



Tieto- ja tutkimustoimiala
Tietohallintojohtaja Antti Vertanen

Eduskunnan hallintovaliokunta

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE AVOIMEN DATAN DIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANOJA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 74/2021 VP)

1. Lakiesityksen pääasialliset tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräitä yleishyödyllisiä palveluita tuottavien yritysten tiedon uudelleenkäytöstä sekä laki julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä. Lisäksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi. Esityksellä on tarkoitus panna täytäntöön avointa dataa ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin vaatimukset siltä osin kuin voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ei täytä niitä.

Sääntely kohdistuisi julkisen sektorin elinten hallussa oleviin tietoihin, julkisin varoin tuotettuihin ja tietovarastossa julkaistuihin tutkimusaineistoihin, sekä tietyillä toimialoilla toimivien julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yritysten tietoihin silloin, kun yritys sallii tietojen käytön tai on velvollinen sallimaan uudelleenkäytön.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ehdotettavat muutokset koskisivat arvokkaita tietoaineistoja sekä tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyvää tietoa. Lisäksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin ehdotettaisiin direktiivin täytäntöönpanosta johtuvia muutoksia lain soveltamisalaan ja tiedonhallintalautakunnan tehtäviin.

Laissa eräitä yleishyödyllisiä palveluita tuottavien yritysten tiedon uudelleenkäytöstä säädettäisiin yleisesti tiedon esitysmuotoja, käyttöehtoja ja saatavuutta koskevista velvoitteista, joita sovelletaan, kun julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yritysten hallussa olevaa tietoa käytetään uudelleen taloudellisiin tai muihin tarkoituksiin.

Laissa julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä säädettäisiin esitysmuotoja, käyttöehtoja ja saatavuutta koskevista velvoitteista, joita sovelletaan, kun julkisesti saatavilla olevaa julkisin varoin tuotettua tutkimusaineistoa käytetään uudelleen taloudellisiin tai muihin tarkoituksiin.

2. Maa- ja metsätalousministeriön näkemys lakiesityksestä

Esitys on maa- ja metsätalousministeriön (MMM) hallinnonalalle merkittävä, koska sen virastot hallinnoivat monia uudelleen käytettävissä olevia tietovarantoja ja todennäköisesti myös direktiivissä tarkoitettuja ns. arvokkaita tietovarantoja (mm. paikkatietoja ja ympäristöön liittyviä tietoja) ja uudelleenkäytettäviä tutkimusaineistoja.

MMM pitää tärkeänä avoimen datan saatavuutta koskevaa tarkempaa sääntelyä. Lähtökohtaisesti MMM katsoo, että rajapintojen avaaminen vaikuttaa perustellulta, jotta tietoa pystytään käyttämään tehokkaasti hyväksi kaikilla tahoilla ja saadaan sen lisäksi aikaan hyötyjä liiketoiminnalle. Huomiota halutaan kiinnittää kuitenkin myös mahdolliseen hallinnollisen taakan lisääntymiseen sekä vaikutuksiin toiminnan resurssitarpeisiin ja tulorahoitukseen.

MMM katsoo, että esitys on hyvin valmisteltu. Maa- ja metsätalousministeriö kiinnitti huomioita avoimen ja henkilötiedon väliseen suhteeseen, tiheästi päivittyvän tiedon markkinavaikutuksiin, arvokkaisiin tietoa-aineistoihin ja niiden hallintaan sekä esityksen soveltamisalaan hallituksen esityksen luonnoksesta marraskuussa 2020 antamassaan lausunnossa.

MMM kiinnittää edelleen huomiota siihen, että avoin tieto voi olla samalla henkilötietoa. Hallituksen esityksen perusteluita on täsmennetty henkilötietoon liittyen lausuntovaiheen jälkeen. Esityksessä todetaan, että mikäli asiakirja on kansallisen järjestelmän mukaan saatavilla, direktiiviä ei sovelleta osiin, jotka sisältävät henkilötietoja, joiden uudelleenkäyttö on ristiriidassa yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä annetun lain kanssa tai voi vahingoittaa yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa erityisesti henkilötietojen suojaa koskevan unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön mukaan (1 artiklan 2 kohdan h alakohta).

