

Perustuslakivaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi datan oikeudenmukaista saatavuutta ja käyttöä koskevista yhdenmukaisista säännöistä (datasäädös) (U 29/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Anna Wennäkoski, liikenne- ja viestintäministeriö
- tietosuojavaltuutettu Anu Talus, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Olli Mäenpää
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Päivi Leino-Sandberg

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio julkaisi 23.2.2022 ehdotuksen parlamentin ja neuvoston asetukseksi tietojen oikeudenmukaista saatavuutta ja käyttöä koskeviksi harmonisoiduiksi säännöiksi, eli ns. EU:n datasäädökseksi (COM(2022) 68 final). Ehdotus toteuttaa komission vuoden 2020 datastrategiaa ja sen tavoitteena on datalähtöisen eurooppalaisen sisämarkkinan edistäminen. Ehdotus on osa komission datasääntelyä koskevaa kokonaisuutta täydentäen datahallintosäädöksen puitteita datan välittämiseksi ja digitaalisia markkinoita koskevaa asetusta portinvartijoiden velvoitteista datan jakamiseksi. Kyseessä on horisontaalinen säännös, joka asettaa perussäännöt datan jakamisen velvoitteisiin ja sen käytölle kaikille dataa hyödyntäville sektoreille.

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2022 vp

Säädös tuo uusia velvoitteita datan jakamiseen ja oikeuksia datan käyttöön monille toimijoille ja aloille. Lisäksi datasäädös antaa julkisen sektorin viranomaisille tietyissä poikkeuksellisissa tarpeissa, pyynnöstä pääsyn ja käyttöoikeuden yksityisen yrityksen hallussa olevaan dataan erikseen kuvatuin ehdoin. Säädöksellä pyritään myös estämään datan hyödyntämistä ja jakamista koskevat kohtuuttomat sopimusehdot ja annetaan arviointikriteerejä niiden arvioimiseksi sekä velvoitetaan yhteentoimivuuteen datanjakamispalveluiden osalta. Lisäksi ei-henkilötietojen kansainvälisiä siirtoja aletaan asetusehdotuksen perusteella rajoittaa uudella tavalla. Säädösehdotuksessa myös selkeytetään säädöksessä tarkoitettujen tuotteiden ja palveluiden kautta kertyvän datan suhdetta tietokantasuojaan.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ehdotettua datasäädöstä datan jakamisen ja datatalouden edistämisen näkökulmasta tavoitteiltaan erittäin kannatettavana. Säädösehdotus on merkittävä osa laajempaa komission datastrategiaa ja työkalu sisämarkkinoiden edistämiseksi datan avulla.

Valtioneuvosto pitää EU:n laajuista horisontaalia datasäätelyä tarpeellisina erityisesti selkiyttämään ja yhdenmukaistamaan vaatimuksia datan käyttöoikeuksista eri jäsenmaissa ja eri sektoreilla. Säädös edistäisi reilun datatalouden periaatteita ja tasapainottaisi markkinoita.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että säätely on määrittelyiltään, soveltamisalaltaan ja vaatimuksiltaan selkeää sekä yhteensopivaa muun säätelyn kuten datahallintosäädöksen kanssa. Erityisesti säädöksen mukaisten datan, tuotteen, datankäsittelypalvelun sekä data-avaruuksien ylläpitäjän sekä yleisen hätätilan määritelmiin tulisi ehdotuksen jatkotyössä kiinnittää huomiota.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä luoda datasäädöksen yhtenäisten minimivaatimusten kautta yhteentoimivuutta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä käyttäjän oikeuksien laajentamista. Tärkeää on myös se, että tiedon tuottajilla, eli 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. On kuitenkin tärkeää selkeyttää datan jakamista koskevia vaatimuksia, jotta jakamisvelvoite kohdistuu vain jalostamattomaan ja analysoimattomaan käytöstä syntyvään dataan ja että toimialalla on keskeinen rooli dataa koskevien standardien ja käytäntöjen laadinnassa. Lisäksi pidetään tärkeänä arvioida jatkovalmistelussa, voidaanko säädöksellä edistää datan saatavuutta tieteelliseen tutkimukseen ja muuhun voittoa tavoittelemattomaan toimintaan.

Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä säädöksen tavoitetta vahvistaa eri toimijoiden tasapuolista kohtelua ja kilpailuedellytyksiä. On kuitenkin tärkeää, että säätely on mahdollisimman selkeää erityisesti horisontaalin säätelyn ja sektorikohtaisen säätelyn yhteensovittamiseksi.

Henkilötietojen käsittelyn osalta pidetään tärkeänä vahvistaa ihmislähtöistä datanhallintaa käytännön keinoilla. Valtioneuvosto tukee erityisesti komission tavoitetta vahvistaa henkilöiden datan hallintaa myös reaaliaikaisen datan hyödynnettävyyden lisäämiseksi ja että kuluttaja saa tiedon mahdollisuuksistaan käyttäen itseään koskevaa dataansa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2022 vp

jatkovalmistelussa lisäksi selvennetään datasäädösehdotuksen suhdetta EU:n tietosuojasääntelyyn.

Ehdotuksen tarkoittama käyttäjä on usein EU:n kuluttajaoikeussäännöksissä tarkoitettu kuluttaja. Kuluttajaa koskevien säännösten on oltava yksiselitteisiä ja yhteensovitettuja myös suhteessa muuhun kuluttajalainsäädäntöön. Kuluttajalle tarjottavan informaation määrä tulisi pitää kohtuullisena ja sovittaa vaatimukset yleiseen kuluttajan informointia koskevaan säädöskehkeyseen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetusehdotuksen määräyksiä datan jakamisesta yksityiseltä sektorilta kuluttajille sekä yksityisten toimijoiden välillä tarkastellaan kuluttaja- ja ihmiskeskeisestä ja pienyritysten näkökulmasta ja esimerkiksi arvioidaan, miten velvollisuuden saattaa tuotteiden tai niihin liittyvien palveluiden käytöstä syntyneet tiedot saataville yhteydessä kuvatut yksityiskohtaiset informointivaatimukset toteutuisivat tarkoituksenmukaisesti kuluttajille ja pienyrityksille.

Valtioneuvosto pitää datan jakamiseen laadittavien sopimusehtojen minimivaatimuksia kannatettavana ja hyvänä ehdotuksen vaatimuksia tasapainottaa neuvotteluvoimaa velvoittamalla minimiehtojen noudattamiseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että data on hyödynnettävissä syrjimättömin, kohtuullisin ja oikeudenmukaisin ehdoin.

Valtioneuvosto tukee datasäädöksen tavoitetta myös yritysten välisten neuvotteluvoiman tasapainottamiseksi. Valtioneuvosto katsoo, että datan haltijana toimivien mikro- ja pienten yritysten vapauttaminen luvuissa II–IV säädettävistä datan jakamisen velvoitteista on esityksenä oikeasuhtainen. On myös tärkeää varmistaa, että pienillä ja mikroyrityksillä on riittävät keinot tosiasiallisesti puuttua epäreiluihin sopimusehtoihin ja käytänteisiin markkinoilla. Ehdotus tiettyjen sopimusehtojen pätemättömyydestä on kuitenkin oikeudellisesti merkittävä, paitsi yksittäisten toimijoiden, myös markkinoiden kannalta ja ehdotuksen sopimusoikeutta koskevia artikloita on arvioidava tarkemmin neuvottelujen edetessä.

Datasäädöksen V luku antaisi julkisen sektorin viranomaisille tietyissä poikkeuksellisissa tarpeissa pääsyn ja käyttöoikeuden yksityisen yrityksen hallussa olevaan dataan. Valtioneuvosto pitää tärkeänä säädöksen tavoitetta edistää yhteiskunnallisesti merkittävän tiedon saatavuutta ja hyödynnettävyyttä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että viranomaisilla on oikeus saada tietoa yksityiseltä sektorilta poikkeuksellisissa tilanteissa silloin, kun tiedon saannin tarkoituksena on henkeä ja terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjunta esimerkiksi onnettomuuden, luonnonkatastrofin tai vieraan valtion toiminnan johdosta. Tällaisten tietojen kerääminen, käsittely, analysointi, anonymisointi ja tietoturvallinen siirto vaatii niitä keräävältä yritykseltä usein kuitenkin huomattavia panostuksia ja investointeja. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että julkisen sektorin menettelyjä yksityisen sektorin dataan pääsemiseksi kehitettäessä huomioitaisiin myös laajemmat tiedon hyödyntämisen mahdollisuudet ja korostaa että tiedon jakamisen olisi pitkällä aikavälillä perustuttava sellaisiin sopimuksiin, jotka hyödyttävät kaikkia osapuolia. Huomiota tulee myös kiinnittää sääntelyn tehokkuuteen, asetettavien vaatimusten tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä sääntelystä syntyvään hallinnolliseen taakkaan ja siihen, ettei sääntelyllä tosiasiallisesti heikennetä kilpailun toimivuutta. Viranomaisille luovutetun tiedon osalta ehdotukseen liittyvässä jatkotyössä on lisäksi syytä ottaa huomioon sen suhde sähköistä todistusaineistoa koskevaan ns. e-evidence sääntelyyn.

