

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?**

Tällaisia lausuntomateriaalin perusteella huonosti tai ei lainkaan tunnistettuja vaikutuksia kuntien osalta ovat:

- A. välittömät ja välilliset taloudelliset vaikutukset kuntiin,
- B. toimeenpanoon ja osaamiseen liittyvät haasteet ja vaikutukset

Seuraavaksi on kuvattu sekä näitä haasteita, että ratkaisuehdotuksia niihin. Keskeinen toimenpide on rajata lain velvoittavuus minimiin ja valita huolellisesti rajattu ja pieni datajoukko, jota halutaan avata koneluettavasti ja yhdenmukaisesti. Kohdistamalla resurssit hyvin valittuihin toimenpiteisiin ja datan avaamiseen, saadaan vaikuttavampia tuloksia, kuin yrittämällä avata kaikkea mahdollista, mutta laadullisesti heikosti. Tiukalla rajauksella voidaan kontrolloida myös laista aiheutuvia, potentiaalisesti merkittäviä kustannuksia veronmaksajille. Liian laajaa sääntelyä ei kannata tehdä, mikäli on jo ennalta nähtävissä, että sitä ei ole realistista toimeenpanna halutussa laajuudessa tai laadullisesti riittävän hyvin. Tässä tilanteessa lainsäätäjän tahtotila ei tulisi toteutumaan.

- A. Välittömät ja välilliset taloudelliset vaikutukset kuntiin

Valmisteilla olevan lainsäädännön taloudelliset vaikutukset on materiaalin perusteella arvioitu valtion virastojen toimintaan perustuvien laskelmien pohjalta, eikä taloudellisia vaikutusten arvioinnissa ole ollut mukana kuntien asiantuntijoita eikä kuntaorganisaatioita. Puutteellinen arviointi olisi voitu välttää ottamalla riittävä kuntaedustus mukaan asiantuntijatyöryhmään ja kuulemalla kuntien tarpeita asiantuntijalausunnan valmistelussa nykyistä huomattavasti laajemmin. Kunnille koituvat kustannukset ja tulonmenetykset täytyy arvioida niiden omista lähtökohdista. Mukana arviointityössä on oltava kuntien toimintaa, taloutta ja tietohallintoa tuntevaa asiantuntemusta. Lisäksi arviossa on kiinnitettävä huomiota kuntakentän moninaisuuteen. Yli puolet kunnista on alle 5000 asukkaan kuntia. Realistisen kustannusvaikutusten arvioinnin jälkeen

kunnille koituvat taloudelliset vaikutukset on huomioitava kuntien valtiosuoksissa jo kevään 2021 lisätalousarviossa, koska velvoittavaa lainsäädäntöä astuu voimaan jo kesällä 2021. Nykyisen vaikutustenarvioinnin (4.2.1.3 Vaikutukset julkiseen talouteen, Tulonmenetykset ja lisääntyvät kustannukset) tuloksia ei voi kustannusten osalta johtaa suoraan kuntiin. Kuntakenttä eroaa monin osin valtiosta ja tämän pohjalta vaikutusten- ja kustannustenarviointi tulee tehdä perusteellisesti kuntien erityispiirteet huomioiden.

Lainsäädännöstä syntyvien kustannusten osalta nostamme esiin kolme erityisesti huomioitava näkökulmaa:

- 1) kertaluonteiset kustannukset sekä mahdolliset päivitykset sopimukseen kesken sopimuskauden, esimerkiksi uusien rajapintojen rakentaminen järjestelmiin.
- 2) jatkuvan ylläpidon kustannukset (esim. rajapintojen ylläpito ja päivitykset, datan käsittely, tuen ja osaamisen hankkiminen) sekä
- 3) myytävän datan myyntitulojen menetykset.

Nämä, direktiivin toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset sekä tulonmenetykset tulee huomioida kuntien valtiosuoksissa sekä kertaluonteisten, että jatkuvien ylläpitokulujen osalta. Kustannukset tulisi kattaa etupainotteisesti siten, että alkuvaiheessa rahoitus on suurempi ja rahoitus sopeutetaan todellisten ylläpitokustannusten mukaiselle tasolle jatkossa.

Kunnat tulopohjan muodostavat kuntaverojen ja valtiosuoksien lisäksi maksutuotot. Mikäli kuntien mahdollisuuksia periä maksuja niiden oman harkinnan mukaan rajoitetaan, tulee nämä tulonmenetykset huomioida lainsäädännön taloudellisissa vaikutuksissa. Maksujen osalta kunnissa on erityistä huolta paikkatietoa koskevien tietojen osalta, joista moni kunta saa merkittäviä maksutuloja oman toiminnan rahoittamiseksi. Kunnat saavat itse oman kokonaistilanteensa tuntien päättää, minkä tietojen osalta maksuja voidaan periä. On varmistettava, että tiedon maksuton jakelu ei johda kunnissa tiedon laadun köyhtymiseen ja tietojen hajanaiseen ylläpitoon, jolloin seuraus on ristiriidassa lainsäädännön tavoitteisiin nähden. Lausuntomateriaalin perusteella ei ole myöskään huomioitu tietojen tuottamisen ja jatkuvan ylläpidon aiheuttamia kustannuksia, joita nyt rahoitetaan monissa kunnissa tietotuotannosta perittävillä maksuilla. Tämän toiminnan osalta rahoitusperusta tulee arvioida huolellisesti ja varmistaa että rahoitus on tosiasiasa jatkuvaa, mikäli myös kustannukset ovat jatkuvia. Jatkuvien kustannusten osalta asia tulee huomioida valtiosuoksissa.

Kunnat tuottavat omalla kustannuksellaan suuren osan rakennetun ympäristön toimialan paikkatiedoista. On huomioitavaa, että melkein kaikki rakennetun ympäristön toimialan tiedot ovat paikkatietoja, joten on kyse suuresta osasta kunnan tieto-omaisuutta. Riittävä rahoitus takaa tietojen keruun jatkuvuuden ja laadun.

## B. Toimeenpanoon ja osaamiseen liittyvät haasteet ja vaikutukset

Lakiluonnoksessa 19 § Tietoaineistojen sähköiseen muotoon muuttaminen ja saatavuus lukee, että "...viranomaisten on huolehdittava, että tietoaineisto on saatavilla ja hyödynnettävissä koneluettavassa muodossa kuvailutietoineen...". Näiden kuvailutietojen, eli metatietojen osalta tulisi tehdä kansallisesti yhteneväiset määritykset, jotta jokainen organisaatio ei toteuta tätä työtä omalla

tavallaan. Tätä työtä tulee ohjata kansallisesti ja työ täytyy tehdä hyvissä ajoin ennen lain toimeenpanoa ja yhteentoimivuusmenetelmän mukaisesti. Määritykset tulee jakaa yhteentoimivuusalustalla ja niiden ylläpitomenettelystä täytyy sopia avoimesti eri viranomaisten kesken, noudattaen Eurooppalaisia yhteentoimivuusperiaatteita (EIF). Pykälän muotoilua voisi lieventää muotoon ”olisi oltava mahdollisuuksien mukaan saatavilla ja hyödynnettävissä koneluettavassa muodossa.”

Aineiston saattaminen koneluettavaan muotoon, siten että niissä on datan käyttäjän näkökulmasta yhdenmukaiset kuvailutiedot, on vaativaa valmistelua ja vaatii useita toimenpiteitä. Suomessa on kokemusta hankkeista, joissa yhden toimialan osalta tämä työ on vienyt vuosia. Esimerkkeinä kuntien talousraportointitietoa koneluettavaan ja semanttisesti yhteentoimivaan muotoon kehittänyt Kuntatieto-ohjelma ja meneillään oleva työ rakennetun ympäristön yhteentoimivuuden osalta. On ymmärrettävä, että kyseessä on erittäin vaativa työ, joka edellyttää pitkäjänteisyyttä ja huomattavia resursseja toimeenpanoon, sekä valtiolla että kunnissa. Kuntien tietoaineiston avaaminen vaatii kunnilta henkilöresursseja ja suoria kustannuksia, kun tehdään muutoksia järjestelmiin ja tietokantoihin. Lisäksi kustannuksia aiheuttaa tiedonhallinnan laadun parantaminen yli normaalitason.

