

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (datan vapaa liikkuvuus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 13 päivänä syyskuuta 2017 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi puitteista muiden kuin henkilötiedon vapaalle liikkuvuudelle Euroopan unionissa sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 19 päivänä lokakuuta 2017

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Ylitarkastaja Tuomas Kaivola

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMI-
NISTERIÖ

MUISTIO

EU/2017/1439

4.10.2017

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI PUITTEIS-
TA MUIDEN KUIN HENKILÖTIEDON VAPAALLE LIKKUVUDELLE EUROOPAN
UNIONISSA; COM(2017) 495 FINAL**

1 Tausta ja tavoitteet

Komissio antoi ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi puitteista muiden kuin henkilötiedon vapaalle liikkuvuudelle Euroopan unionissa 13.9.2017 (COM(2017) 495 final). Ehdotus on uutta sääntelyä, ja se kuuluu komission digitaalisten sisämarkkinoiden strategiaan: digitalisaation myötä datan hyödyntämisestä on tullut olennainen osa taloudellista toimintaa. Datalla tarkoitetaan ehdotuksessa muita tietoja kuin yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja henkilötietoja. Henkilötietojen vapaata liikkuvuutta koskee jo henkilötietodirektiivi (95/46/EY) sekä sen toukokuussa 2018 korvaava yleinen tietosuoja-asetus (679/2016).

Ehdotuksen tavoitteena on ensinnäkin poistaa datan vapaan liikkuvuuden esteet Euroopan unionissa, jotta datan hyödyntämistä voidaan tehostaa ja sisämarkkinoiden toimintaa ja läpinäkyvyyttä parantaa. Ehdotuksen tavoitteena on toiseksi helpottaa ammattikäyttäjien mahdollisuutta siirtää dataansa yhden palveluntarjoajan järjestelmästä toiseen. Ehdotuksen tavoitteena on kolmanneksi lisätä varmuutta datan saatavuuteen viranomaistoimintaa varten tilanteissa, jossa dataa säilytetään toisen jäsenvaltion alueella.

2 Pääasiallinen sisältö

Ehdotettu asetusta on tiivis ja aineellisen oikeuden osalta ylätasoista. Asetuksen sisällön voi jakaa kolmeen osaan: yleiset säännökset, periaatetason säännökset datan vapaan liikkuvuuden periaatteesta, datan saatavuudesta viranomaiskäyttöön ja datan siirrettävyydestä sekä hallintoa koskevat säännökset. Komissio perustelee periaatelähtöistä sääntelyä joustavuudella sekä sillä, että unionin, jäsenvaltioiden ja teollisuuden muuttuvat tarpeet pystytään näin paremmin ottamaan huomioon. Jotta sääntely ei muodostuisi päällekkäiseksi muun sääntelyn kanssa, asetuksessa ei ole myöskään tarkempia teknisiä määrittelyjä.

Yleiset säännökset: soveltamisala ja määritelmät

Asetusta sovelletaan sähköisessä muodossa olevan datan säilyttämiseen ja käsittelyyn, joita tarjotaan palveluna unionin alueelle asuville tai sijoittautuneille käyttäjille riippumatta palveluntarjoajan sijaintipaikasta. Asetusta sovelletaan myös tilanteissa, joissa unionin alueella asuva tai sijoittautunut henkilö säilyttää tai muuten käsittelee dataa omiin tarkoituksiinsa. Asetus ei vaikuta yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679), sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin (2002/58/EY), henkilötietojen suojasta rikosasioissa annetun direktiivin (2016/680) eikä sähkökauppadirektiivin (2000/31/EY) soveltamiseen.

Datan sijaintivaatimuksella tarkoitetaan kaikkia velvoitteita, kieltoja, ehtoja, rajoituksia tai muita vaatimuksia jäsenvaltioiden lainsäädännössä, asetuksissa tai hallinnollisissa määräyk-

sissä, jotka asettavat datan säilytys- tai jatkohyödyntämispalveluille sijaintivaatimuksen tietyn jäsenvaltion alueelle tai jotka estävät säilyttämisen tai jatkokäsittelyn toisen jäsenvaltion alueella.

Datan vapaa liikkuvuus unionissa

Asetuksen 4 artiklassa asetetaan datan vapaan liikkuvuuden pääsääntö: Datan säilytystä tai muuta käsittelyä ei saa rajoittaa tietyn jäsenvaltion alueelle eikä datan säilyttämistä tai muuta käsittelyä toisen jäsenvaltion alueella saa kieltää tai rajoittaa, ellei vaatimusta voida oikeuttaa yleisen turvallisuuden perusteella. Asetuksen johdanto-osassa vain yhtä poikkeusperustetta datan sijaintirajoitusten asettamiselle perustellaan asetuksen tavoitteella turvata datan vapaa liikkuvuus ja sillä, että asetukseen sisältyy sääntelyä datan saatavuudesta viranomaistarkoituksiin.

Artiklassa jäsenvaltioille asetetaan notifiointivelvollisuus, kumoamisvelvollisuus ja tiedotusvelvollisuus. Jäsenvaltioiden on notifioitava komissiolle kaikki lakiluonnokset, joissa joko asetetaan uusi sijaintirajoitus tai muutetaan olemassa olevaa rajoitusta. Jäsenvaltioiden on 12 kuukauden kuluessa asetuksen soveltamisesta varmistettava, että perusteettomat sijaintirajoitukset on kumottu. Jäsenvaltioiden on saatettava yhden verkossa olevan tiedotuspisteen kautta saataville lista kaikista datan sijaintivaatimuksista. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava tiedotuspisteensä komissiolle, joka kokoaa niistä yhden listan sivuillensa.

Datan saatavuus toimivaltaisille viranomaisille

Asetuksen 5 artiklan mukaan asetus ei vaikuta toimivaltaisten viranomaisten oikeuteen pyytää ja saada dataa luonnollisilta henkilöiltä tai oikeushenkilöiltä muun EU-lainsäädännön tai kansallisen lainsäädännön nojalla. Tämän lisäksi artiklassa säädetään, että käyttäjät eivät saa kieltäytyä antamasta pääsyä dataan toimivaltaiselle viranomaiselle sen perusteella, että dataa säilytetään tai käsitellään toisessa jäsenvaltiossa.

Asetuksessa luodaan uusi yhteistyömekanismi datan saatavuuden varmistamiseksi toimivaltaisille viranomaisille: Toimivaltainen viranomainen voi pyytää toisen maan viranomaiselta apua asetuksen mukaisen jäsenvaltion keskitetyn yhteyspisteen kautta. Jos pyyntö edellyttää pääsyä luonnollisen tai oikeushenkilön tiloihin, se on tehtävä unionin ja jäsenvaltion oikeuden mukaisin menettelysäännöin. Asetuksen johdanto-osan mukaan ehdotettu menettely on toissijainen suhteessa erityissääntelyssä oleviin menettelyihin, ja siihen voidaan turvautua silloin, kun toimivaltainen viranomainen on käyttänyt kaikki soveltuvat keinot saadakseen pääsyn dataan.

Datan siirtäminen

Asetuksen 6 artiklassa säädetään, että komissio kannustaa ja helpottaa itsesääntelyyn perustuvien käytäntöjen tekemistä datan siirrettävyydestä ja siirrettävyyttä koskevien sopimusehtojen läpinäkyvyydestä ammattikäyttäjille. Datan siirtämistä ei ole käsitteenä määritelty asetuksessa, mutta sillä viitataan ammattikäyttäjän kykyyn vaihtaa palveluntarjoajaa ja siirtää yhdellä palveluntarjoajalla olevat tietonsa toiselle palveluntarjoajalle tai takaisin itselleen. Ammattikäyttäjällä tarkoitetaan luonnollista tai oikeushenkilöä, mukaan lukien julkisen sektorin toimijat, jotka käyttävät palvelua kaupankäyntiä, yritystoimintaa, ammattitoimintaa tai tehtäviään varten. Artiklassa säädetään, että komission on kannustettava toimijoita tehokkaasti saattamaan täytäntöön käytäntönsä vähintään vuoden kuluttua asetuksen soveltamisen

alettua. Komission olisi kahden vuoden kuluttua asetuksen soveltamisen alettua tarkasteltava käytäntönsäätöjen tehokasta voimaansaattamista.

