

Asia: VN/25158/2023

EU:n datasäädöksen kansallinen täytäntöönpano - Arviomuistio

Lausunnonantajan lausunto

1. Millaisia vaikutuksia arvioitte datasäädöksen aiheuttavan organisaatiossanne, toimialallanne tai laajemmin Suomessa?

-

2. Pidätekö arviomuistiossa esitettyjä linjauksia tarkoituksenmukaisina?

Riidanratkaisu

Datasäädöksen 10 artiklassa säädetään riidanratkaisusta. Artiklan mukaan käyttäjien, datan haltijoiden ja datan vastaanottajien on voitava käyttää sertifioitua riidanratkaisuelintä tiettyjen riitojen ratkaisemisessa. Artiklassa ei kuitenkaan edellytetä, että jäsenvaltio perustaisi tällaisen riidanratkaisuelimen (ks. myös resitaali 52).

Arviomuistion mukaan ”ei ehdoteta, että valtio perustaisi [10 artiklassa tarkoitetun] tuomioistuimen ulkopuolisen riidanratkaisuelimen Suomeen”. Oikeusministeriö jakaa tämän käsityksen ja katsoo niin ikään, että Suomen ei ole tarkoituksenmukaista perustaa artiklassa tarkoitettua riidanratkaisuelintä.

Kuluttaja-asiamies/Kilpailu- ja kuluttajavirasto datasäädöksen valvojana:

1 Muutokset CPC-asetukseen ja edustajakannedirektiiviin ja niiden mukaisten toimivaltaisten viranomaisten nimeäminen

Datasäädöksellä muutetaan asetusta (EU) 2017/2392 kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä ja asetuksen (EY) N:o 2006/2004 kumoamisesta (CPC-asetus). CPC-asetusta sovelletaan vain asetuksen liitteessä

lueteltujen Euroopan unionin säädösten rajat ylittäviin rikkomuksiin jäsenvaltioissa. Datasäädös lisätään CPC-asetuksen liitteeseen, jossa on luettelo niistä kuluttajien etuja suojaavista unionin säädöksistä, joiden valvontaan sovelletaan CPC-asetusta. Tämän johdosta sillä viranomaisella, joka nimetään datasäädöstä valvovaksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi tulee olla CPC-asetuksen soveltamisalalla ne toimivaltuudet, joita CPC-asetus edellyttää toimivaltaiselta viranomaiselta. CPC-asetus on Suomessa toimeenpantu kuluttajaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetulla lailla (566/2020).

Datasäädöksellä muutetaan myös direktiiviä (EU) 2020/1828 kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta (edustajakannedirektiivi). Datasäädös lisätään direktiivin liitteeseen, jossa on luettelo niistä unionin oikeuden säännöksistä, joiden rikkomisesta on mahdollista nostaa elinkeinonharjoittajaa vastaan edustajakanne. Liitteeseen lisätään uudet unionin oikeuden säädökset, joilla on merkitystä kuluttajien yhteisten etujen suojaamisen kannalta (edustajakannedirektiivin resitaali 17). Edustajakannedirektiivi on Suomessa pantu täytäntöön mm. kieltotoimenpiteitä koskevista edustajakanteista annetulla lailla (1102/2022), kuluttajien yhteisiä etuja edistävien järjestöjen nimeämisestä oikeutetuiksi yksiköiksi annetuilla lailla (1102/2022) sekä ryhmäkannelailla (444/2007).

2 Kuluttaja-asiamiehen nykyiset toimivaltuudet: kuluttaja-asiamies valvoo kuluttajansuojalain nojalla kuluttajan oikeuksia datan käyttäjänä

Markkinoinnin ja sopimattoman menettelyn valvonta

Kuluttajansuojalain nojalla kuluttaja-asiamies valvoo, että markkinoinnissa ei anneta totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja. Kuluttaja-asiamies valvoo myös, että markkinoinnissa tai asiakassuhteessa ei jätetä antamatta sellaisia asiayhteys huomioon ottaen olennaisia tietoja, jotka kuluttaja tarvitsee ostopäätöksen tai muun kulutushyödykkeeseen liittyvän päätöksen tekemiseksi ja joiden puuttuminen on omiaan johtamaan siihen, että kuluttaja tekee päätöksen, jota hän ei olisi riittävin tiedoin tehnyt. Sopimattomista kaupallisista menettelyistä annetun direktiivin (EY) 2006/2004 artiklan 7 kohdan 5 mukaan tällaisina olennaisina tietoina pidetään aina EU-lainsäädäntöön sisältyviä kaupallista viestintää, mainontaa tai markkinointia mukaan luettuna, koskevia tiedonantovelvoitteita (HE 32/2008, s. 7). Kun tarjotaan yksilöityä kulutushyödykettä tiettyyn hintaan, markkinoinnista on käytävä ilmi muun muassa hyödykkeen pääomaisuudet siitä laajuudessa kuin se on asianmukaista.

Tulevaisuudessa verkkoon kytketyn laitteen tuottama data ja laitteeseen kytketyn palvelun tuottama data ja sen käyttömahdollisuudet tulevat olemaan yhä keskeisempi kulutushyödykkeen ominaisuus. Kuluttaja-asiamies valvoo kuluttajansuojalain nojalla, että markkinoinnissa annetaan oikeat ja riittävät tiedot näiden laitteiden ja palveluiden pääomaisuuksista kuten niiden keräämästä datasta ja sen käyttömahdollisuuksista.

Kohtuuttomien sopimusehtojen valvonta

Datasäädöksen kohtuuttomia sopimusehtoja koskevaa artiklaa 13 sovelletaan vain yrittäjien välisessä suhteessa. Resitaalin 28 kohdan mukaan datan haltijan ja kuluttajan välisissä sopimuksissa, joissa kuluttaja on dataa tuottavan verkkoon liitetyn tuotteen tai siihen liittyvän palvelun käyttäjä, sovelletaan unionin kuluttajalainsäädäntöä, erityisesti direktiiviä 93/13/ETY ja 2005/29/EY sen varmistamiseksi, että kuluttajaan ei sovelleta kohtuuttomia sopimusehtoja.

Kuluttaja-asiamiehellä on kuluttajansuojalain nojalla laaja yleistoimivalta valvoa sopimusehtojen kohtuullisuutta kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisessä suhteessa. Kuluttaja-asiamies valvoo kuluttajansuojalain nojalla myös sopimusehtojen kohtuullisuutta kuluttajan ja datan haltijan välillä, kuluttajan ja verkkoon liitettyyn tuotteeseen liitetyn palvelun tarjoajan välillä sekä kuluttajan ja verkkoon liitetyn tuotteen myyjän välillä. KSL 3 luvun 1 §:n mukaan:” Elinkeinoharjoittaja ei saa käyttää kulutushyödykkeitä tarjotessaan sopimusehtoa, jota kulutushyödykkeen hinta ja muut asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen on pidettävä kuluttajien kannalta kohtuuttomana.”

Kuluttaja-asiamies valvoo voimassa olevan sääntely nojalla tilanteita, joissa kuluttajan datasäädökseen perustuvia oikeuksia rajoitettaisiin elinkeinonharjoittajan kanssa tehdyllä sopimuksella kohtuuttomasti. Tällaiset rajoitukset voisivat koskea esimerkiksi kuluttajan omistaman laitteen tuottaman datan tai siihen liittyvän palvelun datan asettamista kuluttajan saataville tai kuluttajan oikeutta jakaa dataa kolmannen osapuolen kanssa esimerkiksi auton huoltoliikkeen kanssa.

3 Datasäädöksen säännökset, jotka voisivat tulla myös kuluttaja-asiamiehen valvottaviksi

Markkinointi

Datasäädöksessä on useita markkinoinnissa annettavia tietoja koskevia artikloja. Säädöksen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään niistä dataa koskevista tiedoista, jotka käyttäjälle on annettava ennen sopimuksen tekemistä verkkoon liitetyn tuotteen ostamisesta, vuokraamisesta tai liisaamista. Tämän kohdan mukaan käyttäjälle on annettava selkeällä ja ymmärrettävällä tavalla mm. tiedot tuotteen datan tyypistä, muodosta ja arvioidusta määrästä, datan säilytysajasta sekä tieto siitä, miten käyttäjä pääsee dataan, voi hakea tai tarvittaessa poistaa sitä.

Datasäädöksen 3 artiklan 3 kohdassa säädetään niistä tiedoista, jotka käyttäjälle on annettava ennen tuotteeseen liitettyä palvelua koskevan sopimuksen tekemistä selkeällä ja ymmärrettävällä tavalla. Näitä tietoja ovat mm. tuotettavan tuotteeseen liittyvän palvelun datan luonne ja arvioitu määrä sekä järjestelyt, joiden mukaisesti käyttäjä voi päästä tällaiseen dataan tai hakea sitä, mukaan lukien mahdollisen datan haltijan datan tallentamista koskevat järjestelyt ja säilyttämisaika sekä tieto siitä, miten käyttäjä voi pyytää datan jakamista kolmannen osapuolen kanssa ja tarvittaessa lopettaa datan jakamisen.

Datasäädöksen tiedonantovelvoitteet täydentävät ennen kulutushyödykettä koskevan sopimuksen tekemistä annettavia tiedonantovelvoitteita, joista säädetään mm. kuluttajansuojalain 2, 5 a ja 6 luvussa ja joiden noudattamista valvoo kuluttaja-asiamies.

Kohtuuttomat sopimusehdot ja sopimaton menettely asiakassuhteessa

Datasäädöksen VI luku sääntelee datankäsittelypalvelujen vaihtamista. Datan käsittelyllä tarkoitetaan tietojen digitaalista käsittelyä ja kategorisointia kuten varmuuskopioiden luomista ja tietojen tallentamista. Datasäädöksen mukaan datankäsittelypalvelulla tarkoitetaan asiakkaalle tarjottavaa digitaalista palvelua, joka mahdollistaa kaikkialla käytössä olevaan ja tarveperusteiseen verkkokäyttöön jaetun joukon konfiguroitavissa olevia, skaalattavia ja joustavia, luonteeltaan keskitettyjä, hajautettuja tai pitkälle hajautettuja tietoteknisiä resursseja niin, että se voidaan ottaa käyttöön ja poistaa käytöstä nopeasti siten, että hallinnointivaiva tai palveluntarjoajan vuorovaikutus on minimaalinen. Asiakkaalla tarkoitetaan asetuksessa myös luonnollista henkilöä, joka on solminut sopimussuhteen datankäsittelypalvelujen tarjoajan kanssa.

Datasäädöksen 23 artiklan mukaan datankäsittelypalvelun tarjoajien on erityisesti oltava asettamatta ja poistettava esikaupallisia, kaupallisia, teknisiä, sopimusperusteisia ja organisatorisia esteitä, jotka estävät asiakkaita irtisanomasta datankäsittelypalvelua koskevaa sopimusta päättyväksi enimmäisirtisanomisajan ja 25 artiklan mukaisen vaihtoprosessin onnistuneen päätökseen saattamisen jälkeen, tekemästä saman palvelutyyppin kattavia uusia sopimuksia eri datankäsittelypalvelujen tarjoajan kanssa sekä mm. siirtämistä asiakkaan siirrettävissä olevaa dataa ja digitaalista omaisuutta eri datankäsittelypalvelujen tarjoajalle.

Datasäädöksen 26 artiklassa säädetään datankäsittelypalvelujen tarjoajan tiedonantovelvoitteesta. Tämän artiklan mukaan datankäsittelypalvelujen tarjoajan on annettava asiakkaalle tiedot käytettävissä olevista menettelyistä datankäsittelypalvelun vaihtamiseksi ja siirtämiseksi, mukaan lukien tiedot käytettävissä olevista vaihto- ja siirtomenetelmistä ja -muodoista sekä datankäsittelypalvelujen tarjoajan tiedossa olevista teknisistä ja muista rajoituksista sekä viittaus datankäsittelypalvelujen tarjoajan ylläpitämään ajantasaiseen verkkorekisteriin, jossa on yksityiskohtaiset tiedot kaikista datarakenteista ja -muodoista sekä asiaa koskevista standardeista ja avoimista yhteentoimivuuden eritelmistä.

Datasäädöksen VI luvussa säädetään käyttäjille, mukaan lukien kuluttajat, datankäsittelypalvelun vaihtamista turvaavia oikeuksia. Artiklassa 23 säädetään nimenomaisesti siitä, että datankäsittelypalvelujen tarjoajan ei tule asettaa sopimusperusteisia esteitä näiden oikeuksien toteutumiseksi. Kuluttaja-asiamies valvoo kuluttajansuojalain 3 luvun 1 §:n nojalla, ettei kuluttajan oikeuksia suhteessa datankäsittelypalvelujen tarjoajaan kohtuuttomasti sopimusehdoin rajoiteta.

Datasäädöksen 37 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetään siitä, että artiklojen 23-31 sekä 34 ja 35 soveltamisesta ja täytäntöönpanon valvonnasta vastaavalla viranomaisella on oltava kokemusta data-alalta ja sähköisten viestintäpalvelujen alalta.

Muut säännökset

Datasäädöksen 37 artiklan mukaan toimivaltaisen viranomaisen on muun ohella edistettävä asetuksen soveltamisalaan kuuluvien käyttäjien ja yhteisöjen datalukutaitoa ja tietoisuutta asetuksen mukaisista oikeuksista ja velvoitteista. Kilpailu- ja kuluttajaviraston lakisääteisenä tehtävänä on edistää ja toteuttaa kuluttajavalistusta ja – kasvatusta.