Toimeenpanossa on huomioitava myös se, että valtion virastoilla on vähemmän erilaisia tietojärjestelmiä kuin kuntakentällä, kun taas kunnissa erilaisten järjestelmien kirjo ja myös esimerkiksi erilaisia toiminnan järjestämismalleja ja ulkoistusjärjestelyitä on monimuotoisemmin. Suurehkon kaupungin tietojärjestelmien lukumäärä on useita satoja, Jyväskylän kokoisessa kunnassa noin 350 järjestelmää ja Helsingin kokoisessa lähemmäs 1000 järjestelmää. Sopimuskaudet järjestelmätoimittajien kanssa voivat olla useita vuosia, jolloin räätälöinnit ja päivitykset kesken sopimuskauden aiheuttavat ylimääräisiä kustannuksia. Lain toimeenpanon nopea aikataulu ilman riittävää siirtymäaikaa on huomioitava kustannusarviossa. Myös erilaisia kuntayhteistyön malleja on lukuisia eri toimialoilla. Tämä kaikki vaikuttaa siihen, millaisia kustannuksia esimerkiksi rajapintojen rakentaminen eri kunnissa aiheuttaa, millaisia sopimuksia täytyy tarkastella uudestaan jne. Rahoitusnäkökulman lisäksi tässä työssä olennaista ovat osaaminen ja henkilöresurssit. Moni kunta on myös ulkoistanut koko tietohallinnon, joten toimeenpanossa on huomioitava myös niitä joko kuntaomisteisia yhtiöitä, kun yksityisen sektorin yrityksiä, jotka tarjoavat ulkoistuspalveluita. Nämä palvelut hinnoitellaan liiketoimintalähtökohdista ja laskun maksajan ollessa kunta.

Lainsäädännöstä johtuviin kustannuksiin vaikuttaa, kuinka keskitetysti ja yhteistyössä lain toimeenpanossa tehdään yhteentoimivuustyötä ja esimerkiksi kaikille yhteisiä rajapintamääritelmiä. Tiedon semanttinen yhteentoimivuustyö on avainasemassa myös kustannustenhallinnan näkökulmasta erityisesti kuntakentän suuntaan. Yhteisiä kuvauksia hyödyntäen, voidaan muutosta ja sen aiheuttamia kustannuksia hallita paremmin.

Avoimen datan direktiivistä aiheutuvia kustannuksia kunnille voidaan hallita myös rajaamalla lain velvoittavat osuudet minimiin. On datan hyödyntäjien näkökulmasta parempi, että valittua, avointa dataa on laadullisesti ja kattavasti saatavilla eri organisaatioista, kuin että tarjolla on paljon dataa, mutta se on laadullisesti heikkoa, se ei ole vertailukelpoista muiden organisaatioiden dataan ja sitä on saatavilla vain sieltä täältä tai ajallisesti epäkronologisesti. Kunnat täytyy ottaa mukaan tekemään päätökset siitä, mitä tämä lakisääteisesti avattava data on, eli sitä ei saa sanella kunnille ottamatta huomioon kuntien näkemyksiä asiasta.

Lisäksi Kuntaliitto huomauttaa, että lain sovelluksen piiriin tulisivat kuulumaan korkeakoulujen, ts. yliopistojen, taidekorkeakoulujen ja ammattikorkeakoulujen ylemmät opinnäytetyöt. Ne ovat tälläkin hetkellä valtaosin julkisesti maksutta saatavilla sähköisinä kunkin edellä tarkoitetun korkeakoulumuodon ja korkeakoulun nettisivuilta. Näiltä osin ehdotuksella ei näyttäisi olevan vaikutuksia nykyisiin käytänteisiin verrattuna.

**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?**

Avoimia rajapintoja varmasti hyödynnettäisiin, mutta mikäli laajaa käyttöä toivotaan, on panostettava erityisesti siihen, että yhteisiä rajapintamäärittämiä tehdään, niitä jalkautetaan ja tähän kannustetaan. Samaa työtä tarvitaan joka tapauksessa, vaikka avoimet rajapinnat määrättäisiin tietyissä tilanteissa pakollisiksi, sillä monissa organisaatioissa rajapintoja ei ole välttämättä itse totuttu ylläpitämään ja rakentamaan. Ensisijaisesti tulee pyrkiä vapaaehtoiseen etenemismalliin ja riittävään tukeen rajapintojen rakentamisessa ja hyödyntämisessä. Digi- ja väestötietoviraston roolia tässä työssä toimeenpanoa tukevana toimijana tulisi vahvistaa. Viranomaisten tarkoituksenmukaisuusharkinta tässä yhteydessä on kannatettavaa.

Lisäksi on tarkoin arvioitava, milloin data on mielekästä avata hajautetusti kuntakentältä ja milloin keskitetty datan avaaminen on kustannustehokkaampaa ja helpompaa myös riskienhallinnan, kuten turvallisuus- ja tietosuojariskien hallinnan näkökulmasta.

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

- Kuntaliitto on tunnistanut, että muutoksilla on mahdollisesti vaikutuksia arkistolakiin (831/1994), esimerkiksi asiakirjakäsittelyn osalta. Lakien käsitteistön osalta tulisi varmistaa, että lait ovat yhteensopivia, koska kunnat joutuvat toimeenpanemaan molempia lakeja ja niissä operoidaan samojen asioiden ja käsitteiden kanssa.
- Lisäksi tarkemmin tulisi arvioida, onko avoimen datan direktiivin toimeenpanolla vaikutuksia lakiin sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä (552/2019) ja esimerkiksi tutkimustiedolla, jota nyt hallinnoidaan Findatan kautta.
- Valtionosuuksien huomioimisen kannalta keskeinen on myös Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuuksista (1704/2009).

Lisäksi tulisi lain vaikutustenarvioinnissa peilata tietosuojalain vaikutuksia avoimen datan direktiivin toimeenpanoon. Kenen on vastuu, mikäli esimerkiksi kuntien avaamaa dataa yhdistellään sellaisin tavoin, että tietosuoja vaarantuu?

## Laki eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä

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

Kuntaliiton kommentit laista eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä kokonaisuutena.

Kunnat omistavat merkittävän määrän yhtiöitä, joihin tulevalla lainsäädännöllä tulee olemaan vaikutuksia. Näistä noin 150 on energiahuollossa toimivaa yritystä, joista noin 100 tuottaa kaukolämpöä. Näiden osalta ei HE:n mukaan kuitenkaan ole kansallista lainsäädäntöä, joka muodostaisi yleishyödyllisen palvelun velvoitteen, joka toisi niiden hallussa olevia asiakirjoja ehdotetun lain soveltamisalaan. Loppujen noin 50 yrityksen osalta sen sijaan noin 20 yrityksen pääasiallinen toimiala on sähkön jakelu, johon voi liittyä sähkömarkkina-alaissa tarkoitettua kantaverkkotoimintaa.

Kunnat omistavat lisäksi noin 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. Kuntien määräysvallassa on myös 20 satamayhtiötä, joihin liikennepalvelulain säännös olennaisten tietojen saatavuudesta voi tulla sovellettavaksi.

Lähtökohtaisesti tiedon tehokas käyttö ja avoin jakaminen ovat kannatettavia päämääriä. Jotta tasapuolinen kohtelu sekä kilpailuolosuhteet ao. markkinasektoreilla toteutuisivat, tulisi Kuntaliiton kannan mukaan sääntely kuitenkin ulottaa tasapuolisesti kaikkiin näillä markkinoilla toimiviin yhtiöihin, ei siis pelkästään julkisomisteisiin yhtiöihin. Mikäli tämä ei direktiivin valossa ole mahdollista, tulee yhtiöille suoda aito mahdollisuus itse määrittellä kilpailukriittiset sekä liikesalaisuuden alaiset tietonsa, joiden luovuttamisesta niillä on oikeus kieltäytyä reilujen kilpailuolosuhteiden säilyttämiseksi.

Kuntaliiton kannan mukaan huomiota tulee suunnata myös muunlaiseen tiedon väärinkäyttöön. Tietojen vapaa saatavuus saattaa houkuttaa myös rikollisia toimijoita hyödyntämään tietoja erilaisiin laittomiin tarkoituksiinsa. Aina kun mahdollista, datan avaaminen tulisi tehdä kansallisista tietovarannoista, ei suoraan kunnista. Näin voidaan hallita kustannuksia, tietoturva ja tietosuojaa paremmin kuin hajautetusti. Moniin tietoihin liittyy turvallisuusnäkökulmia, minkä vuoksi tietoja ei voida jakaa kaikille maksutta eikä maksullisina. Huomioitava myös tietosuoja.

Lain valmistelussa tulisi varmistaa täsmällisyys koskien esimerkiksi sitä, kuinka tiedonhallintalaki koskee esimerkiksi vesihuoltolaitoksia tai vesiosuuskuntia. Nyt vesihuoltolaitokset eivät ole viranomaisia eikä niillä ole viranomaisvelvoitteita. Mikäli vesihuollon katsottaisiin kuuluvan julkisiin hallintotehtäviin tai jos vesihuoltoyhtiöt laskettaisiin mukaan julkisiin yrityksiin, laajenisi lain tulkinta koskemaan myös vesiosuuskuntia. Kuntaliitto ei kannata näin laajaa lain tulkintaa tai sääntelyä, mutta haluamme nostaa esille tarpeen tehdä riittävän selkeitä rajauksia epäselvyyksien välttämiseksi.

Kuntaliitto toteaa edelleen, että tietoaineiston saataville tekemisestä yhtiöille koituvat kulut tulisi korvata kunnille hallitusohjelman mukaisesti täysimääräisesti valtionosuutta korottamalla. Kuinka tämä käytännössä olisi toteutettavissa, on lainsäätäjän ratkaistavissa.

