



**00264/10/FI
WP 169**

Lausunto 1/2010 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä

Annettu 16. helmikuuta 2010

Tietosuojatyöryhmä on perustettu direktiivin 95/46/EY 29 artiklalla. Se on riippumaton EU:n neuvoo-antava elin, joka käsittelee tietosuojaan ja yksityisyyden suojaan liittyviä kysymyksiä. Sen tehtävät määritellään direktiivin 95/46/EY 30 artiklassa ja direktiivin 2002/58/EY 15 artiklassa.

Työryhmän sihteeristön tehtävistä huolehtii Euroopan komission oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosaston linja C (perusoikeudet ja kansalaisuus), toimisto LX-46 01/190, B-1049 Bryssel, Belgia.

Verkkosivusto: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/index_en.htm

SISÄLLYSLUETTELO

Tiivistelmä.....	1
I. Johdanto	2
II. Yleisiä havaintoja ja toimintaperiaatteita	3
II.1. Käsitteiden merkitys	4
II.2. Relevantti yhteys	6
II.3. Tärkeimpiä haasteita	7
III. Määritelmäanalyysi	7
III.1. Rekisterinpitäjän määritelmä	7
III.1.a) Alustava osatekijä: ”määrittelee”	8
III.1.b) Kolmas osatekijä: ”tietojen käsittelyn tarkoitus ja keinot”	12
III.1.c) Ensimmäinen osatekijä: ”luonnollinen tai oikeushenkilö tai muu toimielin”	15
III.1.d) Toinen osatekijä: ”yksin tai yhdessä toisten kanssa”	17
III.2. Tietojen käsittelijän määritteleminen	24
III.3. Sivullisen määritteleminen	30
IV. Päätelmät	30

Tiivistelmä

Rekisterinpitäjän käsite ja sen vuorovaikutus tietojen käsittelijän käsitteen kanssa ovat ratkaisevassa asemassa direktiivin 95/46/EY soveltamisessa. Näiden käsitteiden avulla määritellään, mikä taho on vastuussa tietosuojasääntöjen noudattamisesta, miten rekisteröidyt voivat käyttää oikeuksiaan, mitä kansallista lakia kulloinkin sovelletaan ja miten tehokkaasti tietosuojaviranomaiset voivat toimia.

Organisatorinen eriytyminen julkisella ja yksityisellä sektorilla, tieto- ja viestintätekniiikan kehittyminen ja tietojen käsittelyn globalisoituminen mutkistavat henkilötietojen käsittelytapoja. Näitä käsitteitä onkin selvennettävä, jotta voitaisiin varmistaa niiden tehokas toteuttaminen ja noudattaminen käytännössä.

Rekisterinpitäjän käsite on itsenäinen siinä mielessä, että sitä olisi tulkittava lähinnä yhteisön tietosuojalainsäädännön mukaisesti. Se on myös funktionaalinen siinä mielessä, että sen avulla halutaan jakaa vastuuta sinne, missä asiaan tosiasiallisesti vaikutetaan, joten se perustuu pikemminkin faktapohjaiseen kuin muodolliseen analyysiin.

Direktiivissä annettu määritelmä sisältää kolme päälohkoa:

- henkilökohtaisen ominaisuuden, joka koskee (*”luonnollista tai oikeushenkilöä, julkista viranomaista, virastoa tai muuta toimielintä, joka”*)
- pluralistisen vastuun mahdollisuuden (*”yksin tai yhdessä toisten kanssa”*) ja
- olennaiset osatekijät, joilla rekisterinpitäjä erotetaan muista toimijoista, (*”määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot”*).

Näiden päälohkosten analyysi johtaa päätelmiin, jotka on tiivistetty tämän lausunnon IV luvussa.

Tässä lausunnossa analysoidaan myös henkilötietojen käsittelijän käsitettä. Tämän tekijän käyttö perustuu rekisterinpitäjän päätökseen, käsittelee se tietoja kyseisen organisaation kanssa vai jakaako se tietojen käsittelytoiminnan kokonaisuudessaan tai osittain ulkoiselle organisaatiolle. Henkilötietojen käsittelijän määrittäminen perustuu kahteen perusedellytykseen: käsittelijän on oltava rekisterinpitäjästä erillään oleva oikeushenkilö, ja sen on käsiteltävä henkilötietoja tämän lukuun.

Tietosuojatyöryhmä on tietoinen vaikeuksista, joita esiintyy direktiivin määritelmien soveltamisessa mutkikkaassa ympäristössä. Moniin malleihin voi kuulua rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä, jotka toimivat yksin tai yhdessä ja joiden riippumattomuuden ja vastuun taso vaihtelee.

Tietosuojatyöryhmä on korostanut analyysissään tarvetta jakaa vastuuta niin, että henkilötietosuojaa koskevien sääntöjen noudattaminen käytännössä varmistetaan riittävästi. Tietosuojatyöryhmän mielestä ei kuitenkaan ole syytä päätellä, ettei rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden nykyinen erottaminen toisistaan enää olisi asianmukaista eikä toimivaa.

Tietosuojatyöryhmä toivookin, että tässä lausunnossa annetut selvitykset, joita on havainnollistettu tietosuojaviranomaisten arkikokemuksesta annetuin erityisin esimerkein, ohjaisivat tehokkaasti direktiivin perusmääritelmien tulkintaa.

Yksilöiden suojelua henkilötietojen käsittelyssä käsittelevä työryhmä, joka

on perustettu 24 päivänä lokakuuta 1995 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 95/46/EY,

ottaa huomioon kyseisen direktiivin 29 artiklan ja 30 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 3 kohdan sekä 12 päivänä heinäkuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/58/EY 15 artiklan 3 kohdan,

ottaa huomioon oman työjärjestyksensä,

on antanut tämän lausunnon:

I. Johdanto

Rekisterinpitäjän käsite ja sen vuorovaikutus tietojen käsittelijän käsitteen kanssa on ratkaisevassa asemassa direktiivin 95/46/EY soveltamisessa, sillä näillä käsitteillä määritellään, mikä taho on vastuussa tietosuojasääntöjen noudattamisesta ja miten rekisteröidyt voivat käytännössä käyttää oikeuksiaan. Rekisterinpitäjän käsite on ratkaisevassa asemassa myös määrittäessä, mitä kansallista lakia kulloinkin sovelletaan ja miten tehokkaasti tietosuojaviranomaiset voivat harjoittaa niille annettuja valvontatoimia.

Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että näiden käsitteiden tarkka merkitys ja niiden oikean käytön perusteet ovat riittävän selkeät ja yhdenmukaiset kaikille, joilla on merkitystä jäsenvaltioissa direktiivin toteuttamisessa ja sen saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä annettujen kansallisten säännösten soveltamisessa, arvioimisessa ja voimaan saattamisessa.

Tiettyä selvyuden puutetta on havaittavissa, ainakin näiden käsitteiden tietyissä osissa. Samoin on havaittavissa eri jäsenvaltioiden toimijoiden keskuudessa näkemuseroja, jotka voivat johtaa eroihin unionissa tehtävän yhdenmukaistamisen vuoksi käyttöön otettujen samojen periaatteiden ja määritelmien tulkinnassa. Tämän vuoksi tietosuojatyöryhmä on päättänyt vuosien 2008–2009 strategisessa toimintasuunnitelmassaan kiinnittää erityistä huomiota sellaisen asiakirjan laadintaan, jolla saataisiin aikaan yhteinen lähestymistapa näihin seikkoihin.

Tietosuojatyöryhmä myöntää, että rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsitteiden konkreettinen soveltaminen on suuresti mutkistumassa. Tämä johtuu lähinnä näiden käsitteiden käyttöympäristön mutkistumisesta ja erityisesti sekä yksityisellä että julkisella sektorilla kasvavasta suuntauksesta kohti organisatorista eriytymistä, mihin liittyy myös tieto- ja viestintäteknikan kehittyminen ja globalisoituminen, mikä puolestaan voi aiheuttaa uusia ja kielteisiä seurauksia ja johtaa jopa rekisteröityjen tietosuojatason heikkenemiseen.

Vaikka direktiivin säännökset on laadittu teknisesti neutraalilla tavalla, minkä vuoksi ne ovat sopeutuneet hyvin kehittyvän ympäristön vaikutuksiin, edellä mainittu mutkikkuus voi johtaa epävarmuuteen vastuun jaossa ja asiaa koskevien kansallisten lakien soveltamisalassa. Tällä epävarmuudella voi olla kielteisiä vaikutuksia tietosuojasääntöjen

noudattamiseen kriittisillä aloilla ja koko tietosuojalainsäädännön tehokkuuteen. Tietosuojatyöryhmä on jo käsitellyt muutamia erityisiin kysymyksiin¹ liittyviä seikkoja, mutta katsoo kuitenkin, että on välttämätöntä antaa pidemmälle kehitetyt suuntaviivat ja erityisohjeet, joilla varmistetaan johdonmukainen ja yhdenmukainen lähestymistapa.

Tietosuojatyöryhmä on päättänyt selkeyttää tässä lausunnossa – samaan tapaan kuin henkilötietojen käsitteestä annetussa lausunnossa² – tietyjä seikkoja ja antaa konkreettisia esimerkkejä³ rekisterinpitäjän ja tietojen käsittelijän käsitteistä.

II. Yleisiä havaintoja ja toimintaperiaatteita

Direktiivin useissa säännöksissä viitataan nimenomaan rekisterinpitäjän käsitteeseen. Direktiivin 95/46/EY (jäljempänä ”direktiivi”) 2 artiklassa rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä määritellään seuraavasti:

Tässä direktiivissä tarkoitetaan

d) ”rekisterinpitäjällä” luonnollista tai oikeushenkilöä, julkista viranomaista, virastoa tai muuta toimielintä, joka, yksin tai yhdessä toisten kanssa, määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot; jos käsittelyn tarkoitus ja keinot määritellään kansallisilla tai yhteisön laeilla tai asetuksilla, rekisterinpitäjä tai erityiset perusteet rekisterinpitäjän nimeämiseksi voidaan vahvistaa kansallisten tai yhteisön säännösten mukaisesti;

e) ”henkilötietojen käsittelijällä” luonnollista tai oikeushenkilöä, julkista viranomaista, virastoa tai muuta toimielintä, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun.

Nämä määritelmät muotoiltiin 1990-luvun alussa käydyissä neuvotteluissa, jotka koskivat direktiivin luonnosta, ja rekisterinpitäjän käsite saatiin pääasiallisesti vuonna 1981 tehdystä Euroopan neuvoston yleissopimuksesta N:o 108. Neuvottelujen kuluessa tapahtui merkittäviä muutoksia.

Ensiksi yleissopimuksessa 108 annettu määritelmä ”rekisterinpitäjä” (*controller of the file*) on korvattu laajemmalla käsitteellä rekisterinpitäjä (*controller*) suhteessa henkilötietojen käsittelyyn. Tämän laajan käsitteen on direktiivin 2 artiklan b alakohdassa määritelty tarkoittavan ”kaikenlaisia sellaisia toimintoja tai toimintojen kokonaisuuksia, joita kohdistetaan henkilötietoihin joko automaattisen tietojen käsittelyn avulla tai manuaalisesti, kuten tietojen kerääminen, tallentaminen, järjestäminen, säilyttäminen, muokkaaminen tai muuttaminen, tiedon haku, kysely, käyttö, luovuttaminen siirtämällä, levittämällä tai asettamalla muutoin saataville, yhteensovittaminen tai yhdistäminen sekä suojaaminen, poistaminen tai tuhoaminen.” Rekisterinpitäjän käsitettä ei enää käytetty staattisena kohteena (”rekisterinä”), vaan suhteessa tietojen elinkaareen liittyviin toimintoihin, tietojen keräämisestä niiden

¹ Ks. esim. 22. marraskuuta 2006 annettu lausunto 10/2006 henkilötietojen käsittelystä SWIFT-verkossa (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) (WP 128), ja tuorempi, 12. kesäkuuta 2007 annettu lausunto 5/2009 internetin sosiaalisista verkkoyhteisöistä (WP 163).

² Lausunto 4/2007 henkilötietojen käsitteestä, annettu 20. kesäkuuta 2007 (WP 136)

³ Esimerkit perustuvat nykyiseen kansalliseen tai unionin käytäntöön, ja niitä on voitu mukauttaa tai muokata helpommin ymmärrettäväksi.

tuhoamiseen saakka. Näitä toimintoja oli tarkasteltava yksityiskohtaisesti ja kokonaisuutena ("toimintoja" tai "toimintojen kokonaisuuksia"). Vaikka tulos saattoi usein olla sama, käsitteen merkitys ja soveltamisala määriteltiin laajemmiksi ja dynaamisemmiksi.

Muita muutoksia oli "pluralistisen vastuun" mahdollisuuden käyttöönotto ("yksin tai yhdessä toisten kanssa"), vaatimus, jonka mukaan rekisterinpitäjä "määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot", ja ajatus siitä, että tämä määrittely voitaisiin toteuttaa kansallisilla tai yhteisön säännöksillä tai muulla tavoin. Direktiivillä otettiin myös käyttöön tietojen käsittelijän käsite, jota ei mainita yleissopimuksessa 108. Näitä ja muita muutoksia analysoidaan jäljempänä tarkemmin.

II.1. Käsitteiden merkitys

Yleissopimuksessa 108 rekisterinpitäjän käsitteellä on hyvin vähäinen merkitys⁴. Direktiivissä asia on aivan toisin. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetään eksplisiittisesti, että "rekisterinpitäjän on huolehdittava 1 kohdan noudattamisesta". Siinä viitataan tietojen laatua koskeviin pääperiaatteisiin, muun muassa 6 artiklan 1 kohdan a alakohdassa annettuun periaatteeseen, jonka mukaan henkilötietoja on käsiteltävä "asianmukaisesti ja laillisesti". Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki säännökset, joissa asetetaan edellytyksiä lailliselle tietojen käsittelylle, koskevat pääasiallisesti rekisterinpitäjää, vaikkei asiaa aina olisikaan selvästi ilmaistu.

Lisäksi säännökset, jotka koskevat rekisteröidyn oikeuksia tietojen saantiin, tietoihin tutustumiseen, niiden oikaisemiseen, poistamiseen ja suojaamiseen ja henkilötietojen käsittelyn vastustamiseen (10–12 artikla ja 14 artikla), on muotoiltu niin, että niillä asetetaan rekisterinpitäjälle velvoitteita. Rekisterinpitäjällä on keskeinen asema myös säännöksissä, jotka koskevat ilmoittamista ja ennakkotarkastusta (18–21 artikla). Lopulta ei liene yllättävää, että rekisterinpitäjän katsotaan myös olevan periaatteessa vastuussa laittomasta henkilötietojen käsittelystä aiheutuvista vahingoista (23 artikla).

Edellä esitetty tarkoittaa sitä, että rekisterinpitäjän käsitteellä on ensisijaisesti ja ennen kaikkea tarkoitus määrittää, kuka vastaa tietosuoja sääntöjen noudattamisesta ja miten rekisteröidyt voivat käytännössä käyttää oikeuksiaan.⁵ Toisin sanoen kyseessä on vastuun jakaminen.

Siinä on direktiivin ydin, sillä sen ensimmäisenä tavoitteena on "yksilöiden suojele henkilötietojen käsittelyssä". Tämä tavoite voidaan toteuttaa ja saattaa käytännössä voimaan vain, jos henkilötietojen käsittelystä vastuussa olevia henkilöitä kannustetaan riittävästi oikeudellisiin ja muilla keinoin toteuttamaan kaikki välttämättömät toimenpiteet, joilla varmistetaan tietosuojan toteutuminen käytännössä. Tämä vahvistetaan direktiivin 17 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan rekisterinpitäjän "on toteutettava tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen

⁴ Sitä ei käytetä ainoassakaan olennaisessa määräyksessä, lukuun ottamatta 8 artiklan a alakohtaa, jossa on kyse oikeudesta saada tietoja (avoimuuden periaate). Rekisterinpitäjä on esillä vastuutahona vain tietyissä perustelujen osissa.

