



18.06.2020

JulkICT
Antti Helin

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

Tässä jaksossa kuvataan tiivistetysti direktiivin sisältö, niin kuin se on ymmärrettävä suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön ja tarpeeseen muuttaa kansallista lainsäädäntöä. Direktiivi on pantava täytäntöön 17. heinäkuuta 2021 mennessä.

2.1 Direktiivin soveltamisala

Direktiivin soveltamisala on määritelty sen 1 artiklassa ja se koskee:

1. laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaissa tarkoitettuja julkisia viranomaisen asiakirjoja, jotka viranomainen luovuttaa lain 9 §:n nojalla (ns. yleisöjulkiset asiakirjat)¹;
2. eräiden toimialojen² julkisten yritysten hallussa olevia asiakirjoja, jotka ovat osa yleistä etua koskevan palvelun tarjoamista ja jotka julkinen yritys päättää asettaa saataville tai luovuttaa³;
3. sähköisessä muodossa olevia asiakirjoja, jotka ovat julkisesti rahoitettua tutkimusta tehdessä laadittua tutkimusaineistoa, esimerkiksi erilaiset haastattelut, tallenteet, sensorihavainnot ja mittaukset, ja jotka on jo asetettu julkisesti saataville⁴. Direktiivissä tällaisia asiakirjoja kutsutaan ”tutkimustiedoksi”⁵.

¹ 1 art. 1 kohta a alakohta ja 1 art. 2 kohdan alakohtat a, d, e, f ja h

² Juoma- ja jäteveden, kaasun, lämmön ja sähkön verkkopalvelut, jakelu sekä toimittaminen; kuljetuspalvelujen verkkojen antaminen käyttöön; maantieteellisen alueen hyödyntäminen lentoasemien, satamien ja terminaalipalvelujen käytettäväksi saattaminen; postipalvelut; öljyn, kaasun, hiilen tai muiden kiinteiden polttoaineiden etsintä ja talteenotto (direktiivi 2014/25/EU); julkiset henkilöliikennepalvelut (asetus 1370/2007); julkisen palvelun velvoitteita täyttävä lentoliikenne (asetus 1008/2008) ja laivanvarustaminen (asetus 3577/92)

³ 1 art. 1 kohta b alakohta, 1 art. 2 kohdan b alakohta ja 4 art. 6 kohta

⁴ 1 art. 1 kohta c alakohta ja 10 art. 2 kohta

⁵ 2 art. 1 kohta 9 alakohta

Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan 6 alakohdassa määritelty ”asiakirja” on katsottu julkisuuslain 5 §:n 1 momentin ”asiakirjaa” vastaavaksi.

Direktiivi perustuu sen 2 artiklan 3 kohdan mukaan asiakirjojen saatavuutta koskeviin unionin ja kansallisiin menettelysääntöihin eikä vaikuta niihin.

Direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa asetetaan soveltamisalaan myös lukuisa joukko muita poikkeuksia, joita ei ole vielä edellä mainittu. Direktiiviä ei sovelleta

- logoihin, vaakunoihin ja tunnuksiin (g alakohta)
- asiakirjoihin, jotka liittyvät yleisradiotoimintaan (i alakohta)
- muiden kulttuurilaitosten kuin arkistojen, museoiden ja kirjastojen asiakirjoihin (j alakohta)
- tutkimusta harjoittavien tai rahoittavien organisaatioiden tai oppilaitosten asiakirjoihin, kun kyse ei ole 2 artiklan 1 kohdan 9 alakohdassa määritellystä tutkimustiedosta (k-l alakohdat).

Lisäksi direktiiviä ei 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan sovelleta julkisten yritysten asiakirjoihin, jotka liittyvät toimintoon, joka on vapautettu hankintasäännöistä direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan nojalla. Suomessa tällaisia toimintoja ovat

- turpeen tuotantoon tai tukkumyynti,
- sähkön tuotanto tai myynti, Ahvenanmaata lukuun ottamatta, ja
- postipalvelut, Ahvenanmaata lukuun ottamatta, joiden sisältönä on
 - osoitteeton suoramainonta;
 - kotimaan ja kansainväliset peruspaketit yritysten välillä;
 - kotimaan ja kansainväliset peruspaketit yrityksiltä kuluttajille;
 - kotimaan ja kansainväliset pika- ja kuriiripaketit;
 - kevyttavara (kappaletavara) ja rahti;
 - sopimuslogistiikka;
 - filatelia.

2.2 Direktiivin vaikutukset tietojen saataville asettamisen tapoihin ja muotoihin

Direktiivin soveltamisalan piirissä oleva asiakirja on 5 artiklan 1 kohdan mukaan asetettava saataville

- Sen olevassa olevissa esitysmuodoissa (esim. tiedostomuodoissa)
- Sen olemassa olevissa kieliversioissa
- Sähköisessä, avoimessa ja koneellisesti luettavassa muodossa, jos se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista.

Direktiivistä ei 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti ole tarkoitus syntyä velvoitetta luoda tai muuntaa asiakirjoja tai toimittaa niistä otteita, jos velvoitetta ei voi toteuttaa yksinkertaisin toimenpitein tai siitä aiheutuisi suhteetonta vaivaa.

Direktiivin 5 artiklan 5 kohdan mukaan, jos asiakirja on tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyvä (ns. dynaamista dataa), se on asetettava heti keräämisen jälkeen saataville rajapinnan kautta ja tarvittaessa useana kerralla ladattavana tiedostona (bulk download). Jos se on taloudellisten tai teknisten valmiusten puuttumisen vuoksi tarpeen, voi tiedon asettamista viivästyttää tai tietoa asettaa saataville teknisin rajoituksin, kunhan nämä toimenpiteet eivät tarpeettomasti haittaa tiedon hyödyntämistä.

Direktiivin 14 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan, jos asiakirja on arvokasta tietoaainestoa, sen lisäksi että sen on oltava saatavilla koneluettavassa muodossa, se on myös asetettava saataville rajapinnan kautta ja tarvittaessa useana kerralla ladattavana tiedostona (bulk download).

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. Direktiivi ei myöskään velvoita rajapintojen osalta luomaan avoimia rajapintoja, eli rajapinnat voivat myös olla pelkästään luovuttajan ja vastaanottajan välisiä.

2.3 Direktiivin vaikutukset tiedon saataville asettamisesta perittäviin maksuihin

Direktiivin 6 artiklassa asetetaan enimmäistaso asiakirjojen luovuttamisesta tai saataville asettamisesta perittäville maksuille. Maksujen taso riippuu sekä siitä, mihin tietoaanestoon asiakirja kuuluu, että siitä, mikä tiedon luovuttajan luonne on.

Tiedon luovuttaja	Tietoaaineisto	Kustannukset, jotka voidaan perä	Direktiivin kohta
Julkisen sektorin elin, jonka on tuotettava tuloja kattaakseen huomattavan osan julkisen tehtävänsä hoitamisesta aiheutuvista kustannuksista	Arvokkaat tietoaaineistot	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 tietoaaineistot	Kustannukset, ml. säilyttämisen 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. säilyttämisen ja selvittämiskustannukset, ja kohtuullinen tuotto	6 art. 5 kohta
Julkisen sektorin elin, muu kuin edellä	Arvokkaat tietoaaineistot	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 tietoaaineistot	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

Jos asiakirja on siis ns. arvokasta tietoaanestoa, se on asetettava saataville maksutta, ellei se ole kirjaston, museon tai arkiston hallussa. Jos asiakirja on direktiivin määritelmän mukaista tutkimustietoa, se on asetettava saataville maksutta haltijasta riippumatta.

Jos muu kuin edellä mainittu asiakirja on julkisen yrityksen hallussa, sen luovuttamisesta perittävän maksun pitää perustua tilikauden asiakirjojen antamisesta ja käsittelystä syntyviin kustannuksiin lisätynä kohtuullisella tuotolla, joksi on määriteltä EKP:n rahoitusmarkkinaoperaatioiden kiinteä korko lisätynä viidellä prosenttiyksiköllä.

Muussa tapauksessa, kun asiakirja on viranomaisen hallussa ja se luovutetaan julkisuuslain 9 §:n nojalla ja siten direktiivin soveltamisalassa, maksut peritään julkisuuslain 34 §:ssä säädetyillä perusteilla. Tällöin asiakirjan luovuttamisesta peritään korkeintaan omakustannusarvo, joka on tulkittu direktiivissä määriteltä marginaalikustannuksia vastaavaksi. Tämä koskee myös kirjastoja, museoita ja arkistoja, ja tästä syystä ei myöskään ole käytännön tarvetta

määritellä julkisen sektorin elimiä, joiden on tuotettava tuloja kattaakseen huomattava osa tehtävänsä hoitamisen kustannuksista.

2.4 Direktiivin vaikutukset saataville asettamisen ehtoihin

Direktiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin soveltamisalan piirissä olevia asiakirjoja hallussaan pitävä saa asettaa asiakirjojen käytölle vain sellaisia ehtoja, jotka ovat objektiivisia, oikeasuhteisia, syrjimättömiä ja yleisen edun mukaisen tavoitteen nojalla perusteltuja. Ehdoilla ei saa tarpeettomasti rajoittaa mahdollisuuksia käyttää asiakirjoja uudelleen.

Samassa artiklassa säädetään myös lisensseistä, jos ne ovat jäsenvaltiossa käytössä, mitä tulee direktiivissä kuvattujen asiakirjojen luovuttamiseen tai saataville asettamiseen. Suomessa viranomaiset eivät voi kansallisen lainsäädännön perusteella käyttää lisenssejä asiakirjojen luovuttamisen yhteydessä, pois lukien lisenssit, joiden nojalla asiakirjan käyttöä nimenomaan ei rajoiteta (esim. JHS 189 mukainen Creative Commons BY 4.0 -lisenssi⁶) ja joiden tarkoituksena on antaa oikeudellinen varmuus luvasta käyttää asiakirjaa.

Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan julkisen yrityksen asiakirjojen on myös oltava kaikkien mahdollisten markkinoilla toimijoiden käytettävissä, eli järjestelyt eivät saa sisältää yksinoikeuksia, elleivät ne ole välttämättömiä yleistä etua koskevan palvelun tarjoamiseksi (2 kohta). Saman artiklan 4 kohdan mukaan järjestelyt, joiden on tarkoituksena rajoittaa asiakirjojen saatavuutta muille kuin järjestelyyn osallistuville, on julkistettava ennen niiden voimaantuloa ja niitä on tarkasteltava uudelleen säännöllisesti, vähintään joka kolmas vuosi.

Lisäksi direktiivin 12 artiklan 3 kohta sisältää erityistä sääntelyä yksinoikeuksista, mitä tulee kulttuurivarojen digitointiin.

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

Direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan, jos viranomainen käyttää julkisen tehtävänsä osana tuottamia asiakirjoja julkisen tehtävänsä ulkopuolisessa kaupallisessa toiminnassa, siihen on sovellettava samoja ehtoja ja maksuja kuin muihinkin käyttäjiin.

2.5 Arvokkaita tietoaineistoja koskeva sääntely

Arvokkaita tietoaineistoja koskevan sääntelyn soveltamisala on sama kuin direktiivin muutenkin⁷. Asiakirja, joka kuuluu arvokkaaseen tietoaineistoon, on siis asetettava saataville

- Sen olevassa olevissa esitysmuodoissa ja kieliversioissa⁸
- Jos mahdollista ja tarkoituksenmukaista, avoimissa esitysmuodoissa ja saatavissa, löydettävissä ja uudelleenkäytettävissä kuvailutietojen kanssa⁹

⁶ JHS 189:n antanut Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta on lakkautettu 1.1.2020 alkaen, eikä sen tehtävät omaksunut Tiedonhallintalautakunta ole kirjoitushetkellä antanut suositusta lisenssien käytöstä.

⁷ Ks. kohta 2.1, sekä 5 artiklan 1 kohdassa: ”rajoittamatta V luvun soveltamista”.

⁸ 5 art. 1 kohta

⁹ 5 art. 1 kohta

- Koneellisesti luettavassa muodossa¹⁰
- Rajapinnan välityksellä¹¹
- Maksutta, ellei asiakirja ole kirjaston, museon tai arkiston hallussa¹².

Esitysmuotojen osalta on kuitenkin huomioitava, että niiden sääntely ei ole pakottavaa suhteessa tiedon pyytäjään. Tietoa voidaan pyytää siinä muodossa, kun se on tarpeellista. Direktiivi ei myöskään edellytä, että rajapinnat olisivat avoimia.

Direktiivin liitteen I mukaisia teemakategorioita ovat

- Paikkatiedot
- Maan havainnointi ja ympäristö
- Sää tiedot
- 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 (sää tiedot), väestö- ja talousindikaattorit (tilastotiedot), kaupparekisterit ja rekisteröinti tunnuks (yritys- ja yritysten omistustiedot), liikennemerkit ja sisävesiväylät (liikkuvuustiedot).”

Arvokkaiden tietoaaineistojen teemakategoriat ja mahdolliset tarkemmat määritelmät vahvistetaan myöhemmin annettavalla komission delegoidulla säädöksellä direktiivin 14-15 artiklojen mukaisesti. Väliraporttia laatiessa delegeoitujen säädösten aikataulusta tai sisällöstä ei tiedetä vielä mitään.

Arvokkaiden tietoaaineistojen sääntelyä ei 14 artiklan 3 kohdan mukaan sovelleta julkisen yrityksen hallussa oleviin tietoaaineistoihin, jos se johtaisi kilpailun vääristymiseen. Oletuksena on, että tämä huomioidaan nimenomaan komission delegoiduissa säädöksissä¹³, eikä sitä tarvitse ottaa huomioon kansallisessa sääntelyssä.

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 täytäntöönpanoa valmisteltaessa työryhmässä on keskusteltu mahdollisuuksista säädellä direktiiviä vastaavalla tavalla laajemmin kuin vain direk-

¹⁰ 14 art. 1 kohta b alakohta. Toisin kuin 5 artiklan 1 kohdassa, vaatimus on ehdoton.

¹¹ 14 art. 1 kohta c alakohta. Toisin kuin 5 artiklan 5 kohdassa tiheästi päivittyvien asiakirjojen kohdalla, tämä vaatimus on ehdoton.

¹² 14 art. 1 kohta a alakohta, 4 kohta.

¹³ ”täytäntöönpanosäädöksissä on säädettävä, että arvokkaiden tietoaaineistojen avointa saatavuutta ei sovelleta julkisten yritysten hallussa oleviin tiettyihin arvokkaisiin tietoaaineistoihin, jos tämä johtaisi kilpailun vääristymiseen asianomaisilla markkinoilla”

tiivissä määritellyllä tavalla. Direktiivin johdantokappale 20 rohkaiseekin jäsenvaltioita ylittämään direktiivin vähimmäistason, joka on asetettu suhteellisuusperiaatetta noudattaen.

Erilaisia tapoja laajentaa soveltamisalaa olisivat esimerkiksi

- 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 palvelua¹⁴
- asiakirjoja koskevan sääntelyn ulottaminen myös tietokoneohjelmiin¹⁵
- esitysmuotoja ja saataville asettamisen menettelyjä koskeviin vaatimuksiin direktiivissä jätettyjen varaumien ja poikkeamismahdollisuuksien tiukentaminen tai poistaminen¹⁶
- 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 mahdollisena tai tarkoituksenmukaisena laajentaa direktiivissä olevaa sääntelyä täytäntöönpanon yhteydessä. Esimerkiksi soveltamisalan laajentamisesta tietokoneohjelmiin tai yksityisiin yrityksiin aiheutuvia 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.

Direktiiviä pidemmälle menevässä sääntelyssä 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, etteikö myös pelkästään vähimmäistasoa täytäntöön pantaessa ole otettava huomioon muualta lainsäädännöstä ja kansainvälisistä sopimuksista tulevaa sääntelyä.

Direktiivin vähimmäistasoa pidemmälle menevää kansallista sääntelyä ei kuitenkaan aiota kaventaa täytäntöönpanon yhteydessä. Tämä olisi myös direktiivin tarkoituksen vastaista. Esimerkiksi myös yksityisiin sovelletaan julkisuuslakia sen 4 §:n 2 momentin mukaan niiden käyttäessä julkista valtaa, jolloin julkisuuslailla implementoitava osuus direktiivistä kattaa osittain myös yksityiset yritykset.

3.2 Tiedon luovuttamisesta ja käyttämisestä perittävät maksut

Kuten kohdassa 2.3 on kuvattu, 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.

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

¹⁴ Johdantokappale 19

¹⁵ Johdantokappale 30

¹⁶ Esimerkiksi 5 artiklan 1 ja 5 kohdat

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 tätä matalammasta maksukastosta tai maksuttomuudesta aiheutuvien vaikutusten selvittäminen Suomessa oleviin, jopa satoihin direktiivin soveltamisalaan kuuluviin julkisiin yrityksiin ei ole mahdollista säädöshankkeen aikataulussa. Lisäksi, kun kyse on julkisen yrityksen asiakirjasta, jonka se itse päättää luovuttaa tai asettaa saataville, on vaarana, että edellytys maksuttomuudesta vähentäisi asiakirjojen luovuttamista.

3.3 Lisenssit ja yksinoikeusjärjestelyt

Direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioita ohjataan edistämään standardilisenssien käyttöä. Standardilisenssien laajempi käyttäminen ei edellytä lainsäädäntöä, vaan muita toimenpiteitä, kuten viranomaisten ohjausta. Standardilisenssien käytöstä on annettu julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan suositus JHS 189, mutta se on vanhentunut lain julkisen hallinnon tiedonhallinnasta astuttua voimaan 1.1.2020.

Viranomaisen julkisen asiakirjan käytölle ei viranomaisen voi nytkään asettaa ehtoja, vaan mahdolliset rajoitukset syntyvät muusta sääntelystä itsestään, mikä on myös direktiivissä asetettu kehys asiakirjojen käytölle ja hyödyntämiselle. Näin ollen, mitä tulee viranomaisiin, ei ole tarpeen pohtia esimerkiksi yksinoikeuksien kieltämistä kokonaan. Lisäksi viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia keskenään tasapuolisesti, jolloin syrjimättömyyden periaate sisältyy jo kansalliseen sääntelyyn.

Julkisten yritysten kohdalta 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 ehtojen asettamista tai yksinoikeusjärjestelyjen tekemistä kokonaan, kun kyse on julkisen yrityksen asiakirjasta, jonka se itse päättää luovuttaa tai asettaa saataville. Jos ehtojen tai yksinoikeusjärjestelyjen tekeminen kiellettäisiin kokonaan, voisi tämä vähentää asiakirjojen luovuttamista.

3.4 Tutkimustieto

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

Direktiivin julkisesti rahoitettua tutkimustietoa eli tutkimusaineistoa koskevan sääntelyn ulottaminen myös julkisesti rahoitettuihin julkaisuihin vaatisi huomattavasti laajempaa ja tarkempaa valmistelua, joka ei ole direktiivin täytäntöönpanon edellyttämässä aikataulussa mahdollista.

Julkisesti rahoitettuna tuotetun tutkimusaineiston maksuton saatavuus on direktiivissä ehdoton säännös, joten sen osalta ei ole myöskään tarvetta harkita liikkumavaran käyttöä niin, että maksujen kattoa alennettaisiin.

4 Hallitusohjelman tavoitteiden edistäminen ja direktiivin täytäntöönpano

4.1 Tiedon avaamisen nykytilanne

Työryhmä on käynyt läpi ja kartoittanut tiedon avaamisen tilannetta ja haasteita eri toimialoilla 4. kesäkuuta pidetyssä työryhmän sisäisessä työpajassa. Lisäksi tilannetta on kartoitettu epämuodollisella verkkokyselyllä, joka kuitenkin on vielä raportin laatimisen hetkellä kesken.

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 kyseisellä hallinnonalalla.

Uudelleenkäytön näkökulmasta haasteita ovat esimerkiksi

- 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 kuitenkaan vaadi korjaamiseksi välttämättä uutta sääntelyä, vaan niitä voidaan ratkaista myös ohjauksella, yhteisten toimintamallien ja linjausten muodostamisella, sekä erilaisin koulutuksin ja suosituksin.

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 säättää 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 tietoaineistojen ja tiheästi päivittyvien asiakirjojen luovuttamiseksi. Tähän tarkoitukseen rajapinnat on myös tiedon luovuttajien kannalta järkevintä toteuttaa avoimina, vaikkei rajapintojen avoimuutta tulakaan edellyttämään.

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

Mitä tulee julkisuuslain periaatteiden ulottamiseen myös julkisiin yrityksiin, direktiivin soveltamisala perustuu nimenomaan siihen, mitä kansallisesti on säädetty asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta¹⁷. Julkisten yritysten kohdalla kyse on vain asiakirjoista, jotka yritys itse päättää asettaa saataville, tai jotka sen on jo annettava tai luovutettava kansallisen lainsäädännön nojalla. Direktiivin ensisijaisena tavoitteena ei ole läpinäkyvyyden, vaan asiakirjojen taloudellisen, kaupallisen ja muun hyödynnettävyyden edistäminen. Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä ei siis ole kyse julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta, tai sitä vastaavien periaatteiden tuomisesta julkisiin yrityksiin sovellettavaksi. Täytäntöönpanoa ei ole valmisteltu tästä näkökulmasta, eikä julkisuuslain uudistaminen tai ulottaminen sen soveltamisalan ulkopuolelle joka tapauksessa kuulu valtiovarainministeriön toimialaan.

Tällaiset muutokset olisivat huomattavia ottaen huomioon julkisten yritysten määrän ja merkityksen, ja tämä hallitusohjelman tavoite olisi toteutettava omalla säädöshankkeellaan. Tällaisten muutosten valmisteleminen direktiivin 2019/1024 edellyttämässä aikataulussa ja täytäntöönpanolle omistetuilla resursseilla ei olisi mahdollista. Direktiiviä ja sen täytäntöönpanoa voidaan kuitenkin pitää ensimmäisenä askeleena kohti julkisten yritysten hallussa olevien asiakirjojen avaamista ja sääntelyä.

5 Yhteenveto

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

Vaatimus 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 muita toimenpiteitä.

Direktiiviä laajemman sääntelyn luominen sen täytäntöönpanon edellyttämällä aikataululla ei ole mahdollista, koska tällaisen sääntelyn sisältöä ja vaikutuksia ei ole aikaa arvioida riittävän yksityiskohtaisesti. Tilannetta vaikeuttaa myös se, että komission arvokkaita tietoaineistoja koskevia delegoituja säädöksiä ei ole vielä annettu, mitä ennen kokonaiskuvaa direktiivin vähimmäistason vaikutuksista ei voida muodostaa.

Valmistelun yhteydessä voidaan tuottaa kuitenkin syötteitä jatkovalmistelua varten, niin että mahdollisesti tarvittavia lainsäädäntömuutoksia voidaan tehdä myöhemmin omassa hankkeessaan. Tätä tukee myös se, että asiantuntijatyöryhmä on asetettu vuoden 2021 loppuun asti.

¹⁷ 1 art. 2 kohta a, d, e, f, h alakohdat sekä 3 kohta