



11.5.2020

JulkICT

Antti Helin

Avoimen datan direktiivin kansallinen täytäntöönpano

### 3 Avoimen datan direktiivin kansallisen liikkumavaran kuvaus

Avoimen datan direktiivin 2019/1024/EU tavoitteena on velvoittaa jäsenvaltioita avaamaan julkisen hallinnon tuottamia ja keräämiä julkisesta tiedosta muodostuvia tietovarantoja ja –aineistoja. Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaisesti se asettaa vähimmäistason, joka jäsenvaltioiden on toteutettava, mutta antaa jäsenvaltioille vapauden edistää tiedon avoimuutta ja uudelleenkäyttöä yli tämän vähimmäistason. Direktiivin johdanto-osan 19-20 perustelukappaleissa kehoitetaan jäsenvaltioita ylittämään tämä vähimmäistaso, ja perustelukappaleessa 18 kehoitetaan säilyttämään mahdollinen vähimmäistason ylittävä, jo kansallisesti voimassa oleva sääntely.

Direktiivin soveltamisalasta on säädetty 1 artiklassa. Soveltamisalaa on direktiivissä kuitenkin rajoitettu tiettyjen lukujen tai säännösten osalta, mikä tarkoittaa, että soveltamisalaa on tarkasteltava osin säännöskohtaisesti. Lisäksi soveltamisala rajautuu asiakirjan tuottaneen organisaation lisäksi sen perusteella, mihin tehtävään asiakirja on tuotettu sekä tutkimustiedon kohdalla myös se, onko se jo asetettu julkisesti saataville. Soveltamisalaa kuvataan tarkemmin eri muistiossa.

Direktiivin asettama vähimmäistaso on ikään kuin jäsenvaltioille valmiiksi analysoitu kokonaisuus, jonka ulkopuolelle meneminen muutoin kuin direktiivissä suoraan mainituilla tavoilla, kuten perittävistä maksuista luopuminen kokonaan, jää kokonaan kansallisesti harkittavaksi. Muistiossa on kuvattu nämä direktiivin osat, joissa on selkeästi jätetty mahdollisuus mennä vähimmäistaso pitemmälle (muistion kohdat 1-6).

Direktiivi ei kuitenkaan kiellä kohdistamasta sitä vastaavia vaatimuksia myös sen soveltamisalan ulkopuolelle. Muistiossa on tästä esimerkkinä osia, joissa vähimmäistaso pitemmälle meneminen tiedon avaamisessa olisi mahdollista direktiivin sitä estämättä (muistion kohdat 7-11), mutta muitakin keinoja avaamiseen ja hyödyntämiseen on todennäköisesti olemassa. On kuitenkin aina otettava huomioon, mitä rajoituksia seuraa muusta lainsäädännöstä, kuten perustuslaista, tekijänoikeuslaista ja tietosuoja-asetuksesta, tai kansainvälisistä sopimuksista, kuten tekijänoikeussopimuksista.

Työryhmätyön kuluessa arvioidaan, onko kansallisesti tarpeen asettaa nyt esitettävälle kansalliselle sääntelylle direktiivin vähimmäissääntöjä pitemmälle meneviä tavoitteita.

## 1 Soveltaminen tietokoneohjelmiin

Johdantokappaleen 30 mukaan jäsenvaltio voi halutessaan soveltaa direktiiviä tietokoneohjelmiin, vaikka direktiivissä tarkoitettun asiakirjan määritelmän ei ole tarkoitus näitä kattaa.

## 2 II luvun menettelysääntöjen soveltaminen julkisiin yrityksiin, oppilaitoksiin ja tutkimusorganisaatioihin

Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ja johdantokappaleen 26 mukaan siihen ei sisälly yleistä velvoitetta sallia julkisten yritysten tuottamien asiakirjojen uudelleenkäyttö, vaan päätös uudelleenkäytöstä jäisi aina yrityksen arvioitavaksi. Julkisten yritysten olisi noudatettava direktiivin III ja IV luvussa säädettyjä velvollisuuksia, mutta ei direktiivin II luvussa säädettyjä uudelleenkäyttöpyyntöjen menettelyihin liittyviä vaatimuksia, kuten sitä, että kielteinen päätös on perusteltava ja siihen pitää voida hakea muutosta.

Jos II luvun vaatimukset tietopyyntömenettelyistä halutaan ulottaa myös julkisiin yrityksiin, johdantokappaleen 47 mukaisesti olisi huolehdittava siitä, että se ei johda markkinoiden vääristymiseen tai haittaa kilpailua.

