



17.9.2020

Julkinen

Avoimesta datasta ja julkisen sektorin tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin täytäntöönpanoa valmisteleva asiantuntijaryhmä

Avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön vaikutusten arviointi

Avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön vaikutusten arviointi	1
1. Johdanto	2
2. Vaikutukset kansantalouteen	2
2.1. Vaikutukset yksityisiin yrityksiin	5
2.2. Vaikutukset kotitalouksiin	6
3. Vaikutukset julkisiin yrityksiin	6
3.1. Energiahuolto	8
3.2. Vesihuolto	10
3.3. Kaasu	11
3.4. Liikenne-, satama- ja lentokenttäpalvelut	11
3.5. Postipalvelut	12
3.6. Yhteenveto	13
4. Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja julkiseen talouteen	14
4.1. Vaikutukset viranomaisiin tiedon uudelleenkäytön edistäjinä	14
4.2. Vaikutukset viranomaisille tehtäviin tietopyyntöihin	15
4.3. Vaikutukset julkisiin tutkimuslaitoksiin	16
4.4. Vaikutukset viranomaisten keskinäiseen uudelleenkäyttöön	16
4.5. Vaikutukset kuntiin ja kuntayhtymiin	17
4.6. Vaikutukset viranomaisten tuloihin ja menoihin	18
5. Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	20
5.1. Vaikutukset tutkimusyhteisöön	20
5.2. Tietoyhteiskuntavaikutukset	21
5.3. Vaikutukset kansalaisten asemaan yhteiskunnassa ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan	21
5.4. Vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen ja tietosuojaan	22
5.5. Muut vaikutukset	23

1. Johdanto

Avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa varten annettavan hallituksen esityksen vaikutusten arviointia on tehty kahdella tavalla:

- asiantuntijatyöryhmän tekemällä laadullisena analyysillä, ja
- teettämällä selvitys direktiivin taloudellisista vaikutuksista sekä vaikutuksista yritysten ja viranomaisten toimintaan. KPMG Oy on laatinut selvityksen elokuussa 2020¹, ja selvityksen yhteydessä on tehty meta-analyysi erilaisista avointa dataa koskevista tutkimuksista sekä haastateltu 63 henkilöä 38 eri organisaatiosta.

Vaikutusten arvioinnin tukena on käytetty oikeusministeriön ohjetta lainsäädännön vaikutusten arvioinnista sekä työ- ja elinkeinoministeriön yritysvaikutusten arvioinnin ohjeita. Muistiossa on arvioitu esitysluonnoksen olennaisia vaikutuksia.

Vaikutusten arviointia vaikeuttavat vallitseva COVID-19 –pandemia, jonka vuoksi sekä kansantalous että maailmantalous ovat kirjoitushetkellä voimakkaan muutoksen kohteena, sekä direktiivissä määritellyt arvokkaita tietoaineistoja koskevien komission täytäntöönpanoasetusten puuttuminen.

Täytäntöönpanoasetusten arvioidaan tulevan voimaan vuoden 2021 alussa.

Direktiivin vaikutuksia ei ole mahdollista tyhjentävästi selvittää ilman yksityiskohtaisempia tietoja täytäntöönpanoasetusten sisällöstä, koska asetuksilla sekä määritellään tarkemmin mitä arvokkaat tietoaineistot ovat, että säädetään niiden saatavuudesta yksityiskohtaisella tasolla. Koska arvokkaiden tietoaineistojen on oltava saatavilla maksutta, koneluettavassa muodossa ja ohjelmointirajapinnan kautta, on niitä koskevilla täytäntöönpanoasetuksilla merkittävä rooli, kun arvioidaan sitä, mitä vaikutuksia ehdotetulla lainsäädännöllä olisi.

2. Vaikutukset kansantalouteen

Direktiivin avoimesta datasta ja julkisen sektorin tietojen uudelleenkäytöstä² (2019/1024/EU) lyhyeksi nimeksi on vakiintunut avoimen datan direktiivi ("Open Data Directive"). "Avoimen datan" käsitteenä ymmärretään yleensä tarkoittavan avoimissa tietomuodoissa olevaa tietoa, jota voidaan vapaasti käyttää tai jakaa missä tahansa tarkoituksessa. Avoimen datan on oltava myös maksutonta käyttää ollakseen avointa, minkä lisäksi avointa dataa voivat jakaa ja ylläpitää myös muut tahot kuin julkinen sektori, kuten kolmas sektori ja yksityiset toimijat. Direktiivissä ei kuitenkaan ole kyse avoimesta datasta kuin tietyissä tilanteissa,

¹ Ladattavissa hankkeen verkkosivuilta <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM054:00/2020>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=CELEX:32019L1024>

joissa direktiivi tulee sovellettavaksi. Direktiivin soveltamisala on rajattu julkiseen sektoriin, julkisiin yrityksiin ja julkisesti rahoitetussa tutkimuksessa tuotettuihin tutkimusaineistoihin, eli se ei koske yksityisen sektorin avointa dataa kuin poikkeuksellisesti. Lisäksi direktiivi sallii maksujen perimisen, jolloin uudelleenkäyttöön annettava data ei ole yleisessä mielessä ”avointa”. Direktiivi ei myöskään ehdottomasti velvoita avointen tiedostomuotojen käyttöön, kun taas avointen tiedostomuotojen käyttö on olennainen osa avoimen datan määritelmää.

Direktiivissä on siis ensisijaisesti kyse julkisen sektorin tietojen uudelleenkäytöstä, ja vain toissijaisesti avoimesta datasta. Tästä huolimatta kansantaloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on selvitetty ilmiönä nimenomaan avointa dataa, eikä niinkään julkisen sektorin tietojen uudelleenkäyttöä. Tämä johtuu siitä, että pelkästään julkisen sektorin tietojen uudelleenkäytöstä ei ole olemassa laajasti tutkimusta, varsinkaan Suomea koskien tai sellaisessa asiayhteydessä, että tuloksia voitaisiin suoraviivaisesti yleistää Suomen tilanteeseen. Julkisen sektorin tarjoamalla tiedolla on kuitenkin huomattava rooli avoimen datan kokonaisuudessa. Esimerkiksi komission PSI-direktiivin vaikutuksia ja sen uudistamista koskevassa selvityksessä SWD(2018) 127³ on arvioitu, että avoimen datatalouden tietointensiivisistä työpaikoista neljä viidestä perustuu nimenomaan julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöön. Vaikutusten arvioinnissa on siis pyritty kuvaamaan avointa dataa ilmiönä ja sen taloudellista merkitystä, mutta myös pyritty ottamaan huomioon se, että itse direktiivin täytäntöönpanon vaikutukset ovat pienempiä suhteessa avoimen datan kokonaisuuteen. Komissio on direktiivin valmistelussa ja vaikutusten arvioinnissa käyttänyt samaa lähestymistapaa.

Avoimen datan taloudelliset vaikutukset syntyvät ennen kaikkea hyödyn luomisesta tiedosta, joka on jo kerätty ja tuotettu. Itse tiedon jakaminen avoimesti voi aiheuttaa pieniä lisäkuluja, jotta tieto ylipäättään voidaan jakaa tietoverkon välityksellä, mutta siitä syntyvä lisäarvo voi olla huomattava. Tiedon alunperin tuottanut ei voi tätä potentiaalista lisäarvoa aina edes arvioida ennalta, minkä vuoksi oletusarvoisen avoimuuden periaate on tärkeä, sen sijaan, että tiedon tuottaja ja haltija tekisi oman analyysin tietonsa arvosta ja päättäisi sen nojalla tiedon jakamisesta. Lisäksi avoimen datan taloudellisilla sovelluksilla on usein toisiaan tukeva ja edistävä vaikutus, niin että mitä enemmän dataa eri lähteistä on saatavilla, sitä voimakkaammin sen synnyttämät markkinat voivat kasvaa.

Avoimen datan taloudellisesta merkityksestä ja sen markkinoiden koosta on olemassa useita selvityksiä, joita KPMG Oy on omassa selvityksessään koonnut yhteen ja analysoinut. Useimmat näistä selvityksistä eivät ole välttämättä tarkastelleet nimenomaan Suomea, vaan esimerkiksi EU:n sisämarkkinoita, jolloin niissä tehdyt arviot on jouduttu suhteuttamaan Suomen

³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/impact-assessment-review-directive-200398ec-reuse-public-sector-information> s. 94

bruttokansantuotteeseen. Selvitysten väliset arviot avoimen datan markkinaosuudesta vaihtelevat huomattavasti: tutkimuksesta riippuen osuuden kooksi arvioidaan 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. Työllisyyden osalta avoimen datan yrityksissä arvioidaan työskentelevän noin 2300 henkilöä kokoaikaisesti avoimeen dataan liittyvissä tehtävissä, ja noin 8400 henkilöä osa-aikaisesti avoimeen dataan liittyvissä tehtävissä.

Selvitysten väliset eroavaisuudet johtuvat erilaisista tutkimusmenetelmistä sekä määritelmistä, tutkimusten eri iästä, sekä siitä, että avoimeen dataan perustuvaa taloudellista toimintaa on paljon vaikeampaa erotella muusta taloudellisesta toiminnasta verrattuna esimerkiksi raaka-aineiden keräämiseen ja jalostamiseen erilaisiksi tuotteiksi. Avoimella datalla on vaikutuksia myös sellaisiin toimialoihin, joissa ei pääasiallisesti tuoteta digitaalisia palveluita, kuten jakeluliikenne tai sähköntuotanto. Avoimen datan vaikutusta voidaanakin mitata ns. suorana markkinavaikutuksena, jolloin tutkitaan yksinomaan avoimesta datasta suoraan syntyvää liiketoimintaa, tai epäsuorana vaikutuksena, jossa otetaan huomioon laajemmin myös avoimen datan muut yhteiskunnalliset ja taloudelliset hyödyt, kuten syntyneet työpaikat, säästynyt työ- tai matka-aika ja tehokkaammat palvelut. Esimerkiksi erässä tutkimuksessa on arvioitu, että avoimen datan avulla voitaisiin pelastaa Euroopan unionin alueella kymmeniä tuhansia henkiä nopeuttamalla ambulanssien ja pelastuspalveluiden saapumista paikalle.⁴ Lisäksi merkittävä vaikutus lopputulokseen on sillä, keneltä avoimen datan hyödyistä kysytään: tietoa tuottavilta ja jakavilta, vai niitä liiketoiminnassa hyödyntäviltä. Varsinaisista tiedon hyödyntäjistä ei myöskään järjestelmällisesti kerätä tilastoja tai tietoja, koska tiedon hyödyntäminen tapahtuu lähes aina nimettömästi.

Esityksen kansantaloudelliset vaikutukset voi siis nähdä osana laajempaa ilmiötä, jossa avoimen datan käytettävyyttä ja hyödyntämistä edistetään sekä jäsenvaltioiden oma-aloitteisin toimenpitein että unionin tasolla osana eurooppalaista datastrategiaa⁵. Julkisen sektorin uudelleenkäytettäväksi tarjoama tieto on siis vain osa tätä kokonaisuutta, mutta koska julkisella sektorilla on usein lakisääteinen yksinoikeus tietyn tiedon keräämiseen ja tuottamiseen, koska se kerää ja tuottaa suuria määriä tietoa tehtäviensä hoitamiseen joka tapauksessa, ja koska sen ei tarvitse suojella omaa asemaansa kilpailluilla markkinoilla pitämällä tietojaan salaisina, on sen rooli kuitenkin merkittävä.

Erityisesti julkisen sektorin tietojen laajempi saatavuus ohjelmointirajapintojen kautta sekä arvokkaiden tietoaaineistojen maksuttomuus edistävät uudenlaisten palveluiden luomista, ja olemassa olevien palveluiden tuottamisen kustannukset laskevat, kun niiden hyödyntämistä aineistoista perityt maksut alenevat ja niiden

⁴ <https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/the-economic-impact-of-open-data.pdf> s. 48

⁵ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_en

tuottamisesta tulee tehokkaampaa. Lisäksi kolmannen sektorin mahdollisuudet täydentää julkisen ja yksityisen sektorin palveluita helpottuvat.

2.1. Vaikutukset yksityisiin yrityksiin

Suomessa aikaisemmin julkinen sektori on ollut merkittävin avoimen datan käyttäjä, mutta trendi on muuttunut 2010-luvulla. Valtioneuvoston kanslian vuonna 2017 teettämän raportin⁶ mukaan julkisen sektorin osuus avoimen datan hyödyntäjänä on laskenut vuodesta 2009 vuoteen 2016 ja sen sijaan yritysten rooli on kasvanut niin, että niiden osuus avoimen datan hyödyntämisestä on ollut jo yli 60 prosenttia.

Yleisimmät avoimen datan käyttötapaukset liittyvät talouden ja verotuksen tietoaaineistoihin, ympäristöä ja luontoa koskeviin tietoaaineistoihin, väestötietoihin ja paikkatietoaaineistoihin. Muita keskeisiä yksityisten yritysten hyödyntämiä tietoaaineistoja ovat myös terveys- ja hyvinvointitietoaaineistot, kuten sosiaali- ja terveyspalveluiden tilastotiedot, rakennetun ympäristön tieto, sekä julkiseen hallintoon liittyvä tieto. Ilmastonmuutos on lisännyt kiinnostusta ilmasto- ja sää tietoihin ja energiankulutukseen liittyviin tietoihin, ja covid-19-pandemia on lisännyt ihmisten liikkuvuudesta kertovien tietoaaineistojen hyödyntämistä. Avoimen datan rooli kasvaa tulevaisuudessa myös tekoälyn käytön yleistyessä, koska tekoälyn avulla voidaan käsitellä suuria tietomassoja, ja koska tällaisia tietomassoja voidaan käyttää myös tekoälyn kouluttamiseen.

Avoimen datan avulla luodaan kokonaan uudenlaisia liiketoimintamalleja. Tilastokeskuksen vuonna 2014 laatimassa innovaatiotutkimuksessa⁷ havaittiin, että avointa dataa hyödyntävät yritykset tekevät markkinoiden kannalta uusia innovaatioita suhteellisesti useammin kuin muut yritykset. Lisäksi alle viisi vuotta vanhat yritykset hyödyntävät avointa dataa enemmän kuin vanhemmat yritykset, mikä osaltaan kertoo siitä, että avoimen datan pohjalta luodaan kokonaan uudenlaisia palveluita. Lisäksi avoimen datan avulla voidaan tehostaa jo olemassa olevaa perinteisempää liiketoimintaa, mikä näkyy palveluiden laadun ja tehokkuuden parantumisena.

Vaikka avoin data ja sen lisääntyminen ovat omiaan synnyttämään myös uusia start up –yrityksiä, sen parempi saatavuus ei kuitenkaan yleisesti paranna pienten ja keskisuurten yritysten asemaa suuriin yrityksiin. Useimmat avointa dataa hyödyntävät yritykset työllistävät yli 250 henkeä, ja eniten avointa dataa hyödyntävät merkittävässä markkina-asemassa olevat suuryritykset, joilla on ennestään parhaat valmiudet hyödyntää mitä tahansa tietoa sen lähteestä riippumatta. Ehdotetut julkisten yritysten tietoja sekä julkisin varoin tuotettuja tutkimusaineistoja koskevat yksinoikeusjärjestelyjen kiellot sekä velvoitteet

⁶ <https://vnk.fi/julkaisu?pubid=18703>

⁷ http://tilastokeskus.fi/til/inn/2014/inn_2014_2016-06-02_fi.pdf

kohdella tietojen uudelleenkäyttäjiä tasapuolisesti kuitenkin turvaavat vapaata kilpailua, samoin kuin kilpailulle alttiiden julkisten yritysten rajaaminen pois ehdotetun sääntelyn piiristä.

Avoimen datan direktiivin tarkoituksena on edistää eurooppalaisten sisädatamarkkinoiden syntyä. INSPIRE-direktiivin täytäntöönpanon jälkeen saatujen kokemusten perusteella tällainen avoimen datan harmonisointi unionin tasolla parantaa suomalaisten yritysten mahdollisuuksia laajentaa liiketoimintaansa muihin jäsenvaltioihin. Koska direktiivissä ei kuitenkaan määritellä tarkemmin teknisiä yksityiskohtia, on palvelut silti lähtökohtaisesti rakennettava ja tuotettava maakohtaisesti. Arvokkaiden tietoaineistojen maksuttomuus voi myös ohjata lisää suomalaisten ja muiden sisämarkkinoilla toimivien yritysten resursseja tutkimus- ja kehitystoimintaa, joka puolestaan voi parantaa niiden kansainvälistä kilpailukykyä.

Olennaista julkisen sektorin tietojen uudelleenhyödyntämisessä yksityisellä sektorilla on myös tiedonsaannin luotettavuus, säännöllisyys ja ennakoitavuus. Jos tarkoituksena on luoda liiketoimintaa tietoaineiston pohjalta, voi yritys tulla myös riippuvaiseksi tämän tietoaineiston jatkuvasta saatavuudesta. Tästä johtuen esimerkiksi viranomaisten tehtävien tai toimintatapojen muuttumisella voi olla merkittäviä seurauksia myös yritysten toimintaan, joita olisi jatkossa arvioitava entistä huolellisemmin. Näille seurauksille ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista antaa määräävää merkitystä. Direktiivin tarkoituksena ei sen 5 artiklan 3 kohdan nojalla olekaan velvoittaa julkista sektoria tuottamaan tietoja vain uudelleenkäyttöä varten, vaan uudelleenkäyttö on aina toissijainen, ylimääräinen hyöty, joka tiedosta on mahdollista saada. Tietoaineistojen ehtymistä, esimerkiksi viranomaisen tehtävien muuttuessa uuden lainsäädännön johdosta, onkin pidettävä osana yrittäjäriskiä.

2.2. Vaikutukset kotitalouksiin

Avoin data ilmiönä on kiinteä osa kotitalouksien ja yksityisten ihmisten elämää. Olennaisia tietoja arjessa ovat erityisesti paikka-, reititys- ja aikataulutiedot sekä liikennevälineen sijaintia kuvaavat tiedot. Avoimen datan laajempi saatavuus ja niihin perustuva liiketoiminta tekevät arjesta sujuvampaa. Esitys koskee kuitenkin vain julkisia yrityksiä, viranomaisia sekä sellaisia toimijoita, joiden hallussa on julkisin varoin tuotettua tutkimusaineistoa. Esityksen vaikutukset kotitalouksiin ovat siis korkeintaan välillisiä ja muiden kuvattujen vaikutusten kautta syntyviä.

3. Vaikutukset julkisiin yrityksiin

Esityksen vaikutuksia julkisiin yrityksiin tarkastellaan tässä yhteydessä ennen kaikkea siitä näkökulmasta, mitä taakkaa niihin kohdistuu ehdotetun lain eräiden julkisten yritysten tiedon uudelleenkäytöstä johdosta. Julkiset yritykset voivat

myös olla tiedon hyödyntäjän roolissa, jolloin niille syntyy myös hyötyjä tiedon laajemmasta saatavuudesta, tai jos ne toimivat jossain yhteydessä viranomaisena laissa tai asetuksessa säädetyn mukaisesti, niihin sovelletaan sitä, mitä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi julkisuuslakiin ja tiedonhallintalakiin.

