

Olli Mäenpää
20.5.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi datan oikeudenmukaista saatavuutta ja käyttöä koskevista yhdenmukaisista säännöistä (datasäädös) (U 29/2022 vp)

Asetusehdotuksen arviointi suhteessa perustuslakiin

Valtioneuvoston kirjelmän kohteena olevan asetusehdotuksen arvioinnissa on lähtökohtana, että Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 20/2021 vp, 11-12 kohta, PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5-6 sekä niissä viitatus lausunnot). Samoin on selvää, että Suomen perustuslain tulee muutenkin ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 20/2017 vp, s. 6).

Valtioneuvoston kirjelmässä arvioidaan verraten laajasti asetusehdotusta suhteessa julkisuusperiaatteeseen, henkilötietojen suojaan, omaisuuden suojaan, sopimus- ja elinkeinovapautteen, yhdenvertaisuuteen ja rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen. Lisäksi arvioidaan perustuslain kannalta merkityksellistä lainsäädäntövallan jakautumista Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välillä. Asetusehdotuksella olisi lisäksi varsin olennainen merkitys yksityiselämän suojaan kuuluvaan tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen, jota ehdotetut säännökset olennaisesti tukisivat.

Datan käytön horisontaalinen sääntely

Asetusehdotuksen oikeusperusta on SEUT 114 artikla, jonka tavoitteena on toteuttaa sisämarkkinat ja edistää niiden toimintaa yhdenmukaistamalla kansallisia sääntöjä. Sääntelyn tarkoituksena on edistää sisämarkkinasääntelylle luonteenomaisella tavalla sellaisten datan sisämarkkinoiden muodostumista ja toteuttamista, joilla julkisen sektorin, yritysten ja yksityishenkilöiden dataa hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla ottamalla samalla huomioon tällaista dataa koskevat oikeudet ja velvollisuudet. Sääntelyn tavoitetta voidaan pitää tärkeänä, koska se uudistaa ja tehostaa sisämarkkinoita.

Datasäädös sisältää vastaavasti kaikkia aloja koskevia perussääntöjä datan käyttöä koskevista oikeuksista ja velvollisuuksista. Keskeisiä ovat yksityisten toimijoiden välisiä horisontaalisia suhteita, myös sopimussuhteita koskevat säännökset, joilla

pyritään vähentämään erityisesti datan käytettävyyteen ja siirrettävyyteen kohdistuvia rajoituksia. Datasäädöksen kannalta keskeisiä ovat yksilön ja yrityksen väliset sekä yritysten väliset yksityisoikeudelliset oikeussuhteet, joita koskevalla horisontaalisella sääntelyllä on myös olennaisia perusoikeusvaikutuksia.

Sääntelyn horisontaalisten lähtökohtien kannalta voidaan viitata siihen perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostettuun seikkaan, että ei voida pitää riittävänä, että perusoikeuksien vaikutus koskee vain yksilön ja valtion välisiä suhteita, vaan perusoikeuksien vaikutuksen tulee säteillä koko yhteiskuntaan (HE 309/1993 vp, s. 29). Datasäädöksen mukaan perusoikeuksien vaikutus yksityisten keskinäissuhteisiin määräytyisi ehdotetun asetustasoisen lainsäädännön välityksellä siten, että sillä olisi etenkin yksilön perusoikeuksia vahvistavaa merkitystä samalla kun sääntely kokonaisuudessaan vahvistaisi myös uudenlaisen elinkeinotoiminnan edellytyksiä ja siten elinkeinovapautta.

Huomionarvoista on toisaalta, että datasäädösehdotus sisältää hyvin vähän yksilön ja julkisen vallan välisiä julkisoikeudellisia suhteita koskevaa sääntelyä. Asetusta sovellettaisiin sen soveltamisalaa määrittelevän 1(2) artiklan d alakohdan mukaan jäsenvaltion ja unionin viranomaisiin vain, jos dataan on poikkeuksellinen tarve yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Sääntelyn soveltamisalan rajallisuus on asetusehdotuksen perusteiden ja tavoitteiden kannalta sinänsä ymmärrettävä, koska ehdotettu sääntely kuuluu sisämarkkinalainsäädäntöön.

Datan käytettävyyden ja siirrettävyyden kannalta julkisen sektorin palvelujen yhteydessä tuotettu data on kuitenkin yksilön kannalta vähintään yhtä merkittävää kuin vastaava yksityisen sektorin data. Myös julkisen sektorin datan osalta olisi perusteltua selvittää sääntelyä, jolla vahvistetaan yksilön oikeutta määrätä omasta datastaan ottaen erityisesti huomioon yhtäältä tietosuojaa koskeva sääntely ja toisaalta viranomaisdatan erityispiirteet.

Datan määritelmä

Datasäädöksen sääntelykohteena olevan datan määritelmää ei asetusehdotuksessa ole sidottu pelkästään henkilötietoihin, vaan se kattaa hyvin laajan ja lähes rajoittamattoman tietosisällön, joka on digitaalisessa muodossa. Datalla tarkoitettaisiin 2 artiklan 1 kohdan mukaan ”kaikkea toimenpiteiden, tosiseikkojen tai tietojen digitaalista esittämistä sekä kaikkia tällaisten toimenpiteiden, tosiseikkojen tai tietojen koosteita, myös ääni- tai kuvatallenteena tai audiovisuaalisena tallenteena”. Datasäädöksen riittävän laaja-alaisen sovellettavuuden turvaamiseksi näin väljää datan määritelmää voidaan pitää lähtökohtaisesti mahdollisena sääntelyratkaisuna.

Toisaalta ”digitaaliseen esittämiseen” ja ”tietojen koosteeseen” perustuvaa määrittelyä ei voida pitää erityisen täsmällisenä tai tarkkarajaisena. Sääntelyn soveltamisalan ennakoitavuuteen on paikallaan kiinnittää erityistä huomiota, koska datasäädöksellä on merkittäviä oikeusvaikutuksia yksilön ja yritysten oikeuksien ja

velvollisuuksien kanalta. Datan määritelmän olisi myös perusteltua olla suurin piirtein samansisältöinen EU-lainsäädännössä, mitä kriteeriä asetusehdotuksen määritelmä ei täytä. Datan määritelmän täsmentämiseen olisi siksi aihetta kiinnittää huomiota jatkovalmistelussa.

Tiedollinen itsemääräämisoikeus

Asetusehdotuksen 1(1) artiklan mukaan datasäädöksen keskeisenä soveltamis-kohteena olisi tuotteen tai siihen liittyvän palvelun käytön tuloksena tuotetun datan asettaminen mainitun tuotteen tai palvelun käyttäjän saataville sekä tällaisen datan saattaminen datan haltijoilta datan vastaanottajien saataville. Asetusehdotuksen keskeisenä tarkoituksena on erityisesti vahvistaa yksilön (palvelun käyttäjä, kuluttaja) tiedollisen itsemääräämisoikeuden kannalta keskeisiä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka määrittelevät dataan pääsyä, käyttöä ja siirrettävyyttä. Tältä kannalta on keskeistä myös se, että käyttäjällä olisi oikeus käyttää itseään koskevaa dataa laillisiin tarkoituksiin, ja myös luovuttaa säädöksen nojalla saamansa datan edelleen kolmansille osapuolille. Palveluntarjoajille olisi ehdotuksen mukaan velvollisuus varmistaa, että niiden asiakkaat voivat vaihtaa palveluntarjoajaa.

Asetusehdotuksen II luvun säännökset määrittelevät yritysten ja kuluttajien välistä sekä yritysten välistä datan yhteiskäyttöä ("data sharing"). Luvun säännöksillä täydennettäisiin tietosuoja-asetuksen 20 artiklan mukaista oikeutta siirtää omaa henkilötietoja koskevaa dataa järjestelmästä toiseen. Tarkoituksena on näin mm. lisätä tehokkaasti yksilöiden määräämis- ja vaikutusmahdollisuuksia oman datansa suhteen.

Eryityisesti 4(1) artiklan mukaan datan haltijan olisi asetettava käyttäjän saataville tuotteen tai siihen liittyvän palvelun käytön tuloksena tuotettu data ilman aiheutonta viivytystä, maksutta ja tapauksen mukaan jatkuvasti ja reaaliaikaisesti. Tämä olisi tehtävä yksinkertaisen pyynnön perusteella, joka esitetään sähköisesti, jos se on teknisesti mahdollista.

Säännösehdoitusten voidaan arvioida olennaisesti tukevan yksilön tiedollisten oikeuksien toteutumista ja etenkin henkilökohtaisen vapauden ja yksityiselämän suojan kannalta keskeisenä pidettävää tiedollista itsemääräämisoikeutta. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut tiedollista itsemääräämisoikeutta erityisesti yksityiselämän suojan (esim. PeVL 48/2014 vp) sekä henkilötietojen suojan ja niiden siirrettävyyttä koskevan sääntelyn yhteydessä (PeVL 2/2018 vp, 8). Ehdotetun sääntelyn tavoitteita ja tarkempaa sisältöä voidaan kuitenkin pitää henkilötietojen suojaa olennaisesti laajempana, uudenlaisena ja varsin merkittävänä tiedollisten perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Jatkovalmistelussa on aiheellista kiinnittää erityistä huomiota yksilön tiedollisten perusoikeuksien turvan tason säilyttämiseen säännösten avulla.

Valtioneuvosto pitää varsin hyvin perustein tärkeänä käyttäjän oikeuksien laajentamista ehdotetulla tavalla samoin kuin sitä, että henkilö saa tiedon mahdollisuuksistaan käyttää itseään koskevaa dataansa. Aiheellista on tältä kannalta niin ikään

turvata valtioneuvoston kannan mukaisesti se, että tiedon tuottajilla, eli sekä yrityksillä ja luonnollisilla henkilöillä, joiden toimista tai ominaisuuksista data syntyy, säilyy aito mahdollisuus määrätä heitä koskevan datan käytöstä ja jakamisesta, sekä saada lisäarvo, jota kontrollista dataan ja sen käytöstä syntyy. Myös tieteellisen tutkimuksen perustellut tarpeet tulisi ottaa jatkovalmistelussa huomioon.

Henkilötietojen suoja

Perustelujen (s. 4) mukaan lähtökohtana on, että asetusehdotus on yhdenmukainen voimassa olevien tietosuojasääntöjen kanssa. Sääntely vastaisi myös yksityisyyden ja viestinnän luottamuksellisuuden suojaa ja päätelaitteisiin tallennettujen ja sieltä saatujen henkilötietojen ja muun datan kuin henkilötietojen suojaa. Ehdotus kuitenkin täydentää tietosuoja-asetuksen 20 artiklan mukaista oikeutta siirtää itseään koskevat henkilötiedot järjestelmästä toiseen.

Asetusehdotuksen 1(3) artiklan mukaan asetuksessa säädettyjen oikeuksien ja velvoitteiden yhteydessä käsiteltäviin henkilötietoihin sovelletaan henkilötietojen suojaa, yksityisyyden suojaa ja viestinnän luottamuksellisuutta sekä päätelaitteiden eheyttä koskevaa unionin lainsäädäntöä. Tarkoituksena on, että asetus ei vaikuta henkilötietojen suojaa koskevan unionin oikeuden eikä etenkin yleisen tietosuoja-asetuksen ja -direktiivin sovellettavuuteen. Asetusehdotukseen sisältyisi myös säännöksiä lisäsuojatoimista, jotka koskevat mahdollista pääsyä henkilötietoihin.

Sääntelyehdotukseen ei sisälly erityisiä ongelmia henkilötietojen suojan kannalta. Valtioneuvoston kirjelmässä esitetyn arvion mukaan ehdotus jättää kuitenkin osin epäselväksi, miltä osin asetusehdotuksen 5(7) artiklassa tarkoitettua yleistä tietosuoja-asetusta täsmentävää sääntelyä annettaisiin ja mihin sääntelyliikkumavaaraan tämä perustuu (erityisesti profiloinnin kieltä sekä käyttötarkoitussidonnaisuutta ja säilyttämisaikaa koskevat 6 artiklan ehdotukset). Valtioneuvosto pitääkin perustellusti tärkeänä, että jatkovalmistelussa selvennetään asetusehdotuksen yhdenmukaisuutta suhteessa EU:n tietosuojasääntelyyn.

Viranomaisen tiedonsaantioikeus

Datasäädöksen soveltamiskohteena olisi 1(1) artiklan mukaan myös datan saattaminen datan haltijoilta viranomaisten saataville, jos kyseessä on poikkeuksellinen tarve yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Viranomaisen tiedonsaantioikeutta tarkemmin määrittelevän asetusehdotuksen 14(1) artiklan mukaan datan haltijan olisi pyynnöstä asetettava data sellaisen viranomaisen saataville, joka osoittaa poikkeuksellisen tarpeen käyttää pyydettyä dataa.

Säännöksessä tarkoitettujen poikkeuksellisten tarpeiden edellytykset määritellään 15 artiklassa. Sääntelyn tarkoituksena on parantaa viranomaisten valmiuksia toteuttaa yhteisen edun mukaisia toimia, kuten yleiseen hätätilaan reagointia, yleisen hätätilan ehkäisemistä tai siitä elpymisen tukemista. Viranomaisen laaja-alaisella tiedonsaantioikeudella saattaisi olla potentiaalista merkitystä elinkeinovapauden

ja omaisuuden suojan kannalta. Ehdotettua varsin rajallista sääntelyä ei voida pitää tältä kannalta ongelmallisena jäsenvaltion tasolla. Sen sijaan toisen jäsenvaltion viranomaisten tiedonsaantioikeus jää varsin tulkinnanvaraiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä näiden säännösten ilmaisemaa tavoitetta edistää yhteiskunnallisesti merkittävän tiedon saatavuutta ja hyödynnettävyyttä. Jatkovalmistelussa pitäisi huomioida myös laajemmat tiedon hyödyntämisen mahdollisuudet. Valtioneuvoston kannan mukaan tulisi kuitenkin selvittää tarkemmin erityisesti toisen jäsenvaltion viranomaisen tekemän pyynnön velvoittavuuden aste ja datan haltijan tehokkaat oikeussuojakeinot asiassa. Näitä jatkovalmisteluun kohdistuvia kantoja voidaan pitää perusteltuina.

Julkisuusperiaate

Viranomaisilla, jotka ovat vastaanottaneet dataa 14 artiklan nojalla esitetyn pyynnön perusteella, olisi 15(1) artiklan perusteella muun muassa velvollisuus olla käyttämättä dataa tavalla, joka ei sovi yhteen sen tarkoituksen kanssa, johon sitä pyydettiin ja tuhota kyseinen data heti, kun sitä ei enää tarvita ilmoitettuun tarkoitukseen, ja ilmoittaa tuhoamisesta datan haltijalle. Viranomaisen olisi 19 artiklan mukaan poistettava tällä perusteella saadut tiedot heti, kun niitä ei enää tarvita, sekä ilmoitettava tiedon toimittaneelle, että tiedot on tuhottu.

Datan käyttämistä ei ole määritelty asetusehdotuksessa, mutta lähikäsitteellä datan käsittely tarkoitetaan 2(11) artiklan mukaan myös datan luovuttamista. Ehdotettu säännös siten mahdollisesti rajoittaisi perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyä julkisuusperiaatetta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Vastaavasti viranomaisella on velvollisuus luovuttaa julkinen tieto ja asiakirja.

Julkisuusperiaatteen mukaista tiedonsaantioikeutta ja luovutusvelvollisuutta voidaan kuitenkin perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan rajoittaa lailla erikseen, jos siihen on välttämättömiä syitä. Mikäli asetusehdotuksen käyttörajoituksella tarkoitettaisiin myös luovutusrajoitusta, se perustuisi käyttötarkoitussidonnaisuuteen. Erilaisia tietoja kuten henkilö-, esitutkinta- ja verotietoja koskevia käyttörajoituksia sisältyy lainsäädäntöön runsaasti, eikä niitä ole pidetty ongelmallisina julkisuusperiaatteen kannalta. Asetusehdotuksen mahdollisesti sisältämän luovutusrajoituksen välttämättömyyttä voitaneen perustella lähinnä sillä, että viranomaisen tiedonsaantioikeus olisi asetuksessa rajoitettu vain poikkeukselliseen käyttötarkoitukseen.

Valtioneuvostolla ei ole selkeää kantaa julkisuusperiaatteen mahdolliseen rajoittamiseen. Jatkovalmistelussa olisi joka tapauksessa välttämätöntä täsmentää tarkoitetaanko datan käyttämisrajoituksella 15(1) artiklassa myös luovutusrajoitusta. Tällä on olennaista merkitystä paitsi sääntelyn täsmällisyyden kannalta yleensä myös julkisuusperiaatteen ja siihen kohdistuvien rajoitusten kannalta.

Elinkeinovapaus ja sopimusvapaus

Esineiden internetiin liittyvä kolmansien osapuolien oikeus saada dataa käyttäjän pyynnöstä rajoittaa tuotteen tai siihen liittyvän palvelun valmistajan tai suunnittelijan elinkeinovapautta ja sopimusvapautta. Tältä osin on merkitystä lähinnä asetusehdotuksen IV luvulla, joka sääntelee datan saatavuutta ja käyttöä yritysten välillä koskevia kohtuuttomia ehtoja. Sääntelyn mukaan kohtuuttomat ja vilpilliset ehdot eivät olisi sitovia, mutta tehty sopimus olisi mahdollisuuksien mukaan voimassa ilman kohtuuttomia ehtoja. Sääntely rajoittaisi sopimusvapautta, mutta sillä on hyväksyttävät perusteet eikä rajoituksia voida pitää suhteettomina.

Asetusehdotuksen mukaista velvoitetta suunnitella tuotteet ja palvelut niin, että pääsy dataan toteutuu, voidaan arvioida elinkeinovapauden kannalta. Sääntelylle on varsin painavat perusteet ja sen voidaan arvioida pääosin vahvistavan elinkeinotoiminnan edellytyksiä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että saavutetaan oikea tasapaino datan avaamisen ja yritysten kilpailuedellytysten välillä. Ehdotetun sääntelyn voidaan lähtökohtaisesti katsoa perustuvan tällaiseen tasapainoon. Yritysten toimintaedellytyksien ja reilun kilpailun näkökulmasta on myös valtioneuvoston kannan mukaisesti tärkeää, että säädös ei johda yleiseen velvoitteeseen jakaa liikesalaisuuksia.

Oikeusturva

Asetusehdotuksen 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi asetettava sertifioituja riidanratkaisuelimiä. Jos osapuolet eivät pääse yksimielisyyteen datan saataville asettamista koskevista oikeudenmukaisista, kohtuullisista ja syrjimättömistä ehdoista, riidanratkaisuelinten olisi tarjottava osapuolille yksinkertainen, nopea ja edullinen ratkaisu. Riidanratkaisuelintä koskeva 10 artikla ei sen 9 kohdan mukaan kuitenkaan vaikuta osapuolten oikeuteen käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja jäsenvaltion tuomioistuimessa, joten sääntely ei vaikuttaisi perusoikeutena turvattua oikeusturvaa heikentävästi.

Riidanratkaisuelimen edellytyksiä määrittelevää 10 artiklan 2 kohtaa samoin kuin sen toimivallan suhdetta tuomioistuinmenettelyyn ei voida pitää riittävän täsmällisenä ensi vaiheen riidanratkaisun kannalta. Jos tällaiset elimet ovat ehdotetulla tavalla pakollisia, asetusta olisi olennaisesti täsmennettävä näiltä osin. Koska perussopimuksen mukaan (SEU 19(1) art.) jäsenvaltioiden on säädettävä oikeusturvakeinoista, jotka ovat riittäviä tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla, voidaan myös kysyä, onko EU:lla pelkästään sisämarkkinasääntelyn oikeusperustan nojalla toimivaltaa säätää erityisesti, jäsenvaltioille pakollisesta oikeusriidan ratkaisumenettelystä.

Varsin aiheellisena voidaan nämä näkökohdat huomioon ottaen pitää valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan erillisen riidanratkaisuelimen perustamisen tarpeellisuutta ja toimivallan laajuutta arvioidaan vielä tarkemmin suhteessa muihin käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin.