

Datanhallinta-asetus: kansallinen täytäntöönpano

Työryhmän selvitys

LVM LIIKENNE- JA
VIESTINTÄMINISTERIÖ

Liikenne- ja
viestintäministeriön
julkaisuja **2023:8**

lvm.fi

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2023:8

Datanhallinta-asetus: kansallinen täytäntöönpano

Työryhmän selvitys

Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Liikenne- ja viestintäministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-243-949-9

ISSN pdf: 1795-4045

Helsinki 2023

Datanhallinta-asetus: kansallinen täytäntöönpano Työryhmän selvitys

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 2023:8

Julkaisija

Liikenne- ja viestintäministeriö

Tekijä/t

Merita Erkkilä, Tuomas Kaivola, Viveca Still

Toimittaja/t

Merita Erkkilä, Tuomas Kaivola, Viveca Still

Kieli

Suomi

Sivumäärä

112

Tiivistelmä

Datanhallinta-asetus on uutta EU-sääntelyä. Asetuksena se on suoraan sovellettava eikä vaadi samanlaista täytäntöönpanoa kuin direktiivit. Kansalliseen sääntelyyn ja käytäntöön sisältyvät mahdolliset päällekkäisyydet ja ristiriitaisuudet on kuitenkin poistettava siltä osin kuin kansallista liikkumavaraa ei ole. Lisäksi asetuksessa edellytetään tietyn kansallisen sääntelyn antamista.

Selvityksessä kuvataan asetuksen taustaa, tavoitteita ja pääasiallista sisältöä. Tämän jälkeen keskitytään niihin säännöksiin, jotka koskevat julkista sektoria.

Selvityksessä kuvataan, mihin organisaatioihin ja mihin dataan asetuksen säännöksiä julkisen sektorin elinten datan uudelleenkäytöstä sovelletaan. Tämän jälkeen eritellään asetuksen sääntelyä uudelleenkäytön järjestämisestä. Kyse on menettelysääntelystä, eikä asetusta itsessään velvoita asettamaan dataa saataville uudelleenkäyttöä varten.

Selvityksessä käydään läpi asetuksen edellyttämä seuraamussääntely sekä arvioidaan sen toteuttamista kansallisesti.

Lisäksi arvioidaan, miten asetuksesta tulevat uudet tehtävät olisi tarkoituksenmukaista kansallisesti järjestää. Asetuksessa säädetään keskitetystä tietopisteestä uudelleenkäytettäville tiedoille, toimivaltaisesta elimestä tukemaan datan saataville asettamista sekä toimivaltaisesta valvontaviranomaisesta datan välityspalveluiden ja tunnustettujen data-altruismipohjaisten organisaatioiden suhteen.

Asiasanat

digitalisaatio, data, tietovarannot, tietoyhteiskunta

ISBN PDF

978-952-243-949-9

ISSN PDF

1795-4045

Asianumero

VN/17688/2021

Hankenumero

-

Julkaisun osoite

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-949-9>

Dataförvaltningsakten: utredning om det nationella genomförandet Arbetsgruppens utredning

Kommunikationsministeriets publikationer 2023:8

Utgivare Kommunikationsministeriet

Författare Merita Erkkilä, Tuomas Kaivola, Viveca Still

Redigerare Merita Erkkilä, Tuomas Kaivola, Viveca Still

Språk Finska

Sidantal

112

Referat

Förordningen om dataförvaltning (dataförvaltningsakten) är ny EU-lagstiftning. Som förordning är den direkt tillämplig och kräver inte samma genomförandeprocess som ett direktiv. Däremot måste eventuella överlappningar eller motstridigheter med nationell lagstiftning eller nationella förfaranden undanröjas, om det inte finns nationellt handlingsutrymme. Dessutom förutsätter förordningen att vissa nationella bestämmelser utfärdas.

I denna utredning beskrivs förordningens bakgrund, mål och huvudsakliga innehåll. Den fokuserar därefter på de bestämmelser som gäller den offentliga sektorn.

Utredningen beskriver av vilka organisationer och på vilka sorters data förordningens bestämmelser om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn ska tillämpas. Därefter går utredningen igenom bestämmelserna om arrangemangen för vidareutnyttjande av information. Det är fråga om förfarandebestämmelser, förordningen ålägger inte i sig någon att tillhandahålla information för vidareutnyttjande.

Utredningen går också igenom vilka påföljdsbestämmelser som förordningen förutsätter och bedömer hur de kommer att verkställas nationellt.

Det görs också en bedömning av hur de nya uppgifter som förordningen ger upphov till ska ordnas nationellt på bästa sätt. I förordningen föreskrivs det om en gemensam informationspunkt, om ett behörigt organ som stöder tillhandahållande av data och om en behörig tillsynsmyndighet för förmedlingstjänster och erkända dataaltruismorganisationer.

Nyckelord digitalisering, data, informationsresurser, informationssamhället

ISBN PDF 978-952-243-949-9

Ärendenummer VN/17688/2021

ISSN PDF 1795-4045

Projektnummer -

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-949-9>

Data Governance Act: national implementation Working group report

Publications of the Ministry of Transport and Communications 2023:8

Publisher Ministry of Transport and Communications

Author(s) Merita Erkkilä, Tuomas Kaivola, Viveca Still

Editor(s) Merita Erkkilä, Tuomas Kaivola, Viveca Still

Language Finnish

Pages

112

Abstract

The Regulation of the European Parliament and of the Council on European data governance (Data Governance Act) is new EU regulation. It is directly applicable and does not require the same kind of an implementation process as directives. However, any possible overlaps and conflicts in national regulation and practice must be eliminated insofar as there is no national room for manoeuvre. In addition, the Act requires the adoption of certain national regulations.

The report describes the background, objectives and main content of the Act. It then focuses on the provisions concerning the public sector.

The report describes which organisations and data are subject to the provisions of the Act on the re-use of data by public sector bodies. The regulation on the organisation of reuse is then specified. It is a matter of procedural regulation, and the Act itself does not impose an obligation to make data available for re-use.

The report examines the regulation of sanctions required by the Act and assesses its implementation at the national level.

In addition, it assesses what the appropriate way would be to nationally organise the new tasks generated by the Act. The Act provides for a single information point for reusable data, for a competent body to support the process of making the data available and for a competent supervisory authority for data intermediation services and for recognised data altruism organisations.

Keywords digitalisation, data, data resources, information society

ISBN PDF 978-952-243-949-9

ISSN PDF 1795-4045

Reference number VN/17688/2021

Project number -

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-949-9>

Sisältö

Esipuhe: kovaa dataa ja pehmeää infrastruktuuria	8
1 Työryhmän tehtävä ja sen suorittaminen	9
2 Datanhallinta-asetus	11
2.1 Asetuksen tausta ja valmistelu.....	13
2.2 Asetuksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö.....	14
2.3 Keskeiset käsitteet.....	17
3 Datanhallinta-asetuksen 2 luku	20
3.1 Yleistä	21
3.1.1 Organisatorinen soveltamisala.....	21
3.1.2 Asiallinen soveltamisala	26
3.2 Uudelleenkäytön menettelysäännöt	37
3.2.1 Datanhallinta-asetus menettelysääntelynä.....	38
3.2.2 Datanhallinta-asetus yleissääntelynä.....	40
3.2.3 Velvoitteiden sisältö.....	41
3.2.4 Nykytila ja sen arviointi.....	48
3.3 Keskitetty tietopiste	56
3.3.1 Velvoitteiden sisältö.....	56
3.3.2 Nykytila ja sen arviointi.....	57
3.4 Toimivaltaiset elimet	64
3.4.1 Velvoitteiden sisältö.....	64
3.4.2 Nykytila ja sen arviointi.....	66
4 Datanhallinta-asetuksen 3 ja 4 luku	69
4.1 Yleistä	69
4.2 Toimivaltaiset viranomaiset	70
4.2.1 Velvoitteiden sisältö.....	70
4.2.2 Nykytila ja sen arviointi.....	76

5	Datanhallinta-asetuksen seuraamussääntely	83
5.1	Seuraamussääntely datanhallinta-asetuksessa	83
5.2	Nykytila ja sen arviointi	86
5.2.1	Seuraamuslajeista ja kansallisesta liikkumavarasta.....	86
5.2.2	Hallinnollisen sanktion käyttämisestä datanhallinta-asetuksen täytäntöönpanossa	92
5.2.3	Hallinnollisen sanktion säätämisestä	99
6	Datanhallinta-asetuksen muut velvoitteet	103
	Liite 1: Datanhallinta-asetuksen artikloiden ja perustelukappaleiden vastaavuus	104
	Liite 2: Alustavia arvioita taloudellisista vaikutuksista viranomaisin	107
	Liite 3: Lausuntokierroksen perusteella selvitykseen tehdyt muutokset	110

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 elinten 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 hallinnoinnin rakenteet ja standardit tiedon siirtämiseen, käsittelyyn ja tietoturvan järjestämiseen. Osaa tästä niin sanotusta pehmeästä infrastruktuurista pyritään rakentamaan datanhallinta-asetuksella. Asetuksen 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 tulkinnanvaraisia. Suoraan sovellettavana EU-lainsäädäntönä sitä on osattava soveltaa yhdessä olemassa olevan kansallisen sääntelyn kanssa. Työryhmä on pyrkinyt osaltaan helpottamaan tilannetta. Siksi tässä selvityksessä ei vain arvioida täytäntöönpanotöiden vaikeuksia, vaan siinä pyritään myös kuvaamaan datanhallinta-asetuksen velvoitteita. Korostan kuitenkin datanhallinta-asetuksen tekstiin ja sitä koskevaan tulevaan tulkintakäytäntöön tutustumisen tärkeyttä.

Maria Rautavirta, työryhmän puheenjohtaja
toukokuu 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 samantaista 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 hallinnonaloilla 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, tietujohtaja, 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 \(valtioneuvosto.fi\)](#).

Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi lausuntoja datanhallinta-asetuksen kansallista täytäntöönpanoa tukevan työryhmän selvitysluonnoksesta. Selvitysluonnos oli lausuttavissa 16.2.–5.4.2023. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 445 taholta. Lausunnon jätti 54 tahoa. Pyydetyillä lausunnoilla työryhmä kartoitti erityisesti, onko asetuksen sisältöä kuvattu ja nykytilaa arvioitu selvityksessä tarpeeksi selvästi ja kattavasti. Lisäksi kartoitettiin sitä, miten datanhallinta-asetus vaikuttaa eri toimijoiden toimintaan. Lausuntopalautetta hyödynnetään myös kansallisessa täytäntöönpanotyössä. Lausuntopalautteen perusteella selvitykseen tehdyt muutokset on kuvattu selvityksen liitteessä 3.

2 Datanhallinta-asetus

Datanhallinta-asetus osana EU:n datasääntelyn kokonaisuutta

Datanhallinta-asetus on osa Euroopan komission datastrategian toimenpiteitä (ks. 2.1 ja 3.1.1 jaksot).

Tämä tarkoittaa sitä, että datanhallinta-asetus on osa laajempaa politiikka-kokonaisuutta. EU on antanut viime vuosina useita lainsäädäntöaloitteita datataloudesta. Datastrategian toimeenpanoon liitetään yleensä datanhallinta-asetus, digimarkkinasäädös, digipalvelusäädös, tekoälyasetus ja datasäädös¹.

Datanhallinta-asetuksen 3 ja 4 luku jakavat osan tavoitteistaan digipalvelusäädöksen, digimarkkinasäädöksen ja ehdotetun datasäädöksen kanssa, sillä myös niissä pyritään lisäämään datan liikkuvuutta toimijoiden välillä. Datanhallinta-asetuksen tulokulma on kuitenkin näihin verrattuna vahvemmin menettelyllinen – miten tietyt datatalouden uudet toimijat voivat helpottaa datan liikkuvuutta –, eikä siinä säädetä oikeudesta saada dataa tai velvollisuudesta luovuttaa dataa.

Datanhallinta-asetuksen 2 luku puolestaan liittyy datastrategian toimenpiteiden sijasta ennemmin avoimen datan direktiiviin. Se ikään kuin jatkaa avoimen datan direktiivin politiikkatoimia. Sillä pyritään edistämään julkisen sektorin elinten sellaisten dataluokkien uudelleenkäyttöä, jotka eivät kuulu avoimen datan direktiivin soveltamisalaan.

¹ Asetukset (EU) 2022/868, (EU) 2022/1925 ja (EU) 2022/2065 sekä asetusehdotukset COM(2021) 206 final ja COM(2022) 68 final.

Datanhallinta-asetus ei korvaa mitään olemassa olevaa säädöstä, vaan sitä sovelletaan olemassa olevan sääntelyn lisäksi (ks. 2.2 jakso).

Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi tietosuojasääntelyä, kilpailu- ja kuluttajasääntelyä sekä aineettomien oikeuksien sääntelyä on sovellettava edelleen samalla, kun sovelletaan datanhallinta-asetusta. Esimerkiksi datanhallinta-asetuksen 2 luvun mukaiset julkisen sektorin elimet pysyvät yhä muun muassa yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisina rekisterinpitäjinä ja kansallisten hallinnon yleislakien mukaisina viranomaisina näihin liittyvine velvollisuuksineen.

Datanhallinta-asetus on EU-sääntelyä ja EU-sääntelyn sisäisessä systematiikassa yleislainsäädäntöä (ks. jakso 3.2.2).

Tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että muussa EU-sääntelyssä voidaan täydentää datanhallinta-asetusta tai poiketa siitä. Esimerkiksi datanhallinta-asetuksen 2 lukua täydentävää ja siitä poikkeavaa sääntelyä ollaan antamassa Euroopan terveysdata-avaruutta koskevassa asetusehdotuksessa.

Tämä tarkoittaa toiseksi sitä, että kansallista sääntelyä voi datanhallinta-asetuksen soveltamisalassa antaa vain siltä osin kuin asetuksessa jätetään kansallista liikkumavaraa. Muuten kansallisen lainsäädännön ja käytänteiden ristiriidat on poistettava. Kansallista liikkumavaraa on kuitenkin jätetty paljon asetuksen täydentämiseen. Kansallisen liikkumavaran käytössä on kuitenkin otettava huomioon EU-oikeuden yleiset periaatteet vilpittömästä yhteistyöstä ja EU-oikeuden tulkintavaikutuksesta. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltion tulee toteuttaa kaikki ne toimenpiteet, joilla varmistetaan EU-oikeudesta tulevien velvoitteiden täyttäminen, jäsenvaltion on pidättäytyttävä toimista, jotka voisivat vaarantaa EU-oikeuden tavoitteiden toteutumisen ja kansallisen oikeuden säännöksiä tulkitaan niin, että ne ovat yhteensopivia EU-oikeuden ja sen tavoitteiden kanssa.

Datanhallinta-asetus ei velvoita julkisen sektorin elimiä asettamaan mitään dataa saataville (ks. jakso 3.2.1).

Tämä tarkoittaa sitä, että datan saataville asettamisesta päätetään muualla kuin datanhallinta-asetuksessa. Oikeus tai velvollisuus datan saataville asettamiseen uudelleenkäyttöä varten voi tulla esimerkiksi muusta EU-säädöksestä tai kansallisesta laista.

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. Kuulemisyhteenveto 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 alkuperäistä 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 lisäisi 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.²

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.

² 1 artikla.

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 henkilötietoihin³. Datanhallinta-asetus ei ”etenkään” rajoita EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen⁴, unionin elinten tietosuoja-asetuksen⁵, sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin⁶ eikä rikosasioiden tietosuojadirektiivin⁷ soveltamista. Tämä 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.⁸

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

4 (EU) 2016/679.

5 (EU) 2018/1725.

6 2002/58/EY.

7 (EU) 2016/680.

8 1 artiklan 3 kohta.

Toiseksi datanhallinta-asetus ei rajoita kilpailulainsäädännön soveltamista.⁹ 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.¹⁰

Kolmanneksi datanhallinta-asetus ei rajoita yleistä turvallisuutta, puolustusta ja kansallista turvallisuutta koskeviin toimiin liittyvää jäsenvaltioiden toimivaltaa¹¹.

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 syyte-toimiin tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoon liittyvää kansainvälistä yhteistyötä varten, eikä siinä yhteydessä tehtävää kansainvälistä yhteistyötä¹².

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.¹³

Asetuksen johdanto-osassa on lueteltu sellaista aineettomiin oikeuksiin liittyvää sääntelyä, joihin asetusta ei saisi vaikuttaa: direktiivi 2001/29/EY tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa, direktiivi 2004/48/EY teollis- ja tekijänoikeuksien noudattamisen varmistamisesta sekä direktiivi (EU) 2019/790 tekijänoikeudesta ja lähioikeuksista digitaalisilla sisämarkkinoilla ja direktiivien 96/9/EY ja 2001/29/EY muuttamisesta.¹⁴ Uudelleenkäytön on siis tapahduttava aineettomia oikeuksia, kuten tekijänoikeuksia, kunnioittaen.

9 1 artiklan 4 kohta.

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

11 1 artiklan 5 kohta.

12 Johdanto-osan 3 perustelukappale.

13 Johdanto-osan 17 ja 18 perustelukappale.

14 Johdanto-osan 3 perustelukappale.

Kirjauksesta huolimatta asetus vaikuttaa julkisen sektorin elimille kuuluviin 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 tietoaaineistot.

Vaikka datan käsite on laaja, asetuksen 2 lukua sovelletaan vain tiettyihin datan luokkiin. Asetuksen 2 lukua sovelletaan sellaisiin dataluokkiin, jotka on rajattu avoimen datan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Ne ovat data, joka on suojattu kaupallisen luottamuksellisuuden, tilastollisen luottamuksellisuuden, kolmansien osapuolten teollis- ja tekijänoikeuksien tai henkilötietojen perusteella (ks. tarkemmin 3.1.2 jakso).

Avoimen datan direktiivissä¹⁵ käytetään vielä asiakirja-käsitettä eikä data-käsitettä. Asiakirja-käsite on kuitenkin määritelty hyvin laveasti: se kattaa välineneutraalisti niin yksittäisen tiedon kuin niiden koonnit¹⁶. Näin ollen voidaan ajatella, että datanhallinta-asetuksessa tarkoitettu data on sama kuin avoimen datan direktiivin alaiset sähköisessä muodossa olevat asiakirjat.

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

16 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.

Niin ikään julkisuuslaissa käytetään asiakirja-käsitettä. Julkisuuslain mukaan asiakirjalla tarkoitetaan kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.¹⁷ Asiakirja-käsite on kattava ja se on pyritty tekemään mahdollisimman välineneutraaliksi. Käsite kattaa sekä perinteiset asiakirjat että sähköiset asiakirjat ja muut apuvälinein selville saatavissa olevat asiakirjat. Muiden kuin perinteisiin asiakirjoihin sisältyvien tietojen määrittelyssä ei ole merkitystä talletusalus-talla, vaan sääntely kohdistuu yksinomaan informaatioon. Asiakirja on looginen kokonaisuus, ja yhteen sähköiseen tallennusvälineeseen saattaa olla talletettu niin useita asiakirjoja kuin asiakirjan osia.¹⁸ Näin ollen data-käsite näyttää kattavan sähköisessä muodossa olevan asiakirjan osan, asiakirjan ja usean asiakirjan koosteen. Koosteen laajuutta ei ole datanhallinta-asetuksessa rajoitettu, joten käsite vaikuttaa kattavan myös tiedonhallintalain mukaiset tietoaineistot ja tietovarannot. Data-käsite on laaja siten, että se kattaa myös tekijänoikeuden suojan kohteet, kuten ääni- ja kuvatallenteet, tietokannat, valokuvat ja teokset.¹⁹ Käytännössä uudelleenkäyttöä varten saataville asetetaan tietoaaineistoja.

Henkilötiedoilla tarkoitetaan yleisessä tietosuoja-asetuksessa määriteltäviä henkilötietoja.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 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, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.²⁰

Henkilötiedon käsitteestä on tietosuojaviranomaisten tulkintakäytäntöä ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Henkilötieto-käsitettä on selostettu esimerkiksi tietosuoja-valtuutetun verkkosivuilla²¹.

17 Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta 621/1999, 5 §:n 1 kohta.

18 HE 30/1998 vp, s. 53 ja 54. Raakadatan ei ole katsottu vielä muodostavan asiakirjaa (KHO:2007:64).

19 Tiedonhallintalain (906/2019) 2 §:n 5 kohdan mukaan tietoaineistolla tarkoitetaan asiakirjoista ja muista vastaavista tiedoista muodostuvaa tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvää tietokokonaisuutta. Mainitun pykälän 6 kohdan mukaan tietovarannolla tarkoitetaan viranomaisen tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa käytettäviä tietoaineistoja sisältävää kokonaisuutta, jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti.

20 Yleinen tietosuoja-asetus 4 artiklan 1 kohta.

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

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 asetuksesta²².

Käsittelyllä tarkoitetaan henkilötietojen osalta tietosuoja-asetuksessa määriteltyä käsitteellistä ja muiden kuin henkilötietojen osalta muiden henkilötietojen vapaasta liikkuvuudesta annetussa asetuksessa 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 tuhoamista²³.

Muiden kuin henkilötietojen vapaasta liikkuvuudesta annetussa asetuksessa käsittelyllä 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 tuhoamista²⁴.

22 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>).

23 Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 2 kohta.

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

3 Datanhallinta-asetuksen 2 luku

Tiivistelmä luvun vaatimuksista viranomaisille

Datanhallinta-asetusta sovelletaan melkein kaikkiin julkisen sektorin elimiin (ks. 3.1.1 jakso). Julkiset yritykset eivät ole asetuksessa tarkoitettuja julkisen sektorin elimiä.

Datanhallinta-asetusta sovelletaan vain datanhallinta-asetuksen 3 artiklassa lueteltuihin datan luokkiin (ks. 3.1.2 jakso). Asetuksen säännökset tulevat kuitenkin sovellettavaksi vain silloin, kun tällaista dataa on asetettu saataville uudelleenkäyttöä varten. Asetus ei itsesään velvoita asettamaan mitään dataa uudelleenkäytettäväksi (ks. 3.2.1 jakso). Asetus on yleissääntelyä, joten mahdollinen erityissääntely on otettava huomioon (ks. 3.2.2 jakso). Lisäksi asetusta ei rajoita esimerkiksi tietosuojasääntelyn soveltamista, joten myös siitä tulevat vaatimukset on edelleen otettava huomioon (ks. 2.2 jakso).

Kun määriteltyjä datan luokkia asetetaan saataville uudelleenkäyttöä varten, on tämä tehtävä datanhallinta-asetuksen mukaisesti. Datanhallinta-asetuksen 5 artiklassa määritellään julkisen sektorin elinten hallussa olevan tiettyjen suojatun datan luokkien uudelleenkäytön edellytyksiä koskevat vaatimukset ja asetetaan veloitteita sekä julkisen sektorin elimille että uudelleenkäyttäjille. Asetuksen 9 artiklassa taas määritellään tämän datan uudelleenkäyttöpyyntöjen menettely.

Alle on tiivistetty asetuksen vaatimuksia.

Mitä julkisen sektorin elinten on tehtävä

1. Tarkistettava, onko se datanhallinta-asetuksen soveltamisalassa.
2. Tarkistettava, onko se asettanut saataville uudelleenkäyttöä varten dataa, joka on suojattu kaupallisen luottamuksellisuuden, tilastollisen luottamuksellisuuden, kolmansien osapuolten teollis- ja tekijänoikeuksien suojan tai henkilötietojen suojan (pl. avoimen datan direktiivin soveltamisalaan kuuluvat henkilötiedot) perusteella²⁵. Se, mitä dataa päätetään asettaa saataville, on jätetty kokonaan kansalliseen liikkumavaraan (vaatimuksia voi tosin olla muussa EU-sääntelyssä).

25 Tieto voi löytyä esimerkiksi tiedonhallintalain mukaisesta tiedonhallintamallista, organisaation omasta aloitteesta tekemästä tietotilinpäätöksestä, tietosuojasetuksen mukaisesta selosteesta tai tiettyä viranomaista koskevasta sääntelystä.

Jos on:

3. Tarkistettava, onko dataan myönnetty **yksinoikeusjärjestely** ja tarvittaessa lopetettava kyseinen järjestely.
4. Asetettava ehdot ja pääsymenettely **julkisesti saataville** (keskitetyn tietopisteen kautta). Ehtojen on oltava syrjimättömiä, avoimia, oikeasuhtaisia ja objektiivisesti perusteltuja. Maksujen osalta on omat säännöksensä.
5. Varmistettava datan lainvastaisen uudelleenkäytön estämiseksi, että **datan suojattu** luonne säilyy. Tässä on kuitenkin liikkumavaraa. Asetuksessa säädetään tietyistä seikoista, jotka on otettava huomioon esimerkiksi käyttöehtosopimuksissa. Sen sijaan datanhallinta-asetus ei sanele tarkkoja teknisiä toimenpiteitä, jotka on toteutettava tavoitteen saavuttamiseksi. Asetuksessa kyllä ehdotetaan tiettyjä keinoja, kuten anonymisointia tai pääsyä dataan turvatussa käsittely-ympäristössä. Jos turvattua käsittely-ympäristöä käytetään, asetuksessa on siihen liittyen tiettyjä vaatimuksia.
6. Tehtävä **päätös** uudelleenkäyttöpyyntöstä pääsääntöisesti kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta.

3.1 Yleistä

3.1.1 Organisaatorinen 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 elinten hallussa olevan datan uudelleenkäyttöä²⁶. Lukua sovelletaan vain julkisen sektorin elimiin.

²⁶ Johdanto-osan 6, 9 ja 10 perustelukappaleet.

Julkisen sektorin elimellä tarkoitetaan datanhallinta-asetuksessa valtion viranomaisia, alue- tai paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia tai yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä²⁷. Määritelmä on sama kuin avoimen datan direktiivissä²⁸. 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.²⁹

Datanhallinta-asetuksen johdanto-osan mukaan julkiset tehtävät voidaan määritellä yleisesti tai tapauskohtaisesti yksittäisen julkisen sektorin elimen osalta.³⁰ Julkisen sektorin elimen julkista tehtävää ei kuitenkaan ole määritelty datanhallinta-asetuksessa. Ilmaisuu on kuitenkin sama kuin avoimen datan direktiivissä. Avoimen datan direktiivin johdanto-osan mukaan julkisen tehtävän ulkopuolelle jää tavallisesti sellaisten asiakirjojen antaminen, jotka on tuotettu ja kustannettu yksinomaan kaupalliselta pohjalta ja kilpailulla markkinoilla muiden kanssa³¹. 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.³² 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 hallintotehtävää hoitavan tietoja. Kun tehtävää hoitaa yritys, se ei ole datanhallinta-asetuksen soveltamisalassa. Tällaisessa tilanteessa ilmeisesti kuitenkin kansallisesti voidaan laajentaa datanhallinta-asetuksen soveltamisalaa. Tämä mahdollisuus on hyvä ottaa huomioon,

27 2 artiklan 17 kohta.

28 Avoimen datan direktiivi 2 artiklan 1 kohta.

29 3 artiklan 2 kohta.

30 Johdanto-osan 12 perustelukappale.

31 Avoimen datan direktiivin johdanto-osan 22 perustelukappale.

32 Johdanto-osan 12 perustelukappale.

kun kyseisiä lakeja valmistellaan tai päivitetään. Arvio lienee mahdollista tehdä tapauskohtaisesti. Huomioon voidaan ottaa, onko esimerkiksi kyse valtion erityistehtävayhtiöstä ja miten datan uudelleenkäytön tavoitteet ja hallinnollinen taakka voidaan tasapainottaa.

Sen sijaan kun tehtäviä ulkoistetaan sopimuksen nojalla, tiedot voivat edelleen olla viranomaisen tietoja. Asiakirja on esimerkiksi julkisuuslain mukaisesti ajateltu viranomaisen hallussa, kun se on viranomaisella tai viranomaisen määräysvallassa (oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että viranomaisen tekemä sopimus pilvipalvelun käyttämisestä tietojen tallentamiseen perustaa tällaisen määräysvallan, mutta pelkkä mahdollisuus tietoliikenneyhteyteen ei sen sijaan vielä osoita tällaista määräysvaltaa)³³. Esimerkiksi rekisterinpitöön liittyviä avustavia tehtäviä voi ulkoistaa. Tällaisessa tilanteessa viranomainen kuitenkin pysyy rekisterinpitäjänä ja ulkoistettu palveluntarjoaja toimii käsittelijän roolissa. Näin voi olla, vaikka rekisterinpitäjällä ei olisi tosiasiallista pääsyä tietoihin³⁴. Tässä tilanteessa datanhallinta-asetus tulisi sovellettavaksi, jos tietoja asetetaan saataville. Siltä osin kuin julkisen sektorin elimen ulkopuolinen palveluntarjoaja toimii itsenäisenä rekisterinpitäjänä, datanhallinta-asetus ei tulisi sovellettavaksi. Tapauskohtainen analyysi on kuitenkin tarpeen, jotta voidaan selvittää, missä määrin kullakin taholla on tosiasiallista vaikutusvaltaa käsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittämiseen³⁵.

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.³⁶

33 Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate. Alma Talent 2020, s. 82 ja 83.

34 Euroopan tietosuojaneuvoston suuntaviivat 07/2020 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä yleisessä tietosuojasetuksessa, s. 3.

35 Euroopan tietosuojaneuvoston suuntaviivat 07/2020 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä yleisessä tietosuojasetuksessa, s. 28.

36 2 artiklan 18 kohta.

Määritelmä on sama kuin avoimen datan direktiivissä³⁷.

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, arkistot³⁸ ja museot, orkesterit, oopperat, baletit ja teatterit³⁹.

Oppilaitosta ei ole määritelty datanhallinta-asetuksessa. Käsitettä lienee perusteltua tulkita samoin kuin avoimen datan direktiivissä. Oppilaitosta ei ole määritelty siinäkään yhteydessä, mutta direktiivissä puhutaan toisen tai sitä alemman asteen oppilaitoksista ja kaikista muista oppilaitoksista⁴⁰.

Toisin kuin avoimen datan direktiivissä⁴¹, 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

37 Avoimen datan direktiivin 2 artiklan 2 kohta.

38 Arkistointia käsitellään datanhallinta-asetuksessa vain siitä näkökulmasta, että arkistot on rajattu pois soveltamisalasta. Datanhallinta-asetuksessa ei ole muuten käsitelty arkistointia, kuten kysymystä asetuksen suhteesta tutkimusaineiston arkistointiin (ks. esim. <https://tietosuoja.fi/aineiston-havittaminen-anonymisointi-tai-arkistointi-tutkimuksen-paattyessa>), joten asia on ratkaistava asetuksen tulkinnan perusteella.

39 Johdanto-osan 12 perustelukappale.

40 Avoimen datan direktiivin 1 artiklan 2 kohdan k alakohta.

41 Avoimen datan direktiivin 10 artikla.

organisaatioiden tai muiden julkisen sektorin elinten, julkisoikeudellisten laitosten tai tutkimusta tekevien hybridiorganisaatioiden, eli organisaatioiden, jotka ovat järjestäytyneet sekä julkisen sektorin elimiksi että julkisiksi yrityksiksi, kanssa ja jonka pääasiallisena tarkoituksena on tutkimustyö, tällaisen datan ei myöskään olisi kuuluttava tämän asetuksen soveltamisalaan.⁴²

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 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. Samalla tavalla, jos asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävän muun organisaation, kuten yrityksen, data siirtyy julkisen sektorin elimen haltuun, tällainen data kuuluu asetuksen soveltamisalaan.

Kun hybridiorganisaatio voi olla osittain direktiivin soveltamisalan piirissä ja osittain ulkopuolella, asetuksen soveltaminen voi jäädä epäselväksi ennen auktoritatiivisen tulkinnan saamista. Rajanvedossa asetuksen soveltamisalaan kuulumisen tai sen ulkopuolelle jäämisen suhteen voitaneen ottaa huomioon esimerkiksi organisaation pääasiallinen toiminta, muun kuin pääasiallisen toiminnan laajuus ja jatkuvuus, mihin toiminnan osa-alueeseen myönnetyllä rahoituksella datan saataville asettaminen tehtäisiin ja kuka organisaatiossa päätöksen tekee, jos eri toiminnoille on oma henkilöstönsä.

Datanhallinta-asetuksen johdanto-osassa niin ikään selvennetään, että asetusta ei sovelleta tutkijoiden väliseen, muussa kuin kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuvaan datan vaihtoon tieteellistä tutkimusta varten⁴³.

Datanhallinta-asetuksen julkisen sektorin elimen määritelmä ei kata julkisia yrityksiä⁴⁴. Asetuksen 2 lukua ei siten sovelleta myöskään julkisiin yrityksiin.

42 Johdanto-osan 12 perustelukappale.

43 Johdanto-osan 12 perustelukappale.

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

Julkisella yrityksellä tarkoitetaan kaikkia yrityksiä, joiden suhteen julkisen sektorin elimet käyttävät suoraan tai välillisesti määräysvaltaa omistuksen, rahoituksen 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.⁴⁵

Julkisen yrityksen määritelmä on asiallisesti sama kuin avoimen datan direktiivissä. Avoimen datan direktiivin säännökset julkisista yrityksistä on kuitenkin rajattu vain tietyillä aloilla toimiviin yrityksiin.⁴⁶

3.1.2 Asiallinen soveltamisala

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

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.⁴⁷

45 2 artiklan 19 kohta.

46 Avoimen datan direktiivin 2 artiklan 3 kohta.

47 3 artiklan 1 kohta.

Datanhallinta-asetuksen 2 luku on rajattu nimenomaan näihin tietoihin, koska ne eivät kuulu avoimen datan direktiivin soveltamisalaan⁴⁸. Esimerkkejä soveltamisalassa olevista datasta on koottu 3.2.2 jakson taulukkoon.

Julkisen sektorin elimen hallussa oleva data. Datanhallinta-asetuksessa ei ole määritelty, 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 kokoamasta 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 dataan⁴⁹, 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 tilanteeseen⁵⁰.

Näitä käsitteitä ei ole tarkemmin asetuksessa määritelty. Liikesalaisuuksien suoja on kuitenkin harmonisoitu liikesalaisuusdirektiivillä⁵¹. Se on pantu Suomessa täytäntöön liikesalaisuuslailla. Mainitun lain mukaan liikesalaisuudella tarkoitetaan tietoa, joka ei ole kokonaisuutena tai osiensa täsmällisenä kokoonpanona ja yhdistelmänä tällaisia tietoja tavanomaisesti käsitteleville henkilöille yleisesti tunnettua tai helposti selville saatavissa, jolla edellä tarkoitettun ominaisuuden vuoksi on taloudellista arvoa elinkeinotoiminnassa ja jonka laillinen haltija on ryhtynyt kohtuullisiin toimenpiteisiin sen suojaamiseksi⁵².

48 Johdanto-osan 10 perustelukappale.

49 3 artiklan 2 kohta.

50 Johdanto-osan 10 perustelukappale.

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

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

Tilastollinen luottamuksellisuus. Tilastollista luottamuksellisuutta ei ole määritelty datanhallinta-asetuksessa. Asetuksen ruotsinkielisessä versiossa käytetään käsitettä ”insynskydd 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 toimenpiteistä⁵³. Samaa englanninkielistä käsitettä käytetään EU:n tilastoasetuksen⁵⁴ 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 laitton paljastaminen⁵⁵.

Tilastosalaisuuden sisällöstä säädetään tarkemmin tilastoasetuksessa⁵⁶. 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 tarkoituksiin⁵⁷. Tilastoasetuksessa on erikseen säädetty salassapidettävien tietojen luovuttamisesta sekä käyttöoikeudesta salassapidettäviin tietoihin tieteellisiä tarkoituksia varten⁵⁸.

53 SEUT 338 artikla.

54 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).

55 Tilastoasetuksen 2 artiklan 1 kohdan e alakohta.

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

57 Tilastoasetuksen 20 artiklan 2 kohta.

58 Tilastoasetuksen 21 ja 23 artikla.

EU:n tilastoasetuksessa säädetty tilastosalaisuus koskee tietojen tuottamista EU:n tilasto-ohjelmaan. Kansallisella tasolla myös muut viranomaiset kuin Tilastokeskus tuottavat Suomen virallisia tilastoja. Kansallisesti tilastointitarkoituksia varten annettujen tietojen julkisuudesta ja salassapidosta sekä tietoja koskevasta vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta säädetään julkisuuslaissa⁵⁹.

Tilastosalaisuus koskee siis tietoja, jotka on saatu suoraan tilastoyksiköltä tai välillisesti muualta. Keskeistä kuitenkin vaikuttaa tilastosalaisuuden synty miseksi olevan, että tiedot on kerätty tilastointitarkoitusta varten (muuta tarkoitusta varten kerätyt tiedot, joita käytetään myöhemmin tilastojen laatimiseen, voivat olla muulla perusteella salassa pidettäviä esimerkiksi liiketalouslaitosten suojaamiseksi). Julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, tilastoviranomaiselle tilastojen laatimista varten annetut asiakirjat samoin kuin asiakirjat, jotka on vapaaehtoisesti annettu viranomaiselle tutkimusta tai tilastointia varten⁶⁰.

Edellä esitetyn perusteella 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 Terveiden ja hyvinvoinnin laitos), mutta myös tilastoja laativilla muilla viranomaisilla (muun muassa Ilmatieteen laitos, Liikenne- ja viestintävirasto, Maanmittauslaitos, Maahanmuuttovirasto, Suomen ympäristökeskus, työ- ja elinkeinoministeriö, Työterveyslaitos, Eläketurvakeskus ja Kansaneläkelaitos)⁶¹.

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 direktiivissä⁶². Datanhallinta-asetuksessa kuitenkin säädetään, että julkisen sektorin elimet eivät saa käyttää tietokannan tekijän [sic: valmistajan] oikeutta estääkseen datan uudelleen käytön tai rajoittaakseen sitä yli datanhallinta-asetuksessa asetettujen rajojen⁶³.

59 Tilastolaki 12 §:n 1 kohta.

60 Julkisuuslain 24 §:n 16 kohta.

61 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".

62 Ks. avoimen datan direktiivin 3 artiklan 2 kohta.

63 5 artiklan 7 kohta.

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 -suojuodot. Sen sijaan avoimen datan direktiiviä ei sovelleta teollisoikeuksien alaisiin asiakirjoihin, joita ovat muun muassa patentit ja rekisteröidyt mallit ja tavaramerkit.⁶⁴ 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 haettu. Sen sijaan tavaramerkit tai tekijänoikeudet eivät edellytä salassapitoa. Luonnollisesti yksinoikeuksien luonteeseen kuuluu, ettei ole mahdollista myöntää parempaa oikeutta kuin mitä itse on hankkinut.

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 suoraan lain nojalla, eli käytännössä tekijän oikeus tietokantaan, oikeudet tietokoneohjelmaan ja siihen välittömästi liittyviin teoksiin⁶⁵, 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 voi olla epäselvää, ovatko tekijänoikeudet teoksiin, jotka syntyvät työ- tai virkasuhteen tehtävien puitteissa viranomaisella siten, että viranomainen voi disponoida tekijänoikeuksista, vai pitäisikö niiden 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.

⁶⁴ Avoimen datan direktiivin johdanto-osan 54 perustelukappale.

⁶⁵ Tekijänoikeuslaki 40 b §.

Avoimen datan direktiivissä todetaan, että olisi noudatettava periaatetta ”niin avointa kuin on mahdollista ja niin suljettua kuin on välttämätöntä”. Rajanveto sen välillä, milloin on kysymys avoimen datan direktiivin ja datanhallinta-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta tilanteesta voi olla toisinaan vaikea, erityisesti kun on kysymys julkisen hallinnon elimelle siirretyistä oikeuksista. Pragmaattisesti ajatellen voitaneen 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.

Yhteenvedon 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 mahdollisesti ovat luovutettavissa edelleen uudelleenkäyttöä varten.

Henkilötiedon määritelmää on käsitelty edellä jaksossa 2.3. Datanhallinta-asetuksen soveltamisalaan kuuluvat ne henkilötiedot, jotka eivät kuulu avoimen datan direktiivin soveltamisalaan⁶⁶. 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).”⁶⁷

Tätä ratkaisua on perusteltu mainituksessa 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 alakohta).

66 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 suojaamista erityisesti henkilötietojen suojaamista koskevan unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön mukaan.

67 HE 74/2021 vp, s. 36.

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.⁶⁸

Näin ollen datanhallinta-asetuksen soveltamisalaan eivät ainakaan kuuluisi erityislainsäädännön nojalla korostetun julkiset henkilötiedot. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset julkiset luettelot taloudellisten etujen saajista. Esimerkiksi vaalirahoituksen ilmoitusrekisterin tiedot on säädetty julkisiksi⁶⁹.

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 henkilötietoja⁷⁰. 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 henkilörekisterin tietosisällöstä ei voida tehdä massahakuja, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisiä hakuja. Valiokunta on pitänyt tällaista rajausta eräissä tilanteissa edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta on arviossaan 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

68 HE 74/2021 vp, s. 47.

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

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

hakijan tulisi tunnistautua. Tämä on ollut mahdollista, kun on otettu huomioon sääntelyn tarkoitus sekä siihen kytkeytyvä julkaistavien tietojen julkiseen toimintaan ja julkiseen valvontaan 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 sääntelyyn, jonka tarkoituksena on yhteensovittaa henkilötietojen suoja ja julkisuusperiaate.

Sama tulkinnanvaraisuus koskee tilannetta, jossa graafisen käyttöliittymän kaltaisen julkisen tietopalvelun sijasta yksittäisluovutukset ovat mahdollisia (avoimen) rajapinnan kautta. Lisäksi silloin kun viranomaisella on mahdollisuus saada häntä koskevia tietoja esimerkiksi omadata-ajattelun mukaisesti, kyseessä voi olla tapa toteuttaa yleisen tietosuojaa-asetuksen takaamaa oikeutta saada tutustua tietoihin tai oikeutta siirtää tiedot järjestelmästä toiseen⁷¹ tai tietojen siirtämisestä digitaalisen identiteetin lompakkoon⁷². Näissä tilanteissa on myös huolehdittava datan suojatun luonteen säilymisestä⁷³, eikä velvoitteiden suhde datanhallinta-asetukseen ole yksiselitteinen, jos (myös) datanhallinta-asetuksen katsotaan soveltuvan. Ennen auktoritatiivisen tulkinnan

71 Yleinen tietosuojaa-asetus 15 ja 20 artikla.

72 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 910/2014 muuttamisesta eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kehityksen vahvistamisen osalta (COM(2021) 281 final). Ks. ehdotetun uuden 6 a artiklan 3 kohdan a alakohta. Sen mukaan eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon avulla käyttäjän on voitava turvallisesti pyytää ja saada, tallentaa, valita, yhdistää ja jakaa tarvittavia lakisääteisiä henkilön tunnistetietoja ja sähköisiä attribuuttitodistuksia läpinäkyvällä ja käyttäjän jäljitettävissä olevalla tavalla voidakseen todentaa tiedot verkossa ja sen ulkopuolella julkisten ja yksityisten verkkopalvelujen käyttämistä varten.

73 Ks. Artikla 29 tietosuojatyöryhmän suuntaviivat oikeudesta siirtää tiedot järjestelmästä toiseen (WP 242 rev.01), s. 19 ja 20 sekä Euroopan tietosuojaneuvoston suuntaviivat 1/2022 rekisteröidyn oikeuksista – oikeus saada tutustua tietoihin, 40 kappale.

saamista lienee mahdollista katsoa, että kyse ei ole datanhallinta-asetuksessa tarkoitusta tilanteesta tai että muu sääntely saa etusijan tietosuojasääntelynä tai että muuta EU-sääntelyä sovelletaan erityissääntelynä.

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 saataville⁷⁴. Sen sijaan pseudonymisointi on tapa suojata henkilötietoja, mutta tieto pysyy luonteeltaan henkilötietona. Pseudonymisoidut henkilötiedot ovat siten datanhallinta-asetuksen soveltamisalassa⁷⁵.

Muilla perusteilla suojattu data ei kuulu datanhallinta-asetuksen soveltamisalaan. Tämä raja on kirjoitettu erikseen auki turvallisuusperusteiden osalta⁷⁶. Datanhallinta-asetuksen 2 lukua ei sovelleta dataan, joka on julkisen sektorin elinten hallussa ja joka on suojattu yleiseen turvallisuuteen, puolustukseen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä⁷⁷. Datanhallinta-asetuksen johdanto-osan mukaan tähän dataan luetaan mukaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/81/EY soveltamisalaan kuuluvia hankintamenettelyjä koskeva data⁷⁸. 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 toimivaltaan⁷⁹. 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

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

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

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

77 3 artiklan 2 kohdan d alakohta.

78 Johdanto-osan 3 perustelukappale.

79 Sopimus Euroopan unionista 4 artikla.

turvallisuuden samoin kuin yleiseen turvallisuuteen liittyvät kysymykset erityisesti rikosten tutkimisen, selvittämisen ja syytteeseen asettamisen helpottamiseksi. Sillä viitataan yhteiskunnan perustavanlaatuisista 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.⁸⁰

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 peruseriaatteista. Esimerkiksi osa viranomaisen hallussa olevista henkilötiedoista on julkisia⁸¹ 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 suoja tai tekijänoikeutta koskevista säännöksistä)⁸².

Tämä lähtökohtien erilaisuus on pyritty ottamaan datanhallinta-asetuksessa huomioon. Datanhallinta-asetuksen soveltaminen ei rajoita kansallisen lainsäädännön sellaisten erityisten säännösten soveltamista, jotka koskevat virallisiin asiakirjoihin tutustumista ja niiden julkistamista⁸³. Tämän lisäksi on säädetty, että 2 luvun soveltaminen ei rajoita asiakirjoihin pääsyä koskevan unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön soveltamista.⁸⁴ 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 ehtoja⁸⁵.

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.

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

81 Ks. yllä jakso 3.1.2 siitä, mitkä henkilötiedot kuuluvat avoimen datan direktiivin soveltamisalaan.

82 HaVM 10/2021 vp, s. 4.

83 1 artiklan 2 kohta.

84 3 artiklan 3 kohdan b alakohhta.

85 Johdanto-osan 11 perustelukappale.

Tästä näkökulmasta on ensinnäkin syytä tarkastella lähemmin julkisuuslain 28 §:ää. Siinä säädetään niin sanotusta tutkimusluvasta.

Unionin tuomioistuin on tulkinnut asetusten soveltamisalapoikkeuksia suppeasti. Näin on ollut perusoikeuksiin kohdistuvan sääntelyn kohdalla⁸⁶. Vaikka tutkimusluvalla on 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.⁸⁷

Näistä näkökulmista voidaan todeta, että soveltamisalarajaus on suoraan sovellettavassa asetuksessa. Kyse on sisämarkkinasääntelystä. Taustalla on halu kehittää edelleen rajoitettomia digitaalisia sisämarkkinoita sekä ihmiskeskeistä, luotettavaa ja turvallista data-yhteiskuntaa 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 täytyttävä ennen kuin dataa voidaan asettaa saataville.⁸⁸

Julkisuuslain mukaisen tutkimusluvan rajaaminen datanhallinta-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle rajaa datanhallinta-asetuksen vaikuttavuutta Suomessa. Toisaalta on otettava huomioon, että tutkimuslupa annetaan yksittäistapauksissa. Säännönmukainen salassa pidettävien tietojen uudelleenkäyttö järjestetään erityissääntelyllä.

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.

86 Asia C-817/1 Ligue des droits humains, kohta 70 (tietosuoja-asetus). Toisaalta unionin tuomioistuin on muissa yhteyksissä todennut, ettei suppea tulkinta saa johtaa siihen, että poikkeus menettää vaikutuksensa (C-125/12 Promociones y Construcciones BJ 200 SL, kohta 31).

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

88 Johdanto-osan 3 ja 6 perustelukappale.

Tutkimuslupa on liitettävä yleisen ja yksityisen edun suojaamiseksi tarpeelliset määräykset. Salassa pidettävät tiedot saanut olisi myös vaitiolovelvollinen saamiensa tietojen osalta, ellei luvassa toisin määrätä⁸⁹.

Toiseksi on syytä tarkastella julkisuuslain 21 §:ää. Siinä säädetään tietoaineistojen tuottamisesta pyynnöstä. Säännöksen tarkoituksena on edistää viranomaisten hallussa olevien tietoaineistojen hyödyntämistä sellaisissa tilanteissa, joissa tietojen antamiseen ei ole suojeltavien intressien kannalta esteitä, mutta kyse ei välttämättä ole tiettyä viranomaisen asiakirjaa koskevasta pyynnöstä.⁹⁰

Julkisuuslain 21 §:ssä tarkoitettulla menettelyllä on yhtymäkohtia datanhallinta-asetukseen. Kuten datanhallinta-asetuksen 2 luvun tilanteissa, viranomaiselle tehdään pyyntö. Viranomainen voi suostua pyyntöön tai kieltäytyä toimimasta sen mukaisesti. Kyse on kuitenkin tässäkin yhteydessä pääsystä virallisiin asiakirjoihin julkisuuslain nojalla, vaikka pyyntö koskee tietoaineiston tuottamista ja luovuttamista. Kyse ei myöskään ole mistään ennalta määritellystä ja saataville asetetusta datasta. Näin ollen myös kyseisen pykälän osalta voitaneen päätyä siihen, että se on datanhallinta-asetuksen soveltamisalapoikkeuksen piirissä. Tämän käytännön merkitystä tosin vähentää se, että datanhallinta-asetuksen 2 luku koskee tiettyjä suojattuja dataluokkia. Julkisuuslain 21 §:n nojalla tietoaineisto voidaan puolestaan luovuttaa vain, jos tietoaineiston luovuttaminen ei sen muodostamisessa käytettyjen hakuperusteiden, tietojen määrän tai laadun taikka tietoaineiston käyttötarkoituksen vuoksi ole vastoin sitä, mitä asiakirjan salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään.

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.

89 HE 30/1998 vp, s. 105.

90 HE 30/1998 vp, s. 82.

3.2.1 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 osalta⁹¹. 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 sallimista⁹². Toisaalta asetus ei myöskään vapauta julkisen sektorin elimiä unionin tai kansallisen lainsäädännön mukaisista salassapitovelvoitteistaan.⁹³ 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.

Uudelleenkäytön määritelmä on asiallisesti sama kuin avoimen datan direktiivissä⁹⁴. 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 ulkopuolelle⁹⁵. Erityislainsäädännössä uudelleenkäytöstä voi-

91 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.

92 1 artiklan 2 kohdan b alakohta.

93 1 artiklan 2 kohta.

94 Avoimen datan direktiivin 2 artiklan 11 kohta.

95 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.

daan puhua myös muilla käsitteillä. Esimerkiksi käytössä on toissijaisen käytön -käsite⁹⁶, jolloin taustalla voi olla henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta poikkeaminen. Silloin uudelleenkäytön käyttötarkoitukset on usein myös tarkemmin määritelty.

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 kanssa⁹⁷.

Koska datanhallinta-asetus ei koske avointa dataa vaan suojattuja tietoaineistoja, saataville asettamista on syytä tulkita eri tavalla sen yhteydessä. Datan saataville asettaminen perustuu päätökseen⁹⁸. Uudelleenkäyttö perustuu uudelleenkäyttöpöytäkirjaan, joka on tehty saataville asetettuun dataan⁹⁹. Datanhallinta-asetuksessa tältä osin keskeiseksi vaikuttaa myös nousevan se, että kyseessä on tilanne, jossa julkisen sektorin elimellä on toimivalta myöntää tai evätä pääsy dataan¹⁰⁰. Kyse ei olisi pelkästään toimivallasta päättää tietojen luovuttamisesta kopiona, sillä datanhallinta-asetuksen mukaan pääsillä tarkoitetaan datan käyttöä erityisten teknisten, oikeudellisten tai organisatoristen vaatimusten mukaisesti ilman, että tämä välttämättä tarkoittaisi datan välittämistä tai lataamista¹⁰¹. Pääsyä on siten niin datan luovuttaminen rajapinnan kautta tai muutoin sähköisesti kuin datan käsittely tietoturvalisessä käsittely-ympäristössä.

96 Ks. esim. laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä (552/2019) sekä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisesta terveysdata-avaruudesta (COM(2022) 197 final).

97 Avoimen datan direktiivin 5 artiklan 1 kohta.

98 Ks. johdanto-osan 11 perustelukappale.

99 Ks. 9 artikla.

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

101 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)

3.2.2 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.¹⁰²

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 niitä¹⁰³. Datanhallinta-asetuksen johdanto-osan mukaan alakohtaisella unionin oikeudella voidaan 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.¹⁰⁴

102 1 artiklan 2 kohta.

103 Johdanto-osan 11 perustelukappale.

104 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.

3.2.3 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 2024.¹⁰⁵

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.¹⁰⁶

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).¹⁰⁷

105 4 artiklan 1 ja 6 kohta.

106 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.

107 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 reunaehdoja. 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.¹⁰⁸ Ehtojen on oltava syrjimättömiä¹⁰⁹, avoimia, oikeasuhteisia¹¹⁰ 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.¹¹¹

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 suojoitoimista huolimatta. (Ehtoa ei tarvitse asettaa, jos se seuraa suoraan kansallisessa lainsäädännössä asetetuista luottamuksellisuusvelvoitteista.)

108 5 artiklan 1 kohta.

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

110 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.

111 5 artiklan 2 kohta.

- Uudelleenkäyttäjiä kielletään tunnistamasta uudelleen rekisteröityjä, joihin tiedot liittyvät¹¹², ja niiden on toteutettava teknisiä ja operatiivisia toimenpiteitä estääkseen uudelleentunnistamisen ja ilmoittaakseen julkisen sektorin elimelle kaikista tietoturvaloukkauksista, jotka johtavat asianomaisten rekisteröityjen uudelleentunnistamiseen¹¹³.
- 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.
- Datán 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.¹¹⁴

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.

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

113 Johdanto-osan 15 perustelukappaleessa todetaan, että tätä velvoitetta on sovellettava sen veloitteen lisäksi, jonka mukaan tällaisesta tietoturvaloukkauksesta on ilmoitettava valvontaviranomaiselle ja rekisteröidylle tietosuojasetuksen nojalla.

114 5 artiklan 5, 7, 8 ja 14 kohta.

- 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.¹¹⁵

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-osassa muistutetaan esimerkiksi tietosuojavaikutusten arvioinnista ja valvontaviranomaisen kuulemisesta, jos henkilötietoa asetetaan saataville ilman anonymisointia¹¹⁶.

Turvavaltuutettu 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 avulla¹¹⁷.

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.¹¹⁸

115 5 artiklan 3 kohta.

116 Johdanto-osan 15 perustelukappale.

117 2 artiklan 20 kohta.

118 5 artiklan 4 kohta.

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 räsitätä. Yhteystietoja, jotka mahdollistaisivat uudelleenkäyttäjien suoran yhteydenoton rekisteröityihin tai datan haltijoihin, ei saisi antaa. Suostumusta tai lupaa koskevaa pyyntöä välittäessään julkisen sektorin elimen olisi varmistettava, että rekisteröidylle tai datan haltijalle tiedotetaan selkeästi mahdollisuudesta kieltäytyä suostumuksen tai luvan antamisesta.¹¹⁹

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 pyytäessään ilmoitettava tästä aikeesta ja siirron tarkoituksesta. Jos uudelleenkäyttö perustuu suostumukseen, suostumus on saatava myös siirtämiseen ja samalla on informoitava käytettävistä suojoimista. Muutoin uudelleenkäyttöä ei voi sallia.¹²⁰

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 suojoan sekä kaupallisesti ja tilastollisesti luottamuksellisiin tietoihin.¹²¹

119 5 artiklan 6 kohta ja johdanto-osan 15 perustelukappale.

120 5 artiklan 9 ja 14 kohta.

121 5 artiklan 10 ja 11 kohta. Komissio voi vahvistaa siirtoon mallisopimuslausekkeet tai tehdä siirtoa koskevan riittävyyspäätöksen suojoan tasosta (5 artiklan 11 ja 12 kohta).

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.¹²²

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 arkaluonteisiksi tiedoiksi. Tällöin komissio voi asettaa delegoidulla säädöksellä siirtämiselle lisäehtoja.¹²³ Komissio voi myös tehdä eräänlaisen riittävyyspäätöksen kolmannen maan suhteen.¹²⁴

Henkilötietojen siirrosta EU-alueen ulkopuolelle säädetään yleisessä tietosuojasetuksessa. Datanhallinta-asetuksen johdanto-osan mukaan datanhallinta-asetuksen täytäntöönpano ei saisi estää tietojen siirtoja yli rajojen yleisen tietosuojasetuksen mukaisesti¹²⁵.

Maksujen periminen

Asetuksessa säädetään, että julkisen sektorin elimet voivat veloittaa maksuja datan uudelleenkäytön sallimisesta¹²⁶.

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,

122 Johdanto-osan 20 perustelukappale.

123 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.

124 3 artiklan 12 kohta.

125 Johdanto-osan 4 perustelukappale.

126 6 artiklan 1 kohta.

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.
- Jäsenvaltioiden on vahvistettava maksujen laskentaperusteet ja -menetelmä, mukaan lukien kuvaus kustannusten pääluokista ja kustannusten jakamisessa käytetyistä säännöistä. Tieto näistä on julkaistava.¹²⁷

Jos dataa uudelleenkäytettäväksi antava viranomainen perii maksuja, sen on toteutettava toimenpiteitä, joilla kannustetaan uudelleenkäyttöä muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin, kuten tieteellisiin tutkimustarkoituksiin, sekä pk-yritysten ja startup-yritysten toteuttamaa uudelleenkäyttöä valtiontukisääntöjen mukaisesti. Tämä voi tarkoittaa maksujen alentamista tai niistä luopumista esimerkiksi pk-yrityksille ja startup-yrityksille, kansalaisyhteiskunnan toimijoille ja oppilaitoksille. Alennettuun hintaan tai maksutta tiedot saavista tahoista on laadittava luettelo. Itse luettelo ja luetteloon pääsyn perusteet on julkistettava.¹²⁸

Asetuksessa ei ole määritelty, mitä maksun syrjimättömyys tarkoittaa. Syrjimättömyys on yleinen oikeusperiaate myös EU-oikeudessa. Tässä yhteydessä sillä viitattaneen siihen, ettei samassa asemassa olevia toimijoita kohdella eri tavalla ilman hyväksyttäviä perusteita. Sen sijaan ainakin tiettyjä toimijaryhmiä on mahdollista kohdella edullisemmin kuin muita ryhmiä, mihin viittaa edellä mainittu mahdollisuus periä alennettuja maksuja.

Oikeasuhtaisuus on niin ikään yleinen oikeusperiaate. Sen itsenäinen merkitys jää asetuksessa hieman epäselväksi, sillä asetuksessa on määritelty, mitä seikkoja maksun määrittelyssä voidaan ottaa huomioon. Johdanto-osan mukaan maksujen olisi rajoituttava välttämättömiin aiheutuneisiin kustannuksiin. Toisaalta oikeasuhtaisuus voitaneen ottaa

127 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.

128 6 artiklan 4 kohta. Johdanto-osan 25 perustelukappaleessa on määritelty, mitä tieteellisellä tutkimuksella tässä yhteydessä tarkoitetaan. 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.

huomioon, kun mietitään kustannusten ajallista jakaantumista: ei liene perusteltua eikä asetuksen tavoitteiden mukaista, että ensimmäiseltä uudelleenkäyttäjältä perittäisiin esimerkiksi kaikki tietoturvallisen käsittely-ympäristön ylläpitämisestä muodostuvat kulut.

Uudelleenkäyttöpyyntöjen käsittely

Dataa uudelleenkäytettäväksi asettavan viranomaisen tai toimivaltaisen elimen on annettava päätös uudelleenkäyttöpyyntöön kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanotamisesta, paitsi jos kansallisessa lainsäädännössä on vahvistettu lyhyempiä määräaikoja. Poikkeuksellisen laajojen ja monimutkaisten uudelleenkäyttöpyyntöjen tapauksessa kyseistä kahden kuukauden määräaika voidaan pidentää enintään 30 päivällä. Tällaisissa tilanteissa hakijalle on ilmoitettava mahdollisimman pian, että pyynnön käsittelyyn tarvitaan lisäaikaa, ja syyt viivästykseen.¹²⁹

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.¹³⁰

3.2.4 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.¹³¹ Jotta politiikka- ja säädöskokonaisuus pysyisi johdonmukaisena ja ymmärrettävänä, kansallisten toimien EU-oikeudenmukaisuuteen on syytä jatkossakin kiinnittää huomiota. Tälle on myös unionioikeudellisia syitä, kuten vilpittömän yhteistyön periaate ja EU-oikeuden tulkintavaikutus. Oikeuskansleri on esimerkiksi todennut, että tiedon tuottamista ja

129 9 artiklan 1 kohta.

130 9 artiklan 2 kohta.

131 Digi- ja väestötietovirasto 2022: Tiedon jakamisen toimintamalli. Saatavissa: <https://www.avoindata.fi/fi/toimintamalli>.

jakamista sekä tiedonantovelvollisuutta koskevia julkisuuslain säännöksiä on perusteltua tulkita muun muassa EU:n avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä antaman direktiivin suuntaisesti¹³². Tämä näkökohta on tarpeen ottaa huomioon myös datanhallinta-asetuksen täytäntöönpanossa.

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 tietoaineistot, 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.¹³³ Toisaalta tiedonhallintaan liittyvän lainsäädännön on tunnistettu paikoin olevan monimutkaista¹³⁴, eikä datanhallinta-asetus paranna tilannetta.

Vaikka datanhallinta-asetuksen sääntely on Suomen tietopoliittisten tavoitteiden mukaista, 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.

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.

132 OKV/461/70/2020 – OKV/458/70/2020.

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

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

Datanhallinta-asetuksen alaisten tietojen saataville asettaminen ei kuitenkaan aina välttämättä edellytä erityissääntelyä. Tällainen tilanne voisi tulla eteen esimerkiksi silloin, jos viranomaisen sopimusjärjestelyn perusteella antaa käyttöoikeuden kolmansien osapuolten teollis- ja tekijäoikeuksilla suojattuun aineistoon¹³⁵. Viranomaisten edellytetään sovel-tavan 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 edel-leen pyytää ja luovuttaa julkisuuslain nojalla. Tällöin sovellettaisiin edelleen julkisuuslain mukaisia menettelyitä.

Tiedonhallinnan menettelyt

Julkisen sektorin elinten tiedon avaamisen kannalta keskeinen laki Suomessa on julki-suuslaki. Julkisuuslain mukaisiin tiedonluovutuksiin sovellettaisiin jatkossakin julkisuus-lakia eikä datanhallinta-asetusta. Tästä huolimatta voidaan todeta, että julkisuuslain 5 luvun säännökset viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia ovat samansuun-taisia 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 oikeusturvasta¹³⁶.

Laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, myöhemmin *tiedonhallintalaki*) säädetään tiedonhallinnasta julkisissa viranomaisissa. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jää kuitenkin esimerkiksi Ahvenanmaassa toimivat maakunnan, valtion ja kunnalliset viranomaiset sekä Suomen evankelis-luterilainen kirkko. Kirkon osalta tiedonhallinnasta

135 Teollis- ja tekijänoikeudet itsessään eivät ole julkisuuslaissa säädetty salassa pidettä-väksi. Ne voivat toki olla liikesalaisuuksina salassa pidettäviä. Tekijänoikeuslain 25 d §:n mukaan tekijänoikeus ei rajoita laissa säädettyä oikeutta saada tieto yleisestä asiakir-jasta. Ks. tarkemmin Olli Mäenpää: *Julkisuusperiaate*. Alma Talent 2020, s. 61–63.

136 Jos unioni ei ole antanut asiaa koskevia säännöksiä, kunkin jäsenvaltion asiana on jäsenvaltioiden menettelyllistä itsemääräämisoikeutta koskevan periaatteen nojalla antaa hallinnollista menettelyä ja tuomioistuimen menettelyä koskevat säännöt, joilla pyri-tään 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 säännös-ten johdonmukainen ja yhtenäinen soveltaminen sekä perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettu oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoin tuomioistuimessa. Ks. esim. asia C-132/21 BE v. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, 45 ja 57 kohta.

säädetään kirkollislaissa. Tiedonhallintalain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan 1) varmistaa viranomaisten tietoaaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi; 2) mahdollistaa viranomaisten tietoaaineistojen turvallinen ja tehokas hyödyntäminen, jotta viranomaisen 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 tietoaaineistojen 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, sisältyykö 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 toisiolaki¹³⁷ ja tilastolaki.

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

Säätely 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 19 §	Tilastokeskus	Tilastokeskuksen tietyt tiedot	
Laki ruoka- ja luonnonvaratilastosta 4 §	Luonnonvarakeskus	Luonnonvarakeskuksen tietyt tiedot	
Tilastolaki 19 § (ks. myös laki terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta 5 h §, laki ruoka- ja luonnonvaratilastosta)	Tilastokeskus	Tilastokeskuksen keräämät tiedot	
	Tulli	Tullin tilastoviranomaisena tilastotarkoituksiin keräämät tiedot	
	Terveyden ja hyvinvoinninlaitos (laki terveyden)	THL:n tilastoviranomaisena tilastotarkoituksiin keräämät tiedot	
	Luonnonvarakeskus	LUKEN tilastoviranomaisena tilastotarkoituksiin keräämät tiedot	
Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista	Digi- ja väestötietovirasto	Väestötietojärjestelmän henkilötietoja	

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

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. Yksinoikeuksia 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 tietosuoja-asetuksessa 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 tietoaaineistojen asettaminen saataville ei välttämättä ole julkisoikeudellinen suorite, jolloin niistä olisi nykytilassa perittävä maksuja liiketaloudellisin perustein.¹³⁸ 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.

138 Maksuperustelaki (150/1992) 3 ja 7 §. Julkisoikeudellisella suoritteella tarkoitetaan valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Käytännössä viranomaisella on tosiallinen yksinoikeus asettaa hallussaan olevaa dataa saataville uudelleenkäyttöä varten, mutta tiedon uudelleenkäyttö ei perustu lakiin.

Valtion maksuperustelakia ei sovelleta kuntiin. Kunnallishallinnon puolella kuntalaisia on säännöksiä maksuista päättämisestä. Ne jättävät harkintavaltaa maksun määrittämiseen.¹³⁹ Vastaavaa sääntelyä on laissa hyvinvointialueista¹⁴⁰. Datanhallinta-asetus kuitenkin jatkossa määrittäisi raamit myös kuntien ja hyvinvointialueiden perimille maksuille kaventamalla kuntien maksujen määrittämistä koskevaa harkintavaltaa.

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

Taloudelliset vaikutukset viranomaisiin

Komission teettämän arvion mukaan keskitetyn tietopisteen luomisen ja datan käsittelymekanismien kertaluonteinen kulu olisi noin 10,6 miljoonaa euroa jäsenvaltiota kohden ja jäsenvaltioille aiheutuvat vuosittaiset kulut olisivat keskimäärin 610 000 euroa. Datanhallinta-asetuksen neuvottelujen aika arvioitiin, että asetuksella arvioidaan olevan kansallisesti vaikutuksia viranomaisrooleihin ja -tehtäviin sekä valtion että kuntien viranomaisten osalta. Kansallisen arvion mukaan vaikutukset julkisen sektorin toimijoihin olisivat laajakantoiset. Valtioneuvoston kannan mukaan kansallisesta rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Toimenpiteiden edellyttämä valtion rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.¹⁴¹

Datanhallinta-asetuksen 2 luvulla on taloudellisia vaikutuksia viranomaisiin. Asetukseen perehtyminen vaatii asiantuntijatyötä. Datanhallinta-asetus ei velvoita avaamaan mitään dataa, joten asetuksen suorat vaikutukset ovat rajatut. Vaikutusten suuruus riippuu viranomaisesta. Vaikutukset riippuvat osaltaan siitä, mikä viranomaisen tiedonhallinnan nykytila on ja onko asetuksen 2 luvussa tarkoitettua dataa asetettu saataville.

¹³⁹ Ks. esim. kuntalain 14 § palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista.

¹⁴⁰ Laki hyvinvointialueista (611/2021) 22 §:n 2 momentin 8 kohta.

¹⁴¹ U 1/2021 vp. U-kirjelmä oli valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyssä 4.2.2021.

Datanhallinta-asetuksen velvoitteet uudelleenkäytön suhteen ovat nykyisen tietopolitiikan ja -sääntelyn mukaisia. Datanhallinta-asetuksen 2 luvun soveltamisalaan kuuluvaa dataa ei ole tähänkään mennessä voinut asettaa saataville ilman suojatoimia. Näin ollen asetusta vastaavia toimenpiteitä voisi joutua tekemään ilman asetustakin, ja asetuksesta tulevan sääntelytaakan arviointi on vaikeaa.

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 alakohtaisia järjestelyjä.¹⁴²

Keskitetyn tietopisteen toiminnan järjestämisessä on kansallista harkintavaltaa. Keskitetty tietopiste

- voi olla uusi toimielin tai olemassa oleva toimielin tai rakenne;¹⁴³
- voidaan linkittää muihin tietopisteisiin;
- voi olla automatisoitu, jos on riittävä tuki julkisen sektorin elimeltä.¹⁴⁴

Keskitetyn tietopisteen tehtävät määritellään asetuksessa. Keskitetty tietopiste

- saattaa uudelleenkäytön ehtojen ja uudelleenkäytöstä perittävien maksujen soveltamista koskevat tiedot helposti saavutettaviksi;
- vastaanottaa datan uudelleenkäyttöpyynnöt 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 (vähintään datan tallennusmuoto ja koko sekä uudelleenkäyttöä koskevat ehdot);

142 Johdanto-osan 26 perustelukappale.

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

144 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 saavutettavuussääntelyä.

- voi perustaa pk-yrityksille ja startup-yrityksille erillisen, yksinkertaistetun ja hyvin dokumentoidun tiedonsiirtokanavan.¹⁴⁵
- Asetuksen johdanto-osan mukaan julkisen sektorin elinten ja palvelujen olisi tarvittaessa noudatettava Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (EU) 2016/2102 julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta ja direktiiviä (EU) 2019/882 tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista¹⁴⁶.

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

¹⁴⁵ 8 artiklan 1–3 kohta.

¹⁴⁶ Johdanto-osan 62 perustelukappale.

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 olenaisesti uudentyypisiä, julkista valtaa käyttäviä yksiköitä. Myös lautakuntatyyppisten toimielinten yhteydessä nämä kriteerit on otettava huomioon. Niihin 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 täyttyvät¹⁴⁷. Kyse on pitkälti avustavista tehtävistä¹⁴⁸.

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

148 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.

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.

Suomen tietopoliittiset linjaukset on koottu kahteen valtioneuvoston selontekoon. Vuonna 2018 annettiin selonteko ”Eettistä tietopoliittikkaa tekoälyn aikakaudella”¹⁴⁹. Vuonna 2022 annettiin selonteko ”Suomen digitaalinen kompassi”¹⁵⁰. 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 ratkaisuja¹⁵¹.

Selontekojen lisäksi tietopoliitikasta 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.¹⁵²

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 seikka¹⁵³. Myös julkistaloudellisten vaikutusten suuruus on huomioon otettava seikka.

149 VNS 7/2018 vp.

150 VNS 10/2022 vp.

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

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

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

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, viestintäverkko-direktiiveissä, audiovisuaalisia mediapalveluita koskevassa direktiivissä sekä julkisen sektorin avointa dataa koskevassa direktiivissä¹⁵⁴. Näitä keskitettyjä tietopisteitä on toimeenpantu hieman eriävin ratkaisuin.

Jos keskitettyä tietopistettä vastaava toiminta on ollut jo käytössä, niin täytäntöönpanotoimia ei ole lain tasolla välttämättä tehty. Esimerkkinä on telekoodeksin ja viestintäverkko-direktiivin 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 asetusta, 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 verkkosivustolle¹⁵⁵.

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 (viestintäverkko-direktiivi). 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).

154 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.

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

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 avoindata.fi-palvelun tai julkisen hallinnon tiedonhallintakartan laajentaminen tutkiahallintoa.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 keskitetysti 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 ylläpitokulut¹⁵⁶. 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.

156 SWD(2020) 295 final, s. 37.

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 valtakunnalle¹⁵⁷.

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.¹⁵⁸ 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 salassa pidettäviä¹⁵⁹.

Valtiovarainministeriön tehtävänä on julkisen hallinnon tiedonhallinnan, sähköisen asioinnin ja tietovarantojen käytön yleinen ohjaus ja kehittäminen, valtionhallinnon tiedonhallinnan muutosten arviointi sekä valtionhallinnon tiedonhallinnan yhteisten kehittämishankkeiden yhteensovittaminen¹⁶⁰. Valtiovarainministeriö huolehtii julkisen hallinnon tiedonhallintakartan ylläpidosta ja ylläpitää julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisen yleisiä linjauksia yhteisten tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi¹⁶¹.

Julkisen sektorin tiedonhallintaan liittyviä tehtäviä kuuluu usealle viranomaiselle valtiovarainministeriön hallinnonalalla.

157 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.

158 Perustuslain 68 §:n 1 momentti.

159 Laki julkisen sektorin tiedonhallinnasta 28 §.

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

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

Digi- ja väestötietoviraston tehtäviin kuuluu digitalisaation ja tietoturvallisuuden edistäminen sekä palvelujen käytön tuki. Sen tehtäviin kuuluu niin ikään tietovarantojen kehittäminen ja tietopalvelut.¹⁶² 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.¹⁶³

Digi- ja väestötietovirasto vastaa myös eräistä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista. Se vastaa muun muassa kansallisesta palveluväylästä eli tiedonvälityskanavasta, 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.¹⁶⁴

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. Tilastokeskuksen tehtävänä on lisäksi ylläpitää, kehittää ja parantaa tilastojen ja tietoaaineistojen tuottamiseen ja jakeluun liittyviä palveluja tieteellisen tutkimuksen ja yhteiskuntaoloja koskevien tilastollisten selvitysten edistämistä varten (tutkija- ja aineistopalvelu). Tutkija- ja aineistopalvelu on tarkoitettu edistämään tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja kuvaavien tilastollisten selvitysten tuottamista yliopistoissa, korkeakouluissa, ammattikorkeakouluissa, tutkimuslaitoksissa ja ajatuspajoissa sekä vastaamaan muissa tutkimusta tekevissä organisaatioissa toimivien tutkijoiden tietoaaineistotarpeisiin ilman aiheetonta viivytystä, tietoturvalisessa käsittely-ympäristössä, ajantasaisella aineistolla ja mahdollisimman tasapuolisella tavalla. Lisäksi Tilastokeskus suorittaa sille erikseen säädetyt tai määrätyt muut tehtävät.¹⁶⁵

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

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

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

165 Laki tilastokeskuksesta (48/1992) 2 ja 2 a §.

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.¹⁶⁶

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. Voidaan 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 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.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Laki valtiokonttorista (305/1991) 2 §.

¹⁶⁷ 7 artiklan 1 kohta.

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 varten;¹⁶⁸
- ohjaus ja tekninen tuki siitä, miten dataa voidaan parhaiten jäsentää ja tallentaa, jotta kyseinen data olisi helposti saatavilla;¹⁶⁹
- tekninen tuki datan pseudonymisoinniseksi ja sen varmistamiseksi, että datan käsittelyssä säilytetään tehokkaasti dataa, jonka uudelleenkäyttö on sallittua, sisältyvien tietojen yksityisyyden suoja, luottamuksellisuus, eheys ja saatavuus mukaan lukien tekniikat henkilötietojen anonymisoinniseksi, yleistämiseksi, poistamiseksi ja satunnaistamiseksi, tai muut yksityisyyttä suojaavat uusimmat huipputason menetelmät ja kaupallisesti luottamuksellisten tietojen, mukaan lukien liikesalaisuudet tai teollis- ja tekijänoikeuksilla suojattu sisältö, poistaminen;¹⁷⁰
- 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;

168 Johdanto-osan perusteella toimivaltaisen elimen ei tarvitse itse ylläpitää turvatua 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.

169 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 haettavissa. Tähän liittynee osaltaan myös johdanto-osan 9 perustelukappale siitä, että jäsenvaltioiden olisi edistettävä datan luomista ja hankkimista anonymisointia helpottavissa muodoissa ja rakenteissa.

170 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.

- julkisen sektorin elinten avustaminen uudelleenkäyttäjän tekemien sopimusvelvoitteiden asianmukaisuuden arvioinnin suhteen 5 artiklan 10 kohdan mukaisesti.¹⁷¹

Tukea annettaisiin johdanto-osan perusteella pyynnöstä.¹⁷² 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 tietosuoja-asetuksessa määritellyn rekisterinpitäjänä. Toimivalta valvoa tietosuojasäännösten noudattamista säilyy tietosuojaviranomaisilla.¹⁷³

Tämän tukifunktion lisäksi toimivaltaiselle elimelle voidaan antaa oikeus myöntää tai evätä pääsy tiettyyn dataan uudelleenkäyttöä varten¹⁷⁴. Tällöin toimivaltaisen elimen on noudatettava samoja datanhallinta-asetuksen sääntöjä kuin julkisen sektorin elimen itse olisi noudatettava.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisilla elimillä on oltava riittävät oikeudelliset, taloudelliset, tekniset ja henkilöresurssit niille annettujen tehtävien suorittamiseksi, mukaan lukien tarvittava tekninen asiantuntemus¹⁷⁵.

3.4.2 Nykytila ja sen arviointi

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

¹⁷¹ 7 artiklan 4 kohta.

¹⁷² Johdanto-osan 26 perustelukappale.

¹⁷³ Johdanto-osan 26 perustelukappale.

¹⁷⁴ 7 artiklan 2 kohta.

¹⁷⁵ 7 artiklan 3 kohta.

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

Suomessa on jo sektorikohtaisia turvallisia käsittely-ympäristöjä. Jos niitä käytetään datanhallinta-asetuksen tilanteissa, on otettava huomioon datanhallinta-asetuksen vaatimukset.

Tilastokeskuksella on FIONA-etäkäyttöjärjestelmä (Tilastokeskuksen tehtäviä on käsitelty edellä jaksossa 3.3.2). Tilastokeskuksen verkkosivujen mukaan kyseessä on tietoturallinen tutkimusaineistojen käsittely-ympäristö tutkimuksessa tarvittaville käyttöluvallisille yksikötason aineistoille. FIONA-järjestelmän kautta tutkija pääsee käyttämään Tilastokeskuksen aineistoja suojatun etäyhteyden välityksellä. Etäkäyttöön on mahdollista saada myös muiden viranomaisten aineistoja ja tutkijoiden omia aineistoja, sekä aineistoja, joita ei ole suojattu välilliseltä tunnistamiselta.¹⁷⁶

CSC Tieteen tietotekniikan keskus Oy ylläpitää valtion erityistehtävänä useita palveluita yliopistoille ja tutkimukseen. Se ylläpitää tietojenkäsittelypalveluita, mutta myös tukee ja kehittää tutkimusdatanhallinnan taitoja ja osaamista tutkimusdatanhallinnan osaamiskeskuksena.¹⁷⁷

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalla on Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen yhteydessä toimiva Sosiaali- ja terveystieteiden tietolupaviranomainen (Findata). Sen tehtävistä on säädetty sosiaali- ja terveystieteiden toissijaisesta käytöstä annetussa laissa. 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 saamia henkilöitä. Toisilain mukaisia tietoturvallisia käsittely-ympäristöjä on olemassa myös hyvinvointialueilla ja HUS-yhtymällä sekä julkisomisteisella Istekki Oy:llä.

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

¹⁷⁶ <https://www.stat.fi/tup/mikroaineistot/aineistot.html> (viitattu 1.12.2022).

¹⁷⁷ <https://www.csc.fi/erityisosaaminen> (viitattu 17.1.2023).

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 erityissääntelynä tarkentamaan datanhallinta-asetusta. Alakohtaisten toimivaltaisten elinten lisäksi on kuitenkin nimettävä 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. Tilastokeskuksella on myös keväällä 2023 säädetty uutena tehtävänä tutkija- ja aineistopalvelu. 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 resurssitarpeet ja tehtävien tarkoituksenmukainen organisointi. Asetus ei estä jäsenvaltioita tekemästä muutoksia tehtäviensä organisoinnissa 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 tarjoajia¹⁷⁸ 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 parantamiseksi¹⁷⁹.

Kansallisesti voidaan säätää datanhallinta-asetusta täydentäviä vaatimuksia. Jos alakohteisessa 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, sovelletaan myös kyseisen alakohteisen unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön kyseisiä säännöksiä. Kaikkien tällaisten lisävaatimusten on oltava syrjimättömiä, oikeasuhteisia ja puolueettomasti perusteltuja.¹⁸⁰

178 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](#).

179 Vrt. SWD(2020) 295 final, s. 21.

180 1 artiklan 2 kohta.

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.¹⁸¹

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.¹⁸²

Asetuksen johdanto-osan mukaan datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaiset viranomaiset olisi valittava niiden horisontaalista tai alakohtaista datan jakamista koskevien valmiuksien ja asiantuntemuksen perusteella. Asetuksen johdanto-osan mukaan data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin suhteen toimivaltaiset viranomaiset olisi valittava niiden valmiuksien ja asiantuntemuksen perusteella.

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 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.¹⁸³

¹⁸¹ 16 artikla.

¹⁸² 13 artiklan 1 kohta ja 23 artiklan 1 kohta.

¹⁸³ 26 artiklan 1 kohta.

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.¹⁸⁴

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.¹⁸⁵

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.¹⁸⁶

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.¹⁸⁷

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 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

184 26 artiklan 2 kohta.

185 26 artiklan 3 kohta.

186 26 artiklan 4 kohta.

187 26 artiklan 5 kohta.

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.¹⁸⁸

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.¹⁸⁹

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.¹⁹⁰

Ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyn järjestäminen

Datan välityspalvelujen suhteen toimivaltaisen viranomaisen on

- varmistettava, että ilmoitusmenettely on syrjimätön eikä se vääristä kilpailua;¹⁹¹
- 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 tiedot;¹⁹²
- vahvistettava datan välityspalvelujen tarjoajan pyynnöstä, että datan välityspalvelujen tarjoaja noudattaa ilmoitusvelvollisuuttaan ja datan välityspalvelujen tarjoamisen edellytyksiä;¹⁹³

188 26 artiklan 6 kohta.

189 13 artiklan 3 kohta.

190 23 artiklan 3 kohta.

191 11 artiklan 7 kohta.

192 11 artiklan 8 kohta.

193 11 artiklan 9 kohta.

- ilmoitettava komissiolle viipymättä kaikista uusista ilmoituksista sähköisesti;¹⁹⁴
- ilmoitettava komissiolle saamansa ilmoitukset muutoksista ilmoituksessa annettuihin tietoihin sekä ilmoituksen toiminnan lopettamisesta.¹⁹⁵

Datan välityspalvelujen suhteen toimivaltainen viranomaislainen 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 viranomaislainen voi myös periä pk-yrityksiltä ja startup-yrityksiltä alennettuja maksuja tai vapauttaa ne maksuista.¹⁹⁶

Data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnistä vastaava toimivaltainen viranomaisen on

- pidettävä julkista kansallista rekisteriä tunnustetuista data-altruismipohjaisista organisaatioista ja päivitettävä sitä säännöllisesti;¹⁹⁷
- 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 vaatimukset;¹⁹⁸
- ilmoitettava komissiolle kaikista rekisteröinneistä sekä rekisteröityjen tietojen muutoksista;¹⁹⁹
- julkaistava asianomaisessa tunnustettujen data-altruismipohjaisten organisaatioiden julkisessa kansallisessa rekisterissä tietyt tiedot yhteisön nimestä, yhteisön oikeudellisesta asemasta ja kansallisen julkisen rekisterin rekisterinumerosta, yhteisön verkkosivun osoite, yhteisön yhteyshenkilöistä ja yhteystiedoista sekä yleisen edun mukaisesta tavoitteesta, joita yhteisö aikoo edistää kerätessään dataa.²⁰⁰

194 11 artiklan 10 kohta.

195 11 artiklan 14 kohta.

196 11 artiklan 11 kohta.

197 17 artiklan 1 kohta.

198 19 artiklan 5 kohta.

199 19 artiklan 5 ja 7 kohta.

200 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 aiheutonta viivytystä ja pyynnön kiireellisyyteen nähden oikeasuhteisessa määrääjassa. Mitä tahansa tietoja, jotka tämän kohdan mukaisesti pyydetyn ja annetun avun yhteydessä vaihdetaan, saa käyttää ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten niitä on pyydetty.²⁰¹

Oikeus tehdä valitus ja oikeus tehokkaihin 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.²⁰²

²⁰¹ 14 artikla ja 24 artikla.

²⁰² 27 artikla.

Sen estämättä, mitä hallinnollisista tai muista tuomioistuimen ulkopuolisista oikeussuojakeinoista säädetään, luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä, joita asia koskee, on oltava oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin 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.²⁰³

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.²⁰⁴

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 tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin tai mahdollisuus hakea muutosta puolueettomalta elimeltä, jolla on asianmukainen asiantuntemus.²⁰⁵

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.²⁰⁶

4.2.2 Nykytila ja sen arviointi

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

²⁰³ 28 artiklan 1 kohta.

²⁰⁴ 28 artiklan 2 kohta.

²⁰⁵ 28 artiklan 3 kohta.

²⁰⁶ 29 artiklan 1 kohta.

Viranomaistehtävien järjestämisen yleisiä valtiosääntöoikeudellisia reunaehdoja 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 kääntymisen puolueettoman elimen puoleen²⁰⁷. 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. Muutoksenhakuääntelyä käsitellään jäljempänä seuraamussääntelyn yhteydessä.

Yhteistyövelvoite

Datanhallinta-asetus edellyttää, että tietosuojaviranomaiset, kansalliset kilpailuviranomaiset, kyberturvallisuudesta vastaavat viranomaiset ja muut asiaankuuluvat alakohtaiset 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. Yhteistyön voisi ajatella tarkoittaa pitkälti samaa kuin hallintolain 10 §:n viranomaisten yhteistyön. Mainitun pykälän säännöskohtaisten perusteluiden mukaan sillä tarkoitetaan muun

²⁰⁷ 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 muutoksenhauille vaan menettelystä saattaa viranomaisen toiminta tarkasteltavaksi.

muassa hallintoasian selvittämisen ja ratkaisemisen kannalta tarpeellisten lausuntojen ja selvitysten antamista, viranomaisten välisiä neuvotteluja ja toisten viranomaisten käytön seuraamista (HE 72/2002 vp, s. 60 ja 61). Yhteistyön tarkemmasta sisällöstä ei siten ole tarve säätää erikseen. Hallintolain mukainen yhteistyövelvoite ei vaikuta asioiden salassapitoon. Viranomaisilla on kuitenkin lähtökohtaisesti jo säädetty tietojensaantioikeudet tehtäviensä hoitamiseksi.²⁰⁸ Niiden perusteella viranomaisten pystyvät vaihtamaan tietoja keskenään. Tämän lisäksi paikoin on säädetty erinäisistä kuulemis- ja tiedottamisvelvollisuuksista. Yhteistyövelvoite ei myöskään vaikuta viranomaisten toimivaltaan ja tarvittaessa asia on siirrettävä toimivaltaiselle viranomaiselle²⁰⁹. 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 patenti- ja rekisterihallituksen päätöksellä tarkemmin määrätään.²¹⁰

Data-altruismipohjaisten organisaatioiden rekisteröinnin edellytys puolestaan on, että kyseessä on kansallisen lainsäädännön mukaisesti perustettu oikeushenkilö, joka on perustettu tarvittaessa kansallisen lainsäädännössä säädettyjen yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi²¹¹. 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 rekisteröinnin²¹².

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

209 Vrt. johdanto-osan 44 ja 51 perustelukappale. Niiden mukaan kaikissa kysymyksissä, jotka edellyttävät asetuksen (EU) 2016/679 noudattamisen arviointia, toimivaltaisen viranomaisen olisi tarvittaessa pyydettävä lausunto tai päätös kyseisen asetuksen nojalla perustetulta toimivaltaiselta valvontaviranomaiselta.”

210 Laki voimassa 31.5.2023 asti. Uuden kaupparekisterilain (564/2023) 1 §:n mukaan laissa säädetään kaupparekisterin pitämisestä yrityksiä, yhteisöjä ja niissä toimivia henkilöitä koskevien ajantasaisten ja luotettavien tietojen saamiseksi.

211 18 artikla.

212 Kaupparekisterilain 18 b §.

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 apteekkeille, sairaala-apteekkeille 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 tietojärjestelmämuutokset voisivat olla hyötyyn nähden kalliita.

Perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta, on usein tarkoittanut, että viranomaisen rekisterinpidosta on säädetty laissa. Vaikka tietosuoja-asetus ei suoraan edellytä rekisterinpitäjistä säätämistä, rekisterinpitäjistä säätäminen on kuitenkin asetuksen nojalla mahdollista (ks. tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohta). Rekisterinpitäjistä säätämistä voidaan pitää erityisen perusteltuna silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen tai rekisterinpitäjistä voisi muutoin olla epäselvyyttä. Rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, ettei lainsäädäntö jätä epäselväksi sitä, mikä taho on vastuussa henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten noudattamisesta.

Rekisteriin merkitään ilmoitusten perusteella perustiedot toimijasta²¹³. Rekisteriin voisi sisältyä tietoa datanhallinta-asetuksen rikkomisesta ja siitä määräytyistä seuraamuksista (yksi seuraamusharkinnan kriteereistä on aiemmat datanhallinta-asetuksen rikkomiset). Kyse olisi kuitenkin oikeushenkilöitä koskevista tiedoista ja hallinnollisista seuraamuksista (vrt. yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artikla, yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan erityiset henkilötietoryhmät ja valtiosääntöisesti arkaluonteisina pidettävät tiedot (PeVL 4/2021 vp, 8 kohta)). 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

213 11 artiklan 6 ja 10 kohta sekä 19 artiklan 4 ja 6 kohta.

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 samantyyppistä. Molemmissa kyse on datan välittämisestä, vaikka datan välityspalvelut ovat moninaisempi joukko kuin data-altruismipohjaiset organisaatiot. Molemmissa 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. 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 toimivaltaisen viranomaisen 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 tietosuojaviranomaisten, kansallisten kilpailuviranomaisten, kyberturvallisuudesta vastaavien viranomaisten ja muiden asiaankuuluvien alakohtaisten viranomaisten valtuuksiin²¹⁴.

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 harkitsevat myös tehtävän antamista tietosuojaviranomaiselle²¹⁵.

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.

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 laajuudella²¹⁶. 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

214 13 artiklan 3 kohta. Tietosuojaviranomaisten osalta tämä on mainittu lisäksi 1 artiklan 3 kohdassa.

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

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

viranomaisten kanssa eivät kuitenkaan olisi uudentyypisiä kokonaisuuksia virastolle. Virastolla on jossain määrin elinkeinonharjoittajien rekisteröintitehtäviä esimerkiksi matkanjärjestäjien osalta.

Tietosuojavaltuutetun tehtävät perustuvat yleiseen tietosuojasetukseen. Tämän lisäksi tietosuojavaltuutetulle on kansallisesti säädetty eräitä muita tehtäviä.²¹⁷ 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 tehtävänkuvaa. 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).

Uudet tehtävät vaikuttavat viranomaisten resursointiin. Liikenne- ja viestintävirastolla olisi 1–2 henkilötyövuoden tarve uusien tehtävien hoitamiseen. Tehtäviin kuuluu datan välityspalveluiden ilmoitusmenettelyyn, data-altruismiorganisaatioiden rekisteröintiin ja toimijoiden edellytysten valvontaan liittyviä tehtäviä. Lisäksi tehtäviin kuuluu osallistuminen Euroopan datainnovaatiolautakunnan työhön, yhteistyö viranomaisten ja toimijoiden kanssa niin kansallisella kuin EU-tasolla. Lisäksi tehtäviin sisältyy toimijoiden ja kansalaisten neuvontaa, ohjausta ja viestintää. Ilmoitusmenettely ja rekisteröinti aiheuttavat myös kustannuksia virastolle, mutta näiden järjestelmäkustannusten ei arvioida olevan kovinakaan merkittäviä.

217 Tietosuojalaki 14 §.

5 Datanhallinta-asetuksen seuraamussäätely

5.1 Seuraamussäätely 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-asetuksessa²¹⁸. 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.²¹⁹

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 menettelystä, kun kolmannesta maasta pyydetään tietoja tuomioistuimen päätöksen tai hallintopäätöksen perusteella.²²⁰

218 34 artikla.

219 34 artiklan 1 kohta.

220 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.²²¹

Datan välityspalveluiden tarjoamisen edellytykset. Datanhallinta-asetuksessa säädetään monta vaatimusta, joiden mukaisesti datan välityspalveluita tarjoavan on toimittava. Ne liittyvät muun muassa toiminnan eriyttämiseen, reiluun kilpailuun, välitettävän datan hyödyntämiseen, lisäpalveluiden tarjoamiseen, tietoturvaan, jatkuvuuteen, yhteentoimivuuteen muiden datan välityspalveluiden kanssa sekä tiedottamiseen.²²²

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.²²³

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 määrätessä 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;

221 11 artikla.

222 12 artikla.

223 18, 20, 21 ja 22 artikla.

- 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 niiden välttämät tappiot, jos tällaiset voitot tai tappiot voidaan luotettavasti osoittaa;
- mahdolliset muut tapauksen olosuhteisiin sovellettavat raskauttavat tai lieventävät tekijät.²²⁴

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 koskeissa säännöissään otettava huomioon Euroopan datainnovaatiolautakunnan suositukset.²²⁵ Asetuksen johdanto-osassa tätä perustellaan sillä, että suuret erot seuraamuksia koskeissa säännöissä voisivat johtaa kilpailun vääristymiseen digitaalisilla sisämarkkinoilla.²²⁶

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.²²⁷

224 34 artiklan 2 kohta.

225 34 artiklan 1 kohta. Datainnovaatiolautakunnan tehtäviin kuuluu asetuksen 30 artiklan j kohdan mukaan maksujen ja seuraamusten koordinointi.

226 Johdanto-osan 55 perustelukappale.

227 34 artiklan 1 kohta.

5.2 Nykytila ja sen arviointi

5.2.1 Seuraamuslajeista ja kansallisesta liikkumavarasta

Koska datanhallinta-asetuksessa on kyse jäsenvaltioihin kohdistetusta yleisestä veloitteesta 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 vaatimukset²²⁸.

Datanhallinta-asetuksen seuraamussääntelyn täytäntöönpanossa tulee ensin valita sopiva seuraamustyyppi. Suomessa hallinto- ja rikosoikeudelliset seuraamustyyppit voidaan suuntaa-antavasti jakaa kolmeen ryhmään seuraavan taulukon mukaisesti (kaksi ensimmäistä saraketta muodostavat hallinnollisen seuraamusjärjestelmän ja kolmas rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän). Jaottelu ei kuitenkaan kuvaa tyhjentävästi erilaisia seuraamustyyppiä.

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

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

Hallinnollisen sanktion käyttöala sekä suhde hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin

Jäsenvaltioiden harkintavaltaa seuraamuslajin valinnassa rajaa ensinnäkin vastaavuusperiaate. 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.²²⁹

Rikosoikeudellisten seuraamusten käytön arviointi

Tietosuoja sääntelyn ja sähköisen viestinnän sääntelyn rikkomiseen liittyy Suomessa myös rikosoikeudellisia rangaistuksia. Vastaavuusperiaatteen vuoksi myös datanhallinta-asetuksen osalta on arvioitava, täyttyvätkö 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 sanktioita²³⁰. Tietosuojan alalla onkin Suomessa tietosuoja-asetuksen myötä päädytty järjestelmään, joka kattaa niin tietosuoja-asetuksen 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

²²⁹ C-66/88 Komissio v. Kreikka, 22–25 kohta.

²³⁰ Tietosuoja-asetuksen 84 artikla ja tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 148 ja 149 kohta.

tarpeelliseksi ainoastaan tilanteissa, joissa oikeus yksityisyyteen on uhattuna etenkin vahvojen toimijoiden aiheuttamien uhkien seurauksena. Rangaistus voidaan tuomita vain vakavimmista henkilötietojen suojan loukkauksista.

Pääasialliseksi 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 menettelytajeita, 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 vaikuttaisi 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 saattavat 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 sanktioriskin 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 ohjaukskeinoja 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.²³¹ EU-oikeuden vaatimusta toiminnan lopettamisesta voisi edeltää seuraamusmaksun määrääminen.

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

231 14 artiklan 4 kohta.

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 perusteluvollisuus ja käsittelyn määräajat²³²). 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 perustuvaa²³³. Hallintolaissa säädetään myös asianosaisen kuulemisesta ja siihen liittyvästä menettelystä, joista on varmistettava seuraamusmaksua määrättäessä. Hallintolaki muodosta oikeusturvan kannalta riittävän perustan seuraamusmaksuja määrättäessä.

Hallintolaki tulee sovellettavaksi sen soveltamisalasäännösten mukaisesti. Tarve varmistaa yleissääntelyn soveltuminen erikseen liittyy 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 teettämisuhka, 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 teettämisuhka (ei tule suoraan datanhallinta-asetuksesta) voitaisiin ulottaa koskemaan myös datanhallinta-asetuksen valvontaa.

232 Ks. 14 ja 24 artikla.

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

Oikeusturvanäkökulmasta on lisäksi otettava huomioon, että ilmoitusvelvollisuus ja elinkeinonharjoittamisen luvanvaraisuus ovat elinkeinovapauden rajoituksia. Niin ovat myös toimivalta keskeyttää toiminta ja peruuttaa hyväksyntä.²³⁴ Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana 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.²³⁵

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 jäsenvaltioiden menettelyllisen autonomian²³⁶ perusteella. Lisäksi valvontaviranomaisen on sääntelyä soveltaessaan otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista tulevat reunaehdot sekä esimerkiksi hallintolain 6 §:n mukainen oikeasuhtaisuusvaatimus.

Muutoksenhakusääntelyn näkökulmasta voidaan todeta, että muutoksenhakusääntelyn valmistelun lähtökohtana on, ettei yleissäännöksistä säädetä poikkeuksia, ellei siihen ole erityistä, painavaa syytä. Tarkoitus on myös, ettei eri hallinnonalojen lainsäädäntöön sisällytetä yleissäännösten kanssa päällekkäisiä säännöksiä. Kuitenkin jos muutoksenhakekeinona halutaan käyttää kansallisesti ensin oikaisuvaatimusta, tästä olisi säädettävä kansallisesti.

Tarkempien menettelysääntöjen lisäksi kansallista liikkumavaraa on taloudellisten seuraamusten tarkemmassa määrittelyssä. Uhkasakkomenettelyä, johon kuuluvat uhkasakon asettaminen ja velvoitteen jäätyä noudattamatta uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi, ei ole tarkoitettu rangaistuksenluonteisiksi seuraamuksiksi, vaan menettelyn tavoitteena

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

235 PeVL 6/2019 vp, s. 7.

236 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.

on varmistaa päävelvoitteen noudattaminen ja siten lainmukaisen oikeustilan aikaansaaminen.²³⁷ 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 määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä.²³⁸ 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 pitää riittävinä tai tarkoituksenmukaisina, mutta rikkomusten laatu ei ehdottomasti edellytä rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöä.²³⁹ Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella on myös selvää, että fisikaaliset intressit eivät ole hyväksyttäviä syitä seuraamussääntelylle²⁴⁰.

237 KHO 2016:96.

238 PeVL 10/2016 vp, s. 7.

239 Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisu, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 24–25.

240 PeVL 61/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 9/2016 vp, s. 4.

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.²⁴¹ Velvoitteen tehosteeksi voidaan lain mukaan asettaa myös uhkasakko tai uhka siitä, että toiminta keskeytetään taikka että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.²⁴² 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.²⁴³

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

241 Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 330 §.

242 Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 332 §.

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

suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn. Koska vastaavaan pyritään jo tietosuoja-asetuksen mukaisella seuraamussäntelyllä, data-altruismipohjaisia organisaatioita koskeva seuraamusmaksusäntely ei näyttäydy välttämättömältä.

Tunnustetut data-altruismipohjaiset organisaatiot voivat käsitellä muita kuin henkilötietoja. Tällöin tietosuoja-asetuksen seuraamukset eivät tule sovellettavaksi. Mutta silloinkin kun kyse on muista kuin henkilötiedoista, voi niin ikään olla vaikea perustella sanktioinnin välttämättömyyttä. Data-altruismitoimintaa voi harjoittaa ilman rekisteröitymistä eli tunnustetuksi data-altruismipohjaiseksi organisaatioksi rekisteröityminen on vapaaehtoista. Sitoutuminen muihin kuin henkilötietojen käsittelyn vaatimukseen on siis vapaaehtoista. Tällaisten käytännössä vapaaehtoisten velvollisuuksien noudattamisen sanktiointiin voi olla vaikea löytää perusteluja ja lievemmat hallinnolliset seuraamukset voisivat niiltä osin riittää.

Seuraamuksia on kohdistettava julkisen sektorin datan uudelleenkäyttäjiin silloin, kun ne ovat rikkoneet asetuksen vaatimuksia muiden kuin henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin. Seuraamussäntelyn käytännön ongelmana kuitenkin on, että asetuksen 2 luvussa on säädetty toimivaltaisesta viranomaisesta, mutta sillä ei ole valvontatehtäviä. Vastaavankaltaista valvontatehtävää ei myöskään nykyisellään kuulu millekään yksittäiselle viranomaiselle eikä sellainen millekään yksittäiselle viranomaiselle luontevasti istuisi. Tällä hetkellä viranomaiset lähtökohtaisesti itse valvovat sitä, miten niiden uudelleenkäytettäviksi luovutettuja tietoja käytetään. Seuraamuksista on usein säädetty siinä säädöksessä, jossa tietojen uudelleenkäyttö sallitaan²⁴⁴. Seuraamussäntelyn sisällössä on eroja, koska suojeltava oikeushyvä riippuu siitä, mitä dataa on asetettu saataville. Hallinnollisen seuraamusmaksun yleistä käyttöönottoa voi siten olla vaikea näyttää välttämättömäksi. Vastavuusperiaatteen mukaisesti käytäntöä voitaneen jatkaa. Tehokkuusperiaate voi kuitenkin edellyttää, että esimerkiksi käyttöluoehdoissa tuodaan esille seuraamusuhka, jotta mahdollinen seuraamus ei olisi ennakoimaton.

Välttämättömyyden näkökulmasta voidaan selvyiden vuoksi todeta, että hallinnollista seuraamusmaksua ei eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan tulisi määrätä viranomaiselle²⁴⁵. Viranomaisten toiminnan lainmukaisuuden varmistamisessa on

244 Esimerkiksi tilastolain 13 §:n velvoitteiden rikkominen on kriminalisoitu tilastosalaisuuden rikkomisena tilastolain 24 §:n 2 momentissa, liikenteen palveluista annetun lain lain 255 §:ssä säädetään uhkasakosta, teettämisuudesta ja keskeyttämisuudesta kyseisen lain rikkomisesta sekä sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain 56 §:ssä säädetään viranomaisten ryhtymisestä tarvittaviin toimenpiteisiin (ks. myös mainitun lain 34 § uhkasakosta, teettämisuudesta ja keskeyttämisuudesta).

245 PeVL 14/2018 vp.

hallinto- ja virkamiesoikeudellinen sääntely jo olemassa. Datanhallinta-asetus ei velvoita ulottamaan seuraamusmaksuja viranomaisiin, sillä 2 luvun osalta seuraamus on säädetty datan uudelleenkäyttäjälle eikä viranomaiselle.

Sanktiointisääntelyn on eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuttava painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään perusteeseen (sääntelyn hyväksyttävyyden). Käytännössä kysymys on siitä, että rikosoikeudellisella sääntelyllä on suojattava täsmällisesti määriteltyä oikeushyvää, jotta rikosoikeudellisen lainsäädäntö olisi hyväksyttävää. Usein kysymys on rikosoikeudellisen lainsäädännön taustalla olevasta tietyistä 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 -taloutta²⁴⁶. 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 huomattaviin²⁴⁷. 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 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 euroa²⁴⁸.

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

246 Datanhallinta-asetuksen johdanto-osan 3 perustelukappale.

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

248 Ks. PeVL 58/2010 vp s. 6/l.

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.²⁴⁹ 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 liikevaihdosta²⁵⁰ tai televisio- tai radiotoiminnan harjoittajan edellisen vuoden toimiluvanvaraisen toiminnan liikevaihdosta. Toimiluvanvaraisella toiminnalla tarkoitetaan nimenomaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain nojalla myönnettyyn ohjelmistolupa perustuvaa toimintaa.²⁵¹ Ottaen huomioon datanhallinta-asetuksen velvoitteet, tässä yhteydessä omaksuttua ylärajaa voidaan pitää kuitenkin varsin korkeana.

Vertailukohtaa voi myös hakea markkinavalvonnan seuraamusmaksun osalta annetusta 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

249 HE 112/2002 vp. s. 188-190.

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

251 HE 112/2002 vp. s. 218-129.

yleisvaarallista toimintaa, kuten ajoneuvojen ja kuljetettavien painelaitteiden markkinoille saattaminen ja käyttäminen on. Jalkineiden ja tekstiilien vaatimustenmukaisuudesta annettua lakia koskea 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 rikoslaisa 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.²⁵²

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*-kieltöä²⁵³.

Kaksoisrangaistavuuden kieltö on puolestaan merkityksellinen, jos samojen tosiseikkojen perusteella määrätään useampi hallinnollinen seuraamusmaksu. Tämä on otettava huomioon niin lainvalmistelussa kuin lain soveltamisessa.

Kaksoisrangaistavuuden kieltöä määrättäessä useampi hallinnollinen seuraamusmaksu on käsitelty etenkin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (asiat C-117/20 bpost sekä C-151/20 Nordzucker). Ratkaisut koskevat kilpailuoikeutta, mutta niillä voi olla laajempaa merkitystä (ks. asia C-117/20 bpost, 35 kohta). Nimittäin unionin tuomioistuimen mukaan menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyden mahdollisuus on perusoikeuskirjan 50 artiklan olennaisen sisällön mukainen edellyttäen, ettei kansallisessa säännöstössä sallita menettelyjen aloittamista ja seuraamusten määräämistä samoista teoista saman

²⁵² Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 32.

²⁵³ KHO 2016:96.

rikkomisen perusteella tai saman tavoitteen saavuttamiseksi, vaan siinä säädetään yksinomaan, että päällekkäiset menettelyt ja seuraamukset ovat mahdollisia eri säännösten nojalla (asia C-117/20 bpost, 43 kohta).

Kaksoisrangaistavuuden kiellon arvioinnissa merkityksellistä on muun muassa ollut, että eri sääntelyillä on pyritty erilaisiin oikeutettuihin tavoitteisiin ja menettelyt täydentävät toisiaan ja ovat johdonmukainen kokonaisuus (asia C-117/20 bpost, 44 ja 49 kohta). Datanhallinta-asetuksen mukaan unionin laajuisen hallintokehityksen tavoitteena olisi oltava, että lisätään yksityishenkilöiden ja yritysten luottamusta dataan pääsyyn ja sen valvontaan, jakamiseen, käyttöön ja uudelleenkäyttöön erityisesti luomalla asianmukaiset mekanismit sitä varten, että rekisteröidyt tuntevat oikeutensa ja voivat käyttää niitä tarkoituksenmukaisesti, [--] datan välityspalvelujen tarjoajien rekisteröidyille, datan haltijoille ja datan käyttäjille tarjoamiin palveluihin sekä luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden altruistisia tarkoituksia varten saataville asettaman datan keräämiseen ja käsittelyyn (datanhallinta-asetuksen johdanto-osan 5 perustelukappale). Tavoitteet poikkeavat kilpailusääntelyn tavoitteista (ks. asia C-117/20 bpost, 46 kohta). Sen sijaan tavoitteet voivat olla osittain päällekkäisiä yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Siinä vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. Sillä suojellaan luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia ja erityisesti heidän oikeuttaan henkilötietojen suojaan. (Yleisen tietosuoja-asetuksen 1 artiklan 1 ja 2 kohta.) Tapauskohtaisesti on kuitenkin varmistettava, että viranomaisten vireille panemilla menettelyillä pyritään toisiaan täydentäviin päämääriin, jotka liittyvät kyseessä olevan saman rangaistavan teon eri ulottuvuuksiin (asia C-117/20 bpost, 50 kohta).

Merkitystä on myös ollut sillä, ovatko päällekkäiset seuraamukset olleet ennakoitavia ja onko molemmat menettelyt toteutettu riittävän yhteensovitetusti ja ajallisesti lähellä toisiaan (asia C-117/20 bpost, 51 ja 55 kohta; ks. myös A ja B v. Norja [GC], nrot. 24130/11 ja 29758/11, § 130, 15.11.2016). Ennakoitavuutta puoltaisi se, että datanhallinta-asetuksessa on säädetty viranomaisten yhteistyöstä ja ettei se rajoita esimerkiksi tietosuoja- ja kilpailusääntelyä tai vaikuta tietosuoja- ja kilpailuviranomaisten valtuuksiin (ks. C-117/20 bpost, 4 kohta). Eri oikeudellisista keinoista yhdessä ei kuitenkaan saa aiheutua asianomaiselle henkilölle kohtuutonta rasitetta (mukaan lukien ensimmäisen seuraamuksen huomioiminen toista määrättäessä) ja määrättyjen seuraamusten kokonaismäärän on vastattava rikkomisten vakavuutta (asia C-117/20 bpost, 49 ja 51 kohta).

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 kannalta²⁵⁴. Sittemmin valiokunta on säännönmukaisesti toistanut tämän tarkkuuden yleistä vaatimusta koskevan maininnan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia ehdotuksia tarkastellessaan²⁵⁵. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin myös katsonut, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn on täytettävä riittävät sääntelyn täsmällisyyttä ja selkeyttä koskevat vaatimukset²⁵⁶. Niin sanottua avointa eli blankorangaistussääntelyä koskevat edellytykset koskevat myös hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä²⁵⁷. Valiokunta on pitänyt sääntelyn tällaista täsmentämistä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä²⁵⁸.

Datanhallinta-asetuksen seuraamusartikla on luonteeltaan niin kutsuttu blankosäännös. Siinä sanktioitavan teon tunnusmerkistöä ei ole yksityiskohtaisesti määritelty. Se ovat tyyppillinen 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.

Perustuslakivaliokunta ei sinänsä ole pitänyt blankorangaistussääntelyä perustuslain kielämänä sääntelytekniikkana. Tällaiseen sääntelyyn on hallinnollisissa sanktioissa syytä soveltaa vastaavia periaatteita, joita perustuslakivaliokunta on noudattanut rikosoikeudellista blankosääntelyä arvioidessaan. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä 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 tarkoitusta teosta.²⁵⁹

254 PeVL 74/2002 vp, s. 5/l

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

256 PeVL 46/2021 vp, 12 kohta.

257 PeVM 25/1994 vp, s. 8/l.

258 PeVL 10/2016 vp, s. 7–8.

259 PeVL 37/2021 vp, s. 35.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että EU-sääntelyn sanktiointisääntelyä on täsmennettävä kansallisesti siinä laajuudessa kuin EU-sääntely sen mahdollistaa²⁶⁰.

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 kanssa²⁶¹. 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).

Näiden yleisten reunaehtojen lisäksi hallinnollisen sanktion säätämässä on otettava huomioon useita seikkoja:²⁶²

- Seuraamusmaksun määräävä viranomainen 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.²⁶³
- 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.

260 PeVL 10/2016 vp, s. 6.

261 Ks. PeVL 9/2018 vp, s. 4.

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

263 PeVL 12/2019 vp.

- 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 liikkumavaraa²⁶⁴. Tällaisia huomioon otettavia tekijöitä ovat perustuslakivaliokunnan mukaan rikkomuksen laatu, laajuutta, vakavuutta ja kestoaikaa, rikkomuksella saavutettua hyötyä sekä rikkomukseen syyllistyneen mahdollisia toimia vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi²⁶⁵.
 - 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 täytyessä²⁶⁶. Oikeasuhtaisuuden kannalta välttämätöntä on myös, että seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskeva sääntely pitää sisällään mahdollisuuden jättää seuraamusmaksu määräämättä, jos sen määrääminen olisi erityisestä syystä kohtuutonta²⁶⁷.
- On säädettävä maksuvelvollisen oikeusturvasta.
 - Huomattavan suuret seuraamusmaksut korostavat oikeusturvalle asetettavia vaatimuksia. Huomattavan seuraamusmaksun määrääminen tulee esittää seuraamuskollegiolle, joka ratkaisee asian esittelystä.²⁶⁸
- On säädettävä seuraamuksen täytäntöönpanon perusteet.
 - Hallinnollista sanktiota koskevasta erityislaista tulee käydä selkeästi ilmi sanktion kohteena olevan oikeus hakea muutosta.

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

265 PeVL 46/2021 vp, 18 kohta.

266 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.

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

268 PeVL 14/2018 vp.

- 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 lakiteknisesti sitä, että asianomaiseen erityislakiin tulee ottaa säännös, jonka mukaan sen mukaiset seuraamusmaksut peritään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetyssä 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.
- Rangaistusluonteisia seuraamusmaksuja koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on otettava kantaa myös siihen, voidaanko erääntyneelle 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 selvyyden vuoksi syytä ottaa maininta lain perusteluihin.

6 Datanhallinta-asetuksen muut velvoitteet

Sähköinen eurooppalainen palveluväylä

Datanhallinta-asetuksella muutetaan yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta annettua asetusta²⁶⁹. 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 jäsenvaltiossa²⁷⁰. 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 uudelleentarkastelusta²⁷¹. 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.

269 36 artikla.

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

271 35 artikla.

Liite 1: 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)
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
26	7 ja 8

Resitaali	Artikla
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
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
52	25
53	29
54	30
55	34
56	36

Resitaali	Artikla
57	36
58	32
59	32
60	1(4)
61	-
62	-
63	-

Liite 2: Alustavia arvioita taloudellisista vaikutuksista viranomaisiin

Taulukkoon on koottu selvityksessä esitettyjä alustavia arvioita taloudellisista vaikutuksista viranomaisiin. Vastaava koonti lausuntopalautteen perusteella on [lausuntoyhteenvedossa](#).

Osa-alue	Alustava arvio
2 luvun menettelysäännöt (kaikki viranomaiset)	<p>Komission teettämän arvion mukaan keskitetyn tietopisteen luomisen ja datan käsittelymekanismien kertaluonteinen kulu olisi noin 10,6 miljoonan euroa jäsenvaltiota kohden ja jäsenvaltioille aiheutuvat vuosittaiset kulut olisivat keskimäärin 610 000 euroa. Datanhallinta-asetuksen neuvottelujen aika arvioitiin, että asetuksella arvioidaan olevan kansallisesti vaikutuksia viranomaisrooleihin ja -tehtäviin sekä valtion että kuntien viranomaisten osalta. Kansallisen arvion mukaan vaikutukset julkisen sektorin toimijoihin olisivat laajakantoiset. Valtioneuvoston kannan mukaan kansallisesta rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Toimenpiteiden edellyttämä valtion rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.</p> <p>Datanhallinta-asetuksen 2 luvulla on taloudellisia vaikutuksia viranomaisiin. Asetukseen perehtyminen vaatii asiantuntijatyötä. Datanhallinta-asetus ei velvoita avaamaan mitään dataa, joten asetuksen suorat vaikutukset ovat rajatut. Vaikutusten suuruus riippuu viranomaisesta. Vaikutukset riippuvat osaltaan siitä, mikä viranomaisen tiedonhallinnan nykytila on ja onko asetuksen 2 luvussa tarkoitettua dataa asetettu saataville. Datanhallinta-asetuksen velvoitteet uudelleenkäytön suhteen ovat nykyisen tietopolitiikan ja -sääntelyn mukaisia. Datanhallinta-asetuksen 2 luvun soveltamisalaan kuuluvaa dataa ei ole tähänkään mennessä voinut asettaa saataville ilman suojoitoimia. Näin ollen asetusta vastaavia toimenpiteitä voisi joutua tekemään ilman asetustakin, ja asetuksesta tulevan sääntelytaakan arviointi on vaikeaa.</p>

Osa-alue	Alustava arvio
Keskitetty tietopiste	<p>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 tietoaaineistojen metatiedot ovat keskitetysti saatavilla tietoaaineistojen 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 ylläpitokulut. 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.</p> <p>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.</p> <p>Katalogimaista ratkaisua voi puoltaa myös se, että suojatun tietoaaineiston 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 tietoaaineistojen löydettävyyttä, mutta ei muutoin vähennä uudelleenkäyttäjien kustannuksia tai tue tiedon hyödyntämistä.</p> <p>--</p> <p>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 tarkoitettun 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 tietoaaineistoja koskevat neuvontatarpeet jossain määrin lisääntyisivät, mutta näiden volyyymi arvioidaan kuitenkin ainakin alkuvaiheessa jäävän varsin maltillisiksi siten, että neuvonta voidaan hoitaa olemassa olevin resurssein.</p>

Osa-alue	Alustava arvio
2 luvun toimivaltainen elin	<p>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. Tilastokeskuksella on myös keväällä 2023 säädetty uutena tehtävänä tutkija- ja aineistopalvelu. 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 resurssitarpeet ja tehtävien tarkoituksenmukainen organisointi. Asetus ei estä jäsenvaltioita tekemästä muutoksia tehtäviensä organisoimisessa ajan saatossa, mutta muutokset on notifiotava komissiolle.</p>
3 ja 4 luvun toimivaltainen viranomainen	<p>Uudet tehtävät vaikuttavat viranomaisten resursointiin. Liikenne- ja viestintävirastolla olisi 1–2 henkilötyövuoden tarve uusien tehtävien hoitamiseen. Tehtäviin kuuluu datan välityspalveluiden ilmoitusmenettelyyn, data-altruismiorganisaatioiden rekisteröintiin ja toimijoiden edellytysten valvontaan liittyviä tehtäviä. Lisäksi tehtäviin kuuluu osallistuminen Euroopan datainnovaatiolautakunnan työhön, yhteistyö viranomaisten ja toimijoiden kanssa niin kansallisella kuin EU-tasolla. Lisäksi tehtäviin sisältyy toimijoiden ja kansalaisten neuvontaa, ohjausta ja viestintää. Ilmoitusmenettely ja rekisteröinti aiheuttavat myös kustannuksia virastolle, mutta näiden järjestelmäkustannusten ei arvioida olevan kovinkaan merkittäviä.</p>

Liite 3: Lausuntokierroksen perusteella selvitykseen tehdyt muutokset

Lausuntokierroksen perusteella on:

- tarkennettu esipuhetta pehmeän infrastruktuurin osalta;
- tarkennettu julkinen sektori- ja julkisen sektorin elin -käsitteiden käyttöä läpi selvityksen, mutta molempia käsitteitä käytetään datanhallinta-asetuksessa;
- lisätty 2.1 jaksoon asetuksen kontekstualisointia osana EU:n datasääntelyä;
- lisätty 2.2. jaksoon maininnat sellaisesta aineettomiin oikeuksiin liittyvästä EU-sääntelystä, joihin asetus ei saisi vaikuttaa;
- täydennetty 2.3. jaksossa data-käsitteen esittelyä suhteessa teoksiin;
- lisätty 2.3 jaksoon julkisuuslain mukaisesta asiakirja-käsitteestä sekä tiedonhallintalain mukaisista tietoaineiston ja tietovarannon käsitteistä;
- lisätty 3 luvun alkuun tiivistys asetuksen 2 luvun vaatimuksista julkisen sektorin elimille;
- lisätty 3.1.1 jaksoon lyhyt kirjaus siitä, että organisaation luonne voitaneen ottaa huomioon, kun arvioidaan asetuksen soveltamisalan laajentamista perustuslain 124 §:n mukaisissa tilanteissa;
- lisätty 3.1.1 jaksoon ulkoistamisen vaikutuksesta siihen, onko asiakirja julkisen sektorin elimen hallussa;
- lisätty 3.1.1 jaksoon oppilaitos-käsitteestä;
- lisätty 3.1.1 jaksoon hybridioorganisaatioista ja asetuksen organisatorisen soveltamisalan arvioinnista;
- lisätty 3.1.1 jaksoon lyhyesti arkistoinnista;
- tiivistetty 3.1.2 jaksossa esitettyä julkisen sektorin teollis- ja tekijänoikeuksista ja poistettu maininta velvollisuudesta edelleenluovutus-oikeuksien hankkimisesta aineiston uudelleenkäyttämiseksi sekä siitä, että uudelleenkäyttäjät vastaisi itse aineiston käyttämisestä aiheutuvasta mahdollisesta tekijänoikeuden loukkauksesta, koska näistä ei ollut lausuntopalautteen perusteella työryhmässä yksimielisyyttä;
- lisätty 3.1.2 jaksoon asetuksen suhteesta julkisuuslain 21 §:ään;
- lisätty 3.1.2 jaksoon asetuksen suhteesta rajapintaluovutuksiin;
- korjattu 3.1.2, 3.2.4 ja 3.4.2 jaksossa tilastosääntelystä esitettyä;
- tarkennettu 3.2.1 jaksossa esitettyä pääsy-käsitteestä;
- lisätty 3.2.4 jaksoon kansallisen tietopolitiikan ja -sääntelyn suhteesta unionin vastaaviin;
- lisätty 3.2.4 jaksoon julkisoikeudellisen suoritteen määritelmä;

- lisätty 3.2.4 jaksoon yleistä kuvausta taloudellisista vaikutuksista viranomaisiin;
- viitattu 3.4.2 jaksossa Tilastokeskuksen uuteen tutkija- ja aineistopalveluun lisäperusteena Tilastokeskuksen roolille toimivaltaisena viranomaisena;
- lisätty 3.2.1 jaksoon uudelleenkäytön-käsitteen suhteesta toissijaisen käytön käsitteeseen;
- lisätty 3.2.3 jaksoon selvennystä maksuihin liittyvistä syrjimättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksista;
- tarkennettu 3.2.3 jaksossa esitettyä alennetuista maksuista;
- lisätty 3.2.4 jaksoon, että kuntien kaltaista maksusääntelyä on myös hyvinvointialueista;
- lisätty 3.4.2 jaksoon olemassa olevia tietoturvallisia käsittely-ympäristöjä sekä maininta datanhallinta-asetuksen vaatimusten täyttämistä, jos niitä käytetään datanhallinta-asetuksen soveltamisalassa;
- lisätty 4.2.2 jaksoon maininta kaupparekisterilain uudistuksesta;
- lisätty 4.2.2 jaksoon arviota uusien tehtävien resurssivaikutuksista Liikenne- ja viestintävirastolle;
- tarkennettu 4.2.2 jakson kuvausta rekisterinpidon vaatimuksista yleisen tietosuoja-asetuksen ja perustuslain perusteella;
- tarkennettu 4.2.2 jakson kuvausta eri toimivaltaisten valvontaviranomaisten yhteistyövelvoitteesta;
- tarkennettu 5.2.2 jakson käsittelyä tunnustettujen data-altruismiorganisaatioiden mahdollisesta seuraamussääntelystä muiden kuin henkilötietojen osalta;
- korjattu 5.2.2 jakson käsittelyä kaksoisrangaistavuuden kiellosta hallinnollisista seuraamusmaksuista;
- lisätty liite, jossa on yhteenvetoa asetuksen taloudellisista vaikutuksista viranomaisiin selvityksen ja saatujen lausuntojen perusteella.

Lausuntopalautteen ulkopuolelta selvitykseen on lisätty sekä 3.1.1 jaksoon saavutettavuussääntelyn huomioon ottamisesta ja 5 lukuun on lisätty uudelleenkäyttäjää koskeva seuraamussääntelystä. Selvitykseen on tehty myös teknisluonteisia täsmennyksiä ja korjauksia.

Lausuntopalautteen perusteella ei ole:

- selvitetty edellä mainittua kontekstualisointia laajemmin datanhallinta-asetuksen suhdetta nykyiseen ja tulevaan datasääntelyyn, koska se menee työryhmän tehtävän ulkopuolelle eikä työryhmällä ole resursseja laajentaa työtään;
- käsitelty metadatan suhdetta data-käsitteeseen, toisin kuin opetus- ja kulttuu-riministeriö lausunnossaan toi esille, koska sitä ei pidetty käytännön kannalta tarpeellisena vaan mahdollisesti sekoittavana;
- käsitelty sitä, miten edistetään julkisesti rahoitettujen ja tuotettujen tietojen käyttöä tieteellistä tutkimusta varten, koska datanhallinta-asetus ei velvoita asettamaan dataa saataville;
- käsitelty tarkemmin anonymisointia ja pseudonymisointia, koska niitä on käsitelty tarkemmin esimerkiksi EU:n tietosuojaneuvoston ohjeessa, johon selvityksessä jo viitataan;
- selvitetty edellä mainittua laajemmin datanhallinta-asetuksen käsitteiden suhdetta nykyisessä lainsäädännössä käytettyihin käsitteisiin, koska se menee työryhmän tehtävän ulkopuolelle eikä työryhmällä ole resursseja laajentaa työtään;
- käsitelty, kuka datan konkreettisesti luovuttaa uudelleenkäyttöä varten, koska se on tapauskohtaista;
- käsitelty, miten keskistetty tietopiste tai toimivaltainen viranomaisen käytännössä toimivat, sillä tämä voidaan tehdä vasta kun täytäntöönpanotyö on sen osalta pidemmällä;
- tehty edellä mainittua yleistä kuvausta laajempaa vaikutusarviointia suhteessa kuntiin ja hyvinvointialueisiin, koska datanhallinta-asetus ei velvoita asettamaan dataa saataville ja vaikutukset riippuvat saataville asetetusta datasta ja tiedonhallinnan nykytilasta;
- tehty yritysvaikutusten arviota, koska se menee työryhmän tehtävän ulkopuolelle eikä työryhmällä ole resursseja laajentaa työtään;
- tehty vertailua muiden jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimiin, koska muiden jäsenvaltioiden toimet varmistuvat vasta selvitystyön lopussa tai sen jälkeen;
- käsitelty tarkemmin datan välityspalveluita ja tunnustettuja data-altruismipohjaisia organisaatioita, koska se menee työryhmän tehtävän ulkopuolelle eikä työryhmällä ole resursseja laajentaa työtään;
- kuvattu datanhallinta-asetusta esimerkkien kautta, koska se menee työryhmän tehtävän ulkopuolelle eikä työryhmällä ole resursseja laajentaa työtään;
- tuotettu erillistä ohjeistusta, koska se menee työryhmän tehtävän ulkopuolelle eikä työryhmällä ole resursseja laajentaa työtään.

Twitter: @lvm.fi
Instagram: lvmfi
Facebook.com/lvmfi
Youtube.com/lvm.fi
LinkedIn: Liikenne- ja viestintäministeriö

lvm.fi