Esityksen perusteluissa todetaan lisäksi, että tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyviä tietoja koskevia velvollisuuksia, joista ehdotetaan säädettävän julkisuuslaissa ja tiedonhallintalaissa, sovellettaisiin vain julkisiin asiakirjoihin, kun tieto ei sisälly viranomaisen henkilörekisteriin tai muuhun sellaiseen asiakirjaan, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin. Tiedonhallintalakiin ja julkisuuslakiin ehdotettu sääntely ei näin ollen ole merkityksellistä henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Lakiehdotukset on muutettu viittaamaan julkisuuslakiin tehtävään lisäykseen, jossa henkilötietoon viittaavaa sanmuotoa on täsmennetty. Ehdotuksessa todetaan, että sähköisessä muodossa olevista tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyvistä julkisista asiakirjoista on oikeus saada kopio sähköisessä muodossa, jos tieto on sisällöltään nopeasti muuttuvaa tai vanhenevaa, eikä se sisälly viranomaisen henkilörekisteriin tai muuhun sellaiseen asiakirjaan, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin. MMM pitää näitä täsmennyksiä perusteltuina.

MMM toteaa myös, että edelleen on selvittämättä ja ratkaisematta kysymykset ja vaikutukset, jotka liittyvät henkilötiedon ja erityisesti epäsuoran henkilötiedon käsitteeseen ja sitä kautta näiden tietojen julkaisuun. Avoimeen dataan liittyy myös paikkatietojen saatavuuteen liittyvän ns. INSPIRE-direktiivin (2007/2/EY) lisäksi Ympäristötietojen saatavuutta koskevan direktiivin (2003/4/EY) mukaisen ympäristötiedon luovuttamisvelvoite. Kokonaisuus on pirstoutunut useisiin lakeihin ja sitä kautta vaikeaselkoinen ja kansalaisen on vaikea hahmottaa, mitä kaikkea häneen liittyvää tietoa on avoimesti saatavissa ja julkaistavissa. Asia on vaikeaselkoinen myös yrityksille, jotka haluavat hyödyntää tietoja. Usein jää edelleen epäselväksi, milloin pitää noudattaa tietosuojaa-asetuksen velvoitteita.

Lausunnoissa on kiinnitetty huomiota koneluettavassa muodossa ja rajapintojen kautta saatavilla olevien tietoaaineistojen yhdistelystä syntyviin, erityisesti tietosuojaan ja turvallisuuteen liittyviin riskeihin. Lausuntopalautteen johdosta ei ole tehty muutoksia lakiehdotuksiin, mutta kysymystä koskevia perusteluja on tarkennettu vaikutusarvioinnin yhteydessä. Esityksessä todetaan, että valmistelussa ei ole kyetty arvioimaan tarkemmin sitä, millä tavoin esitetty sääntely saattaisi osaltaan vaikuttaa edellä kuvattuun tietojen yhdistelemisestä muodostuvaan riskiin. Vaikutusta on kuitenkin esitykseen mukaan pidettävä vähäisenä. MMM katsoo, että tähän riskiin olisi kiinnitettävä kuitenkin edelleen huomioita, mutta ei välttämättä tämän esityksen yhteydessä.

Esityksen mukaan Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 24 a §:ssä säädettäisiin tiheästi päivittyvän tiedon saatavuudesta. Pykäläluonnoksen 2 momentissa on mahdollistettu se, ettei kaikkea tietoa ole tarpeen tiheästi päivittää, jos siitä aiheutuisi viranomaiselle kohtuutonta vaivaa taloudellisista tai teknisistä syistä. MMM näkee riskinä paineet, jotka asiasta koituvat sen hallinnonalalla EU-maksajavirastoksi akkreditoidulle Ruokavirastolle. Tiheästi päivittyvää tietoa voidaan arvioida sisältyvän muun muassa viljelijöiden vuosittaisten tukihakemusten sisältämiin kasvi- ja viljelyalatietoihin. Julkaisuvelvoitteessa on huomioitava tällaisen tiedon avoimeksi saattamisen vaikutus muun muassa raaka-aineiden markkinoihin.

Esitykseen sisältyvän yleisen arvokkaita tietoaaineistoja koskevan sääntelyn osalta ei ole kyetty kansallisesti tunnistamaan, mihin tietoaaineistoihin sitä tulisi soveltaa. Vaikutusarviointia on siis tehtävä vielä myöhemmin, kun täytäntöönpanosäädökset ovat käytettävissä. MMM korostaa, että EU-velvoitteiden oikea-aikainen täytäntöönpano on mm. tuensaajille merkittävä ja esitetty lainsäädäntö saattaa aiheuttaa arvokkaan tietoaaineiston määritelmän perusteella merkittäviä kustannus- ja resurssitarpeita tai vaikutuksia virastojen tulorahoitukseen, joiden korvaamisesta ei ole selvyyttä. Alustavissa arvioissa on pidetty mahdollisena, että arvokkaiden tietoaaineistojen maksuttomuus voisi tietoaaineistoista riippuen aiheuttaa viranomaisille noin kolmen miljoonan euron tulonmenetyksen vuosittain. MMM pitää tätä arvioitua tasoa alhaisena, koska mm. arvokkaiden tietoaaineistojen kokonaisuutta ei vielä tunneta.

Soveltamisalan osalta MMM pitää perusteltuna, että tiedonhallintalain 3 §:n pykälän 3 momenttia muutettaisiin siten, että avoimen datan direktiivistä seuraavat velvoitteet kohdistettaisiin tiedonhallintalain soveltamisalassa myös sellaisiin direktiivin soveltamisalaa kuuluviin toimijoihin, jotka eivät kuulu tiedonhallintalain soveltamisalaan pykälän 1 momentin mukaisesti.

Muina huomioina MMM toteaa, että esitys sisältää julkisen hallinnon tiedonhallintalautakuntaa koskevan muutosehdotuksen, jonka myötä tiedonhallintalakiin lisättäväksi ehdotettavien 24 a §:n ja 24 b §:n täytäntöönpanon ja noudattamisen arviointi kuuluisi lautakunnan tehtäviin. Arvokkaita tietoaineistoja ja tiheästi päivittyviä tietoja koskevat tiedonhallintalain säännökset sisältyisivät uutena kokonaisuutena lautakunnan olemassa olevaan arviointitehtävään. Esityksessä todetaan, että uusi tehtävä olisi kokonaisuudessaan vähäinen, eikä sen toteuttaminen edellytä uusien resurssien ohjaamista tiedonhallintalautakunnalle. MMM katsoo, että tiedonhallintalautakunnan rooli ja tehtävät ovat laajentumassa eri aloitteiden takia, mistä syystä on huolehdittava sekä sen valmisteluresurssien riittävydestä ja asioiden tasapuolisesta käsittelystä.

Lakiin eräitä yleishyödyllisiä palveluita tuottavien yritysten tiedon uudelleenkäytöstä sisältyvää soveltamisalan kuvausta koskevaa sanamuodon muutosta pidetään onnistuneena. Lain soveltamisalaan kuuluisivat julkisyhteisöjen määräysvallassa olevat yritykset momentissa määritellyillä toimialoilla. Yrityksen katsottaisiin olevan julkisyhteisön määräysvallassa, kun julkisyhteisöt voivat käyttää suoraan tai välillisesti määräysvaltaa omistuksen, rahoitukseen osallistumisen tai yritykseen sovellettavien sääntöjen perusteella.

Julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäyttöä koskeva esitys noudattaa pitkälti niitä periaatteita ja käytäntöjä, joihin on jo aiemminkin tutkijoita ja tutkimusorganisaatioita kannustettu ja ohjattu. Avoin tiede ja tutkimus ovat yksi kansallisen ja myös EU:n tutkimuspolitiikan prioriteeteista, jota uusi lainsäädäntö tukee ja vahvistaa. Kysymys on lähinnä yhdenmukaisista käytännöistä, joiden mukaan julkaistut tutkimusaineistot olisivat laajasti eri toimijoille saatavilla.