

Lausunto HE:stä eduskunnalle EU:n datasäädöstä täydentäväksi lainsäädännöksi*Taustaa*

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt IPR University Centeriltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta EU:n datasäädöksen täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki datan hallinnan ja jakamisen valvonnasta sekä muutettaviksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettua lakia. Esityksen tavoitteena on toimeenpanna joulukuussa 2023 annettu EU:n datasäädös, joka on merkittävä osa Euroopan komission datastrategian toimenpiteitä. Asetuksen toimeenpano edellyttää täydentävien säännösten antamista asetuksen valvonnasta ja seuraamuksista.

Lausumme kunnioittaen seuraavan.

*Arviointia**a) Aluksi*

Täytäntöönpanoa koskeva lainsäädäntö on tarpeen, koska datasäädös jättää tietyt asiat kansallisen sääntelyn varaan. Esitysluonnoksessa omaksuttu perusratkaisu keskittää dataa koskevaa sääntelyä (myös EU:n datanhallinta-asetukseen perustuva sääntely) uuteen lakiin on perusteltu. Samoin pidämme perusteltuna liikenne- ja viestintäviraston merkittävää roolia lainsäädännön valvonnassa ja täytäntöönpanossa. Nähdäksemme myös tietosuojavaltuutetun ja kuluttajaviranomaisten vastuut on määritelty esitysluonnoksessa asianmukaisesti.

Taloudellisen resursoinnin osalta näemme ongelmaksi, että esityksessä ei ehdoteta resursointia lisämäärärahaesityksillä valtion vuoden 2025 talousarvioon, vaikka datasäädöstä aletaan soveltaa jo syyskuussa 2025, ja sen soveltaminen edellyttää muun muassa merkittävää kouluttautumista ja uusia rekrytointejä, joita ei tulisi toteuttaa jälkijättöisesti. Resursoinnin puute vaarantaa oikeusturvan ja datasäädöksen tarkoituksenmukaisen soveltamisen.

Kiinnitämme lisäksi alla huomiota esityksen mukaiseen tuomioistuinjärjestelmään (b) ja datasäädöksestä poikkeaviin kynnyksiin tietojen luovuttamisille viranomaisissa (c).

b) Valitukset olisi perusteltua keskittää markkinaoikeuteen

Esitysluonnoksessa on pohdittu keskittämisen etuja asiantuntemuksen käytön ja kehittämisen näkökulmista, mutta päädytty lopulta siihen, että liikenne- ja viestintäviraston päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuksiin. Tätä on perusteltu lähinnä sillä, että tapauksia ei todennäköisesti tulisi kovin paljoa ja sillä, että hallinto-oikeuksien osalta ei ole viime aikoina haluttu keskittää asiaryhmiä yksittäiseen hallinto-oikeuteen. Kuitenkin esitysluonnoksessa on perusteltu keskittämistä liikenne- ja viestintävirastoon linjan yhteneväisyyden, asiantuntemuksen varmistamisen ja sujuvuuden lisäämisellä (s. 25). Edelleen esitysluonnoksen mukaan liikenne- ja

viestintävirastolta ”vaaditaan osaamista muun muassa liikesalaisuusasioista, sopimusoikeudesta, kilpailu- ja kuluttajaoikeudellisista kysymyksistä ja immateriaalioikeudellisista kysymyksistä sekä virastolle uusista teknologian aloista, kuten IoT-teknologiasta, datankäsittelypalveluista ja pilvipalveluista” (s. 28). Vastaava peruste ei näyttäisi ulottuvan tuomioistuimen valintaan, kun esityksessä päädytään hajauttamaan asiat yleisiin hallinto-oikeuksiin, joilla on hyvin rajallinen kokemus näistä vaativista oikeuden osa-alueista.

Pidämme todennäköisenä, että valituksia tulee, ja ne tulevat todennäköisesti pitkälti liittymään liikesalaisuuksien ja mahdollisesti myös muiden aineettomien oikeuksien suojaan. Datasäädöksen soveltaminen ja sitä koskevien oikeudellisten ratkaisujen arvioiminen edellyttää lisäksi merkittävää kilpailuoikeudellista osaamista. Vaikka valituksia tuomioistuimiin ei mahdollisesti tulisi paljoa – mistä ei voi myöskään vallita täyttä varmuutta – niissä tulevat todennäköisesti korostumaan merkittävät taloudelliset intressit ja pitkälle erikoistuneen asiantuntemuksen tarve. Tarvittavaa asiantuntemusta ei voida saavuttaa keskittämättä valituksia johonkin tiettyyn tuomioistuimeen, jolla on jo tarvittavaa osaamista datasäädökseen kiinteästi kytkeytyviltä oikeudenaloilta.

Liikesalaisuuksien suoja muodostunee keskeiseksi kiistakapulaksi erityisesti määritettäessä kolmansien oikeuksia dataan ja riittäviä suojauksia liikesalaisuuksien suojaamiseksi. Hallinto-oikeuksilla voi olla aiempaa kokemusta liikesalaisuuksista lähinnä silloin, kun arvioidaan liikesalaisuuksien merkitystä julkisuussääntelyn näkökulmasta. Tätä kautta muodostunut asiantuntemus on kuitenkin satunnaista ja kapeaa. Liikesalaisuuslain säätämisen myötä markkinaoikeus on keskeinen tuomioistuin liikesalaisuuksien osalta. Hallinto-oikeuksilla ei ole lainkaan kokemusta esimerkiksi tietokantaoikeudesta, joka on myös olennainen sääntely datasäädöstä sovellettaessa. Markkinaoikeus on myös sen osalta asiantuntevin tuomioistuin.

