

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 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?**

Maanmittauslaitos tulkitsee väitteen olevan oikea eli viranomaiset tekevät päätöksiä tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti.

**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.**

Maanmittauslaitoksen käsityksen mukaan julkisesti rahoitettua tutkimusta varten tuotetut tutkimusaineistot ovat jo pääsääntöisesti julkisia, jollei hankkeita

koskevissa tutkimussopimuksissa ole syystä tai toisesta rajoitettu tutkimustulosten julkisuutta. Esimerkiksi Suomen Akatemiasta myönnettävän

tutkimusrahoituksen ehtona on, että tutkimusaineiston on oltava avoimesti saatavilla mahdollisimman pian tutkimustulosten julkaisemisen jälkeen, ellei

laista tai muusta perustellusta syystä muuta johdu. Aineistojen avoin saatavuus ei kuitenkaan edellytä, että aineisto on aina täysin avointa. Aineistot on esimerkiksi mahdollista tallentaa tietoturvallisiin data-arkistoihin (repositorio) siten, että niiden uudelleenkäyttö edellyttää tutkimuslupaa.

Maanmittauslaitos on laatinut avoimen tieteen politiikan 23.8.2018 (MML 3069/00 01 00/2018). Sanotun politiikan kohdan 3 perusteella tutkimusaineistoilla

voi perustelluista syistä olla erilaisia avoimuuden asteita vaihdellen kaikille täysin avoimesta salassa pidettävään. Tutkimushankkeen ja aineiston julkaisijan on varmistettava, ettei julkaiseminen ole viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain, EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen, tietosuojalain tai tekijänoikeuslain vastaista tai Maanmittauslaitoksen muiden sopimusten, kuten esimerkiksi tutkimussopimusten, vastaista.

Avoimen datan direktiivin tarkoituksena on edistää kaiken julkisen sektorin hallussa olevan tiedon uudelleenkäyttöä kaupallisiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin. Tutkimustiedon, niin kuin se on direktiivin 10 artiklan 2 kohdassa määritelty, sekä arvokkaiden tietoaineistojen uudelleenkäytöstä ei kuitenkaan

saa periä maksuja lainkaan. Kuten perusteluissa todetaan, valmistelun yhteydessä ei liioin ole havaittu, että tieteellistä tutkimusta tekevät viranomaiset

olisivat tähän asti asettaneet tutkimusaineistojaan julkisesti saataville maksullisena.

Sitä vastoin laki ei ota kantaa tutkimusaineistojen käytön yhteydessä avoimiin lisensseihin eli käyttö lupiin, muutoin kuin perusteluissa toteamalla, että Creative Commons –käyttöluvat, kuten esimerkiksi edellytys tekijän nimen mainitsemisesta aineistoja hyödynnettäessä, eivät ole laissa ja direktiivissä tarkoitettuja kiellettyjä yksinoikeusjärjestelyjä.

Käyttö lupien huomioimatta jättäminen on kuitenkin Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (TENK) (tenk.fi) 14.11.2012 julkistaman HTK-ohjeen osalta tulkinnanvaraista (Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa, [https://tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK\\_ohje\\_2012.pdf](https://tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf)). Ohjeen vaikuttavuus perustuu tiedeyhteisön vapaaehtoiseen sitoumukseen noudattaa ohjetta ja edistää tutkimuseettisten periaatteiden tunnetuksi tekemistä. HTK-ohjetta noudatetaan Suomessa kaikilla tieteenaloilla ja luettelo siihen sitoutuneista organisaatioista on tutkimuseettisen neuvottelukunnan verkkosivuilla. Myös kansainvälisesti käydään vilkasta keskustelua yhteisistä tutkimuseettisistä periaatteista ja siitä, kuinka hyvän tieteellisen käytännön loukkaukset voidaan tunnistaa. Eräs esimerkki yhteisesti luoduista säännöistä on The European Code of Conduct for Research Integrity (European Science Foundation ESF & ALL European Academies ALLEA 2011).

HTK -ohjeen mukaan yksi tutkimuseettisten näkökulmista hyvän tieteellisen käytännön keskeisiä lähtökohtia on:

”3. Tutkijat ottavat muiden tutkijoiden työn ja saavutukset asianmukaisella tavalla huomioon niin, että he kunnioittavat muiden tutkijoiden tekemää työtä ja viittaavat heidän julkaisuihinsa asianmukaisella tavalla ja antavat heidän saavutuksilleen niille kuuluvan arvon ja merkityksen omassa tutkimuksessaan

ja sen tuloksia julkaistessaan. (HTK-ohje s.6).”

Vilppi tieteellisessä toiminnassa käsittää muun muassa:

”Anastamisella tarkoitetaan toisen henkilön tutkimustuloksen, -idean, -suunnitelman, -havaintojen tai -aineiston oikeudetonta esittämistä tai käyttämistä omassa nimissä.” (HTK-ohje s.8).

Direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on tuettava tutkimusaineistojen saatavuutta hyväksymällä kansallisia toimintapolitiikkoja

ja asiaankuuluvia toimia, joilla pyritään saattamaan julkisin varoin tuotetut tutkimusaineistot avoimesti saataville, sisäänrakennetun avoimuuden periaatetta ja FAIR-periaatteita (löydettävissä, saatavilla, yhdistettävissä ja uudelleen käytettävissä) noudattaen. Direktiivin 10 artiklan 2 kohdassa

säädetään, että tällaista tutkimusaineistoa on voitava käyttää uudelleen kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin III–IV luvun eli 5–12 artiklan mukaisesti, mikäli se on julkisesti rahoitettua ja tutkijat, tutkimusta harjoittavat organisaatiot tai tutkimusta rahoittavat organisaatiot ovat jo asettaneet tutkimusaineiston julkisesti saataville organisaatio- tai tutkimusalakohtaisen tietovaraston kautta. Kun tutkimusaineistoa asetetaan saataville, on otettava huomioon oikeutetut kaupalliset edut, tietämyksen siirtoa koskevat toimet ja olemassa olevat teollis- ja tekijänoikeudet.

Lakiehdotukseen julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä on kirjattu tutkimusaineistojen maksuttomuudesta 3 §:ssä ”Tutkimusaineiston julkaisijan on sallittava tutkimusaineistojen käyttö kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin. Tutkimusaineistojen käytön on oltava maksutonta.” Syrjimättömyydestä ja tasapuolisesta kohtelusta todetaan 5 §:ssä ”Tutkimusaineiston julkaisijan on kohdeltava tutkimusaineistoja

käytettäviä toimijoita tasapuolisesti. Tutkimusaineistojen käytön ehtojen tulee olla objektiivisia, oikeasuhteisia, syrjimättömiä ja yleisen edun mukaisen

tavoitteen nojalla perusteltuja.”

Kun lakiehdotuksessa ei mainita tutkimusaineistojen avoimuuden ja maksuttomuuden yhteydessä avoimia lisenssejä eli käyttölupia, kuten esimerkiksi

edellytys tekijän nimen mainitsemisesta aineistoja hyödynnettäessä, on suurena vaarana, että nämä jätetään huomioimatta tutkimusaineistojen uudelleen käytön yhteydessä. Näin syöllistyttäisiin tutkimuseettisessä mielessä tieteelliseen vilppiin. Maanmittauslaitos katsoo, että tämä näkökulma tulisi huomioida lakia viimeisteltäessä.

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

Avoimuus on yksi tieteen perusperiaatteista. Avoimuuden periaatteet ovat jo yleisesti omaksuttuja suomalaisessa tutkimusyhteisössä ja ehdotettu sääntely koskee ainoastaan sitä, millä tavoin jo julkaistu aineisto olisi asetettava saataville. Tieteellisen avoimuuden käsitteeseen on kuitenkin liittynyt olennaisesti vapaaehtoisuus.

Keväällä 2020 julkaistu Avoimen tieteen ja tutkimuksen julistus kokoaa suomalaisen tutkimusyhteisön yhteisen avoimen tieteen ja tutkimuksen vision äärelle. Avoimen tieteen koordinaatio (avointiede.fi) kutsui helmikuussa tutkimusyhteisön organisaatioita allekirjoittamaan julistuksen. Kaikki yliopistot, ammattikorkeakoulut ja tutkimuslaitokset ovat jo ilmaisseet tukensa.

Julistusta tukevien organisaatioiden suuri määrä kertoo siitä, miten paljon suomalainen tutkimusyhteisö arvostaa tieteen ja tutkimuksen avoimuutta. Tutkimusyhteisö on valmis tarttumaan avoimuuden haasteisiin itsenäisesti, ilman ulkopuolista neuvontaa ja ohjausta. Tutkimusyhteisö haluaa myös

edistää avoimuutta vastuullisesti, kaikkien osapuolien ääntä kuunnellen.

Lainsäädäntö menee soveltamistilanteessa julistuksen edelle, jolloin voi syntyä ristiriitatilanne koskien tutkimusaineistojen saatavuutta nyt säädettävän

lain ja yllä mainitun tieteen avoimuuden ja vapaaehtoisuuden periaatteen välillä.

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

Maanmittauslaitoksen käsityksen mukaan julkisesti rahoitettua tutkimusta varten tuotetut tutkimusaineistot ovat jo pääsääntöisesti julkisia, joten ehdotettu

laki ei lisäisi riskiä siihen, ettei tutkimusaineistoja enää asetettaisi julkisesti saataville.

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

Maanmittauslaitos toteaa, ettei se tieteellistä tutkimusta tekevänä viranomaisena ole liioin tähän asti asettanut tutkimusaineistojaan julkisesti saataville

maksullisena.

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

Viitataan yllä olevaan vastaukseen kohdassa ”Kommentit laista julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä kokonaisuutena”, Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (TENK) (tenk.fi) 14.11.2012 julkistama HTK-ohje (Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen

Suomessa). Maanmittauslaitos katsoo, että lakiehdotuksessa sen nyky muodossa on tulkinnallisuutta tutkimuseettisestä näkökulmasta liittyen tutkimusyhteisössä oleviin käytänteisiin avoimista lisenseistä, etenkin edellytys tekijän nimen mainitsemisesta aineistoja hyödynnettäessä.

## Arvokkaat tietoaineistot

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

MML:n ylläpitämistä aineistoista on komission valmistelumateriaalien perusteella todennäköisesti arvokkaiksi aineistoiksi luokiteltavia seuraavat: hallinnolliset

rajat, nimistö, osoitteet, rakennukset, kiinteistörajat, vesistö, korkeusmalli, ortokuvat ja liikenneverkko. Lopullista luettelo ei ole vielä vahvistettu.

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

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, vielä ei ole käytettävissä arvokkaista tietoaineistoista annettuja komission täytäntöönpanosäädöksiä, mistä syystä vaikutuksia voidaan arvioida vasta alustavasti. Vaikutuksiin ja aiheutuneisiin kustannuksiin voi ottaa kantaa vasta arvokkaiden aineistojen määrittelyn ja niihin kohdistuvien palvelutasojen ja -vaatimusten täsmennyttyä.

Tulonmenetysten osalta Maanmittauslaitos on alustavasti arvioinut summan olevan n. 200 000 euroa vuositasolla. Tuloissa on kyse siitä, että Maanmittauslaitos on perinyt avoimiin aineistoihin liittyvien rajapintapalvelujen avaamisesta maksun, jolla katetaan avaamisesta yms. aiheutuvia työkustannuksia. Lisäksi tuloihin sisältyy palvelujen käyttövolyyymiin perustuva käyttömaksu. Maksut on mitoitettu tarkasti vain avaamiseen ja ylläpitoon liittyviin kustannuksiin ja ei ole siten ollut merkittävä menoerä tietojen käyttäjille. Kustannusten kattaminen jää jatkotyössä selvitettäväksi, mikäli niitä ei

voida kattaa tulorahoituksella.

Maanmittauslaitokselle uudistuksesta mahdollisesti aiheutuvat kertakustannukset ja jatkuvat kustannukset (henkilöresurssit) on kirjattu hallituksen esityksen

luonnoksessa (s. 24).

Tutkimusaineistojen osalta taloudelliset vaikutukset ovat tämän hetken arvion mukaan jäämässä vähäisiksi.

## Yleiset kommentit

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

Aineistoille edellytetyjen rajapintatoteutusten (API) pysyviä kustannuksia arvioitaessa on tiedettävä, millaista palvelutasoa edellytetään. Mikäli palvelutasolle

ei aseteta lainkaan vaatimuksia, vaarana on, että rajapinnat eivät tule tuotannolliseen käyttöön eikä toteutuksista saada odotettuja hyötyjä. Jos palveluvaatimukset taas asetetaan liian korkealle, palvelun ylläpidosta aiheutuvat kustannukset voivat nousta kohtuuttomiksi. Kansallisella sääntelyllä

olisi huolehdittava riittävän ja oikeasuhteisen palvelutason toteuttamisesta kansantaloudellisten hyötyjen saavuttamiseksi.

Lopuksi Maanmittauslaitos kiinnittää huomiota siihen, että mahdollisiin muutoksiin esim. tarvittavien teknisten rajapintojen rakentamiseen tai palvelu sekä

toimintamallien käyttöönottoon on syytä varata riittävästi aikaa. Siirtymäaikataulun tulisi olla riittävä. Lisäksi arvokkaiden tietoaineistojen maksuttomuuteen

tulisi säätää riittävä siirtymäaika.

Nurmikari Jussi

Maanmittauslaitos - Pääjohtaja Arvo Kokkonen ja ylijohaja Petri Korpinen