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

Kunnissa lakia sovelletaan kunnan perustoiminnassa sekä kuntaomisteisissa yhtiöissä, joita on eri toimialoilla. Listausta toimialoista löytyy tarkemmin asiaa koskevasta HE:stä sekä edellisestä vastauksesta. Lisäksi ammattikorkeakoulut kuuluvat korkeakoulujen (tutkimuslaitokset, taideyliopistot) osalta myös kunnallisiin toimijoihin ja lain soveltamisen piiriin.

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

Emme ole tunnistaneeet.

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

Ei ole tiedossa.

**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?**

Digiroadin toiminta perustuu lakiin tie- ja katuverkon tietojärjestelmästä sekä valtioneuvoston asetukseen tie- ja katuverkon tietojärjestelmään tallennettavista ominaisuustiedosta (997/2003) ja voisi mahdollisesti olla tällainen kokonaisuus, sillä digiroadin aineistoa hyödynnetään kaupallisiin tarkoituksiin, kuten navigointiin. Digiroadin piirissä olevaa aineistoa kannattaa myös ottaa lähempään tarkasteluun, kun arvioidaan millainen data voisi olla kansallisesti ns. high value dataa ja kansallisesti avattavan datan piirissä. Jo olemassa olevat toimijat, laki ja rakenteet voisivat helpottaa datan avaamista yhdenmukaisesti, sekä organisoida työn tueksi riittävästi voimavaroja. Väylävirasto omistaa Digiroad-tietojärjestelmän ja vastaa sen toiminnasta, kehittämisestä ja tietojen luovuttamisesta Liikenne- ja viestintäministeriön päätöksellä.

<https://vayla.fi/vaylista/aineistot/digiroad> ?

**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?**

Emme ole tunnistaneeet.

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

Emme ole tunnistaneeet tällaista tilannetta.

**Laki julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä**

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

Ei kommentteja.

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

Ei tunnistettu aiempien kommenttien (kuten toisiolaki ja Findata) lisäksi.

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

Tämä riski ei Kuntaliiton näkemyksen mukaan koske ainakaan tiede-, taide- ja tutkimuslaitoksia, ts. korkeakoululaitoksia.

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

Ks. aiemmat vastaukset koskien suomalaista korkeakoululaitosta ja tutkimuskenttää.

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

Emme ole tunnistaneeet.

## Arvokkaat tietoaineistot

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

Ks. aiempi kommentti koskien Digiroadia. Lisäksi kuntien ylläpitämät paikkatietoaineistot ovat mahdollisesti tällaisia aineistoja. Liikenne- ja paikkatiedot lisäksi kiinnostavaa kansallista dataa voivat olla myös kuntien taloustiedot, jota on jo avattu tai ollaan avaamassa valtiokonttorin kautta avoimena datana tai sellaiset tiedot, joita kuka tahansa saisi itsekkin kerättyä, kuten osoitetiedot. Mikäli kuntien talousraportointidata määritellään arvokkaiksi tietoaineistoksi, tulisi datan avaaminen hoitaa keskitetysti valtiokonttorista ja tukea kuntia erityisesti tiedon laadun kehittämisessä. Näin voidaan paremmin hallita avaamisen aiheuttamia kustannuksia, tietosuojariskejä, datan laatua ja yhteentoimivuutta. Maksuttomasti jaettavia tietoja voisivat olla sellaiset tiedot, joita kuka tahansa saisi itsekkin kerättyä, kuten osoitetiedot.

Lausuntoaineistossa paikkatiedot on mainittu arvokkaiksi tietoaineistoiksi (High value-tiedoksi). Paikkatieto on yläkäsite, joka voi pitää sisällään laajan kirjon erilaista dataa, kuten rasterikarttoja, vektorikohteita, tietomalleja, rekistereissä olevia ominaisuustietoja, pistepilviaineistoja ja kaupunkimalleja. Tietojen tuotanto tehdään hyvin moninaisin tekniikoin ja niiden jatkuva ylläpito aiheuttaa kustannuksia. Esimerkiksi koneluettava tieto on rasteritietoa arvokkaampaa. Kunnat tilaavat pistepilviaineistoja ja 3D-malleja sekä erilaisia inventointeja konsulteilta, eli kaikkea kuntien tarvitsemaa paikkatietoa ei kyetä tuottamaan kunnissa itse, vaan niitä tilataan tarpeen mukaan ja maksua vastaan myös muilta toimijoilta. Kaikilta osin kaikista kunnista ei myöskään ole saatavilla kaikkea samaa dataa ja kaupallisesti isojen kaupunkien data voi olla kaupallisille toimijoille kiinnostavampaa kuin pienten harvaanasuttujen kuntien vastaava data. Tämä on huomioitava määriteltäessä arvokkaita tietoaineistoja. Kunta ei voi ryhtyä avaamaan dataa, jota sillä ei tosiasiallisesti ole.

