



Valtiovarainministeriö

valtiovarainministerio@vm.fi

Avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskeva luonnos hallituksen esitykseksi

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Hallituksen esityksellä muutettaisiin lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) ja lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) sekä säädettäisiin kaksi uutta lakia: laki eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä ja laki julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä. Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1024 avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (avoimen datan direktiivi), joka on saatettava kansallisesti voimaan 17.7.2021 mennessä.

Sisäministeriö tuo lausuntopyynnön johdosta esille seuraavaa. Lausunnossa käsitellään vain niitä kohtia lausuntopyynnön mukaisesta jaottelusta, joista sisäministeriöllä on huomioita.

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?

HE-luonnoksen vaikutusarviointia koskevassa kohdassa todetaan kansallisen turvallisuuden osalta, että koska rajapinnan kautta saatavilla olevaa sähköisessä muodossa olevaa tietoa on mahdollista analysoida ja yhdistellä koneellisesti, rajapintojen laajempi käyttö lisää riskiä, että julkisista tietoaaineistoista voidaan yhdistelemällä muodostaa tietoja, joiden avulla voidaan saada selville muutoin salassa pidettäväksi säädetty seikka. Edelleen luonnoksen mukaan suurin osa tällaisista yhdistelemiselle alttiista tietoaaineistoista, kuten paikka- ja liikennetiedot, on kuitenkin jo avattu koneluettavassa muodossa ja rajapintojen kautta sekä kansallisten toimien että erilaisten EU-säädösten kuten INSPIRE-direktiivin ja Euroopan parlamentin ja neuvoston älykkäistä liikennejärjestelmistä antaman ns.

Lausunto

SM2032834

23.11.2020

00.02.04

SMDno-2020-2197

ITS-direktiivin (EU) 2010/40 myötä. HE-luonnoksessa todetaan, että edellä kuvatuista syistä esityksellä ei katsota olevan merkittäviä vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen tai tietosuojaan.

Sisäministeriö suhtautuu varauksellisesti kyseiseen johtopäätökseen. Esitykseen ei sisälly mekanismia, jolla tietojen avaamisen vaikutuksia seurattaisiin kokonaisuutena kansallisen turvallisuuden kannalta. Avoimen datan direktiivin tarkoituksena on edistää kaiken julkisen sektorin hallussa olevan tiedon uudelleenkäyttöä kaupallisiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin. Direktiiviä ei kuitenkaan sovelleta asiakirjoihin, jotka ovat salassa pidettäviä kansallisen turvallisuuden (eli valtion turvallisuuden) suojaamisen, puolustuksen tai yleisen turvallisuuden perusteella.

Edellä mainitut asiakirjat ja tietoaineistot ovat niiden alkuperäviranomaisessa tai viranomaisessa, jonka hallussa ne ovat yleensä hyvin selkeästi tunnistettavissa. Mutta mitä laajemmin tietoaineistoja avataan, sitä suuremman riskin muodostavat tietoaineistojen yhdisteleminen ja syntyvät yhdistelmätiedot edellä mainituille valtion suojattaville eduille. Eräiden tietojen on myös tarkoitus päivittyä tiheästi ja reaaliaikaisesti, ja edellä mainitun tiedon ehdotetaan olevan saatavilla ilman viranomaisen harkintaa, vaikka ehdotus sisältää muun muassa sen, että tiedon saajalla tulisi olla tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä tietoja. Kokonaisuuden hallintaa ei liene millään taholla kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Ennen tietoaineiston avaamista tulisi avattavia tietoaineistoja arvioida siitä näkökulmasta, muodostavatko ne tai muodostuuko aineistoja yhdistelemällä riski kansallisen turvallisuuden vaarantumisesta.

Tässä vaiheessa ei ole arvioitavissa, mihin tarkoitukseen eri taloudellisilla ja muilla toimijoilla voi olla kiinnostusta käyttää avointa tietoa ja millainen vaikutus yhdistellyillä tiedoilla voi olla kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen kannalta. Jonkinlainen mekanismi, millä direktiivin täytäntöönpanon vaikutuksia seurattaisiin tästä näkökulmasta voisi olla paikallaan. Myös ennakkollinen tietojen avaamiseen liittyvä harkinta turvallisuusnäkökohdista olisi tarpeen. Ainakin lain toimeenpanon ohjauksessa tulisi kiinnittää huomiota ennakkointiin turvallisuusnäkökulmasta. Lisäksi sisäministeriö ehdottaa, että HE-luonnoksen ko. vaikutuksia koskevaa johtopäätöstä sivulla 28 loivennettaisiin siten, että siinä huomioidaan, ettei tässä vaiheessa täyttä näkyvyyttä vaikutuksiin ole, vaikka kohdassa mainittujen seikkojen perusteella voisi arvioida, ettei vaikutuksia ole.

