

SELVITYS VIRANOMAISEN TIEDON HALLINNASTA JA JULKISUUDESTA

RAKENNETUN YMPÄRISTÖN TIETOJÄRJESTELMÄSTÄ
ANNETTAVAA LAKIA VARTEN

VN/12032/2022

Loppuraportti 8.7.2022

Juhana Riekkinen
Oikeustieteen tohtori, varatuomari

Sisällys

1 Johdanto	3
2 Tiedon omistaminen esineoikeudellisesta näkökulmasta	4
3 Viranomaisen tuottaman tiedon omistajuus ja julkisuusperiaatteen vaikutukset viranomaisen tiedon hallintaan	12
4 Oikeus hyötyä viranomaisen tiedosta ja sen rajoitukset	17
4.1 Lähtökohtana oikeus hyödyntää julkista tietoa	17
4.2 Salassapito	18
4.3 Henkilötietojen suoja	18
4.4 Tekijänoikeus ja lähioikeudet	19
4.5 Yhteenveto	21
5 Mahdolliset esteet tai rajoitteet tiedon vapaalle uudelleenkäytölle	22
5.1 Taloudellisen hyödyn ja kustannusten jakautuminen viranomaisten kesken	22
5.2 Muut avoimen datan direktiivistä aiheutuvat mahdolliset esteet	24
5.3 Muut mahdolliset esteet ja oikeudelliset keinot maksuttoman uudelleenkäytön mahdollistamiseksi	27
6 Yhteenveto	29
Lähteet	31
Virallis- ja viranomaislähteet	31
Euroopan unionin säädökset	31
Muut Euroopan unionin virallislähteet	31
Eduskunta-asiakirjat	31
Selvitykset, tutkimusraportit ja muut viranomaislähteet	32
Kirjallisuus ja artikkelit	32
Muut lähteet	34

1 Johdanto

Tämän selvityksen tarkoituksena on tuottaa tietoa ympäristöministeriölle rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettavan lain valmistelun tueksi. Selvityksessä pyritään vastaamaan seuraaviin, selvitystä koskevassa tarjouspyynnössä määriteltyihin kysymyksiin:

- 1) Voiko tietoa esineoikeudellisesti omistaa?
- 2) Voiko viranomaistoiminnassa tuotetun tiedon omistaa tiedon tuottava viranomainen?
- 3) Miten julkisuusperiaate vaikuttaa viranomaisen tiedon hallintaan?
- 4) Kenellä on oikeus hyötyä viranomaisen tiedosta?
- 5) Onko kunnan tai maakunnan liiton hallinnoiman tai tuottaman tiedon (esimerkiksi alueiden käytön suunnitelman tai rakennuslupapäätöksen tieto) vapaalle uudelleenkäytölle oikeustaloudellisia esteitä tai rajoitteita erityisesti ottaen huomioon Euroopan unionin ns. avoimen datan direktiivin (EU) 2019/1024¹ ja tulevat täytäntöönpanosäädökset arvokkaista tietoaineistoista?
- 6) Onko muita esteitä viranomaisen hallussa olevan tiedon uudelleenkäytölle tai oikeudellisia keinoja maksuttoman uudelleenkäytön mahdollistamiseksi?

Vastauksia tutkimuskysymyksiin tavoitellaan pääosin lainopillisella metodilla eritasoisesti velvoittavien oikeuslähteiden perusteella. Selvityksen keskeisen (oikeus)lähdeaineiston ovat muodostaneet aihepiiriin kannalta relevantiksi tunnistettu lainsäädäntö esitöineen sekä oikeustieteellinen kirjallisuus. Koska selvityksen on tarkoitus tukea lainvalmistelua, korostuu näkökulmana suomalaisen lainsäätäjän perspektiivi. Selvityksessä tarkastellaan pääosin voimassa olevan oikeuden sisältöä ja sen asettamia reunaehtoja ja rajoitteita aiheeseen liittyvälle kansalliselle lainsäädännölle ja viranomaistoiminnalle. Valtiosääntöisten ja EU-oikeudellisten vaatimusten ohella huomioidaan myös yhteensopivuus muun kansallisen lainsäädännön ja oikeudellisen systematiikan kanssa, lainsäädännön tavoitteisiin liittyviä tarkoituksenmukaisuusnäkökulmia sekä oikeustaloustieteellisiä näkökulmia. Näin ollen puhtaasti voimassa olevaa oikeutta koskevien tulkintakannanottojen ohella selvityksessä esitetään myös joitakin erityisesti lainsäädännön systematiikkaan ja lainsäädännöllisten tavoitteiden edistämiseen perustuvia oikeuspoliittisia suosituksia.

Esitysteknisesti selvitys etenee samassa järjestyksessä kuin kysymykset on yllä lueteltu, mutta osaa kysymyksistä on niiden keskinäisten yhteyksien vuoksi mielekästä käsitellä yhdessä. Luvussa 2 vastataan kysymykseen 1 ja luvussa 3 kysymyksiin 2 ja 3. Luvussa 4 vastataan kysymykseen 4 muiden kuin tiedon tuottamiseen osallistuvien viranomaisten näkökulmasta. Luvussa 5 jatketaan kysymyksen 4 käsittelyä viranomaisten näkökulmasta sekä vastataan kysymyksiin 5 ja 6. Selvityksen päätteeksi tiivistetään ja kerätään yhteen keskeisimmät vastaukset tutkimuskysymyksiin.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1024, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä.

2 Tiedon omistaminen esineoikeudellisesta näkökulmasta

Suomalaisen esineoikeuden peruskäsitteistöön kuuluvat ainakin *esine*, *omaisuus* ja *omistusoikeus*. Näitä käsitteitä ei ole lainsäädännössämme määritelty, vaan niiden sisältö on muotoutunut pitkälti oikeustieteessä. Käsitteet ovat silti varsin vakiintuneita ainakin ydinsisältönsä osalta. Esineen käsitteellä viitataan fyysisiin objekteihin kuten kirjoihin, koruihin, astioihin, kodinkoneisiin, paperisiin asiakirjoihin tai tietoteknisiin laitteisiin.² Omaisuuden käsitteellä viitataan puolestaan omistusoikeuteen sekä muihin varallisuusoikeuksiin. Kyse on siis enemmän oikeuksien ilmentämistä henkilörelaatioista kuin itse fyysisistä objekteista.³ Edelleen omistusoikeudella tarkoitetaan tietynsisältöistä oikeusasemaa; sen perinteiset tunnusmerkit ns. staattisessa vaiheessa ovat *täydellisyys* (absoluuttisuus), *yksinomaisuus* (eksklusiivisuus) ja *jakamattomuus*, ja vain esineen on katsottu voivan olla omistusoikeuden kohteena.⁴

Esineet voidaan jaotella irtaimiin ja kiinteisiin, ja vastaavasti voidaan tehdä jaottelu irtaimeen ja kiinteään omaisuuteen. Kiinteitä esineitä ovat kiinteistöt sekä muut vesi- ja maa-alueiden rekisteriyksiköt, ja kiinteään omaisuuteen kuuluvat lähinnä omistusoikeus kiinteistöihin ja eräät siihen rinnastettavat oikeudet. Kaikki muut esineet ovat irtaimia. Vastaavasti irtainta omaisuutta on negation kautta määriteltyinä kaikki omaisuus, joka ei ole kiinteää omaisuutta. Näin ollen siihen voidaan laskea kuuluviksi muun muassa irtaimiin esineisiin kohdistuvat omistusoikeudet sekä immateriaalioikeudet, saamisoi-
keudet ja osuusoi-
keudet.⁵

Tieto eroaa monin tavoin fyysisistä objekteista, joihin esineoikeus on perinteisesti keskittynyt. On selvää, ettei tieto ole kiinteä esine. Tietoa ei ole suomalaisessa oikeustieteessä pidetty myöskään irtaimena esineenä, vaan esineiksi on katsottu ainoastaan *aineelliset*, *yksilöidyt* kohteet. Roomalaisessa oikeudessa tunnetun aineettomien esineiden (*res incorporales*) käsitteen kuuluminen suomalaiseen oikeusjärjestykseen ja esineoikeuden järjestelmään on yleensä ottaen torjuttu.⁶ Edelleen Suomessa

² Ks. esim. Zitting – Rautiala 1982, s. 15–16, Kartio 2001, s. 63–69 ja Kartio – Tammi-Salminen, Varallisuusoi-
keus, VI. Esineoikeus > 2. Esineet ja omaisuus > Esineet.

³ Ks. esim. Zitting – Rautiala 1982, s. 20, Kartio 2001, s. 114–123 ja Kartio – Tammi-Salminen, Varallisuusoi-
keus, VI. Esineoikeus > 2. Esineet ja omaisuus > Omaisuus.

⁴ Ks. esim. Zitting – Rautiala 1982, s. 206–214, Kartio 2001, s. 183–201 ja Kartio – Tammi-Salminen, Varallisuus-
oikeus, VI. Esineoikeus > 5. Omistusoikeus > Omistusoikeuden käsite. Käsitteen historiallisesta taustasta ja kehi-
tyksestä ks. esim. Zitting – Rautiala 1982, s. 203–205 ja Paasto 2004.

⁵ Jaottelusta kiinteisiin ja irtaimiin esineisiin ks. esim. Zitting – Rautiala 1982, s. 19–22, Kartio 2001, s. 70–96 ja
Kartio – Tammi-Salminen, Varallisuusoi-
keus, VI. Esineoikeus > 2. Esineet ja omaisuus > Esineet > Jaottelu kiinteisiin ja irtaimiin esineisiin. Jaottelusta kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen ks. esim. Zitting – Rautiala 1982, s. 20, Kartio 2001, s. 115–123 ja Kartio – Tammi-Salminen, Varallisuusoi-
keus, VI. Esineoikeus > 2. Esineet ja omaisuus > Omaisuus > Kiinteä ja irtain omaisuus.

⁶ Zitting – Rautiala 1982, s. 208, Kartio 2001, s. 63 ja Kartio – Tammi-Salminen, Varallisuusoi-
keus, VI. Esineoikeus > 5. Omistusoikeus > Omistusoikeuden käsite. Tosin esineoikeudellisessa tutkimuksessa on toisinaan esitetty laajempaa esinekäsitettä, jonka mukaan aineellisuus ei ole ratkaisevaa ja johon kuuluvat reaalisineiden ohella saatavat, yhteisöosuudet ja immateriaalioikeudelliset objektit. Tällaista laajempaa esinekäsitettä paremmin kuvaava termi on *varallisuusobjekti*. Ks. Havansi 1992, s. 77–78 ja edelliseen viitaten Tepora 2022, s. 521–522.

vallitsevan käsityksen mukaan tietoa tai *dataa*⁷ ei voi omistaa ainakaan siinä mielessä, että niitä hallussaan tai hallinnassaan pitävän tahon oikeusasema vastaisi täysimääräisesti irtaimen esineen omistajan oikeusasemaa.⁸ Tämä vastaa useissa muissa Euroopan maissa omaksuttuja näkemyksiä.⁹

Rikosoikeudellisesta näkökulmasta voidaan todeta, että tieto tai tietoon kohdistuva oikeus ei ole selaista irtainta omaisuutta, jota voitaisiin anastaa rikoslain (39/1889, RL) 28 luvussa (769/1990) tarkoitettussa merkityksessä. Rikosoikeudellinen irtaimen omaisuuden käsite onkin huomattavasti suppeampi kuin edellä kuvattu esineoikeudellinen käsite: se viittaa vain konkreettisiin esineisiin, ei esimerkiksi immateriaali- tai saamisoikeuksiin tai tilivaroihin.¹⁰ Tietokaan ei jää vaille rikosoikeudellista suojaa: erilaisilla rangaistussäännöksillä suojataan muun muassa yksityiselämää koskevia tietoja (RL 24:8–8a), henkilötietoja (RL 38:9–9a), salassa pidettäviä tietoja (RL 24:1–2), keskusteluja ja puhetta (RL 24:5, 24:7), viestejä ja viestintää (RL 38:3–7) sekä tietojärjestelmään tallennettuja tietoja tai dataa (RL 35:3a–3c, 38:7a–8a). Mainituissa pykälissä ei käytetä tiedon omistajuuteen viittaavia ilmauksia. Edelleen rikoslaissa kielletään toiselle *kuuluvan* liikesalaisuuden hankkiminen, ilmaiseminen ja oikeudeton käyttäminen (RL 30:4–6); liikesalaisuuslain (595/2018, LSL) 2 §:n 1 kohdassa liikesalaisuus määritellään tietyt edellytykset täyttäväksi tiedoksi. Kuuluva-ilmausta käytetään liikesalaisuuksia koskevia pykäläiä vastaavassa merkityksessä myös vaaran aiheuttamista tietojenkäsittelyssä koskevassa rangaistussäännöksessä (RL 34:9a), jossa suojan kohteena on muun ohella ”tietojärjestelmän toiselle kuuluva salaisana, pääsykoodi tai muu vastaava tieto”. Rikosoikeudellisista säännöksistä ei voi tehdä suoria päätelmiä tietoon mahdollisesti kohdistuvien esine- tai varallisuus oikeuksien luonteesta, mutta fyysisten esineiden ja tiedon toisistaan eroava rikosoikeudellinen kohtelu antaa lisätukea sille näkemykselle, että kyse on luonteeltaan varsin erilaisista sääntelyobjekteista.

Liikesalaisuuslaissa ja sen taustalla olevassa ns. liikesalaisuusdirektiivissä (EU) 2016/943¹¹ käytetään myös termiä *liikesalaisuuden haltija* (engl. *trade secret holder*), jolla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on laillinen määräysvalta liikesalaisuuteen (LSL 2 §:n 2 kohta).¹² Yleisemminkin tiedon omistajan sijaan Suomessa voidaan puhua tiedon *haltijasta*. Oikeuksien tasolla tällaisella haltijalla on yleensä tietoon ainakin käyttöoikeus, mutta muillakin tahoilla voi olla rajattuja, kyseiseen tietoon kohdistuvia oikeuksia.¹³ Ns. datanhallinta-asetuksessa (EU) 2022/868¹⁴ on puolestaan äskettäin otettu eurooppalaiseen lainsäädäntökäyttöön *datan haltijan* (engl. *data holder*) käsite, jolla tarkoitetaan ”oikeushenkilöä, mukaan lukien julkishallinnon elintä ja kansainvälistä järjestöä tai luonnollista

⁷ Datalla tarkoitetaan tässä yhteydessä informaation/tiedon teknistä kantajaa tai välittäjäainetta eli käytännössä informaatiota/tietoa kuvaavia, jollekin tietotekniselle alustalle kiinnitettyjä merkkejä. Datalla ei siis tarkoiteta arvoketjun näkökulmasta ”alimman jalostusasteen tietoa”. Vastaavasti tässä selvityksessä ei tehdä eroa informaation ja tiedon välillä niiden arvoketjullisen jalostusasteen näkökulmasta eikä ilmausta tieto käytettäessä oteta kantaa totuudellisuuteen tai verifiointavuuteen. Datan, informaation ja tiedon käsitteistä (ja niihin liittyvistä epäselvyyksistä) oikeustieteessä yleisesti vrt. esim. Korpela 2009, s. 198–201, Tarkela 2016, s. 67–68 ja Riekkinen 2019, s. 38–39, 90–91. Näiden ja muiden aiheeseen liittyvien termien eri merkityksistä ks. myös Finto, Tietotermit (<https://finto.fi/tt/fi/>).

⁸ Esim. Pitkänen 2014, s. 205–206 ja Seppälä – Juhanko – Mattila 2018.

⁹ Ks. Euroopan komissio 2016. Datan omistajuutta ja pääsyä dataan koskevassa selvityksessä tarkasteltiin Englannin ja Walesin, Ranskan, Saksan ja Espanjan oikeutta. Mainituista maista vain Espanjassa voitaisiin selvityksen mukaan mahdollisesti tunnustaa omistusoikeus dataan (roomalaisen oikeuden periaatteisiin perustuen).

¹⁰ Lappi-Seppälä, Rikosoikeus, II Rikoslajit > 15. RL 28: Varkaus, kavallus ja luvaton käyttö > Varkausrikokset > Varkaus (RL 28:1) > Kohteena irtain omaisuus. Poikkeuksena tästä anastus- ja kavallusrikoksia koskevissa rangaistussäännöksissä irtaimesta omaisuudesta säädettyä sovelletaan myös sähköön tai lämpöön, joka on saatettu taloudellisesti hyväksi käytettävään muotoon (RL 28:13.2).

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/943, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2016, julkistamatoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta.

¹² Kansallisen lain määritelmät on otettu lähes sellaisenaan liikesalaisuusdirektiivin 2 artiklasta.

¹³ Vapaavuori 2019, s. 456–457.

¹⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2022/868, annettu 30 päivänä toukokuuta 2022, eurooppalaisen datan hallinnoinnista ja asetuksen (EU) 2018/1724 muuttamisesta (datanhallinta-asetus).

henkilöä, joka ei ole kyseisten tietojen suhteen rekisteröity, *jolla on sovellettavan unionin tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti oikeus myöntää pääsy tiettyihin henkilötietoihin tai muihin kuin henkilötietoihin tai jakaa niitä*” (2 artiklan 8 kohta, korostus tässä). Tässäkin määritelmässä kyse on siten omistusoikeus-oikeutta rajatummista oikeuksista.¹⁵

Toisaalta asetuksen johdanto-osan 17 perustelukappaleessa todetaan, ettei asetus saisi vaikuttaa julkisen sektorin elinten omistusoikeuksiin tai teollis- ja tekijänoikeuksiin eikä rajoittaa kyseisten oikeuksien käyttöä millään tavalla. Vaikka tästä ei ole johdettavissa sitä, että juuri dataa tai tietoa voitaisiin omistaa, näyttää perustelukappaleen lausuma jättävän tilaa sellaisellekin tulkinnalle, että niihin voisi kohdistua omistusoikeus.

Sen lisäksi, että tiedolla tai datalla voi olla haltija, niiden on todettu voivan kuulua jollekin taholle (muutenkin kuin edellä mainitussa rikoslain asiayhteydessä).¹⁶ Ilmaisuilla ei ole ainakaan selvää merkityseroa. Molemmilla ilmauksilla voitaneen viitata joko johonkin omistusoikeutta rajoitetumpaan tietoon kohdistuvaan oikeuteen tai siihen, että jotain tietoteknistä alustaa (esim. tietokonetta, tällaiseen liitettävissä olevaa tallennusvälinettä tai muuta tietoteknistä laitetta) fyysisenä objektina hallitseva taho voi tosiasiallisesti käyttää merkittävää valtaa myös suhteessa tälle alustalle kiinnitettyyn dataan sekä edelleen siihen tietoon, jota kyseinen data ilmentää. Esineoikeudessa hallinnalla tarkoitetaan yleensä tosiasiallista valtasuhdetta esineeseen,¹⁷ ja oletusarvoisesti mahdollisuus tietoteknisen alustan ja sitä kautta sille tallennetun datan ja tiedon hallintaan on juuri kyseisen tietokoneen tai muun laitteen omistajalla tai muulla laillisella haltijalla. Vastaava valta on toki myös paperiasiakirjan tai muun ei-tietoteknisen irtaimen esineen omistajalla tai muulla laillisella haltijalla niiden tietojen osalta, jotka kyseiselle esineelle on kirjoitusmerkein kiinnitetty.

Laitteen ja toisaalta datan ja tiedon haltija ei kuitenkaan aina ole yksi ja sama taho. Esimerkiksi pilvipalveluissa ja muissa verkkopohjaisissa tallennuspalveluissa järjestelmään liitettujen, tiedon tallentamiseen käytettyjen laitteiden omistaja-haltija (yleensä tallennuspalvelun tarjoaja) ja laitteille tallennetun datan haltija (tallennuspalvelun asiakas) ovat tyypillisesti eri tahoja.¹⁸ Tällaisessa asetelmassa molempien tahojen on yleensä ainakin teknisesti mahdollista tehdä joitakin dataan kohdistuvia käsittelytoimenpiteitä (esim. lukeminen, muokkaaminen ja poistaminen) joko laitteen fyysisen hallinnan avulla taikka tietojärjestelmän tai sen varassa toimivan palvelun käyttöoikeuden kautta (pääkäyttäjän oikeuksin tai käyttäjätilipohjaisesti). Palveluntarjoajan ja asiakkaan keskinäisiä velvollisuuksia ja oikeuksia määrittää olennaisesti niiden välinen sopimussuhde. Osapuolten keskinäisillä tiedon tai datan hallintaa koskevilla sopimusmääräyksillä ei yleisesti ottaen ole merkitystä suhteessa kolmansiin tahoihin, joiden haltuun tiedot mahdollisesti päätyvät. Jos ja kun tietoa ei pidetä esineenä, esineoikeudellinen sivullisuus ei lähtökohtaisesti tule kysymykseen. Jos johonkin tietoon kohdistuu erityinen oikeus, oikeuden haltija voi toki saada oikeussuojaa kyseistä oikeutta koskevaan lainsäädäntöön perustuen.¹⁹

¹⁵ Sama termi samansuuntaisella legalimääritelmällä sisältyy Euroopan komission ehdotukseen datasäädökseksi. Ks. COM(2022) 68 final, asetusehdotuksen 2 artiklan 6 kohta.

¹⁶ Seppälä – Juhanko – Mattila 2018. Siitä, kenelle liikesalaisuus kuuluu, ks. Vapaavuori 2019, s. 124–130.

¹⁷ Esineoikeudellisessa kirjallisuudessa on tosin todettu, että hallinnan käsitteellä voidaan tarkoittaa eri asioita (joko oikeuteen rinnastettavaa, suojattua hallintaa tai tosiasiallista hallintaa) ja että hallinnan sisältö voi vaihdella myös esineen laadun mukaan. Ks. Zitting – Rautiala 1982, s. 58–67, Kartio 2001, s. 142–145 ja Kartio – Tammi-Salminen, Varallisuus-oikeus, VI. Esineoikeus > 4. Hallinta > Hallinnan käsite ja merkitys.

¹⁸ Vastaavasti Korpela 2009, s. 204, jonka mukaan on loogista tarkastella informaation (tämän selvityksen terminologiassa tiedon) hallussapitoa erillään omistusoikeudesta mm. siksi, että tiedon ”kantaja” on usein toisen omistuksessa. Esimerkkinä Korpela mainitsee internet-palveluntarjoajan tietokoneen, jota käytetään sopimuksen perusteella.

¹⁹ Esim. jos kyse on liikesalaisuudesta, liikesalaisuuden haltija voi saada siviili- ja rikosoikeudellista suojaa myös suhteessa kolmansiin tahoihin, joille sopimuskumppani on liikesalaisuuden oikeudettomasti ilmaissut (LSL 3.3 §, 4.2 §:n 3 ja 4 kohdat, 4.4 §, RL 30:6).

Jos ulkopuolisella taholla ei ole erityistä oikeutta alustalle tallennettuun tietoon, voi alustan haltija laillisesti estää pääsyn kyseiseen tietoon ja samalla sen käyttämisen. Tällainen esto voidaan toteuttaa estämällä ulkopuolisten pääsy laitteelle fyysisesti ja tietoverkkoon kytkettyjen päätelaitteiden osalta käyttöoikeusjärjestelyillä sekä muilla hallinnollisilla ja teknisillä tietoturvatoinenpiteillä. Yksityisillä tahoilla ei ole yleistä velvollisuutta kertoa tietoja, luovuttaa asiakirjoja tai dataa taikka tarjota omista maansa tai hallitsemaansa tiedonkäsitteilyyn soveltuvaa laitetta toisen yksityisen tahon käyttöön.²⁰

Laitteen haltija itse voi pääsääntöisesti hyödyntää tällaista dataa vapaasti haluamallaan tavalla, ellei jokin ulkopuolisen tahon oikeus tai erityinen haltijaan kohdistuva velvollisuus tätä estä. Samoin edellytyksin ja sopimusvapauden puitteissa haltija voi myös sopia datan luovuttamisesta muille korvausta vastaan. Toisin sanoen haltija voi myydä dataa tai muutoin hyödyntää sitä vaihdannassa. Tavanomaisen esineiden kaupasta poiketen datan ”myyminen” ei tosin välttämättä tarkoita sitä, että myyjä itse menettäisi kyseisen datan, vaan kyse voi olla (ja usein onkin) kopion tai käyttöoikeuden myymisestä, jolloin data jää myös myyjän haltuun. Niinpä sama data (tai käyttöoikeus siihen) voidaan ”myydä” ja luovuttaa useammallekin ostajataholle ilman, että näiden välille syntyisi perinteistä esineen kaksoisluovutusta vastaava esineoikeudellinen kollisiotilanne. Jos data on luovutettu jollekin taholle yksinoikeusehdolla, myyjä voi toki joutua sopimusoikeudelliseen vastuuseen käyttäessään sitä myöhemmin sopimusehtojen vastaisesti itse tai luovuttaessaan sitä muille.

Jos laitteen haltija on sen omistaja, on hänellä myös mahdollisuus myydä itse laite esineenä, jolloin sille tallennettu data voi samassa yhteydessä siirtyä laitteen uuden omistajan hallintaan (ja mahdollisesti poistua myyjän hallinnasta, jollei tällä ole hallussaan toista kopiota toisella laitteella). Kaupan myötä siirtyvä laitteen omistusoikeus tai laitteen ja datan tosiasiallinen hallinta ei tosin tässä(kään) tapauksessa välttämättä oikeuta laitteen uutta omistajaa hyödyntämään dataa rajoituksetta, vaan jäljempänä käsiteltävät datan käyttöä koskevat rajoitukset voivat vaikuttaa niin laitteen luovuttajaan kuin luovutuksensaajaankin; yleisesti ottaen luovuttaja ei voi luovuttaa ainakaan laajempaa oikeutta kuin hänellä itsellään on. Vastaavasti myyjän näkökulmasta laitteen omistusoikeuteen sisältyvä luovutuskompetenssi eli omistajan kelpuus myydä, lahjoittaa tai muulla tavoin luovuttaa omistusoikeutensa toiselle²¹ ei vapauta myyjää mahdollisista dataan liittyvistä sopimuksellisista velvoitteistaan suhteessa omiin sopimuskumppaneihinsa tai muutenkaan takaa sitä, että myyjä voi laillisesti paljastaa tai luovuttaa kaikenlaisia tietoja, joita laitteelle on sähköis-digitaalisen datan muodossa tallennettu. Tietojen luonteesta riippuen laitteen myyjä voi rikkoa esimerkiksi tietosuojaan liittyviä tai liikesalaisuuslain mukaisia velvoitteitaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että esineen omistajalla ei olisi luovutuskompetenssia itse esineeseen; omistaja voi kyllä laillisesti luovuttaa omistusoikeutensa laitteeseen, kunhan hän huolehtii suojattujen tietojen poistamisesta ennen hallinnan luovutusta uudelle omistajalle.

Edellä todetusta seuraa, että sillä taholla, jolle data kuuluu tosiasiallisen hallinnan merkityksessä, voi tietyissä tilanteissa olla pitkälti irtaimen esineen omistajuuteen rinnastuva asema. Näin on erityisesti, kun data ei sisällä kolmansien tahojen immateriaalioikeuksien (liikesalaisuuksien suoja mukaan lukien) suojaamaa materiaalia tai henkilötietoja. Immateriaalioikeuden haltijalla, esimerkiksi tekijänoikeuslaissa (404/1961, TekijäL) tarkoitettulla tekijällä tai tältä oikeutensa johtavalla luovutuksensaajalla, on

²⁰ Eri asia on se, että lainsäädännössä asetetaan lukuisia velvollisuuksia tiedon antamiseen (yleensä viranomaiselle). Esimerkiksi oikeudenkäynnissä yksityisellä taholla voi olla velvollisuus luovuttaa hallinnassaan oleva, todisteena mahdollisesti merkityksellinen esine tai asiakirja toisen yksityisen tahon käytettäväksi kyseisessä prosessissa. Tämä ns. editiovelvollisuus voi koskea myös yksityisen tahon omistamaa tietoteknistä laitetta tai sellaiselle tallennettua dataa. Velvollisuus koskee oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17 luvun 40 §:n (732/2015) sanamuodon mukaisesti esineen tai asiakirjan tuomista tuomioistuimeen, ei luovuttamista suoraan sitä pyytävälle vastapuolelle.

²¹ Ks. Zitting – Rautiala 1982, s. 209, Kartio 2001, s. 192–193 ja Kartio – Tammi-Salminen, Varallisuus oikeus, VI Esineoikeus > 5. Omistusoikeus > Omistusoikeuden käsite > Omistusoikeuden käsitteen hajottelusta elementteihin > Kompetenssi.

tyypillisesti mahdollisuus kieltää muita hyödyntämästä suojan kohdetta.²² Henkilötietojen käsittelyä taas säännellään tietosuojalainsäädännössä, erityisesti EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa (EU) 2016/679²³ (TSA), jossa muun ohella annetaan erilaisia tiedon käyttöön vaikuttavia oikeuksia *rekisteröidyille* eli niille henkilöille, joita koskevista tiedoista on kyse.²⁴ Jos data siis sisältää kolmannen tahon immateriaalioikeuden suojaamaa materiaalia tai henkilötietoja, laitteen haltijan omat mahdollisuudet hyödyntää tätä dataa ja luovuttaa sitä edelleen ovat näiden oikeuksien ja lainsäädännön rajaamat.

Toisaalta omistusoikeuden *lähtökohtaisesta* rajoittamattomuudesta huolimatta myös irtaimen esineen omistajan valtaa käyttää esinettä haluamallaan tavalla voivat rajoittaa toisten ihmisten (perus)oikeudet sekä laissa erikseen säädetty kiellot ja velvollisuudet.²⁵ Jos irtain esine on esimerkiksi fyysinen teoskappale, tekijänoikeus ei automaattisesti seuraa teoskappaleen luovutuksen mukana (TekijäL 27.2 §) ja voi rajoittaa myös sitä, miten kyseisen teoskappaleen hankkinut omistaja voi esinettä hyödyntää.²⁶ Vastaavasti tietosuojalainsäädäntö soveltuu myös manuaalisesti ylläpidettäviin rekistereihin kuten irtaimista esineistä koostuviin paperisiin kortistoihin (TSA 2 artiklan 1 kohta), ja se voi välillisesti rajoittaa myös paperiasiakirjojen tai automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn käytettävien tietoteknisten laitteiden omistajan oikeutta käyttää kyseisiä esineitä haluamallaan tavalla.²⁷ Datan haltijan ja tietynlaisten irtainten esineiden omistajan asemat eivät siis välttämättä eroa näissäkään tilanteissa toisistaan ratkaisevalla tavalla, eikä oikeuden rajoittamattomuuden tunnusmerkki itessään siksi muodostaisi ehdotonta estettä luokitella dataan kohdistuvaa oikeutta omistusoikeudeksi.²⁸

On kuitenkin syytä huomata, että edellä tarkoitettu laitteen hallintaan perustuva, mahdollisesti omistajuuteen joltain osin rinnastuva asema ei lähtökohtaisesti kohdistu tietoon sinänsä, vaan ennemmin tiedon tietylle alustalle kiinnitettyyn representaatioon eli dataan. Näin ymmärrettyinä data on jossain

²² Pihlajarinne 2012, s. 383–384 toteaa, että "[i]mmateriaalioikeuksille on yhteistä lainsäädännön luoma yksinoikeus, jonka perusteella oikeudenhaltijalla on oikeus laissa määrätyin tavoin hyödyntää oikeuden kohdetta itse ja kieltää muita hyödyntämästä sitä." Ks. myös Pitkänen 2014, s. 206, jonka mukaan tietoon kohdistuvat oikeudet ovat yleensä kielto-oikeuksia. Tosin esimerkiksi tekijänoikeussuojan kohteena on tarkalleen ottaen itsenäisen luomistyön omaperäinen tulos, jota kutsutaan teokseksi, eikä tekijänoikeus- tai lähioikeussuoja kohdistu tietoon yksittäisen asiatiedon tai vailla ilmenemis- tai ilmaisumuotoa olevan idean merkityksessä (ks. esim. Harenko – Niiranen – Tarkela 2016, s. 15–18, 499). Vrt. Huuskonen 2013, s. 1205, jonka mukaan osa tekijänoikeuslainsäädännöstä (erityisesti ns. lähioikeudet) on alun perinkin perustunut korvausoikeuteen eikä laajaan, yksinoikeustyyppiseen kielto-oikeuteen. Perinteisistä tekijän- ja teollisoikeuksista jossain määrin eroavassa liikesalaisuuksien suojassa ei ole kyse yksinoikeudesta, mutta jos joku muu on oikeudettomasti hankkinut tai ilmaissut liikesalaisuuden tai käyttänyt sitä, on liikesalaisuuden haltijalla kannekelpoinen kielto-oikeus (LSL 8 §), minkä lisäksi laissa säädetään käyttökorvauksesta, hyvityksestä ja vahingonkorvauksesta (LSL 10–11 §).

²³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus).

²⁴ Tietosuoja-asetuksessa rekisteröidyllä tarkoitetaan tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä, johon henkilötieto liittyy (TSA 4 artiklan 1 kohta).

²⁵ Erilaisista rajoituksista voidaan myös sopia omistajan ja muiden välillä yleisen sopimusvapauden puitteissa.

²⁶ Ks. Harenko – Niiranen – Tarkela 2016, s. 346–347. Sähköisen "teoskappaleen" rinnastamisesta esineeseen kriittisesti ks. Huuskonen 2013, s. 1206. Lisäksi Huuskosen mukaan olisi harhaanjohtavaa puhua (musiikin) omistuksesta tilanteessa, jossa kuluttaja on hankkinut musiikkia sisältävän tallenteen.

²⁷ Tietosuojalainsäädäntöön sisältyvät tietoturvavelvoitteet voivat esimerkiksi estää tällaisten esineiden sijoittamisen omistajan haluamaan paikkaan taikka luovuttamisen tai hylkäämisen tavalla, jonka seurauksena laitteelle tallennetut tiedot voisivat päätyä väärin käsiin.

²⁸ Omistusoikeuden sisältö voi muutenkin vaihdella. Kirjallisuudessa on todettu, että omistajan aseman yksityiskohtaiseen sisältöön vaikuttavat useat tekijät, esimerkiksi omistuksen kohde, sen käyttötarkoitus ja se, onko omistajana yksityinen vai julkisyhteisö. Kartio – Tammi-Salminen, Varallisuus-oikeus, VI. Esineoikeus > 5. Omistusoikeus > Omistusoikeuden käsite > Yleistä > Käyttötarkoituksen merkitys.

määrin ”aineellisempaa” kuin se viesti, informaatio tai tieto, jota data kuvastaa tai ilmentää.²⁹ Vielä täsmällisemmin ilmaistuna hallinta ja siihen perustuva oikeusasema kohdistuvat tiettyyn *kopioon* datasta. Jos jollakin ulkopuolisella taholla on tiedossaan samat tiedot tai hallussaan kopio identtisestä tai sisällöllisesti vastaavasta datasta, ei tietyn datakopion haltijalla lähtökohtaisesti ole pelkästään tämän hallinnan nojalla käytännöllisiä toimintamahdollisuuksia tai lainsäädännön tunnustamia kielto-oikeuksia, joilla hän voisi puuttua asiaan. Yhden datakopion haltija ei voi estää tällaista ulkopuolista tahoa hyödyntämästä samoja tietoja tai omaa kopiotaan datasta. Kyse ei siten ole omistajan valtaan rinnastuvasta, muiden oikeudet poissulkevasta, yksinomaisesta oikeudesta tietoon.

