



11.5.2020

JulkICT  
Antti Helin

## 2. Avoimen datan direktiivin soveltamisala kansallisessa kontekstissa

Tässä muistossa tarkastellaan avoimen datan direktiivin 2019/1024/EU soveltamisalaa ja verrataan sitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki, JulKL) soveltamisalaan.

Direktiivin soveltamisala on määritetty sen 1 artiklassa niin, että 1 kohdassa muodostetaan pääsääntö, johon myöhemmissä kohdissa tehdään poikkeuksia. Lisäksi 1 artiklan 7 kohdassa tarkennetaan, että direktiiviä sovelletaan myös ns. INSPIRE-direktiivin (2007/2/EY) alaisiin asiakirjoihin.

### 1 artiklan 1 kohta

1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan

- a) jäsenvaltioiden julkisen sektorin hallussa oleviin, olemassa oleviin asiakirjoihin
- b) olemassa oleviin asiakirjoihin, joita pitävät hallussaan julkiset yritykset, jotka toimivat
  - i) direktiivissä 2014/25/EU määritellyillä aloilla<sup>1</sup>;
  - ii) julkisen liikenteen harjoittajina asetuksen (EY) N:o 1370/2007 2 artiklan mukaisesti;
  - iii) julkisen palvelun velvoitteita täyttävänä lentoliikenteen harjoittajina asetuksen (EY) N:o 1008/2008 16 artiklan mukaisesti; tai
  - iv) julkisen palvelun velvoitteita täyttävänä yhteisön laivanvarustajina asetuksen (ETY) N:o 3577/92 4 artiklan mukaisesti;
- c) tutkimustietoihin 10 artiklassa säädettyjen ehtojen mukaisesti.

## 1 artikla 1 kohta a alakohta: julkisen sektorin elimet

Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan pääsäännön mukaan direktiiviä sovelletaan jäsenvaltioiden julkisen sektorin hallussa oleviin, olemassa oleviin asiakirjoihin. Julkisen sektorin elin määritellään 2 artiklan 1 kohdassa.

Direktiivin johdanto-osan 29 perustelukappaleen mukaan ”Julkisen sektorin elimen” määritelmä perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 2 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan määritelmään. Sen mukaan ’hankintaviranomaisilla’ tarkoitetaan valtion viranomaisia, alue- tai paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia sekä yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä. Määritelmät ovatkin lähes identtiset.

Direktiivin johdanto-osan 29 perustelukappaleen mukaan direktiivissä 2014/24/EU esitettyä ”julkisoikeudellisen laitoksen” olisi sovellettava avoimen datan direktiivin osalta. Myös julkisoikeudellisen laitoksen määritelmä sisältyy avoimen datan direktiivin 2 artiklaan, mutta se on identtinen direktiivin 2014/24/24 määritelmän kanssa.

Koska avoimen datan direktiivin soveltamisala perustuu julkisen sektorin elimen osalta hankintadirektiiviin, on kansallisesti huomioitava myös julkisen sektorin hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 5 §:n määritelmä hankintayksiköistä ja julkisoikeudellisista laitoksista.

Direktiivin 2 artiklan 1 kohta: julkisen sektorin elin	Julkisuuslain 4 §
Valtion viranomaiset	Valtion hallintoviranomaiset sekä muut valtion virastot ja laitokset Tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet Eduskunnan virastot ja laitokset Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa
Alue- tai paikallisviranomaiset	Kunnalliset viranomaiset
Julkisoikeudelliset laitokset	Muut valtion laitokset Valtion liikelaitokset  [Joukkoon kuuluu myös JulkL4.2 §:n toimijoita vrt. myös hankintalaki 138 § sekä myös PeVL 15/2019 vp jonka mukaan Hanseliin on sovellettava JulkL:ia.]
yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamat yhteenliittymät	[arvioidaan julkisuuslain pohjalta normaalisti]
-	lain tai asetuksen taikka 1, 2 tai 7 kohdassa tarkoitetun viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä ja kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin verrattavia toimielimiä.

	lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa.
--	---

Vertailun tuloksena julkisuuslain viranomaisen määritelmä näyttäisi olevan laajempi kuin direktiivin julkisen sektorin elimen määritelmä.

1 artikla b kohta 1 alakohta: julkiset yritykset

'Julkisella yrityksellä' tarkoitetaan yritystä, jossa hankintaviranomaiset voivat suoraan tai välillisesti käyttää määräysvaltaa omistuksen, rahoitusosuuden tai yritystä koskevien sääntöjen perusteella. Hankintaviranomaisilla katsotaan olevan määräysvalta, kun ne a) omistavat enemmistön kyseisen yrityksen merkitystä pääomasta; b) hallitsevat enemmistöä yrityksen osakkeisiin perustuvista äänioikeuksista; tai c) voivat nimittää yli puolet yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.

