



Lausunto

4.4.2023

VN/17688/2021

VN/17688/2021-OKM-33

Liikenne- ja viestintäministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto työryhmän selvitysluonnokseen datanhallinta-asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto työryhmän selvitysluonnoksesta, ja toteaa että ministeriön edustaja on ollut jäsenenä selvitystä laatineessa työryhmässä.

1. Oletteko samaa mieltä datanhallinta-asetuksen sisällön kuvauksesta? Vaatiiko jokin kohta mielestänne lisää selvennystä, jotta pystytte soveltamaan datanhallinta-asetusta?

Ministeriö pitää datanhallinta-asetuksen sisällön kuvausta selvityksessä kattavana. Organisatorinen soveltamisala on pääpiirteittäin selkeä, mutta organisaatioiden, jotka toimivat sekä tutkimuslaitoksina että kulttuuriorganisaatioina (esim. kirjasto) rooli vaatii vielä tarkennusta. Myös korkeakoulujen rooli suhteessa asetukseen vaatii tarkempaa arviointia. Asiallinen soveltamisala on esitetty pääsääntöisesti selkeästi, mutta kolmansien oikeudet vaativat lisäselvitystä, ks. huomiot kohdassa 3.

2. Oletteko samaa mieltä nykytilan arvioinneista? Miten datanhallinta-asetus vaikuttaa toimintaanne?

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää nykytilan kuvausta kokonaisuutena kattavana. Näistä osa kuuluu asetuksen soveltamisalaan, osa poikkeuksen piiriin kuuluviin (kulttuuri- ja oppilaitokset) ja osan (toimijat jotka ovat sekä tutkimuslaitoksia että kirjastoja, arkistoja tai museoita) tilanne on epäselvä. Datanhallinta-asetuksen vaikutuksia ministeriön hallinnonalan toimijoihin ei ole vielä kattavasti arvioitu, johtuen asetuksen tiettyjen kohtien vaikeaselkoisuudesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kannattaa selvityksessä esitettyä vaihtoehtoa, jossa Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämä avoindata.fi-sivustoa hyödynnettäisiin datanhallinta-asetuksessa tarkoitetun keskitetyn tietopisteen tuottamiseksi.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Meritullinkatu 10
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

09 135 9335
+358 9 135 9335

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.okm@gov.fi

3. Vapaamuotoiset huomiot selvityksestä

Erityisesti IP-oikeuksista (3.1.2 Asiallinen soveltamisala)

Datanhallinta-asetuksessa todetaan s. 7 selvästi, ettei saisi vaikuttaa julkisen sektorin elinten ”omistusoikeuksiin tai teollis- ja tekijänoikeuksiin eikä rajoittaa kyseisten oikeuksien käyttöä millään tavalla”. Lähtökohtaisesti datanhallinta-asetuksen mukaiset toimet eivät saa loukata aineettomia oikeuksia, joihin teollis- ja tekijänoikeudet kuuluvat.

OKM toteaa, että yllä olevasta huolimatta datanhallinta-asetuksen 2. luvun tavoitteet julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytölle edellyttävät vielä paljon pohdintaa tekijänoikeuslainsäädännön valossa. Tekijänoikeus ei ulotu tietoon. Silti asetuksen 2. luku koskee kolmansille kuuluvia oikeuksia sisältävää dataa muutamain poikkeuksin ja asetuksen määritelmässä data on määritelty siten, että se ulottuu myös ”tietojen koosteisiin, myös ääni- tai kuvataallenteena tai audiovisuaalisena tallenteena”. Määrittely jättää epäselväksi sen, sovelletaanko asetusta tekijänoikeudella suojattuihin teoksiin ja muihin suojankohteisiin (esim. sui generis -tietokantasuoja). Tekijänoikeus ei ulotu tietoon itsessään, vaan teoksen omaperäiseen ulko-muotoon tai muuhun suojankohteeseen. Digitaalisessa muodossa kaikki nämä ovat dataa. Metadata ja tietty formaatti, jossa data on, määrittelevät tietyn teoksen muodot, tai ”reunat”.

Selvityksen kuvaus kolmansille kuuluvien teollis- ja tekijänoikeuksien käsittelystä datanhallinta-asetuksessa on sinällään kunnossa. Työryhmän selvitysluonnoksessa todetaan julkisen sektorin elimen hallussa olevan datan määrittelyyn liittyen s.18, että ”Datanhallinta-asetuksessa ei ole määritelty, mitä tarkoittaa datan oleminen julkisen sektorin elimen hallussa. Samaa ilmaisua käytetään myös avoimen datan direktiivissä. Ilmaisua on syytä tulkita samalla tavalla molemmissa. Kyse voisi siis esimerkiksi olla viranomaisen itsensä laatimasta tai kokoamasta datasta, viranomaiselle toimitetusta datasta taikka tiedonsaantioikeuden nojalla saadusta datasta.” Analyysi tavoittaa yllä olevan IP-oikeuksiin liittyvän huolen hyvin.

Datanhallinta-asetuksessa säädetään, että asetusta ei sovelleta kulttuuri- ja oppilaitosten tai yleisradiotoiminnan harjoittajan ”hallussa” olevaan dataan (koska siihen kohdistuu merkittävällä tavalla kolmansien oikeuksia). Työryhmän selvitykseen sisältyvän analyysin mukaan tämä ei välttämättä kuitenkaan sulkisi pois sitä, että asetusta voisi soveltaa sellaiseen tietoon, joka on peräisin näistä organisaatioista, mutta joka on asetuksen soveltamisalaan kuuluvan toisen organisaation hallussa. OKM katsoo, että tätä päätelmää ei tulisi tehdä, ellei ole selvää, ettei datanhallinta-asetusta sovelleta teoksiin.

Datanhallinta-asetuksen mukainen data, joka on näiden ”toisten” laitosten hallussa, voi koskea mitä tahansa näiden laitosten kokoelmissa olevia teoksia, tai minkä tahansa muun julkisen laitoksen hallussa olevaa dataa, ts. teoksia. Rajaus kulttuuri- ja oppilaitoksiin ei siten ole selvä. Datanhallinta-asetuksessa tehty yllä mainittu rajaus ei alun perin ole perusteltu tekijänoikeuslainsäädännön valossa. Digitaalisessa muodossa olevia teoksia ei voida pitää ”datana”, tavalla jota datanhallinta-asetuksella (tai avoimen datan direktiivissä) tarkoitetaan. Näissä tarkoitetaan aina teoksiin sisältyvää tietoa, ei teoksia itsessään.

Siten selvityksessä ja jatkovalmistelussa olisi selvennettävä, että datanhallinta-asetuksen tavoitteena ei ole ollut sallia datan käyttöä, jos sillä tarkoitetaan teoksia itseään. Julkisen sektorin elin ei voi asettaa uudelleenkäytettäväksi sisältöjä, joihin sillä ei ole tekijänoikeutta. Ja usein vaikka se olisikin hankkinut tekijänoikeudet, edellyttää näiden oikeuksien luovuttaminen kolmannelle sitä, että oikeudet on nimenomaisesti hankittu edelleenluovutus-oikeuksin. Tähän viitataan myös selvityksessä. OKM katsoo kuitenkin, että maininnat velvollisuudesta edelleenluovutus-oikeuksien hankkimisesta aineiston uudelleenkäyttämiseksi tulisi jättää pois samoin kuin se, että uudelleenkäyttäjä vastaisi itse aineiston käyttämisestä aiheutuvasta mahdollisesta tekijänoikeuden loukkauksesta. Julkisen sektorin toimija ei voi sallia hallussaan olevan datan uudelleenkäyttöä, ellei sillä ole siihen oikeuttavia oikeuksia myös kolmansille kuuluvien oikeuksien osalta. Tämä ei ole voinut olla lainsäätäjien tavoitteena kun EU:n datanhallinta-asetus annettiin.

