



18.06.2020

Antti Helin
JulkICT

Avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa tukevan asiantuntijatyöryhmän väliraportti

1 Johdanto

Asiantuntijatyöryhmä on pitänyt 6.5.-11.6.2020 välisenä aikana viisi kokousta ja yhden työpajan. Tässä väliraportissa kootaan sinä aikana muodostetut näkemykset ja kannat, mitä tulee avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin (2019/1024/EU) kansalliseen täytäntöönpanoon.

2 Direktiivin sisältö lyhyesti

2.1 Direktiivin soveltamisala

Direktiivin soveltamisala koskee:

1. julkisuuslaissa tarkoitettuja julkisia viranomaisen asiakirjoja;
2. eräiden toimialojen julkisten yritysten hallussa olevia yleisen edun palveluun liittyviä asiakirjoja, joide uudelleen käyttö on sallittua¹;
3. julkisesti rahoitettua tutkimusta tehdessä laadittua tutkimusaineistoa, (haastattelut, tallenteet, sensorihavainnot, mittaukset, jne.) joka on sähköisessä muodossa ja jo asetettu julkisesti saataville julkaisuarkistoon.

”Asiakirjan” määritelmänä käytetään julkisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaista määritelmää.

Direktiiviä ei sovelleta asiakirjoihin, jotka ovat lain nojalla salassa pidettäviä tai jotka sisältävät henkilötietoja. Sitä ei myöskään sovelleta asiakirjoihin, joita julkinen yritys ei itse vapaaehtoisesti aseta saataville tai luovuta käytettäväksi ja joita julkisen yrityksen ei jo muun voimassa olevan lain nojalla tarvitse asettaa saataville tai luovuttaa.

Direktiivissä asetetaan soveltamisalaan myös lukuisa joukko poikkeuksia, joiden merkitys on kokonaisuutenakin vähäinen. Tällaisia ovat esimerkiksi se, että direktiiviä ei sovelleta muiden kulttuurilaitosten kuin kirjastojen, museoiden ja arkistojen hallussa oleviin asiakirjoihin.

2.2 Direktiivin vaikutukset tietojen saataville asettamisen tapoihin ja muotoihin

Direktiivin soveltamisalan piirissä oleva asiakirja on asetettava saataville

- Sen olevassa olevissa esitysmuodoissa (esim. tiedostomuodoissa)

¹ Tähän pitkä alaviite jossa vielä tarkennettu toimialat muistin virkistämiseksi

- Sen olemassa olevissa kieliversioissa
- Sähköisessä, avoimessa ja koneellisesti luettavassa muodossa, jos se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista.

Jos asiakirja on tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyvä, se on asetettava saataville rajapinnan kautta.

Jos asiakirja on arvokasta tietoaineistoa, se on asetettava saataville rajapinnan kautta ja tarvittaessa useana kerralla ladattavana tiedostona.

Yleisesti esitysmuotojen osalta on kuitenkin huomioitava, että niiden sääntely ei ole pakottavaa suhteessa tiedon pyytäjään. Tietoa voidaan pyytää siinä muodossa, kun se on tarpeellista. Tietoa luovuttavalla taholla ei voida katsoa olevan velvollisuutta tehdä luovutusta esimerkiksi rajapinnan kautta, jos tiedon pyytäjä ei kykene tai halua vastaanottaa tietoa tässä muodossa.

2.3 Direktiivin vaikutukset tiedon saataville asettamisesta perittäviin maksuihin

Jos asiakirja on ns. arvokasta tietoaineistoa, se on asetettava saataville maksutta.

Jos asiakirja on tutkimustietoa, se on asetettava saataville maksutta.

Jos asiakirja on julkisen yrityksen hallussa, sen luovuttamisesta perittävän maksun pitää perustua tilikauden asiakirjojen antamisesta ja käsittelystä syntyviin kustannuksiin lisättynä kohtuullisella tuotolla.

Muussa tapauksessa, ja jos asiakirja on viranomaisen hallussa ja se luovutetaan julkisuuslain nojalla, direktiivi ei tuo sektorisääntelyn näkökulmasta muutoksia perittäviin maksuihin, niin kauan kuin asiakirjan luovuttamisesta peritään maksu julkisuuslain 34 §:n nojalla.

2.4 Direktiivin vaikutukset saataville asettamisen ehdoista

Jos julkinen yritys sallii asiakirjojen käytön yhdelle, tulee käyttö sallia jokaiselle pyytäjälle. Julkisen yrityksen on kohdeltava sen hallussa olevia asiakirjoja käyttäviä toimijoita tasapuolisesti.

Julkinen yritys saa asettaa asiakirjojen käytölle vain sellaisia ehtoja, jotka ovat objektiivisia, oikeasuhteisia, syrjimättömiä ja yleisen edun mukaisen tavoitteen nojalla perusteltuja.

Viranomaiset eivät saa jo voimassa olevan lainsäädännön johdosta asettaa tällaisia ehtoja tai rajoittaa asiakirjojen käyttöä yksinoikeusjärjestelyin. Viranomaisten on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

2.5 Arvokkaita tietoaineistoja koskevat sääntely ja teemaluokat

Arvokkaiden tietoaineistojen teemakategoriat ja mahdolliset tarkemmat määritelmät vahvistetaan myöhemmin annettavalla komission delegoidulla säädöksellä. Voidaan kuitenkin olettaa, että direktiivin liitteessä I olevia teemakategorioita ei delegoidulla säädöksellä kavenneta.

Arvokkaiden tietoaineistojen sääntelyä ei sovelleta julkisen yrityksen hallussa oleviin tietoaineistoihin, jos se johtaisi kilpailun vääristymiseen. Oletuksena on, että tämä huomioidaan nimenomaan komission delegoiduissa säädöksissä eikä sitä tarvitse ottaa huomioon kansallisessa sääntelyssä.

Arvokkaita tietoaaineistoja koskevan sääntelyn soveltamisala on sama kuin direktiivin muutenkin (ks. kohta 2.1). Asiakirja, joka kuuluu arvokkaaseen tietoa-ineistoon, on asetettava saataville

- Sen olevassa olevissa esitysmuodoissa (esim. tiedostomuodoissa)
- Sen olemassa olevissa kieliversioissa
- Koneellisesti luettavassa muodossa²
- Rajapinnan välityksellä³
- Maksutta, ellei asiakirja ole kirjaston, museon tai arkiston hallussa.

Direktiivin liitteen I mukaisia teemakategorioita ovat

- Paikkatiedot
- Maan havainnointi ja ympäristö
- Säättiedot
- Tilastotiedot
- Yritys- ja yritysten omistustiedot
- Liikkuvuustiedot

Johdantokappaleen 66 mukaan ”teemaluokat voisivat sisältää muun muassa postinumerot, kansalliset ja paikalliset kartat (paikkatiedot), energiankulutuksen ja satelliittikuvat (maan havainnointi ja ympäristö), paikan päällä laitteista kerättävät tiedot ja sääennusteet (säättiedot), väestö- ja talousindikaattorit (tilastotiedot), kaupparekisterit ja rekisteröintitunnukset (yritys- ja yritysten omistustiedot), liikennemerkit ja sisävesiväylät (liikkuvuustiedot).”

Näitä tarkenteita on kuitenkin pidettävä esimerkkeinä eikä rajaavina määritellyinä siitä, mitä kuhunkin teemakategoriaan voi sisältyä.

3 Kansallisen liikkumavaran käyttäminen

Tässä jaksossa käydään läpi asiantuntijatyöryhmän kokouksissa esille nousseet mahdollisuudet laajentaa direktiivin sääntelyä tai sitä vastaavaa sääntelyä kansallisen liikkumavaran puitteissa laajemmalle soveltamisalalle, tai direktiiviä vahvempaa tiedon menettelytapojen sääntelyä.

3.1 Soveltamisalan laajentaminen

Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä on keskusteltu mahdollisuuksista säädellä direktiiviä vastaavalla tavalla laajemmin kuin vain direktiivissä määritellyllä tavalla. Direktiivi ei itsessään aseta rajoituksia tällaiselle, mutta tällaisessa soveltamisalan laajentamisessa olisi kuitenkin aina otettava huomioon muualta lainsäädännöstä tai kansainvälisistä sopimuksista aiheutuvat rajoitteet, kuten teollis- ja tekijänoikeudet.

Erilaisia tapoja laajentaa soveltamisalaa olisivat esimerkiksi

- asiakirjoja koskevan sääntelyn ulottaminen myös tietokoneohjelmiin
- julkisia yrityksiä koskevan sääntelyn ulottaminen kaikkiin julkisiin yrityksiin eikä vain direktiivissä mainituilla toimialoilla toimiviin, tai sen ulottaminen myös yksityisiin yrityksiin niiden hoitaessa yleisen edun mukaista palvelua
- esitysmuotoja ja saataville asettamisen menettelyjä koskeviin vaatimuksiin direktiivissä jätettyjen varaumien ja poikkeamismahdollisuuksien tiukentaminen tai poistaminen

² Toisin kuin muiden direktiivin piirissä olevien asiakirjojen kohdalla, vaatimus on ehdoton.

³ Kuten yllä, tämä vaatimus on ehdoton.

- arvokkaita tietoaineistoja koskevan tarkemman sääntelyn (edellytykset maksuttomuudesta, rajapinnan kautta luovuttamisesta, jne.) ulottaminen muihin kuin vain delegoiduissa säädöksissä nimettäviin tietoaineistojen teemakategorioihin.

Työryhmässä ei kuitenkaan ole nähty järkevänä alkaa laajentaa soveltamisalaa direktiivissä valmiiksi määritellystä. Soveltamisalan laajentamisesta aiheutuvia seurauksia ja vaikutuksia ei ole mahdollista riittävästi arvioida lainsäädäntöhankkeen tiukan aikataulun puitteissa. Tähän vaikuttaa myös se, että arvokkaita tietoaineistoja koskevien delegoitujen säädösten sisällöstä ei vielä ole tarkempaa tietoa, jolloin delegoitujen säädösten vaikutusten arviointiin on myös erikseen varauduttava myöhemmässä valmistelun vaiheessa.

Soveltamisalan laajentamisessa tulisi myös ottaa huomioon paljon laajempi joukko kansallista ja unionin lainsäädäntöä sekä mahdollisesti erilaisia kansainvälisiä sopimuksia, siinä missä direktiivi sellaisenaan on valmiiksi muun EU-sääntelyn kanssa yhteensopivaksi laadittu kokonaisuus.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että direktiivin soveltamisalaa laajempaa kansallista sääntelyä nimenomaan kavennettaisiin vastaamaan direktiivin soveltamisalaa. Tämä olisi myös direktiivin tarkoituksen vastaista. Esimerkiksi yksityisiin sovelletaan julkisuuslakia niiden käyttäessä julkista valtaa (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 4.2 §), jolloin julkisuuslailla implementoitava osuus direktiivistä kattaa osittain myös yksityiset yritykset.

3.2 Tiedon luovuttamisesta ja käyttämisestä perittävät maksut

Direktiivissä on säädetty maksuista, joita tiedon luovuttamisesta tai saataville asettamisesta voi korkeintaan periä. Maksujen enimmäistaso riippuu siitä, millainen taho tietoja luovuttaa, ja millaisesta tietoaineistosta on kyse.

Tiedon luovuttaja	Tietoaineisto	Kustannukset, jotka voidaan periä	Direktiivin kohta
Julkisen sektorin elin, jonka on tuotettava tuloja kattaakseen huomattavan osan julkisen tehtävänsä hoitamisesta aiheutuvista kustannuksista	Arvokkaat tietoaineistot	Maksuton	14 art. 1 kohta a alakohta
	Tutkimustieto	Maksuton	6 art. 6 kohta b alakohta
	Muu tieto	Kustannukset ja kohtuullinen tuotto	6 art. 4 kohta
Kirjastot, ml. korkeakoulujen kirjastot, museot ja arkistot	Arvokkaat tietoaineistot	Kustannukset, ml. säilyttämis- ja selvittämiskustannukset, ja kohtuullinen tuotto	6 art. 6 kohta a alakohta; 14 art. 4 kohta
	Tutkimustieto	Maksuton	6 art. 6 kohta b alakohta
	Muu tieto	Kustannukset, ml. säilyttämis- ja selvittämiskustannukset, ja kohtuullinen tuotto	6 art. 5 kohta
Julkisen sektorin elin, muu kuin edellä	Arvokkaat tietoaineistot	Maksuton	14 art. 1 kohta a alakohta
	Tutkimustieto	Maksuton	6 art. 6 kohta b alakohta
	Muu tieto	Marginaalikustannukset	6 art. 1 kohta
Julkiset yritykset	Arvokkaat tietoaineistot	Maksuton	6 art. 6 kohta a alakohta
	Tutkimustieto	Maksuton	6 art. 6 kohta b alakohta
	Muu tieto	Kustannukset ja kohtuullinen tuotto	6 art. 4. kohta

Direktiivissä on varattu julkisen sektorin elimille⁴ mahdollisuus periä omakustannushintaa korkeampia maksuja, kun kyse on julkisen sektorin elimistä, joiden on katettava tuloillaan huomattava osa julkisen tehtävänsä hoitamisesta aiheutuvista kustannuksista, tai kirjastosta, museosta tai arkistosta. Tällaiset julkisen sektorin elimet voisivat myös periä asiakirjoista tuottoa.

Kun kyse on direktiivin piirissä olevista asiakirjoista, jotka luovutetaan julkisuuslain nojalla, niihin sovelletaan julkisuuslain 34 §:ää, jolloin asiakirjan luovuttamisesta voidaan periä korkeintaan omakustannushintaa, eikä lainkaan tuottoa. Tältä osin kansallinen sääntely on ja tulee olemaan direktiivin vähimmäistasoa pidemmälle menevää.

Julkisten yritysten kohdalla maksuja koskeva kansallinen sääntely tulee perustumaan direktiivissä asetettuun tasoon, koska jo pelkästään tästä aiheutuvien seurausten selvittäminen Suomessa oleviin satoihin direktiivin soveltamisalaan kuuluviin julkisiin yrityksiin on haastavaa säädöshankkeen aikataulussa.

3.3 Lisenssit ja yksinoikeusjärjestelyt

Direktiivissä kehoitetaan standardilisenssien käyttöön. Standardilisenssien laajempi käyttäminen ei välttämättä edellytä lainsäädäntöä, vaan muita toimenpiteitä, kuten viranomaisten ohjausta ja avoimuutta edistävää tietopolitiikkaa.

Viranomaisen antaman yleisöjulkisen asiakirjan käytölle ei viranomainen voi nytkään asettaa ehtoja, vaan mahdolliset rajoitukset syntyvät muusta sääntelystä itsestään. Näin ollen yksinoikeuksista ei ole tarpeen kansallisesti säätää erikseen. Lisäksi viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia keskenään tasapuolisesti, jolloin syrjimättömyyden periaate sisältyy jo kansalliseen sääntelyyn.

Julkisten yritysten kohdalla tulee kansallisesta säänneltäväksi direktiivin mukaisesti se, että asiakirjojen käytölle saa asettaa vain ehtoja, jotka ovat objektiivisia, perusteltuja ja yleisen edun mukaisia, ja että tietojen pyytäjiä ei saa kohdella syrjivästi suhteessa toisiinsa.

Työryhmä ei näe tarkoituksenmukaisena kieltää mahdollisten ehtojen asettamista tai yksinoikeusjärjestelyjen tekemistä kokonaan, kun kyse on julkisen yrityksen asiakirjasta, jonka se päättää omasta tahdostaan luovuttaa tai asettaa saataville.

3.4 Tutkimustieto

Direktiivissä edellytetyt jäsenvaltion avointa saatavuutta tukevat toimintapolitiikat eivät edellytä niinkään lainsäädäntöä, vaan muita toimenpiteitä.

Julkisesti rahoitettuna tuotetun tutkimusaineiston maksuton saatavuus on direktiivissä ehdoton säännös, joten sen osalta ei ole tarvetta harkita liikkumavaran käyttöä.

Direktiivin tarkoittaman tutkimustiedon osalta tausta- ja selvitystyö on kuitenkin vielä kesken, ja sitä jatketaan tämän substanssialueen asiantuntijoiden kanssa.

⁴ Valtion viranomaiset, alue- ja paikallisviranomaiset ja julkisoikeudelliset laitokset

4 Hallitusohjelman tavoitteiden edistäminen direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä

4.1 Tiedon avaamisen nykytilanne

Tiedon uudelleenkäytön asettamisen suhteen eri toimi- ja hallinnonaloilla ollaan erilaisissa tilanteissa. Joillakin toimialoilla aiempi EU-sääntely on voinut jo johtaa mittavaan avaamiseen, kun taas toisilla se ei ole kovin relevanttia, koska toimialan tietovarannot voivat koostua nimenomaan salassa pidettävistä tiedoista tai ne voivat muodostua henkilötiedoista. Jos vain osa hallinnonalan tiedoista on ylipäättään julkista, sen avaaminen ei ole kovin korkea prioriteetti.

Uudelleenkäytön näkökulmasta haasteita ovat

- vaihtelevat ja sekavat käytännöt
- tietojen yhteensopivuuteen ja yhdisteltävyyteen liittyvät ongelmat (eri avoimista lähteistä saatua tietoa ei ole riittävän helppoa yhdistää keskenään uuden luomiseksi)
- epäselvyydet ja –tietoisuus eri lakien kuten tekijänoikeuslain tai julkisuuslain tulkinnassa ja soveltamisessa
- muutosvastarinta
- anonymisoinnissa resurssien ja sopivien työkalujen puute
- viranomaiset, jotka eivät itse voi avata tietojaan, mutta hyötyvät muiden tietojen avaamisesta, voivat jäädä pois keskusteluista.

Uudelleenkäytön ongelmat eivät vaadi korjaamiseen nimenomaan uutta sääntelyä, vaan ennemminkin viranomaisten ohjausta, yhteisten toimintamallien ja linjausten muodostamista, sekä tietoisuuden lisäämistä.

4.2 Hallitusohjelman tavoitteiden suhde direktiivin täytäntöönpanoon

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelman luvussa 4.5 Maailman paras julkinen hallinto todetaan, että:

Hallitus syventää tietopolitiikan johtamista. Julkisen tiedon avoimuudesta tehdään koko tietopolitiikan kantava periaate. Hallitus edistää avoimen lähdekoodin ensisijaisuutta julkisissa tietojärjestelmissä ja niiden hankinnoissa. Hallitus säätää lailla velvoitteen edellyttää avoimia rajapintoja julkisia tietojärjestelmiä hankittaessa, ellei painavasta syystä muuta johdu. Hallitus jatkaa määrätietoista julkisten tietovarantojen avaamista ja laaditaan niille hyödyntämistä helpottavat sitovat laatukriteerit. Lisäksi julkisuuslain periaatteet ja vaatimus tietovarantojen avaamisesta ulotetaan koskemaan myös julkisomisteisia yhtiöitä.

Direktiivin täytäntöönpanossa ei ole kyse julkisten tietojärjestelmien hankkimisesta eikä rajapintojen edellyttämisestä niiden yhteydessä. Direktiivistä tulevat vaatimukset jo sellaisenaan tulevat kuitenkin ohjaamaan viranomaisia toteuttamaan rajapintoja arvokkaiden tietoineistojen ja tiheästi päivittyvien asiakirjojen luovuttamiseksi.

Esitysmuotoja ja koneluettavuutta koskevat direktiivin vaatimukset tulevat edistämään julkisten tietovarantojen avaamista ja hyödynnettävyyttä.

Mitä tulee tietojen, jotka eivät ole vielä julkisia, avaamiseen, direktiivin soveltamisala perustuu julkisen sektorin elinten osalta nimenomaan siihen, mitä kansallisesti on säädetty julkiseksi viranomaisen asiakirjaksi. Julkisten yritysten kohdalla taas kyse on vain asiakirjoista, jotka yritys itse päättää asettaa saataville. Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä ei siis ole kyse julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta, tai sitä vastaavien periaatteiden tuomisesta julkisiin yrityksiin sovellettavaksi, ja nämä hallitusohjelman tavoitteet on toteutettava eri säädöshankkeella. Joka tapauksessa tällaisen mittakaavan muutoksia

ei ole mahdollista toteuttaa direktiivin täytäntöönpanon asettamalla aikataululla.

5 Yhteenveto

Asiantuntijaryhmä ei tällä hetkellä näe, että on syytä tai mahdollisuusiakaan tehdä direktiivin vähimmäisvaatimukset ylittävää sääntelyä siltä osin, kuin vähimmäisvaatimuksia ei jo kansallisessa sääntelyssä ylitetä.

Vaatus tiettyjen julkisten asiakirjojen luovuttamisesta rajapintojen kautta tulee kuitenkin jo edistämään hallitusohjelmassa mainittua tavoitetta rajapintojen käytön lisäämisestä. Samaten esitysmuotoja ja koneluettavuutta koskevat direktiivin vaatimukset tulevat edistämään julkisten tietovarantojen avaamista ja hyödynnettävyyttä.

Uudelleenkäytön laajemmat ongelmat eivät vaadi korjaamiseen nimenomaan uutta sääntelyä, vaan ennemminkin viranomaisten ohjausta, yhteisten toimintamallien ja linjausten muodostamista, sekä tietoisuuden lisäämistä.

Direktiiviä laajemman sääntelyn luominen itse direktiivin täytäntöönpanon edellyttämällä aikataululla olisi liian suuri riski, koska tällaisen sääntelyn sisältöä ja vaikutuksia ei ole aikaa arvioida riittävän yksityiskohtaisesti direktiivin täytäntöönpanon edellyttämässä aikataulussa. Arvokkaista tietoaineistoista vallitseva epätietoisuus tuo itsessään riskejä.

Sen sijaan olisi tärkeää luoda syötteitä jatkovalmistelua varten, niin että mahdollisesti tarvittavia lainsäädäntömuutoksia voidaan tehdä paremmin valmisteltuna.