

PÄIVITETTÄVÄ LUONNOS

Avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa valmisteleva lainsäädäntötyöryhmä
Työpaketti 4. Yleiset säännökset tietojen avaamisesta, menettelyistä ja toimivallasta.

1(11)

Tarkennettu analyysi yleisten säännösten muutostarpeista

Lainsäädäntötyöryhmän kokoukseen 18.5.2020

Sihteeristö on valmistelun edetessä katsonut, että kysymysten moniulotteisuuden ja valmistelun edellyttämän ajan vuoksi varsinaisten pykäläluonnosten laatiminen tulisi siirtää työsuunnitelmassa eteenpäin. Tämän muistion tarkoituksena on varmistaa, että lainsäädännön vastaavuuden analyysi ja kansallisen lainsäädännön tulkinta ovat riittävän yksityiskohtaisella pohjalla jatkovalmistelua varten. Lisäksi tarkoituksena on muodostaa työryhmän yhteinen näkemys tämän analyysin edellyttämistä toimenpiteistä. Ensimmäiset pykäläluonnokset näiden toimenpiteiden mukaisesti tulisivat käsiteltäväksi 25.5. kokouksessa.

Tässä tarkasteltaviin direktiivin lukuihin II, III ja IV sisältyy sääntelyä myös maksuista, arvokkaista tietoineistoista ja tutkimustiedosta. Näitä teemoja käsitellään kuitenkin erillisissä työpaketeissa.

Kunkin teeman lopussa on erilliseen tekstilaatikkoon kirjattu analyysistä johtuva toimenpide. Toimenpiteet on jaettu direktiivistä johtuviin velvoittaviin toimenpiteisiin (punaisella) sekä sellaisiin toimenpiteisiin jotka eivät ole pakollisia, mutta joihin saattaa liittyä kansallinen intressi (sinisellä). Asiantuntijatyöryhmä arvioi erikseen, miltä osin kansallisesti on tarve pyrkiä direktiiviä laajempiin velvoitteisiin avoimen tiedon edistämiseksi, sekä arvioi mahdollisten laajempien velvoitteiden vaikutukset (sekä tiedon käyttäjien että viranomaisten näkökulmasta). Tämän arvion pohjalta lainsäädäntöryhmä arvioi lainsäädännön muuttamiseen liittyvät tarpeet ja mahdollisuudet.

1 Tiedon saatavuus ja uudelleenkäyttö

1.1 Pääperiaate ja sen velvoittavuus

Uudelleenkäytön pääperiaatteesta säädetään direktiivin 3 artiklassa (korostukset muutoksia suhteessa aiempiin direktiiveihin):

1. Jollei tämän artiklan 2 kohdasta muuta johdu, jäsenvaltioiden on varmistettava, että asiakirjoja, joihin tätä direktiiviä sovelletaan 1 artiklan mukaisesti, voidaan käyttää uudelleen kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin III ja IV luvun mukaisesti.

2. Kun kyseessä ovat asiakirjat, joiden osalta kirjastoilla, korkeakoulujen kirjastot mukaan lukien, sekä museoilla ja arkistoilla on teollis- ja tekijänoikeuksia, sekä julkisten yritysten hallussa olevat asiakirjat, jäsenvaltioiden on varmistettava, että näiden asiakirjojen uudelleenkäytön ollessa sallittua asiakirjoja voidaan käyttää uudelleen kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin III ja IV luvun mukaisesti.

Pääperiaate ei ole olennaisesti muuttunut direktiiviä uudistettaessa. Säännökseen on lähinnä lisätty julkisten yritysten hallussa olevat asiakirjat.

Pääperiaatteesta on erotettavissa kolme elementtiä: 1) jos asiakirja on direktiivin soveltamisalassa 2) jäsenvaltion on varmistettava, että sitä ”voidaan käyttää uudelleen” 3) noudattaen III ja IV luvun edellytyksiä. Direktiivin johdanto-osan 23 perustelukappaleen mukaan direktiivillä säädetään jäsen-

valtioille velvoite sallia kaikkien olemassa olevien asiakirjojen uudelleenkäyttö, jollei niiden saatavuutta ole rajoitettu tai estetty asiakirjojen saatavuutta koskevilla kansallisilla säännöillä tai jollei tässä direktiivissä säädetä muista poikkeuksista.

Jos kuitenkin kyse on julkisten yritysten hallussa olevista asiakirjoista taikka asiakirjoista, joihin kirjastoilla, museoilla ja arkistoilla on teollis- ja tekijänoikeuksia, sovelletaan pääperiaatetta vain, jos asiakirjojen uudelleenkäyttö on sallittua. Direktiivin johdanto-osan 26 perustelukappaleen mukaan direktiiviin ei sisälly yleistä velvoitetta sallia julkisten yritysten tuottamien asiakirjojen uudelleenkäyttö. Päätös uudelleenkäytön sallimisesta tai kieltämisestä olisi jätettävä asianomaisille julkisille yrityksille, ellei direktiivissä tai unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä muuta edellytetä. Julkisen yrityksen olisi noudatettava direktiivin III ja IV luvussa säädettyjä asiaa koskevia velvollisuuksia, etenkin esitysmuotojen, maksujen, avoimuuden, lisenssien, syrjimättömyyden ja yksinoikeusjärjestelyjen kiellon osalta, vasta sitten, kun se on asettanut asiakirjan saataville uudelleenkäyttöä varten.