Direktiivin johdanto-osan 29 perustelukappaleen mukaan direktiivissä 2014/25/EU esitettyä "julkisen yrityksen" määritelmää olisi sovellettava. Tämän direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa säädetään julkisen yrityksen määritelmästä.

Uutena verrattuna aiempaan direktiiviin on soveltamisalan laajentaminen koskemaan *julkisia yrityksiä*, jotka toimivat tietyillä aloilla. Julkisia yrityksiä ovat 2 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan mukaan yritykset, joiden suhteen julkisen sektorin elimet voivat suoraan tai välillisesti käyttää *määräysvaltaa* omistuksen, rahoitusosuuden tai yritystä koskevien sääntöjen perusteella, ja jotka 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti toimivat seuraavilla aloilla:

1 art. b) i) direktiivi 2014/25/EU:

- kaasun ja lämmön jakelu- ja siirtoverkot sekä kaasun ja lämmön toimittaminen näihin verkkoihin;
- sähkön jakelu- ja siirtoverkot sekä sähkön toimittaminen näihin verkkoihin;
- juomaveden jakelu- ja siirtoverkot sekä juomaveden toimittaminen näihin verkkoihin;
- verkot ja niiden toiminta, joilla tarjotaan yleisölle kuljetuspalveluita rautateitse, raitioteitse, johdinautoilla, linja-autoilla tai kaapeliradoilla;
- maantieteellisen alueen hyödyntäminen lentoasemien, satamien tai terminaalipalveluiden tarjoamiseksi liikenteen harjoittajien käyttöön;
- posti- ja kuriiripalveluita;
- maantieteellisen alueen hyödyntäminen öljyn tai kaasun tai hiilen tai muiden polttoaineiden etsintää ja talteenottoa varten

1 art. b) ii) asetus 1370/2007:

- rautateiden ja maanteiden julkisen liikenteen harjoittaminen

1 art. b) iii) asetus 1008/2008:

- lentoliikenteen harjoittaminen

1 art. b) iv) asetus 3577/92:

- laivanvarustaminen

*Määräysvallaksi* määritellään 2 artiklan 1 kohdan 3 alakohdassa se, että julkisen sektorin elimet suoraan tai välillisesti joko:

- omistavat enemmistön yrityksen pääomasta, tai

- julkisen sektorin elimet suoraan tai välillisesti hallitsevat enemmistöä yrityksen osakkeisiin perustuvista äänioikeuksista, tai
- voivat nimittää yli puolet hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.

On kuitenkin huomioitava, että myöhemmin 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa rajataan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle asiakirjat, ”joiden tuottaminen ei ole osa jäsenvaltion lainsäädännössä tai muissa sitovissa säännöissä määriteltyjen yleistä etua koskevien palvelujen tarjoamista; tai jotka liittyvät suoraan kilpailulle alttiina oleviin ja siten direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan nojalla hankintasäännöistä vapautettuihin toiminta-aloihin.”

”Yleistä etua koskevien palveluiden” osalta julkisuuslain 4 § 2 momentissa sen soveltamisala on ulotettu ”myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin, laitoksiin, säätiöihin ja yksityisiin henkilöihin niiden käyttäessä julkista valtaa”, jossa olennainen raja on se, että kyse on nimenomaan tilanteista, joissa käytetään julkista valtaa.

Lisäksi on selvitettävä, mitkä toiminta-alat Suomessa on 2014/25/EU 34 artiklan nojalla vapautettu hankintasäännöistä.<sup>2</sup> Koska näiden toiminta-alojen luettelon voi olettaa ajan myötä muuttuvan, ei niitä kansallisesti voi sellaisenaan lainsäädännössä luetella vaan on viitattava takaisin näihin artiklan nojalla vapautettuihin aloihin.

### 1 artikla 1 kohta c alakohta: 10 artiklan mukaisesti määritelty tutkimustieto

Tutkimustietojen osalta direktiivi on rajattu koskemaan artiklaan 10 viitaten vain tutkimustietoa, joka ”on julkisesti rahoitettua ja tutkijat, tutkimusta harjoittavat organisaatiot tai tutkimusta rahoittavat organisaatiot ovat jo asettaneet tiedon julkisesti saataville organisaatio- tai tutkimusalakohtaisen tietovaraston<sup>3</sup> kautta.” Kyse ei ole siis vain siitä, että esimerkiksi lain mukaan tieto pitäisi asettaa julkisesti saataville, vaan että se tosiasiallisesti on asetettu tällä tavalla julkisesti saataville.

Tämä soveltamisalan määritelmä on erilainen verrattuna 1 artiklan määritelmään (julkisen sektorin elimet, julkiset yritykset). Asiakirjan olemassaolo itsessään ei tee siitä soveltamisalaan kuuluvaa, vaan se, mitä asiakirjan laatinut organisaatio on asiakirjalla *tehnyt*, eli miten tutkimus on rahoitettu ja miten siitä syntynyt tutkimustieto on asetettu saataville.

Julkisuuslaissa tällaista rajausta perustuen tutkimustiedon rahoittamiseen ja saatavaksi asettamiseen ei ole. Julkisuuslain nojalla julkisten asiakirjojen joukossa on kuitenkin myös tutkimustietoa sisältäviä asiakirjoja, jos tutkimustieto on viranomaisen asiakirja lain 4-5 §:ssä määritellyllä tavalla. Esimerkiksi korkeakoulujen, eduskunnan, Kansainvälikelaitoksen ja hallintoviranomaisten teettämä ja tekemä tutkimus on julkista.

Lisäksi julkisuuslaissa on asiakirjan julkiseksi tulemistä koskevan 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetty, että tutkimus, tilasto tai niihin verrattavissa oleva

<sup>2</sup> Ao. direktiivin kyseisen artiklan nojalla toiminta-ala voidaan vapauttaa hankintasäännöistä jäsenvaltion tai hankintayksikön komissiolle tekemän pyynnön johdosta. Toiminta-ala voidaan vapauttaa, jos voidaan osoittaa, että kyseisen jäsenvaltion alueella muussa tapauksessa hankintasääntöjen alainen toiminta onkin suoraan kilpailun kohteena markkinoilla, joille pääsyä ei ole rajoitettu. Menettely on kuvattu ao. direktiivin 35 artiklassa. Komissio antaa ratkaisun täytäntöönpanosäädöksellä.

<sup>3</sup> Englanniksi ”open access repository”. Esimerkiksi arXiv.org, Open Science Directory, Open Access Directory.

selvitys tulee julkiseksi, kun se on valmis käyttötarkoitukseensa, vaikka asia, johon se liittyy, olisi vielä keskeneräinen.

Julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolella mutta direktiivin soveltamisalassa olevaa tutkimustietoa olisi siis sellainen tutkimustieto, joka *ei* ole viranomaisen tekemää, teettämää tai viranomaisen hallussa, mutta joka on julkisesti rahoitettua ja joka on asetettu julkisesti saataville tietovaraston kautta.

Julkisen rahoituksen ehtona voi olla ja oletettavasti useimmiten onkin, että tutkimustiedon on oltava julkista. Esimerkiksi Suomen Akatemian rahoitusehdoissa on mainittu, että tuotettujen tulosten tulee olla julkisia, ja että ne tulee avata saataville ”avoimuutta tukevaan julkaisuarkistoon, sopivaan tietokantaan tai julkaisemalla tulokset tieteellisesti korkeatasoisessa ja avoimuutta edistävässä julkaisukanavassa”.<sup>4</sup> Kansallisessa kontekstissa siis jo tuotetaan ja asetetaan saataville direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa tutkimustietoa, jonka kohdalla pitäisi säännellä direktiivin III-IV lukujen mukaisesti mm. siitä, että tiedon uudelleenkäyttö on maksutonta (erikseen tutkimustiedon kohdalla mainittu 6 art. 6 kohdan b alakohdassa) ja että sen uudelleenkäytölle ei saa asettaa ehtoja, jotka eivät ole objektiivisia, oikeasuhteisia, syrjimättömiä ja yleisen edun nojalla perusteltuja (8 art. 1 kohta).

## 1 artiklan 2 kohta: poikkeukset soveltamisalasta

1 artiklan 1 kohdassa muodostettuun soveltamisalaan tehdään 2 kohdassa useita poikkeuksia. Soveltamisalasta rajataan ulos:

### **(a) Asiakirjat, joiden antaminen ei kuulu julkisen sektorin elimen julkiseen tehtävään**

Toisin sanoen uudelleenkäyttöä ei sovelleta asiakirjoihin, joita viranomaisen ei muutenkaan tarvitse antaa.