⁵ Ks. myös direktiivin 95/46/EY johdanto-osan 25 kappale: "tietosuojan periaatteiden on ilmentävä yhtäältä yksilöiden, julkisten viranomaisten, yritysten, virastojen tai muiden toimielinten niissä velvoitteissa, jotka koskevat erityisesti tietojen laatua, teknistä turvallisuutta, ilmoitusmenettelyä valvontaviranomaiselle ja tietojen käsittelyn olosuhteita, ja toisaalta rekisteröityjen oikeudessa saada tieto käsittelystä sekä mahdollisuudessa tutustua tietoihin ja pyytää niiden oikaisua, jopa vastustaa käsittelyä tietyissä olosuhteissa."

suojaamiseksi vahingossa tapahtuvalta tai laittomalta tuhoamiselta, vahingossa tapahtuvalta häviämiseltä, muuttamiselta, luvattomalta luovuttamiselta tai tietojen antamiselta, erityisesti jos käsittely muodostuu tietojen siirtämisestä verkossa, sekä kaikelta muulta laittomalta käsittelyltä.”

Vastuuseen kannustaminen voi olla proaktiivista ja reaktiivista. Ensin mainitussa tapauksessa tarkoituksena on varmistaa tietosuojatoimenpiteiden toteuttaminen ja rekisterinpitäjille riittävät keinot vastuun ottamiseen. Jälkimmäisessä tapauksessa niihin voi kuulua siviilioikeudellinen vastuu ja seuraamukset, joilla varmistetaan kaikkien mahdollisten vahinkojen korvaaminen ja aiheelliset toimenpiteet, joilla oikaistaan virheet ja erehdykset.

Rekisterinpitäjän käsite on olennaisessa asemassa myös, kun määritetään, mitä kansallista lakia sovelletaan tiettyihin käsittelytoimintoihin tai käsittelytoimintojen kokonaisuuksiin. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan perussääntönä sovellettavasta laista on se, että kunkin jäsenvaltion on sovellettava ”*henkilötietojen käsittelyyn*” kansallisia säännöksiä, ”*jos käsittely suoritetaan kyseisen jäsenvaltion alueella sijaitsevassa rekisterinpitäjän toimipaikassa tapahtuvan toiminnan yhteydessä*”. Säännös jatkuu seuraavasti: ”*jos sama rekisterinpitäjä on sijoittautunut usean jäsenvaltion alueelle, sen on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kussakin toimipaikassa noudatetaan sovellettavan kansallisen oikeuden mukaisia velvoitteita*”. Tämä tarkoittaa sitä, että rekisterinpitäjän toimipaikka/toimipaikat on/ovat myös ratkaisevassa asemassa päätettäessä sovellettavasta kansallisesta laista ja mahdollisesti useista eri kansallisista laeista ja tavasta, jolla ne liittyvät toisiinsa.⁶

On syytä panna myös merkille, että rekisterinpitäjän käsite esiintyy direktiivin useissa eri säännöksissä osana niiden soveltamisalaa tai erityisenä edellytyksenä, jota niiden nojalla sovelletaan: esim. 7 artiklassa säädetään, että henkilötietoja voidaan käsitellä ainoastaan ”(c) jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän laillisen velvoitteen noudattamiseksi, (e) jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai sellaisen julkisen vallan käyttämiseksi, joka kuuluu rekisterinpitäjälle tai sivulliselle, jolle tiedot luovutetaan, tai (f) jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai tiedot saavan sivullisen oikeutetun intressin toteuttamiseksi, paitsi milloin tämän intressin syrjäyttävät...”. Rekisterinpitäjän henkilöllisyys on myös tärkeä tieto rekisteröidylle ja sen antamista edellytetään 10 ja 11 artiklassa.

Rekisterinpitäjän käsite on tärkeässä asemassa käsittelyn luottamuksellisuudessa ja turvallisuudessa (16–17 artikla), koska sillä tunnistetaan henkilötietojen käsittelyyn, joko rekisterinpitäjän suoraan valtuuttamina tai muuten hänen lukuunsa, tiiviisti osallistuvien vastuu. Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän erottaminen toisistaan auttaa useimmiten erottamaan ne, jotka ovat vastuussa rekisterinpitäjän ominaisuudessa, niistä, jotka vain toimivat edellä mainittujen lukuun. Tässäkin on jälleen kyse siitä, miten vastuu jaetaan. Muut seuraukset, jotka näkyvät sovellettavan lakina tai muuten, voidaan johtaa tästä.

Henkilötietojen käsittelijän tapauksessa on kuitenkin toinenkin seuraus – joka koskee sekä rekisterinpitäjää että henkilötietojen käsittelijää. Direktiivin 17 artiklan mukaisesti

⁶ Tietosuojatyöryhmän tarkoituksena on antaa vuoden 2010 kuluessa erillinen lausunto ”sovellettavasta laista”. Kun yhteisön toimielimet ja muut elimet käsittelevät henkilötietoja, rekisterinpitämisen arviointi vaikuttaa myös asetuksen (EY) 45/2001 tai muiden relevanttien EU:n säädösten mahdolliseen soveltamiseen.

henkilötietojen käsittelyn turvallisuuteen sovelletaan sen jäsenvaltion kansallista lakia, johon käsittelijä on sijoittautunut.⁷

Direktiivin 2 artiklan f alakohdan mukaan direktiivissä tarkoitetaan ”*sivullisella luonnollista tai oikeushenkilöä, julkista viranomaista, virastoa tai muuta toimielintä kuin rekisteröityä, rekisterinpitäjää, henkilötietojen käsittelijää tai henkilötietoja kahden viimeksi mainitun lukuun käsittelevää.*” Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän sekä näiden alaisten katsotaan näin ollen kuuluvan henkilötietojen käsittelyn ”sisäpiiriin”, eikä heihin sovelleta sivullisia koskevia erityisiä säännöksiä.

II.2. Relevantti yhteys

Relevantissa ympäristössä tapahtunut kehitys on tehnyt näistä kysymyksistä entistä kiperämpiä ja mutkikkaampia. Yleissopimuksen 108 allekirjoituksen aikaan ja vielä enemmän direktiivin 95/46/EY antamisen aikoihin henkilötietojen käsittelyn käsite oli vielä melko selkeä ja mutkaton, mutta nyt ei näin ole.

Tämä johtuu ennen kaikkea kasvavasta suuntauksesta organisatoriseen eriyttämiseen useimmilla relevanteilla aloilla. Yksityisellä sektorilla rahoitus- ja muiden riskien jakautuminen on johtanut yritysten jatkuvaan eriytymiseen, jota fuusiot ja yritysostot vain lisäävät. Julkisella sektorilla vastaava eriytyminen tapahtuu hajauttamalla tai erottamalla toisistaan suunnittelevat osastot ja täytäntöön panevat toimistot. Molemmilla sektoreilla korostetaan entistä enemmän jakeluketjujen ja palveluntarjoamisen kehittämistä kaikissa organisaatioissa ja palvelujen alihankintaa tai siirtämistä ulkomaille erikoistumisen hyödyntämiseksi ja suurten säästöjen mahdollistamiseksi. Tästä on seurannut eri palvelujen lisääntyminen, eivätkä näiden palveluntarjoajat aina katso olevansa vastuullisia tai tilivelvollisia. Yritysten (ja niiden hankkijoiden ja alihankkijoiden) tekemien organisatoristen valintojen vuoksi relevantit tietokannat voivat sijaita useassa maassa Euroopan unionissa ja sen ulkopuolella.

Tieto- ja viestintätekniikan (TVT) kehittyminen on suuresti helpottanut näiden organisatoristen muutosten tekemistä ja aiheuttanut itsekkin lisää muutoksia. Eri tasojen vastuu – joka usein johtuu organisatorisesta eriytymisestä – yleensä edellyttää laajaa TVT:n käyttöä ja kannustaa siihen. TVT-tuotteiden ja -palvelujen kehitys ja leviäminen on myös luonut uusia asemia ja uutta omaperäistä vastuuta, joka ei aina toimi asiakasorganisaatioiden käytössä olevan tai niihin kehittyvän vastuun kanssa. Tämän vuoksi on tunnettava relevantit erot ja selkeytettävä niitä tarvittaessa. Mikroteknologian käyttöönotto – kuten radiotaajuuden tunnistussirut kulutustavaroissa – aiheuttaa myös vastuun jakautumista. Kaikkein uusimpana on ilmaantunut uusia ja vaikeita kysymyksiä, jotka liittyvät hajautettuun käsittelyyn, erityisesti tietotekniikan resurssipalveluihin ja ”grideihin”.⁸

⁷ Ks. 17 artiklan 3 kohdan toinen luetelmakohta: ”käsittelijä on lisäksi velvollinen noudattamaan... velvoitteita sellaisina kuin ne on määritelty sen jäsenvaltion lainsäädännössä, jonne käsittelijä on sijoittautunut”.

⁸ Tietotekniikan resurssipalveluilla tarkoitetaan tietojen käsittelyä, jossa toimitetaan skaalautuvia ja joustavia tietoteknisiä mahdollisuuksia monille internet-teknologiaa käyttäville asiakkaille. Tyypillinen resurssipalvelu toimittaa yhteisiä liiketoiminnallisia online-sovellutuksia, joihin pääsee www-selaimella samalla, kun ohjelmistot ja tiedot säilytetään servereillä. Tässä mielessä resurssipalvelut eivät ole eristäytyneitä, vaan ne yhdistävät maailman tiedot ja käyttäjät. Grideistä ks. jäljempänä esimerkki 19.

Globalisaatio on toinen mutkistava tekijä. Kun organisatorinen eriytyminen ja TVT:n kehitys kuuluvat usean oikeudenkäyttövallan piiriin, kuten esim. internetin käyttö, herää eittämättä kysymys sovellettavasta laista, EU:n ja ETA:n lisäksi myös kolmansissa maissa. Esimerkkinä tästä voisivat olla antidoping-yhteydet, joissa Sveitsiin sijoittautunut maailman antidopingtoimisto (Wada) pitää yllä urheilijoiden tietoja sisältävää tietokantaa (ADAMS), jota hoidetaan Kanadasta käsin yhteistyössä eri maiden kansallisten antidopingjärjestöjen kanssa. Vastuun jakamisen ja rekisteripitämisen luovuttamisen on todettu työryhmän lausunnossa WP29 aiheuttavan erityisiä vaikeuksia.⁹

Tämä tarkoittaa sitä, että tässä lausunnossa esitetyillä tärkeimmillä seikoilla on erittäin suuri käytännön merkitys, ja niillä voi olla tuntevia seurauksia.

II.3. Tärkeimpiä haasteita

Direktiivin tavoitteiden kannalta on erittäin tärkeää varmistaa, että vastuu henkilötietojen käsittelystä on selvästi määritelty ja sitä voidaan soveltaa tehokkaasti.

Ei ole riittävän selvää, keneltä mitäkään odotetaan – esim. kukaan ei ole vastuussa tai mahdollisia vastuhenkilöitä on paljon – jolloin on olemassa riski, että mitään ei tehdä tai tehdään liian vähän, ja säännökset jäävät tehottomiksi. Tulkinnan ristiriitaisuudet voivat myös aiheuttaa kilpailevia korvauspyyntöjä ja muita kiistoja, jolloin ei todellakaan voida odottaa myönteisiä vaikutuksia, joita yllättävät kielteiset seuraukset entisestään vähentävät tai mitätöivät.

Kaikissa edellä mainituissa tapauksissa ratkaisevana haasteena on saada aikaan riittävä selkeys, jolla kyetään toteuttamaan ja varmistamaan tehokas soveltaminen ja toteuttaminen käytännössä. Epäroitässä paras ratkaisu myönteisten vaikutusten tuottamiseksi on sopivin ratkaisu.

Peruste, jolla kyetään saamaan aikaan paras selkeys, voi kuitenkin myös entisestään mutkistaa asioita ja aiheuttaa ikäviä seurauksia. Esimerkiksi valvonnan eriyttäminen organisatorisen todellisuuden mukaisesti voi johtaa sovellettavan kansallisen lain mutkistumiseen silloin, kun asiaan liittyy eri oikeudenkäyttövaltoja.

Tämän vuoksi analyysissä olisi kyettävä erottamaan tarkasti voimassa olevien sääntöjen mukaan hyväksyttävien seurausten välinen ero ja mahdollinen tarve mukauttaa nykyisiä sääntöjä jatkuvan tehokkuuden varmistamiseksi ja tarpeettomien seurausten välttämiseksi vaihtuvissa olosuhteissa.

Tämä tarkoittaa sitä, että nykyinen analyysi on strategisesti erittäin tärkeä ja sitä olisi sovellettava huolella tiedostaen eri seikkojen mahdolliset kytkökset.

III. Määritelmäanalyysi

III.1. Rekisterinpitäjän määritelmä

Rekisterinpitäjän määritelmä on direktiivissä jaettu kolmeen päälohkoon, jotka tässä lausunnossa analysoidaan erikseen. Nämä päälohkot ovat seuraavat:

⁹ Lausunto 3/2008, annettu 1. elokuuta 2008, maailman antidopingsäännöstöön sisällytettävästä luonnoksesta yksityisyyden suojaa koskevaksi kansainväliseksi standardiksi, WP156.

- o ”luonnollinen oikeushenkilö, julkinen viranomainen, virasto tai muu toimielin”
- o ”joka, yksin tai yhdessä toisten kanssa”
- o ”määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot”.

Ensimmäinen lohko liittyy määritelmän henkilökohtaiseen puoleen. Kolmas lohko sisältää olennaiset osatekijät, joiden perusteella rekisterinpitäjä erottuu muista toimijoista, ja toisessa lohkossa tarkastellaan ”pluralistisen vastuun” mahdollisuutta. Nämä eri lohkot liittyvät tiiviisti toisiinsa. Tässä lausunnossa noudatetun metodologian mukaisesti kutakin lohkoa käsitellään erikseen.

Käytännön syistä on hyvä aloittaa kolmannen lohkon *ensimmäisestä osatekijästä* – toisin sanoen sanan ”määrittelee” merkityksestä – ja jatkaa kolmannen lohkon muilla osatekijöillä, ja vasta sen jälkeen käsitellä ensimmäistä ja toista lohkoa.

III.1.a) Alustava osatekijä: ”määrittelee”

Kuten edellä on todettu, rekisterinpitäjän käsitteellä on vähäinen merkitys yleissopimuksessa 108. Yleissopimuksen 2 artiklan mukaan ”rekisterinpitäjä” määriteltiin elimeksi, ”joka on... toimivaltainen päättämään”. Yleissopimuksessa korostetaan toimivaltaa, joka määritetään ”kansallisen lainsäädännön mukaan”. Yleissopimuksessa viitattiin näin ollen kansallisiin tietosuojasäännöksiin, joissa yleissopimuksen perustelujen mukaan ”tarkennetaan perusteet toimivaltaisen henkilön määrittämiseksi”.

Komission ensimmäisessä ehdotuksessa tämä määräys näkyi, mutta komission muutetussa ehdotuksessa viitataan toimielimeen, ”joka päättää”, ja näin siitä on poistettu tarve säätää päätöstä koskevasta toimivallasta lailla: toimivallan määrittelemisen lailla on edelleen mahdollista, muttei välttämätöntä. Asia vahvistetaan myöhemmin neuvoston yhteisessä kannassa ja hyväksytyssä sanamuodossa, joissa molemmissa viitataan toimielimeen, ”joka määrittelee”.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että historiallisessa kehityksessä korostetaan kahta seikkaa: ensiksi sitä, että on mahdollista toimia rekisterinpitäjänä riippumatta erityisestä toimivallasta, joka annetaan laissa rekisterinpitämistä varten; toiseksi sitä, että direktiivin 95/46 antamisprosessissa rekisterinpitäjän määrittelemisestä tulee yhteisön käsite, jolla on oma itsenäinen merkityksensä yhteisön säännöstössä. Tämä merkitys ei muutu kansallisten lakien – mahdollisesti vaihtelevien – säännösten mukaan. Viimeksi mainittu seikka on olennainen, kun halutaan varmistaa direktiivin tehokas soveltaminen ja korkea suojataso jäsenvaltioissa, mitä varten tarvitaan yhdenmukaista ja näin ollen itsenäistä tulkintaa sellaiselle tärkeälle käsitteelle kuin ”rekisterinpitäjä”, jolle direktiivissä annetaan merkitys, jota ei esiinny yleissopimuksessa 108.

Tässä mielessä direktiivillä täydennetään tätä kehitystä, kun siinä vahvistetaan, että vaikka kyky ”määritellä” voi saada alkunsa laissa annetusta erityisestä valtuutuksesta, se yleensä kuitenkin perustuu analyysiin tapauksen tosiasiallisista seikoista tai olosuhteista: olisi tarkasteltava kyseisten toimien erityisiä käsittelytoimia ja ymmärtää, kuka ne määrittelee, ja vastattava aluksi kysymyksiin: ”Miksi tietoja käsitellään? Kuka käsittelyn aloitti?”.

Rekisterinpitäjänä toimitaan lähinnä siksi, että tietty yhteisö on päättänyt käsitellä henkilötietoja omiin tarkoituksiinsa. Pelkästään muodollinen peruste ei olisikaan riittävä vähintään kahdesta syystä: joissakin tapauksissa rekisterinpitäjän muodollista nimeämistä – esim. lailla, sopimuksella tai tietosuojaviranomaiselle annetulla ilmoituksella – ei ole tehty; toisissa tapauksissa voi olla, ettei muodollinen nimeäminen vastaa todellisuutta, kun rekisterinpitäjän toimi on muodollisesti annettu elimelle, joka itse asiassa ei kykene ”määrittelemään”.

Tosiasiallinen vaikutus näkyy myös tapauksessa SWIFT¹⁰, jossa SWIFT katsottiin muodollisesti tietojen käsittelijäksi, joka kuitenkin tosiasiallisesti toimi – ainakin tiettyyn pisteeseen asti – rekisterinpitäjänä. Tässä tapauksessa todettiin, että vaikka osapuolen nimeämiseen sopimuksella rekisterinpitäjäksi tai tietojen käsittelijäksi voi liittyä relevantteja tietoja kyseisen osapuolen oikeudellisesta asemasta, sopimukseen perustuva nimeäminen ei kuitenkaan ole ratkaiseva määriteltäessä sen tosiasiallista asemaa, jonka on perustuttava konkreettisiin olosuhteisiin.

Tätä tosiasiallista lähestymistapaa tukee myös näkemys, jonka mukaan direktiivissä vahvistetaan se, että nimenomaan rekisterinpitäjä ”määrittelee” eikä niinkään ”laillisesti määrittelee” tarkoituksen ja keinot. Rekisterinpitämisen todellinen tunnistaminen on ratkaisevaa, vaikka nimeäminen osoittautuisikin laittomaksi tai tietoja käsiteltäisiin laittomalla tavalla. Merkityksellistä ei ole se, oliko päätös tietojen käsittelystä ”laiton” siinä mielessä, että päätöksen tehneellä yhteisöllä oli laillinen valtuutus päätöksen tekemiseen tai että rekisterinpitäjä oli muodollisesti nimetty erityistä menettelyä noudattaen. Henkilötietojen käsittelyn laillisuudella on merkitystä eri vaiheissa, ja sitä on arvioitava direktiivin muiden artiklojen (erityisesti 6–8 artiklan) perusteella. Toisin sanoen on varmistettava, että niissäkin tapauksissa, joissa tietoja käsitellään laittomasti, rekisterinpitäjä on voitava tunnistaa helposti ja saatava vastuuseen tietojen käsittelystä.

Rekisterinpitäjän käsitteen viimeinen määrittely on sen riippumattomuus, siinä mielessä, että vaikka ulkoisista oikeudellisista lähteistä voi olla hyötyä rekisterinpitäjän tunnistamiseksi, toimea on kuitenkin tulkittava pääasiallisesti tietosuojalain nojalla.¹¹ Rekisterinpitäjän käsitteeseen eivät saisi vaikuttaa muut käsitteet – jotka voivat olla ristiriitaisia tai päällekkäisiä – muilla lainsäädännön aloilla, kuten esimerkiksi teollis- ja tekijänoikeuksien luoja tai haltija. Teollis- ja tekijänoikeuksien todellisena haltijana olemisen ei sulje pois mahdollisuutta toimia myös ”rekisterinpitäjänä” ja joutua siten noudattamaan tietosuojalaista johtuvia velvoitteita.

Typologian tarve

Rekisterinpitäjän käsite on toiminnallinen käsite, jolla jaetaan vastuuta sinne, missä todellinen vaikutus on, ja joka näin ollen perustuu tosiasialliseen eikä niinkään muodolliseen analyysiin. Tämän vuoksi valvonnan määrittelyminen voi joskus edellyttää perinpohjaista ja pitkäaikaista tutkintaa. Tehokkuuden varmistaminen edellyttää kuitenkin pragmaattisen lähestymistavan omaksumista vastuun ennakoitavuuden varmistamiseksi. Tässä mielessä tarvitaan käytännön sääntöjä ja oletamuksia, joilla tietosuojalain soveltamista ohjataan ja selkeytetään.

¹⁰ Tapauksessa on kyse SWIFT:n kautta pankkien ja rahoituslaitosten rahoitustoimia varten kerättyjen pankkitietojen siirtämisestä Yhdysvaltojen viranomaisille terrorismin rahoittamisen tutkimista varten.

¹¹ Ks. jäljempänä vuorovaikutus muilla lain aloilla käytettyjen käsitteiden kanssa (esimerkiksi teollis- ja tekijänoikeuksien haltija tai tieteellisen tutkimuksen oikeuksien haltija tai yksityisoikeudellinen vastuu).

Tähän tarvitaan direktiivin tulkintaa, jolla varmistetaan, että ”määrittelevä elin” voidaan tunnistaa helposti ja selvästi useimmissa tapauksissa viittaamalla laillisiin ja/tai tosiasiallisiin olosuhteisiin, joista tosiasiallinen vaikutus voidaan tavallisesti johtaa, jollei ole muita seikkoja, jotka osoittavat päinvastaista.

Näitä olosuhteita voidaan analysoida ja ne voidaan luokitella seuraavien kolmen tilanneluokan perusteella, joita käyttämällä asiaa voidaan käsitellä järjestelmällisesti:

1) *Eksplisiittiseen oikeustoimikelpoisuuteen perustuva vastuu.* Tähän ryhmään kuuluu muun muassa määritelmän toisessa osassa tarkoitettu tapaus, jossa esim. rekisterinpitäjä nimitään tai nimeämisen perusteista päätetään kansallisessa tai yhteisön säännöstössä. Rekisterinpitäjän eksplisiittinen nimeäminen laissa ei ole yleistä, eikä siitä yleensä aiheudu ongelmia. Joidenkin maiden kansallisessa lainsäädännössä säädetään viranomaisten vastuusta henkilötietojen käsittelyssä.

Yleisempi tapaus on kuitenkin laki, jolla ei suoraan osoiteta rekisterinpitäjää tai vahvisteta rekisterinpitäjän nimeämisen perusteita, vaan pikemminkin vahvistetaan tietyille osapuolelle tehtävät ja asetetaan velvoitteet tiettyjen tietojen keräämistä ja käsittelyä varten. Tällainen tapaus olisi esimerkiksi yhteisö, joka hoitaa sellaisia tiettyjä julkisia tehtäviä (esim. sosiaaliturvan alalla), joita ei voi toteuttaa keräämättä tiettyjä henkilötietoja. Tämä yhteisö perustaa tietorekisterin. Tässä tapauksessa rekisterinpitäjän nimeäminen perustuu lakiin. Lailla voidaan yleisemmin säätää julkisia ja yksityisiä yhteisöjä koskevasta velvoitteesta säilyttää tai toimittaa tiettyjä tietoja. Nämä yhteisöt katsottaisiin tällöin yleensä rekisterinpitäjiksi kaikessa tässä yhteydessä tehtävässä henkilötietojen käsittelyssä.

2) *Implisiittiseen toimivaltaan perustuva vastuu.* Tässä tapauksessa määrittelykyvystä ei eksplisiittisesti säädetä laissa eikä se ole suora seuraus eksplisiittisistä säännöksistä, vaan perustuu yleisiin säännöksiin tai eri aloilla (yksityisoikeudessa, kauppaoikeudessa, työoikeudessa jne.) vahvistettuun oikeuskäytäntöön. Tällaisessa tapauksessa perinteinen asema, joka yleensä edellyttää tiettyä vastuuta, auttaa tunnistamaan rekisterinpitäjän: esimerkiksi työnantaja suhteessa alaisiinsa, julkaisija suhteessa julkaisun tilaajiin, yhdistys suhteessa sen jäsenistä tai jäsenmaksun maksajista kerättyihin tietoihin.

Kaikissa edellä mainituissa tapauksissa kyvyn määritellä tietojenkäsittelytoiminta voidaan katsoa liittyvän luonnostaan (yksityisen) järjestön toiminnalliseen asemaan, johon lopultakin kuuluu vastuu myös tietojen käsittelystä. Oikeudelliselta kannalta tätä sovellettaisiin riippumatta siitä, onko määrittely uskottu edellä mainituille oikeussubjekteille, harjoittavatko sitä asianmukaiset elimet niiden lukuun tai vastaavassa asemassa toimivat luonnolliset henkilöt (ks. jäljempänä ensimmäinen osatekijä kohdassa c). Tiettyjä hallinnollisia tehtäviä hoitavan viranomaisen tapaus olisi kuitenkin sama maassa, jossa laissa ei ole eksplisiittisesti säädetty tietosuojan kuuluvan tämän viranomaisen vastuulle.

Esimerkki 1: Telealan toimijat

Mielenkiintoisen esimerkin yksityisen sektorin oikeudellisesta ohjauksesta tarjoavat telealan toimijat: Direktiivin 95/46/EY johdanto-osan 47 kappaleessa selvennetään asiaa seuraavasti: ”kun henkilötietoja sisältävä viesti välitetään sellaisen telepalvelun tai sähköpostin kautta, jonka ainoa tarkoitus on tämältyyppisten viestien välittäminen, henkilötietojen käsittelystä vastuussa olevana pidetään henkilöä, jolta viesti on peräisin, eikä henkilöä, joka suorittaa välityspalvelun; kyseisten palvelujen suorittajia pidetään kuitenkin yleensä palvelun suorittamiseksi tarvittavien täydentävien henkilötietojen käsittelystä vastuussa olevana”. Telepalvelujen toimittajan olisi näin ollen periaatteessa katsottava olevan vastuussa vain tietojen kuljettamisesta ja laskuttamisesta eikä kaikista siirrettävistä tiedoista¹². Nämä yhteisön lainsäätäjän antamat suuntaviivat ovat täysin tässä lausunnossa noudatetun toiminnallisen tarkastelutavan mukaiset.

3) *Tosiasialliseen vaikuttamiseen perustuva vastuu*. Tässä tapauksessa rekisterinpitäjän vastuu perustuu arvioon tosiasiallisista olosuhteista. Tähän liittyy usein arvio eri osapuolten välisistä sopimukseen perustuvista suhteista. Arviosta voidaan tehdä ulkoiset päätelmät, joissa rekisterinpitäjän asema ja vastuu annetaan monelle osapuolelle. Tällainen tapaus voisi olla erityisen hyödyllinen mutkikkaassa ympäristössä, jossa usein käytetään uutta tietotekniikkaa ja jossa relevantit toimijat eivät useinkaan katso olevansa vastuullisia rekisterinpitäjiä, vaan pikemminkin ”yhteyshenkilöitä”.

Sopimuksessa ei ehkä määrätäkään rekisterinpitäjää, vaan annetaan tässä suhteessa riittävät ainekset osoittaa rekisterinpitäjän vastuu ilmeisen hallitsevassa asemassa olevalle osapuolelle. Sopimus voi myös olla eksplisiittisempi rekisterinpitäjän suhteen. Jollei ole syytä epäillä, ettei tilanne vastaa todellisuutta, sopimuksen määräyksiä ei ole syytä jättää noudattamatta. Sopimuksen määräykset eivät kuitenkaan ole kaikissa olosuhteissa ratkaisevia, kun sopimuksessa yksinkertaisesti annetaan sopimuspuolille lupa osoittaa vastuu sopivaksi katsomalleen taholle.

Rekisterinpitäjän pätevyys voidaan määrätä yksinkertaisesti niin, että joku määrittelee, miten henkilötietoja käsitellään, vaikka tällainen pätevyys ei kuulu sopimusperusteisiin suhteisiin tai on eksplisiittisesti suljettu pois sopimuksesta. Tästä hyvä esimerkki oli tapaus SWIFT, jossa yritys päätti asettaa käyttöön tiettyjä – alun perin rahoituslaitoksissa kaupallisiin tarkoituksiin käsiteltyjä – henkilötietoja myös terrorismin rahoittamisen ehkäisemistarkoituksiin, mitä Yhdysvaltojen valtiovarainministeriö oli vaatinut nostamissaan haasteissa.

Epävarmoissa tilanteissa rekisterinpitäjän tunnistamisessa hyödyllisiä seikkoja voivat olla muut kuin sopimuksen määräykset. Näitä seikkoja voivat olla osapuolen tosiasiallisesti harjoittaman vastuun määrä, rekisteröidyille annettu kuva ja rekisteröityjen kohtuulliset odotukset näkyvyyden suhteen (ks. myös jäljempänä kolmas osatekijä kohdassa b). Tämä ryhmä on erityisen tärkeä, sillä siinä voidaan käsitellä ja jakaa vastuuta myös laittoman toiminnan tapauksissa, joissa tosiasiallisia toimia voidaan toteuttaa joidenkin osapuolten intressien ja tahdon vastaisesti.

¹² Tietosuojaviranomainen käsitteli vastuuta rekisteröidyn esittämässä asiassa, jossa valitettiin pyytämättä toimitetusta sähköpostimainonnasta. Rekisteröity pyysi valituksessaan viestintäverkon toimijaa vahvistamaan tai kieltämään vastuunsa sähköpostimainosten lähettämisestä. Tietosuojaviranomainen totesi, että yritys oli vain antanut asiakkaalle mahdollisuuden päästä viestintäverkkoon, eikä ollut käynnistänyt tietojen siirtoa eikä valinnut kohteita tai muuttanut tiedonsiirroissa olleita tietoja, joten sitä ei voida katsoa rekisterinpitäjäksi.

Alustava päätelmä

Näistä ryhmistä kaksi ensimmäistä osoittavat periaatteessa varmemmin määrittelevän yhteisön, ja ne voivat kattaa enemmän kuin 80 prosenttia käytännössä relevanteista tilanteista. Muodollisen laillisen nimeämisen olisi kuitenkin oltava tietosuojasäännösten mukainen, ja sillä olisi varmistettava, että nimetty yhteisö on todella vastuussa tietojenkäsittelytoimista, toisin sanoen laillisen nimeämisen olisi vastattava todellisuutta.

Ryhmä 3 edellyttää mutkikkaampaa analyysiä ja johtaa todennäköisesti vaihteleviin tulkintoihin. Sopimuksen määräykset voivat usein auttaa selventämään asiaa, mutta ne eivät ole kaikissa olosuhteissa ratkaisevia. Yhä useammat toimijat eivät katso olevansa ratkaisevia tekijöitä tietojenkäsittelytoimissa, joista ne eivät näin ollen myöskään ole vastuussa. Tällaisissa tapauksissa ainoa sopiva päätelmä perustuu tosiasialliseen vaikutusvaltaan. Tämän tietojen käsittelyn laillisuuskysymystä arvioidaan vielä muiden artiklojen (6–8 artiklan) perusteella.

Jollei ainuttakaan edellä mainittua ryhmää voida soveltaa, rekisterinpitäjän nimeäminen on katsottava ”mitättömäksi”. Yhteisöä, jolla ei ole laillista eikä tosiasiallista vaikutusvaltaa määriteltäessä, miten henkilötietoja käsitellään, ei voida katsoa rekisterinpitäjäksi.

Muodolliselta kannalta tätä lähestymistapaa tukee se, että rekisterinpitäjän määritelmän olisi katsottava sitovaksi säännökseksi, jota osapuolet eivät voi kumota tai väistää. Strategiselta kannalta tällainen nimeäminen olisi vastoin tietosuojalain tehokasta soveltamista ja mitätöisi tietojen käsittelyyn liittyvän vastuun.

III.1.b) Kolmas osatekijä: ”tietojen käsittelyn tarkoitus ja keinot”

Kolmas osatekijä edustaa kokeen olennaista osaa: mitä osapuolen olisi määriteltävä rekisterinpitäjän ominaisuuksiksi.

Tämän säännöksen taustalla on pitkäaikainen kehitys. Yleissopimuksessa 108 viitattiin automaattisen tietojen käsittelyn tarkoitukseen, henkilötietojen luokkiin ja niihin sovellettaviin toimiin. Komissio omaksui nämä olennaiset osat vähäisin kielellisin muutoksin ja lisäsi niihin toimivallan päättää siitä, keillä sivullisilla on mahdollisuus tutustua tietoihin. Komission muutetussa ehdotuksessa edistytettiin ja siirryttiin ”tietokannan tarkoituksista” ”tietojen käsittelyn tarkoituksiin ja tavoitteisiin”. Näin siirryttiin staattisesta rekisteriin liittyvästä määrittelystä dynaamiseen tietojen käsittelyyn liittyvään määrittelyyn. Muutetussa ehdotuksessa viitattiin edelleen neljään seikkaan (tarkoitukseen/tavoitteeseen, henkilötietoihin, toimiin ja sivullisiin, jotka voivat niihin tutustua). Nämä neljä seikkaa supistettiin vasta neuvoston yhteisessä kannassa kahdeksi (”tarkoitukseksi ja keinoiksi”).

Sanakirjoissa määritellään ”tarkoitus” ”ennakoiduksi tulokseksi, johon pyritään tai joka ohjaa suunniteltuja toimia” ja ”keinot” ”menettelyksi jonkin toteuttamiseksi tai saavuttamiseksi”.

Toisaalta direktiivin mukaan henkilötiedot kerätään tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä myöhemmin saa käsitellä näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Tämän vuoksi tietojen käsittelyn ”tarkoituksen” ja sen saavuttamiseksi käytettävien ”keinojen” määrittelemine on erityisen tärkeää.

Tarkoituksen ja keinojen määrittämisen voidaan myös katsoa tarkoittavan sen määrittämistä, ”miksi” ja ”miten” tietyt tietojenkäsittelytoimet toteutetaan. Tässä mielessä ja ottaen huomioon, että molemmat osat liittyvät yhteen, on syytä antaa suuntaviivat sille, mikä vaikutustaso näihin kysymyksiin ”miksi” ja ”miten” sisältyy nimettäessä yhteisöä rekisterinpitäjäksi.

Kun tarkoitus ja keinot määritellään rekisterinpitäjän aseman vahvistamiseksi, ratkaisevaa on tietää, millä tasolla henkilön olisi määriteltävä tarkoitus ja keinot tullakseen katsotuksi rekisterinpitäjäksi. Tähän liittyen voidaan kysyä, mitkä toiminnan rajat direktiivissä asetetaan tietojen käsittelijälle. Nämä määritelmät voivat olla erityisen relevantteja silloin, kun henkilötietojen käsittelyyn osallistuu useita toimijoita, ja kun on määriteltävä, kuka näistä toimijoista on rekisterinpitäjä (yksin tai yhdessä toisten kanssa) ja ketkä sen sijaan on katsottava tietojen käsittelijöiksi – tai onko niitä lainkaan.

Tarkoituksen ja keinojen korostaminen vaihtelee sen erityisen yhteyden mukaan, jossa tietoja käsitellään.

Tarvitaan pragmaattista lähestymistapaa, jossa korostetaan enemmän harkintavaltaa määriteltäessä tarkoitusta ja päätöksenteon ulottuvuutta. Näissä tapauksissa on kysyttävää, miksi tietoja käsitellään ja mikä asema on siihen mahdollisesti liittyvillä toimijoilla, kuten ulkoistavilla yrityksillä: olisiko yritys, jolle tietojen käsittely on ulkoistettu, käsitellyt tietoja, jollei rekisterinpitäjä olisi niitä pyytänyt, ja millä edellytyksin. Tietojen käsittelijä voisi toimia yleisten ohjeiden mukaan tarkoituksen suhteen eikä kovin yksityiskohtaisesti keinojen suhteen.

Esimerkki 2: Sähköpostimarkkinointi

Yhtiö ABC tekee sopimukset eri järjestöjen kanssa sähköpostimarkkinointikampanjoidensa toteuttamiseksi ja vastaa maksuista. Yhtiö antaa selvät ohjeet (millaista markkinointiaineistoa lähetetään ja kenelle, kuka maksaa ja kuinka paljon, mihin mennessä jne.). Vaikka järjestöillä on tietty harkintavalta (myös sen suhteen, mitä ohjelmistoa ne käyttävät), niiden tehtävät ovat hyvin selvät ja tarkoin määritellyt ja vaikka postitustoimisto voi antaa neuvoja (esim. ettei posteja kannata lähettää elokuussa), järjestöjen on noudatettava tarkoin ABC:n ohjeita. Lisäksi vain yhdellä yhteisöllä, ABC:llä, on oikeus käyttää käsiteltäviä tietoja – kaikilla muilla yhteisöillä on ABC:n oikeusperusta, jos niiden laillinen valtuutus tietojen käsittelemistä varten kyseenalaistetaan. Tässä tapauksessa on selvää, että ABC on rekisterinpitäjä ja kukin järjestö voidaan erikseen katsoa tietojen käsittelijäksi sen omaan lukuunsa suorittaman tietojen käsittelyn osalta.

Määritettäessä keinoja ilmaisu ”keinot” ilmeisesti sisältää toisistaan paljonkin poikkeavia osia, mikä näkyy jo tämän määritelmän historiassa. Alkuperäisessä ehdotuksessa rekisterinpitäjän asema perustui neljän ominaisuuden määrittämiseen (tarkoituksen/tavoitteen, henkilötietojen, toimien ja sivullisten, joilla on oikeus tutustua tietoihin). Säännöksen lopullisen muotoilun, jossa viitataan vain ”tarkoitukseen ja keinoihin”, ei voida katsoa olevan ristiriidassa aiemman version kanssa, koska on selvää, että esim. rekisterinpitäjän on määriteltävä, mitä tietoja suunniteltu(j)a tarkoitusta/tarkoituksia varten käsitellään. Tämän vuoksi lopullisen määrittelyn on katsottava olevan vain lyhennetty versio, joka kuitenkin sisältää aiemman version merkityksen. Toisin sanoen ”keinoilla” ei viitata ainoastaan teknisiin tapoihin käsitellä

henkilötietoja vaan myös siihen, ”miten” niitä käsitellään, mihin sisältyvät kysymykset, ”mitä tietoja käsitellään”, ”kenellä sivullisella on oikeus tutustua näihin tietoihin”, ”milloin tiedot poistetaan” jne.

Tämän vuoksi ”keinojen” määrittelyyn sisältyy sekä teknisiä että organisatorisia kysymyksiä, joista päättäminen voidaan antaa tietojen käsittelijöiden tehtäväksi (kuten esim. ”mitä atk-laitteistoja ja mitä ohjelmistoja käytetään?”) ja olennaiset ainekset, joita perinteisesti ja luonnostaan käytetään määrittäessä rekisterinpitäjää, kuten ”mitä tietoja käsitellään?”, ”kuinka kauan niitä käsitellään?”, ”kenellä on oikeus tutustua näihin tietoihin?” ja niin edelleen.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että määrittäessä tietojen käsittelyn tarkoitusta olisi joka tapauksessa tunnistettava rekisterinpitäjä. Keinojen määrittely edellyttää vastuuta ainoastaan silloin, kun määrittelyyn liittyy olennaisia aineksia keinoista.

Tässä mielessä on mahdollista, että yksinomaan tietojen käsittelijä määrittelee tekniset ja organisatoriset keinot.

Edellä mainituissa tapauksissa – joissa tarkoitus on määritelty hyvin, mutta teknisiä ja organisatorisia keinoja vain vähän tai ei lainkaan – keinot merkitsevät kohtuullista tapaa saavuttaa tarkoitus ja rekisterinpitäjän olisi tiedettävä tarkoin, mitä keinoja käytetään. Jos toimeksisaaja voisi vaikuttaa tarkoitukseen ja käsitellä tietoja (myös) omaksi hyödykseen, esimerkiksi käyttää vastaanotettuja henkilötietoja lisäarvoa tuottavien palvelujen luomiseen, se katsottaisiin muiden henkilötietojen rekisterinpitäjäksi (tai mahdollisesti yhteisrekisterinpitäjäksi), jota näin ollen koskevat kaikki tietosuojalaissa asetetut velvoitteet.

Esimerkki 3: Tietojen käsittelijäksi katsottu yritys, joka kuitenkin toimii rekisterinpitäjänä

MarketinZ tarjoaa useille yrityksille myynnin edistämiseksi mainos- ja suoramarkkinointipalveluja. GoodProductZ tekee MarketinZ:n kanssa sopimuksen, jonka mukaan viimeksi mainittu yhtiö tarjoaa kaupallisia mainoksia GoodProductZ:n asiakkaille, ja se katsotaan sopimuksessa tietojen käsittelijäksi. MarketinZ kuitenkin päättää käyttää GoodProductZ:n asiakastietokantaa mainostaakseen myös muiden asiakkaiden tuotteita. Päätös lisätä uusi tarkoitus henkilötietojen siirtoihin tekee MarketinZ:stä rekisterinpitäjän tässä tietojenkäsittelytoiminnassa. Tämän tietojen käsittelyn laillisuutta arvioidaan jäljempänä muiden artiklojen (6–8) perusteella.

Tietyissä oikeusjärjestelmissä turvatoimenpiteistä tehdyt päätökset ovat erityisen tärkeitä, sillä turvatoimenpiteet katsotaan eksplisiittisesti olennaisiksi seikoiksi, jotka rekisterinpitäjän on määrittävä. Tässä tulee esiin kysymys siitä, mihin turvallisuuskysymyksiin voi sisältyä rekisterinpitäjän määrittelemisen yritykseksi, jolle tietojen käsittely on ulkoistettu.

Alustava päätelmä

Tietojen käsittelyn ”tarkoituksen” määrittelemine on annettu ”rekisterinpitäjän” tehtäväksi. Näin ollen tämän päätöksen tekijä on (tosiasiallisesti) rekisterinpitäjä. Rekisterinpitäjä voi valtuuttaa tietojen käsittelyn ”keinojen” määrittelemisen jollekin toiselle teknisten ja organisatoristen seikkojen osalta. Olemmaset kysymykset, jotka ovat ratkaisevia tietojen käsittelyn laillisuuden kannalta, on varattu rekisterinpitäjälle. Henkilö tai yhteisö, joka päättää esim. siitä, kuinka kauan tietoja säilytetään, tai siitä, kenellä on oikeus tutustua käsiteltyihin tietoihin, toimii ”rekisterinpitäjänä” tietojen käsittelyn tässä osassa, ja sen on näin ollen täytettävä rekisterinpitäjän velvoitteet.

III.1.c) Ensimmäinen osatekijä: ”luonnollinen tai oikeushenkilö tai muu toimielin”

Määritelmän ensimmäinen osatekijä viittaa henkilökohtaiseen puoleen: kuka voi olla rekisterinpitäjä, jonka näin ollen voidaan katsoa olevan lopulta vastuussa direktiivistä johtuvista velvoitteista. Määrittelyssä näkyy tarkasti yleissopimuksen 108 2 artiklan muotoilu, eikä siitä erityisemmin keskusteltu direktiivin päätöksentekoprosessissa. Siinä viitataan useisiin henkilöihin, jotka voivat toimia rekisterinpitäjinä ja jotka voivat olla luonnollisia tai oikeushenkilöitä, kuten myös ”muu toimielin”.

Tämän osatekijän tulkinnalla olisi varmistettava direktiivin tehokas soveltaminen suosimalla mahdollisimman pitkälle rekisterinpitäjän selvää ja kiistatonta tunnistamista kaikissa olosuhteissa, riippumatta siitä, onko muodollinen nimeäminen tehty ja julkaistu.

Ensiksi on noudatettava mahdollisimman tarkasti muilla oikeuden aloilla, kuten yksityisoikeudessa, hallinto-oikeudessa ja rikosoikeudessa, sekä julkisella että yksityisellä sektorilla vahvistettua käytäntöä. Useimmissa tapauksissa kyseisillä säännöksillä osoitetaan, mille henkilöille tai yhteisöille vastuu olisi annettava, ja periaatteessa niillä autetaan tunnistamaan rekisterinpitäjä.

Vastuun jakamisen strategiselta kannalta katsottuna, ja jotta rekisteröidyille esitettäisiin vakaampi ja luotettavampi viiteyhteisö heille direktiivissä annettujen oikeuksien käyttämiseksi, rekisterinpitäjäksi olisi mieluummin katsottava yritys tai yhteisö sellaisenaan eikä ketään tiettyä henkilöä tässä yrityksessä tai yhteisössä. Yrityksen tai yhteisön katsotaan lopulta olevan vastuussa tietojen käsittelystä ja tietosuojalaista johtuvista velvoitteista, jollei ole selviä seikkoja, jotka osoittaisivat, että vastuussa on luonnollinen henkilö. Yleensä olisi katsottava, että yritys tai yhteisö on vastuussa sen toiminnan rajoissa ja riskeissä toteutettavasta tietojen käsittelystä.

Joskus yritykset tai yhteisöt nimeävät tietyn henkilön vastuuseen tietojenkäsittelytoimien toteuttamisesta. Sellaisissakaan tapauksissa, joissa tietty luonnollinen henkilö on nimetty varmistamaan tietosuojaperiaatteiden noudattamisen tai käsittelemään henkilötietoja, tämä henkilö ei ole rekisterinpitäjä, vaan hän ainoastaan toimii laillisen elimen (yrityksen tai yhteisön) lukuun, ja jos periaatteita rikotaan, kyseinen yritys tai yhteisö on siitä vastuussa rekisterinpitäjän ominaisuudessa.¹³

¹³ Vastaavaa päättelyä on sovellettu asetuksessa (EY) N:o 45/2001, jonka 2 artiklan d alakohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan ”yhteisöjen toimieliintä tai elintä, pääosastoa, yksikköä tai muuta organisatorista kokonaisuutta”. Valvontakäytännössä on ollut selvää, että EU:n toimielinten ja muiden elinten virkamiehet, jotka on nimetty ”rekisterinpitäjiksi”, toimivat sen elimen lukuun, jossa he työskentelevät.

Erityisesti suurissa ja mutkikkaissa rakenteissa ”tietosuojan hallinnalla” on varmistettava sekä yritystä edustavan luonnollisen henkilön selvä vastuu että konkreettiset toiminnalliset vastuut rakenteissa, esimerkiksi valtuuttamalla toiset henkilöt toimimaan rekisteröityjen edustajina tai yhteyshenkilöinä.

Sellaisissa tapauksissa, joissa oikeushenkilönä toimiva luonnollinen henkilö käyttää tietoja omiin tarkoituksiinsa ylittäen oikeushenkilön toiminnan rajat ja mahdollisen vastuun, on tehtävä erityinen analyysi. Tässä tapauksessa asiaa hoitava luonnollinen henkilö on kyseisen rekisterin pitäjä ja vastuussa henkilötietojen tästä käytöstä. Alkuperäinen rekisterinpitäjä olisi kuitenkin edelleen vastuussa, jos tietoja päästään käsittelemään uudelleen asianmukaisten turvatoimenpiteiden puuttumisen vuoksi.

Kuten edellä on todettu, rekisterinpitäjän asema on ratkaiseva ja erityisen relevantti silloin, kun on määriteltävä vastuu ja määrättävä mahdolliset seuraamukset. Vaikka vastuu ja seuraamukset vaihtelevat jäsenvaltioittain, koska niistä säädetään kansallisessa lainsäädännössä, tarve tunnistaa selvästi luonnollinen tai oikeushenkilö, joka on vastuussa silloin, kun tietosuojalakia on rikottu, on epäilemättä ehdoton edellytys direktiivin tehokkaaksi soveltamiseksi.

”Rekisterinpitäjän” tunnistaminen tietosuojan kannalta liittyy käytännössä yksityis-, hallinto- ja rikosoikeudellisiin sääntöihin, jotka koskevat luonnolliselle tai oikeushenkilölle kuuluvaa vastuuta ja määrättäviä seuraamuksia¹⁴.

Yksityisoikeudellisen vastuun määrittämisessä ei pitäisi olla vaikeuksia, sillä sitä sovelletaan sekä luonnollisiin että oikeushenkilöihin. Rikos- tai hallinto-oikeudellista vastuuta voidaan kuitenkin kansallisessa laissa joskus soveltaa ainoastaan luonnollisiin henkilöihin. Jos tietosuojan rikkomisesta määrätään kansallisessa laissa rikos- tai hallinto-oikeudellisia seuraamuksia, tässä laissa yleensä myös säädetään, kuka on vastuussa: jollei rikos- tai hallinto-oikeudellista vastuuta ole tunnustettu, vastuu kuuluu oikeushenkilöiden virkailijoille kansallisen säännösten erityisten sääntöjen mukaan¹⁵.

Euroopan unionin säännöstyössä on hyödyllisiä esimerkkejä rikosoikeudellisen vastuun määrittämisen perusteista¹⁶, erityisesti silloin, kun rikokset on tehnyt oikeushenkilön hyväksi ”joko yksin tai oikeushenkilön toimitukseen kuuluvana oikeushenkilössä johtavassa asemassa oleva henkilö, jonka asema perustuu:

- (a) toimivaltaan edustaa oikeushenkilöä,
- (b) valtuuksiin tehdä päätöksiä oikeushenkilön puolesta, tai
- (c) valtuuksiin harjoittaa valvontaa oikeushenkilössä.”