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2022 vp

Lisäksi datasäädöksen ja tietokantasuojan suhdetta olisi syytä neuvottelujen edetessä tarkastella tarkemmin, jotta vaikutukset IP-oikeuksiin olisivat mahdollisimman oikeasuhtaiset ja tarkkarajaiset. Jaettaessa liikesalaisuuksia erityisesti kolmansille osapuolille, on perusteltua edellyttää näiden suojaamiseen tähtäviä erityistoimia sekä niistä sopimista. Tämä on tärkeätä verkottuneiden laitteiden valmistajien innovaatioinvestointien kannusteiden säilyttämiseksi. Samalla on kuitenkin varmistuttava siitä, että erityistoimet eivät kohtuuttomasti haittaa datan jakamista.

Edelleen, valtioneuvosto pitää tärkeänä, että teollisuuspoliittisesta näkökulmasta saavutetaan oikea tasapaino datan avaamisen ja yritysten kilpailuedellytysten välillä. On olennaista, että EU-tason lainsäädännöllä luotavat datan jakamisveloitteet ovat tarkkarajaisia, selkeitä ja yhteensopivia muun lainsäädännön kanssa ja että säädökset kunnioittavat liikesalaisuuksien suojaa sekä sopimusvapauden periaatetta. Yritysten toimintaedellytyksien ja reilun kilpailun näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että säädös ei johda veloitteeseen jakaa liikesalaisuuksia. Myös nämä näkökulmat tulisi huomioida riittävästi datasäädösesityksen jatkokäsittelyssä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa kiinnitetään huomiota myös ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisiin näkökulmiin, kuten oikeusturvaan, omaisuuden suojaan hallinnon lainalaisuusperiaatteen ja julkisuusperiaatteen kannalta.

Lisäksi säädösehdotukseen liittyviä yksityiskohtia tulee tarkastella suhteessa vaatimuksiin, joita liittyy tietosuojaan, salassa pidettäviin tietoihin ja julkisuuslainsäädäntöön, aineettomiin oikeuksiin sekä kilpailun toimivuuteen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n digitaalista ja teknologista riippumattomuutta kehitetään huomioiden tarvittavalla tavalla eri toimitus- ja arvoketjujen globaali luonne ja tarve tasapuoliselle toimintaympäristölle. Datasäädöksen vaatimusten tulisi edistää tasapuolisia toimintamahdollisuuksia markkinoilla teknologisesti neutraalilla tavalla rajaamatta yksittäisten yritysten valintoja tai palvelun tarjontaa. Tämä edellyttää lisäksi suotuisten olosuhteiden luomista keskeisten valmiuksien kehittämiseksi ja Euroopan avoimuutta osana globaalia taloutta. Erityisesti yritysten tietojen suojaamisessa säännökset eivät saisi merkittävästi haitata globaalin vientiteollisuuden tarkoituksenmukaisia toimintatapoja. Kansainvälisen ulottuvuuden ja erityisesti kolmansiin maihin liittyvien veloitteiden osalta valtioneuvosto pitää tärkeänä samanaikaisesti edistää digitaalista kauppaa ja datataloutta koskevia kansainvälisiä sääntöjä (mukaan lukien kauppasopimukset). Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n digitaalialan aloitteiden kanssa näillä säännöillä pystytään edistämään tehokkaasti avoimia ja kansainvälisiä digitaalisia markkinoita, varmistamaan kansainväliset tietovirrat ja korkea tietosuojan ja tietoturvan taso. On kuitenkin tärkeätä välttää tilanteita, joissa sääntely aiheuttaa kohtuutonta haittaa kansainvälisille ei-henkilödatan siirroille ja rajoittaa kohtuuttomasti yritysten mahdollisuuksia itse päättää, missä ja kenen toimesta näiden ei-henkilödataa käsitellään.