### **(b) Julkisten yritysten hallussa olevat asiakirjat, joiden tuottaminen ei ole osa jäsenvaltion lainsäädännössä tai muissa sitovissa säännöissä määriteltyjen yleistä etua koskevien palvelujen tarjoamista; tai jotka liittyvät suoraan kilpailulle alttiina oleviin ja siten direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan nojalla hankintasäännöistä vapautettuihin toiminta-aloihin.**

Koska julkisuuslaissa ei ole julkisen yrityksen määritelmää, ei siinä ole tätäkään määritelmää. Yleistä etua koskevia palveluja tarjoavien yritysten kohdalta julkisuuslain 4 §:n 2 momentti voi kattaa nämä osittain tai kokonaan (ks. edellä julkisen yrityksen määritelmästä 1 artiklan 1 kohdan b alakohdassa).

### **(c) Asiakirjat, joihin kohdistuu kolmansien osapuolten teollis- ja tekijänoikeuksia**

Julkisuuslain 7 §:n mukaan viranomaiselle toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, jollei muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä. Se, mihin teollis- ja tekijänoikeuksien piiriin kuuluvia asiakirjoja voi käyttää l. uudelleenhyödyntää, määräytyy kuitenkin muun lainsäädännön mukaan. Asiakirjan julkisuus ei vaikuta siihen kohdistuviin teollis- ja tekijänoikeuksiin. Vastaavasti tekijänoikeuslain 25 d §:ssä on erikseen todettu, että tekijänoikeus ei rajoita laissa säädettyä oikeutta saada tieto yleisestä asiakirjasta.

<sup>4</sup> <https://www.aka.fi/fi/rahoitus/nain-kaytat-rahoitusta/>

Mainittu soveltamisalan poikkeus on ollut jo aiemmassa direktiivissä, eikä se ole aiheuttanut muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön - ainoa varsinainen muutos on teollisoikeuksien lisääminen tekijänoikeuksien rinnalle.

**(d-e) Asiakirjat, kuten arkaluonteiset tiedot, jotka eivät jäsenvaltion asiakirjojen saatavuutta koskevien menettelysääntöjen perusteella ole saatavilla (mm. yleinen tai kansallinen turvallisuus, puolustus, elintärkeän infrastruktuurin suojaaminen)**

**(f) Asiakirjat, joiden saatavuutta on rajoitettu asiakirjojen saatavuutta koskevien jäsenvaltioiden järjestelmien perusteella, myös tapauksissa, joissa asiakirjat käyttöönsä saadakseensa kansalaisten tai oikeushenkilöiden on osoitettava, että asia koskee erityisesti heitä tai niitä;**

**(h) Asiakirjat, jotka eivät ole saatavilla henkilötietojen suojaamiseksi (..)**

Direktiivi jättää kansallisen sääntelyn varaan sen, mikä tieto on julkista ja siten direktiivin soveltamisalan piirissä. Direktiivi ei siis velvoita avaamaan tietoja, jotka eivät olisi jo julkisia. Tässä mielessä julkisuuslain soveltamisala itsenänselvästi sopii yhteen direktiivin soveltamisalan kanssa, koska julkisuuslaki ja kansallinen erityislainsäädäntö nimenomaan määrittävät tältä osin soveltamisalan ja ovat myös Suomen kansallista asiakirjojen saatavuutta koskevaa järjestelmää.

**(g) Logot, vaakunat ja tunnukset**

Sama poikkeus on ollut jo aiemmassa direktiivissä, eikä se ole aiheuttanut muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

**(i) Yleisradiotoiminnassa laaditut ja yleisradioyhtiöiden hallussa olevat asiakirjat**

Sama poikkeus on ollut jo aiemmassa direktiivissä, eikä se ole aiheuttanut muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

**(j) Muiden kulttuurilaitosten kuin kirjastojen, museoiden ja arkistojen hallussa olevat asiakirjat**

Tältä osin direktiivi ei ole muuttunut, ja joka tapauksessa nämä kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan.

**(k) Toisen tai siitä alemman asteen oppilaitoksen hallussa olevat asiakirjat**

Kaikki tällaiset oppilaitokset eivät Suomessa ole välttämättä viranomaisia, mutta ne soveltavat erityislakien perusteella julkisuuslakia kokonaisuudessaan. Ne on rajattu direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, kansallinen lainsäädäntö on direktiiviä laajempaa.

**(l) Tutkimusta harjoittavien tai rahoittavien organisaatioiden asiakirjat, paitsi ne, jotka ovat 1 kohdan c alakohdan mukaista tutkimustietoa (10 artikla, julkisesti rahoitettu tutkimustieto, joka on saatavilla tietovarannosta).**

Tällä kohdalla lähinnä vahvistetaan, että 1 kohdan c alakohdan mukainen tutkimustietoon soveltaminen koskee vain tutkimustietoa, eikä muita ao. organisaatioiden asiakirjoja.