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?

Avaamista koskevassa tarkoituksenmukaisuusharkinnassa tulisi huomioida vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen erityisesti eri rajapinnoista peräisin olevien tietojen yhdistämisen kannalta. Tämä voi olla vaikeaa, jos ei ole näkyvyyttä muiden tahojen tuottamiin tietoihin ja niiden yhdistelemisestä syntyvään vaikutukseen.

Laki eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä

Kommentit laista eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä kokonaisuutena.

Huomio koskee lakiesityksen 3 §:n yksityiskohtaisten perustelujen ensimmäistä kappaletta sivulla 37. Siinä viitataan asiakirjoihin, joihin lakia ei sovellettaisi sen perusteella, että muussa laissa rajoitetaan niiden saatavuutta. Sisäministeriö esittää, että kohdassa mainittua 'muuta lakia', jossa julkisuutta on rajoitettu, avattaisiin mainitsemalla tätä lainsäädäntöä. Sisäministeriön arvion mukaan kyse olisi ainakin sähkömarkkinalain (588/2013) 76 §:ssä säädetystä salassapitovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta, maakaasumarkkinalain (587/2017) 59 §:stä sekä vesihuoltolain (119/2001) 35 §:stä. Sääntely koskee toimialoja, joilla on kyse kriittisestä infrastruktuurista.

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?

Sisäministeriö viittaa edellä tietojen yhdistelemisestä ja direktiivin täytäntöönpanon vaikutuksista ja niiden mahdollisesta seurannasta lausuttuun.

Koska lähtökohtana on, että laki ei velvoittaisi julkisia yrityksiä sallimaan hallussaan olevan asiakirjan käyttöä kaupallisiin tai muihin tarkoituksiin ehdotetun lain vaikutukset rajautuisivat myös sähköverkkotoiminnan, vesihuollon ja maakaasuverkkotoiminnan osalta vain niihin asiakirjoihin, joiden uudelleenkäytön kyseisillä toimialoilla toimivat julkiset yritykset päättävät itse sallia. Julkinen yritys voi itse tapauskohtaisesti arvioida, onko asiakirjan uudelleenkäytön salliminen niin, että se tulee myös ehdotetun lain soveltamisalan piiriin sen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista. 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.

Yleiset kommentit

Avoimen datan direktiivillä ei HE-luonnoksen sivulta 6 alkavan johdannon mukaan ole vaikutusta siihen kansalliseen tai unionin sääntelyyn, jolla asiakirjojen saatavuutta on rajoitettu esimerkiksi henkilötietojen tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Sisäministeriö esittää, että hallituksen esityksessä mainittaisiin vielä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohta, joka koskee valtion alueellisen koskemattomuuden turvaamista, yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja kansallisen turvallisuuden takaamista. Vaikka kansallinen turvallisuus kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan, voi unionin toimivaltuksiensa perusteella antamalla sääntelyllä olla vaikutusta kansallisen turvallisuuden kannalla.

Yllä mainittu unionin toimivaltaa koskeva rajaus (SEU 4 art. 2 k) tulisi todeta hallituksen esityksessä huolimatta siitä, että direktiiviä ei sen 1 artiklan 2. kohdan d alakohdan i) alakohdan mukaan sovelleta asiakirjoihin, kuten arkaluonteisiin tietoihin, jotka eivät jäsenvaltion asiakirjojen saatavuutta

Lausunto

SM2032834

23.11.2020

00.02.04

SMDno-2020-2197

koskevien menettelysääntöjen perusteella ole saatavilla muun muassa seuraavista syistä kuten i) kohdassa mainittu kansallisen turvallisuuden (eli valtion turvallisuuden) suojaaminen, puolustus tai yleinen turvallisuus.

Osastopäällikkö

Jukka Aalto

Hallitusneuvos

Hanna Helinko

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Sisäministeriö 23.11.2020 klo 12:55. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.