Tietotekniikan ja datan perusominaisuuksista johtuu, ettei edellä kuvattu tilanne ole vain hypoteettinen. Sähköis-digitaalinen data on erittäin helposti ja nopeasti kopioitavissa, siirrettävissä, muokattavissa ja yhdisteltävissä, mikä lisää todennäköisyyttä sille, että samasta datasta on kopioita eri tahojen hallussa, tai vähintäänkin jonkin käyttötarkoituksen tai toiminnan kannalta riittävän samankaltaista informaatiota ilmentävää dataa on saatavilla useista eri lähteistä. Tiedon syntymistä tai leviämistä ei yleisesti ottaen ole käytännössä mahdollista kontrolloida tai estää kovinkaan täydellisesti. Sen lisäksi, että erityisen yksinoikeussuojan antaminen mille tahansa tiedolle sen syntymis- tai hankintatavasta riippumatta olisi käytännössä vaikeasti toteutettavissa, olisi se myös oikeustaloustieteellisestä näkökulmasta ilmeisen haitallista.³⁰

Edellä todetusta seuraa, että samansisältöisellä datalla ja tiedolla voi olla samanaikaisesti useita haltijoita.³¹ Tieto – erityisesti alustalle kiinnittämättömänä, mutta myös datan välittämänä – voidaankin ymmärtää huonosti omistusoikeuden kohteeksi soveltuvaksi ns. kilpailemattomaksi (*non-rivalrous*) hyödykkeeksi, jota useat tahot voivat käyttää samanaikaisesti ilman, että tämä vaikuttaa toisten mahdollisuuksiin käyttää tai hyödyntää kyseistä tietoa. Näin on siitä huolimatta, että tieto voi toki olla hyödykkeenä arvokasta ja niukkaakin, ja sen käyttöä voidaan joissakin tilanteissa haluttaessa rajoittaa eri tavoin.³²

Edellä on keskitytty vertaamaan datan tai tiedon haltijan oikeusasemaa irtaimen esineen omistajan oikeusasemaan. On sinänsä kuviteltavissa, että tiedon ”omistajuus” voitaisiin perustaa johonkin muuhun kuin sen tosiasialliseen hallintaan laitteiden ja datakopioiden hallinnan välityksellä. Oikeustieteessä onkin esitetty, että rekisteröidyllä on tai ainakin tulisi olla omistusoikeus *itseään koskeviin* henkilötietoihin, vaikka ne olisivat jonkun muun hallussa.³³ Omistusoikeutta henkilötietoihin ei kuitenkaan

²⁹ Datan muodostavat bitit (nollat ja ykköset) koostuvat tietovälineelle tallennettuina atomeista, vaikka niitä ei olekaan mahdollista havainnoida paljaalla silmällä (toisin kuin eräissä vanhemmissa tallennusvälineissä, kuten reikäkorteissa). Ks. Hildebrandt 2016, s. 43, Ekfeldt 2016, s. 91–92 ja Riekkinen 2019, s. 394, av. 93.

³⁰ Ks. Friedman – Landes – Posner 1991, s. 66–71, jotka käsittelevät tietoon kohdistuvan suojan rajallisuuden oikeustaloustieteellisiä perusteita liikesalaisuuksien kontekstissa. Liikesalaisuuksia suojataan Suomessa vain oikeudettomalta hankinnalta sekä oikeudettomalta käyttämiseltä ja ilmaisemiselta (myös eräissä tilanteissa, joissa ne on saatu sinänsä laillisesti tietyn laissa mainitun aseman perusteella). Kyse ei siis ole yksinoikeussuojasta, ja jos joku muu hankkii tiedon toisen liikesalaisuudesta esimerkiksi itsenäisesti keksimällä tai luomalla taikka tutkimalla yleisön saataville asetettua esinettä tai tuotetta (*reverse engineering* eli käänteismallinnus), liikesalaisuuden alkuperäisellä haltijalla ei ole kielto-oikeutta. Ks. Vapaavuori 2019, s. 161–169 ja LSL 3–4 §.

³¹ Ks. Korpela 2009, s. 204.

³² Esim. Pitkänen 2014, s. 206–207 ja Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 21–22, joiden mukaan tieto voi olla myös osittain poissuljettava (*partially excludable*) hyödyke esimerkiksi silloin, kun se on suojattu lainsäädännöllä tai teknisillä toimenpiteillä. Tietoa voidaan luonnehtia myös julkishyödykkeeksi, ja julkisen sektorin tietoa tarkemmin ns. kerhohyödykkeeksi, jonka käyttöä voidaan haluttaessa rajoittaa (Muukkonen ym. 2022, s. 81). Vrt. Purtova 2015, s. 99–109, joka haastaa perinteisen käsityksen (henkilö)tiedon kilpailemattomasta ja ei-niukasta luonteesta.

³³ Esim. Victor 2013 ja Purtova 2015.

ole vahvistettu sääntelyn tasolla sen enempää aiemmassa lainsäädännössä kuin nykyisessä yleisessä tietosuojasetuksessa, eikä kanta ole oikeustieteessäkään vallitseva.³⁴

Omistusoikeuden sijaan yleisessä tietosuojasetuksessa rekisteröidylle taataan useita rajoitetumpia oikeuksia, kuten oikeus saada erilaisia käsittelyyn liittyviä tietoja sekä oikeus saada pääsy itseään koskeviin tietoihin (TSA 12–15 artikla), oikeus tietojen oikaisemiseen (TSA 16 artikla), oikeus tietojen poistamiseen (TSA 17 artikla) ja oikeus siirtää tiedot järjestelmästä toiseen (TSA 20 artikla).³⁵ Nykyinen sääntely ei kytkeydy suoraan esineoikeuden käsitteistöön ja järjestelmään, mutta näiden oikeuksien käyttäminen rajoittaa tosiasiallisesti sitä, miten *rekisterinpitäjä* tai *henkilötietojen käsittelijä*³⁶ voi hyödyntää hallinnassaan olevaa dataa, johon sisältyy henkilötietoja. Rajoituksia ei kuitenkaan aiheudu vain yksittäisten rekisteröityjen nimenomaisesta oikeuksista käytöstä, vaan myös muista tietosuojalainsäädäntöön sisältyvistä velvoitteista, jotka rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän tulee huomioida omatoimisesti ja monin osin jo ennen henkilötietojen keräämistä. Rajoitukset henkilötietoja sisältävän datan haltijan toimintamahdollisuuksiin eivät siis muodostu yksin luonnollisten henkilöiden oikeuksista, vaan tietosuojalainsäädäntö kokonaisuudessaan määrittelee, milloin ja millä edellytyksillä käsittely on mahdollista.

On epäilemättä mahdollista esittää argumentteja sen puolesta, että jatkossa esineoikeuden ja laajemmin varallisuus oikeuden systematiikkaa ja käsitteistöä voi olla tarpeen kehittää vastaamaan muuttunutta yhteiskuntatodellisuutta ja erityisesti datan kasvanutta taloudellista merkitystä ja asemaa vaihdannan kohteena.³⁷ Omistusoikeuden ja esineen käsitteet eivät ole historiallisessakaan katsannossa kiinteitä ja muuttumattomia. Sen, millaisilla käsitteillä erilaisia oikeusasemia kuvataan, on oikeustieteessä nähty pitkälti määräytyvän tarkoituksenmukaisuuden mukaan.³⁸ Jos esineoikeudellisia esineen ja omistusoikeuden käsitteitä haluttaisiin esimerkiksi tämänkaltaisesta datatalouden ja taloudellisen vaihdannan tarpeisiin kytkeytyvästä tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta laajentaa, data (informaation tai tiedon välittäjänä) olisi nähdäkseni itse tietoa luontevampi kohde tällaiselle laajennukselle, koska se on todetusti tietotekniselle alustalle kiinnitettynä ja fyysisen representaation omaavana objektina ”aineellisempaa” kuin tieto. Toisaalta datallakin on tiettyjä perusominaisuuksia, jotka vaikeuttavat sen luokittelemista esineeksi ja esimerkiksi sen yksilöimistä esineoikeudellisen järjestelmän kannalta mielekkäällä tavalla.³⁹

³⁴ Ks. esim. Tarkela 2016, s. 98–100 lähteineen. Korpisaaren, Pitkäsen ja Warma-Lehtisen (2018, s. 22), mukaan vaatimus ihmisten oikeudesta omistaa omat tietonsa kuulostaa äkkiseltään kauniilta ja kannatettavalta ajatukselta, mutta tarkemmin pohdittaessa se alkaa näyttää ongelmalliselta. Vastaavasti Huuskosen (2013, s. 1209–1210) mukaan henkilötietojen omistaminen käsitteellisenä ongelmana voi johtaa erikoisiin tilanteisiin. Ks. myös Neuvonen 2014, s. 68–70, jonka mukaan yhdysvaltalaisen yksityisyyden suojan historiallisesta taustasta (ja toisaalta perustuslaillisen suojan puutteista) johtuu, että yhdysvaltalaisessa ajattelutavassa on helpompi hahmottaa henkilötiedot ja yleisesti yksityisyys omaisuudeksi, joka kuuluu henkilön itsemääräämisoikeuden alaan, kuin perusoikeudeksi, josta henkilö ei voi luopua. Euroopassa yksityisyyden suojan käsittäminen omaisuutena on puolestaan ongelmallista henkilötietojen suojan valtiosääntökytkennän ja ihmisoikeuksien soveltamisalan laajenemisen vuoksi.

³⁵ Vastaavia oikeuksia sisältyy myös muihin tietosuojasäädöksiin.

³⁶ Henkilötietoja hallinnoivat tahot jaotellaan tietosuojalainsäädännössä rekisterinpitäjiin ja henkilötietojen käsittelijöihin. Rekisterinpitäjä on se luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, viranomainen, virasto tai muu elin, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot (TSA 4 artiklan 7 kohta). Henkilötietojen käsittelijä on vuorostaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, viranomainen, virasto tai muu elin, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun (TSA 4 artiklan 8 kohta).

³⁷ Hieman vastaavasti silloisiin liike-elämän käytännön lähtökohtiin kiinnittynyttä omistusoikeuden tarkastelua harjoitti jo Simo Zitting 1950-luvulla. Ks. Huuskonen 2013, s. 1199–1200.

³⁸ Kaisto 2005, s. 24. Tarkoituksenmukaisuudesta esineoikeuden käsittejärjestelmään liittyvänä argumenttina ks. myös Tarkela 2016, s. 88 ja Tepora 2022, s. 510, 519, 521–522.

³⁹ Ks. Tarkela 2016, s. 89–91, joka tuo esille, että datalta puuttuu pysyvyys, joka on tavalla tai toisella kaiken esinekohtaisen tarkastelun perustana, ja että datan normaalitilana on esineoikeudelliselta esineeltä edellytettävän yksilöitävyyden sijaan sekoittuminen.

Joka tapauksessa ainakaan alustalle kiinnittämätön tieto ei vallitsevan esineoikeudellisen käsitejärjestelmän mukaan ole sellainen aineellinen, yksilöity kohde, joka luokiteltaisiin esineeksi ja joka voisi olla omistusoikeuden kohteena. Edes jossain määrin ”aineellisempaa” dataa ei yleisesti pidetä esineenä. Kun lisäksi huomioidaan se, mitä edellä on todettu tiedon luonteesta kilpailemattomana hyödykkeenä sekä siitä, että tieto voi samanaikaisesti olla useamman tahon hallussa ja hallinnassa, ensimmäiseen tutkimuskysymykseen on vastattava, että tietoa ei voi esineoikeudellisesti omistaa.

3 Viranomaisen tuottaman tiedon omistajuus ja julkisuusperiaatteen vaikutukset viranomaisen tiedon hallintaan

Koska edellä on todettu, ettei tietoa voi ainakaan täysimääräisesti perinteisessä, yksinomaisessa ja jakamattomassa merkityksessä omistaa, on toiseen tutkimuskysymykseen sellaisenaan vastattava kieltävästi: viranomainen ei voi omistaa viranomaistoiminnassa tuottamaansa tietoa.⁴⁰ Laajemmin voidaan kuitenkin vielä pyrkiä vastaamaan kysymykseen siitä, voiko viranomaiselle muodostua jonkinlainen oikeus tällaiseen tietoon tai dataan sekä sitä, minkälainen oikeusasema viranomaisella käytännössä voi olla.

Tältä osin voidaan ensinnäkin todeta, että viranomainen voi lähtökohtaisesti olla hallitsemaansa tietojärjestelmään tallennetun tiedon ja datan haltija siinä missä yksityinenkin taho. Viranomaisen asema tiedon ja datan haltijana kuitenkin poikkeaa olennaisesti vastaavasta yksityisen tiedon ja datan haltijan asemasta. Merkittävin ero yksityisiin tahoihin verrattuna on se, että viranomaisilla ei pääsääntöisesti ole oikeutta rajoittaa ulkopuolisten tahojen pääsyä hallinnassaan olevaan, paperiselle tai tietotekniselle alustalle tallennettuun tietoon, ellei tällaisista rajoituksista ole erikseen säädetty. Toisin sanoen julkista tietoa tai sitä kuvaavaa dataa hallitsevan viranomaisen oikeusaseman olennaisin ero omistajan oikeusasemaan ja myös yksityisen tiedon tai datan haltijan oikeusasemaan verrattuna liittyy Suomen perustuslain (731/1999, PL) 12 §:n 2 momentissa turvattuun julkisuusperusoikeuteen ja sitä toteuttavaan julkisuuslainsäädäntöön, jonka keskeisin osa on yleislakina toimiva laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki/JulKL).⁴¹

Julkisuuslain keskeisenä tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan (JulKL 3 §). Lain lähtökohtana on myös jo mainitusta perusoikeussäännöksestä ilmenevä julkisuusperiaate: viranomaisten asiakirjat ja niihin sisältyvät tiedot ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin säädetä (JulKL 1.1 §). Julkisuuslain asiakirjan käsite on laaja ja teknologianeutraali.⁴² *Viranomaisen asiakirjalla* laissa tarkoitetaan lähtökohtaisesti viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa (JulKL 5.2 §). Käsitteiden laajuudesta ja teknologianeutraalisuudesta seuraa, että julkisuuslakia sovelletaan muun muassa erilaisiin viranomaisten tietojärjestelmiin ja henkilörekistereihin sekä niihin tallennettuihin tietoihin.⁴³ Huomionarvoista on kuitenkin, etteivät kaikki viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ole julkisuuslain mukaisia viranomaisen asiakirjoja, vaan osa tällaisista on nimenomaisesti suljettu käsitteen ulkopuolelle (JulKL 5.3–4 §).⁴⁴ Lisäksi

⁴⁰ Jos sen sijaan tieto (tai data) tulkittaisiin esineoikeudelliseksi esineeksi ja omistusoikeuden kohteeksi, viranomaisen tuottaman tiedon (tai datan) omistajaksi voitaisiin useimmiten luontevasti tulkita alkuperäissaannon (spesifikaatio eli valmistaminen) kautta kyseinen viranomainen/julkisyhteisö. Toisaalta tulkintaongelmia voisi tuottaa se, että viranomaisen ”valmistaman” tiedon ”raaka-aineena” käytetty tieto tai data voisi esineoikeudellisesti olla muun tahon omistamaa. Näihin sinänsä kiinnostaviin ja monimutkaisiin tulkintaongelmiin ei tässä selvityksessä perehdytä lähemmin, koska se ei ole selvitettäviin kysymyksiin vastaamiseksi tarpeen. Saantotyypeistä ks. esim. Zitting – Rautiala 1982, s. 245–256, Kartio 2001, s. 216–227 ja Kartio – Tammi-Salminen, Varallisuus-oikeus, VI. Esineoikeus > 5. Omistusoikeus > Omistusoikeuden saaminen.

⁴¹ Muita keskeisiä lakeja ovat tuomioistuinten julkisuuslait (laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa 380/2007 ja laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa 381/2007). Lait eivät ole selvityksen taustalla olevan rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskevan hankkeen kannalta suoraan relevantteja, eikä niitä jatkossa käsitellä lähemmin.

⁴² Julkisuuslain legaalimääritelmän mukaan asiakirjalla tarkoitetaan kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla (JulKL 5.1 §). Asiakirjan käsitteestä ks. Mäenpää 2020, s. 69–77.

⁴³ Mäenpää 2020, s. 79.

⁴⁴ Viranomaisen asiakirjan käsitteestä ja poikkeuksista ks. Mäenpää 2020, s. 81–100.

julkisuus on sen alkamishetken osalta ajallisesti rajattua; julkisuuslain 6 ja 7 §:ssä säädetään tarkemmin siitä, millä hetkellä erilaiset asiakirjat tulevat julkisiksi. Näistä seikoista johtuen julkisuuslain tiedonsaantioikeudet eivät kohdistu kaikkiin viranomaisen hallussa oleviin tietoihin ja tietoaineistoihin.

Julkisuusperusoikeus ja sitä konkretisoiva lainsäädäntö antavat kenelle tahansa oikeuden saada julkista tietoa julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitetuilta viranomaisilta. Useissa tilanteissa tämä tarkoittaa oikeutta saada kopio tällaisesta tiedosta tai kokonaisesta asiakirjasta joko paperisena tai sähköis-digitaalisen datan muodossa, mutta yleisesti ottaen tiedonsaantioikeus ei kohdistu juuri viranomaisen hallinnassa olevaan dataan sellaisenaan, vaan lähtökohtaisesti sen ilmentämään tietoon viestin tai informaation merkityksessä.⁴⁵ Huomioon on otettava tiedon antamistapaa koskeva sääntely, erityisesti julkisuuslain 16 §. Pykälän lähtökohtana on tiedon antaminen *pyydytyssä muodossa*, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle (JulKL 16.1 §).