Hallinto

Sijaintirajoituksiin liittyvien tiedotus- ja notifiointivelvollisuuksien lisäksi jäsenvaltioiden on perustettava keskitetty yhteyspiste asetuksen soveltamisen varmistamiseksi. Yhteyspiste välittää muista jäsenvaltioista tulleet datan saatavuuteen liittyvät tietopyynnot toimivaltaiselle viranomaiselle. Järjestelyn kautta välitettyä tietoa saa käyttää vain sitä asiaa varten, jota se on pyydetty.

Delegoitu lainsäädäntövalta ja komission täytäntöönpanotoimet

Asetuksen 7 artiklan 6 kohdan mukaan komissio voi antaa 8 artiklan mukaisesti täytäntöönpanosäädöksiä keskitettyjen yhteyspisteiden tietopyyntöjen menettelysäännöistä.

Asetuksen 8 artiklassa säädetään komitologiamenettelystä.

Tietoturvan osalta asetuksen johdanto-osan 27 perustelukappaleessa on viittaus verkko- ja tietoturvadirektiiviin (2016/1148) ja siinä olevaan oikeuteen antaa täytäntöönpanotoimia.

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Komissio ehdottaa asetuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 114 artiklaa lainsäädännön lähentämisestä unionissa.

Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 114 artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaaliko-miteaa kuultuaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Tavallisesta lainsäätämisyjärjestyksestä säädetään Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 294 artiklassa.

Unionin tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että säädös voidaan hyväksyä SEUT 114 artiklan perusteella ainoastaan, mikäli siitä ilmenee objektiivisesti ja tosiasiallisesti, että sen tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen. Komission ehdotuksen mukaan sen tavoitteena on vahvistaa oikeusvarmuutta ja turvata tasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla, minkä vuoksi tarvitaan yhtenäistä sääntelyä. Valtioneuvosto pitää oikeusperustaa asianmukaisena.

Komission ehdotuksen mukaan sisämarkkinoiden harmonisointi, perusteettomien sijaintirajoitusten poistaminen ja digitaalisten sisämarkkinoiden luominen ovat toimenpiteitä, joissa asetettu tavoite voidaan tehokkaimmin saavuttaa unionin tason toimenpiteillä. Lisäksi ehdotetut toimenpiteet ovat pitkälti periaatetason säännöksiä. Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Asetusehdotuksella ei ole suoria vaikutuksia Suomen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin eikä perustuslakiin. Asetusehdotuksen johdanto-osassa todetaan, että asetus kunnioittaa perusoikeuksia ja etenkin Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettua oikeutta henkilötietojen suojaan, kuluttajansuojaan ja elinkeinovapauteen.

5 Ehdotusten vaikutukset

Vaikutukset EU:n budjettiin

Asetus lisää jonkin verran EU-tason hallintoa, mistä aiheutunee rajoitetusti vuosittaisia kuluja.

Vaikutukset talousarvioon

Asetus lisää datan vapaaseen liikkuvuuteen liittyvää hallintoa kansallisella tasolla, mistä aiheutunee vuosittaisia kuluja. Komission arvion mukaan kansallisen yhteyspisteen ylläpitämiseen menee noin 0,5 henkilötyövuotta ja jäsenvaltioille aiheutuvat kulut olisivat keskimäärin 33 384 euroa vuosittain.

Kertaluonteisia kuluja aiheutunee kansallisen sääntelyn läpikäymisestä. Sääntelyn purkamisesta aiheutuvia kuluja hillinnee se, että komission alustavassa kartoituksessa ei ole Suomen osalta löydetty sijaintirajoitteita lainsäädännöstä. Datan sijaintirajoitteiden notifiointivelvoitteesta aiheutuu komission arvion mukaan jäsenvaltioille kuluja noin 385 euroa notifiointivaiheesta.

Koska Suomen kustannustaso yleisesti ottaen on EU:n keskitasoa korkeampi, todelliset kulut lienevät komission arvioita suurempia.

Toisaalta datan vapaa liikkuvuus voisi alentaa IT-kustannuksia ja yhteistyömekanismi alentaa yhteistyön hallintokustannuksia tilanteessa, jossa erityissääntelyn mukaista menettelyä ei ole olemassa.

Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta unionin jäsenvaltioissa.

Asetuksessa veloitetaan jäsenvaltioita kumoamaan datan vapaan liikkuvuuden vastaiset vaatimukset 12 kuukauden kuluessa asetuksen soveltamisajan alettua. Lisäksi on notifiointivaatimukset, joissa asetetaan sijaintirajoituksia, sekä perustelut niiden oikeutuksesta.

Muut vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset sisämarkkinoilla. Ehdotus on osa komission toimenpiteitä Euroopan datavetoisen talouden rakentamiseksi. Komission valmisteluasiakirjoissa EU:n datamarkkinoiden arvoksi vuonna 2016 arvioitiin 60 miljardia euroa. Siinä on 9,5 % kasvua vuoteen 2015 verrattuna. Vuonna 2020 datamarkkinoiden arvo EU:ssa voisi olla jopa 106 miljardia euroa. Datan sijaintirajoitusten poistaminen toisi jo itsessään noin 8 miljardin euron vuosittaisen hyödyn.

Vaikutukset yrityksiin. Komission valmisteluasiakirjoissa tuodaan esille, että datan vapaa liikkuvuus hyödyttäisi säilytyspalveluiden käyttäjiä hintojen alenemisen kautta. Arvion mukaan

ammattikäyttäjien hyöty olisi 7,2 miljardia euroa. Suurimpia hyötyjiä datan vapaasta liikkuvuudesta olisivat kuitenkin palveluiden tarjoajat, jotka voisivat vapaammin sijoittaa kapasiteettiaan. Arvioidut hyödyt heille olisivat 19,5 miljardia euroa. Lisäksi datan vapaan liikkuvuuden periaate poistaisi epävarmuutta datan sallitun sijaintipaikan osalta, mikä palvelisi etenkin pieniä ja keskisuuria yrityksiä.

Säilytys- ja muita käsittelypalveluita tarjoaville yrityksille syntyisi valmisteluasiakirjojen arvioiden perusteella jonkin verran kuluja itsesäätelyn luomisesta ja täytäntöönpanosta.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Kyseessä on ehdotus EU-asetukseksi, joka on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta.

Ehdotuksen mukainen datan vapaan liikkuvuuden sääntely velvoittaa jäsenvaltioita poistamaan datan perusteettomat sijaintirajoitukset tai notifioimaan ne. Ahvenanmaan maakunta vastaa Euroopan unionin säädösten täytäntöönpanosta siltä osin kuin asia itsehallintolain mukaan kuuluu sen toimivaltaan. Lainsäädäntövallan jaosta valtakunnan ja maakunnan kesken säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Maakunnan lainsäädäntövallasta säädetään lain 18 §:ssä ja valtakunnan lainsäädäntövallasta 27 ja 29 §:ssä. Siltä osin kuin sijaintirajoitteita asetetaan Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluvassa sääntelyssä, vastaa maakunta niiden poistamisesta ja notifioimisesta.

Ehdotuksen mukaan komissio tukee palveluntarjoajien toimia ja käytännesääntöjen luomista datan siirrettävyyden toteuttamiseksi. Itsehallintolain 27 §:n pykälän 1 momentin 10 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kilpailun edistämistä ja kuluttajansuojaa. Tarkempaa sääntelyä tai kansallisia täytäntöönpanotoimia ei asetusehdotuksessa esitetä.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on perustettava kansallinen yhteyspiste asetuksen soveltamisen varmistamiseksi. Hallinto-asioista säädetään itsehallintolain 30 §:ssä ja sopimusasetuksesta 32 §:ssä.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Euroopan datavetoisen talouden rakentaminen -tiedonanto annettiin 10.1.2017 (E 8/2017 vp.). Tiedonannossa käsiteltiin yleisellä tasolla EU:n datavetoisen talouden kysymyksiä ja kartoitettiin toimenpidevaihtoehtoja, myös datan sijaintirajoitusten osalta.

Digitaalisten sisämarkkinoiden strategian täytäntöönpanon väliarviointi annettiin 10.5.2017 (EJ 21/2017 vp.). Väliarvioinnissa kerrottiin muun muassa komission toimenpiteistä datatalouden osalta, myös datan sijaintirajoitusten osalta.

Ehdotusta ja sitä koskevaa U-kirjelmää on käsitelty kansallisesti EU-valmistelujaostoissa (EU19 viestintäjaosto ja EU 8 sisämarkkinajaosto) 25.9.2017-28.9.2017. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö järjesti asetusehdotuksesta avoimen kuulemistilaisuuden 26.9.2017.

Ehdotuksen käsittely neuvoston televiestintä- ja tietoyhteiskuntatyöryhmässä alkanee marraskuussa. Komissio esitteli työryhmälle aloitteen 25.9.2017 ja vaikutusarvioinnin 17.10.2017.

Aloitteesta järjestettäneen politiikkakeskustelu joulukuun liikenne-, televiestintä- ja energianeuvostossa.

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokuntana on teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunta.

8 Valtioneuvoston kanta

Asetuksen sääntely on luonteeltaan ylätasoista ja uutena sääntelynä sen sisältöön ja soveltamisalaan sekä käytännön vaikutuksiin liittyy vielä epäselvyyksiä. Tämän takia yksityiskohtaisia kantoja ei voida vielä määritellä.

Valtioneuvosto kuitenkin kannattaa datan vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla sekä perusteettomien sijaintirajoitusten poistamista. Kaiken uuden sääntelyn tulee kuitenkin olla mahdollisimman kevyttä, selkeää suhteessa olemassa olevaan sääntelyyn ja sen on tuotettava mahdollisimman paljon lisäarvoa nykytilan ja asetettujen tavoitteiden osalta. Valtioneuvosto katsoo, että sääntelyn tulisi olla kevyttä myös datan vapaan liikkuvuuden hallinnoinnin osalta. Erityisesti ehdotuksessa on kiinnitettävä huomiota selkeyteen suhteessa unionin uudistuvaan henkilötietojen suojaa ja tietoturvaa koskevaan sääntelyyn.

Valtioneuvosto katsoo, että datan vapaan liikkuvuuden osalta periaatetason sääntely on riittävää, sillä ehdotetulla sääntelyllä on ennen kaikkea periaatteellinen ja oikeusvarmuutta lisäävä merkitys. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tarpeellisena, että datan vapaan liikkuvuuden periaatteesta voidaan poiketa yleisen turvallisuuden perusteella.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että datan saatavuuteen viranomaistoimintaa varten kiinnitetään huomiota. Koska viranomaisyhteistyöstä on jo erityissääntelyä, valtioneuvosto katsoo, ettei nyt ehdotettavan sääntelyn tule muodostua liian raskaaksi suhteessa järjestelmän hyötyihin.

Valtioneuvosto pitää datatalouden kehittymisen ja datan vapaan liikkuvuuden tavoitteen saavuttamisen kannalta tärkeänä sitä, että datan siirtämiseen järjestelmästä toiseen kiinnitetään huomiota. Valtioneuvosto pitää kannatettavana, että siirtämistä pystyttäisiin ensisijassa parantamaan palveluntarjoajien omilla toimilla. Itsesääntelyn toteuttaminen tehokkaasti asetetussa aikataulussa voi kuitenkin osoittautua haastavaksi soveltamisalan ja toimijakentän laajuuden takia. Datatalouden kannalta on kuitenkin tärkeää, että yhteentoimivuus saadaan nopeasti toteutettua ja järjestelmiä kehitettyä toimittajakohtaisista suljetuista järjestelmistä avoimeen suuntaan. Näin ollen tarvittaessa on arvioitava toimenpiteiden tarvetta esimerkiksi yhteentoimivuuden osalta.

Euroopan datavetoisen talouden rakentamisen ja digitaalisten sisämarkkinoiden mahdollisuudet liittyvät ennen kaikkea datan hyödyntämisen edistämiseen. Ehdotetut toimenpiteet edistävät tätä kokonaistavoitetta vain rajallisesti, sillä datatalouden arvoketjujen lisäarvon kannalta datan vapaan sijainnin lisäksi on tärkeää varmistaa datan saatavuus, siirrettävyys ja yhteentoimivuus kehittyvissä digitaalisissa palveluissa ja toimintamalleissa.

9 Laatijan yhteystiedot

Tuomas Kaivola

Liikenne- ja viestintäministeriö p. 029 525 8367

