

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY muuttamisesta (*julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttö*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 25 päivänä huhtikuuta 2018 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY muuttamisesta COM(2018) 234 final, sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2018

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen

Neuvotteleva virkamies Riitta Autere

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI
JULKISEN SEKTORIN HALLUSSA OLEVIENT TIETOJEN UUELLEENKÄYTÖSTÄ
ANNETUN DIREKTIIVIN 2003/98/EY MUUTTAMISESTA**

1 Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/98/EY julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä ("PSI-direktiivi", engl. *Public Sector Information*) annettiin 17 päivänä marraskuuta vuonna 2003. Direktiivin tavoitteena on helpottaa julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä unionin alueella yhdenmukaistamalla uudelleenkäytön perusedellytykset ja poistamalla suurimmat esteet, jotka haittaavat julkisten tietojen uudelleenkäyttöä sisämarkkinoilla. Näin vahvistetaan myös EU:n datataloutta. Direktiivissä on säännöksiä, jotka koskevat syrjimättömyyttä, maksuja, yksinoikeusjärjestelyjä, avoimuutta, lupia ja käytännön keinoja helpottaa julkisen sektorin tietoaisteistojen löytymistä ja uudelleenkäyttöä. Direktiivi ei koske tekijänoikeuden alaista materiaalia.

Direktiiviä 2003/98/EY muutettiin heinäkuussa 2013 direktiivillä 2013/37/EU, jonka tarkoituksena on saattaa joitain uusia julkisen sektorin hallussa olevia tietokokonaisuuksia uudelleenkäytettäväksi sekä tarkentaa tietojen esitysmuotoja ja hinnoittelua. Keskeinen muutos oli direktiivin soveltamisalan laajeneminen museoihin, kirjastoihin sekä arkistoihin.

Direktiivin 13 artiklan mukaisesti direktiivin täytäntöönpanoa tulee tarkastella uudelleen ennen 18 päivää heinäkuuta vuonna 2018. Komissio toteutti arvioinnin, jonka pohjalta julkaistiin asiakirja SWD(2018) 145. Siinä todetaan, että direktiivin tehokkaassa, tuloksellisessa ja asianmukaisessa toimeenpanossa on saavutettu keskeisiä politiikkatavoitteita, jotka vaikuttavat digitaalisiin tietoaisteistoihin sisämarkkinoilla. Osa toimenpiteistä on kuitenkin osoittautunut riittämättömiksi julkisen hallinnon tietojen potentiaalın hyödyntämisessä ja komissio esittää direktiivin uudistamista. Direktiivin soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi uusiin tietoaisteistoihin sekä toimijoihin asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Aloite on osa eurooppalaisen datavetoisen talouden kehittämisen toimenpiteitä Digitaalisten sisämarkkinoiden strategian täytäntöönpanon väliarvioinnin (COM(2017) 228) mukaisesti.

2 Pääasiallinen sisältö

PSI-direktiivi rakentuu peruseriaatteelle, jonka mukaan kaikki julkisen sektorin hallussa oleva tieto, johon ei nimenomaisesti sovelleta jotakin direktiivin sisältyvistä poikkeuksista, on uudelleenkäytettävissä kaupallisiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin. Keskeiset direktiiviin nyt ehdotetut muutokset ovat seuraavat:

1. Laajennetaan direktiivi koskemaan dynaamista tietoa sekä lisäämällä jakelutavaksi koneiden väliseen tiedonvaihtoon tarkoitettui ohjelmointirajapinnat (API). Dynaamisen, jatkuvasti muuttuvan tiedon käyttäjä saa suoraan sen lähteestä. Tällaisia tietoa ovat esim. säätiedot ja muiden erilaisten mittalaitteiden tuottamat tiedot.
2. Tiukennetaan säännöksiä julkisen sektorin toimielinten tietoaisteistojen luovuttamisesta veloittamista kustannuksista.

3. Annetaan delegoitu toimivalta komissiolle laatia lista keskeisistä huomattavan jalostusarvon (high-value) tietoaaineistoista, joiden tulee olla maksutta saatavilla kaikissa jäsenmaissa. Vastaava järjestely on käytössä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2007/2/EY Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta (jäljempänä *INSPIRE-direktiivi*).

4. Laajennetaan direktiivin soveltamisalaa liikenteen sekä vesi- ja energiahuollon liiketoiminnan tuottamaan yleishyödylliseen tietoon, kuitenkin niin, että soveltamisalan piirissä ovat vain julkisen hallinnon omistamat tai ohjauksessa olevat yritykset, eivät yksityiset osakeyhtiöt. Direktiiviehdotuksen soveltamisalaa määrittävät Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) 1370/2007 ja (EY) 1008/2008, sekä Neuvoston asetus (ETY) 3577/92.

