

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (datahallintosäädös) (U 1/2021 vp): Liikenne- ja viestintävaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 13/2021 vp — U 1/2021 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (datahallintosäädös) (U 1/2021 vp): Liikenne- ja viestintävaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 13/2021 vp — U 1/2021 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Olli-Pekka Rissanen, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Lotta Engdahl, liikenne- ja viestintäministeriö
- lakimies Päivi Karkkola, Liikenne- ja viestintävirasto
- johtava asiantuntija Antti Poikola, Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- Verohallinto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Asetuksen 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.

Asetuksessa säänneltäisiin toimista, joilla tuettaisiin tiettyjen julkisen sektorin hallussa olevien suojattujen datan luokkien uudelleenkäyttöä sekä näitä koskevista viranomaismenettelyistä ja -velvoitteista. Asetusehdotuksessa ei luotaisi uusia oikeuksia datan uudelleen käytölle, vaan ainoastaan menettelyt sen käytölle tietyissä tilanteissa.

Valiokunnan lausunto LiVL 34/2021 vp

Asetuksessa vahvistettaisiin datan välityspalvelujen tarjoajia koskevat edellytykset sekä näiden palvelujen tarjoamista koskevat ilmoitus- ja valvontapuitteet. Asetusehdotus koskisi eri tyyppisiä datan välittäjiä, jotka käsittelevät henkilötietoja sekä muita kuin henkilötietoja. Asetuksella luotavat datan hallinnan puitteet kattaisivat vapaaehtoisen yritysten välillä tapahtuvan datan luovutuksen vastikkeetta tai vastiketta vastaan. Asetuksella määriteltäisiin myös uusi datanvälittäjiä koskeva toimintamalli, jossa ne voisivat toimia sekä yritysten datan, että kansalaisten oman datan hallinnan tukena. Datan välittäminen ei muuttaisi yksilön ja yritysten oikeuksia datan käyttöön.

Asetus määritteli puitteet data-altruismille, mikä tarkoittaa sitä, että yksityishenkilöt ja yritykset vapaaehtoisesti ja vastikkeetta asettavat dataa saataville käytettäväksi yleisen edun tarkoituksiin. Asetuksessa säädettäisiin vapaaehtoisesta rekisteröitymisestä ja vaatimuksista yhteisöille, jotka keräävät ja käsittelevät altruistisiin tarkoituksiin saataville annettua dataa.

Lisäksi komissio asettaisi Euroopan datainnovatiolautakunnaksikutsuttavan asiantuntijaryhmän neuvomaan ja avustamaan komissiota yhtenäisten toimintatapojen ja yhteentoimivuuden edistämiseksi.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti kannatettavina komission laatiman asetusehdotuksen tavoitteita edistää datan saatavuutta ja käyttöä vahvistamalla datan välittäjiin kohdistuvaa luottamusta ja datan jakamismekanismeja kaikkialla EU:ssa ja luoda yhteentoimivat datan sisämarkkinat.

Säädös yhtenäistää datan sisämarkkinoita luomalla koordinoitun lähestymistavan datan hallintaan eri aloilla ja auttaa eri datatalouden sidosryhmiä, erityisesti pk-yrityksiä, hyödyntämään sisämarkkinoiden tarjoamia mittakaavaetuja, luomaan uusia markkinainnovaatioita, palveluita ja tieteellistä kehitystä koko EU:ssa. Sääntelyn tulisi olla mahdollisimman kevyttä, selkeää suhteessa olemassa olevaan sääntelyyn ja sen tulisi mahdollistaa innovaatiot, tuotekehitys ja palvelukehitystoiminta nopeasti kehittyvällä datatalouden alalla.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus vastaa pääosin EU:n digitaali- ja datastrategian kansallisen ennakkovaikuttamisen tavoitteita pyrkimällä lisäämään datan saatavuutta, laatua ja yhteentoimivuutta sektorirajat ylittävällä tavalla, jossa ihminen on keskiössä. Valtioneuvosto katsoo, että kunnianhimoista datapolitiikkaa edistetään lisäämällä datan jakamista ja sekä edistämällä yhteen toimivia ja hajautettuja tiedonvaihtoratkaisuja, samalla huomioiden digitaalisen liiketoiminnan globaali ja dynaaminen luonne.

Valtioneuvosto katsoo, että yleisellä tasolla asetukset tukevat valtioneuvoston tavoitetta edistää EU:n laajuista hajautettua datan hallintamallia niin, että nykyistä useammalle taholle, jolla voi olla lillinen oikeus tietyn datan käyttöön, tarjotaan käytännön mahdollisuudet datan hyödyntämiseen samanaikaisesti. Tavoitteen saavuttamiseksi asetuksella tulisi parantaa myös dataa välittävien palveluiden keskinäistä yhteentoimivuutta niin, että myös näiden palvelujen kilpailuttaminen ja välityspalveluntarjoajan vaihtaminen olisi mahdollista.

Valiokunnan lausunto LiVL 34/2021 vp

Valtioneuvosto korostaa, että komission peräänkuuluttamaa EU:n digitaalista ja teknologista riippumattomuutta tulisi kehittää huomioiden tarvittavalla tavalla eri toimitus- ja arvoketjujen globaali luonne ja tarve tasapuoliselle toimintaympäristölle. EU:n tulisi edistää tasapuolisia toimintamahdollisuuksia markkinoilla teknologisesti neutraalilla tavalla rajaamatta yksittäisten yritysten valintoja tai palvelun tarjontaa. Tämä edellyttää lisäksi suotuisten olosuhteiden luomista keskeisten valmiuksien kehittämiseksi ja Euroopan avoimuutta osana globaalia taloutta.

Kansainvälisen ulottuvuuden ja erityisesti kolmansiin maihin liittyvien velvoitteiden osalta valtioneuvosto pitää tärkeänä samanaikaisesti luoda digitaalista kauppaa ja datataloutta koskevia kansainvälisiä sääntöjä (mukaan lukien kauppasopimukset). Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että yhdessä asetuksen ja muiden EU:n digitaalialan aloitteiden kanssa näillä säännöillä pystytään edistämään tehokkaasti avoimia digitaalisia markkinoita, varmistamaan kansainväliset tietovirrat ja korkea tietosuojan ja tietoturvan taso sekä edistämään kuluttajien luottamusta verkkoympäristöön.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetuksen ja muiden EU:n datastrategian toteutukseen liittyvien aloitteiden yhteensopivuus unionin kansainvälisten velvoitteiden kanssa varmistetaan. Datan välityspalveluita tarjoavalle muulle kuin unioniin sijoittuneelle toimijalle asetettu vaatimus laillisen edustajan nimeämisestä jäsenvaltioon ei yksinään riitä takaamaan sitä, että dataa käsiteltäisiin asetuksen vaatimusten mukaisesti. Keskeistä on luoda läpinäkyvyyttä menettelyihin, joilla esimerkiksi datan suojauksen riittävä taso pyritään varmistamaan. Samalla on varmistettava, että yrityksillä, julkisella sektorilla ja kansalaisilla on oikeus valita palveluntarjoajansa.

Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että keinot hallinnoida dataa, jota on saatavilla useasta lähteestä hajautetusti, sekä datan jakamisen edistäminen ja yksilön mahdollisuus hallita omaa dataansa ovat keskeisinä ajatuksina datan hallinnan tavoitetilassa, johon asetuksella luodaan puitteita. Valtioneuvosto pitää tärkeänä asetuksen ja komission tavoitetta vahvistaa rakenteita, joilla tuetaan yritysten ja henkilöiden oikeutta hallinnoida omia datan käyttöoikeuksiaan ja että tätä oikeutta tuetaan myös käytännön toteutuksessa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä asetusehdotuksen lähtökohtaa, jonka mukaan asetus ei rajoita muiden unionin säädösten ja kansallisen lainsäädännön sellaisten säännösten soveltamista, jotka koskevat tietoihin pääsyä tai niiden uudelleenkäyttöä taikka henkilötietojen tai muiden tietojen kuin henkilötietojen käsittelyyn liittyviä vaatimuksia. Valtioneuvosto korostaa, että viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään kansallisessa lainsäädännössä ja että kansallisessa lainsäädännössä asetetaan vaatimuksia myös henkilötietojen käsittelylle.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetus jättää riittävästi liikkumavaraa käytännön toteutukseen kansallisesti, jotta voidaan esimerkiksi huomioida kansallinen viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskeva lainsäädäntö ja ottaa käyttöön myös sellaisia kansallisia toimenpiteitä, joilla selkeytetään datan hallintaa ja edistetään tiedon yhteentoimivuutta.