Eri asia on, jos datanhallintasäädös tarkoittaa esim. teoksia koskevaa metadataa. Tekijänoikeusdataa tekijänoikeus ei suoja, ja siihen voisi OKM mukaan soveltaa datanhallinta-asetusta. Jatkovalmistelussa olisi

selvennettävä, miten tekijänoikeusdataa käsitellään asetuksessa ja erityisesti, silloin kun kyse on poikkeuksen piiriin kuuluvien laitosten, eli kulttuuri- ja oppilaitosten tai muiden toimijoiden (jotka ovat sekä tutkimuslaitoksia että kirjastoja, arkistoja tai museoita) hallussa olevasta metadatatista. On tärkeää avata tällainen data mahdollisimman laajasti käytettäväksi, jotta tekijänoikeusjärjestelmä toimisi mahdollisimman hyvin. Tekijänoikeusdataa tulisi myös suojata tietoyhteiskuntadirektiiviä (2001/29/EY) vastaavasti tekijänoikeuksen sähköisinä oikeuksien hallinnointitietoina niiden luvatonta muuttamista ja poistamista vastaan.

Datanhallinta-asetuksessa säädetään edelleen, että julkisen sektorin elimet eivät saa käyttää tietokannan tekijän [sic: valmistajan] oikeutta estääkseen datan uudelleenkäytön tai rajoittaakseen sitä yli datanhallinta-asetuksessa asetettujen rajojen. Suomi pyrki vaikuttamaan tähän asetuksen valmisteluvaiheessa, toteamalla, että asetuksen tavoite on mahdollista toteuttaa myös ilman kyseistä rajausta (vaikka vastaava sisältyi virheellisesti avoimen datan direktiiviin). Valtiolle kuuluvat IP-oikeudet voivat tietyissä tapauksissa edistää avoimen tiedon tavoitteita, kuten esimerkiksi viranomaisen tuottaman tiedon säilymistä muuttumattomana.

OKM on edelleen huolissaan siitä, ettei asetus selvästi tuo esiin mitä datanhallinta-asetus merkitsee julkisen sektorin hallussa olevan datan uudelleenkäytön osalta. Suomi otti esiin asetuksen valmisteluvaiheessa, ettei siinä tuoda selvästi esiin, mitä tehtäviä asetuksessa arvioidaan aiheutuvan yksittäiselle julkisen sektorin elimelle aineettomiin oikeuksiin liittyen. Julkisen sektorin elimen julkista tehtävää ei kuitenkaan ole määritelty datanhallinta-asetuksessa. Ilmaisu on kuitenkin sama kuin avoimen datan direktiivissä. Siinä julkiselle elimelle kuuluvaa aineetonta omaisuutta oli rajoitettu avoimen datan tavoitteen toteutumiseksi.

Selvityksessä todetaan johtopäätöksenä, johon OKM voi yhtyä, että ”datan sisältämät kolmansien tekijänoikeudet eivät sinänsä estäisi datahallintosäädöksen tavoittelemaa uudelleenkäyttöä, mutta asettavat tiettyjä lakiin perustuvia reunaehdoja tai rajoitteita uudelleenkäyttötilanteissa”, ja jatkaa, että ”Asetuksen tavoitteita ajatellen on kuitenkin luontevaa lähteä siitä, että viranomaiset tarjoavat uudelleenkäytettäväksi lähtökohtaisesti sellaisia tekijänoikeudella tai lähioikeudella suojattuja aineistoja, joiden uudelleenkäyttö on mahdollista joko tekijänoikeuden rajoituksen tai sopimuksen perusteella”.

Siten OKM voi yhtyä myös selvityksen toteamukseen, että datanhallinta-asetus näyttää edellyttävän, että viranomaiset tunnistavat tekijänoikeudella tai sen lähioikeudella suojatut aineistot ja sitä, millaisia oikeuksia viranomaisilla on kyseisiin aineistoihin sekä millä tavoin ja missä laajuudessa oikeudet ovat luovutettavissa edelleen uudelleenkäyttöä varten.

Datanhallinta-asetuksen tullessa voimaan syyskuussa 2023 olisi erittäin tärkeää, että sääntelyn sisältöä ja vaikutusten arviointia koskevaa osaamista kehitettäisiin VM:ssä. Yksi luonteva yhteys, jossa osaamista voisi edistää, olisi Valtioneuvoston periaatepäätöksen kansallisesta aineettomien oikeuksien strategiasta (IPR-strategia) täytäntöönpano IP-oikeuksia valtionhallinnon tasolla koskevien toimenpiteiden 4-6 osalta.

Ylijohtaja

Esko Ranto

Kulttuuriasiainneuvos

Tapani Sainio

Tiedoksi

VN/17688/2021-OKM-33

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: