



HELSINGIN YLIOPISTO  
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Cambridge 19.5.2022

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

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 20.5.2022*

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa komission ehdotuksesta, joka koskee ehdotusta datan oikeudenmukaista saatavuutta ja käyttöä koskeviksi yhdenmukaisiksi säännöiksi (datasäädös, COM(2022) 68 final). Ehdotus muodostaa osan komission datastrategiaa ja datasääntelyä koskevaa kokonaisuutta, joista eduskunnassa käsiteltävänä on ollut viime aikoina esimerkiksi datahallintosäädös (U 1/2021 vp) ja digitaalisia markkinoita koskeva säädös (U 6/2021 vp). Perustuslakivaliokunta käsittelee näistä jälkimmäistä lausunnossaan PeVL 20/2021 vp, jossa se katsoi, että

*Nyt arvioitavaan valtioneuvoston kirjelmään (s. 9—16) sisältyy sivumääräisesti varsin laaja jakso asetusehdotuksen suhteesta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin. Erityisesti sananvapautteen liittyviä kysymyksiä käsitellään jaksossa varsin monipuolisesti. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että asetusehdotuksessa on monilta osin vielä tarkempaa selvittämistä ja*

*perustuslainmukaisuuden arviointia vaativia kysymyksiä. Ainakin palveluntarjoajille mahdollisesti osoitettavista julkisista hallintotehtävistä, komissiolle ja kansallisille viranomaisille osoitettavien toimivaltuuksien täsmällisyydestä, hallinnollisista sanktioista ja ehdotetuista oikeusturvajärjestelyistä on valiokunnan käsityksen mukaan jatkovalmistelun aikana välttämätöntä saada nyt esitettyä täsmällisempää selvitystä, jonka perusteella valtioneuvoston tulee tehdä seikkaperäisemmin selkoa ehdotuksen suhteesta perustuslakiin. Vasta sitten sanottuja seikkoja voidaan asianmukaisesti arvioida perustuslain kannalta.*

Komissio katsoo, että sen nyt tehty ”Ehdotus on henkilötietojen suojaa sekä viestinnän ja päätelaitteiden yksityisyyden suojaa koskevan unionin lainsäädännön mukainen. Siinä säädetään lisäsuojatoimista, jotka koskevat mahdollista pääsyä henkilötietoihin sekä teollis- ja tekijänoikeuksia”.

Euroopan tietosuojaneuvosto (EDPB) ja Euroopan tietosuojavaltuutettu (EDPS) ovat antaneet 4.5.2022 ehdotuksesta yhteisen lausunnon, jossa he suhtautuvat komission ehdotukseen huomattavasti kriittisemmin.<sup>1</sup> He pitävät komission ehdotusta puutteellisena erityisesti koskien kolmea seikkaa: 1) dataan pääsy (access), sen käyttö ja jakaminen 2) julkisen sektorin elinten mahdollisuudet käyttää dataa ja 3) säädöksen soveltaminen ja valvontamekanismit. Lausuntoon sisältyy useita näkökohtia, joihin on jatkovalmistelussa syytä kiinnittää huomiota.

Ei ole selvää, että nyt annettu kirjelmä on riittävän yksityiskohtainen kattavan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin tekemistä varten. Nyt arvioitavaan valtioneuvoston kirjelmään sisältyy usean sivun arviointi asetusehdotuksen suhteesta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin, ja sen esittämä arviointi on kriittisempi kuin komission esittämä näkemys. Valtioneuvoston kantaosio on oikeasuuntainen, mutta useassa kohdin valtioneuvosto kuitenkin toteaa arviointinsa olevan vielä kesken ja katsoo, että jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota myös ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisiin näkökulmiin. Esitän lausunnossani joitakin valtioneuvoston näkemystä tarkentavia arvioita ja totean kunnioittavasti seuraavan.

### *Arvioinnin lähtökohdista*

Komission ehdotuksen 1 artiklan mukaan sen tarkoituksena on vahvistaa

*yhdenmukaiset säännöt, jotka koskevat tuotteen tai siihen liittyvän palvelun käytön tuloksena tuotetun datan asettamista mainitun tuotteen tai palvelun käyttäjän saataville, datan asettamista datan haltijoilta datan vastaanottajien saataville ja datan asettamista datan haltijoilta julkisen sektorin elinten tai unionin toimielinten, virastojen tai elinten saataville, jos kyseessä on poikkeuksellinen tarve yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi.*

---

<sup>1</sup> EDPB-EDPS Joint Opinion 2/2022 on the Proposal of the European Parliament and of the Council on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act) Adopted on 4 May 2022, saatavilla sivulta [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-05/edpb-edps\\_joint\\_opinion\\_2022\\_on\\_data\\_act\\_proposal\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-05/edpb-edps_joint_opinion_2022_on_data_act_proposal_en.pdf).

Ehdotus kohdistuisi laajasti kaikenlaisiin datan haltijoihin, joiden tulisi asettaa hallussaan olevaa dataa saataville EU:ssa. Komission ehdotuksessa kuitenkin mikroyrityksiin sovellettaisiin kevyempää sääntelyä. Ehdotuksen 7 artiklan mukaan

*Yritysten ja kuluttajien välistä sekä yritysten välistä datan yhteiskäyttöä koskevien velvoitteiden soveltamisala*

*1. Tämän luvun velvoitteita ei sovelleta dataan, jota tuotetaan sellaisten tuotteiden käytön tai sellaisten niihin liittyvien palvelujen käytön tuloksena, jotka ovat suosituksen 2003/361/EY liitteessä olevassa 2 artiklassa määritellyiksi mikroyrityksiksi tai pieniksi yrityksiksi katsottavien yritysten valmistamia tai toimittamia, edellyttäen että näillä yrityksillä ei ole suosituksen 2003/361/EY liitteessä olevassa 3 artiklassa määriteltyjä omistusyhteisyriksiä tai sidosyrityksiä, joita ei katsota mikroyrityksiksi tai pieniksi yrityksiksi.*

Käytännössä velvollisuuksien kohteet määräytyisivät siis komission antaman suosituksen 2003/361/EY liitteen 2 artiklan mukaisesti.<sup>2</sup> Komissio antaa suositukset itsenäisesti, eivätkä ne ole oikeudellisesti sitovia. Täten myös suosituksen muuttaminen on komission omassa harkinnassa. Lienee perusteltua kysyä, onko tämä oikeudellisesti kestävä tapa määrittellä, keitä sääntely käytännössä velvoittaa ja keitä ei.

### *Oikeusperusta*

Komissio esittää asetuksen oikeusperustaksi SEUT 114 artiklaa, jonka tavoitteena on toteuttaa sisämarkkinat ja edistää niiden toimintaa yhdenmukaistamalla kansallisia sääntöjä. Komissio perustelee valintaa sillä, että ehdotuksella edistetään sellaisten datan sisämarkkinoiden toteuttamista, joilla julkisen sektorin, yritysten ja yksityishenkilöiden dataa hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla samalla, kun kunnioitetaan tällaista dataa koskevia oikeuksia ja otetaan huomioon sen keräämiseksi tehdyt investoinnit. Unioni voisi hyödyntää sisämarkkinoiden mittakaavaetuja, koska tuotteiden tai niihin liittyvien palvelujen kehittämisessä käytetään usein eri jäsenvaltioista peräisin olevaa dataa ja mainitut tuotteet tai niihin liittyvät palvelut kaupallistetaan myöhemmin kaikkialla unionissa. Tämä edellyttää yhdenmukaisia sääntöjä kaikissa jäsenvaltioissa.

Huomioiden asetuksen pääasiallisen sisämarkkinoihin liittyvän tavoitteen valinta vaikuttaa mahdolliselta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin käsitellyt SEUT 114 artiklan käyttöä muun muassa tuoreessa lausunnossaan PeVL 4/2022 vp, jossa se korosti, että ehdotettavan asetuksen laajuutta on neuvottelujen kuluessa syytä tarkastella myös suhteessa oikeusperustaan ja että tällöin käsittelyssä ollut poliittinen mainonta ei ole ensisijaisesti sisämarkkinoiden toimivuuteen liittyvä kysymys. Vastaavat huomiot voidaan tehdä myös nyt käsittelyyn tuodun ehdotuksen kohdalla sikäli kun siihen sisältyy merkittävästi esimerkiksi tietosuojaan tai julkisuusperiaatteen soveltamiseen vaikuttavaa sääntelyä. Molemmat ovat

---

<sup>2</sup> Komission suositus, annettu 6 päivänä toukokuuta 2003, mikroyritysten sekä pienten ja keski suurten yritysten määritelmästä (K(2003) 1422), *Virallinen lehti nro L 124, 20/05/2003 s. 0036 – 0041.*

perusoikeuksia, joiden sääntely ei ole ensisijaisesti sisämarkkinoiden toimivuuteen liittyvä kysymys. Toisaalta on selvää, että kaiken EU:n toiminnan – riippumatta oikeusperustasta – on kunnioitettava perusoikeuksia. Oikeusperustan arvioinnin kannalta keskeistä on, sisältyykö siihen itsenäistä perusoikeuksia koskevaa sääntelyä joka määrittäisi sen sisältöä keskeisellä tavalla.

### *Ehdotuksen yhteensopivuus julkisuusperiaatteen ja tietosuojaa koskevan sääntelyn kanssa*

Merkittäviltä osin arvioinnissa on kyse ehdotuksen yhteensopivuudesta yleisen tietosuojasetuksen sekä julkisuusperiaatteen kanssa. Kansallisen lainsäädännön lisäksi EU:n toimielinten avoimuudesta ja asiakirjajulkisuudesta määrätään SEUT 15 artiklassa ja perusoikeuskirjan 42 artiklassa.

Yllä mainitussa yhteislausunnossaan Euroopan tietosuojaneuvosto (EDPB) ja Euroopan tietosuojavaltuutettu (EDPS) kiinnittävät huomiota asetuksen sisältyvään datan määritelmään. Ehdotuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan datalla tarkoitettaisiin kaikkea toimenpiteiden, tosiseikkojen tai tietojen digitaalista esittämistä sekä kaikkea tällaisten toimenpiteiden, tosiseikkojen tai tietojen koosteita, myös ääni- tai kuvatallenteena tai audiovisuaalisena tallenteena. Määritelmä vaikuttaa osin päällekkäiseltä myös EU:n tietokantadirektiivin kanssa.

EDPB ja EDPS toteavat, että koska ehdotukseen sisältyvä datan määritelmä ei sisällä rajoituksia, se sisältää myös arkaluonteiset henkilötiedot. Esimerkiksi tämän osalta ehdotukseen sisältyvät suojakeinot eivät ole riittäviä varmistamaan, ettei tietosuojasääntelyssä asetettu suojan taso laske. VN:n mukaan ”datan määritelmää voi pitää hyvin laajana ja samantapaisena kuin kansallisesti vakiintunutta asiakirjan määritelmää, mikä heijastuu myös vaikutusten laajuuteen”. Myös EU:n avoimuusasetuksen mukainen asiakirjan määritelmä on laaja ja kattaa myös tietokannat. Määritelmää ja sen vaikutusta sekä tietosuojasääntelyyn että julkisuusperiaatteeseen onkin syytä arvioida jatkovalmistelussa huolella.

Siinä missä yleisen tietosuojasetuksen kohdalla tärkeä on varmistaa yhteensopivuus, julkisuusperiaatteen toteutumisen arvioiminen on huomattavasti vaikeampaa, koska koko oikeudellinen kehikko on hankalasti hahmotettavissa. Kokonaisuuden hahmottamisen vaikeutta kuvastaa hyvin se, että tällä viikolla hyväksytyyn datanhallinta-asetuksen johdanto-osan 11 kappaleeseen sisällytettiin julkisuusperiaatteen soveltamista koskevia yleisiä kirjauksia, jotka lähinnä tuntuvat indikoivan, ettei lainsäätäjät tunnu itsekään varmaksi tietävän, mihin julkisuusperiaate jatkossa nyt käsillä olevassa sääntelykokonaisuudessa soveltuu ja mitkä EU-sääntelyn vaikutukset ovat kansalliseen julkisuussääntelyyn. Johdanto-osan mukaan

*Tällä asetuksella ei olisi luotava velvollisuutta sallia julkisen sektorin elimen datan uudelleenkäyttö. Kunkin jäsenvaltion olisi sen vuoksi erityisesti voitava päättää, asetetaanko data saataville uudelleenkäyttöä varten, myös tällaisen pääsyn tarkoituksen ja laajuuden osalta. Tällä asetuksella olisi täydennettävä alakohtaisessa unionin tai kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä julkisen sektorin elinten täsmällisempiä velvoitteita, jotka koskevat tietojen uudelleenkäytön sallimista, eikä*

***rajoitettava niitä. Virallisten asiakirjojen julkisuutta voidaan pitää yleisenä etuna. Kun otetaan huomioon virallisten asiakirjojen julkisuus ja avoimuus demokraattisessa yhteiskunnassa, tämä asetus ei myöskään saisi rajoittaa virallisten asiakirjojen saatavuutta ja julkistamista koskevan unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön soveltamista. Oikeus tutustua virallisiin asiakirjoihin voidaan etenkin myöntää kansallisen lainsäädännön mukaisesti ilman erityisiä ehtoja tai asettamalla muita kuin tässä asetuksessa säädettyjä erityisiä ehtoja.***<sup>3</sup>

Datanhallinta-asetuksen operatiiviseen osaan ei sisälly vastaavaa kirjausta. Vastaavia huolia voi esittää myös nyt arvioitavana olevan ehdotuksen kohdalla. Siihen ei sisälly julkisuusperiaatteen toteuttamisesta kirjauksia sen enempää EU:n toimielinten kuin jäsenvaltioiden viranomaistenkaan kohdalla. EU:lla on toimivaltaa antaa asiakirjajulkisuutta koskevaa sääntelyä EU:n toimielinten kohdalla (SEUT 15 artikla), mutta sillä ei ole toimivaltaa harmonisoida jäsenvaltioiden julkisuuslainsäädäntöä.

Ehdotuksen V luku käsittelee julkisyhteisöjen oikeutta saada käyttöönsä dataa yksityiseltä sektorilta. Myös valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että määräykset ovat epäselviä. Ehdotuksen 19 artiklassa määrätään julkisen sektorin elinten ja unionin toimielinten, virastojen ja elinten velvoitteista. Sen mukaan näiden tulee

*a) olla käyttämättä dataa tavalla, joka ei sovi yhteen sen tarkoituksen kanssa, johon sitä pyydettiin;*

*b) toteuttaa siltä osin kuin henkilötietojen käsittely on tarpeen, teknisiä ja organisatorisia toimenpiteitä, joilla turvataan rekisteröityjen oikeudet ja vapaudet;*

*c) tuhota data heti, kun sitä ei enää tarvita ilmoitettuun tarkoitukseen, ja ilmoittaa tuhoamisesta datan haltijalle.*

Artiklan kohdalla ilmeistä on, ettei siinä huomioida sitä julkisuuslain peruslähtökohtaa, että ”Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.” Vastaava lähtökohta sisältyy myös EU:n asiakirjajulkisuutta koskevaan lainsäädäntöön. Julkisuusperiaatteen kohdalla on syytä huomata myös, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että EU:n avoimuusasetus on asiakirjajulkisuutta koskeva yleissäädos EU:ssa (ks. PeVL 22/2008 vp, s. 3— 4; PeVL 12/2012 vp). Tästäkin syystä on tärkeää varmistaa, että muu EU-lainsäädäntö on yhteensopivaa avoimuusasetuksen kanssa, eikä tämän sisältöä ja periaatteita kaiverreta tyhjiksi muun sektorilainsäädännön kautta.

### *Liikesalaisuudet*

Ehdotuksen mukaan pääsy liikesalaisuuksiksi katsottavaan dataan olisi rajatumpaa. VN:n kirjelmässä tuodaan esiin, että ”periaatteessa dataa pyytävä tai vastaanottava taho voisi kuitenkin olla myös yrityksen suora kilpailija, mitä täytyy vielä säädöksen jatkotyössä arvioida”. Ehdotuksen 4 artiklan mukaan

---

<sup>3</sup> Kts tästä neuvoston lehdistötiedote 16.5.2022, <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2022/05/16/le-conseil-approuve-l-acte-sur-la-gouvernance-des-donnees/> .

*3.Liikesalaisuuksia saa ilmaista vain sillä edellytyksellä, että toteutetaan kaikki tarvittavat erityistoimenpiteet niiden luottamuksellisuuden säilyttämiseksi erityisesti suhteessa kolmansiin osapuoliin. Datan haltija ja käyttäjä voivat sopia toimenpiteistä jaettavan datan luottamuksellisuuden säilyttämiseksi erityisesti suhteessa kolmansiin osapuoliin.*

*4.Käyttäjä ei saa käyttää 1 kohdassa tarkoitetun pyynnön perusteella saatua dataa kehittääkseen tuotteen, joka kilpailee sen tuotteen kanssa, josta data on peräisin.*

Vastaavaa rajanvetoa on viime vuosina jouduttu kasvavasti tekemään mm. EU:n monissa sääntelyvirastoissa, joiden hallussa on erilaisten rekisteröinti- ja auktorisointimenettelyjen vuoksi mittavasti yritysten toimittamia tietoja, joihin sisältyy myös liikesalaisuuksia. Näiden julkisuutta on käsitelty viime vuosina myös EU-tuomioistuimessa,<sup>4</sup> mikä korostaa liikesalaisuuksien ja muun datan välisen rajanvedon monimutkaisuutta. Myös liikkeenharjoittamista ja omaisuudensuojaa liittyvät perusoikeudet sisältyvät EU:n perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklaan, joten kysymys on keskeisesti perusoikeuksien välisestä punnintatilanteesta.

EU-virastoissa on datan ja asiakirjapyyntöjen määrästä ja asiakirjapyyntöjen käsittelyyn liittyvistä syistä pyritty kasvavassa määrin proaktiiviseen julkisuuteen niin, että auktorisointia hakiessaan yritys tietää toimittamiensa tietojen tulevan automaattisesti julkisiksi. Joidenkin virastojen säännöt mahdollistavat myös sen, että auktorisoinnin hakija toimittaa asiakirjoistaan sekä julkisen että rajatusti julkisen version. Erityisen onnistuneena pidetään uutta EFSA-asetusta 2019/1381, joka edellyttää tietojen julkisuutta jo päätöksentekomenettelyn aikana.<sup>5</sup>

Nyt neuvoteltavan asetuksen asetelma on erilainen, koska data on ilmeisesti pääasiallisesti yksityisen sektorin toimijan hallussa. Tämä korostaa sitä, kuka arvioinnin liikesalaisuuksista ja niiden edellyttämästä suojasta tekee, ja minkälaisia seurantamekanismeja ja valvontaviranomaisia asetukseen sisältyy.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot nimeäisivät toimivaltaisen vastuuviranomaisen valvomaan säädöksen soveltamista ja täytäntöönpanoa. Työ tulisi yhteensovittaa tietosuojasetuksen mukaisen viranomaistoiminnan kanssa. EDPB:n ja EDPS:n yhteislausunnossa katsotaan, että useiden viranomaisten nimeäminen vaikeuttaisi säädöksen hallinnointia ja siksi viranomaistehtävät tulisi antaa yksin tietosuojaviranomaisille. Esimerkiksi liikesalaisuuksien suojan rajojen määrittämisessä ei kuitenkaan ole ensisijaisesti kyse henkilötietojen suojasta. Tämä ilmentää sitä, että vastuuviranomaisten määrittämiseen ja tehtäviin liittyviä kysymyksiä tulee harkita huolella.

---

<sup>4</sup> Kts esimerkiksi Asia T-380/04, Terezakis v. Commission, EU:T:2008:19, p93 kohta ja Korkea-aho, E., & Leino, P. (2017). Who owns the information held by EU agencies? Weed killers, commercially sensitive information and transparent and participatory governance. *Common Market Law Review*, 54(4), 1059-1092.

<sup>5</sup> Leino-Sandberg, P., & Hofmann, H. (2019). An agenda for transparency in the EU. *European Law Blog*. <https://europeanlawblog.eu/author/herwighofmann/>.

### *Käyttö tutkimustarkoituksiin*

Säädösehdotukseen ei sisälly erityismääräyksiä datan käytöstä tutkimustarkoituksiin, mutta valtioneuvoston kannassa esitetään selvitettäväksi, voidaanko säädöksellä edistää datan saatavuutta tieteelliseen tutkimukseen ja muuhun voittoa tavoittelemattomaan toimintaan.

Tätä voidaan pitää perusteltuna sekä asian yleisen tärkeyden vuoksi että siksi, että tietojen käytöstä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten määrätään erikseen myös yleisessä tietosuojasetuksessa 2016/679 (esim. 89 artikla) ja myös julkisuuslain 8 §:ssä. Vastaavasta mahdollisuudesta keskusteltiin myös avoimuusasetuksen uudistamista koskeneiden neuvottelujen yhteydessä, mutta se ei ole neuvottelujen kariutumisesta johtuen toistaiseksi toteutunut.

### *Toimivalta antaa delegoituja säädöksiä*

Ehdotukseen sisältyy myös merkittäviä toimivallan delegointeja komissiolle esimerkiksi koskien vaihtomaksuja koskevaa valvontamekanismia sekä yhteentoimivuutta koskevia olennaisia vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että SEUT 290 artikla mahdollistaa lainsäädännön täydentämisen vain muilta kuin keskeisiltä osin. Valiokunnan mielestä erityisesti läheisesti perusoikeuksien toteutumiseen liittyvässä sääntelyssä vaatimusta keskeisten osien sisällyttämisestä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävään säädökseen on tulkittava laajasti. Tämä merkitsee sitä, että ainakin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän asetuksen tasolla (kts esim. PeVL 12/2012 vp). Näitä näkökohtia voidaan pitää tärkeinä myös nyt arvioitavana olevan ehdotuksen kohdalla.