Asetuksella luotaisiin hallinnollinen rakenne ja uusia viranomaistehtäviä julkisen sektorin hallussa olevien tiettyjen suojattujen dataluokkien hyödyntämisen edistämiseen. Valtioneuvoston mielestä asetuksella tulisi mahdollistaa jäsenmaiden erilaiset tavat järjestää hallinnolliset rakenteensa julkisen sektorin datan hyödyntämistä varten ja samalla varmistaa, etteivät uudet rakenteet

Valiokunnan lausunto LiVL 34/2021 vp

muodosta liikaa uutta hallinnollista taakkaa. Koska eri jäsenvaltioissa kansallinen lainsäädäntö ja julkisen sektorin rooli vaihtelevat, sääntelykehiksen tulisi mahdollistaa erilaiset tavat järjestää datan välittämiseen liittyvät palvelut ja toimintamallit sekä mahdollistaa toimintojen uudelleenorganisointi tarvittaessa myös viranomaisille asetettujen velvoitteiden ja valvonnan järjestämiseksi. Hallinnollisten rakenteiden ja menettelyiden osalta olisi kiinnitettävä huomiota myös toimialakohtaisiin tarpeisiin ja toimivaltaisen elinten väliseen yhteistyöhön, kuten riittävään asian-
tuntemukseen julkisen sektorin tai tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan lähtökohdista.

Valtioneuvosto katsoo, että viranomaisten toimivaltaa ja tehtäviä tulisi joiltain osin uudelleenarvioida sekä selkeyttää, kuten esimerkiksi velvoitetta avustaa suostumuksen hakemisessa datan uudelleenkäyttöön. Suostumuksen käyttöön henkilötietojen käsittelyperusteena vaikuttaa liittyvän ongelmia ja rajoitteita. Haasteita voi liittyä myös suhteessa viranomaisten ydintehtäviin ja siihen liittyvään toimivaltaan. Velvollisuudet aiheuttaisivat myös resurssivaikutuksia.

Tavoitteena tulisi olla pyrkimys mahdollisimman selkeään sääntelyyn ja tarkkarajaisuuteen myös suhteessa muun aihepiiriä koskevan sääntelyn kanssa. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että asetusehdotus on uutena sääntelynä varsin ylätasoinen ja että sen sisältöön ja soveltamisalaan sekä käytännön vaikutuksiin liittyy vielä epäselvyyksiä, joita tulisi selkeyttää ennen lopullisen ehdotuksen hyväksymistä. Lisäksi tulisi pyrkiä tarkentamaan säädöksen suhdetta erityisesti PSI-direktiiviin, välityspalveluita sääntelevään sektorilainsäädäntöön, tietosuoja-sääntelyyn ja tietokantoja koskevaan sääntelyyn. Valtioneuvosto katsoo, että eri säädösten ja säädösehdotusten keskinäisriippuvuuden vuoksi sääntelyä tulisi arvioida kokonaisuutena myös EU-lainsäädännön laadun, selkeyden ja toimivuuden kannalta.

