

Elisa Kettunen

Eduskunta

Hallintovaliokunta

HaV@eduskunta.fi

Valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne

Asiantuntijalausunto

Asiantuntijakuuleminen. HE 74/2021 Hallituksen esitys eduskunnalle avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Valmistelun taustaa

Avoimen datan direktiivin pohjalta tehtävää kansallista lainsäädäntövalmistelua on leimannut epävarmuus, koska komission tarkentavaa säätelyä ei ole vielä saatu, vaikka kansallisen lainsäädännön tulisi olla ajan tasalla jo heinäkuussa. Lainsäädäntövalmistelua on jouduttu viemään eteenpäin pienissä osissa, voimatta kunnolla arvioida lainsäädännön kokonaisvaikutuksia. Asetelma on myös kunnille epäkiitollinen ja aikataulu on käytännössä mahdotonta toteuttaa toimeenpanon näkökulmasta.

Hallituksen esitystä on valmisteltu lainsäädäntötyöryhmässä ja asiantuntijatyöryhmässä, joiden molempien kokoonpano on muodostettu ministeriöiden edustajista. Kuntaliittoa tai yhdenkään kunnan edustajaa ei kutsuttu mukaan valmisteluryhmiin. Tämä näkyi erityisesti direktiivin vaikutustenarvioinnissa, joka oli kuntia koskevilta osin puutteellinen niin taloudellisten, kuin toiminnallisten vaikutusten arvioinnin osalta. Tämän niin Kuntaliitto kuin useat kunnat nostivat esiin marraskuussa 2020 antamissaan PSI-direktiivin kansallista toimeenpanoa koskevassa lausunnoissa. Lausuntojen myötä valtiovarainministeriö käynnisti kuntavaikutusten arviointia siltä osin kuin se oli mahdollista, eli koskien lähinnä dynaamista dataa koskevaa osuutta. Tässä arviointiin yhteistyössä Kuntaliiton eri alojen asiantuntijoiden kanssa, millaista lainsäädännön määrittelemää dynaamista dataa kunnista voisi löytyä.



Kuntavaikutusten arviointi tehtävä kattavasti sääntelyn tarkentuessa yhteistyössä kuntien kanssa

Korostamme, että kuntavaikutusten arviointi tulee tehdä uudestaan heti, kun tarkempaa säätelyä komissiosta saadaan koskien erityisesti arvokkaita tietoa-aineistoja. Mikäli tässä tulee olemaan mukana dataa, jonka tuottamisesta kunnat vastaavat, tulee vaikutusketjut arvioida yhdessä kuntien kanssa huolellisesti eri näkökulmista. Tässä vaikutusten arvioinnissa tulee huomioida paitsi suorat taloudelliset vaikutukset, myös vaikutusketjut esimerkiksi palvelumaksuihin, toiminnallisiin prosesseihin, hankintoihin, sopimuksiin, osaa-miseen, vastuuseen tiedon laadusta ja käsittelystä ja tarvittaviin muutoksiin tietojärjestelmiin. Kustannusten osalta on arvioitava niin kertaluonteiset kustannukset, että jatkuvan ylläpidon kustannukset, sekä esimerkiksi mahdolliset myyntitulojen menetykset ja niiden vaikutukset kuntien mahdollisuuksiin huolehtia tiedon laadusta.

Tarvittaessa on arvioitava sitä, onko dataa mielekästä avata suoraan kunnista esimerkiksi rajapintoja hyödyntäen vai onko esimerkiksi tietoturvan ja taloudellisuuden näkökulmasta hyödyllisempää avata dataa keskitetysti esim. valtion virastojen kautta. Tässä yhteydessä on muistettava se, että vaikutusten arviointia kuntien osalta ei voi suoraan päätellä esimerkiksi arvioimalla ensin vaikutuksia jollekin valtion virastolle, koska kuntien erilaisuus on huomioitava toimeenpanossa.

Kuntien erilaiset valmiudet, järjestelmäympäristö, käytettävissä olevat resurssit ja osaaminen luovat olosuhteet, joissa eri kunnille sama lainsäädäntö voi olla helposti toimeenpantavaa tai valtava haaste. Kustannuksiin, osaa-mistarpeisiin ja muihin välillisiin vaikutuksiin vaikuttaa myös se, mikä on taho, joka vastaa näiden myöhemmin nimettävien tietoa-aineistojen avaamisesta direktiivin vaatimusten mukaisesti. Mikäli tämä voidaan toteuttaa keskitetysti esimerkiksi valtion viranomastoimijan kautta ovat vaikutukset kuntiin erilaiset, kuin jos data joudutaan avaamaan jokaisesta kunnasta tai esimerkiksi alueittain, mutta erikseen. Rajapintojen ja muiden teknisten ratkaisujen ylläpito ja kehittäminen on joka tapauksessa niin investointeja kuin jatkuvaa resurssointia vaativaa työtä.

Toistamme lausunnossamme (865/03/2020) marraskuussa 2020 esittämämme vaatimuksen, että myös tulevien lainsäädäntömuutosten osalta lain vaikutuksista tulee laatia oma kuntavaikutusten arviointi riittävässä laajuudessa ja yhteistyössä Kuntaliiton ja erilaisten kuntien kanssa. On oletettavaa, että erityisesti arvokkaita tietoa-aineistoja koskevalla säätelyllä on vaikutuksia kuntiin.

Arvokkaat tietoaineistot

Kuntaliiton mielestä kaikki komission sallimat siirtymäajat ja muu liikkumavara hyödyntää kansallisessa lainsäädännössä. Vaikka arvokkaiden tietoa-ineistojen osalta ei vielä tiedetä, mitä ne pitävät sisällään, on hyvin mahdollista, että tämä tulee sisältämään kuntien tuottamaa tietoa, joista nyt peritään maksuja ja joilla on vaikutuksia kuntien talouteen. Mahdollisina arvokkaina tietoaineistoina voidaan pitää esimerkiksi maankäyttöön liittyvää dataa, jota kunnat tuottavat. Siirtymäajat tulee hyödyntää myös siinä tilanteessa, että tämä data avattaisiinkin keskitetysti esimerkiksi valtion viraston kautta, eikä suoraan kunnista, koska kunnilla ja virastoilla voi olla tarpeen rakentaa rajapintoja tai neuvotella tietojen toimittamiseen liittyviä sopimuksia eri toimijoiden ja myös valtion toimijoiden kanssa.

Koska arvokkaiden tietoaineistojen on oltava direktiivin mukaan saatavilla maksutta, koneluettavassa muodossa ja ohjelmointirajapinnan kautta, on niitä koskevilla täytäntöönpanosäädöksillä merkittävä rooli, kun arvioidaan sitä, mitä vaikutuksia ehdotetulla lainsäädännöllä kuntiin olisi. Tässä on huomioitava myös Suomen tietopolitiikka ja erilaiset muut kuntia koskevat velvoitteet esimerkiksi tietojen raportoinnista eri viranomaisten tarpeisiin tai kansallisiin tietovarantoihin.

Dynaaminen data, eli tiheästi päivittyvä data

Direktiivin 5 artikla sisältää uutta sääntelyä dynaamisesta datasta ja arvokkaista tietoaineistoista, joita ei ole aiemmin säännelty kansallisesti. Valmistelussa ei ole tähän mennessä tunnistettu kunnille merkittäviä kustannuksia tai tulonmenetyksiä, jotka johtuisivat tiheästi päivittyvää tietoa koskevasta sääntelystä, mutta on mahdollista, että sääntelyn tarkentuessa näitä tunnistetaan myöhemmin ja näiden tietojen uudelleenkäytön mahdollistaminen edellyttäisi rajapintojen toteuttamista. Toimialoja, joissa tällaista tiheästi päivittyvää dynaamista dataa voisi olla, ovat kuntapuolella esimerkiksi liikenne ja sosiaali- ja terveydenhuolto.

Tällaisen tiheästi päivittyvän tiedon tulisi olla ehdotetun tiedonhallintalain 24 a §:n mukaisesti sisällöltään nopeasti muuttuvaa tai vanhenevaa, minkä lisäksi sääntelyn ulkopuolelle on rajattu tieto, jonka luovuttamiselle on asetettu edellytyksiä tai joka on salassa pidettävää. Lisäksi asiakirjan tulisi olla 24 a §:n soveltamisalassa ehdotetun tiedonhallintalain 3 §:n 4 momentin mukaisesti, eli sen tulisi olla julkisuuslain tarkoittama viranomaisen asiakirja.

On hyvä, että rajapintoja ei veloitettaisi toteuttamaan ennakoivasti, vaan tieto tai asiakirja on luovutettava rajapinnan kautta vain pyynnöstä, mikä

omalta osaltaan kohdentaa velvoitteita sellaisiin tietoihin ja asiakirjoihin, joiden uudelleenkäyttöön on osoitettu mielenkiintoa. Ohjelmointirajapintojen rakentaminen ei ole kertaluonteinen toimenpide, vaan vaatii rajapintaa ylläpitävältä taholta jatkuvaa ylläpitoa, tietoturvanhallintaa, kehittämistä ja elinkaarenhallintaa. Tämä vaatii paitsi rahaa, myös osaamista, jota ei ole kottuullista olettaa löytyvän kaikista, erityisesti pienistä kunnissa.

Kuntaliiton kannanotto

Kuntaliitto kannattaa sitä, että tämän direktiivin toimeenpanossa, erityisesti monien siihen liittyvien epävarmuuksien vuoksi hyödynnetään kaikki mahdollinen kansallinen liikkumavara. Esimerkiksi eri kieliversioiden kokonaisarvio toi esiin, että suomenkielisessä käännöksessä oli käytetty osin pakottavia muotoiluja, kuin muiden kielisissä käännöksissä. Tämän osalta Kuntaliitto kannattaa, että lain siltä osin kuin direktiivi mahdollistaa, käytetään aina väljintä mahdollista tulkintaa. Esimerkiksi sen osalta, missä muodossa (tekniisesti, kielitoisintoina) direktiivin mukaisesti asiakirjat tulee asettaa saataville, on voitava käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa, eikä sähköistä muotoa voi pitää pakottavana.

Lopuksi haluan nostaa esiin huomion, että viime vuosina Suomessa on laadittu runsaasti uutta tiedonhallintaa ja digitalisaatiota koskevaa, kuntia velvoittavaa sääntelyä. Esimerkkeinä tietosuojalainsäädäntö, tiedonhallintalaki ja taloushallinnon raportointia ja maksamista koskeva lainsäädäntökokonaisuus (useita lakeja, mm. kuntalaki (410/2015), tietosuojalaki (1050/2018), laki hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien sähköisestä laskutuksesta (241/2019), laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019), laki tulotietojärjestelmästä (53/2018) ja laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016), sekä lisäksi eri toimialoja koskeva säädäntö, joka sisältää yhä useammin tarkkaa sääntelyä tiedonkäsittelystä esimerkkinä asiakasmaksulaki.

Tämä uusi, sinällään digitalisaatiota edistävä lainsäädäntö on kunnianhimoista ja toimeenpano vaatii osaamista, jota ei löydy kaikista kunnista. Kunnat joutuvat myös kilpailemaan hyvistä digiosaajista mm. yritysten kanssa. Näitä lakimuutosten yhteiskunnallisia vaikutuksia olisi hyvä arvioida kokonaisuutena, sillä usean lain yhteisvaikutus voi olla myös enemmän kuin osiensa summa. PSI-direktiivin toimeenpano on yksi uusi tiedonhallinta- ja digiosaimista kunnilta edellyttävä lakimuutos lisää tähän kokonaisuuteen.

SUOMEN KUNTALIITTO

Elisa Kettunen
Kehittämispäällikkö, Strategiayksikkö

Liite

Diaesitys

Jakelu
Tiedoksi

Eduskunta, Kuntaliiton kirjaamo, Markus Pauni.
Timo Reina, Tommi Karttaavi.