Valtioneuvosto kannattaa vaatimuksia, joilla vahvistetaan tietoturvaa ja kyberturvallisuutta sekä yhdenmukaistetaan näihin liittyviä vaatimusten mukaisuuden arvioinnin menettelyjä. Tietoturvan ja kyberturvallisuuden korkea taso on keskeistä erityisesti esineiden internet –laitteiden ja vastaavien laitteiden kohdalla, joiden osalta asetuksen tavoitteena on edistää ja sujuvoittaa datan siirrettävyyttä. Lisäksi tietoturvaan ja kyberturvallisuuteen liittyvät vaatimukset ovat merkittä-

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2022 vp

vässä roolissa siirrettäessä dataa pilvipalvelusta toiseen. Yleisesti tulee huomioida lisäksi kansallisen turvallisuuden edellyttämät rajoitukset sekä liikesalaisuuksien suoja.

Asetusehdotuksen säännökset velvollisuudesta asettaa dataa viranomaisen saataville ovat epäselviä. Neuvottelujen kuluessa tulisi selvittää tarkemmin erityisesti toisen jäsenvaltion viranomaisen tekemän pyynnön velvoittavuuden aste ja datan haltijan tehokkaat oikeussuojakeinot asiassa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että säädöksen nojalla kansallisille viranomaisille asetettavia tehtäviä koskevat vaatimukset jättävät riittävästi liikkumavaraa käytännön toteutukseen kansallisesti. Lisäksi tulee huomioida kansallinen viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskeva lainsäädäntö. Koska eri jäsenvaltioissa kansallinen lainsäädäntö ja julkisen sektorin rooli vaihtelevat, sääntelykehyksen tulisi mahdollistaa toimintojen uudelleenorganisointi tarvittaessa viranomaisille asetettujen velvoitteiden ja valvonnan järjestämiseksi. Mahdollisia viranomaistoiminnan vaihtokuita tulee vielä tarkastella tarkemmin sääntelyn valmistelun edetessä.

Seuraamuksien osalta olisi tärkeää varmistaa, että ne ovat tehokkaita ja oikeasuhtaisia. Lisäksi seuraamusten tulisi myös olla linjassa yleisen tietosuoja-asetuksen ja toimielinten tietosuoja-asetuksen seuraamussääntelyn kanssa.

Valtioneuvosto pitää hyvänä vahvistaa mahdollisuuksia täytäntöönpanoon, mutta pitää tärkeänä, että erillisen riidanratkaisuelimen perustamisen tarpeellisuutta ja toimivallan laajuutta arvioidaan vielä tarkemmin suhteessa muihin käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin. Jäsenvaltioille tulisi jäädä mahdollisuus päättää riidanratkaisuelimen päätösten sitovuudesta.

Valtioneuvosto katsoo, että komissiolle delegoiduilla säädöksillä siirrettävän toimivallan laajuutta ja asianmukaisuutta tulee arvioida huolellisesti jatkovalmistelun aikana.

Ehdotuksen mukaan asetus tulisi sovellettavaksi 12 kuukauden kuluttua sen voimaantulosta. Koska asetusehdotus edellyttäisi täydentävää kansallista sääntelyä, valtioneuvosto katsoo tärkeäksi varmistaa toimeenpanoa varten riittävä siirtymäaika.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Euroopan komissio julkaisi 23.2.2022 ehdotuksen parlamentin ja neuvoston asetukseksi tietojen oikeudenmukaista saatavuutta ja käyttöä koskeviksi harmonisoiduiksi säännöiksi eli ns. EU:n datasäädökseksi (COM(2022) 68 final). Kyseessä on horisontaalinen säännös, joka asettaa perussäännöt datan jakamisen velvoitteille ja sen käytölle kaikille dataa hyödyntäville sektoreille.

(2) Ehdotuksen tavoitteena on edistää datan ja sen tuottaman arvon hyödyntämistä ja tasapuolista jakautumista datatalouden eri toimijoiden kesken, helpottaa dataan pääsyä ja datan käyttöä sekä tasapainottaa pienten ja keskisuurten yritysten asemaa neuvotellessa datan jakamisesta.

(3) Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp,

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2022 vp

s. 5—6 ja niissä viitattut lausunnot). Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 20/2017 vp, s. 6). Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota myös perustuslain 1 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Saman säännöksen mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen. Valiokunnan mielestä perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5).

(4) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan EU-säädöshankkeita kiinnittänyt huomiota siihen, että valtioneuvoston kirjelmässä tarkasteltaisiin ehdotuksia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta riittävästi. Valiokunnan mukaan säädösehdotuksen arviointi vain pintapuolisesti ja sääntelykohde huomioon ottaen vähäisesti voi johtaa siihen, ettei valtioneuvoston kirjelmä tarjoa perustuslakivaliokunnalle asianmukaisia edellytyksiä hoitaa perustuslain 74 §:ssä valiokunnalle osoitettua tehtävää antaa lausuntoja lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (PeVL 4/2019 vp, s. 3, PeVL 20/2017 vp, s. 5, PeVL 43/2016 vp, s. 3).

(5) Nyt arvioitava ehdotus muodostaa osan komission datastrategiaa ja datasääntelyä koskevaa kokonaisuutta, josta eduskunnassa käsiteltävänä on ollut viime aikoina esimerkiksi datahallintosäädös (U 1/2021 vp) ja digitaalisia markkinoita koskeva säädös (U 6/2021 vp). Perustuslakivaliokunta on käsitellyt jälkimmäistä lausunnossa PeVL 20/2021 vp. Valiokunta katsoi tuolloin arvioidun valtioneuvoston kirjelmän sisältävän sivumääräisesti varsin laajan jakson asetusehdotuksen suhteesta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin. Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että asetusehdotuksessa oli monilta osin vielä tarkempaa selvittämistä ja perustuslainmukaisuuden arviointia vaativia kysymyksiä (PeVL 20/2021 vp, kappaleet 11—12).

(6) Komission nyt arvioitavan ehdotuksen mukaan se 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 (COM(2022) 68 final, s. 14).

(7) Nyt arvioitava valtioneuvoston kirjelmä sisältää laajan tarkastelun asetusehdotuksen suhteesta perustuslakiin. Valtioneuvoston kirjelmässä esitetty arviointi on kriittisempi kuin komission esittämä näkemys. Lisäksi useassa kohdin valtioneuvosto toteaa arvioinnin olevan vielä kesken ja katsoo kannassaan, että jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota myös ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisiin näkökulmiin. Perustuslakivaliokunta voi pääosin yhtyä valtioneuvoston kantaan. Valiokunta kiinnittää kuitenkin erityistä huomiota datan määritelmään, asetusehdotuksen suhteeseen tietosuojasääntelyyn ja julkisuusperiaatteeseen, datan käyttöön tutkimustarkoituksiin, viranomaisten tiedonsaantioikeuksiin sekä oikeusturvaan.

(8) Ehdotuksen oikeusperustana olisi sisämarkkinoita koskeva Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artikla. Artikla koskee sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toi-

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2022 vp

mintaan liittyviä toimenpiteitä, ja sen tavoitteena on lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä varmistuen lainsäädännön yhtenäinen ja syrjimätön soveltaminen unionissa. EU-oikeuden oikeusperustan arviointi ei lähtökohtaisesti kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että unionilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa (ks. esim. PeVL 61/2016 vp).

(9) Valtioneuvosto katsoo alustavasti, että komission oikeusperustaa sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevat näkemykset ovat asianmukaisia. Oikeusperustan sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamisen perusteellinen arviointi on kuitenkin haastavaa tehdä tyhjentävästi tässä varhaisessa vaiheessa, koska asetusehdotus sisältää paljon uutta sääntelyä, ja valtioneuvosto arvioi asiaa tarkemmin vielä neuvottelujen edetessä. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon. Valiokunnan mielestä esimerkiksi viranomaisten asiakirjoja koskeva julkisuusperiaate ei ole ensisijaisesti sisämarkkinoiden toimivuuteen liittyvä kysymys.

Datan määritelmä

(10) Datasäädöksen sääntelykohteena olevan datan määritelmä asetusehdotuksessa kattaa hyvin laajan ja lähes rajoittamattoman tietosisällön, joka on digitaalisessa muodossa. Datalla tarkoitetaan 2 artiklan 1 kohdan mukaan kaikkea toimenpiteiden, tosiseikkojen tai tietojen digitaalista esittämistä sekä kaikkia tällaisten toimenpiteiden, tosiseikkojen tai tietojen koosteita, myös äänitai kuvatallenteena tai audiovisuaalisena tallenteena. Valtioneuvoston kirjelmässä katsotaan, että ehdotetun säädöksen datan määritelmää voi pitää hyvin laajana. Perustuslakivaliokunta yhtyy arvioon kiinnittäen huomiota lisäksi siihen, että määritelmää ei voida pitää erityisen täsmällisenä tai tarkkarajaisena, millä on keskeistä merkitystä asetuksen soveltamisalan kannalta.

(11) Sääntelyn soveltamisalan ennakoitavuuteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota, koska datasäädöksellä on merkittäviä oikeusvaikutuksia yksilön ja yritysten oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta. Datan määritelmän olisi myös perusteltua olla suurin piirtein samansisältöinen EULainsäädännössä. Datan määritelmän täsmentämiseen on syytä kiinnittää erityistä huomiota jatkovalmistelussa.

Henkilötietojen suoja

(12) Komission ehdotus ei ole suunnattu ensisijaisesti henkilötietojen käsittelyyn. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan ehdotuksen tarkoituksena ei ole muuttaa henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaa lainsäädäntöä eikä sillä luoda oikeusperustetta henkilötietojen käsittelyyn. Ehdotuksen mukainen (s. 4) lähtökohta kuitenkin on, että asetusehdotus on yhdenmukainen voimassa olevien tietosuojasääntöjen kanssa. Perustelujen mukaan sääntely vastaa 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 artiklan 3 kohdan 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 oikeu-

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2022 vp

den eikä etenäkään yleisen tietosuojasetuksen ja -direktiivin sovellettavuuteen. Asetusehdotukseen sisältyy myös säännöksiä lisäsuojatoimista, jotka koskevat mahdollista pääsyä henkilötietoihin.

(13) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan tietosuojaneuvosto ja Euroopan tietosuojavaltuutettu ovat antaneet 4.5.2022 ehdotuksesta yhteisen lausunnon, jossa komission ehdotusta pidetään puutteellisena suhteessa EU:n tietosuojasääntelyyn.

(14) Myös valtioneuvoston mukaan on tärkeää, että jatkovalmistelussa selvennetään ehdotuksen suhdetta EU:n tietosuojasääntelyyn. Perustuslakivaliokunta yhtyy arvioon. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida muun muassa, voitaisiinko esimerkiksi 4 artiklan 5 kohdassa sekä 5 artiklan 6 kohdassa viitata yleisen tietosuojasetuksen 6 sekä 9 artiklan lisäksi tietosuojasääntelyyn kokonaisuudessaan. Valiokunnan mielestä tämä korostaisi sitä, että henkilötietojen käsittelyn osalta käsittelytoimien tulee olla kokonaisuudessaan henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn mukaista.

Julkisuusperiaate

(15) Valtioneuvoston kirjelmässä kiinnitetään julkisuusperiaatteen näkökulmasta huomiota siihen, että asetusehdotuksen 19 artiklan mukaan julkisen sektorin elin ei saa käyttää 14 artiklan nojalla poikkeukselliseen tarpeeseen pyydettyjä tietoja tavalla, joka ei ole yhteensopiva sen perusteen kanssa, jonka johdosta tietoja on pyydetty. Valtioneuvoston kannan mukaan ehdotuksen ja asiakirjajulkisuutta koskevan sääntelyn vuorovaikutusta tulee jatkovalmistelussa arvioida tarkemmin.

(16) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisilla, jotka ovat vastaanottaneet dataa 14 artiklan nojalla esitetyn pyynnön perusteella, on 15 artiklan 1 kohdan 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 on 19 artiklan mukaan poistettava tällä perusteella saadut tiedot heti, kun niitä ei enää tarvita, sekä ilmoitettava tiedon toimittaneelle, että tiedot on tuhottu.

(17) Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. EU:n perusoikeuskirjan 42 artikla puolestaan takaa oikeuden tutustua EU:n toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin niiden tallennemuodosta riippumatta.

(18) Perustuslakivaliokunnan mielestä jatkovalmistelussa on välttämätöntä täsmentää, tarkoitetaanko datan käyttämisrajoituksella artiklassa myös luovutusrajoitusta. Mikäli tarkoitus on säännellä viranomaisen hallussa olevien tietojen julkisuuden rajoituksia, on sääntelyä ja sille esitettäviä perusteluita täsmennettävä vastaamaan julkisuuden rajoituksilta edellytettyä.

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2022 vp

Käyttö tutkimustarkoituksiin

(19) Asetusehdotukseen ei sisälly säännöksiä datan käytöstä tutkimustarkoituksiin. Valtioneuvoston kannassa esitetään selvitettäväksi, voidaanko säädöksellä edistää datan saatavuutta tieteelliseen tutkimukseen ja muuhun voittoja tavoittelemattomaan toimintaan. Ottaen erityisesti huomioon perustuslain 16 §:n 3 momentin sääntelyn tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta perustuslakivaliokunta pitää tavoitetta perusteltuna.

Viranomaisten tiedonsaantioikeudet

(20) Asetusehdotuksen V luvussa säädetään datan asettamisesta julkisen sektorin elinten ja unionin toimielinten, virastojen tai elinten saataville poikkeuksellisen tarpeen perusteella. Asetusehdotuksen tiedonsaantioikeudet ulottuvat myös hyvin erilaisiin ja erittelemättömiin henkilötietoihin. Tiedonsaantiin olisivat oikeutettuja paitsi viranomaiset myös erilaiset muut julkisen sektorin elimet, kuten EU-oikeudessa tarkoitetut julkisoikeudelliset laitokset, jotka voivat olla myös yksityisoikeudellisia osakeyhtiöitä tai säätiöitä. Lisäksi asetusehdotuksella luodaan tiedonsaantioikeuksia viranomaisille yli jäsenvaltioiden rajojen. Siten yritys olisi velvollinen antamaan sijaintimaastaan riippumatta unionin jäsenvaltion viranomaiselle tietoja asetusehdotuksessa ehdotetun sääntelyn perusteella.

(21) Komission ehdotuksen (s. 15) mukaan luvun säännöksillä, jotka liittyvät poikkeukselliseen tarpeeseen perustuvaan yritysten ja viranomaisten väliseen datan yhteiskäyttöön, parannetaan viranomaisten valmiuksia toteuttaa yhteisen edun mukaisia toimia, kuten yleiseen hätätilaan reagoimista ja yleisen hätätilan ehkäisemistä sekä siitä elpymisen tukemista.

(22) Perustuslakivaliokunta painottaa, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan tällaisia lähtökohtia on voitu soveltaa myös tietojen saamiseen ja luovuttamiseen esimerkiksi pankkialaisuuden estämättä (ks. esim. PeVL 48/2018 vp, s. 5).

(23) Perustuslakivaliokunnan mielestä vastaavanlaisia näkökohtia on syytä noudattaa myös nyt ehdotettavan sääntelyn kohdalla erityisesti siltä osin kuin viranomaisen tiedonsaantioikeuden kohteena ovat arkaluonteiset henkilötiedot, mikä on syytä ottaa huomioon jatkovalmistelussa.

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2022 vp

Oikeusturva

(24) Asetusehdotuksen 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi asetettava sertifioituja riidanratkaisuelimiä. Jos osapuolet eivät pääse yksimielisyyteen datan saataville asettamista koskevista oikeudenmukaisista, kohtuullisista ja syrjimättömistä ehdoista, riidanratkaisuelinten on tarjottava osapuolille yksinkertainen, nopea ja edullinen ratkaisu. Riidanratkaisuelintä koskeva 10 artikla ei sen 9 kohdan mukaan kuitenkaan vaikuta osapuolten oikeuteen käyttää tehokkaita oikeus-suojakeinoja jäsenvaltion tuomioistuimessa. Sääntely ei sinänsä vaikuta perusoikeutena turvattua oikeusturvaa heikentävästi.

(25) Perustuslakivaliokunta toteaa valtioneuvoston kannan tavoin olevan erityistä syytä tarkastella erillisen riidanratkaisuelimen perustamisen tarpeellisuutta ja toimivallan laajuutta vielä tarkemmin erityisesti suhteessa muihin käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia.

Helsingissä 2.6.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen