



Dnro 7328/91/23

22.9.2023

Työ- ja elinkeinoministeriö  
kirjaamo.tem@gov.fi

Viite: lausuntopyyntönne diaarinumerolla VN16274/2022

## Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta diaarinumerolla VN/16274/2022.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, lausuttavana oleva hallituksen esityksen luonnos perustuu kilpailullisista ja oikeudenmukaisista markkinoista digitaalialalla ja direktiivien (EU) 2019/1937 ja (EU) 2020/1828 muuttamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2022/1925 (jäljempänä ”digimarkkinasäädös” ja ”DMA”). Digimarkkinasäädös on EU-asetuksena suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Kuitenkin asetuksen perusteella on tunnistettu sellaisia seikkoja, jotka vaativat erikseen täydentävää kansallista sääntelyä.

Esitysluonnoksen (s 32–33.) mukaan ”Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettuun lakiin lisättäisiin uusi 1 b luku, jossa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston DMA:han liittyvistä tehtävistä. Säännökset olisivat luonteeltaan asetuksen sääntelyä täydentäviä ja niillä varmistettaisiin asetukseen perustuvan kansallisten viranomaisten ja komission välisen tietojenvaihdon toimivuus sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltuuksien riittävyys komission avustamiseksi DMA:n edellyttämässä laajuudessa. Uusi 1 b luku koostuisi lakiin lisättävistä 7 d–7 f §:stä, joissa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimimisesta keskitettynä kansallisena yhteysviranomaisena kansallisten viranomaisten ja komission välillä (7 d §) sekä komission avustamisesta tarkastusten (7 e §) ja markkinatutkimusten (7 f §) toteuttamisessa.”

Esitysluonnoksen 7 d §:n pykäläkohtaisissa perusteluissa (s. 33.) todetaan seuraavaa:

*Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimimisesta keskitettynä kansallisena yhteysviranomaisena DMA:han liittyvissä asioissa. Keskitetyn*



yhteysviranomaisen osoittamisen tarkoituksena on varmistaa komission ja kansallisten viranomaisten välisen yhteydenpidon toimivuus ja siten myötävaikuttaa asetuksen tehokkaaseen täytäntöönpanoon, sillä komissiolla ei oletettavasti ole tarkkaa tietoa siitä, millä kansallisella viranomaisella voi kulloinkin kyseessä olevassa tapauksessa olla hallussaan sellaisia tietoja, joita komissio voisi tarvita DMA:n täytäntöönpanoon liittyvien tehtäviensä hoitamiseksi. On myös mahdollista, että yksittäisessä tapauksessa relevantteja tietoja voi olla usean eri kansallisen viranomaisen hallussa. Tällaisessa tapauksessa keskitettynä yhteysviranomaisena toimiva Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittäisi komissiolta saamansa tietojen toimittamista koskevan pyynnön relevantteille kansallisille viranomaisille. DMA:n täytäntöönpanon kannalta relevantteja tietoja voidaan arvioida olevan esimerkiksi Traficomilla liittyen viestintämarkkinoihin ja -palveluihin sekä Finanssivalvonnalla liittyen maksupalvelumarkkinoihin. Myös Kilpailu- ja kuluttajavirastolla saattaa olla hallussaan tietoja esimerkiksi kilpailutilanteesta sellaisilla markkinoilla, joilla toimii DMA:n nojalla portinvartijaksi nimettyjä yrityksiä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimiminen keskitettynä yhteysviranomaisena ei kuitenkaan estäisi komissiota pyytämästä tietoja DMA:n nojalla suoraan kansallisilta viranomaisilta. Komission toimittaessa pyyntönsä suoraan kansalliselle viranomaisella kyseinen viranomainen voisi vastata suoraan komissiolle sen sijaan, että vastaus toimitettaisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston välityksellä.”

