

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?

Ehdotuksessa on käsitelty kustannusvaikutuksia pääasiassa valtion virastojen näkökulmasta. Kuntien näkökulmasta kustannusvaikutukset ovat osittain poikkeavat. Vaikutusten arvioinnissa käytetty Helsingin seudun liikenne ei edusta kovinkaan hyvin kuntien eri toimialojen nykytilaa. Kuntakenttä on vastuussa pääosin paikallisen tiedon tuotannosta muttei kerää merkittäviä tuloja tiedon myynnistä. Useimmiten myynti tapahtuu valtion viraston taholta, joka koostaa ja jatkojalostaa kunnilta saatuja tietoja sekä saa tulorahoitusta tietojen myynnistä. Paikoitellen kunnat joutuvat myös maksamaan valtion virastoille koottujen ja jatkojalostettujen tietojen käytöstä. Tampereen kaupungilla on vain muutamia osittaiseen tulorahoitukseen perustuvia tietoaaineistoja, joiden tuloja käytetään esimerkiksi arkistojen digitalisointiin mutta kokonaisvolyymit ovat maltillisia.

Kuntakenttä on kokonaisuutena laaja ja hajanainen. Resurssit ja kyvykkyydet vaihtelevat merkittävästi eri kuntien välillä. Isoilla kaupungeilla, kuten Tampereen kaupungilla, on resursseja tietojen avaamiseen ja rajapintojen tarjoamiseen, mutta siitä huolimatta niistä seuraa merkittäviä kertaluonteisia kustannuksia sekä jatkuvia ylläpitokustannuksia, joiden suuruus riippuu hyvin paljon lähdejärjestelmän iästä ja elinkaaren vaiheesta. Toisaalta vastaavien tietojen saaminen koko kuntakentästä on haastavaa ja onnistuu usein parhaiten tarjoamalla kansallisella tasolla yhteinen keskitetty jakeluratkaisu. Sen toteutus kuitenkin edellyttää kuntakohtaisia integraatoratkaisuja, joista aiheutuu vastaavia lisäkustannuksia. Käytännössä näiden rakentamiseen tarvitaankin yhteistyö- ja tukirakenteita sekä lisärahoitusta niiden toteuttamiseen.

Avoimen datan direktiivi vastaa tavoitteiltaan ja toimenpiteiltään hyvin paljon niin edeltävän PSI-direktiivin kuin liikennepalvelulain vaatimuksia. Vaikutuksia arvioitaessa olisikin hyvä käydä tarkemmin läpi niiden toimeenpanon haasteet suhteessa lakien tavoitteisiin.

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?

Avoimien rajapintojen hyödyntämisellä kasvatetaan avattujen rajapintojen tietojen laatua, rajapinnan teknistä käytettävyyttä sekä luotettavuutta. Siinä mielessä tavoite on tarkoituksenmukainen. Toisaalta rajapinnan avoimuus tuo rajoitteita esimerkiksi tietosuojan näkökulmasta jaettavan tietosisällön tarkkuudelle, joka usein johtaa siihen, ettei tietosisällön kattavuus tai tarkkuus riitä kaikkiin käyttötapauksiin. Näiden syiden takia usein joudutaan luomaan viranomaiskäyttöön erillisiä jakeluratkaisuja.

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

Esityksessä on tunnistettu merkittävimmät erityislainsäädännöt.

Laki eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä

Kommentit laista eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä kokonaisuutena.

Yleisesti ottaen on mahdotonta arvioida vaikuttavuutta julkisille yrityksille ilman arvokkaiden tietoaineistojen määritelmää.

Millaisiin yrityksiin toimialallanne tai alueellanne ehdotettu laki tulisi sovellettavaksi?

Tampereen kaupungin osalta ehdotettu laki tulisi koskemaan kaupungin tytäryhteisöjä, joihin kuuluu muun muassa vesi- ja energiahuollon toimijoita (Tampereen Sähkölaitos Oy, Pirkanmaan Jätehuolto Oy), julkisen liikenteen harjoittajia (Finnpark Oy, Tampereen Raitiotie Oy, Tuomi Logistiikka Oy, Suomen Hopealinja Oy) sekä paikkatietotoimijoita (Tampereen Infra Oy).

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

Ei tunnistettu suoria ristiriitaisuuksia. Toisaalta esimerkiksi julkisuuslain, tiedonhallintalain ja erityislainsäädännön (esim. liikennepalvelulaki) velvoittavuus julkisia yrityksiä kohtaan vaihtelee. Sisällöllisesti käsitellään kuitenkin samankaltaisia asioita. Eri lakien vaatimukset ja velvoittavuus olisi hyvä yhtenäistää ja selkeyttää etenkin julkisten yritysten näkökulmasta.

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

Laki liikenteen palveluista 320/2017

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?

Laki liikenteen palveluista 320/2017

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?

Koska ehdotettu laki velvoittaa vain julkisia yrityksiä, niin se voi johtaa tilanteisiin, joissa laki velvoittaa julkista yritystä avaamaan liiketoimintakriittistä tietoa ja samalla markkinalla toimivalla yksityisellä yrityksellä vastaavaa veloitetta ei ole. Tämä voi koskea esimerkiksi liikennepalvelualan toimijoita riippuen arvokkaiden tietoaaineistojen lopullisesta määritelmästä. Tämänkaltaisten arvokkaiden tietoaaineistojen osalta tulisi arvioida, tulisiko vastaavat vaatimukset toteuttaa myös esimerkiksi liikennepalvelulain kautta, jolloin ne koskisivat myös yksityisiä yrityksiä.

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

Eryteisesti liikennepalvelulain myötä vastaavien käytäntöjen salliminen on melko ominaista kyseisen toimialan toimijoilla. Liikennepalvelulain muutos on kuitenkin melko tuore ja muutosvaihe on edelleen käynnissä.

Avoimen datan direktiiviä edeltänyt PSI-direktiivi on luonut vastaavia käytäntöjä myös paikkatieto-toimialan julkisille yrityksille.

Laki julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä

Kommentit laista julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä kokonaisuutena.

-

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

Ei havaittu tunnistamattomia vaikutuksia.

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

Kunnan tuottamien tutkimusaineistojen näkökulmasta riskiä pidetään pienenä.

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

Osa rahoitusinstrumenteista edellyttää avoimuutta. Tampereen kaupunki suosii tutkimustoiminnassaan avoimuutta aina kun tutkimuskohde ja siinä käytettävät tausta-aineistot sen mahdollistavat.

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

Ei tunnistettu.

Arvokkaat tietoaaineistot

Onko toimialallanne tai toiminnassanne tunnistettu tietoaaineistoja, jotka mahdollisesti tai todennäköisesti tultaisiin komission toimesta säätämään arvokkaiksi tietoaaineistoiksi?

Kuntien rakennetun ympäristön tieto-omaisuus kuten esimerkiksi kiinteistörekisteritiedot, kaavoitusaineistot tai kaupunkimallit.

Kuntien ja kuntien omistamien yritysten taloustiedot.

Liikenteeseen ja liikenneverkkoon liittyvät aineistot. Liikennepalvelulaki edellyttää tietyiltä osin liikennetiedon avaamista jo nyt, mutta vaadittujen tietojen laajuus voi kasvaa direktiivin myötä.

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

Toistaiseksi varautuminen on haastavaa, koska yleisiä teemaluokkia tarkempaa tietoa arvokkaiden tietoaineistojen määritelmästä ei ole. Teemaluokkien osalta pääpaino vaikuttaa olevan kansallisissa toimijoissa, mutta osa teemaluokista voi koskettaa kunnallisia toimijoita merkittävästi. Tampereen kaupunki on avannut tietoaineistojaan vuosia, joten osa mahdollisista arvokkaiksi määriteltävistä tietoaineistoista voi olla jo avattu. Toisaalta tehty avaamistyö on luonut teknistä kyvykkyyttä lisävauksiin, joka voi säästää merkittävältä lisäkustannuksilta uusia avauksia tehtäessä. Tietoaineistoja on vielä paljon avaamatta ja riippuen lähdejärjestelmän kyvykkyydestä uudet avaukset voivat aiheuttaa satojen tuhansien kustannukset per tietolähde sekä jatkuvat kustannukset avaamisen jälkeen.

Avattavien tietolähteiden lukumäärää on mahdotonta arvioida ennen arvokkaiden tietoaineistojen tarkempaa määritelmää, mutta todennäköisesti puhutaan kymmenistä tietolähteistä, jolloin kokonaiskustannukset ovat merkittäviä. Kaupungin tytäryhtiöissä tietojen avaamista on tehty toistaiseksi melko rajallisesti, mutta teknistä kyvykkyyttä avaamiseen on olemassa.

Yleiset kommentit

Yleiset kommentit hallituksen esityksen luonnoksesta ja ehdotetun sääntelyn vaikutuksista kokonaisuudessaan.

Tiedon avoimuus ja hyödynnettävyyden lisääminen ovat tavoitteina lähtökohtaisesti kannatettavia ja perusteltuja. Lausuntopyyntö on yleisesti ottaen laaja ja arvokkaiden tietoaineistojen määritelmän puuttuessa epämääräinen. Toivommekin, että lain lopulliseen muotoon pystytään vielä vaikuttamaan sen jälkeen, kun arvokkaiden tietoaineistojen määritelmät valmistuvat. Lopullisista määritelmistä riippuen vaikutukset voivat olla kuntien tasolla vähäiset tai todella suuret.

Ehdotetun lain aikataulu ja siirtymäajat eivät ole riittäviä. Lain on tarkoitus astua voimaan kahdeksan kuukauden päästä eikä arvokkaiden tietoaineistojen määritelmistä ole tarkempaa tietoa. Ehdotuksessa siirtymäaikaa on ylipäättään esitetty vain arvokkaiden tietoaineistojen maksuttomuuden näkökulmasta. Vaikka maksuttomuus ei olisi este, niin siirtymäaikaa tarvitaan teknisen toteutettavuuden näkökulmasta merkittävästi etenkin, jos lopullinen arvokkaiden tietoaineistojen määritelmä tulee olemaan laaja ja koskettaa useita toimijoita sekä erilaisia järjestelmiä. Esityksessä ei käsitellä muutostarpeiden rahoitusta millään tasolla.

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.

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. Toimeenpanon osalta olisi hyvä tutustua tarkemmin esimerkiksi PSI-direktiivin ja liikennepalvelulain tavoitteisiin ja toimeenpanon haasteisiin. Olisi suositeltavaa, että jokaisen arvokkaan tietoaineiston osalta muodostetaan oma asiantuntijatyöryhmä suunnittelemaan, miten kyseisen toimialan tiedot on järkevää avata huomioiden niin paikallisen kuin kansallisen tason tarpeet.

Koivisto Kirsi

Tampereen kaupunki - Konsernijohtaja Yli-Rajala 23.11.2020 § 133