¹⁴ Ks. komission vertaileva tutkimus 27 jäsenvaltion tilanteesta sopimuksen ulkopuolisiin velvoitteisiin sovellettavasta laista silloin, kun yksilön yksityisyyttä ja oikeuksia on rikottu ”Comparative Study on the Situation in the 27 Member States as regards the Law Applicable to Non-contractual Obligations Arising out of Violations of Privacy and Rights relating to Personality”, helmikuu 2009. Tutkimus on saatavilla osoitteessa:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc/study_privacy_en.pdf

¹⁵ Tämä ei sulje pois sitä, että kansallisissa säännöksissä voidaan katsoa rikos- ja hallinto-oikeudellisen vastuun kuuluvan rekisterinpitäjien lisäksi myös tietosuojalakia rikkoville henkilöille.

¹⁶ Ks. esim. direktiivi 2008/99/EY, annettu 19. marraskuuta 2008, ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja neuvoston puitepäätös, tehty 13. kesäkuuta 2002, terrorismin torjumisesta. Säädökset perustuvat joko SEU-sopimuksen 29 artiklaan, 31 artiklan e alakohtaan ja 34 artiklan 2 kohdan b alakohtaan tai vastaavat ensimmäiseen pilariin kuuluvien säädösten oikeusperustaa, joka johtuu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä asiassa C-176/03, komissio v. neuvosto, Kok. 2005, s. I-7879 ja asiassa C-440/05, komissio v. neuvosto, Kok. 2007, s. I-9097. Ks. myös tiedonanto KOM(2005)583 lopullinen).

Alustava päätelmä

Edellä esitetyn perusteella voidaan päätellä, että tietosuojan rikkomisesta on aina vastuussa rekisterinpitäjä, toisin sanoen oikeushenkilö (yritys tai yhteisö) tai luonnollinen henkilö, joka on tunnistettu muodollisesti direktiivissä annetuin perustein. Jos yrityksessä tai yhteisössä työskentelevä luonnollinen henkilö käyttää tietoja omiin tarkoituksiinsa, jotka eivät liity yrityksen toimintaan, tämä henkilö katsotaan tosiasiallisesti rekisterinpitäjäksi ja siinä ominaisuudessa vastuulliseksi.

Esimerkki 4: Työntekijöiden salainen valvonta

Yrityksen johtoryhmän jäsen päättää valvoa salaisesti yhtiön työntekijöitä, vaikka päätöstä asiasta ei ole muodollisesti tehty johtoryhmässä. Yritys olisi katsottava rekisterinpitäjäksi, ja sen olisi vastattava mahdollisista valituksista ja oltava vastuussa niiden työntekijöiden suhteen, joiden henkilötietoja on käytetty väärin.

Yrityksen vastuu johtuu ennen kaikkea siitä, että sillä on rekisterinpitäjänä velvollisuus varmistaa turvallisuus- ja salassapitosääntöjen noudattaminen. Jos yrityksen virkailija tai työntekijä käyttää näitä tietoja väärin, voidaan katsoa, etteivät turvatoimet ole olleet asianmukaiset. Näin on siitä riippumatta, että myöhemmin ehkä johtoryhmän jäsen tai muu luonnollinen henkilö yrityksessä voidaan katsoa vastuulliseksi sekä yksityisoikeudellisesti – myös yritykseen nähden – että rikosoikeudellisesti. Näin olisi esim. sellaisessa tapauksessa, jossa johtoryhmän jäsen on käyttänyt kerättyjä tietoja saadakseen henkilökohtaista hyötyä työntekijöistä: hänet katsottaisiin tällöin ”rekisterinpitäjäksi” ja vastuulliseksi tästä erityisestä tietojen käytöstä.

III.1.d) Toinen osatekijä: ”yksin tai yhdessä toisten kanssa”

Tämä luku, joka perustuu rekisterinpitäjän ominaisuuksista tehtyyn analyysiin, koskee sellaisia tapauksia, joissa useat toimijat osallistuvat henkilötietojen käsittelyyn. Sellaisten tapausten määrä kasvaa, joissa rekisterinpitäjänä toimii eri toimijoita, ja direktiivissä annetussa määritelmässä tämä on otettu huomioon.

Yleissopimuksessa 108 ei ole mainittu mahdollisuutta, että rekisterinpitäjä toimisi ”yksin tai yhdessä toisten kanssa”. Tämän mahdollisuuden otti käyttöön Euroopan parlamentti ennen kuin se hyväksyi direktiivin. Komissio viittaa Euroopan parlamentin muutoksesta antamassaan lausunnossa mahdollisuuteen, että ”yksinkertaisessa tietojenkäsittelytoimessa useat osapuolet voivat yhdessä määrittää tietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot” ja siksi tällaisessa tapauksessa ”direktiivissä asetettujen velvoitteiden on katsottava sitovan kutakin yhteiskäsittelijää niiden luonnollisten henkilöiden suojelemiseksi, joiden tietoja käsitellään”.

Komission lausunnossa ei esitetty tyhjentävästi tietojen käsittelyn nykyistä mutkikasta todellisuutta, sillä siinä keskityttiin vain tapaukseen, jossa kaikki rekisterinpitäjät tasapuolisesti määrittelevät yksinkertaisen tietojenkäsittelytoimen ja ovat siitä vastuussa tasapuolisesti. Todellisuudessa sen sijaan useista eri mahdollisuuksista voi tulla kyseeseen vain yhdenlainen ”pluralistinen vastuu”. Tässä mielessä ilmauksen ”yhdessä” on tulkittava tarkoittavan ilmauksia ”yhdessä” tai ”ei yksin” eri muodoissaan ja yhdistelmissään.

Ensiksi olisi pantava merkille, että useiden toimijoiden todennäköinen osallistuminen henkilötietojen käsittelyyn liittyy luonnostaan monenlaisiin toimiin, joita ”tietojen käsittelyyn” voi direktiivin mukaan kuulua ja jotka lopultakin kuuluvat ”yhteisvastuuseen”. Direktiivin 2 artiklan b alakohdassa annettu määritelmä tietojen käsittelystä ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että eri toimijat osallistuvat henkilötietoja koskeviin eri toimintoihin ja toimintojen kokonaisuuksiin. Nämä toiminnat voivat tapahtua samaan aikaan tai vaihteittain.

Tällaisessa mutkikkaassa ympäristössä on entistä tärkeämpää, että asema ja vastuu ovat helposti osoitettavissa sen varmistamiseksi, ettei yhteisvastuun mutkikkuus aiheuta toimimatonta vastuun jakoa, mikä estäisi tietosuojalain tehokkuuden. Valitettavasti mahdollisten järjestelyjen moninaisuuden vuoksi tyhjentävää ja ”lopullista” luetteloa tai luokittelua ”yhteisvastuun” eri ilmenemismuodoista ei voida laatia. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä antaa suuntaviivoja tietyistä luokista ja esimerkkejä yhteisvastuusta ja osoittaa tosiasiallisia osatekijöitä, joista yhteisvastuu voidaan johtaa tai päätellä.

Yhteisvastuun arvioinnissa olisi esitettävä myös arvio ”yksinkertaisesta” vastuusta, mikä on tehty edellä kohdassa III.1.a–c. Samaan tapaan myös yhteisvastuun arvioinnissa olisi käytettävä olennaista ja toimivaa lähestymistapaa, kuten edellä on osoitettu, ja keskityttävä siihen, onko tarkoituksen ja keinojen määrittelijöinä ollut yksi tai useampi osapuoli.

Esimerkki 5: Videovalvontakameroiden asentaminen

Rakennuksen omistaja tekee sopimuksen turvayhtiön kanssa siitä, että viimeksi mainittu asentaa kameroita rakennuksen eri kohtiin rekisterinpitäjän lukuun. Videovalvonnan tarkoituksen ja tavan, jolla kuvia kerätään ja säilytetään, määrittää yksinomaan rakennuksen omistaja, joka näin ollen on katsottava tämän tietojenkäsittelytoiminnan ainoaksi rekisterinpitäjäksi.

Tässäkin tapauksessa olisi hyötyä sopimukseen perustuvista järjestelyistä yhteisvastuuta arvioitaessa, mutta niitä olisi aina tarkasteltava osapuolten välisten suhteiden tosiasiallisissa olosuhteissa.

Esimerkki 6: Rekrytointikonsultit

Headhunterz Ltd -niminen yritys auttaa Enterprize Inc -nimistä yritystä rekrytoimaan uutta henkilöstöä. Sopimuksessa todetaan selvästi, että ”Headhunterz Ltd toimii Enterprizen lukuun ja henkilötietojen käsittelyssä rekisterinpitäjänä. Enterprize on ainoa rekisterinpitäjä”. Headhunterz Ltd on kuitenkin ristiriitaisessa asemassa: toisaalta se toimii rekisterinpitäjänä työnhakijoiden suhteen, ja toisaalta se toimii myös tietojen käsittelijänä sellaisten rekisterinpitäjien lukuun, kuten Enterprize Inc ja muut yritykset, jotka pyrkivät löytämään työntekijöitä sen välityksellä. Lisäksi Headhunterz, jolla on tunnettu lisäarvoa tuottava palvelu ”global matchz”, etsii sopivia ehdokkaita sekä suoraan Enterprizelta saatujen ansioluetteloiden että sen laajassa tietokannassa jo olevien ansioluetteloiden avulla. Tällä varmistetaan, että Headhunterz, jolle sopimuksen mukaan maksetaan vain todella allekirjoitetuista sopimuksista, tehostaa työtarjousten ja työnhakijoiden yhteensopivuutta lisätäkseen tulojaan. Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että sopimusperusteisesta määrittelystä huolimatta Headhunterz Ltd on katsottava rekisterinpitäjäksi ja sen on katsottava pitävän rekisteriä yhdessä Enterprize Inc:n kanssa, ainakin Enterprizen rekrytointitoiminnoissa.

Tässä yhteydessä yhteisvastuu perustuu siihen, että eri osapuolet määrittävät erityisissä tietojenkäsittelytoiminnoissa joko tarkoituksen tai olennaiset osat keinoista, jotka määrittävät rekisterinpitäjän (ks. edellä kohta III.1.a–c).

Yhteisvastuussa osapuolten osallistuminen yhteiseen määrittämiseen voi kuitenkin saada eri muotoja, eikä sitä aina välttämättä jaeta tasapuolisesti. Itse asiassa jos toimijoita on monia, niillä voi olla tiiviit suhteet (esimerkiksi kaikki tietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot voivat olla samat) tai löyhemmät suhteet (esimerkiksi niillä voi olla yhteiset tarkoitus ja keinot, tai vain osa niistä voi olla yhteistä). Tämän vuoksi typologian suuri vaihtelevuus yhteisvastuussa olisi otettava huomioon ja arvioitava siitä aiheutuvat oikeudelliset seuraukset. Olisi myös hyväksyttävä tietty joustavuus, jotta pystyttäisiin kattamaan tietojen käsittelyn nykytilanteen mutkikkuus.

Edellä esitetty huomioon ottaen olisi käsiteltävä eri asteita useiden osapuolten yhteistoiminnassa tai niiden välisissä yhteyksissä, jotka liittyvät henkilötietojen käsittelyyn.

Ensiksi pelkästään se tosiseikka, että eri rekisteröidyt ovat yhteistyössä henkilötietojen käsittelyssä, esimerkiksi toiminnan ketjussa, ei tarkoita sitä, että ne kaikissa tapauksissa pitäisivät rekisteriä yhdessä. Tietojen vaihto kahden osapuolen välillä ilman, että niillä olisi yhteiset tarkoitus ja keinot yhteisessä toimintojen kokonaisuudessa, olisikin katsottava vain erillisten rekisterinpitäjien väliseksi tietojen siirroksi.

Esimerkki 7: Matkatoimisto (1)

Matkatoimisto lähettää asiakkaidensa henkilötietoja lentoyhtiöille ja hotelliketjuille varatakseen paikkoja pakettimatkaa varten. Lentoyhtiö ja hotelli vahvistavat pyydettyjen paikkojen ja huoneiden saatavuuden. Matkatoimisto toimittaa asiakkailleen matkustusasiakirjat sekä matka- ja hotellikupongit. Tässä tapauksessa matkatoimisto, lentoyhtiö ja hotelli ovat kolme eri rekisterinpitäjää, joita jokaista koskevat tietosuojavelvoitteet niiden kunkin omassa osuudessa henkilötietojen käsittelyssä.

Arvio voi kuitenkin muuttua, jos eri toimijat päättävät perustaa yhteisen perusrakenteen kunkin omia yksittäisiä tarkoituksia varten. Jos nämä toimijat määrittelevät tämän perusrakenteen perustamisen yhteydessä käytettävien keinojen olennaiset osat, ne katsotaan yhteisrekisterinpitäjiksi – vähintään tässä mielessä – vaikka niillä ei välttämättä olisikaan yhteisiä tarkoituksia.

Esimerkki 8: Matkatoimisto (2)

Matkatoimisto, hotelliketju ja lentoyhtiö päättävät perustaa yhteisen internet-varausjärjestelmän parantaakseen yhteistyötään matkavarausten hallinnassa. Ne sopivat käytettävien keinojen tärkeistä osista, kuten mitä tietoja säilytetään, miten varauksia otetaan vastaan ja vahvistetaan ja kenellä on oikeus tutustua säilytettyihin tietoihin. Lisäksi ne päättävät pitää yhteiset asiakastiedot voidakseen toteuttaa yhdessä markkinointitoimia.

Tässä tapauksessa matkatoimisto, lentoyhtiö ja hotelliketju vastaavat yhdessä asiakkaidensa henkilötietojen käsittelytavasta, joten ne ovat yhteisvastuussa tietojenkäsittelytoiminnoista, jotka perustuvat niiden yhteiseen internet-varausjärjestelmään. Kukin niistä on kuitenkin edelleen yksin vastuussa muista tietojenkäsittelytoiminnoista, esim. kunkin henkilöresurssien hoidosta.

Joskus samoja henkilötietoja käsittelee usea toimija peräkkäin. Näissä tapauksissa on todennäköistä, että ketjun eri käsittelytoimintojen mikrotasot ovat erillään toisistaan, sillä niillä kullakin voi olla eri tarkoitus. On kuitenkin syytä tarkistaa kahteen kertaan, voitaisiinko nämä mikrotason käsittelytoiminnot katsoa ”toimintojen kokonaisuuksiksi”, joilla on sama tarkoitus tai joissa käytetään yhteisesti määriteltyjä keinoja.

Seuraavat kaksi esimerkkiä selventävät edellä esitettyä ajatusta kahdelta eri näkökannalta tarkasteltuina.

Esimerkki 9: Työntekijöiden tietojen siirtäminen veroviranomaisille

XYZ-niminen yritys kerää ja käsittelee työntekijöidensä henkilötietoja palkkojenmaksua, työmatkoja, sairausvakuutuksia jne. varten. Laissa kuitenkin edellytetään, että yritys lähettää kaikki palkkatiedot veroviranomaisille verovalvonnan tehostamiseksi.

Tässä tapauksessa sekä XYZ että veroviranomaiset käsittelevät samoja palkkatietoja, mutta koska niillä ei ole yhteistä tarkoitusta ja keinoja näiden tietojen käsittelyssä, nämä kaksi yhteisöä on katsottava erillisiksi rekisterinpitäjiksi.

Esimerkki 10: Liiketoimet

Esimerkkinä on pankki, joka käyttää rahoitustietojen välittäjää liiketoimiensa toteuttamisessa. Pankki ja tietojen välittäjä sopivat rahoitustietojen käsittelyssä käytettävistä keinoista. Rahoitustoimiin liittyviä henkilötietoja käsittelee ensin rahoituslaitos ja sen jälkeen rahoitustietojen välittäjä. Vaikka kullakin näistä toimijoista on mikrotasolla oma tarkoituksensa, makrotasolla tietojen käsittelyn eri vaiheet, tarkoitus ja keinot liittyvät tiiviisti toisiinsa. Tässä tapauksessa pankin ja tietojen välittäjän voidaan katsoa olevan yhteisrekisterinpitäjiä.

On muitakin tapauksia, joissa asiaa hoitavat useat toimijat määrittävät yhdessä, joskus eri laajuudessa, tietojen käsittelyn tarkoituksen ja/tai keinot.

Joissakin tapauksissa kukin rekisterinpitäjä vastaa vain osasta tietojen käsittelyä, mutta tiedot yhdistetään ja käsitellään tietojärjestelmässä.

Esimerkki 11: Sähköisen viranomaisasioinnin portaalit

Sähköisen viranomaisasioinnin portaalit toimivat välittäjinä kansalaisten ja viranomaisyksikköjen välillä: portaali siirtää kansalaisten pyynnöt ja tallentaa viranomaisyksikön asiakirjat, kunnes kansalainen pyytää niitä. Kukin viranomaisyksikkö toimii omia tarkoituksiaan varten käsiteltyjen tietojen rekisterinpitäjänä. Portaali voidaan kuitenkin sellaisenaan myös katsoa rekisterinpitäjäksi. Siinäkin käsitellään (toisin sanoen siihen kerätään ja siitä siirretään toimivaltaiselle yksikölle) kansalaisten pyynnöt sekä julkiset asiakirjat (toisin sanoen tallennetaan ne ja säännellään niiden saatavuutta, esim. kansalaisen mahdollisuuksia ladata niitä) muita tarkoituksia varten (sähköisen viranomaisasioinnin helpottamista varten) kuin ne tarkoitukset, joita varten tiedot alun perin käsiteltiin kussakin viranomaisyksikössä. Näiden rekisterinpitäjien on muiden velvoitteidensa ohella varmistettava, että järjestelmä henkilötietojen siirtämiseksi käyttäjältä viranomaisjärjestelmään on turvallinen, koska makrotasolla nämä siirrot ovat olennainen osa portaalin kautta tehtävien tietojenkäsittelytoimintojen kokonaisuuksia.

Toinen mahdollinen rakenne on ”alkuperään perustuva lähestymistapa”, jota käytetään, kun kukin rekisterinpitäjä vastaa järjestelmään syötetyistä tiedoista. Tämä pätee tiettyihin EU:n laajuisiin tietokantoihin, joissa vastuu – ja näin ollen velvollisuus reagoida tutustumis- ja oikaisupyyntöihin – perustuu henkilötietojen kansalliseen alkuperään.

Toisen mielenkiintoisen mallin tarjoavat sosiaaliset verkkoyhteisöt.

Esimerkki 12: Sosiaaliset verkot

Sosiaalisten verkkopalvelujen tarjoajat toimittavat viestintäverkkoyhteisöjä, joissa käyttäjät voivat julkaista ja vaihtaa tietoja keskenään. Nämä palvelujen tarjoajat ovat rekisterinpitäjiä, koska ne määrittelevät tällaisten tietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot. Tällaisten verkkojen käyttäjät, jotka lataavat myös sivullisten henkilötietoja, voidaan luokitella rekisterinpitäjiksi, koska niiden toimintaan ei voida soveltaa niin kutsuttua ”kotitalouspoikkeusta”¹⁷.

Kun sellaiset tapaukset, joissa eri henkilöt määrittelevät yhdessä vain osan tarkoituksista ja keinoista, on analysoitu, käy selväksi, että hyvin selvä ja ongelmaton tapaus on sellainen, jossa useat henkilöt määrittelevät yhdessä kaikki yhteiset tietojenkäsittelytoimintojen tarkoitukset ja keinot, mikä johtaa täydelliseen yhteisvastuuseen.

Viimeksi mainitussa tapauksessa on helppo määritellä, kuka on toimivaltainen ja sellaisessa asemassa, että voi varmistaa rekisteröityjen oikeudet ja täyttää tietosuojavelvoitteet. Onkin paljon mutkikkaampaa määritellä, mikä rekisterinpitäjä on toimivaltainen – ja vastuussa – ja mistä rekisteröidyn oikeuksista ja velvoitteista on kyse, silloin, kun useilla rekisterinpitäjillä on epäsymmetrisen tietojen käsittelyn yhteiset tarkoitukset ja keinot.

Vastuunjaon selventämisen tarve

Aivan aluksi on syytä korostaa, että yhteisvastuun tapauksissa, joissa rekisterinpitäjän velvoitteita (tietojen varmistamista, tiedonsaantioikeutta jne.) ei voida suoraan täyttää, rekisterinpitäjän vastuu kuitenkin säilyy. Toiset osapuolet voisivat käytännössä mahdollisesti helposti täyttää nämä velvoitteet rekisterinpitäjän lukuun, ja nämä osapuolet ovat joskus lähempänä rekisteröityä. Rekisterinpitäjä on kuitenkin lopulta vastuussa velvoitteistaan ja kantaa myös vastuun niiden rikkomisista.

Direktiivin hyväksymisprosessissa esitetyn komission aiemman ehdotuksen sanamuodon mukaan mahdollisuus tutustua tiettyihin henkilötietoihin johtaa siihen, että tietoihin tutustuja on näiden tietojen (yhteis)rekisterinpitäjä. Tätä muotoilua ei kuitenkaan säilytetty lopullisessa sanamuodossa ja kokemus on osoittanut, että tietoihin tutustumisen mahdollisuus ei sellaisenaan johda tällaiseen vastuuseen eikä rekisterinpitäjältä toisaalta välttämättä edellytetä tietoihin tutustumista. Näin ollen mutkikkaissa järjestelmissä, joissa monilla toimijoilla on pääsy henkilötietoihin, eri toimijat voivat eri tasoilla varmistaa rekisteröityjen muut oikeudet.

¹⁷ Ks. tarkempia tietoja ja esimerkkejä varten tietosuojatyöryhmän lausunto 5/2009 internetin sosiaalisista verkkoyhteisöistä, annettu 12. kesäkuuta 2009 (WP 163).

Oikeudelliset seuraukset liittyvät myös rekisterinpitäjän vastuuseen, jossa on erityisesti kyse siitä, liittykö direktiivissä vahvistettuun yhteisvastuuseen aina yhteisvastuullisuus. Direktiivin 26 artiklassa, joka koskee vastuuta, käytetään ilmausta ”rekisterinpitäjä” yksikössä, mikä viittaa myönteiseen vastaukseen. Mutta kuten edellä on jo todettu, todellisuudessa voi esiintyä useita tapoja toimia ”yhdessä” toisin sanoen ”toisten kanssa”. Tämä voi joissakin olosuhteissa johtaa yhteisvastuullisuuteen, muttei säännöllisesti: useat rekisterinpitäjät voivat usein olla vastuussa – ja näin ollen myös vastuullisia – henkilötietojen käsittelystä eri vaiheissa ja eriasteisena.

Lähtökohtana olisi oltava sen varmistaminen, että myös mutkikkaissa tietojenkäsittelyympäristöissä, joissa eri rekisterinpitäjillä on asemansa henkilötietojen käsittelyssä, määritetään selvästi tietosuojasääntöjen noudattaminen ja vastuu näiden sääntöjen mahdollisesta rikkomisesta, sen välttämiseksi, että henkilötietosuoja kavennettaisiin tai että syntyisi ”kielteinen toimivaltaristiriita” ja porsaanreikiä, jolloin ainoakaan osapuoli ei varmistaisi direktiivistä johtuvia velvoitteita ja oikeuksia.

Tällaisissa tapauksissa on entistä tärkeämpää, että rekisteröidyille annetaan tarkat tiedot ja selvitetään tietojen käsittelyn eri vaiheet ja toimijat. Lisäksi olisi selvitettävä, onko kukin rekisterinpitäjä toimivaltainen vastaamaan rekisteröityjen kaikkien oikeuksien noudattamisesta tai mikä rekisterinpitäjä on vastuussa mistäkin oikeudesta.

Esimerkki 13: Pankit ja yhteinen tietokanta maksuhäiriöisistä asiakkaista

Useat pankit voivat perustaa, jos kansallisessa säännöstössä tämä sallitaan, yhteisen ”tietokannan”, johon kukin pankki toimittaa tietoja maksuhäiriöisistä asiakkaista, ja niillä kaikilla on pääsy kaikkiin näihin tietoihin. Joskus lainsäädännössä edellytetään, että rekisteröityjen kaikki pyynnöt, esim. tietoihin tutustumista tai niiden poistamista koskevat pyynnöt, olisi voitava tehdä vain yhdessä keskitetyssä asiointipisteessä, joka on palvelun tarjoaja. Palvelun tarjoajan on löydettävä asianmukainen rekisterinpitäjä ja katsottava, että rekisteröidyt saavat kaipaamansa vastaukset. Palvelun tarjoajan henkilöyden julkaistaan tietojenkäsittelyrekisterissä. Toisilla oikeudenkäyttöalueilla tällaisia tietokantoja voivat hoitaa erilliset oikeushenkilöt rekisterinpitäjän ominaisuudessa, ja rekisteröityjen pyyntöjä käsittelevät tietokannassa mukana olevat pankit välittäjän ominaisuudessa.

Esimerkki 14: Toimintamarkkinointi

Toimintamarkkinointi käyttää henkilön internet-käyttäytymisestä kerättyjä tietoja, kuten millä sivuilla hän käy tai mitä hakuja hän tekee, valitakseen, mitä mainoksia tälle henkilölle toimitetaan. Sekä julkaisija, joka hyvin usein vuokraa mainostilaa verkkosivuiltaan, että mainosverkkopalvelujen tarjoaja, joka täyttää nämä tilat kohdennetuilla mainoksilla, voivat kerätä ja vaihtaa tietoja käyttäjistä erityisten sopimusjärjestelyjensä mukaisesti.

Tietosuojan kannalta julkaisija on katsottava riippumattomaksi rekisterinpitäjäksi, jos se kerää henkilötietoja käyttäjiltä (käyttäjäprofiili, IP-osoite, sijainti, käyttöjärjestelmän kieli jne.) omiin tarkoituksiinsa. Mainosverkkopalvelujen tarjoaja on myös rekisterinpitäjä, jos se määrittelee tietojen käsittelyn tarkoituksen (käyttäjien seuraaminen verkkosivuilla) tai olennaiset keinot. Julkaisijan ja mainosverkkopalvelujen tarjoajan välisen yhteistyön edellytysten mukaan, esim. jos julkaisija sallii henkilötietojen siirron mainosverkkopalvelujen tarjoajalle, myös esim. ohjaamalla

käyttäjän mainosverkkopalvelujen tarjoajan sivuille, ne voidaan katsoa yhteisrekisterinpitäjiksi toimintamarkkinointiin johtavien tietojenkäsittelytoimintojen kokonaisuuksien osalta.

(Yhteis)rekisterinpitäjien on joka tapauksessa varmistettava, etteivät toimintamarkkinointijärjestelmän mutkikkuus ja teknisyys estä niitä löytämästä asianmukaista tapaa täyttää rekisterinpitäjän velvoitteet ja varmistamasta rekisteröityjen oikeudet. Varmistaminen voisi tapahtua esimerkiksi seuraavasti:

- Käyttäjälle *kerrotaan*, että sivullisilla on mahdollisuus tutustua hänen tietoihinsa. Parhaiten tämän tekee julkaisija, jonka kanssa käyttäjä on tiiviimmin tekemisissä.
- Henkilötietoihin *pääsulle* asetetaan edellytyksiä: mainosverkkopalveluyhtiön on vastattava käyttäjien pyyntöihin, jotka koskevat tapaa, jolla yhtiö toteuttaa käyttäjän tietoihin perustuvaa mainontaa, ja täytettävä tietojen oikaisu- ja poistopyynnöt.

Lisäksi julkaisijalla ja mainosverkkopalvelujen tarjoajalla voi olla muitakin velvoitteita, jotka johtuvat yksityisoikeudellisista ja kuluttajansuojaa koskevista säännöksistä, muun muassa vahingonkorvausoikeudesta ja sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevista säännöistä.

Alustava päätelmä

Yhdessä toimivilla osapuolilla on käytettävissään tietty joustavuus, kun ne jakavat keskenään velvoitteet ja vastuun, joiden todellinen täyttäminen on kuitenkin varmistettava. Periaatteessa rekisterinpitäjien olisi määriteltävä yhteisvastuun toteuttamista koskevat säännöt. Tässäkin tapauksessa olisi kuitenkin otettava huomioon tosiasialliset olosuhteet ja arvioitava, vastaavatko järjestelyt kyseisen tietojen käsittelyn todellisuutta.

Tässä mielessä yhteisvastuun arvioinnissa olisi otettava huomioon tarve varmistaa tietosuojasääntöjen täydellinen noudattaminen kuten myös se, että rekisterinpitäjien lukuisuus voi myös johtaa harmilliseen mutkikkuuteen ja mahdolliseen epäselvyyteen vastuunjaossa. Tähän sisältyy riski siitä, että koko tietojenkäsittelyprosessista tulee laiton, koska siitä puuttuu avoimuus ja siinä rikotaan asianmukaisen tietojen käsittelyn periaatetta.

Esimerkki 15: Terveystietojen hallintajärjestelmät

Viranomainen perustaa jäsenvaltiossa kansallisen vaihteen säatelemään terveyspalvelujen tarjoajien välistä potilastietojen vaihtoa. Rekisterinpitäjien lukuisuus – niitä on kymmeniätuhansia – vaarantaa epäselvässä tilanteessa rekisteröityjen (potilaiden) oikeuksien suojaamisen. Rekisteröidyille jää epäselväksi, kenelle heidän olisi esitettävä valituksensa, kysymyksensä ja tiedonsaanti-, oikaisu- ja henkilötietoihin tutustumispyyntönsä. Lisäksi viranomainen on vastuussa tietojen käsittelyn suunnittelusta ja toteuttamisesta. Nämä osatekijät johtavat päätelmään, että vaihteen perustava viranomainen on katsottava yhteisrekisterinpitäjäksi ja rekisteröityjen pyynnöt vastaanottavaksi yhteyshenkilöksi.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että kaikkien osapuolten yhteisvastuullisuus olisi katsottava keinoksi poistaa epävarmuus ja että sitä näin ollen olisi tarkasteltava toistaiseksi vain vaihtoehtona. Osapuolet eivät ole jakaneet velvoitteita ja vastuuta selvästi ja tasapuolisesti, tai tämä jako ei perustu tosiasiallisiin olosuhteisiin.

III.2. Tietojen käsittelijän määrittelyminen

Yleissopimuksessa 108 ei määritelty tietojen käsittelijän käsitettä. Tietojen käsittelijän asema tunnustettiin ensimmäisen kerran komission ensimmäisessä ehdotuksessa, mutta käsitettä ei siinäkään otettu käyttöön. Ehdotuksessa haluttiin "*välttää tilanteita, joissa rekisteröidyn tietosuojan taso laskee silloin, kun sivullinen käsittelee tietoja rekisterinpitäjän lukuun*". Tietojen käsittelijän käsite esitettiin eksplisiittisesti ja itsenäisesti vasta muutetussa komission ehdotuksessa ja sen jälkeen Euroopan parlamentin ehdotuksessa, minkä jälkeen se sai nykyisen muotoilunsa neuvoston yhteisessä kannassa.

Samoin kuin rekisterinpitäjän määrittelyssä, myös tietojen käsittelyn määrittelyssä otetaan huomioon monenlaiset toimijat, jotka voivat olla tietojen käsittelijän asemassa ("... luonnollinen tai oikeushenkilö, julkinen viranomainen, virasto tai muu toimielin...").

Tietojen käsittelijän käyttö perustuu rekisterinpitäjän päätökseen. Rekisterinpitäjä voi päättää tietojen käsittelystä joko omassa organisaatiossaan, jolloin niitä käsittelee esimerkiksi henkilöstö, jonka hän on suoraan siihen valtuuttanut (ks. päinvastaisesta tapauksesta 2 artiklan f alakohta), tai valtuuttaa tietojen käsittely suoritettavaksi osittain tai kokonaan ulkoisessa organisaatiossa, toisin sanoen – kuten komission muutetun ehdotuksen perusteluissa on todettu – tietoja käsittelee "hänen lukuunsa erillinen oikeushenkilö".

Näin ollen tietojen käsittelijän määrittelyllä on kaksi perusedellytystä: tietojen käsittelijä on rekisterinpitäjältä erillään oleva oikeushenkilö, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Tietojen käsittely voidaan rajoittaa hyvin erityisiin tehtäviin tai yhteyteen, tai se voi olla yleisempää ja laajempaa.

Lisäksi tietojen käsittelijän asema ei perustu tietojenkäsittely-yhteisön luonteeseen vaan sen konkreettisiin toimiin erityisessä yhteydessä. Toisin sanoen sama yhteisö voi toimia sekä rekisterinpitäjänä tietyissä tietojenkäsittelytoiminnoissa että tietojen käsittelijänä toisissa toiminnoissa, ja yhteisön määrittelymistä rekisterinpitäjäksi tai tietojen käsittelijäksi on arvioitava ottaen huomioon tieto- tai toimintakokonaisuudet.

Esimerkki 16: Isännöintipalveluja tarjoavat internet-palvelut

Isännöintipalveluja tarjoava internetpalvelu on periaatteessa näitä internetpalveluja verkkosivujensa isännöijinä ja huoltajina käyttävien asiakkaidensa verkossa julkaisemien henkilötietojen käsittelijä. Jos internetpalvelujentarjoaja käsittelee verkkosivuilla olevia tietoja edelleen omiin tarkoituksiinsa, se on tässä erityisessä tietojen käsittelyssä rekisterinpitäjä. Tämä analyysi poikkeaa sähköpostin tai internetin käyttöpalveluja tarjoavasta internetpalvelujentarjoajasta (ks. esimerkki nro 1: telealan toimijat).

Tärkein osatekijä on määräys, jonka mukaan tietojen käsittelijä toimii ”...rekisterinpitäjän lukuun...”. Kun toimitaan jonkun lukuun, palvelaan jonkun toisen etuja, ja se muistuttaa oikeudellista käsitettä “valtuutus”. Tietosuojalaissa tietojen käsittelijän tehtävänä on panna rekisterinpitäjän antamat ohjeet täytäntöön, ainakin tietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinojen olennaisilta osin.

Tässä yhteydessä tietojen käsittelijän tietojen käsittelyn laillisuus määritellään rekisterinpitäjän valtuutuksessa. Jos tietojen käsittelijä ylittää valtuutensa ja saa relevantin aseman määriteltäessä tietojen käsittelyn tarkoitusta ja olennaisia keinoja, se on (yhteis)rekisterinpitäjä eikä tietojen käsittelijä. Tällaisen tietojen käsittelyn laillisuutta arvioidaan vielä muiden artiklojen (6–8 artiklan) perusteella. Valtuutuksessa voidaan kuitenkin vielä joutua käyttämään tiettyä harkintavaltaa sen suhteen, miten rekisterinpitäjän etuja parhaiten palvelaan, jolloin tietojen käsittelijä voi valita sopivimmat tekniset ja organisatoriset keinot.

Esimerkki 17: Postipalvelujen ulkoistaminen

Yksityiset yhteisöt tarjoavat postipalveluja (julkisten) virastojen lukuun – esim. perhe- ja äitiysmaksujen postitus kansallisen sosiaaliturvaviraston lukuun. Tässä tapauksessa tietosuojaviranomainen totesi, että kyseiset yksityiset yhteisöt oli nimettävä tietojen käsittelijöiksi ottaen huomioon, että vaikka niiden tehtävät toteutettiin tiettyssä määrin riippumattomasti, ne oli rajoitettu koskemaan vain osaa rekisterinpitäjän määrittelemää tarkoitusta varten välttämättömiä tietojenkäsittelytoimintoja.

Direktiivissä halutaan varmistaa, ettei ulkoistamisella ja valtuuttamisella lasketa tietosuojan perustasoa, joten siinä on kaksi säännöstä, jotka koskevat erityisesti tietojen käsittelijää ja joissa määritellään suurelta osin tietojen käsittelijän salassapito- ja turvallisuusvelvoitteet.

– 16 artiklan mukaan rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän alaisuudessa toimiva henkilö, mukaan lukien käsittelijä itse, jolla on pääsy henkilötietoihin, ei saa käsitellä niitä muuten kuin rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti.

– 17 artiklassa säädetään tietojen käsittelyn turvallisuuteen liittyvästä tarpeesta tehdä sopimus tai oikeudellinen asiakirja, jolla säännellään käsittelijän ja rekisterinpitäjän välisiä suhteita. Sopimuksen on oltava kirjallisessa muodossa todistusarvoa varten, siinä on oltava vähimmäissisältö, jossa määrätään erityisesti, että tietojen käsittelijä toimii ainoastaan rekisterinpitäjän antamien ohjeiden mukaan ja toteuttaa tekniset ja organisatoriset toimenpiteet asianmukaisen henkilötietosuojan varmistamiseksi. Sopimuksessa on oltava riittävän yksityiskohtainen kuvaus tietojen käsittelijän valtuuksista.

Tässä yhteydessä on syytä panna merkille, että tiettyyn tietojen käsittelyyn (esimerkiksi palkanmaksuun) erikoistuneet palveluntarjoajat esittävät hyvin usein peruspalvelut ja -sopimukset rekisterinpitäjän allekirjoitettaviksi, jolloin on olemassa tosiasiallisesti tietty vakiotapa käsitellä henkilötietoja¹⁸. Tästä ei kuitenkaan *sellaisenaan* voi päätellä, että palveluntarjoaja voitaisiin katsoa rekisterinpitäjäksi vain sillä perusteella, että sopimuksen ja sen yksityiskohtaisen sanamuodon laatii palveluntarjoaja eikä

¹⁸ Se että palveluntarjoaja laatii sopimuksen sanamuodon, ei vaikuta siihen, että tietojen käsittelyn olennaiset osat, sellaisina kuin ne on kuvattu edellä kohdassa III.1.b, määrittää rekisterinpitäjä.

rekisterinpitäjä, jos rekisterinpitäjä on vapaasti hyväksynyt sopimuksen sanamuodon ja ottanut täyden vastuun siitä.

Samasta syystä epätasapainoa, joka vallitsee pienen rekisterinpitäjän sopimusperusteisen vallan ja suurten palveluntarjoajien vastaavan vallan välillä, ei saa katsoa perusteeksi sille, että rekisterinpitäjä hyväksyy sopimuksen sellaiset lausekkeet ja sanamuodon, jotka ovat ristiriidassa tietosuojalain kanssa.

Esimerkki 18: Sähköpostijärjestelmät

John Smith etsii sähköpostijärjestelmää, jota hänen lisäksi käyttäisi hänen yrityksensä viisi työntekijää. Hän havaitsee, että sopiva helppokäyttöinen järjestelmä, joka myös on ainoa ilmainen järjestelmä, säilyttää henkilötietoja liian kauan ja siirtää ne kolmansiin maihin ilman asianmukaisia turvatoimia. Lisäksi sopimuksen tyylinä on: "ota tai jätä".

Tässä tapauksessa John Smith voi joko etsiä toisen palveluntarjoajan tai – jos näyttää siltä, ettei tietosuojasääntöjä noudateta tai jos sopivia palveluntarjoajia ei ole markkinoilla – jättää asian toimivaltaisten viranomaisten, kuten tietosuoja-, kuluttajansuoja- ja kilpailuviranomaisen jne. hoidettavaksi.

Vaikka direktiivissä edellytetään kirjallista sopimusta, jolla varmistetaan tietojen käsittelyn turvallisuus, rekisterinpitäjillä ja tietojen käsittelijöillä voi kuitenkin olla muitakin kuin ennakkosopimukseen perustuvia suhteita. Tässä mielessä sopimus ei ole konstitutiivinen eikä ratkaiseva, vaikka se voi helpottaa osapuolten välisten suhteiden ymmärtämistä¹⁹. Näin ollen tässäkin tapauksessa sovelletaan toiminnallista lähestymistapaa ja analysoidaan eri henkilöiden välisten suhteiden tosiasialliset osatekijät ja tapa, jolla tietojen käsittelyn tarkoitus ja keinot määritetään. Jos rekisterinpitäjän ja tietojen käsittelijän välillä on suhde, niiden on lain mukaan tehtävä sopimus (vrt. direktiivin 17 artikla).

Tietojen käsittelijöiden lukuisuus

Rekisterinpitäjä ulkoistaa yhä useammin henkilötietojen käsittelyn useille tietojen käsittelijöille. Näillä tietojen käsittelijöillä voi olla suora suhde rekisterinpitäjään, tai ne voivat olla alihankkijoita, joille tietojen käsittelijät ovat valtuuttaneet niille uskotut tietojenkäsittelytoimet.

Nämä henkilötietojen käsittelyn mutkikkaat (monitasoiset tai hajanaiset) rakenteet lisääntyvät uuden teknologian myötä, ja osassa kansallista lainsäädäntöä viitataan niihin jo eksplisiittisesti. Direktiivissä ei lainkaan estetä sitä, että tietojen käsittelijöiksi tai tietojen (ali)käsittelijöiksi voitaisiin nimetä useita yhteisöjä myös jakamalla nämä tehtävät osiin. Niitä kaikkia kuitenkin sitovat tietojen käsittelyssä rekisterinpitäjän ohjeet.

¹⁹ Joissakin tapauksissa kirjallinen sopimus voidaan kuitenkin asettaa edellytykseksi tulla automaattisesti määritellyksi tietojen käsittelijäksi tietyissä yhteyksissä. Esimerkiksi Espanjassa puhelinpalvelukeskuksia koskevassa raportissa määritellään tietojen käsittelijöiksi kaikki kolmansien maiden puhelinpalvelukeskukset, jos ne noudattavat sopimusta. Tämä pätee myös niihin tapauksiin, joissa tietojen käsittelijä on laatinut sopimuksen, ja rekisterinpitäjä on vain "liittynyt" siihen.

Esimerkki 19: Tietokone-gridit

Laajat tutkimuksen perusrakenteet käyttävät yhä useammin jaettuja laitteita, erityisesti gridejä, hyödyntääkseen tietojen käsittely- ja säilyttämiskapasiteettia. Gridit asennetaan eri maissa perustettuihin tutkimuksen eri perusrakenteisiin. Eurooppalainen grid voi esimerkiksi koostua kansallisista grideistä, jotka puolestaan ovat kansallisen elimen vastuulla. Tällä eurooppalaisella gridillä ei ehkä kuitenkaan ole sen toiminnasta vastuussa olevaa keskuselinä. Näitä gridejä käyttävät tutkijat eivät yleensä tiedä, missä heidän tietojaan tarkalleen käsitellään eivätkä näin ollen myöskään tiedä, kuka on vastaava tietojen käsittelijä (tapaus on sitäkin mutkikkaampi silloin, kun gridin perusrakenteet sijaitsevat kolmannessa maassa). Jos gridin perusrakenteessa käytetään tietoja luvattomalla tavalla, voidaan tämä osapuoli katsoa rekisterinpitäjäksi, jolle se toimi tutkijoiden lukuun.

Strateginen kysymys tässä on – silloin kun prosessiin osallistuu useita toimijoita – tietosuojalainsäädäntöön perustuvien velvoitteiden ja vastuun osoittaminen selvästi ilman, että se hajautettaisiin ulkoistamis- ja alihankintaketjun eri osiin. Toisin sanoen olisi vältettävä tietojen (ali)käsittelijöiden ketjua, joka mitätöisi tai jopa estäisi tehokkaan valvonnan ja selvän vastuun tietojenkäsittelytoimissa siinä tapauksessa, että useiden osapuolten vastuuta ketjussa ei ole tarkoin määritelty.

Tässä tapauksessa, kuten edellä kohdassa III.1.b on kuvattu – tosin ei ole tarpeen, että rekisterinpitäjä määrittelee tai sopii kaikista suunniteltuun tarkoitukseen käytetyistä keinoista yksityiskohtaisesti – on rekisterinpitäjälle kuitenkin kerrottava tietojenkäsittelyrakenteiden päätekijöistä (esimerkiksi, rekisteröidyt, turvatoimenpiteet, tietojen käsittelyn takeet kolmansissa maissa jne.), niin että rekisterinpitäjä voi edelleen vastata lukuunsa käsitellyistä tiedoista.

On myös otettava huomioon, että vaikka direktiivissä säädetään rekisterinpitäjän vastuusta, sillä ei estetä sitä, että kansallisissa tietosuojalaeissa säädetään lisäksi myös tietojen käsittelijän vastuusta tietyissä tapauksissa.

Tietyt perusteet voivat auttaa ratkaisemaan useiden asiaan liittyvien henkilöiden määrittelyn:

- rekisterinpitäjän antamien ennako-ohjeiden taso, jolla määritetään tietojen käsittelijälle asetetut toiminnan rajat
- rekisterinpitäjän vastuu palvelun toteuttamisesta. Rekisterinpitäjä vastaa jatkuvasti ja huolellisesti sen varmistamisesta, että tietojen käsittelijä noudattaa tarkoin ohjeita ja sopimusta, mikä osoittaa, että rekisterinpitäjä on edelleen täydellisessä ja ainoassa vastuussa tietojenkäsittelytoimista.
- rekisterinpitäjän rekisteröidylle antamat näkyvyys ja kuva sekä rekisteröityjen odotukset näkyvyyden suhteen.

Esimerkki 20: Puhelinpalvelukeskukset

Rekisterinpitäjä ulkoistaa osan toiminnoistaan puhelinpalvelukeskukselle ja antaa sille ohjeet esittäytyä rekisterinpitäjän henkilöyttä käyttäen tämän asiakkaille soittaessaan. Tässä tapauksessa asiakkaiden odotukset ja rekisterinpitäjän tapa esitellä näille itsensä ulkoisen yhtiön kautta johti päätelmään, jonka mukaan ulkoinen yhtiö toimii tietojen käsittelijänä rekisterinpitäjän lukuun.

- o Osapuolten asiantuntemus: tietyissä tapauksissa palvelun tarjoajan perinteinen asema ja ammatillinen pätevyys ovat määräävässä asemassa, joka voi johtaa sen määrittelyyn rekisterinpitäjäksi.

Esimerkki 21: Asianajajat

Asianajaja edustaa asiakastaan tuomioistuimessa ja käsittelee tämän tehtävän hoidossa asiakkaan tapaukseen liittyviä henkilötietoja. Oikeudellisena perusteena tarvittavien tietojen käyttöön on asiakkaan antama valtuutus. Tämä valtuutus ei kuitenkaan keskity tietojen käsittelyyn, vaan asiakkaan edustamiseen tuomioistuimessa, mitä toimintaa varten tällaisilla ammattitehoilla on perinteisesti oma oikeusperustansa. Tällaisten ammattitehojen harjoittajat on näin ollen katsottava riippumattomiksi ”rekisterinpitäjiksi” silloin, kun ne käsittelevät tietoja edustaessaan asiakkaitaan oikeuslaitoksessa.

Toisenlaisessa yhteydessä tarkoituksen saavuttamiseksi käytettyjen keinojen tarkempi arviointi voi myös olla ratkaisevaa.

Esimerkki 22: ”Löytötavaroita”-verkkosivut

Löytötavaroita esittävät verkkosivut esiteltiin pelkäsi rekisterinpitäjäksi, koska niillä julkaistiin kadonneita tavaroita, jotka määrittelivät sisällön ja näin ollen mikrotasolla myös tarkoituksen (esim. kadonnut rintaneula tai papukaija jne. löytyy). Tietosuojaviranomainen hylkäsi tämän perusteen. Verkkosivut perustettiin liiketoiminnallista tarkoitusta varten, ja niillä ansaittaisiin rahaa tarjoamalla tilaa ilmoittaa kadonneista tavaroista, eikä ratkaisevaa ollut se, ettei niillä määritelty, mitä erityisiä tavaroita voitaisiin ilmoittaa kadonneiksi (päinvastoin kuin silloin, jos tavarat luokiteltaisiin), sillä ”rekisterinpitäjän” määritelmään ei välttämättä kuulu sisällön määrittely. Verkkosivut määrittelevät ilmoitusten sanamuodon jne., ja ne ovat vastuussa sisällön laadusta.

Vaikka haluttaisiinkin tunnistaa ulkoistaminen yleisesti tietojen käsittelijän tehtäväksi, nykytilanteet ja -arviot ovat usein paljon mutkikkaampia.

Esimerkki 23: Tilintarkastajat

Tilintarkastajien määrittely voi vaihdella sisällön mukaan. Jos tilintarkastajat tarjoavat palveluja kansalaisille ja pienyrityksille hyvin yleisten ohjeiden perusteella (”Hoida veronpalautukseni”), tilintarkastaja on tällöin – kuten viran puolesta vastaavissa olosuhteissa ja vastaavista syistä toimiva asianajaja – rekisterinpitäjä. Mutta jos tilintarkastajan on palkannut yritys, ja hänelle on annettu yksityiskohtaiset yrityksen sisäiset tilintarkastuksen ohjeet, kuten esim. tehdä yksityiskohtainen tilintarkastus, hän on yleensä rekisterinpitäjä, jollei häntä ole palkattu säännölliseksi työntekijäksi, koska ohjeet ovat tarkat ja näin ollen harkintavalta on rajattu. Tähän liittyy kuitenkin suuri este, joka pätee silloin, kun tilintarkastajat ovat havainneet väärinkäytöksiä, joista heidän on ilmoitettava. Tässä tapauksessa tilintarkastajat toimivat ammatillisten velvoitteidensa perusteella riippumattomina rekisterinpitäjinä.

Tietojenkäsittelytoimintojen mutkikkuus voi joskus johtaa siihen, että korostetaan enemmän henkilötietojen käsittelystä vastaavien henkilöiden toiminnan rajoja, esim. kun tietojen käsittelyyn liittyy erityinen riski yksityisyydelle. Uusien tietojenkäsittelytapojen käyttöönotto voi johtaa siihen, että henkilö määrittellään mieluummin rekisterinpitäjäksi kuin tietojen käsittelijäksi. Näissä tapauksissa laissa voidaan myös joutua eksplisiittisesti selventämään asiaa ja nimeämään rekisterinpitäjä.

Esimerkki 24: Tietojen käsittely historiallisia, tieteellisiä ja tilastollisia tarkoituksia varten

Kansallisessa lainsäädännössä voidaan ottaa käyttöön henkilötietojen käsittelylle historiallisia, tieteellisiä ja tilastollisia tarkoituksia varten välittäjäorganisaation käsite koodaamattomien tietojen muuntamisesta koodatuiksi tiedoiksi vastuussa olevan yhteisön nimeämistä varten. Tällöin historiallisia, tieteellisiä ja tilastollisia tarkoituksia varten tehtävässä tietojen käsittelyssä rekisterinpitäjä ei pysty tunnistamaan rekisteröityjä uudelleen.

Jos useat rekisterinpitäjät toimittavat alkuperäisessä tietojenkäsittelyprosessissa tietoja myös useammalle sivulliselle käsiteltäviksi edelleen historiallisia, tieteellisiä ja tilastollisia tarkoituksia varten, tiedot koodaa ensin välittäjäorganisaatio. Tässä tapauksessa välittäjäorganisaatio voidaan katsoa rekisterinpitäjäksi erityisten kansallisten sääntöjen mukaisesti, ja sitä koskevat kaikki tästä johtuvat velvoitteet (tietojen asianmukaisuus, rekisteröidyille tiedottaminen, ilmoittaminen jne.). Tämä perustuu siihen, että kun eri lähteistä peräisin olevia tietoja kootaan yhteen, tietosuojajoutuu erityisen uhatuksi, mikä on välittäjäorganisaation oman vastuun perusteena. Näin ollen sitä ei katsota pelkästään tietojen käsittelijäksi, vaan kansallisen säännösten mukaan täysimääräiseksi rekisterinpitäjäksi.

Samalla tapaa tietojen käsittelyyn osallistuville useille osapuolille myönnetty riippumaton päätösvalta on relevantti. Lääkkeiden kliinisten tutkimusten tapaus osoittaa, että sponsoroivien yritysten ja tutkimusten tekemisestä vastuussa olevien ulkoisten yhteisöjen suhde perustuu näille yhteisöille tietojen käsittelyssä annettuun harkintavaltaan. Tämän vuoksi rekisterinpitäjiä voi olla useita, samoin kuin tietojen käsittelijöitä tai henkilöitä, jotka vastaavat tietojen käsittelystä.

Esimerkki 25: Lääkkeiden kliiniset tutkimukset

Lääkeyhtiö XYZ sponsoroi lääkkeiden tutkimuksia ja valitsee tutkimuskeskukset arvioimalla niiden kelpoisuutta ja intressejä. Se laatii tutkimuspöytäkirjan, antaa tarvittavat ohjeet keskuksille tietojen käsittelyä varten ja tarkastaa, noudattavatko keskukset sekä pöytäkirjaa että vastaavia sisäisiä menettelyjä.

Vaikka sponsori ei kerääkään suoraan tietoja, se saa potilaan tiedot, jotka tutkimuskeskukset ovat keränneet, ja käsittelee niitä eri tavoin (se arvioi lääkintää koskevissa asiakirjoissa olevia tietoja, vastaanottaa tietoja haittavaikutuksista, syöttää nämä tiedot asianmukaiseen tietokantaan, tekee tilastollisia analyysejä tutkimustuloksia varten). Tutkimuskeskus tekee tutkimukset riippumattomasti – tosin sponsorin ohjeita noudattaen. Se toimittaa ilmoitukset tiedoista potilaille ja saa näiltä suostumuksen myös heitä koskevien tietojen käsittelyyn. Se päästää sponsorin työntekijät tutustumaan potilaan alkuperäisiin lääkintää koskeviin asiakirjoihin seurantaan varten. Se käsittelee näiden asiakirjojen turvallisuutta ja vastaa siitä. Näin ollen vastuu on yksittäisillä toimijoilla.

Edellä esitetyn perusteella tässä tapauksessa sekä tutkimuskeskukset että sponsorit tekevät tärkeitä määrittämiä siitä, miten lääkkeiden tutkimuksiin liittyviä henkilötietoja käsitellään. Näin ollen ne voidaan katsoa yhteisrekisterinpitäjiksi. Sponsorien ja tutkimuskeskusten suhdetta voitaisiin tulkita toisin sellaisissa tapauksissa, joissa sponsori määrittää tarkoituksen ja keinojen olennaiset osat ja tutkijalle on jätetty vain hyvin kapea toiminta-ala.

III.3. Sivullisen määrittäminen

Yleissopimuksessa 108 ei vahvistettu käsitettä ”sivullinen”. Se otettiin käyttöön komission muutetussa ehdotuksessa, joka tehtiin Euroopan parlamentin ehdottaman muutoksen jälkeen. Perustelujen mukaan muutoksen sanamuotoa muutettiin sen selventämiseksi, että sivullisia eivät ole rekisteröidyt, rekisterinpitäjä tai henkilö, jolla on lupa käsitellä tietoja rekisterinpitäjän suoralla valtuutuksella ja tämän lukuun, kuten tietojen käsittelijän tapauksessa. Tämä tarkoittaa sitä, että ”toisen yhtiön lukuun toimivat henkilöt ovat yleensä sivullisia, vaikka yhtiö kuuluisi samaan yhtymään tai holding-yhtiöön”. Toisaalta taas ”asiakkaiden tilejä käsittelevät pankin sivukonttorit, jotka toimivat pääkonttorin suoraan valtuuttamina, eivät ole sivullisia”.

Direktiivissä käytetään käsitettä "sivullinen" hyvin samaan tapaan kuin tätä käsitettä yleensä käytetään yksityisoikeudessa, jossa sivullinen on yleensä henkilö, joka ei kuulu yhteisöön tai joka ei ole sopimuspuoli. Tietosuojan yhteydessä tämän käsitteen olisi tulkittava viittaavan henkilöön, jolla ei ole henkilötietojen käsittelyyn erityistä legitiimiyttä tai lupaa, joka voisi perustua esimerkiksi henkilön asemaan rekisterinpitäjänä, tietojen käsittelijänä tai näiden alaisena.

Direktiivissä tätä käsitettä käytetään useissa säännöksissä, yleensä kun siinä kielletään tai rajoitetaan jotain tai asetetaan velvoitteita tapauksille, joissa henkilötietoja voivat käsitellä toiset osapuolet, joiden ei alun perin ollut tarkoitus käsitellä tiettyjä henkilötietoja.

Edellä esitetyn perusteella voidaan päätellä, että henkilötietoja laillisesti tai laittomasti vastaanottava sivullinen voi periaatteessa olla uusi rekisterinpitäjä edellyttäen, että tämän osapuolen määrittämiseen rekisterinpitäjäksi tarvittavat muut edellytykset ja tietosuojalainsäädännön periaatteet täytetään.

Esimerkki 26: Työntekijän luvaton pääsy tietoihin

Yrityksen työntekijä, joka täyttää tehtäviään, saa tietoonsa henkilötietoja, joihin tutustumiseen hänellä ei ole valtuutusta tai lupaa. Tässä tapauksessa tämä työntekijä on katsottava ”sivulliseksi” työnantajaansa nähden kaikkine seurauksineen ja vastuullisuuksineen tiedottamisessa ja tietojen käsittelyssä.

IV. Päätelmät

Rekisterinpitäjän käsite ja sen vuorovaikutus tietojen käsittelijän käsitteen kanssa ovat ratkaisevassa asemassa direktiivin 95/46/EY soveltamisessa, sillä näillä käsitteillä määritellään, mikä taho on vastuussa tietosuojasääntöjen noudattamisesta, miten

rekisteröidyt voivat käyttää oikeuksiaan, mitä kansallista lakia kulloinkin sovelletaan ja miten tehokkaasti tietosuojaviranomaiset voivat toimia.

Organisatorinen eriytyminen julkisella ja yksityisellä sektorilla, tieto- ja viestintätekniiikan kehittyminen ja tietojen käsittelyn globalisoituminen mutkistavat tietojen käsittelyä, ja näitä käsitteitä on selvennettävä, jotta varmistettaisiin niiden tehokas soveltaminen ja noudattaminen käytännössä.

Rekisterinpitäjän käsite on itsenäinen siinä mielessä, että sitä olisi tulkittava lähinnä yhteisön tietosuojalainsäädännön mukaisesti. Se on myös toiminnallinen siinä mielessä, että sillä halutaan jakaa vastuuta sinne, missä asiaan tosiasiallisesti vaikutetaan, joten se perustuu pikemminkin tosiasialliseen kuin muodolliseen analyysiin.

Direktiivissä annettu määritelmä sisältää kolme päälohkoa: henkilökohtaisen ominaisuuden, joka koskee (*”luonnollista tai oikeushenkilöä, julkista viranomaista, virastoa tai muuta toimielintä”*); pluralistisen vastuun mahdollisuuden (*”joka, yksin tai yhdessä toisten kanssa”*); ja olennaiset osatekijät, joilla rekisterinpitäjä erotetaan muista toimijoista (*”määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot”*).

Näiden päälohkosten analysointi johtaa seuraaviin peruspäätelmiin:

- Kyky ”määrittellä tarkoitus ja keinot...” voi perustua toisistaan poikkeaviin laillisiin ja/tai tosiasiallisiin olosuhteisiin: eksplisiittiseen oikeudelliseen toimivaltaan, kun laissa nimetään rekisterinpitäjä tai annetaan tiettyjen tietojen kerääminen tai käsitteleminen tehtäväksi tai veloitetaan siihen; yleiset säännökset tai voimassa olevat perinteiset asemat, joihin yleensä liittyy tietty vastuu tiettyissä organisaatioissa (esimerkiksi työnantaja suhteessa alaisiaan koskeviin tietoihin); tosiasialliset olosuhteet ja muut seikat (kuten sopimukseen perustuvat suhteet, osapuolen todellinen vastuu, näkyvyys rekisteröityjen suhteen jne.).

Jos ainoatakaan edellä mainittua ryhmää ei voida soveltaa, rekisterinpitäjän nimeäminen on katsottava ”mitättömäksi”. Yhteisöä, jolla ei ole laillista eikä tosiasiallista vaikutusvaltaa määriteltäessä, miten henkilötietoja käsitellään, ei voida katsoa rekisterinpitäjäksi.

Tietojen käsittelyn ”tarkoitus” johtaa (tosiasiallisen) rekisterinpitäjän määrittämiseen. Sen sijaan rekisterinpitäjä voi valtuuttaa toisen henkilön määrittämään tietojen käsittelyn ”keinot” teknisten ja organisatoristen seikkojen osalta. Tietojen käsittelyn kannalta olennaiset kysymykset – kuten käsiteltävät tiedot, säilyttämisaika, tietoihin tutustuminen jne. – määrittelee rekisterinpitäjä.

- Määritelmän *henkilökohtainen* ominaisuus viittaa laajaan ryhmään henkilöitä, jotka voivat olla rekisterinpitäjiä. Vastuun antamisen strategiselta kannalta katsoen olisi kuitenkin suositeltavaa katsoa rekisterinpitäjäksi yritys tai yhteisö sellaisenaan eikä erityistä henkilöä yhtiössä tai yhteisössä. Yrityksen tai yhteisön katsotaan lopultakin olevan vastuussa tietojen käsittelystä ja tietosuojalainsäädännöstä johtuvista velvoitteista, jollei ole olemassa selviä seikkoja, jotka osoittavat luonnollisen henkilön olevan vastuussa, esimerkiksi silloin, kun yrityksessä tai yhteisössä työskentelevä luonnollinen käyttää tietoja omiin tarkoituksiinsa, jotka eivät liity yrityksen toimintaan.

- *Pluralistisen vastuun* mahdollisuuteen kuuluu yhä lukuisia tilanteita, joissa eri osapuolet toimivat rekisterinpitäjinä. Tämän yhteisvastuun arvioinnissa olisi otettava huomioon ”yksinkertaisen” vastuun määrittäminen käyttäen aineellista ja toiminnallista lähestymistapaa ja keskittymällä siihen, onko tarkoituksen ja keinojen olennaisten osien määrittelijöinä ollut useampi osapuoli.

Osapuolten osallistuminen tarkoituksen ja keinojen määrittelemiseen yhteisvastuun yhteydessä voi tapahtua eri muodoissa, eikä sen tarvitse olla tasapuolista. Tässä lausunnossa annetaan useita esimerkkejä yhteisen vastuun eri muodoista ja asteista. Eriasteinen vastuu voi johtaa eriasteiseen vastuullisuuteen, eikä ”yhteisvastuullisuutta” voida edellyttää kaikissa tapauksissa. Lisäksi mutkikkaissa järjestelmissä, joissa on monia toimijoita, eri toimijat voivat myös eri tasoilla varmistaa pääsyn henkilötietoihin ja toisten rekisteröityjen oikeuksien käyttämisen.

Tässä lausunnossa analysoidaan myös tietojen käsittelijän käsitettä, jonka käyttö perustuu rekisterinpitäjän päätökseen. Rekisterinpitäjä voi päättää, että tietoja käsitellään sen organisaatiossa, tai rekisterinpitäjä voi antaa tietojenkäsittelytoimien suorittamisen joko kokonaan tai osittain ulkoisen organisaation tehtäväksi. Näin ollen tietojen käsittelijän määrittäminen sisältää kaksi perusedellytystä: sen on oltava rekisterinpitäjältä erillään oleva oikeushenkilö, ja sen on käsiteltävä henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Nämä tietojenkäsittelytoimet voidaan rajoittaa hyvin erityisiin tehtäviin ja yhteyksiin, tai niihin voi kuulua tietynasteinen harkintavalta sen suhteen, miten rekisterinpitäjän etuja palvelemaan, jolloin tietojen käsittelijä voi valita sopivimmat tekniset ja organisatoriset keinot.

Lisäksi tietojen käsittelijän asema ei perustu henkilötietoja käsittelevän toimijan luonteeseen, vaan erityisessä yhteydessä toteutettaviin konkreettisiin toimiin, joihin liittyvät erityiset tieto- ja toimintakokonaisuudet. Joistakin perusteista voi olla hyötyä määriteltäessä tietojen käsittelyyn osallistuvia useita toimijoita: rekisterinpitäjän ennalta antaminen ohjeiden taso; rekisterinpitäjän suorittama palvelun tason seuranta; näkyvyys rekisteröityjen suhteen; osapuolten asiantuntemus; useille osapuolille annettu itsenäinen päätöksentekovalta.

Jäljelle jäävä ”sivullisten” ryhmä määritellään toimijaksi, jolla ei ole henkilötietojen käsittelyyn erityistä legitiimiyttä tai lupaa, jotka voisivat perustua esimerkiksi sen asemaan rekisterinpitäjänä, tietojen käsittelijänä tai näiden alaisena.

* * *

Tietosuojatyöryhmä on tietoinen vaikeuksista, jotka liittyvät direktiivin soveltamiseen mutkikkaassa ympäristössä, jossa moniin malleihin voi kuulua rekisterinpitäjiä ja tietojen käsittelijöitä, jotka toimivat yksin tai yhdessä ja joiden riippumattomuuden ja vastuun taso vaihtelee.

Tietosuojatyöryhmä on korostanut analyysissään tarvetta jakaa vastuuta siten, että henkilötietosuojasääntöjen noudattaminen käytännössä varmistetaan riittävästi. Tietosuojatyöryhmän mielestä ei kuitenkaan ole syytä päätellä edellä esitetyn perusteella, ettei rekisterinpitäjien ja tietojen käsittelijöiden nykyinen erottaminen toisistaan olisi enää relevanttia eikä toimivaa.

Tietosuojatyöryhmä toivookin, että tässä lausunnossa annetut selvennykset, joita on havainnollistettu tietosuojaviranomaisten arkikokemuksesta annetuin erityisin esimerkein, osaltaan ohjaisivat tehokkaasti direktiivin perusmääritelmien tulkintaa.

Brysselissä 16. helmikuuta 2010

*Tietosuojatyöryhmän puolesta,
Jacob KOHNSTAMM
puheenjohtaja*