

Lausunto

LsN Virpi Korhonen

17.5.2021

*Eduskunnan hallintovaliokunnalle***Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 74/2021 vp)**

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Esityksellä on tarkoitus panna täytäntöön avointa dataa ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU 2019/1024) vaatimukset. Direktiivin täytäntöönpanemiseksi ehdotetaan muutoksia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi laki eräitä yleishyödyllisiä palveluita tuottavien yritysten tiedon uudelleenkäytöstä sekä laki julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä. Esityksen tavoitteena on panna täytäntöön avoimen datan direktiivin vaatimukset noudattaen direktiivin asettamaa vähimmäistasoa siltä osin kuin voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ei niitä täytä.

Direktiivin lähtökohtana on, että se perustuu asiakirjojen saatavuutta koskeviin unionin ja kansallisiin menettelysääntöihin, eikä se vaikuta niihin. Oikeusministeriö pitää tärkeänä direktiivin täytäntöönpanossa omaksuttua ratkaisua, jossa aiempaan tapaan täytäntöönpano nojaa julkisuuslaissa tai erityislaeissa säädettyihin tiedonsaantioikeuksiin tai niiden rajoituksiin.

**Postiosoite
Postadress**Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland**Käyntiosoite
Besöksadress**Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland**Puhelin
Telefon**0295 16001
Internat.
+358 295 16001**Faksi
Fax**09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730**S-posti, internet
E-post, internet**oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Julkisuuslaki sääntelee viranomaisten asiakirjojen julkisuutta Suomessa yleislakina. Lisäksi asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevia säännöksiä on erityislaeissa. Julkisuuslaki toteuttaa yleislakina perustuslain 12.2 §:ssä tarkoitettua julkisuusperiaatetta. Julkisuuslaki ei lähtökohtaisesti määrittele asiakirjojen julkisuutta asiakirjojen käyttötarkoituksen perusteella. Asiakirjaa voidaan julkisuuslain nojalla pyytää niin kaupalliseen kuin muuhunkin tarkoitukseen. Rajoituksia hyödyntää asiakirjoja tiettyihin tarkoituksiin voi kuitenkin seurata muusta lainsäädännöstä kuten esimerkiksi tekijänoikeussäntelystä.

Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, avoimen datan direktiiviä edeltänyt PSI-direktiivi ei ole edellyttänyt merkittäviä muutoksia lainsäädäntöön, vaan voimassa oleva lainsäädännön on katsottu täyttäneen ja osin myös ylittäneen vähimmäistason. Direktiivin kanalta merkityksellinen sääntely on sisältynyt pitkälti julkisuuslakiin sekä myös julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin ja sitä edeltävään lainsäädäntöön. Avoimen datan direktiivin johdosta julkisuuslaissa ehdotetaan muutettavaksi asiakirjan antamistapojen sääntelyä sen varmistamiseksi, että tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyvä tieto on saatavissa sähköisessä muodossa. Tässä tarkoituksessa lain 16 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan 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. Lainkohtaan ehdotettu rajausta perustuu direktiivin 1 artiklan 2 kohdan h alakohtaan sekä 3 ja 4 kohtiin. Säännös ei rajoita tiedonsaantioikeutta yleensä, vaan koskee sähköistä muotoa tiedon luovutustapana. Lisäksi julkisuuslaissa säädettäisiin arvokkaiden tietojen maksuttomuudesta.

Oikeusministeriö on osallistunut mainittujen ehdotusten valmisteluun, eikä sillä on ole niiden johdosta huomautettavaa. Arvokkaita tietoaaineistoja koskeva sääntely on kuitenkin lähtökohdiltaan kokonaisuudessaan vaikeaa, sillä komission asiaa koskeva täytäntöönpanosääntely puuttuu toistaiseksi kokonaan. Tämän vuoksi julkisuuslain 34 §:ään ehdotettu arvokkaiden tietoaaineistojen maksuttomuutta koskeva säännös on direktiivin vaatimuksia vastaava, mutta toistaiseksi vailla konkreettista sisältöä. Tämän vuoksi myöskään ehdotusta koskevia vaikutuksia ei ole ollut esitystä valmisteltaessa tai vielä tätä lausuntoa annettaessakaan mahdollista arvioida. Arvokkaita tietoaaineistoja koskeva

sääntely nojaa komission täytäntöönpanosäädöksissä määriteltäviin arvokkaisiin tietoi-
neistoihin ja niiden julkaisemisen ja uudelleenkäytön järjestelyjen erittelyyn. Myös oi-
keusministeriön hallinnonalalla on tietoaineistoja, jotka saattaisivat tulla luokitelluksi täy-
täntöönpanosäännöksissä arvokkaiksi tietoinaistoiksi. Tällöin muutoksista voi aiheutua
sekä kustannusvaikutuksia, että valtion tulojen vähentymistä. Vaikutusten suuruutta on
kuitenkin arvokkaiden tietoaineistojen luetteloiden ja täytäntöönpanosäännösten tarkem-
man sisällön puuttuessa vaikea arvioida.

Täytäntöönpanosäädösten osalta on kiinnitettävä huomiota myös niiden EU-oikeudelli-
seen asemaan. Mikäli täytäntöönpanosäädös on asetus, tulee sitä noudattaa sellaise-
naan, ja sitä voidaan mahdollisesti vain täydentää kansallisella sääntelyllä. Hallituksen
esityksessä on valittu sääntelytapa, jossa arvokkaista tietoaineistoista säädettäisiin kan-
sallisesti erityislaeissa tai valtioneuvoston asetuksella sääntelykokonaisuuden selkeyttä-
miseksi ja lainsäädännön täsmällisyyden varmistamiseksi. Sääntelyn selkeys on kann-
tettava tavoite, mutta samalla tulee huomioida mahdollisen täytäntöönpanosäädöksen
suora sovellettavuus ja sitä kautta seuraavat rajoitteet kansallisen päällekkäisen sään-
telyn antamiselle. Momenttiin kirjattu ”tai jollei toisin säädetä muualla lainsäädännössä”
voi osoittautua säädöshierarkkisesti ongelmalliseksi riippuen komission antamista täy-
täntöönpanosäädösten tyypistä, sisällöstä ja suorasta sovellettavuudesta ja erityislain-
säädännön sisällöstä. Myös erityislainsäädännön tulee luonnollisesti olla linjassa direk-
tiivin edellyttämän sääntelyn kanssa.

Esityksen 3. ja 4. lakiehdotuksen osalta on tärkeää, että niistä käy ehdotetulla tavalla
yksiselitteisesti ilmi, että julkisuuslaissa tarkoitettuihin viranomaisten asiakirjoihin sovel-
letaan mainittujen lakien sijaan julkisuuslakia. Direktiivin täytäntöönpanon näkökulmasta
on aiheellista kuitenkin huomata, että julkisuuslakia sovelletaan viittaussäännösten pe-
rusteella myös julkisuuslaissa säädettyä laajemmin. Julkisen hallinnon tiedonhallintalain
soveltamisala on osin julkisuuslain soveltamisalasta poikkeava, mutta sen ehdotettuja
säännöksiä koneluettavuudesta arvokkaista tietoaineistoista ja tiheästi päivittyvistä tie-
toaineistoista sovelletaan vain julkisuuslain soveltamisalaan kuuluviin toimijoihin. Täy-
täntöönpanon näkökulmasta tällä voi olla merkitystä erityisesti sellaisten direktiivissä tar-
koitettujen julkisoikeudellisten laitosten osalta, joissa julkisuuslain soveltaminen perus-
tuu mahdollisesti erityislaissa säädettyyn.

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän ajantasaistamaan julkisuuslakia. Työryhmän tehtävänä on muun ohella arvioida lain soveltamisalan riittävyyttä ja ajantasaisuutta erityisesti ottaen huomioon hallinnon uusiutuvat rakenteet. Arvioinnissa soveltamisalan laajentamistarpeita ja laajentamisen vaikutuksia tarkastellaan erityisesti suhteessa perustuslain 124 §:n nojalla julkista hallintotehtävää hoitaviin, kokonaan julkisyhteisön tai julkisyhteisöjen suorassa tai välillisessä omistuksessa oleviin yhteisöihin ja muihin kuntakonserneihin kuuluviin yhteisöihin sekä näihin asemansa ja rahoituksensa puolesta rinnastuviin yhteisöihin, säätiöihin ja yhdistyksiin sekä kartoitetaan soveltamisalan laajentamiseen liittyvät rajaustarpeet. Työryhmän toimeksiannon mukaan myös julkisten varojen käytön merkitystä soveltamisalan määrittäjänä on arvioitava. Työryhmän toimikausi kestää kesäkuun 2023 loppuun.