Tietojen antamistapaa koskevaa sääntelyä on tarkennettu julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) säätämisen sekä avoimen datan direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä.⁴⁶ Julkisuuslain 16 §:n 2 momentin (711/2021) mukaan viranomaisen ratkaisusta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Samoin sähköisessä muodossa olevista tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyvistä julkisista asiakirjoista on oikeus saada kopio sähköisessä muodossa, jos tieto on sisällöltään nopeasti muuttuvaa tai vanhenevaa, eikä se sisälly viranomaisen henkilörekisteriin tai muuhun sellaiseen asiakirjaan, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin. Muustakin julkisesta asiakirjasta tieto voidaan antaa sähköisessä muodossa tai teknisenä tallenteena, mutta asia on tältä osin viranomaisen harkinnassa, ellei asiasta erikseen toisin säädetä.⁴⁷

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentti koskee tiedon antamista viranomaisen henkilörekisteristä sähköisessä muodossa. Tällainen tiedonsaanti on sidottu luovutuksensaajan oikeuteen tallettaa ja käyttää kyseisiä henkilötietoja. Kyse on *luovutusrajoituksesta*, joka ei sinänsä poista oikeutta saada henkilörekisteristä tietoa suullisesti tai nähtäväksi viranomaisen luona.⁴⁸ Pykälän 4 momentissa (907/2019) on viittaussäännös, jonka mukaan tietojen antamisesta teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla säädetään tiedonhallintalaissa. Tarkemmin ottaen kyseinen sääntely löytyy tiedonhallintalain 22–24 §:stä. Näistä 24 § koskee tietoaineistojen luovuttamista teknisen rajapinnan kautta muille kuin viranomaisille. Viranomaisen voi luovuttaa teknisten rajapintojen avulla tietoja, jos tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja, ja tiedot luovuttavan viranomaisen on tarvittaessa varmistettava, että tietoja saava toimija noudattaa tietojen käsittelyssä laissa säädettyjä velvollisuuksia (tiedonhallintalaki 24.1 §). Muiden edellytysten osalta momentissa viitataan edelleen lain 22 §:ään, joka koskee tietojen luovuttamisen teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä. Tiedon antamisesta muussa sähköisessä muodossa ja yleisölle katseluyhteytenä toteutettuna tietopalveluna säädetään erikseen (tiedonhallintalaki 24.2. §). Esitöiden mukaan kyseessä on informatiivinen yleinen viittaussäännös, jonka tarkoituksena on selventää, että tietojen luovuttamisesta muulla tavalla sähköisesti on säädetty erikseen muun muassa julkisuuslaissa.⁴⁹

Yksilöllä on julkisen tiedon osalta perusoikeuteen pohjautuva subjektiivinen tiedonsaantioikeus, joka ohittaa muut tietoon kohdistuvat oikeudet eikä jätä viranomaiselle harkintavaltaa. Julkisuuslaissa tai

⁴⁵ Vrt. Mäenpää 2020, s. 75–76, jonka mukaan oikeus saada tieto ei kohdistu tallennettuihin merkkeihin, vaan merkkien muodostamaan viestiin.

⁴⁶ Lainmuutokset 907/2019 ja 711/2021.

⁴⁷ Lisäksi momenttiin sisältyy videotallenteita ja muita vastaavia tallenteita koskeviin erityissäännöksiin: kopion saa antaa vain, jos tallenteesta kuultava henkilö siihen suostuu tai jos tallenteen sisältö huomioon ottaen on ilmeistä, ettei kopion antaminen johda hänen yksityisyyden suojansa loukkaamiseen.

⁴⁸ Mäenpää 2020, s. 162.

⁴⁹ HE 248/2018 vp, s. 111.

muuallakaan lainsäädännössä ei ole säännöstä, joka oikeuttaisi viranomaisen kieltäytymään julkista tietoa koskevasta tietopyynnöstä tietoon tai dataan kohdistuvan omistusoikeuden tai siihen rinnastuvan varallisuusoikeuden perusteella. Myöskään tiedon tai datan kuuluminen viranomaiselle edellä mainitussa merkityksessä alustan omistuksen tai hallinnan kautta ei ole peruste, joka voisi rajoittaa julkisuuseruoikeuden toteuttamista yksittäisessä tapauksessa. Viranomainen ei voi vapaasti hinnoitella ja myydä hallussaan pitämäänsä dataa, jonka sisältö kuuluu julkisuuslain soveltamisalaan, vaan tietoa luovutettaessa on sovellettava lakisääteisiä maksuperusteita tai maksuttomuutta.⁵⁰

Keskeisimmät julkisen tiedon maksuttomuutta ja asiakirjoista tietyissä tilanteissa perittävien maksujen suuruutta koskevat säännökset löytyvät julkisuuslain 34 §:stä. Eri asia on, että valtion viranomaiset voivat maksuja koskevana yleislakina toimivan valtion maksuperustelain (150/1992, VMpL) 7 §:n mukaan periä *muista kuin julkisoikeudellista suoritteista* liiketaloudellisin perustein päätettävän maksun. Tällaiset suoritteet voivat sisältää esimerkiksi tiedon jalostamiseen tai tietoa-aineistojen räätälöimiseen tai tuottamiseen liittyviä palveluita ja tietoluovutuksia. Liiketaloudellista hinnoittelua voidaan soveltaa esimerkiksi, kun viranomainen julkisuuslain 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla tuottaa ja luovuttaa tietoa-aineiston pyynnöstä.⁵¹ Yleisesti maksuperustelaisissa suoritteet jaetaan lähtökohtaisesti maksullisiin (VMpL 4 §) ja lähtökohtaisesti maksuttomiin (VMpL 5 §), ja maksullisten julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoittelussa lähtökohtana on suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrä eli omakustannearvo (VMpL 6.1 §).⁵² Kunnan palveluista ja suoritteista perittävät maksut taas kuuluvat kuntien itsehallinnon alaan, ja niiden yleisistä perusteista päättää valtuusto kuntalain (410/2015, KuntaL) 14 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaisesti. Asiakirjoista tai tiedon antamisesta perittävistä maksuista tulee antaa tarpeelliset määräykset kunnan hallintosäännössä (KuntaL 90.1 §:n 2 kohdan m alakohta). Julkisuuslain 34 §:n maksuja koskeva sääntely on kuitenkin huomioitava kunnissakin.⁵³

Yleisen, kaikille kuuluvan tiedonsaantioikeuden keskeisimmän rajoituksen muodostaa niin ikään julkisuuslakiin sisältyvä sääntely salassapitovelvoitteista. Salassapito on lakiin perustuva poikkeus lähtökohtana toimivasta julkisuudesta. Yleissäännökset salassapidon kolmesta osasta eli asiakirjasalaisuudesta, vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta ovat julkisuuslain 22 ja 23 §:ssä, ja keskeisimmät salassapitoperusteet on määritelty julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa. Salassapidosta on lisäksi runsaasti erityissäännöksiä eri laeissa. Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään. Samassa pykälässä lähtökohdaksi asetetaan *osajulkisuus*: kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Yleisen tiedonsaantioikeuden lisäksi julkisuuslainsäädännössä säädetään asianosaisen tiedonsaantioikeudesta (Julkl 11 §) sekä oikeudesta saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta (Julkl 12 §). Näiden oikeuksien keskeinen merkitys on juuri siinä, että ne pääosin ohittavat salassapitosäännökset ja antavat asianosaiselle tai tiedon kohteelle mahdollisuuden saada tiedon myös muusta kuin julkisesta asiakirjasta. Salassapidosta poikkeamisesta ja sen lakkaamisesta säädetään lisäksi lain 26–32 §:ssä, ja lainsäädännössä on runsaasti erityissäännöksiä viranomaisten oikeudesta saada tietoja toisiltaan. Tällainen sääntely on tarpeen, koska julkisuuslain näkökulmasta viranomaiset ovat

⁵⁰ Historiallisesti katsottuna tämä ei aina ole ollut lähtökohtana. Muukkoson ym. (2022, s. 47) mukaan valtio ja virastot on aiemmin nähty julkisin varoin kansalaisilta ja yrityksiltä korvauksetta kerätyn tiedon omistajina, jotka voivat käydä kauppaa ja säädellä tiedon saatavuutta muun muassa maksujen avulla.

⁵¹ Julkisen sektorin tuottamien tietoa-aineistojen ja -palvelujen sijoittumiseen maksuperustesääntelyn systematiikassa liittyy kuitenkin myös tulkinnanvaraisuutta ja maksuperusteita koskevaan sääntelyyn muutenkin hajanaisuutta ja ristiriitaisuuksia, mistä ks. Muukkonen ym. 2022, s. 26–27, 107–111.

⁵² Tietosuoritteiden maksuperusteita koskevasta sääntelystä ks. myös Voutilainen 2019, s. 578–582.

⁵³ HE 268/2014 vp, s. 205.

toisiinsa nähden *erillisinä* toimijoita, eikä viranomaisella ole lähtökohtaisesti yksityistä tahoa laajempaa oikeutta saada tietoa salassa pidettävästä asiakirjasta.⁵⁴

Vain erityisissä tilanteissa tietyille henkilöille tai viranomaisille kuuluvat tiedonsaantioikeudet eivät ole yhteensopivia avoimen datan ajatuksen kanssa, koska avoimen datan tulisi olla kenen tahansa vapaasti uudelleenkäytettävissä.⁵⁵ Salassa pidettävän tiedon hyväksikäyttö on muutenkin hyvin rajoitettua. Erityisiä tiedonsaantioikeuksia ei käsitellä tässä selvityksessä tarkemmin, vaan huomio kiinnitetään uudelleenkäytön kannalta merkittävämpään yleiseen tiedonsaantioikeuteen.

Viranomainen ei voi kieltäytyä asiakirjan luovuttamisesta myöskään tekijänoikeuteen tai muuhun immateriaalioikeuteen nojaten, ellei lakiin kirjattu salassapitoperuste tähän oikeuta.⁵⁶ Tästä huolimatta on huomionarvoista, että viranomaiselle itselleen voi syntyä tai siirtyä immateriaalioikeus tuottamiinsa tietoihin. Tekijänoikeuslaissa tekijänoikeussuojan ulkopuolelle on kuitenkin jätetty muun muassa viranomaisen tai muun julkisen toimielimen päätökset ja lausumat (Tekijäl 9.1 §:n 4 kohta). Poikkeus on merkittävä tämän selvityksen aihepiirin kannalta, koska rakennetun ympäristön tietojärjestelmään on tarkoitus tallentaa runsaasti eri viranomaisten päätöksiin sisältyvää tietoa. Toisaalta merkittävää on, että poikkeuksen ulkopuolelle on rajattu tällaisiin päätöksiin tai lausumiin (sekä muihin tekijänoikeutta vailla oleviin asiakirjoihin) sisältyvät itsenäiset teokset (Tekijäl 9.2 §), kuten päätöksen liitteenä olevat kartat. Suomessa viranomaisen asiakirjoja ei ole yleisesti vapautettu tekijänoikeudesta, vaan monenlaisiin muihin viranomaisen asiakirjoihin tai niiden osiin voi kohdistua joko viranomaisen tai kolmannen tahon tekijänoikeus. Tekijänoikeuslaissa tarkoitettu tekijä on aina luonnollinen henkilö, mutta useimpien julkisessa työ- tai virkasuhteessa syntyvien teosten oikeudet siirtyvät viranomaiselle joko sopimusperusteisesti, konkludenttisesti tai tietyiltä osin suoraan tekijänoikeuslain nojalla⁵⁷.⁵⁸ Ulkopuolisen henkilön luomien teosten tekijänoikeudet taas eivät siirry viranomaiselle vain siksi, että teos sisältyy viranomaiselle toimitettavaan asiakirjaan.

Vaikka viranomaisen tuottama asiakirja tai sen osa ei ylittäisi tekijänoikeussuojan edellytyksenä olevaa teoskynnystä, siihen sisältyvät tiedot voivat saada tekijänoikeuslain 49 §:ssä tarkoitettua luettelosuojaa. Pohjoismaisen tekijänoikeuslainsäädännön erityispiirteisiin kuuluvan luettelosuojan saamisen edellytyksenä on, että luettelossa, taulukossa, ohjelmassa tai muussa sellaisessa työssä on yhdisteltyä suuri määrä tietoja. Lisäksi viranomaisen *keräämä* aineisto voi tulla suojatuksi niin ikään tekijänoikeuslain 49 §:ssä säännellyn, EU:n ns. tietokantadirektiiviin 96/9/EY⁵⁹ perustuvan *sui generis* -tietokantasuojan kautta. Tietokantasuojan edellytyksenä on, että tietokannan sisällön kerääminen, varmis-

⁵⁴ Viranomaisten erillisyydestä ks. Mäenpää 2020, s. 125–126.

⁵⁵ Avoimen datan ymmärretään yleensä tarkoittavan avoimissa tietomuodoissa olevaa tietoa, jota kuka tahansa voi vapaasti käyttää, uudelleenkäyttää tai jakaa missä tahansa tarkoituksessa. Datan avoimuuteen yhdistetään tyypillisesti myös sen käytön maksuttomuus. Ks. avoimen datan direktiivi, johdanto-osan 16 perustelukappale ja HE 74/2021 vp, s. 7. Suomalaisen asiansasto- ja ontologiapalvelu Finton Tietotermit-sanastossa (<https://finto.fi/tt/fi/>) avoimen datan määritelmä on ”data (koneluettava tieto), joka on kenen tahansa uudelleen käytettävissä maksutta sen käyttöehtojen mukaisesti”. Tarkemmin avoimuutta on määritellyt esim. Open Knowledge Foundation, ks. Open Definition 2.1 (<https://opendefinition.org/od/2.1/en/>). Open Data Institute puolestaan on esittänyt datan avoimuuden sijoittuvan spektrille, ks. The Data Spectrum (<https://the-odi.org/about-the-odi/the-data-spectrum/>). Ks. myös Koski ym. 2017, s. 57–59.

⁵⁶ Julkisuuslain lakisääteisiin salassapitoperusteisiin tosin sisältyvät immateriaalioikeuksiin rinnastettavissa olevat julkisyhteisön liikesalaisuudet ja eräät muut niiden liiketoimintaan liittyvät tiedot (Julkl 24.1 §:n 17 kohta). Myös viranomaisen hallussa olevia yksityisten liikesalaisuuksia suojataan salassapidolla (Julkl 24.1 §:n 20 kohta), ja teollisoikeuksia koskeissa laeissa on salassapitosäännöksiä, jotka koskevat oikeuksien rekisteröintihakemuksiin liittyviä tietoja ennen hakemusten julkiseksi tuleamista.

⁵⁷ Jos teoskynnystä ylittävä tietokoneohjelma tai tietokanta on luotu täytettäessä työ- tai virkasuhteesta johdettavia työtehtäviä, tekijänoikeus siirtyy tekijänoikeuslain 40 b §:n 1 ja 3 momentin nojalla.

⁵⁸ Ks. Lexia Asianajotoimisto Oy 2020, s. 45–46.

⁵⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/9/EY, annettu 11 päivänä maaliskuuta 1996, tietokantojen oikeudellisesta suojasta.

taminen tai esittäminen on edellyttänyt huomattavaa panostusta. Luettelo- ja tietokantasuojalla suojataan luettelon tai tietokannan *valmistajaa*, joka voi (tekijänoikeussuojaa saavasta tekijästä poiketen) olla alun perinkin oikeushenkilö.⁶⁰ Erilaiset suojamuodot voivat olla päällekkäisiä: esimerkiksi samaan viranomaisen tietojärjestelmään voi sisältyä erillisiä tekijänoikeussuojaa nauttavia teoksia sekä luettelosuojaa nauttivaa aineistoa, ja koko järjestelmä voi olla suojattu *sui generis* -tietokantasuojan kautta.⁶¹ Edelleen on huomioitava, että myös luettelot ja tietokannat voivat saada varsinaista tekijänoikeussuojaa, jos ne ylittävät teoskynnyksen. Tällainen suoja kohdistuu ainoastaan tietokantaan sisältyvän aineiston omaperäiseen valintaan ja järjestelyyn, toisin sanottuna tietokannan rakenteeseen.⁶²

Viranomaisen tekijänoikeuden ja lähioikeuksien hallinnointia ja niiden suhdetta tietoaaineistojen avaamiseen ja uudelleenkäytön sallimiseen käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa. Tässä yhteydessä on vielä syytä korostaa, että viranomaisten ja muiden julkista valtaa käyttävien toimijoiden on julkisuuslainsäädännön ohella muutenkin noudatettava kaikessa toiminnassaan tarkoin lakia (PL 2.3 §), eikä viranomaisen datan hallinta siten voi olla mielivaltaista. Datan hallinnoinnin kannalta olennaisia lakeja ovat edellä mainittujen ohella esimerkiksi hallintolaki (434/2003) yleislakina, eri viranomaisten tehtäviä määrittelevät lait sekä sektori- ja tietojärjestelmäkohtaiset erityislait.

Tarkennuksena toiseen tutkimuskysymykseen liittyen ja tiivistettynä vastauksena kolmanteen kysymykseen voidaan siis todeta, että vaikka viranomainen ei voi omistaa viranomaistoiminnassa tuottaamaansa tietoa, on se lähtökohtaisesti tällaisen tiedon haltija ja sillä voi myös olla immateriaalioikeuksia tällaiseen tietoon. Kysymykseen voivat tulla ainakin tekijänoikeussuoja, luettelosuoja ja tietokantasuoja. Viranomaisen asemaa tiedon haltijana sekä sen velvollisuuksia tiedon antamiseen määrittävät kuitenkin merkittävästi julkisuusperiaate ja yleinen viranomaistoiminnan lakisidonnaisuus, eikä viranomainen voi lähtökohtaisesti hallita sille kuuluvaa tietoa samalla tavalla vapaasti kuin yksityinen tiedon haltija.

⁶⁰ Luettelo- ja tietokantasuojasta yleisesti ks. Harenko – Niiranen – Tarkela 2016, s. 496–514. Ks. myös Salokannel 2012, s. 19–21. Tietokantasuojasta kriittisesti ks. Tarkela 2016, s. 93–95.

⁶¹ Rakennettua ympäristöä koskevaan tietoon liittyen Korhonen (2019, s. 33) toteaa esimerkkinä, että ”kaavoituksen taustaselvityksinä olevien tietomallien osalta luonnontieteellinen raakadata voi olla suojattu luettelosuojan nojalla, luontoselvitys tekijänoikeuden nojalla sekä tietokanta, johon on kerätty nämä tiedot, tietokantasuojan nojalla”.

⁶² Salokannel 2012, s. 18.

4 Oikeus hyötyä viranomaisen tiedosta ja sen rajoitukset

4.1 Lähtökohtana oikeus hyödyntää julkista tietoa

Oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta sisältää yleensä myös oikeuden käyttää tällaista tietoa hyväksi. Tätä oikeutta ei säännellä tarkemmin julkisuuslaissa, mutta sen katsotaan sisältyvän julkisuusperiaatteeseen.⁶³ Julkisia tietoja voidaan hyödyntää niin yksityisiin, yleishyödyllisiin kuin kaupallisiinkin tarkoituksiin,⁶⁴ eikä niiden hyödyntämistä siis ole sidottu pelkästään tarkoituksiin, jotka on mainittu julkisuuslain 3 §:n tarkoitussäännöksessä.

Verrattuna aiempaan perusoikeustauseen, erityisesti sananvapauden sekä hyvän ja avoimen hallinnon edistämiseen kytkeytyvään julkisuusajatteluun, Euroopan unionissa viimeisen parinkymmenen vuoden aikana voimakkaasti edistetty avoimen datan ajattelu korostaa viranomaisten tuottaman tiedon taloudellista arvoa sekä hyväksikäyttöä kaupallisiin ja yleishyödyllisiin tarkoituksiin.⁶⁵ Avoin pääsy viranomaisdataan mahdollistaa viranomaisen tuottaman ja sen hallussa olevan tiedon jalostamisen ja taloudellisen hyödyntämisen.⁶⁶ Data-aineistojen avaamista tukevan sääntelyn taustalla ovatkin juuri taloudelliset ja yhteiskunnalliset mahdollisuudet, ja viimeksi avoimen datan direktiiviin tehdyillä sisällöllisillä muutoksilla suhteessa aiempaan ns. PSI-direktiiviin⁶⁷ on pyritty varmistamaan näiden täysimääräinen hyödyntäminen.⁶⁸ Edelleen avoimen datan direktiivin johdanto-osassa todetaan julkisen sektorin tietojen muodostavan erityisen tietolähteen, joka voi osaltaan edistää sisämarkkinoiden toiminnan parantamista ja uusien sovellusten kehittämistä kuluttajille ja oikeushenkilöille,⁶⁹ ja sen 1 artiklassa nostetaan tarkoituspäätteenä nimenomaisesti esille tuotteita ja palveluja koskevaan innovointiin kannustaminen.⁷⁰

Avoimen datan ajattelu ja avoimen datan direktiivi korostavat siten eri tahojen mahdollisuuksia hyötyä julkisen sektorin tiedoista taloudellisesti sekä ylipäätään julkisesta tiedosta saatavaa hyötyä taloudelle ja yhteiskunnalle. Aiempikaan julkisuuslaki ei kuitenkaan rajoittanut yleisen tiedonsaantioikeuden nojalla saadun tiedon kaupallista tai yleishyödyllistä käyttöä, joten avoimen datan direktiivin täytäntöönpano ei edellyttänyt tiedon hyödyntämisoikeutta tai -tarkoituksia laajentavia muutoksia julkisuuslakiin.⁷¹ Julkisuuslain perusteella saatuja tietoja käytettäessä huomioon on kuitenkin otettava salassapitoon, henkilötietojen suojaan ja immateriaalioikeuksiin (erityisesti tekijänoikeuteen) perustuvat rajoitukset, kuten jo aiempaan on todettu.

⁶³ Mäenpää 2020, s. 63.

⁶⁴ Mäenpää 2020, s. 154–155.

⁶⁵ Ks. Jaatinen 2015, s. 17, 37–40 ja Mäenpää 2020, s. 155. Julkisuuden funktioista ks. myös Mäenpää 2020, s. 11–13. Mäenpää listaa julkisuudelle seitsemän tehtävää: 1) oikeusvarmuuden ja oikeusturvan takaaminen, 2) osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistaminen, 3) valvonnan ja vastuun toteuttaminen, 4) avoimen ja hyvän hallinnon edistäminen, 5) sananvapauden tukeminen, 6) viranomaistoiminnan legitimitettiin vahvistaminen ja 7) julkisten tietovarantojen hyödyntäminen. Viimeksi mainitun osalta Mäenpää toteaa, että viranomaisten keräämällä ja tuottamalla tiedolla on lisääntyvästi myös taloudellista arvoa ja välineellinen tehtävä.

⁶⁶ Mäenpää 2020, s. 13.

⁶⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/98/EY, annettu 17 päivänä marraskuuta 2003, julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä. Direktiiviä päivitettiin merkittävästi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2013/37/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY muuttamisesta.

⁶⁸ Ks. avoimen datan direktiivi, johdanto-osan 4 perustelukappale.

⁶⁹ Avoimen datan direktiivi, johdanto-osan 9 perustelukappale.

⁷⁰ Avoimen datan vaikuttavuuden tutkimiseen liittyy haasteita, joista ks. Koski ym. 2017, s. 18–22. Saman tutkimuksen mukaan dataa innovaatio toiminnassaan hyödyntävät yritykset kuitenkin tekevät muita yrityksiä huomattavasti todennäköisimmin markkinoiden kannalta uusia tuoteinnovaatioita (s. 27).

⁷¹ Vrt. kuitenkin HE 30/1998 vp, s. 30, jonka mukaan viranomaisen harkinnassa oleva lupa saada tietoja muusta julkisesta asiakirjasta sähköisessä muodossa ”voitaisiin evätä muun muassa silloin, kun tietoja pyydetäisiin kaupallisiin ja muihin julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta vieraisiin tarkoituksiin”. Lausuma koskee tiedon

4.2 Salassapito

Jos tieto on lain mukaan salassa pidettävää eikä siten yleisellä tiedonsaantioikeudella saatavissa, lähtökohta on päinvastainen kuin julkisen tiedon osalta: tiedon saamiseen oikeutettu taho ei voi käyttää tietoa hyväksi eikä toisen vahingoksi (Julkl 23.3 §). Momentissa suoraan mainittuna poikkeuksena asianosainen saa käyttää samaansa salassa pidettävää tietoa, kun on kysymys sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamisesta koskevasta asiasta, johon asianosaisen tiedonsaantioikeus perustuu. Lisäksi hyväksikäyttö on sallittua siihen hyväksyttävään tarkoitukseen, jota varten viranomainen on antanut luvan poiketa salassapidosta. Hyväksikäyttökiellosta voidaan poiketa myös viranomaisen lakiin perustuvalla luvalla tai jos asiasta on erikseen laissa säädetty.⁷²

Salassapito muodostaa tosiasiallisesti merkittävän esteen hyödyntää viranomaisen hallussa olevia tietoja kaupallisiin ja yleishyödyllisiin tarkoituksiin, eikä salassa pidettävä ja vain erityisillä tiedonsaantioikeuksilla saatavissa oleva tieto sovellu lainkaan avoimeksi dataksi. Käytännön ongelmaksi erilaisia tietoaaineistoja avattaessa voi muodostua julkisten ja salassa pidettävien tietojen erottaminen ja erotteleminen toisistaan ja sen arvioiminen, missä määrin osajulkisuutta voidaan toteuttaa salassapidolla suojattujen intressien vaarantumatta. Julkisuusperiaate edellyttää osajulkisuuden mahdollisimman laajaa toteuttamista,⁷³ ja viranomaisella on velvollisuus suunnitella tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvä tietojenkäsittely siten, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivatta toteuttaa (tiedonhallintalaki 13.3 §). Jos tietoaaineisto julkaistaan avoimena datana, ei mahdollisia salassapitoperusteita voida arvioida yksittäistapauksellisesti kuten yksittäistä tietopyyntöä käsiteltäessä. Salassa pidettävät tiedot on siksi etukäteisesti poistettava avoimesti ladattavaksi asetettavasta aineistosta, tai niihin pääsyä on muuten ennakkollisesti rajoitettava rajapinnassa siten, että ne ovat vain niihin oikeutettujen (tunnistettujen) käyttäjätahojen saatavilla.

4.3 Henkilötietojen suoja

Henkilötietojen suoja ja immateriaalioikeudet voivat rajoittaa oikeutta hyödyntää sinänsä julkistakin tietoa. Henkilötietojen suoja ei suoranaisesti estä luovuttamasta henkilötietoja sähköisessä muodossa: esimerkiksi julkisiin päätöisasiakirjoihin sisältyviä henkilötietoja ei lähtökohtaisesti tarvitse poistaa asiakirjoista, kun niitä luovutetaan sähköisessä muodossa yksittäisiin tietopyyntöihin vastattaessa. Tiedon luovuttamistapaan ja uudelleenkäytettävyyteen voi kuitenkin vaikuttaa se, onko vastaanottajalla tietosuojalainsäädännön mukaista perustetta käsitellä aineistoon sisältyviä henkilötietoja. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Jos viranomaisen henkilörekisteriin sisältyvät sinänsä julkiset henkilötiedot julkaistaisiin avoimesti tietoverkossa, tiedon luovuttava viranomainen ei voisi varmistua siitä, onko tiedot vastaanottavalla taholla oikeus käyttää näitä tietoja. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentti ja tiedonhallintalain 22–24 §:n sääntely huomioiden henkilötietojakin sisältäviä tietoaaineistoja voidaan julkaista tietoverkon kautta koneluettavassa muodossa käyttöoikeusperusteisesti sellaisille tahoille, joilla on oikeus saada tiedot ja tietosuojalainsäädännön mukainen käsittelyperuste henkilötietojen käsittelyyn. Henkilötietojenkin uudelleenkäyttö voi siis olla sallittua, kunhan tarkoitussidonnaisuuden

antamistapaa – ei siis sitä, mihin tiedon saanut taho on sitä oikeutettu käyttämään. Asiaan vaikuttavia direktiivejä edeltävälle hallituksen esityksen perustelulausumalle ei voida ylipäänsä antaa tänä päivänä merkittävää oikeuslähdearvoa. Tietosuojavaltuutettu kiinnitti silti avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa lausunnossaan huomiota tähän perustelulausumaan ja katsoi, että vaikka tietojen käsittelyn edistäminen kaupallisiin tarkoituksiin on kannatettava tavoite, on sitä koskeva sääntely vaikeasti sovitettavissa julkisuuslakiin (TSV:n lausunto 1.6.2021).

⁷² Mäenpää 2020, s. 247–248. Asiakirjasalaisuudesta, vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta sekä niiden yhteyksistä ks. myös Voutilainen 2019, s. 435–446.

⁷³ Osajulkisuudesta ks. Mäenpää 2020, s. 157–161.

periaatetta (TSA 5 artiklan 1 kohdan b alakohta) noudatetaan ja uudelleenkäyttäjällä on käsittelyyn lainmukainen peruste (TSA 6 artiklan 1 kohta).⁷⁴

Henkilötietojen suoja edellyttää lähtökohtaisesti sitä, että kenelle tahansa avoimena datana saataville asetettavasta tietoaaineistosta etukäteisesti erotellaan ja poistetaan tai *anonymisoidaan*⁷⁵ henkilötiedot, tai niihin pääsyä muuten rajoitetaan rajapinnassa siten, ettei aineisto kokonaisuudessaan ole kenen tahansa avoimesti käytettävissä. Käytännössä henkilötietoja sisältävien tietoaaineistojen avaamiseen on suhtauduttu vaihtelevasti: osa virastoista ja laitoksista on katsonut henkilötietojen sisällyttämisen tietovarantoon avaamisen esteeksi, kun taas toisissa virastoissa tietovarantoja on voitu avata valikoivasti ja (ainakin suoraan luonnollisiin henkilöihin yhdistettävät) henkilötiedot poistaen.⁷⁶ Oikeudellisena lähtökohtana voidaan pitää sitä, että henkilötietoja sisältävien tietoaaineiston avaamisesta päätettäessä on yleensä suoritettava tietosuojaa-asetuksen 35 artiklan mukainen vaikutustenarviointi,⁷⁷ ja itse henkilötietojen julkaiseminen tietoverkossa kaikille avoimena datana on mahdollista vain poikkeuksellisesti erityislainsäädännön nojalla. Vaikka kaikesta julkisiin tietovarantoihin liittyvästä henkilötietojen käsittelystä ei perustuslakivaliokunnan nykyisen tulkinnan mukaan olekaan välttämätöntä säätää kattavasti ja yksityiskohtaisesti erityislaeissa,⁷⁸ liittyy henkilötietojen julkaisemiseen avoimessa tietoverkoissa yleensä ottaen sellaisia uhkia ja riskejä, joiden vuoksi erityislainsäädäntö on tarpeen.

Esimerkiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmään sisältyisi runsaasti paikka- ja muuta tietoa, joka olisi vähintäänkin epäsuorasti tai välillisesti yhdistettävissä luonnollisiin henkilöihin ja siten henkilötietoa. Ainakin vain välillisesti luonnollisiin henkilöihin yhdistettävien tietojen osalta luovuttamisen mahdollistava erityislaki voisi kuitenkin olla perusteltu edellyttäen, että rekisteröidyille koituvat mahdolliset haitat olisivat vähäisiä ja sinänsä henkilötiedoksi luokiteltavan tiedon uudelleenkäytöstä odotettavat hyödyt merkittäviä.⁷⁹

4.4 Tekijänoikeus ja lähioikeudet

Vaikka viranomaisen tai muunkaan tahon tekijänoikeus ei tekijänoikeuslain 25 d §:n (446/1995) 1 momentin mukaan rajoita laissa säädettyä oikeutta saada tieto yleisestä asiakirjasta, se voi rajoittaa saadun tiedon hyödyntämistä.⁸⁰ Julkisiin viranomaisen asiakirjoihin sisältyvien teosten kaupallinen uudelleenkäyttö on lähtökohtaisesti riippuvaista tekijänoikeuden haltijasta. Rajoituksia on kuitenkin perusteltua tulkita julkisuusperiaatteen mukaisesti: julkisuuslain nojalla saatuja julkisia tietoja tulee voida tekijänoikeussuojasta riippumatta käyttää julkisuusperiaatteen toteuttamiseen, kuten vaikuttamiseen, valvontaan, arvosteluun ja mielipiteen muodostamiseen.⁸¹ Näitä tarkoituksia ja julkista kes-

⁷⁴ Avoimen datan direktiivi, johdanto-osan 52 perustelukappale.

⁷⁵ Anonyymi tieto on tietoa, joka ei liity tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan henkilöön, eikä se siten on henkilötietoa. Koska henkilöitä voidaan tunnistaa erilaisia, mahdollisesti vasta tulevaisuudessa julkaistavia aineistoja yhdistellen ja tekniikoita hyödyntäen, anonymisoinnin tehokas toteuttaminen voi olla haastavaa. Tästä syystä on myös varsin tilannesidonnaista, milloin tieto voidaan tulkita tietosuojalainsäädännön tarkoittamassa merkityksessä tehokkaasti anonymisoiduksi ja milloin kyse on vain *pseudonymisoidusta* tiedosta, johon tietosuojalainsäädäntö soveltuu. Ks. Koski ym. 2017, s. 59–61 ja VTV 2019, s. 15.

⁷⁶ VTV 2019, s. 17.

⁷⁷ Avoimen datan direktiivi, johdanto-osan 53 perustelukappale. Ks. myös VTV 2019, s. 16.

⁷⁸ Ks. PeVL 14/2018 vp, s. 3–5 ja VTV 2019, s. 16.

⁷⁹ Henkilötietojen julkaisemiseen oikeuttavan erityislainsäädännön tarpeesta ja hyödyistä ks. Korpisaari 2018, s. 103–106.

⁸⁰ Tekijänoikeuslain 25 d §:stä sekä julkisuuslain ja tekijänoikeuden suhteesta yleisesti ks. Harenko – Niiranen – Tarkela 2016, s. 225–229.

⁸¹ Mäenpää 2020, s. 74 ja Mäenpää, Hallinto-oikeus, IV Julkisuus ja tietosuoja > 5. Muu tiedon sääntely ja julkisuusperiaate > Julkisuus ja immateriaalioikeudet > Julkisuuden vaikutus tekijänoikeuteen. Mäenpään mukaan tekijänoikeus ei voi rajoittaa julkisuuslain mukaisten tiedonsaantioikeuksien tarkoituksen toteuttamista (JulkL 3 §).

kustelua turvaa osaltaan myös tekijänoikeuslain 22 §:n mukainen sitaattioikeus eli oikeus ottaa lainauksia julkistetusta teoksesta. Sitaattioikeutta on lain 25 d §:n 3 momentissa asiakirjajulkisuuden osalta laajennettu myös julkistamattomiin teoksiin.

Muun muassa viranomaisen päätöksiin sisältyviä niin sanottuja itsenäisiä teoksia saa tekijänoikeuslain 25 d §:n 4 momentin (821/2005) mukaan käyttää asiakirjasta erillään siihen hallinnolliseen tai muuhun tarkoitukseen, johon asiakirja liittyy. Pykäläperusteluissa esimerkkinä mainitaan, että ”kaavoitusta koskevien kunnallisten päätösten liitteenä olevia karttoja saisi säännöksen nojalla käyttää kaavoituksen tarkoituksen toteuttamiseksi.”⁸² Tällaisten karttojen puhtaasti kaupallinen käyttö on sen sijaan riippuvaista tekijänoikeuden haltijan luvasta.

Jos tekijänoikeus karttoihin on viranomaiselle, joka haluaa avata aineiston tai on velvoitettu tähän, viranomainen voi vapaasti asettaa aineiston saataville uudelleenkäytön mahdollistavalla käyttöluvalla eli *lisenssillä*.⁸³ Kolmansien osapuolten tekijänoikeuksiin avoimen datan direktiivi ei vaikuta, ja asiakirjat, joihin tällaisia tekijänoikeuksia kohdistuu, jäävät kokonaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sen 1 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti.⁸⁴ Vaikka tällaiset asiakirjat olisivat viranomaisen hallussa ollessaan julkisia ja sinänsä luovutettavissa julkisuuslain mukaisesti, eivät ne sovellu avoimena datana julkaistavaksi, ellei tekijänoikeuden haltija tähän suostu. Viranomainen ei siis voi omatoimisesti julkaista tällaisia asiakirjoja vapaan uudelleenkäytön mahdollistavalla lisenssillä, eikä asiakirjan tietopyynnöllä saava taho voi hyödyntää sitä rajoituksetta kaupallisiin tarkoituksiin.

Tekijänoikeuden ohella viranomaisen hallussa olevan tiedon hyödyntämisen kannalta merkityksellisiä voivat olla myös tekijänoikeuden lähioikeuksiksi luokiteltavat luettelo- ja tietokantasuoja. Jos luettelon tai tietokannan valmistaja on kolmas taho, on tilanne sama kuin tekijänoikeuden osalta: aineiston avaaminen vaatii oikeudenhaltijan lupaa. Huomionarvoista on kuitenkin, ettei luettelo- ja tietokantasuojalla suojata luetteloiden tai tietokantojen yksittäisiä tietoja tai niiden vähäisiä osia. Suoja koskee siten käytännössä vain tällaisten luetteloiden tai tietokantojen julkaisemista sellaisenaan tai merkittävien osin.

Julkisuuslaista ja avoimen datan direktiivistä riippumatta myös yksityiset tahot voivat avata hallussaan olevia tietoaineistoja avoimena datana edellyttäen, että tähän ei ole vastaavia salassapittoa, henkilötietoihin tai ulkopuolisten tahojen immateriaalioikeuksiin liittyviä esteitä. Toisin sanoen myös yksityiset yritykset ja muut yksityiset tahot voivat julkaista tietoaineistojaan avoimessa tietoverkossa, maksutta, koneluettavassa muodossa ja vapaan uudelleenkäytön mahdollistavalla lisenssillä. Avoin data (*Open Data*) onkin käsitteenä laajempi kuin avoin julkisen sektorin data tai avoin viranomaisdata (*Open Government Data*), jota avoimen datan direktiivi (eli direktiivi avoimesta datasta ja *julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä*) koskee.⁸⁵

Avoimen datan direktiivin 1 artiklan 6 kohdassa kielletään julkisen sektorin elimiä käyttämästä tietokantadirektiivissä tarkoitettua tietokannan valmistajan oikeutta estääkseen asiakirjojen uudelleenkäyttöä tai rajoittaakseen sitä yli tässä direktiivissä asetettujen rajojen.⁸⁶ Muiden immateriaalioikeuk-

⁸² HE 28/2004 vp, s. 80.

⁸³ Suomessa julkisen sektorin avointen aineistojen lisenseinä ovat käytössä CC-BY-4.0 ja CC0. Ks. JHS 189 ja Creative Commons, Tietoa lisensseistä (<https://creativecommons.org/licenses/?lang=fi>).

⁸⁴ Ks. myös avoimen datan direktiivi, johdanto-osan 54 ja 55 perustelukappaleet.

⁸⁵ Soveltamisalan rajoittuminen pelkästään julkisen sektorin hallussa oleviin tietoihin (*Public Sector Information*) kävi selvemmin ilmi avoimen datan direktiivin edeltäjän eli PSI-direktiivin nimestä. Toisaalta nykyisen direktiivin soveltamisala on myös osittain laajempi, koska se koskee myös tiettyjen *julkisten yritysten* hallussa olevia asiakirjoja (avoimen datan direktiivi, 1 artiklan 1 kohdan b alakohta).

⁸⁶ Datanhallinta-asetuksen 5 artiklan 7 kohdassa säädetään vastaavasti, että julkisen sektorin elimet eivät saa käyttää tietokannan tekijän oikeutta estääkseen datan uudelleenkäytön tai rajoittaakseen sitä yli kyseisessä asetuksessa asetettujen rajojen. Lisäksi samassa kohdassa todetaan, että asetuksessa tarkoitettu uudelleenkäyttö on sallittua ainoastaan teollis- ja tekijänoikeuksia noudattaen.

sien osalta vastaavia erityisiä säännöksiä ei ole, mutta direktiivin johdanto-osassa todetaan, että julkisen sektorin elinten olisi käytettävä tekijänoikeuksiaan (lähioikeudet mukaan lukien) uudelleenkäyttöä helpottavalla tavalla.⁸⁷ Direktiivin implementoinnin yhteydessä Suomessa tulkittiin, että ”[d]irektiivin soveltamisalaan tehdyllä tarkennuksella ei kuitenkaan ole tarkoitettu tietokantaoikeuden rajoitusta, vaan säännös selkeyttää direktiivin suhdetta muuhun EU-lainsäädäntöön.” Niinpä kansallisen sääntelyn muuttamisen ei arvioitu olevan tarpeellista.⁸⁸ Joka tapauksessa mainittu johdanto-osan lausuma huomioiden olisi direktiivin tavoitteiden vastaista, jos julkisen sektorin elimet pyrkisivät estämään uudelleenkäyttöä omien tekijänoikeuksiensa perusteella. Koska direktiivissä on kyse minimiharmonisoinnista,⁸⁹ kansallisen lainsäädännön tasolla voitaisiin joka tapauksessa kieltää viranomaisia vetoamasta omiin tekijänoikeuksiinsa tai lähioikeuksiinsa tietoaineistojen avaamisen estämiseksi sekä velvoittaa näitä avaamaan tiettyjä aineistoja omista tekijänoikeuksistaan tai lähioikeuksistaan riippumatta. Julkisen sektorin tekijänoikeudet tai lähioikeudet eivät siis ole este aineistojen avaamiselle lainsäädäntöteitse, jos näitä oikeuksia ja tietoaineistoja hallinnoivat viranomaiset eivät riittävän tehokkaasti itse päätä avata aineistojaan uudelleenkäytön sallivin lisenssiehdoin.

4.5 Yhteenvetoa

Edellä todetun valossa neljänteen kysymykseen voidaan vastata ensinnäkin, että oikeus hyötyä viranomaisen (julkisesta) tiedosta on lähtökohtaisesti jokaisella julkisuusperusoikeuden ja voimassa olevan oikeuden nojalla. Tätä oikeutta kuitenkin rajoittavat edellä ilmi tuodulla tavalla salassapito, henkilötietojen suoja ja (erityisesti kolmansien tahojen) immateriaalioikeudet. Tässä selvityksessä ei ole mahdollista käsitellä salassapidosta, henkilötietojen suojasta tai tekijänoikeudesta aiheutuvia rajoituksia tiedon hyödyntämiselle yllä olevaa yleiskatsausta yksityiskohtaisemmin.

Todettakoon, että Päivi Korpisaaren KIRA-digi-hankkeen yhteydessä laatimassa selvityksessä on käsitelty lähemmin rakennetun ympäristön tietojärjestelmän kannalta olennaisten paikkatietojen ja henkilötietojen suhdetta ja erityisesti paikkatietojen julkaisemista ja luovuttamista.⁹⁰ Myös rakennetun ympäristön tietojärjestelmään liittyviä tekijänoikeuskysymyksiä on käsitelty tarkemmin erillisessä selvityksessä.⁹¹

⁸⁷ Avoimen datan direktiivi, johdanto-osan 54 perustelukappale (ja vastaavasti jo PSI-direktiivi, johdanto-osan 22 perustelukappale).

⁸⁸ HE 74/2021 vp, s. 16.

⁸⁹ HE 74/2021 vp, s. 19.

⁹⁰ Korpisaari 2018.

⁹¹ Lexia Asianajotoimisto Oy 2020. Lisäksi aihepiiristä on saatavilla julkaistu pro gradu -tutkielma (Korhonen 2019).

5 Mahdolliset esteet tai rajoitteet tiedon vapaalle uudelleenkäytölle

5.1 Taloudellisen hyödyn ja kustannusten jakautuminen viranomaisten kesken

Edellisessä aluvuussa käsitellyn kysymyksen lisäksi voidaan kysyä, millä *viranomaistaholla* on oikeus hyötyä *taloudellisesti* viranomaisen tiedosta. Esimerkiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmähankkeessa ajatuksena on, että lukuisten viranomaisten tuottamaa tietoa kerätään saataville yhteen valtakunnalliseen järjestelmään. Käytännössä järjestelmään tallennettavan tietoaineiston tuottamisesta, järjestelmään sopivaan muotoon saattamisesta ja järjestelmään syöttämisestä vastaisivat suurelta osin hajautetusti eri kunnalliset viranomaiset omien lakisääteisten tehtäviensä suorittamisen yhteydessä. Tiedon taloudelliseen arvoon ja sen innovaatiopotentiaaliin sekä mahdollisiin sosioekonomisiin hyötyihin vaikuttaisi kuitenkin merkittävästi myös tiedon helppo saatavuus yhdestä keskitetystä tietojärjestelmästä.

Kustannusten ja mahdollisten tuottojen jakautumisen kannalta huomionarvoista on, että vaikka tällaisen järjestelmän käyttöönottoon liittyy epäilemättä myös tiedon tuottamisesta päävastuussa oleviin kuntiin kohdistuvia käyttöönottokustannuksia,⁹² pidemmällä aikavälillä kunnille voinee kertyä jopa säästöä nykytilanteeseen verrattuna, kun tietojärjestelmän kehittämisestä ja ylläpidosta vastaisi keskitetysti valtion viranomainen (rakennetun ympäristön tietojärjestelmän osalta Suomen ympäristökeskus SYKE). Lisäksi tiedon keskitetty jakelu vähentänee joidenkin tietotyyppeiden osalta tiedon tuotajiin kohdistuvia tietopyyntöjä ja tämän myötä tietopyyntöjen käsittelyyn sekä maksullisten tietosuoritteiden laskutukseen liittyvää työtä ja transaktiokustannuksia.⁹³

Vaikka avoimen datan direktiivi ei edellytä kaikkien viranomaisaineistojen avaamista maksuttomaan käyttöön, rajoittaa se viranomaisten taloudellista hyötymistä julkisista tiedoista. Direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa lähtökohdaksi asetetaan uudelleenkäytön maksuttomuus tai korkeintaan asiakirjojen jäljentämisestä, saataville asettamisesta ja jakelusta sekä henkilötietojen anonymisoinnista ja kaupallisesti luottamuksellisten tietojen suojaamiseksi toteutetuista toimenpiteistä aiheutuvien *marginaalikustannusten* periminen.⁹⁴ Direktiivissä tarkoitettuihin marginaalikustannuksiin voidaan siis laskea muutakin kuin tiedon irrottamisesta tai antamisesta välittömästi aiheutuvat kustannukset, joita ei valmiiksi uudelleenkäytettävään muotoon saatettuja aineistoja tietoverkon välityksellä jaeltaessa käytännössä aiheudu lainkaan.⁹⁵ Julkisuuslaissa maksusääntelyn lähtökohtana ovat jo aiemmin olleet tiedon ilmaisuus tai välittömästi tiedon antamisen kustannuksiin perustuvat maksut (Julkl 34 §), joten direktiivi ei tältä osin edellyttänyt muutoksia kansalliseen sääntelyyn.⁹⁶

Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan edellä mainittua pääsääntöä ei sovelleta julkisen sektorin eliimiin, joiden on tuotettava tuloja kattaakseen huomattavan osan julkisen tehtävänsä hoitamisesta aiheutuvista kustannuksista (a alakohta), kirjastoihin, museoihin ja arkistoihin (b alakohta) ja julkisiin yrityksiin (c alakohta). Näidenkin perimät maksut on laskettava objektiivisten, avointen ja varmistettavien perusteiden mukaisesti, eivätkä ne saa ylittää tietojen keräämiseen ja käsittelyyn liittyviä kustannuksia sekä kohtuullista tuottoa investoinneille (6 artiklan 4 kohta). Direktiivin 14 artiklassa tarkoitettujen arvokkaiden tietoaineistojen taas tulee olla uudelleenkäytettävissä maksutta, ellei kyseisestä

⁹² Alueidenkäytön tietojen ja rakennustiedon järjestelmämuutoksista on arvioitu koituvan kuntien investointi- ja kehittämismenoja yhteensä 4,7 miljoonaa euroa kuuden vuoden ajanjaksolla. Menot ovat osin välittömiä ja osin toiminnallisesta kehittämisestä aiheutuvia. Arvio pitää sisällään tietojärjestelmien, rajapintojen ja ohjelmistojen päivittämisen mahdollistaman tietomallimuotoisten kaavojen tuottamisen ja kaavoituskonsulttisopimusten päivittämisen. RYTI-lakia koskeva HE-luonnos, s. 40. Datan avaamisen kustannustyypeistä ks. Koski ym. 2017, s. 38–40.

⁹³ Yleisesti datan avaamisen taloudellisista vaikutuksista ks. Koski ym. 2017, s. 41–43.

⁹⁴ Ks. myös avoimen datan direktiivi, johdanto-osan 36 ja 52 perustelukappaleet.

⁹⁵ Vrt. Salokannel 2012, s. 24, jonka mukaan Yhdysvalloissa viranomaiset voivat periä tiedoistaan vain tiedon irrottamisesta syntyvät marginaalikustannukset, jotka ”esimerkiksi internetin kohdalla ovat nolla”.

⁹⁶ Ks. HE 74/2021 vp, s. 17.

artiklasta muuta johdu (6 artiklan 6 kohdan a alakohta). Maksuttomuudesta voidaan poiketa kansallisella tasolla enintään kahden vuoden ajaksi, jos aineistojen asettamisella maksutta saataville olisi merkittävä vaikutus niiden julkisen sektorin elinten budjettiin, joiden on tuotettava tuloja kattaakseen huomattavan osan julkisen tehtävänsä hoitamisesta aiheutuvista kustannuksista (14 artiklan 5 kohta).⁹⁷

Avoimen datan direktiivin maksuja koskeva sääntely tarkoittaa, että jos rakennetun ympäristön tietojärjestelmään (tai muuhun vastaavaan tietojärjestelmään) kerättävä aineisto asetetaan koneluettavassa muodossa saataville, voidaan aineistosta ja sen uudelleenkäytöstä periä korkeintaan marginaalikustannuksia vastaavat maksut. Jos maksut ylipäänsä katsotaan tarkoituksenmukaisiksi tai tarpeellisiksi, maksujen määrittämisessä huomioon voitaneen ottaa kaikille järjestelmään osallistuville tahoille aiheutuvat kustannukset riippumatta esimerkiksi siitä, mikä taho suorittaa mahdollisen henkilötietojen anonymisoinnin tai muut toimenpiteet, joilla tieto saatetaan avoimesti jaeltavaan muotoon. Periaatteellisella tasolla luontevana ratkaisuna voitaisiin pitää esimerkiksi sitä, että siltä osin kuin maksuja perittäisiin, tuottoja tilitettäisiin maksullisten tietojen tuottamiseen osallistuneiden viranomaisten budjetteihin niiden kustannusosuuksia vastaavasti. Budjettiteknisesti asia voidaan kuitenkin ratkaista toisinkin (esim. valtionosuusjärjestelmän kautta ilman kytkentää toteutuneisiin maksutuottoihin, mutta rahoitusperiaate huomioiden).

Jos järjestelmän tietosisältö joltain osin myöhemmin määriteltäisiin täytäntöönpanosäädöksellä arvokkaaksi tietoaaineistoksi, näistä tiedoista ei voitaisi periä edes kustannusperusteisia maksuja. Asia on jo huomioitu avoimen datan direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä lisäämällä julkisuuslain 34 §:n 1 momenttiin uusi 6 kohta (711/2021), jonka mukaan asiakirjan antamisesta ei peritä maksua, kun kysymys on direktiivin mukaisesta arvokkaasta tietoaaineistosta. Maksuttomuuden myötä kysymys tiedon tuottaman taloudellisen hyödyn kohdentumisesta tietojen tuottamiseen ja keräämiseen osallistuvien viranomaisten kesken jäisi merkityksettömäksi. Tässä tapauksessa ratkaistavaksi jäisi ainoastaan, miten eri viranomaistahojen panos tietojen tuottamisessa ja keräämisessä tulisi huomioida niiden budjetoinnissa niiden toimintaedellytykset turvaavalla tavalla.⁹⁸

Olenainen kysymys tällaisen järjestelmän kannalta olisi kuitenkin, voidaanko osa järjestelmän tietojen tuottamiseen ja keräämiseen osallistuvista viranomaistahoista tulkita direktiivin 6 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetuiksi julkisen sektorin elimiksi, joiden on tuotettava tuloja kattaakseen huomattavan osan julkisen tehtävänsä hoitamisesta aiheutuvista kustannuksista. Tässä tapauksessa direktiivi *mahdollistaisi* nykyistä suuremmatkin maksut siltä osin kuin kyse ei ole arvokkaista tietoaaineistoista, mutta se ei edellytä kansallisen sääntelyn muuttamista.⁹⁹ Tällainen korkeampi maksutaso olisi joka tapauksessa direktiivin tavoitteiden ja avoimen datan ideologian kannalta haitallinen ratkaisu, eikä siihen tule turvautua, ellei se ole ehdottoman välttämätöntä viranomaistoiminnan rahoituksen turvaamiseksi. Direktiivissä olevat maksujen ylärajat eivät rajoita jäsenvaltioiden oikeutta periä alempia maksuja tai olla perimättä maksuja lainkaan. Parhaiten direktiivin tavoitteita toteuttavat uudelleenkäytön maksuttomuus ja muutenkin mahdollisimman vähäiset oikeudelliset, prosessuaaliset ja tekniset rajoitukset uudelleenkäytölle.¹⁰⁰ Myös valtioneuvoston tilaamaan julkisen sektorin tietojen maksullisuuden ja maksuttomuuden vaikutuksia koskevaan selvitykseen sisältyvä talousteoreettinen

⁹⁷ Velvollisuutta asettaa arvokkaat tietoaaineistot maksutta saataville ei sovelleta kirjastoihin, museoihin ja arkistoihin (14 artiklan 4 kohta). Lisäksi täytäntöönpanosäädöksissä on säädettävä, että arvokkaiden tietoaaineistojen avointa saatavuutta ei sovelleta julkisten yritysten hallussa oleviin tiettyihin arvokkaisiin tietoaaineistoihin, jos tämä johtaisi kilpailun vääristymiseen asianomaisilla markkinoilla (14 artiklan 3 kohta).

⁹⁸ Mahdollisista vaihtoehtoista tiedon avaamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen ks. Muukkonen ym. 2022, s. 112–118.

⁹⁹ HE 74/2021 vp, s. 17.

¹⁰⁰ Ks. avoimen datan direktiivi, johdanto-osan 36, 39 ja 69 perustelukappaleet.

analyysi puoltaa sitä, että maksuilla on kielteisiä vaikutuksia julkisen sektorin tietojen käyttöön yhteiskunnassa.¹⁰¹ Valtiontalouden tarkastusvirasto on puolestaan todennut, että avoimen datan direktiivin myötä datan maksullisuuden perusteleminen on entistä vaikeampaa.¹⁰²

Vastausta neljänteen tutkimuskysymykseen voidaan täydentää viranomaisten talouteen liittyvien näkökulmien osalta ainakin sillä toteamuksella, että viranomaisten oikeutta hyötyä taloudellisesti tuotamastaan tiedosta on rajoitettu avoimen datan direktiivillä ja maksuperusteita koskevalla lainsäädännöllä. Kysymykseen tiedosta saatavien tuottojen tai tietoaineistojen avaamisesta aiheutuvien kustannusten jakautumisesta viranomaistahojen kesken ei ole yleisesti mahdollista vastata täsmällisemmin tämän selvityksen puitteissa. Erityisesti rakennetun ympäristön tietojärjestelmän kannalta asiaan vaikuttavat merkittävästi myös tulossa olevat avoimia tietoaineistoja koskevat täytäntöönpanosäädökset, minkä lisäksi asian arviointi edellyttäisi lähempää järjestelmän osallistajien tietoperusteisiin suoritteisiin liittyviä tuottoja ja budjetteja koskevaa analyysiä. Pelkästään virasto-, laitos- tai kunta-kohtaisesti rajoittunut budjettitarkastelu ei kuitenkaan ole optimaalinen lähtökohta tietoaineistojen avaamiselle. Kuten Valtiontalouden tarkastusvirasto on suositellut, valtionhallinnon tietovarantojen taloudellisesti tarkoituksenmukaista muodostamista, huoltoa ja käyttöä tulisi suunnitella kansantaloudellisten, yhteiskunnallisten ja hallinnon hyötyjen ja kustannusten näkökulmasta.¹⁰³ Etenkin yhteiskunnan kokonaisuutena ajatellen maksuttomuuden on syytä olla lähtökohtana, ja maksuja tulisi vaatia vain siltä osin kuin tämä on välttämätöntä riittävän laadukkaiden tietoaineistojen tuottamisen turvaamiseksi.

Huomautettakoon, että julkisen sektorin tietojen maksullisuuden ja maksuttomuuden vaikutuksia on hiljattain arvioitu edellä viitatussa valtioneuvoston tilaamassa selvityksessä.¹⁰⁴

5.2 Muut avoimen datan direktiivistä aiheutuvat mahdolliset esteet

Avoimen datan direktiivistä ei sinänsä aiheudu minkäänlaisia oikeudellisia esteitä kunnan tai maakunnan liiton hallinnoiman tai tuottaman tiedon (esimerkiksi alueiden käytön suunnitelman tai rakennuslupapäätöksen tieto) vapaalle uudelleenkäytölle. Tämä ei ole yllättävää, koska avoimen datan direktiivin tavoitteena on päinvastoin edistää ja helpottaa julkisen sektorin hallussa olevien tietojen mahdollisimman vapaata uudelleenkäyttöä. Parempi kysymys onkin, miten tehokkaasti avoimen datan direktiivin sääntely onnistuu poistamaan tai vähentämään muusta lainsäädännöstä aiheutuvia ja taloudelliskäytännöllisiä esteitä tällaisten tietoaineistojen avaamiselle.

Ensinnäkin on hyvä huomata edellä käsitellyt salassapitoon, henkilötietojen suojaan ja immateriaalioikeuksiin liittyvät rajoitteet uudelleenkäytölle, joita avoimen datan direktiivi ei itsessään ratkaise. Henkilötietojen suojan ja immateriaalioikeuksien suojaamien tietoaineistojen uudelleenkäyttöä on osaltaan pyritty edistämään tuoreella datanhallinta-asetuksella, jota käsitellään seuraavassa alaluvussa. Datanhallinta-asetukseen ei kuitenkaan esimerkiksi poista viranomaisen hallussa oleviin tietoaineistoihin kohdistuvia ulkopuolisten tahojen tekijänoikeuksia tai muutenkaan mahdollista tällaisten tietoaineistojen avaamista varsinaisesti avoimena datana.

Toiseksi, vaikka avoimen datan direktiivin 3 artiklan 1 kohta velvoittaa jäsenvaltioita huolehtimaan direktiivin soveltamisalaan kuuluvien asiakirjojen uudelleenkäytettävyydestä, se ei velvoita kaikkien julkisen sektorin hallussa olevien tietoaineistojen maksuttomaan avaamiseen. Tämä jää edelleen pitkälti riippuvaiseksi tietoaineistoja hallinnoivien viranomaisten päätöksistä, tulosohjauksesta¹⁰⁵ tai kansallisista lainsäädäntötoimista. Tietoaineistojen avaamisesta aiheutuu tyypillisesti vähintäänkin kerta-

¹⁰¹ Muukkonen ym. 2022, s. 101.

¹⁰² VTV 2019, s. 27.

¹⁰³ VTV 2019, s. 7. Ks. myös Koski ym. 2017, s. 38 ja VTV 2019, s. 25–27.

¹⁰⁴ Muukkonen ym. 2022.

¹⁰⁵ Avoimesta datasta onkin ollut kirjauksia useissa ministeriöiden ja valtion virastojen välisissä tulossopimuksissa, ks. Koski ym. 2017, s. 35–38.

luonteisia kustannuksia. Voidaan arvioida, että viranomaisten omaehtoiseen päätöksentekoon vaikuttanevat suuresti kunkin viranomaisen käytettävissä olevat resurssit ja tietotaito sekä kyseessä olevan tiedon taloudellinen merkitys viranomaisen budjetin tulopuolella. Tiedon avaamisesta aiheutuvat välittömät menot ja muut budjettivaikutukset on luonnollisesti huomioitava myös lainsäädännöllä toteutettavassa tietoaaineistojen avaamisessa. Virasto-, laitos- tai kuntakohtaiset taloudelliset haasteet voivatkin käytännössä merkittävästi hidastaa tai estää tietoaaineistojen avaamista.¹⁰⁶

Kolmanneksi – ja niin ikään taloudellisiin edellytyksiin liittyen – direktiivin edellä käsitelty maksuja koskeva sääntely on osin tulkinnanvaraista. Tämän vaikutukset tiedon uudelleenkäytölle voivat olla kahdensuuntaisia. Vaikka maksuttomuus on direktiivin lähtökohta, on poikkeuksia paljon, ja kustannusperusteisuudesta huolimatta maksut voivat muodostua joidenkin tietoaaineistojen kohdalla potentiaalisten uudelleenkäyttäjien näkökulmasta liian korkeiksi. Jo alhaisetkin maksut vähentävät uudelleenkäyttöä ja luovat sille esteitä. Toisaalta mahdollisuus maksujen perimiseen ja tietynasteinen joustavuus maksujen suuruuden määrittelyssä voivat joissakin tilanteissa tukea sitä, että rajatusti uudelleenkäytettäväksi voidaan tarjota sellaisia aineistoja, joiden täydellinen avaaminen maksuttomaan käyttöön ei olisi taloudellisesti mahdollista.

Pisimmälle avoimuusvelvoitteet on viety niin sanottujen arvokkaiden tietoaaineistojen osalta. Arvokkaat tietoaaineistot on tarkoitettu erillisillä täytäntöönpanosäädöksillä, joita ei vielä ole annettu.

Komissio on tämän selvitystyön aikana julkaissut täytäntöönpanoasetuksen luonnoksen, joka on ollut avoimella lausuntokierroksella 24.5.–21.6.2022. Luonnoksessa vaadittaisiin tiettyjen arvokkaiden tietoaaineistojen olevan saatavilla maksutta teknisessä rajapintapalvelussa ja tarvittaessa useana kerralla ladattavana tiedostona. Tiedon olisi oltava standardoidussa, koneluettavassa muodossa, ajan tasalla ja uusiokäytettävissä, ja lisenssinä tulisi olla Creative Commons Nimeä 4.0 (CC-BY-4.0), Creative Commons Public Domain -lausuma (CC0) taikka niitä vastaava tai vähemmän rajoittava lisenssi (luonnoksen 3 ja 4 artiklat). Suomessa julkisen sektorin avaamien aineistojen lisensseinä ovat käytössä juuri CC-BY-4.0, johon sisältyy lähteen nimeämisvaatimus, ja CC0, jolla data on kaikkien käytettävissä ilman erityisiä käyttöehtoja.¹⁰⁷ Luonnoksen liitteessä määriteltyihin arvokkaisiin tietoaaineistoihin kuuluisivat muun ohella eräät rakennuksia koskevat tiedot ja alueidenkäytön suunnittelutiedot, ja suunniteltu rakennetun ympäristön tietojärjestelmä mahdollistaisi näiden velvoitteiden toteutuksen.¹⁰⁸

Arvokkaat tietoaaineistot on avoimen datan direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä huomioitu edellä todetusti julkisuuslain maksuja koskevassa 34 §:ssä. Samassa yhteydessä tiedonhallintalakiin tehtiin arvokkaita tietoaaineistoja koskevia lisäyksiä (710/2021). Tiedonhallintalain 19 §:n 2 momentin uuden päätösvirkkeen mukaan arvokkaiden tietoaaineistojen on oltava saatavilla koneluettavassa muodossa. Tämä ehdoton velvoite koskee vain arvokkaita tietoaaineistoja. Yleisesti momentissa säädetään, että ottaen huomioon, mitä tiedonsaannista ja henkilötietojen suojasta erikseen säädetään, viranomaisen on huolehdittava, että tietoaaineisto on saatavilla ja hyödynnettävissä yleisesti käytettävässä koneluettavassa muodossa kuvailutietoineen, jos tietoaaineisto voidaan saattaa alkuperäisestä muodosta suoraan koneluettavaan muotoon.

Tiedonhallintalain 24 b §:n 1 momentissa määritellään arvokkaat tietoaaineistot viitaten avoimen datan direktiivin 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin täytäntöönpanosäädöksiin. Pykälän 2 momentin mu-

¹⁰⁶ Ks. myös Koski ym. 2017, s. 13. Keskeisiä rekisteritietoja hallinnoiville organisaatioille tehdyn kyselyn mukaan kustannussyyt olivat kyselyn toteuttamishetkellä (syksyllä 2016) merkittävin este sille, ettei tuolloin vielä avoimattomia dataa voitu tarjota maksuttomina.

¹⁰⁷ Ks. JHS 189 ja Creative Commons, Tietoa lisensseistä (<https://creativecommons.org/licenses/?lang=fi>).

¹⁰⁸ Ks. myös RYTY-lakia koskeva HE-luonnos, s. 29–30.

kaan arvokkaiden tietoaineistojen, joihin tiedon saajalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja, on pyynnöstä oltava saatavilla teknisten rajapintojen avulla.¹⁰⁹ Tiedon on tarvittaessa oltava saatavilla myös useana kerralla ladattavana tiedostona.¹¹⁰ Pykälän 3 momentin mukaan arvokkaiden tietoaineistojen luettelosta sekä näiden tietoaineistojen saatavuudesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella sen mukaan kuin niistä Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään tai jollei toisin säädetä muualla lainsäädännössä. Kun arvokkaita tietoaineistoja koskevia säädöksiä tulevaisuudessa annetaan, tulee tämä edellyttämään tarkentavia lainsäädäntötoimia kansallisella tasolla.

Koska arvokkaihin tietoaineistoihin liittyy tiedon maksuttomuuden ohella erityisiä tiedon muotoon ja jakelutapaan liittyviä velvoitteita, voisi tästä aiheutua kunnille suuriakin tietojärjestelmien kehittämisen ja ylläpitokustannuksia, jos jokaisen kunnan täytyisi suoriutua näistä velvoitteista itsenäisesti. Keskitetty, valtakunnallinen tietojärjestelmämalli, jossa kuntien ja maakuntien roolina on enemminkin tiedon tuottaminen oman toimintansa yhteydessä ja syöttäminen järjestelmään kuin tietojärjestelmäkokoisuuden ylläpito ja kehittäminen, on omiaan tuottamaan tehokkuus- ja synergiahyötyjä ja vähentämään kuntiin kohdistuvaa taloudellista rasitetta. Toki myös tiedon saattamisesta järjestelmään kelpaavaan muotoon ja syöttämisestä järjestelmään aiheutuu kustannuksia. Voitaneen silti arvioida, että jos kuntien tai maakuntien liittojen hallinnoimia tietoaineistoja määriteltäisiin arvokkaiksi tietoaineistoiksi (mikä näyttää todennäköiseltä), keskitetty järjestelmä auttaisi näihin liittyvien velvoitteiden toteuttamisessa huomattavasti. Samalla keskitetty järjestelmä voisi auttaa kuntia eräiden jo olemassa olevien, paikkatietoinfrastruktuurista annettuun lakiin (421/2009) ja sen taustalla olevaan ns. INSPIRE-direktiiviin¹¹¹ perustuvien velvoitteiden toteuttamisessa.¹¹² Jossain määrin vastaavia etuja voitaisiin tosin saavuttaa myös pienimuotoisemmalla kuntien tai kuntayhtymien yhteistyöllä tietojärjestelmien kehittämisessä ja ylläpidossa.¹¹³

Yleisesti ottaen viidenteen kysymykseen vastaukseksi voidaan tiivistää, että kunnallisten viranomaisten, kuntien tai maakuntien liittojen talouteen liittyvät syyt ja rahoituksen turvaaminen voivat muodostaa käytännöllisen esteen tai hidasteen joidenkin kuntien tai maakuntien liittojen hallinnoimien tietoaineistojen avaamiselle ja vaatia joltain osin niiden menettämien tulojen tai tietoaineistojen avaamisesta aiheutuvien menojen kompensointia. On kuitenkin nähdäkseni epätodennäköistä, että tällaisia esteitä aiheutuisi juuri kysymyksessä mainittujen kaltaisten tietoryhmien osalta. Kyse on viranomaistoiminnan yhteydessä joka tapauksessa tuotettavista tiedoista, joista saatavien myyntitulojen merkitys on mitä ilmeisimmin nykytilanteessa kunnille ja maakuntien liitoille suhteellisen vähäinen suhteessa niiden kokonaisbudjetteihin.¹¹⁴ Jos tällaiset tiedot saatettaisiin avoimesti saataville valtakunnallisessa järjestelmässä, kunnille ei todennäköisesti aiheutuisi ylitsepääsemättömiä taloudellisia

¹⁰⁹ Avoimen datan direktiiviä implementoitaessa rajapintoja ei veloitettu toteuttamaan ennakoivasti, vaan vain pyynnöstä. Ks. HE 74/2021 vp, s. 33, 46. Vrt. komission luonnos täytäntöönpanoasetukseksi, 3 artiklan 1 kohta, jonka teksti viittaa ennakoivaan velvollisuuteen.

¹¹⁰ Tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyviä julkisia asiakirjoja taas koskee lain 24 a §, jossa pääsääntönä on vastavasti tiedon saatavuus pyynnöstä rajapintojen avulla heti tiedon keräämisen jälkeen ja tarvittaessa useana kerralla ladattavana tiedostona. Velvoitteesta voidaan osin joustaa, jos siitä aiheutuisi viranomaiselle kohtuutonta vaivaa taloudellisista tai teknisistä syistä. Pykälällä toteutetaan avoimen datan direktiivin dynaamista dataa koskevat velvoitteet (5 artiklan 5–6 kohdat, johdanto-osan 31–32 perustelukappaleet).

¹¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/2/EY, annettu 14 päivänä maaliskuuta 2007, Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta.

¹¹² Ks. HE 74/2021 vp, s. 33 ja RYTJ-lakia koskeva HE-luonnos, s. 28.