Esimerkiksi markkinoiden määrittely kilpailuoikeuden tapaan on tarpeen arvioitaessa, käyttäisikö kolmas osapuoli dataa kilpailevan tuotteen kehittämiseen tai voisiko datan luovuttaminen olla kilpailullisesti sensitiivisen datan luovuttamista. Samoin kilpailuoikeudellinen arviointi nousee merkittävään rooliin, kun määritetään kolmannelta osapuolelta datasta perittävää kohtuullista korvausta ja muita ehtoja kilpailuoikeuden FRAND-arvioinnin ja sitä koskevan oikeuskäytännön mukaisesti. Tällaista asiantuntemusta on niin ikään lähinnä markkinaoikeudella. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, kohtuullisen korvauksen määrittäminen ratkaisee osaltaan pitkälti sen, miten datasäädös onnistuu täyttämään tavoitteensa: *”Mikäli korvaustaso asettuu sellaiseksi, että se tekee datan jakamisesta kannattamatonta, se jarruttaa datatalouden kehitystä”* (s. 27). Asiantuntemuksen turvaaminen ja yhteneväisen linjan muodostuminen valitusten käsittelyssä on siten ensiarvoisen tärkeää.

Katsomme siksi perustelluksi, että markkinaoikeus toimisi valituksia käsittelevänä tuomioistujana liikenne- ja viestintäviraston päätöksiä osalta.

c) Kansallisessa täytäntöönpanossa ei voida poiketa EU-asetuksen vaatimuksista

Datasäädöksen 37 artiklan 14 kohdan mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava valtuudet pyytää käyttäjiltä, datan haltijoilta tai datan vastaanottajilta tai niiden laillisilta edustajilta, jotka kuuluvat niiden jäsenvaltion toimivaltaan, kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen tämän asetuksen noudattamisen todentamiseksi. Tietopyynnön on oltava oikeassa suhteessa lähtökohtaisten tehtävien suorittamiseen nähden, ja se on perusteltava. Vastaavasti datanhallinta-

asetuksen 14 artiklan 2 kohdan mukaan datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaisella viranomaisella on oltava valtuudet vaatia datan välityspalvelujen tarjoajilta tai niiden laillisilta edustajilta kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen tämän luvun vaatimusten noudattamisen todentamiseksi. Tietopyynnön on oltava oikeassa suhteessa tehtävien suorittamiseen nähden, ja se on perusteltava (alleviivaus lisätty).

Koska kyse on EU-asetuksista, niillä on etusija suhteessa kaikkeen kansalliseen sääntelyyn, mukaan lukien perustuslain tasoiset normit. On selvää, että kansallisesti ei voida muuttaa asetuksen sitovia sanamuotoja, joita on mahdollista soveltaa suoraan kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Mikäli tällainen ristiriita EU-asetuksen ja kansallisen sääntelyn välillä ilmenee, kansallisilla viranomaisilla ja tuomioistuimilla Suomessa on EU-oikeuteen ja myös Suomen valtiosääntöön perustuva velvollisuus antaa viran puolesta etusija EU-asetuksen mukaiselle sääntelylle ja ohittaa siitä poikkeava kansallinen sääntely. Lisäksi komissio voi aloittaa rikkomismenettelyn asetuksen vastaisesta kansallisesta sääntelystä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan koska viranomaiseen kohdistuva pyyntö ”*voi kohdistua erilaisiin tietoihin, joita ei kaikkia pystytä etukäteen luettelemaan*” on ”*valmistelussa on katsottu perustelluksi säätää tarpeellisuuskriteeriä korkeammasta välttämättömyysperusteesta*” (s. 43, alleviivaus lisätty). Asiaa on perusteltu lisää Suomen perustuslain ja erityisesti yksityisyyden suojan näkökulmasta esitysluonnoksen otsikon 12.2 alla.

On kuitenkin huomattava, että pyyntö voi kohdistua myös tietoihin, jota ei koske yksityisyyden tai henkilötietojen suoja esimerkiksi silloin, kun pyyntö kohdistuu oikeushenkilöön eikä ulotu luonnollisten henkilöiden yksityisyyden tai henkilötietojen suojan vaarantavaan dataan. Yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa koskevat säännöt on mahdollista ottaa huomioon niitä koskevan unionitasoisen sääntelyn ja täytäntöönpannaviin asetuksiinkin sisältyvän suhteellisuusperiaatteen nojalla.

Ongelma koskee ehdotettua uuden lain 5 §:ää (viranomaisten tiedonsaantioikeus), 6 §:ää (tiedonvaihtoa viranomaisten välillä), 25 §:ää (asiakirjan luovuttaminen toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle tai Euroopan komissiolle) sekä 25 §:ää (Yhteistyö komission ja muiden jäsenvaltioiden kanssa). Kaikissa asetusten vaatima tarpeellisuusvaatimus on korvattu välttämättömyysperusteella.

Ehdotettu sääntely vaarantaa näiltä osin oikeusvarmuuden viranomaisten ja tuomioistuinten voidessa soveltaa suoraan asetuksen säännöksiä, jotka ovat näiltä osin ristiriidassa ehdotetun sääntelyn kanssa. Se vaarantaa myös asetuksen yhdenmukaisen soveltamisen, viranomaisten välisen yhteistyön tehokkaan toteutumisen, ja datasääntelyn eurooppalaisen yhteistyön ja valvonnan. Syntyy myös riski komission Suomea kohtaan aloittamasta rikkomismenettelystä.

Tuomas Mylly
Professori, Turun yliopisto
Johtaja, IPR University Center

Juha Vesala
Yliopistonlehtori, Turun yliopisto
Johtaja, IPR University Center