



13.11.2020

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?**

-

**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?**

-

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

-

### Laki eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä

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

-

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

-

**Tunnistattekko 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.**

-

**Onko ehdotuksella vaikutuksia tutkimusaineistoja 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.**

Esitysluonnokseen sisältyy neljä lakiehdotusta avoimen datan direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1024 avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä) täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (julkisuuslaki) muutettaisiin. Lisäksi säädettäisiin kaksi uutta lakia: laki eräiden julkisten yritysten tiedon uudelleenkäytöstä ja laki julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä.

Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan seuraavan.

Esityksen tarkoituksena on edistää julkisen sektorin hallussa olevan tiedon julkisuutta, mitä voidaan sinänsä pitää perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuna julkisuusperiaatteen kannalta myönteisenä. Toisaalta tällaiseen aineistoon usein sisältyy henkilötiedoksi luokiteltavissa olevia tietoja, joiden käsittelyssä on noudatettava tietosuojalainsäädännön ja erityisesti EU:n tietosuojasetuksen vaatimuksia.

Henkilötietoja sisältävät aineistot on edellä mainitusta lähtökohdasta pyritty esityksessä rajaamaan nyt ehdotetun sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Esimerkiksi julkisen hallinnon tiedonhallintalakiin ehdotettavan 24 a §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella oikeus saada tiheästi päivittyviä tietoja teknisten rajapintojen avulla ei koskisi tietoja, joihin sisältyy henkilötietoja. Vastaavasti esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan arvokkaihin tietoaineistoihin ei voisi sisältyä henkilötietoja.

Korkein hallinto-oikeus toteaa kuitenkin, että EU:n tietosuojasetuksessa on omaksuttu soveltamisalaltaan huomattavan laaja ja tämän vuoksi varsin tulkinnanvarainen henkilötiedon käsite, minkä seurauksena nyt ehdotettujen säännösten soveltamiskäytännössä saattaa nousta esiin sellaisia julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan yhteensovittamisongelmia, joita esityksessä ei ole ennakoitu.

Edellä lausuttu huomioon ottaen esitysluonnos on siinä omaksutusta direktiiviin perustuvasta sääntelytekniikasta johtuen poikkeuksellisen vaikeaselkoinen.

Esitysluonnokseen sisältyvien säännösehdoitusten tarkoituksena on taata, että varsinkin arvokkaat tietoaineistot ja nopeasti päivittyvät tiedot ovat teknisten rajapintojen avulla sähköisessä muodossa saatavilla. Säännökset luovat tältä osin viranomaisille ja erikseen esityksessä täsmennetyille julkisille yrityksille velvollisuuksia ja vastaavasti yksityisille tahoille tiedon saatavuuteen liittyviä oikeuksia ja

perusteltuja odotuksia. Tiedon saatavuudesta päätettäessä käytännön viranomaistoiminnan tasolla ei kuitenkaan välttämättä ole edellytyksiä arvioida tyhjentävästi, sisältyykö aineistoon mahdollisesti sellaisia tietoja, joiden perusteella luonnollinen henkilö on aineiston perusteella epäsuorasti tunnistettavissa.

Säännösehdotuksiin liittyvät tulkintaongelmat tulevat viime kädessä tuomioistuinten ratkaistavaksi.

Esitysluonnoksen sen paremmin kuin esityksellä täytäntöön pantavan direktiivinkään perusteella ei ole myöskään suoraan pääteltävissä, mitä sääntelyn luomien oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta keskeisillä arvokkailla tietoaineistoilla ja tiheästi päivittyvällä tiedolla tarkkaan ottaen tarkoitetaan.

Tiheästi päivittyvällä tiedolla viitattaneen direktiivin 2 artiklan määritelmäsäännöksen valossa digitaalisessa muodossa oleviin asiakirjoihin, joita päivitetään tiheästi tai reaaliaikaisesti erityisesti niiden vaihtelevuuden tai nopean vanhenemisen vuoksi. Vaikka direktiivi itsessään viittaa esimerkinomaisesti aineistojen tuottamaan dataan, mahdollistaa sääntelyn sanamuoto huomattavasti laajemmatkin tulkinnat. Tiheästi päivittyvää tietoa koskevan sääntelyn soveltamisala jää siten varsin epäselväksi.

Arvokkailla tietoaineistoilla tarkoitetaan puolestaan esitysluonnoksen perusteella (1. lakiehdotuksen 24 b § ja 3. lakiehdotuksen 6 §) sellaisia tietoaineistoja, joiden saatavuudesta koskevista menettelyistä on säädetty [komission täytäntöönpanosäädöksillä] niiden taloudellisen tai yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi. Avoimen datan direktiivin liitteessä 1 on täsmennetty arvokkaita tietoaineistoja koskevia teemaluokkia kuusikohtaisella luettelolla. Sen perusteella arvokkaana tietoaineistona pidetään muun muassa paikkatietoja, liikkuvuustietoja sekä yritys- ja yritysten omistustietoja. Toisaalta esityksen perustelujen mukaan arvokkaaseen tietoaineistoon ei voi sisältyä henkilötietoja. Koska esimerkiksi yritysten omistustietoihin mitä tyypillisimmin sisältyy myös henkilötietoja, arvokkaiden tietoaineistojen saatavuutta koskevan sääntelyn tosiasiallinen merkityssisältö jää epäselväksi.

Yhteenvedon korkein hallinto-oikeus toteaa, että julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojaan liittyviin rajanvetotilanteisiin sisältyy jo nykyisin hyvin vaikeita tulkintaongelmia. Esitysluonnos ei ole omiaan vähentämään niitä.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Riitta Mutikainen, Janne Aer ja Juha Lavapuro. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 9.11.2020.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

Waris Emil  
Korkein hallinto-oikeus