



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/9841/2021-02

14.4.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto valtiovarainministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskeväksi lainsäädännöksi

Esitysluonnoksessa avoimesta datasta on käsitelty melko yksityiskohtaisesti artiklojen sisältöä ja niiden aiheuttamia muutoksia lainsäädäntöön. Luonnoksessa on arvioitu vaikutuksia yleisellä tasolla erilaisille toimijoille, mutta vaikutuksia muutamille valtion enemmistöomisteisille ja kokonaan omistamista yrityksille on arvioitu tarkemmin. Avointa dataa koskevasta sääntelystä on tarkoitus tehdä myöhemmin täydentävä vaikutusarviointi ja jälkiarviointi, mitä voidaan pitää myönteisenä.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitystä valmisteltaessa on selvitetty kansallisen liikkumavaran käyttöä, mutta esitysluonnoksen perusteella ei saa käsitystä, millaisia dataja lain soveltamisen kohteilla on ja millaisia mahdollisuuksia ne avaisivat. Tämän vuoksi on vaikea arvioida, millaisia hyötyjä ja kustannuksia kansallisen liikkumavaran suurempi käyttäminen sisältäisi. Lähtökohtaisesti Suomessa on pidetty tärkeänä datan avoimuutta ja sen suomina mahdollisuuksia.
- ii) Avoimen datan hyötyjä käsitellään melko suppeasti esitysluonnoksessa. Hyödyt ovat ymmärrettävästi vaikeasti ennustettavissa, mutta konkreettiset esimerkit mahdollisista sovelluksista helpottaisivat asiakokonaisuuden ymmärtämistä. Ilman konkreettisia esityksen merkitys aukeaa todennäköisesti vain asiaan vihkiytyneille asiantuntijoille.
- iii) Kotitalousvaikutuksia tulisi käsitellä esitysluonnoksessa. Vaikutukset ovat todennäköisesti välillisiä, mutta ne voivat olla kotitalouksien arjen valintojen kannalta tärkeitä.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

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.

Ehdotettavat säännökset perustuvat direktiivin velvoittavaan sääntelyyn.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esitysluonnoksessa on kuvattu avoimen datan direktiivin tavoitteita ja käyty melko yksityiskohtaisesti läpi artiklojen sisältöä ja niiden aiheuttamia muutoksia nykytilaan. Esitysluonnoksessa on tuotu esiin merkittävimmät muutokset kansallisen lainsäädäntöön.

Arviointineuvosto katsoo, että esitys on melko seikkaperäinen, mutta sen perusteella on vaikea ymmärtää, mitä konkreettisia muutoksia esitys aiheuttaa. Käytännön esimerkit mahdollisista sovelluskohteista voisivat selventää esityksen merkitystä asiaa tuntemattomalle. Ilman konkreettisia esimerkkejä esityksen merkityksen ymmärtää todennäköisesti vain asiaan vihkiytyneet asiantuntijat. Tekstiä voisi myös hieman tiivistää, jolloin olennainen sisältö selkenisi paremmin.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esityksessä on käsitelty direktiivin tavoitteita ja viitattu yleisesti Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteisiin, mutta kyseessä olevan esityksen tavoitteita ei ole kirjattu esitykseen. Esityksen tavoitetta tulisi kirkastaa.

Lainsäädäntötyöryhmä valmisteli avoimen datan direktiivin kansallista täytäntöönpanoa. Asiantuntijatyöryhmä tuki puolestaan direktiivin täytäntöönpanoa ja teki toimeenpanoon liittyvät vaikutusarvioinnit. Jatkovalmistelun aikana valtiovarainministeriö kävi kahdenvälisiä keskusteluja monien tahojen kanssa vaikutusten arvioimiseksi. Lisäksi asiasta järjestettiin lausuntokierros.

Arviointineuvosto katsoo, että työryhmät ovat luoneet edellytykset asian huolelliselle valmistelulle. Lausuntokierroksella esitettiin monia kriittisiä havaintoja esityksen määritelmiin ja soveltamiseen liittyen. Näiden kommenttien perusteella on tehty muutoksia esitysluonnokseen. Direktiivi ei ole kovin selkeä, mikä voi vaikeuttaa kansallista toimeenpanoa, mutta toimeenpanoa tukee valtiovarainministeriön asettama asiantuntijatyöryhmä. Tätä voidaan pitää myönteisenä.

Avointa dataa koskeva direktiivi sisältää soveltamisen minimitason. Jäsenvaltioiden on mahdollista päättää pidemmälle menevistä velvoitteista tai toimenpiteistä. Julkisuuslakiin ja tiedonhallintalakiin nyt ehdotettava sääntely vastaisi direktiivin minimitasoa. Kansallisten yleislakien tai niihin sisältyvien yksittäisten säännösten soveltamisala saattaa olla direktiivin soveltamisalaa laajempi. Esitysluonnoksessa todetaan direktiivin kansallisesta liikkumavarasta, että valmistelussa ei tunnustettu sellaisia tarkoituksenmukaisia lainsäädäntöä edellyttäviä toimenpiteitä, jotka olisivat olleet mahdollisia tiukan

valmisteluajataulun puitteissa. Lisäksi todetaan, että monet datojen avaamista koskevat asiat on mahdollista ratkaista viranomaisten ohjauksella, yhteisillä linjauksilla ja suosituksilla.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitystä valmisteltaessa on selvitetty kansallisen liikkumavaran käyttöä, mutta esityksen perusteella ei saa käsitystä, millaisia datoja lain soveltamisen kohteilla on ja millaisia mahdollisuuksia ne avaisivat. Tämän vuoksi on vaikea arvioida, millaisia hyötyjä ja kustannuksia kansallisen liikkumavaran suurempi käyttäminen sisältäisi. Lisäksi on otettava huomioon, että datojen haltijoiden näkökulmasta datojen avaaminen voi tuoda kustannuksia ja osalle kenties tulonmenetyksiä. Tämän vuoksi ohjaukset ja suositukset eivät ole välttämättä toimivia ohjauskeinoja. Suomessa on perinteisesti pidetty tärkeänä avoimia datoja ja niiden suomien mahdollisuuksia. Myös Sanna Marinin hallitusohjelmassa todetaan, että lähtökohtaisesti julkiset toimijat avaavat julkiset rajapinnat, jos niitä ei ole erityistä syytä pitää niitä suljettuna. Tämän vuoksi esityksessä tulisi perustella tarkemmin valittua linjaa.

Esitysluonnoksessa todetaan, että komission täytäntöönpanosäädöksiä ei ole vielä käytössä, minkä vuoksi arvokkaita tietoaaineistoja koskevaa sääntelyä on tarkistettava ja arvioitava vaikutuksia myöhemmin.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että täydentävään vaikutusarviointiin ja jälkiarviointiin on kiinnitetty huomiota esityksessä, ja jälkiarviointia varten on olemassa oma hankkeensa.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota komission käytäntöön, jossa täytäntöönpanosäädökset ja arvokkaita tietoaaineistoja koskevat tiedot eivät ole käytettävissä, vaikka kansallisen soveltamisen tarkaraja lähestyy pian.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä käsitellään melko vähän avoimen datan merkitystä ja hyötyjä. Esimerkit vaikkapa avoimia rajapintoja hyödyntävistä reittioppaista tai rakenteellista muotoa hyödyntävistä sähköisistä laskuista voisivat konkretisoida esitystä.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on käyty läpi asiantuntijatyöryhmän tekemät vaikutusarviot, eikä ole vain viitattu asiantuntijatyöryhmän muistioon.

2.2.1 Kotitalousvaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi käsitellä kotitalousvaikutuksia. Vaikutukset ovat todennäköisesti välillisiä, kuten lainsäädäntötyöryhmän muistiossa todetaan, mutta ne voivat olla hyvin tärkeitä. Esimerkiksi paikka-, reititys- ja aikataulutiedot voivat olla kotitalouksien arjessa olennaisia. Esityksessä tulisi arvioida, olisiko esimerkiksi energiasektorilla mahdollista hyödyntää avointa dataa siten, että se helpottaisi kotitalouksia energiapäätösten valinnassa. Esimerkit myös muilta sektoreilta ovat mahdollisia.

2.2.2 Yritysvaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan avoimen datan harmonisointi parantaa suomalaisten yritysten mahdollisuuksia laajentaa liiketoimintaansa muihin jäsenvaltioihin. Arvokkaiden tietoaaineistojen maksuttomuus voi myös vapauttaa suomalaisten yritysten resursseja tutkimus- ja kehitystoimintaan, joka puolestaan voi parantaa niiden kansainvälistä kilpailukykyä. Esityksellä arvioidaan olevan kuitenkin rajallinen liiketoimintaa edistävä vaikutus, koska valtaosa lainsäädännön piirissä olevista tiedoista on jo avoimesti saatavilla.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on käsitelty olennaisia seikkoja yritysten näkökulmasta. Tarkkoja vaikutuksia on vaikea arvioida, koska avoin data toimii eräänlaisena datatalouden infrastruktuurina, joka mahdollistaa datan hyödyntämisen ja uusien innovaatioiden kehittämisen. Esityksessä voisi kuitenkin käsitellä esimerkinomaisesti, mitä uusia sovelluksia avatut datat periaatteessa mahdollistaisivat.

Esitysluonnoksen mukaan lain vaikutus julkisessa määräysvallassa olevien ja yleishyödyllisiä palveluita tuottavien yritysten toimintaan olisi vähäinen. Vaikutuksia on arvioitu muutamaankin sektoriin.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on käsitelty melko yksityiskohtaisesti vaikutuksia muutamille sektorille lähinnä kustannusten näkökulmasta.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi käsitellä mahdollisia kielteisiä kilpailuvaikutuksia niille julkisille toimijoille, joilla on markkinoilla muita kilpailijoita.

2.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitysluonnoksen perusteella valmistelussa ei ole tunnistettu julkisen sektorin toimijoille merkittäviä kustannuksia tai tulonmenetyksiä, jotka johtuisivat tiheästi päivittyvää tietoa koskevasta sääntelystä. Arvioinnissa on kuitenkin ollut epävarmuuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi käsitellä datan avaamisesta ja datan tiheästä reaaliaikaisesta päivittämisestä ainakin aluksi aiheutuvia teknisiä kuluja. On luultavaa, että datan avaaminen aiheuttaa jonkinlaisia investointikustannuksia. Myös ylläpitokuluja tulisi arvioida karkealla tasolla.

2.2.4 Vaikutukset kansantalouteen

Avoimen datan markkinoiden kooksi on arvioitu 0,1–1,6 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta, ja arvio markkinoiden arvosta vaihtelee 400 miljoonasta eurosta 3,3 miljardiin euroon. Markkinan arvioidaan jatkossa kasvavan vuosittain 7–15 prosenttia. Kokonaisuutena esityksellä arvioidaan olevan verrattain pieni vaikutus työllisyyteen ja talouskasvuun.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esityksessä on arvioitu suuntaa antavasti avoimen datan markkinoiden merkitystä. Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi käsitellä tarkemmin avoimen datan myönteisiä taloudellisia vaikutuksia koko yhteiskunnalle talouskasvun edellytysten ja innovaatioiden näkökulmasta.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksella ei arvioida olevan merkittäviä välittömiä vaikutuksia julkisen hallinnon tiedonhallintaan eikä viranomaisille. Esitetyn sääntelyn katsotaan lisäävän kuntien lakisäätötehtäviä ja velvoitteita vain vähäisessä määrin.

Arviointineuvosto katsoo, että avoimen datan aiheuttamia kustannuksia on arvioitu laadullisesti eri toimijoille. Esitysluonnoksessa tulisi mahdollisuuksien mukaan arvioida vaihteluvälillä vaikutuksia henkilötietovuosiin.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan sähköisessä muodossa olevaa tietoa on mahdollista analysoida ja yhdistellä koneellisesti, mikä lisää riskiä tietoaineiston yhdistelemiseen ja salassa pidettävän tiedon selville

saamiseen. Osa tällaisista yhdistelemiselle alttiista tietoaineistoista, kuten paikka- ja liikennetiedot, on kuitenkin jo avattu koneluettavassa muodossa ja rajapintojen kautta.

Arviointineuvosto yhtyy näkemykseen, että teknisesti yhteensopivat tiedot, jotka viranomaiset asettavat saataville kenties toisistaan tietämättä, voi muodostaa kansallisen turvallisuuden kannalta riskin salaisen tiedon leviämiseksi. Vaikka esityksessä todetaan, että salaisen tiedon leviämisen riski on pieni ja ehdotetun sääntely vaikutus on tältä osin vähäinen, tulisi yhteisvaikutuksia selvittää mahdollisimman hyvin etukäteen.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että henkilötietoja ei voida sisällyttää avoimen datan tietoa-ineistoihin. Toisaalta EU:n tietosuoja-asetuksen henkilötiedon käsite on soveltamisalaltaan laaja ja tulkinnanvarainen. Koska direktiivi on osin epäselvä, voi soveltamiskäytännössä ilmetä ongelmia avoimen datan ja henkilötietojen yhteensovittamisen osalta. Tämän vuoksi esityksessä tulisi arvioida mahdollisia vaikutuksia henkilötietojen suojaan, etenkin kun arvokkaiden tietoa-ineistojen sisältö tarkentuu.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu avointa dataa koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta, jonka valtiovarainministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 18.3.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 14. huhtikuuta 2021

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri