

Julkisesta datasta avoimeen dataan

Julkisen datan lisensiointi

Marjut Salokannel*

* Helsingin yliopisto, marjut.salokannel@helsinki.fi

Sisällysluettelo

	Tiivistelmä	2
	Johdanto	3
1	Julkinen tieto – määritelmä	3
2	Julkisen sektorin tiedon saatavuuden kansantaloudellinen merkitys	5
3	Suomen julkisuuslainsäädäntö	6
4	Julkisen tiedon hinnoittelua koskeva säännöstö	8
5	Julkisen sektorin tietojen hyödyntämistä koskeva direktiivi (PSI-direktiivi)	10
6	Yksityisyyden suoja ja julkisen tiedon jälleenkäyttö	12
7	Tekijänoikeus ja julkisin varoin tuotettu tieto	15
8	Tekijänoikeudellisesti suojatun julkisen tiedon lisensiointi	17
	8.1 Tekijänoikeussuojasta yleensä	17
	8.2 Dataa sisältävien tietokantojen tekijänoikeudellinen status	18
	8.3 Julkisen datan lisensioinnin lähtökohta	21
	8.4 Avoimet lisenssit julkisen datan lisensioinnissa	22
9	Kansallisia ratkaisuja julkisen sektorin datan avaamiseksi	23
	9.1 Yhdysvallat	24
	9.2 Iso-Britannia	25
	9.3 Alankomaat	28
	9.4 Norja	29
	9.5 Ranska	31
	9.6 Espanja	32
	9.7 Suomi	34
10	Johtopäätöksiä	35
	Lähteet	36
	Oikeustapauksia	36

Tiivistelmä

Digiteknologian läpilyönti on mahdollistanut julkisen sektorin tuottaman tiedon laajamittaisen, jopa maailmanlaajuisen saatavuuden. Julkisen tiedon käyttömahdollisuudet ovat moninkertaistuneet. Julkishallinnon työssään tuottama raakadata muodostaa potentiaalisen raaka-aineen mitä monipuolisemmalle liiketoiminnalle. Raakadatasta tehdyt sovellukset palvelevat jo tänään kansalaisia heidän jokapäiväisissä toimissaan. Samalla julkisen tiedon saatavuus lisää myös hallinnon vuorovaikutteisuutta ja tuo päätöksen teon lähemmäksi yksittäistä kansalaista. Tässä tutkimuksessa on oikeudellisesta näkökulmasta analysoitu, miten Suomen lainsäädännön puitteissa voidaan avata julkista tietoa vapaaseen jatkokäyttöön. Tutkimuksessa on myös tarkasteltu useiden maiden eurooppalaisten maiden (Iso-Britannia, Alankomaat, Ranska, Espanja ja Norja) ja USA:n vastaavia lainsäädäntöjä.

Julkisen tiedon saatavuus kuuluu oikeusvaltion peruseräpäätteisiin ja se on Suomessa turvattu perustuslaissa. Perustuslaissa turvataan kansalaisten oikeus tietoon osana sananvapautta ja varmistetaan viranomaisten toiminnan julkisuus ja hallinnon läpinäkyvyys ja vastuullisuus yleisen tallennejulkisuuden avulla. Tallennusjulkisuus rakentuu ennen kaikkea kansalaisten oikeudelle tietoon pääsyyn (access to information). Tällöin korostuu tiedon saatavuus -aspekti. Digiteknologia on kuitenkin mahdollistanut toisaalta tiedon saatavuuden järjestämisen suoraan verkkopohjaisesti osana viranomaistoimintaa ja toisaalta tiedon jälleenyödyntämisen mitä moninaisimmilla tavoilla. Tänä päivänä sananvapauden toinen puoli – oikeus vastaanottaa ja käyttää tietoa – nousee yhä keskeisemmäksi. Perusoikeudellisesta näkökulmasta voidaan katsoa, että kansalaisten sananvapauden täysimääräinen toteuttaminen edellyttää, että heillä on mahdollisuus myös saada käyttöönsä julkisin varoin tuotettu tieto, jotta yhteiskunnan panos julkiseen tietoon tulisi myös kokonaistaloudelliselta kannalta yhteiskunnan hyödyksi. Kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet kasvavat ja elinkeinoelämän toimintaedellytykset julkisen tiedon hyödyntäjinä vahvistuvat.

Suomessa tiedon saatavuutta rajoittavat ennen kaikkea eurooppalaisessa katsannossa laaja julkisten tietoa-aineistojen tekijänoikeussuoja sekä tietoa-aineistojen korkea hinnoittelu. Laaja tekijänoikeussuoja aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta ja epäselvyyttä käyttöoikeuksista. Nämä asiat liittyvät vielä toisiinsa siten, että on epäselvää onko hinnoittelussa kyse käyttöoikeuksien myöntämisestä vai palvelusta perittävistä kustannuksista.

Laajasta tekijänoikeussuojasta aiheutuva oikeudellinen epävarmuus on poistettavissa selkeän avoimen lisenssin ja mahdollisesti pienten lainsäädännöllisten muokkausten avulla. Lisenssiä laadittaessa on lähtökohtana oltava, että se on oikeudellisesti ja teknisesti yhteensopiva muualla Euroopassa ja maailmalla käytettävien lisenssien kanssa. Yksinkertaisinta olisi todennäköisesti ottaa käyttöön uusi Creative Commons 4.0 lisenssi, joka mahdollistaa myös tietokantaoikeuksien lisensioinnin. Lisenssissä käyttöoikeuden luovuttaja sitoutuu olemaan vetoamasta luettelosuojaan.

Jotta tietoa voitaisiin lisensioida, julkisen sektorin viranomaisella on oltava kaikki oikeudet lisensioitavaan aineistoon. Jos aineistoon sisältyy kolmansien tahojen tekijänoikeudellista materiaalia, julkisen viranomaisen on hankittava oikeudet myös tämän materiaalin lisensioimiseen jälleen hyödyntämistarkoituksiin. Oikeudet voidaan hankkia esimerkiksi julkisen hallinnon hankintasopimuksissa ja asia voidaan ottaa huomioon mm. hankkeita kilpailutettaessa.

Kansalaisten yksityisyyden suoja on myös otettava huomioon henkilötietoja sisältävän aineiston avaamisessa ja jälleen hyödyntämisessä. Teknologian kehitys on tehnyt tietojen täydellisen anonymisoinnin yhä vaikeammaksi. Eri tietolähteiden yhdistäminen erilaisten tiedon louhinnan mekanismien ja hakukoneiden avulla mahdollistaa aina vain laajamittaisemman henkilötietojen tunnistamisen. Henkilötietoja sisältäviä tietoa-aineistoja lisensioidessa on tarkoin pohdittava, minkä asteista anonymisointia tietyn julkisen sektorin tietoa-aineiston avaaminen edellyttää ja mitä riskejä tähän liittyy. Lainsäädännöllisellä tasolla EU:n yleinen tietosuojasetus tulee, sen jälkeen kun se on hyväksytty, vaikuttamaan julkisen tiedon lisensiointimahdollisuuksiin.

Abstract

In Finland access to public sector information (PSI) is guaranteed in the Constitution as part of the freedom of information. This provision focuses upon the citizen's right to access PSI; it does not cover the re-utilization of PSI for non-commercial or commercial purposes. The re-use of PSI is constricted by copyright law which only permits accessing copyrighted documents and using them for limited judicial and administrative purposes. The copyright protection in Finland is exceptionally extensive covering in practice all public sector information, since in addition to the EU *sui generis* database protection the law also provides for a catalogue protection which covers all databases and other collections of data in which great amounts of information is stored. Moreover, the pricing of public sector information has been prohibitively high and non-transparent. The extensive copyright protection and high pricing causes legal uncertainty with respect to further utilization of PSI. These issues are also interconnected because it is uncertain whether the high prices relate to licensing of copyrights in the information or recovering costs from the services.

The study recommends adopting general open licenses for licensing re-use of public sector information. These licenses should be both legally and technically interoperable with licenses used in Europe and elsewhere in the world so that the Finnish PSI can be securely licensed for world-wide uses. Empirical evidence shows that the public sector wishes to guarantee the copyright attribution in their information which would make the future Creative Commons 4.0 attribution license a good option for a general license used in licensing PSI in Finland. It is also possible to draft a national license along the lines of the Norwegian or Spanish licenses if deemed necessary by the public sector. Smooth functioning of the PSI -re-use sector, both commercial and non-commercial would also require some legislative back-up.

Johdanto

Olemme viime vuosien aikana siirtyneet tiedon tuotannossa ja levityksessä ns. Suuren Datan aikaan. Tieteelliselle tutkimukselle on avautunut kokonaan uusia kanavia valtaviin datamassojen analyysin tultua mahdolliseksi. Rahoitusmaailma hyödyntää uusia datan analyysimeto-
deja omassa toiminnassaan. Samoin sääpalvelut ja turismi hyötyvät uuden datan tarjoamista käyttösovelluksista. Julkisin varoin tuotetun datan avaaminen jatkokäytölle on osa tätä kehitystä. Julkishallinnon puitteissa tuotetun tiedon avaaminen elinkeinoelämän ja kansalaisten jatkokäytölle luo kansantaloudellista lisäarvoa uusien liiketoimintamallien ja teknologisten sovellusten muodossa. Kansalaisille avautuu uusia yhteiskunnallisia vaikuttamisen mahdollisuuksia ja uusia palveluja jokapäiväisen elämän helpottamiseksi.

Esikuvana Euroopassa julkisen sektorin datan avaamisessa on ollut Yhdysvaltojen tietopoliitiikka ja sen mukanaan tuoma informaatiotuotteiden ja -palveluiden talous. Liittovaltion tuotama data on Yhdysvalloissa ollut perinteisesti vapaassa käytössä. Viimeksi maaliskuussa 2012 Obaman hallinto käynnisti *Big Data Research and Development Initiative* -ohjelman, jonka alkuun 6 liittovaltion laitosta myönsi 200 miljoonaa dollaria Suuren Datan saatavuuteen, järjestämiseen ja keksintöjen kehittämiseen tähtäävään tutkimukseen ja kehitysohjelmaan. Euroopassa ei olla vielä aivan tässä, mutta EU:n komission kunnianhimoisena tavoitteena on luoda julkisen datan edelleen käytölle eurooppalaiset yhteismarkkinat, jolloin datan edelleen käyttöön sovellettaisiin samoja sääntöjä kaikkialla EU:n alueella. Jäsenvaltiot ovat myös tahoillaan edistäneet julkisin varoin tuotetun datan avaamista ja jälleen hyödyntämistä.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella oikeudellisesta näkökulmasta Suomen edellytyksiä avata julkisin varoin tuotettuja tietoaineistoja vapaaseen jatkokäyttöön. Ensiksi analysoidaan julkisuuslainsäädännön antamaa pohjaa datan avaamiselle ja tälle maksuperustelainsäädännöstä ja tekijänoikeuslainsäädännöstä nousevia rajoituksia. Yksityisyyden suojan asettamia rajoituksia ei käsitellä yhtä yksityiskohtaisesti kuin vastaavia tekijänoikeudellisia rajoituksia, koska EU:n tietosuojalainsäädäntö on parasta aikaa uudistumassa. Tutkimuksessa tarkastellaan eräiden keskeisten Euroopan maiden (Englanti, Alankomaat, Norja, Ranska ja Espanja) tekemiä ratkaisuja julkisen datan avaamisessa. Lopuksi pohditaan, millä lisensointimalleilla ja niillä tukevilla lainsäädännöllisillä ratkaisuilla voitaisiin Suomessa tehokkaimmin avata julkista dataa niin, että datan avoin jatkokäyttö olisi mahdollista oikeudellisesti turvallisella tavalla.

1 Julkinen tieto – määritelmä

Julkisen sektorin tietoa voidaan määritellä hyvin eri tavoin näkökulmasta riippuen. Lähtökoh-
tana on, että kaikki julkisin varoin tuotettu tieto niin valtion kuin paikallishallinnon tasolla on julkista tietoa. OECD:n suosituksessa julkisen sektorin tietovarantojen käytön tehostamiseksi julkinen tieto määritellään ”...information, including information products and services, generated, created, collected, processed, preserved, maintained, disseminated, or funded by or for the Government or public institution.”¹

Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä säätelevässä direktiivissä (jäljempänä PSI-direktiivi) julkisen sektorin asiakirja on määritelty puolestaan seuraavasti:

¹ OECD Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information C(2008)36.

Kaikki julkisen sektorin elinten hallussa olevat toimenpiteiden, tosiseikkojen tai tietojen esitykset – ja kaikki tällaisten toimenpiteiden, tosiseikkojen tai tietojen koosteet – tallennusvälineestä riippumatta (paperilla tai sähköisessä muodossa tallennettuna tai äänenä, visuaalisessa muodossa tai audiovisuaalisena tallenteena). Julkisen sektorin elimen hallussa oleva asiakirja on asiakirja, jonka uudelleenkäytön julkisen sektorin elin voi sallia.²

Isossa-Britanniassa, joka on yksi edelläkävijä Euroopassa julkisen datan avaamisessa, julkinen data on määritelty seuraavasti:

”Public Data” is the objective, factual, non-personal data on which public services run and are assessed, and on which policy decisions are based, or which is collected or generated in the course of public service delivery.³

Julkinen data ja muu tietovaranto voidaan rajoittaa koskemaan vain julkishallinnon tuottamaa dataa tai ylipäättänsä kaikkea dataa, jota tuotetaan julkisin varoin, jolloin se kattaisi myös datan, jota yksityinen sektori tuottaa julkisilla varoilla julkisen sektorin toimeksiannon perusteella. Julkisen sektorin tietojen edelleen käyttöä koskevassa direktiivissä 2003/98/EY tarkoitetaan julkisen sektorin elimellä valtion viranomaisia, alueviranomaisia ja paikallisviranomaisia sekä julkisoikeudellisia laitoksia. Julkisoikeudellinen laitos on edelleen määritelty yleisen edun mukaisiin tarpeisiin perustetuksi laitokseksi, joka ei harjoita teollista tai kaupallista toimintaa ja joka on oikeushenkilö. Laitoksen on oltava suurimmaksi osaksi alue- tai paikallisviranomaisten tai muiden julkisoikeudellisten laitosten rahoittamaa. Päätäntävalta laitoksessa tulee olla suurimmalta osaltaan olla julkisen sektorilla.

Suomessa julkista tietoa on määritelty valtionhallinnon tasolla lähinnä julkishallinnon tietoarkkitehtuuria koskevissa hankkeissa. Julkishallinnon tietoarkkitehtuuriraportissa (4.4.2011) yhteiskunnan perusdatavarantoina pidetään seuraavia:

Henkilötietovaranto (väestötiedot) – Suomen kansalaisten ja Suomessa vakinaisesti asuvien ulkomaa-laisten perustiedot

Kiinteistötietovaranto – kiinteistöjen sekä niistä luovutettujen määräalojen perustiedot

Maastotietovaranto – ympäristön kohtia kuvaavat sijainti-, ominaisuus- ja yhteystiedot

Paikkatietovarannot – tiedot maastokohteista, jotka on kuvattu erilaisten ominaisuuksien ja koordinaattien avulla

Rakennus- ja huoneistotietovaranto – rakennusten ja huoneistojen perustiedot

Tie ja katuverkkotietovaranto – tiedot koko Suomen tie- ja katuverkon sijainnista ja tärkeimmistä ominaisuuksista

Yritys- ja yhteisötietovaranto – suomalaisten yritysten ja yhdistysten perustiedot

Nämä tietovarannot sijaitsevat kansallisissa perusrekistereissä, joiden laajempaa käyttöä valtiovarainministeriön työryhmä on pohtinut. Perusrekisteritietojen jatkokäyttö ei kuitenkaan ole verrattavissa muuhun julkisin varoin tuotetun tiedon käyttöön, koska sen lisensointi usein koskee myös rekisteröityjä henkilötietolain mukaisia oikeuksia. Julkisuuslaissa ja yksit-

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/98/EY, julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä 17.11.2003, 11 johtolause.

³ New public sector transparency board and public data transparency principles, 26.6.2010, saatavilla //data.gov.uk/blog/new-public-sector-transparency-board-and-public-data-transparency-principles (konsultoitu 21.4.2012).

täisiä rekistereitä koskeissa laeissa on tarkemmin määritelty tietojen luovuttamisesta näistä rekistereistä. Palaamme tähän tarkemmin jäljempänä.

Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurissa on perusdatavarantojen lisäksi eritelty toisistaan yleiset informaatiovarannot, jotka kattavat julkisen hallinnon datakatalogit, hanketietovarannot, metatietovarannot, tilastotietovarannot, uutistietovarannot ja muut vastaavat julkisen sektorin toiminnan tuloksena syntyneet tietovarannot.⁴ Tämän lisäksi tietoarkkitehtuuriin kuuluvat kohdealueiden informaatiovarannot: elinkeinoihin liittyvät tietovarannot (arvosuusjärjestelmän tietovaranto, eläketietovarannot, maaseutuelinkeinohallinnon tietovaranto, tavaratietovaranto, tuonti- ja vientitietovarannot, työvoima- ja vakuutustietovarannot), hyvinvointiin liittyvät tietovarannot, infrastruktuurit, järjestykseen liittyvät tietovarannot, luonnonvara- ja ympäristötietovarannot, oikeuslaitoksen tietovarannot, oppimiseen ja kulttuuriin liittyvät tietovarannot, puolustukseen liittyvät tietovarannot, taloustietovarannot ja ulkopoliittikan tietovarannot. Viimeksi arkkitehtuuriluonnoksessa erotetaan strategisen päätöksenteon tietovarannot.⁵

Viimeksi julkisen sektorin tietojen luovutukseen kantaa ottanut mietintö käsittelee perustietovarantoina perusdatavarantoja ja perusrekistereitä, esimerkkeinä väestötietojärjestelmä, kiinteistötietojärjestelmä, kaupparekisteri, yritys- ja yhteisötietojärjestelmä, yhdistysrekisteri, säätiorekisteri, arvonlisävero- ja ennakkoperintärekisteri, yritysrekisteri, julkisyhteisöjen rekisteri, ajoneuvoliikennerekisteri, kansallinen tie- ja katutietojärjestelmä Digiroad, maastotietokanta, verohallinnon verotuksen tietojärjestelmä ja ympäristöhallinnon tietovarannot.⁶

2 Julkisen sektorin tiedon saatavuuden kansantaloudellinen merkitys

Julkisin varoin tuotetun datan avaamisella vapaaseen jatkokäyttöön on moninaisia positiivisia vaikutuksia elinkeinoelämälle ja kokonaiskansantaloudelle. Tiedon päälle syntyy uusia tuotteita ja niiden päällekin edelleen täydentäviä tuotteita ja palveluita. Tiedon hyödyntämiseen liittyvät transaktiokustannukset vähenevät, kun tietoaineistoja ei enää tarvitse käyttökohdasta hinnoitella. Kansantaloudellista hyötyä syntyy siirtymällä vapaaseen tai maksimissaan irrottamiskustannuksiin perustuvaan hinnoitteluun. Jos tiedon tuottamisen kustannukset ovat kiinteät, suurempi käyttöaste laskee tiedon tuottamisen ja jakamisen keskimääräisiä kustannuksia. Vastaavasti, jos tiedon julkaisemisen kustannukset ovat lähellä nollaa, marginaalikustannusten yli menevä hinnoittelu tuottaa hyvinvointitappioita.

Komission kunnianhimoisena tarkoituksena PSI-direktiivin säätämisessä oli luoda EU:ssa samanlaiset olosuhteet julkisen sektorin tiedon hyödyntämiselle kuin USA:ssa perinteisesti on ollut. Julkissektorin tiedon välitön saatavuus on ehdoton edellytys eurooppalaisen teollisuuden kilpailukyvyille komission mukaan. Eurooppalaiset yritykset ovat julkissektorin tiedon hyödyntämisessä selkeässä alakynnessä verrattuna yhdysvaltalaisiin kilpailijoihinsa. Euroopassa tällä on erityisen suuri merkitys pienille ja keskisuurille yrityksille.⁷

⁴ Ks. tarkemmin Julkisen hallinnon tietoarkkitehtuuriluonnos 11.4.2011, s. 49.

⁵ Ibid. s. 50–52.

⁶ Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt, Valtiovarainministeriö, 2/2012, s. 27.

⁷ Public Sector Information: a Key Resource for Europe: Green Paper on public sector information in the information society, COM (1998)585.

Arvioidakseen julkissektorin tuottaman tiedon taloudellista arvoa komissio tilasi kaksi suurta tutkimusta: ensimmäinen, ns. PIRA-tutkimus valmistui 2000. Siinä verrattiin EU:n ja USA:n tietotaloussektoreita ja todettiin EU:n jälkeenjääneisyys – kasvupotentiaali – tällä alueella. Tutkimuksen tuloksissa korostettiin seuraavien seikkojen ratkaisevaa merkitystä: voimakas tiedon vapaata saatavuutta koskeva lainsäädäntö, ei valtionhallinnon tekijänoikeutta, hinnoittelu marginaalikustannuspohjalta, ei-yksinomainen lisensointi ja lisensoidun julkissektorin tiedon edelleen käyttöä koskevien rajoitusten nimenomainen poistaminen.⁸

Toinen komission tilaama tutkimus oli ns. MEPSIR-tutkimus⁹, joka valmistui 6 vuotta PIRA-tutkimuksen ja 3 vuotta PSI-direktiivin säätämisen jälkeen. Siinä arvioitiin direktiivin vaikutuksia eri EU:n jäsenmaiden tiedon saatavuuteen. Tutkimuksen johtopäätöksenä todettiin, että on olemassa selkeä kuilu nykyisen tilanteen ja sen välillä, mitä direktiivissä tavoiteltiin. Komissio teki myös PSI-direktiivin vaikutusarvioinnin, jonka pohjalta se lähti uudistamaan direktiiviä.

EU:n komissio arvioi, että julkisen sektorin informaation vuosittainen arvo EU:n tasolla olisi noin 140 miljardia euroa.¹⁰ Iso-Britanniassa huhtikuussa 2012 julkistettu kansallisen tilitarkastusviraston poikkihallinnollisessa läpinäkyvyyspolitiikan arvioinnissa todettiin, että jos kaikki julkinen tieto, jolla tällä hetkellä tehdään kauppaa, saatettaisiin vaihdantaan ilmaiseksi, taloudellinen lisäys vuositasolla olisi 1.6–6.0 miljardia puntaa. Tässä yhteydessä viitataan erityisesti ilmatieteellisen viraston ja Ordnance Survey:n tietovarantoihin, joiden vapauttaminen lisäisi merkittävästi taloudellista kasvua.¹¹ Suomessa julkisen sektorin tiedon saatavuutta on viimeksi tutkinut *Heli Koski*, jonka mukaan paikkatietoja hyödyntävien teknisten palvelujen toimialan yritysten liikevaihto on vuositasolla kasvanut keskimäärin 15 % enemmän niissä maissa, joissa tieto on ollut ilmaista tai enintään rajakustannusten perusteella hinnoiteltua, kuin niissä maissa, joissa julkisen paikkatiedon hinnoittelu on ollut kustannusperusteista.¹²

3 Suomen julkisuuslainsäädäntö

Perustuslain mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta (12.2§, Suomen perustuslaki 731/1999). Asiakirjojen julkisuuteen kuuluu oleellisesti, että kansalaisilla on myös tosiasiallisesti mahdollisuus saada tieto asiakirjoista. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, ettei tiedon-saantia rajoiteta esimerkiksi taloudellisin perustein.

Mäenpää on eritellyt julkisuusperiaatteen eri ilmentymiä seuraavien tehtävien valossa:

- 1) oikeusvarmuus ja oikeusturvan takaaminen,
- 2) osallistumisen, vaikuttamisen ja valvonnan mahdollistaminen,
- 3) avoimen ja hyvän hallinnon edistäminen,

⁸ Commercial Exploitation of Europe's public sector information, Final Report, Pira International, 30.10.2000.

⁹ MEPSIR, Measuring European Public Sector Information Resources, Final Report of Study on Exploitation of public sector information – benchmarking of EU framework conditions.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Implementing transparency, cross-government review, Report by the Comptroller and Auditor General, 18 April, 2012.

¹² Koski, Heli, Does Marginal Cost Pricing of Public Sector Information Spur Firm Growth? ,ETLA Discussion Papers no. 1260; Vickery, Graham, Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, August 2011.

- 4) sananvapauden tukeminen,
- 5) viranomaistoiminnan legitimitetin vahvistaminen ja
- 6) julkisten tietovarantojen hyödyntämisen mahdollistaminen.¹³

Asiakirja- ja tallennejulkisuus toimivat Suomen perustuslaissa viranomaistoiminnan avoimuuden varmistajina. Ne antavat kansalaisille mahdollisuuden tiedon hankkimiseen viranomaistoiminnasta. Tallennejulkisuus on pääsääntö ja se luo jokaiselle oikeuden saada tiedon julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta. Perustuslaissa vahvistetaan yleisöjulkisuuden peruste, joka antaa kaikille kansalaisille vahvan oikeuden saada tietoa viranomaisten toiminnasta. Tästä periaatteesta voidaan poiketa ainoastaan erittäin tärkeiden syiden perusteella, joita voivat olla mm. kansalaisten yksityisyyden suojaan liittyvät syyt. Julkisuutta voidaan rajoittaa ainoastaan lailla. Rajoituksen luonteesta riippuu, voidaanko laki säätää tavallisessa vai perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.¹⁴

Lähtökohtana Suomessa on, että viranomaisten toiminnassa tuotetut asiakirjat ovat julkisia. Tästä on säädetty tarkemmin laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Lain mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa ole erikseen toisin säädetty. Asiakirjat on laissa määritelty hyvin laajasti sisältäen myös audiovisuaaliset tallenteet ja muut ainoastaan tietojenkäsittelyn avulla saatavilla olevat teokset (5§). Laissa on yksityiskohtaiset määräykset siitä, milloin asiakirjan katsotaan tulleen julkiseksi. Esimerkiksi tutkimus ja tilasto sekä muu vastaava ratkaisu tai suunnitelma, vaikka se liittyisikin keskeneräiseen selvitykseen, tulee julkiseksi, kun se on valmis käyttötarkoitukseensa (6§.5 kohta).

Lain mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen hallussa olevasta julkisesta asiakirjasta. Asianosaisella on oikeus saada asiaa käsittelevältä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, mikäli se voi vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. (9§ ja 11§)

Julkisuusperiaatteeseen liittyy myös oikeus käyttää tietoa, joko on tämän tutkimuksen fokus. Julkisuuslain 21§:n mukaan *viranomainen voi pyynnöstä tuottaa ja luovuttaa eri käyttötarkoituksia varten digitaalisessa muodossa olevan tietoaineiston*, jos tietoaineiston luovuttaminen ei sen muodostamisessa käytettyjen hakuperusteiden, tietojen määrän tai laadun taikka tietoaineiston käyttötarkoituksen vuoksi ole vastoin sitä, mitä asiakirjan salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään. Asianomaisten viranomaisten luvalla digitaalinen tietoaineisto voidaan tuottaa myös eri viranomaisten ylläpitämistä tietojärjestelmistä. Tulemme jäljempänä näkemään, että EU:n PSI-direktiivin muutosehdotus toisi viranomaisille ja muille julkishallinnon toimijoille aktiivisen velvollisuuden saattaa tietoaineistonsa yleisön saataville helposti hyödynnettävissä olevassa muodossa.

Laissa on erikseen säädetty yleistä asiakirjojen julkisuusperiaatetta rajoittavista salassapito-perusteista. Julkisuuslain 24§:n 21 kohdan mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ovat mm. valtion yleiseen ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvät asiakirjat, uhanalaisiin eläin- ja kasvilajeihin liittyvät asiakirjat, yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta tietoja antavat asiakirjat ja asiakirjat, jotka koskevat opinnäytetyön tai tieteellisen tutkimuksen suunnitelmaa tai perusaineistoa tai teknologista tai muuta kehittämistyötä tai niiden arviointia.

¹³ Ks. tarkemmin *Mäenpää, Olli*, *Julkisuusperiaate*, WSOYpro, Helsinki, 2008, s. 3 ss.

¹⁴ He 309/1993vp.

Lain mukaan viranomaisen kuitenkin voi, jollei lailla toisin säädetä, antaa yksittäistapauksessa luvan tietojen saamiseen salassa pidettävästä asiakirjasta tieteellistä tutkimusta, tilastointi tai viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten, jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Toisaalta laissa kuitenkin edellytetään, että jos asiakirjaan sisältyvät tiedot on annettu viranomaiselle sen suostumuksella, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, lupaa ei saa antaa vastoin suostumuksessa tiedon käytölle ja luovutukselle asetettuja ehtoja. (JulkiL 28§)

Viranomaisen voi yleensäkin antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuudesta on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. (JulkiL 26.1§)

4 Julkisen tiedon hinnoittelua koskeva säännöstö

Viranomaisten asiakirjojen saatavuuteen vaikuttaa oleellisesti asiakirjojen toimittamiseen mahdollisesti sovellettava hinnoittelu. Hinnoittelusta on Suomessa säädetty sekä julkisuuslaissa että valtion maksuperustelaila (150/1992). Seuraavassa tarkastelemme ensin julkisuuslain mukaista tietoaineistojen luovutusta koskevaa hinnoittelua, minkä jälkeen analysoimme maksuperustelain vastaavaa hinnoittelua.

Julkisuuslain mukainen hinnoittelu

Julkisuuslain toimivuutta koskevissa selvityksissä kävi ilmi, että valtion viranomaisten maksukäytännöt ovat kirjavia ja että ne ovat usein noudattaneet jopa liiketaloudellisia perusteita maksujen määräytymisessä.¹⁵ Jotta kansalaisten oikeus tiedon saantiin myös tosiasiallisesti turvattaisiin säädettiin julkisuuslakiin 34 §, jonka mukaan julkisen asiakirjan antamisesta ei peritä maksua mm. silloin, kun julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle tai asianosaiselle sähköpostitse. Maksua ei peritä myöskään silloin, kun pyydetyn asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta-, kuulemis- tai tiedotusvelvoitteen piiriin. Mikäli maksu peritään, kustannuksiin ei saa laskea asiakirjan esille hakemisesta ja salassa pidettävien osien poistamisesta aiheutuvia kustannuksia kysymyksen ollessa tavanomaisesti asiakirjapyyntöä.

Tiedon antamisesta kopiona tai tulosteena peritään maksu, joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää, jollei tätä alhaisemmasta maksusta erikseen toisin säädetä. Laissa on erikseen kielletty perimästä maksuperustelain mukaista asiakirjan hakemisesta ja salassa pidettävien osien poistamisesta aiheutuvia kustannuksia tavanomaisten asiakirjapyyntöjen ollessa kyseessä.

Lähtökohtana julkisuuslain mukaisella hinnoittelulla on näin ollen maksuttomuus ja silloin, kun maksu sallitaan, enimmillään irrottamiskustannusperusteinen hinta.

¹⁵ HE 20/2005vp.

Maksuperustelainsäädäntö

Maksuperustelakia sovelletaan valtion viranomaisten suoritteisiin ja palveluihin. Lain mukaan seuraavien suoritteiden olisi oltava maksullisia, jollei suoritteen maksuttomuudelle ole perusteltua syytä:

- 1) tavarat, jotka valtion viranomaisen on tuottanut,
- 2) palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta,
- 3) päätökset, jotka on tehty hakemuksesta,
- 4) käyttöoikeuksien sekä muiden oikeuksien väliaikainen luovuttaminen sekä
- 5) muu toiminta, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä.

Suoritteen tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun myös muu kuin valtion viranomaisen tuottaa sitä tai siihen verrattavaa suoritetta maksullisena tai kun suoritteen tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan. (4§)

Maksullisuus on näin erittäin kattava. Maksuttomia voivat olla, jollei suoritteen maksullisuudelle ole erityistä syytä:

- 1) suoritteet, joiden tuottamisen ei voida katsoa kohdistuvan suoranaisesti yksittäiseen henkilöön, yritykseen eikä muuten tarkoin rajattuun ryhmään,
- 2) suoritteet, joiden tarkoituksena on toimeentulon turvaavan etuuden antaminen sekä
- 3) viranomaisen neuvot, ohjeet, opastus ja tiedottaminen, jos näistä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia.

Lain esitöistä käy ilmi, että suoritteesta perittävän maksun suuruuden on perustuttava suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuviin kokonaiskustannuksiin, toisin sanottuna maksun on perustuttava suoritteen omakustannusarvoon. Maksu voidaan määrätä tätä pienemmäksi laissa mainituista syistä. Muut maksulliset suoritteet hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein.

Valtion viranomaisella on erityisasema markkinoilla, mistä voi johtua kilpailuoikeudellisesti ongelmallinen tilanne. Tämän vuoksi laissa säädetään, että jos viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus 1 momentissa tarkoitettun suoritteen tuottamiseen, saadaan suoritteesta perittävä hinta määrätä myös niin, että se vastaa suoritteen omakustannusarvoa. Sen sijaan, jos viranomaisen tuottaa suoritteita määräävässä markkina-asemassa, on suoritteiden hinnoittelussa otettava huomioon kilpailunrajoituksista annetun lain määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevat säännökset.

Maksuperustelaki on yleislaki. Näin ollen erityislaissa voidaan säätää maksuperustelaista poikkeavasti.

Julkisen tiedon hinnoittelua koskeva epäselvyys on huomattu myös EU:n komissiossa. Komission tilaaman selvityksen mukaan PSI-direktiivin tavoitteita (julkisten tietojen saatavuuden läpinäkyvyyttä ja saatavuuden helpottamista mahdollisimman alhaisin kustannuksin, mieluummin ilmaiseksi) ei ole Suomessa toteutettu.¹⁶ OECD:n suositukset¹⁷ kehottavat myös ai-

¹⁶ Corbin, Chris, EPSI Plus Country Report Finland, 2007.

¹⁷ OECD Recommendation of the Council concerning Access to Research Data from Public Funding C(2006)184 sekä OECD Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information C(2008)36.

neistojen jakamiseen mahdollisimman edullisesti. Mahdollisen maksun pitäisi koskea enimmillään vain irrottamisesta aiheutuvia marginaalikustannuksia.

Yhteenvedoa hinnoittelusta

Vaikuttaa siltä, ettei julkisuuslain mukainen tietoaineistojen luovutuksen maksuttomuus ole toteutunut käytännössä. Hinnoittelu on ollut kirjavaa ja läpinäkymätöntä. Oikeudelliselta kannalta ongelmallista on, että tietoaineistojen luovutuksen yhteydessä on kysymyksessä aineistojen käyttöoikeuksien luovutus, josta maksuperustelain mukaan on perittävä maksu. Julkisuuslain mukaan tietoaineistojen luovutus sen sijaan olisi lähtökohtaisesti ilmaista. Vaikka maksuperustelainsäädäntöä voitaisiinkin yksittäistapauksessa soveltaa julkisuuslain mukaisesti, käytäntö osoittaa suurta kirjavuutta sen säännösten tulkinnassa. Tietoaineistojen luovutuksen hinnoittelu kaipasi varmasti näiltä osin lainsäädännöllistä selvennystä.

Valtiovarainministeriön julkisen sektorin tiedon saatavuutta selvittänyt työryhmä ehdottaa, että tietojen luovuttamisen hinnoittelussa noudatettaisiin PSI-direktiiviä. Jäljempänä katsomme, miten PSI-direktiivi nykyisellään velvoittaa Suomea ja mitä sen uudistamista koskeva ehdotus tarkoittaisi keskeisiltä osiltaan Suomen kohdalla.