5. Jäsenmaat velvoitetaan kehittämään julkisin varoin rahoitetun tutkimuksen avoimen julkaisemisen periaatteet. Tekijänoikeudella suojattu aineisto jää soveltamisen ulkopuolelle.

6. Rajoitetaan yksinoikeussopimusten ehtoja ja käyttöä.

Lisäksi direktiivissä on tarkoitus selkeyttää direktiivin suhdetta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 96/9/EY tietokantojen oikeudellisesta suojasta tietokantadirektiiviin (jäljempänä *tietokantadirektiivi*) sekä INSPIRE-direktiiviin. Esitys ei sisällä merkittäviä muutoksia INSPIRE-direktiivin toimeenpanon kannalta, mutta voi edistää yleisemmin julkisen sektorin ja tiettyjen julkisia tehtäviä hoitavien yritysten hallinnoimien paikkatietoaaineistojen uudelleenkäyttöä.

Soveltamisala

Voimassa olevan direktiivin soveltamisalaan kuuluvat julkisen sektorin elimet siten, kun ne on määritelty direktiivin 2 artiklassa. Kansallisesti direktiivin soveltamisalan on tulkittu vastaavan julkisuuslain soveltamisalaa. Ehdotus laajentaisi direktiivin soveltamisalaa julkisiin yrityksiin tietyillä toimialoilla sekä julkisin varoin tuotettujen tutkimusten tuloksia koskevaan tietoon. Julkisten yritysten osalta soveltamisalaa on käsitelty tarkemmin alla.

Direktiivin aineellista soveltamisalaa määrittää 1 artiklan 2 kohta, jossa määritellään, mitkä asiakirjat eivät tule soveltamisalan piiriin. Velvoitteet eivät koske esimerkiksi tietoja, joihin kohdistuu kolmannen tahon tekijän- tai teollisoikeuksia taikka tietoja, jotka on suojattu jollakin muulla kansallisella sääntelyllä. Tällaista muuta sääntelyä ovat esimerkiksi salassapitosäännökset tai henkilötietojen suoja koskevat säännökset. Tutkimustieto kuuluu 1 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla soveltamisalaan silloin, kun se täyttää 10 artiklassa erikseen asetetut ehdot. Mainittu 10 artikla liittyy julkisin varoin rahoitettuun tutkimukseen.

Tietoaaineistoihin sisältyvien henkilötietojen käsittelyn osalta jo aiempaan direktiiviin (2013/37/EU) sisältynyt direktiiviluonnoksen 1 artiklan 2 g kohta on vaikeaselkoinen. Sillä tarkoitettaneen, ettei direktiiviä sovelleta niihin henkilötietoihin, joiden saatavuutta tai uudelleenkäyttöä on rajoitettu lainsäädännöllä tai muutoin. Toisin sanoen direktiivi soveltuisi silloin, kun henkilötiedot olisivat lainsäädännön nojalla saatavilla ja uudelleenkäytettävissä. Säännös liittyy EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen (EU) 2016/679. Asetuksen 86 artiklan mukaan henkilötietojen suoja ja asiakirjajulkisuus voidaan sovittaa yhteen kansallisella tai unionin lainsäädännöllä. Henkilötietojen suojan ja direktiiviluonnoksen yhteensovittamista on jatkovalmistelussa selvitettävä tarkemmin.

Julkisten yritysten osalta soveltamisala määrittyy direktiiviehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan sekä 2 artiklan 3 kohdan yhteisvaikutuksena. Direktiiviehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan se koskee vain julkisia yrityksiä, jotka tuottavat direktiivissä 2014/25/EU sekä asetuksissa (EY) 1370/2007, (EY) 1008/2008 ja (ETY) 3577/92 määriteltyjä julkisia palveluja. Soveltamisalan piirissä olisivat siis vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivat yritykset; rautateiden ja maanteiden julkiset henkilöliikennepalvelut sekä lento- ja meriliikenteen harjoittajat. Lisäksi 2 artiklan 3 kohdassa on määritelty julkinen yritys julkisen sektorin määräysvallan kautta.

Direktiiviehdotuksen 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan soveltamisalaan kuuluvat julkisten yritysten asiakirjat siltä osin, kun ne on tuotettu kansallisella sääntelyllä tai muuten sitovasti määritellyn yleishyödyllisen palvelun yhteydessä. Toisaalta johdanto-osan perustelukappaleessa 22 on tuotu esiin, että julkisille yrityksille ei asetettaisi velvollisuutta sallia tietojen uudelleenkäyttöä vaan tietojen avaaminen perustuisi vapaaehtoisuuteen. Mikäli julkinen yritys olisi direktiivin soveltamisalassa ja se mahdollistaisi tietojen uudelleenkäytön, siihen sovellettaisiin direktiivin II ja IV lukujen säännöksiä uudelleenkäytön tavoista ja ehdoista. Direktiiviehdotuksen artikkelit eivät kuitenkaan nimenomaisesti sisällä vapaaehtoisuuteen viittaavia muotoiluja. Direktiiviehdotuksen soveltamisala ja tämän seurauksena myös sääntely yleisemmin on julkisten yritysten osalta hyvin tulkinnanvaraista.

3 Ehdotuksen vaikutukset

3.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Direktiiviehdotuksen artikkelit ja johdanto-osan perustelukappaleet ovat paikoin tulkinnanvaraisia, joten niiden perusteella on toistaiseksi vaikea arvioida ehdotuksen vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön. Tarkemman arvion pohjaksi ehdotuksen yksityiskohdista hankitaan tietoa ja ehdotuksen vaikutuksia selvitetään neuvoston työryhmässä tapahtuvan jatkovalmistelun kuluessa.

Kansallinen sääntelytarve liittyy mahdollisesti lakiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), tekijänoikeuslakiin, tiedon toissijaisen käytön sääntelyyn, maksulainsäädäntöön sekä tietokantadirektiivin ja INSPIRE-direktiivin kansalliseen toimeenpanoon liittyvään sääntelyyn.

Riippuen siitä, millaisia velvoitteita julkisille yrityksille asetetaan direktiivissä, on myös mahdollista, että yleishyödyllisen tiedon uudelleenkäyttöä tulisi säännellä toiminnassa, joka ei sisälly voimassa olevan julkisuuslain piiriin. Julkisten yritysten osalta on myös huomioitava, että esitetyssä muodossaan direktiiviehdotus saattaa asettaa yritykset eriarvoiseen asemaan omistuspohjan perusteella. Samaa palvelua tuottavat yksityiset yritykset eivät olisi mahdollisen velvoitteen piirissä. Esimerkiksi energiatuotantoon liittyvän tiedon yhteiskunnallinen merkittävyys ei ole riippuvainen yrityksen omistuksesta.

Tietoluovutusten maksujen määräytymisperusteita koskevat mahdolliset muutokset voivat aiheuttaa julkisuuslain, erityislainsäädännön, maksuperustelain perusteella annettujen maksuasetusten sekä lainsäädännössä olevien erillisten maksuttomuussäännösten muutostarpeita.

PSI-direktiivi ei vaikuta asiakirjojen saatavuutta koskeviin jäsenvaltioiden järjestelmiin eikä sillä siten puututa voimassa oleviin tietojenluovutussäännöksiin. Direktiiviä ei myöskään sovelleta tekijänoikeudella suojattuun aineistoon. Tältä osin ehdotuksella ei ole vaikutuksia lainsäädäntöön.

3.2 Vaikutukset talouteen

Direktiiviehdotuksen artiklatekstit samoin kuin johdantokappaleet ovat taloudellisten vaikutusten arvioimiseksi vielä varsin tulkinnanvaraisia. Komission tekemä vaikutusten arviointi on hyvin yleispiirteinen eikä sisällä esimerkiksi syvällistä analyysiä vaikutuksista julkisen hallinnon omistamiin yhtiöihin.

Kustannusvaikutuksia arvioidaan syntyvän

- tiedon anonymisoinnin yleistymisestä ja laajenemisesta,
- dynaamisen tiedon ja ohjelmointirajapintojen (API) käytöstä,
- standardien uudesta sääntelystä ja käyttöönnotosta,
- tieteellisen tutkimustiedon pitkäaikaissäilytyksestä sekä
- julkisen hallinnon ja julkisten yhtiöiden datan irrottamis- ja rajakustannusten hinnoittelumuutosten seurauksena.

Näihin liittyy myös tukitoimien järjestämistä. Tiedon anonymisoinnin, dynaamisen tiedon ja ohjelmointirajapintojen käytön edistämiseen sekä tieteellisen tutkimustiedon pitkäaikaissäilytykseen liittyvät julkisen hallinnon tukitoimien kustannukset on myös huomioitava kustannuksissa. Direktiivillä voi olla vaikutuksia kansallisiin tutkimusrahoittajiin.

4 Oikeusperusta

Muutosehdotuksen oikeusperustana on voimassa olevaa direktiiviä vastaavasti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla. Ehdotuksen katsotaan koskevan sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja palveluiden vapaata liikkuvuutta.

Muutosehdotuksessa esitetään komissiolle siirrettäväksi säädösvaltaa. Delegoituja säädöksiä koskeva oikeusperusta on vastaavasti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla.

Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 114 artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Tavallisesta lainsäätämisyjärjestyksestä säädetään Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 294 artiklassa.

5 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Komission arvion mukaan esitys noudattaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita. PSI-direktiivi on osaltaan edesauttanut julkisen sektorin hallussa olevan tiedon uudelleenkäyttöä ja yhdenmukaistanut tiedon avaamisen periaatteita ja käytäntöjä EU-jäsenvaltioissa. Jäljellä olevat kysymykset eivät näyttäisi olevan jäsenvaltioiden kansallisesti ratkaistavissa. Esitetyt ehdotukset kohdistuvat havaittuihin ongelmiin.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Komissio antoi ehdotuksen julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä koskevan direktiivin 2013/37/EU uudelleentarkastelusta 25.4.2018 (COM/2018/234) osana Kohti yhteistä eurooppalaista data-aluetta -tiedonantoa.

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle 2 päivä toukokuuta 2018 selvityksen komission tiedonannosta yhteisestä eurooppalaista data-alueesta (E 27/2018 vp). PSI-direktiivin muuttamista koskeva aloite on osa tätä kokonaisuutta. Kansallista valmistelua ehdotuksen osalta on tehty yhteistyönä valtiovarainministeriön, oikeusministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kesken. Ehdotus on käsitelty 28.-30.5.2018 kirjallisessa menettelyssä seuraavissa jaostoissa: Sisämarkkinat (EU 8), Viestintä (EU 19), Tutkimus- ja innovaatio (EU 20), Energia ja Euratom (EU 21), Liikenne (EU 22), Ympäristö (EU 23).

Ehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston liikennetyöryhmässä vaikutusarvion osalta 22.5.2018. EU:n liikenne-, televiestintä- ja energianeuvostossa (TTE) käydään 8.6.2018 muutosehdotukseen liittyvän periaatekeskustelu tiedosta sosio-ekonomisen kasvun mahdollistajana.

7 Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 1, 4 ja 5 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia, maakunnassa sijaitsevien kuntien hallintoa sekä maakunnalle perittäviä maksuja koskevissa asioissa. Maakuntalakien itsehallintolain 19 §:ssä tarkoitettussa lainsäädäntövalvonnassa on katsottu, että edellä mainittujen viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen julkisuus on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva asia.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä koskevan direktiivin muuttamisesta lähtökohtaisesti kannatettavana. Direktiivin soveltamisalaa ja tarkoituksenmukaisuutta sekä sen mahdollisia taloudellisia vaikutuksia tulee kuitenkin selvittää tarkemmin. Nyt esitetyillä muutoksilla saattaa olla julkisen hallinnon toimintaan kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia riippuen lopullisen soveltamisalan laajuudesta.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti myös julkisten yritysten yleishyödyllistä tietoa koskevaan aloitteeseen. Direktiivin muotoilua tulisi kuitenkin siltä osin selvittää tarkemmin, sillä säännökset ovat toistaiseksi osin tulkinnanvaraisia. Valtioneuvosto katsoo, että sääntelyssä tulisi pyrkiä eri toimijoiden tasapuoliseen kohteluun ja markkinoiden kilpailuneutraliteetin säilyttämiseen pitäen kuitenkin kiinni tavoitteesta edistää yhteiskunnallisesti merkittävän tiedon saatavuutta.

Direktiiviehdotuksen artiklan 10 viittaukset kansallisiin politiikkatoimiin tutkimustiedon saatavuuden edistämiseksi ovat yhdenmukaisia kansallisen valmistelun kanssa ja valtioneuvosto pitää niitä kannatettavina.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että komission direktiiviehdotus sisältää edellä kuvattuja tulkinnanvaraisia kohtia ja muotoiluja. Jatkovalmistelussa olisi selkeytettävä erityisesti direktiivin soveltamisalaa, julkisten yritysten velvollisuuksia koskevia säännöksiä, delegoitujen asetusten luonnetta minimiharmonisointina sekä direktiivin suhdetta muuhun

EU-tasoiseen sääntelyyn. Direktiivissä on myös säilytetty hieman vanhentunut asiakirjäsäsite, jonka rinnalla nykyään olisi parempi puhua myös tiedosta.

Direktiivi edistää julkisen tiedon hyödyntämistä Euroopan laajuisesti ja poistaa esteitä, joihin voimassa oleva direktiivi ei ole riittävästi vaikuttanut. Tavoitteet paremmista palveluista ja tiedoista sekä tiedon vapaasta liikkuvuudesta ovat kannatettavia. Suomen kansalliset julkisen tiedon saatavuutta koskevat tavoitteet ovat samansuuntaisia direktiiviehdotuksen kanssa.