On kansallisesti kirjattava lakiin, kuinka jatkossa tullaan säätämään siitä, mitkä ovat arvokkaiksi tietoaineistoiksi määriteltyä dataa ja osallistuvatko tietosisältöjen tuottajat ja tietojen ns. omistajat tähän päätöksentekoon? Avointa korttia siitä, mitä dataa määrätään avattavaksi kansallisesti ei voi

antaa esimerkiksi yhdelle ministeriöille, vaan tältä osin muutoksista on neuvoteltava kuntien ja muiden tiedon tuottajien kanssa, jotta päätökset tehdään ymmärtäen niiden tosiasialliset vaikutukset. Päätöksissä tulee olla myös pitkäjänteisyyttä, jotta muutoksiin jää riittävästi aikaa.

Siltä osin, kun kuntien tietoja toimitetaan valtiolle ja tietoja kerätään ja hallinnoidaan keskitetysti, niin niiden osalta data tulisi avata näistä keskitetyistä datavarannoista. Tämä malli säästää kustannuksia koko yhteiskunnassa ja huomioi paremmin eri kuntien erilaiset valmiudet toimittaa ja ylläpitää tietoa. Näin voidaan hallita paremmin myös datan yhdistelystä aiheutuvia tietosuojahaasteita, kuten valtiokonttorin ja kuntien taloustiedon osalta on opittu. Pidemmällä aikavälillä tavoite voi olla hajautettu tiedonkeruu rajapintojen kautta suoraan eri toimijoiden järjestelmistä, mutta nykytilanteessa ja esitetyllä aikataululla tavoite on epärealistinen.

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

Lausunnon antaja on arvokkaiden tietoaineistojen osalta epäkiitollisessa asemassa, koska tarkempaa tietoa siitä, mitä arvokkaisiin tietoaineistoihin kuuluu ja kuinka laajasti velvoittavia tämän osalta veloitteet kunnille tulevat olemaan. Kunnilla ei ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta varautua arvokkaiden tietoaineistojen sääntelystä johtuviin vaikutuksiin, eikä näin ole Kuntaliiton tietojen mukaan tehty. Myös takautuvasti voimaan astuva säädäntö on kohtuutonta. Vaikka EU -linjausta arvokkaista tietoaineistoista vielä odotellaan, voidaan jo nyt tunnistaa, että erityisesti niiden osalta on tarpeen tehdä myös kansallista toimeenpanotyötä ja priorisointia. Kansallisesti voisi olla tarpeen linjata Suomen näkökulmasta erityisen tärkeät tietoaineistot, joiden kehittämistyötä käynnistettään ensi tilassa. Kaikki käytettävissä oleva kansallinen jousto aikataulujen, lainsäädännön laajuuden ja velvoittavuuden osalta on hyödynnettävä. Lainsäätäjän tulisi nyt pohtia jokaisen pykälän kohdalla mahdollisimman paljon joustoa ja pitkiä siirtymäaikoja toimeenpanon mahdollistamiseksi. Lisäksi on ymmärrettävä, että tämänkaltainen lainsäädäntö on siltä osin poikkeuksellista, että tiedonhallinnan vaatimaa osaamista ei likimainkaan kaikissa kunnissa ole. Tämä on otettava huomioon tuessa, jota lain toimeenpanovaiheessa kunnille tulee tarjota. Tietojen luovutuksista kuntien pitää saada vähintään irrottamiskustannukset itselleen.

Lisäksi tulisi tarkkaan käydä läpi, kuinka kansallisesti voimme priorisoida sitä dataa, jota on tarkoituksenmukaista avata kuntakentän osalta ja millä tavoin se on sekä taloudellisuuden, tiedon laadun ja tavoiteltavien hyötyjen näkökulmasta viisainta tehdä. Avattavan datan laajuus ei pitäisi olla itseisarvo, vaan pyrkiä valitsemaan arvokkain data ja ohjata resurssit siihen, että tämä tieto avataan laadukkaasti, huolellisesti ja tietosuojakysymykset huolellisesti arvioiden. Erityisen kriittisesti kannattaa arvioida sitä, onko mielekästä avata arvokkaita tietoaineistoja hajautetusti jokaisesta kunnasta erikseen, vai olisiko resurssi- ja riskienhallintanäkökulmasta avata data keskitetysti kansallisesta tietovarannosta. Tämä antaa kunnille joustoa siinä, millaiset valmiudet datan käsittelyyn ja avaamiseen kunnalla itsellään ovat. Kunnat voivat vapaaehtoisuuteen perustuen avata dataa laajemmin kuin laki edellyttää, mikäli se on kunnassa katsottu tärkeäksi. Lakiin kirjoitettu velvoite datan avaamiseen täytyy kuitenkin sopeuttaa realistisesti siitä aiheutuviin kustannuksiin ja muihin välillisiin vaikutuksiin.



Lisäksi arvokkaiden tietoaaineistojen osalta olisi tärkeää tehdä semanttista yhteentoimivuustyötä ja määritellä myös tietoaaineistoille yhteneväiset metatiedot, sanastot ja tarvittaessa myös tietomallit. Toimeenpanossa pidän tavoiteltavana sitä, että siinä nivoutuvat tiedon hyödyntämisen ja avaamisen hanke sekä tiedonhallintalautakunnan työskentely. Näillä pystyttäen varmistamaan mm. direktiivin soveltamiseen liittyvien mahdollisten pullonkaulojen poistaminen.

Vaikka arvokkaiden tietoaaineistojen luettelo vahvistetaan komission täytäntöönpanosäädöksissä, sääntelykokonaisuuden selkeyttämiseksi ja lainsäädännön täsmällisyyden varmistamiseksi arvokkaista tietoaaineistoista säädetään kansallisesti erityislaeissa tai valtioneuvoston asetuksella.

## Yleiset kommentit

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

Kuntaliitto esittää lain valmisteluun paljon kritiikkiä, joka toivotaan käytävän huolella läpi ja otettavan huomioon lain valmistelussa. Kuntaliitto suhtautuu tiedon avoimuuteen ja hyödynnettävyyden lisäämiseen hyvin myönteisesti, mutta lausunnossa esitetyn kritiikin lähtökohdiana on, että kunnianhimoiset tavoitteet täytyy asettaa oikeaan mittakaavaan suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin ja muihin realiteetteihin. Ei ole mielekästä laatia lainsäädäntöä, jonka toimeenpanon tiedetään olevan mahdotonta jo sen valmisteluvaiheessa. Tärkeintä on, että hyvin asetetut tavoitteet myös resursoidaan riittävällä tavalla ja lainsäädännön toimeenpanoon kiinnitetään paljon huomiota.

Muutoksella on aina hintalappu, eikä kustannukset yhteiskunnalle poistu siten, että ne arvioidaan alakanttiin. Realistinen vaikutusten arviointi ja resursointi sen mukaisesti varmistaa myös sen, että lainsäätäjän tahtotila toteutuu parhaalla mahdollisella tavalla. Huomioitava on myös muu, tuore tietopolitiikkaa koskeva lainsäädäntö, jonka toimeenpano on vasta alkanut kunnissa.

Kuntaliitto toteaa, että tämä lausuntopyyntö on hyvin laaja ja vaativa sekä lähtökohdiltaan osin epämääräinen. Tämä on otettava huomioon lausuntojen käsittelyssä ja myöhemmissä direktiivin toimeenpanon vaiheissa. Palautetta kuntakentältä on kysyttävä myös myöhemmin valmistelun edetessä. Lausunnonantaja on niiltä osin mahdottoman tehtävän edessä, kun lausuntopyyntö koskee asioita, joista ei ole vielä tarkempia säännöksiä ja sisältöjä tiedossa (high value data).

Lainsäädännön suunniteltu toimeenpanon aikataulu on kohtuuton ja jopa mahdoton, lakien on tarkoitus tulla voimaan jo 17.7.2021. Kunnat kehittävät tiedonhallintaa varsin pienillä ja jopa olemattomilla resursseilla ja jo tiedonhallintalain toimeenpanon ollessa kesken, on nähtävissä, että avoimen datan direktiivin toimeenpano tulee olemaan kunnille valtava haaste niin rahoituksen, osaamisen, aikataulun kuin henkilöresurssien saatavuuden näkökulmasta. Maissa, joissa yhteiskuntarakente on valtiokeskeinen, direktiivin toimeenpano voi olla helpompaa. Suomessa on huomioitava kuntien iso rooli yhteiskunnan palveluiden ja kansalaisten oikeuksien takaajana ja sen myötä keskeisenä tietotoimijana. Tämä on suomalaisen yhteiskunnan vahvuus, mutta asettaa haasteita tämänkaltaisen lainsäädännön toimeenpanossa. Kansallisesti kerättyjä tietovarantoja tuleekin pitää ensisijaisina datan avaamisen lähteinä tätä direktiiviä toimeenpantaessa.

Direktiivin toimeenpanon osalta tulee tunnistaa kuntien kasvavat osaamistarpeet tiedon käsittelyn ja hallinnan osalta. Sama tarve on noussut esiin jo aiemmin 2010-luvulla, mm. tietosuojalainsäädännön ja viimeisimpänä tiedonhallintalain myötä. Avoimen datan direktiivin toimeenpano vahvistaa tätä osaamistarvetta, kun kunnissa arvioidaan mahdollisia tietojen luovutuksia ja niiden vaikutuksia sekä toteutetaan lainsäädännön velvoitteita. Mm. monen lain yhtäaikainen tulkinta lisääntyy entisestään (tiedonhallintalaki, julkisuuslaki sekä erityislainsäädäntö).

Lisäksi Kuntaliitto haluaa nostaa lausunnossa esiin tietojärjestelmätoimittajien rooli lain toimeenpanossa, yhteentoimivuuskuvausten hyödyntämisessä sekä kustannuksissa. Kunnat ostavat tietojärjestelmäratkaisut ja palvelut kilpailuilta markkinoilta, mutta joutuvat myös toimimaan lainsäätäjän velvoitteiden mukaisesti. Lainsäädäntömuutoksista johtuvat muutokset tietojärjestelmiin ja palveluihin laskutetaan aina kunnilta. Tästä syystä lain toimeenpanossa olisi hyvä panostaa myös siihen, että kuntien käyttämät tietojärjestelmätoimittajat tuntevat tulevat velvoitteet, he osaavat valmistautua niihin ja että muutosten tekemiseksi käytettävissä on hyvissä ajoin kansallisia kuvauksia esimerkiksi käytettävistä rajapinnoista ja vaadittavista metatiedoista. Järjestelmätoimittajien ja ict-palvelutoimittajien rooli on keskeinen lainsäädännön käytännön toimeenpanon näkökulmasta.

#### Saavutettavuus ja lisenssit

Koska JHS-menettely on lakannut, tulisi esimerkiksi julkisessa hallinnossa suositeltavista avoimen datan lisensseistä laatia tiedonhallintalautakunnan suositus, joka voisi hyvin pohjautua lakkautettuun JHS 189 jatkuvuuden varmistamiseksi.

Kansallisen keskitetyn yhteyspisteen hyödyntämisvelvoite edistäisi tietoaineistojen löydettävyyttä/saatavuutta merkittävästi. Viittaus 9. artikla <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1024&from=FI#d1e1507-56-1>

#### Reaaliaikaisesti päivittyvä tieto

Mikäli kuntia tulee koskemaan velvoitteita tuoda avoimeen rajapintaan reaaliaikaisesti päivittyviä tietoja (ns. dynaamista tietoa), saattaa tämä tuoda kunnille merkittäviä kustannuksia datan käsittelyyn, rajapintojen hallintaan ja tiedon elinkaaren hallintaan liittyen. Tämä tulee huomioida sekä rajapintojen määrittelyn kansallisessa ja kansainvälisessä yhteistyössä, niihin liittyvässä yhteentoimivuustyössä ja rajapintojen ylläpidon hallintatyössä. Tavoitteena tulisi olla kansallinen yhteistyö, johon osoitetaan myös taloudellisia resursseja. Ihanteellista olisi, että reaaliaikaisesti päivittyvää dataa ei kuntien osalta kerättäisi lainkaan edellä kuvattujen haasteiden vuoksi.

Lausuntopyyntöissä oli horjuvaa käsitteistöä sen osalta, että välillä puhuttiin ohjelmistorajapinnoista, välillä API:sta. Lisäksi puhuttaessa asiakirjoista vaikutti siltä, että käsitettä käytettiin myös laajemmassa ”tiedon” merkityksessä. Tästä syystä olisi hyvä tehdä lainsäädännön toimeenpanoon liittyen ydinkäsitteiden määrittelyä ja peilata sitä jo tunnistettujen lakien lisäksi myös arkistolakiin.

Tainio Hanna  
Suomen Kuntaliitto ry

Kettunen Elisa  
Suomen Kuntaliitto ry - Suomen Kuntaliitto ry