

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisusarja 2023:xx

LUONNOS

Datanhallinta-asetus

Kansallinen täytäntöönpano

Liikenne- ja viestintäministeriö Helsinki 2023

Sisältö

1	Työryhmän tehtävä ja sen suorittaminen	6
2	Datanhallinta-asetus	8
2.1	Asetuksen tausta ja valmistelu	8
2.2	Asetuksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö	9
2.3	Keskeiset käsitteet	12
3	Datanhallinta-asetuksen 2 luku	14
3.1	Yleistä	14
3.1.1	Organisatorinen soveltamisala	14
3.1.2	Asiallinen soveltamisala	17
3.2	Uudelleenkäytön menettelysäännöt	28
3.2.1	Velvoitteiden sisältö	31
3.2.2	Nykytila ja sen arviointi	38
3.3	Keskitetty tietopiste	44
3.3.1	Velvoitteiden sisältö	44
3.3.2	Nykytila ja sen arviointi	45
3.4	Toimivaltaiset elimet	52
3.4.1	Velvoitteiden sisältö	52
3.4.2	Nykytila ja sen arviointi	54
4	Datanhallinta-asetuksen 3 ja 4 luku	57
4.1	Yleistä	57
4.2	Toimivaltaiset viranomaiset	58
4.2.1	Velvoitteiden sisältö	58
4.2.2	Nykytila ja sen arviointi	64
5	Datanhallinta-asetuksen seuraamussäätely	70
5.1	Seuraamussäätely datanhallinta-asetuksessa	70
5.2	Nykytila ja sen arviointi	72
5.2.1	Seuraamustajeista ja kansallisesta liikkumavarasta	72
5.2.2	Hallinnollisen sanktion käyttämisestä datanhallinta-asetuksen täytäntöönpanossa	78

5.2.3	Hallinnollisen sanktion säätämisestä.....	83
6	Datanhallinta-asetuksen muut velvoitteet	88
	Liite: Datanhallinta-asetuksen artikloiden ja perustelukappaleiden vastaavuus.....	89

ESIPUHE: KOVAA DATAA JA PEHMEÄÄ INFRASTRUKTUURIA

Valtioneuvoston 20.10.2022 antamassa selonteossa Suomen digitaalisesta kompassista todetaan, että ketterä ja reiluin ehdoin tapahtuva dataan pääsy kaikenkokoisille yrityksille sekä rohkeus avata dataa ja kehittää uudenlaisia liiketoimintamalleja luovat uutta datatalouden kasvuliiketoimintaa. EU:ssa jaetaan nämä tavoitteet. Datanhallinta-asetuksella pyritään edistämään julkisen sektorin hallussa olevan muun kuin avoimena datana annettavissa olevan datan uudelleenkäyttöä sekä helpottamaan datan liikkuvuutta yksityisten toimijoiden välillä.

Hyvälaatuisen datan lisäksi datatalous tarvitsee infrastruktuuria. Mainitussa valtioneuvoston selonteossa tuodaan esille, että perinteisen viestintäteknologian lisäksi digitaalista infrastruktuuria ovat datan käsittelyyn tarvittavat ei-fyysiset rakenteet, kuten pilvipalvelut, ohjelmistot ja rajapinnat sekä datan hallinnon rakenteet ja standardit tiedon siirtämiseen, käsittelyyn ja tietoturvan järjestämiseen. Tätä niin sanottua pehmeää infrastruktuuria datanhallinta-asetuksella pyritään rakentamaan. Sen tavoitteena on luoda sellaiset menettelyt, jotka lisäävät luottamusta datan hyödyntämiseen.

Yhteisillä EU-säännöillä tästä infrastruktuurista on tarkoitus tehdä yhteentoimivaa. Jotta EU:n sisämarkkinat toimivat, yhä suurempaa huomiota on kiinnitettävä teknologiatason yhteentoimivuuden lisäksi semanttisen tason sekä hallintokäytäntöjen ja lainsäädännön tasojen yhteentoimivuuteen. Datanhallinta-asetuksesta ja muusta lainsäädännöstä tulee tämän työn oikeudellinen kehys. Hyvän hallinnon, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen sekä suotuisan toimintaympäristön luomisen näkökulmasta keskeistä on jatkaa hallinnon yhteistyön puitteiden ja prosessien miettimistä minimivaatimuksia laajemmin.

Tiedonhallintaa ja hyödyntämistä koskeva sääntely on paikoin monimutkaista. Datanhallinta-asetus ei ole tästä poikkeus. Sen säännökset ovat paikoin monipolvisia ja tulokinnanvaraisia. Suoraan sovellettavana EU-lainsäädäntönä sitä on osattava soveltaa yhdessä olemassa olevan kansallisen sääntelyn kanssa. Työryhmä on pyrkinyt osal-

taan helpottamaan tilannetta. Siksi tässä selvityksessä ei vain arvioida täytäntöönpanotoimenpiteitä, vaan siinä pyritään myös kuvaamaan datanhallinta-asetuksen velvoitteita. Korostan kuitenkin datanhallinta-asetuksen tekstiin tutustumisen tärkeyttä.

Maria Rautavirta, työryhmän puheenjohtaja
Helmikuu 2023

1 Työryhmän tehtävä ja sen suorittaminen

Datanhallinta-asetus on uutta EU-sääntelyä. EU-asetuksena se on suoraan sovellettavaa oikeutta eli asetusta on noudatettava sellaisenaan. Vaikka EU-asetukset eivät vaadi samanlaista täytäntöönpanoa kuin direktiivit, kansalliseen sääntelyyn ja käytäntöön sisältyvät mahdolliset päällekkäisyydet ja ristiriitaisuudet on poistettava siltä osin kuin kansallista liikkumavaraa ei ole jätetty. Lisäksi datanhallinta-asetuksessa edellytetään tietyn kansallisen sääntelyn antamista.

Jokainen ministeriö vastaa siitä, että sen hallinnonalan lainsäädäntö ja toiminta ovat EU-oikeuden mukaisia. Tätä kunkin ministeriön tehtävää tukemaan liikenne- ja viestintäministeriö asetti työryhmän 4.10.2022. Työryhmän tehtävänä on:

1. Koota eri hallinnaloilla voimassa oleva nykytila (lainsäädäntö ja käytäntö) sekä tuottaa aineistoa vaikutustenarvioinnin pohjaksi.
2. Tuottaa ehdotus tavoiteltavaksi toimintaympäristöksi ja erityisesti selvittää tarkoituksenmukainen tapa järjestää datanhallinta-asetuksen mukaiset viranomaistehtävät mukaan lukien seuraamussääntely.

Työryhmän työ tulee koota selvitykseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi ministeriöitä esittämään työryhmään jäsentä. Kaikki ministeriöt eivät ehdottaneet jäsentä. Työryhmäksi asetettiin:

Puheenjohtaja: Maria Rautavirta, yksikön johtaja, liikenne- ja viestintäministeriö

Varapuheenjohtaja: Olli-Pekka Rissanen, johtava asiantuntija, valtiovarainministeriö

Jäsenet:

Vesa Lipponen, tietojohdaja, valtiovarainministeriö

Anna Vuopala, hallitusneuvos, opetus- ja kulttuuriministeriö

Ismo Parviainen, johtava asiantuntija, sisäministeriö

varajäsen Minna Bloigu, johtava asiantuntija, sisäministeriö

Essi Suonvieri, lakimies, sosiaali- ja terveysministeriö

varajäsen Joni Komulainen, hallitusneuvos, sosiaali- ja terveysministeriö

Emmi Äijälä, hallitussihteeri, työ- ja elinkeinoministeriö

varajäsen Kimmo Kuusela, erityisasiantuntija, työ- ja elinkeinoministeriö

Mika Tuikkanen, johtava tietohallintoasiantuntija, maa- ja metsätalousministeriö

Sihteerit:

Merita Erkkilä, ylitarkastaja, liikenne- ja viestintäministeriö

Tuomas Kaivola, lainsäädäntöneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö

Viveca Still, lainsäädäntöneuvos, valtiovarainministeriö

Työryhmän toimikausi on 4.10.2022–31.12.2023. Työryhmän työ jakaantuu kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa keskityttiin tämän selvityksen laatimiseen, ja työryhmä kokoontui kuusi kertaa. Tämän jälkeen työryhmässä keskitytään tavoitteeseen välittää sen jäsenten välillä tietoa hallinnonalakohtaisen valmistelutyön etenemisestä ja täytäntöönpanosta.

Työryhmän työssä on keskitytty niihin asetuksen kokonaisuuksiin, jotka vaativat julkisen sektorin täytäntöönpanotyötä. Selvityksessä on pyritty kokoamaan datanhallinta-asetuksen velvoitteita ja erittelemään niiden sisältöä. Datanhallinta-asetus on kuitenkin sellaisenaan suoraan sovellettava, ja sen tulkinta kuuluu viranomaisille ja viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuimelle.

Työryhmätyöskentelyn materiaalit ovat saatavissa valtioneuvoston hanketietokannasta: [EU:n datanhallinta-asetuksen kansallista täytäntöönpanoa tukeva työryhmä \(valtioneuvosto.fi\)](#).

[Lausuntokierroksesta täydennetään tähän lausuntokierroksen jälkeen]

2 Datanhallinta-asetus

2.1 Asetuksen tausta ja valmistelu

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) [2022/868](#) eurooppalaisen datan hallinnoinnista ja asetuksen (EU) 2018/1724 muuttamisesta (datanhallinta-asetus) tuli voimaan 23.6.2022. Sitä sovelletaan 24.9.2023 alkaen.

Datanhallinta-asetus on osa Euroopan komission datastrategian toimenpiteitä ([COM\(2020\) 66 final](#), [E 24/2020 vp](#)). Euroopan datastrategian tavoitteena on luoda yhteinen eurooppalainen data-avaruus. Eurooppalainen data-avaruus rakentuu neljälle pilarille: yhteinen hallintamalli datan saatavuudelle ja käytölle, investointien tekeminen ja infrastruktuurin vahvistaminen, osaamisen lisääminen sekä strategisten sektorien tunnistaminen. Datanhallinta-asetus on keskeinen toimi ensimmäisessä pilarissa eli yhteisen datan hallintamallin luomisessa. Yhteistä datan hallintamallia ei komission mukaan pysty saavuttamaan ilman lainsäädäntöä.

Euroopan komissio antoi ehdotuksensa datanhallinta-asetukseksi 25.11.2020 ([COM\(2020\) 767 final](#)). Samalla komissio julkaisi asetusehdotuksen vaikutusarvioinnin ([SWD\(2020\) 295 final](#)). Komissio järjesti asetusehdotuksen taustalla olevista tavoitteista julkisen kuulemisen vuoden 2020 ensimmäisellä puoliskolla. Kuulemisytteenveto on sisällytetty vaikutusarviointiin ja palaute on saatavilla komission [Kerro mielipiteesi -verkkosivustolla](#).

Datanhallinta-asetuksesta annettiin U-kirjelmä ([U 1/2021 vp](#)) 4.2.2021. Suomi piti asetusehdotusta pääsääntöisesti kannatettavana, sillä Suomi on kannattanut tavoitetta edistää datan saatavuutta ja käyttöä. Suomi kuitenkin kiinnitti huomiota muun muassa sääntelyn selkeyteen suhteessa olemassa olevaan sääntelyyn. Viranomaisiin kohdistuvassa sääntelyssä Suomi piti tärkeänä, että asetus jättää riittävästi liikkumavaraa käytännön toteutukseen kansallisesti. Näin voitaisiin ottaa huomioon kansallinen viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskeva lainsäädäntö sekä jäsenmaiden erilaiset tavat järjestää hallinnolliset rakenteensa julkisen sektorin datan hyödyntämistä varten. Samalla pystyttäisiin välttämään tarpeetonta hallinnollista taakkaa.

Neuvottelut datanhallinta-asetuksesta etenivät nopeasti. Asetusehdotuksesta laadittiin U-jatkokirjelmä ([UJ 13/2021 vp](#)) 24.9.2021. U-jatkokirjelmässä katsottiin, että alkupeleistä ehdotusta on muokattu Suomen tavoitteiden kannalta suotuisaan suuntaan ja että Suomi on valmis hyväksymään neuvottelutuloksen.

2.2 Asetuksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

Datanhallinta-asetus on uutta sääntelyä. Sen tavoitteena on luoda datan hallinnalle eurooppalaiseen arvopohjaan tukeutuva kehys, joka lisää datan saatavuutta vahvistamalla luottamusta datan välittäjiin ja yhtenäistämällä datan jakamisen menettelyitä koko EU:n alueella. Tavoitteena on luoda yhteinen eurooppalainen data-avaruus ja yhteentoimivat datan sisämarkkinat.

Datanhallinta-asetuksessa vahvistetaan

- edellytykset, jotka koskevat julkisen sektorin hallussa olevien tiettyjen datan luokkien uudelleenkäyttöä unionissa
- datan välityspalvelujen tarjoamista koskevat ilmoitus- ja valvontapuitteet
- vapaaehtoisen rekisteröitymisen puitteet yhteisöille, jotka keräävät ja käsittelevät altruistisiin tarkoituksiin saataville annettua dataa
- kehys Euroopan datainnovaatiolautakunnan perustamiselle.¹

¹ 1 artikla.

SELVITYKSEN SISÄLLÖN SUHDE ASETUKSEN SISÄLTÖÖN

Työryhmän tehtävänä on tukea ministeriöitä datanhallinta-asetuksen täytäntöönpanossa. Siksi tässä selvityksessä keskitytään niihin datanhallinta-asetuksen säännöksiin, jotka koskevat julkista sektoria. Datan välityspalveluiden ja data-altruismipohjaisten organisaatioiden toimintaa koskevat säännökset jäävät pitkälti tämän selvityksen ulkopuolelle. Niiden osalta selvityksessä on mukana vain niitä koskevat viranomaistehtävät. Muutoin niiden toiminta jää yritysten soveltamisen ja viranomaisten tulkinnan, ohjeistuksen ja valvonnan varaan.

Julkista sektoria koskevilla datanhallinta-asetuksen säännöksillä on kolme kohderyhmää: 1) julkisen sektorin elimet, jotka asettavat dataa saataville uudelleenkäytettäväksi, 2) toimivaltaiset elimet sekä 3) lainsäätäjä.

Asetuksen 2 luku koskee julkisen sektorin elimiä, jotka asettavat dataa saataville uudelleenkäytettäväksi. Tätä koskevia säännöksiä käsitellään selvityksen luvussa 3.

Asetuksen 2 luvussa säädetään lisäksi keskitetystä tietopisteestä sekä toimivaltaisista elimistä. Näitä koskevia säännöksiä käsitellään niin ikään selvityksen luvussa 3.

Asetuksen 3 ja 4 luku koskevat datan välityspalveluita sekä data-altruismipohjaisia organisaatioita. Luvussa on kuitenkin myös säännökset näitä valvovista toimivaltaisista viranomaisista. Näitä toimivaltaisia viranomaisia koskevia säännöksiä käsitellään selvityksen luvussa 4.

Lainsäätäjää koskevia vaatimuksia on asetuksen 2–5 ja 9 luvuissa. Siltä osin kuin vaatimukset koskevat toimivaltaisia elimiä (asetuksen 2–5 luvut), niitä käsitellään näiden yhteydessä selvityksen luvuissa 3 ja 4. Seuraamussääntelyn laatimista (asetuksen 9 luku) käsitellään selvityksen luvussa 5.

Datan hyödyntämisestä säädetään jo useassa muussa EU-säädöksessä. Siksi datanhallinta-asetuksessa säädetään sen suhteesta olemassa olevaan sääntelyyn.

Ensinnäkin datanhallinta-asetuksen mukaan henkilötietojen suojaa koskevaa unionin ja kansallista lainsäädäntöä on sovellettava kaikkiin datanhallinta-asetuksen yhteydessä käsiteltäviin henkilötietoihin². Datanhallinta-asetus ei ”etenkään” rajoita EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen³, unionin elinten tietosuoja-asetuksen⁴, sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin⁵ eikä rikosasioiden tietosuojadirektiivin⁶ soveltamista. Tämä

² Johdanto-osan 4 perustelukappaleen mukaan näin on silloinkin, kun datakokonaisuuden henkilötiedot ja muut kuin henkilötiedot liittyvät toisiinsa erottamattomasti.

³ (EU) 2016/679.

⁴ (EU) 2018/1725.

⁵ 2002/58/EY.

⁶ (EU) 2016/680.

kattaa myös valvontaviranomaisten valtuudet ja toimivallan. Jos datanhallinta-asetuksen säännökset ovat ristiriidassa henkilötietojen suojaa koskevan unionin oikeuden tai unionin oikeuden mukaisesti hyväksytyyn tai kansallisen lainsäädännön säännösten kanssa, olisi sovellettava asiaan kuuluvaa henkilötietojen suojaa koskevaa unionin oikeutta tai kansallista lainsäädäntöä. Datanhallinta-asetuksella ei luoda oikeusperustaa henkilötietojen käsittelylle eikä sillä muuteta edellä mainituissa säädöksissä säädettyjä velvollisuuksia ja oikeuksia.⁷

Toiseksi datanhallinta-asetus ei rajoita kilpailulainsäädännön soveltamista.⁸ Datanhallinta-asetuksen johdanto-osan mukaan julkisen sektorin elinten olisi noudatettava kilpailulainsäädäntöä vahvistaessaan hallussaan olevan datan uudelleenkäyttöä koskevia periaatteita. Niiden olisi myös vältettävä sellaisten sopimusten tekemistä, joiden tavoitteena tai seurauksena voisi olla yksinoikeus tietynlaisen datan uudelleenkäyttöön.⁹

Kolmanneksi datanhallinta-asetus ei rajoita yleistä turvallisuutta, puolustusta ja kansallista turvallisuutta koskeviin toimiin liittyvää jäsenvaltioiden toimivaltaa¹⁰.

Neljänneksi datanhallinta-asetus ei sen johdanto-osan mukaan saisi rajoittaa unionin oikeutta tai jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, joka koskee dataan pääsyä ja datan käyttöä rikosten ennalta estämiseen, tutkimiseen, paljastamiseen tai rikoksiin liittyviin syytetoimiin tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoon liittyvää kansainvälistä yhteistyötä varten, eikä siinä yhteydessä tehtävää kansainvälistä yhteistyötä¹¹.

Viidenneksi datanhallinta-asetus ei saisi sen johdanto-osan mukaan vaikuttaa kolmansien osapuolten teollis- ja tekijänoikeuksiin. Asetus ei saisi vaikuttaa julkisen sektorin elinten omistusoikeuksiin tai teollis- ja tekijänoikeuksiin eikä rajoittaa kyseisten oikeuksien käyttöä millään tavalla. Sen mukaisesti asetettuja velvoitteita olisi sovellettava ainoastaan siinä laajuudessa kuin ne ovat kansainvälisten teollis- ja tekijänoikeussuojasopimusten, joita ovat erityisesti Bernin yleissopimus kirjallisten ja taiteellisten teosten suojaamisesta, teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyvistä näkökohdista tehty sopimus (TRIPS-sopimus) sekä Maailman henkisen omaisuuden järjestön tekijänoikeussopimus (WCT-sopimus), tai teollis- ja tekijänoikeuksia koskevan unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön mukaisia.¹²

⁷ 1 artiklan 3 kohta.

⁸ 1 artiklan 4 kohta.

⁹ Johdanto-osan 13 perustelukappale. Ks. myös johdanto-osan 60 perustelukappale.

¹⁰ 1 artiklan 5 kohta.

¹¹ Johdanto-osan 3 perustelukappale.

¹² Johdanto-osan 17 ja 18 perustelukappale. Johdanto-osan 3 perustelukappaleessa on lueteltu myös teollis- ja tekijänoikeuksiin liittyvää EU-säätelyä, joiden soveltamiseen datanhallinta-asetus ei saisi vaikuttaa.

Tästä kirjauksesta huolimatta asetus vaikuttaa julkisen sektorin teollis- ja tekijänoikeuksiin. Siinä kielletään yksinoikeuksien myöntäminen, mikä rajoittaa teollis- ja tekijänoikeuden haltijan oikeutta määrätä oikeuksistaan. Samoin asetuksessa säädetään, että julkisen sektorin elimet eivät saa käyttää tietokannan tekijän [sic: valmistajan] oikeutta estääkseen datan uudelleenkäytön tai rajoittaakseen sitä yli tässä asetuksessa asetettujen rajojen.

2.3 Keskeiset käsitteet

Asetuksessa käytetyt käsitteet on määritelty sen 2 artiklassa.

Datalla tarkoitetaan kaikkea toimenpiteiden, tosiseikkojen tai tietojen digitaalista esittämistä sekä kaikkia tällaisten toimenpiteiden, tosiseikkojen tai tietojen koosteita, myös ääni- tai kuvatallenteena tai audiovisuaalisena tallenteena.

Data-käsite näyttäisi siis kattavan oikeastaan kaiken digitaalisessa muodossa olevan informaation: niin yksittäiset tietoelementit kuin niistä koostuvat asiakirjat ja tietoaisteistot.

Avoimen datan direktiivissä¹³ käytetään vielä asiakirja-käsitettä eikä data-käsitettä. Asiakirja-käsite on kuitenkin määritelty hyvin lavasti: se kattaa välineneutraalisti niin yksittäisen tiedon kuin niiden koonnit¹⁴. Näin ollen voidaan ajatella, että datanhallinta-asetuksessa tarkoitettu data on sama kuin avoimen datan direktiivin alaiset sähköisessä muodossa olevat asiakirjat.

Henkilötiedoilla tarkoitetaan yleisessä tietosuojasetuksessa määriteltyjä henkilötietoja.

Yleisen tietosuojasetuksen mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen,

¹³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1024, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (uudelleenlaadittu).

¹⁴ Avoimen datan direktiivin 2 artiklan 6 kohdan mukaan asiakirjalla tarkoitetaan mitä tahansa tietosisältöä tallennusvälineestä riippumatta (paperilla tai sähköisessä muodossa tai äänenä, visuaalisessa muodossa tai audiovisuaalisena tallenteena) tai mitä tahansa tällaisen tietosisällön osaa.

geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.¹⁵

Henkilötiedon käsitteestä on tietosuojaviranomaisten tulkintakäytäntöä ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Henkilötieto-käsitettä on selostettu esimerkiksi tietosuojavaltuutetun verkkosivuilla¹⁶.

Muilla kuin henkilötiedoilla tarkoitetaan muuta dataa kuin henkilötietoja.

Muiden kuin henkilötietojen suhdetta henkilötietoihin on käsitelty tarkemmin esimerkiksi komission ohjeessa muiden kuin henkilötietojen vapaan liikkuvuuden kehyksestä Euroopan unionissa annetusta asetuksesta¹⁷.

Käsittelyllä tarkoitetaan henkilötietojen osalta tietosuoja-asetuksessa määriteltyä käsittelyä ja muiden kuin henkilötietojen osalta muiden henkilötietojen vapaasta liikkuvuudesta annetussa asetuksesta määriteltyä käsittelyä.

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa käsittelyllä tarkoitetaan toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista¹⁸.

Muiden kuin henkilötietojen vapaasta liikkuvuudesta annetussa asetuksesta käsitteilyllä tarkoitetaan mitä tahansa toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan sähköisessä muodossa oleviin tietoihin tai tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista¹⁹.

¹⁵ Yleinen tietosuoja-asetus 4 artiklan 1 kohta.

¹⁶ <https://tietosuoja.fi/mika-on-henkilotieto>.

¹⁷ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Muiden kuin henkilötietojen vapaan liikkuvuuden kehyksestä Euroopan unionissa annettua asetusta koskevat ohjeet - COM/2019/250 final (saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52019DC0250>).

¹⁸ Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 2 kohta.

¹⁹ Muiden kuin henkilötietojen vapaata liikkuvuutta koskevan asetuksen 3 artiklan 2 kohta.

3 Datanhallinta-asetuksen 2 luku

3.1 Yleistä

3.1.1 Organisatorinen soveltamisala

Datanhallinta-asetuksen 2 luvussa säädetään julkisen sektorin elinten hallussa olevien tiettyjen suojatun datan luokkien uudelleenkäytöstä. Luvun tavoitteena on jatkaa avoimen datan direktiivillä omaksuttua politiikkaa edistää julkisen sektorin hallussa olevan datan uudelleenkäyttöä²⁰. Lukua sovelletaan vain julkisen sektorin elimiin.

Julkisen sektorin elimellä tarkoitetaan datanhallinta-asetuksessa valtion viranomaisia, alue- tai paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia tai yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä²¹. Määritelmä on sama kuin avoimen datan direktiivissä²². Lukua sovelletaan siis muun muassa valtion viranomaisiin ja kuntiin.

Lukua ei kuitenkaan sovelleta dataan, jonka antaminen saataville ei kuulu kyseisen julkisen sektorin elimen julkiseen tehtävään, joka määritellään kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä tai muissa sitovissa säännöissä tai, jos tällaisia sääntöjä ei ole, asianomaisen jäsenvaltion yleisen hallintokäytännön mukaisesti, edellyttäen, että julkiset tehtävät ovat avoimia ja niitä valvotaan.²³

Datanhallinta-asetuksen johdanto-osan mukaan julkiset tehtävät voidaan määritellä yleisesti tai tapauskohtaisesti yksittäisen julkisen sektorin elimen osalta.²⁴ Julkisen sektorin elimen julkista tehtävää ei kuitenkaan ole määritelty datanhallinta-asetuksessa. Ilmaisu on kuitenkin sama kuin avoimen datan direktiivissä. Avoimen datan direktiivin johdanto-osan mukaan julkisen tehtävän ulkopuolelle jää tavallisesti sellaisten

²⁰ Johdanto-osan 6, 9 ja 10 perustelukappaleet.

²¹ 2 artiklan 17 kohta.

²² Avoimen datan direktiivi 2 artiklan 1 kohta.

²³ 3 artiklan 2 kohta.

²⁴ Johdanto-osan 12 perustelukappale.

asiakirjojen antaminen, jotka on tuotettu ja kustannettu yksinomaan kaupalliselta pohjalta ja kilpailulla markkinoilla muiden kanssa²⁵. Perusteltua lienee tulkita datanhallinta-asetusta vastaavasti kuin avoimen datan direktiiviä.

Jotkin yksityiset toimivat voivat hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Datanhallinta-asetuksessa on pyritty ottamaan tämä huomioon. Asetuksen johdanto-osan mukaan jäsenvaltioiden olisi tarvittaessa voitava soveltaa datanhallinta-asetusta julkisiin tai yksityisiin yrityksiin, jotka hoitavat julkisen sektorin tehtäviä tai tarjoavat yleishyödyllisiä palveluja.²⁶ Tällä viitataan Suomessa käytännössä perustuslain 124 §:n mukaisiin tilanteisiin, jossa julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle.

Julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla. Kun tehtävä annetaan lailla, tehtävän yhteydessä käsiteltävät tiedot ovat selkeästi julkista hallintotehtävän hoitavan tietoja. Kun tehtävää hoitaa yritys, se ei ole datanhallinta-asetuksen soveltamisalassa. Tällaisessa tilanteessa voinee kuitenkin kansallisesti laajentaa datanhallinta-asetuksen soveltamisalaa. Tämä mahdollisuus on hyvä ottaa huomioon, kun kyseisiä lakeja valmistellaan tai päivitetään.

Sen sijaan kun tehtäviä ulkoistetaan sopimuksen nojalla, tiedot voivat edelleen olla viranomaisen tietoja. Esimerkiksi rekisterinpitoon liittyviä avustavia tehtäviä voi ulkoistaa. Viranomainen kuitenkin pysyy rekisterinpitäjänä ja ulkoistettu palveluntarjoaja toimii käsittelijän roolissa. Tässä tilanteessa datanhallinta-asetus tulisi sovellettavaksi, jos tietoja asetetaan saataville.

Julkisoikeudelliset laitokset ovat yksi julkisen sektorin elinten alakategoria. *Julkisoikeudellisilla laitoksilla* tarkoitetaan datanhallinta-asetuksessa laitoksia, joilla on kaikki seuraavat ominaisuudet:

- Ne on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, eikä niillä ole teollista tai kaupallista luonnetta.
- Ne ovat oikeushenkilöitä.
- Niitä rahoittavat pääosin valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset, niiden johto on näiden viranomaisten tai laitosten valvonnan alainen, tai valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset nimittävät yli puolet niiden hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.²⁷

²⁵ Avoimen datan direktiivin johdanto-osan 22 perustelukappale.

²⁶ Johdanto-osan 12 perustelukappale.

²⁷ 2 artiklan 18 kohta.

Määritelmä on sama kuin avoimen datan direktiivissä²⁸.

Osa julkisen sektorin elimistä on kuitenkin rajattu pois datanhallinta-asetuksen 2 luvun soveltamisalasta. **Lukua ei sovelleta**

- dataan, jota julkisen yleisradiotoiminnan harjoittajat, niiden tytäryhteisöt ja muut elimet ja näiden tytäryhteisöt tarvitsevat julkisesta yleisradiotoiminnasta muodostuvan tehtävänsä suorittamiseen ja joka on niiden hallussa
- dataan, joka on kulttuuri- ja oppilaitosten hallussa.

Datanhallinta-asetuksen johdanto-osan mukaan kulttuurilaitoksia ovat esimerkiksi kirjastot, arkistot ja museot, orkesterit, oopperat, baletit ja teatterit²⁹.

Toisin kuin avoimen datan direktiivissä³⁰, datanhallinta-asetuksessa ei nimenomaisesti säädetä oppilaitosten lisäksi tutkimuslaitoksista. Datanhallinta-asetuksen johdanto-osassa tutkimuslaitosten kuulumista asetuksen soveltamisalaan on kuvattu melko vaikeaselkoisesti. Sen mukaan asetuksen ei olisi koskettava kulttuurilaitosten, kuten kirjastojen, arkistojen ja museoiden, ja orkesterien, oopperoiden, balettien ja teatterien sekä oppilaitosten hallussa olevaa dataa, koska niiden hallussa olevat teokset ja muut asiakirjat kuuluvat pääasiassa kolmansien osapuolten teollis- ja tekijänoikeuksien piiriin. Tutkimusta harjoittavat organisaatiot ja tutkimusta rahoittavat organisaatiot voisivat järjestäytyä julkisen sektorin elimiksi tai julkisoikeudellisiksi laitoksiksi. Datanhallinta-asetusta olisi sovellettava tällaisiin hybridiorganisaatioihin ainoastaan niiden toimiessa tutkimusta harjoittavina organisaatioina. Jos tutkimusta tekevällä organisaatiolla on hallussaan dataa osana erityistä julkisen ja yksityisen sektorin yhteenliittymää, joka on muodostettu yksityisen sektorin organisaatioiden tai muiden julkisen sektorin elinten, julkisoikeudellisten laitosten tai tutkimusta tekevien hybridiorganisaatioiden, eli organisaatioiden, jotka ovat järjestäytyneet sekä julkisen sektorin elimiksi että julkisiksi yrityksiä, kanssa ja jonka pääasiallisena tarkoituksena on tutkimustyö, tällaisen datan ei myöskään olisi kuuluttava tämän asetuksen soveltamisalaan.³¹

Datanhallinta-asetusta lienee tämän perusteella tulkittava niin, että organisaatio voi olla osittain datanhallinta-asetuksen soveltamisalassa ja osittain soveltamisalan ulkopuolella. Silloin kun tutkimusta harjoittavat organisaatiot ovat viranomaisia tai julkisoikeudellisia laitoksia, niihin sovelletaan datanhallinta-asetusta. Asetusta sovelletaan kuitenkin vain siihen toiminnan osaan, joka on datanhallinta-asetuksen soveltamisalassa. Jos julkisen sektorin elin on tutkimuslaitoksen lisäksi oppilaitos, kirjasto ja

²⁸ Avoimen datan direktiivin 2 artiklan 2 kohta.

²⁹ Johdanto-osan 12 perustelukappale.

³⁰ Avoimen datan direktiivin 10 artikla.

³¹ Johdanto-osan 12 perustelukappale.

arkisto, asetusta sovellettaisiin vain tutkimustoimintaan. Jos taas tutkimuslaitos ei ole järjestäytynyt julkisen sektorin elimeksi, mutta se tekee yhteistyötä julkisen sektorin elinten kanssa, se ei ole velvollinen noudattamaan datanhallinta-asetuksen määräyksiä datan uudelleenkäytettäväksi asettamisesta hallussaan olevan datan osalta. Sen sijaan, jos sen data on siirtynyt julkisen sektorin elimen haltuun, voisi tällainen data kuulua asetuksen soveltamisalaan.

Datanhallinta-asetuksen johdanto-osassa niin ikään selvennetään, että asetusta ei sovelleta tutkijoiden väliseen, muussa kuin kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuvaan datan vaihtoon tieteellistä tutkimusta varten³².

Datanhallinta-asetuksen julkisen sektorin elimen määritelmä ei kata julkisia yrityksiä³³. Asetuksen 2 lukua ei siten sovelleta myöskään julkisiin yrityksiin.

Julkisella yrityksellä tarkoitetaan kaikkia yrityksiä, joiden suhteen julkisen sektorin elimet käyttävät suoraan tai välillisesti määräysvaltaa omistuksen, rahoitukseen osallistumisen tai yritykseen sovellettavien sääntöjen perusteella; määritelmän soveltamiseksi julkisen sektorin elimillä oletetaan olevan määräysvaltaa missä tahansa seuraavista tapauksista, joissa nämä elimet joko suoraan tai välillisesti

- omistavat enemmistön kyseisen yrityksen merkitystä pääomasta
- hallitsevat enemmistöä yrityksen osakkeisiin perustuvista äänioikeuksista
- voivat nimittää yli puolet yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.³⁴

Julkisen yrityksen määritelmä on asiallisesti sama kuin avoimen datan direktiivissä. Avoimen datan direktiivin säännökset julkisista yrityksistä on kuitenkin rajattu vain tietyillä aloilla toimiviin yrityksiin.³⁵

3.1.2 Asiallinen soveltamisala

Datanhallinta-asetuksen 2 luvun soveltamista määrittää toiseksi se, että sitä sovelletaan vain tiettyyn dataan. Vaikka siis sekä avoimen datan direktiivi että datanhallinta-asetus koskevat julkisten elinten hallussa olevaa dataa, sovellettava säädös riippuu käsillä olevasta datasta.

³² Johdanto-osan 12 perustelukappale.

³³ Tämä on todettu selvennyksenä erikseen johdanto-osan 12 perustelukappaleessa.

³⁴ 2 artiklan 19 kohta.

³⁵ Avoimen datan direktiivin 2 artiklan 3 kohta.

Datanhallinta-asetuksen 2 lukua sovelletaan vain sellaiseen julkisen sektorin elimen hallussa olevaan dataan, joka on suojattu seuraavilla perusteilla:

- kaupallinen luottamuksellisuus, mukaan lukien yritys-, ammatti- ja yhtiösalaisuus
- tilastollinen luottamuksellisuus
- kolmansien osapuolten teollis- ja tekijänoikeuksien suoja
- henkilötietojen suoja sikäli kuin kyseiset tiedot eivät kuulu avoimen datan direktiivin (EU) 2019/1024 soveltamisalaan.³⁶

Datanhallinta-asetuksen 2 luku on rajattu nimenomaan näihin tietoihin, koska ne eivät kuulu avoimen datan direktiivin soveltamisalaan³⁷.

Julkisen sektorin elimen hallussa oleva data. Datanhallinta-asetuksessa ei ole määriteltä, mitä tarkoittaa datan oleminen julkisen sektorin elimen hallussa. Samaa ilmaisua käytetään myös avoimen datan direktiivissä. Ilmaisua on syytä tulkita samalla tavalla molemmissa. Kyse voisi siis esimerkiksi olla viranomaisen itsensä laatimasta tai koostamasta datasta, viranomaiselle toimitetusta datasta taikka tiedonsaantioikeuden nojalla saadusta datasta.

Kun datanhallinta-asetuksessa säädetään, että asetusta ei sovelleta kulttuuri- ja oppilaitosten tai yleisradiotoiminnan harjoittajan ”hallussa” olevaan dataan³⁸, tämä ei välttämättä kuitenkaan sulje pois sitä, ettei asetusta voitaisi soveltaa sellaiseen tietoon, joka on peräisin näistä organisaatioista, mutta joka on asetuksen soveltamisalaan kuuluvan toisen organisaation hallussa.

Kaupallinen luottamuksellisuus. Asetuksen johdanto-osan mukaan kaupallisesti luottamuksellisiin tietoihin kuuluvat liikesalaisuuksilla suojatut tiedot, suojattu taitotieto ja kaikki muut tiedot, joiden aiheeton paljastaminen vaikuttaisi yrityksen markkina-asemaan tai taloudelliseen tilanteeseen³⁹.

Näitä käsitteitä ei ole tarkemmin asetuksessa määriteltä. Liikesalaisuuksien suoja on kuitenkin harmonisoitu liikesalaisuusdirektiivillä⁴⁰. Se on pantu Suomessa täytäntöön liikesalaisuuslailla. Mainitun lain mukaan liikesalaisuudella tarkoitetaan tietoa, joka ei

³⁶ 3 artiklan 1 kohta.

³⁷ Johdanto-osan 10 perustelukappale.

³⁸ 3 artiklan 2 kohta.

³⁹ Johdanto-osan 10 perustelukappale.

⁴⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/943 julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

ole kokonaisuutena tai osiensa täsmällisenä kokoonpanona ja yhdistelmänä tällaisia tietoja tavanomaisesti käsitteleville henkilöille yleisesti tunnettua tai helposti selville saatavissa, jolla edellä tarkoitetun ominaisuuden vuoksi on taloudellista arvoa elinkeinotoiminnassa ja jonka laillinen haltija on ryhtynyt kohtuullisiin toimenpiteisiin sen suojaamiseksi⁴¹.

Tilastollinen luottamuksellisuus. Tilastollista luottamuksellisuutta ei ole määritelty datanhallinta-asetuksessa. Asetuksen ruotsinkielisessä versiossa käytetään käsitettä ”insynsskydd för statistiska uppgifter” ja englanninkielisessä versiossa ”statistical confidentiality”. Näitä käsitteitä käytetään EU:n primaarilainsäädännössä, jossa säädetään toimivallasta antaa sääntelyä unionin toiminnan kannalta tarpeellisten tilastojen tuottamisen edellyttämistä toimenpiteistä⁴². Samaa englanninkielistä käsitettä käytetään EU:n tilastoasetuksen⁴³ englanninkielisessä versiossa, kun taas ruotsinkielisessä versiossa käytetään myös käsitettä ”statistisk konfidentialitet”.

Primaarilainsäädännössä ja tilastoasetuksessa käsite on suomennettu ”tilastosalaisuus”. Tilastosalaisuus on yksi tilastoperiaatteista. Tilastoasetuksen mukaan tilastosalaisuudella tarkoitetaan sitä, että suoraan tilastollisiin tarkoituksiin tai välillisesti hallinnollisista tai muista lähteistä saatuja yksittäisiin tilastoyksiköihin liittyviä salassapidettäviä tietoja suojataan, ja se edellyttää, että estetään saatujen tietojen käyttö muihin kuin tilastollisiin tarkoituksiin ja tietojen laiton paljastaminen⁴⁴.

Tilastosalaisuuden sisällöstä säädetään tarkemmin tilastoasetuksessa⁴⁵. Tilastoasetuksen mukaan kansalliset tilastolaitokset tai muut kansalliset viranomaiset sekä komissio (Eurostat) voivat käyttää yksinomaan Euroopan tilastojen tuottamiseen saatuja salassapidettäviä tietoja yksinomaan tilastotarkoituksiin, ellei tilastoyksikkö ole yksiselitteisesti antanut suostumustaan niiden käyttämiseen muihin tarkoituksiin⁴⁶. Tilastoasetuksessa on erikseen säädetty salassapidettävien tietojen luovuttamisesta sekä käyttöoikeudesta salassapidettäviin tietoihin tieteellisiä tarkoituksia varten⁴⁷.

⁴¹ Liikesalaisuuslain (595/2018) 2 §:n 1 kohta.

⁴² SEUT 338 artikla.

⁴³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 223/2009, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2009, Euroopan tilastoista sekä salassapidettävien tilastotietojen luovuttamisesta Euroopan yhteisöjen tilastotoimistolle annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1101/2008, yhteisön tilastoista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 322/97 ja Euroopan yhteisöjen tilasto-ohjelmakomitean perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen 89/382/ETY, Euratom kumoamisesta (ETA:n ja Sveitsin kannalta merkityksellinen teksti).

⁴⁴ Tilastoasetuksen 2 artiklan 1 kohdan e alakohta.

⁴⁵ Ks. tilastoasetuksen 20–23 artikla, tilastolain (280/2004) 14–19 § sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 16 kohta.

⁴⁶ Tilastoasetuksen 20 artiklan 2 kohta.

⁴⁷ Tilastoasetuksen 21 ja 23 artikla.

Tilastosalaisuus koskee siis tietoja, jotka on saatu suoraan tilastoyksiköltä tai välillisesti muualta. Keskeistä kuitenkin vaikuttaa tilastosalaisuuden syntymiseksi olevan, että tiedot on kerätty tilastointitarkoitusta varten (muuta tarkoitusta varten kerätyt tiedot, joita käytetään myöhemmin tilastojen laatimiseen, voivat olla muulla perusteella salassapidettäviä esimerkiksi liikesalaisuuksien suojaamiseksi). Ratkaisevaa ei siis olisi, onko viranomaisen pääasiallinen tehtävä laatia tilastoja vai ei. Siten tilastollisen luottamuksen piiriin kuuluvia tietoja voi olla tilastoviranomaisilla (Tilastokeskus, Luonnonvarakeskus, Tulli ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos), mutta myös tilastoja laati-
villa muilla viranomaisilla (muun muassa Ilmatieteen laitos, Liikenne- ja viestintävirasto, Maanmittauslaitos, Maahanmuuttovirasto, Suomen ympäristökeskus, työ- ja elinkeinoministeriö, Työterveyslaitos, Eläketurvakeskus ja Kansaneläkelaitos)⁴⁸.

Kolmansien teollis- ja tekijänoikeuksien suoja. Datanhallinta-asetusta ei sovelleta kaikkiin teollis- ja tekijänoikeuksien alaisiin tietoihin, vaan ainoastaan kolmansien oikeuksiin. Viranomaisen hallussa oleva data, johon kohdistuu viranomaisen omia teollis- tai tekijänoikeuksia, ei siten ole asetuksen soveltamisalassa. Sen osalta sovellettava sääntely on avoimen datan direktiivissä⁴⁹. Datanhallinta-asetuksessa kuitenkin säädetään, että julkisen sektorin elimet eivät saa käyttää tietokannan tekijän [sic: valmistajan] oikeutta estääkseen datan uudelleenkäytön tai rajoittaakseen sitä yli datanhallinta-asetuksessa asetettujen rajojen⁵⁰.

Teollis- ja tekijänoikeuksia ei ole määritelty datanhallinta-asetuksessa. Sen sijaan tekijänoikeudet on määritelty avoimen datan direktiivin johdanto-osassa. Sen mukaan avoimen datan direktiivin yhteydessä tekijänoikeuksilla tarkoitetaan ainoastaan tekijänoikeutta ja sen lähioikeuksia, mukaan lukien sui generis -suojamuodot. Sen sijaan avoimen datan direktiiviä ei sovelleta teollisoikeuksien alaisiin asiakirjoihin, joita ovat muun muassa patentit ja rekisteröidyt mallit ja tavaramerkit.⁵¹ Vaikka teollis- ja tekijänoikeuksien määritelmät koskevat vain avoimen datan direktiiviä, niitä voidaan käyttää apuna datanhallinta-asetuksen tulkinnassa, kun otetaan huomioon datanhallinta-asetuksen soveltamisalan rakentuvan avoimen datan direktiivin soveltamisalan päälle.

Patenttien ja hyödyllisyysmallien osalta suojan saamisen edellytyksenä oleva uutuusvaatimus edellyttää salassapitoa siihen asti, että patentti tai hyödyllisyysmalli on ha-

⁴⁸ Tilastolaki 2 § sekä Tilastokeskus. Kansallinen tilastotoimi: <https://www.stat.fi/org/tilastotoimi/index.html> (viitattu 21.11.2022). Tulkintaa tukee myös datanhallinta-asetuksen vaikutusarvio (SWD(2020) 295 final). Sen mukaan vaikutuksia katsotaan olevan seuraavasti: "statistical offices and other public authorities responsible for the development, production and dissemination of statistics".

⁴⁹ Ks. avoimen datan direktiivin 3 artiklan 2 kohta.

⁵⁰ 5 artiklan 7 kohta.

⁵¹ Avoimen datan direktiivin johdanto-osan 54 perustelukappale.

ettu. Sen sijaan tavaramerkit tai tekijänoikeudet eivät edellytä salassapitoa. Luonnollisesti yksinoikeuksien luonteeseen kuuluu, ettei ole mahdollista myöntää parempaa oikeutta kuin mitä itse on hankkinut.

Avoimen datan direktiivi ja datanhallinta-asetus näyttävät perustuvan dikotomiaan, jonka mukaan tekijänoikeus on joko ”viranomaisen hallussa” tai asiakirjaan/dataan kohdistuu ”kolmansien osapuolien oikeuksia”. Käsite ”kolmansien osapuolien oikeudet” voivat aiheuttaa tulkintahaasteita erityisesti suhteessa työ- tai virkasuhteen puitteissa viranomaiselle siirtyneitä oikeuksia sekä suhteessa tekijänoikeuden kokonaisuuvutuksiin, joilla oikeudet on siirretty tekijänoikeuslain sallimissa puitteissa viranomaisille. Säädöksissä käytetty kielenkäyttö on tältä osin varsin epätasällistä erityisesti sen suhteen, miten olisi suhtauduttava niin sanottuihin siirrettyihin oikeuksiin eli oikeuksiin, joita on siirretty tekijältä viranomaiselle sopimus pohjaisesti, joko yksinomaisesti tai ei-yksinomaisesti, joko osittain tai (moraalisia oikeuksia lukuun ottamatta) kokonaan siten, että tekijä ei enää itse voi määrätä teoksen jatkokäytöstä (uudelleenkäytöstä).

Kun kysymys on työ- tai virkasuhteen puitteissa syntyneistä teoksista, on myös huomioitava, että oikeuksien kuulumisesta työnantajalle ei ole olemassa EU:ssa harmonisoituja säännöksiä. Joissakin jäsenvaltioissa oikeudet katsotaan kuuluvan kokonaisuudessaan työnantajalle tai siirtyvän (määrääjäksi) työnantajan haltuun siten, että työntekijä ei itse voi määrätä teoksesta. Suomessa lähtökohtana on se, että tekijänoikeus katsotaan syntyvän työntekijälle, ja oikeudet voivat siirtyä työnantajalle joko nimenomaisella sopimuksella tai olettasäännöksen nojalla. Oikeusjärjestelmäämme kuuluvan ja oikeuskäytännössä vahvistetun mutta lakiin kirjoittamattoman olettasäännöksen perusteella on katsottu, että työnantajalla on oikeus työn tulokseen eli oikeus käyttää teosta normaalissa toiminnassaan. Se, missä laajuudessa tekijänoikeudet voidaan katsoa siirtyvän työnantajalle, riippuu muun muassa työntekijän työtehtävistä, työnantajan toiminnasta ja käyttötarpeista ja alan käytännöstä. Työnantajan tähän niin sanottuun normaalikäyttöoikeuteen ei kuitenkaan yleensä⁵² voida katsoa kuuluvan oikeuksien siirtäminen eteenpäin eli oikeuksien myöntäminen (tai ainakaan yksinoikeuden myöntäminen) teoksen uudelleenkäyttöä varten esimerkiksi kaupallisia tarkoituksia varten.

Viranomaisen omistamia tekijänoikeuksia voivat lähtökohtaisesti olla tekijänoikeuslain mukaiset lähioikeuden suojan kohteet (luettelon tai tietokannan valmistajan oikeudet, ääni- tai kuvataallenteen tuottajan oikeudet) tai oikeudet, jotka ovat siirtyneet valtiolle

⁵² Poikkeuksellisesti esimerkiksi mainosalalla oikeudet katsotaan siirtyvän erittäin laajasti työnantajalle siten, että oikeudet ovat myös luovutettavissa edelleen kaupallisia tarkoituksia varten.

suoraan lain nojalla, eli käytännössä tekijän oikeus tietokantaan, oikeudet tietokoneohjelmaan ja siihen välittömästi liittyviin teoksiin⁵³, ilman perillisiä kuolleen tekijän tekijänoikeudet (jotka siirtyvät valtion omistukseen) tai oikeuksien siirtyminen testamentin nojalla. Lisäksi aikaisemmin julkaisemattoman tai julkistamattoman teoksen julkaisija voi saada tekijänoikeuslain 44 a §:ssä tarkoitettua, 25 vuotta voimassa olevaa suojaa.

Sen sijaan on epäselvää, tulisiko tekijänoikeudet teoksiin, jotka syntyvät työ- tai virkasuhteen tehtävien puitteissa katsoa olevan viranomaisen ”hallussa” (”omistamia”, eli oikeudet siirtyneet viranomaiselle siten, että viranomainen voi disponoida tekijänoikeuksista), vai pitäisikö niitä katsoa olevan ”kolmansien oikeuksia”.

Lienee selvää, että tavanomaisten lisenssisopimusten nojalla siirrettyjen oikeuksien osalta kysymys on ”kolmansien tekijänoikeuksista”, joiden osalta sopimuksen ehdot määrittelevät voivatko viranomaiset antaa teokset uudelleenkäytettäväksi ja millä ehdoin. Lisäksi on mahdollista, että ”datan” sisältämät kolmansien tekijänoikeudet eivät sinänsä estä uudelleenkäyttöä, mutta asettavat tiettyjä lakiin perustuvia reunaehtoja tai rajoitteita uudelleenkäyttötilanteissa.

Avoimen datan direktiivissä todetaan, että olisi noudatettava periaatetta ”niin avointa kuin on mahdollista ja niin suljettua kuin on välttämätöntä”. Pragmaattisesti ajatellen voitaneen näin lähteä siitä, että jos tekijän kanssa tehtyjen sopimusten perusteella saadaan julkaista aineistoa creative commons -lisenssillä, niin kysymys on avoimen datan direktiiviin kuuluvasta tilanteesta. Sen sijaan, jos aineiston tekijänoikeuslain mukainen käsittely edellyttää pääsyn rajoittamista aineistoon tai jos tekijän tai lähioikeuden haltijan kanssa tehtyjen sopimusten perusteella muuten on välttämätöntä rajoittaa aineistojen käyttö (esimerkiksi uudelleenkäyttöön asettaminen edellyttää, että viranomaisen kanssa on tehty erillinen sopimus), niin tilanne kuuluu datanhallinta-asetuksen piiriin.

Yhteenvedona voidaan todeta, että datanhallinta-asetus näyttää edellyttävän, että viranomaiset tunnistavat tekijänoikeudella tai sen lähioikeudella suojatut aineistot ja sitä, millaisia oikeuksia viranomaisilla on kyseisiin aineistoihin sekä millä tavoin ja missä laajuudessa oikeudet ovat luovutettavissa edelleen uudelleenkäyttöä varten.

Asetus ei sen sijaan suoraan edellytä, että viranomainen on hankkinut itselleen edelleenluovutus-oikeuksin kaikki aineiston uudelleenkäyttämiseksi tarvittavat oikeudet, vaan vaikuttaa sinänsä mahdollistavan sen, että uudelleenkäyttäjä itse vastaa aineis-

⁵³ Tekijänoikeuslaki 40 b §.

ton käyttämisestä aiheutuvasta mahdollisesta tekijänoikeuden loukkauksesta. Asetuksen tavoitteita ajatellen on kuitenkin luontevaa lähteä siitä, että viranomaiset tarjoavat uudelleenkäytettäväksi lähtökohtaisesti sellaista tekijänoikeudella tai lähioikeudella suojattuja aineistoja, joiden uudelleenkäyttö on mahdollista joko tekijänoikeuden rajoituksen tai sopimuksen perusteella.

Henkilötiedon määritelmää on käsitelty edellä jaksossa 2.3. Datanhallinta-asetuksen soveltamisalaan kuuluvat ne henkilötiedot, jotka eivät kuulu avoimen datan direktiivin soveltamisalaan⁵⁴. Avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä on katsottu, että "[v]iranomaisten asiakirjoihin sisältyvistä henkilötiedosta sääntely voisi siis koskea lähinnä erityislainsäädännön nojalla korostetun julkisia henkilötietoja, ja tällöinkin hyödyntämistä rajoittaa perustuslakivaliokunnan käytäntö tietoverkkoon sijoitettavista henkilörekistereistä (esimerkiksi PeVL 2/2017 vp, PeVL 32/2008 vp)."⁵⁵

Tätä ratkaisua on perusteltu mainitussa hallituksen esityksessä seuraavasti: "Direktiivissä on lisäksi tarkennettu, että avoimen datan direktiivi ei sovellu asiakirjoihin, jotka eivät ole saatavilla tai joiden saatavuutta on rajoitettu asiakirjojen saatavuutta koskevien menettelysääntöjen perusteella henkilötietojen suojaamiseksi (1 artiklan 2 kohdan h alakohhta). Kansallisesti tietojen saatavuutta on voitu rajoittaa julkisuuslaissa sekä erityislaeissa. -- Suoraan julkisuuslain nojalla soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi salassa pidettävät tiedot, harkinnanvaraisesti julkiset tiedot (9 §:n 2 momentti), sekä asianosaisjulkiset tiedot (11 ja 12 §). Henkilötietojen osalta julkisuuslain 16 §:n 3 momentti sisältää yleisen luovutusrajoituksen, joka koskee henkilörekistereitä, mutta henkilötietoja koskevia luovutusrajoituksia voi sisältyä myös erityislakeihin. Erityislaeissa on voitu poiketa julkisuuslain 16 §:n 3 momentin yleissäännöksestä myös siten, että jotkin henkilötiedot ovat korostetun julkisia ja laajemmin luovutettavissa. Tällöin henkilötietojen luovuttamista on saatettu rajoittaa perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti yksittäishakuihin."⁵⁶

Näin ollen datanhallinta-asetuksen soveltamisalaan eivät ainakaan kuuluisi erityislainsäädännön nojalla korostetun julkiset henkilötiedot. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset

⁵⁴ Avoimen datan direktiivissä on rajattu, mitkä asiakirjat eivät henkilötietojen suojan takia kuulu direktiivin soveltamisalaan. Tästä säädetään direktiivin 1 artiklan 2 kohdan h alakohdassa. Sen mukaan direktiiviä ei sovelleta asiakirjoihin, jotka eivät ole saatavilla tai joiden saatavuutta on rajoitettu asiakirjojen saatavuutta koskevien menettelysääntöjen perusteella henkilötietojen suojaamiseksi, ja sellaisiin kyseisten menettelysääntöjen perusteella saatavilla olevien asiakirjojen osiin, jotka sisältävät henkilötietoja, joiden uudelleenkäyttö on ristiriidassa yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä annetun lain kanssa tai voi vahingoittaa yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa erityisesti henkilötietojen suojaa koskevan unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön mukaan.

⁵⁵ HE 74/2021 vp, s. 36.

⁵⁶ HE 74/2021 vp, s. 47.

julkiset luettelot taloudellisten etujen saajista. Esimerkiksi vaalirahoituksen ilmoitusrekisterin tiedot on säädetty julkisiksi⁵⁷.

Julkisten luetteloiden lisäksi henkilötietoja on asetettu saataville yksittäishakuina. Henkilötietoja voi saada yksittäisluovutuksena esimerkiksi liikenneasioiden rekisteristä (laki liikenteen palveluista 227 §), sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteristä (laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 24 c §) sekä tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä (laki tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä 565/2015 4 §). Tällaisia järjestelyjä on tarkasteltu perustuslakivaliokunnassa henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut useita esityksiä, joissa on ehdotettu säädettäväksi mahdollisuudesta julkistaa tietoverkossa tietopalveluna tietoja, jotka sisältävät muun muassa henkilötietoja⁵⁸. Valiokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet. Valiokunnan mukaan yleiseen tietoverkkoon sijoitettavan henkilökäytön tietosäilytyksestä ei voida tehdä massahakuja, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisiä hakuja. Valiokunta on pitänyt tällaista rajausta eräissä tilanteissa edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksikössä. Valiokunta on arvioissaan kiinnittänyt huomiota myös luovutettavien tietojen sisältöön ja sääntelykontekstiin. Tietojen hakua rekisteristä ei aina ole rajoitettu esimerkiksi siten, että vain yksittäiset haut olisivat mahdollisia tai että tietojen hakijan tulisi tunnistautua. Tämä on ollut mahdollista, kun on otettu huomioon sääntelyn tarkoitus sekä siihen kytkeytyvä julkaistavien tietojen julkiseen toimintaan ja julkiseen vallankäyttöön liittyvä sisältö. (PeVL 86/2022 vp, 17 ja 18 kohta.)

Avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevan hallituksen esityksen perusteella ei ole täysin selvää, kuuluvatko tällaiset yksittäishaut avoimen datan direktiivin soveltamisalaan. Toisaalta tiedot on säädetty julkisiksi, toisaalta niiden saatavuutta on rajoitettu henkilötietojen suojaamiseksi. Tästä epäselvyydestä huolimatta lienee mahdollista päätyä siihen, että yksittäisluovutukset verkkopalveluissa eivät kuulu datanhallinta-asetuksen soveltamisalaan, vaikka ne eivät kuuluisi myöskään avoimen datan direktiivin soveltamisalaan. Tämä perustuu siihen, että yksittäisluovutuksissa verkossa ei olisi kyse tietojen asettamisesta saataville datanhallinta-asetuksessa tarkoitettulla tavalla (ks. jakso 3.2). Viranomaiselle ei nimittäin tällaisessa tilanteessa ole toimivaltaa myöntää tai evätä pääsyä dataan, vaikka oikeudellisesti tarkasteltuna voidaan konstruoida automaattisesti tehty hallintopäätös luovuttaa tietoja. Lisäksi tarve tällaisen erityissääntelyn antamiseen perustuu julkisuuslain 16 §:n tietojen antamistavan

⁵⁷ Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) 12 §.

⁵⁸ Esimerkiksi esim. PeVL 2/2017 vp, PeVL 17/2019 vp, PeVL 17/2021 vp, PeVL 17/2016 vp.

sääntelyyn, jonka tarkoituksena on yhteensovittaa henkilötietojen suoja ja julkisuusperiaate.

Data, joka on suojattu edellä mainituilla perusteilla. Viranomainen voi oma-aloitteisesti käsitellä datan niin, että suojatut tiedot poistetaan. Yksi esimerkki tästä on anonymisoidut henkilötiedot. Koska datassa ei sen käsittelyn jälkeen ole enää datanhallinta-asetuksessa tarkoitettuja suojattuja tietoaineistoja, sovelletaan dataan avoimen datan direktiiviä eikä datanhallinta-asetusta, kun tiedot asetetaan saataville⁵⁹. Sen sijaan pseudonymisointi on tapa suojata henkilötietoja, mutta tieto pysyy luonteeltaan henkilötietona. Pseudonymisoidut henkilötiedot ovat siten datanhallinta-asetuksen soveltamisalassa⁶⁰.

Muilla perusteilla suojattu data ei kuulu datanhallinta-asetuksen soveltamisalaan. Tämä raja on kirjoitettu erikseen auki turvallisuusperusteiden osalta⁶¹. Datanhallinta-asetuksen 2 lukua ei sovelleta dataan, joka on julkisen sektorin elinten hallussa ja joka on suojattu yleiseen turvallisuuteen, puolustukseen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä⁶². Datanhallinta-asetuksen johdanto-osan mukaan tähän dataan luetaan mukaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/81/EY soveltamisalaan kuuluvia hankintamenettelyjä koskeva data⁶³. Soveltamisalarajauksen käytännön merkitystä tosin pienentää se, että tällaista dataa tuskin asetetaan saataville.

Yleistä turvallisuutta, puolustusta ja kansallista turvallisuutta ei ole määritelty datanhallinta-asetuksessa. Kansallinen turvallisuus kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan⁶⁴. Yleinen turvallisuus on sille läheinen käsite. Sitä käytetään muun muassa oikeutusperusteena poiketa sisämarkkinavapauksista. Näiden käsitteiden sisältö määrittyy viime kädessä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Tätä on selvennetty muissa dataan liittyvissä EU-säädöksissä esimerkiksi asetuksessa muiden kuin henkilötietojen vapaasta liikkuvuudesta. Sen johdanto-osan mukaan ”yleisen turvallisuuden” käsite, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 52 artiklassa tarkoitettussa merkityksessä ja sellaisena kuin unionin tuomioistuin sitä tulkitsee, kattaa sekä jäsenvaltion sisäisen että sen ulkoisen turvallisuuden samoin kuin yleiseen turvallisuuteen liittyvät kysymykset erityisesti rikosten tutkimisen, selvittämisen ja syytteesen asettamisen

⁵⁹ Avoimen datan direktiivin 6 artiklassa on esimerkiksi säädetty, että anonymisointikustannukset voidaan ottaa huomioon perittäviissä maksuissa.

⁶⁰ Tämä on selvyuden vuoksi nimenomaisesti todettu johdanto-osan 15 perustelukappaleessa. Ks. anonymisoinnista ja pseudonymisoinnista EU:n entisen tietosuojaryhmän [lausunto 5/2014](#) anonymisointitekniikoista.

⁶¹ Tämä sinänsä jo seuraa 1 artiklan 5 kohdasta sekä 3 artiklan 1 kohdasta, mutta turvallisuusrajausta on haluttu erikseen painottaa.

⁶² 3 artiklan 2 kohdan d alakohta.

⁶³ Johdanto-osan 3 perustelukappale.

⁶⁴ Sopimus Euroopan unionista 4 artikla.

helpottamiseksi. Sillä viitataan yhteiskunnan perustavanlaatuisia etua uhkaavaan todelliseen ja riittävän vakavaan vaaraan, kuten valtion elinten ja keskeisten julkisten palvelujen toimintaan ja väestön eloonjäämiseen kohdistuvaan uhkaan, sekä ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaaraan tai sotilaallisiin etuihin kohdistuvaan uhkaan.⁶⁵

Pääsy virallisiin asiakirjoihin. Datanhallinta-asetus perustuu sille ajatukselle, etteivät viranomaiset luovuta sen soveltamisalassa olevia tietoja, ellei tietoja ole erikseen asetettu saataville. Suomessa tilanne ei kuitenkaan ole niin mustavalkoinen, koska julkisuusperiaate on yksi julkisen hallinnon perusperiaatteista. Esimerkiksi osa viranomaisen hallussa olevista henkilötiedoista on julkisia⁶⁶ ja liikesalaisuuksien salassapito voi riippua vahinkoedellytyslausekkeen täyttymisestä. Lisäksi asiakirjan julkisuus sisältää lähtökohtaisesti myös oikeuden käyttää asiakirjassa olevia tietoja, jollei muualta laista muuta johdu (kuten henkilötietojen suojaa tai tekijänoikeutta koskevista säännöksistä)⁶⁷.

Tämä lähtökohtien erilaisuus on pyritty ottamaan datanhallinta-asetuksessa huomioon. Datanhallinta-asetuksen soveltaminen ei rajoita kansallisen lainsäädännön selailten erityisten säännösten soveltamista, jotka koskevat virallisiin asiakirjoihin tutustumista ja niiden julkistamista⁶⁸. Tämän lisäksi on säädetty, että 2 luvun soveltaminen ei rajoita asiakirjoihin pääsyä koskevan unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön soveltamista.⁶⁹ Datanhallinta-asetuksen johdanto-osan mukaan oikeus tutustua virallisiin asiakirjoihin voidaan myöntää kansallisen lainsäädännön mukaisesti ilman erityisiä ehtoja tai asettamalla muita kuin datanhallinta-asetuksessa säädettyjä erityisiä ehtoja⁷⁰.

Kirjaukset on otettu datanhallinta-asetukseen Suomen aloitteesta. Niiden tarkoituksena on ollut pysyttää se oikeustila, että julkisuuslain soveltamisalassa olevissa tilanteissa sovelletaan edelleen julkisuuslakia. Voidaan kuitenkin kysyä, kuuluvatko kaikki julkisuuslain säännökset soveltamisalapoikkeuksen alaan. Tästä näkökulmasta on syytä tarkastella lähemmin julkisuuslain 28 §:ää. Siinä säädetään niin sanotusta tutkimusluvasta.

Unionin tuomioistuin on tulkinnut asetusten soveltamisalapoikkeuksia suppeasti. Näin on ollut perusoikeuksiin kohdistuvan sääntelyn kohdalla⁷¹. Vaikka tutkimusluvalla on

⁶⁵ Muiden kuin henkilötietojen vapaata liikkuvuutta koskevan asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappale.

⁶⁶ Ks. yllä jakso 3.1.2 siitä, mitkä henkilötiedot kuuluvat avoimen datan direktiivin soveltamisalaa.

⁶⁷ HaVM 10/2021 vp, s. 4.

⁶⁸ 1 artiklan 2 kohta.

⁶⁹ 3 artiklan 3 kohdan b alakohta.

⁷⁰ Johdanto-osan 11 perustelukappale.

⁷¹ Asia C-817/1 Ligue des droits humains, kohta 70 (tietosuoja-asetus).

ominaispiirteensä, vaikuttaa sitä koskeva sääntely kuitenkin kuuluvan soveltamisalarajoitusten sanamuotoon ilman laajentavaa tulkintaa. Tutkimusluvassakin kyse on ”virallisiin asiakirjoihin tutustumisesta” sekä ”asiakirjoihin pääsyä koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä”.

Toisaalta unionin oikeutta ei tulkita vain sen sanamuodon mukaan. Huomioon on otettava myös oikeussäännön asiayhteys sekä toimen tavoitteet ja tarkoitus. Lisäksi silloin, kun unionin oikeuden säännöstä voidaan tulkita usealla tavalla, etusija on annettava tulkinnalle, jolla voidaan varmistaa säännöksen tehokas vaikutus.⁷²

Näistä näkökulmista voidaan todeta, että soveltamisalarajaus on suoraan sovellettavassa asetuksessa. Kyse on sisämarkkinasäätelystä. Taustalla on halu kehittää edelleen rajattomia digitaalisia sisämarkkinoita sekä ihmiskeskeistä, luotettavaa ja turvallista datayhteiskuntaa ja -taloutta. Valittuna keinona on luoda yhdenmukaiset puitteet datan vaihtamiselle ja vahvistaa tietyt datan hallintaa koskevat perusvaatimukset. Julkisen sektorin elinten tietojen uudelleenkäytöstä todetaan erikseen, että jotkin jäsenvaltiot ovat edistämässä uudelleenkäyttöä. Dataan pääsyä ja datan käyttöä koskevat selkeät edellytykset ovat kuitenkin tarpeen kaikkialla unionissa. Datan arkaluonteisuuden vuoksi tiettyjen teknisten ja oikeudellisten menettelyvaatimusten on täyttyvä ennen kuin dataa voidaan asettaa saataville.⁷³

Julkisuuslain mukaisen tutkimuslupan rajaaminen datanhallinta-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle rajaa datanhallinta-asetuksen vaikuttavuutta Suomessa. Toisaalta on otettava huomioon, että tutkimuslupa annetaan yksittäistapauksissa. Säännönmukainen salassapidettävien tietojen uudelleenkäyttö järjestetään erityissäätelyllä.

Edellä esitetyn perusteella lienee mahdollista tulkita, että myös julkisuuslain 28 § kuuluu datanhallinta-asetuksen soveltamisalarajaukseen. Käytännön tasolla ei välttämättä ole suurta eroa siinä, sovelletaanko julkisuuslain 28 §:ää vai datanhallinta-asetusta. Tutkimuslupa on liitettävä yleisen ja yksityisen edun suojaamiseksi tarpeelliset määräykset. Salassa pidettävät tiedot saanut olisi myös vaitiolovelvollinen saamiensa tietojen osalta, ellei luvassa toisin määrätä⁷⁴.

⁷² Asia C-154/21 RW v. Österreichische Post AG, 29 kohta.

⁷³ Johdanto-osan 3 ja 6 perustelukappale.

⁷⁴ HE 30/1998 vp, s. 105.

3.2 Uudelleenkäytön menettelysäännöt

Datanhallinta-asetuksen 2 luvun soveltamisalassa olevat tiedot ovat sellaisia, joihin pääsääntöisesti kohdistuu salassapitointressi. Tämän vuoksi näitä tietoaineistoja ei voida antaa vapaasti uudelleenkäytettäväksi. Näiden tietojen uudelleenkäyttö voi kuitenkin olla hyödyllistä. Uudelleenkäyttö on kuitenkin toteutettava tavalla, joka ottaa huomioon salassapitointressin. Siksi datanhallinta-asetuksen 2 luvussa säädetään menettelyistä, joita on noudatettava, kun edellä mainittuja tietoaineistoja annetaan uudelleenkäytettäväksi. Datanhallinta-asetus on luonteeltaan yleissääntelyä eli sen lisäksi on otettava huomioon mahdollinen erityissääntely.

Datanhallinta-asetus menettelysääntelynä

Datanhallinta-asetuksen 2 luku on menettelysääntelyä. Se ei siis vaikuta siihen, mitä dataa asetetaan saataville uudelleenkäyttöä varten. Kukin jäsenvaltio päättää, asetetaanko data saataville uudelleenkäyttöä varten, myös tällaisen pääsyn tarkoituksen ja laajuuden osalta⁷⁵. Tämän vuoksi datanhallinta-asetuksessa on säädetty, että se ei rajoita unionin tai kansallisen lainsäädännön mukaisten julkisen sektorin elinten sellaisten velvoitteiden soveltamista, jotka koskevat datan uudelleenkäytön sallimista⁷⁶. Toisaalta asetusta ei myöskään vapauta julkisen sektorin elimiä unionin tai kansallisen lainsäädännön mukaisista salassapitovelvoitteistaan.⁷⁷ Näin ollen datan asettaminen uudelleenkäytettäväksi ja salassapidon murtaminen on tehtävä erillisellä sääntelyllä.

Uudelleenkäytöllä tarkoitetaan datanhallinta-asetuksessa sitä, että luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt käyttävät julkisen sektorin elinten hallussa olevaa dataa kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin, jotka poikkeavat alkuperäisestä julkisesta tehtävästä, jota varten kyseessä oleva data tuotettiin, lukuun ottamatta julkisen sektorin elinten välistä datan vaihtoa, jos se tapahtuu pelkästään näiden elinten julkisten tehtävien hoitamiseksi.

⁷⁵ Johdanto-osan 11 perustelukappale. Johdanto-osan 19 perustelukappaleessa kuitenkin todetaan, että julkisen sektorin elinten ei pitäisi sallia, että vakuutusyhtiöt tai muut palveluntarjoajat käyttävät uudelleen sähköisiin terveydenhuoltosovelluksiin tallennettuja tietoja syrjivään hinnoitteluun, koska tämä olisi vastoin terveyspalvelujen saatavuutta koskevaa perusoikeutta.

⁷⁶ 1 artiklan 2 kohdan b alakohta.

⁷⁷ 1 artiklan 2 kohta.

Uudelleenkäytön määritelmä on asiallisesti sama kuin avoimen datan direktiivissä⁷⁸. Erona on soveltamisala. Datanhallinta-asetuksessa käytetään asiakirja-käsitteen asemesta data-käsitettä. Toiseksi avoimen datan direktiivissä uudelleenkäytön määritelmän piirissä on myös julkisten yritysten hallussa olevat asiakirjat.

Uudelleenkäytön määritelmä on hyvin laaja. Merkillepantavaa kuitenkin on, että sen perusteella julkisen sektorin elinten väliset tiedonluovutukset jäävät datanhallinta-asetuksen 2 luvun soveltamisalan ulkopuolelle⁷⁹.

Datan asettaminen saataville. Kun dataa asetetaan saataville uudelleenkäyttöä varten, tulevat asetuksen säännökset yksinoikeuksien myöntämisestä, uudelleenkäytön ehdoista, maksuista ja asian käsittelystä sovellettavaksi. Asetuksessa ei kuitenkaan tarkemmin selitetä, mikä voidaan katsoa datan asettamiseksi saataville.

Samaa ilmaisua käytetään avoimen datan direktiivissä. Siinä yhteydessä saataville asettamisen lähtökohtaista toteutustapaa on kuvattu. Avoimen datan direktiivin mukaan julkisen sektorin elinten ja julkisten yritysten on asetettava asiakirjansa saataville sähköisessä muodossa kaikissa jo olemassa olevissa esitysmuodoissa ja kaikkina jo olemassa olevina kielitoisintoina ja, silloin kun se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista, sellaisissa esitysmuodoissa, jotka ovat avoimia, koneellisesti luettavissa sekä saatavissa, löydettävissä ja uudelleenkäytettävissä, yhdessä niitä koskevien metatietojen kanssa⁸⁰.

Koska datanhallinta-asetus ei koske avointa dataa vaan suojattuja tietoaineistoja, saataville asettamista on syytä tulkita eri tavalla sen yhteydessä. Datan saataville asettaminen perustuu päätökseen⁸¹. Uudelleenkäyttö perustuu uudelleenkäyttöpöyntöön, joka on tehty saataville asetettuun dataan⁸². Datanhallinta-asetuksessa tältä osin keskeiseksi vaikuttaa myös nousevan se, että kyseessä on tilanne, jossa julkisen sektorin elimellä toimivalta myöntää tai evätä pääsy dataan⁸³. Kyse ei olisi pelkästään toimivallasta päättää tietojen luovuttamisesta kopiona, sillä datanhallinta-asetuksen

⁷⁸ Avoimen datan direktiivin 2 artiklan 11 kohta.

⁷⁹ Johdanto-osan 12 perustelukappaleessa on tarkennettu, että datanhallinta-asetusta ei olisi sovellettava unionissa sijaitsevien julkisen sektorin elinten väliseen taikka unionissa sijaitsevien julkisen sektorin elinten ja kolmansissa maissa sijaitsevien julkisen sektorin elinten tai kansainvälisten järjestöjen väliseen datan vaihtoon.

⁸⁰ Avoimen datan direktiivin 5 artiklan 1 kohta.

⁸¹ Ks. johdanto-osan 11 perustelukappale.

⁸² Ks. 9 artikla.

⁸³ Johdanto-osan 15 perustelukappale. Ks. myös 5 artiklan 1 kohta, 7 artiklan 1 ja 2 kohta sekä johdanto-osan 14, 23 ja 26 perustelukappale.

mukaan pääsyllä tarkoitetaan datan käyttöä erityisten teknisten, oikeudellisten tai organisatoristen vaatimusten mukaisesti ilman, että tämä välttämättä tarkoittaisi datan välittämistä tai lataamista⁸⁴.

Datanhallinta-asetus yleissääntelynä

Datanhallinta-asetus on luonteeltaan yleissääntelyä. Tämä vaikuttaa myös asetuksen 2 luvun soveltamiseen. Tietojen uudelleenkäytöstä voi olla erityislainsäädännössä säädetty muuta kuin datanhallinta-asetuksessa. Yleislakina datanhallinta-asetus ei rajoita

- unionin tai kansallisen lainsäädännön sellaisten erityisten säännösten soveltamista, jotka koskevat tiettyihin datan luokkiin pääsyä tai niiden uudelleenkäyttöä
- muiden kuin henkilötietojen käsittelyyn liittyvien teknisten, hallinnollisten tai organisatoristen lisävaatimusten asettamista ja soveltamista, kunhan lisävaatimukset ovat syrjimättömiä, oikeasuhteisia ja puolueettomasti perusteltuja.⁸⁵

Asetuksen johdanto-osassa selvennetään, että asetuksella täydennetään alakohtaisessa unionin tai kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä julkisen sektorin elinten täsmällisempiä velvoitteita, jotka koskevat tietojen uudelleenkäytön sallimista, eikä rajoiteta niitä⁸⁶. Datanhallinta-asetuksen johdanto-osan mukaan alakohtaisella unionin oikeudella voidaankin kehittää, mukauttaa sekä ehdottaa uusia ja täydentäviä elementtejä alan erityispiirteiden mukaan. Tällaista alakohtaista unionin oikeutta on esimerkiksi eurooppalaista terveysdata-avaruutta ja ajoneuvodatan saatavuutta koskeva suunnitteilla oleva unionin oikeus.⁸⁷

⁸⁴ 2 artiklan 13 kohta. "Lataamista" ei ole selitetty, mutta se tarkoittanee tiedon asettamista saataville niin, että toinen voi kopioida sen itselleen (ruotsiksi: *nedladdning*, englanniksi *download*)

⁸⁵ 1 artiklan 2 kohta.

⁸⁶ Johdanto-osan 11 perustelukappale.

⁸⁷ Johdanto-osan 3 perustelukappale. Nykyisestä alakohtaisesta unionin oikeudesta on näiden osalta mainittu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/24/EU eurooppalaisen terveysdata-avaruuden yhteydessä, sekä asiaa koskevat liikennesäädökset, kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2019/1239 ja (EU) 2020/1056 ja direktiivi 2010/40/EU, eurooppalaisen liikkuvuusdata-avaruuden yhteydessä. Eurooppalaisesta terveysdata-avaruudesta on annettu asetusehdotus COM(2022) 197 final.

3.2.1 Velvoitteiden sisältö

Yksinoikeuksien asettaminen

Datanhallinta-asetuksessa asetetaan pääsääntö siitä, että yksinoikeuksia ei saa asettaa. Kielto kattaa sopimukset, mutta myös muut järjestelyt ja menettelyt, jotka rajoittavat muiden mahdollisuuksia saada dataa uudelleenkäytettäväksi. Asetukseen sisältyy siirtymäsäännös: yksinoikeussopimukset on päätettävä sovellettavan sopimuksen päättyessä ja joka tapauksessa viimeistään 24 päivänä joulukuuta 2024.⁸⁸

Asetuksessa säädetään kuitenkin myös poikkeuksesta tähän pääsääntöön. Tietojen uudelleenkäyttöä koskeva yksinoikeus voidaan myöntää, jos se on tarpeen yleisen edun mukaisen palvelun tai tuotteen tarjoamiseksi, joka ei muutoin olisi mahdollista.⁸⁹

Asetuksessa määritellään tämän poikkeuksen käyttämiselle tietyt ehdot:

- Yksinoikeus on myönnettävä hallinnollisella toimenpiteellä tai sopimusjärjestelyllä sovellettavan unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Myöntämisessä on noudatettava avoimuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteita.
- Yksinoikeus saa kestää enintään 12 kuukautta. Jos yksinoikeus myönnetään sopimusjärjestelyllä, sopimuksen keston on vastattava yksinoikeuden voimassaoloaikaa.
- Yksinoikeuden myöntämisen on oltava avointa ja tieto yksinoikeuksien myöntämismenettelystä on oltava julkisesti saatavilla verkossa (tarvittaessa julkisia hankintoja koskevan asiaan kuuluvan unionin oikeuden mukaisessa muodossa).
- Perusteltujen syiden, joiden vuoksi yksinoikeus on myöntäminen on ollut tarpeen, on oltava avoimia ja julkisesti saatavilla verkossa (tarvittaessa julkisia hankintoja koskevan asiaan kuuluvan unionin oikeuden mukaisessa muodossa).⁹⁰

⁸⁸ 4 artiklan 1 ja 6 kohta.

⁸⁹ 4 artiklan 2 kohta. Johdanto-osan 13 perustelukappaleen mukaan näin voi olla, jos on olemassa vain yksi (tietyn data-aineiston käsittelyyn erikoistunut) yhteisö, joka pystyy tarjoamaan palvelun tai tuotteen, jonka avulla julkisen sektorin elin voi tarjota yleisen edun mukaisen palvelun tai tuotteen. Yksinoikeusjärjestelyjä olisi tarkasteltava säännöllisesti uudelleen markkina-analyysin perusteella sen varmistamiseksi, että tällainen yksinoikeus on edelleen tarpeellinen. Lisäksi tällaisten järjestelyjen olisi tapauksen mukaan oltava asiaa koskevien valtioneuvoston päätösten mukaisia. Vertaa avoimen datan direktiivin 12 artikla, jossa säädetään vastaavista syistä yksinoikeuden myöntämisestä, ja sitä koskevaa johdanto-osan 48 perustelukappale.

⁹⁰ 4 artiklan 3–5 kohta.

Uudelleenkäytölle asetettavat ehdot

Koska kyse on suojatuista datan luokista ja koska datanhallinta-asetus ei vaikuta suojan olemassaoloon, uudelleenkäytössä on varmistettava datan suojatun luonteen säilyttäminen. Näin ollen datanhallinta-asetuksessa määritellään uudelleenkäytölle reunaehdot. Nämä reunaehdot liittyvät uudelleenkäytön ehtojen julkaisemiseen ja sisältöön, uudelleenkäytölle asetettaviin pakollisiin ja valinnaisiin ehtoihin, suojattuun käsittely-ympäristöön sekä muun kuin henkilötiedon siirtämiseen kolmanteen maahan.

Julkisen sektorin elimen, joka päättää uudelleenkäytöstä, on asetettava julkisesti saataville uudelleenkäytön sallimista koskevat ehdot. Samalla on ilmoitettava menettelystä tilanteessa, jossa tietoja pyydetään keskitetyn tietopisteen kautta.⁹¹ Ehtojen on oltava syrjimättömiä⁹², avoimia, oikeasuhteisia⁹³ ja objektiivisesti perusteltuja, ottaen huomioon datan luokat ja uudelleenkäytön tarkoitukset sekä sen datan luonne, jonka uudelleenkäyttö on sallittua. Kyseisiä ehtoja ei saa käyttää kilpailun rajoittamiseen.⁹⁴

Julkisen sektorin elinten on unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti varmistettava, että datan suojattu luonne säilytetään. Siksi datanhallinta-asetuksen mukaan:

- Julkisen sektorin elimen on asetettava uudelleenkäyttäjälle sellainen salassapitovelvollisuus, jossa kielletään sellaisten tietojen luovuttamisen, jotka vaarantavat kolmansien osapuolten oikeudet ja edut, ja jotka uudelleenkäyttäjällä on mahdollisesti saanut haltuunsa käyttöön otetuista suojatamista huolimatta. (Ehtoa ei tarvitse asettaa, jos se seuraa suoraan kansallisessa lainsäädännössä asetetuista luottamuksellisuusvelvoitteista.)
- Uudelleenkäyttäjää kielletään tunnistamasta uudelleen rekisteröityjä, joihin tiedot liittyvät⁹⁵, ja niiden on toteutettava teknisiä ja operatiivisia toimenpiteitä.

⁹¹ 5 artiklan 1 kohta.

⁹² Johdanto-osan 15 perustelukappaleen mukaan tieteellisen tutkimuksen suosimista olisi pääsääntöisesti pidettävä syrjimättömänä.

⁹³ Johdanto-osan 15 perustelukappaleen mukaan tietojen uudelleenkäyttöön liittyvät edellytykset olisi rajoitettava siihen, mikä on tarpeen kolmansien osapuolten dataan liittyvien oikeuksien ja etujen ja julkisen sektorin elinten tietoteknologia- ja viestintäjärjestelmien eheyden säilyttämiseksi. Julkisen sektorin elinten olisi sovellettava edellytyksiä, jotka parhaiten palvelevat uudelleenkäyttäjän etuja aiheuttamatta kohtuutonta taakkaa julkiselle sektorin elimille.

⁹⁴ 5 artiklan 2 kohta.

⁹⁵ Johdanto-osan 8 perustelukappaleen mukaan kielto ei kuitenkaan rajoittaisi tilanteita, joissa nimenomaisena tarkoituksena on tutkia mukaisesti anonymisointitekniikoita erityisesti tietoturvan varmistamiseksi, olemassa olevien anonymisointitekniikoiden parantamiseksi ja anonymisoinnin yleisen luotettavuuden edistämiseksi.

teitä estääkseen uudelleentunnistamisen ja ilmoittaakseen julkisen sektorin elimelle kaikista tietoturvaloukkauksista, jotka johtavat asianomaisten rekisteröityjen uudelleentunnistamiseen⁹⁶.

- Uudelleenkäyttäjän on ilmoitettava, muun kuin henkilötietoja sisältävän datan luvattomasta uudelleenkäytöstä viivytyksettä, tarvittaessa julkisen sektorin elimen avustuksella, niille oikeushenkilöille, joiden oikeuksiin ja etuihin uudelleenkäyttö saattaa vaikuttaa.
- Datan uudelleenkäyttö on sallittua ainoastaan teollis- ja tekijänoikeuksia noudattaen.
- Julkisen sektorin elinten on varmistettava, että kaupallisesti tai tilastollisesti luottamuksellista dataa ei paljasteta uudelleenkäytön sallimisen seurauksena, ellei tähän ole saatu suostumusta niiltä, joiden oikeuksiin ja etuihin uudelleenkäyttö voi vaikuttaa.⁹⁷

Uudelleenkäyttöön voi sisältyä seuraavien ehtojen asettaminen, jotta datan suojattu luonne säilytetään:

- Lupa uudelleenkäyttöön myönnetään vain, jos
 - henkilötiedot on anonymisoitu
 - ja
 - kaupallisesti luottamukselliset tiedot, liikesalaisuudet tai teollis- ja tekijänoikeuksilla suojattu sisältö on muutettu, koottu yhteen tai käsitelty millä tahansa muulla suojamenetelmällä.
- Dataan voidaan päästä ja sitä voidaan uudelleenkäyttää etäyhteyden välityksellä julkisen sektorin elimen tarjoamassa tai valvomassa turvatussa käsittely-ympäristössä.
- Dataa voidaan käyttää ja uudelleenkäyttää korkeiden turvallisuusvaatimusten mukaisesti fyysisissä tiloissa, joissa turvattu käsittely-ympäristö sijaitsee, jos etäpääsyä ei voida sallia vaarantamatta kolmansien osapuolten oikeuksia ja etuja.⁹⁸

Datanhallinta-asetus jättää siis datan suojatun luonteen säilyttämiseen liittyvät keinot pitkälti kansalliselle tasolle. Huomioon on kuitenkin otettava muut unionilainsäädännöstä tulevat reunaehdot esimerkiksi tietosuojasta. Datanhallinta-asetuksen johdanto-

⁹⁶ Johdanto-osan 15 perustelukappaleessa todetaan, että tätä veloitetta on sovellettava sen veloitteen lisäksi, jonka mukaan tällaisesta tietoturvaloukkauksesta on ilmoitettava valvontaviranomaiselle ja rekisteröidylle tietosuoja-asetuksen nojalla.

⁹⁷ 5 artiklan 5, 7, 8 ja 14 kohta.

⁹⁸ 5 artiklan 3 kohta.

osassa muistutetaan esimerkiksi tietosuojavaikutusten arvioinnista ja valvontaviranomaisen kuulemisesta, jos henkilötietoa asetetaan saataville ilman anonymisointia⁹⁹.

Turvatulla käsittely-ympäristöllä tarkoitetaan datanhallinta-asetuksessa fyysistä tai virtuaalista ympäristöä ja organisatorisia keinoja, joilla varmistetaan unionin oikeuden, kuten yleisen tietosuojaa-asetuksen vaatimusten noudattaminen, erityisesti rekisteröityjen oikeudet, teollis- ja tekijänoikeudet sekä kaupallinen ja tilastollinen luottamuksellisuus, eheys ja saatavuus sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti sekä siten, että turvatun käsittely-ympäristön ylläpitäjä voi määrittää ja valvoa kaikkia datankäsittelytoimia, mukaan lukien muun muassa datan näyttäminen, tallentaminen, lataaminen ja vienti sekä johdettujen tietojen laskeminen laskennallisten algoritmien avulla¹⁰⁰.

Silloin kun uudelleenkäyttö tapahtuu turvatun käsittely-ympäristön avulla, julkisen sektorin elinten on

- vahvistettava edellytykset, joilla säilytetään käytetyn turvallisen käsittely-ympäristön teknisten järjestelmien toiminnan eheys
- varattava itselleen oikeus tarkistaa uudelleenkäyttäjän suorittamassa datankäsittelyssä käytettävät prosessi ja keinot sekä käsittelyn mahdolliset tulokset datan eheyden säilyttämiseksi
- varattava itselleen oikeus kieltää sellaisten tulosten käyttö, jotka sisältävät kolmansien osapuolten oikeudet ja edut vaarantavia tietoja, ja tätä koskevan päätöksen on oltava uudelleenkäyttäjän kannalta ymmärrettävä ja läpinäkyvä.¹⁰¹

Silloin kun datan uudelleenkäyttöä ei voida sallia anonymisoinnin, kaupallisesti luottamuksellisten tietojen, liikesalaisuuksien tai teollis- ja tekijänoikeuksilla suojatun sisällön poistamisen tai suojatun käsittely-ympäristön kautta, uudelleenkäyttö on mahdollista suostumusperusteisesti. Julkisen sektorin elimen on parhaansa mukaan ja unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti annettava apua suostumuksen hakemisessa rekisteröidyiltä tai luvan hakemisessa datan haltijoilta, joiden oikeuksiin ja etuihin uudelleenkäyttö voi vaikuttaa. Tämä avustusvelvollisuus on kuitenkin vain silloin, kun se on mahdollista ilman julkisen sektorin elimelle aiheutuvaa kohtuutonta rasitusta. Yhteystietoja, jotka mahdollistaisivat uudelleenkäyttäjien suoran yhteydenoton rekisteröityihin tai datan haltijoihin, ei saisi antaa. Suostumusta tai lupaa koske-

⁹⁹ Johdanto-osan 15 perustelukappale.

¹⁰⁰ 2 artiklan 20 kohta.

¹⁰¹ 5 artiklan 4 kohta.

vaa pyyntöä välittäessään julkisen sektorin elimen olisi varmistettava, että rekisteröidylle tai datan haltijalle tiedotetaan selkeästi mahdollisuudesta kieltäytyä suostumuksen tai luvan antamisesta.¹⁰²

Datanhallinta-asetuksessa rajoitetaan muun kuin henkilötiedon siirtämistä kolmansiin maihin. Uudelleenkäyttäjä saa siirtää muuta kuin henkilöä kolmansiin maihin vain silloin, kun datanhallinta-asetuksen edellytykset täyttyvät. Jos uudelleenkäyttäjä aikoo siirtää muita kuin henkilötietoja kolmanteen maahan, sen on uudelleenkäyttöä pyytessään ilmoitettava tästä aikeesta ja siirron tarkoituksesta. Jos uudelleenkäyttö perustuu suostumukseen, suostumus on saatava myös siirtämiseen ja samalla on informoitava käytettävistä suojatoimista. Muutoin uudelleenkäyttöä ei voi sallia.¹⁰³

Kun muita kuin henkilötietoja siirretään kolmanteen maahan, on julkisen sektorin elimen asetettava uudelleenkäytölle lisäehtoja ja neuvottava näiden lisäehtojen noudattamisessa:

- Uudelleenkäyttäjän on sitouduttava noudattamaan teollis- ja tekijänoikeuksia myös siirron jälkeen.
- Uudelleenkäytössä ei saa paljastua kaupallisesti tai tilastollisesti luottamuksellisia tietoja myöskään siirron jälkeen.
- Tietoja siirtävän julkisen sektorin elimen jäsenvaltion tuomioistuimet on oltava toimivaltaisia kaikissa riita-asioissa, jotka liittyvät edellä mainittuihin teollis- ja tekijänoikeuksien suojaan sekä kaupallisesti ja tilastollisesti luottamuksellisiin tietoihin.¹⁰⁴

Datanhallinta-asetuksen johdanto-osassa selvennetään, että näiden vaatimusten taustalla on ajatus siitä, että uudelleenkäyttäjän, joka aikoo siirtää suojattua dataa kolmanteen maahan, olisi sitouduttava noudattamaan datanhallinta-asetuksessa säädettyjä velvoitteita myös sen jälkeen, kun data on siirretty kolmanteen maahan.¹⁰⁵

On mahdollista, että datanhallinta-asetuksen sääntelyä muiden kuin henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin vielä täydennetään. Osa 2 luvun soveltamisalaan kuuluvista tiedoista voidaan myöhemmissä unionin säädöksissä katsoa erittäin arkaluonte-

¹⁰² 5 artiklan 6 kohta ja johdanto-osan 15 perustelukappale.

¹⁰³ 5 artiklan 9 ja 14 kohta.

¹⁰⁴ 5 artiklan 10 ja 11 kohta. Komissio voi vahvistaa siirtoon mallisopimuslausekkeet tai tehdä siirtoa koskevan riittävyyspäätöksen suojan tasosta (5 artiklan 11 ja 12 kohta).

¹⁰⁵ Johdanto-osan 20 perustelukappale.

siksi tiedoiksi. Tällöin komissio voi asettaa delegoidulla säädöksellä siirtämiselle lisäehtoja.¹⁰⁶ Komissio voi myös tehdä eräänlaisen riittävyyspäätöksen kolmannen maan suhteen.¹⁰⁷

Henkilötietojen siirrosta EU-alueen ulkopuolelle säädetään yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Datanhallinta-asetuksen johdanto-osan mukaan datanhallinta-asetuksen täytäntöönpano ei saisi estää tietojen siirtoja yli rajojen yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti¹⁰⁸.

Maksujen periminen

Asetuksessa säädetään, että julkisen sektorin elimet voivat veloittaa maksuja datan uudelleenkäytön sallimisesta¹⁰⁹.

Asetuksessa kuitenkin asetetaan ehtoja maksujen määrittämiselle ja maksun maksamiselle:

- Maksujen on oltava avoimia, syrjimättömiä, oikeasuhteisia ja objektiivisesti perusteltuja, eikä niillä saa rajoittaa kilpailua.
- Maksujen on perustuttava niihin välttämättömiin kustannuksiin, jotka aiheutuvat uudelleenkäyttöä koskevien pyyntöjen käsittelystä. Huomioon voidaan ottaa vain kustannukset datan jäljentämisestä, saataville asettamisesta ja jakelusta, oikeuksien selvittämisestä, anonymisoinnista tai muusta henkilötietojen ja kaupallisesti luottamuksellisten tietojen valmistelusta, turvallisen käsittely-ympäristön ylläpitämisestä, uudelleenkäytön sallimista koskevan oikeuden hankkimisesta julkisen sektorin ulkopuolisilta kolmansilta osapuolilta, uudelleenkäyttäjien tukemisesta näiden hakiessa suostumusta rekisteröidyiltä ja lupaa datan haltijoilta, joiden oikeuksiin ja etuihin tällainen uudelleenkäyttö voi vaikuttaa.
- Maksut on voitava maksaa sähköisesti yleisesti käytettävissä olevien valtioiden rajat ylittävien maksupalvelujen kautta.

¹⁰⁶ 5 artiklan 13 kohta. Tällaisia voisivat olla johdanto-osan 24 perustelukappaleen mukaan esimerkiksi terveydenhuollon alalla tietyt julkisen terveydenhuoltojärjestelmän toimijoiden, kuten julkisten sairaaloiden, hallussa olevat data-aineistot.

¹⁰⁷ 3 artiklan 12 kohta.

¹⁰⁸ Johdanto-osan 4 perustelukappale.

¹⁰⁹ 6 artiklan 1 kohta.

- Jäsenvaltioiden on vahvistettava maksujen laskentaperusteet ja -menetelmä, mukaan lukien kuvaus kustannusten pääluokista ja kustannusten jakamisesta käytetyistä säännöistä. Tieto näistä on julkaistava.¹¹⁰

Jos dataa uudelleenkäytettäväksi antava viranomainen perii maksuja, sen on toteutettava toimenpiteitä, joilla kannustetaan uudelleenkäyttöä muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin, kuten tieteellisiin tutkimustarkoituksiin¹¹¹, sekä pk-yritysten ja startup-yritysten toteuttamaa uudelleenkäyttöä valtiontukisääntöjen mukaisesti. Tämä voi tarkoittaa maksujen alentamista tai niistä luopumista tiettyjen toimijoiden osalta. Alennettuun hintaan tai maksutta tiedot saavista tahoista on laadittava luettelo. Itse luettelo ja luetteloon pääsyn perusteet on julkistettava.¹¹²

Uudelleenkäyttöpyyntöjen käsittely

Dataa uudelleenkäytettäväksi asettavan viranomaisen tai toimivaltaisen elimen on annettava päätös uudelleenkäyttöpyyntöön kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta, paitsi jos kansallisessa lainsäädännössä on vahvistettu lyhyempiä määräaikoja. Poikkeuksellisen laajojen ja monimutkaisten uudelleenkäyttöpyyntöjen tapauksessa kyseistä kahden kuukauden määräaikaa voidaan pidentää enintään 30 päivällä. Tällaisissa tilanteissa hakijalle on ilmoitettava mahdollisimman pian, että pyynnön käsittelyyn tarvitaan lisää aikaa, ja syyt viivästykseen.¹¹³

Kaikilla luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä, joihin uudelleenkäyttöpyyntöön annettu päätös vaikuttaa suoraan, on oltava tehokkaat muutoksenhakuoikeudet jäsenvaltiossa, jossa asianomainen elin sijaitsee. Tällaiset muutoksenhakuoikeudet on vahvistettava kansallisessa lainsäädännössä, ja niihin on kuuluttava mahdollisuus sellaisen puolueettoman elimen suorittamaan uudelleenarviointiin, jolla on tarvittava asiantuntemus. Tällainen elin voi esimerkiksi olla kansallinen kilpailuviranomainen, asiakirjojen saatavuudesta vastaava asianomainen viranomainen, yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti perustettu valvontaviranomainen tai kansallinen oikeusviranomainen ja jonka päätökset sitovat kyseistä julkisen sektorin elintä tai toimivaltaista elintä.¹¹⁴

¹¹⁰ 6 artiklan 2, 3, 5 ja 6 kohta. Sähköisessä maksamisessa on otettava huomioon syrjintäkielto: maksupalvelun tarjoajan sijoittautumispaikkaan, maksuvälineen myöntämispaikkaan tai maksutilin sijaintiin unionissa perustuva syrjintä ei ole sallittu.

¹¹¹ Johdanto-osan 25 perustelukappaleen mukaan tässä nimenomaisessa yhteydessä tieteellisen tutkimuksen tarkoitusten olisi katsottava käsittävän kaiken tyyppiset tutkimukseen liittyvät tarkoitukset kyseisen tutkimuslaitoksen organisaatio- tai rahoitusrakenteesta riippumatta, lukuun ottamatta yritysten tekemää tutkimusta, jonka tavoitteena on tuotteiden tai palvelujen kehittäminen, parantaminen tai optimointi.

¹¹² 4 artiklan 4 kohta.

¹¹³ 9 artiklan 1 kohta.

¹¹⁴ 9 artiklan 2 kohta.

3.2.2 Nykytila ja sen arviointi

Datanhallinta-asetuksen tavoitteet ja niitä toteuttavat säännökset ovat Suomen nykyisen tietopolitiikan mukaisia. Suomalaisella tietopolitiikalla edistetään muun muassa tiedon keräämistä, avaamista, yhdistämistä, jakamista ja säilyttämistä sekä vahvistetaan tietosuojaa ja tietoturvallisuutta ihmisten oikeuksia ja vapauksia kunnioittavalla tavalla.¹¹⁵

Datanhallinta-asetuksen vaatimat toimet ovat yhteensopivia valtioneuvoston tiedon hyödyntämisestä ja avaamisesta tekemän periaatepäätöksen kanssa. Sen mukaan tavoitteena on, että lainsäädäntö ja määräykset velvoittavat avaamaan kaikki julkisin varoin tuotetut julkisen hallinnon tietoaaineistot, mikäli sitä ei estä joku perusteltu syy. Tavoitteena on niin ikään, että tietoturva- ja tietosuojariskit on tunnistettu, ja tiedon hyödyntämiselle ja avaamiselle on luotu turvalliset käytännöt.¹¹⁶ Toisaalta tiedonhallintaan liittyvän lainsäädännön on tunnistettu paikoin olevan monimutkaista¹¹⁷, eikä datanhallinta-asetus paranna tilannetta.

Vaikka datanhallinta-asetuksen sääntely on Suomen tietopoliittisten tavoitteiden mukaisista, on varmistettava, että kansallinen lainsäädäntö ja käytännöt ovat datanhallinta-asetuksen mukaisia. Tiedonhallintalain muutostarpeita tulisi jatkossa vielä tarkemmin arvioida. Jäljempänä on joitakin alustavia havaintoja datanhallinta-asetuksen suhteesta kansalliseen lainsäädäntöön.

Saataville asetettu tieto

Käytännössä jokaisella julkisen sektorin elimellä on hallussaan datanhallinta-asetuksessa tarkoitettua suojattua dataa, kuten henkilötietoja. Jatkossa on tunnistettava, että samaan viranomaisen hallussa olevaan tietoon voidaan soveltaa eri säädöksiä tilanteesta riippuen.

Datanhallinta-asetus soveltuisi silloin, kun sen soveltamisalassa olevia tietoja on asetettu saataville. Kun näiden saataville asetettujen tietojen uudelleenkäyttöä pyydetään, on pyyntö käsiteltävä ja uudelleenkäyttö toteutettava datanhallinta-asetuksen mukaisesti.

¹¹⁵ Digi- ja väestötietovirasto 2022: Tiedon jakamisen toimintamalli. Saatavissa: <https://www.avoin-data.fi/fi/toimintamalli>.

¹¹⁶ Valtioneuvoston periaatepäätös tiedon hyödyntämiseksi ja avaamiseksi (17.3.2022) (<https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/103711>).

¹¹⁷ Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:80: Tietopolitiikalle kestävä suunta – Murrosten ajassa eteenpäin, s. 59 ja 61.

Tietojen saataville asettaminen voi perustua erityissääntelyyn (esimerkkejä koottu alla olevaan taulukkoon). Jos kansallisessa erityissääntelyssä on datanhallinta-asetuksen kanssa päällekkäistä tai ristiriitaista sääntelyä, sovellettaisiin datanhallinta-asetusta EU-oikeuden etusijan perusteella.

Datanhallinta-asetuksen alaisten tietojen saataville asettaminen ei kuitenkaan aina välttämättä edellytä erityissääntelyä. Tällainen tilanne voisi tulla eteen esimerkiksi silloin, jos viranomainen sopimusjärjestelyn perusteella antaa käyttöoikeuden kolmansien osapuolten teollis- ja tekijäoikeuksilla suojattuun aineistoon¹¹⁸. Viranomaisten edellytetään soveltavan tekijänoikeuslakia suoraan ja toteuttavan riskiarvioinnin perusteella asianmukaiset toimenpiteet tietojärjestelmissään. Tähän myös datanhallinta-asetus jatkossa osaltaan velvoittaisi.

Datanhallinta-asetus ei kuitenkaan rajoita sitä, että näitä samoja tietoja voi kuitenkin edelleen pyytää ja luovuttaa julkisuuslain nojalla. Tällöin sovellettaisiin edelleen julkisuuslain mukaisia menettelyitä.

Tiedonhallinnan menettelyt

Julkisen sektorin elinten tiedon avaamisen kannalta keskeinen laki Suomessa on julkisuuslaki. Julkisuuslain mukaisiin tiedonluovutuksiin sovellettaisiin jatkossakin julkisuuslakia eikä datanhallinta-asetusta. Tästä huolimatta voidaan todeta, että julkisuuslain 5 luvun säännökset viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia ovat samansuuntaisia datanhallinta-asetuksen päämäärän kanssa. Niin ovat myös hallintolain (434/2003) säännökset hyvän hallinnon perusteista, asian käsittelystä ja päätöksen tekemisestä samoin kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) säännökset oikeusturvasta¹¹⁹.

Laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, myöhemmin *tiedonhallintalaki*) säädetään tiedonhallinnasta julkisissa viranomaisissa. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jää kuitenkin esimerkiksi Ahvenanmaassa toimivat maakunnan, valtion ja kunnal-

¹¹⁸ Teollis- ja tekijänoikeudet itsessään eivät ole julkisuuslaissa säädetty salassa pidettäväksi. Ne voivat tulla liikesalaisuuksina salassa pidettäviksi. Tekijänoikeuslain 25 d §:n mukaan tekijänoikeus ei rajoita laissa säädettyä oikeutta saada tieto yleisestä asiakirjasta. Ks. tarkemmin Olli Mäenpää: *Julkisuusperiaate*. Alma Talent 2020, s. 61–63.

¹¹⁹ Jos unioni ei ole antanut asiaa koskevia säännöksiä, kunkin jäsenvaltion asiana on jäsenvaltioiden menettelyllistä itsemääräämisoikeutta koskevan periaatteen nojalla antaa hallinnollista menettelyä ja tuomioistuimenmenettelyä koskevat säännöt, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuteen perustuvien yksityisten oikeuksien korkeatasoinen suoja. Jäsenvaltioiden asiana on menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen mukaisesti antaa säännöt siitä, miten nämä oikeussuojakeinot nivoutuvat yhteen, jotta varmistetaan EU-säädöksellä taattujen oikeuksien suojan tehokkuus, sen säännösten johdonmukainen ja yhtenäinen soveltaminen sekä perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettu oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoin tuomioistuimessa. Ks. esim. asia C-132/21 BE v. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, 45 ja 57 kohta.

liset viranomaiset sekä Suomen evankelis-luterilainen kirkko. Kirkon osalta tiedonhallinnasta säädetään kirkollislaissa. Tiedonhallintalain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan 1) varmistaa viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi; 2) mahdollistaa viranomaisten tietoaineistojen turvallinen ja tehokas hyödyntäminen, jotta viranomainen voi hoitaa tehtävänsä ja tarjota palvelunsa hallinnon asiakkaille hyvää hallintoa noudattaen tuloksellisesti ja laadukkaasti; ja 3) edistää tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuutta.

Tiedonhallintalain 5 § edellyttää viranomaisen (eli tiedonhallintayksikön) toimintaympäristön tiedonhallintaa määrittelevän ja kuvaavan tiedonhallintamallin laatimista. Tiedonhallintamallia ylläpidetään palvelujen, asiankäsittelyn ja tietoaineistojen hallinnan suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi, tiedonsaantia koskevien oikeuksien ja rajoitusten toteuttamiseksi, moninkertaisen tietojen keruun vähentämiseksi, tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuuden toteuttamiseksi sekä tietoturvallisuuden ylläpitämiseksi. Tiedonhallintalain 5 § soveltuisi myös datanhallinta-asetukseen perustuviin tietovarantoihin ja sen luovuttamiseen uudelleenkäytettäväksi.

Tiedonhallintalaki sisältää lisäksi säännöksiä muun muassa tietoturvallisuudesta ja tietojen luovuttamisen toteuttamisesta. Yleisesti ottaen tiedonhallintalaissa on kohtalaisesti otettu huomioon salassapitovelvoitteisiin ja henkilötietojen suojaan perustuvat käyttörajoitukset. Sen sijaan ei ole erikseen huomioitu teollis- ja tekijänoikeuksiin liittyvää suojaamisen tarvetta tai tapaa eikä veloiteta viranomaisia ylläpitämään tietoa siitä, sisältykö tietovarantoihin esimerkiksi tekijänoikeudella suojattua aineistoa tai tietoa siitä, millaisia oikeuksia viranomaisilla on kyseisenlaiseen aineistoon.

Yleislainsäädännön ja siihen perustuvien tiedonhallinnan käytänteiden lisäksi on olemassa asiaa koskevaa erityislainsäädäntöä. Esimerkkejä tällaisesta lainsäädännöstä on koottu alla olevaan taulukkoon. Erityislainsäädännössä on jonkin verran useaa julkisen sektorin elintä koskevia säädöksiä, kuten toisiolaki¹²⁰ ja tilastolaki.

¹²⁰ Laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä (552/2019).

Sääntely ja muu normisto	Julkisen sektorin elin	Asetuksen soveltamisalaan kuuluva data	Huomiot
Laki liikenteen palveluista 228 ja 229 §	Liikenne- ja viestintävirasto	Liikenneasioiden rekisterissä olevia henkilötietoja	Lainsäädännön lisäksi: ohjeistus, tietojen käyttöehdot ja käyttösopimus
Tilastolaki 13 ja 19 §	Tilastokeskus	Tilastokeskuksen keräämät tiedot	
	Tulli	Tullin tilastoviranomaisena tilastotarkoituksiin keräämät tiedot	
Laki terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta 5 h §	Terveyden ja hyvinvoinninlaitos (laki terveyden)	THL:n tilastoviranomaisena tilastotarkoituksiin keräämät tiedot	
Laki ruoka- ja luonnonvaratilastosta 4 §	Luonnonvarakeskus	LUKE:n tilastoviranomaisena tilastotarkoituksiin keräämät tiedot	
Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista	Digi- ja väestötietovirasto	Väestötietojärjestelmän henkilötietoa	

Sääntely ja muu normisto	Julkisen sektorin elin	Asetuksen soveltamisalaan kuuluva data	Huomiot
Toisiolaki	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos Kansaneläkelaitos Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Työterveyslaitos Eläketurvakeskus Aluehallintovirastot	THL:n toisiolain alaan kuuluvat henkilötiedot KELAn toisiolain alaan kuuluvat henkilötiedot Valviran toisiolain alaan kuuluvat henkilötiedot Fimean toisiolain alaan kuuluvat henkilötiedot TTL:n toisiolain alaan kuuluvat henkilötiedot ETK:n toisiolain alaan kuuluvat henkilötiedot AVlen toisiolain alaan kuuluvat henkilötiedot	Lainsäädännön lisäksi Findatan käyttöehdot

Nykytilan arviointia

Niin hallinnollisia käytänteitä kuin lainsäädäntöä on tarkasteltava datanhallinta-asetusta vasten. Koska kansalliset tietopoliittiset linjaukset ovat yhteensopivia datanhallinta-asetuksen kanssa, ei tarpeita periaatteellisiin muutoksiin ole tunnistettu. Tarvetta muutoksiin vähentää myös se, että julkisuuslain mukaiset tiedonluovutukset tehtäisiin edelleen julkisuuslain mukaisesti. Siksi tässä yhteydessä ei tarkastella esimerkiksi julkisuuslain mukaisia määräaikoja tai maksuja. Datanhallinta-asetus muuttaa kuitenkin joiltain osin nykytilaa.

Datanhallinta-asetus kieltää yksioikeuksien asettamisen. Poikkeustapauksissa ne ovat mahdollisia asetuksessa määritellyin ehdoin. Yksioikeuksia ei alustavan kartoituksen mukaan vaikuta olevan myönnetyn. Jos niitä kuitenkin myönnettäisiin, olisi jatkossa noudatettava datanhallinta-asetuksen säännöksiä.

Datanhallinta-asetuksessa säädetyt uudelleenkäytön ehdot vaikuttavat olevan pitkälti nykyisen sääntelyn ja käytännön mukaisia. Muutoksia voivat kuitenkin aiheuttaa muun muassa vaatimus siitä, että on varattava oikeus kieltää uudelleenkäytön tulosten käyttö tietyissä tilanteissa. Samoin rajoitukset muiden kuin henkilötietojen siirrolle kolmansiin maihin täydentävät jatkossa yleisessä tietosuojasetuksessa olevia vaatimuksia henkilötietojen siirtämisestä kolmansiin maihin. Käytännön tasolla datanhallinta-asetus voi myös edellyttää immateriaalioikeuksien entistä parempaa kartoittamista. Aina ei ole tarkoituksenmukaista poistaa esimerkiksi tekijänoikeudella suojattua sisältöä, vaan painopiste on sisällön käytössä ja käyttöehtoihin sitoutumisessa.

Datanhallinta-asetuksen vaatimukset uudelleenkäyttöpyyntöjen käsittelystä poikkeavat osittain nykytilasta. Näin on uudelleenkäyttöpyyntöjen määräajan osalta. Datanhallinta-asetus on siltä osin tarkempi kuin hallintolain yleinen vaatimus asian käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä ja määräaika poikkeaa myös erityissääntelyssä säädetyistä määräajoista. Sen sijaan säännökset muutoksenhausta vastaavat käytännössä asianosaisen muutoksenhakuoikeutta. Suomessa viranomaisten päätöksiin haetaan muutosta hallintotuomioistuimilta.

Perittävien maksujen osalta keskeinen säädös on valtion viranomaisten osalta valtion maksuperustelaki (150/1992). Suojattujen tietoaineistojen asettaminen saataville ei välttämättä ole julkisoikeudellinen suorite, jolloin niistä olisi nykytilassa perittävä maksuja liiketaloudellisin perustein.¹²¹ Datanhallinta-asetusta olisi jatkossa pidettävä maksuperustelakiin nähden maksuperustelain 2 §:n mukaisesti, jota sovelletaan ensisijaisesti erityislainsäädäntönä. Toisaalta datanhallinta-asetus mahdollistaa tarkempia säännöksiä kansallisesti eli kansallisesti säädettäisiin, peritäänkö maksu ja minkä suuruinen maksu eri suoritteista veloitetaan. Määriteltäessä viranomaisen suoritteiden maksuja kansallisessa lainsäädännössä (tyypillisesti valtion viranomaisten osalta niin sanotuissa maksuasetuksissa), olisi datanhallinta-asetuksen asettamat reunaehdot otettava huomioon.

Valtion maksuperustelakia ei sovelleta kuntiin. Kunnallishallinnon puolella kuntalaissa on säännöksiä maksuista päättämisestä. Ne jättävät harkintavaltaa maksun määrittämiseen.¹²² Datanhallinta-asetus kuitenkin jatkossa määrittäisi raamit myös kuntien perimille maksuille kaventaen kuntien maksujen määrittämistä koskevaa harkintavaltaa.

Osa datanhallinta-asetuksen maksuja koskevista säännöistä on sen verran yleisluontoisia tai tavanomaisia, etteivät ne aiheuttane merkittävää muutostarvetta. Tällainen lienee esimerkiksi vaatimus siitä, että maksut on voitava maksaa sähköisesti. Itse perittäviin maksuihin datanhallinta-asetus voi kuitenkin tuoda muutoksia. Datahallinta-

¹²¹ Maksuperustelaki (150/1992) 3 ja 7 §.

¹²² Ks. esim. kuntalain 14 § palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista.

asetuksen ajatuksena on maksujen perustuminen omakustannearvoon. Datanhallinta-asetuksessa on lisäksi määritelty, mitkä seikat omakustannearviota laskiessa voidaan ottaa huomioon. Tämän lisäksi toimintatapojen muutosta voi edellyttää muun muassa vaatimukset maksujen ja niiden laskentaperusteen ja -menetelmän julkaisemisesta sekä uudelleenkäyttöön kannustavien toimien toteuttaminen.

3.3 Keskitetty tietopiste

3.3.1 Velvoitteiden sisältö

Jotta tiedot ovat tosiasiallisesti uudelleenkäytettävissä, niiden pitää olla helposti saatavilla. Tämän takia asetuksessa säädetään keskitetystä tietopisteestä. Keskitetty tietopiste toimii yhteystahona uudelleenkäyttäjille. Keskitetty tietopiste täydentää alakohdaisia järjestelyjä.¹²³

Keskitetyn tietopisteen toiminnan järjestämisessä on kansallista harkintavaltaa. Keskitetty tietopiste

- voi olla uusi toimielin tai olemassa oleva toimielin tai rakenne¹²⁴
- voidaan linkittää muihin tietopisteisiin
- voi olla automatisoitu, jos on riittävä tuki julkisen sektorin elimeltä.¹²⁵

Keskitetyn tietopisteen tehtävät määritellään asetuksessa. Keskitetty tietopiste

- saattaa uudelleenkäytön ehtojen ja uudelleenkäytöstä perittävien maksujen soveltamista koskevat tiedot helposti saavutettaviksi
- vastaanottaa datan uudelleenkäyttöpyyntöt ja välittää ne eteenpäin
- asettaa sähköisesti saataville dataresursseja kuvaava luettelo josta voi tehdä hakuja ja joka sisältää yhteenvedon kaikista saatavilla olevista dataresursseista sekä asiaankuuluvat kuvaukset saatavilla olevasta datasta

¹²³ Johdanto-osan 26 perustelukappale.

¹²⁴ Johdanto-osan 26 perustelukappaleen mukaan jo olemassa olevia käytännön järjestelyjä ovat esimerkiksi avoimen datan portaalit.

¹²⁵ 8 artiklan 1 kohta. Johdanto-osan 26 perustelukappaleen mukaan esimerkiksi siirtoprosessissa olisi varmistettava riittävä ihmisen suorittama valvonta. Johdanto-osan 62 perustelukappaleessa muistutetaan EU:n esteettömyys- ja saavutettavuussäätelyistä.

(vähintään datan tallennusmuoto ja koko sekä uudelleenkäyttöä koskevat ehdot)

- voi perustaa pk-yrityksille ja startup-yrityksille erillisen, yksinkertaistetun ja hyvin dokumentoidun tiedonsiirtokanavan.¹²⁶

3.3.2 Nykytila ja sen arviointi

Keskitetystä tietopisteestä säätäminen

Datanhallinta-asetuksen mukaan keskitetty tietopiste voi olla uusi toimielin, olemassa oleva toimielin tai rakenne. Datanhallinta-asetus ei siis nimenomaisesti velvoita säätämään viranomaista keskitetyksi tietopisteeksi. Keskitetyn tietopisteen tehtävät kuitenkin ovat sellaisia, joiden voidaan katsoa Suomessa kuuluvan julkisten hallintotehtävien piiriin:

- Uudelleenkäytön ehtojen ja uudelleenkäytöstä perittävien maksujen soveltamista koskevien tietojen saattaminen helposti saataville sekä dataresurssiluettelon ylläpitäminen lähenee asiallisesti hallintolain (434/2003) 7 §:ssä säädettyä palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta, viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:ssä säädettyä viranomaisen velvollisuutta tuottaa ja jakaa tietoja sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 28 §:ssä säädettyä kuvausta asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi.
- Uudelleenkäyttöpyyntöjen vastaanottaminen ja välittäminen lähenevät asiallisesti hallintolain 20 §:n mukaista asian vireilletuloa ja 21 §:n mukaista asiakirjan siirtoa.

Näin ollen keskitetyn tietopisteen tehtävät on osoitettava viranomaiselle.

Jos kyseessä olisi uusi toimielin, huomioon tulee ottaa perustuslain reunaehdot. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174; PeVL 49/2018 vp, s. 2 ja PeVL 67/2022 vp, 18 kohta.) Näitä periaatteita tulee perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan noudattaa myös silloin, kun viranomaisen tai valtionhallinnon muun toimielimen sisälle järjestetään olennaisesti uudentyyppisiä, julkista valtaa käyttäviä yksiköitä. Myös lautakuntatyyppisten toimielinten yhteydessä nämä kriteerit on otettava huomioon. Niihin

¹²⁶ 8 artiklan 1–3 kohta.

kuuluvat myös säännökset siitä, miten lautakunta asetetaan sekä mikä on sen kokoonpano ja toimikausi. (PeVL 24/2018 vp, s. 3.)

Perustuslaista seuraa myös reunaehtoja tilanteessa, jossa keskitettynä tietopisteenä olisi olemassa oleva toimielin. Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana myös sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). (PeVL 10/2016 vp, s. 3.) Kun viranomaiselle annetaan uusia tehtäviä, niiden tulisi sopia tälle viranomaiselle (ks. PeVL 32/2020 vp, s. 5).

Keskitetystä tietopisteestä on siten säädettävä laissa. Tämä lailla säätäminen voi tapahtua niin, että viranomainen voidaan nimetä keskitetyksi tietopisteeksi tai viranomainen voidaan säätää keskitetystä tietopisteestä vastaavaksi viranomaiseksi. Jälkimmäisessä tilanteessa viranomainen ylläpitäisi keskitettynä tietopisteenä toimivaa rakennetta tai hankkisi sen palveluntarjoajalta. Nimittäin kyse ei vaikuta olevan sellaisesta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jota ei voitaisi antaa muulle kuin viranomaiselle, kunhan ulkoistamisen ehdot täyttyvät¹²⁷. Kyse on pitkälti avustavista tehtävistä¹²⁸.

Keskitetyn tietopisteen toteuttamisvaihtoehdot

Datanhallinta-asetuksessa säädetään vain ylätasolla siitä, miten keskitetty tietopiste käytännössä toimii. Muutoin keskitetyn tietopisteen toiminnan järjestämisessä on kansallista liikkumavaraa. Kansallisen liikkumavaran käytön arvioinnissa voidaan tarkastella sitä, mitkä ovat kansalliset tietopoliittiset linjaukset sekä miten vastaavia tehtäviä on aiemmin pantu täytäntöön.

¹²⁷ Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

¹²⁸ Vrt. viranomaisen puhelinpalvelun tehtävät PeVL 11/2006 vp, väestörekisteritietojen käsittelyn avustavat tehtävät PeVL 3/2009 vp, oleskelulupahakemusten käsittelyn teknis- ja rutiiniluonteisista tehtävistä PeVL 62/2014 vp.

Suomen tietopolitiiset linjaukset on koottu kahteen valtioneuvoston selontekoon. Vuonna 2018 annettiin selonteko ”Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella”¹²⁹. Vuonna 2022 annettiin selonteko ”Suomen digitaalinen kompassi”¹³⁰. Näistä linjauksista voidaan nostaa esille tietojärjestelmien hajautus, tiedon jakaminen rajapintojen kautta, yhteentoimivuus EU-tason ratkaisujen kanssa sekä tietojen löydettävyyden, koneluettavuuden, luokittelujen ja kuvailujen parantaminen. Lisäksi kyberturvallisuuden, tietoturvallisuuden ja varautumisen riskien arvioinnista ja hallinnasta on pidettävä jatkuvasti huolta. Vuoden 2018 selonteossa on todettu, että julkisen sektorin hallussa oleva tiedon maksullisuuteen tai maksuttomuuteen on tehty eri ratkaisuja¹³¹.

Selontekojen lisäksi tietopolitiikasta on tehty muita linjausasiakirjoja. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä tiedon hyödyntämiseksi ja avaamiseksi on esitetty tavoitteena, että tiedon hyödyntämiseen ja avaamiseen on saatavilla kattavasti kansallisesti tukea ja opastusta eri muodoissa. Periaatepäätöksen mukaan tiedon hyödyntämisen ja avaamisen käytännön tueksi tarjotaan keskitetysti avoimia teknologisia alustoja, kehitysympäristöjä ja työkaluja ja se, että luodaan edellytykset tiedon anonymisointiin ja pseudonymisointiin palveluna.¹³²

Tietopoliittisten linjausten lisäksi huomioon on otettava hyvän hallinnon periaatteet sekä hallinnon yleislakien vaatimukset ja niiden taustalla olevat periaatteet (esimerkiksi hallintolaki, julkisuuslaki, tiedonhallintalaki, kielilaki sekä EU:n yleinen tietosuoja-asetus). Tietoon liittyvän sääntelyn kokonaisuuden selkeys on myös huomioon otettava seikka¹³³. Myös julkistaloudellisten vaikutusten suuruus on huomioon otettava seikka.

Vastaavan kaltainen vaatimus keskitetyn tietopisteen perustamiseen sisältyy jo eräisiin muihin unionin säädöksiin. Keskitetty tietopiste vaaditaan perustamaan muun muassa telekoodeksissa, muun kuin henkilötiedon vapaata liikkuvuutta koskevassa asetuksessa, asuinkiinteistöjen luottosopimuksia koskevassa direktiivissä, vakuutusten tarjoamista koskevassa direktiivissä, viestintäverkkodirektiiveissä, audiovisuaalisia mediapalveluita koskevassa direktiivissä sekä julkisen sektorin avointa dataa koskevassa direktiivissä¹³⁴. Näitä keskitettyjä tietopisteitä on toimeenpantu hieman eriävin ratkaisuin.

¹²⁹ VNS 7/2018 vp.

¹³⁰ VNS 10/2022 vp.

¹³¹ Ks. myös Muukkonen et al.: [Julkisen sektorin tietojen maksullisuuden ja maksuttomuuden vaikutukset](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:50.

¹³² Valtioneuvoston periaatepäätös tiedon hyödyntämiseksi ja avaamiseksi (17.3.2022) (<https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/103711>).

¹³³ Ks. esim. oikeuskanslerin lausunnot OKV/2005/21/2021 ja OKV/2791/21/2022.

¹³⁴ Direktiivi (EU) 2018/1972, asetus (EU) 2018/1807, direktiivi 2014/17/EU, direktiivi (EU) 2016/97, direktiivi 2009/140/EY, direktiivi 2014/61/EU, direktiivi 2010/13/EU, direktiivi (EU) 2019/1024.

Jos keskitettyä tietopistettä vastaava toiminta on ollut jo käytössä, niin täytäntöönpanotoimia ei ole lain tasolla välttämättä tehty. Esimerkkinä on telekoodeksin ja viestintäverkkodirektiivin kuulemismenettelyiden tietopiste sekä avoimen datan direktiivin mukainen tietopiste saatavilla olevista tietoaineistoista. Tällöin viranomaisvaikutuksia ei ole juuri arvioitu, ja olemassa olevien palveluiden käyttö jatkuu (esimerkiksi lausuntopalvelu.fi-sivusto ja avoindata.fi-sivusto).

Jos keskitetty tietopiste on muuhun tehtävään liitännäinen toiminto, tietopisteenä toimiminen on sisällytetty viranomaisen tehtäviin säätämättä tarkemmin tietopisteen toiminnasta (datan vapaata liikkuvuutta koskeva asetus, audiovisuaalisia mediapalveluita koskeva direktiivi). Tällöin viranomaisvaikutukset on arvioitu vähäisiksi (esimerkiksi 0,5 henkilötyövuotta) eikä lisäresursseja ole annettu. Tietopiste on toteutettu lisäämällä asiaa koskeva sivu viranomaisen verkkosivustolle¹³⁵.

Jos keskitetty tietopiste on toiminut myös tietokantana, niin sen ylläpito on säädetty viranomaisen tehtäväksi ja tehtävän hoitamisesta on annettu tarkentavia säännöksiä. Tällöin arvioidut vaikutukset ovat riippuneet siitä, onko sopiva ratkaisu jo olemassa. Jos on ollut, niin vaikutukset on arvioitu melko vähäisiksi (asuinkiinteistöjen luottosopimuksia koskeva direktiivi). Jos taas on pitänyt perustaa uusi palvelu tai laajentaa merkittävästi vanhaa, niin arvioidut kustannukset ovat voineet nousta useampaan sataan tuhanteen euroon vuosittain (viestintäverkkodirektiivi). Vaikutuksia julkistalouteen on kuitenkin pienentänyt se, että kustannukset on voitu kattaa toimijoilta perityiltä maksuilta. Tietopisteet on käytännössä toteutettu verkkopalveluina (verkkotietopiste.fi, finanssivalvonta.fi/rekisterit/valvottavaluettelo).

Tämän lisäksi EU:ssa on säädetty eräistä keskitetyistä rakenteista. Näitä ovat esimerkiksi digitaalinen palveluväylä (Single Digital Gateway). Niissä kyse ei kuitenkaan ole keskitetystä tietopisteestä vaan huomattavasti laajemmasta palveluväylästä, jota koskee kokonainen oma säädöksensä. EU:n digitaalista palveluväylää ja muita laajempia rakenteita ei siten ole otettu tässä yhteydessä tehtävään vertailuun.

Datanhallinta-asetuksen mukainen keskitetty tietopiste on mahdollista toteuttaa usealla tavalla. Vaihtoehtoja voi haarukoida olemassa olevien tietopisteiden perusteella. Viranomaisen omalle verkkosivustolle lisättävä sivu ei kuitenkaan riittäne, koska niihin ei saatane tietopisteeltä vaadittuja toiminnollisuuksia. Täysin vastaavaa palvelua ei myöskään ole käytössä, joten kyseeseen tulee uuden palvelun perustaminen tai olemassa olevan laajentaminen. Olemassa olevista palveluista kyseeseen voisi tulla joko

¹³⁵ [traficom.fi/fi/traficom/tietoa-meista/keskitetty-yhteys-ja-tietopiste-palvelee-tiedon-liikkuvuuteen-liittyvissa-eu](https://www.traficom.fi/fi/traficom/tietoa-meista/keskitetty-yhteys-ja-tietopiste-palvelee-tiedon-liikkuvuuteen-liittyvissa-eu); <https://www.traficom.fi/fi/viestinta/tv-audiovisuaaliset-palvelut-ja-radio/audiovisuaalisten-sisaltojen-esteetomyys>.

avoindata.fi-palvelun tai julkisen hallinnon tiedonhallintakartan laajentaminen tutkihallinto.fi-sivustolla.

Olemassa olevien esimerkkien perusteella voidaan arvioida, että kustannukset keskitetyn tietopisteen perustamisesta voivat nousta useampaan sataan tuhanteen euroon. Näin on etenkin silloin, jos keskitetty tietopiste toimii tiedonjakoalustana. Jos taas päädytään katalogimaiseen ratkaisuun, jossa ainoastaan tietoaineistojen metatiedot ovat keskitetyksi saatavilla tietoaineistojen jäädessä datanhaltijaorganisaation hallussa, kustannukset ovat matalammat. Komission arvion mukaan datanhallinta-asetuksen 2 luvun mukaiset mekanismit vaativat 10,6 miljoonan euron kertaluonteisen rahoituksen sekä noin 600 000 euron vuosittaiset ylläpitokulut¹³⁶. Komission arvio kuitenkin perustuu kaikkiin mekanismeihin ja siihen sisältyy esimerkiksi myös turvallisen käsittely-ympäristön vaatima rahoitus. Komission arviosta saa kuitenkin tukea siihen, että varsinkin kattavasti tehtynä keskitetyn tietopisteen kulut voivat olla satoja tuhansia euroja.

Vaikutuksia julkistalouteen ei voitane datanhallinta-asetuksen yhteydessä juuri vähentää maksuilla tietojen ylläpidosta ja julkaisusta, koska tieto kerätään viranomaisilta eikä yksityisiltä toimijoilta. Uudelleenkäytöstä voidaan periä maksuja. Maksuja voidaan periä datan jäljentämisestä, saataville asettamisesta ja jakelusta. Tämä voisi ehkä kattaa myös keskitetyn tietopisteen käytöstä aiheutuvia kustannuksia.

Katalogimaista ratkaisua voi puoltaa myös se, että suojatun tietoaineiston jakamiseen ei välttämättä ole vastaavia vakiomalleja tai standardeja, mitä on kehitetty avoimeen dataan. Toisaalta katalogimaisen ratkaisun myönteiset tietoyhteiskuntavaikutukset ovat vähäisemmät, kuin kattavan palvelun. Katalogimainen ratkaisu helpottaa tietoaineistojen löydettävyyttä, mutta ei muutoin vähennä uudelleenkäyttäjien kustannuksia tai tue tiedon hyödyntämistä.

Keskitetystä tietopisteestä vastaava viranomainen

Keskitetty tietopiste kattaa kaikki ne julkisen sektorin elimet, jotka ovat asettaneet tietoja saataville asetuksen 2 luvun mukaisesti. Näihin julkisen sektorin elimiin voi sisältyä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen alaisia viranomaisia. Näiden osalta toimivalta on lähtökohtaisesti maakunnalla. Asetus kuitenkin velvoittaa yhden tietopisteen perustamiseen. Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) säädetään, että tässä tilanteessa viranomaisen nimeäminen kuuluu valtakunnalle¹³⁷.

¹³⁶ SWD(2020) 295 final, s. 37.

¹³⁷ Itsehallintolain 59 b §.n 3 momentissa säädetään: Jos jäsenvaltio yhteisön oikeuden mukaan voi nimetä vain yhden hallintoviranomaisen sellaisessa tilanteessa, jossa sekä maakunnalla että valtakunnalla olisi toimivaltaa, viranomaisen nimeäminen kuuluu valtakunnalle. Tämän viranomaisen sellainen päätös, joka muutoin kuuluisi maakunnan toimivaltaan, tulee tehdä maakunnan hallituksen esittämän kannan mukaisesti.

Keskitetyn tietopisteen tehtävät on syytä antaa olemassa olevalle viranomaiselle. Tämä on hallinnollisesti kevyin ratkaisu. Lisäksi tehtävä liittyy olemassa oleviin viranomaistehtäviin.

Yleisesti jokainen ministeriö vastaa toimialansa hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.¹³⁸ Lisäksi tiedonhallintalain mukaan tiedonhallintayksikön on julkisuusperiaatteen toteuttamista varten ylläpidettävä kuvausta sen hallinnoimista tietovarannoista ja asiarekisteristä. Kuvaus on julkaistava yleisessä tietoverkossa siltä osin kuin tiedot eivät ole salassapidettäviä¹³⁹.

Valtiovarainministeriön tehtävänä on julkisen hallinnon tiedonhallinnan, sähköisen asioinnin ja tietovarantojen käytön yleinen ohjaus ja kehittäminen, valtionhallinnon tiedonhallinnan muutosten arviointi sekä valtionhallinnon tiedonhallinnan yhteisten kehittämishankkeiden yhteensovittaminen¹⁴⁰. Valtiovarainministeriö huolehtii julkisen hallinnon tiedonhallintakartan ylläpidosta ja ylläpitää julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisen yleisiä linjauksia yhteisten tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi¹⁴¹.

Julkisen sektorin tiedonhallintaan liittyviä tehtäviä kuuluu usealle viranomaiselle valtiovarainministeriön hallinnonalalla.

Digi- ja väestötietoviraston tehtäviin kuuluu digitalisaation ja tietoturvallisuuden edistäminen sekä palvelujen käytön tuki. Sen tehtäviin kuuluu niin ikään tietovarantojen kehittäminen ja tietopalvelut.¹⁴² Tässä asemassa Digi- ja väestötietovirasto tuottaa ja kehittää julkisen hallinnon tietohallintoa, tiedonhallintaa, tietoturvallisuutta, digitaalisia palveluja ja sähköistä asiointia koskevia menetelmiä ja välineitä. Se myös tuottaa tietohallintoa, tiedonhallintaa, tietoturvallisuutta ja digitaalisia palveluja koskevia asiantuntijapalveluja valtionhallinnolle. Niin ikään se ylläpitää yleistä tilannekuvaa julkisen hallinnon tietohallinnosta, tiedonhallinnasta, tietoturvallisuudesta ja digitaalisista palveluista.¹⁴³

Digi- ja väestötietovirasto vastaa myös eräistä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista. Se vastaa muun muassa kansallisesta palveluväylästä eli tiedonväli-

¹³⁸ Perustuslain 68 §:n 1 momentti.

¹³⁹ Laki julkisen sektorin tiedonhallinnasta 28 §.

¹⁴⁰ Valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä (610/2003) 1 §:n 32 kohta.

¹⁴¹ Tiedonhallintalaki 6 §. Kunkin ministeriön on kuitenkin omalla toimialallaan huolehdittava julkisen hallinnon tiedonhallintakartan sisällön ajantasaisuudesta sekä ylläpidettävä yleisiä linjauksia yhteisten tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi.

¹⁴² Laki digi- ja väestötietovirastosta (304/2019) 3 §.

¹⁴³ Valtioneuvoston asetus Digi- ja väestötietovirastosta (53/2020) 4 §.

tyskanavasta, jonka avulla käyttäjäorganisaatiot voivat siirtää ja luovuttaa tietovarantoihinsa sisältyviä tietoja ja tarjota asiointipalveluja. Se vastaa myös palvelutietovarannosta eli palvelusta, joka kokoaa käyttäjäorganisaatioiden palveluja koskevia yhdenmukaisesti kuvattuja tietoja ja tarjoaa ne keskitetysti julkisesti saataville ja hyödynnettäväksi. Se vastaa niin ikään palvelunäkymästä eli palvelusta, jossa käyttäjä voi tarkastella palvelutietovarannon tietoja sekä tietoja, jotka hänestä taikka hänen edustamastaan luonnollisesta henkilöstä tai organisaatiosta on merkitty käyttäjäorganisaatioiden rekistereihin.¹⁴⁴

Näiden tehtävien perusteella Digi- ja väestötietovirasto ylläpitää avoindata.fi-sivustoa.

Tilastokeskuksen tehtävänä on laatia yhteiskuntaoloja koskevia tilastoja ja selvityksiä sekä huolehtia valtion tilastotoimen yleisestä kehittämisestä yhteistyössä muiden valtion viranomaisten kanssa. Lisäksi Tilastokeskus suorittaa sille erikseen säädetyt tai määrätyt muut tehtävät.¹⁴⁵

Valtiokonttorin tehtävänä on muun muassa toimia kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietovarannon ylläpidosta vastaavana viranomaisena sekä rekisterinpitäjänä. Valtiokonttori myös tuottaa valtionhallinnon analysointi- ja raportointipalveluja valtioneuvostolle valmistelun ja päätöksenteon tueksi. Valtiokonttori voi tuottaa valtionhallinnolle ja valtion liikelaitoksista annetun lain mukaisille liikelaitoksille yhteisiä tukipalveluja.¹⁴⁶

Näiden tehtävien perusteella Valtiokonttori ylläpitää tutkiahallintoa.fi-sivustoa, jonka kautta julkisen hallinnon tiedonhallintakartta on saatavilla.

Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämä avoindata.fi-sivusto on lähimpänä sellaista katalogimaista ratkaisua, mitä datanhallinta-asetus edellyttää vähimmäisvaatimuksena. Voidaankin arvioida, että avoindata.fi-palvelun tekninen alusta olisi hyödynnettävissä datanhallinta-asetuksessa tarkoitetun keskitetyn tietopisteen tuottamiseksi. Kun uudelleenkäyttöä koskevia lupia käsiteltäisiin alakohtaisissa tietopisteissä, kuten esimerkiksi Findatassa tai organisaatiokohtaisissa palveluissa, eikä keskitetysti kansallisen keskitetyn tietopisteen ylläpitäjän toimesta, ei kyseessä olevasta uudelleenkäyttöä koskevien lupapyyntöjen käsittelystä ja uudelleenkäytön toteuttamisesta aiheutuisi Digi- ja väestövirastolle kustannuksia. Voidaan arvioida, että tietoaineistoja koskevat

¹⁴⁴ Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista 3 ja 4 §.

¹⁴⁵ Laki tilastokeskuksesta (48/1992) 2 §.

¹⁴⁶ Laki valtiokonttorista (305/1991) 2 §.

neuvontatarpeet jossain määrin lisääntyisivät, mutta näiden volyyymi arvioidaan kuitenkin ainakin alkuvaiheessa jäävän varsin maltillisiksi siten, että neuvonta voidaan hoitaa olemassa olevin resurssein.

3.4 Toimivaltaiset elimet

3.4.1 Velvoitteiden sisältö

Datan asettaminen saataville niin, että sen suojattu luonne säilyy, vaatii erityistä asiantuntemusta. Julkisen sektorin elimet voivat tarvita tukea, kun ne asettavat dataansa saataville. Datanhallinta-asetuksessa tämä on haluttu ottaa huomioon. Datanhallinta-asetuksen mukaan jäsenvaltion on nimettävä yksi tai useampi toimivaltainen elin tukemaan julkisen sektorin elimiä. Jos toimivaltaisia elimiä on useampia, niiden toimivalta voi koskea tiettyä alaa. Jäsenvaltioiden ei ole pakko perustaa uusia elimiä, vaan ne voivat käyttää olemassa olevia julkisen sektorin elimiä tai julkisen sektorin elinten sisäisiä palveluja.¹⁴⁷

Datanhallinta-asetuksessa säädetään siitä, mitä toimivaltaisen elimen tuki voi käytännössä tarkoittaa. Tukeen on tarvittaessa sisällyttävä

- tekninen tuki, mikä tarkoittaa turvatun käsittely-ympäristön tarjoamista dataan pääsyyn uudelleenkäyttöä varten¹⁴⁸
- ohjaus ja tekninen tuki siitä, miten dataa voidaan parhaiten jäsentää ja tallentaa, jotta kyseinen data olisi helposti saatavilla¹⁴⁹
- tekninen tuki datan pseudonymisoinnille ja sen varmistamiseksi, että datan käsittelyssä säilytetään tehokkaasti dataa, jonka uudelleenkäyttö on sallittua, sisältyvien tietojen yksityisyyden suoja, luottamuksellisuus, eheys ja saata-

¹⁴⁷ 7 artiklan 1 kohta.

¹⁴⁸ Johdanto-osan perusteella toimivaltaisen elimen ei tarvitse itse ylläpitää turvattua käsittely-ympäristöä. Johdanto-osan 26 perustelukappaleen mukaan muiden julkisen sektorin elinten tukemisen olisi tarkoitettava, että niille ilmoitetaan pyynnöstä parhaista käytännöistä, jotka koskevat tässä asetuksessa säädettyjen vaatimusten täyttämistä. Tällaisia vaatimuksia ovat muun muassa tekniset keinot turvallisen käsittely-ympäristön saataville asettamiseksi ja tekniset keinot yksityisyyden ja luottamuksellisuuden varmistamiseksi, kun tarjotaan pääsy datanhallinta-asetuksen soveltamisalaan kuuluvan datan uudelleenkäyttöön.

¹⁴⁹ Johdanto-osan 26 perustelukappaleen mukaan toimivaltaisen elimen olisi tuettava julkisen sektorin elimiä uusimman huipputekniikan avulla, mukaan lukien se, miten dataa voidaan parhaiten jäsentää ja tallentaa, niin että se on helposti saatavilla erityisesti sovellusrajapintojen kautta ja yhteentoimivaa, siirrettävää ja haettavaa. Tähän liittyy myös johdanto-osan 9 perustelukappale siitä, että jäsenvaltioiden olisi edistettävä datan luomista ja hankkimista anonymisointia helpottavissa muodoissa ja rakenteissa.

vuus mukaan lukien tekniikat henkilötietojen anonymisoimiseksi, yleistämiseksi, poistamiseksi ja satunnaistamiseksi, tai muut yksityisyyttä suojaavat uusimmat huipputason menetelmät ja kaupallisesti luottamuksellisten tietojen, mukaan lukien liikesalaisuudet tai teollis- ja tekijänoikeuksilla suojattu sisältö, poistaminen¹⁵⁰

- julkisen sektorin elinten avustaminen tarvittaessa niiden antaessa tukea uudelleenkäyttäjille, kun nämä pyytävät rekisteröityjen suostumusta tai datan haltijoiden lupaa uudelleenkäyttöä varten niiden erityisten päätösten mukaisesti, mukaan lukien päätökset oikeudenkäyttöalueesta tai -alueista, joilla datankäsittelyn on tarkoitus tapahtua, ja julkisen sektorin elinten avustaminen sellaisten teknisten mekanismien käyttöönotossa, jotka mahdollistavat suostumus- tai lupa pyyntöjen välittämisen uudelleenkäyttäjiltä, jos se on käytännössä mahdollista
- julkisen sektorin elinten avustaminen uudelleenkäyttäjän tekemien sopimusvelvoitteiden asianmukaisuuden arvioinnin suhteen 5 artiklan 10 kohdan mukaisesti.¹⁵¹

Tukea annettaisiin johdanto-osan perusteella pyynnöstä.¹⁵² Datanhallinta-asetus ei toisaalta rajoita mahdollisuutta säätää toimivaltaiselle elimelle aktiivisempi rooli.

Datanhallinta-asetuksen johdanto-osasta käy ilmi, että toimivaltaisen elimen tarkoitus ei ole valvoa julkisen sektorin elimiä niiden asettaessa dataa saataville uudelleenkäyttöä varten. Datan käsittely tapahtuu datan sisältävästä rekisteristä vastaavan julkisen sektorin elimen vastuulla ja se säilyy henkilötietojen osalta tietosuojasetuksessa määriteltynä rekisterinpitäjänä. Toimivalta valvoa tietosuojasäännösten noudattamista säilyy tietosuojaviranomaisilla.¹⁵³

Tämän tukifunktion lisäksi toimivaltaiselle elimelle voidaan antaa oikeus myöntää tai evätä pääsy tiettyyn dataan uudelleenkäyttöä varten¹⁵⁴. Tällöin toimivaltaisen elimen on noudatettava samoja datanhallinta-asetuksen sääntöjä kuin julkisen sektorin elimen itse olisi noudatettava.

¹⁵⁰ Johdanto-osan 26 perustelukappaleen mukaan huomioon olisi otettava datankäsittelyn parhaat käytännöt, sekä kaikki olemassa olevat sääntely- ja tekniset standardit ja turvatut datankäsittely-ympäristöt, jotka mahdollistavat datan analysoinnin siten, että tietojen yksityisyyden suoja säilyy.

¹⁵¹ 7 artiklan 4 kohta.

¹⁵² Johdanto-osan 26 perustelukappale.

¹⁵³ Johdanto-osan 26 perustelukappale.

¹⁵⁴ 7 artiklan 2 kohta.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisilla elimillä on oltava riittävät oikeudelliset, taloudelliset, tekniset ja henkilöresurssit niille annettujen tehtävien suorittamiseksi, mukaan lukien tarvittava tekninen asiantuntemus¹⁵⁵.

3.4.2 Nykytila ja sen arviointi

Edellä jaksossa 3.2.2 kuvatulla tavalla datanhallinta-asetuksessa tarkoitettuja tietoi-
neistoja on asetettu saataville jossain määrin. Koska Suomessa tällaisten tietojen
asettaminen saataville on edellyttänyt lain tasoista sääntelyä, niin lainvalmistelun yh-
teydessä on pääsääntöisesti jo mietitty käytännön kysymyksiä tietojen antamisesta,
suojaamisesta sekä viranomaisen riittävästä resursoinnista.

Datanhallinta-asetukseen sisältyvä ajatus julkisen sektorin elinten tukemisesta datan-
hallinnan kanssa on jo aiemmin nostettu Suomessa esille. Tältä osin viitataan jak-
sossa 3.3.2 kuvattuihin tietopoliittisiin linjauksiin sekä valtiovarainministeriön ja Digi- ja
väestötietoviraston tehtäviin. Datanhallinta-asetus ei myöskään muuta yleisen tieto-
suoja-asetuksen mukaista valvontaa. Suomessa tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna
kansallisena valvontaviranomaisena on tietosuojavaltuutettu.

Suomessa on jo sektorikohtaisia turvallisia käsittely-ympäristöjä.

Tilastokeskuksella on FIONA-etäkäyttöjärjestelmä. Tilastokeskuksen verkkosivujen
mukaan kyseessä on tietoturvallinen tutkimusaineistojen käsittely-ympäristö tutkimuk-
sessa tarvittaville käyttöluvallisille yksikkötason aineistoille. FIONA-järjestelmän kautta
tutkija pääsee käyttämään Tilastokeskuksen aineistoja suojatun etäyhteyden välityk-
sellä. Etäkäyttöön on mahdollista saada myös muiden viranomaisten aineistoja ja tut-
kijoiden omia aineistoja, sekä aineistoja, joita ei ole suojattu välilliseltä tunnistami-
selta.¹⁵⁶

CSC Tieteen tietotekniikan keskus Oy ylläpitää valtion erityistehtäväyhtiönä useita
palveluita yliopistoille ja tutkimukseen. Se ylläpitää tietojenkäsittelypalveluita, mutta
myös tukee ja kehittää tutkimusdatanhallinnan taitoja ja osaamista tutkimusdatanhall-
innan osaamiskeskuksena.¹⁵⁷

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalla on Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen
yhteydessä toimiva Sosiaali- ja terveysalan tietolupaviranomainen (Findata). Sen teh-
tävistä on säädetty sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetussa laissa.

¹⁵⁵ 7 artiklan 3 kohta.

¹⁵⁶ <https://www.stat.fi/tup/mikroaineistot/aineistot.html> (viitattu 1.12.2022).

¹⁵⁷ <https://www.csc.fi/erityisosaaminen> (viitattu 17.1.2023).

Tietolupaviranomainen ylläpitää tietopyyntöjen hallintajärjestelmää tietopyyntöjen ja lupahakemusten välittämiseksi ja käsittelemiseksi sekä tietoturvallista käyttöpalvelua henkilötietojen vastaanottamiseksi ja luovuttamiseksi. Lisäksi Tietolupaviranomainen ylläpitää tietoturvallista käyttöympäristöä, jossa luvansaajan on mahdollista käsitellä tietoluvan perusteella saamiaan henkilötietoja.

Tietolupaviranomaiselle on annettu toimivalta tehdä muiden rekisterinpitäjien aineistoja koskevia tietolupapäätöksiä. Tietolupaviranomainen vastaa päätöstensä mukaisien tietojen kokoamisesta, yhdistelystä, esikäsittelystä ja luovuttamisesta toissijaiseen käyttöön tämän lain mukaisesti.

Koska Suomessa on jo useampi viranomainen, ei liene perusteltua nimetä vain yhtä toimivaltaista elintä. Alakohtaiset toimivaltaiset elimet on tarkoituksenmukaista säilyttää. Esimerkiksi Sosiaali- ja terveystietojen osalta tarkoituksenmukaista on pysyttää Tietolupaviranomaisen rooli. Näin on etenkin, kun parhaillaan on neuvoteltavana EU:n terveysdata-avaruutta koskeva ehdotus, joka tulee erityissäätelynä tarkentamaan datanhallinta-asetusta. Alakohtaisten toimivaltaisten elinten lisäksi on kuitenkin nimetävä yleisempi toimivaltainen elin, joka kattaa muut sektorit.

Yleisen toimivaltaisen elimen osalta tarkoituksenmukaista on rakentaa nykyisten tehtävien päälle. Tämän perusteella toimivaltainen elin voisi olla Digi- ja väestötietovirasto tai Tilastokeskus. Tämä vaatisi todennäköisesti joka tapauksessa lainsäädäntömuutoksia sekä lisäresursointia erityisesti sinä tapauksessa, että viranomaisella ei ole ennestään kokemusta ja osaamista suojatun datan saataville saattamisesta. Datanhallinta-asetuksen kohteena olevien tietojen osalta on myös merkityksellistä se, että Tilastokeskuksella on FIONA-palvelunsa kautta näkymä suureen osaan siitä datasta, joka kuuluu datanhallinta-asetuksen soveltamisalaan. Tästä syystä voidaan arvioida, että Tilastokeskus olisi soveltuvin ylläpitämään datanhallinta-asetuksessa tarkoitettua tukitoimintoa, joka merkitsisi datanhallinta-asetuksen vähimmäisvaatimusten mukaan neuvontaa toisille viranomaisille, jotka aikovat asettaa dataa saataville datanhallinta-asetuksen mukaisesti. Tällä hetkellä varsin harva julkisen sektorin elin asettaa suojattua dataa uudelleenkäytettäväksi FIONA- ja Tietolupaviranomaisen palveluiden ulkopuolella omissa palveluissaan. Tiedossa ei myös ole, että julkisen sektorin elimet merkittävässä määrin suunnittelisivat asettavansa suojattua dataa uudelleenkäytettäväksi. Tästä syystä voidaan arvioida, että tarve datanhallinta-asetuksen tarkoittamalle tekniselle tuelle on varsin vähäistä lyhyellä tähtäimellä. Sikäli kuin suojatun tiedon uudelleenkäyttöä halutaan tulevaisuudessa aktiivisesti edistää, on kuitenkin syytä tarkemmin arvioida resurssintarpeet ja tehtävien tarkoituksenmukainen organisointi. Asetus ei estä jäsenvaltioita tekemästä muutoksia tehtäviensä organisoimisessa ajan saatossa, mutta muutokset on notifioitava komissiolle.

Toteutuksessa on syytä ottaa huomioon myös Ahvenanmaan toimivalta. Toimivaltaisen elimen nimeäminen on Ahvenanmaan maakunnan toimivallassa siltä osin, kuin kyse on maakunnan hallituksen alaisten viranomaisten ja laitosten tietojenkäsittelystä.

4 Datanhallinta-asetuksen 3 ja 4 luku

4.1 Yleistä

Datanhallinta-asetuksen 3 luvussa säädetään datan välityspalvelujen tarjoajia¹⁵⁸ koskevista edellytyksistä sekä näiden palvelujen tarjoamista koskevista ilmoitus- ja valvontapuitteista. Datan välityspalveluille asetetuista vaatimuksista säädetään asetuksen 11 ja 12 artiklassa. Datan välityspalveluita tarjoavan tulee tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoitus aikomuksestaan tarjota datan välityspalveluja. Tällä ilmoitusmenettelyllä pyritään lisäämään luottamusta datan välittäjiin sekä vähentämään datan jakamisen kustannuksia.

Asetuksen 4 luvussa säädetään puitteista data-altruismille. Data-altruismi tarkoittaa sitä, että yksityishenkilöt ja yritykset vapaaehtoisesti ja vastikkeetta asettavat dataa saataville käytettäväksi yleisen edun mukaisesti tarkoituksiin. Luottamusta data-altruismien parissa toimiviin organisaatioihin pyritään lisäämään säätämällä asetuksessa näille organisaatioille mahdollisuus rekisteröityä ”unionissa tunnustetuksi data-altruismipohjaiseksi organisaatioksi”. Rekisteröinnille 18–21 artiklassa asetetuilla vaatimuksilla pyritään lisäämään yksilöiden ja yritysten luottamusta siihen, että toimijoiden altruistisiin tarkoituksiin saataville asettama data palvelee yleisen edun mukaista tarkoitusta. Dataa voidaan hyödyntää esimerkiksi lääketieteen kehittämiseen tai tutkimukseen sairauksien hoitokeinojen löytämiseksi tai julkisen sektorin palvelujen parantamiseksi¹⁵⁹.

Kansallisesti voidaan säätää datanhallinta-asetusta täydentäviä vaatimuksia. Jos alakohtaisessa unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä vaaditaan julkisen sektorin elimiä, datan välityspalvelujen tarjoajia tai tunnustettuja data-altruismipalveluja tarjoavia organisaatioita noudattamaan erityisiä teknisiä, hallinnollisia tai organisatorisia lisävaatimuksia, myös lupa- tai sertifiointijärjestelmän perusteella, sovelle-

¹⁵⁸ Datan välityspalvelun tarjoajan -käsite on monitahoinen. Ks. 2 artiklan 11 kohta, 10 artikla ja johdanto-osan 27–30 perustelukappale sekä myös 49 perustelukappale. Käsitettä on eritelty työryhmän [valmisteluasiakirjoissa](#).

¹⁵⁹ Vrt. SWD(2020) 295 final, s. 21.

taan myös kyseisen alakohtaisen unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön kyseisiä säännöksiä. Kaikkien tällaisten lisävaatimusten on oltava syrjimättömiä, oikeasuhteisia ja puolueettomasti perusteltuja.¹⁶⁰

Jäsenvaltioilla voi olla käytössään organisatorisia tai teknisiä järjestelyjä, joilla helpotetaan data-altruismia. Jäsenvaltiot voivat tältä osin määritellä data-altruismia koskevia kansallisia toimintapolitiikkoja. Kyseisillä kansallisilla politiikoilla voidaan erityisesti tukea rekisteröityjä, kun he asettavat vapaaehtoisesti saataville itseensä liittyviä julkisen sektorin elinten hallussa olevia henkilötietoja data-altruismia varten, ja vahvistaa tarvittavat tiedot, jotka rekisteröidyille on toimitettava heidän datansa uudelleenkäytöstä yleisen edun vuoksi. Jos jäsenvaltio laatii tällaisia kansallisia politiikkoja, sen on ilmoitettava siitä komissiolle.¹⁶¹

4.2 Toimivaltaiset viranomaiset

4.2.1 Velvoitteiden sisältö

Toimivaltaisen viranomaisen nimeäminen

Jäsenvaltion on nimettävä yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen, joka vastaa datan välityspalveluiden tarjoajien sekä data-altruismipohjaisen organisaatioiden valvonnasta sekä niitä koskevasta ilmoitusmenettelystä tai rekisteröinnistä. Jäsenvaltion on ilmoitettava nämä toimivaltaiset viranomaiset komissiolle viimeistään 24 päivänä syyskuuta 2023. Jäsenvaltion on myös ilmoitettava komissiolle kaikista kyseisiä toimivaltaisia viranomaisia koskevista myöhemmistä muutoksista.¹⁶²

Datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaisten viranomaisten ja data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin suhteen toimivaltaisten viranomaisten on oltava oikeudellisesti erillisiä ja toiminnallisesti riippumattomia kaikista datan välityspalvelujen tarjoajista tai tunnustettujen data-altruismipohjaisista organisaatioista. Sama viranomainen voi hoitaa datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaisten viranomaisten ja

¹⁶⁰ 1 artiklan 2 kohta.

¹⁶¹ 16 artikla.

¹⁶² 13 artiklan 1 kohta ja 23 artiklan 1 kohta.

data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin suhteen toimivaltaisten viranomaisten tehtäviä. Jäsenvaltiot voivat joko perustaa näitä tarkoituksia varten yhden tai useamman uuden viranomaisen tai hyödyntää olemassa olevia viranomaisia.¹⁶³

Datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaisten viranomaisten ja data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin suhteen toimivaltaisten viranomaisten on hoidettava tehtävänsä puolueettomasti, avoimesti, johdonmukaisesti, luotettavasti ja oikea-aikaisesti. Niiden on tehtäviään hoitaessaan turvattava oikeudenmukainen kilpailu ja syrjimättömyys.¹⁶⁴

Ylimmän tason johto ja henkilöstö, joka vastaa datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaisten viranomaisten ja data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin suhteen toimivaltaisten viranomaisten asiaankuuluvien tehtävien suorittamisesta, eivät saa olla arvioimiensa palvelujen suunnittelijoita, valmistajia, toimittajia, asentajia, ostajia, omistajia, käyttäjiä tai ylläpitäjiä eivätkä minkään tällaisen osapuolen valtuutettuja edustajia. Tämä ei sulje pois sellaisten arvioinnin kohteena olevien palvelujen käyttöä, jotka ovat tarpeen datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaisen viranomaisen ja data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin suhteen toimivaltaisten viranomaisten toiminnan kannalta, tai tällaisten palvelujen käyttöä henkilökohtaisiin tarkoituksiin.¹⁶⁵

Datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaisen viranomaisten ja data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin suhteen toimivaltaisten viranomaisten ylin johto ja henkilöstö eivät saa osallistua mihinkään toimintaan, joka voi olla ristiriidassa heidän riippumattomuutensa tai lahjomattomuutensa kanssa heille uskotuissa arviointitoimissa.¹⁶⁶

Datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaisilla viranomaisilla ja data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin suhteen toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava käytettävissään riittävät taloudelliset ja henkilöresurssit niille annettujen tehtävien suorittamiseksi, mukaan lukien tarvittava tekninen tietämys ja resurssit.¹⁶⁷

Jäsenvaltion datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaisten viranomaisten ja data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin suhteen toimivaltaisten viranomaisten on annettava perustellusta pyynnöstä ja ilman aiheetonta viivytystä komissiolle ja muiden jäsenvaltioiden datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaisille viranomaisille ja

¹⁶³ 26 artiklan 1 kohta.

¹⁶⁴ 26 artiklan 2 kohta.

¹⁶⁵ 26 artiklan 3 kohta.

¹⁶⁶ 26 artiklan 4 kohta.

¹⁶⁷ 26 artiklan 5 kohta.

data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin suhteen toimivaltaisille viranomaisille tiedot, joita nämä tarvitsevat tämän asetuksen mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi. Jos kansallinen datan välityspalvelujen suhteen toimivaltainen viranomainen ja data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin suhteen toimivaltainen viranomainen pitää pyydettyjä tietoja kaupallista ja ammatillista luottamuksellisuutta koskevien unionin ja kansallisten sääntöjen mukaisesti luottamuksellisina, komission ja muiden asianomaisten datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaisten viranomaisten ja data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin suhteen toimivaltaisten viranomaisten on turvattava tällainen luottamuksellisuus.¹⁶⁸

Datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaisten viranomaisten valtuudet eivät vaikuta tietosuojaviranomaisten, kansallisten kilpailuviranomaisten, kyberturvallisuudesta vastaavien viranomaisten ja muiden asiaankuuluvien alakohtaisten viranomaisten valtuuksiin. Näiden viranomaisten on unionin oikeudessa ja jäsenvaltioiden lainsäädännössä vahvistettujen valtuuksiensa mukaisesti kehitettävä vahvaa yhteistyötä ja vaihdettava tietoja, jotka ovat tarpeen niiden tehtävien hoitamiseksi, joita niillä on datan välityspalvelujen tarjoajiin liittyen, sekä varmistettava datanhallinta-asetuksen mukaan tehtyjen päätösten johdonmukaisuus.¹⁶⁹

Jäsenvaltion data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin suhteen toimivaltaisen viranomaisen on suoritettava tehtävänsä yhteistyössä asiaankuuluvan tietosuojaviranomaisen kanssa, jos tällaiset tehtävät liittyvät henkilötietojen käsittelyyn, ja kyseisen jäsenvaltion asiaankuuluvien alakohtaisten viranomaisten kanssa.¹⁷⁰

Ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyn järjestäminen

Datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaisen viranomaisen on

- varmistettava, että ilmoitusmenettely on syrjimätön eikä se vääristä kilpailua¹⁷¹
- datan välityspalvelujen tarjoajan pyynnöstä annettava viikon kuluessa asianmukaisesti ja täydellisenä annetusta ilmoituksesta vakiomuotoinen vahvistus siitä, että datan välityspalvelujen tarjoaja on antanut datanhallinta-asetuksessa tarkoitetun ilmoituksen ja että ilmoitus sisältää vaaditut tiedot¹⁷²

¹⁶⁸ 26 artiklan 6 kohta.

¹⁶⁹ 13 artiklan 3 kohta.

¹⁷⁰ 23 artiklan 3 kohta.

¹⁷¹ 11 artiklan 7 kohta.

¹⁷² 11 artiklan 8 kohta.

- vahvistettava datan välityspalvelujen tarjoajan pyynnöstä, että datan välityspalvelujen tarjoaja noudattaa ilmoitusvelvollisuuttaan ja datan välityspalvelujen tarjoamisen edellytyksiä¹⁷³
- ilmoitettava komissiolle viipymättä kaikista uusista ilmoituksista sähköisesti¹⁷⁴
- ilmoitettava komissiolle saamansa ilmoitukset muutoksista ilmoituksessa annettuihin tietoihin sekä ilmoituksen toiminnan lopettamisesta.¹⁷⁵

Datan välityspalvelujen suhteen toimivaltainen viranomainen voi veloittaa ilmoittamisesta maksuja kansallisen oikeuden mukaisesti. Tällaisten maksujen on oltava oikeasuhteisia ja puolueettomia, ja niiden on perustuttava hallinnollisiin kustannuksiin, joita datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaisille viranomaisille aiheutuu sääntöjen noudattamisen valvonnasta ja muista markkinavalvontatoimista, jotka liittyvät datan välityspalvelujen tarjoajia koskeviin ilmoituksiin. Datan välityspalvelujen suhteen toimivaltainen viranomainen voi myös periä pk-yrityksiltä ja startup-yrityksiltä alennettuja maksuja tai vapauttaa ne maksuista.¹⁷⁶

Data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnistä vastaava toimivaltainen viranomaisen on

- pidettävä julkista kansallista rekisteriä tunnustetuista data-altruismipohjaisista organisaatioista ja päivitettävä sitä säännöllisesti¹⁷⁷
- rekisteröitävä yhteisö tunnustettujen data-altruismipohjaisten organisaatioiden julkiseen kansalliseen rekisteriin kahdentoista viikon kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta, kun se tarvittavat tiedot saatuaan ja hakemuksen arvioituaan katsonut, että yhteisö täyttää rekisteröintiä koskevat vaatimukset¹⁷⁸
- ilmoitettava komissiolle kaikista rekisteröinneistä sekä rekisteröityjen tietojen muutoksista¹⁷⁹
- julkaistava asianomaisessa tunnustettujen data-altruismipohjaisten organisaatioiden julkisessa kansallisessa rekisterissä tietyt tiedot yhteisön nimestä, yhteisön oikeudellisesta asemasta ja kansallisen julkisen rekisterin rekisterinumeroista, yhteisön verkkosivun osoite, yhteisön yhteyshenkilöistä ja yhteystiedoista sekä yleisen edun mukaisesta tavoitteesta, joita yhteisö aikoo edistää kerätessään dataa.¹⁸⁰

¹⁷³ 11 artiklan 9 kohta.

¹⁷⁴ 11 artiklan 10 kohta.

¹⁷⁵ 11 artiklan 14 kohta.

¹⁷⁶ 11 artiklan 11 kohta.

¹⁷⁷ 17 artiklan 1 kohta.

¹⁷⁸ 19 artiklan 5 kohta.

¹⁷⁹ 19 artiklan 5 ja 7 kohta.

¹⁸⁰ 19 artiklan 6 kohta.

Vaatimusten noudattamisen seuranta

Datan välityspalvelujen ja data-altruismipohjaisten organisaatioiden suhteen toimivaltaisen viranomaisten on

- seurattava ja valvottava sitä, että valvottavat noudattavat datanhallinta-asetuksen vaatimuksia. Ne voivat myös seurata ja valvoa vaatimusten noudattamista luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden pyynnöstä.
- valtuudet pyytää valvottavilta tiedot, jotka ovat tarpeen datanhallinta-asetuksen vaatimusten noudattamisen todentamiseksi. Tietopyynnön on oltava oikeassa suhteessa tehtävien suorittamiseen nähden, ja se on perusteltava.
- ilmoitettava valvottaville ja annettava niille mahdollisuus esittää näkemyksensä 30 päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, jos toimivaltainen viranomainen toteaa, että valvottava ei täytä yhtä tai useampaa datanhallinta-asetuksen vaatimuksista.
- valtuudet vaatia rikkomisen lopettamista kohtuullisen määräajan kuluessa tai vakavassa rikkomustapauksessa välittömästi, ja sen on toteutettava aiheelliset ja oikeasuhteiset toimenpiteet vaatimusten noudattamisen varmistamiseksi.

Tältä osin **datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaisilla viranomaisilla** on tarvittaessa toimivalta

- määrätä hallinnollisin menettelyin varoittavia taloudellisia seuraamuksia, joihin voi sisältyä uhkasakkoja ja takautuvia uhkasakkoja, tai panna vireille oikeudellisia menettelyjä sakkojen määräämiseksi, tai molempia
- vaatia lykkäystä datan välityspalvelun tarjoamisen aloittamiselle tai vaatia tarjoamisen keskeyttämistä, kunnes palvelun ehtoja on muutettu datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaisen viranomaisen pyytämällä tavalla
- vaatia datan välityspalvelun tarjoamisen lopettamista, jos vakavia tai toistuvia rikkomisia ei ole korjattu 3 kohdan mukaisesta ennakoilmoituksesta huolimatta.

Toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava asianomaiselle datan välityspalvelujen tarjoajalle määräämänsä toimenpiteet, niiden perusteet sekä tarvittavat toimenpiteet kyseisten puutteiden korjaamiseksi viipymättä asianomaiselle datan välityspalvelujen tarjoajalle ja asetettava sille kohtuullinen, enintään 30 päivän määräaika toimenpiteiden noudattamiseksi. Lisäksi viranomaisella on

valtuudet lykätä datan välityspalvelun tarjoamisen alkamista tai keskeyttää se, kunnes laillinen edustaja nimetään tai tarvittavat tiedot toimitetaan.

Tältä osin **data-altruismipohjaisten organisaatioiden suhteen toimivaltaisen viranomaisen** on julkistettava päätös nimityksen "unionissa tunnustettu data-altruismipohjainen organisaatio" käyttämisen kumoamisesta, jos tunnustettu data-altruismiorganisaatio ei noudata yhtä tai useampaa datanhallinta-asetuksen vaatimuksista senkään jälkeen, kun data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin suhteen toimivaltainen viranomainen on ilmoittanut kyseiselle tunnustetulle data-altruismiorganisaatiolle asetuksen rikkomisesta. Toimivaltaisen viranomaisen on poistettava kyseinen yhteisö tunnustettujen data-altruismipohjaisten organisaatioiden asianomaisesta julkisesta kansallisesta rekisteristä.

- pyydettävä komissiota poistamaan valvottava komission rekisteristä, kun se on määrännyt toiminnan lopetettavaksi tai poistanut oikeuden käyttää nimitystä "unionissa tunnustettu data-altruismipohjainen organisaatio".
- tehtävä yhteistyötä ja avustettava toisen jäsenvaltion toimivaltaisia viranomaisia. Jos yhden jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen pyytää apua toisen jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta, sen on esitettävä perusteltu pyyntö. Viranomaisen, joka vastaanottaa tällaisen pyynnön, on annettava vastaus ilman aiheetonta viivytystä ja pyynnön kiireellisyyteen nähden oikeasuhteisessa määräajassa. Mitä tahansa tietoja, jotka tämän kohdan mukaisesti pyydetyn ja annetun avun yhteydessä vaihdetaan, saa käyttää ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten niitä on pyydetty.¹⁸¹

Oikeus tehdä valitus ja oikeus tehokkaiiin oikeussuojakeinoihin

Luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä on oltava oikeus tehdä asianomaiselle datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaiselle viranomaiselle yksin tai tapauksen mukaan kollektiivisesti valitus datan välityspalvelujen tarjoajasta tai data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin suhteen toimivaltaisille viranomaisille tunnustetusta data-altruismipohjaisesta organisaatiosta missä tahansa datanhallinta-asetuksen soveltamisalaan kuuluvassa asiassa. Kun valitus on jätetty, toimivaltaisen viranomaisen ilmoitettava valituksen tekijälle valituksen käsittelyn etenemisestä ja siitä tehdystä päätöksestä sekä oikeussuojakeinoista.¹⁸²

¹⁸¹ 14 artikla ja 24 artikla.

¹⁸² 27 artikla.

Sen estämättä, mitä hallinnollisista tai muista tuomioistuimen ulkopuolisista oikeussuojakeinoista säädetään, luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä, joita asia koskee, on oltava oikeus tehokkaksiin oikeussuojakeinoin datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaisten viranomaisten oikeudellisesti sitovissa päätöksissä, jotka on tehty osana datan välityspalvelujen tarjoajia koskevan ilmoitusjärjestelmän hallinnointia, valvontaa ja täytäntöönpanoa sekä data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin suhteen toimivaltaisten viranomaisten oikeudellisesti sitovissa päätöksissä, jotka on tehty osana tunnustettujen data-altruismipohjaisten organisaatioiden seuranta.¹⁸³

Kanteet on nostettava yksin tai tapauksen mukaan yhden tai useamman luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön edustajien toimesta sen jäsenvaltion tuomioistuimissa, jossa kanteen kohteena oleva datan välityspalvelujen suhteen toimivaltainen viranomainen tai data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin suhteen toimivaltainen viranomainen sijaitsee.¹⁸⁴

Jos datan välityspalvelujen suhteen toimivaltainen viranomainen tai data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin suhteen toimivaltainen viranomainen ei ryhdy toimiin valituksen perusteella, kaikilla luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä, joita asia koskee, on kansallisen lainsäädännön mukaisesti oltava joko oikeus tehokkaksiin oikeussuojakeinoin tai mahdollisuus hakea muutosta puolueettomalta elimeltä, jolla on asianmukainen asiantuntemus.¹⁸⁵

Osallistuminen datainnovaatiolautakunnan työhön

Lisäksi asetuksella perustetaan Euroopan datainnovaatiolautakunnaksi kutsuttava asiantuntijaryhmä neuvomaan ja avustamaan komissiota yhtenäisten toimintatapojen ja yhteentoimivuuden edistämiseksi. Lautakunnan jäsenenä on muun muassa datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaiset viranomaiset.¹⁸⁶

4.2.2 Nykytila ja sen arviointi

Kyseessä on uudet viranomaistehtävät. Näihin uusiin viranomaistehtäviin sisältyy kaksi kokonaisuutta: toimijarekisterin pito sekä seuranta- ja valvontatehtävä.

¹⁸³ 28 artiklan 1 kohta.

¹⁸⁴ 28 artiklan 2 kohta.

¹⁸⁵ 28 artiklan 3 kohta.

¹⁸⁶ 29 artiklan 1 kohta.

Viranomaistehtävien järjestämisen yleisiä valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja on käsitelty edellä jaksossa 3.3.2. Tämän lisäksi on tässä yhteydessä tarpeellista ottaa huomioon muita seikkoja.

Yleiset vaatimukset

Datanhallinta-asetuksessa asetetaan toimivaltaisille viranomaisille tiettyjä yleisiä velvoitteita. Ne liittyvät tehtävän hoitamiseen sekä henkilöstön esteellisyyteen. Lisäksi säädetään oikeudesta tehdä valitus ja oikeudesta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin. Velvoitteet ovat ylätasoisia. Asiallisesti hallintolaki, valtion virkamieslaki (750/1994) sekä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki sisältävät vastaavan kaltaiset velvoitteet. Viranomaisten päätöksistä valittamisessa on Suomessa kyse hallintoprosessista. Asia saatetaan vireille valituksella eikä kanteella. Niin kutsuttua viivästysvalitusta Suomen lainsäädäntö ei tunne. Tämän takia datanhallinta-asetukseen on Suomen aloitteesta lisätty viivästysvalitukselle rinnakkaisena keinona kääntyminen puolueettoman elimen puoleen¹⁸⁷. Suomessa oikeussuojakeinona onkin viivästystilanteissa kanteleminen ylimmille laillisuusvalvojille.

Kyseiset lait ja menettelyt koskevat kaikkia viranomaisia. Näin ollen yleisistä vaatimuksista ei tule sellaisia erityisiä vaatimuksia, jotka rajaisivat nimettävää viranomaista. Muutoksenhaku sääntelyä käsitellään jäljempänä seuraamussääntelyn yhteydessä.

Yhteistyövelvoite

Datanhallinta-asetus edellyttää, että tietosuojaviranomaiset, kansalliset kilpailuviranomaiset, kyberturvallisuudesta vastaavat viranomaiset ja muut asiaankuuluvat alakohdittaiset viranomaiset kehitettävät vahvaa yhteistyötä, vaihtavat niiden tehtävien hoitamisen kannalta tarpeelliset tiedot sekä varmistavat datanhallinta-asetuksen mukaan tehtyjen päätösten johdonmukaisuuden.

Yhteistyövelvoite tulee suoraan datanhallinta-asetuksesta. Se koskee Suomessa ainakin Tietosuojavaltuutettua, Liikenne- ja viestintävirastoa sekä Kilpailu- ja kuluttajavirastoa. Kansallisen liikkumavaran piiriin kuitenkin jää, miten tämä yhteistyö järjestetään. Viranomaisilla lähtökohtaisesti jo säädetty tietojensaantioikeudet tehtäviensä

¹⁸⁷ Datanhallinta-asetuksen 28 artiklan 3 kohta koskee mahdollisuutta "hakea muutosta puolueettomalta elimeltä, jolla on asianmukainen asiantuntemus". Englanniksi käytetty ilmaisu on "access to review by an impartial body with the appropriate expertise" ja ruotsiksi "tillgång till omprövning av en opartisk myndighet som besitter lämplig sakkunskap". Tarkoitus ei siis ole avata väylä varsinaiselle muutoksenhauulle vaan menettelystä saattaa viranomaisen toiminta tarkasteltavaksi.

hoitamiseksi.¹⁸⁸ Niiden perusteella viranomaisten pystyvät vaihtamaan tietoja keskenään. Tämän lisäksi paikoin on säädetty erinäisistä kuulemis- ja tiedottamisvelvollisuuksista. On kuitenkin harkittava, riittääkö tapauskohtainen tietojenvaihto vai tuleeko yhteistyö institutionalisoida erityisin menettelyin.

Rekisterinpito

Datan välityspalveluntarjoajat ovat lähtökohtaisesti elinkeinonharjoittajia. Elinkeinonharjoittajien rekisteröinnistä on jo säädetty. Kaupparekisterilain (129/1979) 1 §:n mukaan kaupparekisteriin merkitään elinkeinonharjoittajia koskevat ilmoitukset ja tiedonannot sen mukaan kyseisessä laissa säädetään sekä patentti- ja rekisterihallituksen päätöksellä tarkemmin määrätään.

Data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin edellytys puolestaan on, että kyseessä on kansallisen lainsäädännön mukaisesti perustettu oikeushenkilö, joka on perustettu tarvittaessa kansallisen lainsäädännössä säädettyjen yleisen edun mukaisien tavoitteiden saavuttamiseksi¹⁸⁹. Käytännössä tämä tarkoittaa Suomessa yhdistys- tai säätiömuotoa. Niiden rekisteröinnistä säädetään yhdistyslaissa (503/1989) sekä säätiölaissa (487/2015) niitä täydentävine asetuksineen.

Näihin rekistereihin merkitään yhteisön perustiedot. Tämän lisäksi kaupparekisteriviranomainen käsittelee luottolaitoksen toimiluvan rekisteröinnin¹⁹⁰.

Yhteisörekisteröinnin lisäksi on säädetty toiminnanharjoittajakohtaisista rekistereistä. Näitä on useita. Esimerkiksi Liikenne- ja viestintävirasto rekisteröi luvanvaraisen ja ilmoituksenvaraisen liikenteen harjoittamisen liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) nojalla. Finanssivalvonta pitää maksulaitosrekisteriä maksulaitoslain (297/2010) nojalla. Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus myöntää toimiluvat apteekeille, sairaala- apteekeille ja lääkekeskuksille ja pitää niistä rekisteriä. Näihin rekisteröintitehtäviin liittyy tyypillisesti valvontatoimivaltaa.

Koska sekä datan välityspalveluita että data-altruismipohjaisia organisaatioita on vielä rajallisesti, tarkoituksenmukaisinta voisi olla perustaa erillisrekisteri niitä varten. Rekisterinpitäjänä toimisi seuranta- ja valvontaviranomainen. Näin sillä olisi suoraan tiedot valvottavistaan. Huomioon voidaan ottaa myös se, että perusrekisterien tietojärjestelmäm muutokset voisivat olla hyötyyn nähden kalliita.

¹⁸⁸ Ks. tietosuojalain 18 §, sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 315 § ja 318 § sekä kilpailulain 39 §, 18 artikla.

¹⁹⁰ Kaupparekisterilain 18 b §.

Rekisteriin merkitään ilmoitusten perusteella perustiedot toimijasta¹⁹¹. Rekisteriin sisältyy henkilötietoja, kuten tiedot yhteyshenkilöistä. Tällöin sovellettavaksi tulee yleinen tietosuoja-asetus. Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. (PeVL 52/2022 vp, 4 ja 7 kohta.)

Koska rekisteri jäänee suppeaksi ja siinä ei käsitellä erityisiä henkilötietoryhmiä, ei käsittelystä liene tarve säätää erikseen. Datanhallinta-asetuksessa on myös jo säädetty käsittelyperuste (lakisääteinen velvollisuus) ja tietojen luovuttamisesta EU-jäsenvaltioiden viranomaisten välillä. Poikkeuksen tästä muodostaa se, jos ilmoitusten käsittelystä halutaan periä maksuja. Tällöin on otettava huomioon perustuslain reunaehdot. Maksun tarkemmasta kansallisesta määrittelystä riippuu, onko valtiosääntöisesti tarkasteltuna kyse maksusta vai verosta.

Valvontatehtävät

Valvontatehtävän antamista on tarpeellista arvioida useasta näkökulmasta.

Ensinnäkin voisi olla tarkoituksenmukaista, että yksi viranomainen toimisi sekä 3 että 4 luvun mukaisena toimivaltaisena viranomaisena. Valvottava toiminta on melko samanlaista. Molemmista kyse on datan välittämisestä, vaikka datan välityspalvelut ovat moninaisempi joukko kuin data-altruismipohjaiset organisaatiot. Molemmista on lisäksi melko yhtenevät vaatimukset toimijoille. Kun kyseessä on uusi sääntely ja valvottavia toimijoita ei ole paljon, resurssi- ja osaamisnäkökulmat puoltavat keskittämistä.

Toiseksi toimivaltaisen viranomaisen sopivuuden arviointiin liittyy muutamia huomioon otettavia seikkoja. Ensinnäkin kyse on markkinavalvonnasta. Viranomaisella on syytä olla kokemusta tästä. Viranomaisen tulee tuntea valvottava toimiala eli sen tulee ymmärtää digitaalista liiketoimintaa ja datataloutta. Toisaalta viranomaisen tulisi ymmärtää myös kuluttaja- ja kilpailuoikeutta.

Sopivuuden arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös viranomaisen toimivaltuudet. Datanhallinta-asetuksessa veloitetaan jäsenvaltio huolehtimaan seuraamussääntelystä.

¹⁹¹ 11 artiklan 6 ja 10 kohta sekä 19 artiklan 4 ja 6 kohta.

Toimivalta määrätä sanktiomaksu on perusteltua osoittaa sellaiselle lainsäädännön noudattamisen valvontaa suorittavalle viranomaiselle, jolla on parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida määräämisen perusteena olevia seikkoja.

Lisäksi huomioon tulee ottaa myös se, että datan välityspalveluiden suhteen toimivaltainen viranomainen osallistuu datainnovaatiolautakunnan toimintaan. Datainnovaatiolautakunta tekee strategista työtä, mutta työhön kuuluu myös teknistä osaamista vaativia kokonaisuuksia esimerkiksi yhteentoimivuuskysymyksissä.

Datanhallinta-asetuksen 3 ja 4 luvuilla on yhteys useaan olemassa olevaan valvontaviranomaiseen. Tämä tulee esille datanhallinta-asetuksesta. Sen mukaan datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaisten viranomaisten valtuudet eivät vaikuta tietosuoja-
viranomaisten, kansallisten kilpailuviranomaisten, kyberturvallisuudesta vastaavien viranomaisten ja muiden asiaankuuluvien alakohtaisten viranomaisten valtuuksiin¹⁹².

Alustavien tietojen mukaan jäsenvaltioissa tehtävä annetaan pääasiassa kilpailu- tai kuluttajaviranomaisille (Suomessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto) tai media- ja teleasioista vastaaville viranomaisille (Suomessa Liikenne- ja viestintävirasto). Jotkin jäsenvaltiot harkitsevan myös tehtävän antamista tietosuojaviranomaiselle¹⁹³.

Datanhallinta-asetuksen 3 ja 4 luvun sääntely kuuluu liikenne- ja viestintäministeriön valmisteluvastuulle. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalta Liikenne- ja viestintävirastolla on osaamista digi- ja viestintäasioissa, markkinavalvonnassa sekä kilpailu- ja kuluttaja-asioissa. Liikenne- ja viestintäviraston nykyisiin toimivaltuuksiin kuuluu hallinnolliset seuraamukset ja sanktiot. Niiden käyttöala tulisi kuitenkin tarpeellisin osin laajentaa. Jos seuraamusmaksu on huomattava, virastossa ei kuitenkaan ole monijäsenistä elintä sitä määräämään. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirastolle on tulossa tehtäviä muista EU:n datatalousstrategian lainsäädäntöaloitteista. Tehtävien keskittäminen voi olla hyödyllistä, ja viraston henkilöstömenoihin on osoitettu näitä varten lisärahoitusta.

Liikenne- ja viestintäviraston nimeäminen toimivaltaiseksi viranomaiseksi vaikuttaa edelleen tarkoituksenmukaiselta ratkaisulta, vaikka muitakin viranomaisia on toisissa jäsenvaltioissa suunniteltu nimettävän.

¹⁹² 13 artiklan 3 kohta. Tietosuojaviranomaisten osalta tämä on mainittu lisäksi 1 artiklan 3 kohdassa.

¹⁹³ Johdanto-osan 4 perustelukappaleen mukaan tietosuojaviranomaisia olisi voitava pitää datanhallinta-asetuksen mukaisina toimivaltaisina viranomaisina.

Suomessa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävänä on varmistaa, että markkinat toimivat mahdollisimman tehokkaasti ja reilusti kansantalouden ja kuluttajien eduksi. Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimialaan kuuluu muun muassa kilpailu- ja kuluttajapolitiikan toteuttaminen, kilpailulain noudattamisen valvonta, julkisten hankintojen sääntelyn valvonta, kuluttajansuojasääntelyn noudattamisen valvonta sekä kuluttajan taloudellisen ja oikeudellisen aseman turvaaminen koko kansantalouden laajuudella¹⁹⁴. Tästä näkökulmasta virasto on tarkastellut myös datataloutta. Viraston näkökulma siihen on kuitenkin markkinalähtöinen. Se ei valvo tietojenkäsittelyn asianmukaisuutta sinänsä. Valvontatehtävät (mukaan lukien seuraamusmaksujen määrääminen) ja yhteistyö muiden EU-maiden viranomaisten kanssa eivät kuitenkaan olisi uudentyypisiä kokonaisuuksia virastolle. Virastolla on jossain määrin elinkeinonharjoittajien rekisteröinti-tehtäviä esimerkiksi matkanjärjestäjien osalta.

Tietosuojavaltuutetun tehtävät perustuvat yleiseen tietosuoja-asetukseen. Tämän lisäksi tietosuojavaltuutetulle on kansallisesti säädetty eräitä muita tehtäviä.¹⁹⁵ Valvontatehtävät (mukaan lukien seuraamusmaksujen määrääminen) ja yhteistyö muiden EU-maiden viranomaisten kanssa eivät olisi uudentyypisiä kokonaisuuksia Tietosuojavaltuutetulle. Tietosuojavaltuutetulla on myös hyvä ymmärrys datataloudesta. Toisaalta Tietosuojavaltuutetun tehtävät koskevat vain henkilötietojen käsittelyn valvontaa. Tehtävien laajentaminen muihin kuin henkilötietoihin muuttaisi periaatteellisella tavalla valtuutetun tehtäväkuvaa. Tietosuojavaltuutetulle ei myöskään ole kuulunut elinkeinonharjoittajien rekisteröintitehtäviä. Lisäksi vaarana voisi olla, että uudet tehtävät heikentäisivät edelleen Tietosuojavaltuutetun resurssitilannetta (ks. esim. PeVL 4/2022 vp, 21 kappale).

¹⁹⁴ Laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta (661/2012) 1 §.

¹⁹⁵ Tietosuojalaki 14 §.

5 Datanhallinta-asetuksen seuraamussäntely

5.1 Seuraamussäntely datanhallinta-asetuksessa

EU-asetuksiin sisältyy usein jäsenvaltioille osoitettu velvoite säätää seuraamuksista, jotka voidaan määrätä asetuksen rikkomisesta. Asetuksissa käytetään yleensä vakiosäännöstä, jonka mukaan seuraamusten tulee olla tehokkaita, oikeasuhteisia ja ennaltaehkäiseviä. Tällainen vakiosäännös on myös datanhallinta-asetuksessa¹⁹⁶. Siinä määritellään, mistä asetuksen vastaisesta toiminnasta on säädettävä seuraamuksia ja mitkä perusteet on otettava huomioon seuraamuksia määrättäessä.

Asetuksen mukaan seuraavien asetuksen sääntöjen rikkomisesta on tultava seuraamuksia:

- muiden kuin henkilötietojen siirto kolmansiin maihin vastoin datanhallinta-asetuksessa säädettyjä edellytyksiä,
- datan välityspalvelujen tarjoajan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti,
- datan välityspalvelujen tarjoamisen edellytysten rikkominen sekä
- tunnustetun data-altruismipohjaisen organisaation rekisteröintiä koskevien edellytykset rikkominen.¹⁹⁷

Muiden kuin henkilötietojen siirto kolmansiin maihin. Tietojen siirtoa uudelleenkäytön yhteydessä on käsitelty jaksossa 3.2.1. Tämän lisäksi datanhallinta-asetuksessa säädetään datan välityspalvelujen tarjoajan ja tunnustetun data-altruismipohjaisen organisaation velvollisuuksista. Niiden on estettävä unionissa säilytettävien muiden kuin henkilötietojen kansainvälinen siirto tai viranomaisten pääsy tietoihin, jos tällainen siirto tai pääsy tietoihin aiheuttaisi ristiriidan unionin oikeuden tai asianomaisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön kanssa. Tämän lisäksi asetuksessa säädetään menettelyistä, kun kolmannelta maasta pyydetään tietoja tuomioistuimen päätöksen tai hallintopäätöksen perusteella.¹⁹⁸

¹⁹⁶ 34 artikla.

¹⁹⁷ 34 artiklan 1 kohta.

¹⁹⁸ 31 artikla sekä johdanto-osan 22 perustelukappale.

Datan välityspalveluiden tarjoajan ilmoitusvelvollisuudet. Datan välityspalvelun tarjoajan tulee tehdä toiminnastaan ilmoitus toimivaltaiselle viranomaiselle. Datanhallinta-asetuksessa säädetään ilmoituksen sisällöstä. Tietoihin tulleet muutokset on ilmoitettava määräajassa. Jos palveluntarjoaja ei ole sijoittautunut EU-alueelle, sen on nimettävä laillinen edustaja.¹⁹⁹

Datan välityspalveluiden tarjoamisen edellytykset. Datanhallinta-asetuksessa säädetään monta vaatimusta, joiden mukaisesti datan välityspalveluita tarjoavan on toimitettava. Ne liittyvät muun muassa toiminnan eriyttämiseen, reiluun kilpailuun, välitettävän datan hyödyntämiseen, lisäpalveluiden tarjoamiseen, tietoturvaan, jatkuvuuteen, yhteentoimivuuteen muiden datan välityspalveluiden kanssa sekä tiedottamiseen.²⁰⁰

Tunnustettujen data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröintiedellytykset. Datanhallinta-asetuksessa säädetään monta vaatimusta, joiden mukaisesti data-altruismipohjaisten organisaatioiden on toimittava. Vaatimukset kuitenkin koskevat vain rekisteröityneitä organisaatioita. Ne liittyvät muun muassa organisaation rakenteeseen ja tavoitteeseen, avoimuusvaatimuksiin, tietojenkäsittelyyn liittyviin vaatimuksiin sekä sääntökirjan noudattamiseen.²⁰¹

Lisäksi on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet seuraamussääntelyn täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Seuraamusten on asetuksen mukaan oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Asetuksen mukaan seuraavat ei-tyhjentävät ja ohjeelliset perusteet on otettava tarvittaessa huomioon määrättäessä seuraamuksia datan välityspalvelujen tarjoajille ja tunnustetuille data-altruismipohjaisille organisaatioille asetuksen rikkomisesta:

- rikkomisen luonne, vakavuus, laajuus ja kesto
- datan välityspalvelujen tarjoajan tai tunnustetun data-altruismipohjaisen organisaation toteuttamat toimet rikkomisen aiheuttaman vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi
- datan välityspalvelujen tarjoajan tai tunnustetun data-altruismipohjaisen organisaation mahdolliset aiemmat rikkomiset
- datan välityspalvelujen tarjoajan tai tunnustetun data-altruismipohjaisen organisaation rikkomisen johdosta saamat taloudelliset edut tai

¹⁹⁹ 11 artikla.

²⁰⁰ 12 artikla.

²⁰¹ 18, 20, 21 ja 22 artikla.

niiden välttämät tappiot, jos tällaiset voitot tai tappiot voidaan luotettavasti osoittaa

- mahdolliset muut tapauksen olosuhteisiin sovellettavat raskauttavat tai lieventävät tekijät.²⁰²

Vastaavat kriteerit voitaneen ottaa huomioon myös silloin, kun määrätään seuraamuksia julkisen sektorin elimen datan uudelleenkäyttäjille, jos ne siirtävät dataa kolmansiin maihin vastoin asetusta.

Jäsenvaltioiden on asetuksen mukaan seuraamuksia koskevissa säännöissään otettava huomioon Euroopan datainnovaatiolautakunnan suositukset.²⁰³ Asetuksen johdanto-osassa tätä perustellaan sillä, että suuret erot seuraamuksia koskevissa säännöissä voisivat johtaa kilpailun vääristymiseen digitaalisilla sisämarkkinoilla.²⁰⁴

Säännöistä ja toimenpiteistä on ilmoitettava komissiolle viimeistään 24. päivänä syyskuuta 2023. Jäsenvaltioiden on myös viipymättä ilmoitettava komissiolle myöhemmin tehtävistä muutoksista, joilla on vaikutusta näihin sääntöihin ja toimenpiteisiin.²⁰⁵

5.2 Nykytila ja sen arviointi

5.2.1 Seuraamuslajeista ja kansallisesta liikkumavarasta

Koska datanhallinta-asetuksessa on kyse jäsenvaltioihin kohdistetusta yleisestä velvoitteesta säätää seuraamuksista, tarkempi harkintavalta sääntelyn sisällöstä jää kansalliselle tasolle. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksissä on syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta. Kansallista liikkumavaraa käytettäessä on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset²⁰⁶.

Datanhallinta-asetuksen seuraamussääntelyn täytäntöönpanossa tulee ensin valita sopiva seuraamuslaji. Suomessa hallinto- ja rikosoikeudelliset seuraamuslajit voidaan suuntaa-antavasti jakaa kolmeen ryhmään seuraavan taulukon mukaisesti (kaksi en-

²⁰² 34 artiklan 2 kohta.

²⁰³ 34 artiklan 1 kohta. Datainnovaatiolautakunnan tehtäviin kuuluu asetuksen 30 artiklan j kohdan mukaan maksujen ja seuraamusten koordinointi.

²⁰⁴ Johdanto-osan 55 perustelukappale.

²⁰⁵ 34 artiklan 1 kohta.

²⁰⁶ Ks. esim. PeVL 51/2022 vp, 2 kohta.

simmäistä saraketta muodostavat hallinnollisen seuraamusjärjestelmän ja kolmas rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän). Jaottelu ei kuitenkaan kuvaa tyhjentävästi erilaisia seuraamuslajeja.

<i>Hallinnolliset seuraamukset</i>	<i>Rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset</i> <i>-Hallinnolliset sanktiot-</i>	<i>Rikosoikeudelliset rangaistukset</i>
<i>Luvan peruuttaminen</i>	Seuraamusmaksu	Rikesakko
<i>Toiminnan kieltäminen</i>	-rikkomusmaksu	Sakko ja yhteisösakko
<i>Karenssi</i>	-rikemaksu	Vankeus
<i>Takaisinperintä</i>	-laiminlyöntimaksu	Valvontarangaistus
<i>Uhkasakko</i>	-myöhästymismaksu	
<i>Turvaamistoimet</i>	Kurinpitorangaistus	
<i>Välitön hallintopakko</i>		

Hallinnollisen sanktion käyttöala sekä suhde hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin

Jäsenvaltioiden harkintavaltaa seuraamuslajin valinnassa rajaa ensinnäkin vastuuperiaate. Seuraamusten on vastaavuusperiaatteen mukaisesti oltava samankaltaisia kuin seuraamukset vastaavan kansallisen oikeuden loukkaamisesta ja ne on voitava määrätä samankaltaisessa menettelyssä kuin seuraamukset vastaavasta kansallisen oikeuden loukkaamisesta.²⁰⁷

Rikosoikeudellisten seuraamusten käytön arviointi

Tietosuoja sääntelyn ja sähköisen viestinnän sääntelyn rikkomiseen liittyy Suomessa myös rikosoikeudellisia rangaistuksia. Vastaavuusperiaatteen vuoksi myös datanhallinta-asetuksen osalta on arvioitava, täytyvätkö kriminalisoinnin edellytykset.

Tietosuoja-asetuksessa annetaan jäsenvaltioiden valita, ovatko asetuksen rikkomisen vuoksi määrättävät seuraamukset niiden rikkomisten osalta, joihin ei asetuksen nojalla sovelleta hallinnollisia seuraamusmaksuja, rikosoikeudellisia vai hallinnollisia sanktioita²⁰⁸. Tietosuojan alalla onkin Suomessa tietosuoja-asetuksen myötä päädytty

²⁰⁷ C-66/88 Komissio v. Kreikka, 22–25 kohta.

²⁰⁸ Tietosuoja-asetuksen 84 artikla ja tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 148 ja 149 kohta.

järjestelmään, joka kattaa niin tietosuojasetuksen mukaiset hallinnolliset seuraamukset kuin rikosoikeudellisen rangaistussäännöksen.

Rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten käyttöönottoa arvioitaessa on huomioitava *ultima ratio* -periaate. Periaatteen mukaan ennen kriminalisointia on selvitettävä muiden yhteiskuntapolitiikan keinojen käyttökelpoisuus. Tällaisia muita keinoja lievempiä seuraamuksia ovat muun muassa hallinnolliset maksuseuraamukset. Hyödyllisyyttä, oikeudenmukaisuutta ja humanisuutta on pidetty rikosoikeudellista järjestelmää ohjaavina arvoina ja tavoitteina. Rikosoikeudellisten keinojen käytölle on näin ollen oltava sen oikeuttavat perusteet. Niihin tukeudutaan, kun kaikki muut keinot ovat riittämättömiä.

Rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttöä puoltaa muun muassa se, että rikkomuksen kohteena on merkittävä oikeushyvä, rikkomus on erityisen moitittava ja teon selvittäminen edellyttää rikostutkintaan rinnastuvia tutkintavaltuuksia. Rikosoikeudellisia rangaistuksia voidaan käyttää, kun suojeltavana on perusoikeudet, kuten yksityisyyden ja henkilötietojen suoja. Esimerkiksi tietosuojan alalla rikosoikeudellisten keinojen käyttö on katsottu tarpeelliseksi ainoastaan tilanteissa, joissa oikeus yksityisyyteen on uhatuna etenkin vahvojen toimijoiden aiheuttamien uhkien seurauksena. Rangaistus voidaan tuomita vain vakavimmista henkilötietojen suojan loukkauksista.

Pääasiallisesti sanktiomekanismiksi on valittu hallinnolliset seuraamusmaksut, jota on perusteltu ajatuksella seuraamusten lujittamisesta ja yhdenmukaistamisesta unionissa. Hallinnollisten seuraamusmaksujen on katsottu lisäävän rekisterinpitäjän vastuuta tietosuoja alalla. Seuraamusmaksujen määräämisessä on noudatettava asianmukaisia menettelytakeita, mikä kuvaa niiden rikosoikeudellista luonnetta.

Datanhallinta-asetuksella sanktioitava käytös on pääasiassa oikeushenkilön ilmoitusvelvollisuuden ja elinkeinonharjoittamista koskevan sääntelyn rikkomisesta. Näin ollen rikkomusten laatu ei ehdottomasti edellyttäisi rikosoikeudellisen järjestelmän käyttämistä.

Hallinnollisen sanktion käyttöönoton edellytyksistä

Hallinnollisen sanktion käyttöönoton edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon sanktioinnin kohteena olevan teon tai laiminlyönnin luonne sekä sanktion suhde muihin hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa on siten aina arvioitava, ovatko valvontatoiminnalla tavoitellut päämäärät saavutettavissa lievemmin keinoin tai muilla hallinnollisilla seuraamuksilla. Rikosoikeudellisten keinojen käytön viimesijaisuuden lisäksi *ultima ratio* -periaate vai-

kuttaisi soveltuvan myös hallinnollisten keinojen valinnassa hallinnollisen seuraamusjärjestelmän sisällä. Sääntelylle tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve, joka nimenomaisesti puoltaa asianomaisen sanktion käyttöönottoa valvontajärjestelmän taustalla olevan yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi. Lähtökohtana on ollut se, että rangaistusluontoisten hallinnollisten sanktioiden tulisi olla viimesijaisia suhteessa muihin samasta rikkomuksesta määrättäviin hallinnollisiin seuraamuksiin. Seuraamusjärjestelmän toimivuus ja oikeasuhtaisuus saatavat kuitenkin tapauskohtaisesti puoltaa hallinnollisen sanktion käyttöönottoa esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista edeltävänä seuraamuksena.

Hallinnollisen sanktion käyttämistä puoltaa etenkin se, että hallinnollisen ohjauksen keinoja tai rikkomuksen johdosta määrättäviä muita hallinnollisia seuraamuksia ei voida pitää riittävinä tai tarkoituksenmukaisina, mutta rikkomusten laatu ei ehdottomasti edellytä rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöä.

Sääntelyn tulee lisäksi toteuttaa riittävästi rangaistusjärjestelmältä vaadittavaa yleis- ja erityisestävyyttä. Hallinnollisten seuraamusten teho perustuu muun muassa hallinnollisessa valvonnassa toteutuvan sanktoriskin suuruuteen ja riittävän tuntuvien seuraamusten mahdollisimman nopeaan määräämiseen. Tarve hallinnollisen sanktion käyttöönotolle voi johtua myös EU-oikeudesta.

Sanktiouhkaa ei ole perusteltua liittää luonteeltaan hyvin vähäisiin lainsäädännön rikkomuksiin tai laiminlyönteihin. Tällaisissa tapauksissa huomautusta tai muita hallinnollisia ohjauskeinoja voidaan pitää valvonnan toteuttamisen kannalta yleensä riittävinä.

Seuraamuslajin valinnasta ja kansallisesta liikkumavarasta datanhallinta-asetuksessa

Datanhallinta-asetuksen mukaisia seuraamuksia voisi vastata Suomessa parhaiten hallinnollinen seuraamusjärjestelmä. Tähän viittaa ensinnäkin asetuksesta suoraan tulevat toimivaltuudet, jotka kuuluvat hallinnolliseen seuraamusjärjestelmään. Toimivaltaisilla viranomaisilla on suoraan datanhallinta-asetuksen nojalla oikeus vaatia datan välityspalvelun tarjoajaa lopettamaan asetuksen rikkominen, määrätä taloudellisia seuraamuksia kuten uhkasakkoja, lykätä toiminnan aloittamista tai keskeyttää se taikka määrätä toiminta lopetettavaksi.²⁰⁹ EU-oikeuden vaatimusta toiminnan lopettamisesta voisi edeltää seuraamusmaksun määrääminen.

Toiseksi sanktioitava käytös on pääasiassa oikeushenkilön ilmoitusvelvollisuuden ja elinkeinonharjoittamista koskevan sääntelyn rikkomisesta, mitä tyypillisesti valvotaan

²⁰⁹ 14 artiklan 4 kohta.

hallinnollisessa menettelyssä. Tältä osin voidaan viitata esimerkiksi tietosuojalakiin, sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin sekä kuluttajansuojalakiin, joissa säädetään hallinnollisista seuraamuksista.

Vastaavuusperiaatteen lisäksi on kuitenkin varmistettava, että myös tehokkuutta, oikeasuhteisuutta ja ennaltaehkäisevyyttä koskevat vaatimukset täyttyvät. Tältä osin voidaan todeta, että hallinnollisen seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on niin ikään toisaalta pyrkiä ennaltaehkäisemään lainvastainen toiminta, toisaalta estää säännösten vastaisen toiminnan toistuminen tai jatkaminen (tehokkuus- ja ennaltaehkäisevyysvaatimus). Myös hallinnollisessa seuraamusjärjestelmässä voidaan käyttää harkintaa seuraamuksen määräämisessä (oikeasuhteisuusvaatimus).

Kansallisesta liikkumavarasta

Kansallisen liikkumavaran osalta voidaan todeta, että datanhallinta-asetuksesta tulee viranomaisille suoraan tiettyjä toimivaltuuksia ja siinä on myös säännöksiä sovellettavasta menettelystä (viranomaisen tiedonsaantioikeudet, kuulemis- ja perusteluvelvollisuus ja käsittelyn määräajat²¹⁰). Kansallisen liikkumavaran piiriin jää täydentävä menettelysääntely sekä taloudellisten seuraamusten tarkempi määrittely. Datanhallinta-asetuksen 34 artiklaa luettuna yhdessä 14 artiklan 4 kohdan kanssa mahdollista tulkita niin, että seuraamusmaksu on uhkasakkomenettelyä täydentävä tai sille vaihtoehtoinen.

Menettelyllisistä näkökulmista voidaan todeta, että menettelysääntelyä on niin hallinnon yleissääntelyssä (hallintolaki, laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja uhkasakkolaki) kuin erityislaeissa (esimerkiksi sähköisen viestinnän palveluista annettu laki).

Hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevaan menettelyyn sovelletaan hallintolakia. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset (viranomaisen selvittämisvelvollisuus). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan mainittu hallintolain säännös lähtökohtaisesti merkitsee, että hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen ei ole käännettyyn todistustaakkaan perustuvaa²¹¹. Hallintolaissa säädetään myös asianosaisen kuulemisesta ja siihen liittyvästä menettelystä, joista on varmistuttava seuraamusmaksua määrättäessä. Hallintolaki muodosta oikeusturvan kannalta riittävän perustan seuraamusmaksuja määrättäessä.

²¹⁰ Ks. 14 ja 24 artikla.

²¹¹ PeVL 32/2005 vp, s. 3/II ja PeVL 9/2018 vp, s. 6.

Hallintolaki tulee sovellettavaksi sen soveltamisalasäännösten mukaisesti. Tarve varmistaa yleissääntelyn soveltuminen erikseen liittyvässä pääasiassa uhkasakkosääntelyyn. Uhkasakon asettaminen on Suomessa tyypillinen viranomaisvalvontaan liittyvä toimivalta. Esimerkiksi Liikenne- ja viestintävirastolla, joka voisi olla datanhallinta-asetuksen 3 ja 4 luvun mukainen toimivaltainen viranomainen, on mahdollisuus asettaa uhkasakko, keskeyttämisuhka ja teettämishukka, kun se valvoo sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia (mainitun lain 332 §). Koska toimivalta keskeyttämisuhkaan tulee suoraan asetuksesta, viraston uhkasakkotoimivalta (datanhallinta-asetuksen 34 artiklan nojalla) sekä teettämishukka (ei tule suoraan datanhallinta-asetuksesta) voitaisiin ulottaa koskemaan myös datanhallinta-asetuksen valvontaa.

Oikeusturvanäkökulmasta on lisäksi otettava huomioon, että ilmoitusvelvollisuus ja elinkeinonharjoittamisen luvanvaraisuus ovat elinkeinovapauden rajoituksia. Niin ovat myös toimivalta keskeyttää toiminta ja peruuttaa hyväksyntä.²¹² Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen.²¹³

Datanhallinta-asetuksen sääntely ei nimenomaisesti sisällä niitä vaatimuksia, jotka perustuslakivaliokunta on asettanut. Sen sijaan toimivaltaisilla viranomaisilla on ”tarvittaessa” asetuksessa määritelty toimivalta. Ehdotettu säännös on perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisen avoin. Sääntelyä lienee kuitenkin mahdollista täydentää seuraamusartiklan sekä jäsenvaltion menettelyllisen autonomian²¹⁴ perusteella. Lisäksi valvontaviranomaisen on sääntelyä soveltaessaan otettava huomioon perus- ja ihmisioikeuksista tulevat reunaehdot sekä esimerkiksi hallintolain 6 §:n mukainen oikeasuhtaisuusvaatimus.

Muutoksenhakusääntelyn näkökulmasta voidaan todeta, että muutoksenhakusääntelyn valmistelun lähtökohtana on, ettei yleissäännöksistä säädetä poikkeuksia, ellei sii-

²¹² Ks. esim. PeVL 51/2022 vp, 14 ja 17 kohta.

²¹³ PeVL 6/2019 vp, s. 7.

²¹⁴ Jäsenvaltioiden menettelyllistä autonomiaa koskevan periaatteen nojalla sovellettavat menettelysäännöt annetaan kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä edellyttäen kuitenkin, että nämä säännöt eivät ole epäedullisempia kuin ne, joilla säännellään jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vastaavia tilanteita (vastaavuusperiaate), ja ettei niillä tehdä yhteisön oikeusjärjestyksellä annettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (tehokkuusperiaate). Ks. EUT:n ratkaisu asiassa C-201/02 Delena Wells, 67 kohta.

hen ole erityistä, painavaa syytä. Tarkoitus on myös, ettei eri hallinnonalojen lainsäädäntöön sisällytetä yleissäännösten kanssa päällekkäisiä säännöksiä. Kuitenkin jos muutoksenhakukeinona halutaan käyttää kansallisesti ensin oikaisuvaatimusta, tästä olisi säädettävä kansallisesti.

Tarkempien menettelysääntöjen lisäksi kansallista liikkumavaraa on taloudellisten seuraamusten tarkemassa määrittelyssä. Uhkasakkomenettelyä, johon kuuluvat uhkasakon asettaminen ja velvoitteen jäätyä noudattamatta uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi, ei ole tarkoitettu rangaistuksenluonteisiksi seuraamuksiksi, vaan menettelyn tavoitteena on varmistaa päävelvoitteen noudattaminen ja siten lainmukaisen oikeustilan aikaansaaminen.²¹⁵ Uhkasakkosääntelyn lisäksi on siis arvioitava, tulisiko säätää hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Hallinnollisen seuraamusmaksun osalta merkityksellistä on se, että kansallista liikkumavaraa on käytettävä perus- ja ihmisoikeuksista juontuvien vaatimusten mukaisesti.

5.2.2 Hallinnollisen sanktion käyttämisestä datanhallinta-asetuksen täytäntöönpanossa

Hallinnollisen sanktion edellytykset: välttämättömyys, hyväksyttävyyys ja oikeasuhtaisuus

Hallinnolliset sanktiot on valtiosäännön kannalta asiallisesti rinnastettu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä.²¹⁶ Koska rangaistusluonteisissa hallinnollisissa seuraamusmaksuissa on kyse perusoikeusrajoituksesta, on niiltä osin kuin kansallista liikkumavaraa on, sääntelyn täytettävä muun muassa välttämättömyyden, hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Välttämättömyyden näkökulmasta voidaan todeta, että hallinnollisten seuraamusten suhteen hallinnollista seuraamusmaksua on pidetty viimesijaisena hallinnollisena seuraamuksena. On katsottu, että hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa on aina arvioitava, ovatko valvontatoiminnalla tavoitellut päämäärät saavutettavissa lievemmin keinoin tai muilla hallinnollisilla seuraamuksilla. Hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöä puoltavana on nähty etenkin se, että hallinnollisen ohjauksen keinojen tai rikkomuksen johdosta määrättäviä muita hallinnollisia seuraamuksia ei voida

²¹⁵ KHO 2016:96.

²¹⁶ PeVL 10/2016 vp, s. 7.

pitää riittävinä tai tarkoituksenmukaisina, mutta rikkomusten laatu ei ehdottomasti edellytä rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöä.²¹⁷ Lisäksi eduskunnan perustuslaki-valiokunnan lausuntokäytännön perusteella on myös selvää, että fiskaaliset intressit eivät ole hyväksyttäviä syitä seuraamussäntelylle²¹⁸.

Luonteeltaan hyvin vähäisiin lainsäädännön rikkomuksiin tai laiminlyönteihin tai jos maksun määrääminen on menettelyn laatu, toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta, voitaisiin valvonnan kannalta pitää riittävänä huomautusta tai muita hallinnollisia ohjauskeinoja. Huomautusta voitaisiin käyttää ensisijaisena keinona, mutta mikäli huomautusta ei pidettäisi tekoon nähden riittävänä tai jos laiminlyönti huomautuksesta huolimatta jatkuisi, siirryttäisiin ankarampiin keinoihin. Huomautusta ollaan käytetty myös elinkeinoluvan mahdollisen poistamisen edellä.

Esimerkiksi sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa on säännelty viranomaisen mahdollisuudesta antaa toimijalle huomautus lain rikkomisesta ja velvoittaa sitä korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä kohtuullisessa määräajassa.²¹⁹ Velvoitteen tehosteeksi voidaan lain mukaan asettaa myös uhkasakko tai uhka siitä, että toiminta keskeytetään taikka että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.²²⁰ Tällainen menettely voisi soveltua myös datanhallinta-asetukseen.

Hallinnollisia sanktioita käytetään lisääntyvästi hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä. Tämä johtuu sekä EU-lainsäädännöstä että tarpeesta käyttää rikosoikeudellisia seuraamuksia kevyemmiksi arvioituja hallinnollisia sanktioita erinäisten laissa säädettyjen velvollisuuksien rikkomisesta. Hallinnollisen sanktion käyttöönottoa saattaa olla perusteltua harkita myös silloin, kun sanktioinnin kohteena ovat tyypillisesti oikeushenkilön tekemät rikkomukset. Oikeushenkilöihin kohdistetut hallinnolliset sanktiot liittyvät usein elinkeinotoiminnassa noudatettavien säännösten valvontaan. Sanktiosäätelyn tarkoituksena on varmistaa, että niiden määräämisen perustana olevia säännöksiä noudatetaan ja toiminnan harjoittamiselle asetetut velvoitteet täytetään. Sanktiosäätelyssä voidaan oikeushenkilötasolla eri tavoin huomioida lainvastaisen toiminnan moitittavuus ja toiminnasta saatu taloudellinen hyöty tai siitä aiheutunut vahinko.²²¹

Datan välityspalveluiden osalta EU:n datanhallinta-asetuksessa on säädetty lievemmistä hallinnollisista seuraamuksista. Niitä ei voida kuitenkaan pitää yksin riittävinä

²¹⁷ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan säätelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 24–25.

²¹⁸ PeVL 61/2014 vp, s. 3/1 ja PeVL 9/2016 vp, s. 4.

²¹⁹ Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 330 §.

²²⁰ Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 332 §.

²²¹ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan säätelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 25.

sen varmistamiseksi, että datanhallinta-asetuksen säännöksiä noudatetaan ja toiminnan harjoittamiselle asetetut velvoitteet täytetään.

Data-altruismipohjaisten organisaatioiden osalta välttämättömyyden osoittaminen on vaikeampaa. Data-altruismissa kyse on henkilötietojen käsittelystä. Data-altruismipohjaisia organisaatioita koskevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa luottamus niiden suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn. Koska vastaavaan pyritään jo tietosuoja-asetuksen mukaisella seuraamussääntelyllä, data-altruismipohjaisia organisaatioita koskeva seuraamusmaksusääntely ei näydy välttämättömältä.

Välttämättömyyden näkökulmasta voidaan selvyiden vuoksi todeta, että hallinnollista seuraamusmaksua ei eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan tulisi määrätä viranomaiselle²²². Viranomaisten toiminnan lainmukaisuuden varmistamisessa on hallinto- ja virkamiesoikeudellinen sääntely jo olemassa. Datanhallinta-asetus ei velvoita ulottamaan seuraamusmaksuja viranomaisiin, sillä 2 luvun osalta seuraamus on säädettävä datan uudelleenkäyttäjälle eikä viranomaiselle.

Sanktiointisääntelyn on eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuttava painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään perusteeseen (sääntelyn hyväksyttävyys). Käytännössä kysymys on siitä, että rikosoikeudellisella sääntelyllä on suojattava täsmällisesti määriteltyä oikeushyvä, jotta rikosoikeudellisen lainsäädäntö olisi hyväksyttävää. Usein kysymys on rikosoikeudellisen lainsäädännön taustalla olevasta tietyn perustuslaissa tarkoitetun perusoikeuden suojaamiseen palautuvasta perusteesta.

Hyväksyttävyyden näkökulmasta voidaan todeta, että datanhallinta-asetuksella pyritään kehittämään edelleen rajattomia digitaalisia sisämarkkinoita sekä ihmiskeskeistä, luotettavaa ja turvallista datayhteiskuntaa ja -taloutta²²³. Nämä tavoitteet kytkeytyvät ainakin perustuslaissa turvattuun yksityiselämän suojaan (10 §) sekä omaisuuden suojaan (15) §. Näin ollen sanktiointisääntelylle olisi hyväksyttävä peruste.

Oikeasuhtaisuuteen liittyy se, että seuraamusmaksun ankaruustason on oltava asianmukainen, sillä hallinnollisissa sanktioissa on vaihtelua vähäisistä euromääristä hyvin huomattaviin²²⁴. Seuraamusmaksun määrän tulisi olla kuitenkin sellainen, että sanktoriski on tarpeeksi korkea ja sääntelyn rikkominen ei olisi kannattavaa. Lisäksi hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan usein määrätä sekä luonnolliselle henkilölle että oikeushenkilölle. Lähtökohtana tällöin on, että luonnolliselle henkilölle määrättävät

²²² PeVL 14/2018 vp.

²²³ Datanhallinta-asetuksen johdanto-osan 3 perustelukappale.

²²⁴ Ks. esim. PeVL 58/2010 vp, PeVL 15/2016 vp; PeVL 14/2018 vp ja PeVL 46/2021 vp.

seuraamusmaksut ovat euromääräisesti vähäisempiä kuin oikeushenkilölle määrättävät. Perustuslakivaliokunta on pitänyt oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta arveluttavana muun muassa sitä, että eräistä varsin vähäisistä rikkomuksista määrättävän seuraamusmaksun vähimmäismäärä oli 500 euroa²²⁵.

Yksi vertailukohta on tietosuoja-asetuksen mukaiset seuraamusmaksut. Ne ovat kuitenkin suuruudeltaan huomattavia. Kansalliseen harkintaan perustuviin euromäärältään huomattaviin seuraamusmaksuihin on syytä suhtautua torjuvasti. Siksi yleisen tietosuoja-asetuksen ankaruustaso on liiallinen datanhallinta-asetuksen yhteydessä.

Tässä yhteydessä sopivampi ankaruustaso voisi olla esimerkiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) mukaiset seuraamusmaksut. Laissa seuraamusmaksun käyttökynnys on asetettu varsin korkealle. Lain mukaan teleyrityksille voidaan määrätä seuraamusmaksu vain, jos yritys ei ole kehotuksesta huolimassa kohtuullisessa ajassa oikaissut menettelyään ja menettelyllä on huomattavaa vaikutusta markkinoihin. Huomattavana vaikutuksena on lain esitöiden mukaan pidettävä esimerkiksi sitä, että huomattavan markkinavoiman yritys kieltäytyy noudattamasta jotakin sille lain säännösten perusteella asetettua selkeää velvoitetta taikka syrjiviä tai kohtuuttomia ehtoja käyttäen estää kilpailijoiden pääsyn markkinoille. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös se, onko toiminta ollut pitkäkestoista ja ovatko toiminnan haittavaikutukset kohdistuneet suureen joukkoon kilpailijoita tai käyttäjiä. Raskauttavaa on myös se, jos huomattavan markkinavoiman yritys on saanut toiminnasta itselleen merkittävää taloudellista hyötyä. Menettelyllä ei todennäköisesti ole huomattavaa vaikutusta markkinoihin, jos markkinahäiriö on vain tilapäinen ja sen vaikutukset korjaantuvat teleyrityksen muuttaessa menettelyään.²²⁶ Sähköisen viestinnän palvelulaissa on säännelty teleyrityksiä vastaavasti seuraamusmaksusta televisio- ja radiotoimintaan sovellettuna. Jotta seuraamusmaksu voidaan määrätä, on rikkomismenettelyllä oltava huomattava vaikutus lain tavoitteiden toteutumiseen.

Maksun suuruus on lain mukaan vähintään 1 000 euroa ja enintään miljoona euroa. Jos teolla tai laiminlyönnillä on erittäin huomattavia vaikutuksia markkinoihin tai televisio- ja radiotoiminnassa, jos teolla tai laiminlyönnillä on erittäin huomattavia vaikutuksia lain tavoitteiden toteutumiseen, mainittu määrä saadaan ylittää. Maksu saa kuitenkin enintään olla viisi prosenttia teleyrityksen edellisen vuoden sähköisen viestinnän verkkojen ja palveluiden tarjoamisesta koostuvasta liikevaihdosta²²⁷ tai televisio- tai radiotoiminnan harjoittajan edellisen vuoden toimiluvanvaraisen toiminnan liikevaih-

²²⁵ Ks. PeVL 58/2010 vp s. 6/l.

²²⁶ HE 112/2002 vp. s. 188-190.

²²⁷ Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 333 §:n 3 mom.

dosta. Toimiluvanvaraisella toiminnalla tarkoitetaan nimenomaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain nojalla myönnettyyn ohjelmistolupa perustuvaa toimintaa.²²⁸ Ottaen huomioon datanhallinta-asetuksen velvoitteet, tässä yhteydessä omaksettua ylärajaa voidaan pitää kuitenkin varsin korkeana.

Vertailukohtaa voi myös hakea markkinavalvonnan seuraamusmaksun osalta annettusta tuoreesta lainsäädännöstä. Jalkineiden ja tekstiilien vaatimustenmukaisuudesta annetussa laissa (262/2022) säädetään markkinavalvonnan seuraamusmaksusta, jonka rahamäärä on vähintään 300 euroa ja enintään 3000 euroa. Lain 10 §:ssä säädetyn seuraamusmaksun vähäisempi rahamäärä on oikeasuhtainen ehdottavan seuraamusmaksun kanssa, koska jalkineiden ja tekstiilien markkinoille saattaminen ja käyttö ei ole lähtökohtaisesti yleisvaarallista toimintaa, kuten ajoneuvojen ja kuljetettavien painelaitteiden markkinoille saattaminen ja käyttäminen on. Jalkineiden ja tekstiilien vaatimustenmukaisuudesta annettua lakia koskeaa hallituksen esitys (HE 208/2021) ei ollut perustuslakivaliokunnan tai lakivaliokunnan arvioitavana.

Datanhallinta-asetuksessa on säädetty niistä seikoista, jotka voidaan ottaa huomioon seuraamusta määrätessä. Kyseiset seikat voidaan ottaa kansalliseen lakiin.

Kaksoisrangaistavuuden kieltö

Hallinnollisen sanktioiden sääntelyssä on otettava huomioon kaksoisrangaistavuuden kieltö (*ne bis in idem*). Jos hallinnollisia sanktioita koskevissa säännöksissä tarkoitettu teko tai laiminlyönti saattaa täyttää rikoslaissa tai muussa laissa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön, sääntely muodostuu merkitykselliseksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määritellyn kaksoisrangaistavuuden kiellon (*ne bis in idem* -kieltö) kannalta. Kaksoisrangaistavuuden kieltö kattaa myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset.²²⁹

Kaksoisrangaistavuuden kieltö ei estä määräämästä hallinnollista sanktiota muiden hallinnollisten seuraamusten ohella (esimerkiksi luvan peruuttaminen, turvaamistoimet ja uhkasakko). Koska tehosteeksi asetettu uhkasakko ei ole rangaistusluonteinen seuraamus, uhkasakon tuomitseminen ja uuden uhkasakon asettaminen eivät ole olleet vastoin *ne bis in idem* -kieltöä²³⁰.

²²⁸ HE 112/2002 vp. s. 218-129.

²²⁹ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 32.

²³⁰ KHO 2016:96.

Tässä yhteydessä kaksoisrangaistavuuden kiellon kannalta merkityksellinen on EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain mukainen seuraamusmaksu. Henkilötiedot kuuluvat datanhallinta-asetuksen soveltamisalaan ja datanhallinta-asetuksessa säädetään tietojenkäsittelystä. Näin ollen datanhallinta-asetuksen vastainen toiminta voi olla myös tietosuoja-asetuksen vastaista toimintaa.

Kaksoisrangaistavuuden ongelma voitaisiin poistaa antamalla etusija tietosuoja-asetuksen sääntelyn etusijaan, sillä datanhallinta-asetuksella ei ole tarkoitus rajoittaa tietosuoja-asetuksen soveltamista²³¹. Tämä voidaan toteuttaa useammalla tavalla. Yksi mahdollisuus on säätää, että seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos tietosuojavaltuutettu selvittää samaa asiaa tai jos se on määrännyt samasta asiasta seuraamusmaksun.

5.2.3 Hallinnollisen sanktion säätämisestä

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä on katsottu, että perustuslain 8 §:ssä tarkoitettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ei ulota vaikutustaan suoraan hallinnollisiin seuraamuksiin. Alun perin asiaan on kiinnitetty huomiota täsmällisyysvaatimuksen kannalta²³². Sittemmin valiokunta on säännönmukaisesti toistanut tämän tarkkuuden yleistä vaatimusta koskevan maininnan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia ehdotuksia tarkastellessaan²³³. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin myös katsonut, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn on täytettävä riittävät sääntelyn täsmällisyyttä ja selkeyttä koskevat vaatimukset²³⁴. Niin sanottua avointa eli blankorangaistussääntelyä koskevat edellytykset koskevat myös hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä²³⁵. Valiokunta on pitänyt sääntelyn tällaista täsmäntämistä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä²³⁶.

Datanhallinta-asetuksen seuraamusartikla on luonteeltaan niin kutsuttu blankosäännös. Siinä sanktioitavan teon tunnusmerkistöä ei ole yksityiskohtaisesti määritelty. Se ovat tyypillinen ratkaisu EU-sääntelyssä. Suhteessa komission esitykseen datanhallinta-asetuksen seuraamussääntelyä on sen neuvottelujen aikana saatu tarkennettua. Datanhallinta-asetuksen seuraamuksia koskevassa artiklassa viitataan tiettyihin asetuksen artikloihin ja rangaistavat teot on nimetty.

²³¹ Datanhallinta-asetuksen 1 artiklan 3 kohta ja 13 artiklan 3 kohta.

²³² PeVL 74/2002 vp, s. 5/1

²³³ Ks. esim. PeVL 46/2021 vp, 13 kohta.

²³⁴ PeVL 46/2021 vp, 12 kohta.

²³⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 8/1.

²³⁶ PeVL 10/2016 vp, s. 7–8.

Perustuslakivaliokunta ei sinänsä ole pitänyt blankorangaistussäätelyä perustuslain kieltämänä sääntelytekniikkana. Tällaiseen sääntelyyn on hallinnollisissa sanktioissa syytä soveltaa vastaavia periaatteita, joita perustuslakivaliokunta on noudattanut rikosoikeudellista blankosäätelyä arvioidessaan. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syyistä blankosäännöksiin on syytä suhtautua torjuvasti. Jo perusoikeusuudistuksessa perustuslakivaliokunta korosti, että blankosäännösten osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset on kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta.²³⁷

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että EU-sääntelyn sanktiointisäätelyä on täsmennettävä kansallisesti siinä laajuudessa kuin EU-sääntely sen mahdollistaa²³⁸.

Datanhallinta-asetuksessa on kyse suoraan sovellettavasta sääntelystä. Sanktioitavat teot on määritelty asetuksessa, eikä siinä ole annettu erityistä liikkumavaraa muuttaa tai tarkentaa sanktioituja tekoja. Näin ollen kansallista liikkumavaraa ei tältä osin ole, mutta liikkumavaraa on sen suhteen, millaisia seuraamuksia rikkomuksista säädetään.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen edellytyksenä olevaa syyksiluettavuutta ei arvioida yhtenevästi rikosoikeudellisen rangaistusvastuun edellytyksenä olevan syyksiluettavuuden kanssa. Hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen tuottamuksesta riippumaton vastuu eli niin sanottu ankara vastuu on tietyissä tilanteissa katsottu mahdolliseksi, vaikkakin se on poikkeuksellista ja voi olla ongelmallista syyttömyysolettaman kanssa²³⁹. Vaadittavan syyksiluettavuuden arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen merkityksellinen EU-oikeus.

Datanhallinta-asetuksessa seuraamuksia ei ole sidottu tuottamuksellisuuteen tai tahallisuuteen, mutta toiminta voidaan ottaa huomioon määrätessä seuraamuksia. Syyttömyysolettaman valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkitystä on myös sillä, että seuraamusmaksun määrääminen on hallintoasian käsittelyä, johon sovelletaan datanhallinta-asetuksen menettelysääntelyä sekä hallintolakia (vrt. PeVL 32/2005 vp, s. 3).

²³⁷ PeVL 37/2021 vp, s. 35.

²³⁸ PeVL 10/2016 vp, s. 6.

²³⁹ Ks. PeVL 9/2018 vp, s. 4.

Näiden yleisten reunaehtojen lisäksi hallinnollisen sanktion säätämisessä on otettava huomioon useita seikkoja²⁴⁰:

- Seuraamusmaksun määräävä viranomaislainen tulee ilmetä selkeästi seuraamusmaksua koskevasta sääntelystä. Toimivalta hallinnollisen sanktion määräämiseksi on yleensä perusteltua osoittaa sellaiselle lainsäädännön noudattamisen valvontaa suorittavalle viranomaiselle, jolla on parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida määräämisen perusteena olevia seikkoja. Joissain tapauksissa seuraamusmaksun määrääminen on kuitenkin säädetty tuomioistuimen tehtäväksi hallintomenettelyssä.²⁴¹
- Hallinnollisen sanktion nimikkeen tulisi vastata mahdollisimman hyvin myös sen kohteena olevaa tekoa. Hallinnollisista sanktioista ei tule käyttää lainsäädännössä terminologisia ilmaisuja, jotka voivat viitata rikosoikeudelliseen rangaistukseen tai pakkokeinolain mukaisten pakkokeinojen käyttöön.
- On säädettävä maksuvelvollisuuden perusteista (oikeasuhtaisuus)
 - Seuraamusmaksujen enimmäis- ja vähimmäismäärät on nimenomaisesti ilmaistava seuraamusmaksuja koskevassa sääntelyssä.
 - Oikeasuhtaisuuden vaatimus edellyttää, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaan sääntelyyn sisällytetään säännös seuraamusmaksun suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista, jos seuraamusmaksussa on euromääräistä liikkumavaraa²⁴². Tällaisia huomioon otettavia tekijöitä ovat perustuslakivaliokunnan mukaan rikkomuksen laatua, laajuutta, vakavuutta ja kestoaikaa, rikkomuksella saavutettua hyötyä sekä rikkomukseen syyllistyneen mahdollisia toimia vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi²⁴³.
 - Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskeva sääntely on muotoiltava tavalla, joka ilmentää sidottua harkintaa. Sääntely on toisin sanoen muotoiltava siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä²⁴⁴. Oikeasuhtaisuuden kannalta

²⁴⁰ Ks. esim. PeVL 37/2021 vp, 32 kohta.

²⁴¹ PeVL 12/2019 vp.

²⁴² PeVL 12/2019 vp, s. 7 ja PeVL 46/2021 vp, 17 kohta.

²⁴³ PeVL 46/2021 vp, 18 kohta.

²⁴⁴ PeVL 39/2017 vp, s. 4, PeVL 49/2017, s. 5–6, PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 46/2021 vp, 17 kohta.

välttämätöntä on myös, että seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä koskeva sääntely pitää sisällään mahdollisuuden jättää seuraamusmaksu määräämättä, jos sen määrääminen olisi erityisestä syystä kohtuutonta²⁴⁵.

- On säädettävä maksuvelvollisen oikeusturvasta.
 - Huomattavan suuret seuraamusmaksut korostavat oikeusturvalle asetettavia vaatimuksia. Huomattavan seuraamusmaksun määrääminen tulee esittää seuraamuskollegiolle, joka ratkaisee asian esittelystä.²⁴⁶
- On säädettävä seuraamuksen täytäntöönpanon perusteet.
 - Hallinnollista sanktiota koskevasta erityislaista tulee käydä selkeästi ilmi sanktion kohteena olevan oikeus hakea muutosta.
 - Hallinnollisten sanktioiden täytäntöönpanon perusteista tulee säätää lain tasolla. Seuraamusmaksun täytäntöönpano on usein säädetty toteutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) mukaisessa menettelyssä. Järjestelyn toteuttaminen merkitsee lakitekniisesti sitä, että asianomaiseen erityislakiin tulee ottaa säännös, jonka mukaan sen mukaiset seuraamusmaksut peritään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädettyssä järjestyksessä. Lisäksi sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin tulee lisätä säännös asianomaisessa erityislaissa tarkoitettujen seuraamusmaksujen perimisestä. Lähtökohtana tällöin on, että seuraamusmaksu on pantavissa täytäntöön vasta lainvoimaisen päätöksen perusteella.
 - Niissäkin tapauksissa, joissa lainvoimaisuudesta seuraamusmaksun täytäntöönpanon edellytyksenä ei ole tarpeen erikseen säätää, vaatimus lainvoimaisuudesta on syytä selvyyden vuoksi todeta sanktion määräämistä koskevan lain perusteluissa.
 - Tulee säätää seuraamusmaksun määräämistoimivallan vanhentumisesta sekä määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanon vanhentumisesta.

²⁴⁵ PeVL 49/2017 vp, s. 6, PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 46/2021 vp, 5.

²⁴⁶ PeVL 14/2018 vp.

- Rangaistusluonteisia seuraamusmaksuja koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on otettava kantaa myös siihen, voidaanko eräänlyneelle seuraamusmaksulle periä viivästyskorkoa tai voidaanko siihen liittää muu viivästysseuraamus. Koska rangaistusluontoiset seuraamusmaksut rinnastuvat ankaruudeltaan sakkorangaistukseen, on yleensä johdonmukaista, ettei niille peritä viivästyskorkoa tai muuta viivästysseuraamusta. Tästä on selvyuden vuoksi syytä ottaa maininta lain perusteluihin.

6 Datanhallinta-asetuksen muut velvoitteet

Sähköinen eurooppalainen palveluväylä

Datanhallinta-asetuksella muutetaan yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta annettua asetusta²⁴⁷. Mainitun asetuksen mukaan kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että käyttäjät voivat hoitaa minkä tahansa liitteessä II luetellun menettelyn täysin sähköisesti, edellyttäen että kyseessä oleva menettely on otettu käyttöön asianomaisessa jäsenvaltiossa²⁴⁸. Liitteeseen lisätään datanhallinta-asetuksella datan välityspalvelujen tarjoajaa koskeva ilmoitus sekä rekisteröinti unionissa tunnustetuksi data-altruismipohjaiseksi organisaatioksi.

Raportointi uudelleentarkastelua varten

Datanhallinta-asetukseen sisältyy säännös sen arvioinnista ja uudelleentarkastelusta²⁴⁹. Komissio on laadittava arviointikertomus asetuksesta viimeistään 24.9.2025. Arviointikertomus voi sisältää lainsäädäntöehdotuksia.

Jäsenvaltioiden on toimitettava arviointikertomuksen laatimiseen tarvittavat tiedot komissiolle. Arviointikertomuksessa on datanhallinta-asetuksen mukaan erityisesti käsiteltävä seuraamussääntelyä, unioniin sijoittautumattomia datan välityspalvelun tarjoajia sekä tunnustettuja data-altruismipohjaisia organisaatioita. Näin ollen komissio tulee kysymään erityisesti näistä tietoja, mihin on hyvä varautua.

²⁴⁷ 36 artikla.

²⁴⁸ Yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta annetun asetuksen ((EU) 2018/1724) 6 artiklan 1 kohta.

²⁴⁹ 35 artikla.

Liite: Datanhallinta-asetuksen artikloiden ja perustelukappaleiden vastaavuus

Resitaali	Artikla
1	1(1)
2	1(1)
3	1(2) ja 1(5)
4	1(3), 13(1), 23(1)
5	1(1)
6	1(1)
7	1(1), 1(5), 7(1)
8	(3)(1)(d), 5(5)
9	1(1) ja 7(4)
10	3(1)
11	1(2) ja 3(3)
12	2(1)(17) ja 3(2)

Resitaali	Artikla
13	1(4) ja 4
14	4
15	5
16	6(4) ja 8(3)
17	1(2) ja 5(3)
18	5(3), 5(5) ja 5(7)
19	5(5) ja 5(10)
20	5(7), 5(8) ja 5(10)
21	5(10)-(12)
22	31
23	31(1)
24	5(13)
25	6

Resitaali	Artikla
26	7 ja 8
27	2(11) ja 10
28	2(11) ja 10
29	2(11), 10 ja 15
30	2(11) ja 10
31	2(15) ja 10
32	12
33	12
34	12
35	1(3) ja 12
36	12
37	12
38	11

Resitaali	Artikla
39	11
40	1(2) ja 11
41	11
42	11
43	11
44	13 ja 26
45	16
46	17, 20, 21 ja 22
47	17
48	1(2) ja 16
49	1(2) ja 16
50	21
51	23 ja 26

Resitaali	Artikla
52	25
53	29
54	30
55	34
56	36
57	36
58	32
59	32
60	1(4)
61	-
62	-
63	-