



Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta, joka koskee datanhallinta-asetuksen 3 ja 4 luvun kansallista täytäntöönpanoa¹.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää ensiksi yleisesti huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnos on tullut lausuntokierrokselle heti seuraavana päivänä työryhmän selvitysluonnosta koskevan lausuntokierroksen jälkeen. Hallituksen esitysluonnoksessa ei näin ollen ole voitu ottaa kattavasti huomioon työryhmän selvityksestä annettuja lausuntoja.

Lausunnon kohteena olevalla hallituksen esitysluonnoksella säädettäisiin Liikenne- ja viestintävirastolle ne datanhallinta-asetuksen rekisterinpito- ja valvontatehtävät, jotka koskevat datan välityspalveluita ja tunnustettuja data-altruismipohjaisia organisaatioita. Kyse olisi uusista viranomaistehtävistä. Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään Liikenne- ja viestintäviraston datanhallinta-asetuksen mukaisten tehtävien lisäämistä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 304 §:ään.

Lausunnon kohteena olevassa hallituksen esitysluonnoksessa esitetään sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin uutta pykälää 334 a §, jossa säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston toimivallasta määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu datanhallinta-asetuksen 3 luvun mukaisille datan välityspalvelujen tarjoajille. Esityksen mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun määrä olisi 1000–100 000 euroa. Kyseessä olevan hallinnollisen seuraamusmaksun täytäntöönpano esitetään toteutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) mukaisessa menettelyssä. Tämä edellyttäisi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:ään tehtävää lisäystä asian osalta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kyseiset lait tulevat voimaan 24.9.2023, jolloin datanhallinta-asetuksen soveltaminen alkaa.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää hallituksen esitysluonnoksesta seuraavia huomioita:

Valvovien viranomaisten välinen yhteistyö

Liikenne- ja viestintävirastolle säädettävät uudet viranomaistehtävät eivät vaikuttaisi muiden viranomaisten tehtäviin ja toimivaltuuksiin datan välityspalveluiden ja data-altruismipohjaisten organisaatioiden valvonnassa. Koska kyseisten toimijoiden toimintaan voi kohdistua usean eri viranomaisen eri sääntelyyn pohjautuvaa valvontaa, asetetaan datanhallinta-asetuksessa näille viranomaisille velvoite kehittää vahvaa yhteistyötä ja vaihtaa tehtäviensä hoitamisen kannalta tarpeellisia tietoja sekä varmistua datanhallinta-asetuksen mukaisesti tehtyjen päätösten johdonmukaisuudesta.² Hallituksen

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Kyseisen hallituksen esityksen ulkopuolelle on rajattu datanhallinta-asetuksen 2 luku. Asiallisen erillisyyden vuoksi 2 lukua koskeva datanhallinta-asetuksen kansallista täytäntöönpanoa koskeva hallituksen esitys valmistellaan valtioneuvostossa erikseen.

² Ks. Datanhallinta-asetuksen datanvälityspalveluita koskeva 13 artiklan 3 kohta. Vastaavanlainen velvoite viranomaisten väliseen yhteistyöhön on asetettu myös data-altruismipohjaisten organisaatioiden valvonnan osalta datanhallinta-



esitysluonnoksessa on tuotu esiin, että viranomaisyhteistyön tarkempi määrittely ja järjestäminen toimijoiden valvonnassa jää jäsenvaltion kansallisen liikkumavaran ja menettelyllisen autonomian piiriin.

Tietosuojavaltuutetun toimisto arvioi, että Liikenne- ja viestintäviraston ja tietosuojavaltuutetun toimiston välinen yhteistyö tulee toimijoiden valvonnan osalta korostumaan datanhallinta-asetuksen soveltamisen alkaessa syksyllä 2023. Tietosuojavaltuutetun toimiston tehtävien ja toimivallan näkökulmasta on keskeistä, että kaikki datanhallinta-asetuksen 3 ja 4 luvun mukaisten toimijoiden valvontaan liittyvät asiat, joissa on kyse henkilötietojen käsittelystä, käsitellään tietosuojavaltuutetun toimistossa. Tietosuojavaltuutetun toimisto pitää tärkeänä, että hallituksen esitysluonnoksen sivuilla 14 ja 28, on nimenomaisesti todettu se, että Liikenne- ja viestintäviraston tulee hallintolain 21 §:n mukaisesti siirtää henkilötietojen käsittelyyn liittyvät asiat toimivaltaiselle viranomaiselle eli tietosuojavaltuutetun toimistolle. Hallituksen esitysluonnoksessa on katsottu, että hallintolain mukainen asian siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle olisi Suomessa se tapa, jolla asia hoidettaisiin, ei lausunnon tai päätöksen pyytäminen tietosuojaviranomaiselta, kuten datanhallinta-asetuksen johdanto-osan 44 ja 51 perustelukappaleessa todetaan.

Hallituksen esitysluonnoksessa on tämän osalta edelleen todettu, että tilanteessa, jossa datanhallinta-asetuksen rikkomiseen johtanut toimenpide tai laiminlyönti on tarkoittanut myös muun sääntelyn rikkomista, tämän muun sääntelyn suhteen toimivaltaiset viranomaiset voivat myös tutkia asiaa oman sääntelynsä näkökulmasta. Tutkiminen olisi kuitenkin tehtävä yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Hallituksen esitysluonnoksessa viitataan tämän osalta käytännössä viranomaisten välisiin neuvotteluihin, joiden pohjalta voitaisiin tarkemmin yhteistyössä selvittää ja arvioida minkä sääntelyn ja viranomaisen keinoin valvontaa on syytä kussakin tapauksessa tehdä.

Tietosuojavaltuutetun toimisto yhtyy hallituksen esitysluonnoksessa todettuun ja katsoo, että hallintolain mukainen asian siirtäminen on suomalaisen hallintomenettelyn mukainen ja oikea toimintamalli. Kun henkilötietojen käsittelyyn liittyvät asiat siirretään tietosuojavaltuutetun toimistolle, se voi itse arvioida, millaisia toimenpiteitä kyseinen asia edellyttää. Mikäli arvioitavana olevaan asiakokonaisuuteen liittyy usean viranomaisen toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä, mahdollistaa hallintolaki asian siirtämisen siltä osin kuin kysymys kuuluu tietylle viranomaiselle. Samaan toimintaan liittyvä usean eri viranomaisen arviointi korostaa kuitenkin datanhallinta-asetuksen mukaista yhteistyövelvoitetta ja tietojen vaihtoa.

Kuten hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, yhteistyö ja viranomaisten väliset neuvottelut, eivät kuitenkaan sinänsä ole mikään uusi asia, vaan neuvotteluja valvontavaltuuksien käyttämisestä käydään jo nykyisin. Tietosuojavaltuutetun toimiston ja Liikenne- ja viestintäviraston välisestä nykyisestä käytännöstä voidaan mainita esimerkiksi evästeiden ja muun verkkoseurannan valvontaan liittyvä viranomaisyhteistyö, jossa Liikenne- ja viestintävirasto valvoo sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 205 §:ää ja sen kautta esimerkiksi sitä, onko evästeitä voitu tallentaa käyttäjän päätelaitteelle ja minkälaisiin evästeisiin tulee hankkia käyttäjän suostumus.

asetuksen 23 artiklan 3 kohdassa. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan yhteistyövelvoite koskisi Suomessa ainakin tietosuojavaltuutetun toimistoa ja Liikenne- ja viestintävirastoa, Kilpailu- ja kuluttajavirastoa sekä kuluttaja-asiamiestä.



Tietosuojavaltuutetun toimistolle puolestaan kuuluu asiaan liittyvä tietosuojasääntelyn valvonta, kuten verkkosivustolla käytettävien seurantatekniikoiden avulla kerättyjen henkilötietojen käsittelyn valvonta.

Käytännön esimerkkien puuttuminen yhteistyöstä ja valvontatehtävien sidonnaisuuksista

Lausunnon kohteena olevassa hallituksen esitysluonnoksessa on katsottu, että viranomaisten välinen yhteistyö on mahdollista järjestää jo voimassa olevien, hallintolain mukaisen yhteistyövelvoitteen ja viranomaisten keskinäisten tiedonsaantioikeuksien kautta, eikä viranomaisyhteistyön järjestäminen edellytä uutta sääntelyä. Hallituksen esitysluonnoksessa on katsottu tarkoituksenmukaisimmaksi jättää hallinnon yleislainsäädännön ja virastojen harkintavaltaan muodostaa yksityiskohtaisemman yhteistyön käytännöt.

Hallituksen esitysluonnoksessa on lisäksi katsottu, ettei esimerkiksi erinäisistä kuulemis- ja tiedottamisvelvollisuuksista toisille viranomaisille ole tässä vaiheessa perusteltua erikseen säätää, koska valvottavien ja valvontatoimenpiteiden määrä arvioidaan maltillisiksi. Datanhallinta-asetuksen yhteistyövelvoitteen täyttämiseksi olisi kuitenkin hallituksen esitysluonnoksen mukaan perusteltua, että viranomaiset ainakin yleisellä tasolla tiedottaisivat toisiaan muita koskettavista asioistaan, jotta toiset viranomaiset voisivat tarvittaessa esittää pyynnön saada tietoja.

Tietosuojavaltuutetun toimisto yhtyy edellä esitettyyn ja katsoo, että yhteistyön järjestäminen on mahdollista jo voimassa olevan sääntelyn perusteella. Tarkemmista tiedottamis- ja kuulemisvelvoitteista säätämättä jättäminen on myös lähtökohtaisesti perusteltua, mutta toisaalta se korostaa viranomaisten välistä sujuvaa ja oma-aloitteisempaa yhteistyötä sekä tietojen vaihtoa.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että vaikka yhteistyön järjestäminen ei edellyttäisikään sääntelyn muuttamista, olisi valvontamenettelyiden sujuvuuden ja ennakoitavuuden vuoksi ollut tärkeää, että hallituksen esitysluonnoksessa olisi tuotu esiin konkreettisempia käytännön esimerkkejä datanhallinta-asetuksen soveltamistalaa kuuluvista tilanteista, jotka voivat edellyttää viranomaisten välistä yhteistyötä ja asiasta tiedottamista tai joissa arviointi tai menettely voi olla joiltakin osin päällekkäistä tai sidoksissa toisiinsa. Lausunnon kohteena olevassa hallituksen esitysluonnoksessa on lähtökohtaisesti vain ylätasolla ja periaatteellisesti kuvattu valvovien viranomaisten rooleja toimijoiden valvonnassa, mutta käytännön esimerkkejä ei tuoda esiin. Näin ollen valvovien viranomaisten roolit ja tehtävien mahdolliset päällekkäisyydet ja sidonnaisuudet jäävät pitkälti viranomaisten käytännön työssä arvioitaviksi ja muotoutuviksi.

Tietosuojasääntelyn ja tietosuojaviranomaisen toimivallan korostettu asema

Hallituksen esitysluonnoksessa on nostettu esiin se, että viranomaisten yhteistyölle perustuvaa datanhallinta-asetuksen pääsääntöä vaikuttaa olevan tarpeen nyansoida tietosuojaviranomaisen osalta. Tällä on viitattu siihen, että datanhallinta-asetuksen tekstissä tietosuojasääntely ja tietosuojaviranomaisen toimivaltuudet on nostettu muita korostetumpaan tai ensisijaisempaan asemaan. Datanhallinta-asetuksessa on tähän liittyen todettu seuraavaa:



”Datanhallinta- asetus ei *etenkään* rajoita³ tietosuojasääntelyn soveltamista, mukaan lukien valvontaviranomaisten valtuuksien ja toimivallan osalta. Jos datanhallinta-asetuksen säännökset ovat ristiriidassa henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn kanssa, olisi sovellettava asiaan kuuluvaa henkilötietojen suojaa koskevaa unionin oikeutta tai kansallista lainsäädäntöä.”⁴

”Jos datanhallinta-asetuksen mukaisina toimivaltaisina viranomaisina toimii muita viranomaisia kuin tietosuojaviranomainen, ne eivät saisi toimiessaan näin rajoittaa yleisen tietosuojasetuksen mukaisten tietosuojaviranomaisten valvontavaltuuksia.”⁵

”Datanhallinta-asetus ei saisi vaikuttaa datan välityspalvelujen tarjoajien velvoitteeseen noudattaa yleistä tietosuojasetusta eikä valvontaviranomaisten velvollisuuteen varmistaa kyseisen asetuksen noudattaminen.”⁶

Hallituksen esitysluonnokseen on kirjoitettu auki se, ettei datanhallinta-asetuksen mukaisen toimivaltaisen viranomaisen tulisi toiminnallaan rajoittaa tietosuojaviranomaisen toimivaltaa, ja että kaikki henkilötietojen käsittelyyn liittyvät kysymykset tulisi saattaa tietosuojavaltuutetun toimiston arvioitaviksi.⁷ Tietosuojavaltuutetun toimisto pitää kirjausta tärkeänä ja tulkitsee datanhallinta-asetuksen tekstiä samalla tavoin: vaikuttaa siltä, että tietosuojaviranomaisen toimivaltuuksille ja tietosuojasääntelylle on datanhallinta-asetuksessa annettu ikään kuin muita korostetumpi asema. Se, mikä merkitys tällä tulee olemaan käytännössä datanhallinta-asetuksen 3 ja 4 luvun mukaisten toimijoiden valvonnassa, jää kuitenkin pitkälti soveltamiskäytännön varaan. Kuten hallituksen esitysluonnoksessakin on tuotu esiin, datanhallinta-asetuksessa ei ole tarkkaa sääntelyä siitä, miten menetellä tilanteessa, jossa samalla toimenpiteellä tai laiminlyönnillä on rikottu useaa säädöstä. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan tilannetta on arvioitava datanhallinta-asetuksen sääntelyn, sen johdanto-osassa kuvatun tarkoituksen sekä kansallisten menettelysääntöjen valossa.⁸

Mikäli arvioitavaan toimintaan liittyy henkilötietojen käsittelyä, tietosuojasääntelyn ensisijaisuus voitaisiin huomioida valvontaa ohjaavana periaatteena esimerkiksi siten, että lähdetäisiin aina sen arvioinnista, täyttääkö toiminta tietosuojasääntelyn edellytykset ja vasta tämän jälkeen arvioitaisiin yltäosaisempien datanhallinta-asetuksen mukaisten velvoitteiden täyttymistä. Toimijoiden valvonnan osalta voi myös olla haasteellista, että tietyt datanhallinta-asetuksen 12 ja 20–22 artiklojen mukaiset toimijoille asetetut velvoitteet ovat samankaltaisia tai toisaalta jopa lähtökohdiltaan päinvastaisia tietosuojasetuksessa asetettujen velvoitteiden kanssa. Näin ollen tällaisten säännösten tulkinnassa ja arvioinnissa lähtökohdaksi tulisi ottaa tietosuojasääntelyn mukainen tulkinta ja huomioida datanhallinta-asetuksen sääntely siitä, mahdollisissa ristiriitatilanteissa sovelletaan tietosuojasääntelyä.

Valvottavien säännösten samankaltaisuudet tai eroavaisuudet

Tiettyihin datan välityspalveluiden tarjoajille datanhallinta-asetuksen 12 artiklassa ja data-altruismipohjaisille organisaatioille 20–22 artiklassa asetettuihin edellytyksiin on

³ Vrt. Datanhallinta-asetuksen 1 artiklan muissa kohdissa todetaan pelkästään ”ei rajoita”.

⁴ Datanhallinta-asetuksen 1 artiklan 3 kohta.

⁵ Datanhallinta-asetuksen johdanto-osan 4 perustelukappale.

⁶ Datanhallinta-asetuksen johdanto-osan 35 perustelukappale.

⁷ Ks. Lausunnon kohteena olevan hallituksen esitysluonnoksen s. 15.

⁸ Ks. Lausunnon kohteena olevan hallituksen esitysluonnoksen s. 13.



löydettävissä samankaltainen säännös myös tietosuojasetuksesta.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnitti työryhmän selvitystä koskevassa lausunnossaan huomiota siihen, että näiden säännösten yhtäläisyyksiä ja päällekkäisyyksiä tietosuojasetuksen säännösten kanssa olisi tärkeä verrata datanhallinta-asetuksen kansallista täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä.

Lausunnon kohteena olevassa hallituksen esitysluonnoksessa onkin jonkin verran tehty edellä kuvattua vertailua. Esitysluonnoksen sivulla 13 on todettu, että silloin kun datan välityspalvelu käsittelee henkilötietoja, osa datanhallinta-asetuksen 12 artiklan mukaisista vaatimuksista voi olla mahdollista johtaa yleisestä tietosuojasetuksesta. Näitä voisivat esimerkiksi olla vaatimukset:

- ✓ käyttötarkoitussidonnaisuudesta (a, c, d ja e alakohta – vrt. yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 6 artiklan 4 kohta)
- ✓ luvattoman pääsyn estämisestä (g alakohta – vrt. yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan f alakohta, 25 artikla ja 32 artikla),
- ✓ rekisteröidyn informoinnista ja suostumuksen saamisesta ja peruuttamisesta (m ja n alakohta – vrt. yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 11 kohta, 6 artiklan 1 kohdan a alakohta, 7 artikla, 9 artiklan 2 kohdan a alakohta, 12 artikla, 13 ja 14 artikla) sekä
- ✓ selosteen ylläpitämiseen käsittelytoimista (o alakohta – vrt. yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 2 kohta, 24 artikla ja 30 artikla joskin datanhallinta-asetuksen mukaisen selosteen sisältöä ei ole määritelty).

Hallituksen esitysluonnoksessa on edelleen todettu, että yllä mainitut tietosuojasetuksen lainkohdat voivat olla merkityksellisiä tunnustetuille data-altruismipohjaisille organisaatioille. Tältä osin esitysluonnoksessa on mainittu esimerkkinä seuraavat data-altruismipohjaisille organisaatioille datanhallinta-asetuksessa asetetut vaatimukset:

- ✓ pitää kirjaa käsittelystä (20 artiklan 1 kohta),
- ✓ informoida rekisteröityä (21 artiklan 1 kohta),
- ✓ käyttötarkoitussidonnaisuudesta (21 artiklan 2 kohta),
- ✓ suostumuksen saamisesta ja peruuttamisesta (21 artiklan 3 kohta) sekä
- ✓ informoimisesta kolmannessa maassa tapahtuvasta käsittelystä (21 artiklan 6 kohta).
- ✓ Myös tulevaan data-altruismia koskevaan sääntökirjaan sisältyy vaatimuksia rekisteröidyn informoimisesta ja suostumuksesta (22 artiklan 1 kohdan a ja b alakohta).

Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että säännösten samankaltaisuudet on hallituksen esitysluonnoksessa tunnistettu lähtökohtaisesti hyvin, mutta niitä koskeva syvällisempi arviointi jää esitysluonnoksesta puuttumaan. Henkilötietojen käsittelyyn liittyvässä kontekstissa datanhallinta-asetuksen 12 artiklan sekä 20–22 artiklojen vaatimukset vaikuttaisivat ainakin osittain suojaavan samoja tavoitteita kuin mihin vastaavilla tietosuojasetuksen säännöksillä pyritään. Vaatimusten tavoitteena on muun muassa varmistaa tietojenkäsittelyn asianmukaisuus ja läpinäkyvyys sekä estää tietojen päätyminen sivullisille. Toisaalta vaatimuksia ei voida kuitenkaan henkilötietojen käsittelyyn liittyvässä kontekstissa pitää itsenäisesti riittävinä edellytyksinä toiminnalle, vaan tietosuojasääntelyn asettamat reunaehdot tulee aina ottaa huomioon. On siis tärkeä pitää mielessä, että vaikka toiminta täyttäisi datanhallinta-asetuksessa asetetut tietojen



käsittelyyn liittyvät vaatimukset, se ei lähtökohtaisesti vielä täytä tietosuojasetuksen mukaisia vaatimuksia.

Säännösten eroavaisuuksien osalta tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi datanhallinta-asetuksen 12 artiklan d alakohdan mukainen vaatimus helpottaa datan vaihtoa siinä muodossa, jossa se on vastaanotettu ja e alakohdan mukainen vaatimus siitä, että välineitä, kuten tietojen väliaikaista tallennusta, kuratointia, muuntamista, anonymisointia ja pseudonymisointia saa käyttää vain rekisteröidyn nimenomaisesta pyynnöstä, vaikuttaisivat lähtevän tietosuojasetuksen mukaisen tietojen minimointiperiaatteen näkökulmasta vastakkaisesta lähtökohdasta.

Yleisesti hallituksen esitysluonnoksessa on tuotu esiin se, että 3 ja 4 luvun mukaisille toimijoille asetetut vaatimukset kohdistuvat uudentyypiseen toimintaan ja ovat paikoin ylätasoisia, jolloin niiden vaikutusten merkittävyys riippuu niiden soveltamiskäytännöstä.⁹ Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomiota siihen, että vaatimusten ylätaoisuus ja datanhallinta-asetuksen mahdollistamien tapausten kirjo, korostavat tapauskohtaisesti tehtävää arviointia toimijoiden valvonnassa. Esimerkiksi datanvälityspalvelun sisältö ja toimintaperiaate voi toimijasta riippuen vaihdella hyvinkin laajamittaisesta tietovarantoihin ja erityisten henkilötietoryhmien käsittelyyn pohjautuvasta toiminnasta pienimuotoisempaan ja vähäriskisempään toimintaan, jolla on merkitystä arvioitaessa toiminnan edellytyksiä tietosuojasääntelyn näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksessa on myös hyvin tuotu esiin se, ettei mahdollisia päällekkäisyyksiä datanhallinta-asetuksen ja tietosuojasetuksen kanssa voida yleispätevästi tai tyhjentävästi etukäteen määritellä. Samoin on tuotu esiin, että datanhallinta-asetuksella perustettava Euroopan datainnovaatiolautakunta voi ohjata datanhallinta-asetuksessa olevien ylätasoisien vaatimusten soveltamista. Jotta vaatimusten yhteydet tietosuojasääntelyyn tulevat huomioiduiksi, on tärkeää, että Euroopan tietosuojaneuvosto ja Euroopan tietosuojavaltuutettu ovat jäseninä kyseisessä asiantuntijaryhmässä.¹⁰

Kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioiminen valvontatoimenpiteissä

Lausunnon kohteena olevassa hallituksen esitysluonnoksessa on katsottu, että koska valvovien viranomaisten toimivalta perustuu eri säädöksiin, eivät niiden toimivallat oikeudellisesti (*de jure*) rajoita toisiaan. Viranomaiset voivat näin ollen selvittää samaa asiaa oman toimivaltansa näkökulmasta, rajoittamatta toistensa toimivaltaa kyseisessä asiassa. Sen sijaan seuraamusten asettaminen samasta asiasta voi tosiasiasa (*de facto*) rajoittaa toisen viranomaisen mahdollisuutta käyttää toimivaltuuksiaan. Tämä johtuu kaksoisrangaistavuuden kiellosta, joka kattaa myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset.

Tietosuojavaltuutetun toimiston ja Liikenne- ja viestintäviraston valvontavaltuuksien osalta kaksoisrangaistavuuden kiellolla on merkitystä sen osalta, että molemmilla olisi toimivaltansa nojalla mahdollisuus määrätä datanvälityspalvelun tarjoajalle hallinnollinen seuraamusmaksu. Hallituksen esityksessä on tämän osalta korostettu, että valvontaviranomaisten tulee ottaa valvontatoimenpiteissään huomioon

⁹ Ks. Lausunnon kohteena oleva hallituksen esitysluonnos s. 20 ja 22.

¹⁰ Ks. tästä tarkemmin esim. datanhallinta-asetuksen johdanto-osan 53 perustelukappale sekä datanhallinta-asetuksen VI luku 29 artiklan 1 kohta.



kaksoisrangaistavuuden kieltö. Näin olisi etenkin silloin, kun seuraamusmaksua oltaisiin määräämässä ja etenkin tilanteessa, jossa voitaisiin tosiasiallisesti rajoittaa tietosuojavaltuutetun toimivaltaa.¹¹

Hallituksen esitysluonnoksen tekstin perusteella kaksoisrangaistavuuden kiellon soveltuminen ei kuitenkaan olisi niin suoraviivaista, että toisen viranomaisen määräämä seuraamusmaksu automaattisesti tarkoittaisi sitä, ettei toinen viranomainen voisi määrätä seuraamusmaksua samojen tosiseikkojen perusteella. Hallituksen esityksessä on viitattu tämän osalta unionin tuomioistuimen ratkaisuihin C-117/20 bpost sekä C-151/20 Nordzucker. Mainittujen unionin tuomioistuimen ratkaisujen perusteella kaksoisrangaistavuuden kieltö ei ole automaattisesti ollut esteenä sille, että eri viranomaiset määräävät seuraamusmaksuja samojen tosiseikkojen perusteella eri säädöksiin pohjautuen. Vaikka kyse on kilpailuoikeutta koskevista ratkaisuista, niillä voi olla laajempaa merkitystä arvioitaessa kaksoisrangaistavuuden kiellon soveltumista.

Hallituksen esitysluonnoksessa on viitattu mm. asiassa C-117/20 bpost annettuun ratkaisuun, jonka kohdassa 58 todetaan seuraavaa:

Kaksoisrangaistavuuden kieltö ei ollut esteenä sille, että oikeushenkilölle määrätään sakko unionin kilpailuoikeuden rikkomisesta, kun kyseisen henkilön osalta on samojen tosiseikkojen perusteella jo tehty lopullinen päätös kyseessä olevien markkinoiden vapauttamiseen tähtäävän alakohtaisen säännösten rikkomista koskevan menettelyn päätteeksi, edellyttäen, että on olemassa selkeitä ja täsmällisiä sääntöjä, joiden perusteella voidaan ennakoita, mitkä toimet ja laiminlyönnit voivat olla menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyden sekä kahden toimivaltaisen viranomaisen välisen yhteensovittamisen kohteena, että molemmat menettelyt on toteutettu riittävän yhteensovitettusti ja ajallisesti lähellä toisiaan ja että määrättyjen seuraamusten kokonaisuus vastaa rikkomisten vakavuutta.

Vaikka hallituksen esitysluonnoksessa on ansiokkaasti tunnistettu kaksoisrangaistavuuden kieltöön liittyvä relevantti oikeuskäytäntö, on tätä kysymystä tarkasteltu esitysluonnoksen perusteluissa melko vähän nyt kyseessä olevan toiminnan valvonnan osalta. Esimerkiksi tilanteita, joissa sekä tietosuojavaltuutetun toimiston että Liikenne- ja viestintäviraston määräämä hallinnollinen seuraamusmaksu datan välityspalvelun tarjoajalle voisi mahdollisesti tulla kyseeseen, ei ole avattu tarkemmin.

Hallituksen esitysluonnoksen perusoikeuksia ja säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa on arvioitu asiaa kaksoisrangaistavuuden kiellon osalta hieman tarkemmin:

Ehdotettu seuraamusmaksu ei olisi ongelmallinen kaksoisrangaistavuuden kiellon kannalta. Päällekkäisten menettelyjen mahdollisuutta eri säädösten nojalla ei voida kuitenkaan täysin sulkea pois. (...) Unionin tuomioistuimen mukaan menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyden mahdollisuus on perusoikeuskirjan 50 artiklan olennaisen sisällön mukainen edellyttäen, ettei kansallisessa säännöstössä sallita menettelyjen aloittamista ja seuraamusten määräämistä samoista teoista saman rikkomisen perusteella tai saman tavoitteen saavuttamiseksi, vaan siinä säädetään yksinomaan, että päällekkäiset menettelyt ja seuraamukset ovat mahdollisia eri säännösten nojalla (asia C-117/20 bpost, 43 kohta). Kyse olisi tällaisesta tilanteesta, sillä datanhallinta-asetuksessa on säädetty siitä, ettei se rajoita esimerkiksi tietosuojaja- ja kilpailusääntelyä tai vaikuta tietosuojaja- ja kilpailuviranomaisten valtuuksiin (ks. C-117/20 bpost, 4 kohta). Lisäksi datanhallinta-asetuksen tavoitteet poikkeavat kilpailusääntelyn tavoitteista (ks. asia C-117/20 bpost, 46 kohta). Sen sijaan

