

16.2.2016

Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi

Viite LVM/2005/03/2015

Lausunto luonnoksesta valtioneuvoston periaatepäätökseksi massadatan liiketoiminnan edistämisestä

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston periaatepäätökseksi massadatan liiketoiminnan edistämisestä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) esittää lausuntonaan seuraavaa:

Luonnoksen lähtökohdista

KKV pitää lähtökohtaisesti kannatettavana periaatepäätösluonnoksessa esitettyjä strategisia linjauksia, joilla pyritään lisäämään suurten tietoineistojen (massadatan) hyödyntämistä liiketoiminnassa. Linjausten tavoitteena on avata julkisia tietoineistoja, mutta myös yhdistää julkisen ja yksityisen sektorin tuottamia tietoineistoja ja siten tehostaa niihin nojautuvaa sovelluskehitystä. Itseä koskevan tiedon käyttöä (mydata) ehdotetaan kehitettäväksi pitäen lähtökohtana ihmiskeskeistä datan hallintaa.

Strategisten linjausten lähtökohtana (s. 1) on, että ”data mahdollistaa digitalisaation hyödyntämisen ja lisäarvon tuottamisen asiakkaalle analytiikan avulla”. Samassa yhteydessä olisi syytä täsmentää, mitä digitalisaatiolla tarkoitetaan. Esimerkiksi työryhmän ehdotuksessa Suomen tietoturvallisuusstrategiaksi (LVM:n julkaisu 4/2016) on lähdetty siitä, että ”digitalisaatiolla tarkoitetaan tässä yhteydessä muutosta, jossa tieto- ja viestintäteknologiaa sekä siihen perustuvia palveluita hyödyntämällä pyritään muodostamaan aiempaa suurempi osuus liiketoiminnan tai julkisten palveluiden arvosta”.

Luonnoksen mukaan tavoitteena on selkeyttää ”käyttäjän, tuottajan ja infrastruktuurien kehittäjien rooleja siten, että elinkeinoelämä, hallinto, tutkimus ja yksilöt tiedostavat paremmin mahdollisuutensa ja roolinsa digitaalisessa taloudessa”. Tämän lisäksi on tärkeää, että kuluttajat ymmärtävät mahdollisuutensa – niin datasubjekteina ja datapalvelujen loppukäyttäjinä kuin tuottajina ja innovoijinakin. KKV on mukana EU-tason Digital Competence Framework –projektissa, jossa selvitetään kuluttajien osaamistarpeita digitaalisessa toimintaympäristössä ja keinoja kompetenssien kehittämiseen (DG EAC ja JRC-IPTS komission Joint Research Centre).

16.2.2016

Viranomaistoiminta ja tietojen luovutuksen vastavuoroisuus

Periaatepäätökseen ehdotetaan linjauksia viranomaisten datapohjaisen toiminnan kehittämisestä (s. 11). Tältä osin linjauksissa olisi syytä täsmentää, mikä ero on viranomaisten tietopalveluilla ja viranomaistoiminnan tietointensiivisyydellä. Niukkenevien resurssien aikakaudella monet viranomaiset joutuvat keskittymään ydintehtäviensä hoitamiseen. Tietopalvelujen ja massadatan tarjonnan kehittämiseen tarvitaan erityisiä tietoteknisiä ja suunnitteluresursseja sekä rahoitusta, joita kaikilla viranomaisilla ei tällä hetkellä ole. Luontevimmin tietopalvelut saattaisivat tulla osaksi sellaisten viranomaisten toimintaa, joiden ydintehtäviin kuuluu perusrekistereiden ylläpito tai joille kertyy kattavaa dataa osana yhteiskunnan peruspalvelujen tarjoamista tai perusinfrastruktuurin toimivuuden seuranta.

Viranomaistoiminnan tietointensiivisyys kasvaa digitalisaation edetessä ja toimintaympäristön monimutkaistuessa ja kansainvälistyessä. Viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta ja viranomaisten tiedonsaantioikeuksista on runsaasti erityissäännöksiä lain tasolla. Lainsäädäntöön liittyy tältä osin kehittämistarpeita. Viranomaisilla on tarve vaihtaa keskenään tapahtuma-kohtaista ja myös yleistä toimintaympäristön muutoksiin liittyvää tietoa. Linjaus siitä, että tieto viranomaisten välillä liikkuisi henkilön suostumuksen tai toimeksiannon perusteella, ei sovellu kaikkien viranomaisten tehtäviin. Valvontaviranomaisten on voitava saada tietoja käyttöönsä valvonnan kohteen näkemyksistä riippumatta, mutta asianosaisten prosessuaalisia oikeuksia kunnioittaen.