Ehdotetun lain eräiden julkisten yritysten tiedon uudelleenkäytöstä 1 §:n mukaan sitä sovelletaan yhteisöihin, jotka toimivat

1. vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016, jäljempänä erityisalojen hankintalaki) 6-9 §:ssä määritellyillä toimialoilla
2. julkisen liikenteen harjoittajina rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten 1191/69/ETY ja 1107/70/ETY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 1370/2007/EY (*palvelusopimusasetus*) 2 artiklan mukaisesti;
3. julkisen palvelun velvoitteita täyttävinä lentoliikenteen harjoittajina lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 1008/2008/EY 16 artiklan mukaisesti; tai
4. julkisen palvelun velvoitteita täyttävinä yhteisön laivanvarustajina palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) annetun neuvoston asetuksen 3577/92/ETY 4 artiklan mukaisesti.

Lakia sovelletaan vain asiakirjoihin, joiden tuottaminen on osa näillä toimialoilla tarjottavaan yleishyödylliseen palvelua, tai palvelua, johon on asetettu velvoitteita lailla tai muulla sitovalla tavalla. Lisäksi lain 4 §:n mukaan sitä sovelletaan vain asiakirjoihin, jotka yritys päättää luovuttaa uudelleenkäytettäväksi, tai jotka sen on luovutettava lainsäädännön, kansainvälisen sopimuksen, viranomaisen määräyksen tai muun velvoittavan määräyksen nojalla.

Näin ollen yritysvaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon:

- Onko yritys toimialalla, jota laki koskee?
- Onko yrityksellä julkisen sektorin asettama sitova velvoite tuottaa yleishyödyllisiä palveluita tällä toimialalla?
- Onko yrityksellä velvollisuus luovuttaa tietoja uudelleenkäytettäväksi, tai onko sillä sen toimintaan liittyvä tarve luovuttaa tietojaan uudelleenkäytettäväksi?

Vaikutuksia julkisiin yrityksiin voikin siis arvioida tarkastelemalla paitsi sen toimintaa, joka voi edellyttää tietojen luovuttamista, myös toimialakohtaista

sääntelyä, joka mahdollisesti velvoittaa luovuttamaan tietoja. Koska oikeus käyttää uudelleen sisältyy sellaisenaan asiakirjajulkisuuteen, ellei tapauskohtaisesti lainsäädännöstä tai velvoittavasta syystä muuta johdu, koskee tämä myös tilanteita, joissa laki velvoittaa yritystä julkaisemaan tietoja.

3.1. Energiahuolto

Sähkön tuotanto ja markkinointi eivät ole ehdotetun lain soveltamisalassa, koska niihin ei sovelleta erityisalojen hankintalakia sen 10 §:n 1 momentin nojalla. Sen sijaan julkisten yritysten sähköverkkotoiminta ja kantaverkkotoiminta, johon on myönnetty sähkömarkkinalain (588/2013) edellyttämä lupa, tulee ehdotetun lain soveltamisalaan siltä osin kun kyse on sähkömarkkinalaissa säädetyistä velvollisuuksista.

Sähköverkkotoiminnan kohdalla ei ole voitu kattavasti arvioida, mitkä kaikki sen omaehtoisesti ilman velvoitetta julkaisemat tiedot voisivat olla sellaisia, joihin ehdotettu laki soveltuu. Sähköverkon ja kantaverkonhaltijan on kuitenkin sähkömarkkinalain mukaan julkaistava erilaisia toimintaan ja palveluntuottamiseen liittyviä tietoja.

Sähkömarkkinalain 20 §:n 2 momentin mukaan verkonhaltijan tulee julkaista liittämistä koskevat tekniset vaatimukset, sekä kohtuullinen aika, jonka kuluessa verkonhaltija käsittelee liittymistä koskevat tarjouspyynnöt. Sähkömarkkinalain 27 §:n 1 momentin mukaan verkonhaltijan on julkaistava verkkopalvelujensa yleiset myyntiehdot ja -hinnat sekä niiden määräytymisperusteet.

Näitä tietoja ei kuitenkaan luovuteta uudelleenkäytettäväksi, vaan ne ovat julkisesti saataville tiedottamistarkoituksessa. Ne on julkaistava maksutta, minkä lisäksi ne eivät todennäköisesti ole arvokkaita tietoaineistoja tai sellaista tiheästi päivittyvää tietoa, joka olisi luovutettava ohjelmointirajapinnan kautta tai useana kerralla ladattavana tiedostona. Koska tiedot on julkaistava tiedottamistarkoituksessa, ei niiden kohdalla tule myös kysymykseen uudelleenkäyttäjien keskinäinen epätasa-arvoinen kohtelu tai yksinoikeusjärjestelyt.

Sähkömarkkinalain 27 §:n 2 momentin mukaan verkonhaltijan on ilmoitettava Energiamarkkinavirastolle (nykyään Energiavirastolle) verkkopalvelujensa voimassa olevat myyntiehdot ja -hinnat sekä niiden määräytymisperusteet. Energiavirasto voi antaa tarkempia määräyksiä ilmoituksessa annettavista tiedoista sekä ilmoitusmenettelystä.

Näiden tietojen luonne, kuten 20 §:n 2 momentin ja 27 §:n 1 momentin kohdalla, on kuitenkin enemmän tiedotuksellinen kuin kaupalliseen tai ei-kaupalliseen uudelleenkäyttöön tarkoitettu.

Sähkömarkkinalain 27 §:n 3 momentin mukaan verkonhaltijan on julkaistava verkkopalvelujensa hintatasoa, verkkotoiminnan tehokkuutta, laatua ja

kannattavuutta, sähköverkkonsa kehittämistä sekä sähköverkkoonsa liittyviä, sähkömarkkinoiden toimintaa kuvaavia tunnuslukuja. Energiavirasto voi antaa tarkempia määräyksiä siitä, mitä tunnuslukuja julkaisemisvelvollisuus koskee, mitä kaavoja ja ohjeita tunnuslukuja laskettaessa noudatetaan sekä miten tunnusluvut julkaistaan.

Vaikka tällaisilla tiedoilla on, kuten edellä 1 ja 2 momentissa, lähinnä tiedotuksellinen luonne, on mahdollista esimerkiksi tapauskohtaisesti, että tällainen tieto on tiheästi päivittyvää niin, että sen olisi oltava ohjelmointirajapinnan kautta saatavilla. Tällöin olisi kuitenkin lisäksi otettava huomioon tiedon uudelleenkäytön potentiaali ja ohjelmointirajapinnan toteuttamisesta aiheutuva tekninen tai taloudellinen taakka. Lisäksi on otettava huomioon Energiaviraston rooli sähkömarkkinalain 27 §:ssä tarkoitettujen tietojen julkaisovelvollisuudesta tarkempia määräyksiä antavana tahona, sekä se, voisiko ehdotetussa laissa edellytetty tietojen saatavilla oleminen olla mahdollista toteuttaa keskitetysti Energiaviraston kautta.

Eniten taloudelliset vaikutukset riippuvat siitä, katsotaanko energiankulutustiedot arvokkaaksi tietoineistoksi. Tällöin ohjelmointirajapintojen kehittämisestä aiheutuisi toimialan yrityksille lisäkustannuksia. Kustannukset vaihtelisivat kuitenkin olennaisesti sen mukaan, onko kukin yhtiö velvollinen julkaisemaan yksin, voiko tiedot julkaista keskitetysti, ja onko niiden saataville asettamisessa mahdollista käyttää keskitettyä, esimerkiksi Energiaviraston tarjoamaa palvelua.

Edellä mainitun lisäksi sähkömarkkinalain 31 §:n 2 momentin mukaan kantaverkonhaltijan on nimettävä ja julkaistava kantaverkkoonsa kuuluvat sähköjohdot, sähköasemat ja muut laitteistot kunkin siirtopalvelujen hinnoittelua koskevan valvontajakson ajaksi viimeistään yhdeksän kuukautta ennen valvontajakson alkamista; sähkömarkkinalain 41 §:n mukaan kantaverkonhaltijan on laadittava ja julkaistava kantaverkon kehittämissuunnitelma; ja sähkömarkkinalain 82 §:n mukaan sähköliiketoimintojen eriytetty tilinpäätökset tulee julkaista.

Nämä sähkömarkkinalain 31 §:ssä, 41 §:ssä ja 82 §:ssä tarkoitetut julkaistavat tiedot ovat sähkömarkkinalain 20 §:n 2 momentin ja 27 §:n 1-2 momentin kaltaisia tiedotus- ja tiedonvaihtamistavelvollisuuteen liittyviä tietoja, jotka on julkaistava joka tapauksessa maksutta, ja joiden kohdalla ei olisi kyse arvokkaista tietoineistoista tai tiheästi päivittyvästä tiedosta.

Kaukolämpöä tuottaviin tai jakeleviin julkisiin yrityksiin ehdotetulla lailla ei olisi vaikutuksia, koska kaukolämmön tuottajiin ja jakelijoihin ei nimenomaan kaukolämmön tuottajina kohdistu velvollisuutta tuottaa yleishyödyllistä palvelua niin kuin ehdotetun lain 3 §:n 1 momentissa säädetään.

Kokonaisuutena arvioiden ehdotetun lain vaikutus sähkö- ja energia-alaan olisi vähäinen ja koskisi todennäköisesti vain sähkömarkkinalain 27 §:n 3 momentissa

tarkoitettuja tietoja, joista osa saattaa olla sellaisia, joihin ehdotettua laki sovellettaisiin. Tämä riippuu kuitenkin siitä, määritelläänkö energiankulutustiedot arvokkaaksi tietoineistoksi komission täytäntöönpanoasetuksissa, ja tätä on tarvittaessa arvioitava uudelleen.

3.2. Vesihuolto

Vesihuoltotoiminnan kohdalla ei ole voitu kattavasti arvioida, mitkä kaikkien omaehtoisesti ilman velvoitetta julkaisemat tiedot voisivat olla sellaisia, joihin ehdotettu laki soveltuu. Julkisen yrityksen, joka toimii vesihuoltolain (119/2001) 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuna vesihuoltolaitoksena, on kuitenkin vesihuoltolain mukaan julkaistava erilaisia toimintaan ja palveluntuottamiseen liittyviä tietoja.

Vesihuoltolain 16 §:n mukaan vesihuoltolaitoksen ja asiakkaan on pyydettäessä annettava toisilleen vesihuoltolaitoksen verkostoon liittämisen sekä vesihuollon hoitamisen kannalta tarpeelliset tiedot. Vesihuoltolaitoksen tulee tiedottaa riittävästi laitoksen toimittaman talousveden laadusta ja jäteveden puhdistuksen tasosta, sekä siitä, miten vesihuollosta perittävät maksut muodostuvat. Tietojen saamiseen vesihuoltolaitoksen asiakirjoista, jotka sisältävät raaka- tai talousveden laatua ja määrää tai jäteveden käsittelyä ja johtamista koskevia ympäristötietoja, sekä velvollisuuteen edistää tällaisten ympäristötietojen saantia, sovelletaan julkisuuslakia.

Vesihuoltolain 20 c §:n mukaan vesihuoltolaitoksen tulee julkistaa tietoverkossa tilinpäätöstiedot, toimintakertomus, vesihuollon toimitusehdot, hinnoitteluperusteet, sekä hintatasoa, tehokkuutta, laatua ja kannattavuutta kuvaavat tunnusluvut.

Vesihuoltolain 20 d §:n mukaan Suomen ympäristökeskus (SYKE) ylläpitää vesihuollon tietojärjestelmää (Veeti), johon vesihuoltolaitoksen on toimitettava vesihuoltopalvelujensa hinnat ja niiden määräytymisperusteet sekä tiedot, joita tarvitaan vesihuollon tehokkuutta, laatua ja kannattavuutta kuvaavien tunnuslukujen laskemiseksi.

Vesihuoltolain 16 §:ssä ja 20 c §:ssä tarkoitetut tiedot eivät todennäköisesti ole arvokkaita tietoineistoja, mutta ne voivat olla tiheästi päivittyvää tietoa, jonka on oltava saatavilla ohjelmointirajapinnan kautta tai tarvittaessa useana kerrallaan ladattavana tiedostona. Tällöin olisi kuitenkin lisäksi otettava huomioon tiedon uudelleenkäytön potentiaali ja ohjelmointirajapinnan toteuttamisesta aiheutuva tekninen tai taloudellinen taakka. Lisäksi tällaisia tietoja toimitetaan jo nyt Suomen ympäristökeskuksen vesihuollon tietojärjestelmään ja ympäristön valvonnan sähköiseen asiointijärjestelmään (YLVA), joiden kautta ne ovat saatavilla ohjelmointirajapinnan kautta.

Kokonaisuutena arvioiden ehdotetun lain vaikutus julkisiin yrityksiin, jotka toimivat vesihuoltolaitoksina, olisi siis vähäinen, ja mahdollisesti vaaditut uudet tietojen uudelleenkäytön järjestelyt olisivat mahdollisia toteuttaa tehokkaasti olemassaolevien tietojärjestelmien avulla.

3.3. Kaasu

Maakaasuverkon siirtoverkko- ja jakeluverkkotoiminta ovat maakaasumarkkinalain 4 §:n nojalla luvanvaraista toimintaa, johon kohdistuu tiettyjä lain 6-7 §:ssä mainittuja velvollisuuksia ja vaatimuksia. Verkonhaltijalla on myös joitakin tiedottamiseen ja tietojen julkaisemiseen liittyviä velvollisuuksia. Maakaasuverkkotoiminnan kohdalla ei ole voitu kattavasti arvioida, mitkä kaikki sen omaehtoisesti ilman velvoitetta julkaisemat tiedot voisivat olla sellaisia, joihin ehdotettu laki soveltuu.

Maakaasumarkkinalain 26 §:n 1 momentin mukaan verkkonhaltijan on ilmoitettava Energiamarkkinavirastolle (nykyään Energiavirastolle) verkkopalvelujensa voimassa olevat myyntiehdot ja -hinnat sekä niiden määräytymisperusteet. Energiavirasto voi antaa tarkempia määräyksiä ilmoituksessa annettavista tiedoista sekä ilmoitusmenettelystä. Maakaasumarkkinalain 52 §:n mukaan nesteytetyn maakaasun käsittelylaitteiston haltijan tulee samaten julkaista palvelujensa yleiset myyntiehdot ja -hinnat sekä niiden määräytymisperusteet.

Maakaasumarkkinalain 34 §:n mukaan järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan on julkaistava ja ilmoitettava Energiavirastolle järjestelmävastuuseen kuuluvien palveluidensa voimassa olevat myyntiehdot ja niiden määräytymisperusteet, tasekaasun toimitus- ja hankintaehdot ja niiden määräytymisperusteet.

Maakaasumarkkinalain 65 §:n mukaan verkkonhaltijan eriytettyjen liiketoimintojen tuloslaskelma ja tase lisätietoineen ovat julkisia ja ne tulee esittää yrityksen tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

Maakaasumarkkinalaissa tarkoitettut tiedot on tarkoitettu asetettaviksi julkisesti saataville tiedottamistarkoituksessa. Ne on julkaistava maksutta, minkä lisäksi ne eivät todennäköisesti ole arvokkaita tietoaineistoja tai sellaista tiheästi päivittyvää tietoa, joka olisi luovutettava ohjelmointirajapinnan kautta tai useana kerralla ladattavana tiedostona. Koska tiedot on julkaistava tiedottamistarkoituksessa, ei niiden kohdalla tule myös kysymykseen uudelleenkäyttäjien keskinäinen epätasa-arvoinen kohtelu tai yksinoikeusjärjestelyt. Näin ollen esityksen vaikutus maakaasumarkkinoilla toimiviin julkisiin yrityksiin olisi vähäinen.

3.4. Liikenne-, satama- ja lentokenttäpalvelut

Laki liikenteen palveluista (320/2017) sisältää velvoitteita avata ja asettaa saataville liikennepalveluihin ja niiden tarjoamiseen liittyvää tietoa. Lain 154 §:n

mukaan liikennemuodosta riippumatta henkilöliikenteen liikkumispalveluiden tarjoajan on huolehdittava siitä, että liikkumispalvelua koskevat olennaiset ajantasaiset tiedot ovat saatavissa tietojärjestelmään luodun yhteyden kautta koneluettavassa ja helposti muokattavassa vakiotietomuodossa vapaasti käytettäväksi avoimen rajapinnan kautta. Olennaiset tiedot sisältävät ainakin reitti-, pysäkki-, aikataulu-, hinta- ja saatavuustiedot sekä esteettömyystiedot, mutta niistä voidaan antaa tarkempia valtioneuvoston asetuksia. Lain 158 §:n mukaan tällaiset tietopalvelut on myös toteutettava oikeudenmukaisin, kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.

Edellä mainitut tiedot tulevat direktiivin soveltamisalaan siinä tapauksessa, että liikkumispalvelun tarjoaja on julkinen yritys, joka tuottaa yleishyödyllistä palvelua ja tiedot liittyvät tämän palvelun tuottamiseen. Valtion omistamista yrityksistä tällainen on VR-Yhtymä Oy, joka tuottaa julkisen henkilöliikenteen yleishyödyllisiä palveluita palvelusopimusasetuksessa 1370/2007/EY tarkoitetulla tavalla.

Laissa ei oteta kantaa siihen, onko tietojen oltava saatavilla maksutta. Näin ollen on mahdollista, että liikkuvuus- ja liikennetietojen kohdalla arvokkaita tietoaineistoja koskeva sääntely voi nykytilaan verrattuna vähentää tuloja tai kasvattaa kustannuksia liikennepalveluita tarjoaville julkisille yrityksille.

On myös huomioitava, että tieliikenteen älykkäiden liikennejärjestelmien käyttöönoton sekä tieliikenteen ja muiden liikennemuotojen rajapintojen puitteista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2010/40/EU (ITS-direktiivi) on säädetty liikkuvuus- ja liikennetietojen julkaisun ja avoimuuden periaatteista, ja sen 6 artiklan nojalla komissiolla on toimivalta antaa tarkempia määräyksiä tällaista tietojen saatavuudesta.

Lain lentoasemaverkoista ja –maksuista (210/2011) säädetään valtion omistaman lentoasemaverkkoyhtiön tehtävistä ja velvollisuuksista. Lain 4 §:n mukaan lentoasemaverkkoyhtiö ylläpitää, järjestää ja kehittää lentoasemaverkkoa ja -palveluita siviili-ilmailun, valtion ilmailun ja sotilasilmailun tarpeita varten. Laissa itsessään ei ole säädetty tiedottamiseen tai tiedon luovuttamiseen tai saatavuuteen liittyvistä velvollisuuksista. Lain perusteella lentoasemaverkkoyhtiöllä voidaan kuitenkin katsoa olevan yleishyödyllinen palveluveloite. Suomessa Finavia Oyj on tällainen lentoasemaverkkoyhtiö. Finavia Oyj on arvioinut sille aiheutuvan hallituksen esityksessä ehdotetusta lainsäädännöstä 13 000 euron kertakustannukset sekä yhden lisähenkilötyövuoden tarve.

3.5. Postipalvelut

Postitoimintaan sovelletaan erityisalojen hankintalakia sen 10 §:n 1 momentin nojalla vain yleispalvelun osalta. Muu toiminta, kuten postimerkkien myynti, on komission päätöksellä hankintasäännöistä vapautettua. Postin yleispalvelusta ja

sen velvoitteista on säädetty postilaissa (415/2011). Postilain 37 §:n mukaan liikenne- ja viestintävirasto velvoittaa yleispalvelua toteuttavan yrityksen tai muun postiyrityksen ylläpitämään postinumerojärjestelmää. Postinumerojärjestelmää ylläpitävän postiyrityksen tulee pitää postinumerojärjestelmän sisältämät tiedot julkisesti nähtävillä. Tietojen on oltava maksutta saatavilla käyttökelpoisessa muodossa siten, että ne ovat helposti sähköisesti ladattavissa. Postilain 39 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajan on annettava toiselle postiyritykselle kaikki tämän postitoiminnan hoitamisessa tarpeelliset tiedot postilaatikoiden sijainnista.

Arvokkaita tietoaaineistoja koskevat täytäntöönpanoasetukset ratkaisevat sen, kuinka suuria vaikutuksia postinumerojärjestelmää ylläpitävälle yritykselle ehdotetulla lainsäädännöllä on. Sen lisäksi on mahdollista, että postinumerot ovat tiheästi päivittyvää tietoa, jota olisi esitetyn julkisuuslain 16 §:n 1 momentin nojalla myös luovutettava pyynnöstä ohjelmointirajapinnan kautta, vaikka ne eivät olisikaan arvokkaita tietoaaineistoja. Posti oyj:llä, joka toteuttaa yleispalveluveloitetta Suomessa, on kuitenkin jo olemassa avoin rajapinta joiden tietoaaineistojen luovuttamista varten, joten olemassa olevien digitaalisten tietoaaineistojen lisäämisen sinne ei voida odottaa aiheuttavan huomattavia lisäkustannuksia.

3.6. Yhteenveto

Valtion enemmistöomisteisista ja kokonaan omistamista yrityksistä on tunnistettu seuraavat yritykset, joilla voi olla hallussaan asiakirjoja, joihin esitetty laki eräiden julkisten yritysten tietoaaineistojen uudelleenkäytöstä voisi tulla sovellettavaksi:

- Finavia Oyj (lentokenttä- ja terminaalipalvelut)
- Fingrid Oyj (sähkön kantaverkkotoiminta)
- Gasum Oy (kaasun kantaverkkotoiminta)
- Posti Oyj (postin yleispalvelu)
- VR-Yhtymä Oy (julkinen henkilöliikenne).

Näistä Finavia Oyj:tä, Fingrid Oyj:tä ja Posti Oyj:tä on ollut mahdollisuus haastatella vaikutusten arvioinnin yhteydessä. Finavia Oyj on arvioinut sille aiheutuvan hallituksen esityksessä ehdotetusta lainsäädännöstä 13 000 euron kertakustannukset sekä yhden lisähenkilötyövuoden tarve. Muut kolme yritystä ovat arvioineet, että lisäkustannuksia ei syntyisi. VR-Yhtymä Oy:n kohdalla ehdotetun lainsäädännön osalta olennaiset tiedot ovat todennäköisesti jo pääosin saatavilla edellytetyllä tavalla liikennepalvelulain perusteella, mikä vähentänee lainsäädännön vaikutuksia kyseiseen yritykseen.

Traffic Management Finland Oy on erityistehtäväyhtiö, joka tuottaa meri-, rautatie- ja tieliikenteen ohjauspalveluita sekä kerää ja hallitsee näihin palveluihin liittyviä tietoaaineistoja. Traffic Management Finland Oy on järjestetty

yhtiömuotoon, mutta sen tämänhetkisiin toimintoihin sovelletaan julkisuuslakia ja tiedonhallintalakia, minkä lisäksi se on luonteeltaan direktiivissä tarkoitettu julkisoikeudellinen laitos, jolloin täytäntöönpanon vaikutusten kannalta kyseessä olisi julkisen sektorin elimestä eikä julkisesta yrityksestä. Traffic Management Finlandille aiheutuvia tulonmenetyksiä ja kustannuksia on arvioitu tarkemmin jäljempänä viranomaisvaikutusten yhteydessä. Traffic Management Finlandin on tulevaisuudessa tarkoitus laajentaa toimintaansa kaupallisiin palveluihin, jolloin ehdotetun julkisten yritysten tietojen uudelleenkäyttöä koskevan lain vaikutuksia on yhtiöön on todennäköisesti tarkasteltava uudelleen.

Muiden valtion omistamien yritysten osalta ei ole tunnistettu sellaista yleishyödyllisen palvelun velvoitetta, jonka perusteella yrityksen asiakirjat tulisivat direktiivin ja siten esitetyn lainsäädännön soveltamisalan piiriin, vaikka yritys sellaisenaan toimisikin jollain ehdotetun lain eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä 1 §:ssä mainituilla toimialoilla.

Kuntaomisteisten yritysten kohdalla on niiden lukumäärän vuoksi vaikeampaa tuottaa saman tarkkuusasteen arvioita hallituksen esityksen vaikutuksista. Kunnat omistavat noin 150 energiahuollossa toimivaa yritystä, joista noin 100 tuottavat kaukolämpöä, jonka osalta ei kuitenkaan ole kansallista lainsäädäntöä, joka muodostaisi yleishyödyllisen palvelun velvoitteen. Loppujen 50 osalta noin kahdenkymmenen pääasiallinen toimiala on sähkön jakelu, johon voi liittyä sähkömarkkina-alueissa tarkoitettua kantaverkkotoimintaa. Kunnat omistavat myös noin n. 70-80 yritystä, joiden toimiala on veden otto, puhdistus ja jakelu ja joihin mahdollisesti sovelletaan vesihuoltolakia.

Lisäksi on yhdeksän yritystä, jotka tuottavat kuljetuspalveluita tai ilmaliikennettä palvelevaa toimintaa, joihin liikennepalvelulaki tai laki lentoasemaverkosta ja – palveluista voivat tulla sovellettavaksi, sekä 18 yritystä, jotka tuottavat satamaterminaalipalveluita. Satamaterminaalipalveluiden osalta ei kuitenkaan ole laissa säädettyä julkista palveluvelvoitetta, joten ehdotettu julkisia yrityksiä koskeva sääntely ei tulisi soveltumaan niihin.

4. Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja julkiseen talouteen

4.1. Vaikutukset viranomaisiin tiedon uudelleenkäytön edistäjinä

OECD:n OURData Index –selvityksissä OECD-maiden tilannetta avoimen datan käytössä mitataan kolmella eri mittarilla: tiedon saatavuudella, tietoon pääsyn helppoudella ja laajuudella, ja hallinnon tuella tiedon uudelleenkäytölle. Suomen vahvuuksia avoimessa datassa ovat tiedon saatavuus ja pääsyn helppous tietoon, missä avainasemassa ovat olleet mm. julkisuusperiaate ja sitä toteuttava laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta, erilaiset kokoamis- ja jakelualustat kuten avoindata.fi, sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnan ohjaus, kuten JHS-suositukset. Viranomaiset myös julkaisevat jo avointa dataansa ilmaiseksi

silloinkin, kun tietojen luovuttaminen ei lain nojalla välttämättä olisi ilmaista, ja ohjelmointirajapintojen yleistyminen viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa on madaltanut kynnystä rajapintojen käyttöön viranomaisten ja muiden kuin viranomaisten välisessä tiedon siirtämisessä.

Sen sijaan hallinnon tuki tiedon uudelleenkäytölle on viimeisimmän, vuonna 2019 laaditun OURData Index –tutkimuksen mukaan Suomessa OECD-maiden heikoimmasta päästä⁸. Avoimen datan direktiivillä itsellään ei kuitenkaan voida katsoa olevan mainittavaa vaikutusta tähän, koska sen täytäntöönpanon yhteydessä luotava pakottava kansallinen sääntely koskee nimenomaan tietoaineistojen saatavuutta muodoissa ja tavoilla, joka tekee niiden uudelleenkäytöstä helpompaa, eikä nimenomaan hallinnon tukea niiden uudelleenkäytölle.

Näin ollen avoimen datan direktiivin täytäntöönpanolla ei voi yleisesti odottaa olevan suuria vaikutuksia avoimen datan käytölle Suomessa. Tiedon helppo saatavuus julkisessa hallinnossa ja tiedeyhteisössä, joita direktiivi pääasiassa koskee, on jo arkipäiväistä ja rutiininomaista toimintaa. Esteet ja haitat tiedon hyödyntämiselle johtuvat enemmän erilaisista priorisoinneista ja resurssien kohdentamisesta kuin lainsäädännöstä.

4.2. Vaikutukset viranomaisille tehtäviin tietopyyntöihin

Esitetyt muutokset todennäköisesti lisäävät viranomaisille osoitettujen tietopyyntöjen määrää, koska tietoja on jatkossa saatavilla ohjelmointirajapintojen kautta tai useana kerralla ladattavana tiedostona niin, että laki velvoittaa siihen. Erityisesti arvokkaiden tietoaineistojen osalta pyyntöjen voi odottaa lisääntyvän, koska näiden luovuttamisesta ei enää jatkossa perittäisi maksua, joten varsinkin sellaisten viranomaisten, joilla on hallussaan arvokkaita tietoaineistoja, on varauduttava aiempaa suuremman tietopyyntömäärän käsittelemiseen. Lisäksi tietopyyntöjen kasvu todennäköisesti vaikuttaa myös hallintotuomioistuimissa tietopyyntöpäätöksistä tehtyjen valitusten määrän kasvuna.

Tietopyyntöjen määrän kasvun voidaan kuitenkin arvioida olevan suhteellisen pieni verrattuna tietopyyntöihin kokonaisuutena, koska merkittävä osa viranomaisten hallussa olevista tiheästi päivittyvistä tiedoista ja arvokkaista tietoaineistoista ovat jo saatavilla ohjelmointirajapintojen kautta tai useana kerrallaan ladattavana tiedostona. Lisäksi viranomaiset voivat itse vaikuttaa tietopyyntöjen käsittelytaakan pysymiseen kohtuullisena tuottamalla avoimia rajapintoja silloin kun se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista, jolloin kaikkien tietoja tarvitsevien ei tarvitse erikseen pyytää niitä saataville.

Esitetyt muutokset tarkoittavat siis sitä, että tiheästi päivittyvien tietojen on oltava pyydettyinä saatavilla ohjelmointirajapinnan kautta. Pyyntö saada tieto on

⁸ <https://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm>

käsiteltävä julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaisesti viivytyksettä, viimeistään kuukauden kuluttua. Tiheästi päivittyvän tiedon kohdalla rajapintaa ei kuitenkaan ole välttämätöntä toteuttaa tämän ajan kuluessa, koska ehdotetun tiedonhallintalain 24 a §:n mukaan tiheästi päivittyvää tietoa rajapinnan kautta luovuttamista harkitessa viranomaisen on mahdollista ottaa huomioon rajapinnan toteuttamisesta aiheutuva tekninen ja taloudellinen taakka sekä se, kuinka merkittävä taloudellinen tai sosiaalinen uudelleenikäytön potentiaali kyseisellä tiedolla on. Näin ollen aivan mikä tahansa viranomaisen hallussa oleva tiheästi päivittyvä tieto ei olisi välttämätöntä luovuttaa nimenomaan rajapinnan kautta.

Arvokkaiden tietoaineistojen kohdalla samaa harkintavaraa ei kuitenkaan ole. Tästä johtuen viranomaisten, joilla on hallussaan arvokkaita tietoaineistoja, on tehtävä tarpeelliset hallinnolliset ja tietojärjestelmien muutokset, jotta tieto on mahdollista luovuttaa ohjelmointirajapinnan kautta julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädetyn määräajan puitteissa. Viranomainen voi myös halutessaan asettaa tällaiset tiedot ennakoivasti saataville niin kutsuttuun avoimeen rajapintaan ilman erillistä pyyntöä, mutta tähän ei velvoitettaisi lailla. Merkittävä osa tällaisista tiedoista onkin jo maksutta saatavilla avointen rajapintojen kautta.

4.3. Vaikutukset julkisiin tutkimuslaitoksiin

Ehdotettu laki julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenikäytöstä koskee myös tutkimusaineistoja, jotka julkiset tutkimuslaitokset tai viranomaiset ovat tuottaneet ja asettaneet julkisesti saataville sähköisessä muodossa.

Kun kyse on tutkimusaineistosta, joka on myös viranomaisen julkinen asiakirja, johon sovelletaan ehdotettuine muutoksineen julkisuuslakia ja lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, sovellettaisiin siihen tutkimusaineistoa koskevan uuden sääntelyn osalta vain sitä, että aineiston on oltava saatavilla maksutta. Tiedossa ei ole, että tieteellistä tutkimusta tekevät viranomaiset olisivat tähänkään asti asettaneet tutkimusaineistojaan julkisesti saataville maksullisena, joten maksuttomuuden edellyttämisen vaikutukset jäävät todennäköisesti vähäisiksi.

Tutkimusaineistoja koskevan sääntelyn vaikutuksia tutkimusyhteisöön yleensä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

4.4. Vaikutukset viranomaisten keskinäiseen uudelleenikäyttöön

Viranomaiset itse voivat myös käyttää uudelleen muiden viranomaisten tuottamaa, avoimesti saatavilla olevaa tietoa. Tämä voi tehostaa viranomaisten toimintaa ja laskea niiden tehtävien hoitamisesta aiheutuvia kustannuksia. Ehdotuksen myötä rajapintojen käytön voidaan odottaa lisääntyvän viranomaisten tiedon jakamisessa, ja tiedon kerääminen tiedon laajempaan hyödyntämiseen tarkoitettusta julkisesta rajapinnasta voi olla helpompaa ja

kustannustehokkaampaa toteuttaa kuin viranomaisten välisen rajapinnan muodostaminen. Tämä myös madaltaa kynnystä hyödyntää erilaisia tietoaaineistoja viranomaisten välillä, ja voi tukea kokeilukulttuuria julkisten palveluiden tuottamisessa.

Viranomaisilla voi kuitenkin olla keskenään vastakkaisia tai ristiriitaisia tarpeita, mitä tulee erilaisten tietojen tuottamiseen ja hyödyntämiseen. Jos viranomaisen esimerkiksi lakkaa tuottamasta toisen viranomaisen hyödyntämää tietoa sen vuoksi, että viranomaisen ei enää tarvitse tuottaa tietoa oman tehtävänsä suorittamiseksi, voi tällä olla kielteisiä seurauksia toisen viranomaisen toiminnalle. Näitä tilanteita voidaan kuitenkin ehkäistä ennalta viranomaisten keskinäisellä koordinaatiolla sekä julkishallinnon tietopoliittisella ohjauksella.

4.5. Vaikutukset kuntiin ja kuntayhtymiin

Esityksellä on vaikutuksia kuntien toimintaan joko niin, että kunta tai kuntayhtymä tuottaa ja ylläpitää arvokkaita tietoaaineistoja tai tiheästi päivittyvää tietoa, tai niin, että kunta omistaa julkisia yrityksiä, joilla on asiakirjoja, joihin ehdotettu laki eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä tulee sovellettavaksi.

Kuntien hallussa ei todennäköisesti ole sellaista tiheästi päivittyvää tietoa, jonka uudelleenkäyttö edellyttäisi rajapinnan toteuttamista. Jos näin kuitenkin on, yksittäisen kunnan kohdalla kyseeseen voi tulla tiedonhallintalain 24 a §:ssä mainittu taloudellinen tai tekninen syy, jonka vuoksi rajapintaa ei tarvitsisi toteuttaa. Mahdollisuudet ja valmiudet rakentaa erilaisia tietopalveluja ja tuoda tietoa saataville riippuvat paljon kunnan koosta ja käytössä olevista resursseista, jonka vuoksi tiheästi päivittyvän tiedon kohdalla arviointi on tehtävä tapauskohtaisesti. Lisäksi kuntien ja kuntayhtymien tuottamia tietoaaineistoja voidaan kerätä yhteisiin tietopalveluihin, mikä osaltaan tukee niiden uudelleenkäyttöä ja hyödyntämistä ja vähentää yksittäiselle tiedontuottajalle syntyvää taakkaa.

Vaikutusten arvioinnin yhteydessä on selvitetty Helsingin seudun liikenteen (HSL) tilannetta ja pyydetty arviota direktiivin täytäntöönpanon vaikutuksista, koska sen toimintaan liittyy erilaisten liikenteen tietoaaineistojen ja tiheästi päivittyvän tiedon kerääminen ja julkaiseminen. HSL on arvioinut, ettei täytäntöönpano aiheuttaisi sille lisäkustannuksia.

Muita kuntayhtymiä, joihin täytäntöönpanolla voi mahdollisesti olla vaikutuksia, ovat Helsingin seudun ympäristöpalvelut, joka tuottaa vesihuollon ja jätehuollon palveluita, Keski-Uudenmaan vesiensuojelun liikelaitoskuntayhtymä, Järviseudun Sähkövoiman kuntayhtymä, Korpelan Voima, Tuusulan seudun vesilaitos ja Vatajankosken sähkö. Toisin kuin edellä julkisten yritysten kohdalla, kuntayhtymiin sekä kuntien liikelaitoksiin ei kuitenkaan sovelleta toimialakohtaista soveltamisalan määrittelyä, koska direktiivin täytäntöönpanon kannalta ne tulevat

julkisuuslain ja tiedonhallintalain muutoksineen piiriin. Näiden kuntayhtymien hallussa voi kuitenkin olla tiheästi päivittyvää tietoa tai arvokkaita tietoaineistoja niiden toimialan luonteen takia. Sen sijaan sosiaali- ja terveystieteiden ja koulutuspalveluita tarjoavilla kuntayhtymillä tällaisia tietoaineistoja ei odoteta olevan.

Arvokkaiden tietoaineistojen osalta tarkempia vaikutuksia ei kuitenkaan voida kuntien ja kuntayhtymienkään osalta arvioida ennen kuin tietoaineistoista on säännelty täytäntöönpanoasetuksissa.

4.6. Vaikutukset viranomaisten tuloihin ja menoihin

Esitetty muutos julkisuuslain 34 §:n 1 momenttiin siitä, että arvokkaat tietoaineistot on luovutettava tai asetettava saataville maksutta, tarkoittaa, että tällaiset pyynnöt on käsiteltävä budjettirahoitteisesti omakustannusperiaatteen sijaan. On mahdollista, että tämä jatkossa saa viranomaiset vähentämään niiden arvokkaita tietoaineistoja tuottavia palveluita tai olemaan luomatta uusia sellaisia tuottavia palveluita, jos viranomaiset katsovat, että tietoaineistojen tuottaminen maksuttomasti on liian kallista eikä toisaalta niiden tuottaminen entisessä laajuudessa ole välttämätöntä niiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Arvokkaiden tietoaineistojen maksuttomuus vaikuttaa erityisesti Patentti- ja rekisterihallitukseen, joka arvioi menettävänsä 2,8 miljoonan euron vuositulot, ja Maanmittauslaitokseen, joka arvioi menettävänsä 200 000 euron vuositulot. Lisäksi oikeusrekisterikeskus arvioi menettävänsä 50 000 euron vuositulot.

Osa arvokkaista tietoaineistoista on kuitenkin jo maksutta saatavilla, mikä vähentää esityksen vaikutusta tällaisia tietoaineistoja hallussaan pitävien viranomaisten budjettiin. Esimerkiksi Luonnonvarakeskus, Digi- ja väestötietovirasto, Kansaneläkelaitos, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Suomen ympäristökeskus ja Ilmatieteen laitos eivät arvioi menettävänsä ehdotetun julkisuuslain 34 §:n 1 momentin muutoksen johdosta tuloja.

Edellä mainittujen kolmen viranomaisen tulonmenetyksen lisäksi tietojen luovuttamisen järjestelyiden ja teknisten ratkaisujen arvioidaan lisäävän viranomaisten kustannuksia. Arvokkaiden tietoaineistojen on oltava saatavilla koneluettavassa muodossa, ohjelmointirajapintojen kautta ja tarvittaessa useana kerralla ladattavana tiedostona. Tiheästi päivittyvien tietojen on oltava saatavilla tietyin ehdoin vastaavalla tavalla.

Kustannuksia arvioidessa viranomaisille on haastattelujen yhteydessä korostettu sitä, että kustannusten tulisi perustua nimenomaan direktiivin täytäntöönpanosta aiheutuviin kustannuksiin, eikä kaikkiin avoimen datan toimenpiteistä ja järjestelyistä aiheutuviin kustannuksiin. Kustannuksia arvioidessa ei myöskään ole ollut käytössä arvokkaista tietoaineistoista annettuja komission täytäntöönpanoasetuksia, mistä syystä arvioita on pidettävänä suuntaa-antavina.

Arvokkaiden tietoaaineistojen osalta arvio on perustunut direktiivin johdantokappaleeseen 66 sekä liitteessä I mainittuihin teemakategorioihin (paikkatiedot, maan havainnointi ja ympäristö, sää tiedot, tilastotiedot, yritys- ja yritysten omistustiedot, liikkuvuustiedot).

Viranomaisten kertakustannuksiksi, joihin kuuluvat esimerkiksi ohjelmointirajapintojen toteuttaminen tai laajentaminen, on arvioitu yhteensä 2 912 000 euroa, josta Patentti- ja rekisterihallituksen osuus on 1 000 000 euroa, Traffic Management Finland Oy:n 400 000 euroa, Ilmatieteen laitoksen 325 000 euroa, oikeusministeriön ja oikeusrekisterikeskuksen 300 000 euroa, Digi- ja väestötietoviraston 250 000 euroa, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) 225 000 euroa, eduskunnan 180 000 euroa, Opetushallituksen 92 000 euroa, Maanmittauslaitoksen 60 000 euroa, Väyläviraston 50 000 euroa, ja eduskunnan 50 000 euroa. Näihin ei ole sisällytetty kertaluonteisia lisähenkilöstön tarpeita, jotka ovat 2 henkilötyövuotta Kansaineläkelaitoksessa, yksi henkilötyövuosi Tilastokeskuksessa, ja 0,2 henkilötyövuotta Tukesissa.

Viranomaisten jatkuviksi kustannuksiksi, joihin kuuluu esimerkiksi tietojärjestelmien ylläpito, on arvioitu yhteensä 972 000 euroa vuodessa, josta Patentti- ja rekisterihallituksen osuus on 600 000 euroa, oikeusministeriön 200 000 euroa, Traffic Management Finland Oy:n 75 000 euroa, Opetushallituksen 30 000 euroa, Digi- ja väestötietoviraston 17 000 euroa, Ilmatieteen laitoksen 15 000 euroa, Väyläviraston 15 000 euroa, eduskunnan 12 000 euroa ja Tukesin 8000 euroa vuodessa vuodessa. Näiden kustannusten lisäksi täytäntöönpano edellyttää 5,9 henkilötyövuoden verran lisää jatkuvia henkilöstöresursseja, joista 2,5 Digi- ja väestötietovirastossa, kaksi oikeusministeriössä ja oikeusrekisterikeskuksessa, 0,8 eduskunnassa, 0,5 Maanmittauslaitoksessa, 0,5 Tilastokeskuksessa ja 0,1 opetushallituksessa.

Eniten esitys vaikuttaisi siis taloudellisesti ja toiminnallisesti siis Patentti- ja rekisterihallitukseen, jonka tulonmenetykset ja lisääntyneet kustannukset olisivat 3,4 miljoonaa euroa vuodessa ja kertakustannukset miljoona euroa. Tämä perustuu oletukseen, että yritysten perus- ja omistajatiedot ovat arvokkaita tietoaaineistoja. Muita arvokkaiksi tietoaaineistoiksi katsottuja, esimerkiksi sään havainnointitietoja ja paikkatietoja, on jo aikaisemmin tuotu saataville ilmaiseksi rajapintojen kautta, jolloin ehdotettu uusi sääntely vaikuttaa niitä tuottaviin viranomaisiin suhteessa paljon vähemmän.

Selvitetyn perusteella esityksestä syntyvät julkisen talouden tulonmenetykset olisivat siis 3 050 000 euroa vuodessa, jatkuvat kustannukset 972 000 euroa vuodessa ja lisähenkilöstön tarve 5,9 henkilötyövuotta. Kertaluonteiset kustannukset olisivat yhteensä 2 912 000 euroa ja kertaluonteinen lisähenkilöstön tarve 3,2 henkilötyövuotta. Jos yhden henkilötyövuoden kustannukseksi määritellään valtion työntekijöiden mediaanipalkan perusteella yleis- ja sivukuluneen 74 154 euroa vuodessa, olisivat jatkuvat kustannukset ja

tulonmenetykset yhteensä noin 4,5 miljoonaa euroa vuodessa. Suomen koko avoimen datan markkinoiden koosta, joka on varovaisimman arvion mukaan 400 miljoonaa euroa, viranomaisten vuosikustannusten kasvu olisi siis 1,1 prosenttia.

5. Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

5.1. Vaikutukset tutkimusyhteisöön

Ehdotettu laki julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä koskee tutkimusaineistoja, jotka on tuotettu tai laadittu julkisesti rahoitetun tutkimustoiminnan yhteydessä ja jotka on jo asetettu julkisesti saataville sähköisessä muodossa. Ehdotettu laki koskee siis nimenomaan tutkimuksen näytöksi ja pohjaksi laadittuja asiakirjoja, eikä varsinaisia tieteellisiä artikkeleita tai julkaisuja. Lisäksi laki koskee vain sellaisia tutkimusaineistoja, jotka on nimenomaisesti asetettu jo julkisesti saataville.

Esityksessä säädettäisiin näiden aineistojen saatavuudesta maksutta, kaikissa olemassa olevissa esitysmuodoissa, sekä ilman syrjiviä käyttöehtoja tai yksinoikeuksia. Tällainen laajempi saatavuus osaltaan edistäisi tieteen avoimuutta. Laajempi tutkimusaineistojen saatavuus myös madaltaa kynnyksiä tehdä uutta tutkimusta jo tuotettujen aineistojen pohjalta. Lisäksi tutkimusaineiston avulla voidaan tarkistaa ja validoida varsinainen tutkimusjulkaisu, jossa aineistoa on käytetty, mikä puolestaan parantaa tutkimuksen laatua ja lisää tutkimustulosten luotettavuutta.

Avoimuus on yksi tieteen peruseriaatteista. Suomessa Tieteellisten seurain valtuuskunta koordinoi tieteen avoimuutta korkeakoulujen, tutkimuslaitosten, tutkimuksen rahoittajien, kirjastojen ja arkistojen kesken. Koordinaatiota ohjaa Avoimen tieteen ja tutkimuksen kansallinen ohjausryhmä, joka valmistelee parhaillaan muun muassa tutkimusaineistojen ja –menetelmien avoimen saatavuuden linjausta sekä tutkimusdatan avoimen saatavuuden osalinjausta.

Esitys siis tukee jo käynnissä olevia toimia tieteen avoimuuden edistämiseksi, mutta toisaalta esityksen vaikutuksia ei voida pitää erityisen merkittävänä, koska ehdotetut avoimuuden periaatteet ovat jo yleisesti omaksuttuja suomalaisessa tutkimusyhteisössä ja niitä ollaan edistämässä myös ilman kyseistä sääntelyä. Esitys saattaa vähentää jossain määrin erilaisten tutkimusorganisaatioiden tutkimusaineiston luovuttamisesta perimiä tuloja, mutta tiedossa ei ole varsinaisia esimerkkejä tällaisesta julkisin varoin tuotetun tutkimusaineiston myyntitoiminnasta. Esimerkiksi Suomen Akatemian myöntämän tutkimusrahoituksen ehtona on, että tutkimusaineiston on oltava avoimesti saatavilla mahdollisimman pian tutkimustulosten julkaisemisen jälkeen, ellei laista tai muusta perustellusta syystä muuta johdu.

Jos tutkimuslaitos tai –organisaatio ei halua, että laki tukee sovellettavaksi tiettyyn aineistoon, on sen mahdollista olla asettamatta tällaista tutkimusaineistoa julkisesti saataville, ellei se ole ollut julkisen tutkimusrahoituksen ehtona, kuten Suomen Akatemian ollessa rahoittajana. Tällä voi kuitenkin olla myös tutkimusaineistojen saatavuuden kannalta päinvastainen vaikutus: tutkimusaineistoa, joka muuten asetettaisiin julkisesti saataville, ei enää julkaistaisi sen takia, että ehdotetun lain ei haluttaisi tulla sovellettavaksi siihen. Tätä vaikutusta voidaan pitää kuitenkin lähinnä teoreettisena, koska aineiston julkaiseminen tyypillisesti on yksi julkisen rahoituksen ehdoista.

Jotkin viranomaiset toimivat myös tutkimuslaitoksina ja harjoittavat tieteellistä tutkimusta osana tehtäviään tai rahoittavat tällaista tutkimusta. Ehdotetut muutokset julkisuuslakiin ja tiedonhallintalakiin vaikuttavat näihin viranomaisiin niiden viranomaisen roolissa, kun taas ehdotetut muutokset julkisesti rahoitettujen tutkimusaineistojen saatavuuteen vaikuttavat niihin niiden tutkimuslaitoksen roolissa.

5.2. Tietoyhteiskuntavaikutukset

Julkisen sektorin hallussa olevan tiedon saatavuus vakiomuotoisena ja rajapintojen kautta voi edistää uudenlaisten digitaalisten palveluiden tarjoamista sekä uudenlaisten liiketoimintamallien luomista. Jos yrityksen liiketoimintamalli perustuu siihen, että viranomaiselta saa tiettyjä tietoja, on riskinä, että viranomaisen tehtävät tai tapa jolla niitä hoidetaan muuttuvat niin, että viranomaisen ei enää tuota ja aseta saataville tällaisia tietoja. Esityksen erilaisia taloudellisia vaikutuksia on käsitelty tarkemmin edellä.

Esitys ei vaikuta digitaaliseen infrastruktuuriin, kuten tietoliikenneyhteyksien rakentamiseen tai niiden ylläpitoon. Esityksessä ehdotetut muutokset ovat omiaan lisäämään tällaisten tietoliikenneyhteyksien käyttöä ja tarvetta, mutta ei kokonaisuuden kannalta sellaisessa mittakaavassa, että sillä olisi mainittavaa vaikutusta. Julkisen sektorien tietojen lisääntyvä uudelleenkäyttö erilaisiin tarkoituksiin ei myös merkittävästi lisää yhteiskunnan riippuvuutta digitaalisesta infrastruktuurista tai tee yhteiskunnasta digitaalisesti haavoittuvaisempaa, koska uudelleenkäytössä ei ole kyse yhteiskunnan ydintoiminnoista, vaan ydintoiminnoista syntyvän tiedon toissijaisesta käytöstä.

5.3. Vaikutukset kansalaisten asemaan yhteiskunnassa ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan

Esityksellä ei muuteta kansallisia asiakirjojen saatavuuteen ja tiedon avoimuuteen liittyviä säännöksiä. Tältä osin ei siis ole kyse siitä, että tietoja viranomaisten tai julkisten yritysten hallussa olevista asiakirjoista saisi laajemmin kuin aikaisemmin.

Esityksessä ehdotetaan, että arvokkaiden tietoaineistojen luovuttamisesta ja saataville asettamisesta ei voida enää periä maksuja. Tältä osin kansalaisilta tietopyynnöistä perittävien maksujen määrä voi laskea. Kuitenkin jo nyt julkisuuslain 34 §:n 1 momentin mukaan useissa tapauksissa viranomaisen asiakirjan luovuttamisesta ei peritä maksua, ja näistä tapauksista yleisin on sähköisessä muodossa olevan asiakirjan luovuttaminen sähköpostitse. Näin ollen tilanteet, joissa ennen ehdotetun lakimuutoksen voimaantuloa asiakirjapyyntöä on peritty maksu, ja voimaantulon jälkeen maksua ei enää peritä, jäävät luultavasti lukumäärältään vähäisiksi.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että tiheästi päivittyvät tiedot sekä arvokkaat tietoaineistot olisi pyynnöstä asetettava saataville koneluettavassa muodossa ja tarvittaessa ohjelmointirajapinnan kautta. Tällä tiedon asiakirjasta antamisen muodolla voi olla merkitystä viranomaisten toiminnan julkisuuden toteutumisessa. Koneluettavassa muodossa olevia ja ohjelmointirajapinnan kautta noudettavia tietomassoja on mahdollista analysoida ja arvioida tietokoneohjelmien avulla, mikä voi edistää viranomaisen toiminnan tehokkuuden, laadun ja tuloksellisuuden läpinäkyvyyttä. Esimerkiksi viranomaisen, jonka tehtäviin kuuluu tieteellinen tutkimustoiminta, kohdalla rajapinnan kautta maksutta saatavien havaintotietojen avulla voidaan arvioida sitä, miten laadukkaasti ja kustannustehokkaasti viranomainen kerää havaintotietoja ja jalostaa niistä tutkimustietoa.

On kuitenkin otettava huomioon, että jo nyt useimmat tällaiset viranomaisten tai julkisten tutkimuslaitosten tiheästi päivittyvät tiedot sekä potentiaaliset arvokkaat tietoaineistot ovat jo julkisesti saataville direktiivin edellyttämässä muodossa. Lisäksi tällaisten havaintojen ja arvioiden tekeminen viranomaisten rajapintojen kautta jakaman tiedon kautta vaatii tavallista enemmän muun muassa tietoteknistä ja tilastotieteellistä osaamista. Näin ollen esityksen vaikutukset jäänevät näiltä osin vähäisiksi.

5.4. Vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen ja tietosuojaan

Esitys ei koske asiakirjoja, jotka ovat salassa pidettäviä tai jotka eivät ole saatavilla henkilötietojen, kansallisen turvallisuuden, puolustuksen tai yleisen turvallisuuden suojaamisen nojalla. Tästä säädetään direktiivin 1 artiklan 2 kohdan d ja h alakohdassa. Esityksessä kyse on viranomaisten julkisista asiakirjoista, joista kuka tahansa voi saada tiedon julkisuuslain 9 §:n nojalla, eikä esityksessä ehdoteta muutoksia salassa pitoa koskevaan sääntelyyn. Julkisten yritysten kohdalla kyse on lakisääteisesti tai vapaaehtoisesti luovutettavista tiedoista ja tutkimustiedon kohdalla kyse on jo julkaisusta tutkimusaineistosta, ja molemmissa tapauksissa luovuttajan tai julkaisijan on otettava edellä mainitut tekijät tarvittaessa huomioon julkaisu- tai luovutuspäätöksen yhteydessä. Tutkimusaineisto voidaan siis olla julkaisematta ja julkinen yritys voi kieltäytyä hallussaan olevan tiedon luovuttamisesta.

Julkisuuslain 16 §:n 2 momentin mukaan tietojen antaminen kopiona teknisenä tallenteena tai muussa sähköisessä muodossa on viranomaisen harkinnassa, jollei toisin säädetä. Ehdotetussa julkisuuslain 16 §:ssä säädettäisiin tämän lisäksi, että sähköisessä muodossa olevasta tiheästi päivittyvästä julkisesta asiakirjasta olisi oikeus saada kopio sähköisessä muodossa, jos asiakirja ei sisällä henkilötietoja. Ehdotetun tiedonhallintalain 24 a §:n ja 24 b §:n mukaan viranomaisen olisi luovutettava arvokkaita tietoaineistoja sekä tiheästi päivittyvää tietoa ohjelmointirajapintojen kautta tai useana kerralla ladattavana tiedostona.

Julkisista viranomaisten asiakirjoista on mahdollista yhdistelemällä luoda kokonaisuuksia, joita ei ole tarkoitettu julkisiksi tai jotka sisältävät tietoa, joka sellaisenaan muuten olisi salassa pidettävää edellä mainituilla perusteilla. Myös sellaisten tietoaineistojen, joista henkilötiedot on poistettu anonymisoinnilla, kohdalla on mahdollista purkaa anonymiteetti tietoteknisin keinoin yhdistämällä sitä muihin tietoaineistoihin riippuen siitä, millaisesta tietoaineistosta on kyse ja millä menetelmällä anonymisointi on tehty.

Aikaisemmin tietoja on yhdistelty ihmisvoimin ja fyysisin asiakirjoin, jolloin sekä asiakirjojen saatavuus, että rajalliset resurssit yhdistellä niitä eri tavoin ovat rajoittaneet sitä, mitä tietojen yhdistelemisellä on mahdollista saada selville. Tietotekniikan kehittymisen myötä on kuitenkin tullut mahdolliseksi yhdistellä ja vertailla sähköisessä muodossa olevia tietoja koneellisesti, jolloin erilaisia yhdistelmiä on mahdollista käydä läpi ja analysoida useita mittaluokkia aiempaa tehokkaammin.

Koska rajapinnan kautta saatavilla olevaa sähköisessä muodossa olevaa tietoa on mahdollista analysoida ja yhdistellä koneellisesti, rajapintojen laajempi käyttö lisää riskiä, että julkisista tietoaineistoista voidaan yhdistelemällä muodostaa kokonaisuuksia, jotka muutoin olisivat salassa pidettäviä, tai purkaa tiedon anonymisointi. Lisäksi vaikka tällaisia keinoja ei olisi välttämättä olemassa vielä, sellaisia saatetaan kehittää tulevaisuudessa. On esimerkiksi mahdollista, että jokin uusi tietotekninen menetelmä tekee mahdolliseksi aikaisemmin varmana pidetyn anonymisointiprosessin purkamisen ja henkilötietojen paljastamisen. Suurin osa tällaisista yhdistelemiselle alttiista tietoaineistoista, kuten paikka- ja liikennetietoja, on kuitenkin jo avattu koneluettavassa muodossa ja rajapintojen kautta, sekä kansallisten toimien että erilaisten EU-säädösten kuten INSPIRE-direktiivin ja ITS-direktiivin myötä. Tästä syystä esityksellä ei katsota olevan merkittäviä tiedon yhdistelyn riskejä lisääviä vaikutuksia.

5.5. Muut vaikutukset

Esitetyn lain eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä 5 §:n mukaan asiakirjojen on oltava saatavilla kaikkina olemassa olevina kielitoisintoina, jos julkinen yritys sallii tai sen on sallittava asiakirjan uudelleenkäyttö. Tällä voi olla vähäinen vaikutus kielellisten oikeuksien toteutumiseen parantamalla erikielisten

asiakirjojen saatavuutta. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan velvoita luomaan kielitoisintoja asiakirjoista, joita ei ole vielä olemassa, esimerkiksi pyynnön perusteella. Pyytjäjä voi kuitenkin saada käyttöönsä tietyn kieliversion, jos sellainen on jo olemassa.

Ympäristöstä, säästä ja ilmakehästä kerättävien tiheästi päivittyvien havaintotietojen laajemmasta ja ketterämmästä saatavuudesta voi olla hyötyä ympäristönsuojeluun ja valvontaan liittyvissä toimenpiteissä. Näitä tietoja on jo kuitenkin valmiiksi varsin laajasti saatavilla muun muassa Suomen ympäristökeskuksen, Luonnonvarakeskuksen ja Ilmatieteen laitoksen kautta.

Arvioinnin yhteydessä ei ole tunnistettu muita olennaisia vaikutuksia, esimerkiksi yhdenvertaisuuteen, sukupuolten tasa-arvoon, lasten asemaan ja oikeuksiin, työelämään, rikosentorjuntaan tai alueiden kehitykseen.