

Eduskunnan hallintovaliokunta

HaV@eduskunta.fi

Päiväys/Datum

27.05.2021

Dnro/Dnr

TRAFICOM/241479/03.03.01/2021

Viite/Referens

HE 74/2021 vp.

Liikenne- ja viestintäviraston lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi HE 74/2021 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Liikenne- ja viestintävirastolta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi HE 74/2021 vp. Avoimen datan direktiivi on uudelleenlaadittu direktiivi, jota on edeltänyt julkisen sektorin tietojen uudelleenkäytöstä annettu direktiivi (EY) 2003/98 (jäljempänä PSI-direktiivi). Keskeiset muutokset koskevat tietyillä toimialoilla toimivien julkisten yritysten hallussa olevia asiakirjoja, julkisin varoin tuotettuja tutkimusaineistoja, tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyvää tietoa (dynaamista dataa) sekä arvokkaita tietoaaineistoja. Liikenne- ja viestintävirasto on esittänyt huomioitaan hankkeesta jo sen valmisteluvaiheessa ja esittää lausuntonaan valiokunnalle seuraavaa:

Liikenne- ja viestintävirasto on tarkastellut ehdotusta erityisesti siltä osin kuin se koskee viraston tuottamaa aineistoa (kuten tutkimustietoa, merikarttoja, paikkatietoja) samoin kuin siltä osin kuin sillä on vaikutuksia liikenteen ja viestinnän sektorilla. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ehdotettavat muutokset koskisivat arvokkaita tietoaaineistoja. Niiden on oltava saatavilla maksutta, koneellisesti luettavassa muodossa ja ohjelmointirajapintojen kautta. Direktiivin liite 1 kuvaa tässä vaiheessa vain arvokkaiden tietoaaineistojen teemaluokat. Tarkempi luettelo vahvistettuihin teemaluokkiin kuuluvista arvokkaista tietoaaineistoista sekä niitä koskevat käytännön järjestelyt julkaistaan myöhemmin komission täytäntöönpanosäännöillä. Arvokkaina tietoluokkina mainitaan:

- paikkatiedot;
- maan havainnointi ja ympäristö;
- säätiedot;
- tilastotiedot;
- yritys- ja yritysten omistustiedot;
- liikkuvuustiedot.

Yleisiä huomioita avoimesta datasta

Suomi on ollut liikenteen avoimen datan jakelun ja hyödyntämisen edelläkävijä. Esimerkiksi ajantasaisen liikennetiedon Digitraffic-alusta on ollut olemassa yli 10 vuotta. Lisäksi voidaan mainita esimerkiksi valtakunnallinen avoimen datan reittiopas, jota tuotetaan valtion ja kuntien rahoituksella ja joka on käyttäjille maksuton. Liikennehallinnossa valtion liikenteenohjausyhtiö Fintrafficin

perustamisen yhtenä tavoitteena on ollut entisestään edistää liikenteeseen liittyvän tiedon hyödyntämistä, uusia digitaalisia palveluja ja uutta liiketoimintaa. Liikenteen ohjauksella kerättävä tieto on haluttu hyödyttämään aiempaa tehokkaammin koko yhteiskuntaa.

Yleisenä huomiona Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että tietoaaineistoille on ennen avoimena datana julkaisua tehtävä riskinarviointi. Tiedonhallintalain mukaisilla menettelyillä (mukaan lukien turvallisuusluokittelu) voidaan kattaa osa suojaamistarpeista, kuten maanpuolustukselle tärkeiden maasto- ja merikartta-aineistojen osalta. Tämän lisäksi on tilanteita, joissa yksittäiset asiakirjat tai suppeat dataotokset eivät ole salassapidettäviä tai turvallisuusluokiteltavia, mutta valtakunnallisesta tai laajasta alueellisesta avoimesta datasta kyetään nykyaikaisen tiedustelun ja automaattisen tietojenkäsittelyn keinoin saamaan selville turvallisuusuhkia muodostavia seikkoja, esimerkiksi tunnistamaan valtiojohdon ajoneuvojen panssarisuojaus, profiloimaan lennonjohtajia, veturinkuljettajia tai muita huoltovarmuuskriittisiä tai huoltovarmuuskriittisen infrastruktuurin tietoliikenne-, vesijohto- ja sähköverkon haavoittuvia kohtia.

Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää huomion siihen, että direktiivi on luonteeltaan minimiharmonisointia: se asettaa vähimmäistason julkisen sektorin ja julkisten yritysten hallussa olevan tiedon sekä tutkimusaineistojen uudelleenkäytölle. Liikennesektorilla on esimerkiksi älykkäitä liikennejärjestelmiä koskevaa EU-sääntelyä, jossa on tarkempaa erityissääntelyä tiedon saatavuudesta, vaihdosta ja uudelleenkäytöstä. Tarkempi sääntely syrjäyttää tämän yleisen tason vähimmäissääntelyn.

Paikkatiedot

Liikenne- ja viestintävirasto on paikkatietoinfrastruktuurista annetun lain (621/2009) 2 §:ssä tarkoitettu paikkatietoa hallinnoiva viranomainen, ja virastossa noudatetaan nk. INSPIRE- ja PSI-direktiivin vaatimuksia. Paikkatietoaaineistot ja karttatuotteita vastaavat tietoaaineistot ovat saatavilla ja uudelleen käytettävissä standardinmuotoisten rajapintojen sekä lataus- ja katselupalvelujen kautta. Avoimen datan direktiivin vaikutukset paikkatietojen julkaisuun ovat arvioitavissa vasta, kun komission valmisteilla olevat täytäntöönpanoasetukset ovat käytettävissä. Tällöin on arvioitava myös vaikutuksia kansalliseen paikkatietoinfrastruktuurista annettuun lakiin.

Merkittävä osa kansallisen paikkatietoluettelon mukaisesti Liikenne- ja viestintäviraston vastuulla olevista aineistoista on saatavilla avoimen datan lisenssin CC BY 4.0-mukaisin ehdoin. Uudelleen käytettävyydelle on asetettu erityisehtoja ja käyttöä on rajoitettu niiden aineistojen ja karttatuotteita vastaavien tietoaaineistojen osalta, jotka vaikuttavat merkittävästi liikenneturvallisuuteen. Ehdoilla on muun muassa haluttu pitää selkeä ero asianmukaisten, päivityspalvelut sisältävien ja kansainvälisiä standardeja noudattavien viraston julkaisemien merikarttojen ja niistä johdettujen tuotteiden välillä.

Liikenne- ja viestintäviraston tulot elektronisista ja painetuista merikartoista sekä merikarttoja vastaavien tietoaaineistojen lisensoinnista ovat noin 1 miljoona euroa vuodessa. Tässä vaiheessa on epäselvää missä määrin vaatimukset koskisivat esimerkiksi merikarttoja ja niitä vastaavia tietoaaineistoja. Direktiivissä on kuitenkin mainittu esimerkkinä, että teemaluokat voisivat sisältää muun muassa kansalliset ja paikalliset kartat (paikkatiedot). Tämän vaikutuksista on myös kansainvälisen merikartoitusyhteisön sisällä esitetty huolestuneita kannanottoja ja oltu yhteyksissä vastuuministeriöihin.

Tutkimustiedot

Avoimen datan direktiivissä määritellään tutkimustieto digitaalisessa muodossa oleviksi asiakirjoiksi, jotka eivät ole tieteellisiä julkaisuja mutta jotka on koottu tai tuotettu tieteellisten tutkimustoimien yhteydessä ja joita käytetään näyttönä tutkimusprosessissa tai joita pidetään tutkimusyhteisössä yleisesti tarpeellisina tutkimustulosten validoimiseksi. Tieteellisiä tutkimustoimia ei ole erikseen määritelty, mutta tyypillisesti tieteelliseen tutkimukseen liittyy vertaisarviointi (*peer review*). Liikenne- ja viestintäviraston omassa tutkimus- ja kehittämistoiminnassa ei tämän tasoista tutkimusta pääsääntöisesti tehdä, joten vaikuttaa siltä, että viraston tutkimustoiminta jäisi näiden säädösten soveltamisalan ulkopuolelle.

Viraston tutkimukset ja aineistot ovat lähtökohtaisesti julkisia, joten uudistus ei tuo tältä osin viraston toimintaan merkittäviä muutoksia, jos viraston tutkimustoiminta kuuluisikin direktiivin soveltamisalan piiriin. Oma haasteensa säädösten soveltamisessa on kuitenkin tutkimusaineiston pseudonymisointi. Esimerkiksi laajan henkilöliikennetutkimuksen aineistoa on vaikea peittää siten, että siitä ei olisi tunnistettavissa henkilöä kohtuullisella vaivalla. On epäselvää, mihin kaikkiin toimiin henkilötietojen suojaamiseksi on ryhdyttävä, ja miltä osin tietojen luovutuksesta voi kieltäytyä sillä perusteella, että kohtuullisilla toimenpiteillä henkilötietojen suoja ei voida taata. Uudet (sähköiset) aineistot mahdollistavat useista eri lähteistä uudenlaisen tiedon yhdistelyn, joten on varmistuttava, että anonyymi tieto pysyy anonyymina, vaikka siihen yhdistäisi muita tietoja.

Vaikutustenarvioinnista

Hallituksen esitysluonnoksen viranomaisvaikutusten arvioinnissa ei ole kuvausta Liikenne- ja viestintävirastolle aiheutuvista vaikutuksista. Jos viraston tutkimustoiminnan katsotaan kuuluvan uuden sääntelyn piiriin, ja jos tutkimusaineiston osalta on tämän johdosta ryhdyttävä esimerkiksi henkilötietojen suojaamiseksi erityisiin toimiin, voi tästä seurata virastolle kustannusvaikutuksia.

Jos viraston vastuulla olevat merikartat ja niitä vastaavat tietoaaineistot katsotaan arvokkaiksi tietoaaineistoiksi, olisi esimerkiksi merikartta-aineistojen lisenssisopimukset purettava ja tietoaaineistot saatettava ladattavaksi ja uudelleen käytettäväksi avoimen datan lisenssillä. Tästä aiheutuisi vuositasolla arviolta 500 000 euron tulonmenetykset, mikä olisi korvattava budjettirahoituksella. Lisäksi tietoteknisten latausratkaisujen rakentaminen vaatisi lisärahoitusta nykyisten paikkatietopalvelujen kehittämiseen riippuen pitkälti siitä, mitkä saatavuusvaatimukset palveluille asetetaan.

Jos tietoaaineistot avattaisiin avoimen datan lisenssillä ilman lisäehtoja, olisi merikartoista mahdollista tehdä myyntiin täydellisiä kopioita esittäen lähteeksi Liikenne- ja viestintävirasto tietyllä päiväyksellä. Tämä vaikuttaisi haitallisesti navigoinnissa käytettävien merikarttojen asianmukaisuuden arviointiin ja sitä kautta todennäköisesti heikentäisi vesiliikenteen turvallisuutta. On mahdollista, että vain SOLAS-säädösten alainen ammattimerenkulku käyttäisi avaamisen jälkeen virallisia merikarttoja. Aineistojen avaaminen lisäisi toki direktiivin tavoitteiden mukaista tietoaaineistojen uudelleen käyttöä, mutta ainakin lyhyellä aikavälillä viraston tulonmenetykset olisivat ennen muuta tulonsiirto isoille, plotterimarkkinoita hallitseville kansainvälisille yhtiöille.

Kansallinen liikkumavara tietoaaineistojen maksuttomuuden osalta

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että arvokkaiden tietoaaineistojen maksuttomuuden osalta direktiivin täytäntöönpanossa on hyödynnettävä kansalliseen liikkumisvaraan kuuluva direktiivin 14 artiklan 5 kohdan mukainen

kahden vuoden siirtymäaika. Arvokkaiden tietoaineistojen maksuttomuudella saattaa olla merkittävä vaikutus budjettiin, jos maksutuloilla toistaiseksi rahoitettu toiminta siirtyy budjettirahoitteiseksi.

Kirsi Karlamaa
pääjohtaja

Susanna Metsälampi
osastopäällikkö, lakiosasto

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) 27.5.2021. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa sähköisiä allekirjoituksia tukevalla lukijaohjelmalla tai Traficomin kirjaamosta.