Esityksen käsitteistö on suurelta osin uutta. Terminologian ymmärrettävyyteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Terminologiaa tulisi pyrkiä tarpeen mukaan yhtenäistämään voimassa olevien dataa koskevien säännösten ja vakiintuneen terminologian mukaiseksi. Myös teollis- ja tekijänoikeudellisten käsitteiden selventäminen suhteessa tämän asetusluonnoksen käsitteisiin on tarpeen.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotuksen sisältämä ehdotus datan jakamiseen ja lahjoittamiseen liittyvistä yhtenäisistä rakenteista voi kasvattaa luottamusta erilaisiin välityspalveluihin ja datan jakamista kohtaan. Myös velvoite eriyttää jakamispalveluista samankin organisaation tarjoamista datapalveluista parantaa läpinäkyvyyttä ja lisää luottamusta. Valtioneuvoston mielestä jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin selkeyttää jakamispalvelun määritelmää ja soveltamista erityisesti suhteessa kansallisiin tai EU-lainsäädännössä säädettyihin tiedonvälityspalveluihin ja huolehtia ettei sääntely tarpeettomasti puutu esimerkiksi yritysten keskinäisiin datan jakamisen järjestelyihin.

Datan hyödyntämistä edistäviä palveluja tulisi olla mahdollista toteuttaa ilman merkittävää julkista tukea ja siten, että ne muodostavat aidon vastapainon alustavetoiselle tiedon jakamiselle. Asetukseen sisältyvien korvausten perimistä koskevien vaatimusten tulisi mahdollistaa edellytykset kehittää laadukkaita ja korkeatasoisia datan jakamisen palveluja. Korvausten määrittelyssä tulisi voida huomioida vähintään ne kustannukset, joita palveluiden tuottamisesta syntyy. Myös yksityisten tarjoamien luonteeltaan neutraalien välityspalvelujen tuotoille asetettujen rajoitusten määrittelyssä tulisi huolehtia, että perittävät korvaukset mahdollistavat toiminnan kehittä-

Valiokunnan lausunto LiVL 34/2021 vp

misen ja erityisesti riittävän tietoturvan ja tietosuojan tason ylläpidosta aiheutuvat kustannukset. Merkittäviin perittävien korvausten tasoa koskeviin ylilyönteihin tulisi tarvittaessa voida puuttua valvonnan keinoin. Asetuksen jatkokäsittelyssä tulisi myös arvioida, aiheuttavatko säännökset julkisen sektorin elimen mahdollisuudesta veloittaa maksuja alennetuin kustannuksin eri asiakasryhmille epäyhdenvertaista kohtelua.

Asetusehdotuksen 2 luku tiettyjen suojattujen tietojen uudelleenkäytöstä koskee ainoastaan julkisen sektorin hallussa olevaa dataa. Datan uudelleenkäyttö edellyttää tiedon kattavaa saatavuutta. Erityisesti terveysdatan osalta yksityisen sektorin tiedot ovat olennaisia kokonaisuuden kannalta. Näin ollen soveltamisalan piirissä tulisi olla myös yksityissektorin tiedot, jotta se vastaisi myös sosiaali- ja terveydenhuollon tiedon hallinnan tavoitteita. Ilman tätä datanhallinnan kattamat data-aineistot eivät vastaa sektorikohtaisia käyttötarkoituksia.

Data-altruismien osalta tulisi valtioneuvoston mielestä huolehtia, että asetuksessa asetetaan riittävät vaatimukset tällaisen toiminnan läpinäkyvyydelle. Lisäksi data-altruismien osalta on syytä arvioida tarkemmin, muodostaako tietojen käyttö yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin riittävän tarkkarajaisesti ja asianmukaisesti määritellyn käyttötarkoituksen vai onko määritelmää tarpeen tarkentaa. Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi täsmentää julkisen sektorin elinten roolia data-altruismiin liittyvässä toiminnassa, esimerkiksi siltä osin voidaanko julkisen sektorin elimen dataa hyödyntää altruistisen datan lähteenä.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena perustaa Euroopan datainnovaatiolautakunta edistämään ja yhteen sovittamaan monialaisen datan hyödyntämistä. Erillisen asiantuntijaryhmän perustaminen EU-tasolla sekä jäsenvaltioiden että sektorikohtaisten tiedonjakoympäristöjen edustajien mukanaolo edistää tiedonkulkua, luottamusta datan välittäjiin ja vahvistaa datan jakamisen mahdollisuuksia.

Asetusehdotuksessa annettaisiin komissiolle valtuutus antaa delegoituja säädöksistä erittäin arkaluonteisten muiden kuin henkilötietojen siirron edellytyksistä kolmansiin maihin. Valtioneuvosto katsoo, että komissiolle delegoitavien toimivaltuuksien tulee olla tarkkarajaisia, oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia ja hyvin perusteltuja. Delegoiduille asetuksille asetettavia reunaehtoja sekä niiden suhdetta sektorisääntelyyn on tärkeä selkeyttää. Asetusehdotuksen mukaan komissio antaisi täytäntöönpanosäädökset järjestelyjen riittävästä tasosta siirrettäessä tiettyihin kategorioihin kuuluvia muita kuin henkilötietoja (tekijänoikeussuojatut tiedot ja liikesalaisuudet) kolmansiin maihin. Sääntelyn sisältöä tulisi selkeyttää erityisesti jäsenvaltion toimivallan kannalta keskeisiltä osin. Kansallisilla viranomaisilla tulisi jatkossakin olla toimivalta päättää asiakirjojen julkisuudesta ja myös salassa pidettävien asiakirjojen luovuttamisesta kansallisen sääntelyn mukaisesti. Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi myös arvioida tarvetta hyväksyä nämä täytäntöönpanosäädökset komitologiakomitean tarkastelumenettelyssä neuvoo-antavan menettelyn sijaan.

Kansallisesta rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Toimenpiteiden edellyttämä valtion rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.

Valiokunnan lausunto LiVL 34/2021 vp

Ehdotuksen muutoksenhakua ja seuraamusmaksuja koskevien säännösten oikeasuhtaisuutta ja yhteensopivuutta kansallisen järjestelmän kanssa tulee arvioida tarkemmin neuvottelujen edetessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Valiokunta pitää tarpeellisena, että datan hyödyntämiseen, uudelleenkäyttöön ja siitä saatavien hyötyjen edistämiseen kiinnitetään EU-tasolla huomiota. Valiokunta pitää myös hyvänä, että ehdotuksissa huomioidaan keskeisiltä osin tietoturvallisuuden ja tietosuojan toteutuminen.

(2) Saamansa selvityksen perusteella valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen myötä kansallisten viranomaisten tehtäviin tulee tehdä muutoksia, jotka todennäköisesti vaativat myös tähän toimintaan liittyvien määrärahojen uudelleenarviointia. Valiokunta painottaa, että viranomaistehtäviä koskevat linjaukset ja valmistelu on tarpeen tehdä hyvissä ajoin, myös tarvittavien määrärahojen arvioinnin mahdollistamiseksi.

(3) Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että välityspalvelut on tarpeen määritellä riittävän tarkkarajaisesti ja asetuksen piiriin kuuluvien välityspalvelujen alan tulee olla riittävän kattava tasapuolisen ja yhteentoimivan markkinan luomiseksi. Lisäksi asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että julkisen sektorin hallussa olevan datan uudelleenkäytössä on otettava huomioon kansalliset tarpeet antaa tarvittava suojaa yritysten ja yhteisöjen liike- ja ammattisalaisuuksille ja verovelvollisten yksityisyydelle. Valiokunta pitää hyvänä, että asetus antaisi myös suojan sellaisille Verohallinnon saamille ja luovuttamille tiedoille, joihin liittyy kansainvälisiin tietojenvaihtosopimuksiin sisältyvä salassapitovelvoite ja rajoitus tietojen edelleen luovuttamiselle.

(4) Valiokunta pitää asianmukaisena, että kansalliseen turvallisuuteen, puolustukseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvä data jää uudelleenkäyttöä koskevan sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto LiVL 34/2021 vp

Helsingissä 3.12.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Suna Kymäläinen sd
varapuheenjohtaja Ari Torniainen kesk
jäsen Pekka Aittakumpu kesk
jäsen Heikki Autto kok
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Jouni Kotiaho ps
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Paula Werning sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula