



Lausunto

10.11.2020

283/31/2020

Asia: VN/16660/2020

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevasta lainsäädännöstä**

### Tiedonhallintalain ja julkisuuslain muutokset

**Onko ehdotuksella vaikutuksia, joita ei ole vielä tunnistettu, erityisesti lakien soveltamisalassa oleviin organisaatioihin? Millaisista vaikutuksista on kyse tai miten niitä olisi mahdollista arvioida tarkemmin?**

Valtiontalouden tarkastusvirasto näkee, että kysymys ehdotuksen vaikutusten mahdollisimman laajasta tunnistamisesta on olennainen ehdotuksen toimeenpanon ja tavoitteiden saavuttamisen kannalta. On tärkeää varmistaa, että eri direktiivien laadinnassa ja toimeenpanossa niiden väliset riippuvuudet ja yhteisvaikutukset on kuvattu ja ymmärretty osana toimeenpanoa ja siirtämistä lainsäädäntöön. Lisäksi tulisi pyrkiä mahdollisimman laajasti tunnistamaan potentiaalisia nykyisiä tai tulevia vaikutuksia. Erityisesti digitaalisen dataan ja tietoon liittyvässä lainsäädännössä riippuvuuksien hallinta on kriittistä, koska tiedot ja data liikkuvat lähes reaaliaikaisesti ja globaalilla tasolla, joten riippuvuuksista aiheutuvat systeemiset riskit (ja hyödyt) ovat suuria.

Esimerkiksi avoimen datan direktiivin tavoite avata julkisesti rahoitetut tietoaaineistot synnyttää automaattisesti vahvan vaatimuksen varmistaa avattujen tietojen tietosuojan toteutuminen. Lisäksi tiedon avaamisen tavoite johtaa tiedon laadun korostumiseen ja laatua tukevien ja varmistavien menettelyjen kehittämistarpeisiin. Edelleen direktiivin myötä korostuvat valtionhallinnon yhteistyö ja tietovarantojen keskinäinen koordinointi sekä tietovarantojen kestävä, taloudellinen ja turvallisen käytön kannalta tarkoituksenmukaiset tekniset kokonaisratkaisut ja ohjausmallit.

**Ehdotuksessa ja direktiivissä ei velvoiteta rajapintojen, jotka olisivat nimenomaan avoimia, käyttöön. Mitä mieltä olette väitteestä, että viranomaiset oman harkintansa mukaan käyttäisivät avoimia rajapintoja joka tapauksessa silloin, kun se on tarkoituksenmukaista?**

Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan direktiivin toimeenpanossa tulee varmistaa, että mm. Tiedonhallintalain sisältämät vaatimukset tiedonhallinnalle ja direktiivin tuomat uudet vaatimukset ml. niille annetut siirtymäajat ovat keskenään linjassa. Lisäksi olisi pyrittävä varmistamaan, että tarvittavien muutosten (tietosuoja, tiedon laatu ja yhteen toimivuus, rajapintojen rakentaminen jne.) suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi on käytettävissä riittävästi resursseja ja osaamista.

Hallituksen esitysluonnoksessa on arvioitu lähinnä tiedon saataville asettamisen taloudellisia kustannuksia joidenkin viranomaisten osalta. Esitysluonnoksessa nämä on arvioitu varsin vähäisiksi. Hallituksen esitystä laadittaessa on tarpeen arvioida kattavasti sen toimeenpanon aiheuttamia kustannuksia eri viranomaisten mahdollisissa lausunnoissaan antamien arvioiden perusteella.

**Onko ehdotettujen muutosten johdosta tarpeen muuttaa myös jotain erityislainsäädäntöä, jota ei esitysluonnoksessa ole tunnistettu?**

Valtiontalouden tarkastusvirasto näkee todennäköisenä, että kun viranomaisen tiedonhallinta kokonaisuutena on riittävällä kypsyydellä, on kaikkein vaivattominta ja kustannustehokkainta avata tietoaineistot rajapintojen kautta. Tätä tavoitetta tukevat myös tiedonhallintalain vaatimukset, jotka liittyvät hallinnon sisäisen tiedon avaamiseen rajapintojen kautta toisten viranomaisten käyttöön. Tämä tukee osaltaan sitä, että suurelle osalle toimijoista syntyy tekninen kyvykkyyden rajapintojen tarjoamiselle. Nämä rajapinnat ovat joka tapauksessa hyödynnettävissä tietojen luovuttamiselle.

## Laki eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä

**Kommentit laista eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä kokonaisuutena.**

-

**Millaisiin yrityksiin toimialallanne tai alueellanne ehdotettu laki tulisi sovellettavaksi?**

-

**Tunnistatko julkisia yrityksiä koskevaa sääntelyä, jota olisi ehdotetun lain johdosta muutettava tai joka on sen kanssa ristiriidassa?**

-

**Onko tiedossanne sääntelyä, joka velvoittaa ehdotetun lain soveltamisalassa olevia julkisia yrityksiä antamaan niiden hallussa olevia asiakirjoja uudelleenkäytettäväksi?**

-

**Onko tiedossanne sääntelyä, joka velvoittaa ehdotetun lain soveltamisalassa olevia julkisia yrityksiä julkaisemaan tai julkistamaan niiden hallussa olevia asiakirjoja, mutta jonka tosiasiallisena tarkoituksena tai vaikutuksena on tietojen uudelleenkäyttö kaupallisiin tai muihin tarkoituksiin?**

-

**Onko ehdotetun lain soveltamisalassa oleviin yrityksiin tai muihin toimijoihin sellaisia vaikutuksia, joita ei ole tunnistettu? Millaisista vaikutuksista on kyse tai miten niitä olisi mahdollista arvioida tarkemmin?**

-

**Onko asiakirjojen uudelleenkäytön salliminen ominaista tai olennaista jonkin ehdotetun lain soveltamisalassa olevan julkisen yrityksen liiketoiminnalle?**

-

**Laki julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä**

**Kommentit laista julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä kokonaisuutena.**

Valtionalouden tarkastusvirasto suhtautuu lähtökohtaisesti positiivisesti julkisin varoin rahoitettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäyttöön, mutta samalla tunnistaa, että asialla on taloudellinen ja jopa kilpailukykyyn liittyvä ulottuvuus. Jos verovaroin rahoitetut tutkimusaineistot ja rekisteritiedot (ja näihin liittyvä avoin tieto) hyödynnetään Suomen ja EU:n ulkopuolisten toimijoiden palveluissa, taloudellinen kustannus katetaan EU:ssa, mutta hyödyt kerätään globaaleilla markkinoilla. Tällaisen tilanteen kansantaloudellisia vaikutuksia tulisi arvioida tarkasti. Laajassa mitassa tutkimusaineistojen osalta asialla voi olla vaikutuksia myös kilpailukyvyille.

Lisäksi on huomioitava, että mitä laajemmin tietoaineistoja avataan, sitä suuremmaksi kasvaa riski, että tietoaineistojen yhdistäminen kasvattaa tietosuojan murtumisen mahdollisuutta.

Kaikissa ratkaisuihin ja toteutustavoissa tulisi arvioida sekä kansantaloudelliset kokonaisvaikutukset että ratkaisumallin edellyttämät toteutuskustannukset (tietojärjestelmät, tiedon hallintaan ja käsittelyyn liittyvät ratkaisut jne.)

Lisäksi on huomioitava, että mitä laajemmin tietoaineistoja avataan, sitä suuremmaksi kasvaa riski, että tietoaineistojen yhdistäminen kasvattaa tietosuojan murtumisen mahdollisuutta.

Kaikissa ratkaisuihin ja toteutustavoissa tulisi arvioida sekä kansantaloudelliset kokonaisvaikutukset että ratkaisumallin edellyttämät toteutuskustannukset (tietojärjestelmät, tiedon hallintaan ja käsittelyyn liittyvät ratkaisut jne.)

-

**Onko ehdotuksella vaikutuksia tutkimusaineistojen tuottaviin tai julkaiseviin tahoihin, joita ei vielä ole tunnistettu? Millaisista vaikutuksista on kyse tai miten niitä olisi mahdollista arvioida tarkemmin?**

-

**Onko olemassa riskiä siitä, että tutkimusaineistoja ei enää asetettaisi julkisesti saataville sen vuoksi, että ehdotettu laki tulisi niihin julkaisun johdosta sovellettavaksi?**

-

**Missä laajuudessa tutkimusaineistojen maksutonta saatavuutta edellytetään jo nykyään osana julkista tutkimusrahoitusta?**

-

**Tunnistatteko tutkimusaineistoja, niiden tuottamista tai hyödyntämistä koskevaa sääntelyä, jota olisi ehdotetun lain johdosta muutettava tai joka on ehdotetun sääntelyn kanssa ristiriidassa?**

-

**Arvokkaat tietoaineistot**

**Onko toimialallanne tai toiminnassanne tunnistettu tietoaineistoja, jotka mahdollisesti tai todennäköisesti tultaisiin komission toimesta säätämään arvokkaiksi tietoaineistoiksi?**

-

**Onko toimialallanne tai toiminnassanne varauduttu arvokkaiden tietoaineistojen sääntelystä johtuviin vaikutuksiin? Miten kuvailisitte vaikutuksia ja niihin varautumista? Antakaa mahdollisuuksien mukaan myös euro- tai lukumääräarvioita.**

-

**Yleiset kommentit**

**Yleiset kommentit hallituksen esityksen luonnoksesta ja ehdotetun sääntelyn vaikutuksista kokonaisuudessaan.**

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää hyvänä ja perusteltuna sitä, että avoimen datan käyttöön, saatavuuteen ja periaatteisiin liittyviä säädöksiä ja toimintatapoja kehitetään, yhdenmukaistetaan ja harmonisoidaan. Tämä vahvistaa mahdollisuuksia toimia niin, että tietosuoja, tietoturva ja tiedonhallinta toteutuvat taloudellisesti ja kestävästi.

Tietosuojan ja tiedon taloudellisen arvon näkökulmasta riskit avatun tiedon kasautumisvaikutuksesta on syytä huomioida.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksessa Avoin tieto ja viranomaistiedon hyödyntäminen (12/2019) tuotiin esiin toiminnallisia rajoitteita viranomaistiedon hyödyntämisessä. Viranomaisten tietojen uudelleenkäyttö palvelee mm. uuden liiketoiminnan syntymistä, yhteiskunnalle haitallisten ilmiöiden torjuntaa ja kansalaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia. Sekä Suomen valtio että Euroopan unioni tavoittelevat tällaisia vaikutuksia ja rahoittavat niiden toteutumista. Siksi tietovarantojen avaamisesta eri tavoin kertyvät hyödyt ja aiheutuvat kustannukset on tärkeää ottaa huomioon, kun tehdään päätöksiä tietovarantojen muodostamisesta, muuttamisesta, ylläpidosta, avaamisesta ja lopettamisesta.

Viranomaisten tietovarantojen tehokkaan hyödyntämisen suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa tarvitaan kattavaa, yhteismitallista, ajantasaista ja riittävästi kuvattua tietoa tietovarannoista. Tällä hetkellä sitä ei ole käytettävissä. Nykyinen tietovarantojen lukumääriin perustuva tarkastelu ei kuvaa kovinkaan hyvin tietovarantojen merkitystä ja avaamisen tilannetta. Tarkastelu ei ota huomioon miten tietovaranto suhteutuu muihin tietovarantoihin ja niistä

avattuihin datoihin. Lisäksi eri viranomaisilla on erilaisia näkemyksiä mm. viranomaistoiminnan tarkoituksesta, arvoista, strategiasta, tietosuojasta ja taloudellisista vaikutuksista. Siinä missä yhdelle viranomaiselle vastuullinen toiminta tarkoittaa tietovarantojen avaamisesta pidättäytymistä, toiselle viranomaiselle se tarkoittaa velvollisuutta avata yhteiskunnan varoin hankittua tieto-omaisuutta yhteiskunnan helposti hyödynnettäväksi ja halua parantaa tietovarantojen laatua tätä varten.

Tästä näkökulmasta luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi yhtenäistää arviointia avattavista tietoaineistoista.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettava sääntely kohdistuu monilta osiltaan arvokkaiden tietoaineistojen saataville asettamiseen. Arvokkailla tietoaineistoilla tarkoitettaisiin sellaisia tietoaineistoja, joiden julkaisemisen ja uudelleenkäytön järjestelyistä on niiden taloudellisen tai yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi on säädetty [komission täytäntöönpanosäädöksillä]. Avoimen datan direktiivin 2 artiklan 10 kohdan mukaan arvokkailla tietoaineistoilla tarkoitetaan asiakirjoja, joiden uudelleenkäyttöön liittyy merkittäviä yhteiskunnallisia tai ympäristöön tai talouteen liittyviä hyötyjä, erityisesti siksi, että ne soveltuvat lisäarvopalvelujen, sovellusten sekä uusien laadukkaiden ja ihmisarvoisten työpaikkojen luomiseen, ja näihin tietoaineistoihin perustuvista lisäarvopalveluista ja -sovelluksista hyötyvien joukko voi olla suuri.

Arvokkaiden tietoaineistojen teemaluettelo on mainittu direktiivin 2019/1024 13 artiklan 1 kohdan mukaisella liitteellä. Huomionarvoista on kuitenkin, että komissiolle on delegoitu oikeus antaa säännöksiä lisäämällä siihen uusia arvokkaiden tietoaineistojen teemaluokkia, jotta voidaan ottaa huomioon teknologioiden ja markkinoiden kehitys.

Delegointisäännös huomioiden vaikutusarvion antaminen on erittäin vaikeaa.

Valtionalouden tarkastusvirasto yhtyy kuitenkin lausuntopyyntöön havaintoon, että koko direktiivin toimeenpanon taloudelliset vaikutukset on arvioitu pintapuolisesti ja niitä tulisi selvittää tarkemmin. Tämä koskee sekä tietovarantojen hallintaan ja käyttöön liittyviä suoria kustannuksia että tietovarantojen avaamisen myötä syntyviä välillisiä hyötyjä ja kustannuksia. VTV on myös omassa tarkastuksessaan todennut avoimen datan taloudelliset vaikutukset merkittäviksi sekä kansallisella että Euroopan Unionin tasolla.

Kansallisten tietovarantojen avaaminen direktiivin perusteella mahdollistaa kansallisille yrityksille uusien innovaatioiden ja palveluiden rakentamisen Euroopan Unionin tasoiseen dataan pohjautuen ja näin mahdollisuuden palvella uusia markkinoita. Olisi kuitenkin tärkeää luoda menettelyt, joilla varmistetaan, että datan avaaminen tapahtuu yhdenmukaisin perustein koko EU-alueella, jotta syntyvä hyöty ja avaamisesta aiheutuvat kustannukset jakautuisivat mahdollisimman oikeudenmukaisesti eri maiden kesken.

Lisäksi on huomattava, että datan avaaminen tarkoittaa avaamista globaaliin, ei vain EU-maiden keskinäiseen käyttöön. Tämä asettaa EU-alueen ja muut alueet taloudellisesti eriarvoiseen asemaan suhteessa globaalien tietovarantojen hyöty-kustannus -suhteeseen.

Kaiken kaikkiaan avoimen datan avaamisen taloudelliset vaikutukset olisi syytä arvioida tarkemmin, vaikutusten, jotta datan potentiaali ja hyöty digitalisaatioon perustuvien palveluiden taustalla ja mahdollistajana tulee näkyväksi. Tarkastelun myötä myös dataan ja sen avaamiseen liittyvät hyödyt, riskit ja kustannukset pystyttäisiin arvioimaan kattavasti. Tämä edistäisi osaltaan niin (avoimen) datan hyödyntämisen kautta tavoiteltavaa uutta palveluiden innovointia sekä elinkeinoelämässä ja julkisella sektorilla kuin kokonaistaloudellista ja kestävää tulevaisuuden datapolitiikkaa.

Eskola Jaakko  
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Saarteinen Miikka  
Valtiontalouden tarkastusvirasto - Jaakko Eskola, Johtaja, Toimiva  
Tiedonhallinta