietojen hävittäminen on käytännössä haasteellista tilanteissa, joissa osaa tiedoista saatetaan tarvita eri ajankohtina, esimerkiksi silloin kun hankkeen rahoittaja edellyttää työaikaraporttien säilyttämistä hankkeen tai työsuhteen kestoja pidempään. Näissä tilanteissa ei voi myöskään anonymisoida henkilötietoja, vaikka työsuhde olisi jo päättynyt. Käytännössä nämä ovat työläitä prosesseja silloin, kun käsiteltävien henkilötietojen määrä on erityisen suuri.

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

Tietosuoja-asetukseen on kirjattu erittäin kattavasti rekisteröidyn oikeudet häntä itseään koskeviin tietoihin ja listaus oikeuksista on kuvattu asetuksessa selkeästi. Haasteita aiheuttaa tietojen poistaminen tai toimittaminen rekisteröidylle, sillä näiden toimien teko on erittäin työlästä ja vaikeaa. Tätä työtä vaikeuttaa erilaisten rekisterien suuri määrä.

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

Ammattikorkeakoulujen näkökulmasta luvussa IV tulisi selkeyttää rekisterinpitäjää koskevaa määritelmää. Erityisen haastavaa tämä on niissä tilanteissa, jossa henkilötietojen käsittelijät ovat toisessa yrityksessä kuin varsinainen rekisterinpitäjä. Vaikka osapuolten välillä olisi tehty sopimus EU:n tietosuoja-asetuksen noudattamisesta, on asetuksen mukaisten käytänteiden varmistaminen kuitenkin todella hankalaa varsinaiselle rekisterinpitäjälle.

Asetuksen perusteella on myös epäselvää, pitääkö tutkimushankkeissa hankkeen piirissä laatia erillinen henkilötietojen käsittelysopimus hankkeen yhteisenä työvälineenä käytettävän tietojärjestelmän/sovelluksen palveluntarjoajan kanssa.

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

Arenen pitää hyvänä kehityssuuntana, jossa tiedonsiirtoa kolmansiin maihin on tehty aiempaa säännellymmäksi. Ammattikorkeakoulut kaipaavat edelleen tarkempaa selvyyttä sen suhteen, miten vastuukysymykset toteutuvat pilvipalveluiden käytön tai kansainvälisten palveluntarjoajien (kuten Microsoftin) osalta.

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

Valvontaviranomaisen ohjaavaa ja ohjeistusta antavaa roolia olisi korostettava. Ainakin Suomessa valvontaviranomaisen ohjeistus on valmistunut/valmistumassa vasta tietosuoja-asetuksen noudattamisajankohdan jälkeen. Useat tietosuojaan liittyvät kysymykset ovat kaivanneet/kaipaavat valvontaviranomaisen antamaa tarkempaa ohjeistusta mm. riittävään tietosuojan tasoon ja tieteelliseen tutkimukseen liittyvien kysymysten osalta.

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

Tietosuoja-asetuksen yhteistyötä ja yhdenmukaisuutta käsittelevä VII luku pääpiirteissään selkeä ja eri tahojen roolit sekä vastuualueet on kuvattu ymmärrettävällä tavalla.

Arene pitää erittäin hyvänä, että johtava valvontaviranomainen voi milloin tahansa pyytää muilta osallistuvilta valvontaviranomaisilta 61 artiklassa tarkoitettua keskinäistä avunantoa ja toteuttaa 62 artiklassa tarkoitettuja yhteisiä operaatioita etenkin toteuttaakseen tutkimuksia tai valvoakseen toisen jäsenvaltion alueelle sijoittautunutta rekisterinpitäjää tai henkilötietojen käsittelijää koskevan toimenpiteen toteuttamista. Valvontaviranomaisten on annettava toisilleen tarvittavat tiedot ja keskinäistä apua. Tällöin saadaan laajempaa näkemystä volyyymia.

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

Ammattikorkeakoulujen näkökulmasta ongelma on jo edellä mainittu korkeakoulujen keskenään eriävä asema suhteessa tietosuoja-asetuksen sanktiokäytäntöihin. Ammattikorkeakoulut on tulkittu nykyisen tietosuojalain mukaan toimijoiksi, joita GDPR:n artiklan 83 mukainen hallinnollinen sakko voi koskea (10 miljoonaa - 20 miljoona euroa riippuen siitä, mitä artiklaa rikotaan). Yliopistot on puolestaan tulkittu olevan sellaisia itsenäisiä julkisoikeudellisia toimijoita, jotka on rajattu GDPR:n hallinnollisen sakon ulkopuolelle.

Hankintadirektiivissä, PSI-direktiivissä ja saavutettavuusdirektiivissä on käytetty julkisoikeudellisen laitoksen käsitettä rinnastamaan ne organisaatiot viranomaisiin, joita ei muuten katsottaisi viranomaisiksi. PSI-direktiivissä ja saavutettavuusdirektiivissä katsotaan julkisen sektorin elimiin kuuluvaksi julkisoikeudelliset laitokset. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat selvästi julkisoikeudellisia laitoksia EU:n käsitteistön perusteella, koska ne on perustettu vastaamaan yleisen edun mukaisesta tarpeesta eikä niissä pääasiallisesti harjoiteta kaupallista tai teollista toimintaa. Lisäksi kysymys on pääasiallisesti valtion rahoittamasta toiminnasta. Nämä riittävät perusteeksi määritellä kaikki yliopistot ja ammattikorkeakoulut oikeudellisesta muodostaan riippumatta julkisoikeudellisiksi laitoksiksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esitti tietosuojalakia säädettäessä, että ammattikorkeakoulut katsottaisiin julkisoikeudellisina toimijoina kuuluviksi direktiivissä määriteltyihin julkisoikeudellisiin laitoksiin, jotka rinnastetaan julkisiin organisaatioihin. Tietosuojalain 25 pykälän 2 momenttiin kirjattu säädös "itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten" rajautumisesta sanktiojärjestelmän ulkopuolelle ei kaikkien tulkintojen mukaan sisällä koko korkeakoulusektoria, vaan se koskee ainoastaan yliopistoja. Arene vaatii, että tietosuojalain tulkintaa tietosuoja-asetuksen hallinnollisen seuraamusmaksun uhasta tarkennetaan siten, että ammattikorkeakoulut rajataan yksiselitteisesti hallinnollisten seuraamusmaksujen uhan ulkopuolelle.

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

Omalla kansallisella lainsäädännöllä on merkittävä rooli EU:n tietosuoja-asetuksen täydentäjänä. Jokaisella EU:n jäsenvaltiolla on omia lainsäädäntöjään, toimitapoja ja mallejaan, jotka eivät sellaisenaan mene tietosuoja-asetuksen piiriin. Näillä kansallisilla lainsäädännöillä voidaan siten toteuttaa tietojenkäsittelyyn liittyviä erityistilanteita, kunhan ne toteutetaan EU tietosuoja-asetuksen hengessä. On hyvä, että asia on kirjattu ylös tietosuoja-asetuksen IX-lukuun.

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry