

Translations proofread by EDPB Members.
This language version has not yet been proofread.

Kannanotto tietosuoja- ja kilpailulainsäädännön välisestä vuorovaikutuksesta

Hyväksytty 16. tammikuuta 2025

Tiivistelmä

Henkilötietojen suojasta vastaavien viranomaisten ja kilpailuviranomaisten välisen yhteistyön edistäminen voi olla hyödyllistä yksilöiden suojelemiseksi ja heidän valintamahdollisuuksiensa lisäämiseksi. Yritysten liiketoimintamallien kehittyessä henkilötiedot ja niiden käsittelyyn sovellettavat säännöt ovat yhä keskeisempiä. Sen vuoksi on olennaisen tärkeää pohtia tapoja edistää johdonmukaisuutta erillisten mutta keskenään vuorovaikutuksessa olevien sääntelyn osa-alueiden välillä ottaen huomioon riskit, joita niiden epäyhtenäisestä soveltamisesta aiheutuu yksilön ja yhteiskunnan tasolla. Tämä edellyttää tietosuoja- ja kilpailulainsäädännössä käytettyjen käsitteiden välisen suhteen parempaa ymmärtämistä, jotta voidaan vahvistaa tietosuojaviranomaisten kykyä ottaa huomioon talouskonteksti ja kilpailuviranomaisten kykyä ottaa huomioon mahdollisesti merkitykselliset tietosuojanäkökohdat arvioinneissaan ja päätöksissään.

- Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa C-252/21 antaman tuomion mukaan **tietosuoja- ja kilpailuviranomaisten välinen yhteistyö on joissakin tapauksissa pakollista eikä vapaaehtoista**.
- Poliittisten päättäjien **olisi oltava tietoisia siitä, että digitaalialan valvonnasta vastaavien sääntelyviranomaisten ja -elinten on ehkä tietyissä tapauksissa tehtävä tiiviimpää yhteistyötä**.
- Tällä hetkellä **viranomaisten välisen yhteistyön aste vaihtelee merkittävästi jäsenvaltioiden välillä. Tätä ole yhdenmukaistettu EU:n lainsäädännöllä**.
- Viranomaisten sisäisillä toimenpiteillä, kuten sillä, että perustettaisiin erityinen ryhmä koordinoimaan yhteistyötehtäviä ja toimimaan **keskitettynä yhteyspisteenä muille viranomaisille, voitaisiin edistää muiden valvontaviranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä**.
- Tehokkaan yhteistyön varmistamiseksi viranomaisten olisi **saatava peruskäsitys** toisten viranomaisten käyttämästä sääntelykehyksestä ja tunnettava se.

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	4
2	YHTEISTYÖN JA LÄHENTÄMISEN EDISTÄMINEN	4
2.1	Yksilöiden suojelu	4
2.2	Tietosuojan kehitys digitaalitalouden kehityksen myötä	5
3	TAVAT, JOILLA KÄSITTEET VOIVAT OLLA YHTEYDESSÄ TOISIINSA	6
3.1	Yksilöiden ja heidän päätöksentekonsa suojelu	6
3.2	Lainmukaisuus 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa: Meta-tapauksen soveltaminen yleisessä tietosuoja-asetuksessa	7
3.3	Esimerkki tietosuojan huomioon ottamisen vahvistamisesta.....	7
4	YHTEISTYÖN KEHITTÄMINEN	8
4.1	Tietosuoja- ja kilpailuviranomaisten yhteistyön perustelut.....	8
4.2	EU:n jäsenvaltioiden olemassa olevat yhteistyömallit	8
4.3	Keinot yhteistyön parantamiseksi	9
5	PÄÄTELMÄT	11

Euroopan tietosuojaneuvosto on antanut seuraavan kannanoton:

1 JOHDANTO

1. Tietosuoja- ja kilpailulainsäädännön osalta viimeaikaiset muutokset oikeudellisessa toimintaympäristössä herättävät lukuisia kysymyksiä tietosuoja- ja kilpailulainsäädännön risteyskohdassa. Asiassa *Meta vs. Bundeskartellamt* annetusta tuomiosta¹ ilmenee, että tietosuoja- ja kilpailua koskeviin sääntelytavoitteisiin ei voida aina pyrkiä erillään. Sen sijaan sääntelyviranomaisten voi olla tarpeen tehdä yhteistyötä ja koordinoita toimiaan, jotta voidaan tarkastella synergioita ja toteuttaa johdonmukaisia, tehokkaita ja täydentäviä täytäntöönpanotoimia. Tällainen yhteistyö voi hyödyttää yksilöitä, yrityksiä ja muita yhteisöjä, sillä se antaa eri sääntelyviranomaisille mahdollisuuden suojella yksilöitä EU:ssa mahdollisimman vaikuttavalla ja tehokkaalla tavalla ja varmistaa oikeudellisten normien johdonmukaisen tulkinnan ja soveltamisen.
2. Vaikka yleistä tietosuoja-asetusta ja kilpailulainsäädäntöä voidaan soveltaa samoihin toimijoihin ja toimintoihin, ne ovat selvästi erillisiä oikeuden osa-alueita, jotka perustuvat erilaisiin oikeudellisiin käsitteisiin ja tavoitteisiin ja joilla on oma täytäntöönpanokehys. Tietosuojalainsäädännön tavoitteena on taata rekisteröityjen perusoikeus henkilötietojensa suojaan erityisesti niiden lainvastaiselta, epäoikeudenmukaiselta ja läpinäkymättömältä käsittelyltä², kun taas kilpailulainsäädännöllä pyritään suojelemaan markkinoiden tehokasta toimintaa³. Sen vuoksi tarvitaan analyysia, jotta voidaan arvioida sellaisia tilanteita, joissa tietosuojan ja kilpailun välinen vuorovaikutus syntyy.
3. Tässä kannanotossa tietosuojaneuvosto analysoi lyhyesti tätä vuorovaikutusta ja antaa suosituksia sääntelyviranomaisten välisen olemassa olevan yhteistyön kehittämiseksi.

2 YHTEISTYÖN JA LÄHENTÄMISEN EDISTÄMINEN

2.1 Yksilöiden suojeleminen

4. EU:n tietosuoja- ja kilpailulainsäädäntö ovat selvästi erillisiä oikeudellisia kehyksiä ja oikeudenaloja, joilla pyritään eri tavoitteisiin. Niillä on kuitenkin useita mahdollisia yhtäläisyyksiä, kuten yksilöiden ja heidän valintojensa suojeleminen. Tietosuojapolitiikan tavoitteena on suojella yksilöitä heidän henkilötietojensa lainvastaiselta tai epäoikeudenmukaiselta käsittelyltä, kun taas kilpailupolitiikan tavoitteena on taata edellytykset yritysten väliselle vapaalle ja vääristymättömälle kilpailulle merkityksellisillä markkinoilla kuluttajien etujen mukaisesti⁴ edistämällä innovointia, tarjonnan monipuolisuutta ja houkuttelevia hintoja⁵. Tämä tavoite suojella yksilöitä kuluttajina kilpailulainsäädännön nojalla ilmenee siten, että kielletään kartellit ja määräävän markkina-aseman

¹ Unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2023, *Meta Platforms ym.* (C-252/21, ECLI:EU:C:2023:537), josta käytetään tässä kannanotossa myös nimitystä '*asiassa Bundeskartellamt annettu tuomio*'.

² Ks. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (perusoikeuskirja), 8 artiklan 1 kohta ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 16 artiklan 1 kohta, joiden mukaisesti jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan.

³ Euroopan komissio, kilpailun pääosasto, 2017, "*EU competition policy in action: COMP in action*", Euroopan unionin julkaisutoimisto (<https://data.europa.eu/doi/10.2763/897035>).

⁴ Ks. SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artikla.

⁵ Euroopan komissio, kilpailun pääosasto, 2024, "*Protecting competition in a changing world: Evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years*". Euroopan unionin julkaisutoimisto (<https://data.europa.eu/doi/10.2763/089949>).

väärinkäyttö ja torjutaan kilpailunvastaiset sulautumat. Nämä kaikki voivat ilman puuttumista aiheuttaa haittaa kuluttajille korkeampina hintoina, vähäisempänä valinnanvarana tai heikompana laatuna ja innovointina.⁶

5. Henkilötietojen suojan ja kilpailun välisen yhteyden vahvistaminen voi edistää yksilöiden suojelua ja kuluttajien hyvinvointia, kun yhteinen käsitys perusoikeuksien kunnioittamisesta ja kilpailuun perustuvien markkinoiden moitteettomasta toiminnasta vahvistuu.
6. Sen vuoksi vaikuttaisi olevan hyödyllistä vahvistaa tietosuoja- ja kilpailuviranomaisten välistä yhteistyötä erityisesti niissä tapauksissa, joissa kilpailulainsäädännön ja tietosuojasääntöjen soveltamisen välillä on selvä yhteys. Tämä auttaisi tunnistamaan ja käsittelemään jo varhaisessa vaiheessa jännitteitä, joita saattaa tietyissä tilanteissa syntyä kyseisten oikeudenalojen välille. Tällä tavoin viranomaisten välisen yhteistyön lisääminen voisi parantaa niiden toteuttamien toimien johdonmukaisuutta ja vaikuttavuutta, mikä hyödyttäisi sekä yksilöitä että yhteisöjä, joiden on noudatettava kummankin oikeudenalan vaatimuksia.

2.2 Tietosuojan kehitys digitaalitalouden kehityksen myötä

7. Digitaalitalous on asettanut henkilötiedot monien liiketoimintamallien keskiöön. Tämän seurauksena tietosuojasta on joissakin tapauksissa tullut tärkeä kilpailutekijä.⁷ Samalla EU:n tietosuojalainsäädännöllä pyritään estämään henkilötietojen lainvastainen ja epäoikeudenmukainen käsittely, myös silloin, kun rekisterinpitäjien ja sen henkilön, jonka henkilötietoja kerätään, välillä on vallan epätasapaino.
8. Merkityksellisten markkinoiden määritelmää koskevassa uudessa tiedonannossaan⁸ komissio myöntää, että merkityksellisiä markkinoita määritettäessä kuluttajille tarjottava yksityisyyden ja henkilötietojen suoja voi olla yksi huomioon otettavista kilpailumuuttujista.⁹ Toisin sanoen yksityisyyden suojan katsotaan olevan yksi muuttujista erityisesti digitaali- ja teknologia-alan sulautumien arvioinnissa.¹⁰
9. Kilpailuun perustuvat markkinat voivat olla ratkaiseva tekijä luotaessa olosuhteita yksityisyyden suojaa edistävälle vaihtoehdoille.¹¹ Toisin sanoen, jos kuluttajalla on markkinoilla erilaisia vaihtoehtoja, tämä voi kannustaa minimoimaan kerättyjen henkilötietojen määrän tai välttämään eri lähteistä peräisin

⁶ Esimerkiksi SEUT-sopimuksen 102 artiklassa täsmennetään, että määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä on "tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi".

⁷ Ks. myös Euroopan komissio, "[Competition policy brief, April 2024, Non-Price Competition: EU Merger Control Framework and Case Practice, Issue 1](#)", s. 4. Asiassa C-252/21 annetun tuomion 51 kohdassa todetaan, että "pääsystä henkilötietoihin ja mahdollisuudesta käsitellä niitä on tullut digitaalitalouden yritysten välisen kilpailun huomattava parametri. Näin ollen henkilötietojen suojelua koskevien sääntöjen jättämisellä sen oikeudellisen kehityksen ulkopuolelle, joka kilpailuviranomaisten on otettava huomioon tutkiessaan määräävän aseman väärinkäyttöä, sivuutettaisiin kyseinen taloudellinen kehitys ja voitaisiin heikentää kilpailuoikeuden tehokkuutta unionissa".

⁸ Euroopan komissio, 2024, Komission tiedonanto – Komission tiedonanto merkityksellisten markkinoiden määritelmästä unionin kilpailuoikeuden kannalta (EUVL C 1645, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/1645/oj>).

⁹ Euroopan komissio, 22. helmikuuta 2024, komission tiedonanto merkityksellisten markkinoiden määritelmästä unionin kilpailuoikeuden kannalta, EUVL C/2024/1645, 13 kohta.

¹⁰ Muun kuin hintakilpailun yhteydessä, ks. Euroopan komissio, "[Competition policy brief, April 2024, Non-Price Competition: EU Merger Control Framework and Case Practice, Issue 1](#)", 1.3 kohta, s. 5.

¹¹ Euroopan komissio, 20. joulukuuta 2020, komission yksiköiden valmisteluasiakirja "[Impact assessment report accompanying the document proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector \(Digital Markets Act\)](#)", 65 ja 66 kohta.

olevien henkilötietojen massiivisia yhdistelmiä ja käyttötapoja, jotka ovat käyttäjille haitallisia.¹² Myös päinvastainen tilanne on mahdollinen. Tämä koskee markkinoilta sulkevia strategioita, jotka rajoittavat toimijoiden määrää markkinoilla ja voivat siten vaikuttaa keinotekoisesti yksityisyyttä edistävien ratkaisujen määrään. Kaupallisten vaihtoehtojen puute voi johtaa siihen, että käyttäjät valitsevat huonommin yksityisyyttä suojaavia tuotteita.

10. Digitaalisella määräävässä asemassa olevien yritysten käyttäytyminen voi herättää kysymyksiä henkilötietojen käsittelyn roolista tämän aseman vahvistamisessa ja hyödyntämisessä. Digimarkkinasäädöksen 5 artiklan 2 kohdassa säädetty kiellot korostavat eri lähteistä peräisin olevien henkilötietojen yhdistämisestä ja ristiinkäytöstä saatavia datavetoisia etuja, joita ”portinvartijat” saavat digitaalisilla markkinoilla, sekä riskejä, joita tällaiset edut aiheuttavat tällaisten markkinoiden oikeudenmukaisuudelle ja kilpailulle.¹³