Tietosuojavaltuutetun toimisto nostaa tässä yhteydessä esille, että henkilötietoja ja niiden suojaa koskevat kysymykset liittyvät erittäin olennaisesti digimarkkinasäädöksen soveltamiseen. Vaikka DMA:n näkökulma on ensisijaisesti kilpailuoikeudellinen, on asetuksessa nimenomaisesti tunnistettu kilpailun esteiden vaikutusten läheinen yhteys tietosuojaan ja toisaalta todettu, että nimenomaan datan (mukaan lukien ja erityisesti henkilötiedot) kerääminen ja tehokas (ja usein aggressiivinen) hyödyntäminen on mahdollistanut markkinavoiman keskittymisen isoille portinvartijayrityksille. Kuten DMA:n resitaalissa 36 todetaan: ”Portinvartijoiden ydinalustapalveluja käyttäviltä kolmansilta osapuolilta saatujen henkilötietojen käsittely verkkomainontapalvelujen tarjoamista varten antaa portinvartijoille potentiaalisia etuja datankeruun muodossa ja lisää siten markkinoille pääsyn esteitä. Tämä johtuu siitä, että portinvartijat käsittelevät henkilötietoja huomattavasti suuremmalta määrältä kolmansia osapuolia kuin muut yritykset.”

DMA:n resitaalissa 72 todetaan lisäksi nimenomaisesti seuraavaa: ”[[I]oppukäyttäjien tietosuojaja yksityisyyden suoja ovat olennaisia kaikissa arvioinneissa kielteisistä vaikutuksista, joita portinvartijoiden havaituilla käytännöillä voi olla niiden kerätessä ja kumuloidessa suuria datamääriä loppukäyttäjiltä. Varmistamalla portinvartijoiden käyttämien profiloitikäytäntöjen riittävä läpinäkyvyys, mukaan lukien mutta ei yksinomaan asetuksen (EU) 2016/679 4 artiklan 4 alakohdassa tarkoitettu profilointi, voidaan edistää ydinalustapalvelujen kilpailullisuutta. Läpinäkyvyys kohdistaa portinvartijoihin ulkoista painetta olla muodostamatta syvällisestä kuluttajaprofiloinnista käytännön standardia, koska potentiaaliset markkinoille tulijat tai startup-yritykset eivät voi saada käyttöönsä dataa samalta laajuudelta ja syvyydeltä ja samassa mittakaavassa. Parempi läpinäkyvyys mahdollistaisi sen, että muut ydinalustapalveluja tarjoavat yritykset voivat erottua muista selvemmin paremmalla yksityisyyden suojalla.”

Onkin selvää, että erityisesti DMA:n 5–7 artikloissa säädetyt portinvartijoihin kohdistuvat kiellot ja velvoitteet liittyvät osittain erittäin keskeisesti henkilötietojen suojaan.

Digimarkkinasäädös ei ole *lex specialis* suhteessa yleiseen tietosuojasetukseen (EU) 2016/679. Kuten esitysluonnoksessakin (s. 10) nostetaan esille,



digimarkkinasäädöksen 36 artiklassa on nimenomaisesti todettu, että sen 15 artiklan nojalla saatuja tietoja portinvartijoiden mahdollisesti käyttämistä kuluttajien profilointitekniikoista voidaan käyttää DMA:n lisäksi myös yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamiseksi. Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että tietosuoja-asetuksen valvonnasta vastaa Suomessa yksinomaan tietosuojavaltuutetun toimisto.

Lisäksi huomionarvoinen on digimarkkinasäädöksen 37 artiklassa todettu yhteistyövelvoite, jonka mukaan komissio ja jäsenvaltiot tekevät tiivistä yhteistyötä ja koordinoivat täytäntöönpanotoimiaan varmistaakseen tässä asetuksessa tarkoitettuihin portinvartijoihin sovellettavien käytettävissä olevien oikeudellisten välineiden johdonmukaisen, tehokkaan ja täydentävän täytäntöönpanon. Artiklan 2 kohdan mukaan komissio voi tarvittaessa kuulla kansallisia viranomaisia mistä tahansa tämän asetuksen soveltamiseen liittyvästä asiasta. DMA:n 37 artiklassa rajausta ei ole tehty ainoastaan kilpailuviranomaiseen, vaan tietosuojavaltuutetun toimiston käsityksen mukaan siinä tarkoitetaan myös esimerkiksi kansallisia tietosuojaviranomaisia (vrt. DMA 38 artikla, jossa on nimenomainen viittaus pelkästään kansalliseen kilpailuviranomaiseen).

Asian jatkovalmistelussa on myös erittäin tärkeää huomioida Euroopan unionin tuomioistuimen suuren jaoston 4.7.2023 asiassa **C-252/21, Meta Platforms vs. Bundeskartellamt** antamassa ratkaisussa todetut kansallisten tietosuoja- ja kilpailuviranomaisten toimivaltaa ja yhteistyötä koskevat yksiselitteiset periaatteet ja velvoitteet.

Tuomioistuin hyväksyy ratkaisussa, että yrityksen määrävän aseman väärinkäyttöä määrättyllä markkinalla koskevan tutkinnan yhteydessä asianomaisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen voi olla välttämätöntä tutkia myös, onko kyseisen yrityksen käyttäytyminen yhteensopivaa muiden kuin kilpailuoikeuden alaan kuuluvien normien kanssa, kuten yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyjen henkilötietojen suoja koskevien sääntöjen kanssa. (kohta 48.)

Tuomioistuin kuitenkin jatkaa ratkaisussa, että kun otetaan huomioon yhtäältä kilpailusäännöillä ja erityisesti SEUT 102 artiklalla ja toisaalta yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyillä henkilötietojen suojelua koskevilla säännöillä tavoitellut eri päämäärät, on todettava, että kun kansallinen kilpailuviranomainen toteaa määrävän aseman väärinkäytön toteamisen yhteydessä, että yleistä tietosuoja-asetusta on rikottu, se ei korvaa valvontaviranomaisia. Tuomioistuin toistaa vakiintuneen ja laissa säädetyn tulkinnan, jonka mukaan tällainen kansallinen kilpailuviranomainen ei valvo yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamista ja täytäntöönpanoa sen 51 artiklan 1 kohdalla tavoiteltua päämäärää varten eli luonnollisten henkilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien suojaamiseksi käsittelyssä ja henkilötietojen vapaan liikkuvuuden helpottamiseksi unionissa. Tuomioistuin kuitenkin selventää vielä, että kun tällainen viranomainen vain toteaa tietojenkäsittelyn olevan yleisen tietosuoja-asetuksen vastaista yksinomaan määrävän aseman väärinkäytön toteamiseksi ja määrää kilpailuoikeuteen perustuvan oikeusperustan nojalla toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on kyseisen väärinkäytön lopettaminen, se ei hoida mitään yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklassa säädettyä tehtävää eikä käytä valtuuksia, jotka on varattu valvontaviranomaiselle yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklan nojalla. (kohta 49.)

Tässä asiayhteydessä keskeisintä on ratkaisussa C-252/21 todettu oikeusohje, jonka mukaan jäsenvaltion kilpailuviranomainen voi sillä edellytyksellä, että se noudattaa valvontaviranomaisten kanssa tehtävää vilpittöntä yhteistyötä koskevaa velvollisuuttaan, todeta tutkittaessa, onko yritys väärinkäyttänyt määrävää asemaa SEUT 102 artiklassa tarkoitettulla tavalla, että kyseisen yrityksen henkilötietojen käsittelyä



koskevat yleiset käyttöehdot ja niiden soveltaminen eivät ole yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia, jos tällainen toteamus on tarpeen tällaisen väärinkäytön toteamiseksi. (kohta 62.)

Tuomioistuimien toteama oikeusohjeenaan myös, että kun otetaan huomioon tämä vilpittömyyden yhteistyötä koskevan periaate, kansallinen kilpailuviranomainen ei voi poiketa toimivaltaisen kansallisen valvontaviranomaisen tai toimivaltaisen johtavan valvontaviranomaisen tekemästä päätöksestä, joka koskee kyseisiä yleisiä ehtoja tai samankaltaisia yleisiä ehtoja. Jos sillä on epäilyjä tällaisen päätöksen ulottuvuudesta, jos kyseiset viranomaiset tutkivat samaan aikaan mainittuja ehtoja tai samankaltaisia ehtoja tai jos mainittujen viranomaisten tutkinnan tai päätöksen puuttuessa kilpailuviranomainen katsoo, että kyseessä olevat ehdot eivät ole yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia, sen on kuultava näitä valvontaviranomaisia ja pyydettävä niitä tekemään yhteistyötä epäilyjensä poistamiseksi tai sen määrittämiseksi, onko odotettava niiden päätöstä ennen kuin se tekee oman arviointinsa. (alleviivaus lisätty tässä) Jos ne eivät vastusta asiaa tai eivät vastaa kohtuullisen määräajan kuluessa, kansallinen kilpailuviranomainen voi jatkaa omaa tutkintaansa. (kohdat 62–63, ks. myös kohdat 52–55.)

Jatkovalmistelussa tulisikin nimenomaisesti tunnistaa tietosuojavaltuutetun toimiston rooli kansallisena tietosuojaviranomaisena, jonka kanssa Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja komission tulisi tarvittaessa tehdä tarkoituksenmukaista vilpittömyyden yhteistyötä esitysluonnoksessa tarkoitetuissa tilanteissa, erityisesti siltä osin, kun ne liittyvät yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluviin asioihin Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa C 252/21 tarkoitettulla tavalla. Myös DMA 37 artikla on edellä mainituin perustein merkityksellinen. Myös digimarkkinasäädöksen aiheuttama tietosuojavaltuutetun toimiston lisäresurssitarve on tärkeää tunnistaa ja arvioida jatkovalmistelussa.

Toisena kokonaisuutena tietosuojavaltuutetun toimisto nostaa esille, että esitysluonnoksen ”Suhde perustuslakiin ja sääntelyjärjestys” -nimisessä luvussa 11 ei ole vielä riittävällä tavalla tunnistettu sääntelyn yleisiä vaikutuksia perusoikeuksiin, eikä tehty perustuslainsäädännön vaikutustenarviointia perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen. Esitysluonnoksessa ei myöskään ole arvioitu kansallista liikkumavaraa tältä osin. Edellä mainittu huomioden esityksen vaikutuksia myöskään yksityisyydensuojaan ja henkilötietojen suojaan ei ole tietosuojavaltuutetun toimiston käsityksen mukaan riittävällä tavalla arvioitu, vaikkakin esitysluonnoksen sivulla 38 on viitattu Perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 12/2019 vp. Keskeistä perusoikeusrajoitusten osalta on muun muassa sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus. Edellä mainittuja seikkoja voidaan pitää sellaisina merkittävänä puutteina, jotka tulisi asian jatkovalmistelussa korjata.

Mainittakoon lopuksi, että tietosuojavaltuutetun toimisto on ollut helmikuussa 2023 yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriöön ja tiedustellut digimarkkinasäädöksen kansallista täytäntöönpanoa koskevan työryhmän perustamisesta ja tietosuojavaltuutetun toimiston mahdollisesta osallisuudesta valmistelutyöhön. Tietosuojavaltuutetun toimisto on edelleen valmis osallistumaan kansalliseen täytäntöönpanotyöhön.



Tietosuojavaltuutettu

Anu Talus

Ylitarkastaja

Nina Jokela

### **Tietosuojavaltuutetun toimiston yhteystiedot**

**Postiosoite:** PL 800, 00531 Helsinki

**Sähköposti:** tietosuoja@om.fi

**Puhelinvaihte:** 029 566 6700

**Verkkosivut:** [www.tietosuoja.fi](http://www.tietosuoja.fi)