



16/FI
WP 244 rev.01

Ohjeet rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän johtavan valvontaviranomaisen määrittämiseen

annettu 13. joulukuuta 2016
viimeksi tarkistettu ja hyväksytty 5. huhtikuuta 2017

Tietosuojatyöryhmä on perustettu direktiivin 95/46/EY 29 artiklalla. Se on riippumaton EU:n neuvoa-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- ja kuluttaja-asioiden pääosaston linja C (Perusoikeudet ja oikeusvaltioperiaate), toimisto MO59 05/35, B-1049 Bryssel, Belgia.

Verkkosivut: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_en.htm

Sisällysluettelo

1. Johtavan valvontaviranomaisen määrittäminen: keskeiset käsitteet.....	3
1.1 ”Henkilötietojen rajatylittävä käsittely”	3
1.1.1 ”Vaikuttaa merkittävästi”	3
1.2 Johtava valvontaviranomainen.....	4
1.3 Päätoimipaikka.....	5
2. Johtavan valvontaviranomaisen määrittämisen vaiheet.....	5
2.1 Päätoimipaikan määrittäminen rekisterinpitäjien osalta	5
2.1.1 Kriteerit rekisterinpitäjän päätoimipaikan määrittämiselle tapauksissa, joissa se ei ole sen keskushallinnon sijaintipaikka EU:ssa	7
2.1.2 Konserni	8
2.1.3 Yhteisrekisterinpitäjät	8
2.2 Rajatapaukset	8
2.3 Henkilötietojen käsittelijä	9
3. Muita merkityksellisiä seikkoja	10
3.1 Osallistuvan valvontaviranomaisen rooli.....	10
3.2 Paikallinen käsittely	11
3.3 EU:n ulkopuolelle sijoittautuneet yhtiöt	11
LIITE – Johtavan valvontaviranomaisen määrittämisessä ohjaavia kysymyksiä.....	12

1. Johtavan valvontaviranomaisen määrittäminen: keskeiset käsitteet

1.1 ”Henkilötietojen rajatylittävä käsittely”

Johtava valvontaviranomainen on tarpeen määrittää vain silloin kun rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä suorittaa henkilötietojen rajatylittävää käsittelyä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 23 kohdan määritelmän mukaan ”rajatylittävällä käsittelyllä” tarkoitetaan joko

- *henkilötietojen käsittelyä, joka suoritetaan unionissa rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa sijaitsevassa toimipaikassa toteutettavan toiminnan yhteydessä, ja rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on sijoittautunut useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon; tai*
- *henkilötietojen käsittelyä, joka suoritetaan unionissa rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän ainoassa toimipaikassa toteutettavan toiminnan yhteydessä mutta joka vaikuttaa merkittävästi tai on omiaan vaikuttamaan merkittävästi useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa oleviin rekisteröityihin.*

Tämä tarkoittaa, että jos organisaatiolla on toimipaikat esimerkiksi Ranskassa ja Romaniassa ja henkilötietojen käsittelyä suoritetaan niiden toiminnan yhteydessä, kyse on rajatylittävästä käsittelystä.

Vaihtoehtoisesti organisaatio voi harjoittaa käsittelytoimintaa vain Ranskassa sijaitsevassa toimipaikassaan. Jos toiminta kuitenkin vaikuttaa merkittävästi – tai on omiaan vaikuttamaan merkittävästi – rekisteröityihin Ranskassa ja Romaniassa, kyse on myös rajatylittävästä käsittelystä.

1.1.1 ”Vaikuttaa merkittävästi”

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa ei määritellä ilmaisuja ”merkittävästi” tai ”vaikuttaa”. Tällä sanamuodolla pyrittiin varmistamaan, että rajatylittävän käsittelyn määritelmä ei kata kaikkea käsittelytoimintaa, jolla on *jonkinlainen* vaikutus ja joka suoritetaan ainoassa toimipaikassa.

”Merkittävä” määritellään tässä yhteydessä yleiskielessä huomattavaksi, huomionarvoiseksi, tärkeäksi tai merkitykselliseksi (Kielitoimiston sanakirja).

Vaikuttaa-verbini tässä yhteydessä olennaisin merkitys on jonkin voiman, toiminnan tms. kohdistuminen johonkin tavallisesti niin, että kohteessa tapahtuu tai pyrkii tapahtumaan jokin muutos. Vastaava substantiivi ”vaikutus” tarkoittaa muun muassa vaikuttamisen seurausta, tulosta, aikaansaannosta tai jälkeä (Kielitoimiston sanakirja). Tämä viittaa siihen, että tietojen käsittelyllä on oltava jonkinlainen vaikutus yksilöihin, jotta se voi *vaikuttaa* heihin. Käsittely, joka ei vaikuta merkittävästi yksilöihin, ei sisälly rajatylittävän käsittelyn määritelmän toiseen osaan. Se sisältyy kuitenkin määritelmän ensimmäiseen osaan silloin, kun seuraavat kaksi edellytystä täyttyvät: henkilötietojen käsittelyä suoritetaan unionissa rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa sijaitsevassa toimipaikassa toteutettavan toiminnan yhteydessä ja rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on sijoittautunut useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon.