3 TAVAT, JOILLA KÄSITTEET VOIVAT OLLA YHTEYDESSÄ TOISIINSA

3.1 Yksilöiden ja heidän päätöksentekonsa suojele

11. Unionin tuomioistuin selvensi asiassa Bundeskartellamt antamassaan tuomiossa määräävän markkina-aseman merkitystä yleisen tietosuojasetuksen mukaisen suostumuksen pätevyyden yhteydessä. Määräävä markkina-asema ei sellaisenaan merkitse järjestelmällisesti suostumuksen pätemättömyyttä.¹⁴ Tietty edellytykset ovat kuitenkin tarpeen suostumuksen pätevyyden varmistamiseksi¹⁵, koska määräävä markkina-asema voi ”vaikuttaa kyseisellä käyttäjällä, joka ei välttämättä voi kieltäytyä suostumuksen antamisesta tai peruuttaa sitä ilman, että siitä aiheutuu hänelle haittaa, olevaan vapaan valinnan mahdollisuuteen”¹⁶ ja koska siitä ”voi syntyä [...] rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välinen selkeä epäsuhta”¹⁷.
12. Esimerkiksi ”jos on olemassa selvä vallan epätasapaino, suostumusta voidaan käyttää vain ’poikkeuksellisissa olosuhteissa’ ja mikäli rekisterinpitäjä voi osoitusvelvollisuuden periaatteen mukaisesti osoittaa, että rekisteröidylle ei aiheudu suostumuksen epäämisestä ’minkäänlaisia vahingollisia seurauksia’, erityisesti jos rekisteröidylle tarjotaan vaihtoehto, jolla ei ole kielteisiä vaikutuksia”¹⁸, mukaan lukien syrjinnän tai sosiaalisen syrjäytymisen mahdollisuus, erityisesti tapauksissa, joissa digitaalisilla palveluilla on merkittävä rooli tai ne ovat ratkaisevassa asemassa sosiaaliseen elämään osallistumisen tai ammatillisten verkostojen käytön kannalta, varsinkin siinä tapauksessa, että palveluun liittyy lukkiutumis- tai verkostovaikutuksia¹⁹. Määräävästä asemasta voisi näin ollen olla hyötyä määritettäessä, milloin rekisterinpitäjä saattaa pystyä vaikuttamaan käyttäjiin.

¹² OECD, 13. kesäkuuta 2024, ”The intersection between competition and data privacy – Background Note”, 39, 47 ja 57 kohta, s. 11.

¹³ [Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus \(EU\) 2022/1925, annettu 14 päivänä syyskuuta 2022, kilpailullisista ja oikeudenmukaisista markkinoista digitaalisella ja direktiivien \(EU\) 2019/1937 ja \(EU\) 2020/1828 muuttamisesta \(digimarkkinasäädös\)](#).

¹⁴ Unionin tuomioistuimen asiassa Bundeskartellamt antama tuomio, 154 kohta.

¹⁵ Euroopan tietosuojaneuvosto, 17. huhtikuuta 2024, [lausunto 08/2024 pätevistä suostumuksesta suurten verkkoalustojen käyttöön ottamien ”suostu tai maksa” -mallien yhteydessä](#).

¹⁶ Unionin tuomioistuimen asiassa Bundeskartellamt antaman tuomion 148 kohta, jossa viitataan yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 42 kappaleeseen.

¹⁷ Sama kuin edellä, 149 kohta, jossa viitataan yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 43 kappaleeseen ja 7 artiklan 4 kohtaan.

¹⁸ Euroopan tietosuojaneuvosto, 17. huhtikuuta 2024, [lausunto 08/2024 pätevistä suostumuksesta suurten verkkoalustojen käyttöön ottamien ”suostu tai maksa” -mallien yhteydessä](#), 79 kohta, s. 21.

¹⁹ [Ks. edellinen alaviite](#), 182 kohta, s. 39.

Tämä käsite ei kuitenkaan itsessään riitä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen suostumuksen pätevyyden arviointiin, mutta se on hyödyllinen yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen vallan epätasapainon laajemmassa arvioinnissa. Lisäksi rekisterinpitäjällä ei tarvitse olla SEUT-sopimuksen 102 artiklassa tarkoitettua määräävää asemaa, jotta sen markkinavoimaa voidaan pitää yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen kannalta merkityksellisenä.²⁰

3.2 Lainmukaisuus 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa: Meta-tapauksen soveltaminen yleisessä tietosuoja-asetuksessa

13. Unionin tuomioistuin totesi tuomiossaan, että kun kilpailuviranomaiset arvioivat, väärinkäyttääkö yritys määräävää asemaansa SEUT-sopimuksen 102 artiklassa tarkoitettulla tavalla, edellyttäen, että se noudattaa velvollisuuttaan tehdä vilpittömä yhteistyötä tietosuojaviranomaisten kanssa, ne voivat arvioida, ovatko henkilötietojen käsittelyä koskevat yritysten yleiset käyttöehdot ja niiden soveltaminen yleisen tietosuoja-asetuksen vastaisia, jos tällainen toteamus on tarpeen tällaisen väärinkäytön toteamiseksi.²¹ Kilpailuviranomaisten arvioinnit siitä, ovatko yleiset käyttöehdot SEUT-sopimuksen 102 artiklan soveltamiseksi yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia, eivät kuitenkaan voi EU:ssa tehtävän rajatylittävän käsittelyn yhteydessä korvata toimivaltaisen tietosuojaviranomaisen²² ja erityisesti johtavan valvontaviranomaisen²³ arviointia. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEU-sopimus', 4 artiklan 3 kohdan perusteella unionin tuomioistuin katsoi, että vilpittömän yhteistyön velvoite sitoo kaikkia asianomaisia kansallisia viranomaisia ja että kilpailuviranomaisten on kuultava tietosuojaviranomaisia ja tehtävä yhteistyötä niiden kanssa, kun niiden on tehtäviensä hoitamisen yhteydessä tutkittava, onko yrityksen toiminta yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten mukaista.²⁴ Unionin tuomioistuimen tuomion mukaan sääntelyviranomaisten välinen yhteistyö on näin ollen joissakin tapauksissa pakollista eikä vapaaehtoista. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEU-sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettu vilpittömän yhteistyön periaate edellyttää, että unionin ja jäsenvaltioiden, niiden hallintoviranomaisten mukaan lukien, on unionin oikeuteen kuuluvilla sääntelyn aloilla kunnioitettava ja avustettava toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviään täyttäessään.²⁵ Jäsenvaltioiden on erityisesti toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet täyttääkseen unionin oikeudesta johtuvat velvoitteensa ja pidättäydyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin oikeuden tavoitteiden saavuttamisen.²⁶
14. Unionin tuomioistuimen tuomio luo viranomaisille tärkeän kannustimen tehostaa yhteistyötään ja sopia käytännön tavoista kuulla toisiaan.

3.3 Esimerkki tietosuojan huomioon ottamisen vahvistamisesta

²⁰ Sama kuin edellä, 103–105 kohta.

²¹ Unionin tuomioistuimen asiassa Bundeskartellamt antama tuomio, 62 kohta.

²² Yleisen tietosuoja-asetuksen 55 artikla.

²³ Johtava valvontaviranomainen on yleisen tietosuoja-asetuksen 56 artiklan mukaisesti rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän päätoimipaikan tai ainoan toimipaikan valvontaviranomainen, jolla on toimivalta toimia johtavana valvontaviranomaisena kyseisen rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän toteuttaman rajatylittävän käsittelyn osalta yleisen tietosuoja-asetuksen 60 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti.

²⁴ Asiassa Bundeskartellamt annetun tuomion 54, 58 ja 59 kohta.

²⁵ Sama kuin edellä, 53 kohta, ja SEU-sopimuksen 4 artiklan 3 kohta.

²⁶ Ks. tältä osin unionin tuomioistuimen tuomio 7.11.2013, UPC Nederland (C-518/11, EU:C:2013:709), 59 kohta, ja tuomio 1.8.2022, Sea Watch (C-14/21 ja C-15/21, EU:C:2022:604), 156 kohta.

15. Tietosuojaneuvosto julkaisi vuonna 2020 sulautumien yksityisyysvaikutuksia koskevan kannanoton²⁷, joka perustui muun muassa Euroopan tietosuojavaltuutetun perustamasta digitaalisesta tiedonvälitysjärjestelmästä saatuihin kokemuksiin ja johdonmukaisen täytäntöönpanon tarvetta koskeviin Euroopan tietosuojavaltuutetun alustaviin lausuntoihin²⁸. Kannanotossa korostetaan riskiä, jonka arkaluonteisten henkilötietojen mahdollinen yhdistäminen ja niiden kerääntyminen suurelle teknologiayritykselle voisi aiheuttaa. Tietosuojaneuvosto muistuttaa, että *”on olennaisen tärkeää arvioida pitkän aikavälin vaikutuksia taloudellisten, tietosuoja- ja kuluttajanoikeuksien suojeluun aina, kun ehdotetaan merkittävää sulautumista”*.²⁹ Se toteaa myös, että tietosuojaneuvosto tarkastelee *”tämän sulautuman mahdollisia vaikutuksia henkilötietojen suojaan Euroopan talousalueella”*.³⁰ Näin ollen yksityisyyttä ja tietosuojaa olisi tarvittaessa tarkasteltava huolellisesti sulautumien arvioinneissa.³¹
16. Kun otetaan huomioon EU:n tietosuojan mahdollinen vaikutus sulautumien arviointeihin, kilpailu- ja tietosuojaviranomaisten välisen yhteistyön lisääminen – myös EU:n tasolla – voisi auttaa sääntelyviranomaisia saamaan paremmin tietoa mahdollisista henkilötietoihin liittyvistä kysymyksistä.

4 YHTEISTYÖN KEHITTÄMINEN

4.1 Tietosuoja- ja kilpailuviranomaisten yhteistyön perustelut

17. Tietosuojaneuvosto on tarkastellut viranomaisten välistä yhteistyötä esimerkiksi kuuntelemalla alan asiantuntijoita ja käynnistämällä kyselytutkimuksen ymmärtääkseen, miten eri viranomaiset tekevät yhteistyötä keskenään.
18. Tietosuojaneuvosto sai tästä seuraavan käsityksen: Hyvä viranomaisyhteistyö edistää kilpailua ja tietosuojaa koskevien päätösten johdonmukaisuutta ja synergioita. Hyvä yhteistyö hyödyttää yksilöiden lisäksi myös yrityksiä, sillä se parantaa tietämystä siitä, miten sääntelykehyksiä sovelletaan.
19. Lisäksi näiden kahden oikeudenalan lainsäädännön ja oikeuskäytännön kehittyessä asianomaisten toimivaltaisten viranomaisten välisen yhteistyön tarve voi jopa lisääntyä.

4.2 EU:n jäsenvaltioiden olemassa olevat yhteistyömallit

20. Tällä hetkellä viranomaisten välisen yhteistyön aste, joka riippuu sekä oikeudellisesta kehyksestä että muista tekijöistä, kuten viranomaisten keskinäisen luottamuksen asteesta, vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioiden välillä, eikä sitä ole yhdenmukaistettu EU:n lainsäädännössä. Tietosuojaneuvosto analysoi syyskuussa 2023 EU:n jäsenvaltioiden nykyisiä yhteistyömalleja. Yhteistyön virallistamisen asteen perusteella saadaan seuraava kuva:

- A. Joissakin jäsenvaltioissa ei ole erityistä säännöstä, jolla valtuutettaisiin tai mahdollistettaisiin tietosuojaviranomaisten ja kilpailuviranomaisten välinen yhteistyö, eikä säännöllistä ja jäsennellyä vapaaehtoista yhteistyötä. Yhteistyötä tehdään epävirallisesti tapauskohtaisten

²⁷ [Euroopan tietosuojaneuvosto, 19. helmikuuta 2020, kannanotto sulautumien vaikutuksista yksityisyyteen.](#)

²⁸ Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto tietosuojasta ja kilpailukykyistä massadatan aikakaudella (https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/14-03-26_competition_law_big_data_en.pdf). Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto perusoikeuksien johdonmukaisesta täytäntöönpanosta massadatan aikakaudella (https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/16-09-23_bigdata_opinion_en.pdf).

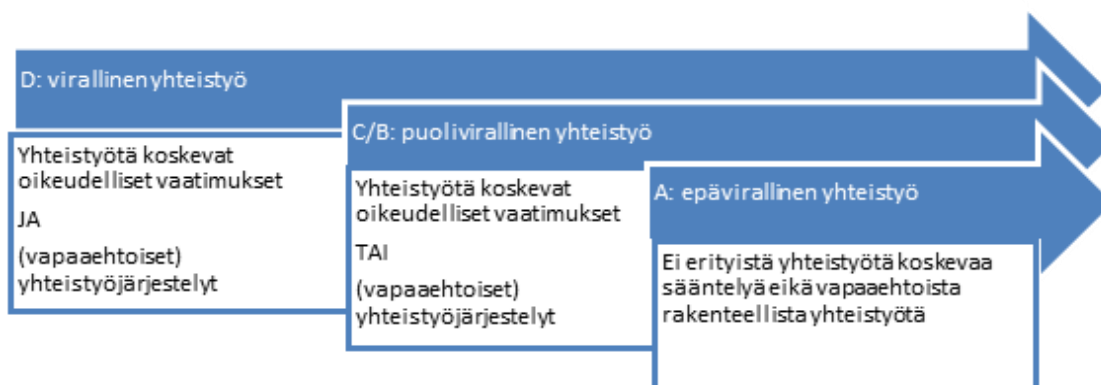
²⁹ [Ks. edellinen alaviite.](#)

³⁰ [Ks. edellinen alaviite.](#)

³¹ Ks. myös Euroopan komissio, *”Competition policy brief, April 2024, Non-Price Competition: EU Merger Control Framework and Case Practice, Issue 1”*, s. 5.

kuulemisten avulla esimerkiksi hallinnollisten menettelyjen, alakohtaisten tutkimusten tai satunnaisten yhteisten hankkeiden yhteydessä aloilla, joilla sääntelyvalta on päällekkäinen, tai toimintapoliittisten asiakirjojen laatimisessa.

- B. Yhteistyötä voidaan tehdä myös ilman erityistä kansallisessa lainsäädännössä olevaa oikeusperustaa säännöllistä, koordinoitua ja jäsenNELTYÄ yhteistyötä koskevilla järjestelyillä. Ne voidaan vahvistaa yhteisesti laadituissa yhteistyöpöytäkirjoissa, yhteisissä julistuksissa tai yhteisymmärryspöytäkirjoissa. Tällaisissa järjestelyissä, jotka eivät välttämättä ole oikeudellisesti sitovia, määritellään yksityiskohtaisesti yhteisiä työpajoja, koulutuksia, tapahtumia, säännöllisiä kokouksia ja parhaiden käytäntöjen jakamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.
- C. Joissakin jäsenvaltioissa on nimenomaisia oikeudellisia vaatimuksia, joilla säännellään yhteistyötä. Yhteistyön muoto vaihtelee tapauskohtaisesti. Tämän tyyppisen yhteistyön tuloksina ovat tavallisesti toisen viranomaisen pyynnöstä annettavat lausunnot tapauksista.
- D. Virallisen tai jäsenNELLYN yhteistyön korkein taso on jäsenvaltioissa, joissa on sekä oikeudellisia vaatimuksia että käytännön järjestelyjä viranomaisten väliselle yhteistyölle.



- 21. Jo virallisen yhteistyön vähimmäistason ansiosta viranomaiset voivat tehdä yhteistyötä ottamalla satunnaisesti yhteyttä toisiinsa tiettyihin asioihin liittyvissä kysymyksissä. Tietyissä olosuhteissa voi olla tilanteita, joissa kyseiset viranomaiset ovat velvollisia tekemään yhteistyötä vilpittömän yhteistyön periaatteen vuoksi.

4.3 Keinot yhteistyön parantamiseksi

- 22. Voi osoittautua hyödylliseksi, että viranomaiset oppivat toisiltaan, yksilöivät yhteistä etua koskevia asioita ja mahdollisia vuorovaikutusaloja tapauskohtaisista kuulemisista riippumatta, minimoivat yhteistyön esteet ja kehittävät yhdessä strategisia toimia. Tätä varten voitaisiin sopia työpajoista, epävirallisista tai säännöllisistä kokouksista tai erityisistä asiantuntijatyöryhmistä **yhteistyökehyksissä**, kuten hallinnollisissa sopimuksissa, yhteisissä julistuksissa tai yhteisymmärryspöytäkirjoissa. Näissä välineissä voidaan myös vahvistaa keskeiset periaatteet, menetelmät ja säännöt viranomaisten väliselle yhteistyölle (esimerkiksi käytettävä viestintämuoto, vastausten määräajat – mahdolliset vastalauseet mukaan luettuina – yhteiset suuntaviivat ja poliittiset suositukset) sekä kunkin viranomaisen aiemmin antamien päätösten ja seuraamusten tarkastelu. Näillä sopimuksilla voidaan myös määrätä, kuinka paljon tietoja jaetaan, mitä voidaan vaihtaa (esimerkiksi henkilötietoja) ja missä määrin asianomaisten viranomaisten odotetaan koordinoivan tiettyä aihetta.
- 23. Ottaen huomioon asianomaisten jäsenvaltion perustuslaillinen ja hallinnollinen kehys, **kansallisen lainsäätäjän ja/tai hallituksen olisi myös tiedostettava se, että sääntelyviranomaisilla ja -elimillä on**

tarve tehdä tiiviimpää yhteistyötä digitaali-alalla. Tämä voi olla tärkeää myös sen varmistamiseksi, että viranomaisille annetaan tarvittavat välineet ja resurssit, jotta ne voivat tehdä tehokasta yhteistyötä, ja sellaisten oikeudellisten vaatimusten käsittelemiseksi, jotka saattavat estää viranomaisia jakamasta tietoja ja siten tekemästä tehokasta yhteistyötä tutkintojen aikana.

24. Viranomaisten sisäisillä toimenpiteillä, kuten perustamalla erityinen ryhmä koordinoimaan yhteistyötehtäviä ja toimimaan **keskitettynä yhteyspisteenä** muille viranomaisille, voitaisiin edistää muiden valvontaviranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä. Olisi myös hyödyllistä, jos yhteyspiste saisi säännöllisesti koulutusta asiaankuuluvasta oikeudellisesta toimintaympäristöstä ja siihen liittyvästä yhteistyön oikeudellisesta kehityksestä yleisesti ja osallistuisi vastaaviin työryhmiin tai verkostoihin.³² Tehokkaan yhteistyön varmistamiseksi viranomaisten olisi lisäksi **saatava peruskäsitys** sääntelykehiksestä ja tunnettava kehys, jota toiset viranomaiset valvovat eri oikeusaloilla. Esimerkiksi ennen kuin aloitetaan keskustelut kilpailuviranomaisen kanssa tietystä kysymyksestä, olisi hyödyllistä, että tietosuojaviranomaiset saisivat alustavan käsityksen muun muassa merkityksellisten markkinoiden käsitteestä yleensä ja siitä, onko tietyillä kyseisillä markkinoilla toimivilla yhteisöillä (mahdollisesti) määräävä markkina-asema.
25. Joissakin tilanteissa **yhteistyön jäsennellympi ja säännöllisempi muoto** voi olla parempi tai jopa tarpeen EU:n eri säädösten johdonmukaisen ja tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi (ks. edellä oleva kuva, C ja D). Yhteistyöpöytäkirjojen laatiminen eri toimivaltaisten viranomaisten välillä vilpittömän yhteistyön velvoitteen mukaisesti voi olla tehokkain tapa varmistaa, että vastavuoroiset kuulemiset toteutetaan asianmukaisessa laajuudessa ja sopivana ajankohtana. Tämä voi myös auttaa välttämään kaksoisrangaistusta tapauksissa, joissa kaksi toimivaltaista viranomaista päättää määrätä seuraamuksia samalle yhteisölle samasta menettelystä kahden tai useamman eri oikeudellisen kehyksen nojalla.³³
26. Lisäksi voitaisiin mahdollisuuksien mukaan ja asiaankuuluvan oikeudellisen kehyksen mukaisesti jatkaa yhteisiä alakohtaisia tutkimuksia ja yhteisiä tutkintoja, jotka olisivat entistäkin vahvempi viranomaisten välisen yhteistyön muoto.

³² Esimerkiksi Euroopan tietosuojaneuvoston kilpailu- ja kuluttajalainsäädäntöä käsittelevä työryhmä, maailmanlaajuisen tietosuojakokouksen (Global Privacy Assembly) digitaalisia kansalais- ja kuluttaja-asioita käsittelevä työryhmä (GPA DCCWG) sekä tietojenvaihto kuluttajansuojaa käsittelevän yhteistyöverkoston (Consumer Protection Cooperation Network) kanssa kuluttajansuojaa koskevan yhteistyön ja tietosuojaviranomaisten kehyksen puitteissa. Yleiskatsaus tietosuojaneuvoston nykyisistä yhteistyötoimista on saatavilla osoitteessa https://edpb.europa.eu/our-work-tools/support-cooperation-and-enforcement/international-cooperation-cooperation-other_en.

³³ Unionin tuomioistuimen tuomio 22.3.2022, bpost SA v. Autorité belge de la concurrence (C-117/20, ECLI:EU:C:2022:202). Unionin tuomioistuimen mukaan alakohtaisen säännösten ja kilpailuoikeudelliseen menettelyyn perustuvien menettelyjen ja seuraamusten pätevän päällekkäisyyden edellytyksenä on, että kyseisillä kahdella säännöstyöllä pyritään oikeutettuihin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin (44 kohta). Lisäksi menettelyjen ja seuraamusten pätevän päällekkäisyyden edellytyksenä on oltava ”selkeitä ja täsmällisiä sääntöjä, joiden perusteella voidaan ennakoida, mitkä toimet ja laiminlyönnit voivat olla menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyden sekä eri viranomaisten välisen yhteensovittamisen kohteena, onko molemmat menettelyt toteutettu riittävän yhteensovitetusti ja ajallisesti lähellä toisiaan ja onko seuraamus, joka mahdollisesti määrätään ajallisesti ensimmäisen menettelyn yhteydessä, otettu huomioon toista seuraamusta arvioitaessa” (51 kohta).

5 PÄÄTELMÄT

27. Henkilötietojen suojasta vastaavien viranomaisten ja kilpailuviranomaisten välisten synergioiden edistäminen voi parantaa molempien järjestelmien kykyä suojella rekisteröityjä ja käyttäjiä. Yritysten liiketoimintamallien kehittyessä henkilötiedot ja niiden käsittelyyn sovellettavat säännöt ovat yhä keskeisempiä. Sen vuoksi on olennaisen tärkeää pohtia tapoja lisätä erillisten mutta keskenään vuorovaikutuksessa olevien säännösten johdonmukaisuutta ottaen huomioon niiden epäyhtenäisen soveltamisen vaikutukset yksilön ja yhteiskunnan tasolla. Tämä edellyttää erityisesti tietosuojaja- ja kilpailulainsäädännössä käytettyjen käsitteiden välisen suhteen parempaa ymmärtämistä, jotta voidaan vahvistaa tietosuojaviranomaisten kykyä ottaa huomioon nykyinen talouskonteksti ja kilpailuviranomaisten kykyä ottaa huomioon mahdollisesti merkitykselliset tietosuojanäkökohdat arvioinneissaan ja päätöksissään.

Euroopan tietosuojaneuvosto
Puheenjohtaja

Anu Talus