Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Juho Mäki-Lohiluoma

21.4.2022

U 29/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi datan oikeudenmukaista saatavuutta ja käyttöä koskevista yhdenmukaisista säännöistä
EU-komission ehdotus datasäädökseksi (Data Act)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta lausuntoa otsikkoasiassa. EK kiittää eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokuntaa pyynnöstä ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Tiivistelmä

- EK suhtautuu EU-komission esitykseen lähtökohtaisen myönteisesti, mutta painottaa tarkkaa harkintaa sen keskeisistä yksityiskohdista. Pidämme U-kirjelmää laadukkaana ja tasapainoisena.
- EK katsoo, että yritysten välisten datan jakamisvelvoitteiden on oltava tarkkarajaisia, selkeitä ja yhteensopivia muun lainsäädännön kanssa. Valtioneuvoston kantaan kirjattu tavoite jakamisvelvoitteiden kohdistumisesta vain ns. raakadataan on tästä näkökulmasta perusteltu.
- EK ei lähtökohtaisesti vastusta velvollisuutta asettaa dataa viranomaisten saataville, mutta myös tällaisten velvoitteiden tulee olla luonteeltaan täsmällisiä ja yrityksillä tulee olla käytössään niitä koskevia oikeussuojakeinoja. Valtioneuvoston kanta on tältä osin perusteltu.
- Eräissä tilanteissa laitteiden käyttäjien lisäksi myös laitteiden valmistajilla sekä muutoin muussa kuin suoraan käyttäjä-asemassa olevilla yrityksillä on ollut hankaluuksia saada pääsyä laitteen dataan, esimerkiksi kun laite on sijoitettu suljettuun teollisuusympäristöön. EK ehdottaa, että Suomen kantaan lisättäisiin asiaa koskevat kirjaukset.
- Datasäädösesitykseen sisältyvä artikla kansainvälisistä suojatoimista ei ole tarpeen ja ehdotamme valtioneuvoston kannan täsmentämistä niin, että Suomi suhtautuu ehdotukseen kielteisesti.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Juho Mäki-Lohiluoma 21.4.2022

Yleistä

U-kirjelmässä kuvataan Suomen kanta EU-komission datasäädösesitykseen. Datasäädös on potentiaalisilta vaikutuksiltaan yksi tärkeimmistä nykyisen komission toimikauden aikana annettavista lainsäädäntöesityksistä.

EK suhtautuu myönteisesti tavoitteisiin parantaa datan liikkuvuutta unionin sisämarkkinoilla, poistaa käytännöllisiä ja lainsäädännöllisiä esteitä datan jakamiselta sekä lisätä luottamusta ekosysteemin eri toimijoiden välillä. Suomi on ollut unionin sisällä yksi aktiivisista datatalouden mahdollisuuksien puolestapuhujista ja suomalaisella elinkeinoelämällä on sektorilla laajaa osaamista. Datan liikkuvuudella ja paremmalla hyödyntämisellä on laaja taloudellinen merkitys ja innovaatiopotentiaali, joten tavoite on ollut oikea ja perusteltu. Tavoitteiden saavuttamista tukevalle lainsäädännölle on niin ikään tarve.

Suhtaudumme siis valtioneuvoston tavoin myönteisesti EU-komission esitykseen ja katsomme, että se muodostaa hyvän pohjan jatkotyölle. Esitykseen liittyy kuitenkin eräitä olennaisia haasteita ja selkeyttämistarpeita.

Yleisellä tasolla EK toivoo Suomen vaikuttavan neuvotteluissa sen puolesta, että sääntelyintervention syvyyden ja sen taustalla olevien yhteiskunnallisten intressien välinen tasapaino harkitaan tarkkaan. Erityistä huomiota on lisäksi kiinnitettävä oikeusvarmuuteen ja sääntelyn laatuun.

Mikäli datasäädöksen perusratkaisu käyttäjien oikeuksien lisäämisestä säilyy läpi lainsäädäntöprosessin, on kyse useiden yritysten kohdalla merkittävästä liiketoimintaympäristön muutoksesta. Jo tässä vaiheessa on selvää, että EU-komission esittämässä muodossa säädös hyödyttää osaa yrityksistä, mutta velvoittaa toisia yrityksiä olennaisesti muuttamaan liiketoimintamalliaan. Tämän sääntelyintervention vaikutukset ja oikeutus tulee harkita tarkkaan kaikkien yritysryhmien ja toimialojen osalta, ei vain yleisellä tasolla.

EK:n alustavan analyysin perusteella säädöksen keskeisimmät vaikutukset kohdistuvat teollisiin ympäristöihin ja yritysten välisiin suhteisiin. Kuluttajatuotteiden kautta kerättävän datan kohdalla tietosuojasääntelystä muodostuu myös jatkossa tosiasiallisesti merkittävä datan jakamisen este, ja toisaalta tietosuojasääntely mahdollistaa siirtoja jo nykyisin.

Myös yritysten välisissä suhteissa ja eri sektoreilla vaikutukset vaihtelevat. Eräillä sektoreilla säädös tulee sijoittumaan horisontaalisena lainsäädäntönä hyvin samankaltaisia elementtejä sisältäneen sektorikohtaisen lainsäädännön taustalle. Toisilla sektoreilla liiketoimintakäytännöt taas ovat jo muotoutuneet sellaisiksi, että niiden sovittaminen

datasäädöksen aikaan onnistuu kohtalaisen hyvin. Lisäksi on olemassa joukko sektoreita, joille säädöksen perusratkaisut ovat varsin vieraita.

Yritysten väliset jakamisvelvoitteet

EK:n näkökulmasta on olennaista, että EU-tason lainsäädännöllä luotavat datan jakamisvelvoitteet ovat tarkkarajaisia, selkeitä ja yhteensopivia muun lainsäädännön kanssa. Lisäksi keskeistä on, että säädökset kunnioittavat liikesalaisuuksien ja muiden aineettomien oikeuksien suojaa sekä sopimusvapauden periaatetta. EK katsoo, että tätä näkökulmaa ei ole huomioitu riittävästi datasäädösesityksessä, mutta se on asianmukaisesti kirjattu valtioneuvoston kantaan.

Nykyinen muotoilu jakamisvelvoitteiden piirissä olevasta datasta (*data generated by their use)* on luonteeltaan hyvin yleinen, ja on epäselvää, mihin rajanvetoa käytännössä tehtäisiin. Perusteltua olisi, että EU-tason horisontaalisella lainsäädännöllä taattu pääsy rajautuisi tarkasti vain niin sanottuun ”raakadataan”. Tähän lähtökohtaan on viitattu asetuksen johdanto-osassa 17, mutta oikeusvarmuuden näkökulmasta vastaavaa täsmennystä olisi tehtävä myös artiklatasolla. Ensisijaisesti määrittely käytöstä syntyvästä datasta tulisi voida tehdä yrityksissä ja määritelmää voitaisiin täsmentää myös toimialakohtaisilla standardeilla ja sääntelyllä. Nähdäksemme tätä koskeva kanta on hyvin kuvattu U-kirjelmassä.

Esityksessä jakamisvelvoitteiden piiriin kuuluu myös dataa, joka on luonteeltaan liikesalaisuuksia, mutta esityksessä ei ole riittävästi huomioitu mahdollisuuksia liikesalaisuuksien päätymisestä kilpailevien yritysten käyttöön. Asetusta olisi muutettava niin, että siihen lisättäisiin suojakeinoja kilpailija-asetelmassa olevien yritysten – ei vain kilpailevien tuotteiden kehittämisen – osalta ja rajattaisiin näin jakamisvelvoitteiden laajuutta. Yritysten toimintaedellytyksien ja reilun kilpailun näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että säädös ei johda velvoitteeseen jakaa liikesalaisuuksia. Lisäksi tärkeää on, että yrityksen tai sen valmistamien laitteiden toiminnassa syntyvää dataa ei siirry kilpailijoille ilman yrityksen hyväksyntää. Ehdotamme Suomen kantaa näiltä osin täsmennettäväksi.

Kun jakamisvelvoitteiden piiriin asettuva data määritellään tarkkarajaisesti, kapeasti ja yritysvetoisesti, myös edellä kuvatut liikesalaisuuksiin ja kilpailuun kiinnittyvät haasteet osin ratkeavat.

Yritysten ja viranomaisten väliset jakamisvelvoitteet

EK katsoo valtioneuvoston tavoin, että myös asetusehdotuksen säännökset velvollisuudesta asettaa dataa viranomaisen saataville ovat epäselviä. EK ei periaatteellisesti vastusta velvollisuutta asettaa dataa viranomaisten saataville, mutta myös tällaisten velvoitteiden tulee olla luonteeltaan täsmällisiä ja yrityksillä tulee olla käytössään niitä koskevia oikeussuojakeinoja.

Yritys-viranomainen -suhdetta koskevien jakamisvelvoitteiden osalta merkittävää on myös se, että oikeudet annettaisiin ilmeisesti kaikille EU-maiden viranomaisille, mikä olisi monella tapaa olennainen muutos oikeustilassa. Kokonaisuus on huomioitu hyvin valtioneuvoston kannassa ja sitä on välttämätöntä selkeyttää datasäädöksen lainsäädäntökäsittelyn yhteydessä.

Perusoikeusnäkökohdat

Datasäädös on huomattava rajoitus yritysten sopimusvapauteen ja jossain määrin myös elinkeinovapauteen. Tämä pätee paitsi 13 artiklan sopimusehtoja koskevan sääntelyn osalta, myös laajemmin asetuksessa, kuten dataan pääsyn maksuttomuuden ja kolmansien osapuolten dataan pääsyn osalta.

Sopimusvapaus on oikeusjärjestelmän peruspilareita ja saa valtiosääntöistä suojaa omaisuuden suojan yleislausekkeen kautta. Sopimusvapauden rajoittaminen datasäädösesityksessä kuvatulla tavalla on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu asettuvan verraten korkean kynnyksen taakse.

Datan kerääminen ja käsittely vaatii merkittäviä investointeja dataa keräävältä yritykseltä: nämä panostukset ja investoinnit hyödyttävät kaikkia dataa tarvitsevia tahoja. Tämä on voitava huomioitava osapuolten välisissä sopimusehdoissa, minkä lisäksi datasäädöksen ja tietokantasuojan suhdetta on harkittava tarkkaan, jotta vaikutukset IP-oikeuksiin olisivat oikeasuhtaiset ja tarkkarajaiset.

Kansainvälisiä siirtoja koskeva sääntely

Asetusehdotuksen säännökset kansainvälisistä suojatoimista dataan liittyvien väärinkäytösten estämiseksi eivät ole tarpeen eivätkä palvele kansainvälistä vientiä tekevien yritysten tarpeita. Yrityksillä on kyky itse määritellä datalleen tarvittava suojan taso ja toimenpiteet sopimusten avulla, eikä tästä tarvitse säätää EU-tason asetuksella.

Suomen kannassa kansainvälisiä siirtoja koskeva kokonaisuus on huomioitu, mutta ehdotamme kannan täsmentämistä niin, että Suomi suhtautuu ehdotukseen lähtökohtaisesti kielteisesti.

Oletus käyttäjästä suojaa tarvitsevana osapuolena

Yleisellä tasolla huomiota on kiinnitettävä esityksessä oletettuun asetelmaan, jossa laitteen käyttäjä on sopimussuhteessa suojaa tarvitseva osapuoli. Vaikka näin monesti on, oletus ei toimi kategorisena. Lisäksi jatkotyössä olisi selvitettävä ja selkeytettävä, miten datasäädöksen on ajateltu toimivan eri sopimusasetelmien kohdalla ja miten osapuolten

välisten sopimussuhteiden monimutkaisiakin oikeusasemia on otettu huomioon.

Eräissä tilanteissa esimerkiksi teollisten laitteiden valmistajilla on ollut hankaluuksia saada sopimusteitse pääsyä valmistamansa laitteen dataan, kun laite on sijoitettu suljettuun teollisuusympäristöön. Tätä näkökulmaa ei ole datasäädösesityksessä lainkaan huomioitu.

Lisäksi kysymyksiä on yrityskentällä herännyt siitä, miten datasäädös toimii tilanteissa, joissa yksi toimija on toisaalta laitteen omistajan ja toisaalta datan haltijan asemassa. Esimerkiksi energia-alalla yritys voi olla velvoitteiden piiriin kuuluva datan haltija, vaikka se olisi laitteen valmistajan sijaan sen omistaja. Energia-alan yritykset usein ostavat laitteet valmistajalta ja tekevät sopimuksen heidän asiakkaanaan olevan laitteen käyttäjän kanssa siten, että yritykset itse pysyvät kuitenkin laitteen omistajina. Data taas syntyy hieman tulkinnasta riippuen joko asiakkaan toiminnasta, jolloin tälle toimijalle tulisi oikeus dataan, tai laitteen omistajan toiminnasta, jolloin asetelma olisi osin toinen. Käytännössä myös omistajan asemassa olevilla on ollut eri tilanteissa hankaluuksia dataan pääsyssä, eikä ole yksiselitteistä, miten datasäädös tulisi tällaisiin tilanteisiin vaikuttamaan. Ylipäätään verkottuneiden laitteiden käyttöön liittyviä käytännön tilanteita ja sopimusasetelmia on paikoin hankala sijoittaa datasäädöksen tarkoittamiin kategorioihin, jotka kuitenkin ovat oikeudellisesti keskeisiä jakamisvelvoitteiden laajuuden ja kohdentumisen osalta. Asiaa olisi siis jatkotyössä tarpeen selvittää ja selkeyttää.

EK ehdottaa, että Suomen kantaan lisättäisiin maininta siitä, että myös laitteiden valmistajien pääsyä dataan on pyrittävä jatkotyössä tarkastelemaan. Lisäksi EK ehdottaa lisättäväksi kirjausta, jonka mukaan jatkotyössä tulisi selkeyttää dataa koskevien oikeuksien ja velvollisuuksien kohdentumista myös tilanteissa, joissa laitteen käyttöön ja siitä sopimiseen liittyvät asetelmat ovat pelkkää valmistaja-käyttäjä -suhdetta monimutkaisempia.

Yritys- ja kuluttajakäyttäjät

Esitystekstiin osin liitännäisesti olemme huolissamme asetelmasta, jossa teollisuudessa syntyvää dataa ja yritysten välistä suhdetta käsitellään samoin kuin yritysten ja kuluttajien välistä suhdetta. Tähän liittyy vaaroja siitä, että lainsäädäntöprosessin aikana kuluttajansuojan tai tietosuojan näkökulmasta mahdollisesti perusteltuja velvoitteita ulotetaan sääntelyn rakenteen johdosta myös yritysten välisiin suhteisiin ja esimerkiksi teollisuusympäristöihin. Lisäksi kuluttajilla ja yrityskäyttäjillä voidaan ajatella olevan erilaisia tarpeita ja myös erilainen kyky jakamisvelvoitteiden kautta näiden käyttöön tulevan raakadatan hyödyntämiseen.

Perusteltua olisi tästä syystä harkita näiden kahden asetelman eriyttämistä toisistaan myös datasäädöksessä. EK:n näkökulmasta ei ole

nähtävissä mitään erityistä perustetta, jonka johdosta näitä toisistaan huomattavasti poikkeavia asetelmia tulisi säännellä samoin. Jaottelu kuluttajiin ja toisaalta yrityskäyttäjiin ei myöskään olisi oikeusjärjestykselle vieras. Vaikka kyse olisi melko merkittävästä muutoksesta esityksen rakenteeseen ja perusratkaisuihin, kannustamme Suomea vähintään suhtautumaan avoimesti mahdollisiin tätä koskeviin ehdotuksiin.

Pilvipalveluita koskeva sääntely

Datasäädösehdotuksessa pyritään edistämään datan käsittelypalveluiden yhteentoimivuutta ja siten myös palveluntarjoajan vaihtamista. Tavoitteena on erityisesti ns. pilvi- ja reunapalvelumarkkinoiden kilpailun lisääminen ja markkinan dynaamisuuden edistäminen. Kyse on datasäädöksen sisällä osin omasta kokonaisuudestaan, joka on asiallisesti eri, kuin asetuksen muun keskeisen sisällön muodostava dataan pääsyn sääntely.

EK huomauttaa, että U-kirjelmässä ei esitetä tästä kokonaisuudesta Suomen kantaa, joten asiaan on tarpeen palata jatkovalmistelussa. Myös yrityskentällä työ ehdotuksen analysoinnissa on vielä osin kesken. EK suhtautuu komission tavoitteeseen myönteisesti, mutta erityisesti säädöksessä edellytetty ”toiminnallisen vastaavuuden” takaaminen tilanteissa, joilla palveluntarjoajaa vaihdettaisiin, on käytännössä hankala toteuttaa ja jättää monia olennaisia kysymyksiä avoimeksi. Jatkotyössä kokonaisuutta tulisi selkeyttää.

Lopuksi

Mikäli datasäädös hyväksyttäisiin komission esittämässä tai perusratkaisuiltaan sitä vastaavassa muodossa, olisi kyse datan hallintaan ja datan käytöstä sopimiseen kohdistuvasta oikeustilan perustavanlaatuisesta muutoksesta. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että säädöksen mahdollisia vaikutuksia pyritään myös kansallisesti kattavasti selvittämään ja ennakoimaan EU-lainsäädäntöprosessin aikana. Tätä tarvetta korostaa myös se, että datasäädökseen liittyy useita näkökohtia, joita ehdotetaan U-kirjelmässä arvioitavaksi tai selkeytettäväksi jatkotyössä. EK pitää tärkeänä, että kyseiset kirjaukset tulkitaan myös kansallisesti hyvin konkreettisesti, jotta asetukseen liittyvät näkökohdat pystytään tunnistamaan riittävän kattavasti.