Strategisia linjauksia ja periaatepäätöksen tavoitetasoa voitaisiin selkeyttää myös sen osalta, milloin yritysten olisi luovutettava dataa vastavuoroisuuden perusteella (ilman viranomaisen nimenomaista pyyntöä tiedonantovelvollisuuden tai tiedonsaantioikeuden perusteella). Linjauksissa on esitetty datan luovutukselle useita kriteereitä, jotka kaikki saattavat olla asiayhteydestä riippuen käyttökelpoisia ja tarkoituksenmukaisia. On kuitenkin syytä tiedostaa, että tavoitetaso muodostuu erilaiseksi sen mukaan, valikoituuko vastavuoroisen luovutuksen perusteeksi ”yleishyödylliseksi määritelty data”, ”yhteisen kehitystyön kannalta kriittinen data”, ”julkisen tehtävän hoitoon liittyvä data” tai ”yleisen edun kannalta hyödyllinen data”. Samoin perustein voitaisiin arvioida myös viranomaisten osallistumista tietojenvaihtoon.

Tietopalvelujen kehittämiseen liittyviä kilpailunäkökohtia

Kilpailuun liittyvien näkökohtien osalta luonnoksessa on todettu, että tietoa-aineistojen soveltaminen ja yhdistely, mukaan lukien julkiset tietoa-aineistot, tuo arvoa liiketoimintojen kehittämisessä ja että massadatan hyödyntäminen luo jo kilpailuetua edelläkävijäyrityksille. Luonnoksessa on myös todettu, että tietovarantojen kertyminen voi keskittää valtaa kansainvälisille monopoliryityksille ja lisätä informaatioasymmetriaa, jonka seurauksena voi olla markkinahäiriöitä. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö on todennut

16.2.2016

aiemmin, että tietoaaineistojen käsittelyyn ja yhdistelyyn voi liittyä käyttäjäryhmien profiloinnin kautta hintadiskriminoinnin riski.¹

Luonnoksen mukaan tavoitteena on lisätä julkisen datan saatavuutta. Tarkoituksena on etsiä keinoja vastavuoroisuuden tapojen rakentamiselle julkisen ja yksityisen datan saatavuuden lisäämiseksi. KKV kiinnittää huomiota siihen, että julkisyhteisöjen avatessa tietovarantojaan ja palvelujaan yritysten ja yksityisten saataville, julkisyhteisön voidaan joissain tapauksissa katsoa tarjoavan hyödykkeitä markkinoilla. KKV:n näkemyksen mukaan kyse saattaa siten olla hyödykkeiden tarjoamisesta maksutta sekä julkisten että yksityisten toimijoiden käyttöön. Tähän saattaa sisältyä kilpailuneutraliteettiin kohdistuvia vaikutuksia. Kilpailuvaikutusten arvioinnin kannalta on merkitystä sillä, milloin on kyse massadatan avaamisesta avoimeen käyttöön ja milloin on kyse siitä, että massadataa tarjotaan vastikkeetta tavalla, joka voi vaikuttaa muiden toimijoiden edellytyksiin toimia markkinoilla. Asian jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että valitulla toimintamallilla turvataan tasapuoliset kilpailunedellytykset julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä.

Luonnoksessa tuodaan esille yhteistyömalleja, jotka liittyvät esimerkiksi julkisten ja yksityisten toimijoiden väliseen yhteistyöhön datan keruussa ja hyödyntämisessä sekä datan ja rajapintojen jakamiseen yritysten ja muiden organisaatioiden kesken. Toimijoiden välinen yhteistyö voi johtaa tehokkuuden lisääntymiseen. On kuitenkin otettava huomioon, että kilpailijoiden välinen yhteistyö, joka johtaa yhteisten tuotantokelijöiden jakamiseen tai joka muutoin yhdenmukaistaa kilpailijoiden kustannusrakenteita, on omiaan lisäämään kilpailuvastaisen yhdenmukaisen käyttäytymisen riskiä. Tuotantokelijöiden jakaminen tai kustannusrakenteiden yhdenmukaistaminen saattaa lisätä tietoisuutta kilpailijoiden käyttäytymisestä ja siten vähentää tuleviin päätöksiin kilpailijoiden näkökulmasta liittyvää epävarmuutta ja sitä kautta kilpailun intensiteettiä. Yhteistyömalleja tulee kehittää siten, etteivät ne tarpeettomasti lisää riskiä edellä mainittuun toimijoiden väliseen kilpailuvastaiseen yhdenmukaiseen käyttäytymiseen.

Yhteistyö voi myös johtaa siihen, että vakiintuneille toimijoille voi syntyä kilpailuetua suhteessa uusiin toimijoihin tavalla, joka vaikuttaa alalle tulon edellytyksiin.² Tietoaaineistot voivat olla julkisia, mutta vakiintuneet toimijat ovat voineet kehittää edistyneitä analytiikkatekniikoita tai saaneet luotetta-

¹ Liikenne- ja viestintäministeriö (2014), "Big datan hyödyntäminen", Julkaisuja 20/2014. s. 10. Hintadiskriminoinnista myös mm. Monopolies Commission (2015). "Competition Policy: The Challenges of Digital Markets", Special Report No 68, June 2015, s. 30, saatavana osoitteesta: http://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/s68_fulltext_eng.pdf; Federal Trade Commission (2016). "Big Data - A Tool for Inclusion or Exclusion? Understanding the Issues", FTC Report, January 2016, s. 11, saatavana osoitteesta: <https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/big-data-tool-inclusion-or-exclusion-understanding-issues/160106big-data-rpt.pdf>.

² Massadastasta kilpailuympäristössä ja alalle tulon edellytyksistä, ks. Feinstein, Deborah (2015). "Big Data in a Competition Environment", CPI Antitrust Chronicle, May 2015 (2), ss. 3-4, saatavana osoitteesta: <https://www.competitionpolicyinternational.com/assets/Uploads/FeinsteinMay-152.pdf>.

16.2.2016

van toimittajan maineen, minkä vuoksi uusien tulokkaiden tai marginaalissa asemassa olevien kilpailijoiden voi olla vaikea haastaa niitä. Tilanteessa, jossa tietoaineistot eivät ole julkisia, vakiintuneilla toimijoilla voi olla merkittävä etulyöntiasema datan keräämisessä ja varmentamisessa, minkä vuoksi uusien toimijoiden olisi vaikeaa, kallista ja aikaa vievää tehdä vastaavia tarjouksia. Pyrittäessä edistämään massadatan käyttöön liittyvää liiketoimintaa ja siihen liittyvää toimijoiden välistä yhteistyötä tulee kiinnittää huomiota siihen, ettei yhteistyö sulje pois uusia toimijoita markkinoilta.

Yhteistyössä rakennetut tietokannat voivat myös toimia palvelualustana ostajien ja myyjien kohtaamiseksi markkinoilla, joilla verkostovaikutusten edut ovat kiistattomat. Tällaisessa tilanteessa yhteistyö voi vaarantaa alalle tuloa, jos se ei ole avointa ja syrjimätöntä. Lisäksi vakiintuneiden toimijoiden tietokantojen laajuudella ja soveltamisalalla voi olla vaikutuksia siihen, miten muut toimijat pystyvät hankkimaan tietoaineistoja ja käyttämään niitä uusien hyödykkeiden kehittämiseksi. Siltäkin osin täytyy varmistaa, että kaikilla toimijoilla on mahdollisuus hankkia ja käyttää tietoaineistoja.

Mydata ja kokeilujen edistäminen

KKV pitää omadataan (mydata) liittyviä kysymyksiä perustavanlaatuisina ja kannattaa mydatan mahdollisuuksien selvittämistä. Mydatalla tulisi pyrkiä markkinoiden toimivuuden tehostamiseen ja kuluttajien liikkuvuuden parantamiseen. Tähän liittyen kuluttajille on luotava valmiuksia hyödykehankintojen kilpailuttamiseen. Mydatalle olisi löydettävä toteutustapa, jossa kuluttajille itselleen tarjotaan keinoja datan hallinnointiin ja datavirtojen seuraamiseen. Data on kaikkia osapuolia hyödyttävässä käytössä silloin, kun se luo pohjaa käyttäjakeskeiselle palvelumuotoilulle eikä siihen suhtauduta ainoastaan vaihdannan kohteena tai rahaan rinnastuvana maksuvälineenä.

Datan siirrettävyyden (data portability) merkitys kasvaa jatkuvasti, kun palvelut digitalisoituvat. Jo nyt elinkeinonharjoittajat tukeutuvat asiakassuhteita koskevassa päätöksenteossaan yhä suuremmissa määrin dataan. Kuluttajahyödykkeiden hinnoittelussa on jo osin siirrytty dynaamisiin, pörssikaupan kaltaisiin hinnoittelumalleihin ja tekninen valmius vielä pidemmälle menevän personoidun hinnoittelun käyttöönotolle on olemassa. Kuluttajien olisi saatava käyttöönsä sekä asiointihistoriansa että käytön yhteydessä kerätty data sellaisessa laajuudessa, joka on tarpeen hyödykkeiden ja niiden hinnanmuodostuksen arvioimiseksi. Kuluttajien voimaannuttaminen hyödykkeiden kilpailuttamiseen edellyttää myös sen tiedostamista, ettei kuluttajien oma intressi kohdistu ensisijaisesti tallennettuihin yksittäisiin merkkeihin (data, bitti) vaan merkkien muodostamiin kokonaisuuksiin ja sisältöihin (tieto, profiili).

Oikeus tulla arvioituksi oikeiden tietojen valossa on tärkeää kuluttajille, sillä tietojen pohjalta syntynyt kuva yksilöstä voi ratkaisevalla tavalla vaikuttaa palvelujen saatavuuteen ja sopimusten solmimiseen. Tiedollisen itsensä arvioimisoikeuden toteutumisella on suuri merkitys yksilölle sellaisenaan eikä ainoastaan kuluttajarooliin liittyvissä tilanteissa ja suhteissa. Yksilölle mydatalla on arvoa myös oman elämänsä tuntemisen ja elämänhallinnan koke-

16.2.2016

muksen merkityksessä. Henkilö itse voi oppia esimerkiksi kulutustottumuksistaan ja saada lisäarvoa itseään koskevista tiedoista, jos hän pääsee niitä käyttämään. Lisäksi hänellä on mahdollisuus reagoida tilanteissa, joissa tieto erotetaan alkuperäisestä yhteydestään tai sitä yhdistellään tavalla, joka antaa yksilöstä väärän kuvan.

Datan tehokas käyttö ja automatisoitu palveluntarjonta edellyttävät jatkuvaa, dynaamista ja reaaliaikaista tietovirtaa. Erilaisten mydata-mallien muodostamisessa olisi huomioitava se, että tietojen siirtoa ja käytettävyyttä voivat rajoittaa erityisesti

- datan ja tietopalvelujen hinnoittelu,
- palveluiden tekniset rajoitukset (kuten yhteensopivuus),
- sopimuskäytäntöjen jäykkyys (kuten moniportainen jakeluketju tai pitkät määräaikaiset sopimukset) ja
- tietosisällön laatu puutteet.

Tieto on kilpailematon hyödyke, jolloin yhden kulutus ei estä tai vähennä muiden käyttömahdollisuuksia. Tieto ja varsinkin kuluttajadata on kuitenkin niukka hyödyke, sillä se ei ole kaikkien saatavilla vaan sen saatavuutta rajoitetaan sekä sopimuksin että lainsäädännöllä. Tiedon niukkuudesta seuraa se, että data on käyttäjälleen sitä arvokkaampaa, mitä harvempien tahojen saatavilla se on. Onkin syytä tiedostaa se, että elinkeinonharjoittajilla on kannustimia rajoittaa tiedon siirrettävyyden ja mydatan kehittämistä.

Iso-Britanniassa on 2010-luvulla jo kokeiltu mydatan toteutusta. Hallituksen ns. Midata-hankkeessa keskityttiin tiettyihin toimialoihin, joilla asiakastieto arvioitiin kilpailuttamisen kannalta tärkeäksi. Tällaisia toimialoja olivat kuluttajille tarjottavat energiapalvelut, viestintäpalvelut ja rahoituspalvelut. Kokeilu käynnistyi vapaaehtoisen kumppanuusmallin pohjalta 2011, mutta Midata-mallit lähtivät kehittymään vasta, kun hallituksen toimin datan siirrettävyydelle luotiin säädöstuki ja veloitteet 2013.

Mydata-mallien kehittämiseen liittyy myös kysymys dataoperaattoreista, jotka väliportaina voisivat toimia joko pelkkinä teknisinä välittäjinä datan siirrossa tai laajemmin kuluttajien apuna hyödykkeiden kilpailuttamisessa. Operaattori-toiminnot voivat syntyä uutena liiketoiminta tai vanhan liiketoiminnan yhteyteen. Esimerkiksi vertailusivustot, hakukoneet ja jakamistalouden alustat saattavat olla kiinnostuneita mydata-operaattorin roolista. Toisaalta palvelujen kehittäjinä voivat yritysten lisäksi olla myös kuluttajien yhteisöt.

Yleisesti ottaen KKV:n näkemyksen mukaan tavoitteet pyrkiä tehostamaan julkisen massadatan ja mydatan hyödyntämistä sekä mahdollisuuksia kehittää markkinoiden dynaamista tehokkuutta edistämällä uudenlaisia liiketoimintakonsepteja ovat kannatettavia. Samalla on kuitenkin tärkeää tunnistaa eräitä nimenomaan informaatiohyödykkeille ominaisia piirteitä, kuten tavan-

16.2.2016

omaisista hyödykkeistä poikkeava kustannusrakenne ja niin kutsunut verkostovaikutukset, jotka asettavat haasteita liiketoimintaan liittyvän sääntelyn kehittämiseksi. Informaatiohyödykkeiden markkinat ovat usein myös keskittyneet, minkä vuoksi on tärkeää huolehtia alalle pääsyn mahdollisuuksista sekä kilpailuneutraaliteetin toteutumisesta. Käytännössä tämä tarkoittaa usein erityishuomion kiinnittämistä muun muassa järjestelmien ja tietokantojen rajapintojen avoimuuteen ja yhteensopivuuteen.



Juhani Jokinen
pääjohtaja



Riikka Rosendahl
lakimies