Pääperiaatteen pohjalta on siis erotettava kaksi asiakirjaryhmää: A) asiakirjat, joiden on oltava käytettävissä uudelleen; sekä B) asiakirjat, joihin ei kohdistu velvollisuutta asettaa saataville, mutta joihin sovelletaan menettelyitä ja ehtoja koskevia säännöksiä, mikäli asiakirjan haltija on sallinut uudelleenkäytön. Tässä osiossa keskitytään jäljempänä uudelleenkäytön velvoittavuuteen, eikä se näin ollen koske ryhmää B.

1.2 Velvoite sallia uudelleenkäyttö

Uudelleenkäytön käsitettä ei ole määritelty kansallisesti eikä se sisälly voimassa olevaan lainsäädäntöön. Vaikka uudelleenkäyttö ei kuulu julkisuuslaissa erikseen säädettyihin tarkoituksiin, julkisuuslaki ei lähtökohtaisesti rajoita julkisen tiedon käyttötapoja tai –tarkoituksia. Asiakirjan *julkisuus sisältää lähtökohtaisesti myös oikeuden käyttää hyväksi* asiakirjassa olevia tietoja. Julkisuuslain lähtökohtana on, että tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella tietopyyntöään (Julkl 13.1 §). Kansallisen lainsäädännön lopputulema on, että viranomaisen on sallittava julkisten asiakirjojen uudelleenkäyttö. Uudelleenkäyttöön voi kuitenkin kohdistua rajoituksia, jotka johtuvat muusta lainsäädännöstä, kolmansien teollis- ja tekijänoikeuksista tai muista vastaavista syistä. Viranomaisen velvollisuus on ainoastaan varmistaa, että asiakirja on saatavilla uudelleenkäyttöä varten. Tämä velvollisuus toteutuu julkisuuslaissa, eivätkä muutokset tältä osin ole välttämättömiä.

1.3 Kysymys avoimen tiedon aktiivisesta edistämisestä

Direktiivin sääntely uudelleenkäytöstä perustuu yksinkertaistaen seuraavaan ketjuun:

1. On varmistettava, että asiakirjoja voidaan käyttää uudelleen kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin (3 artiklan 1 kohta)
2. On käsiteltävä uudelleenkäyttöä koskevat pyynnöt, mahdollisuuksien mukaan ja tarkoituksenmukaisissa tapauksissa sähköisessä muodossa, ja asetettava asiakirjat pyynnön esittäjän saataville uudelleenkäyttöä varten (4 artiklan 1 kohta)
3. On asetettava asiakirjat saataville sähköisessä muodossa kaikissa jo olemassa olevissa esitysmuodoissa ja kaikkina jo olemassa olevina kielitoisintoina sekä noudattaen mahdollisuuksien mukaan muita edellytyksiä (5 artiklan 1 kohta)

Direktiivi ei siis säännösten avulla pääsääntöisesti edellytä viranomaisia aktiivisesti asettamaan tietoaan saataville jo ilman erillistä pyyntöä. Tällaisia korkeampia edellytyksiä säädetään vain suhteessa tiettyihin tietoryhmiin (arvokkaat tietoineistot).

Direktiivi korostaa kuitenkin johdanto-osassa tiedon avaamisen tärkeyttä ja viranomaisten aktiivisuutta avoimen datan edistämiseksi. Alle on koottu esimerkkejä johdanto-osan kirjauksista, jotka asettavat jäsenvaltioille artiklojen velvoittavia sanamuotoja korkeamman tavoitetaso:

Julkisen sektorin tiedon ”-- tarjoaminen yleisesti käytetyssä sähköisessä muodossa antaa kansalaisille ja oikeushenkilöille mahdollisuuden löytää uusia tapoja käyttää niitä ja luoda uusia, innovatiivisia tuotteita ja palveluja. Jäsenvaltiot ja julkisen sektorin elimet voivat mahdollisesti hyödyntää asiaankuuluvia unionin rahastoja ja ohjelmia, joiden tavoitteena on digitaaliteknologioiden laajamittainen käyttö tai julkishallinnon ja julkisten palvelujen digitaalinen siirtymä, ja saada niistä asianmukaista taloudellista tukea, kun ne pyrkivät asettamaan tietoja helposti saataville uudelleenkäyttöä varten.” (Johdanto-osan 8 perustelukappale)

Avoimen datan ymmärretään käsitteenä yleensä tarkoittavan avoimissa tietomuo-doissa olevaa dataa, jota kuka tahansa voi vapaasti käyttää, uudelleenkäyttää ja jakaa missä tahansa tarkoituksessa. Avoimen datan politiikka, jolla edistetään julkisen sektorin tiedon laajaa saatavuutta ja uudelleenkäyttöä yksityisiin tai kaupallisiin tarkoituksiin siten, että niihin liittyy vain vähän tai ei lainkaan oikeudellisia, teknisiä tai taloudellisia rajoitteita, ja jolla edistetään tiedonvälitystä taloudellisten toimijoiden lisäksi ensisijaisesti kansalaisille, voi merkittävästi edistää yhteiskunnallista osallistumista ja vauhdittaa merkittävästi kyseisen tiedon uudenlaiseen yhdistelyyn ja hyödyntämiseen perustuvien uusien palveluiden kehittämistä. Jäsenvaltioita kehoitetaan näin ollen edistämään tietojen luomista ”sisäänrakennetun ja oletusarvoisen avoimuuden” periaatteella kaikkien tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvien asiakirjojen osalta.— (Johdanto-osan 16 perustelukappale)

--Julkisen sektorin elimiä olisi rohkaistava asettamaan kaikki hallussaan olevat asiakirjat uudelleenkäytettäviksi. Julkisen sektorin elinten olisi edistettävä ja kannustettava asiakirjojen uudelleenkäyttöä, mukaan lukien luonteeltaan lainsäädännölliset tai hallinnolliset viralliset tekstit, silloin kun julkisen sektorin elimellä on oikeus sallia niiden uudelleenkäyttö. (Johdanto-osan 23 perustelukappale)

Julkiset sektorin elimet asettavat asiakirjojaan entistä enemmän saataville uudelleenkäyttöä varten ennakoivalla tavalla varmistamalla, että asiakirjat ja niihin liittyvä metadatan ovat löydettävissä verkossa ja tosiasiallisesti saatavilla avoimessa muodossa, joka voi olla koneellisesti luettava ja jolla varmistetaan yhteentoimivuus, uudelleenkäyttö ja saatavuus. Asiakirjat olisi myös asetettava saataville uudelleenkäyttöä varten uudelleenkäyttäjän esittämästä pyynnöstä.— (Johdanto-osan 31 perustelukappale)

Direktiivin pyrkimyksenä on mahdollisimman laajasti edistää tiedon uudelleenkäyttöä siitä saatavan hyödyn maksimoimiseksi. Kansallisesti huomioon on otettava myös, että pääministeri Marinin hallituksen tavoitteena on tehdä julkisen tiedon avoimuudesta koko tietopolitiikan kantava periaate sekä jatkaa määrätietoista julkisten tietovarantojen avaamista. Näistä näkökulmista on aiheellista arvioida, onko tietovarantojen avaamiselle tai julkisten tietojen uudelleenkäytölle lainsäädännöstä johtuvia esteitä tai liittykö voimassa olevan lainsäädännön soveltamiseen ongelmia tai väärinymmärrystä, joka

käytännössä hankaloittaa tietojen uudelleenkäyttöä. Tähän liittyen tulisi myös arvioida, ovatko erilliset toimenpiteet tarpeellisia viranomaisten velvoitteiden ja tiedon käyttäjien oikeuksien vahvistamiseksi, ja jos ovat niin arvioida ehdotettujen toimien vaikutukset. Tällaiset toimenpiteet voisivat mahdollisesti sisältää myös lainsäädäntötoimenpiteitä, jos ratkaistava kysymys kuuluu luonteeltaan lainsäädännön alaan .

1	<p>Kansallinen intressi: Arvioitava mahdolliset tarpeet vahvistaa uudelleenkäyttöön liittyviä viranomaisten velvoitteita ja tiedon käyttäjien oikeuksia ottaen huomioon tiedonsaantioikeus osana julkisuusperiaatetta ja sitä koskevaa julkisuussäätelyä</p>
2	<p>Kansallinen intressi: Arvioitava tarpeet ja mahdollisuudet edistää myös sääntelyn keinoin sitä, että toimijat asettaisivat tietoa aktiivisesti uudelleenkäytettäväksi ilman erillistä pyyntöä.</p>

2 Menettelyt ja esitysmuodot, jos tiedot ovat saatavissa

2.1 Määräajat

Määräajoista uudelleenkäyttöpyyntöjen käsittelyssä säädetään 4 artiklan 2 kohdassa. Jos määräaikoja tai muita sääntöjä asiakirjojen oikea-aikaisesta toimittamisesta ei ole asetettu, julkisen sektorin elinten on käsiteltävä pyyntö ja toimitettava asiakirjat pyynnön esittäjälle uudelleenkäyttöä varten, tai jos siihen tarvitaan käyttö lupa, viimeisteltävä hakijalle tehtävä käyttöoikeustarjous mahdollisimman pian ja joka tapauksessa 20 työpäivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Mikäli asetettua 20 työpäivän määräaika on tarve jatkaa laajojen ja monimutkaisten pyyntöjen osalta, on pyynnön esittäjälle ilmoitettava mahdollisimman pian ja joka tapauksessa kolmen viikon kuluessa alkuperäisen pyynnön vastaanottamisesta, että pyynnön käsittelyyn tarvitaan lisää aikaa, ja syyt tähän.

Direktiivin sanamuodon mukaan tarkemmat säännökset määräajoista ovat toissijaisia: niitä sovelletaan, jos asiakirjojen toimittamisesta ei ole kansallisesti säädetty. Direktiivin johdanto-osan 31 perustelukappaleen mukaan uudelleenkäyttöpyyntöihin olisi vastattava kohtuullisessa ajassa ja noudatettava vastaavanlaisia vastausaikoja kuin asiakirjojen saatavuutta koskevien järjestelmien mukaisissa tiedonsaantipyynnöissä.

Kansallisesti asiakirjan antamisen määräajasta säädetään julkisuuslain 14 §:ssä. Asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaisesta suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Kansalliseen sääntelyyn ei sisälly direktiivin mukaista ilmoitusmenettelyä määräajan jatkamisesta. Koska kansallisesti on kuitenkin säädetty asiakirjojen saatavuutta koskevien tiedonsaantipyynnöiden määräajasta, ei direktiivi edellytä tältä osin muutoksia.

2.2 Kielteisen päätöksen perustelu

Direktiivin soveltamisala kattaa ainoastaan nk. yleisöjulkiset asiakirjat. Johdanto-osan 23 perustelukappaleessa tarkennetaan, että direktiiviä ei sovelleta tapauksissa, joissa kansalaiset tai oikeushenkilöt voivat saada asiakirjan käyttöönsä vain, jos he tai ne voivat osoittaa asianomaisten tiedon saantia koskevien sääntöjen nojalla, että asia koskee erityisesti heitä tai niitä. Kaikilla on julkisuuslain 9 §:n mukaan saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta.

Kansallisen sääntelyn mukaan ei tehdä erillistä päätöstä uudelleenkäytön sallimisesta vaan päätös koskee julkisten asiakirjojen luovuttamista. Näin ollen kielteinen päätös ei suoranaisesti tarkoita kielteistä päätöstä uudelleenkäytöstä vaan sitä, etteivät asiakirjat ole sillä tavoin yleisöjulkisia, että ne luovutettaisiin pyytäjälle. Tällöin myös uudelleenkäyttö on lähtökohtaisesti kiellettyä ja käytännössä mahdotonta. Direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa säädetään uudelleenkäyttöä koskevan kielteisen päätöksen perustelemisesta (korostukset muutoksia suhteessa aiempaan direktiiviin):

***Tehtyään kielteisen päätöksen** julkisen sektorin elinten on ilmoitettava pyynnön esittäjälle **kielteisen päätöksen perusteet**, jotka perustuvat kyseisen jäsenvaltion asiakirjojen saatavuutta **koskevien menettelysääntöjen soveltuviin säännöksiin** tai tämän direktiivin, erityisesti 1 artiklan 2 kohdan a–h alakohdan tai 3 artiklan, **saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä annettuihin** säännöksiin. **Kun kielteinen päätös perustuu** 1 artiklan 2 kohdan c alakohtaan, julkisen sektorin elimen on ilmoitettava oikeudet omistava luonnollinen tai oikeushenkilö, jos tämä on tiedossa, tai vaihtoehtoisesti käyttöluvan antaja, jolta julkisen sektorin elin on saanut kyseisen aineiston. Kirjastoilta, korkeakoulujen kirjastot mukaan lukien, sekä museoilta ja arkistoilta ei edellytetä tällaista ilmoitusta.*

Kansallinen sääntely täyttää ensimmäisen virkkeen edellytykset. Mahdollinen kielteinen päätös perustuu julkisuuslaissa säädettyyn perusteeseen ja päätös on hallintolain 45 §:n nojalla perusteltava. Kansallisesti viranomainen ei kuitenkaan kontrolloi sitä, onko uudelleenkäyttöä sallittua kolmansien teollis- tai tekijänoikeuksien näkökulmasta direktiivin 1 artiklan 2 kohdan c alakohdan tarkoittamalla tavalla. Kolmansien liikesalaisuudet ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 ja 20 kohdan nojalla salassa pidettäviä ja mahdollinen kielteinen päätös tehtäisiin näin kansalliseen asiakirjojen saatavuutta koskevaan säännökseen. Muiden teollis- ja tekijänoikeuksien kohdistuminen julkiseen asiakirjaan ei vaikuta niiden yleisöjulkisuuteen ja antamiseen. Asiakirjan vastaanottajalle jää vastuu siitä, kohdistuuko näistä oikeuksista sellaisia rajoituksia, jotka estävät uudelleenkäytön tai rajoittavat mahdollisuuksia siihen. Tältä osin, vaikka kansalliseen sääntelyyn ei sisälly direktiivin 4 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen tarkoittamaa ilmoitusmenettelyä, sellaisen säätämistä ei pidetä tarpeellisena. Kielteinen päätös ei voi kansallisesti perustua tällaiseen rajoitukseen, joten menettely ei tule sovellettavaksi. Kielteisen päätöksen perustelua koskeva sääntely direktiivissä ei aiheuta lainsäädäntötoimia.

2.3 Julkiset yritykset

Julkisten yritysten hallussa olevan tiedon sääntely on direktiivissä uusi elementti, joka edellyttää kansallisesti sääntelyä. Direktiivin lähtökohtana on, että julkiset yritykset päättävät itse asiakirjojen asetamisesta saataville ja uudelleenkäytettäväksi. Julkiset yritykset direktiivin merkityksessä eivät lähtökohtaisesti kuulu julkisuuslain tai tiedonhallintalain soveltamisalaan, ellei tästä säädetä erityislainsäädännössä tai yritys tule soveltamisalan piiriin julkisen vallan käyttönsä perusteella (JulkL 4 §:n 2 momentti). Niiden hallussa oleva tieto ei siis ole lakiin perustuen saatavilla, jollei siitä ole säädetty

erikseen. Direktiivi ei velvoita julkisia yrityksiä avaamaan tietovarantojaan vaan noudattamaan uudelleenkäytettäväksi asettamiensa tietojen osalta tiettyjä direktiivissä säädettyjä uudelleenkäytön ehtoja ja syrjimättömyyttä koskevia säännöksiä. Voi olla, että näiden direktiivissä säädettyjen velvoitteiden osalta on mahdollista hyödyntää myös viittaamista joiltakin osin julkisuuslaissa tai muualla laissa säädettyyn. Julkisuuslain soveltamisalaan liittyvät kysymykset arvioidaan julkisuuslain uudistamisen yhteydessä.

Julkisia yrityksiä koskevan sääntelyn tulisi kattaa ainakin sellaiset yritykset, jotka toteuttavat molemmat alla esitetyt edellytykset:

1. Ne vastaavat direktiivin määritelmää julkisesta yrityksestä määräysvallan osalta (2 artiklan 3 kohta).
2. Ne toimivat direktiivissä määritellyillä yleishyödyllisillä toimialoilla (1 artiklan 1 kohta b alakohta).

On kuitenkin huomattava, että kansallisesti on teoriassa mahdollista laajentaa sääntelyä koskemaan myös muita toimialoja tai sellaisia yrityksiä, jotka eivät täytä määräysvaltaa koskevia kriteereitä. Tältä osin mahdollinen arviointi kansallisista tarpeista laajentaa direktiivissä julkisia yrityksiä koskevien vaatimusten soveltamisalaa käsitellään asiantuntijatyöryhmässä. Laajentamiseen liittyy myös oikeudellisia reunaehtoja, jotka on otettava huomioon mahdollisuutta arvioitaessa.

Direktiivin soveltamisalaa on lisäksi rajoitettu julkisten yritysten hallussa olevien asiakirjojen osalta. Asiakirjat kuuluvat soveltamisalaan vain, jos niiden tuottaminen on osa jäsenvaltion lainsäädännössä tai muissa sitovissa säännöissä määriteltyjen yleistä etua koskevien palvelujen tarjoamista (1 artiklan 2 kohdan b alakohdan i kohta). Soveltamisalaan eivät kuulu sellaiset asiakirjat, jotka liittyvät suoraan kilpailulle alttiina oleviin ja siten direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan nojalla hankintasäännöistä vapautettuihin toiminta-aloihin (1 artiklan 2 kohdan b alakohdan ii kohta).

Julkisiin yrityksiin sovelletaan direktiivin III ja IV lukujen säännöksiä uudelleenkäytön ehdoista, esitysmuodoista ja syrjimättömyydestä. Niihin ei sovelleta II luvun menettelysäännöksiä, joita on osin avattu myös yllä jaksoissa 2.1 ja 2.2. Sääntelytarve on tässä tuotu esiin yleisellä tasolla. Lisäksi kunkin teeman yhteydessä on tuotu esiin, jos siihen liittyy julkisia yrityksiä koskeva sääntelytarve.

1	<p>Direktiivin edellytys: Säädettävä julkisten yritysten veloitteesta noudattaa uudelleenkäytön ehtoja (III luku) ja syrjimättömyyttä (IV luku) koskevia säännöksiä, kun tiedot ovat saatavilla ja uudelleenkäytettävissä. Joko erilliset säännökset tai viitataan julkisuuslaissa tai muulla laissa oleviin säännöksiin. (Huom. maksuja koskeva sääntely erikseen käsittelyssä)</p>
2	<p>Direktiivin edellytys: Säädettävä määritelmä/soveltamisala julkisten yritysten asiakirjoille, joihin sääntely kohdistuu</p>

2.4 Esitysmuodot

2.4.1 Yleisesti esitysmuodoista

Direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetään asiakirjojen asettamisesta saataville (muutokset suhteessa aiempaan direktiiviin):

Rajoittamatta V luvun soveltamista, julkisen sektorin elinten ja julkisten yritysten on asetettava asiakirjansa saataville sähköisessä muodossa kaikissa jo olemassa olevissa esitysmuodoissa ja kaikkina jo olemassa olevina kielitoisintoina ja, silloin kun se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista, sellaisissa esitysmuodoissa, jotka ovat avoimia, koneellisesti luettavissa sekä saatavissa, löydettävissä ja uudelleenkäytettävissä, yhdessä niitä koskevien metatietojen kanssa. Sekä esitysmuodon että metatietojen on mahdollisuuksien mukaan oltava virallisten avointen standardien mukaisia.

Suomenkielisessä versiossa veloitteen muotoilu eroaa kuitenkin huomattavasti sekä englanninkielisen että ruotsinkielisen tekstin muotoilusta:

EN	FI	SV
1. Without prejudice to Chapter V, public sector bodies and public undertakings shall make their documents available in any pre-existing format or language and, where possible and appropriate, by electronic means, in formats that are open, machine-readable, accessible, findable and re-usable, together with their metadata. Both the format and the metadata shall, where possible, comply with formal open standards.	1. Rajoittamatta V luvun soveltamista, julkisen sektorin elinten ja julkisten yritysten on asetettava asiakirjansa saataville sähköisessä muodossa kaikissa jo olemassa olevissa esitysmuodoissa ja kaikkina jo olemassa olevina kielitoisintoina ja, silloin kun se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista, sellaisissa esitysmuodoissa, jotka ovat avoimia, koneellisesti luettavissa sekä saatavissa, löydettävissä ja uudelleenkäytettävissä, yhdessä niitä koskevien metatietojen kanssa. Sekä esitysmuodon että metatietojen on mahdollisuuksien mukaan oltava virallisten avointen standardien mukaisia.	1. Utan att det påverkar tillämpningen av kapitel V ska offentliga myndigheter och offentliga företag göra sina handlingar tillgängliga i befintliga format och språkversioner samt, om möjligt och lämpligt, på elektronisk väg, i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga, sökbara och som kan vidareutnyttjas, tillsammans med tillhörande metadata. Både format och metadata ska, när så är möjligt, vara förenliga med formella öppna standarder.

Suomenkielinen teksti tekee sähköisestä muodosta pakottavaa, kun taas englanninkielinen ja ruotsinkielinen jättävät sähköisen muodon osaksi edellytyksiä, jotka toteutetaan, jos ”mahdollista ja tarkoituksenmukaista”. Eroavuuden vaikutuksia on valmistelussa arvioitava tarkemmin – erityisesti sähköisen muodon, mutta myös edellytysten jaottelun osalta muuten. Tarkemmin on arvioitava myös, kohdistuuko varaus muissa kieliversioissa ainoastaan sähköiseen esitysmuotoon vai edelleen muihin edellytyksiin. **[Sihteeristö on luonnostellut analyysiä esitysmuodoista suomenkielisen muotoilun pohjalta ennen kuin eroavaisuus on huomattu. Tätä analyysiä ei ole ehditty korjata 18.5. kokousta varten, joten se on jätetty muistiosta pois. Esitysmuotojen sääntelyyn palataan tulevana viikkoina.]**

2.5 Dynaaminen data

Direktiivin 5 artiklan 5 kohdassa säädetään julkisen sektorin elinten velvollisuudesta asettaa dynaaminen data saataville uudelleenkäyttöä varten heti sen keräämisen jälkeen sopivien API-rajapintojen kautta ja tarvittaessa useana kerralla ladattavana tiedostona. Direktiivin 5 artiklan 6 kohdassa säädetään lievennyksestä tähän veloitteeseen.

5. Julkisen sektorin elinten on asetettava dynaaminen data saataville uudelleenkäyttöä varten heti sen keräämisen jälkeen sopivien API-rajapintojen kautta ja tarvittaessa useana kerralla ladattavana tiedostona (bulk download).

6. Jos julkisen sektorin elimen taloudelliset ja tekniset valmiudet eivät riitä 5 kohdassa tarkoitettuun dynaamisen datan asettamiseen saataville heti sen keräämisen jälkeen, vaan se aiheuttaisi kohtuuttoman taakan, kyseinen dynaaminen data on asetettava uudelleenkäytettäväksi sellaisella aikavälillä tai sellaisin tilapäisin teknisin rajoituksin, jotka eivät tarpeettomasti haittaa sen taloudellisen ja sosiaalisen potentiaalin hyödyntämistä.

Dynaamista dataa koskevia säännöksiä on luettava osana 5 artiklan säännöksiä saatavilla olevista esitysmuodoista. Kyse on direktiivin systematiikan mukaan säännöksistä, joita sovelletaan kun julkisen sektorin elimen on 3 artiklan ja II luvun menettelyä noudattaen asetettava asiakirjansa saataville uudelleenkäyttöä varten. Julkisten yritysten osalta säännöksiä sovelletaan, jos asiakirjat ovat saatavilla. Dynaamista dataa koskevia säännöksiä perustellaan myös direktiivin johdanto-osan 31 perustelukappaleessa pyyntöihin vastaamisen määräaikojen yhteydessä. Kyse ei siis vaikuta olevan tiedon avaamiseen velvoittavasta sääntelystä, vaan tiedon avaamisen muotoon ja ajankohtaan kohdistuvasta sääntelystä. Dynaaminen data ei ole tietoryhmänä erityinen siinä, että se olisi asetettava saataville aina keräämisen jälkeen pyynnöistä riippumatta. Kuitenkin tilanteissa, joissa se on asetettava saataville, tulee noudattaa 5 artiklan muotoa ja ajankohtaa koskevia säännöksiä. Tämä yllä kuvattu tulkinta dynaamisen datan sääntelystä ei kuitenkaan ole aukoton.

Lisäksi dynaamisen datan saataville asettamisen ajankohdassa olisi huomioitava se, milloin asiakirjat julkisuuslain nojalla tulevat julkisiksi. Asiakirja ei tule direktiviin soveltamisalan piiriin, jos se ei ole julkinen, eikä sitä tältä osin voida velvoittaa asetettavaksi saataville.

Vastaavia kansallisia säännöksiä dynaamisesta datasta ei ole. Dynaamista dataa koskevista esitysmuotoa ja saataville asettamisen aikataulua koskevista edellytyksistä olisi säädettävä kansallisesti. Sääntelyssä olisi arvioitava myös dynaamisen datan suhde julkisen asiakirjan määritelmään ja julkiseksitulon ajankohtaan. Lisäksi sääntelyssä olisi huomioitava dynaamista dataa koskevien säännösten soveltuminen julkiseen yritykseen silloin, kun asiakirjat ovat saatavilla uudelleenkäyttöä varten.

1	<p>Direktiivin edellytys: Säädettävä velvoitteesta asettaa dynaaminen data saataville heti keräämisen jälkeen sopivien API-rajapintojen kautta ja tarvittaessa useana kerralla ladattavana tiedostona</p>
2	<p>Direktiivin edellytys: Säädettävä dynaamisen datan veloitteen soveltamisesta julkisten yritysten asiakirjoihin.</p>
2	<p>Direktiivin edellytys: Säädettävä dynaamisen datan määritelmästä tai dynaamista dataa koskevien säännösten soveltamisalasta siten, että se vastaa direktiivin määritelmää.</p>

3 Muut yleiset säännökset

3.1 Syrjimättömyys

Direktiivin 11 artiklassa säädetään siitä, että asiakirjojen uudelleenkäytön ehdot eivät saa olla syrjiviä. Lisäksi säädetään tilanteesta, jossa julkisen sektorin elin käyttää itse asiakirjaa julkisen tehtävänsä ulkopuolisessa kaupallisessa toiminnassa.

1. Asiakirjojen uudelleenkäytön ehdot eivät saa olla syrjiviä toisiinsa verrattavissa olevien uudelleenkäyttölajien suhteen, ei myöskään rajat ylittävän uudelleenkäytön suhteen.

2. Jos julkisen sektorin elin käyttää uudelleen asiakirjoja julkisen tehtävänsä ulkopuolisessa kaupallisessa toiminnassa, siihen on sovellettava samoja ehtoja ja maksuja kuin muihinkin käyttäjiin.

Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslain 17 §:n mukaan viranomaisen on velvollinen huolehtimaan siitä, että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Lisäksi hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Näiden säännösten yhteisvaikutuksena on katsottava, että kansallinen sääntely kieltää syrjivät ehdot, myös rajat ylittävän uudelleenkäytön suhteen.

Sääntely ei yleisellä tasolla aiheuta lainsäädäntötoimenpiteitä. Sääntelyä syrjimättömyydestä on kuitenkin sovellettava myös julkisiin yrityksiin siltä osin, kun niiden asiakirjat ovat saatavilla. Tältä osin lainsäädäntötoimenpiteet ovat tarpeen, sillä julkiset yritykset eivät lähtökohtaisesti kuulu yllä kuvatun sääntelyn piiriin.

1	Direktiivin edellytys: Säädettävä, että julkisten yritysten asiakirjojen uudelleenkäytön ehdot eivät saa olla syrjiviä, siltä osin, kun se olemassaoleva säädöskehys huomioiden on tarpeen.
----------	--

3.2 Lisenssit

Direktiivin 8 artiklassa säädetään standardilisensseistä (muutokset suhteessa aiempaan direktiiviin):

1. Asiakirjojen uudelleenkäytölle ei saa asettaa ehtoja, paitsi jos tällaiset ehdot ovat objektiivisia, oikeasuhteisia, syrjimättömiä ja yleisen edun mukaisen tavoitteen nojalla perusteltuja.

Jos uudelleenkäytölle on asetettu ehtoja, niillä ei saa tarpeettomasti rajoittaa mahdollisuuksia käyttää asiakirjoja uudelleen, eikä niitä saa käyttää kilpailun rajoittamiseen.

2. Jäsenvaltioissa, joissa käytetään **lisensejä**, jäsenvaltioiden on varmistettava, että **digitaalisessa** muodossa on saatavilla yksittäisiä **lissensihakemuksia** varten muunneltavissa olevia **julkisen sektorin asiakirjojen uudelleenkäyttöön tarkoitettuja standardilisenssejä** ja että **niitä voi** käsitellä sähköisesti. Jäsenvaltioiden on **edistettävä tällaisten standardilisenssien käyttöä.**

Direktiivin soveltamisasala kattaa julkisuuslain mukaisesti yleisöjulkiset asiakirjat. Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslain

17 §:n mukaan viranomaisen on velvollinen huolehtimaan siitä, että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Lisäksi hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Näiden säännösten yhteisvaikutuksena on katsottava, ettei yleisöjulkisten asiakirjojen käyttöä voida rajoittaa direktiivin 8 artiklan 1 kohdan tarkoittamilla ehdoilla. Tältä osin muu 1 kohdan sisältämä sääntely on kansallisesti tarpeetonta.

Yllä kuvatun valossa on epätodennäköistä ja juridisesti ongelmallista, mikäli 8 artiklan 2 kohdan tarkoittamalla tavalla direktiivin soveltamisalaan kuuluvassa toiminnassa olisi käytössä lisensoijia. Sääntelyä ei pidetä tarpeellisenä, mutta asiantuntijaryhmää on pyydetty varmuudeksi selvittämään lisensoijien käyttöä kansallisesti. Lainsäädäntötoimia ei yleisestä näkökulmasta pidetä tarpeellisenä, ellei selvitys anna siihen aihetta.

Direktiivin 8 artiklan sääntely koskee kuitenkin myös julkisia yrityksiä siltä osin, kun niiden asiakirjat ovat saatavilla uudelleenkäyttöä varten. Julkiset yritykset eivät lähtökohtaisesti ole yllä kuvatun sääntelyn piirissä ja niiden osalta olisi säädettävä uudelleenkäytön ehdoista. Lisäksi, mikäli sitä asiantuntijaryhmän selvitys huomioiden pidetään tarkoituksenmukaisena, voidaan myös lisensoijista sääntellään julkisten yritysten osalta.

1	Direktiivin edellytys: Säädettävä julkisten yritysten asiakirjojen uudelleenkäytön ehdoista.
2	Kansallinen intressi: Arvioidaan tarve säätää julkisten yritysten käyttämistä lisensoijista.

3.3 Yksinoikeusjärjestelyt

Direktiivin 12 artiklassa säädetään yksinoikeusjärjestelyjen kiellosta. Asiakirjoja hallussaan pitävien julkisen sektorin elinten tai julkisten yritysten ja kolmansien osapuolten sopimukset tai muut järjestelyt eivät saa sisältää yksinoikeuksia. Artiklassa on lisäksi säädetty poikkeuksista välttämättömille yksinoikeusjärjestelyille, mahdollisten voimassa olevien yksinoikeussopimusten päättymisestä sekä asiakirjojen saatavuutta rajoittavien järjestelyjen julkaisemisesta.

Julkisuuslainsäädäntöön perustuva yleisöjulkisen tiedon avaaminen ei mahdollista yksinoikeusjärjestelyjä. Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslain 17 §:n mukaan viranomaisen on velvollinen huolehtimaan siitä, että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Lisäksi hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämän sääntelyn piirissä oleviin asiakirjoihin ei voi kohdistua yksinoikeuksia. Näin ollen 12 artiklan 1 kohdan peruserä toteutuu julkisen sektorin elinten osalta, eikä tarkempi sääntely mahdollisista poikkeustilanteista ole tarpeen.

Julkisuuslainsäädäntö ei kuitenkaan lähtökohtaisesti kosketa julkisia yrityksiä. Niitä koskevassa sääntelyssä olisi rajoitettava myös yksinoikeusjärjestelyjä direktiivin edellyttämällä tavalla.

1	<p>Direktiivin edellytys: Säädettävä julkisten yritysten asiakirjojen osalta yksinoikeusjärjestelyjen kiellosta.</p>
---	---

3.4 Tietokantaoikeus uudelleenkäytön esteenä

Direktiivin 1 artiklan 6 kohdassa säädetään, että julkisen sektorin elimet eivät saa käyttää direktiivin 96/9/EY 7 artiklan 1 kohdassa säädettyä tietokannan valmistajan oikeutta estääkseen asiakirjojen uudelleenkäyttöä tai rajoittaakseen sitä yli tässä direktiivissä asetettujen rajojen. Kyseisessä lainkohdassa on säädetty, että tietokannan valmistajalla on oikeus kieltää tietokannan koko sisällön tai laadullisesti ja/tai määrällisesti arvioituna olennaisen osan kopiointi ja/tai uudelleenkäyttö, jos sisällön kerääminen, varmistaminen tai esittäminen merkitsee määrällisesti ja/tai laadullisesti huomattavaa investointia. Tästä sui generis –suojusta säädetään kansallisesti tekijänoikeuslain 49 §:ssä.

Tekijänoikeuslain 25 d §:ssä on säädetty, että tekijänoikeus ei rajoita laissa säädettyä oikeutta saada tieto yleisestä asiakirjasta. Säännös sisältyy kuitenkin lukuun tekijänoikeuden rajoituksista. Tietokantaoikeudesta on säädetty tekijänoikeuden lähioikeutena eikä lain systematiikassa ole selkeää, tulisiko tätä rajausta soveltaa myös tietokantaoikeuteen. Kansallisen sääntelyn systematiikassa olisi varmistettava, että se ei mahdollista viranomaisen rajoittavan asiakirjan uudelleenkäyttöä tietokantaoikeuden nojalla.

1	<p>Direktiivin edellytys: Varmistettava mahdollisesti säädöstarkennuksin, että julkinen elin ei voi rajoittaa asiakirjan uudelleenkäyttöä tietokantaoikeutta koskevan sui generis –suojan nojalla.</p>
---	---