

Lausunto HE:stä eduskunnalle EU:n datasäädöstä täydentäväksi lainsäädännöksi

Taustaa

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt IPR University Centeriltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle EU:n data-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 128/2025 vp, jatkossa 'HE'). HE:ssä ehdotetaan säädettäväksi laki datan hallinnan ja jakamisen valvonnasta (jatkossa 'datalaki') sekä muutettavaksi eräitä muita lakeja. Esityksen tavoitteena on täydentää joulukuussa 2023 annettua EU:n suoraan sovellettavaa data-asetusta sitä täydentävällä kansallisella sääntelyllä. Lausuntonne keskittyy ehdotettuun datalakiin.

Pyyntö toimittaa lausunto saapui sähköpostiin 8.10.2025. Määräaika lausunnonle oli 15.10.2025 klo 10 mennessä. Määräaika oli aivan liian lyhyt monimutkaisen, vaikeaselkoisen ja ongelmalliseksi osoittautuneen esityksen analysoimiseksi ja siitä lausunnon kirjoittamiseksi. Lausunnon kirjoittaja ehti viimeistellä ja lähettää lausunnon vasta 16.10.2025 illalla, mistä esitän pahoittelut. Lausunnon on laatinut oikeustieteen professori, IPR University Centerin johtaja Tuomas Mylly.

Lausun IPR University Centerin puolesta kunnioittaen seuraavan.

Arviointia

a) Aluksi

Täytäntöönpanoa koskeva lainsäädäntö on tarpeen, koska datasäädös jättää tietyt asiat kansallisen sääntelyn varaan. Esityksessä omaksuttu perusratkaisu keskittää dataa koskevaa sääntelyä (myös EU:n datanhallinta-asetukseen perustuva sääntely) uuteen lakiin on perusteltu. Samoin pidän perusteltuna liikenne- ja viestintäviraston (jatkossa 'LVV') merkittävää roolia lainsäädännön valvonnassa ja täytäntöönpanossa. Nähdäkseni myös tietosuojavalvottujen ja kuluttajaviranomaisten vastuut on määritelty HE:ssä asianmukaisesti.

Ehdotukseen sisältyy kuitenkin merkittävä määrä ongelmia, joiden kaikkien korjaaminen eduskuntakäsittelyn aikana ei liene mahdollista tai perusteltua. Erityisen vakavat ongelmat liittyvät ehdotettuun tuomioistuinjärjestelmään ja sanktiointia koskevaan sääntelyyn.

Tuomioistuimia koskeva sääntely saattaa johtaa päällekkäisiin prosesseihin ja toimivaltaepäselvyyksiin. Olemassa olevaa tuomioistuinten erityisosaamista ei hyödynnetä, eikä järjestelmä mahdollista asiantuntemuksen kehittymistä jatkossa. Sanktiointia koskevan sääntelyn mukaan eräiden keskeisten data-asetuksen velvoitteiden laiminlyönnestä ei voisi seurata seuraamusmaksua, vaan tällaiset laiminlyönnit nähtäisiin yksityisoikeudellisina riita-asioina, joihin LVV ei voisi tällöin ilmeisesti puuttua myöskään valvontapäätöstoimivaltansa puitteissa.

Ehdotettu seuraamusjärjestelmä ja eräiden data-asetuksen velvoitteiden pitäminen yksityisoikeudellisina riita-asioina on lisäksi toteutettu epä johdonmukaisesti, suosien datan

haltijoita datan käyttäjien kustannuksella. Tämä vaarantaa vakavasti data-asetuksen mukaisten keskeisten velvoitteiden toteutumisen ja siten myös sen tavoitteiden saavuttamisen.

Taloudellisen resursoinnin osalta on merkittävä ongelma, että esityksessä ei ehdoteta resursointia lisämäärärahaesityksillä valtion vuoden 2026 talousarvioon, vaikka datasäädöstä on alettu soveltaa jo syyskuussa 2025, ja sen soveltaminen edellyttää muun muassa merkittävää asiantuntemusta, kouluttautumista ja uusia rekrytointeja. On vaikea nähdä, miten arvioitu 11 henkilövuoden resursointi voisi toteutua asianmukaisesti viranomaisten sisäisin järjestelyin. Resursoinnin puute vaarantaa oikeusturvan ja datasäädöksen tarkoituksenmukaisen soveltamisen. Myös data-asetuksen 37 artiklan 9 kohta edellyttää, että jäsenvaltiot varmistavat toimivaltaisille viranomaisille riittävät henkilöstö- ja tekniset resurssit ja asiaankuuluvan asiantuntemuksen, jotta ne voivat hoitaa tehokkaasti asetuksen mukaiset tehtävänsä.

Kommentoinnille varatun lyhyen määräajan ja ehdotuksessa identifioitujen lukuisten ongelmien takia lausunnossa ei ole mahdollista käsitellä kaikkia havaittuja epäkohtia asian edellyttämällä intensiteetillä ja tarkkuudella. Näitä ovat erityisesti puuttuvat mutta tarpeelliset informatiiviset viittaussäännökset liikesalaisuuslakiin ja tekijänoikeuslakiin, sekä liikesalaisuuslakiin sisältyvän teknisen ohjeen suojan aseman ja tekijänoikeuslakiin sisältyvän luettelosuojan data-asetuksen kannalta ongelmallisen aseman tarkastelun laiminlyönti. Kumpaankin on kiinnitetty viime aikoina huomiota kotimaisessa oikeudellisessa tutkimuksessa.

a) Tuomioistuimia koskeva ehdotettu sääntely tulee todennäköisesti johtamaan ongelmiin

Johdanto

IPR University Center kiinnitti aiemmassa liikenne- ja viestintäministeriölle tekemässään 31.1.2025 päivätyssä lausunnossa huomiota esityksen tuomioistuinjärjestelmään ja korosti, että markkinaoikeus olisi perustelluin forum data-asetuksen alaisten asioiden käsittelyyn niin siviili- kuin hallintovalitusasioissa. Uudistan aiemmin sanomamme ja lausun lisäksi seuraavan.

Valmistelussa on päädytty esittämään, että hallinto-oikeudellisissa riita-asioissa kaikki hallintotuomioistuimet ovat toimivaltaisia. Toisaalta yksityisoikeudellisissa riita-asioissa toimivaltaisia tuomioistuimia olisivat kaikki kärjäoikeudet. Data-asetuksesta nousevia riita-asioita voi liittyä esimerkiksi erilaisiin datan pääsyyn ja jakamiseen liittyviin sopimusriitoihin sekä datankäsittelypalvelun vaihtamiseen liittyviin erimielisyyksiin.

Lausunnon kirjoittaja ei ole prosessioikeuden erityisasiantuntija, mutta seuraavat näkökohdat vaikuttavat olennaisilta, eikä niitä ole tunnistettu tai pohdittu datalakia koskevassa esityksessä.

Myös markkinaoikeus lienee ainakin osin toimivaltainen datalain soveltamisalueella

On mahdollista, että data-asetuksen alaisia liikesalaisuusasioita voitaisiin liikesalaisuuslain 18 §:n perusteella käsitellä liikesalaisuuksia koskevin riita-asioina myös markkinaoikeudessa, kun kyseessä on oikeushenkilöä tai elinkeinotoimintaa harjoittavaa luonnollista henkilöä vastaan esitetty yksityisoikeudellinen vaatimus. Markkinaoikeus voi esimerkiksi antaa liikesalaisuuksia koskevia kieltoja (liikesalaisuuslain 8 §) ja väliaikaisia kieltoja (liikesalaisuuslain 9 §), jotka ovat

usein tarpeen nopeaa reagointia ja oikeussuojaa edellyttävissä liikesalaisuuksien turvaamista tai rikkomista koskevissa asioissa. Liikesalaisuuden haltijan oikeussuojan toteuttaminen saattaakin edellyttää, että tämä hakee kieltä, väliaikaista kieltä tai vahingonkorvauksia liikesalaisuuden turvaamisen tai rikkomisen johdosta markkinaoikeudessa tai kärjäoikeudessa, vaikka käytännössä samaa asiaa koskeva menettely voisi olla vireillä viranomaisessa tai hallinto-oikeudessa data-asetuksen ja ehdotetun datalain nojalla. On oletettavaa, että merkittävä osa data-asetuksen alaisista tuomioistuimiin päätyvistä jutuista tulee koskemaan ainakin osin juuri liikesalaisuuksia.

Tekijänoikeuslakiin perustuvissa riita-asioissa markkinaoikeuden toimivalta on yksinomainen tekijänoikeuslain 61 §:n mukaisesti. Tekijänoikeuslaissa säännellään myös muun muassa *sui generis* -tietokantaoikeudesta, joka on data-asetuksessa tarkemmin rajattu olennainen yksinoikeus data-asetusta sovellettaessa. On ennakoitavaa, että data-asetuksen soveltamisalueella myös tekijänoikeuksien, *sui generis* -tietokantaoikeuksien tai luettelosuojaoikeuksien haltijat voivat tukeutua tekijänoikeuslakiin ja sitä koskeviin erityisiin oikeussuojakeinoihin markkinaoikeudessa. Myös näiden oikeuksien haltijoilla voi olla tarvetta esimerkiksi väliaikaisille kieltotuomioille, jotka ovat riita-asioissa toteutettavissa vain markkinaoikeudessa. Markkinaoikeuden yksinomaisesta tekijänoikeusriitoja koskevasta toimivallasta huolimatta datalakia koskevalla esityksellä oltaisiin kuitenkin ilmeisesti antamassa myös kärjäoikeuksille toimivaltaa ratkoa tekijänoikeuslakiin perustuvia yksityisoikeudellisia riitoja, mikäli tämä tapahtuu 'liitännäisenä asiana' datalain alla. Asiaa ei ole kuitenkaan identifioitu saati pohdittu datalakia koskevassa esityksessä.

Sääntelyllä ei liene tarkoitettu muuttaa markkinaoikeuden yksinomaista (tekijänoikeusriidat) tai rinnakkaista (eräät liikesalaisuusriidat) toimivaltaa, mutta markkinaoikeuden liikesalaisuuksia koskeva toimivalta kaventuisi jos tulkittaisiin, että sen sijaan vain kärjäoikeudet voisivat jatkossa käsitellä liikesalaisuusriitoja, kun ne ilmenevät data-asetuksen alaisuudessa. Tämä tarkoittaisi samalla sitä, että tällaiset liikesalaisuusasiat voitaisiin jatkossa ratkaista vain liikesalaisuuksia koskevaa erityisasiantuntemusta omaamattomissa kärjäoikeuksissa. Kysymystä ei ole esityksessä edes sivuttu. Siinä ei ole myöskään pohdittu, voisivatko kärjäoikeudet ja hallinto-oikeudet ratkoa tekijänoikeuslain alaisia riita-asioita, jos ne ilmenevät data-asetusta koskevan asian osana, vaikka tekijänoikeuslain mukaan markkinaoikeudella on yksinomainen toimivalta tekijänoikeusriidoissa.

Kun datalain esitöiden mukaan omaksuttuna lähtökohtana on jättää tuomioistuinten määräytyminen oikeusjärjestyksen oletussääntöjen varaan ja päätyä siten kärjäoikeuksien ja hallinto-oikeuksien yleistöimivaltaan (mahdollisesti havaitsematta että päädytään myös joissain tilanteissa markkinaoikeuden toimivaltaan), merkitsisi tämä samalla sitä, että myös markkinaoikeus lienee toimivaltainen ainakin joissakin edellä kuvatuissa tilanteissa.

Voisiko markkinaoikeus ilman suoraa lain tukea soveltaa datalakia ja data-asetusta ratkaistessaan näiden soveltamisalaan kuuluvaa liikesalaisuusasiaa tai tekijänoikeusasiaa? Mitä tarkoittaisi, jos se voisi ratkaista asian vain osittain, perustuen pelkästään liikesalaisuuslakiin tai tekijänoikeuslakiin? Vaikka data-asetus on suoraan sovellettavaa unionin oikeutta, markkinaoikeuden toimivalta on erikoistuomioistuimen nimenomaisesti säädöksiin perustuvaa toimivaltaa, johon ei jatkossakaan kuuluisi EU:n data-asetuksen tai datalain soveltaminen. Entä voisivatko kärjäoikeudet ja hallinto-oikeudet ratkoa yksityisiä tekijänoikeusväitteitä osana data-asetuksen ja datalain soveltamista, vaikka markkinaoikeudella pitäisi olla tekijänoikeusriitojen osalta yksinomainen toimivalta? Kysymyksiä on paljon, mutta ongelmallisesti mitään niistä ei ole pohdittu hallituksen esityksessä.

Hallinto-oikeuksien materiaallinen toimivalta olisi osin päällekkäinen markkinaoikeuden (ja käräjäoikeuksien) materiaallisen toimivallan kanssa

Ongelmatilanteiden mahdollisuus johtuu osaltaan siitä, että valvovana viranomaisena toimivan LVV:n materiaallinen valvontapäätöksiä koskeva toimivalta on ehdotetun datalain 10 §:n mukaan erittäin laaja. Datalain 10 §:n mukaan jos LVV toteaa, *”että data-asetuksen tai datanhallinta-asetuksen velvollisuuksia tai kieltoja on rikottu”*, se voi ryhtyä tiettyihin pykälässä mainittuihin toimenpiteisiin. Se voi valvontapäätöksillään muun muassa velvoittaa data-asetusta tai datanhallinta-asetusta rikkovat lopettamaan rikkomisen, korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä taikka kieltää data-asetuksen tai datanhallinta-asetuksen vastaisen toimenpiteen. Ehdotetun lain 11 §:n mukaan myös uhkasakkoja voidaan käyttää tehostamaan näitä viranomaispäätöksiä.

Datalain 10 §:ää koskevissa perusteluissa (HE, s. 92) mainitaan, että toimivaltuus perustuu data-asetuksen 37 artiklan 5 kohdan b alakohtaan ja datanhallinta-asetuksen 34 artiklaan. Muuten perustelut vain toistavat pykälän tekstin.

Data-asetuksen 37 artiklan 5 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisten viranomaisten tehtävät ja valtuudet määritellään selkeästi. Tehtävien ja valtuuksien perusteella tällaiset viranomaiset käsittelevät muun muassa valituksia, jotka koskevat data-asetuksen väitettyjä rikkomisia. Tämä kattaa myös liikesalaisuuksiin liittyvät näkökohdat.

Valvontapäätöksiä koskevaa LVV:n materiaalista toimivaltaa ei ole siten data-laissa rajattu mitenkään, vaan se kattaa ehdotetun lakitekstin ja perustelujen mukaisesti kaikki data-asetuksen ja datanhallinta-asetuksen alaiset velvollisuuksien ja kieltojen rikkomiset, mukaan lukien liikesalaisuuksia ja tekijänoikeuslain alaisia väitteitä koskevat asiat.

Ehdotetun datalain 3. luvussa kuvatut rajatummahdollisuudet määrätä seuraamusmaksuja vain joistakin data-asetuksen tai datanhallinta-asetuksen kohtien rikkomisista ei rajoita 10 §:ään perustuvaa LVV:n valvontapäätöksiä koskevaa materiaalista toimivaltaa.

Viranomaisen toimivaltaa ei voida myöskään määritellä tai rajata pelkästään HE:n perusteluissa valtiosääntöisistä syistä, vaan toimivallan rajoineen on perustuttava lain selkeisiin säännöksiin. Tätä edellyttää myös edellä kerrotusti data-asetuksen 37 artiklan 5 kohta. Seuraavan otsikon alla tarkasteltavat pyrkimykset saattaa osa data-asetuksen velvoitteista viranomaisen toimivallan ulkopuolelle yksityisoikeudelliseksi riita-asioiksi ei ole siten tehokas viranomaisen toimivallan rajaus. Kuten jäljempänä esitän, kyseiset pyrkimykset ovat myös muissa suhteissa ongelmallisia.

Tällöin mikä tahansa data-asetuksen tai datanhallinta-asetuksen alaisen velvollisuuden tai kiellon rikkominen voi päätyä käsiteltäväksi ensin LVV:ssä valvontapäätösasiana ja edelleen valitusasiana hallinto-oikeudessa. Ratkaisut voivat koskea olennaisesti samoja asioita, joita markkinaoikeus on todennäköisesti jatkossakin toimivaltainen käsittelemään yksinomaisen toimivallan puitteissa (tekijänoikeus, sui generis -tietokantaoikeus, luettelosuojat) tai käräjäoikeuksien kanssa rinnakkaisen toimivallan puitteissa (elinkeinonharjoittajien liikesalaisuusriidat). Tämä merkitsee sitä, että päällekkäistä toimivaltaa koskevat ongelmatilanteet voivat osoittautua käytännössä yleisiksi. Niiden olemassaolon havaitsemista – saati ratkaisemista – ei ole kuitenkaan hallituksen esityksessä pyritty lainkaan jäsentämään. Yllä esitetyt mahdolliset ongelmat ovat todennäköisiä, mutta niiden vahvistaminen edellyttäisi pitkällistä lisäselvitystyötä, jollainen on HE:ssä laiminlyöty.

Tuomioistuinjärjestelmästä aiheutuvat ongelmat

Yllä kuvattuja mahdollisuuksia ja niiden merkitystä ei ole analysoitu ehdotetun sääntelyn perusteluissa. Nyt ehdotettu tuomioistuinjärjestelmä saattaa pahimmillaan johtaa eri tuomioistuimista tuleviin ristiriitaisiin ratkaisuihin samaa asiaa koskevassa hallinto- ja riitaprosessissa, kysymyksiin siitä, voidaanko asiaa käsitellä toisessa tuomioistuimessa samaa asiaa koskevan asian ollessa jo vireillä toisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa, kysymykseen markkinaoikeuden toimivallasta ja sen laajuudesta, kysymykseen käräjäoikeuksien ja hallinto-oikeuksien toimivallasta tekijänoikeuslain alaisissa riita-asioissa, sekä myös taktikointiin tuomioistuimen valinnassa (*forum shopping*) epäasiantuntevaksi tai muuten epäsovivaksi koetun forumin välttämiseksi tai valikoitujen oikeussuojakeinojen aktivoimiseksi tai tukahduttamiseksi.

Liikesalaisuuksia koskevissa riita-asioissa on liikesalaisuuslain 14 §:n nojalla mahdollistettu asianosaisjulkisuuden rajoittaminen, jotta liikesalaisuus ei paljastuisi oikeudenkäynnin aikana tai tulisi päätöksen myötä julkiseksi. Liikesalaisuuden turvaamista koskevan sääntelyn lisätarvetta data-asetusta koskevassa hallinto-oikeusprosessissa ei ole esityksessä myöskään pohdittu.

HE:n mukaisesti LVV:n toimivalta kattaa myös sopimus- ja immateriaalioikeudellisten asioiden arviointia (ks. tarkastelut seuraavan otsikon alla). Niitä koskevista viranomaispäätöksistä voidaan siten valittaa hallinto-oikeuksiin. Samoja riita-asioita voidaan kuitenkin lähtökohtaisesti ratkoa myös käräjäoikeuksissa tai edellä kuvatusti mahdollisesti myös markkinaoikeudessa.

Tuomioistuinten asiantuntemus ei pääse kehittymään, kun asioiden käsittely hajautuu kaikille Suomessa toimiville yleistuomioistuimille (kaikki hallinto-oikeudet ja käräjäoikeudet), yhdelle erikoistuomioistuimelle (markkinaoikeus) ja yleisille valitusinstansseille (hovioikeudet, KKO, KHO). HE:llä ollaan laajentamassa merkittävästi hallinto-oikeudessa käsiteltäviä juttutyyppejä niiden joutuessa jatkossa ratkomaan jatkossa niin sopimusriita-asioita, liikesalaisuusasioita kuin *sui generis* -tietokantaoikeuteen ja todennäköisesti myös luettelosuojaan liittyviä kysymyksiä.

Johtopäätös

Pidän toimivana vaihtoehtona keskittää kaikki data-asetuksen alaiset hallintovalitus- ja riita-asiat markkinaoikeuteen. Tätä puoltavat ennen kaikkea yllä tarkastellut todennäköiset vakavat ongelmat, jotka voisivat aiheutua nyt esitetystä sääntelystä.

Markkinaoikeuden valintaa data-asetusta soveltavaksi tuomioistuimeksi niin hallintovalituksissa kuin riita-asioissa puoltaa myös paitsi sen liikesalaisuuden suoja ja tekijänoikeuksia koskeva asiantuntemus, myös kilpailuoikeudellinen ja muun markkinasääntelyn asiantuntemus.

Markkinoiden määrittely kilpailuoikeuden tapaan on tulee data-asetusta sovellettaessa esiin esimerkiksi arvioitaessa, käyttäisikö kolmas osapuoli dataa kilpailevan tuotteen kehittämiseen tai voisiko datan luovuttaminen olla kilpailullisesti sensitiivisen datan luovuttamista. Samoin kilpailuoikeudellinen arviointi nousee merkittävään rooliin, kun määritetään kolmannelta osapuolelta datasta perittävää kohtuullista korvausta ja muita ehtoja kilpailuoikeuden FRAND-arvioinnin ja sitä koskevan kilpailuoikeudellisen oikeuskäytännön mukaisesti. Tällaista asiantuntemusta on Suomessa lähinnä vain markkinaoikeudella.

- b) *Seuraamusmaksut ja ongelmallinen pyrkimys saattaa eräät data-asetuksen rikkomiset viranomaisvalvonnan ulkopuolelle yksityisoikeudellisina riita-asioina*

Johdanto

HE:n vaikutusanalyysissä (s. 41), on todettu, että seuraamusmaksua 'ei olisi liitetty -- sellaisiin asetuksen rikkomuksiin, jotka liittyvät osapuolten sopimuksenvaraisiin asioihin ja joiden on katsottu sopivan paremmin yksityisoikeudellisina riita-asioina käsiteltäväksi'. Tämä lähtökohta on ongelmallinen suhteessa LVV:n yleiseen toimivaltaan antaa valvontapäätöksiä mistä tahansa data-asetuksen tai datanhallinta-asetuksen velvollisuuksien ja kieltojen rikkomisista. Lisäksi lähtökohtaa on sovellettu epäloogisesti ja epätasapainoisesti datan haltijan ja käyttäjän suhteissa.

Seuraamusnormien ongelmat

Datalain 14 §:n 2 kohdan mukaan jos datan haltija rikkoo tai laiminlyö data-asetuksen 4 artiklan 2, 7 tai 8 kohdassa taikka 5 artiklan 10 tai 11 kohdassa säädetyn ilmoitusvelvollisuutensa viranomaiselle, tälle voidaan langettaa seuraamusmaksu. Datan haltijalla on mainittujen data-asetuksen kohtien mukaan velvollisuus ilmoittaa datan jakamisesta pidättäytymisestä, datan jakamisen keskeyttämisestä tai datan jakamisesta kieltäytymisestä viranomaiselle. Ilmoitus on data-asetuksen mainittujen kohtien mukaan perusteltava.

Viranomaisilmoituksen perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä ei ole kuitenkaan data-laissa erikseen sanktioitu (HE, s. 96-97). Ilman perusteluja viranomainen ei voi arvioida datan jakamisesta pidättäytymisen, kieltäytymisen tai keskeyttämisen laillisuutta. Tämä vaarantaa viranomaisvalvonnan tehokkuuden.

Ehdotuksen perustelujen (HE, s. 97) erittäin epäselvän muotoilun perusteella 'Datan epäämisen osalta sanktioitavaa olisi tämän kohdan mukaisesti vain ilmoituksen tekemisen laiminlyönti', mutta toisaalta heti seuraavan lauseen mukaan data-asetuksen "4 artiklan 7 kohdan ja 5 artiklan 10 kohdan ilmoitusvelvollisuutta täydentää kuitenkin viranomaiselle tehtävän ilmoituksen perusteluvelvollisuus, jotka [sic] kuuluisivat sanktioinnin piiriin ja huomioitaisiin seuraamusmaksun määräämisen kokonaisarviointissa'. Onko siis perusteluvelvollisuuden laiminlyönti sanktioitavaa vai ei, ja miten perusteluvelvollisuuden laiminlyönnin merkitys voi realisoitua kokonaisarviointissa, jos vain ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti voi johtaa seuraamusmaksuharkintaan?

Ilmoitus- ja perusteluvelvollisuuden laiminlyönnit viranomaiselle tulisi kumpikin sanktoida data-asetuksen keskeisten velvoitteiden rikkomisina, joista seuraamusmaksun enimmäismäärä voisi olla datalain 20 §:n 2 momentin korkeamman portaan mukainen.

Datalain 14 §:n 5 kohdan mukaan datan haltijalle voidaan langettaa seuraamusmaksu, jos tämä on rikkonut data-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa tai 5 artiklan 10 kohdassa säädettyä '--
velvollisuutta toimittaa käyttäjälle tai kolmannelle osapuolelle kirjallisesti perusteltu päätös datan jakamisesta pidättäytymisestä tai datan jakamisen keskeyttämisestä taikka 4 artiklan 8 kohdassa tai 5 artiklan 11 kohdassa säädettyä velvollisuutta toimittaa käyttäjälle tai kolmannelle osapuolelle kirjallisesti perustelut, joiden nojalla datan haltija on kieltäytynyt jakamasta dataa'.

Kuten perusteluissa (HE, s. 99) todetaan, lainkohdassa on sanktioitu kirjallisen perustellun päätöksen tekemättä jättäminen ja toimittaminen käyttäjälle tai kolmannelle osapuolelle.

Jostain syystä lainkohtaa perustellaan merkittävällä tavalla datalain 14 §:n 2 kohdan mukaisen viranomaiselle tehtävän ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin yhteydessä. Kyseisten perustelujen mukaan 'Muu datan haltijan perustelu- ja informointivelvollisuuden laiminlyönti käyttäjää kohtaan voitaisiin katsoa käyttäjän ja datan haltijan väliseksi yksityisoikeudelliseksi riita-asiaksi' (HE, s. 97). Palaan tämän perustelun ongelmallisuuteen tarkasteltuani ensin muita lainkohdan perusteluita.

Virheellisessä asiayhteydessä esiin tuoduissa perusteluissa (HE, s. 97) todetaan kuitenkin myös, että 'datan haltijat eivät lähtökohtaisesti voi evätä data-asetuksen mukaista dataan pääsyä koskevaa pyyntöä ainoastaan sillä perusteella, että tietty data katsotaan liikesalaisuudeksi, sillä se tekisi tyhjäksi asetuksella tavoitellut tulokset'. Perustelu- ja informointivelvollisuuden laiminlyönnin sanktioimatta jättäminen voi siten vaarantaa asetuksen tavoitteet, koska käyttäjä ei voi kyseenalaistaa kieltäytymisen lainmukaisuutta, ellei kieltäytymistä ei ole perusteltu.

Saman suuntaisia perusteluita löytyy myös datalain 14 §:n 5 kohdan alta löytyvistä perustelujen alusta (HE, s. 99-100), jotka ovat kuitenkin kokonaisuutena sekavat. Niiden mukaan:

Kohdassa olisi sanktioitu kirjallisen perustellun päätöksen tekemättä jättäminen ja toimittaminen käyttäjälle tai kolmannelle osapuolelle. Kirjallisen päätöksen tarkoituksena on datan saatavuuteen ja käyttöön liittyvien sopimussuhteiden epätasapainon väärinkäytön estäminen. Tämän korjaamiseksi on tärkeää, että perusteltu sopimus [sic] tehdään kirjallisesti ja käyttäjä saa sen ilman aiheetonta viivytystä. Näin asiakas voi tarkastaa päätöksen tai tietojen perusteet datan epäämiselle ja tarvittaessa riitauttaa ne. 4 artiklan 7 ja 5 artiklan 10 kohdan mukaan datan haltijan velvollisuutena on toimittaa päätös datan jakamisesta pidättäytymisestä, kun taas 4 artiklan 8 kohdan ja 5 artiklan 11 kohdan mukaan velvollisuutena on toimittaa kirjallisena perustelut, joiden nojalla epääminen on tehty.

Siteerattu kohta on ongelmallinen monessa suhteessa. Toisaalta siinä tuodaan esiin datan haltijan päätöksen perustelujen keskeinen merkitys data-asetuksen systematiikassa: perusteluelvoite estää osaltaan väärinkäyttöjä ja tasapainottaa datan haltijan ja käyttäjän muuten epätasapainoista sopimussuhdetta. Datan haltijan antamat perustelut mahdollistavat kieltäytymisen oikeudellisen arvioinnin ja asian riitauttamisen. Sanottu asettuu siten epäsuhtaan aiemmin virheellisessä asiayhteydessä annettujen perustelujen kanssa, joiden mukaan siis datan haltijan perustelu- ja informointivelvollisuuden laiminlyönti käyttäjää kohtaan voitaisiin katsoa käyttäjän ja datan haltijan väliseksi yksityisoikeudelliseksi riita-asiaksi, joka ei siten kuuluisi valvovan viranomaisen toimivallan tai sanktioinnin piiriin.

Toiseksi siteeratusta perustelujen kohdassa (HE, s. 99-100) annetaan väärä kuva data-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan ja 5 artiklan 10 kohdan vaatimuksista: ne eivät perusta vain datan haltijan velvollisuutta 'toimittaa päätös datan jakamisesta pidättäytymisestä' erotuksena data-asetuksen 4 artiklan 8 kohdan ja 5 artiklan 11 kohdan perusteluelvoitteesta, vaan myös 4 artiklan 7 kohdan ja 5 artiklan 10 kohdan mukaan datan haltijan on perusteltava päätös asianmukaisesti. Toisin kuin siteeratusta kohdassa annetaan ymmärtää, perusteluelvollisuus koskee siten kaikkia datalain 14 §:n 5 kohdan viittaamia datan haltijan päätöksiä.

Edelleen datalain 14 §:n 5 kohdan alta löytyvissä perusteluissa (HE, s. 100) todetaan:

Itse artiklan velvollisuus liikesalaisuuksien suojaamisesta 4 artiklan 6 kohdan mukaan tulisi osaltaan huomioitua tämän kohdan sanktioinnin kautta. Ko. artiklan velvoitteita ei ole kuitenkaan sanktioitu esityksessä, vaan ne olisivat liikesalaisuuden haltijan ja käyttäjän tai kolmannen osapuolen välisiä yksityisoikeudellisia riita-asioita.

Tätä perustellaan (HE, s. 100) sillä, että LVV:lla 'ei olisi mahdollisuuksia arvioida sopimuksien ehtoja muun muassa kohtuullisuudesta tai esimerkiksi siitä olisiko datan haltija vetänyt suojaustoimet liian tiukalle tai onko käyttäjä tai kolmas osapuoli tehnyt tarvittavat suojaustoimenpiteet.'

Yhdistelmänä lakiteksti ja perustelut ja antavat jossain määrin ristiriitaisen kokonaiskuvan siitä, onko perusteluvollisuuden laiminlyönti sanktioitu itsenäisenä laiminlyöntinä datalain 14 §:n 5 kohdassa, vai onko tämä laiminlyönti 'yksityisoikeudellinen riita-asia', joka on tarkoitettu jättää niin sanktioinnin kuin valvovan viranomaisen valvontapäätöksiä koskevan toimivallan ulkopuolelle.

Lainkohta tullaan lukemaan eri puolilta esitystä löytyvien perustelujen kokonaisvalossa todennäköisemmin siten, että vain ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti on sanktioitu ainakin data-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan ja 5 artiklan 10 kohdan osalta, eli pelkkä perusteluiden laiminlyönti ei voisi johtaa sanktioihin. Kyseessä olisi siten näiltä osin 'yksityisoikeudellinen riita-asia', johon LVV ei voisi tällöin puuttua edes valvontapäätöksiä koskevan toimivaltansa perusteella. Tämä lukutapa on yhdenmukainen myös sen kanssa, että edellä kerrotusti datalain 14 §:n 2 kohdan alla perusteluvollisuuden laiminlyöntiä ei sanktioida itsenäisenä laiminlyöntinä.

Tämä tarkoittaisi samalla sitä, että LVV:llä ei olisi toimivaltaa valvontapäätöksen saati seuraamusmaksun nojalla velvoittaa datan haltijaa antamaan puuttuvia tai vaillinaisia perusteluja datan käyttäjälle, koska kyseessä olisi 'yksityisoikeudellinen riita-asia', joka ei kuuluisi valvovan viranomaisen toimivaltaan. Tämä vaarantaisi vakavalla tavalla data-asetuksen mukaisten oikeuksien ja data-asetuksen tavoitteiden toteutumisen ja olisi myös data-asetuksen vastaista. Valvova viranomainen voi ja sen tulee valvoa perustelujen riittävyttä ja ehtojen yhdenmukaisuutta data-asetuksen määräysten kanssa, vaikka perustelujen sisällön tarkempi muotoilu kuuluu muuten datan haltijalle ja ehtojen yksityiskohtaisempi määrittely datan haltijalle ja käyttäjälle. Viranomaisen on kyettävä valvomaan ja tarvittaessa sanktioimaan, että tämä yksityinen määrittely ja sopiminen tapahtuu data-asetuksen määrittämissä rajoissa.

Perustelu- ja informointivelvollisuuden pitäminen yksityisoikeudellisena riita-asiana asettuu erikoiseen valoon, kun edellä kerrotusti LVV:n datalain 10 §:n mukainen toimivalta antaa valvontapäätöksiä kattaa data-asetuksen tai datanhallinta-asetuksen minkä tahansa velvollisuuden tai kiellon rikkomisen, joihin myös datan haltijan kyseinen perustelu- ja informointivelvollisuus käyttäjälle tällöin lukeutuu. Kuitenkin kyseisen laiminlyönnin luokittelu 'yksityisoikeudelliseksi riita-asiaksi' ilmeisesti merkitsisi asian jäämistä viranomaisen valvontapäätöstoimivallan ulkopuolelle.

Data-asetuksen mukainen perustelu- ja informointivelvoite ei voi nähdäkseni olla samaan aikaan LVV:n valvontapäätösten alaisuudessa ja käyttäjän ja datan haltijan välinen yksityisoikeudellinen riita-asia. Joka tapauksessa on selvää, että LVV:n valvontapäätöksiä koskevan, datalain 10 §:ään perustuvan toimivallan ulkopuolelle ei tulisi voida saattaa data-asetuksen tai datanhallinta-

asetuksen velvollisuuksien ja kieltojen rikkomisia HE:n perusteluissa, etenkin kohdissa, jotka koskevat seuraamusmaksujen määräytymistä, eikä valvontapäätöksiä koskevaa toimivaltaa.

Koska perusteluvelvollisuuden laiminlyönti vaarantaa edellä olevista HE:n perusteluistakin ilmenevän mukaisesti data-asetuksen tavoitteiden toteutumisen, käyttäjien hyväksi säädetyn perusteluvelvollisuuden laiminlyönti tulisi sanktioida data-asetuksen keskeisten velvoitteiden rikkomisena, josta seuraamusmaksun enimmäismäärä voisi olla 20 §:n 2 momentin korkeamman portaan mukainen. Näin on menetelty jatkossa kerrotuin tavoin datalain 15 §:n yhteydessä, joka koskee datan käyttäjän eräitä rikkomisia ja laiminlyöntejä.

Datalain 14 §:n 6 kohdan mukaan LVV voisi määrätä seuraamusmaksun datan haltijalle, joka rikkoo tai laiminlyö data-asetuksen 4 artiklan 13 kohdassa säädettyä kieltoa käyttää helposti saatavilla olevaa muuta dataa kuin henkilötietoja ilman käyttäjän kanssa tehtyä sopimusta tai mainitun artiklan 14 kohdassa säädettyä kieltoa asettaa muuta dataa kuin henkilötietoja kolmansien osapuolten saataville ilman käyttäjän kanssa tehtyä sopimusta.

Myös tämän lainkohdan ongelmallisten perustelujen mukaan (HE, s. 100) sanktioinnin piiriin kuuluisi datan haltijan datan käyttö ilman sopimusta. Sopimuksen sisällön vastaiset toimet eivät kuuluisi sanktioinnin piiriin, vaan ne olisivat datan haltijan ja käyttäjän tai kolmannen osapuolen välisiä yksityisoikeudellisia riita-asioita, joita LVV:lla ei olisi mahdollisuuksia arvioida. Näiden joukkoon voisi kuulua muun muassa sen arviointia, onko datan käyttäminen sopimuksen vastaisesti johtanut käyttäjän kaupallisen aseman heikkenemiseen markkinoilla.

Datalain 14 §:n 7 kohdan mukaan LVV voisi määrätä seuraamusmaksun datan haltijalle, joka rikkoo tai laiminlyö data-asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa säädettyä velvollisuutta pyynnöstä asettaa helposti saatavilla oleva data ja siihen liittyvä metadata kolmannen osapuolen saataville tai 8 artiklan 4 kohdassa säädettyä kieltoa asettaa dataa datan vastaanottajan saataville ilman käyttäjän pyyntöä taikka mainitun artiklan 1 kohdassa säädettyä velvollisuutta sopia datan vastaanottajan kanssa datan saataville asettamista koskevista järjestelyistä.

Lainkohdan perustelujen (HE, s. 101) mukaan jokainen velvoitteista olisi sanktioitu itsenäisenä tekona. Koska lainkohdassa mainittu data-asetuksen 5 artiklan 1 kohta viittaa datan haltijan velvollisuuteen asettaa data kolmannen osapuolen saataville data-asetuksen 8 ja 9 artiklan mukaisesti, myös sopimuksen ehtojen oikeudenmukaisuus, kohtuullisuus, syrjimättömyys ja avoimuus tulisivat osaksi arviointia (data-asetuksen 8(1) artikla) sekä datan saataville asettamisesta perittävän korvauksen syrjimättömyys, kohtuullisuus ja sallitun marginaalin laskentaperusteet (data-asetuksen 9 artikla, ns. FRAND-kriteerit).

Näiltä osin siten ilmeneekin, että sopimuksenvaraiset asiat, joista on säännelty data-asetuksessa, voivat tulla LVV:n sanktiointitoimivallan piiriin, eivätkä ne olekaan tässä yhteydessä yksityisoikeudellisia riita-asioita, joihin LVV:n toimivalta ei ulottuisi.

Datalain 14 §:n 8 kohdan yhteydessä perusteluissa todetaan (HE, s. 102):

Kun pyydettyihin tietojoukkoihin sovelletaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/9/EY (29) mukaisia tietokantoja koskevia sui generis -oikeuksia, datan haltijoiden olisi käytettävä oikeuksiaan tavalla, joka ei estä julkisen sektorin elintä, komissiota, Euroopan

keskuspankkia tai unionin elintä saamasta dataa tai jakamasta sitä data-asetuksen mukaisesti (ks. johdanto-osan 71 perustelukappale).

Perusteluissa annetaan virheellinen kuva *sui generis* -tietokantaoikeuden asemasta data-asetuksessa. Data-asetuksen 43 artiklan mukaan direktiivin 96/9/EY 7 artiklassa säädettyä *sui generis* -tietokantaoikeutta 'ei sovelleta, kun data saadaan tämän asetuksen ja erityisesti sen 4 ja 5 artiklan soveltamisalaan kuuluvasta verkkoon liitetystä tuotteesta tai siihen liittyvästä palvelusta tai tuotetaan sen avulla'.

Hallituksen esityksen alkupuolella (s. 13), kuvattaessa data-asetuksen pääasiallista sisältöä, on näiltä osin oikein todettu, että data-asetuksen 43 artikla '*varmistaa, että tällainen data on vapaasti käytettävissä ilman, että tietokantasuojan haltijat voivat estää sen käyttöä tai jakamista data-asetuksen tavoitteiden vastaisesti*'.

Sanottu virhe olisi syytä korjata, jotta se ei johda väärinymmärryksiin soveltamistoiminnassa.

Datalain 15 §:n 1 kohdan mukaan LVV voi määrätä seuraamusmaksun käyttäjälle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö data-asetuksen 4 artiklan 6 kohdassa säädettyä velvollisuutta noudattaa datan haltijan tai liikesalaisuuksien haltijan kanssa sovittuja suojatoimenpiteitä liikesalaisuuksien säilyttämiseksi. Lainkohdan perustelut (s. 102) vain toistavat pykälän sisällön.

Perustelujen (HE, s. 102) mukaan koska käyttäjälle voitaisiin määrätä seuraamusmaksu vain asetuksen keskeisten velvoitteiden rikkomisesta, seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi 20 §:n 2 momentin korkeamman portaan mukainen. Seuraamusmaksuja voitaisiin langettaa ehdotetun 15 §:n nojalla käyttäjälle myös kahdessa muussa tilanteessa.

Käyttäjän sopimusrikkomuksien sanktiointi seuraamusmaksuilla on ristiriitaista sääntelyä, koska datan haltijan sopimusvelvoitteiden osalta vastaavia rikkomisia pidettiin edellä kerottusti yksityisoikeudellisina riita-asioina.

Ehdotettu sääntely kohtelee jo lähtökohdiltaan käyttäjiä syrjivästi. Ei ole loogisesti perusteltua, että samoja asioita koskevat sopimusasiat ovat datan haltijan velvoitteiden rikkomisen osalta yksityisoikeudellisia riita-asioita ja siten paitsi sanktioinnin, myös valvovan viranomaisen valvontatoimivallan ulkopuolella, mutta käyttäjän osalta ne eivät ole yksityisoikeudellisia riita-asioita, niihin voidaan kohdistaa seuraamusmaksuja, ja ne ovat siten myös valvovan viranomaisen valvontatoimivallan piirissä. Jos LVV:lla ei datan haltijan velvoitteiden rikkomisen osalta '*olis* *mahdollisuuksia arvioida sopimuksien ehtoja muun muassa kohtuullisuudesta tai esimerkiksi siitä olisiko datan haltija vetänyt suojatoimet liian tiukalle tai onko käyttäjä tai kolmas osapuoli tehnyt tarvittavat suojatoimenpiteet*', miten ja miksi vastaava arviointi on tässä mahdollista?

Toiseksi on syrjivää kohdistaa korkeamman portaan seuraamusmaksut lähinnä vain käyttäjän kyseisen kaltaisiin rikkomisiin. Datan haltijan velvoitteiden rikkomisista vain kaksi kohtaa on tämän korkeamman seuraamusmaksuportaan piirissä. Nämä ovat datalain 14 §:n 1 kohdan mukainen data-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetty velvollisuus asettaa helposti saatavilla oleva data ja siihen liittyvä metadata käyttäjän saataville ja 14 §:n 7 kohdassa säädetty velvollisuus pyynnöstä asettaa helposti saatavilla oleva data ja siihen liittyvä metadata kolmannen osapuolen saataville

tai 8 artiklan 4 kohdassa säädettyä kielto asettaa dataa datan vastaanottajan saataville ilman käyttäjän pyyntöä taikka mainitun artiklan 1 kohdassa säädettyä velvollisuutta sopia datan vastaanottajan kanssa datan saataville asettamista koskevista järjestelyistä.

Toisin sanoen datan haltijan edellä käsitellyistä keskeisistä käyttäjiä ja kolmansia osapuolia hyödyttävistä ja datan jakamisen data-asetuksen tavoitteiden mukaisesti mahdollistavista velvoitteista (datalain 14 §:n 2, 5, 6 ja 7 kohta), yksikään ei ole korkeamman seuraamusmaksuportaan piirissä, minkä lisäksi edellä kerrotusti seuraamusaksuja ei mahdollisteta datan haltijan velvoitteiden rikkomisen osalta monelta keskeisiltä osin lainkaan, vaan kyseiset velvoitteet pyritään jopa saattamaan viranomaisen valvontapäätöksiä koskevan toimivallan ulkopuolelle pitämällä niitä yksityisoikeudellisina riita-asioina.

Paitsi että tämä on epäloogista ja käyttäjiä syrjivää, sääntely vaarantaa vakavasti data-asetuksen tavoitteiden toteutumisen. Juuri datan käyttäjät ovat tyypillisesti alisteisessa asemassa suhteessa datan haltijoihin. Juuri heidän aktiivinen roolinsa data-asetuksen tavoitteiden toteutumisessa on keskeinen, koska ilman heidän aloitteitaan data ei liiku. Kun heihin on mahdollista kohdistaa erittäin merkittäviä seuraamusmaksuja mahdollisten yksityisoikeudellisten seuraamusten ohella, lienee ilman puuttuvaa vaikutusanalyysiäkin selvää, että sääntely on data-asetuksen tavoitteiden vastaista ja vahingollista myös datamarkkinan kotimaisen kehittymisen kannalta.

Johtopäätös

Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn mukaan eräiden keskeisten data-asetuksen velvoitteiden laiminlyönnestä ei voisi seurata seuraamusmaksua, vaan tällaiset laiminlyönnit nähtäisiin ongelmallisesti *yksityisoikeudellisina riita-asioina*, joihin LVV ei voisi tällöin puuttua myöskään valvontapäätöksiä koskevan toimivaltansa puitteissa. Lisäksi sääntely on toteutettu näiltä osin epäjohdonmukaisesti, suosien datan haltijoita datan käyttäjien kustannuksella. Tämä vaarantaa data-asetuksen mukaisten keskeisten velvoitteiden ja siten myös sen tavoitteiden toteutumisen.

c) Eräitä muita esityksen ongelmakohtia

Ehdotus on valmisteltu puutteellisesti, virheellisesti ja epätasapainoisesti. Lausunnon valmisteluun varatun liian lyhyen ajan puitteissa ei ole mahdollista tarkentua esityksen kaikkiin puutteisiin ja ongelmiin. Alla on siksi esitetty eräitä muita puutteita ja ongelmia ja taustoitettu mahdollisuuksien mukaan viittauksilla kotimaiseen tutkimuskirjallisuuteen.

- Koska datalaki ja sen taustalla oleva data-asetus muuttavat *sui generis* -tietokantaoikeuden aiempia soveltamismahdollisuuksia data-asetuksen soveltamisalueella, tästä olisi perusteltua tehdä informatiivinen viittaussäännös tekijänoikeuslain asianomaiseen kohtaan.
- Vastaavasti data-asetus ja datalaki sääntelevät merkittävällä tavalla liikesalaisuuksien käyttöä. Vastaava informatiivinen viittaussäännös olisi perusteltua tehdä liikesalaisuuslain asianomaiseen kohtaan.

- Kuten kotimaisessa tutkimuskirjallisuudessa¹ on todettu, tekijänoikeuslain *luettelosuoja*a koskeva kotoperäinen yksinoikeus on todennäköisesti sovittamattomassa ristiriidassa data-asetuksen *sui generis* -tietokantasuojaa koskevan rajauksen kanssa, koska se voi johtaa samanlaisiin ongelmiin data-asetuksen toteuttamisessa kuin *sui generis* -tietokantasuoja. Asiaa ei ole tarkasteltu mitenkään esityksessä, vaikka se on olennainen data-asetuksen soveltamisessa jatkossa Suomessa.
- Samoin kotimaisessa tutkimuskirjallisuudessa on todettu,² että liikesalaisuuslain teknisen ohjeen suojaa koskeva kotoperäinen yksinoikeus on todennäköisesti sovittamattomassa ristiriidassa liikesalaisuusdirektiivin kanssa. Se voi mahdollisesti estää myös data-asetuksen joidenkin tavoitteiden toteutumisen, mikäli sitä eivät koskisi samat rajoitukset ja menettelyt, jotka koskevat data-asetuksen mukaan liikesalaisuutta. Asiaa ei ole tarkasteltu esityksessä, vaikka se on olennainen data-asetuksen soveltamisessa Suomessa.

Lopuksi

Edellä kerrotuista merkittävistä ongelmista johtuen data-asetusta täydentäväksi tarkoitettu kotimainen sääntely tulisi asettaa uuteen valmisteluun. Vakavien ja laajojen todennäköisten ongelmien huomiointi ja korjaaminen eduskuntakäsittelyn aikana ei liene mahdollista.

IPR University Centerin puolesta

Tuomas Mylly
Professori, Turun yliopisto
Johtaja, IPR University Center

¹ Melart, Samuli: Datatalous ja tietokantaoikeus, tietokannan- ja luettelonvalmistajan suoja datan saatavuuden ja uudelleenkäytön näkökulmasta, IPR University Center, 2023, <https://ipruc.fi/datatalous-ja-tietokantaoikeus-selvitys/>.

² Mylly, Ulla-Maija, Teknisen ohjeen suoja liikesalaisuusdirektiivin valossa, Lakimies, 122(5), 628–654, <https://journal.fi/lakimies/article/view/145163>.