TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Lausunto

TSV/2535/2024

18.3.2024

Eduskunnan talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

Tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijalausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa hallituksen esityksestä HE 11/2024 vp eduskunnalle laiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta. Tietosuojavaltuutetun toimisto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Tietosuovaltuutetun toimisto toteaa lausuntonaan, että sillä ei ole huomautettavaa hallituksen esityksestä. Työ- ja elinkeinoministeriö on kuullut tietosuojavaltuutetun toimistoa asian aiemmassa valmisteluvaiheessa.

Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo kuitenkin tärkeäksi lausua Digimarkkina-asetuksesta (kilpailullisista ja oikeudenmukaisista markkinoista digitaalialalla ja direktiivien (EU) 2019/1937 ja (EU) 2020/1828 muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/1925, jäljempänä myös ”DMA”) aiheutuvasta resurssitarpeesta tietosuojavaltuutetun toimistolle. **Tietosuojavaltuutetun toimisto on arvioinut, että virastolle aiheutuu DMA:sta yhden (1) henkilötyövuoden pysyvä lisäresurssitarve.**

Ydinalustapalveluita tarjoavien portinvartijayritysten määrittely ja kilpailuoikeudellinen valvonta keskitetään DMA:n osalta Euroopan komissiolle, jolloin kansallisten kilpailuviranomaisten rooli DMA:n valvonnassa jää tietosuojavaltuutetun toimiston käsityksen mukaan melko rajoitetuksi. Komissio on DMA:n valvonnan osalta ensisijainen myös suhteessa kansallisten kilpailuviranomaisten yhteistyöelimeen, European Competition Networkiin (ECN). Siten ECN:n ja Euroopan tietosuojaneuvoston (”EDPB”) roolit vaikuttavat tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan olevan hieman erilaiset.

Henkilötietoja ja niiden suojaa koskevat kysymykset liittyvät erittäin olennaisesti digimarkkina-asetuksen soveltamiseen. Vaikka DMA:n näkökulma on ensisijaisesti kilpailuoikeudellinen, on asetuksessa nimenomaisesti tunnistettu kilpailun esteiden vaikutusten läheinen yhteys tietosuojaan ja toisaalta todettu, että nimenomaan datan (mukaan lukien ja erityisesti henkilötiedot) kerääminen ja tehokas (ja usein aggressiivinen) hyödyntäminen on mahdollistanut markkinavoiman keskittymisen isoille portinvartijayrityksille. Kuten DMA:n johdanto-osan koh-

dassa 36 todetaan: *”Portinvartijoiden ydinalustapalveluja käyttäviltä kolmansilta osapuolilta saatujen henkilötietojen käsittely verkkomainontapalvelujen tarjoamista varten antaa portinvartijoille potentiaalisia etuja datankeruun muodossa ja lisää siten markkinoille pääsyn esteitä. Tämä johtuu siitä, että portinvartijat käsittelevät henkilötietoja huomattavasti suuremmalta määrältä kolmansia osapuolia kuin muut yritykset.”*

DMA:n johdanto-osan kohdassa 72 todetaan lisäksi nimenomaisesti seuraavaa: *”[l]oppukäyttäjien tietosuoja ja yksityisyyden suoja ovat olennaisia kaikissa arvioinneissa kielteisistä vaikutuksista, joita portinvartijoiden havaituilla käytännöillä voi olla niiden kerätessä ja kumuloidessa suuria datamääriä loppukäyttäjiltä*. Varmistamalla portinvartijoiden käyttämien profilointikäytäntöjen riittävä läpinäkyvyys, mukaan lukien mutta ei yksinomaan asetuksen (EU) 2016/679 4 artiklan 4 alakohdassa tarkoitettu profilointi, voidaan edistää ydinalustapalvelujen kilpailullisuutta. Läpinäkyvyys kohdistaa portinvartijoihin ulkoista painetta olla muodostamatta syvällisestä kuluttajaprofiloinnista käytännön standardia, koska potentiaaliset markkinoille tulijat tai startup-yritykset eivät voi saada käyttöönsä dataa samalta laajuudelta ja syvyydeltä ja samassa mittakaavassa. Parempi läpinäkyvyys mahdollistaisi sen, että muut ydinalustapalveluja tarjoavat yritykset voivat erottua muista selvemmin paremmalla yksityisyyden suojalla.”

Onkin selvää, että erityisesti DMA:n 5–7 artikloissa säädetyt portinvartijoihin kohdistuvat kiellot ja velvoitteet liittyvät osittain erittäin keskeisesti henkilötietojen suojaan. DMA:n 15 artiklassa säädetään komission velvollisuudesta toimittaa kuluttajien profilointitekniikoita koskevat portinvartijoiden kuvaukset EDPB:lle. Komissio voi myös kuulla (ja on käytännössä kuullut) EDPB:tä kuluttajien profilointitekniikoita koskeviin kuvauksiin sovellettavasta menetelmästä ja menettelystä (ks. johdanto-osa, kohta 72.).

Komissio on lisäksi perustanut DMA:n 40 artiklan nojalla ”korkean tason ryhmäksi” nimetyn asiantuntijaryhmän, jossa on edustus myös EDPB:stä.

DMA:n resurssitarvetta koskeva vaikutus kansallisiin tietosuojaviranomaisiin, kuten tietosuojavaltuutetun toimistoon muodostuukin erityisesti EU-tasolla, tarkemmin ottaen komission ja EDPB:n välisen yhteistyövelvoitteen kautta. EDPB:n kannalta erityisen relevanteiksi DMA:ssa on tunnistettu ainakin 5, 15 ja 40 artiklat.

Digimarkkina-asetus ei ole *lex specialis* suhteessa yleiseen tietosuoja-asetukseen (EU) 2016/679. Digimarkkina-asetuksen 36 artiklan 3 kohdassa on nimenomaisesti todettu, että asetuksen 15 artiklan nojalla saatuja tietoja portinvartijoiden mahdollisesti käyttämistä kuluttajien profilointitekniikoista voidaan käyttää DMA:n lisäksi myös yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamiseksi. Sekä valvontaviranomaisilla että sidosryhmillä on edelleen avoimia kysymyksiä sen osalta, millaiseksi digimarkkina-asetuksen ja yleisen tietosuoja-asetuksen välinen suhde tulee muodostumaan. EDPB on jäsenvaltioiden valvontaviranomaisista (mukaan lukien tietosuojavaltuutetun toimisto) koostuva EU-elin, jolla on toimivalta antaa sitovia päätöksiä. EDPB:n ratkaisut tehdään määräenemmistöllä ja ne sitovat myös tietosuojavaltuutetun toimistoa. EDPB ei ole viranomaisten

yhteistyötyöverkosto, vaan EU-elin, jonka jäseniä ovat kansalliset valvontaviranomiset ja jolla on toimivalta tehdä sitovia päätöksiä. Vaikka DMA:ssa nimetyt portinvartijayritykset eivät ole sijoittautuneita Suomeen, on niillä ja niiden tarjoamilla ydinalustapalveluilla nimensä mukaisesti erittäin merkittävä vaikutus myös suomalaisten rekisteröityjen ja kuluttajien elämään. Onkin keskeistä, että tietosuojavaltuutetun toimisto toimii ja vaikuttaa EDPB:n aktiivisena jäsenenä suomalaisten rekisteröityjen ja kuluttajien etujen valvomiseksi myös digimarkkina-asetukseen liittyvissä kysymyksissä EU-tasolla. Tietosuojavaltuutetun tulee osallistua asian valmisteluun, kun komissio pyytää EDPB:ltä lausuntoa portinvartijayritysten osalta.

EDPB on digimarkkina-asetukseen liittyvien oikeudellisten kysymysten selvittämiseksi perustanut 28.3.2023 alkuun kahden vuoden toimikaudelle asiantuntijatyöryhmän nimellä ”Taskforce on the interplay between data protection, competition and consumer protection law” selventämään tietosuojaan, kuluttajansuojaan ja kilpailuoikeuteen liittyviä yhtymäkohtia, ja erityisesti digimarkkina-asetukseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä, jotta EDPB voi tarjota asiantuntemusta ja resursseja DMA-valvontatyön sekä valvontaviranomaisten välisen yhteistyön mahdollistamiseksi. Tietosuojavaltuutetun toimistosta on nimetty kaksi asiantuntijajäsentä osallistumaan asiantuntijatyöryhmän toimintaan. Vuosien 2024–2025 työsuunnitelman mukaisesti työryhmässä laaditaan muun muassa ohjeet DMA:n ja yleisen tietosuoja-asetuksen yhteensovittamiseksi (työnimellä ”Guidelines on interplay between DMA and GDPR”.)

Lisäksi huomionarvoinen on digimarkkina-asetuksen 37 artiklassa todettu yhteistyövelvoite, jonka mukaan komissio ja jäsenvaltiot tekevät tiivistä yhteistyötä ja koordinoivat täytäntöönpanotoimiaan varmistaakseen asetuksessa tarkoitettuihin portinvartijoihin sovellettavien, käytettävissä olevien oikeudellisten välineiden johdonmukaisen, tehokkaan ja täydentävän täytäntöönpanon. Artiklan 2 kohdan mukaan komissio voi tarvittaessa kuulla kansallisia viranomaisia mistä tahansa tämän asetuksen soveltamiseen liittyvästä asiasta. DMA:n 37 artiklassa rajausta ei ole tehty ainoastaan kilpailuviranomaiseen, vaan tietosuojavaltuutetun toimiston käsityksen mukaan siinä tarkoitetaan myös esimerkiksi kansallisia tietosuojaviranomaisia (vrt. DMA 38 artikla, jossa on nimenomainen viittaus pelkästään kansalliseen kilpailuviranomaiseen). Tällä hetkellä määritellyt portinvartijayritykset eivät ole sijoittautuneet Suomeen, joten komission suorat yhteistyöpyynnöt tietosuojavaltuutetun toimistolle voivat todennäköisesti käytännössä jäädä vähäisiksi. Kuitenkin periaatteessa komission yhteistyö- tai kuulemispyyntö voisi tulla myös tietosuojavaltuutetun toimistolle suoraan tai KKV:n yhteyspisteen kautta.

Tärkeää on huomioida myös Euroopan unionin tuomioistuimen suuren jaoston 4.7.2023 asiassa C-252/21, *Meta Platforms vs. Bundeskartellamt* antamassa ratkaisussa todetut tietosuoja- ja kilpailuviranomaisten toimivaltaa ja yhteistyötä koskevat yksiselitteiset periaatteet ja velvoitteet.

Unionin tuomioistuin hyväksyy ratkaisussa, että yrityksen määräävän aseman väärinkäyttöä määrätyllä markkinalla koskevan tutkinnan yhteydessä asianomaisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen voi olla välttämätöntä tutkia myös, onko kyseisen yrityksen käyttäytyminen yhteensopi-

vaa muiden kuin kilpailuoikeuden alaan kuuluvien normien kanssa, kuten yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyjen henkilötietojen suojaa koskevien sääntöjen kanssa. (kohta 48.)

Unionin tuomioistuin kuitenkin selventää, että kun tällainen kilpailuviranomainen toteaa tietojenkäsittelyn olevan yleisen tietosuoja-asetuksen vastaista yksinomaan määräävän aseman väärinkäytön toteamiseksi ja määrää kilpailuoikeuteen perustuvan oikeusperustan nojalla toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on kyseisen väärinkäytön lopettaminen, se ei hoida mitään yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklassa säädettyä tehtävää eikä käytä valtuuksia, jotka on varattu tietosuojaviranomaiselle yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklan nojalla. (kohta 49.)

Tässä asiayhteydessä keskeisintä on, että kun kansallisten kilpailuviranomaisten on tehtäviensä hoitamisen yhteydessä tutkittava, onko yrityksen käyttäytyminen yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten mukaista, niiden on sovitettava toimintansa yhteen osallistuvien kansallisten valvontaviranomaisten tai johtavan valvontaviranomaisen kanssa ja tehtävä vilpitöntä yhteistyötä niiden kanssa, jolloin kaikkien näiden viranomaisten on tässä yhteydessä toimittava omien valtuuksiensa ja toimivaltansa puitteissa, jotta sekä yleisestä tietosuoja-asetuksesta johtuvia velvoitteita että kyseisen asetuksen tavoitteita noudatetaan ja niiden tehokas vaikutus säilytetään. (kohta 54.) Toisin sanoen kilpailuviranomaisten on tällöin konsultoitava tietosuojaviranomaisia.

Bundeskartellamt-ratkaisussa todettu kilpailuviranomaisten konsultaatiovelvollisuus yhdistettynä tietosuoja-asetuksen VII luvun yhteistyömenettelyyn tarkoittaa tietosuojavaltuutetun toimiston käsityksen mukaan sitä, että tietosuojavaltuutetun toimistolle voisi osana osallistuvien valvontaviranomaisten joukkoa tulla konsultaatiopyyntöjä minkä tahansa jäsenvaltion kilpailuviranomaiselta.

Allekirjoitus

Anu Talus
tietosuojavaltuutettu

Nina Jokela
Ylitarkastaja

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi tarkistaa tarvittaessa tietosuojavaltuutetun toimiston kirjaamosta.

TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Yhteystiedot

Tietosuojavaltuutetun toimisto
Sähköposti: tietosuoja@om.fi
Postiosoite: PL 800, 00531 Helsinki
Puhelinvaihde: 029 566 6700
Verkkosivut: tietosuoja.fi