3.6.2021

Hallintovaliokunnalle

HE 74/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunta on 27.5.2021 pyytänyt valtiovarainministeriöltä asiantuntijakuulemista ja vastinetta hallituksen esityksestä eduskunnalle avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 74/2021 vp) valiokunnassa annettujen asiantuntijalausuntojen johdosta. Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta ottaa kantaa asiantuntijalausuntoihin ja esittää vastineenaan kunnioittavasti seuraavaa.

1. Henkilötiedot

Useammassa lausunnossa kiinnitettiin huomiota henkilötietoja koskeviin rajauksiin, sekä vaikeuksiin soveltaa kokonaisuuteen sisältyvää sääntelyä suhteessa tietosuojalainsäädäntöön. Helsingin kaupunki on katsonut, että henkilötietoja sisältävät aineistot on rajattu esityksen ulkopuolelle ja tuo esiin, että henkilötietojen poistaminen aineistosta vaatii hallinnollista työtä ja saattaa aiheuttaa odottamattomia kustannusvaikutuksia. Patentti- ja rekisterihallitus katsoi asiantuntijalausunnossaan, että sinällään perusteltu rajaus sulkea henkilötiedot lakimuutosten soveltamisen ulkopuolelle voi käytännössä aiheuttaa hankaliakin tulkintakysymyksiä. Maa- ja metsätalousministeriö kiinnitti huomiota siihen, että avoin tieto voi olla samalla henkilötietoa. Kokonaisuus erityissäädöksineen on pirstaloitunut ja usein jää edelleen epäselväksi, milloin pitää noudattaa tietosuoja-asetuksen velvoitteita. Maa- ja metsätalousministeriö totesi myös, että edelleen on selvittämättä ja ratkaisematta kysymykset ja vaikutukset, jotka liittyvät henkilötiedon ja erityisesti epäsuoran henkilötiedon käsitteeseen ja sitä kautta näiden tietojen julkaisuun. Tietojen yhdistelyä koskevaan riskiin olisi kiinnitettävä edelleen huomioita, mutta ei välttämättä tämän esityksen yhteydessä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että käsittelyssä olevassa esityksessä on pyritty noudattamaan henkilötietojen osalta mahdollisimman tarkasti niitä soveltamisalan rajauksia, jotka sisältyvät avoimen datan direktiiviin. Henkilötietoja ei ole yksiselitteisesti ja sellaisenaan rajattu ehdotetun sääntelyn ulkopuolelle, vaan rajaukset perustuvat siihen, millä tavoin muu sääntely rajoittaa tietojen luovuttamista. Julkisuuslakiin ja tiedonhallintalakiin ehdotettu sääntely koskee tietoja, jotka lähtökohtaisesti ovat luovutettavissa ilman eri edellytyksiä, eivätkä sisälly esimerkiksi viranomaisen henkilörekisteriin. Julkisessa määräysvallassa olevia yrityksiä koskeva sääntelyä puolestaan ei sovelleta asiakirjoihin joiden saatavuutta on rajoitettu henkilötietojen suojaamiseksi.

Direktiivissä todetaan myös selkeästi, että direktiivi ei rajoita henkilötietojen suojelua koskevaa unionin oikeutta ja jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, etenkään asetusta (EU) 2016/679 ja direktiiviä 2002/58/EY sekä kansallisen lainsäädännön vastaavia säännöksiä. Direktiivi tai nyt ehdotettu sääntely ei valtiovarainministeriön käsityksen mukaan velvoita sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, joka olisi henkilötietojen suojaa koskevien säännösten vastaista. Se ei myöskään poista toimijoilta velvollisuutta arvioida tapauskohtaisesti sitä, milloin henkilötietojen suoja tai muu sääntely rajoittaa tietojen luovuttamista. Valtiovarainministeriö katsoo kuitenkin, että sääntelyn kokonaisuus voi olla soveltajalle vaikeasti hahmottuva, ja erityisen haastavaa on arvioida tilanteita, joissa tietoja yhdistelemällä voitaisiin saada selville myös henkilöön liittyviä tietoja.

Ehdotettu sääntely ei itsessään velvoita viranomaisia anonymisoimaan tietoaineistoja tai muuten poistamaan henkilötietoja tietoaineistoista niiden asettamiseksi saataville. On kuitenkin mahdollista, että tällainen velvollisuus johtuisi muusta lainsäädännöstä. Ehdotettu lainsäädäntö ei velvoita myöskään julkisessa määräysvallassa olevia yrityksiä anonymisoimaan tietoaineistoja tai asettamaan saataville asiakirjoja, jotka sisältävät henkilötietoja. Mikäli yritys kuitenkin luovuttaa

henkilötietoja sisältävän asiakirjan ja käsittelee sen tässä tarkoituksessa siten, että siihen ei enää sisälly suojattavia tietoja, kustannukset on mahdollista periä ehdotetun sääntelyn nojalla.

Tietosuojavaltuutettu on asiantuntijalausunnossaan kiinnittänyt erityistä huomiota avoimen datan direktiivin ja julkisuuslain suhteeseen. Vaikka direktiivin tavoitteita voidaan pitää sinänsä kannatettavina, oudoksuu tietosuojavaltuutettu ratkaisua, jolla viime kädessä perustuslailla suojatusta julkisuusperiaatteesta ja kaupallisesti hyödynnettävistä julkisten tietovarantojen avaamisesta säädettäisiin samoilla säännöksillä. Henkilötietojen suojan rajoittaminen julkisuusperiaatetta vastaavista lähtökohdista käsin ei välttämättä johda oikeasuhtaiseen lopputulokseen rajoitettaessa henkilötietojen suojaa kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuvaa käsittelyä varten. Tietosuojavaltuutettu viittaa myös julkisuuslain 16 §:n 2 momenttia koskeviin hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp, s. 73) perusteluihin ja katsoo, että kaupallista tarkoitusta edistävä sääntely on vaikeasti sovitettavissa julkisuuslakiin.

Valtiovarainministeriö tuo esiin, että julkisuuslain ja avoimen datan direktiivin välinen yhteys perustuu jo aiemmin tehtyihin ratkaisuihin PSI-direktiivin täytäntöönpanosta, eikä lainsäädäntöön tältä osin ehdoteta muutosta. Koska vuoden 2003 PSI-direktiivin minimisääntelyn katsottiin sisältyvän jo sellaisenaan Suomen kansalliseen lainsäädäntöön, erityisesti julkisuuslakiin, ei direktiivi tällöin edellyttänyt muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Myöskään PSI-direktiivin muuttamisen yhteydessä vuonna 2013 tätä perusratkaisua ei muutettu. Nyt avoimen datan täytäntöönpanossa on ehdotetulla sääntelyllä tavoitteena kattaa sellaiset direktiivin uudet velvoitteet, jotka eivät sisälly voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Tässä yhteydessä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena arvioida uudelleen julkisuuslain ja avoimen datan sääntelyn välistä suhdetta kokonaisuutena.

Valtiovarainministeriö tunnistaa, että henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen välinen punninta saattaa erota kaupallisen käytön osalta tehtävistä arvioista. Avoimen datan sääntelyn johdosta ei kuitenkaan ole muutettu niitä julkisuuslain säännöksiä, jotka koskevat oikeutta saada tietoja. Nyt käsillä oleva esitys ei myöskään sisällä ehdotuksia tältä osin. Vaikka uudelleenkäyttö ei kuulu julkisuuslaissa erikseen säädettyihin tarkoituksiin, voimassa olevassa julkisuuslaissa ei rajoiteta julkisen tiedon käyttötapoja tai –tarkoituksia, vaan asiakirjan julkisuus sisältää lähtökohtaisesti myös oikeuden käyttää asiakirjassa olevia tietoja, jollei muualta laista, kuten henkilötietojen suojaa tai tekijänoikeutta koskevista säännöksistä muuta johdu. Ehdotetulla sääntelyllä ei siis ehdoteta muutettavaksi voimassa olevaa asiakirjajulkisuuden ja uudelleenkäytön välistä suhdetta, eikä henkilötietojen suojan ja asiakirjajulkisuuden välistä suhdetta.

Julkisuuslain lähtökohta on, että tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä. Pyydettäessä saada tieto viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitus järjestää.

Ehdotettu muutos koskee julkisuuslain 16 §:n 2 momentissa ainoastaan sähköistä luovutustapaa ja sen velvoittavuutta tietyissä tapauksissa. Säännös on lisäksi rajattu tietoon, joka ei sisälly viranomaisen henkilörekisteriin tai muuhun sellaiseen asiakirjaan, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin.

Tietosuojavaltuutettu kiinnittää huomiota myös julkisuuslain 16 §:n 2 momenttiin ehdotettavaan muutokseen ja sen sisältämään henkilörekistereitä koskevaan rajaukseen. Koska henkilötietoja sisältyy myös merkittävässä määrin muihinkin viranomaisten asiakirjoihin kuin henkilörekisteriin, ei ehdotettu rajaus välttämättä suojaa henkilötietoja riittävällä tavalla. Henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn sovellettavaksi tuleminen ei edellytä, että tiedot olisivat rekisterissä. Näin ollen ehdotetun rajauksen ulkopuolelle jää merkittävä määrä henkilötietoja. Tietosuojavaltuutettu toteaa lausunnossaan lisäksi, että rekisteröidyllä on hyvin harvoin mahdollisuus vastustaa henkilötietojen käsittelyä julkisen sektorin toimesta. Tilanteissa, joissa henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja luovutettaisiin ehdotetun sääntelyn nojalla, niitä voitaisiin käyttää kaupallisiin tarkoituksiin, vaikka

rekisteröidyllä ei olisi ollut mahdollisuutta kieltää tai vastustaa kyseistä henkilötietojen käsittelyä, eivätkä rekisteröidyn oikeudet tule riittävällä tavalla suojatuksi.

Valtiovarainministeriö viittaa edellä todettuun siltä osin, että ehdotettu sääntely ei koske tiedonsaantioikeuksia tai viranomaisten velvollisuutta luovuttaa tietoa. Julkisuuslaissa ei myöskään säädetä siitä, mihin tarkoitukseen luovutettua julkista tietoa voidaan käyttää. Direktiivi tai nyt ehdotettu sääntely eivät valtiovarainministeriön käsityksen mukaan myöskään vaikuta henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn soveltamiseen taikka oikeuta tai velvoita sellaiseen käsittelyyn, joka olisi henkilötietojen suojaa koskevien säännösten vastaista. Direktiivissä todetaan, että direktiivi ei rajoita henkilötietojen suojelua koskevaa unionin oikeutta ja jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, etenkään asetusta (EU) 2016/679 ja direktiiviä 2002/58/EY sekä kansallisen lainsäädännön vastaavia säännöksiä. Ehdotetulla sääntelyllä ei ole vaikutusta myöskään tietojen vastaanottajan velvollisuuksiin henkilötietojen käsittelijänä tai rekisteröidyn oikeuksiin tällaisen käsittelyn yhteydessä. Esityksessä ei ehdoteta muutosta esimerkiksi julkisuuslain 16 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan henkilötietoja saa luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.

Valtiovarainministeriö tuo myös esille, että esityksessä on pyritty noudattamaan henkilötietojen osalta mahdollisimman tarkasti niitä soveltamisalan rajauksia, jotka sisältyvät avoimen datan direktiiviin.

Asiakirjajulkiuuden ja henkilötietojen suojan välisestä suhteesta voidaan todeta, että oikeusministeriö on asettanut työryhmä valmistelemaan julkisuuslain ajantasaistamista. Työryhmän tehtävänä on muun ohella selvittää mahdollisuudet selkeyttää viranomaisten asiakirjojen julkisuuden ja henkilötietojen suojan (julkiset henkilötiedot) välistä suhdetta. Selkeyttämisen tavoitteena tulee olla avoimuuden turvaaminen, ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välisestä tasapainosta (PeVL 14/2018 vp).

2. Arvokkaat tietoaineistot

Useassa asiantuntijalausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että komission täytäntöönpanosäädökset arvokkaista tietoaineistoista puuttuvat. Tältä osin asiantuntijalausunnoissa oli myös alustavasti arvioitu sitä, millaiset aineistot lausunnon antajien toiminnassa voisivat tulla määritellyiksi arvokkaiksi tietoaineistoiksi ja millaisia vaikutuksia tällä voisi olla. Osa toimijoista on korostanut tarvetta arvioida vaikutuksia huolellisesti ja kompensoida kustannuksia riittävin määrärahoin. Valtiovarainministeriö tunnistaa, että täytäntöönpanosäädösten ja kattavien vaikutusarvioiden puuttuminen on ongelmallista. Kysymyksiä tulonmenetyksistä, kustannuksista ja mahdollisista määrärahoista voidaan arvioida vasta, kun täytäntöönpanosäädökset ovat käytettävissä.

Kuntaliitto kiinnitti asiantuntijalausunnossaan huomiota kuntavaikutusten arviointiin yleisesti hankkeen valmistelussa, sekä jatkotyön osalta erityisesti suhteessa arvokkaisiin tietoaineistoihin. Kuntavaikutusten arviointi tulisi tehdä uudestaan heti, kun tarkempia tietoja on käytettävissä ja vaikutusketjut tulisi arvioida yhdessä kuntien kanssa huolellisesti eri näkökulmista. Valtiovarainministeriö viittaa tältä osin hallituksen esityksessä todettuun. Koska ehdotetun sääntelyn vaikutuksia kuntiin ei ole voitu ennalta arvioida kattavasti, on vaikutuksia tarpeen arvioida edelleen jälkikäteen.

Oikeusministeriö kiinnitti asiantuntijalausunnossaan huomiota kansallisen sääntelyn ja komission täytäntöönpanosäädösten väliseen säädöshierarkiaan. Mikäli täytäntöönpanosäädös on asetus, tulee sitä noudattaa sellaisenaan, ja sitä voidaan mahdollisesti vain täydentää kansallisella sääntelyllä. Momenttiin kirjattu ”tai jollei toisin säädetä muualla lainsäädännössä” voi osoittautua säädöshierarkkisesti ongelmalliseksi riippuen komission antamista täytäntöönpanosäädösten tyypistä, sisällöstä ja suorasta sovellettavuudesta ja erityislainsäädännön sisällöstä.

Valtiovarainministeriö tuo esiin, että täytäntöönpanosäädösten puuttuminen on tehnyt arvokkaiden tietoaineistojen kokonaisuudesta säätämisen myös lainsäädäntöteknisesti vaikeaksi. Valtiovarainministeriö pitää oikeusministeriön asiantuntijalausunnon perusteella todennäköisenä, että 1. lakiehdotuksen 24 b §:n 3 momentti ja 3. lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentti saattavat olla vaikeasti yhdistettävissä suoraan sovellettavaan täytäntöönpanosäädökseen. Valtiovarainministeriö pitää säädöshierarkiaan liittyvän säädöstekniikan uudelleenarviointia mahdollisena ja myös tarkoituksenmukaisena, mikäli se on ennen täytäntöönpanosäännösten antamista yksiselitteisesti ja kestävästi mahdollista.

Liikenne- ja viestintävirasto, Maanmittauslaitos, Helsingin yliopisto ja Kuntaliitto katsoivat lausunnoissaan, että arvokkaiden tietoaineistojen maksuttomuuden osalta olisi hyödynnettävä kansalliseen liikkumisvaraan kuuluva siirtymäaika. Valtiovarainministeriö pitää siirtymäajan hyödyntämistä tarkoituksenmukaisena, erityisesti koska täytäntöönpanosäädösten puuttumisesta johtuen, toimeenpanon aikataulu on hyvin tiukka. Sitä, minkä toimijoiden osalta siirtymäaikaa on mahdollista hyödyntää, ei kuitenkaan voida arvioida ilman tietoa komission täytäntöönpanosäädöksiä. Direktiivin 14 artiklan 5 kohdan mukaan, jos arvokkaiden tietoaineistojen asettamisella maksutta saataville olisi merkittävä vaikutus niiden julkisen sektorin elinten budjetteihin, joiden on tuotettava tuloja kattaakseen huomattavan osan julkisen tehtävänsä hoitamisesta aiheutuvista kustannuksista. Jäsenvaltiot voivat vapauttaa nämä elimet vaatimuksesta asettaa nämä arvokkaat tietoaineistot maksutta saataville enintään kahden vuoden ajaksi täytäntöönpanosäädöksen voimaantulosta. Esitykseen ei ole sisällytetty siirtymäaikaa koskevaa säännösehdotusta, sillä vapautukseen oikeutettuja toimijoita ei ole kyetty valmistelun aikana tunnistamaan. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan hyvin yleisluonteinen siirtymäsäännös ei olisi tarkoituksenmukainen tai direktiivin hengen mukainen. On myös huomattava, että osaa arvokkaiksi määriteltävistä tietoaineistoista sekä niistä perittäviä maksuja saattaa olla tarpeen säännellä erityislaeissa.

3. Tiedonhallintalautakunta

Tiedonhallintalautakunta on asiantuntijalausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että lautakunnan arviointitehtävään liittyvät toimivaltasäännökset sisältyvät tiedonhallintalain 11 §:ään. Toimivaltasäännöksiin sisältyy tiedonhallintalautakunnalle oikeus saada selvityksiä ja asiakirjoja maksutta asetettuun määräaikaan mennessä valvontakohteina olevilta viranomaisilta. Lautakunta ehdottaa näin ollen tiedonhallintalain 11 §:n 2 momenttiin selkeyttävää lisäystä, jotta tiedonsaanti voidaan varmistaa myös arviointitehtävään lisättävien kokonaisuuksien osalta.

Valtiovarainministeriö pitää tiedonhallintalautakunnan ehdotusta kannatettavana. Jotta lautakunta voi toteuttaa arviointitehtävän myös nyt ehdotettujen uusien kokonaisuuksien osalta, olisi sen toimivaltaa tarkistettava vastaavasti. Tiedonsaanti ehdotetun 24 a ja 24 b §:n sisältämien velvollisuuksien toteuttamisesta on tarpeen varmistaa muuttamalla 11 §:n 2 momenttia. Valtiovarainministeriö katsoo, että tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi lautakunnan ehdottamalla tavalla, seuraavasti:

> 11 §
>
> Tiedonhallintalautakunnan arviointitehtävä
>
> ---
>
> Tiedonhallintalautakunnalla on oikeus saada arviointitehtävän toteuttamiseksi arvioinnin kohteena olevilta viranomaisilta salassapitosäännösten estämättä maksutta arviointitehtävän hoitamiseksi välttämättömät selvitykset sekä tarpeelliset tiedot tiedonhallintamallista, tiedonhallinnan muutosten arvioinnista, ***24 a ja 24 b §:ssä tarkoitettujen tietojen saatavuuden toteuttamisesta***, 28 §:ssä tarkoitetusta kuvauksesta, käytettävistä asianhallinnan ja palvelujen tiedonhallinnan menettelyistä, asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamista koskevasta teknologiasta, katseluyhteyksien toteutuksesta ja teknisten rajapintojen kuvauksista, teknisten

rajapintojen käytöstä ja hallinnoinnista sekä rajapintojen käytön menettelyistä lukuun ottamatta turvallisuusluokiteltavia asiakirjoja. Viranomaisen on toimitettava pyydetyt tiedot asetettuun määräaikaan mennessä tiedonhallintalautakunnalle.

Maa- ja metsätalousministeriö on lausunnossaan katsonut, että tiedonhallintalautakunnan rooli ja tehtävät ovat laajentumassa eri aloitteiden takia, mistä syystä on huolehdittava sekä sen valmisteluresurssien riittävyydestä ja asioiden tasapuolisesta käsittelystä. Valtiovarainministeriö viittaa tältä osin tiedonhallintalautakunnan omaan asiantuntijalausuntoon, jossa painotetaan arviointitehtävän hoitamista arviointisuunnitelman perusteella ja arviointisuunnitelman mukaisesti käytettävissä olevilla resursseilla.

4. Tutkimusaineistojen sääntely

Helsingin kaupunki katsoo, että esityksestä jää epäselväksi, onko tutkimusaineistoja koskevassa sääntelyssä tarkoitettu vain tieteellistä tutkimusta varten koottuja aineistoja, vai koskeeko se esimerkiksi kaupungin kyselyjä, konsulttiselvityksiä- ja raportteja. Lisäksi jäi epäselväksi, missä määrin tutkimusaineistoja koskeva sääntely velvoittaa kuntia. Valtiovarainministeriö toteaa, että 4. lakiehdotus koskee vain tieteellistä tutkimusaineistoa, mikä edellyttää, että tieteenalakohtaisia menetelmiä ja muita lainalaisuuksia on sovellettu tutkimusaineiston aikaan saamisessa. Mikäli tämä ja lain muun edellytykset täyttyvät, voi ehdotettu sääntely kohdistua myös kunnan toimintaan. On kuitenkin huomattava, että viranomaisen asiakirjoihin sovellettaisiin mitä julkisuuslaissa ja tiedonhallintalaissa säädetään, kuitenkin niin, että tutkimusaineiston maksuttomuuteen sovellettaisiin, mitä tutkimusaineistoja koskevan lain 3 §:n 2 momentissa säädetään.

Helsingin yliopisto, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry ja ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry kiinnittivät lausunnoissaan huomiota käytännön tutkimustoimintaan ja aineistojen avaamisesta aiheutuviin kustannuksiin. UNIFI ry toi lausunnossaan esiin, että lakiin perustuvat lisävelvoitteet merkitsevät lisää työtä tutkijoille ja tutkimusorganisaatioille. UNIFI ry:n ja Helsingin yliopiston mukaan tutkimusorganisaatioille syntyy merkittäviä kustannuksia tutkimusaineistojen avaamisesta – sekä nykyisellään että lakiesityksen voimaantulon jälkeen. Arene ry katsoi, että esitys aiheuttaisi korkeakouluille kustannuksia julkisesti rahoitetun tutkimusaineiston muuttamisessa julkaisukelpoiseen muotoon. Myös henkilötietojen anonymisoinnista ja kaupallisesti luottamuksellisten tietojen suojaamiseksi tutkimusaineistoon toteutetuista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset jäisivät Arene ry:n mukaan korkeakoulun maksettavaksi. Helsingin yliopisto piti lausunnossaan lisäksi epäselvänä sitä, miten aineiston käyttöä voidaan määrittää ja mitä tapahtuu aineistoille, joiden käyttöä on rajoitettu tietosuojalainsäädännön tai muun syyn nojalla. Myös liikenne- ja viestintävirasto toi lausunnossaan esiin, että säädösten soveltamisessa haasteellista on tutkimusaineiston pseudonymisointi. On epäselvää, mihin kaikkiin toimiin henkilötietojen suojaamiseksi on ryhdyttävä, ja miltä osin tietojen luovutuksesta voi kieltäytyä sillä perusteella, että kohtuullisilla toimenpiteillä henkilötietojen suojaa ei voida taata.

Valtiovarainministeriö tuo esiin, että ehdotettu tutkimusaineistoja koskeva sääntely ei velvoita toimijoita asettamaan aineistoja saataville. Sääntely koskee sellaisia tutkimusaineistoja, jotka on asetettu lain tarkoittamalla tavalla saataville tietovarastossa, ja sääntelee niitä esitysmuotoja ja ehtoja, joita tällaisessa tilanteessa olisi käytettävä. Lailla ei myöskään velvoiteta toimijoita anonymisoimaan tai muuten muuntamaan aineistoja ennen julkaisua. Julkaisijan vastuulla olisi arvioida, millaista aineistoa voidaan asettaa saataville ja millaisia rajoitteita esimerkiksi henkilötietojen suojaaminen asettaa julkaisulle.

Ehdotettuun lainsäädäntöön sisältyvät velvoitteet asettaa aineisto saataville esityskelpoisessa muodossa perustuvat ns. FAIR data –periaatteisiin, jotka edellyttävät, että tutkimusaineiston on löydettävää, saavutettavaa, yhteentoimivaa ja uudelleen käytettävää. Tutkimusaineistoja koskevat velvoitteet vastaavat valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan pitkälti tutkimusyhteisössä jo noudatettavia käytäntöjä. Avoimen datan direktiivin 10 artikla kuitenkin edellyttää nyt esitettävää lainsäädäntöä.

Helsingin yliopisto, UNIFI ry ja Arene ry pitivät mahdollisena, että ehdotettu sääntely vaikuttaisi kielteisesti aineistojen julkaisuun. Unifi ry:n mukaan työtaakan kasvu voi vähentää halua asettaa tutkimusaineistoja julkisesti saataville. Arene ry:n mukaan ammattikorkeakouluille tyypillisiä tapoja tehdä TKI-toimintaa ei esityksessä ole huomioitu ja ehdotettu lainsäädäntö heikentäisi ammattikorkeakoulujen edellytyksiä TKI-toiminnan aloittamiselle sekä tulosten ja aineistojen avaamiselle. Arene ry:n ja Helsingin yliopiston mukaan lakimuutos saattaa johtaa tilanteeseen, jossa aineistoja ei laiteta julkisesti saataville uusien velvoitteiden vuoksi.

Valtiovarainministeriö tuo esiin, että tutkimusaineistoja koskeva lakiehdotus perustuu direktiivin pakottavaan sääntelyyn ja vastaa direktiivin edellyttämää minimitasoa. Lisäksi tutkimusaineistoja koskevat velvoitteet vastaavat valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan pitkälti tutkimusyhteisössä jo noudatettavia käytäntöjä. Olennaista kokonaisuuden arvioinnille on huomata, että ehdotettu lainsäädäntö ei sääntele aineiston julkaisua edeltävää toimintaa tai velvoita aineistojen avaamiseen.

Arene ry katsoi asiantuntijalausunnossaan, että esityksessä tulisi yksiselitteisesti todeta, että julkisesti saataville asetettua tutkimusaineistoa hyödyntävän tutkimus- tai muun palvelun myynti yksinoikeudella kolmannelle osapuolelle on korkeakouluille sallittua liiketoimintaa. Valtiovarainministeriö toteaa tältä osin, että ehdotetun sääntelyn mukaan tutkimusaineistoa koskevat sopimukset tai muut järjestelyt eivät saa sisältää tutkimusaineiston uudelleenkäyttöä rajoittavia yksinoikeuksia, ellei tämä ole välttämätöntä yleistä etua koskevan palvelun tarjoamiseksi. Myös yksinoikeusjärjestelyjä koskeva sääntely vastaa direktiivin edellyttämää minimitasoa. Yksittäisiin palvelutyyppeihin tai –järjestelyihin ei tässä yhteydessä voida ottaa kantaa. Arvioitaessa erilaisia palveluita on kuitenkin huomattava, että tekijänoikeuksin suojattu aineisto ei kuuluisi lain soveltamisalaan.

Helsingin yliopisto katsoi asiantuntijalausunnossaan, että tutkimusaineistoja koskevan lain soveltamisalan kannalta on jäänyt hieman epäselväksi, mitä “julkiseksi saattamisella” tarkoitetaan ja jääkö aineisto soveltamisalan ulkopuolelle esimerkiksi, jos on jokin syy rajoittaa aineiston jatkokäyttöä. Jos lakia sovelletaan vain sellaisiin aineistoihin, jotka on päätetty saattaa täysin avoimesti saataville ilman kontrolleja, niin yliopiston näkökulmasta lain tavoitteet ja velvoitteet toteutuvat pitkälti jo nykyisin. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan soveltamisalaan kuuluvat nimenomaisesti tällaiset kaikille avoimet aineistot. Soveltamisalaan ei kuuluisi esimerkiksi aineisto, johon pääsy on rajoitettu tietyn organisaation jäsenille tai joka voidaan harkinnanvaraisesti luovuttaa pyytäjille vain toimijan itsensä käyttöön rajatuista tietovarannoista. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan velvoitteet vastaavat valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan pitkälti tutkimusyhteisössä jo noudatettavia käytäntöjä.

Helsingin yliopisto tuo esiin, että lakiesityksessä ei oteta selkeästi kantaa siihen mahdollisuuteen, että jo ennen lain voimaantuloa avattu tutkimusaineisto ei täyttäisi lain vaatimuksia. Soveltaminen takautuvasti jo julkaisuihin aineistoihin ei olisi tarkoituksenmukaista, eikä tämän oleteta olevan tarkoituksena. Valtiovarainministeriö toteaa, että direktiivin sääntely ei ota kantaa siihen, milloin tutkimusaineisto on asetettu julkisesti saataville, eikä se mahdollista kansallista sääntelyä, jolla rajoitettaisiin velvoitteiden ajallista soveltamista. Valtiovarainministeriö katsoo kuitenkin, että tutkimusaineistoja koskevan lain soveltamisala ja tutkimusyhteisössä jo noudatetut käytännöt huomioiden, mahdollisen takautuva soveltaminen ei johtaisi merkittäviin vaikutuksiin. Soveltamisala on rajattu digitaalisiin, tietovarastoissa julkaistuihin aineistoihin. Merkittävät tutkimuksen rahoittajat ovat jo edellyttäneet vastaavia käytäntöjä. Lisäksi esitysmuotoja koskeviin vaatimuksiin sisältyisi ehdotetussa laissa tarkoituksenmukaisuus- ja kohtuuttomuusharkintaa.

Helsingin yliopisto katsoo, että ehdotettu laki jättää avoimeksi sen, millaisia velvoitteita tutkijoilla tai yliopistoilla on yksityisellä rahoituksella tuotettujen avoimien aineistojen suhteen. Helsingin yliopisto piti esimerkiksi epäselvänä, muuttuuko tutkimus julkisesti rahoitetuksi, jos yliopisto julkisena organisaationa tukee tutkimusta tarjoamalla palvelut ja tutkimusinfrastruktuurin tutkimuksen käyttöön. Valtiovarainministeriö toteaa, että tutkimusaineistoja koskeva sääntely soveltuisi ainoastaan julkisesti rahoitettuun tutkimukseen.

Tiedonhallintalautakunnan asiantuntijalausunnossa kiinnitettiin huomiota myös 4. lakiehdotuksen soveltamisalaan. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen sekä valtion tutkimuslaitosten mahdollisesti ylläpitämien tietovarastojen osalta voi muodostua tilanne, jossa epäselväksi jää, ovatko tutkimusaineistot mainittujen organisaatioiden hallussa siten, että ne kuuluvat julkisuuslain ja tiedonhallintalain soveltamisalan piiriin 4. lakiehdotuksen sijaan. Valtiovarainministeriön tuo esiin, että esityksen valmistelussa näiden lakien soveltamisalat on pyritty erottamaan selkeästi toisistaan siten, että oikeudellisesti asiakirjat tulisivat vain joko yhtäältä 4. lakiehdotuksen tai toisaalta julkisuuslain ja tiedonhallintalain soveltamisalan piiriin. Valtiovarainministeriö kuitenkin tunnistaa, että käytännössä kysymyksen arviointi voi olla toimijoille vaikeaa.

Tieteellisten seurain valtuuskunta ja Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry kiinnittivät molemmat lausunnoissaan huomiota velvoitteeseen käyttää myös kaupallisen käytön sallivaa lisenssiä avoimeksi asetetulle tutkimusaineistolle. Tutkimusyhteisöjen asettama tavoite ei aseta yleistä määritelmää lisenssin sisällöstä ja laajuudesta. Vaatimus avoimuudesta myös kaupalliseen käyttöön voi johtaa haluttomuuteen asettaa aineistoja julkisesti sataville. On vaarana, että esitetty kirjaus kaupallisesta käytöstä hidastaa tai jopa estää tutkimusaineistojen julkaisemista. Valtiovarainministeriö toteaa, että tutkimusaineistoja koskeva lakiehdotus perustuu direktiivin pakottavaan sääntelyyn. Kun direktiivin 10 artiklassa asetetut ehdot täyttyvät, tutkimusaineistoa on voitava käyttää uudelleen kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin direktiivin III ja IV luvun mukaisesti. Direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan asiakirjojen uudelleenkäytön ehdot eivät saa olla syrjiviä toisiinsa verrattavissa olevien uudelleenkäyttölajien suhteen.

5. Julkisessa määräysvallassa olevat yritykset

Energiateollisuus ry kiinnitti asiantuntijalausunnossaan huomiota julkisessa määräysvallassa olevien yritysten velvollisuuteen sallia asiakirjan uudelleenkäyttöä sekä siihen, missä tilanteissa ehdotettu laki tulisi sovellettaviksi. Lausunnossa on tarkasteltu yhtäältä sitä, millainen julkaisu- tai uudelleenkäyttövelvoite johtaisi siihen, että yritykseen sovelletaan ehdotettua lakia, sekä toisaalta sitä, millaisessa tilanteessa yrityksen katsottaisiin itse sallineen asiakirjan käytön kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin. Energiateollisuus ry totesi muun muassa, että laista ja sen perusteluista tulisi selkeästi ilmetä, ettei julkiselle yritykselle asetettu tietojen julkaisuvelvoite tähtää uudelleenkäytön sallimiseen, ellei se käy ilmi suoraan kyseisestä sääntelystä tai sen perusteluista. Energiateollisuus ry kiinnittää huomiota myös arvokkaisiin tietoaineistoihin ja siihen, missä tilanteissa julkisessa määräysvallassa olevan yrityksen olisi noudatettava niitä koskevia säännöksiä. Lain soveltamisalan selkeys olisi erityisen tärkeä arvokkaiden tietoaineistojen näkökulmasta.

Valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa. Avoimen datan direktiivin johdanto-osan 26 perustelukappaleen mukaan päätös uudelleenkäytön sallimisesta tai kieltämisestä olisi jätettävä asianomaisille julkisille yrityksille, ellei tässä direktiivissä tai unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä muuta edellytetä. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa säädetään, että kun kyseessä ovat julkisten yritysten hallussa olevat asiakirjat, jäsenvaltioiden on varmistettava, että näiden asiakirjojen *uudelleenkäytön ollessa sallittua* asiakirjoja voidaan käyttää uudelleen kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin III ja IV luvun mukaisesti. Esitykseen sisältyvässä 3. lakiehdotuksessa sääntelyn soveltamiskynnystä on avattu siten, että sääntelyä sovelletaan asiakirjaan, kun yritys sallii hallussaan olevan asiakirjan käytön kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin tai kun yrityksen on sallittava asiakirjan tällainen käyttö lainsäädännön, kansainvälisten sopimusten, viranomaisen määräyksen tai muun sitä velvoittavan syyn nojalla. Käytännössä yritys voidaan hyvin erilaisin tavoin velvoittaa esimerkiksi tiedon raportointiin, julkaisuun tai muuhun saataville asettamiseen. Olennaista nyt ehdotetun sääntelyn näkökulmasta on, onko asiakirjan uudelleenkäyttö *de facto* sallittua. Tätä kysymystä ei tulisi arvioida tarkastellen yksinomaan tietyn lainsäädäntökokonaisuuden tavoitteita tai perusteluita. Kansallisesti ei myöskään ole mahdollista rajoittaa direktiivin säännösten soveltamisalaa siten, että uudelleenkäyttö katsottaisiin sallituksi vain tietyissä tilanteissa tai tietyn sääntelyn nojalla. Julkisessa määräysvallassa olevan yrityksen tulisi tapauskohtaisesti arvioida sitä, sallivatko ne toiminnassaan asiakirjojen uudelleenkäytön – lainsäädännöstä johtuvan velvoitteen perusteella tai muuten.

VR-Yhtymä ja Posti Group Oyj ovat molemmat asiantuntijalausunnoissaan tuoneet esiin näkemyksensä, etteivät ne kuulu avoimen datan direktiivin soveltamisalaan, vaikka hallituksen esityksessä on arvioitu ehdotetun sääntelyn vaikutuksia myös niiden näkökulmasta. Ne ovat myös tuoneet esiin sen, että ne toimivat kilpailluilla markkinoilla, ja että yleishyödyllisten palveluiden tuottaminen on vain pieni osa niiden toiminnan kokonaisuudesta.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen 3. lakiehdotuksessa ei säädettäisi sen soveltumisesta tiettyihin yrityksiin. Direktiiviä ei sovelleta varsinaisesti yrityksiin, vaan asiakirjoihin, jotka ovat osa yleishyödyllisen palvelun tuottamista direktiivin 1 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainituilla toimialoilla ja jotka ovat sellaisen yrityksen hallussa, johon julkisyhteisöillä on määräysvalta. Lakiehdotuksen soveltamisala on jäsenvaltioita velvoittavaa sääntelyä, joka perustuu sellaisenaan direktiivin soveltamisalaan. Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan b alakohdassa on lueteltu julkisen liikenteen harjoittajat niin kuin ne on asetuksessa (EY) N:o 1370/2002 määritelty sekä ns. erityisalojen hankintadirektiivin 2014/25/EU soveltamisalassa olevat toimialat, joihin lukeutuvat muun muassa postipalvelut.

Valtiovarainministeriö on hallituksen esityksen valmistelussa ottanut vaikutusarvioinnissaan huomioon mahdollisuuden, että VR-Yhtymän tai Posti Group Oyj:n hallussa olisi asiakirjoja, joihin ehdotettua lakia sovellettaisiin. Nämä arviot eivät kuitenkaan ole lain soveltajaa velvoittavia. Lisäksi, jotta direktiivi tulee sovellettavaksi tiettyyn asiakirjaan, on sen oltava asetettu uudelleenkäytettäväksi yrityksen toimesta, joko sen omasta harkinnasta tai velvoitettuna. Ehdotettu laki ei itsessään loisi uudelleenkäyttövelvoitetta. Vaikka yrityksellä olisi hallussaan asiakirjoja, jotka kuuluvat lain soveltamisalaan, ei sääntely automaattisesti koskisi muita yrityksen toimintoja.

Valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että direktiivin 14 artiklan 3 kohdan nojalla komissiolla on sen määritellessä arvokkaita tietoaineistoja ja niiden saatavuutta koskevia järjestelyjä velvollisuus ottaa huomioon, että yritysten kohdalla kilpailu ei asianomaisilla markkinoilla saa vääristyä.

VR-Yhtymä on lausunnossaan vastustanut sen määrittelemistä julkiseksi yritykseksi. VR-Yhtymän mukaan sen määritteleminen julkiseksi yritykseksi vääristäisi markkinoita ja vaarantaisi kilpailua. Valtiovarainministeriö toteaa, että ”julkinen yritys” on käsitteenä määritelty direktiivin 2 artiklassa, mutta käsitettä ei käytettäisi ehdotetussa lainsäädännössä. Esitykseen sisältyvän 3. lakiehdotuksen soveltamisalassa viitataan sen sijaan yrityksiin, jotka ovat julkisyhteisön määräysvallassa. Edellytykset lain soveltamiselle perustuvat direktiivin soveltamisalaan ja sen velvoittavaan sääntelyyn.

VR-Yhtymä on lausunnossaan todennut, että laki liikenteen palveluista täyttää jo avoimen datan direktiivin tavoitteet, ja että ehdotettu sääntely olisi päällekkäistä sen kanssa. Posti katsoo, että postitoimintaan liittyvistä tietoaineistosta ei pidä säätää päällekkäistä lainsäädäntöä, vaan postilain velvoitteet ovat ensisijaisia ja kattavat riittävässä määrin postitoimintaan liittyvät avoimen datan vaatimukset.

Valtiovarainministeriö katsoo, että avoimen datan direktiivin velvoittavan sääntelyn sisällyttäminen yritysten osalta omaan erilliseen lakiinsa on tarkoituksenmukaisin tapa panna direktiivi täytäntöön. Valmistelussa on arvioitu, että sääntely olisi mahdollista lisätä myös toimialakohtaisesti yleistä etua koskevia palveluja tuottavia yrityksiä koskeviin lakeihin, mutta näiden soveltamisalat eivät ole yhteneviä direktiivin kanssa ja direktiivin täysimääräisen täytäntöönpanon varmistaminen olisi vaikeaa. Esimerkiksi laki liikenteen palveluista ei sellaisenaan täytä direktiivin edellytyksiä, vaan vaatisi joka tapauksessa muutoksia. Valtiovarainministeriö katsoo myös, että laki liikenteen palveluista on muun ohella tarkoitettu velvoittamaan liikenteen avaamaan tietoa muiden toimijoiden hyödynnettäväksi, kun taas 3. lakiehdotus koskee tiedon hyödyntämisen käytännön järjestelyjä eikä itsessään luo velvoitetta avata tai luovuttaa tietoa. Lait voidaan nähdä toisiaan tukevina.

VR-Yhtymä toteaa lausunnossaan, että lakiesitys rajoittaisi yritysten välisiä yksinoikeusjärjestelyjä julkisiksi määriteltyjä yrityksiä syrjivästi. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu yksinoikeusjärjestelyjä koskevat säädösehdotukset perustuvat avoimen datan direktiivin 12 artiklan velvoittavaan sääntelyyn. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että

ehdotetun sääntelyn soveltamisala on edellä kuvatulla tavalla rajattu yleishyödyllisen palvelun tuottamiseen liittyvään asiakirjaan, joka on asetettava uudelleenkäytettäväksi muualla laissa säädetyn velvoitteen johdosta tai jonka yritys vapaaehtoisesti asettaa uudelleenkäytettäväksi.

Posti kiinnittää huomiota siihen, että sen liiketoimintaa koskevat tiedot saattavat sisältää kansallisesti arvokasta tieto-omaisuutta. Lisäksi Postilla on merkittävä rooli huoltovarmuuden näkökulmasta. Tämä tarkoittaa, että kansallisen turvallisuuden näkökulmasta kaikkea tietoa esimerkiksi verkosta tai sijaintitiedoista ei voi julkistaa. Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotus ei sisällä muutoksia asiakirjojen salassapitoa koskevaan sääntelyyn eikä se esimerkiksi vaikuta liikesalaisuuksien suojasta säädettyyn. Ehdotettua sääntelyä ei sovellettaisi asiakirjoihin, joiden saatavuutta on rajoitettu muussa laissa liikesalaisuuksien, valtion turvallisuuden tai henkilötietojen suojelemiseksi taikka muusta vastaavasta syystä.

6. Muut esiin nostetut näkökohdat

Helsingin kaupunki on asiantuntijalausunnossaan katsonut, että säädösten tavoitteissa, termistössä ja nimissä olisi hyvä yhtenäisesti kirkastaa ja selventää avoimen datan ja uudelleenkäytön edistämisen näkökulmat. Direktiivin nimi viittaa avoimeen dataan, mikä on ristiriidassa sen kanssa, että yleisesti ymmärretyn määritelmän mukaan avoin data on täysin maksutonta. Helsingin kaupunki katsoi myös ”arvokkaan tietoaineiston” olevan vaikeasti ymmärrettävä ja ehdotti sen sijaan termin ”yleishyödyllinen tietoaineisto” käyttämistä. Valtiovarainministeriö toteaa näiltä osin, että ehdotetussa kansallisessa sääntelyssä ei ole käytetty avoimen datan käsitettä. Arvokkaiden tietoaineistojen osalta olisi kansallisen ja EU-tason sääntelyn johdonmukaisuuden näkökulmasta direktiivin terminologiasta tarkoituksenmukaista poiketa vain hyvin perustellusta syystä, erityisesti huomioiden komission täytäntöönpanosäädösten rooli. Valtiovarainministeriö pitää tässä yhteydessä direktiivin terminologian säilyttämistä tarkoituksenmukaisempana.

Sisäministeriö toi lausunnossaan esiin, että se on valmistelun aikana kiinnittänyt huomiota niihin mahdollisiin vaikutuksiin, joita tiedon laajalla avaamisella julkiseksi ja eri lähteistä saatavien tietojen yhdistely tehokkaasti teknologiaa hyödyntäen, voi muodostaa kansalliselle turvallisuudelle. Vaikka sinänsä salassapitovelvoitteen piiriin kuuluvat tiedot jäävät avattavan tiedon ulkopuolelle, on kriittisen infrastruktuurin aloilla tärkeä huolehtia siitä, että avointen rajapintojen kautta ei voida yhdistää sellaisia tietoja kuten sijaintitietoja, joka voivat vaarantaa kansallista turvallisuutta. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että sääntelyn täytäntöönpanon vaikutuksia seurataan. Lisäksi julkisen hallinnon tulisi toimia yhteisten pelisääntöjen mukaisesti tiedon avaamisessa.

Valtiovarainministeriö viittaa tältä osin hallituksen esityksen jaksossa 4.2.4.3. esitettyyn. Yleinen tietojen avaamisen ja tietojenkäsittelyn kehityksestä johtuva riski tietojen yhdistelemisestä on valmistelun aikana tunnistettu. Sen ei kuitenkaan katsota liittyvän nimenomaisesti ehdotettavaan sääntelyyn, vaikkakin ehdotettu sääntely voi osaltaan edistää tiettyjen aineistojen asettamista saataville entistä helpommin käytettävässä muodossa. Ehdotettava sääntely perustuu direktiivin asettamaan minimitasoon. Valtiovarainministeriö tunnistaa kuitenkin tarpeen arvioida näitä kysymyksiä edelleen ja pitää tarkoituksenmukaisena, että niitä tarkastellaan nyt käsillä olevaa sääntelyä laajempana kokonaisuutena. Nyt ehdotetun sääntelyn osalta valtiovarainministeriön on tarkoitus arvioida vaikutuksia myös jälkikäteen. Vuoden 2022 loppuun asti toimeenpanoa ja seuranta tehtäisiin valtiovarainministeriön asettaman Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen hankkeen yhteydessä, mutta seurantaa olisi tarkoituksenmukaista jatkaa vielä vuoden 2023 loppuun asti.

Helsingin kaupunki pitää tarpeellisena, että jatkossa olisi käytettävissä yhteisiä kansallisia ohjeita ja linjauksia datan avaamisen tarkkuudesta, sekä suosituksia käytettävissä olevista lisensseistä ja muista datan avaamisen ehdoista ja käytännöistä. Valtiovarainministeriö tuo esiin, että olemassa olevaa ohjeistusta datan avaamiseen tarkennetaan ja täsmennetään avoimen datan direktiivin täytäntöönpanosäädösten edellyttämään tasoon ja tarkkuuteen, huomioiden olemassa oleva eri toimialojen tarkempi sääntely ja ohjeistus. Muutokset voidaan kuitenkin suunnitella ja toteuttaa vasta kun täytäntöönpanosäädökset on annettu. Aiemman PSI-direktiivin mukainen ohjeistus on saatavilla ja sitä ylläpidetään Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämässä Avoindata.fi –portaalipalvelussa. Tiedonhallintalautakunta on huomioinut vuoden 2021 työsuunnitelmassaan avoimen datan direktiivin

kansallisen täytäntöönpanon muodostaman olemassa olevien suositusten päivitystarpeen sekä tunnistanut mahdollisen tarpeen uusille suosituksille. Tehtävä tarkentuu, kun direktiivin täytäntöönpanosäädökset ovat käytettävissä. Suositusmuutoksia valmistelee tiedonhallintalautakunnan Tiedon hyödyntämisen jaosto.

Helsingin yliopisto kiinnittää huomiota tiheästi päivittyvän tiedon asettamiseen saataville. Lakiesityksen muotoilu ”heti” jättää yliopiston mukaan jonkin verran avoimeksi sen, missä rajoissa tutkimuksen aikainen datan kerääminen kuuluu lain piiriin. Soveltamista selventäisi esimerkiksi muotoilu ”viipymättä tiedon keräämisen jälkeen”. Valtiovarainministeriö toteaa tältä osin, että muotoilu noudattaa direktiivin sanamuotoja. Tiheästi päivittyvän tiedon osalta on kuitenkin huomioitava myös ehdotettuun sääntelyyn sisältyvä kohtuullisuusharkinta.

Helsingin kaupunki toivoo asiantuntijalausunnossaan selkeitä siirtymäaikoja ja viittaa siihen, että esityksessä ei ole määritelty siirtymäaikoja sille, milloin direktiivin määrittelemät julkiset aineistot olisi oltava saatavilla direktiivin määrittelemissä muodoissa. Maanmittauslaitos toi asiantuntijalausunnossaan esiin, että mahdollisiin muutoksiin, esimerkiksi tarvittavien teknisten rajapintojen rakentamiseen tai palvelu- sekä toimintamallien käyttöönottoon, on syytä varata riittävästi aikaa. Valtiovarainministeriö toteaa, että direktiivin sisältämän kansallisen liikkumavarain piirissä on mahdollista säätää siirtymäajasta ainoastaan arvokkaiden tietoaineistojen maksuttomuudelle. Muilta osin sääntelyn on tultava sovellettavaksi täytäntöönpanon määräaikaan mennessä. Teknisten rajapintojen osalta on kuitenkin huomattava, että ehdotettu sääntely ei velvoita toimijoita ennakollisiin investointeihin tilanteissa, joissa tietoaineiston kysyntä ei ole todennäköistä. Arvokkaiden tietoaineistojen ja tiheästi päivittyvän tiedon tulisi olla saatavilla rajapintojen avulla pyynnöstä.

Kuntaliitto katsoi lisäksi, että kaikki kansallinen liikkumavara tulisi hyödyntää kansallisessa lainsäädännössä. Valtiovarainministeriö ei ole valmistelun aikana tunnistanut edellä mainitun arvokkaiden tietoaineistojen maksuttomuutta koskevan siirtymäajan lisäksi sellaista direktiiviin sisältyvää liikkumavaraa, joka mahdollistaisi direktiivin lähtökohtaista tasoa vähäisempiä toimenpiteitä nyt tarkasteltavana olevien uusien direktiivin säännösten osalta.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää asiantuntijalausunnossaan huomiota siihen, että on tärkeää, että jalostetusta tiedosta voidaan periä maksu liiketaloudellisin perustein. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että mahdollisuus liiketoimintaan datalla säilyy, jotta kehittämistoimilla ja investoinneilla on saavutettavissa lisäarvon luontia. Valtiovarainministeriö tuo tältä osin esiin, että viranomaisten maksuja koskevaan sääntelyyn ei tässä yhteydessä ehdoteta muutoksia, lukuun ottamatta arvokkaiden tietoaineistojen maksuttomuutta. Julkisessa määräysvallassa olevien yritysten osalta maksujen sääntely perustuu direktiivin velvoittavaan sääntelyyn.

Suomen Akatemia toi lausunnossaan esiin, että valtionhallinnon kannalta kannustaminen ja resursointi organisaatioissa tapahtuvaan avoimen kehittämisen menetelmien hyödyntämiseen ja pientenkin organisaatiorajat ylittävien yhteisten avointen ratkaisujen tuottamiseen olisi tärkeää. Valtiovarainministeriö tunnistaa esiin tuodut haasteet. Valtionhallinnossa on tehty toimenpiteitä avoimen kehittämisen ja työkalujen edistämiseksi. Teemaa tarkastellaan myös käynnissä olevassa Tiedon avaamisen ja hyödyntämisen hankkeessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoi asiantuntijalausunnossaan tärkeäksi, että lainsäädännön täytäntöönpanoon on saatavilla asiantuntijatukea ja koulutusta ja että täytäntöönpanoa arvioidaan ennalta asetettujen kriteerien mukaisesti. Valtiovarainministeriö toteaa, että direktiivin toimeenpanoa tukevat valtiovarainministeriön asettama asiantuntijatyöryhmä, joka on osallistunut myös hallituksen esityksen valmisteluun, sekä valtiovarainministeriön asettama Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen hanke. Valtiovarainministeriö tulee tiedottamaan lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista ja järjestämään niistä koulutusta.

Muilta osin valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa asiantuntijalausuntojen johdosta.

Lainsäädäntöneuvos Maarit Huotari