Käsittely voi kuulua määritelmän toiseen osaan myös silloin, jos se on omiaan vaikuttamaan merkittävästi rekisteröityihin. Todellista merkittävää vaikutusta ei siis edellytetä. On syytä huomata, ettei ilmaisu ”on omiaan” tarkoita, että merkittävän vaikutuksen mahdollisuus voi olla pelkästään vähäinen. Merkittävän vaikutuksen on oltava enemmän todennäköinen kuin epätodennäköinen. Toisaalta se tarkoittaa myös sitä, ettei vaikutuksen tarvitse kohdistua tosiasiallisesti yksilöihin: merkittävän vaikutuksen todennäköisyys riittää siihen, että käsittely kuuluu rajatylittävän käsittelyn määritelmään.

Se seikka, että tietojen käsittelytoiminta voi sisältää useiden – jopa lukuisien – yksilöiden henkilötietojen käsittelyä useissa jäsenvaltioissa, ei välttämättä tarkoita, että käsittely vaikuttaa tai on omiaan vaikuttamaan merkittävästi. Käsittely, joka ei vaikuta merkittävästi, ei ole määritelmän toisessa osassa tarkoitettua rajatylittävää käsittelyä riippumatta siitä, miten moneen yksilöön se vaikuttaa.

Valvontaviranomaiset tulkitsevat ilmaisua ”vaikuttaa merkittävästi” tapauskohtaisesti. Siinä yhteydessä otetaan huomioon käsittelyn asiayhteys, tietojen tyyppi, käsittelyn tarkoitus ja muita tekijöitä, kuten se,

- aiheuttaako käsittely tai onko se omiaan aiheuttamaan yksilöille vahinkoja, menetyksiä tai vaikeuksia,
- vaikuttaako käsittely tai onko se omiaan vaikuttamaan tosiasiasia siten, että sillä rajoitetaan oikeuksia tai evätään mahdollisuuksia,
- vaikuttaako käsittely tai onko se omiaan vaikuttamaan yksilöiden terveyteen, hyvinvointiin tai mielenrauhaan,
- vaikuttaako käsittely tai onko se omiaan vaikuttamaan yksilöiden rahoitukselliseen tai taloudelliseen asemaan tai tilanteeseen,
- altistaako käsittely yksilöitä syrjinnälle tai epäoikeudenmukaiselle kohtelulle,
- liittyykö käsittelyyn henkilötietojen tai muiden yksityisyyteen puuttuvien tietojen erityisryhmien, etenkin lasten henkilötietojen, analysointia,
- saako käsittely tai onko se omiaan saamaan yksilöt muuttamaan käyttäytymistään merkittävästi,
- onko käsittelyllä epätodennäköisiä, odottamattomia tai ei-toivottuja seurauksia yksilöille,
- saattaako käsittely yksilön kiusalliseen asemaan tai onko sillä muita kielteisiä tuloksia, kuten maineen vahingoittuminen, tai
- liittyykö siihen hyvin moninaisten henkilötietojen käsittelyä.

Viime kädessä merkittävän vaikutuksen arvioimisella pyritään varmistamaan, että valvontaviranomaisten on tehtävä virallisesti yhteistyötä yleisellä tietosuojasetuksella käyttöön otetun yhdenmukaisuusmekanismin kautta vain, ”kun valvontaviranomainen aikoo hyväksyä oikeusvaikutuksia tuottavan toimenpiteen sellaisiin käsittelytoimiin liittyen, jotka vaikuttavat olennaisella tavalla merkittävään määrään useissa eri jäsenvaltioissa olevia rekisteröityjä” (johdanto-osan 135 kappale).

1.2 Johtava valvontaviranomainen

”Johtava valvontaviranomainen” on yksinkertaistettuna valvontaviranomainen, joka on ensisijaisesti vastuussa rajatylittävästä tietojen käsittelytoiminnasta. Näin on esimerkiksi silloin, kun rekisteröity tekee valituksen henkilötietojensa käsittelystä.

Johtava valvontaviranomainen koordinoi tutkintaa, johon muut ”asianomaiset” valvontaviranomaiset osallistuvat.

Johtava valvontaviranomainen määritetään sen perusteella, missä rekisterinpitäjän ”päätoimipaikka” tai ”ainoa toimipaikka” EU:ssa sijaitsee. Yleisen tietosuojasetuksen 56 artiklassa säädetään, että

- *rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän päätoimipaikan tai ainoan toimipaikan valvontaviranomaisella on toimivalta toimia johtavana valvontaviranomaisena kyseisen rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän toteuttaman rajatylittävän käsittelyn osalta 60 artiklassa säädetyn [yhteistyömenettelyn] mukaisesti.*

1.3 Päätoimipaikka

Yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 16 kohdan mukaan ”päätoimipaikalla” tarkoitetaan

- *kun kyseessä on rekisterinpitäjä, jolla on toimipaikkoja useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa, sen keskushallinnon sijaintipaikkaa unionissa, paitsi jos päätökset henkilötietojen käsittelyn tarkoituksista ja keinoista tehdään rekisterinpitäjän unionissa sijaitsevassa toisessa toimipaikassa ja viimeksi mainitulla toimipaikalla on toimivalta panna kyseiset päätökset täytäntöön; tällöin päätoimipaikaksi katsotaan toimipaikka, jossa kyseiset päätökset on tehty;*
- *kun kyseessä on henkilötietojen käsittelijä, jolla on toimipaikkoja useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa, sen keskushallinnon sijaintipaikkaa unionissa, ja jos henkilötietojen käsittelijällä ei ole keskushallintoa unionissa, sitä henkilötietojen käsittelijän unionissa sijaitsevaa toimipaikkaa, jossa henkilötietojen käsittelijän toimipaikassa toteutettavan toiminnan yhteydessä suoritettava pääasiallinen käsittelytoiminta tapahtuu siinä määrin kuin henkilötietojen käsittelijään sovelletaan tämän asetuksen mukaisia erityisiä velvoitteita.*

2. Johtavan valvontaviranomaisen määrittämisen vaiheet

2.1 Päätoimipaikan määrittäminen rekisterinpitäjien osalta

Jotta voidaan selvittää, missä päätoimipaikka sijaitsee, on ensinnäkin määritettävä rekisterinpitäjän mahdollinen keskushallinto EU:ssa¹. Yleisen tietosuojasetuksen lähestymistavan mukaan keskushallinto EU:ssa on paikka, jossa tehdään päätökset henkilötietojen käsittelyn tarkoituksista ja keinoista ja tällä toimipaikalla on toimivalta panna kyseiset päätökset täytäntöön.

Yleiseen tietosuojasetukseen sisältyvän johtavaa viranomaista koskevan periaatteen keskeinen ajatus on, että rajatylittävän käsittelyn valvontaa johtaa vain yksi valvontaviranomainen EU:ssa. Tapauksissa, joissa eri rajatylittäviin käsittelytoimiin liittyviä

¹ Yleinen tietosuojasetus on merkityksellinen ETA-alueen kannalta, ja sitä sovelletaan sen jälkeen, kun se on sisällytetty ETA-sopimukseen. Yleisen tietosuojasetuksen sisällyttämistä ETA-sopimukseen tarkastellaan parhaillaan, ks. <http://www.efta.int/eea-lex/32016R0679>

päätöksiä tehdään EU:ssa sijaitsevassa keskushallinnossa, monikansallisen yrityksen suorittamia erilaisia tietojen käsittelytoimia valvoo yksi ja sama johtava valvontaviranomainen. Voi kuitenkin olla tapauksia, joissa jokin muu toimipaikka kuin keskushallinnon sijaintipaikka tekee itsenäisiä päätöksiä tietyn käsittelytoiminnan tarkoituksista ja keinoista. Tämä tarkoittaa, että voi olla tilanteita, joissa voidaan määrittää useita johtavia viranomaisia. Näin on esimerkiksi tapauksissa, joissa monikansallinen yritys päättää käyttää eri käsittelytoimia varten erillisiä päätöksentekokeskuksia, jotka sijaitsevat eri maissa.

On syytä muistuttaa, että jos monikansallinen yritys keskittää kaikki käsittelytoimien tarkoituksia ja keinoja koskevat päätökset yhteen EU:ssa sijaitsevaan toimipaikkaansa (ja tällä toimipaikalla on toimivalta panna kyseiset päätökset täytäntöön), yritykselle määritetään vain yksi johtava valvontaviranomainen.

Näissä tilanteissa yritysten on olennaista määrittää tarkasti, missä päätökset käsittelyn tarkoituksesta ja keinoista tehdään. Päätoimipaikan määrittäminen oikein on rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden etujen mukaista. Sen ansiosta ne nimittäin tietävät varmasti, minkä valvontaviranomaisen kanssa niiden on tehtävä yhteistyötä yleisessä tietosuojasetuksessa säädettyjen eri velvoitteidensa noudattamiseksi. Näihin velvoitteisiin voi kuulua tietosuojavastaavan nimeäminen tai valvontaviranomaisen kuuleminen, kun käsittelytoimintaan liittyy riski, jota rekisterinpitäjä ei voi vähentää kohtuullisin keinoin. Asiaa koskevilla yleisen tietosuojasetuksen säännöksillä pyritään helpottamaan näitä velvoitteiden noudattamiseen liittyviä tehtäviä.

Tätä havainnollistavat alla olevat esimerkit:

Esimerkki 1: Elintarvikkeiden vähittäiskauppaa harjoittavan yrityksen päätoimipaikka (ts. sen ”keskushallinnon sijaintipaikka”) on Rotterdamissa, Alankomaissa. Sillä on useissa muissa EU:n jäsenmaissa toimipaikkoja, jotka ovat yhteydessä siellä asuviin yksilöihin. Kaikissa toimipaikoissa käytetään samaa ohjelmistoa, jolla käsitellään kuluttajien henkilötietoja markkinointitarkoituksiin. Kaikki päätökset kuluttajien henkilötietojen käsittelyn tarkoituksista ja keinoista tehdään sen Rotterdamissa sijaitsevassa päätoimipaikassa. Tämä tarkoittaa, että yrityksen johtava valvontaviranomainen tämän rajatylittävän käsittelytoiminnan osalta on Alankomaiden valvontaviranomainen.

Esimerkki 2: Pankin pääkonttori on Frankfurtissa, Saksassa, ja kaikki² sen pankkitoimintaan liittyvät käsittelytoiminnot järjestetään sieltä käsin. Pankin vakuutusosasto sijaitsee kuitenkin Wienissä, Itävallassa. Jos Wienissä sijaitsevalla toimipaikalla on toimivalta päättää kaikesta vakuutuksiin liittyvistä tietojen käsittelytoimista ja panna kyseiset päätökset täytäntöön koko EU:ssa, siinä tapauksessa – kuten yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 16 kohdassa säädetään – Itävallan valvontaviranomainen on johtava viranomainen vakuutustarkoituksiin suoritettavan henkilötietojen rajatylittävän käsittelyn osalta. Saksan viranomaiset (Hessenin osavaltion valvontaviranomainen) puolestaan valvovat pankkitoiminnan yhteydessä tehtävää henkilötietojen käsittelyä asiakkaiden olinpaikasta riippumatta³.

² Kun kyse on henkilötietojen käsittelystä pankkitoiminnan tarkoituksiin, tähän liittyy monia erilaisia käsittelytoimia. Yksinkertaisuuden vuoksi niitä kaikkia käsitellään tässä kuitenkin yhtenä ja samana tarkoituksena. Sama pätee vakuutustarkoituksiin suoritettavaan tietojen käsittelyyn.

³ On myös syytä muistaa, että yleisessä tietosuojasetuksessa säädetään paikallisen valvonnan mahdollisuudesta tietyissä tapauksissa. Ks. johdanto-osan 127 kappale: ”Jokaisella valvontaviranomaisella, joka

2.1.1 Kriteerit rekisterinpitäjän päätoimipaikan määrittämiseksi tapauksissa, joissa se ei ole sen keskushallinnon sijaintipaikka EU:ssa

Yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 36 kappale on hyödyllinen, sillä siinä selvennetään sitä pääasiallista tekijää, jota on käytettävä rekisterinpitäjän päätoimipaikan määrittämiseksi silloin, jos keskushallintoa koskevaa kriteeriä ei voida soveltaa. Tässä yhteydessä on määritettävä, missä tapahtuvat tosiasialliset hallintotoimet, joiden yhteydessä tehdään kiinteässä toimipaikassa toteutettavan käsittelyn tarkoituksia ja keinoja koskevat tärkeimmät päätökset. Samassa johdanto-osan kappaleessa myös selvennetään, että ”henkilötietojen käsittelyä tai käsittelytoimia varten käytettävien teknisten välineiden ja teknologioiden olemassaolo ja käyttö eivät itsessään osoita päätoimipaikkaa eivätkä ne sen vuoksi ole ratkaiseva kriteeri päätoimipaikan määrittämisessä”.

Rekisterinpitäjä itse määrittää, missä sen päätoimipaikka sijaitsee, ja näin ollen sen, mikä valvontaviranomainen on sen johtava valvontaviranomainen. Osallistuva valvontaviranomainen voi kuitenkin riitauttaa tämän jälkikäteen.

Alla olevat tekijät ovat hyödyllisiä, kun määritetään yleisen tietosuojasetuksen ehtojen mukaisesti rekisterinpitäjän päätoimipaikan sijaintia silloin, jos se ei ole sama kuin sen keskushallinnon sijaintipaikka EU:ssa.

- Missä päätökset käsittelyn tarkoituksista ja keinoista ”hyväksytään” lopullisesti?
- Missä tehdään päätökset liiketoiminnoista, joihin liittyy tietojen käsittelyä?
- Missä käytetään tosiasiallista toimivaltaa panna päätökset täytäntöön?
- Missä on johtaja (tai johtajat), jolla on kokonaisvastuu rajatylittävästä käsittelystä?
- Missä on yhtiöksi rekisteröitynyt rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä, jos se toimii ainoastaan yhden maan alueella?

On syytä huomata, ettei tämä luettelo ole tyhjentävä. Myös muut tekijät voivat olla merkityksellisiä sen mukaan, mistä rekisterinpitäjästä tai käsittelytoiminnasta on kyse. Jos valvontaviranomaisella on syytä epäillä, että rekisterinpitäjän määrittämä toimipaikka on todellisuudessa yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitettu päätoimipaikka, se voi – tietysti – vaatia rekisterinpitäjää toimittamaan tarvittavia lisätietoja sen osoittamiseksi, missä sen päätoimipaikka sijaitsee.

ei toimi johtavana valvontaviranomaisena, olisi oltava toimivalta käsitellä paikallisia tapauksia, joissa rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on sijoittautunut useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon mutta kyseisen tietojen käsittelyn aihe koskee vain yhdessä jäsenvaltiossa suoritettua tietojen käsittelyä ja siihen liittyy vain saman yhden jäsenvaltion rekisteröityjä, esimerkiksi jos henkilötietojen käsittelyn aihe koskee työntekijöiden tietojen käsittelyä työllisyyteen liittyvissä yhteyksissä jäsenvaltiossa.” Tämä periaate tarkoittaa, että paikallisessa työllisyyteen liittyvässä yhteydessä suoritettavan henkilöstötietojen käsittelyn valvonta voi jakaantua usealle valvontaviranomaiselle.

2.1.2 Konserni

Jos käsittelyä suorittaa konserni, jonka pääkonttori sijaitsee EU:ssa, sen määräysvaltaa käyttävän toimipaikan oletetaan olevan henkilötietojen käsittelyyn liittyvä päätöksentekokeskus. Sen vuoksi sitä pidetään konsernin päätoimipaikkana, paitsi jos päätökset käsittelyn tarkoituksista ja keinoista tehdään toisessa toimipaikassa. Päätoimipaikka on todennäköisesti emoyhtiö tai konsernin EU:ssa sijaitseva operatiivinen keskus, koska se olisi sen keskushallinnon sijaintipaikka.

Määritelmään sisältyvä viittaus rekisterinpitäjän keskushallinnon sijaintipaikkaan toimii hyvin sellaisten organisaatioiden kohdalla, joilla on keskitetty päätöksentekokeskus ja sivuliiketyyppinen rakenne. Tällaisissa tapauksissa on selvää, että toimivalta tehdä päätöksiä rajatylittävästä tietojen käsittelystä ja panna päätökset täytäntöön on yrityksen pääkonttorilla. Niissä päätoimipaikan sijainnin – ja sen vuoksi johtavan valvontaviranomaisen – määrittäminen on yksinkertaista. Konsernin päätöksentekojärjestelmä voi kuitenkin olla monimutkaisempi, ja eri toimipaikoilla voi olla toimivalta tehdä itsenäisesti päätöksiä rajatylittävästä käsittelystä. Edellä esitettyjen kriteerien pitäisi auttaa konserneja määrittämään päätoimipaikkansa.

2.1.3 Yhteisrekisterinpitäjät

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa ei käsitellä nimenomaisesti johtavan viranomaisen nimeämistä silloin, jos vähintään kaksi EU:hun sijoittautunutta rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot eli toimii yhteisrekisterinpitäjinä. Asetuksen 26 artiklan 1 kohdassa ja johdanto-osan 79 kappaleessa selvennetään, että tällaisissa tilanteissa yhteisrekisterinpitäjät määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastuualueen asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi. Jotta yhteisrekisterinpitäjät voisivat hyötyä yhden luukun periaatteesta, niiden olisi sen vuoksi nimettävä (toimipaikoistaan, joissa päätöksiä tehdään) toimipaikka, jolla on toimivalta panna täytäntöön käsittelyä koskevat päätökset kaikkien yhteisrekisterinpitäjien osalta. Tätä toimipaikkaa pidetään yhteisrekisterinpitäjien suorittaman käsittelyn päätoimipaikkana. Yhteisrekisterinpitäjien järjestely ei vaikuta yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja erityisesti sen 82 artiklan 4 kohdassa vahvistettuihin vastuusääntöihin.

2.2 Rajatapaukset

On rajatapauksia ja monimutkaisia tilanteita, joissa on vaikea yksilöidä päätoimipaikkaa tai määrittää, missä tietojen käsittelyä koskevat päätökset tehdään. Näin voi olla silloin, kun kyseessä on rajatylittävä käsittely ja rekisterinpitäjä on sijoittautunut useaan jäsenvaltioon, mutta sillä ei ole keskushallintoa EU:ssa eikä yksikään EU:n alueella olevista toimipaikoista tee käsittelyä koskevia päätöksiä (ts. päätökset tehdään yksinomaan EU:n ulkopuolella).

Edellä kuvatussa tapauksessa rajatylittävää käsittelyä suorittava yhtiö saattaa toivoa johtavan viranomaisen määrittämistä, jotta se voisi näin hyötyä yhden luukun periaatteesta. Yleinen tietosuoja-asetus ei kuitenkaan tarjoa ratkaisua tällaisiin tilanteisiin. Kyseisissä tilanteissa yhtiön olisi nimettävä päätoimipaikakseen se toimipaikka, jolla on toimivalta panna täytäntöön käsittelytoimintaa koskevat päätökset ja kantaa vastuu käsittelystä ja jolla on myös riittävät varat. Jos yhtiö ei nimeä päätoimipaikkaa tällä tavalla, johtavaa viranomaista ei voida nimetä. Valvontaviranomaisilla on aina mahdollisuus tutkia tarvittaessa asiaa lähemmin.

Yleinen tietosuoja-asetus ei mahdollista asianosaiselle edullisimman vaihtoehdon etsimistä (forum shopping). Jos yhtiö väittää päätoimipaikkansa olevan yhdessä jäsenvaltiossa, mutta tosiasialliset hallintotoimet tai henkilötietojen käsittelyä koskeva päätöksenteko ei tapahdu siellä, asianomaiset valvontaviranomaiset (tai viime kädessä Euroopan tietosuojaneuvosto) päättävät objektiivisten kriteerien ja näytön tarkastelun perusteella, mikä valvontaviranomainen on johtava valvontaviranomainen. Päätoimipaikan sijainnin määrittämisprosessi voi edellyttää valvontaviranomaisten aktiivista selvitystyötä ja yhteistyötä. Päätelmiä ei voida perustaa pelkästään tarkasteltavan organisaation esittämiin lausumiin. Rekisterinpitäjillä ja henkilötietojen käsittelijöillä on viime kädessä todistustaakka osoittaa asianomaisille valvontaviranomaisille, missä asiaa koskevat käsittelypäätökset tehdään ja millä toimipaikalla on toimivalta panna tällaiset päätökset täytäntöön. Tietojen käsittelytoiminnan tehokas kirjaaminen auttaisi sekä organisaatioita että valvontaviranomaisia johtavan viranomaisen määrittämisessä. Johtava valvontaviranomainen tai asianomaiset viranomaiset voivat kiistää rekisterinpitäjän analyysin tarkasteltuaan objektiivisesti asiaan liittyviä tosiseikkoja ja pyydettyään tarvittaessa lisätietoja.

Joissain tapauksissa asianomaiset valvontaviranomaiset pyytävät rekisterinpitäjää esittämään Euroopan tietosuojaneuvoston suuntaviivojen mukaisesti selvää näyttöä siitä, missä sen päätoimipaikka sijaitsee tai missä tiettyä tietojen käsittelytoimintaa koskevat päätökset tehdään. Tälle näytölle annetaan asiaankuuluva painoarvo, ja osallisina olevat valvontaviranomaiset tekevät yhteistyötä päättääkseen, mikä niistä toimii johtavana valvontaviranomaisena tutkimuksissa. Tällaisia tapauksia saatetaan Euroopan tietosuojaneuvoston päätettäväksi 65 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla vain, jos valvontaviranomaisilla on eriäviä näkemyksiä johtavan valvontaviranomaisen määrittämisestä. Useimmissa tapauksissa kuitenkin odotetaan, että asianomaiset valvontaviranomaiset pystyvät sopimaan kaikkia osapuolia tyydyttävästä menettelytavasta.

2.3 Henkilötietojen käsittelijä

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa yhden luukun järjestelmästä hyötyvät myös henkilötietojen käsittelijät, joihin asetusta sovelletaan ja joilla on toimipaikkoja useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa.

Asetuksen 4 artiklan 16 kohdan b alakohdan mukaan henkilötietojen käsittelijän päätoimipaikka on sen keskushallinnon sijaintipaikka unionissa, ja jos sillä ei ole keskushallintoa unionissa, se henkilötietojen käsittelijän unionissa sijaitseva toimipaikka, jossa pääasiallinen käsittelytoiminta tapahtuu.

Asetuksen johdanto-osan 36 kappaleessa kuitenkin todetaan, että tapauksissa, joihin liittyy sekä rekisterinpitäjä että henkilötietojen käsittelijä, toimivaltaisena johtavana valvontaviranomaisena olisi oltava rekisterinpitäjän johtava valvontaviranomainen. Tässä tilanteessa henkilötietojen käsittelijän valvontaviranomainen on ”osallistuva valvontaviranomainen”, ja sen olisi osallistuttava yhteistyömenettelyyn. Tätä sääntöä sovelletaan vain, jos rekisterinpitäjä on sijoittautunut EU:hun. Rekisterinpitäjiin ei sovelleta yhden luukun järjestelmää tapauksissa, joissa niihin sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta sen 3 artiklan 2 kohdan nojalla. Henkilötietojen käsittelijä, esimerkiksi suuri pilvipalvelujen tarjoaja, voi tarjota palveluja useille eri jäsenvaltioihin sijoittautuneille rekisterinpitäjille. Tällaisissa tapauksissa johtava valvontaviranomainen on se valvontaviranomainen, joka on

toimivaltainen toimimaan johtavana valvontaviranomaisena rekisterinpitäjän osalta. Tämä tarkoittaa tosiasiaa sitä, että henkilötietojen käsittelijän on mahdollisesti tehtävä yhteistyötä useiden valvontaviranomaisten kanssa.

3. Muita merkityksellisiä seikkoja

3.1 Osallistuvan valvontaviranomaisen rooli

Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 22 kohdan mukaan

'osallistuvalla valvontaviranomaisella' tarkoitetaan valvontaviranomaista, jota henkilökäsittely koskee, koska a) rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on sijoittautunut kyseisen valvontaviranomaisen jäsenvaltion alueelle; b) käsittely vaikuttaa merkittävästi tai on omiaan vaikuttamaan merkittävästi kyseisessä valvontaviranomaisen jäsenvaltiossa asuviin rekisteröityihin; tai c) kyseiselle valvontaviranomaiselle on tehty valitus.

Osallistuvan valvontaviranomaisen käsitteellä on tarkoitus varmistaa, että ”johtavan viranomaisen” malli ei estä muita valvontaviranomaisia vaikuttamasta siihen, miten asiaa käsitellään, kun tietojen käsittelytoiminta esimerkiksi vaikuttaa merkittävästi johtavan viranomaisen toimivalta-alueen ulkopuolella oleviin yksilöihin. Edellä olevaan a alakohtaan pätevät samat näkökohdat kuin johtavan viranomaisen määrittämiseen. On syytä huomata, että b alakohdan mukaan rekisteröidyn tarvitsee pelkästään asua kyseisessä jäsenvaltiossa. Hänen ei siis tarvitse olla kyseisen valtion kansalainen. Edellä c alakohdassa on yleensä helppo määrittää tosiasiallisesti, onko tietty valvontaviranomainen vastaanottanut valituksen.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 56 artiklan 2 ja 5 kohdan mukaan osallistuva valvontaviranomainen voi osallistua asian käsittelyyn, vaikka se ei ole johtava valvontaviranomainen. Jos johtava viranomaisen päättää olla käsittelemättä asiaa, ilmoituksen tehnyt osallistuva valvontaviranomainen käsittelee asiaa. Tämä tapahtuu yleisen tietosuoja-asetuksen 61 artiklassa (Keskinäinen avunanto) ja 62 artiklassa (Valvontaviranomaisten yhteiset operaatiot) säädettyjen menettelyjen mukaisesti. Näin voi olla esimerkiksi silloin, jos markkinointiyhtiön, jonka päätoimipaikka on Pariisissa, lanseeraama tuote vaikuttaa vain Portugalissa asuviin rekisteröityihin. Tällaisessa tapauksessa Ranskan ja Portugalin valvontaviranomaiset voivat sopia, että Portugalin valvontaviranomaisen on tarkoituksenmukaista toimia johtavana viranomaisena asian käsittelyssä. Valvontaviranomaiset voivat pyytää rekisterinpitäjiä selventämään yritysjärjestelyjään. Käsittelytoiminnalla on pelkästään paikallinen vaikutus – se vaikuttaa toisin sanoen yksilöihin Portugalissa –, joten Ranskan ja Portugalin viranomaisilla on yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 127 kappaleen mukaan harkintavalta päättää, minkä valvontaviranomaisen olisi käsiteltävä asiaa.

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa edellytetään, että johtava ja osallistuva valvontaviranomainen tekevät yhteistyötä ja ottavat toistensa näkemykset asianmukaisesti huomioon. Tällä varmistetaan, että asia tutkitaan ja ratkaistaan kumpaakin viranomaista tyydyttävällä tavalla – ja siten, että rekisteröidyillä on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Valvontaviranomaisten olisi pyrittävä löytämään menettelytapa, jonka molemmat voivat hyväksyä. Viralliseen yhdenmukaisuusmekanismiin olisi turvauduttava vain, jos molemmat eivät voi hyväksyä yhteistyön lopputulosta.

Päätösten vastavuoroinen hyväksyminen voi koskea sisällöllisiä päätelmiä mutta myös päätettyä toimintatapaa, myös täytäntöönpanotoimia (esim. täysimääräinen tai suppeampi tutkinta). Se voi koskea myös yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista päätöstä olla käsittelemättä asiaa, esimerkiksi virallisen priorisointikäytännön tai sen vuoksi, että asiaan liittyy muita osallistuvia viranomaisia, kuten edellä kuvattiin.

Valvontaviranomaisten yksimielisyys ja hyvä tahto ovat olennaisia yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyn yhteistyö- ja yhdenmukaisuusprosessin onnistumisen kannalta.

3.2 Paikallinen käsittely

Paikallinen tietojen käsittelytoiminta ei kuulu yhteistyötä ja yhdenmukaisuutta koskevien yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamisalaan. Valvontaviranomaiset kunnioittavat toistensa toimivaltaa käsitellä paikallista tietojen käsittelytoimintaa paikallisesti. Viranomaisten suorittamaa käsittelyä käsitellään aina myöskin ”paikallisesti”.

3.3 EU:n ulkopuolelle sijoittautuneet yhtiöt

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyä yhteistyö- ja yhdenmukaisuusmekanismia sovelletaan vain rekisterinpitäjiin, joilla on toimipaikka tai toimipaikkoja Euroopan unionissa. Jos yhtiöllä ei ole toimipaikkaa EU:ssa, pelkän edustajan toimiminen jäsenvaltiossa ei johda yhden luokun järjestelmän soveltamiseen. Tämä tarkoittaa, että rekisterinpitäjien, joilla ei ole toimipaikkaa EU:ssa, on tehtävä paikallisen edustajansa kautta yhteistyötä paikallisten valvontaviranomaisten kanssa jokaisessa jäsenvaltiossa, jossa ne toimivat aktiivisesti.

Tehty Brysselissä 13. joulukuuta 2016.

Tietosuojatyöryhmän puolesta
Puheenjohtaja
Isabelle FALQUE-PIERROTIN

Viimeksi tarkistettu ja hyväksytty 5. huhtikuuta 2017.

Tietosuojatyöryhmän puolesta
Puheenjohtaja
Isabelle FALQUE-PIERROTIN

LIITE – Johtavan valvontaviranomaisen määrittämisessä ohjaavia kysymyksiä

1. Suorittaako rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä rajatylittävää henkilötietojen käsittelyä?

a. Vastaus on kyllä, jos

- rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on sijoittautunut useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon ja
- henkilötietojen käsittelyä suoritetaan useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa sijaitsevassa toimipaikassa toteutettavan toiminnan yhteydessä.

➤ Tässä tapauksessa siirry kohtaan 2.

b. Vastaus on kyllä, jos

- henkilötietojen käsittelyä suoritetaan vain yhdessä rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän unionissa sijaitsevassa toimipaikassa toteutettavan toiminnan yhteydessä, mutta
 - käsittely vaikuttaa merkittävästi tai on omiaan vaikuttamaan merkittävästi useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa oleviin yksilöihin.
- Tässä tapauksessa johtava viranomainen on rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän yhdessä jäsenvaltiossa sijaitsevan ainoan toimipaikan viranomainen. Tämän on loogisesti oltava rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän päätoimipaikka, koska kyseessä on sen ainoa toimipaikka.

2. Miten määritetään ”johtava valvontaviranomainen”?

a. Jos tapaukseen liittyy vain yksi rekisterinpitäjä:

- i. Määritä rekisterinpitäjän keskushallinnon sijaintipaikka EU:ssa.
- ii. Rekisterinpitäjän johtava viranomainen on sen maan valvontaviranomainen, jossa keskushallinto sijaitsee.

Kuitenkin:

- iii. Jos päätökset käsittelyn tarkoituksista ja keinoista tehdään toisessa EU:ssa sijaitsevassa toimipaikassa ja tällä toimipaikalla on toimivalta panna kyseiset päätökset täytäntöön, johtava viranomainen on sen maan viranomainen, jossa kyseinen toimipaikka sijaitsee.

b. Jos tapaukseen liittyy rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä:

- i. Tarkista, onko rekisterinpitäjä sijoittautunut EU:hun ja sovelletaanko siihen yhden luukun järjestelmää. Jos on:

- ii. Määritä rekisterinpitäjän johtava valvontaviranomainen. Tämä viranomainen on myös henkilötietojen käsittelijän johtava valvontaviranomainen.
 - iii. Henkilötietojen käsittelijän osalta toimivaltainen valvontaviranomainen (joka ei ole johtava viranomainen) on ”osallistuva viranomainen” – ks. jäljempänä kohta 3.
- c. Jos tapaukseen liittyy vain henkilötietojen käsittelijä:
- i. Määritä henkilötietojen käsittelijän keskushallinnon sijaintipaikka EU:ssa.
 - ii. Jos henkilötietojen käsittelijällä ei ole keskushallintoa EU:ssa, määritä se EU:ssa sijaitseva toimipaikka, jossa henkilötietojen käsittelijän pääasiallinen käsittelytoiminta tapahtuu.
- d. Jos tapaukseen liittyy yhteisrekisterinpitäjiä:
- i. Tarkista, ovatko yhteisrekisterinpitäjät sijoittautuneet EU:hun.
 - ii. Nimeä toimipaikoista, joissa tehdään päätökset käsittelyn tarkoituksista ja keinoista, se toimipaikka, jolla on toimivalta panna kyseiset päätökset täytäntöön kaikkien yhteisrekisterinpitäjien osalta. Tätä toimipaikkaa pidetään yhteisrekisterinpitäjien suorittaman käsittelyn päätoimipaikkana. Johtava viranomainen on sen valtion viranomainen, jossa kyseinen toimipaikka sijaitsee.

3. Liittyykö tapaukseen ”osallistuvia valvontaviranomaisia”?

Viranomainen on ”osallistuva viranomainen”,

- kun rekisterinpitäjällä tai henkilötietojen käsittelijällä on toimipaikka sen alueella, tai
- kun käsittely vaikuttaa merkittävästi tai on omiaan vaikuttamaan merkittävästi sen alueella oleviin rekisteröityihin, tai
- kun tietty viranomainen on vastaanottanut valituksen.