5 Julkisen sektorin tietojen hyödyntämistä koskeva direktiivi (PSI-direktiivi)

EU:n komission yritti jo 2000-luvun alussa luoda julkisen tiedon hyödyntämiselle yhteismarkkinoita PSI-direktiivin avulla. Direktiiviissä pyrittiin edistämään julkishallinnon tuottaman tiedon jälleenhyödyntämistä siten, että veloitettiin jäsenvaltioita varmistamaan, että tapauksissa, jolloin julkisen sektorin elinten hallussa olevien asiakirjojen uudelleenkäyttö on sallittua, ne ovat jälleen hyödynnettävissä kaupallisiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin. Jäsenvaltioilla ei näin ole suoranaista velvollisuutta saattaa tietoaineistojaan edelleen hyödynnettäviksi, mutta silloin kun se on mahdollista, aineistojen on oltava kaikkien hyödynnettävissä yhtäläisin ehdoin.

Uusi PSI-direktiiviehdotus¹⁸ luo kansalaisille ja yrityksille oikeuden vaatia tietoja edelleen käyttöön (*right to use*). Direktiiviehdotuksen mukaan niiden julkisen sektorin tietoaineistojen, jotka lain mukaan ovat saatavilla, täytyy olla myös uudelleen käytettävissä kaupallisiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin. Toisin sanottuna kaikkien niiden tietoaineistojen, jotka ovat saatavilla Suomen julkisuuslainsäädännön mukaan, täytyy olla myös jälleen hyödynnettävissä kaupallisiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin direktiivin ehdoilla ellei niihin sovellu joku direktiivin poikkeusperuste. Poikkeuksen tähän yleiseen sääntöön tekevät museoiden, kirjastojen ja arkistojen hallussa oleva materiaali, joihin ne omistavat tekijänoikeudet. Näiden osalta laitokset voivat itse päättää, haluavatko ne lisensoida aineiston vai ei ja mitä ehtoja ne haluavat lisensoinnille asettaa. Tutkimusaineistojen edelleen käytöstä komissio aikoo antaa ohjeistuksen vuoden 2012 kuluessa.

Direktiiviehdotuksessa asetetaan myös aikarajat tiedonsaantipyytöihin vastaamiselle. Viranomaisen on perusteltava tiedonsaannin epääminen, ja kansallisessa laissa on oltava muutok-

¹⁸ Ehdotus julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY muuttamisesta, KOM(2011) 877 lopullinen, 12.12.2011.

senhakutie kielteisestä päätöksestä. Jos kielteinen päätös koskee kolmannen tahon tekijänoikeuksia tai muita immateriaalioikeuksia, viranomaisen on annettava tiedon hakijalle oikeudenhaltijan yhteystiedot. Viimeksi mainittu vaatimus ei koske museoita, kirjastoja ja arkistoja, joiden osalta oikeudenhaltijatietojen toimittamista on pidetty erityisen työläänä.

Direktiiviehdotus sisältää myös määräyksen perustaa jäsenmailhin riippumaton elin ratkomaan julkisen hallinnon tietojen uudelleenkäytöstä aiheutuvia riita-asioita. Tällä viranomaisella olisi myös itsenäistä säädösvaltaa julkisen sektorin tietojen edelleen käyttöä koskevissa kysymyksissä.

Maksut

Tiedon luovutusten hinnoittelua koskevien määräyksiä käytännön soveltaminen on ollut kaikista ongelmallisinta PSI-direktiivin kansallisessa voimaan saattamisessa. Alkuperäisen direktiivin mukaan silloin, jos tietojen toimittamisesta ja uudelleenkäyttöoikeuksien luovuttamisesta peritään maksuja, tästä saatavat kokonaistulot eivät saa ylittää niiden keräämisestä, tuottamisesta, jäljentämisestä ja jakelusta aiheutuvia kustannuksia ja investoinneille saatavaa kohtuullista tuottoa. Maksujen pitäisi aina olla kustannusperusteisia. (6 artikla)

Vaikka direktiivin johdanto-osassa kannustetaan tekemään asiakirjat saataviksi enimmillään irrottamiskustannuksin, se sallii jäsenvaltioiden myös soveltaa toisen tyyppistä hinnoittelua. Esimerkiksi Ruotsi on nykyisessä PSI-laissaan päätenyt direktiivin sananmukaiseen hinnoitteluun, sen jälkeen kun se oli kerran haastettu EU:n tuomioistuimeen direktiivin puutteellisesta soveltamisesta. Suomessa julkisuuslain 34§:n mukainen tiedon luovutus täyttää alkuperäisen direktiivin ja myös tiukennetun direktiiviehdotuksen vaatimukset, mutta jos maksuperustelain kokonaiskustannushinnoittelun vaatimusta käyttöoikeuksien luovutukseen tulisi soveltaa myös tietoaineistojen luovutukseen, direktiiviehdotuksen vaatimukset eivät täyty.¹⁹

Uudessa direktiiviehdotuksessa komissio on ottanut lähtökohdaksi, että julkisen sektorin tietojen edelleen hyödyntämisen täytyy olla mahdollista samoilla ehdoilla kautta EU:n, mistä johdonmukaisena seurauksena on, että jäsenmaiden hinnoitteluperiaatteet on harmonisoitava. Jos tietojen luovutuksesta peritään maksuja, niiden tulisi direktiiviehdotuksen mukaan rajoittua ainoastaan aineiston kopioinnista ja jakelusta aiheutuviin marginaalikustannuksiin (12 johtolause ja 6 artikla). Direktiiviehdotuksessa sallitaan poikkeus tästä periaatteesta tilanteissa, jossa julkisen sektorin organisaation on katettava merkittävä osuus toimintamenoistaan immateriaalioikeuksien hyödyntämisestä saamallaan tuloilla.

Yhdysvalloissa lisensointia ei edellytetä, jos viranomaisella ei ole tekijänoikeutta alunperinkin kyseiseen informaatioon. Tekijänoikeuslaissa on liittovaltion tuottamien teosten tekijänoikeudet suljettu pois, joten lähtökohtaisesti kaikki liittovaltion tuottama tieto on USA:ssa tekijänoikeudesta vapaata.

Pohjoismaissa tähän liittyy vielä luettelosuoja, mikä kattaa ne tietokannat ja luettelot, joihin tietokantasuoja ei ylety. Tästä tarkemmin jäljempänä.

¹⁹ Ks. Suomen kansallisesta PSI-direktiivin voimaan saattamisesta, valtiovarainministeriön muistio 26.5.2005.

PSI-direktiivi ja lisensiointi

PSI-direktiivissä *kielletään yksinomaisten oikeuksien luovutus*. Julkisen viranomaisen aineistojen on oltava saataville kaikille yhtäläisin ehdoin. Ehdot ja mahdolliset hinnat on oltava julkisesti saatavilla, esimerkiksi viraston verkkosivuilla. Jos organisaatio luovuttaa omia aineistojaan sellaiseen omaan käyttöönsä, joka ei kuulu sen julkisen tehtävän hoitoon, aineistot on luovutettava samoin ehdoin ja hinnoin kuin muillekin toimijoille. Yksinomaisia oikeuksia voidaan poikkeuksellisesti luovuttaa, jos tämä on välttämätöntä julkisen tehtävän hoitamiseksi. Tällaiset sopimukset on määräajoin tarkistettava.

Direktiivin mukaan lisenssiehdot eivät saa olla syrjiviä ja niiden täytyy olla läpinäkyviä. Käyttöehdot ja maksut täytyy julkistaa etukäteen. Direktiivi edellyttää myös lisensioinnin avoimuutta ja lisenssien keskinäistä yhteensopivuutta. Avoimuuden ja yhteentoimivuuden vaatimukset koskevat sekä teknologista että juridista yhteensopivuutta.

Direktiiviehdotuksessa sallitaan aineistojen käyttö joko ehdoitta tai asianmukaisten ehtojen avulla. Tästä esimerkkinä mainitaan *aineiston lähteen mainitseminen käytön ehtona*. Lisenssiehdoilla ei saa rajoittaa aineistojen uudelleenkäytön mahdollisuuksia eikä niitä saa käyttää kilpailun rajoittamiseen. Lisenssien on oltava sähköisessä muodossa ja vakiomuotoisia. Direktiiviehdotuksen johdanto-osassa nimenomaisesti suositellaan käyttämään avoimia lisenssejä, joissa ei aseteta teknologisia, taloudellisia tai maantieteellisiä käytön rajoituksia ja jotka nojautuvat avoimen datan formaateille. (13 johtolause)

Jäljempänä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin, miten eri maissa on sovellettu avoimia lisenssejä julkisen sektorin tuottaman tiedon jälleenhyödyntämisen lisensiointiin ja analysoidaan, mikä Suomen kannalta voisi olla tarkoituksenmukainen ratkaisu.

6 Yksityisyyden suoja ja julkisen tiedon jälleenkäyttö

Yleistä asiakirjojen julkisuusperiaatetta rajoittaa kansalaisten yksityisyyden suoja, joka on Suomessa suojattu perustuslaissa, minkä lisäksi henkilötietojen käsittelystä on säädetty erikseen henkilötietolaissa (523/1999). Yleisen sääntelyn lisäksi useassa erityislaissa (esim. väestörekisterilaki, tilastolaki) on henkilötietojen käsittelyä ja luovuttamista koskevia säännöksiä, joita sovelletaan asianomaisesta rekisteristä koskevaan tietojen luovutukseen. Seuraavassa käsittelemme ensin yleisellä tasolla henkilötietojen suoja, minkä jälkeen tarkastelemme, miten se vaikuttaa nykyisen lainsäädännön mukaan tietoa-aineistojen luovutukseen. Tämän tutkimuksen puitteissa ei mennä yksityiskohtaisemmin eri perusrekistereihin sisältyvien aineistojen luovutusmahdollisuuteen niiltä osin, kun tästä on säädetty erityislainsäädännössä.

Yleistä henkilötietojen suojasta

Suomen perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on niin ikään loukkaamaton. Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain mukaan tarkemmin lailla. Perustuslaissa henkilötietojen suojalla tarkoitetaan laajasti yksityisyyden suojan toteutumista henkilötietojen käsittelystä, rekisteröinnistä ja käyttämisestä²⁰, jonka tarkoituksena on perustuslain turvaa-

²⁰ HE 309/1993.

man yksityisyyden suojan toteuttaminen henkilötietojen käsittelyssä. Sitä sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Lakia sovelletaan myös silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa.

Henkilötiedon käsite on laissa määritelty laajasti. Henkilötiedolla tarkoitetaan lain mukaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi. (HetiL 3.1§) Henkilötiedon käsite kattaa näin ollen tiedot, joiden perusteella henkilö on suoraan tunnistettavissa, sekä tiedot, joita yhdistelemällä muihin tietoihin henkilö voidaan tunnistaa (ns. välillinen tunnistaminen).²¹ Pohdittaessa julkisen sektorin viranomaisten hallussa olevien henkilötietojen edelleenkäytön mahdollisuutta on tärkeää painottaa, että lähtökohtaisesti henkilötiedot ovat henkilötietolain suojaamia riippumatta siitä, ovatko ne julkisesti saatavilla vai ei.²²

Laissa mainittujen arkaluonteisten tietojen käsittely on pääsääntöisesti kielletty.²³ Se on kuitenkin mahdollista asianomaisen henkilön suostumuksella. (HetiL 12.1§) Henkilötunnuksen käsittelyä koskee vastaava sääntely. Henkilötunnuksia saa käsitellä vain henkilön nimenomaisella suostumuksella tai laissa nimenomaisesti säädettyissä tapauksissa. (HetiL 13§)

Henkilötietojen luovutus viranomaistoiminnassa

Henkilötietolaki säätelee henkilötietojen käsittelyä viranomaistoiminnassa. Henkilötietojen saatavuutta ja luovuttamista viranomaiselta puolestaan säätelee julkisuuslaki. Viranomaisen ylläpitämässä henkilörekisterissä olevien henkilötietojen luovutusmahdollisuus määräytyy näin ollen lähtökohtaisesti julkisuuslain mukaan.²⁴ Toissijaisesti on kuitenkin sovellettava henkilötietolakia, mikäli luovutettaviin tietoihin sisältyy tietoja, joiden perusteella henkilöt voidaan tunnistaa.²⁵ Yksittäisiä rekistereitä koskevaa erityislainsäädäntöä sovelletaan ensisijaisesti kyseisestä rekisteristä tapahtuvaan tietojen luovuttamiseen.²⁶ Viime kädessä asiaa on myös tarkasteltava perustuslain yksityisyyden suojaa koskevan sääntelyn ja yleisen julkisuusperiaatteen keskinäisen soveltamisen näkökulmasta.

²¹ EU:n tietosuojadirektiivissä (95/46/EY) määritellään *henkilötieto kaikenlaisiksi tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä koskeviksi tiedoiksi*. Henkilöä pidetään tunnistettavana, jos hänet voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa, erityisesti henkilönumeron taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella. Sen määrittämiseksi, onko henkilö tunnistettavissa, on otettava huomioon kaikki kohtuullisesti toteutettavissa olevat keinot, joita joko rekisterinpitäjä tai joku muu voi kyseisen henkilön tunnistamiseksi käyttää. (26 johtolause) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta.

²² Opinion of the European Data Protection Supervisor on the 'Open-Data Package' of the European commission including a Proposal for a Directive amending Directive 2003/98/EC on reuse of public sector information (PSI), a communication on Open Data and Commission Decision 2011/833/EU on the reuse of Commission documents, 18.4.2012.

²³ Arkaluonteisina tietoina pidetään henkilötietolain 11 §:n mukaan henkilötietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan:
 1) rotua tai etnistä alkuperää,
 2) henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista,
 3) rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta,
 4) henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia,
 5) henkilön seksuaalista suuntautumista tai käyttäytymistä tai
 6) henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia.

²⁴ Mäenpää, Julkisuusperiaate s. 47.

²⁵ Ks. myös Korhonen, R., Perusrekisterit ja henkilötietojen suoja, Rovaniemi 2003, s. 198.

²⁶ HE 30/1998 vp.

Julkisen tiedon jälleen hyödyntämisen yhteydessä relevantti kysymys henkilötietojen käytön osalta on, voiko viranomaisen hallussa olevasta henkilötietoja sisältävästä aineistosta ts. henkilökisteristä, luovuttaa tietoja edelleen hyödynnettäviksi. Julkisuuslain mukaan viranomaisen henkilökisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Lisäedellytyksenä on, ettei tietojenluovuttaminen muutoin vaaranna rekisteröityjen yksityisyyden suojaa tai valtion turvallisuutta. (HetiL 16.3§) Tämä säännös on kuitenkin toissijainen suhteessa eri rekisterikohtaisessa erityislainsäädännössä mahdollisesti oleviin tietojen luovutusta koskeviin säännöksiin.²⁷

Suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten saa lain mukaan henkilötietoja luovuttaa ainoastaan, jos niin on erikseen säädetty tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa. (JulkL 16.3§)

PSI-direktiivin säätämisen yhteydessä perustettu itsenäinen asiantuntijaelin Article 29 Data Protection Working Party antoi lausuntonsa tietosuojadirektiivin ja PSI-direktiiviehdotuksen välisestä suhteesta. Lausunnon mukaan pohdittaessa henkilötietoja sisältävän aineiston edelleen käytön sallittavuutta on yksittäistapauksessa tarkasteltava edelleen käyttöön liittyvää yleisön oikeutta saada tieto ja toisaalta käytön vaikutusta yksittäisen kansalaisen yksityisyyden suojaan. Kaupallisen käytön osalta on erityisesti otettava huomioon, onko yksittäiselle kansalaiselle annettu mahdollisuus vastustaa käyttöä. Käytön vastustamisen mahdollisuus on myös annettava tiedoksi tietojen keruun yhteydessä.²⁸ Voimassa olevassa PSI-direktiivissä todetaan nimenomaisesti, ettei se vaikuta mitenkään tietosuojadirektiivin mukaisiin säännöksiin.

Julkisen datan avoimeen rajoittamattomaan käyttöön tähtäävä direktiiviehdotus asettaa kuitenkin tietosuojadirektiivin periaatteet uuteen valoon. Artikla 29 työryhmän lausunnossaan korostama käytön tarkoituseriaate ei enää ole sellaisenaan sovellettavissa uudessa ympäristössä, jossa datan nimenomaisesti pitäisi olla vapaasti käytettävissä kaikkiin, myös ennalta määräämättömiin tarkoituksiin. EU:n tietosuojavaltuutettu painottaa PSI-direktiiviehdotusta koskevassa lausunnossaan, että tiedon käsittelyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta ei voida sellaisenaan luopua, vaan on pystyttävä etukäteen määrittelemään minkälainen henkilötieto voi olla saatavilla ja mitä oikeusvarmuuden takaavia suojamekanismeja tämä edellyttää.²⁹ Lausunnossa jätetään kuitenkin yksityiskohdat auki.

EU:n komissio antoi tammikuussa 2012 ehdotuksen tietosuojaa koskevaksi perusasetukseksi. Sen jälkeen kun asetus on ministerineuvoston ja parlamentin hyväksymä, se on suoraan sovellettavaa oikeutta jäsenvaltioissa. Asetus tulee muuttamaan Suomen lainsäädäntöä muun muassa niiltä osin, mikä koskee henkilötietoja sisältävän aineiston käsittelyä ja luovutusta viranomaiselta. Asetuksen muoto ei kuitenkaan vielä ole lopullinen, joten tässä tutkimuksessa ei ole ollut tarkoituksenmukaista käsitellä asetuksen mukanaan tuomia muutoksia Suomen henkilötietolakiin ja erilaisia rekistereitä sääteleviin erityislakeihin.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ks. tarkemmin Article 29 Working Party Opinion 7/2003 on the re-use of public sector information and the protection of personal data. Striking the balance, WP 83, 10936/03/EN.

²⁹ Ks. EU:n tietosuojavaltuutetun lausunto 18.4.2012, kappale 2.3.

Henkilötietoja sisältävän aineiston lisensiointi

Tietosuoja koskevia periaatteita ei sovelleta tietoihin, jotka on tehty anonyymeiksi siten, ettei rekisteröity enää ole tunnistettavissa. Tietosuojadirektiivin mukaan anonyymit tiedot ovat tietoja, jotka koskevat sellaista luonnollista henkilöä, jota rekisterinpitäjä tai muu henkilö ei voi tunnistaa ottaen huomioon kaikki kohtuullisesti toteutettavissa olevat keinot, joita joko rekisterinpitäjä tai joku muu voi käyttää kyseisen henkilön tunnistamiseksi.³⁰

Tiedot voivat olla tällöin kokonaan anonymisoituja, jolloin niitä ei voi enää palauttaa alkupe räisiin tunnistettaviin henkilöihin. Voidaan myös käyttää peitenimiä – pseudonyymejä, jolloin tunnistet on koodattu ja avain koodauksen purkamiseen säilytetään erillään koodatuista tiedoista. Pseudonymisoidut tiedot eivät kuitenkaan ole anonymisoituja, joten niiden luovuttamiseen voi sisältyä rajoituksia, jotka on harkittava tapauskohtaisesti ja asiaan mahdollisesti sovellettavan erityislainsäädännön pohjalta.

Teknologian kehitys on tehnyt tietojen täydellisen anonymisoinnin yhä vaikeammaksi. Eri tietolähteiden yhdistäminen erilaisten tiedon louhinnan mekanismien ja hakukoneiden avulla mahdollistaa aina vain laajamittaisemman henkilötietojen tunnistamisen. Tietosuojadirektiivin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti on tällöin pohdittava, minkä asteista anonymisointia tietyn julkisen sektorin tietoa-aineiston avaaminen edellyttää ja mitä riskejä tähän liittyy.

EU:n tietosuojavaltuutettu painottaa lausunnossaan, että julkisia aineistoja avattaessa on pidettävä mielessä myös se mahdollisuus, että aineistoa ei avata täysin avoimeen käyttöön vaan sen käyttö lisensioidaan siten, että riittävät henkilötietolainsäädännön edellyttämät turvamekanismit voidaan ottaa huomioon. Lisensioinnissa on tällöin otettava huomioon mm. käytön tarkoitus ja se, että jälleenyödyntämisen on tapahduttava yhteensopivaan tarkoitukseen.

Tässä yhteydessä tietosuojavaltuutettu erityisesti korostaa, että lisenssissä voidaan edellyttää, etteivät jälleenyödyntäjät millään tavoin yritä tunnistaa aineistoissa olevia henkilöitä tai käyttää tietoja näitä henkilöitä koskevaan päätöksentekoon. Tästä esimerkkinä tietosuojavaltuutettu mainitsee osittain anonymisoidun tilastotiedon saattamisen julkisesti saataville tieteellistä tutkimusta varten. Tällaista tietoa ei saa käyttää aineistoon sisältyviä henkilöitä koskevaan päätöksentekoon.³¹ Henkilötietolainsäädännön näkökulmasta on tehtävä selkeä ero tieteellisen tutkimuksen ja viranomaisten selvitysten välillä, mikä olisi otettava huomioon myös Suomen tilastolainsäädäntöä uudistettaessa.

7 Tekijänoikeus ja julkisin varoin tuotettu tieto

Keskeisin rajoite julkisin varoin tuotetun tiedon saatavuudelle on henkilötietolainsäädännön lisäksi tekijänoikeudet ja muut mahdolliset immateriaalioikeudet. Tekijänoikeudellisesta näkökulmasta julkisin varoin tuotettu tieto voidaan jaotella tekijänoikeudellisesti suojattuihin yksittäisiin teoksiin, kuten esimerkiksi työryhmien raportteihin tai vastaaviin kirjallisiin teoksiin sekä erilaisiin tilasto-, ennuste-, maasto-, kartta- ja palvelutietoihin, jotka yleensä on saatavilla tietokannoista tai luetteloina. Esimerkiksi Helsingin kaupungissa tällaisia tietoja on

³⁰ Artikla 29:n tietosuojatyöryhmän lausunto henkilötietojen käsitteestä 4/2007, 20.6.2007, 01248/07/FI, WP 136, s. 21.

³¹ Ks. EU:n tietosuojavaltuutetun lausunto 18.4.2012.

erityisesti Helsingin kaupungin tietokeskuksessa, ympäristökeskuksessa ja kaupunkisuunnitteluvirastossa. Seuraavassa katsotaan, miten erilaisia julkisia tietoaaineistoja suojataan tekijänoikeuslain perusteella.

Suomen tekijänoikeuslaki ei aseta julkisin varoin tuotettua tietoa erityisasemaan muulta kuin tiettyjen virallisaineistojen osalta. Lain 9 §:n mukaan tekijänoikeutta ei ole

- 1) lakeihin ja asetuksiin,
- 2) muihin Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000) ja ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista annetun lain (189/2000) mukaan julkaistaviin päätöksiin, määräyksiin ja muihin asiakirjoihin,
- 3) valtiosopimuksiin ja muihin vastaaviin kansainvälisiä velvoitteita sisältäviin asiakirjoihin,
- 4) viranomaisen tai muun julkisen toimielimen päätöksiin ja lausumiin,
- 5) viranomaisen tai muun julkisen toimielimen 1–4 kohdassa tarkoitetuista asiakirjoista tehtiin tai teettämiin käännöksiin.

Mikäli edellä mainittuihin virallisasiakirjoihin sisältyy itsenäisiä, tekijänoikeudellisesti suojattuja teoksia, ne pysyvät edelleen suojattuina riippumatta siitä, että ne sisältyvät kyseisiin asiakirjoihin. (TekijäL 9.2§) Näihin asiakirjoihin sisältyviä teoksia saa kuitenkin toisintaa julkisen asiakirjan yhteydessä sekä käyttää asiakirjasta erillään siihen hallinnolliseen tai muuhun tarkoitukseen, johon asiakirja liittyy. (TekijäL 25d.2§)

Julkisuusperiaatteen toteutumisen turvaamiseksi tekijänoikeuslaissa on erikseen säädetty, että *tekijänoikeus ei rajoita laissa säädettyä oikeutta saada tieto julkisesta asiakirjasta*. Tässä turvataan näin kansalaisten pääsy julkiseen tietoon (access to information), mutta tämän säännöksen nojalla ei voi hyödyntää teosta muuten kuin sen hallinnollisen tarkoituksen yhteydessä, johon asiakirja liittyy. (TekijäL 25d §)

Laki sallii julkiseen asiakirjaan sisältyvän teoksen käyttämisen oikeudenhoidon tai yleisen turvallisuuden niin vaatiessa. Teosta voi myös siteerata lain tätä koskevan säännöksen perusteella. Perustuslakivaliokunnan mukaan *sananvapautta edistäisi, jos laissa sallittaisiin julkisiin asiakirjoihin sisältyvien teosten ei-kaupallinen hyödyntäminen ylipäätensä ja ainoastaan puhtaasti kaupallinen käyttö suljettaisiin ulkopuolelle*.³²

Julkista intressiä turvaa myös niin sanottuja yleisradioyhtiöiden väliaikaisia ohjelmatallenteita koskeva säännös, jonka mukaan se, joka radiossa tai televisiossa lähettämällä tai muuten välittää teoksen yleisölle, saa valmistaa tai valmistuttaa taikka säilyttää lähetetyn tai välitetyn teoksen kappaleen lakiin perustuvan tallentamis- tai säilyttämisvelvollisuutensa täyttämiseksi. EU:n tuomioistuin on juuri antanut ratkaisunsa tähän rajoitussäännökseen liittyvässä tapauksessa Tanskan yleisradioyhtiön ja tanskalaisen tekijänoikeusjärjestön NCB:n välillä.³³

Julkista keskustelua ja lehdistön ja muiden viestintävälineiden tiedotustehtävää turvaa myös lainsäädös, joka sallii julkisessa edustajistossa, viranomaisessa tai yleisestä asiasta neuvottelemista varten pidetyssä julkisessa tilaisuudessa suullisesti tai kirjallisesti esitetyn lausuman toisintamisen tekijän suostumuksetta.

³² Ks. PeVL 7/2005vp.

³³ Case C-510/10, DR, TV2 Danmark A/S v NCB – Nordisk Copyright Bureau, 26.4.2012.

Jutussa tai asiassa annetun lausunnon tai todisteena esitetyn kirjoituksen ja muun sellaisen saa kuitenkin toisintaa vain sitä juttua tai asiaa selostettaessa ja selostuksen tarkoituksen edellyttämässä laajuudessa. Tekijällä on kuitenkin yksin oikeus julkaista esitystensä kokoelma. (TekijäL 25c§)

8 Tekijänoikeudellisesti suojatun julkisen tiedon lisensiointi

Suomessa tehdyssä julkisen sektorin dataa koskevassa yrityskyselyssä yhdeksi keskeisemmäksi esteeksi datan käytölle nousi epätietoisuus aineiston käyttöoikeuksista ja jakelukäytännöistä. Tämä ongelma on poistettavissa yhtenäistämällä julkisen sektorin tuottamien aineistojen lisensiointiperiaatteita mahdollisuuksien mukaan. Tämän lisäksi on arvioitava uudelleen se, mitkä kaikki aineistot olisi järkevää jättää kokonaan tekijänoikeussuojan ulkopuolelle. Seuraavassa tarkastelemme ensiksi tekijänoikeuden suojaamien teosten ja lähioikeuksien suojaamien tietokantojen suojan laajuutta, jotta voitaisiin saada yleiskuva siitä, mikä tieto on lisensioinnin piirissä.

8.1 Tekijänoikeussuojasta yleensä

Tekijänoikeudella suojataan mannereurooppalaisessa tekijänoikeusjärjestelmässä tekijän suhdetta teokseensa. Teosta suojataan *tekijänsä omaperäisen ilmaisun tuloksena*. Tekijänoikeus *ei suojaa ideoita* eikä tosiseikkoja *vaan sitä muotoa, jonka tekijä ilmaisulleen antaa*. Tekijänoikeus suojaa tekijän teokselle antamaa omaperäistä ilmiä. Niin sanottu tekijänoikeudellinen teoskynnys on kuitenkin hyvin matala. Käytännössä teostasoa ylittyy heti, kun teoksesta jotenkin ilmenee sen tekijän omaperäisen ajattelun tulos. Teoksella tarkoitetaan tekijänoikeudellisessa mielessä täten sitä muotoa, minkä tekijä ilmaisulleen antaa.

Sinänsä keinotekoisesta erottelulla tekijänoikeudellisesti suojatun teoksen muodon ja tekijänoikeuden ulkopuolelle jäävän sisällön, teoksen ideoiden ja tosiseikkojen suojan välillä, on perustavanlaatuisen merkitys sananvapauden näkökulmasta. Kukaan ei voi omistaa ideoita tai luonnossa esiintyviä tosiseikkoja, vaan tekijänoikeudellisen suojan synty edellyttää aktiivista tekijän intellektuaalista panosta tekijänoikeudellisen suojan syntymisen edellytyksenä.

EU:n tuomioistuin on viimeksi tapauksessa *Infopaq* vahvistanut tekijänoikeudellisen teoskynnysmäärityksen EU:ssa. Tuomioistuimen mukaan tekijänoikeutta voidaan soveltaa ainoastaan sellaiseen aineistoon, joka on omaperäinen siinä mielessä, että se on tekijänsä henkinen luomus.³⁴ Alun perin tekijänoikeudellinen teoskäsite harmonisoitiin tätä määritystä noudattaen ensin tietokoneohjelmien suojaa koskevan direktiivin (91/250 EY) ja sitten tietokantojen suojaa koskevan direktiivin (96/9 EU) yhteydessä ja viimeksi tekijänoikeudellisten suoja-aikojen harmonisoinnista koskevan direktiivin (2006/116) yhteydessä.³⁵ Teostasoa ei tämän määrityksen mukaisesti ole korkea, mutta datan osalta kuitenkin rajaa ratkaisevasti suojan aluetta. Lämpökameran mittaustulokset tai laserkeilausten tuloksena syntyneet kartat eivät varmasti-kaan yllä tähän teostasoon.

³⁴ Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, asia C-5/08, *Infopaq International v Danske Dagblades Forening*, 16.7.2009, tiivistelmä sekä kohta 37.

³⁵ Ks. tarkemmin *Salokannel*, *Ownership of Rights in Audiovisual Productions*, Kluwer Law International 1997, s. 61.

8.2 Dataa sisältävien tietokantojen tekijänoikeudellinen status

Erilaisiin julkisen sektorin tietokantoihin sisältyy raakadataa digitaalisessa, kirjallisessa, visuaalisessa tai audiovisuaalisessa muodossa. Kyseessä voi olla havainto- ja mittaustuloksia, simuloituja tuloksia, haastatteluja, kyselyaineistoja, nauhoituksia, kuvia ja rekisteritietoja tai näiden yhdistelmiä. Arvioitaessa tekijänoikeudelliselta kannalta tällaisen datan statusta, on kysyttävä, onko kyseessä datan kerääjän omaperäisen ilmaisun tai näkemyksen leimaama teos. Näin voi olla esimerkiksi audiovisuaalisen datan ja haastatteluaineistojen kohdalla, jolloin voi syntyä tekijänoikeuslain mukainen elokuvateos **tai** kirjallinen teos.

Sen sijaan, jos kyseessä on puhdas mittausdata tai vastaava automaattisesti kerätty data, dataan sellaisenaan ei kenelläkään ole tekijänoikeutta. Sen sijaan sitä tietokantaa, mihin data on kerätty voidaan tietyin edellytyksin suojata tekijänoikeuslain avulla joko kirjallisena teoksena, tekijänoikeuslaissa annetun erityissuojan perusteella, ns. *sui generis* -tietokantasuoja, tai luettelosuojan perusteella.

Seuraavassa katsomme ensiksi, miten dataa sisältävät tietokannat tai aineistokokoelmat voisivat tulla suojatuiksi tekijänoikeuslain mukaisina teoksina tai teoskokoelmina. Sen jälkeen tarkastelemme, miten tekijänoikeuslaissa säädetty erityinen *sui generis* tietokantasuoja voisi soveltua dataa sisältäviin tietokantoihin. Viimeiseksi tarkastelemme tekijänoikeuslain mukaisen luettelosuojan soveltumista datatietokantoihin.

Tekijänoikeudellisena teoksena suojattava datatietokanta tai muu aineisto

Jos tietokannan valmistajan luova panos ilmenee aineiston valinnassa ja järjestämisessä tietokantaan, kyseessä on **kirjallisena teoksena suojattava tietokanta**. Tietokanta on tietokantadirektiivissä (96/9/EY) määritelty ”teosten, tietojen ja muiden itsenäisten aineistojen kokoelmaksi, jotka on järjestetty järjestelmällisellä tai menetelmällisellä tavalla ja joihin elektronisesti tai muulla tavoin on mahdollistettu pääsy.” Suoja ei ulotu tietokoneohjelmiin, joita on käytetty tietokannan luomiseen tai käyttämiseen. (1 artikla)

Suoja kohdistuu tällöin kuitenkin ainoastaan tietokantaan sisältyvän aineiston omaperäiseen valintaan ja järjestelyyn, toisin sanottuna tietokannan rakenteeseen. Tekijänoikeussuoja ei ulotu tietokantaan sisältyviin teoksiin tai dataan. Tämä vahvistettiin viimeksi Euroopan yhteisön tuomioistuimen toimesta tapauksen *Dataco et al. v Yahoo et al.* yhteydessä. Tietokantojen tekijänoikeussuoja kohdistuu tietokannan rakenteeseen, joka ilmenee tietokannan sisällön omaperäisenä valitsemisena ja järjestämisena. Mitään muita kriteereitä ei saa käyttää sen arvioinnissa, onko tietokanta tekijänoikeudellisesti suojattu teos vai ei.³⁶ Tuomioistuimien toteaa nimenomaisesti, että tekijänoikeudellisesti suojatun tietokannan suojan kriteerit on täydellisesti harmonisoitu direktiivissä, mikä sulkee pois muiden mahdollisten suojan kriteereiden käytön kansallisella tasolla.³⁷

Tietokannan valmistajalla on tekijänoikeus tietokantaan ja hän voi määrätä tietokannan käytöstä laissa säädettyin tavoin, mutta tekijänoikeus ei kata tietokannassa olevia mahdollisia teoksia tai muuta dataa.

³⁶ Direktiivi 96/9/EY, 15 ja 16 johtolause. Ks. EU:n tuomioistuin tapauksessa C-604/10 *Football Dataco and Others v Yahoo! UK Ltd and Others*, 1.3.2012, kohta 38.

³⁷ *Ibid.* kohta 52.

