

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?

Helsingin yliopisto tuottaa mm. ilmasto- ja maaperää koskevaa seurantadataa, joka edustaa lakiesityksessä kuvattua tiheästi päivittyvää tietoa sekä arvokkaita tietoaaineistoja. Lakiesityksessä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta todetaan uudessa pykälässä 24 a seuraavasti:

”Tiedon on pyynnöstä oltava saatavilla teknisten rajapintojen avulla, heti tiedon keräämisen jälkeen ja tarvittaessa useana kerralla ladattavana tiedostona, jos: 1) tiedon saajalla on siihen erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja; 2) tieto ei sisällä henkilötietoja; 3) tieto päivittyy tiheästi tai reaaliaikaisesti; ja 4) tieto on sisällöltään muuttuvaa tai nopeasti vanhenevaa.”

Lakiesityksen muotoilu ”heti” jättää jonkin verran avoimeksi sen, missä rajoissa tutkimuksen aikainen datan kerääminen kuuluu lain piiriin. Tiedon keräämiseen sisältyy useita prosesseja: havainnon rekisteröinti mittalaitteella, tiedon prosessointi ja syöttäminen tietokantaan jne. Asiaa selventäisi esim. muotoilu ”viipymättä tiedon keräämisen jälkeen”.

Ehdotuksessa ja direktiivissä ei veloiteta rajapintojen, jotka olisivat nimenomaan avoimia, käyttöön. Mitä mieltä olette väitteestä, että viranomaiset oman harkintansa mukaan käyttäisivät avoimia rajapintoja joka tapauksessa silloin, kun se on tarkoituksenmukaista?

--

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

--

Laki eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä

Kommentit laista eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä kokonaisuutena.

-

Millaisiin yrityksiin toimialallanne tai alueellanne ehdotettu laki tulisi sovellettavaksi?

-

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

-

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

-

Onko tiedossanne sääntelyä, joka velvoittaa ehdotetun lain soveltamisalassa olevia julkisia yrityksiä julkaisemaan tai julkistamaan niiden hallussa olevia asiakirjoja, mutta jonka tosiasiallisena tarkoituksena tai vaikutuksena on tietojen uudelleenkäyttö kaupallisiin tai muihin tarkoituksiin?

-

Onko ehdotetun lain soveltamisalassa oleviin yrityksiin tai muihin toimijoihin sellaisia vaikutuksia, joita ei ole tunnistettu? Millaisista vaikutuksista on kyse tai miten niitä olisi mahdollista arvioida tarkemmin?

-

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

-

Laki julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä

Kommentit laista julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä kokonaisuutena.

Lakiesityksessä todetaan (4.2.3.1., Vaikutukset tutkimusyhteisöön), että sääntelyn vaikutukset tutkimusorganisaatioihin jäisivät vähäisiksi. Väite perustuu puutteelliseen tietämykseen siitä, millainen prosessi tutkimusaineiston julkaiseminen on, ja mitä se edellyttää sekä tutkijalta että tutkimusorganisaatiolta. OKM:n syksyllä 2019 tekemän avoimuuden kypsyystasoselvityksen yhteydessä suoritettiin tutkimusorganisaatioissa kysely keskeisistä avoimen tieteen esteistä. Suurimmaksi esteeksi tutkijat olivat ilmoittaneet epätietoisuuden siitä, täyttääkö aineistojen avaaminen juridiset vaatimukset: tämä voi johtaa siihen, että aineistoja ei avata.

Alle on koottu joukko tutkimusaineistojen avaamisen kannalta keskeisiä kysymyksiä, joita Helsingin yliopisto toivoo lakiesityksessä vielä huomioitavan.

Aineistonhallinnan suunnittelu

Tutkimusaineistojen organisoitu avaaminen edellyttää tutkijalta ja organisaatiolta aineistonhallinnan suunnittelun osaamista, jotta varmistetaan, että aineistojen metatiedot on oikein laadittu ja lainsäädännölliset velvoitteet esim. tietoturvan osalta ovat kunnossa.

Aineistonhallinnan tärkeys on kuvattu myös Avoimen datan direktiivin viiteosassa (kohta 27), joka kuuluu englanninkielisessä virallisessa tekstissä seuraavasti: "Beside open access, commendable efforts are being made to ensure that data management planning becomes a standard scientific practice". Direktiivin suomennoksessa "data management planning" on käännetty tiedonhallinnan suunnitteluksi, mikä ei täysin vastaa alkuperäistä tekstiä.

Tutkimusaineistojen laatu

Lakiesitys määrittelee tarkasti digitaalisessa muodossa olevan tutkimusaineiston, johon lakia sovelletaan: sen tulee olla julkisesti rahoitettua, asetettu julkisesti saataville organisaatio- tai tutkimusalakohtaisen tietovarannon (ei: tietovarasto) kautta, sen tulee olla uudelleenkäytettävää ja – mahdollisuuksien mukaan – koneluettavassa muodossa API-rajapintojen kautta. Lakiesityksessä ei kuitenkaan oteta kantaa siihen mahdollisuuteen, että jo avattu tutkimusaineisto ei täyttäisi näitä kaikkia kriteerejä. Tällöin lain soveltaminen takautuvasti jo julkaistuihin aineistoihin ei olisi tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi uudelleenkäytettävyys ei ole avatun tutkimusaineiston automaattinen ominaisuus: mikäli sitä ei ole otettu huomioon tutkimusaineiston kokoamisvaiheessa ja aineiston metatietoja laadittaessa, uudelleenkäytön mahdollistaminen edellyttää erillistä työpanosta aineiston keränneiltä ja julkaisueilta tutkijoilta. Tutkimusaineistojen kuratointi uudelleen käytettäväksi edellyttää myös organisaation tukipalveluilta merkittävää työpanosta ja osaamista.

Tutkimusaineistojen julkaiseminen ja jatkokäytön ehdot

Lakiesitykseen tulisi sisällyttää tarkempi määritelmä siitä, mitä tutkimusaineiston julkaisemisella tarkoitetaan. Tämä selventäisi myös käsitystä lain soveltamisalasta.

Lakiesityksessä on mainittu, että tutkimusaineistoja voidaan avata kaupalliseen tai muuhun kuin kaupalliseen käyttöön. Jää epäselväksi, kuka tai mikä taho tämän viime kädessä määrittää, ja missä määrin julkaisijalla on lain voimaantulon jälkeen oikeuksia aineistonsa jatkokäytön suhteen. Vastuita hämärtää myös se, että lakiesityksen 2 pykälän 1 momentin 3 kohdassa on määritelty tutkimusaineiston julkaisijaksi tutkijat, tutkimusta harjoittava organisaatio sekä tutkimusta rahoittava organisaatio; lain perusteluissa on mainittu mahdollisena julkaisijana lisäksi myös edellisten muodostamat ryhmät sekä tilaustutkimusta teettävä viranomainen.

Onko valinta kaupallisen tai muun kuin kaupallisen käytön välillä julkaisijan päätettävissä (Creative Commons -lisenssillä voidaan myös estää kaupallinen käyttö)? Vai onko lakiesityksen sisältönä se, että kun aineisto on avattu, se on annettava vapaasti sekä kaupalliseen että tutkimuskäyttöön? Mitä siinä tapauksessa tapahtuu niille avoimeksi saatetuille aineistoille, joiden kaupallista käyttöä on rajoitettu, tai joiden käyttöä rajaa tietosuojalainsäädäntö tai joihin tutkija on asettanut muita ehtoja (esim. embargo)? Kuuluuko vastuu lain noudattamisesta tällöin tutkijalle vai tutkimusorganisaatiolle, jos lakiesitys kohtelee molempia julkaisijoina? Onko tutkimusorganisaatiolla tällaisessa tapauksessa oikeus muuttaa avatun tutkimusaineiston lisenssiä, vai onko sillä ainoastaan velvollisuus ohjeistaa tutkijoita lain sisällöstä?

Yksityinen tutkimusrahoitus

Tutkimusaineistoja tuotetaan Suomessa myös esimerkiksi yksityisten säätiöiden rahoituksen tuella. Miten lakia sovelletaan niissä tapauksissa? Onko tarkoitus, että yliopistolla julkisoikeudellisena laitoksena on velvollisuus huolehtia myös siitä, että nämä aineistot täyttävät lakiesityksen mukaiset edellytykset, siinäkin tapauksessa, että yksityinen rahoittaja ei ole tätä edellyttänyt?

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

Data-arkistoilla voi olla kontrollimekanismeja aineiston julkaisemisen tai käytön suhteen (aineistojen käyttäjältä voidaan esimerkiksi edellyttää rekisteröitymistä). Miten lakia sovelletaan tällaisissa tapauksissa?

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

Tutkimusaineistoja tuotetaan usein kansainvälisesti yhteistyönä, jolloin myös muun kuin EU- alueen lainsäädännöllä on vaikutusta siihen, milloin ja millä tavoin tutkimusaineisto on avattavissa.

Aineistojen avaamiseen tarvittavat tukipalvelut ja niistä muodostuvat kustannukset tutkimusorganisaatiolle eivät ole merkitykselliset. Ellei asioita suunnitella huolellisesti eikä tukipalveluita ole riittävästi, tutkimusaineistoa voidaan jättää julkaisematta.

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

Julkisen tutkimusrahoituksen ehtona on pääsääntöisesti tutkimusaineistojen avoin saatavuus.

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

Lääketieteellistä tutkimusta koskevaa lainsäädäntöä tulisi tarkastella myös.

Arvokkaat tietoaineistot

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

Tällä hetkellä tällaisia aineistoja Helsingin yliopistolla on esimerkiksi ilmakehään ja maaperään liittyvien havaintoasemien seurantadata. Samankaltaisia aineistoja voi lain piiriin tulla muitakin, sitten kun komission täytäntöönpanoasetus valmistuu.

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

Onko ehdotetun sääntelyn tavoitteena se, että tiettyjen alojen seurantadata (esim. luontoon liittyvien havaintoasemien data) tulisi olla reaaliajassa avoimen rajapinnan kautta saatavilla?

Kaikki havaintolaitteet eivät toistaiseksi ole niin automatisoituja, että niiden tuottama data olisi välittömästi avoimesti saatavilla. Sääntelystä voi aiheutua huomattavia kustannuksia tutkimusinfrastruktuureille, missä tapauksessa Helsingin yliopisto pitää tärkeänä lakiesityksessä olevaa kahden vuoden siirtymäaikaa arvokkaiden tietoaineistojen maksuttomuudelle.

Yleiset kommentit

Yleiset kommentit hallituksen esityksen luonnoksesta ja ehdotetun sääntelyn vaikutuksista kokonaisuudessaan.

Helsingin yliopisto kiittää mahdollisuudesta kommentoida hallituksen esitystä avoimen datan direktiivin kansalliseksi lainsäädännöksi. Yliopiston kaltaiselle avoimia tutkimusaineistoja tuottavalle ja julkisen sektorin tietoja tutkimuskäytössä hyödyntävälle organisaatiolle avoimen datan direktiivi ja sitä täydentävä kansallinen lainsäädäntö on erittäin tärkeä. Helsingin yliopisto tukee tiedon avointa saatavuutta, sekä tutkimuksen että koko yhteiskunnan tarpeisiin.

Lakiesityksessä ehdotetulla sääntelyllä on vaikutuksia erityisesti julkisilla varoilla tuotettujen tutkimusaineistojen julkaisemiseen, ja tästä syystä valtaosa Helsingin yliopiston kommenteista keskittyy tähän osuuteen. Yleisenä kommenttina on kuitenkin mainittava, että lakiesitys vaatisi edelleen jonkin verran auki kirjoittamista sen selventämiseksi, tuleeko laki sovellettavaksi silloin kun aineisto avataan tietyllä tavalla vai onko aineisto avattava aina tämän lain mukaisesti? Yksityiskohtaisemmat kommentit tästä on annettu erillisten kysymysten kohdalla.

Toinen yleisen tason kommentti koskee ehdotetun sääntelyn vaikutuksia tutkimusaineistojen julkaisemiseen. Lakiesityksessä mainitaan ainoastaan eräille julkisen sektorin elimille (esim. kirjastot, arkistot, museot) lain myötä syntyvät tulonmenetykset aineistojen maksuttomasta käytöstä, mutta ei käsitellä lainkaan siitä, että myös tutkimusorganisaatioille syntyy merkittäviä kustannuksia tutkimusaineistojen avaamisesta – sekä nykyisellään että lakiesityksen voimaantulon jälkeen.

Eerola Paula
Helsingin yliopisto

Käkelä Tiina
Helsingin yliopisto - Tiina Käkelä, Tutkimuspalvelut