## 3 Direktiivin soveltaminen tutkimustietoon, joka on asetettu saataville muuten kuin tietovaraston kautta

Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan sen sääntöjä sovelletaan vain tutkimustietoon, jonka 10 artiklan mukaisesti tutkijat, tutkimusta harjoittavat organisaatiot tai tutkimusta rahoittavat organisaatiot ovat jo asettaneet julkisesti saataville organisaatio- tai tutkimusalakohtaisen tietovaraston kautta.

Direktiivi itsessään ei estä ulottamasta vastaavanlaista sääntelyä kansallisesti myös muuhun tutkimustietoon. On kuitenkin huomioitava muusta sääntelystä tulevat mahdolliset rajoitukset, minkä lisäksi direktiivin johdantokappaleen 28 mukaan tutkimustietoa tuottaville organisaatioille ei tulisi määrätä lisäkustannuksia tietoaineistohauille tai edellyttää tiedon ylimääräistä huoltamista.

## 4 Käyttöluvat ja –ehdot

Asiakirjojen uudelleenkäytölle asetetut ehdot voivat olla unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti myös direktiivin asettamaa vähimmäistasoa kevyempiä, esimerkiksi niin että ehtoja ei aseteta lainkaan, eli käytetään ns. nollalisenssiä. Ehtojen pitää direktiivin 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan olla ”objektiivisia, oikeasuhteisia, syrjimättömiä, ja yleisen edun mukaisen tavoitteen nojalla perusteltuja”. Kansallisessa lainsäädännössä olisi julkisten yritysten yhteydessä säänneltävä siitä, mitä ehtoja käytetään ja millä perusteilla.<sup>1</sup>

Direktiivin 8 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan kansallisesti ei saa myöskään määritellä kilpailua vääristäviä käyttöehtoja. Lisäksi 11 artiklan 1 kohdan mukaan uudelleenkäytön ehdot eivät saa olla syrjiviä suhteessa muihin uudelleenkäytön lajeihin.

## 5 Maksut ja maksuttomuus

<sup>1</sup> Direktiivin 2003/98/EY notifiointin yhteydessä on todettu, että julkisuuslain 17 § velvoittaa kohtelemaan tiedon pyytäjiä tasapuolisesti sekä olemaan rajaamatta tietojen saamista ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta.

Direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa lähtökohdaksi asetetaan maksuttomuus. Asiakirjojen jäljentämisestä, saataville asettamisesta, jakelusta sekä henkilötietojen anonymisoinnista ja kaupallisten tietojen suojaamiseksi tehdyistä toimenpiteistä aiheutuvat marginaalikustannukset voidaan kuitenkin periä<sup>2</sup>.

Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan julkisten yritysten, kirjastojen, museoiden, arkistojen sekä niiden julkisen sektorin elinten kohdalla, jotka julkisen tehtävänsä rahoittamiseksi tuottavat ja keräävät direktiivin soveltamisalaan kuuluvia tietoaineistoja, on mahdollista periä maksuja.

Direktiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaan tilikaudella uudelleenkäytön maksuista saatavat tulot eivät saa ylittää tietojen keräämisestä, tuottamisesta, jäljentämisestä, jakelusta, varastoinnista ja anonymisoinnista sekä kaupallisesti luottamuksellisten tietojen suojaamisesta aiheutuneita kustannuksia, lisättyinä investoinneille saatavan kohtuullisen tuoton kanssa, kun kyse on julkisista yrityksistä ja julkisen sektorin elimistä.

Kirjastojen, museoiden ja arkistojen kohdalla tilikauden kustannukset, joita maksuilla ei saa ylittää, perustuvat samoille periaatteille kuin edellä, mutta kustannuksiin voidaan laskea mukaan myös asiakirjojen varastoinnista ja oikeuksien selvittämisestä koituvat kustannukset (6 art. 5 kohta).

Jäsenvaltio voi siis halutessaan luopua tietojen uudelleenkäytöstä perittävistä maksuista kokonaan<sup>3</sup>, tai esimerkiksi periä marginaalikustannuksia alempia maksuja tai pidättäytyä kohtuullisen tuoton keräämisestä maksujen kautta.

## **6 Arvokkaiden tietoaineistojen maksuttomasti käyttöön asettamista koskeva siirtymäaika**

Direktiivin 14 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltio voi säätää korkeintaan kahden vuoden mittaisesta siirtymäajasta, jonka aikana julkisen sektorin elimet, joiden kohdalla sillä voi olla merkittäviä budjettivaikutuksia, ovat vapautettuja arvokkaiden tietoaineistojen asettamisesta käyttöön maksutta.

## **7 Tiedostojen muuntaminen avoimiin ja koneluettaviin muotoihin**

Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan julkisen sektorin elinten ja julkisten yritysten on asetettava asiakirjansa sähköisesti saataville olemassa olevissa esitysmuodoissa sekä, jos se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista, avoimissa ja koneluettavissa esitysmuodoissa. Esitysmuodon ja metatietojen on mahdollisuuksien mukaan oltava virallisten avointen standardien mukaisia. Asiakirjoja ei kuitenkaan tarvitse luoda tai muuntaa tai toimittaa niistä otteita, jos tämä ei ole yksinkertaisella tavalla mahdollista tai jos siitä aiheutuisi suhteetonta vaihua.

Direktiivi ei estä velvoittamasta muuntamaan kaikkia julkisen sektorin elinten asiakirjoja tai ainakin laajempaa joukkoa asiakirjoja avoimeen ja koneluettavaan muotoon.

## **8 Arvokkaiden tietoaineistojen asettaminen uudelleenkäytettäväksi maksutta kirjastoissa, museoissa ja arkistoissa**

<sup>2</sup> Esim. julkisuuslain 34 §:n 3 momentin mukaan julkisen tai asianosaisjulkisen asiakirjan toimittamisesta peritään maksu, joka vastaa viranomaiselle tiedon antamisesta aiheutuvien kustannusten määrää, jollei alhaisemmasta maksusta erikseen toisin säädetä.

<sup>3</sup> Kansallisesti ainakin julkisuuslain 34 §:n 1 momentin nojalla useat asiakirjat ovat jo maksutta toimitettavia, kuten sähköisesti talletettu asiakirja, joka toimitetaan pyytäjälle sähköpostitse.

Direktiivin 14 artiklan 4 kohdassa ei veloiteta kirjastoja, mukaan lukien korkeakoulujen kirjastoja, museota ja arkistoja asettamaan arvokkaat tietoaineistot saataville maksutta, mutta veloitteen asettamista kansallisesti ei myöskään kiellä.

## **9 Dynaamisen datan asettaminen saataville heti keräämisen jälkeen**

Direktiivin 5 artiklan 5 kohdan mukaan julkisen sektorin elinten on asetettava dynaaminen data saataville heti sen keräämisen jälkeen ohjelmointirajapintojen kautta tai tarvittaessa bulk download -tiedostoina.

Saman artiklan 6 kohdan mukaan, jos dynaamista dataa ei ole mahdollista asettaa heti keräämisen jälkeen saataville julkisen sektorin riittämättömien teknisten tai taloudellisten valmiuksien vuoksi, voidaan tieto asettaa saataville myöhemmin tai tilapäisin rajoituksin, kuitenkin niin, että rajoitukset eivät haittaa tarpeettomista tiedon sosiaalista tai taloudellista hyödyntämistä. Direktiivi ei estä velvoittamasta dynaamista dataa tuotavaksi saataville heti keräämisen jälkeen riippumatta teknisistä tai taloudellisista syistä.

## **10 Yksinoikeusjärjestelyt**

Direktiivin 12 artiklan 1-2 kohtien nojalla yksinoikeudet ovat sallittuja tilanteissa, joissa ne ovat välttämättömiä yleistä etua koskevan palvelun tarjoamiseksi. Yksinoikeudet olisi myös mahdollista kieltää kansallisesti kokonaan. Tässä tapauksessa olisi ainakin arvioitava, voiko yksinoikeusjärjestelyjen täydellinen kieltö vaarantaa yleistä etua koskevien palveluiden tarjoamisen.

## **11 Arvokkaat tietoaineistot**

Arvokkaan tietoaineiston määritelmän tarkoituksena on säännellä erikseen taloudellisesti ja sosiaalisesti tärkeiden julkisen sektorin hallussa olevien tietojen avaamista, niin että ne ovat saatavilla 14 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan a-d alakohtien mukaisesti maksutta, koneluettavassa muodossa ja avoimien rajapintojen kautta sekä tarvittaessa bulk download -muodossa. Direktiivissä ei kiellä kohdistamasta kansallisessa sääntelyssä vastaavia vaatimuksia myös muihin teemaluokkiin kuin vain niihin, jotka on lueteltu direktiivin liitteessä I ja joita tullaan täydentämään delegoidulla säädöksellä.