¹¹ Ks. lausunnon kohteena olevan hallituksen esitysluonnoksen sivu 16.



tavoitteet voivat olla osittain päällekkäisiä yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. Sillä suojellaan luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia ja erityisesti heidän oikeuttaan henkilötietojen suojaan. Tapauskohtaisesti on siten varmistuttava, että viranomaisten vireille panemilla menettelyillä pyritään toisiaan täydentäviin päämääriin, jotka liittyvät kyseessä olevan saman rangaistavan teon eri ulottuvuuksiin (asia C-117/20 bpost, 50 kohta).¹²

Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että vielä selkeämpi ja yksityiskohtaisempi *ne bis in idem*-kiellon soveltumisen arviointi ja siihen liittyvän EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön analysointi, olisi ollut hallituksen esitysluonnoksessa toivottavaa, sillä asia on vaikeaselkoinen ja toisaalta myös viranomaisten toiminnan ennakoitavuuden kannalta tärkeä.

Hallituksen esitysluonnoksen tekstin perusteella kaksoisrangaistavuuden kiello tulisi valvovien viranomaisten valvontatoimenpiteissä kuitenkin lähtökohtaisesti aina huomioida ja pyrkiä yhteensovittamaan menettelyt siten, että esimerkiksi annettavan hallinnollisen seuraamusmaksun määrässä huomioidaan toisen viranomaisen antama seuraamusmaksu, jotta annetut seuraamukset vastaavat kokonaisuutena rikkomisten vakavuutta. Koska datanhallinta-asetuksella suojattavat tavoitteet ovat ainakin osittain samantyyppisiä kuin mitä tietosuoja-asetuksen mukaisella sääntelyllä pyritään turvamaan, voi kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioiminen tiettyjen vaatimusten arvioinnissa olla haasteellista, esimerkiksi sen osalta, miten varmistuttaisiin menettelyjen tosiaan täydentävistä päämääristä. Toisaalta Liikenne- ja viestintävirastolla olisi käytettävissään myös lievempiä seuraamuksia kuin hallinnollinen seuraamusmaksu, jota olisi myös mahdollista käyttää, eikä se olisi kaksoisrangaistavuuden kiellon kannalta ongelmallinen.

Datanhallinta-asetuksesta aiheutuvat lisätehtävät tietosuojavaltuutetun toimistolle

Datanhallinta-asetuksessa ei säädetä artiklakohtaisesti tietosuojaviranomaiselle uusia tehtäviä tai toimivaltaa, vaan tietosuojaviranomainen valvoo datanhallinta-asetuksen soveltamisalaan kuuluvia toimijoita suoraan tietosuoja-asetuksesta tulevan toimivaltansa nojalla. Datanhallinta-asetuksessa on nimenomaisesti todettu, ettei sen sääntelyllä ole millään tavoin tarkoitus rajoittaa tietosuojaviranomaisen toimivaltuuksia¹³ ja myös lausunnon kohteena olevaan hallituksen esitysluonnokseen on kirjoitettu auki se, että kaikki henkilötietojen käsittelyyn liittyvät asiat tulee saattaa tietosuojavaltuutetun toimiston arvioitavaksi. Datanhallinta-asetus voi näkyä tietosuojavaltuutetun toimiston työssä esimerkiksi lisääntyvinä kanteluina ja tietoturvaloukkausilmoituksina datanhallinta-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta, henkilötietojen käsittelyyn liittyvästä toiminnasta.

Käytännössä se, kuinka paljon datanhallinta-asetuksesta tulee lisätehtäviä tietosuojavaltuutetun toimistolle, liittyy pitkälti siihen, kuinka paljon datanhallinta-asetuksen mukaisia toimijoita kentälle tulee ja missä määrin ne käsittelevät henkilötietoa. Tämän pohjalta asiaa on vielä tässä vaiheessa vaikea arvioida tai ennakoida. Hallituksen esitysluonnoksessa on valvovien viranomaisten resurssien arvioinnissa ja perusteluissa lähtökohdaksi otettu se, että sääntelyn soveltamisalaan kuuluvia toimijoita on tällä

¹² Ks. Lausunnon kohteena olevan hallituksen esitysluonnoksen s. 33.

¹³ Datanhallinta-asetuksen 1 artiklan 3 kohta ja 13 artiklan 3 kohta.



hetkellä tunnistettu Suomessa vähän ja toimijat ovat pieniä, jonka vuoksi esimerkiksi tietosuojavaltuutetun toimiston työmäärän ei ole tässä vaiheessa arvioitu olennaisesti lisääntyvän. Toisaalta hallituksen esitysluonnoksessa on yhtä lailla myös todettu, että datanhallinta-asetuksesta valvoville viranomaisille aiheutuvan lisätyön määrää ei pystytä tarkasti arvioimaan ja työmäärään vaikuttaa se, paljonko datan välityspalveluita ja tunnustettuja data-altruismipohjaisia organisaatioita lopulta tulee.¹⁴

Vaikka valvottavien toimijoiden määrä arvioitaisiin tässä vaiheessa maltilliseksi, on vaikea arvioida, missä määrin datanhallinta-asetus ja muut keskeiset säädösehdotukset (esim. terveystiedon avaruutta koskeva säädösehdotus) lisäävät valvottavien määrää tulevaisuudessa. Samoin on haastava arvioida, miten datanhallinta-asetukseen liittyvät henkilötietoliitännäiset asiat ja toisaalta asiat, jotka koskevat muita kuin henkilötietoja jakautuisivat määrällisesti, ja tulisiko tietosuojavaltuutetun toimiston käsiteltäväksi enemmän toiminnan valvontaan liittyviä asioita kuin Liikenne- ja viestintävirastolle. Asiaan liittyvässä tutkimuksessa on esimerkiksi tunnistettu, että erityisesti henkilötietoihin liittyvissä välittämispalveluissa liiketoimintapotentiaali voi olla merkittävä, jos datamarkkinoiden kehitys kiihtyy datanhallinta-asetuksen myötä.¹⁵

Koska datanhallinta-asetuksen 3 ja 4 luvun mukaisia toimijoita valvoo usea viranomainen, resursseja tarvitaan viranomaisten väliseen koordinointi- ja yhteistyöhön. Lisäksi, koska datanhallinta-asetus jättää monia henkilötietojen käsittelyn kannalta keskeisiä kysymyksiä (esim. henkilötietojen käsittelyn roolit, henkilötietojen käsittelyperuste, palveluiden toimintaperiaate) tapauskohtaisen, tietosuoja-asetuksen perusteella tehtävän arvioinnin ja soveltamiskäytännön varaan, voi datanhallinta-asetuksen suhteesta tietosuoja-asetukseen tulla datanhallinta-asetuksen soveltamisen alettua tavanomaista enemmän kysymyksiä ja neuvontapyyntöjä tietosuojavaltuutetun toimistolle. Samoin edellä kuvattujen datanhallinta-asetuksen ja tietosuoja-asetuksen mukaisten vaatimusten päällekkäisyyksien tulkintaan ja arvioitiin voi sisältyä valvovien viranomaisten välistä koordinointi- ja yhteistyötä sekä neuvontaa toimijoiden suuntaan. Mikäli arvioitavaan toimintaan liittyy korkeariskistä henkilötietojen käsittelyä, voivat myös tietosuoja-asetuksen 36 artiklan mukaiset ennakkokuulemispyynnöt tietosuojavaltuutetun toimistossa lisääntyä.

Ylipäänsä datanhallinta-asetukseen perehtyminen uutena aineellisoikeudellisena sääntelynä ja osana niin sanottujen Big Five-säädösehdotusten pakettia, edellyttää tietosuojavaltuutetun toimistolta uutta erityisosaamista, jonka vuoksi tarvitaan asiantuntijoita perehtymään tähän kokonaisuuteen ja kouluttamaan siitä henkilöstöä. Oikeudellisen asiantuntemuksen lisäksi toimijoiden valvonta edellyttää tietosuojavaltuutetun toimistolta myös teknistä osaamista, sillä datanhallinta-asetuksen 3 ja 4 luvun mukainen toiminta rakentuisi käytännössä erilaisten teknisten järjestelmien ja palvelualustojen pohjalle. Datanhallinta-asetuksessa korostetaan myös erilaisten teknisten menetelmien käyttöä henkilötietojen suojaamiseksi. Edelleen tehtävien määrään ja luonteeseen voi vaikuttaa myös arvioitavana olevan toiminnan kansainvälinen ulottuvuus ja rajat ylittävä luonne.

Lausunnon antaja: Tietosuojavaltuutettu Anu Talus ja asian esittelijä ylitarkastaja Riina Laitainen

¹⁴ Ks. Lausunnon kohteena olevan hallituksen esitysluonnoksen sivut 15, 19, 20 ja 24.

¹⁵ Paavola, Heli (2022): EU:n digisäädösten liiketoimintavaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2022:33, s. 60 ja 63.