4 Datasäädöksen lisääminen CPC-asetuksen soveltamisalaan

Kuluttajaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan CPC-asetuksen mukaisena toimivaltaisena viranomaisena toimii kuluttaja-asiamies, jollei 3 momentista muuta johdu. Myös Liikenne- ja viestintävirasto on tietyissä asioissa CPC-asetuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen joko yksin tai yhdessä kuluttaja-asiamiehen kanssa.

Kuluttajaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain mukaan niin kuluttaja-asiamiehellä kuin muilla lain mukaan nimetyillä toimivaltaisilla viranomaisilla on mainitussa laissa säädetty toimivaltuudet yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Jos toimivalta on jaettu kuluttaja-asiamiehen ja muun viranomaisen kesken, myös muulla toimivaltaisella viranomaisella kuin kuluttaja-asiamiehellä on lain 2 luvussa säädetty toimivaltuudet yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Toimivaltuus hakea tai määrätä seuraamusmaksu on kuitenkin annettu vain kuluttaja-asiamiehelle, Finanssivalvonnalle, tietosuojavaltuutetulle ja Liikenne- ja viestintävirastolle.

5 Datasäädöksen lisääminen edustajakannedirektiivin soveltamisalaan

Edustajakannedirektiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan elinkeinonharjoittajia vastaan nostettaviin edustajakanteisiin mm. sillä edellytyksellä, että kyseiset rikkomiset aiheuttavat haittaa tai saattavat aiheuttaa haittaa kuluttajien yhteisille eduille. Edustajakannedirektiivi edellyttää, että jäsenvaltioissa tulee voida nostaa ”hyvitystoimenpiteitä koskevia edustajakanteita” ja ”kieltotoimenpiteitä koskevia edustajakanteita”.

”Hyvitystoimenpiteitä koskeva edustajakanne” on Suomessa ryhmäkanne. Ryhmäkanteesta säädetään ryhmäkannelaissa (444/2007). Sen 4 a §:n mukaan kuluttaja-asiamies voi nostaa ryhmäkanteen valvontavaltansa mukaisessa laajuudessa. Ryhmäkanteen käyttöala määrittyy siten ensi sijassa kuluttaja-asiamiehen toimivallan kautta.

Edustajakannedirektiivin täytäntöönpanossa ryhmäkanteen soveltamisalaa laajennettiin siten, että ryhmäkanteena voidaan käsitellä myös tuossa direktiivissä tarkoitettuja vaatimuksia (ryhmäkannelain 1 §:n 2 momentti).

Direktiivin myötä lakia on muutettu lisäksi niin, että ryhmäkanteen voi kuluttaja-asiamiehen lisäksi nostaa myös kuluttajien yhteisiä etuja edistävä järjestö, jonka oikeusministeriö on nimennyt ns. oikeutetuksi yksiköksi ryhmäkanteita varten.

”Kieltotoimenpiteitä koskevia edustajakanteita” voivat markkinaoikeudessa nostaa valvontavaltansa kuuluvissa asioissa paitsi kuluttaja-asiamies, myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Finanssivalvonta, Liikenne- ja viestintävirasto, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus, Sosiaali- ja

terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja tietosuojavaltuutettu sekä kuluttajien yhteisiä etuja edistävä järjestö, jonka oikeusministeriö on nimennyt oikeutetuksi yksiköksi kotimaisia edustajakanteita varten (laki kieltotoimenpiteitä koskevista edustajakanteista 5 §).

Edustajakannedirektiiviin perustuvista rajat ylittävistä kanteista on erityissäätelyä.

Kuluttaja-asiamiehellä on lisäksi yksinomainen toimivalta saattaa vireille ryhmävalitus kuluttajariitalautakunnassa. Kuluttaja-asiamies voi tehdä ryhmävalituksen toimivaltaansa kuuluvissa asioissa (laki kuluttajariitalautakunnasta 4 § ja laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta 14 §).

6 Johtopäätökset

Datasäädöksessä on artikloja, joiden noudattamisen valvonta sopisi hyvin kuluttaja-asiamiehen tehtäväksi. Toisaalta datasäädöksessä on myös paljon sellaisia kuluttajiin sovellettavia artikloja, joiden valvojalla tulee olla erityisosaamista. Näiden erityisosaamista edellyttävien artiklojen valvonta samoin kuin vain yrittäjien välisessä suhteessa sovellettavien artiklojen valvonta ei ole tarkoituksenmukaista säätää kuluttaja-asiamiehen tai KKV:n tehtäväksi.

Kuluttaja-asiamiehen valvottaviksi soveltuisivat verkkoon liitetyn tuotteen sekä niihin liittyvien palvelujen markkinoinnissa annettavia tietoja koskevat 3 artiklan 2 ja 3 kohdat silloin, kun kyse on elinkeinonharjoittajan kuluttajiin kohdistamasta markkinoinnista. Kuluttaja-asiamies valvoo jo kuluttajansuojalain nojalla, että edellä tarkoitettujen tuotteiden tai palveluiden markkinoinnissa noudatetaan kuluttajansuojalain säännöksiä, mukaan lukien sitä, että EU-lainsäädännössä asetettuja kuluttajalle annettavia tiedonantovaatimuksia noudatetaan. Olisi valvontaviranomaisten tehtävien tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan hoitamisen kannalta perusteltua, että markkinoinnin valvontatehtävää ei jaettaisi useiden toimivaltaisten viranomaisten kesken silloin, kun kyse on elinkeinonharjoittajan kuluttajiin kohdistamasta markkinoinnista.

Kuluttaja-asiamies valvoo kuluttajansuojalain nojalla myös verkkoon liitettyjä tuotteita ja näihin liittyviä palveluja koskevien sopimusehtojen kohtuullisuutta kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisessä suhteessa. Kyse voi olla esimerkiksi verkkoon liitetyn tuotteen ostamiseen tai vuokraamiseen liittyvistä sopimusehdoista tai verkkoon liitettyyn tuotteeseen liittyvän palvelun sopimusehdoista. Tältä osin datasäädös ei tuo mukanaan mitään muutosta, koska kohtuuttomia sopimusehtoja koskeva datasäädöksen 13 artikla koskee vain yritysten välisiä sopimuksia.

Toisaalta datasäädöksessä annetaan kuluttajille monia oikeuksia, joiden toteutumista ei tule rajoittaa kohtuuttomasti sopimusehdoin. Datasäädöksestä kuluttaja-asiamiehen valvottavaksi sopisi luontevasti 23 artikla siltä osin, kun artiklassa säädetään siitä, että datankäsittelypalvelun tarjoajan vaihtamiselle ei tule asettaa sopimusperusteisia esteitä. Kuitenkin tiettyjen artiklojen osalta, mukaan lukien 23 artikla, datasäädöksessä edellytetään nimenomaisesti, että valvovalla viranomaisella on oltava kokemusta data-alalta ja sähköisten viestintäpalvelujen alalta. Olisi siis arvioita, onko kuluttaja-asiamiehellä riittävästi kokemusta 23 artiklan valvontaan edellä tarkoitettulta osin kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisessä suhteessa.

Kun yhä useampi tuote on kytketty verkkoon ja tuotteen keräämällä tai tuottamalla datalla on yhä suurempi merkitys tuotteen käytön ja huollon kannalta, kyse on osin yleisviranomaiselle kuten kuluttaja-asiamiehelle luontevasti kuuluvasta tehtävästä. Sellaiset tehtävät, jotka edellyttävät

syvällistä erityisasiantuntemusta, kuuluvat erityisviranomaisen tehtäviin. Datasäädöksessä tarkoitettuna datakoordinaattorin tehtävä sopii luontevasti Liikenne- ja viestintävirastolle.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävänä on edistää ja toteuttaa kuluttajavalistusta ja –kasvatusta. Tähän tehtävään olisi sisällytettävässä datasäädöksessä toimivaltaiselle viranomaiselle säädetty tehtävä edistää käyttäjien datalukutaitoa ja tietoisuutta asetuksen mukaisista oikeuksista ja velvoitteista siltä osin, kun kyse on kuluttajista.

Kun datasäädös on lisätty CPC-asetuksen soveltamisalaan, lakia kuluttajaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista tulee muuttaa. Jos Liikenne- ja viestintävirasto nimettäisiin ainoaksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi valvomaan datasäädöksen säännöksiä, olisi muutettava lain 2 §:n 3 momenttia, jossa säädetään niistä yhteistyöasetuksen mukaisista toimivaltaisista viranomaisista, joiden osalta kuluttaja-asiamies ei ole toimivaltainen viranomainen. Jos taas kuluttaja-asiamies säädetään toimivaltaiseksi viranomaiseksi joidenkin datasäädöksen artiklojen suhteen, on muutettava lain 2 §:n 2 momenttia. Toimivaltaisten viranomaisten toimivaltuuksiin ei tarvittane muutoksia, sillä riittävää on, että CPC-asetuksen soveltamisalalla toimivaltaisella viranomaisella/viranomaisilla on sen mukaiset toimivaltuudet. Harkittava on kuitenkin datasäädöksen säännösten rikkomisen tuomista seuraamusmaksusääntelyyn piiriin.

Datasäädös on lisätty myös edustajakannedirektiivin soveltamisalaan. Se merkitsee sitä, että datasäädöksen rikkomisesta tulee voida nostaa hyvitystoimenpiteitä koskeva edustajakanne (eli ryhmäkanne), jos rikkomisesta on haittaa kuluttajien yhteisille eduille. Kuluttaja-asiamies on paitsi sopivin viranomainen arvioimaan kuluttajien yhteisiä etuja, myös ainoa viranomainen, jolla on nykyisellään oikeus nostaa ryhmäkanne.

Jos datasäädöksen kuluttajaoikeudelliset säännökset annettaisiin kuluttaja-asiamiehen sijaan jonkin toisen viranomaisen valvottavaksi, kuluttaja-asiamies ei voisi nostaa niiden rikkomisesta ryhmäkannetta eikä ajaa ryhmävalitusta kuluttajariita-lautakunnassa. Ryhmäkannelakia tulisi tällöin muuttaa niin, että tämä toinen viranomainen voisi nostaa datasäädöksen rikkomiseen perustuvan ryhmäkanteen kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi. Se ei olisi lain selkeydelle eduksi. Tällainen ratkaisu myös poikkeaisi muista edustajakannedirektiivin soveltamisalaliitteen 68 instrumentista. Toinen vaihtoehto olisi jättää kanteennosto-oikeus vain kuluttajajärjestöille, mikä olisi kuluttajansuojan näkökulmasta selvä heikennys.

☐ Oikeusministeriön kannanotto kuluttaja-asiamiehen valvottavaksi tulevista datasäädöksen säännöksistä sekä eräistä KKV:n tehtävistä

Datasäädös on horisontaalinen säädös, jota sovelletaan kuluttajamarkkinoilla ja yritysten välisellä markkinalla. Oikeusministeriö katsoo, että Kilpailu- ja kuluttajavirastoa tai kuluttaja-asiamiestä ei tulisi säätää datasäädöksen osalta toimivaltaiseksi viranomaiseksi silloin, kun on kyse yritysten välisistä suhteista.

Oikeusministeriö katsoo, että kuluttaja-asiamies tulisi nimetä toimivaltaiseksi viranomaiseksi elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisissä suhteissa datasäädöksen 3 artiklan 2 ja 3 kohdan sekä 23 artiklan suhteen.

Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto tulisi nimetä Liikenne- ja viestintäviraston ohella toimivaltaiseksi viranomaiseksi, joka edistää kuluttajien datalukutaitoa ja tietoisuutta datasäädöksen mukaisista oikeuksista ja velvoitteista.

Jos toimivaltaiseksi viranomaiseksi kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisessä suhteessa nimettäisiin pelkästään Liikenne- ja viestintävirasto, olisi ryhmäkannelakia muutettava joko siten, että datasäädöksen osalta kanneoikeus annettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle, taikka siten, että kanneoikeutta ei annettaisi millekään viranomaiselle, vaan se olisi vain kuluttajajärjestöillä. Molemmat ratkaisut poikkeaisivat edustajakannedirektiivin soveltamisalaliitteen 68 instrumentin osalta tehdystä ratkaisusta.

3. Mitä seikkoja viranomaisten yhteistyön järjestämisessä tulisi erityisesti ottaa huomioon?

Arviomuistiossa on pidetty perusteltuna ratkaisua, jossa datasäädöksen henkilötietojen käsittelyä koskevien velvoitteiden noudattamista valvoisi Suomessa tietosuojavaltuutettu. Henkilötietojen käsittelyn valvonnan osalta tietosuojavaltaviranomaisten roolista säädetään jo suoraan sovellettavassa datasäädöksessä, eikä EU-säädös sisällä tältä osin kansallista sääntelyliikkumavaraa. Arviomuistiossa ei ole kaavailtu tietosuojavaltuutetulle muita datasäädöksen valvontaan liittyviä tehtäviä. Oikeusministeriö pitää arviomuistiossa tietosuojavaltuutetulle kaavailtua valvontaroolia perusteltuna.

Kuitenkin arviomuistioon sisältyvässä arvioissa koskien hallinnollisen sanktion käyttämistä datasäädöksen täytäntöönpanossa todetaan, että edelleen olisi ratkaistava kysymys siitä, miten tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegion edellytykset ratkaista muihin kuin henkilötietoihin liittyvät kysymykset turvattaisiin. Lisäksi kyseisessä arvioissa todetaan, että niin ikään olisi ratkaistava muun muassa kysymys siitä, miten tällaisen asian saisi saatettua tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegion käsiteltäväksi. Arviomuistiosta ei vaikuttaisi käyvän selvästi ilmi, mihin mahdollisiin valvontatehtäviin nämä seuraamuskollegiota koskevat huomiot liittyvät. Kyseiset toteamukset huomioiden oikeusministeriö pitää tärkeänä, että tietosuojavaltuutetun valvontarooli rajautuisi henkilötietojen käsittelyä koskevien velvoitteiden valvontaan.

Arviomuistiossa on arvioitu datasäätelystä tietosuojavaltuutetulle aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia. Arviomuistiossa datasäädöksen mukaisten valvontatehtävien on katsottu tulevan merkittävästi vaikuttamaan tietosuojavaltuutetun toimiston työmäärään ja sääntelystä seuraavan lisäresursoinnin tarve on arvioitu olevan noin neljä henkilötyövuotta. On tärkeää, että tietosuojavaltuutettuun kohdistuvat resurssitarpeet huomioidaan arviomuistion pohjalta valmisteltavassa hallituksen esityksessä. Itse resurssitarvearvion osalta oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista.

4. Mitä kansallisten (viranomais-)menettelyiden osalta tulisi ottaa huomioon viranomaisten ja toimijoiden välisessä yhteistyössä? Onko sektoreittain jotain sellaista, mitä pitäisi erityisesti ottaa huomioon kun kyseessä on viranomaisyhteistyö?

-

5. Mitä seuraamusten osalta erityisiä huomioita? Erityisesti sanktioitavien tekojen suhteen? Entä miten mahdollinen viranomaisen ”puuttumiskynnys” näissä tulisi mielestänne määritellä?

Arviomuistiossa on laajasti selitetty seuraamuksiin liittyviä lähtökohtia muun muassa oikeusministeriön aihetta koskevan muistion perusteella. Seuraamussäntelyä valmisteltaessa on selvitettävä, millainen kansallinen liikkumavara sääntelyssä on ja arvioitava tarvittavaa seuraamussäntelyä arviomuistiossakin selostettujen lähtökohtien mukaisesti, ottaen huomioon erityisesti suhteellisuusperiaate ja sanktioiden viimesijaisuuden periaate. Seuraamusten osalta on tärkeää varmistaa, että ne ovat tehokkaita ja oikeasuhtaisia ja linjassa yleisen tietosuojasetuksen seuraamussäntelyn kanssa. Kannatettavana voi pitää arviomuistiossa esitettyä ajatusta jonkinlaisesta puuttumiskynnyksestä.

Arviomuistiossa kuvataan voimassa olevassa laissa Traficomien seuraamuskollegiolle säädettyä toimivaltaa ja kollegion kokoonpanoa. Kollegiosta on säädetty muun lainsäädännön yhteydessä, joten on syytä arvioida, soveltuuko sääntely sellaisenaan myös datasäädöksen yhteyteen vai tulisiko sitä joltain osin muuttaa (esimerkiksi euromääräisen rajan ja kollegion kokoonpanon osalta). Arviomuistiossa on kuvattu myös tietosuojavaltuutetun toimiston tehtäviä ja toimivaltuuksia, joiden osalta olisi keskeistä varmistaa, että datasäädökseen täytäntöönpanoon liittyvä seuraamussäntely on linjassa tietosuojasetuksen ja tietosuojalain mukaisen seuraamussäntelyn kanssa.

Arviomuistiossa todetaan, että sekä tietosuojavaltuutetun että Traficomien kollegioiden voidaan alustavasti arvioida olevan toimivaltaisia. On tärkeää, että kollegioiden keskinäinen toimivallanjako määritellään selkeästi laissa ja että ne bis in idem -periaatteen toteutuminen on huomioitu sääntelyn valmistelussa

6. Muita mahdollisia huomioita arviomuistioon tai asiaan liittyvään jatkovalmisteluun

Arviomuistiossa käsitellään mahdollista tarvetta säätää passiivisuusvalituksesta. Viranomaisen passiivisuustilanteita koskeva oikeussuojakeino hallintotuomioistuimessa on kansallisessa oikeusjärjestelmässämme poikkeuksellinen, vaikka sellaisesta onkin erityislainsäädännössä joissakin yhteyksissä säädetty (ks. myös LaVL 15/2023 vp). Eduskunnan lakivaliokunta on katsonut, ettei asemaltaan itsenäisen valvontaviranomaisen toiminnan valvonta asetuksen tarkoittamalla tavalla kuulu luontevasti tuomioistuimille ja että jo nykyinen kantelumahdollisuus laillisuusvalvojille on tehokas oikeussuojakeino, sillä niiden tehtävänä on ryhtyä kantelun johdosta tarvittaviin toimenpiteisiin (LaVL 5/2018 vp). Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, voidaanko datasäädöksen velvoite toteuttaa nykyisen oikeussuojajärjestelmän puitteissa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että datasäädöksen 39 artiklan 2 kohdan sanamuoto (”oltava joko oikeus tehokkaksi oikeussuojakeinoihin tai mahdollisuus hakea muutosta puolueettomalta elimeltä, jolla on asianmukainen asiantuntemus”) luettuna yhdessä saman artiklan 3 kohdan sanamuodon (”Tämän artiklan mukaiset kanteet on nostettava - - sen jäsenvaltion tuomioistuimissa, jossa kanteen kohteena oleva toimivaltainen viranomainen sijaitsee”) kanssa ei kuitenkaan näyttäisi asettavan yhtä vahvaa velvoitetta viivästys-/passiivisuustilanteiden käsittelyyn

nimenomaan tuomioistuimessa kuin tietosuojasetuksen 78 artiklan 2 kohta ("Jokaisella rekisteröidyllä on oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoin -") ja 3 kohta ("Oikeudellinen menettely valvontaviranomaista vastaan on pantava vireille sen jäsenvaltion tuomioistuimissa, johon valvontaviranomainen on sijoittautunut").

Datasäädöksen 39 artiklan 2 kohdan sanamuotoon nähden ainakin ylimmän laillisuusvalvonnan voitaisiin arvioida täyttävän vaatimukset "puolueettomasta elimestä, jolla on asianmukainen asiantuntemus". Toisaalta 39 artiklan 2 kohdassa edellytetään "mahdollisuutta hakea muutosta", joka viittaisi enemmän hallintoprosessiin kuin laillisuusvalvontaan oikeussuojakeinona. Kuitenkin datasäädöksen 39 artiklan 2 kohdan englanninkielinen asetusteksti ("access to review") ja ruotsinkielinen asetusteksti ("tillgång till omprövning") viittaavat enemmän mahdollisuuteen hakea uudelleenarviointia (myös puolueettomalta elimeltä) kuin mahdollisuuteen hakea muutosta (vain tuomioistuimelta). Asetusta on mahdollista tulkita englannin- ja ruotsinkielisten termien valossa suomen kieliversiota selkeämmin niin, että toimivaltaisen viranomaisen passiivisuustilanteissa riittävänä oikeussuojakeinona olisi vakiintuneen kotimaisen näkemyksen mukaisesti (ylin) laillisuusvalvonta.

Edellä kieliversioista todettu huomioon ottaen jatkovalmistelussa voitaisiin harkita, olisiko datasäädöksen asetustekstin suomenokseen syytä pyytää oikaisua datanhallinta-asetuksen tapaan. Datanhallinta-asetusta on oikeutta tehokkaihin oikeussuojakeinoin koskevan 28 artiklan 2 ja 3 kohdan osalta oikaistu 9.11.2023 siten, että "artiklan mukaisten kanteiden" sijaan viitataan "artiklan mukaisiin menettelyihin" ja muutoksenhakumahdollisuuden sijaan viitataan "mahdollisuuteen hakea uudelleenarviointia puolueettomalta elimeltä".

Tietosuojalain 21 §:n 3 momentin mukaan tietosuojavaltuutetun on käsiteltävä yleisen tietosuojasetuksen 77 artiklan nojalla vireille tullut kanteluasia kolmen kuukauden kuluessa sen vireilletulosta tai, jos asia ei ole käsiteltävissä tässä ajassa, ilmoitettava rekisteröidylle tässä ajassa arvio päätöksen antamisajankohdasta. Arviomuistiossa katsotaan, että koska mainittu lainkohta koskee vain yleisen tietosuojasetuksen 77 artiklan nojalla vireille saatettuja asioita, tulisi tietosuojalakiin lisätä viittaus myös datasäädöksen nojalla vireille saatettuihin asioihin.

Oikeusministeriö huomauttaa kyseisen arvion osalta, että tietosuojalain tarkoituksena on täsmentää ja täydentää yleistä tietosuojasetusta ja sen kansallista soveltamista (lain 1 §). Datasäädöstä puolestaan sovelletaan laajasti datan käsittelyyn, jossa on osin kyse myös henkilötietojen käsittelystä. Datasäädöksen nojalla vireille saatettavat asiat voivat koskea siis muuta dataa kuin henkilötietoja. Lisäksi olisi huomattava, että voimassa olevassa tietosuojalaissa on säädetty tietosuojavaltuutetun asemasta tietosuojasetuksen mukaisena valvontaviranomaisena, kun taas arviomuistiossa Traficom on arvioitu Suomen osalta soveltuvan toimimaan datasäädöksen päävastuullisena toimivaltaisena viranomaisena. Nämä seikat huomioiden oikeusministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena säätää datasäädöksen mukaisesta passiivisuusvalituksesta tietosuojalaissa, mikäli jatkovalmistelussa passiivisuusvalituksesta säätäminen arvioidaan tarpeelliseksi.

Oikeusministeriö

Kokko-Herrala Riitta
Oikeusministeriö