

Kansallisarkiston lausunto lausuntopyyntöön luonnoksesta hallituksen esitykseksi avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevasta lainsäädännöstä (VN/16660/2020)

Kansallisarkisto kiittää mahdollisuudesta antaa asiassa lausunto 30.11.2020 mennessä ja pitää uutta lainsäädäntöä tarpeellisena ja hyödyllisenä.

Avoimen datan direktiivin 6 artiklassa säädetään asiakirjojen uudelleenkäytön maksuttomuudesta. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan maksuttomuutta ei poikkeuksellisesti sovelleta kirjastoihin, korkeakoulujen kirjastot mukaan luettuina, sekä museoihin ja arkistoihin.

Hallituksen esityksen (s. 16) mukaan 6 artiklan 2 ja 4 kohdan nojalla jäsenvaltio voi kansallisesti säätää, että julkisen sektorin elin, jonka on tuotettava tuloja kattaakseen huomattavan osan julkisen tehtävänsä hoitamisesta aiheutuvista kustannuksista, sekä kirjasto, arkisto tai museo voisi periä edellä mainittujen kustannusten lisäksi kustannusten perusteella määräytyvää tuottoa. Tämä mahdollistaisi nykyistä suurempien maksujen sääntelyn, mutta ei edellyttä kansallisen sääntelyn muuttamista.

Kirjastojen, arkistojen ja museoiden osalta kohtuullisesta tuotosta ei kuitenkaan säädetä 6 artiklan 4 kohdassa vaan 5 kohdassa. Direktiivin 6 artiklan 5 kohdan mukaan, kun 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen julkisen sektorin elimien (kirjastot, museot ja arkistot) perivät maksuja, asiakirjojen toimittamisesta ja uudelleenkäyttöoikeuksien luovuttamisesta asianmukaisena tilikautena saatavat kokonaistulot eivät saa ylittää niiden keräämisestä, tuottamisesta, jäljentämisestä, jakelusta, tietojen varastoinnista, asiakirjojen säilyttämisestä ja oikeuksien selvittämisestä sekä tarvittaessa henkilötietojen anonymisoinnista ja kaupallisesti luottamuksellisten tietojen suojaamiseksi toteutetuista toimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia ja investoinneille saatavaa kohtuullista tuottoa.

Kansallisarkiston käsityksen mukaan direktiivin 6 artikla ei jätä jäsenvaltioille mahdollisuutta halutessaan jättää säätämättä 6 artiklassa säädettyistä maksuttomuuteen tehtävistä poikkeuksista eikä 6 artiklan 5 kohdan vaatimuksista vaan näiltä osin kyse on direktiiviin sisältyvästä pakottavasta sääntelystä (s. 28). Avoimen datan direktiivi asettaa vähimmäistason, joka jäsenvaltioiden on saavutettava (s. 7). Lisäksi, jos kansallista sääntelyä ei muuteta, ei se mahdollista asiakirjojen uudelleenkäytön hinnoittelua julkisen sektorin kirjastoissa, arkistoissa ja museoissa direktiivin 6 artiklan 2 ja 5 kohdissa edellyttämillä tavoilla, koska julkisuuslain 34 §:ssä säädettyjä maksuja sovelletaan kokonaisuudessaan esimerkiksi Kansallisarkiston toiminnassa. Julkisuuslain 34 § pitäisikin muuttaa sellaiseksi, että se vastaisi avoimen datan direktiivin 6 artiklan 2 ja 5 kohdan sääntelyä. Näin on tarkoitus tehdä mm. Ruotsissa. Hallituksen esityksessä (s. 30) viitataan Ruotsin valtioneuvoston kanslian 15.9.2020 julkaisemaan selvitykseen avoimesta datasta sekä ehdotuksen avoimen datan direktiivin täytäntöönpanosta uudella lailla avoimesta datasta ja julkisen sektorin tietojen uudelleenkäytöstä: Lakiehdotuksen 2 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan julkisen yrityksen,

kirjaston, museon tai arkiston perimä maksu voi sisältää kustannuksia tietojen keräämisestä, tuottamisesta ja varastoinnista sekä kohtuullisen sijoitetun pääoman tuoton saamisesta.¹

Julkisuuslain 34 §:ä on jossain määrin ristiriitainen arkistolain 21 b §:n 1 kohdan kanssa, sillä Kansallisarkistolla on mahdollisuus antaa tieto sähköisesti julkisuuslain 16 § 1 momentista poiketen. Julkisuuslain 34 § 1 mom. 3-kohdan mukaan, jos julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse, on kyse maksuttomasta palvelusta. Selvyyden vuoksi kyseinen julkisuuslain kohta olisi tässä samassa yhteydessä syytä muuttaa sellaiseksi, että 34.1 §:n 3 kohta ei koskisi julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvia kirjastoja, museoita ja arkistoja.

Tutkimustietoa koskeva lainsäädäntö

Esityksen mukaan lakia ei sovellettaisi tutkimustietoon, jota ei ole asetettu julkisesti saataville tai sellaiseen tutkimustietoon, joka on asetettu saataville jollakin muulla tavoin, kuin momentissa tarkoitettun tietovaraston kautta. Tietovarastolla tarkoitettaisiin organisaatio- tai tutkimusala-kohtaista tietovarastoa, ei esimerkiksi tutkijan ylläpitämää sivustoa/palvelua tai tilaustutkimuksessa organisaation tuottamaa tietovarastoa. Tietovarasto tulisi määritellä päinvastoin kuin hallituksen esityksessä todetaan, koska se ei ole tutkimusyhteisössä vakiintunut käsite eikä tutkimusyhteisössä yksittäisillä tutkijoilla välttämättä ole veloitetta tallentaa aineistojaan mahdolliseen tietovarastoon. Tutkimusaineistot eivät aina ole sijoitettuna tietovarastoon, vaan yksittäisen tutkijan hallussa. Silloin kyse ei ole tietovarastosta, josta aineistot kuvailutietoineen voitaisiin julkaista uudelleenkäyttöön.

Tutkimustiedolla tarkoitetaan sähköisessä muodossa olevia asiakirjoja, jotka eivät ole tieteellisiä julkaisuja tai artikkeleita, mutta jotka on koottu tai tuotettu tieteellisten tutkimustoimien yhteydessä ja joita käytetään näyttönä tutkimusprosessissa, tai joita pidetään tutkimusyhteisössä yleisesti tarpeellisina tutkimustulosten tarkistamiseksi. Tutkimusaineiston tieteellisyys on seikka, johon tulisi kiinnittää huomiota ja jonka määrittelyssä on erilaisia käytäntöjä. Onko esimerkiksi pro gradu -tutkielma tai ammattikorkeakoulun opinnäytetyö tieteellinen tutkimustoimi. Tietosuoja-asetuksessa tutkimus ymmärretään laajasti.

Sääntely kohdistuisi julkisen sektorin elinten hallussa oleviin tietoihin, julkisin varoin tuotettuihin ja tietovarastossa julkaistuihin tutkimusaineistoihin. Kansallisarkisto katsoo, että laissa ja sen esitöissä tulisi avata paremmin sitä mitä tarkoittaa julkisin varoin tuotettu. Tutkimushankkeissa hankitaan usein rahoitusta eri lähteistä ja yhdistellään yksityisiä ja julkisia varoja. Kattaako julkisin varoin tuotettu myös osin julkisin varoin tuotetut tiedot. Tietovarastossa julkaisu ei noudata alan terminologiaa muutoin, tietovarasto voi tarkoittaa käännoistä Data warehouse –sanasta. Tämä puolestaan voi olla käännettävissä tietovarastoksi

¹ ”En avgift som tas ut av ett offentligt företag, bibliotek, museum eller arkiv får, utöver vad som anges i första stycket, omfatta kostnader för att samla in, framställa och lagra information samt för att få en rimlig avkastning på investeringar.” Förslag till lag (2021:000) om öppna data och vidareutnyttjande av information från myndigheter och offentliga företag. https://www.regeringen.se/4a63bd/contentassets/9b6505e3b3964b4a9a7de4557c08e78d/sou-2020_55_webb.pdf

tai tietokannaksi. Tietovarasto voisi tarkoittaa myös arkistoa, mikä on kenties perinteisimmin ”tietovarasto”. Julkaisu tietovarastossa on myös problemaattinen aihe, sillä tietovarasto ei välttämättä pidä sisällään julkaisumahdollisuutta, eikä esimerkiksi tiedon kerääminen tietovarastoon tai arkistoon tarkoita aina, että tieto tulisi tosiasiaassa julkaistuksi.

Arvokkaat tietoaineistot

Arvokkaiden tietoaineistojen määritelmää on tarkennettava, mitä tehdäänkin erityislainsäädännössä. On selvennettävä myös, koskevatko arvokkaisiin aineistoihin liittyvät velvoitteet tällaisia aineistoja missä laajuudessa ja kuinka pitkään. Lausuntoesityksestä on ymmärrettävissä, että arvokkaisiin aineistoihin liittyvä sääntely koskee vaiheesta riippumatta arvokkaita tietoaineistoja. Kansallisarkiston hallussa on arvokkaita tietoaineistoja, kuten yritystietoja tai maanmittaustietoja, mutta nämä tiedot ovat pääsääntöisesti jo vuosikymmeniä vanhoja. Arvokkaiden tietoaineistojen, joihin tiedon saajalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaanti-oikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja, on pyynnöstä oltava saatavilla teknisten rajapintojen avulla. Tiedon on tarvittaessa oltava saatavilla myös useana kerralla ladattavana tiedostona. Direktiivissä arkistoja koskevat poikkeukset maksuihin liittyen, mutta saattaminen koneluettavaan muotoon ja tietojen antaminen on runsaasti resursseja vaativaa. Tiedonhallintalaissa tietoaineisto on määritelty siten, että sen voi katsoa koskevan myös arkistoituja tietoja.

Tutkimusjohtaja Päivi Happonen

Lakimies Raimo Lepistö

Allekirjoitettu sähköisesti Kansallisarkiston asianhallintajärjestelmässä.