Sui Generis -tietokantasuojan puitteissa suojattavat tutkimusaineistotietokannat

Tallennettu tai mitattu data sinänsä, raakadata, ei ole suojattu tietokantana, mutta voidaanko sitä suojata *sui generis* -tietokantaoikeudella ja jos voidaan, mitä tämä edellyttää? Tietokantojen suojasta annetun direktiivin mukaan *sui generis* suojan edellytyksenä on, että tietokannan *sisällön kerääminen, varmistaminen tai esittäminen merkitsee määrällisesti ja/tai laadullisesti huomattavaa investointia* koko sisällön tai laadullisesti ja/tai määrällisesti arvioituna olennaisen osan kopioinnin ja/tai uudelleenkäytön estämiseksi. (7.1 artikla)³⁸

Raakadataa sisältävät tietokannat ovat tyypillisesti sellaisia, johon kerätään automaattisen mittauslaitteiston avulla esimerkiksi ilmakehän kaasuja, säätietoja ja vastaavaa. Tällöin data syntyy keräämisprosessin tuloksena. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaan tällaisessa tapauksessa ei ole kyseessä tietokantadirektiivin mukainen *sui generis* -tietokanta, koska kyseessä on datan luominen (*creation of the data*). Päätöksessään tapauksessa *Fixtures Marketing v Veikkaus* tuomioistuin totesi, että direktiivin tarkoittamalla investoinnin käsitteellä tarkoitetaan *voimavaroja, jotka käytetään olemassa olevien aineistojen etsintään ja niiden kokoamiseen tietokantaan*. Tämä käsite ei kata niitä voimavaroja, jotka käytetään tietokannan sisällön muodostavien aineistojen luomiseen.³⁹

Sama erottelu koskee toisaalta datan mittauksen ja todentamisen ja toisaalta datan luomisen välistä suhdetta. Jos mittausta ja datan varmistamista voidaan pitää samanaikaisena datan luomisena, tämän tuloksena syntyvää tietokantaa ei voida pitää *sui generis* -suojan mukaan suojattavana tietokantana. Tuomioistuimen mukaan tietokannan sisällön varmistamiseen liittyvänä investointina voidaan pitää *voimavaroja, jotka tietokantaa muodostettaessa ja sen toiminnan aikana käytetään etsittyjen aineistojen paikkaansa pitävyyden tarkastamiseen sen varmistamiseksi, että tietokantaan sisällytettävä tai sisältyvä informaatio on luotettava*.

Tietokannan sisällön esittämiseen liittyvällä investoinnilla puolestaan tarkoitetaan niitä voimavaroja, joita kohdistetaan tietokantaan sisältyvien aineistojen järjestelmälliseen tai menetelmälliseen järjestämiseen ja siihen, että mahdollistetaan yksilöllinen pääsy aineistoihin.⁴⁰ Tuomioistuimen mukaan datan synnyttämiseen kohdistuvaa investointia ei voida pitää tietokantasuojan kannalta merkityksellisenä investointina. Ainoastaan tietojen keräämiseen suuntautuva investointi voidaan ottaa lukuun suojan soveltavuutta harkittaessa.

Suomen lain esitöissä todetaan, että raakadataa ei voida pitää direktiivin mukaisen erityissuojan kohteena eikä se ole sellaisenaan suojattua tietokantasuojan perusteella. Esitöissä mainitaan esimerkkinä tietokantasuojan ulkopuolelle jäävistä aineistoista kaukokartoitusatelliitin ja meteorologisen havaintojärjestelmän avulla kerätty data sekä tiedostoksi muutettu geneettinen data. Nämä eivät muodostu direktiivin tarkoittamista itsenäisistä aineistoista vaan edustavat luonnossa toisiinsa tietyssä suhteessa olevia asioita.⁴¹

Tekijänoikeuslain mukaan tietokantojen *sui generis* -suoja kohdistuu tietokannan keräämiseen, valmistamiseen tai esittämiseen käytettyyn huomattavaan työmäärään, eikä siinä edelly-

³⁸ Käännösepäselvyyksien vuoksi alkuperäinen teksti "qualitatively and/or quantitatively a substantial investment in either the obtaining, verification or presentation of the contents to prevent extraction and/or re-utilization of the whole or of a substantial part, evaluated qualitatively and/or quantitatively, of the contents of that database".

³⁹ European Court of Justice, 9th November 2004, Case C-46/02, (*Fixtures Marketing Ltd v Oy Veikkaus Ab*).

⁴⁰ *Ibid.* 37.

⁴¹ HE 179/1977.

tetä minkäänlaista tekijän omaperäistä panosta. Suoja-aika on 15 vuotta tietokannan valmistumisesta ja se jatkuu aina uuden 15 vuoden jakson, kun tietokantaa oleellisesti muutetaan.

Tietokannan käyttöön tarvitaan tietokannan valmistajan lupa. Tietokannan valmistajalla on lain mukaan *yksinomainen oikeus määrätä työn koko sisällöstä tai sen laadullisesti tai määrällisesti arvioiden olennaisesta osasta valmistamalla siitä kappaleita ja saattamalla se yleisön saataviin*. (TekijäL 49§.2)

Laajan tietokantasuojan rajoitukset eivät käy yksiin tekijänoikeudellisesti suojattuihin teoksiin sovellettavien rajoitussäännösten kanssa. *Tietokannan yksityinen käyttö on laissa kielletty*. Tietokannasta saa suoraan lain perusteella *irrottaa laadullisesti tai määrällisesti arvioiden epäoleellisen osan ilman valmistajan suostumusta*. Tätä mahdollisuutta ei voida sopimusteitse rajoittaa. (TekijäL 49.4§) Tietoyhteiskuntadirektiivi olisi antanut mahdollisuuden säätää opetus- ja tutkimuskäyttöä koskevan rajoitussäännöksen tietokantojen suojaan, mutta näin ei kuitenkaan Suomessa tehty.

Rajoitussäännösten suppeus on erityisen ongelmallista Suomessa tehtävän laajaa tietomassojen louhintaa edellyttävän tutkimuksen kannalta. Tiedon louhinta olisi periaatteessa voinut olla mahdollista tietoyhteiskuntadirektiivissä annetun tilapäistä kappaleen valmistamista koskevan poikkeussäännöksen nojalla, jonka mukaan verkossa olevan aineisto selailun pitäisi olla mahdollista edellyttäen, että tilapäistä tallennusta koskevat muut edellytykset täyttyvät.⁴² Valitettavasti tätä rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta tietokoneohjelmiin eikä tietokantoihin, jotka ovat EU:n sääntelyssä oman säännösten alaisia.⁴³ Sen sijaan ei-kaupalliseen tutkimustarkoitukseen tapahtuva tiedon louhinta olisi mahdollista tietokantadirektiivin mukaan, mutta Suomessa ei tätä rajoitussäännöstä ole kirjattu lakiin.

Tietokantojen omistajuuden kannalta on oleellista tietää, millä taholla on oikeus määrätä tietokannan käytöstä. Yleisten tekijänoikeudellisten periaatteiden mukaisesti oikeudet tekijänoikeudelliseen teokseen kuuluvat lähtökohtaisesti sen tekijälle. Tietokantojen osalta laissa on kuitenkin annettu erityissäännös, jonka mukaan oikeudet tietokantaan siirtyvät työsuhteessa työnantajalle, paitsi kun tietokanta on syntynyt yliopisto- tai korkeakoulututkijan itsenäisen tutkimustyön tuloksena. (TekijäL 40b§) Julkisen sektorin organisaatioissa oikeudet työsuhteissa syntyneisiin tietokantoihin kuuluvat organisaatiolle. Näin varmasti on pääsääntöisesti myös sektoritutkimuslaitosten osalta. Jos sektoritutkimuslaitoksessa tehtävä tutkimus on rinnastettavissa yliopistotutkimukseen niin kuin esimerkiksi usein THL:ssä, tilanne voi olla toinen.

Luettelosuojan puitteissa suojattavat tietokannat

Mikäli raakadata ei tule suojatuksi tietokantana, voi sen valmistaja silti yleensä määrätä Suomessa sen käytöstä laissa annetun luettelosuojan pohjalta. Luettelosuoja on pohjoismaisessa tekijänoikeuslaissa perinteisesti ollut suojamekanisimi, jolla alun perin on suojattu puhelin- ja osoiteluetteloja ja muita vastaavia luetteloja, joihin on kerätty suuri määrä tietoja. Vaikka on ilmeistä, että suojalla on alun perin tarkoitettu lähinnä analogisessa muodossa olevia luetteloita, se sopii suojaamaan myös raakadastasta muodostuvia tutkimustietokantoja.

⁴² Direktiivi 2001/29/EY, 33 johtolause.

⁴³ Ibid. 20 johtolause.

Lain mukaan *luettelon, taulukon, ohjelman tai muun sellaisen työn, jossa on yhdisteltynä suuri määrä tietoja, valmistajalla on yksinomainen oikeus määrätä työn koko sisällöstä tai sen laadullisesti tai määrällisesti arvioiden olennaisesta osasta valmistamalla siitä kappaleita ja saatamalla se yleisön saataviin* (TekijäL 49§). Suoja-aika on myös luetteloiden kohdalla 15 vuotta.

Raakadataa sisältävät tietokannat voivat tulla suojatuiksi luettelosuojan avulla, jos katsotaan, ettei *sui generis* suojan edellytykset toteudu. Toisin sanottuna, jos katsotaan että tietokannan valmistaja on luonut eikä kerännyt dataa, ja yksittäisellä datalla ei ole arvoa sinänsä vaan ainoastaan suhteessa toisiinsa, niin *sui generis* -suoja ei sovellu, ja tietokantaa suojataan luettelosuojan avulla. Riittävänä luettelosuojan toteutumisen kannalta on, että tietokantaan on kerätty suuri määrä tietoja.⁴⁴

Valtaosa luonnontieteiden alueella kerätystä mittaus- ja havaintodatasta tulee todennäköisesti suojatuksi luettelosuojan kautta. Koska kyseessä on pohjoismainen suojamuoto, tämä tarkoittaa, ettei vastaavaa suojaa ole muissa maissa vaan suoja kohdistuu ainoastaan Suomessa valmistettaviin luetteluihin. Käytännössä tällä seikalla ei julkisen datan lisensioinnin kannalta ole merkitystä sillä, jos data alun perin sisältyy luettelona suojattavaan tietokantaan, sen käyttö on suositeltavaa lisensoida myös täysin vapaaseen käyttöön, jolloin se on yhtäläillä käytettävissä Suomessa ja Suomen rajojen ulkopuolella.

Julkisia tietoaineistoja ja raakadataa suojataan näin ollen lähes aina jonkin tyyppisen tekijänoikeuslain mukaisen suojan kautta. Dataan voi kohdistua myös muiden tahojen tekijänoikeuksia, mikäli siihen sisältyy esimerkiksi valokuvia, tietokoneohjelmia tai muiden valmistamia tietokantoja. Mikäli nämä teokset halutaan myös sisällyttää muun aineiston käyttöä koskevaan käyttölisenssiin, tähän on hankittava tarpeelliset luvat. Lain mukaan tietokannan tai luettelosuojan haltijan oikeus käyttää tietokantaa ei saa rajoittaa siihen sisältyvien teosten tekijöiden oikeuksia teoksiinsa.

8.3 Julkisen datan lisensioinnin lähtökohta

Lähtökohtana julkisen datan lisensioinnille on, että data on ylipäättänsä tekijänoikeudellisesti suojattu. Niin kuin olemme nähneet, puhdas data ei tätä ole, sen sijaan ne tietokannat, joihin data on kerätty, ovat yleensä suojattuja joko *sui generis* -tietokantasuojan tai luettelosuojan perusteella. Mikäli tietokannan rakenne ilmentää sen valmistajan omaperäistä henkistä panosta datan järjestämisessä ja valitsemisessä, tietokanta voi olla suojattu myös tekijänoikeudellisenä teoksena.

Yhdysvalloissa liittovaltion tuottaman datan käyttöä ei lisensoida, koska se on suljettu tekijänoikeussuojan ulkopuolelle (Sect. 17 USC) ja on näin tekijänoikeussuojasta vapaata. Yhdysvalloissa ei tekijänoikeuslaissa myöskään suojata teossuojan ulkopuolelle jääviä tietokantoja. Euroopassa tilanne on toinen. Tietokantasuoja antaa käytännössä viranomaisille lähes aina halutessaan mahdollisuuden lisensoida tietoa. Se voi tapahtua joko varsinaiseen tekijänoikeuteen perustuvan suojan pohjalta tai niin sanottuna lähioikeutena suojattavan tietokantasuojan pohjalta. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa viranomaisten tietoihin sovelletaan vielä luettelosuojaa, joka käytännössä kattaa myös ne digitaaliset tietovarannot, joihin *sui generis* -tietokantasuoja ei ulotu.

⁴⁴ Ks. HE 170/1997.

Tässä yhteydessä on korostettava, että riippumatta siitä, kohdistuuko aineistoon tekijänoikeus vai ei, se voidaan aina saattaa vapaasti saataville esimerkiksi verkkosivujen kautta. Silloin, kun aineiston status ei selvästi käy ilmi lainsäädännöstä – niin kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa tai Espanjassa, johon palaamme tarkemmin jäljempänä – oikeusvarmuuden kannalta on suositeltavaa, että aineiston käyttöehdot käyvät suoraan ilmi lisenssistä. Tässäkin tapauksessa aineisto voidaan luovuttaa kokonaan vapaasti käytettäväksi ilman mitään käyttö- tai muita rajoituksia, esimerkiksi Creative Commons Zero (CC0) -lisenssin avulla.

Käyttöoikeuksien luovutuksen lisäksi oikeuksiin vetoamisesta voidaan nimenomaisesti luopua (waiver of rights). OECD ja EU:n komissio ovat kummatkin painottaneet julkisrahoitteisten tutkimusaineistojen kohdalla, että *tekijänoikeuksia olisi käytettävä tavalla, joka helpottaa uudelleen hyödyntämistä. Tässä yhteydessä olisi esimerkiksi kannustettava tekijänoikeudellista vaateista luopumista (waiving of copyrights).*

8.4 Avoimet lisenssit julkisen datan lisensoinnissa

Aalto-yliopiston tekemässä tutkimuksessa nousi useassa kohdin esiin julkisen datan edelleen hyödyntämistä estävänä tekijänä kysymys epätietoisuudesta aineiston käyttöoikeuksista ja jakelukäytännöistä.⁴⁵ Tämä ongelma on poistettavissa yhtenäistämällä julkisen sektorin tuottamien aineistojen lisensointiperiaatteita mahdollisuuksien mukaan. Tämän lisäksi on myös arvioitava uudelleen se, mitkä kaikki aineistot olisi järkevää jättää kokonaan tekijänoikeussuojan ulkopuolelle.

Jos aineiston käyttöä halutaan seurata tai kontrolloida, käyttö voidaan lisensoida myös maksutta. Käyttölisenssi ei välttämättä edellytä korvauksen perimistä. Erilaiset avoimet lisenssit (esim. Creative Commons -lisenssit) asettavat käytölle muita ehtoja. Esimerkiksi käyttö voidaan rajoittaa vain ei-kaupalliseen käyttöön tai niin sanottujen jälkipäisten teosten valmistamista voidaan rajoittaa. Lisenssin avulla teos voidaan myös luovuttaa yhteiskäyttöön, jolloin se on vapaasti kaikkien käytettävissä edelleen. Amsterdamin yliopistolla tehdyn, Creative Commons -lisensoijaa koskevan tutkimuksen mukaan ainoastaan tämä viimeksi mainittu public domain certification -lisenssi voisi sopia julkisvaroin tuotettujen aineistojen lisensointiin, koska se mahdollistaisi aineistojen rajoittamattoman uudelleen käytön.⁴⁶ Kansallinen ja kansainvälinen yhteensopivuus lisenssien välillä on oleellista, jotta julkisen tiedon hyödyntämisestä saataisiin maksimaalinen hyöty;

Creative Commons -lisensoijien käyttö edellyttää, että lisensoija omistaa kaikki oikeudet materiaaliin. Jos aineistoon kohdistuu kolmannen osapuolen oikeuksia, joihin ei ole hankittu tarpeellisia edelleenkäyttölupia, Creative Commons -lisenssi ei sovellu. Hankittaessa aineistoja pitäisi huolellisesti muistaa sopia aineistojen edelleen käytöstä. Järkevintä olisi hankkia kaikki käyttöoikeudet viranomaiselle. Oikeuksien hankintaa voitaisiin täydentää säätämällä laissa, että valtionhallinnon tai laajemminkin julkishallinnon tilaamiin aineistoihin kohdistuvat oikeudet siirtyvät kokonaan valtiolle ellei toisin ole sovittu.

⁴⁵ Pertti Kiuru, Jaana Mäkelä ja Petteri Huvio, "Avoimen julkisen tiedon hyödyntämisen potentiaalista suomalaisissa yrityksissä", Aalto-yliopisto 2012.

⁴⁶ Echoud, van, M. & Wal, van der, B., Creative Commons licensing for public sector information: Opportunities and pitfalls, Institute for Information Law, 2007.

Euroopan unionissa on laadittu oma julkisrahoitteisten tietokoneohjelmistojen vapaata edelleen lisensointia koskeva sopimusmalli, EUGPL. Se perustuu hyvin pitkälle GNU:n copyleft-lisensseille, erityisesti GPLv3 -lisenssille, mutta ei aseta yhtä tiukkoja raameja ohjelmistojen käytölle kuin GPLv3.

Oikeusvarmuuden kannalta on suositeltavaa, että silloin kun aineistoa asetetaan periaatteessa vapaasti saataville avoimeen tietoverkkoon, verkkosivuilta käy ilmi, miten aineistoa on mahdollista käyttää. Tärkeintä on, että kulloisestakin lisenssistä, käyttöluvasta tai muusta merkinnästä, jolla esimerkiksi oikeuksista vetoamisesta luovutaan, käy yksiselitteisesti ilmi, miten aineistoa on mahdollista käyttää. Lisensseissä voidaan ottaa tarkemmin huomioon asianomaisen aineiston erityispiirteet ja näistä mahdollisesti johtuvat käyttörajoitukset.

Tässä yhteydessä on myös muistettava komission huolenaihe siitä, että *ei ole suotavaa lisensoida tai muuten rajoittaa sellaisten aineistojen käyttöä, jotka ovat valmiiksi tekijänoikeudellisen suojan ulkopuolella*. Tämä kysymys nousee esille myös aineistoista tehtyjen jälkiperäisten testosten kohdalla. Jos aineistosta on käytetty ainoastaan pieni osuus, esimerkiksi kartassa näkyvä joen pätkä, johon ei enää sellaisenaan ole tekijänoikeutta, ei ole perusteltua, että aineiston alkuperäisenä omistajana oleva valtion viranomaisen edelleenkin haluaa vedota oikeuksiinsa tämän uuden aineiston käytössä. Patenttien puolella tämän kaltaisia reach-through -lisenssejä on pitkään pidetty erityisen tuomittavina.

Koska julkinen data sijaitsee yleensä tietokannoissa, lisensointi tarkoittaa käytännössä tietokannan käyttöoikeuden lisensointia. Creative Commons -lisenssit ovat lähtöisin USA:sta, jossa ei ole EU-pohjaista sui generis -tietokantasuojaa, ja Yhdysvalloissa erityisesti akateemiset piirit suhtautuvat lähtökohtaisesti erittäin torjuvasti tämän kaltaiseen suojamuotoon. Tästä puolestaan johtuu, että tietokantoja koskevan sui generis -suojan sisällyttäminen Creative Commons -lisensseihin on ollut erittäin vaikeaa. Euroopan ulkopuoliset maat ovat pelänneet, että tietokantasuoja eurooppalaisten lisenssien kautta pääse ikään kuin takaovesta tulemaan myös heidän järjestelmäänsä. Kansainvälinen Creative Commons suosittelee CC0 -lisenssin käyttöä, kun halutaan luopua kaikista oikeuksista.⁴⁷ Creative Commonsin piiriissä ollaan kuitenkin laatimassa uutta CC4.0 -lisenssiä, joka nimenomaisesti sisältäisi myös tietokantaoikeudet.

Euroopassa Open Knowledge Foundation on kehittänyt kolme eri lisenssityyppiä erityisesti tietokantojen lisensointia varten.⁴⁸ OKF:n lisenssit koskevat ainoastaan tietokantojen käyttöä. Ne eivät ulotu tietokantaan sisältyvään materiaaliin. Jos tämä materiaali on tekijänoikeudellisesti suojattua, se on lisensoitava erikseen. Kaikissa lisensseissä on suljettu pois tunnistettavissa olevia henkilöitä koskevan tiedon lisensointi.

9 Kansallisia ratkaisuja julkisen sektorin datan avaamiseksi

Tarkastelemme tässä kappaleessa lähemmin eri maissa toteutettuja julkisen datan avaamiseen tähtäviä lainsäädännöllisiä ja lisensoimisratkaisuja. Ensimmäiseksi otamme vertailukohtaksi Yhdysvallat, joka perinteisesti on harjoittanut avointa tietopolitiikkaa ja jossa liittovaltion tieto on ollut muodostamassa dynaamisen informaatioteollisuuden pohjaa. Tämän jälkeen

⁴⁷ Ks. <http://creativecommons.org/licenses/>

⁴⁸ Ks. tarkemmin <http://www.opendatacommons.org/licenses/>.

tarkastelemme julkisen tiedon avaamisen kannalta keskeisiä kansallisia eurooppalaisia ratkaisuja. Lopuksi pohdimme, mitä Suomessa olisi syytä ottaa huomioon lainsäädäntöä ja ratkaisuvaihtoehtoja suunniteltaessa.

9.1 Yhdysvallat

Yhdysvaltain liittovaltion tietopolitiikka on useasta eri lainsäädännöstä muodostuva kokonaisuus. Freedom of Information Act (1966) ja Electronic Freedom of Information Act (1996) säätelevät tiedon vapaata saatavuutta ja sananvapautta. Watergate-skandaalin jälkeen säädettiin vuonna 1976 Sunshine in Government Act, joka tekee julkiseksi kollegiaalisten liittovaltion elinten päätöksentekoprosessin. Freedom of Information Act'a täydennettiin vuonna 2005 Open Government Act'illa, jossa annetaan yksityiskohtaiset määräykset tiedusteluihin vastaamiselle ja muihin tiedonsaannin toteuttamiselle liittyviin kysymyksille.

Yhdysvaltain liittovaltion informaatiopolitiikan peruselementit käyvät ilmi kiteytettynä muun muassa Reduction of Paperwork Act'ia täydentävässä asiakirjassa Office of Management and Budget Circular A-130 ilmenevissä periaatteissa

Government information is a valuable national resource. It provides the public with knowledge of the government, society, and economy – past, present, and future. It is a means to ensure the accountability of government, to manage the government's operations, to maintain the healthy performance of the economy, and is itself a commodity in the marketplace.

The free flow of information between the government and the public is essential to a democratic society. It is also essential that the government minimize the Federal paperwork burden on the public, minimize the cost of its information activities, and maximize the usefulness of government information.

In order to minimize the cost and maximize the usefulness of government information, the expected public and private benefits derived from government information should exceed the public and private costs of the information, recognizing that the benefits to be derived from government information may not always be quantifiable.

Because the public disclosure of government information is essential to the operation of a democracy, the management of Federal information resources should protect the public's right of access to government information.

The individual's right to privacy must be protected in Federal Government information activities involving personal information.

The open and efficient exchange of scientific and technical government information, subject to applicable national security controls and the proprietary rights of others, fosters excellence in scientific research and effective use of Federal research and development funds.

Yhdysvaltojen informaatiopolitiikassa korostetaan tietojen julkista saatavuutta ja vaihtoa. Tiedon julkinen saatavuus on lähtökohta ja sitä voidaan rajoittaa vain erityisistä syistä. Viranomaiset voivat periä vain tiedon irrottamisesta syntyvät marginaalikustannukset, jotka esimerkiksi internetin kohdalla ovat nolla.⁴⁹

⁴⁹ Circular No. A-130 (Feb. 8, 1996) provides uniform government-wide information resources management policies as required by

Toisin kuin Euroopassa Yhdysvaltojen informaatiopolitiikka ei keskity julkisen sektorin tietojen kaupallisen edelleenhyödyntämiseen vaan lähtökohdiana on demokratian vahvistaminen ja kansalaisten osallistumisen edesauttaminen.

Myös presidentti Obama on voimakkaasti ajanut avoimen hallinnon periaatetta. Hän antoi vuonna 2009 avoimen hallinnon direktiivin,⁵⁰ joka velvoittaa viranomaisia aktiivisesti julkaisemaan tuottamansa tiedon verkkosivuillaan. Open Government -direktiivi perustuu kolmelle periaatteelle: läpinäkyvyydelle, osallistumiselle ja yhteistyölle. Siinä annetaan tiukat aikarajat viranomaisille niiden tuottaman tiedon julkistamiselle verkkosivuilla. Tietoaaineistojen laatua on parannettava ja viranomaisten on luotava ja institutionalisoitava avoimen hallinnon kulttuuri. Tätä tukemaan viranomaisten on luotava avoimen hallinnon politiikan raamit.

Tekijänoikeuslainsäädäntö

Tiedon saatavuutta sääntelevää lainsäädäntöä täydentää tekijänoikeuslaki, jonka mukaa liittovaltion tuottama tieto on tekijänoikeudesta vapaata. Tekijänoikeuslain mukaan millään Yhdysvaltain liittovaltion teoksella ei ole tekijänoikeutta (§105 of 17 USC).⁵¹ Liittovaltio voi olla tekijänoikeuksien luovutuksensaaja ja hankkia tekijänoikeuksia Yhdysvaltojen puolesta ja tulla näin oikeudenhaltijaksi.⁵²

9.2 Iso-Britannia

Isossa-Britanniassa julkissektorin tuottaman tiedon saatavuus on ollut julkisen keskustelun alla koko 2000-luvun. Viimeinen selvitys julkissektorin tuottaman tiedon saatavuuden eri toteuttamisvaihtoehdoista oli Cambridgen yliopistolta tilattu tutkimus ”*Models of Public Sector Information Provision via Trading Funds*”⁵³ (2008). Tässä tutkimuksessa analysoitiin tiettyjen viranomaisten maksukäytäntöjä ja päädytään suosittelemaan joko ilmaista tai ainoastaan marginaalikustannukset kattavaa hinnoittelua käsittelemättömän data (unrefined data) osalta. Tällä katsotaan olevan suuremmat yhteiskunnalliset hyötyvaikutukset kuin lyhyen tähtäimen kustannushinnoittelulla. Raakadatalle pohjautuvien jalostetun datan tuotteiden osalta hinnoittelu voisi pysyä entisellään, mutta tällöin viranomaiset kilpailisivat suoraan yksityisen sektorin toimijoiden kanssa, joilla on nyt raakadata saatavilla joko ilmaiseksi tai marginaalikustannuksin.⁵⁴

PSI-direktiivi saatettiin Englannissa voimaan Statutory Instrument 2005 No. 1515: The Re-use of Public Sector Information Regulations (2005) avulla. välityksellä. Isossa-Britanniassa julkaistaan vuosittain julkisen tiedon edelleenhyödyntämistä koskeva selonteko.⁵⁵

the Paperwork Reduction Act of 1980, as amended by the Paperwork Reduction Act of 1995, 44 U.S.C. Chapter 35.

⁵⁰ Memorandum on Transparency and Open Government, saatavilla www.whitehouse.gov/omb/assets/.../m10-06.pdf

⁵¹ § 105. Subject matter of copyright: United States Government works
Copyright protection under this title is not available for any work of the United States Government, but the United States Government is not precluded from receiving and holding copyrights transferred to it by assignment, bequest, or otherwise.

⁵² See the Standard Reference Data Act, which provides an exception to Section 105, Pub. L. No. 90-396, 82 Stat. 339.

⁵³ Newbery, D, Bentley, L. & Pollock, R. *Models of Public Sector Information Provision via Trading Funds*, 2008.

⁵⁴ Tämän lisäksi julkissektorin tuottaman tiedon arvoa on tutkittu raportissa The Commercial Use of Public Information (CUPI), Economic value and detrimental analysis (2006). http://oft.gov.uk/shared_oftr/reports/consumer_protection/oft861.pdf

⁵⁵ Viimeisin selonteko koskee vuotta 2010 ”The United Kingdom Report on the RE-use of Public Sector Information”, saatavilla www.nationalarchives.gov.uk/information-management/policies/reports.htm, konsultoitu 27.4.2012.

Isossa-Britanniassa suurin osa valtion hallinnon aineistosta on saatavissa marginaalihinnalla, joka useimmiten on nolla. Jos viranomaisen haluaa periä aineistosta jonkun muun hinnan, sen on perusteltava tämä OPSI:lle. Käytännössä hinnoittelu suoritetaan Information Fair Trader Scheme'n välityksellä (IFTS).

Maahan on perustettu riidan ratkaisuelin käsittelemään tiedon saatavuudesta aiheutuvia mahdollisia valituksia. Advisory Panel on Public Sector Information on lakisääteinen elin, joka tutkii PSI-direktiivin soveltamisesta johtuvia valituksia, valvoo Review Boardin toimintaa ja kehittää muuten valituksiin liittyviä käytäntöjä.

Tekijänoikeuslainsäädäntö

Valtiolla on Isossa-Britanniassa tekijänoikeudet, ns. Crown Copyright, kaikkeen virkamiesten luomaan materiaaliin. Tekijänoikeus on 50 vuotta julkistamisesta tai vaihtoehtoisesti 125 vuotta materiaalin luomisesta. Tätä tekijänoikeutta hallinnoi valtion puolesta kansallisarkisto (Sect. 163 Copyright, Designs and Patent Act).⁵⁶

Englannin tekijänoikeuslainsäädäntö perustuu anglo-amerikkalaiselle copyright-perinteelle, mistä johtuen yksinoikeudet ja niiden rajoitukset on konstruoitu laissa eri tavoin kuin manereurooppalaisessa tekijänoikeustraditiossa. Tekijänoikeuslaissa on säädetty niin sanotusta 'fair dealing'-säännöstä, joka antaa käyttäjälle mahdollisuuden puolustautua tekijänoikeuden loukkausvaadetta vastaan, jota muissa olosuhteissa voitaisiin pitää tekijänoikeuden loukkauksena. Lain mukaan

Fair dealing with a literary, dramatic, musical or artistic work for the purposes of research for a non-commercial purpose does not infringe any copyright in the work provided that it is accompanied by a sufficient acknowledgement. (Sect. 29, CDPA)

Fair dealing on sallittua myös yksityistä tutkimustarkoitusta varten (private study). Lähdettä ei tarvitse mainita, mikäli tämä on käytännön syistä tai muuten mahdotonta. Fair dealing -puolustus ei nykyisen lain mukaan koske audiovisuaalisia teoksia, äänitteitä tai yleisradiolähetyksiä, mutta hallitus ehdottaa sen ulottamista koskemaan myös näitä teoskategorioita ja lähioikeuksia.

Tällä hetkellä Isossa-Britanniassa on meneillään laaja tekijänoikeuslainsäädännön uudistus, jossa esitetään myös uusia poikkeussäännöksiä tekijänoikeudellisesti suojatun materiaalin käytölle. Hallitus ehdottaa muun muassa tiedon louhintaa koskevan poikkeussäännöksen säätämistä.

Open Government Licence

Isossa-Britanniassa julkisen sektorin tieto lisensioidaan UK Government Licensing Frameworkin avulla. Lisensiointipuitteet käsittävät avoimen kansallisen lisenssin (Open Government Licence), jonka avulla tietoaineistot lisensioidaan rajoittamattomaan kaupalliseen ja ei-kaupalliseen käyttöön tietyin edellytyksin. Tämän lisäksi on olemassa ainoastaan ei-kaup-

⁵⁶ Ks. tarkemmin www.nationalarchives.gov.uk/information-management/our-services/crown-copyright.htm. Isossa-Britanniassa on lisäksi säädetty niin sanotusta parlamentin tekijänoikeudesta, jonka mukaan Parlamentissa tuotettujen asiakirjojen tekijänoikeudet kuuluvat parlamentille.

palliseen käyttöön sovellettava kansallinen lisenssi (Non-Commercial Government Licence). Näiden lisäksi lisensiointiraamit sisältävät ohjeita niiden tapausten varalta, kun tietoaineisto- ja lisensioidaan korvausta vastaan ja tietokoneohjelmien ja niiden lähdekoodin lisensiointia koskevat ohjeet.⁵⁷

Open Government Lisenssi sallii aineiston kopioimisen, julkaisemisen, levittämisen ja yleisölle välittämisen sekä aineiston muokkaamisen. Se sallii tietoaineiston vapaan kaupallisen hyödyntämisen ja yhdistämisen sen muihin aineistoihin tai sen sisällyttämisen hyödyntäjän tuotteeseen tai muuhun sovellukseen. Tarkoituksena on antaa mahdollisimman laaja ja yksiselitteinen yksinoikeus lisensioidun aineiston hyödyntämiseen.

Lisenssi edellyttää, että tietoaineiston lähde ilmoitetaan siten, kun se on ilmoitettu tiedon tuottajan aineistossa ja lisensioitavassa aineistossa pitäisi, mikäli mahdollista, olla linkki lisenssiin. Jos datan lähteen mainitseminen ei jostain syystä ole mahdollista, esimerkiksi useiden vastaavien lisenssien kumuloitumisen vuoksi, suositellaan käyttämään yleistä lauseketta: ”Sisältää julkisen sektorin tietoaineistoa, joka on lisensioitu Open Government Licence 1.0:n avulla.”

Lisensioitua aineistoa ei saa käyttää tavalla, joka antaisi väärän kuvan sen tuottajasta tai että aineiston tuottaja jotenkin suosittelisi sitä tahoa, jolle aineisto on lisensioitu. Aineistoa ei saa käyttää henkilötietolain vastaisesti.

Lisenssi ei kata mm.

- henkilötietoja,
- aineistoja, joita ei ole julkaistu Ison-Britannian ja Skotlannin Freedom of Information -lainsäädännön mukaisesti tai aineiston tuottajan suostumuksella,
- aineistoja, joihin kolmannella taholla on tekijänoikeus ja joita aineiston tuottajalla ei ole oikeus lisensioida,
- aineistoja, joihin on muu immateriaalioikeus.⁵⁸

Ison-Britannian Open Government Licence oli ensimmäinen kansallinen avoimen julkisen datan lisenssi ja on näin varmasti tunnetuin. Sen osalta on pidettävä mielessä, että Ison-Britannian tekijänoikeuslainsäädäntö on hyvin erilainen kuin siviilioikeuspohjaiset tekijänoikeuslainsäädännöt, vaikka nämä eri traditiot ovatkin vuosien varrella ja etenkin EU:n vaikutuksesta lähentyneet toisiaan. Tämän vuoksi kaikki EU-maat Alankomaita lukuun ottamatta ovat päätyneet käyttämään kansallista avoimen datan lisenssiä kansainvälisen Creative Commons -lisenssin sijasta, joka ei kata eurooppalaista sui generis -tietokantaoikeutta. Alankomaissa puolestaan halutaan lisensioida tieto täysin vapaasti ilman mitään rajoituksia, mikä mahdollista Creative Commons Zero -lisenssin käytön. Seuraavassa katsotaan, miten Alankomaissa ollaan päädytty tähän ratkaisuun.

⁵⁷ <http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/government-licensing/the-framework.htm>.

⁵⁸ Ks. tarkemmin <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/open-government-licence.htm>.

9.3 Alankomaat

Alankomaat on perinteisesti ollut kärkimaita julkisen sektorin tiedon hyödyntämisessä. Seuraavassa esitellään lyhyesti Alankomaiden julkisen sektorin hyödyntämistä tukevaa lainsäädäntöä. Alankomaiden tietopolitiikka koostuu selkeästä julkisuuslainsäädännöstä ja tätä tukevasta tekijänoikeuslainsäädännöstä.

Julkissektorin tiedossa piilevää taloudellista potentiaalia kartoitettiin Hollannissa 2000-luvun alussa kahden suuren tutkimuksen avulla.⁵⁹ Sisäasiainministeriö julkaisi tietopolitiikkaa linjaavan kannanottonsa ”*Towards optimal availability of public sector information*.”⁶⁰ Poliitikkapaperissa suositellaan, että verovaroin tuotettu julkissektorin perustieto on kansalaisten ja yrityssektorin vapaasti hyödynnettävissä eikä julkissektorin pidä hyödyntää tietoa kaupallisesti. Tämä antaa kansalaisille mahdollisuuden osallistua demokraattiseen prosessiin ja kansantalous tulee hyötymään julkissektorin tiedon vapaasta saatavuudesta. Tiedon yhteiskunnallinen arvo kasvaa suhteessa käyttäjien määrään. Hinnoittelussa on pyrittävä ainoastaan irrottamisesta johtuvien marginaalikustannusten kattamiseen.

Julkishallinnon tuottama tieto on Hollannissa jaettu kolmeen kategoriaan:

Demokraattisen oikeusvaltion perustieto

Tämä tieto kattaa kaiken säännösten, joka säätelee demokraattisen oikeusvaltion hallintoa ja päätöksentekoprosesseja ja pitää sisällään ainakin kaikki lait, asetukset ja muut hallinnolliset määräykset sekä Alankomaiden solmimat kansainväliset sopimukset. Eri oikeusasteiden päätökset ja kansainvälisten tuomioistuinten päätökset silloin kun ne koskevat Alankomaita sekä edustuksellisten elinten asialistat, raportit ja muut julkiset asiakirjat kuuluvat tähän kategoriaan viranomaistietoa. Tämän kategorian tieto on tekijänoikeudesta vapaata ja vapaasti jälleen hyödynnettävissä.

Julkisuuslainsäädännön piirissä oleva julkishallinnon tuottama materiaali

Tämä tietokategoria koskee vain valtion hallinnon dokumentteja, laajempi julkishallinto on ulkopuolella. Tämän kategorian kaikki tieto on periaatteessa julkista, ja sitä voidaan käyttää ennalta määrittelemättömiin tarkoituksiin. Käyttö ei edellytä käyttölisenssiä. Jos erityislaissa vaaditaan käyttö lupaa, tämä menee julkisuuslainsäädännön ohi.

Muut asiakirjat

Edellisten lisäksi julkishallinnolla on laajoja tietoaaineistoja, joita koskee muu kuin julkisuuslainsäädäntö. Näitä ovat mm. poliisien rekisterit ja valtion turvallisuuden kannalta tärkeät rekisterit, kiinteistörekisterit ja tilastotiedot sekä hallintoon liittymättömät tiedot, esimerkiksi tutkimusaineistot ja kulttuuri-instituutioiden aineistot. Hollannissa on tarkoituksena saattaa myös nämä tiedot laajemmin saataville.

⁵⁹ Final Report on the Wealth Effects of different methods of financing electronic databanks, Berenschot & the Netherlands Economics Institute, 2001.

⁶⁰ Ministry of the Interior (2000) ”Towards Optimum Availability of Public Sector Information”. Julkaistu European Institute of Public Administration (EIPA) , An Efficient, Transparent Government and the Rights of Citizens to Information. Maastricht, 29-30 May 2000, pages 22, Maastricht, The Netherlands.

Tekijänoikeuslainsäädäntö

Hollannissa viranomaisten tuottamia tekijänoikeuden suojaamia teoksia voi vapaasti saattaa yleisön saataviin, ellei viranomaisen ole nimenomaisesti varannut oikeuksia itselleen tai teosten yleisön saataviin saattamista on rajoitettu erityislaissa. (Hollannin tekijänoikeuslain 15b artikla). Mikäli viranomaisen pidättää itselleen kaikki tai osan teoksen tekijänoikeuksista tämä on tehtävä nimenomaisesti ja niin, että siitä on selkeä merkintä asianomaisessa teoksessa.

Julkishallinnon tekijänoikeuksien rajoituksesta johdonmukaisena seurauksena on, että Hollannissa on päädytty lisensoimaan julkinen data Creative Commons Zero -lisenssillä, joka antaa datan vapaasti käytettäväksi ilman minkäänlaisia rajoituksia. Jos viranomaisella ei alunperinkään ole tekijänoikeuksia kuin poikkeustapauksissa valmistamaansa aineistoon, on johdonmukaista, että oletuspositio myös lisensoinnissa on se, että kaikista oikeuksista luovutaan ilman mitään rajoitteita.⁶¹

Hollannin tekijänoikeuslainsäädäntö helpottaa myös tietovarantojen käyttöä tutkimustarkoituksiin laissa olevalla poikkeussäännöksellä, joka sallii valmistaa rajoitetun määrän kopioita kirjallisesta, tieteellisestä tai taiteellisesta teoksesta tutkimusta ja yksityistä käyttöä varten. Kopiot voi valmistaa joko itse tai tilata ne omaa käyttöä varten. (§ 16b.1) Tämän lisäksi laissa rajataan tekijänoikeussuojan ulkopuolelle lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset sekä oikeudellisten ja hallinnollisten viranomaisten päätökset.

Hollannissa on rakennettu lainsäädäntöteitse kattava pohja julkisin varoin tuotetun datan ja muun aineiston hyödyntämiselle. Kun käytön reunaehdot on selkeästi säädetty laissa, tämä lisää oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta ja antaa näin tehokkaan kannustimen tiedon hyödyntämiselle.

9.4 Norja

Norja on Pohjoismaista ehkä pisimmällä julkisen datan avaamisessa. Huhtikuussa 2011 Norjassa julkaistiin kommentoitavaksi luonnos kansalliseksi avoimeksi lisenssiksi, joka on nyt otettu käyttöön. Norjassa painotetaan viranomaisten velvollisuutta saattaa tietonsa avoimesti saataviin osana niiden yhteiskunnallista tehtävää. Datan on oltava elinkeinoelämän, tutkijoiden ja kansalaisyhteiskunnan saatavilla koneella luettavissa muodossa niin, että se on yhdisteltävissä muuhun dataan ja käytettävissä muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseensa. Datan on oltava ajantasaista ja helposti löydettävissä. Datalla on oltava pysyvä osoite ja se on julkaisutava avoimessa formaatissa.

Norjassa korostetaan, että datan avoin saatavuus lisää hallinnon avoimuutta ja vahvistaa demokratiaa. Datan edelleen hyödyntämisessä todetaan myös olevan suuri taloudellisen lisäarvon luomispotentiaali.⁶² Seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisesti Norjan kansallista julkisen datan edelleen käytön lisenssiä, joka on erityisen relevantti Suomen osalta maiden hyvin pitkälle yhteneväisen tekijänoikeuslainsäädännön vuoksi.

⁶¹ Ks. tarkemmin van Eeoud, M., Friends or Foes? Creative Commons and Freedom of Information Law and the European Union Framework for Reuse of Public Sector Information, julkaistu kirjassa "Open Content Licensing, From Theory to Practice, ed. L. Guibault & C. Angelopoulos, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2011.

⁶² Retninglinjer ved tilgjengjelliggjøring av offentlige data, 24.4.2012, saatavilla <http://data.norge.no/blogg/2012/04/retningslinjer-ved-tilgjengjelliggjøring-av-offentlige-data>, konsultoitu 25.4.2012.

Norjan kansallinen julkisen datan lisenssi

Lisenssi antaa oikeuden kopioida, käyttää ja saattaa yleisön saataviin lisensoitua aineistoa edellytyksellä, että aineiston lähde mainitaan ja lisensoinnin muut ehdot täyttyvät. Lisenssin tarkoituksena on saattaa julkista aineistoa elinkeinoelämän hyödynnettäväksi ja kansalaisyhteiskunnan tarpeisiin. Lisensioija ei ota mitään vastuuta tiedon laadusta tai siitä, mihin tietoa käytetään. Lisenssi ei mitenkään rajoita lisenssinsaajan muun lainsäädännön, kuten julkisuuslain tai tekijänoikeuslain, perusteella olevia oikeuksia. Lisenssi ei myös millään tavoin rajoita lisenssinsaajan lakiperusteista sananvapautta.

Lisenssiä sovelletaan kaikkeen tekijänoikeuslain suojaamaan aineistoon, toisin sanottuna sekä tekijänoikeudellisiin teoksiin että tietokantoihin ja luetteloihin, mutta lisenssi ei koske tekijänoikeussuojan ulkopuolella olevaa viranomaismateriaalia, kuten lakeja, asetuksia ja vastavia. Lisenssi koskee periaatteessa myös tietokoneohjelmia, mutta niihin suositellaan sovellettavan muita niitä varten erityisesti laadittuja lisenssejä.⁶³

Lisenssi antaa oikeuden käyttää tietoa kaikkiin tarkoituksiin kaikissa yhteyksissä

- kopioimalla sitä ja saattamalla se yleisön saataville,
- muuttamalla tietoa ja/tai yhdistämällä sitä muuhun tietoon sekä
- kopioimalla ja saattamalla yleisön saataville näin muutettua tai yhdistettyä tietoa.

Lisenssi on ei-yksinomainen, vastikkeeton eikä se ole ajallisesti tai alueellisesti rajoitettu. Tietoa saa käyttää kaikilla tavoin, kaikilla olemassa olevilla ja tulevilla välineillä ja alustoilla.

Lisenssi ei anna lisenssinsaajalle oikeutta sub-lisenssioida tietoa tai siirtää lisenssiä toiselle. Lisenssinsaajalla ei ole oikeutta muuttaa lisenssin ehtoja. Samaan aineistoon sovelletaan aina näitä käyttöehtoja riippumatta siitä, mistä aineisto on alun perin peräisin.⁶⁴

Lisenssiä ei sovelleta tekijänoikeudesta vapaaseen aineistoon, eikä se koske henkilötietolainsäädännön suojaamaa aineistoa ellei ole olemassa lakisääteistä perustetta henkilötietojen käsittelylle ja edelleen luovutukselle. Lisenssi ei myös koske aineistoa, joka on julkistettu vastoin lakisääteistä salassapitovelvollisuutta tai jos julkistaminen vaarantaa valtion turvallisuustressit. Lisenssiä ei voi aineistoa, jota viranomaisen ei voi lisenssioida kolmannen osapuolen oikeuksien vuoksi. Sama koskee aineistoa, jota suojaaa jokin muu immateriaalioikeus. Toisin sanottuna, lisenssiä voi vain tietoa, johon lisenssinantajalla on oikeus. Tietoa, joka sisältyy lisensioijan logoon tai muuhun kiinteään nimeen, saa kuitenkin hyödyntää aineiston hyödyntämisen yhteydessä.

Lisenssin kommenttiosassa selitetään, että Norjassa päädyttiin laatimaan kansallinen lisenssi siksi, etteivät olemassa olevat kansainväliset avoimet lisenssit kattaneet sekä tekijänoikeudellista teossuojaa että EU:n erityistä tietokantasuojaa, ja Norjassa haluttiin saada kaikki julkiset tietoaineistot saman lisenssin piiriin. Tästä syystä lisenssin ilmoitetaan olevan yhteensopi-va kaiken tiedon osalta Ison-Britannian Open Government lisenssin kanssa. Tietoaineistoihin

⁶³ Norsk lisens for offentlige data, <http://data.norge.no/nlod>, konsultoitu viimeksi 2.5.2012.

⁶⁴ Ibid.

sisältyvien tekijänoikeuden suojaamien teosten osalta lisenssi on yhteensopiva Creative Commons Attribution -lisenssin kanssa (versiot 1.0–3.0) ja Norjan kansallisen Creative Commons 3.0 Norge kanssa. Tietokantojen osalta lisenssi on yhteensopiva Open Data Commons Attribution -lisenssin (versio 1.0) kanssa. Nähtäväksi jää, korvaako uusi Creative Commons 4.0 Norjan oman lisenssin, mikäli se yksiselitteisesti sisältää myös tietokantasuojan.

9.5 Ranska

Ranskassa julkaistiin joulukuussa 2011 kansallinen avoimen datan portaali Data.gouv.fr, jonka välityksellä Ranskan koko julkishallinto voi julkaista tietoaineistojaan avoimesti. Portaali sijaitsee pääministerin kanslian yhteyteen asetuksella perustetussa etalab’issa, jonka tehtävänä on avustaa ja koordinoita Ranskan julkishallinnon viranomaisia niiden tietovarantojen avaamisessa hyödynnettäviksi. Tietovarannot ovat saatavilla raakadatan muodossa avoimessa helposti hyödynnettävissä olevassa formaatissa. Ne lisensioidaan jatkokäyttöön kansallisen avoimen lisenssin välityksellä, joka asettaa hieman enemmän käyttörajoituksia kuin muut tässä tutkimuksessa esiteltyt kansalliset lisenssit.

Ranskan avoin lisenssi (licence information publique librement réutilisable) perustuu Ranskan julkisuuslaille,⁶⁵ jonka 10 artiklan mukaan julkishallinnon viranomaisten tuottamien tai vastaanottamissa asiakirjoissa olevaa tietoa on kaikkien vapaasti käytettävissä muihin, kun siihen tarkoitukseen mihin asiakirja on alun perin tehty tai vastaan otettu. Lakia ei kuitenkaan sovelleta seuraaviin asiakirjoihin mahdollisesti sisältyviin tietoihin:

- a) joita ei julkisuuslain mukaan tarvitse julkistaa ellei tietoja ole jo saatettu yleisön saataville,
- b) jos asiakirjat on laadittu tai vastaanotettu asianomaisen viranomaisen teollisen tai kaupallisen toiminnan yhteydessä;
- c) asiakirjoja, joihin kolmannella taholla on immateriaalioikeus.

Henkilötietoja sisältäviä tietoaineistoja voidaan julkisuuslain mukaan lisensioida, jos

- 1) asianomainen henkilö on antanut suostumuksensa,
- 2) asianomainen viranomainen voi anonymisoida henkilötiedot tai
- 3) jos anonymisointi ei ole mahdollista, laki sallii tietojen lisensioinnin.

Ranskassa on käytössä oma avoin lisenssi henkilötietoja sisältävän aineiston lisensiointiin (licence information publique comprenant des données personnelles). Tekijänoikeudellista aineistoa sisältävä data voidaan lisensioida erilaisin rajoituksin (vain tieteelliseen tutkimukseen, opetuskäyttöön etc.). Ranskassa on oma lisenssimalli kutakin käyttötarkoitusta varten.⁶⁶

Laissa todetaan myös, että julkisten asiakirjojen välittäminen ja vaihtaminen viranomaisten välillä ei ole niiden jälleen hyödyntämistä tämän lain merkityksessä. Tarkemmat määräykset julkisten tietovarantojen hyödyntämisestä on annettu asetuksella.

⁶⁵ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d’amélioration des relations entre l’administration et le public et diverses dispositions d’ordre administratif, social et fisca.

⁶⁶ <http://www.rip.justice.fr/category/licences/licence-pi>

Viranomainen takaa, että sillä on oikeudet lisensoida tietoaaineistoja. Lisenssi antaa lisenssinsaajalle ei-yksinomaisen oikeuden jälleen hyödyntää tietoaaineistoja millä tahansa formaatilla.

Ranskan julkisuuslaki edellyttää, ettei dataa eikä sen sisältöä voida muuttaa. Laki vaatii myös datan lähteen ja sen viimeisen päivittämisen mainitsemista. Nämä vaatimukset on otettu huomioon myös Ranskan avoimessa lisenssissä, jonka mukaan lisenssin saajan on dataa hyödynnettäessä ilmoitettava datan lähde ja, mikäli tarpeellista, niiden virkamiesten nimet, jotka ovat datan laatineet. Lisenssinsaajan on myös ilmoitettava datan viimeinen päivityspäivämäärä sen käyttöhetkellä.

Datan lisenssinsaajalla on mahdollista muokata dataa kuitenkin niin, että kunnioittaa datan integriteettiä. Kaikki datan modifikaatiot on saatettava edelleen hyödynnettäväksi siten, että ne on varustettu muokkaajan allekirjoituksella. Lisenssinsaajan on erityisesti taattava, ettei hän huononna datan laatua edelleen käsittelyn yhteydessä. Datan muokkaamisella tarkoitetaan erityisesti sen julkaisullista ja teknistä rikastuttamista julkaisua varten, metadatan laatimista ja teknistä muokkaamista yhteensopivaksi muun datan käytön kanssa. Muokkaamisella tarkoitetaan lisenssissä myös datan päivittämistä.

Lisenssinsaajan on taattava, ettei datan jälleenkäsittely muuta sen sanojen merkitystä. Dataan sisällytettävät mahdolliset kommentit on selvästi erotettava muusta datasta. Lisenssinsaajalla ei myös ole mahdollisuutta leikata dataa niin, että jälleen hyödynnetyn julkisen tiedon tietosisältö heikkenee.

Datan jälleen hyödyntämisen on tapahduttava lisenssinsaajan toimesta. Hän ei voi myydä dataa kaupallisesti hyödynnettäväksi kolmannelle taholle. Lisenssi sallii kuitenkin sub-lisensioinnin silloin, kun data sisältyy johonkin lisenssinsaajan valmistamaan sovellukseen tai muihin tuotteeseen.

Ranskan avoimen lisenssin yksityiskohtaisuus on ymmärrettävissä ranskalaisen tekijänoikeuslainsäädännön valossa, jonka mukaa esimerkiksi tekijän moraaliset oikeudet – oikeus nimen mainitsemiseen ja teoksen integriteetin suoja – ovat ikuisia ja luovuttamattomia. Tämän vuoksi julkisuuslaki ja avoin lisenssi suojaavat myös virkamiesten moraalisia oikeuksia.

Ranskan lisenssin katsotaan olevan yhteen sopiva Creative Commons attribution-non-derivatives-share alike -lisenssin kanssa.

9.6 Espanja

Espanja on yksi edelläkävijämaita julkisen sektorin tiedon avaamisessa. Espanjassa annettiin yleislaki julkisen sektorin tiedon jälleen hyödyntämisestä vuonna 2007.⁶⁷ Laki tarkentaa Espanjan perustuslain mukaista kansalaisten oikeutta julkisen tiedon saatavuuteen tapauksissa, jolloin on kysymys julkisten asiakirjojen jälleen hyödyntämisestä ei-kaupalliseen tai kaupalliseen tarkoitukseen.

⁶⁷ Law 37/2007 of 16 November 2007 on the re-use of public sector information.

Vuonna 2011 annettiin asetus, jossa on annettu selkeät käyttöehdot ja säädetty tiedon saatavuuden organisoinnista julkishallinnossa.⁶⁸ Pääsääntönä on, että valtionhallinnon asiakirjat ovat saatavilla ”in structured, usable ways, preferably raw and in automated accessible and processable formats in compliance with the open standards as defined in...”

Edelleen käytettävissä olevaan dataan on pääsy keskitetysti ylläpidetystä julkisen datan katalogista.

Asetuksessa on määritelty datan käyttöehdot, jotka julkaistaan virallisessa lehdessä tai vastaavassa. Käyttöehtojen on oltava pysyvästi saatavilla tietokoneella luettavassa muodossa ja ne sitovat kaikkia datan edelleen käyttäjätahoja. Seuraavia käyttöehtoja sovelletaan asetuksen mukaan kaikkiin edelleen hyödynnettävien asiakirjojen käyttötapoihin:

- 1) data ei saa olla vääristynyttä,
- 2) datan lähde on mainittava,
- 3) viimeisimmän päivityksen ajankohta on mainittava silloin, kun se on olemassa alkuperäisessä asiakirjassa,
- 4) viranomaisen ei millään tavoin suosittele tai tue datan edelleenkäyttöä tietyllä tavalla,
- 5) metadattaa, joka sisältää datan päivitystiedot ja lähteen sekä muut käyttöehdot ei saa poistaa tai muuttaa. (7 artikla)

Viranomaisilla on asetuksen mukaan oikeus käyttää olemassa olevia avoimia ja ilmaisia lisenssejä, jos ne ovat yhteensopivia asetuksen kanssa. Viranomaiset voivat myös samoin edellytyksin laatia omat lisenssinsä.

Immateriaalioikeuksien käyttö

Asetuksen mukaan viranomaisten on käytettävä asiakirjoihin liittyviä immateriaalioikeuksia siten, että se edistää asiakirjojen edelleenkäyttöä. Asetuksen mukaan asiakirjojen saatavilla olo tarkoittaa ilmaista, ei-yksinomaista asianomaisen immateriaalioikeuden lisensointia, joka sallii suorittaa lisenssin mukaisen käytön millä tahansa tavalla ja formaatilla, maailmanlaajuisesti ja lain salliman enimmäiskeston ajan (10 artikla). Näihin periaatteisiin voidaan tehdä asetuksen rajoissa poikkeuksia, oikeuksien ei-yksinomaista lisensointia lukuun ottamatta. Mahdollisten poikkeusten täytyy pysyä edelleenkäyttölain puitteissa, ja ne on julkistettava verkossa asetuksen mukaisesti.

Henkilötietoja sisältävän aineiston edelleenkäyttö

Henkilötietoja sisältävän aineiston edelleenkäytöstä määrääminen on asetuksen mukaan varattu asianomaisille henkilöille itselleen, jotka voivat myös muuttaa, peruuttaa tai vastustaa henkilötietojensa käyttöä Espanjan henkilötietolain mukaisesti. Sen sijaan, jos henkilötietojen tunnistaminen voidaan eliminoida henkilötietolain edellyttämällä tavalla, henkilötietojen edelleenkäyttö voi olla mahdollista.

⁶⁸ Royal Decree 1495/2011, 24.10.2011, whereby the Law 37/2007, 16.11., on the re-use of public sector information is developed for the public state sector.

Espanjassa on toteutettu kokonaisvaltainen säätelykehikko valtionhallinnon tuottaman tiedon edelleen hyödyntämistä varten. Asetuksessa julkaistut käyttöehdot varmistavat sen, että kaikki potentiaaliset tiedon hyödyntäjät tietävät etukäteen mihin sitoutuvat ja näin oikeudellinen epävarmuus poistuu.

9.7 Suomi

Riippumatta siitä, missä muodossa PSI-direktiivin täydentämistä koskeva ehdotus hyväksytään tai hyväksytäänkö sitä lainkaan, Suomessa on tarkoituksenmukaista muuttaa lainsäädäntöä siten, että se paremmin tukisi julkisen sektorin tiedon hyödyntämistä ei-kaupallisiin ja kaupallisiin tarkoituksiin. Tämä koskee erityisesti maksuperustelainsäädäntöä, jonka soveltuvuus tiedon käyttöoikeuksien lisensoimiseen on tällä hetkellä tulkinnanvaraista. Myös tekijänoikeuslaissa voitaisiin paremmin ottaa huomioon julkisen sektorin tiedon jälleenkäyttö.

Jos tietoaineistoon sisältyy kolmansien osapuolten tekijänoikeuksia, oikeudet tämän aineiston hankkimiseen edelleen hyödyntämistä varten olisi hankittava etukäteen sopimusteitse tai lainsäädännön avulla, jossa oikeudet aineiston jälleen hyödyntämiseen siirtyisivät julkisen sektorin organisaatiolle. Esimerkiksi julkisen sektorin hankintasopimuksissa ja niiden kilpailutuksessa voidaan edellyttää, että oikeudet tekijänoikeuden ja muiden aineettomien oikeuksien (IPR) alaiseen materiaaliin siirtyvät viranomaiselle.

Suomessa olisi myös tutkittava

- a) voitaisiinko asetuksella säätää tarkemmin julkisen hallinnon aineiston edelleen käytön ehdoista, mukaan luettuna sellaisen tekijänoikeudellisen aineiston, johon viranomaisella on oikeudet;
- b) viranomaisten aineiston edelleen käytöstä voitaisiin tekijänoikeuslain 25d§:ään lisätä viittaussäännös ao. asetukseen.

Suomalaisen julkishallinnon tuottaman tiedon joustava ja helppo jälleen hyödyntäminen EU:ssa ja maailman laajuisesti edellyttää, että julkishallinnolla on selkeä avoin lisenssi avoimien aineistojen käyttöön saattamiseksi. Lisenssin olisi oltava sekä juridisesti että teknisesti yhteensopiva nyt käytössä olevien kansallisten ja kansainvälisten lisenssien kanssa. Todennäköisesti tämän tehtävän täyttäisi parhaiten kansainvälinen Creative Commons -lisenssi, jonka 4.0 version pitäisi sisältää myös EU:n sui generis tietokantasuojan. Creative Commons -organisaation tarkoitus on, ettei 4.0-versiosta enää tehdä kansallisia sovelluksia, joten se olisi hyväksymisen jälkeen käyttökelpoinen sellaisenaan. Creative Commons Attribution license turvaa viranomaiselle asianmukaisen lähteen ja datan julkaisemispäivän maininnan Copyright Notice'in muodossa.

Jos katsotaan, että kansallisen julkisen tiedon lisensointimalli ei voi olla yksityisen yhdysvaltalaisen organisaation käsissä, jolloin esimerkiksi lisenssin muuttaminen ei ole kansallisessa päätösvallassa, on mahdollista myös laatia kansallinen lisenssimalli. Tällaisen lisenssin pitäisi kuitenkin olla teknisesti ja juridisesti yhteensopiva Creative Commons -lisenssien kanssa. Toisaalta on pidettävä mielessä, että julkinen sektori käyttää laajasti open source software -lisensoijia, jotka toimivat samalta pohjalta kuin CC-lisenssit.

Mikäli halutaan kansallista lisenssiä, olisi tarkoin harkittava, mitä sellaisia seikkoja mahdollisesti on Suomen lainsäädännössä, jotka edellyttäisivät laajempaa lisenssiä kuin Creative Commons 4.0 -lisenssi on? Muissa Euroopan maissa toteutetut kansalliset lisenssit voivat tässä toimia vertailukohtana.

Avointa lisenssiä täydentämään julkishallinnolla voisi olla yleisen avoimen lisenssin lisäksi erilaisia lisenssityyppejä käytettävissään sen mukaan, minkälaiseen käyttöön aineisto voidaan luovuttaa. Tällöin voitaisiin erikseen lisensoida aineistoa, jota ei voi antaa vapaaseen käyttöön, esimerkiksi tutkimus- ja opetuskäyttöön.

10 Johtopäätöksiä

Julkisen tiedon saatavuus kuuluu oikeusvaltion peruseriaatteisiin ja se on Suomessa turvattu perustuslaissa. Perustuslaissa turvataan kansalaisten oikeus tietoon osana sananvapautta ja varmistetaan viranomaisten toiminnan julkisuus ja hallinnon läpinäkyvyys ja vastuullisuus yleisen tallennejulkisuuden avulla. Digitaalisen teknologian myötä julkisen tiedon käyttömahdollisuudet ovat moninkertaistuneet. Julkishallinnon toiminnassaan tuottama raakadata voi olla mittamaton potentiaalinen raaka-aine mitä monipuolisemmalle liiketoiminnalle. Raakadatasta tehdyt sovellukset palvelevat jo tänään kansalaisia heidän jokapäiväisissä toimitaan. Samalla julkisen tiedon saatavuus lisää myös hallinnon vuorovaikutteisuutta ja tuo päätöksenteon lähemmäksi yksittäistä kansalaista.

Julkisin varoin tuotetun tiedon saatavuutta ei tänä päivänä ole tarkoituksenmukaista enää tarkastella jyrkällä jaotuksella pääsy tietoon *versus* tiedon hyödyntäminen, jolloin pääsy tietoon on julkisuuslaissa turvattu, mutta tiedon hyödyntämistä estävät tehokkaasti tekijänoikeuslaki ja maksuperustelaki. Myös perusoikeudellisesta näkökulmasta voidaan katsoa, että kansalaisten sananvapauden täysimääräinen toteuttaminen edellyttää, että heillä on mahdollisuus myös saada käyttöönsä julkisin varoin tuotettu tieto, jotta yhteiskunnan panos julkiseen tietoon tulisi myös kokonaistaloudelliselta kannalta yhteiskunnan hyödyksi. Kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet kasvavat ja elinkeinoelämän toimintaedellytykset julkisen tiedon hyödyntäjinä vahvistuvat.

Suomessa julkisen datan jälleenyödyntämistä vaikeuttaa ennen kaikkea julkisen sektorin datan hinnoittelu ja epäselvyys käyttöoikeuksista. Nämä asiat liittyvät vielä toisiinsa siten, että on epäselvää onko hinnoittelussa kyse käyttöoikeuksien myöntämisestä vai palvelusta perittävistä kustannuksista. Eurooppalaisessa katsannossa laaja tekijänoikeussuoja puolestaan luo tietoaaineistojen käyttöön oikeudellista epävarmuutta. Tämä on kuitenkin poistettavissa selkeän avoimen lisenssin avulla ja mahdollisesti pienten lainsäädännöllisten muokkausten tuella. Henkilötietolainsäädännön suojaaman aineiston kaupallista jälleenyödyntämistä ei ole järkevää pohtia ennen kuin EU:n tietosuoja-asetuksen lopullinen muoto on selvillä.

Lähteet

Artikla 29:n tietosuojatyöryhmän lausunto 7/2003 on the re-use of public sector information and the protection of personal data. Striking the balance, WP 83, 10936/03/EN.

Artikla 29:n tietosuojatyöryhmän lausunto henkilötietojen käsitteestä 4/2007, 20.6.2007, 01248/07/FI, WP 136, s. 21.

The Commercial Use of Public Information (CUPI), Economic value and detrimental analysis (2006). http://oft.gov.uk/shared_oft/reports/consumer_protection/oft861.pdf.

Eechoud, van, M. & Wal, van der, B., Creative Commons licensing for public sector information: Opportunities and pitfalls, Institute for Information Law, 2007.

Eechoud, van, M., Friends or Foes? Creative Commons and Freedom of Information Law and the European Union Framework for Reuse of Public Sector Information, julkaistu kirjassa "Open Content Licensing, From Theory to Practice, ed. L. Guibault & C. Angelopoulos, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2011.

Final Report on the Wealth Effects of different methods of financing electronic databanks, Berenschot & the Netherlands Economics Institute, 2001.

Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt, Valtiovarainministeriö, 2/201.

Korhonen, R., Perusrekisterit ja henkilötietojen suoja, Rovaniemi 2003.

Koski, Heli, Does Marginal Cost Pricing of Public Sector Information Spur Firm Growth?, ETLA Discussion Papers no. 1260/2012.

Ministry of the Interior (2000) "Towards Optimum Availability of Public Sector Information". Julkaistu European Institute of Public Administration (EIPA), An Efficient, Transparent Government and the Rights of Citizens to Information. Maastricht, 29-30 May 2000, pages 22, Maastricht, The Netherlands.

Mäenpää, Olli, Julkisuusperiaate, WSOYpro, Helsinki, 2008, s. 3.

Newbery, D, Bently, L. & Pollock, R. *Models of Public Sector Information Provision via Trading Funds*, 2008.

Opinion of the European Data Protection Supervisor on the 'Open-Data Package' of the European Commission including a Proposal for a Directive amending Directive 2003/98/EC on re-use of public sector information (PSI), a Communication on Open Data and Commission Decision 2011/833/EU on the reuse of Commission documents 18.4.2012.

Salokannel, M., Ownership of Rights in Audiovisual Productions, Kluwer Law International 1997.

"The United Kingdom Report on the RE-use of Public Sector Information", 2010, saatavilla [/www.nationalarchives.gov.uk/information-management/policies/reports.htm](http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/policies/reports.htm), konsultoitu 27.4.2012.

Vickery, Graham, Review of recent studies on PSI re-us and related market developments, August 2011.

Oikeustapauksia

European Court of Justice, C-604/10 *Football Dataco and Others v Yahoo! UK Ltd and Others*, 1.3.2012.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, asia C-5/08, *Infopaq International v Danske Dagblades Forening*, 16.7.2009.

European Court of Justice, Case C-46/02, *Fixtures Marketing Ltd v Oy Veikkaus Ab*, 9.4. 2004.

Aikaisemmin ilmestynyt ETLAn Keskusteluaiheita-sarjassa *Previously published in the ETLA Discussion Papers Series*

- No 1262 *Valeriy Naumov – Olli Martikainen, Optimal Resource Allocation in Multiclass Networks.* 14.12.2011. 17 p.
- No 1263 *Jari Hyvärinen, Innovaatiotoiminta: Suomi globaalitaloudessa.* 30.12.2011. 49 s.
- No 1264 *Jari Hyvärinen, Productivity: An International Comparison.* 30.12.2011. 20 p.
- No 1265 *Jukka Lassila – Tarmo Valkonen – Juha M. Alho, Fiscal Sustainability and Policy Rules under Changing Demographic Forecasts.* 21.12.2011. 32 p.
- No 1266 *Reijo Mankinen – Olavi Rantala, Ulkomaanliikenteen palveluiden arvonlisäverotuksen käyttöönoton vaikutukset laiva- ja lentoliikenteeseen.* 11.1.2012. 29 s.
- No 1267 *Ville Kaitila – Pekka Ylä-Anttila, Investoinnit Suomessa. Kehitys ja kansainvälinen vertailu.* 30.1.2012. 34 s.
- No 1268 *Valeriy Naumov – Olli Martikainen, Queueing Systems with Fractional Number of Servers.* 21.3.2012. 11 p.
- No 1269 *Kari E.O. Alho – Nuutti Nikula, Asevelvollisuus ja työmarkkinat. Varusmiespalveluksen vaikutus koulutukseen, työllisyyteen ja palkkaan.* 29.3.2012. 25 s.
- No 1270 *Hannu Hernesniemi, Merenkulun toimintaedellytykset, kilpailukyky ja julkisen talouden sopeuttamistoimet. Taustaselvitys valtiovarainministeriölle.* 18.4.2012. 53 s.
- No 1271 *Petri Böckerman – Mika Maliranta, Outsourcing, Occupational Restructuring, and Employee Well-being. Is There a Silver Lining?* 11.4.2012. 28 p.
- No 1272 *Heli Koski, The Role of Data and Knowledge in Firms' Service and Product Innovation.* 24.5.2012. 18 p.
- No 1273 *Pekka Ylä-Anttila, Sähkö-, elektroniikka- ja tietotekniikka-ala. Tuotantoketjut hajautuvat, osaamistarpeet muuttuvat.* 29.5.2012. 16 s.
- No 1274 *Timo Harakka, A New Narrative for Europe? Summary of a BRIE-ETLA Seminar.* 31.5.2012. 10 p.
- No 1275 *Marcel Veenswijk – Henk Koerten – Jaap Poot, Unravelling Organizational Consequences of PSI Reform. An In-depth Study of the Organizational Impact of the Reuse of Public Sector Data.* 18.6.2012. 56 p.
- No 1276 *Heli Koski – Pertti Kiuru – Jaana Mäkelä – Marjut Salokannel, Julkinen tieto käyttöön.* 19.6.2012. 9 s.

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen julkaisemat "Keskusteluaiheita" ovat raportteja alustavista tutkimustuloksista ja väliraportteja tekeillä olevista tutkimuksista. Tässä sarjassa julkaistuja monisteita on mahdollista ostaa Taloustieto Oy:stä kopiointi- ja toimituskuluja vastaavaan hintaan.

Papers in this series are reports on preliminary research results and on studies in progress. They are sold by Taloustieto Oy for a nominal fee covering copying and postage costs.

Julkaisut ovat ladattavissa pdf-muodossa osoitteessa: www.etla.fi/julkaisuhaku.php
Publications in pdf can be downloaded at www.etla.fi/eng/julkaisuhaku.php

ETLA

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos
The Research Institute of the Finnish Economy
Lönnrotinkatu 4 B
00120 Helsinki

ISSN 0781-6847

Puh. 09-609 900
Fax 09-601 753
www.etla.fi
etunimi.sukunimi@etla.fi