

*Riku Neuvonen*

11.4.2018

*Eduskunnan hallintovaliokunnalle*

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

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt minua lausuntoa yllämainittuun hallitukseen liittyvistä kysymyksistä. Kunnioittaen lausun seuraavaa. Pyydetyn lausunnon teemana ovat tietosuojalainsäädännön yritysvaikutukset. Olen vuosina 2016-2017 johtanut valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoimintaan liittynyttä tutkimushanketta, joka selvitti EU:n tietosuoja-asetuksen vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön ja asetuksen yritysvaikutuksia. Yritysvaikutuksia käsittelevä Policy Brief-raportin on julkaissut valtioneuvoston kanslia (10/2017). Tätä selvitystä on käytetty käsiteltävänä olevan hallituksen esittelyn valmistelussa. Pohjaan lausuntoni selvityksen aikana tehdyille havainnoille ja selvitykselle kokonaisuutena.

EU:n yleinen tietosuoja-asetus (EU 2016/679) määrää yrityksille merkittäviä uusia velvoitteita ja lisää monelta osin yritysten hallinnollista taakkaa. Asetuksesta säädetään uusista erittäin suurista hallinnollisista sakoista tietosuojalainsäädännön noudattamatta jättämisestä. Pelko sanktioista voi toimia hidasteena uusille innovaatioille ja palveluille. Asetuksen tavoitteina on muun muassa yksilön oikeuksien ja vapauksien vahvistaminen ja sisämarkkinaulottuvuuden lujittaminen. Asetus mahdollistaa EU:n asetukseksi poikkeuksellisen suuren kansallisen liikkumavaran jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Tämä saattaa johtaa toisistaan poikkeaviin kansallisiin lainsäädäntöratkaisuihin. EU:n tietosuojaudistuksen tavoitteena on kuitenkin lainsäädännön yhdenmukaistaminen. Uudistus vaikuttaa yritysten toimintaan lisäämällä sääntelyä ja hallinnollisia velvoitteita. Asetuksen tavoitteena on toisaalta vahvistaa kuluttajien luottamusta digitaalisiin palveluihin ja tätä kautta pidemmällä aikavälillä edistää liiketoimintamahdollisuuksia. Tavoitteena on, että uudistus helpottaisi erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia tarjota palveluja koko unionin alueella.

Sääntelyssä on huomioitava yritystoiminnan kannalta kaksi ulottuvuutta. Ensinnäkin uusi sääntely edellyttää yrityksiä mukauttamaan toimintaansa vastaamaan asetuksen ja sitä täydentävän sääntelyn vaikutuksia. Uudistuva sääntely lisää yritysten hallinnollista taakkaa ja lisää vaatimuksia

henkilötietojen käsittelyssä käytettävillä välineillä sekä henkilötietoja käsittelevälle henkilöstölle. Toisekseen asetus harmonisoi aiempaan verrattuna merkittävästi henkilötietojen käsittelyä EU:n alueella. Erityisesti siirtyminen niin sanottuun yhden luukun malliin helpottaa EU:n jäsenvaltioiden rajat ylittävää kauppaa käyvien yritysten toimintaa. Joiltakin osin erityisesti unionin sisämarkkinoilla hallinnollinen taakka kevenee ja avaa mahdollisuuksia rajat ylittävään liiketoimintaan.

Asetuksen yritysvaikutusten arvioimista vaikeuttaa se, että asetuksessa monet kysymykset jäävät lopulta oikeuskäytännössä täsmentyviksi. Samalla asetuksessa on EU:n asetukseksi poikkeuksellisen paljon kansallista liikkumavaraa, joka voi pitää osan sääntelyeroista eri jäsenmaiden välillä entisellään. Johtamassani selvityshankkeessa yritykset näkivät kansallisen liikkumavaran mahdollistamat toisistaan poikkeavat lainsäädäntöratkaisut ja jäsenvaltioiden tietosuojaviranomaisten mahdollisesti erilaiset tulkintalinjat uhkana riittävän harmonisointiasteen saavuttamiselle ja sitä kautta toimivien sisämarkkinoiden syntymiselle käytännössä. Erityisesti yhtenä uhkana pidettiin sitä, että pääosin EU:n sisämarkkinoilla toimivat suomalaisyritykset toimivat usein saman sisäisen ohjeistonsa mukaisesti myös EU:n ulkopuolisilla markkinoilla. Toiminta tullaan todennäköisesti yhdenmukaistamaan pääkonttorimaan lainsäädännön mukaan. Näin yritysten mukaan toimiminen EU:sta ulospäin saattaa vaikeutua.

Yritysvaikutuksia kartoittaneessa selvityksessä keskeisiä havaintoja oli, että suurissa yrityksissä tietosuoja-asiat ovat jo nyt hallussa ja suurilla yrityksillä on suunnitelmia ja resursseja, joilla valmistautua tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen lainsäädännön voimaantuloon. Keskeinen yritysvaikutuskysymys suurissa yrityksissä on tietosuojavastaavan tehtävä. Asetus velvoittaa osan yrityksistä nimittämään tietosuojavastaavan. Tietosuojavastaavan nimittäminen on yksi yrityksen lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvia niin sanottuja compliance – kustannuksista, joita asetuksen katsottiin lisäävän. Velvoite koskee rekisterinpitäjiä ja käsittelijöitä. Monet yritykset rinnastivat tietosuojavastaavan aseman niin sanottuun Compliance Officeriin tai muuhun keskijohdon asiantuntijaan. Suurten yritysten näkemyksen mukaan tietosuojavastaavalla on luottamusmieheen rinnastettava työoikeudellinen asema ja tietosuojavastaavasta aiheutuvat kustannukset arvioitiin vuositasolla keskimäärin 70 000 euron suuruisiksi. Kustannuksia syntyy sekä sisäisenä työnä (esim. tietosuojavastaavan tehtävät, henkilöstön koulutus) että ostopalveluina (esim. tarvittavat tietojärjestelmä- uudistukset sekä neuvottelu riskienjaosta sopimuskumppaneiden kanssa). Suuret yritykset arvioivat asetuksen uusiin velvoitteisiin varautumisen kertaluonteiset kustannukset keskimäärin noin 2,5 miljoonan euron suuruisiksi. Alkuvaiheen jälkeen suuret

yrietykset arvioivat uusien kustannusten laskevan noin 900 000 euroon. Kustannukset ovat pääasiassa uusia koulutuskustannuksia. Uudet velvoitteet (muun muassa raportointi ja tarkentuvat tietojen siirrettävyys ja oikeus tulla unohdetuksi) aiheuttavat myös tietojärjestelmäkustannuksia jo olemassa oleviin ja tuleviin tietojärjestelmiin. Suurten yritysten osalta vaikuttaa selvältä, että niillä on tietoa, resursseja ja suunnitelmia asetuksen ja sitä täydentävän lainsäädännön mukaiseen toimintaan.

Kansalliseen liikkumavaraan kuuluvista asetuksen säännöksistä yritysten kiinnostuksen kohteena oli alaikäisten suostumukselle asetettava ikäraja. Itse ikärajalla ei yrityksille ollut vastausten perusteella suurta merkitystä. Olennaisinta yrityksille oli, että ikäraja vastaisi Suomen keskeisten kauppakumppanien asettamia ikärajoja eikä näin aiheuttaisi ongelmia jäsenvaltioiden rajat ylittävälle liiketoiminnalle. Tältä osin hallituksen esityksessä ei juuri huomioida muiden valtioiden toteuttamia tai suunnittelemlia ikärajoja. Yritystoiminnan kannalta olisi tarkoituksenmukaista, jos valtioneuvosto ja erityisesti oikeusministeriö seuraavat muiden jäsenvaltioiden ikärajojen asettamista.

Yritysvaikutusten osalta merkittävintä on selvityksessä esiin tullut pienten ja keskisuurten yritysten epätietoisuus henkilötietojen sääntelystä. Aiemmassa selvityksessä (Dittmar & Indrenius: EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaikutukset suomalaisiin yrityksiin. Oikeusministeriön tilaama selvitys, 15.1.2016) kävi ilmi, että suomalaisyritysten tietosuojakulttuuri on heikkoa verrattuna muihin EU:n jäsenmaihiin. Johtamani hankkeen selvityksessä olennaista on, että pk-yrityksistä kyselyyn vastasi vain muutama. Vastanneista yrityksistä harvalla on käsitys siitä, mitä ylipäätään tarkoittaa henkilötietojen käsittely. Monet liittivät käsittelyn henkilöstöhallintoon ja asiakasrekistereihin, mutta merkittävä osa ei osannut vastata. Tämän seurauksena monet pk-yritykset eivät antaneet vertailukelpoisia vastauksia yritysvaikutuksia koskeviin kysymyksiin. Tätä epätietoisuutta vaikuttaisi lisäävän tietosuoja-asetukseen liittyvä uutisointi ja jopa pyrkimykset hyödyntää epävarmuutta tuomalla esiin osin jopa virheellisiä käsityksiä. Näitä on liittynyt niin asiakasrekistereihin kuin vaikkapa saunavuorolistoihin tai taloyhtiöiden nimitauluihin. Tällainen uutisointi ja keskustelu aiheuttavat merkittävää epävarmuutta, joka voi näkyä tiedon hankkimisena sellaisilta tahoilta, joilla ei ole tarjota yritykselle sopivia palveluita. Kärjistäen epäselvä tilanne ja siihen liittyvä uutisointi antavat mahdollisuuden hyötyä pk-yritysten tietämättömyydestä.

Lainsäädännön arviointineuvosto on lausunnossaan VNK/133/32/2018 nyt käsiteltävästä hallituksen esityksen luonnoksesta kiinnittänyt huomiota juuri tähän epäselvyyteen, josta myös varsinainen hallituksen esitys tuntuu kärsivän. Lausuntoa on pyydetty nimenomaisesti yritysvaikutuksiin

liittyvästä teemasta. Niiden osalta valiokunta ja eduskunta voivat edellyttää hallitukselta toimia tietosuoja-asetukseen ja sitä täydentävään lainsäädäntöön liittyvän tiedottamisen parantamisesta. Panostaminen tiedottamiseen, kouluttamiseen ja julkisuudessa olevien harhaanjohtavien tietojen korjaamiseen on tehokkain tapa vaikuttaa pk-yritysten suhtautumiseen tietosuoja-asetuksen sääntelyyn. Epäselvyys ja väärin tietoihin perustuva nykytilanne antaa mahdollisuuden epäasianmukaiselle toiminnalle, joka rajoittaa yritysten toimintaa ja voi aiheuttaa kustannuksia ilman hyötyjä. Kattava tiedotus- ja koulutustoiminta olisi tullut aloittaa jo asetuksen hyväksymisen aikana. Nyt käynnissä oleva uudistus on monelta osin niin suuri, että tiedotuksen ja koulutuksen jättäminen vain yksityisille toimijoille johtaa suurella todennäköisyydellä merkittäviin negatiivisiin yritysvaikutuksiin.

Yritysvaikutuksia tutkineen hankkeen tulokset ovat varsin selkeitä suurten yritysten osalta. Suuret yritykset osaavat valmistautua tietosuoja-asetukseen ja siihen liittyvään kansalliseen lainsäädäntöön. Samalla suuret yritykset ovat todennäköisesti niitä, jotka hyötyvät eniten tietosuojasäännösten harmonisoinnista EU:n alueella. Sen sijaan pienten ja keskisuurten yritysten tietoisuus lainsäädännön vaatimuksista on heikkoa. Tästä syystä vaikutuksia on ollut vaikea arvioida eikä niistä näin ollen ole kriittistä tarkastelua kestäviä tutkimustuloksia. Tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran ja sitä koskevan kansallisen lainsäädännön osalta keskeisiä jatkotoimia on oltava muiden EU:n jäsenvaltioiden lainsäädäntötoimien seuranta ja erityisesti pk-yrityksiin kohdistuvan tiedotuksen ja koulutuksen lisääminen.

Riku Neuvonen

OTT, dosentti, julkisoikeuden yliopistonlehtori