¹¹³ Ks. HE 74/2021 vp, s. 32–33. Hallituksen esityksessä avoimen datan direktiivin täytäntöönpanon katsottiin lisäävän kuntien lakisäänteisiä tehtäviä ja velvoitteita vain vähäisessä määrin eikä sitä pidetty rahoitusperiaatteen kannalta ongelmallisena. Toisaalta direktiivin velvollisuuksiin liittyvien arvioiden tapauskohtaisuuden ja arvokkaiden tietoaineistojen määrittelemättömyyden vuoksi taloudellisten vaikutusten kattava ennakoarviointi ei ollut tuossa yhteydessä mahdollista.

¹¹⁴ Erillisessä selvityksessä on arvioitu, että kuntien rakennusvalvonnan asiakirjojen ja paikkatietoaineiston myyntitulot ovat vuositasolla valtakunnallisesti yhteensä noin 3,8–4,9 miljoonaa euroa (Muutostuuli Oy 2021).

vaikeuksia edes siinä tilanteessa, että tiedot määriteltäisiin arvokkaiksi tietoaineistoiksi, joiden uudelleenkäytettäväksi tarjoamiseen kohdistuu erityisiä velvollisuuksia. Muita varsinaisia esteitä avoimen datan direktiivistä tai sen tulevista täytäntöönpanosäädöksistä ei tällaisten tietojen avaamiselle ole tunnistettavissa.

5.3 Muut mahdolliset esteet ja oikeudelliset keinot maksuttoman uudelleenkäytön mahdollistamiseksi

Mahdollisia oikeudellisia esteitä viranomaisten hallussa olevien tietojen uudelleenkäytölle pyrittiin kartoittamaan nykyisen lainsäädännön, Euroopan datastrategian¹¹⁵ ja siihen liittyvien säädöshankkeiden sekä lähdekirjallisuuden analyysillä. Tässä yhteydessä viranomaisen hallussa olevien tietojen maksuttomalle uudelleenkäytölle ei tunnistettu muita mahdollisia esteitä kuin ne, joita on edellä käsitelty tai jotka ovat jo aktiivisten lainsäädäntötoimien kohteena.

Datalouden mahdollisuuksien hyödyntämistä estäviin seikkoihin ja datan uudelleenkäytön edistämiseen kiinnitetään datastrategiassa merkittävästi huomiota.¹¹⁶ Jo hyväksytyllä ja tulossa olevalla eurooppalaisella lainsäädännöllä pyritään poistamaan tällaisia esteitä sekä kannustamaan ja edistämään paitsi julkisen sektorin hallussa olevan datan uudelleenkäyttöä myös yksityisten toimijoiden hallussa olevan datan jakamista ja yhteiskäyttöä.

Vastikään hyväksytyllä ja syyskuussa 2023 sovellettavaksi tulevalla datanhallinta-asetuksella pyritään helpottamaan julkisen sektorin hallussa olevien, henkilötietojen suojan, immateriaalioikeuksien ja liikesalaisuuksien suojan perusteella suojattujen data-aineistojen uudelleenkäyttöä. Kyse ei ole tällaisen datan julkaisemisesta kaikkien käytettäväksi avoimena datana, vaan datan suojattu luonne on säilytettävä (5 artiklan 3 kohta). Uudelleenkäytön sallimisesta voidaan periä maksuja (6 artikla), vaikkakaan tämä ei ole pakollista. Asetuksessa kielletään yksinoikeusjärjestelyt tietyin poikkeuksin (4 artikla) ja asetetaan edellytyksiä uudelleenkäyttöä koskeville ehdoille (5 artikla). Suojattujen dataluokkien uudelleenkäytön lisäksi asetuksessa säännellään datan välityspalveluiden tarjoamista ja data-altruismipohjaisten¹¹⁷ organisaatioiden vapaaehtoista rekisteröintiä.

Toisena merkittävänä askeleena datastrategian toteuttamiseksi Euroopan komissio julkisti maaliskuussa 2022 ehdotuksen ns. datasäädökseksi.¹¹⁸ Tämä asetus keskittyisi julkisen sektorin tietojen uudelleenkäytön mahdollistamisen sijaan erityisesti yritysten ja kuluttajien välisen sekä yritysten keskinäisen datan yhteiskäytön edistämiseen. Lisäksi asetusehdotuksen V luku velvoittaisi yksityisen datan haltijan asettamaan poikkeuksellisesti dataansa julkisen sektorin elinten saataville näiden pyynnöstä. Julkisen sektorin elinten tällä perusteella saamaa dataa ei saisi asettaa edelleen saatavaksi avoimen datan direktiivin mukaista uudelleenkäyttöä varten (asetusehdotuksen 17 artiklan 3 kohta). Tältä osin ehdotettu datasäädös siis estäisi viranomaisten hallussa olevan tiedon uudelleenkäyttöä, mutta nykytilaan verrattuna kyse ei ole varsinaisesta rajoituksesta tai heikennyksestä: kyse olisi datasta, joka ei tule tällä hetkellä lainkaan viranomaisen haltuun. Kyseessä oleva data ei mitä ilmeisimmin ole relevanttia rakennetun ympäristön tietojärjestelmähankkeen kannalta.¹¹⁹

¹¹⁵ COM(2020) 66 final.

¹¹⁶ Ks. COM(2020) 66 final, s. 1, 6–10, 12, 14, 17, 26–28, 31–32.

¹¹⁷ Datanhallinta-asetuksen 2 artiklan 16 kohdan mukaan data-altruismilla tarkoitetaan ”sellaista datan jakamista, joka perustuu rekisteröidyn pyyteettömästi antamaan suostumukseen käsitellä itseään koskevia henkilötietoja, tai muiden datan haltijoiden lupaa sallia muiden kuin henkilötietojensa käyttö pyrkimättä saamaan tai saamatta palkkiota, joka ylittää kyseisen datan saataville asettamisesta aiheutuviin kustannuksiin liittyvän korvauksen, tarvittaessa kansallisessa lainsäädännössä säädettyihin yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin, kuten terveydenhuollon, ilmastomuutoksen torjunnan, liikkuvuuden parantamisen, virallisten tilastojen kehittämisen, tuottamisen ja jakelun helpottamisen, julkisten palvelujen tarjonnan kehittämisen ja julkisen päätöksenteon tarkoituksiin tai yleisen edun mukaisiin tieteellisiin tutkimustarkoituksiin”.

¹¹⁸ COM(2022) 68 final.

¹¹⁹ Ks. COM(2022) 68 final, asetusehdotuksen 15 artikla, jossa määritellään, missä tilanteissa viranomaisella katsottaisiin olevan poikkeuksellinen tarve käyttää yksityisen datan haltijan dataa.

Julkisen sektorin hallussa olevan tiedon tehokkaaseen hyödyntämiseen liittyviksi muiksi kuin lainsäädännöllisiksi esteiksi tai haasteiksi on aiemmin tunnistettu ainakin tietotuotteiden kirjava ja läpinäkymätön hinnoittelu,¹²⁰ epäyhtenäiset lisensointikäytännöt ja epäselvyys käyttöoikeuksista,¹²¹ datan tarjonnan läpinäkyvyyden puutteet ja heikko löydettävyyttä¹²² sekä datan tarjonnan jatkuvuuteen liittyvä epävarmuus¹²³.¹²⁴ Tämän selvityksen menetelmillä ei ole mahdollista vastata siihen, minkälaista kehitystä näiden ongelmien suhteen on viime vuosina tapahtunut. Ainakin julkisen sektorin avoimen tiedon lisensointikäytännöt ovat kuitenkin yhtenäistyneet merkittävästi sitten 2010-luvun alkupuoliskon.¹²⁵ Avomien tietoaineistojen lisensointia koskee vuonna 2014 annettu suositus JHS 189, jonka mukaan suositeltava lisenssi on joko CC-BY-4.0 tai CC0.¹²⁶

Analyysin yhteydessä ei tunnistettu maksuttoman uudelleenkäytön mahdollistamiseksi sellaisia erityisiä oikeudellisia keinoja, joita ei ole aiemmin huomioitu.¹²⁷

¹²⁰ Kiuru – Mäkelä – Huvio 2012, s. 5 ja Salokannel 2012, s. 10, 35.

¹²¹ Kiuru – Mäkelä – Huvio 2012, s. 5 ja Salokannel 2012, s. 22, 35.

¹²² Koski ym. 2017, s. 9 ja VTV 2019, s. 21–22.

¹²³ VTV 2019, s. 27

¹²⁴ Yleisemmin tutkimuskirjallisuudessa tunnistetuista esteistä datan tai tiedon hyödyntämiselle ks. Muukkonen ym. 2022, s. 16 lähteineen.

¹²⁵ Ks. VTV 2019, s. 27, jonka mukaan se, että valtionhallinnon avointa dataa koskee yhteinen lisenssi, yksinkertaistaa paljon valtion viranomaisten avaaman datan hyödyntämistä.

¹²⁶ JHS-järjestelmä on tosin lakkautettu 1.1.2020. Suositukset hyväksyi julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (Juhta) ja niiden valmistelua ohjasi Juhtan alainen JHS-jaosto (2016–2019 asiantuntijajaosto).

¹²⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston avointa tietoa ja viranomaistiedon hyödyntämistä koskevaan tuloksellisuustarkastukseen sisältyviä suosituksia (VTV 2019, s. 7) voidaan pitää sinänsä kannatettavina. Koski ym. (2017, s. 63–68) ovat puolestaan esittäneet kymmenen toimenpidesuosituksen avoimen datan vaikuttavuuden lisäämiseksi. Mainitut suositukset ovat ainakin pääosin luonteeltaan sellaisia, etteivät ne edellytä lainsäädäntötoimia.

6 Yhteenveto

Aiemmissa luvuissa selostettuun analyysiin perustuvat tiivistetyt vastaukset selvittäviin kysymyksiin käyvät ilmi seuraavasta taulukosta.

Kysymys	Vastaus
1) Voiko tietoa esineoikeudellisesti omistaa?	<i>Tietoa ei voi esineoikeudellisesti omistaa.</i>
2) Voiko viranomaistoiminnassa tuotetun tiedon omistaa tiedon tuottava viranomainen?	<i>Viranomainen ei voi omistaa viranomaistoiminnassa tuottamaansa tietoa.</i> <i>Viranomainen on kuitenkin lähtökohtaisesti tällaisen tiedon haltija ja sillä voi myös olla immateriaalioikeuksia tällaiseen tietoon. Kysymykseen voivat tulla ainakin tekijänoikeussuoja, luettelosuoja ja tietokantasuoja. Viranomaisen asemaa tiedon haltijana sekä sen velvollisuuksia tiedon antamiseen määrittävät merkittävästi julkisuusperiaate ja yleinen viranomaistoiminnan lakisidonnaisuus, eikä viranomainen voi lähtökohtaisesti hallita sille kuuluvaa tietoa samalla tavalla vapaasti kuin yksityinen tiedon haltija.</i>
3) Miten julkisuusperiaate vaikuttaa viranomaisen tiedon hallintaan?	<i>Viranomaisen asemaa tiedon haltijana sekä sen velvollisuuksia tiedon antamiseen määrittävät merkittävästi julkisuusperiaate ja yleinen viranomaistoiminnan lakisidonnaisuus, eikä viranomainen voi lähtökohtaisesti hallita sille kuuluvaa tietoa samalla tavalla vapaasti kuin yksityinen tiedon haltija.</i>
4) Kenellä on oikeus hyötyä viranomaisen tiedosta?	<i>Oikeus hyötyä viranomaisen (julkisesta) tiedosta on lähtökohtaisesti jokaisella julkisuusperusoikeuden ja voimassa olevan oikeuden nojalla. Oikeutta hyödyntää viranomaisen tietoa rajoittavat erityisesti sallassapito, kolmansien tahojen immateriaalioikeudet ja henkilötietojen suoja.</i> <i>Viranomaisten oikeutta hyötyä taloudellisesti tuottamastaan tiedosta on rajoitettu avoimen datan direktiivillä ja maksuperusteita koskevalla lainsäädännöllä. Kysymykseen tiedosta saatavien tuottojen tai tietoaineistojen avaamisesta aiheutuvien kustannusten jakautumisesta viranomaistahojen kesken ei ole yleisesti mahdollista vastata täsmällisemmin tämän selvityksen puitteissa, mutta yhteiskunnan kokonaisuutena ajatellen tietojen maksuttomuutta on syytä pitää lähtökohtana. Maksuja tulisi vaatia vain siltä osin kuin tämä on välttämättömästä riittävän laadukkaiden tietoaineistojen tuottamisen turvaamiseksi.</i>

<p>5) Onko kunnan tai maakunnan liiton hallinnoiman tai tuottaman tiedon (esimerkiksi alueiden käytön suunnitelman tai rakennuslupapäätöksen tieto) vapaalle uudelleenkäytölle oikeustaloudellisia esteitä tai rajoitteita erityisesti ottaen huomioon Euroopan unionin ns. avoimen datan direktiivin (EU) 2019/1024 ja tulevat täytäntöönpanosäädökset arvokkaista tietoaineistoista?</p>	<p><i>Kunnallisten viranomaisten, kuntien tai maakuntien liittojen talouteen liittyvät syyt ja rahoituksen turvaaminen voivat muodostaa käytännöllisen esteen tai hidasteen joidenkin kuntien tai maakuntien liittojen hallinnoimien tietoaineistojen avaamiselle ja vaatia joltain osin niiden menettämien tulojen tai tietoaineistojen avaamisesta aiheutuvien menojen kompensointia. Ei kuitenkaan ole selvitettyä eikä todennäköistä, että tällaisia ongelmia liittyisi juuri kysymyksessä mainittuihin tietotyyppeihin.</i></p> <p><i>Jos kuntien tai maakuntien liittojen hallinnoimia tai tuottamia tietoja määriteltäisiin arvokkaiksi tietoaineistoiksi, keskitetty tietojärjestelmä todennäköisesti helpottaisi tästä niille aiheutuvaa taloudellista rasitetta.</i></p> <p><i>Selvityksessä ei tunnistettu muita tällaisia esteitä tai rajoitteita.</i></p>
<p>6) Onko muita esteitä viranomaisen hallussa olevan tiedon uudelleenkäytölle tai oikeudellisia keinoja maksuttoman uudelleenkäytön mahdollistamiseksi?</p>	<p><i>Euroopan unionin tasolla tiedon uudelleenkäyttöä pyritään parhaillaan edistämään Euroopan datastrategialla ja siihen liittyvällä lainsäädännöllä, erityisesti datanhallinta-asetuksella (EU) 2022/868.</i></p> <p><i>Selvityksessä ei tunnistettu muita erityisiä esteitä tai keinoja.</i></p>

Lähteet

Virallis- ja viranomaislähteet

Euroopan unionin säädökset

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/9/EY, annettu 11 päivänä maaliskuuta 1996, tietokantojen oikeudellisesta suojasta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/98/EY, annettu 17 päivänä marraskuuta 2003, julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/2/EY, annettu 14 päivänä maaliskuuta 2007, Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/37/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY muuttamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/943, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2016, julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1024, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/868, annettu 30 päivänä toukokuuta 2022, eurooppalaisen datan hallinnoinnista ja asetuksen (EU) 2018/1724 muuttamisesta (datanhallinta-asetus).

Muut Euroopan unionin virallislähteet

COM(2020) 66 final. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Euroopan datastrategia. Bryssel 19.2.2020.

COM(2022) 68 final. Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi datan oikeudenmukaista saatavuutta ja käyttöä koskevista yhdenmukaisista säännöistä (datasäädös). Bryssel 23.2.2022.

European Commission, Draft Commission Implementing Regulation laying down a list of specific high-value datasets and the arrangements for their publication and reuse. Ref. Ares(2022)3905386. 24.5.2022. (Komission luonnos täytäntöönpanoasetukseksi)

Eduskunta-asiakirjat

Hallituksen esitys 30/1998 vp eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Hallituksen esitys 28/2004 vp eduskunnalle laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta.

Hallituksen esitys 268/2014 vp eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hallituksen esitys 284/2018 vp eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hallituksen esitys 74/2021 vp eduskunnalle avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 14/2018 vp hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä EU:n yleistä tietosuojalainsäädäntöä täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp).

Tietosuojavaltuutetun lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 74/2021 vp). Dnro 4289/93/21. 1.6.2021. (TSV:n lausunto 1.6.2021)

Selvitykset, tutkimusraportit ja muut viranomaislähteet

European Commission, Legal Study on Ownership and Access to Data – Final Report. A study prepared for the European Commission DG Communications Networks, Content & Technology by Osborne Clarke LLP. Publications Office of the European Union 2016. (Euroopan komissio 2016)

JHS 189 Avoimen tietoaineiston käyttöluupa. <https://www.suomidigi.fi/ohjeet-ja-tuki/jhs-suositukses/jhs-189-avoimen-tietoaineiston-kayttolupa>.

Korpisaari, Päivi, Henkilötiedot ja paikkatiedot. Miten tietosuojalainsäädäntö vaikuttaa paikkatietojen julkaisemiseen ja luovuttamiseen. Ympäristöministeriön raportteja 10/2018. Ympäristöministeriö 2018. (Korpisaari 2018)

Koski, Heli – Honkanen, Mika – Luukkonen, Juha – Pajarinen, Mika – Ropponen, Teemu, Avoimen datan hyödyntäminen ja vaikuttavuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 40/2017. Valtioneuvoston kanslia 2017. (Koski ym. 2017)

Lexia Asianajotoimisto Oy, Rakennetun ympäristön tietöalustan tekijänoikeusselvitys. Ympäristöministeriön julkaisu 2020:3. Ympäristöministeriö 2020. (Lexia Asianajotoimisto Oy 2020)

Muukkonen, Matti – Leppälä, Samuli – Kauhanen-Simanainen Anne – Myllyniemi, Niina, Julkisen sektorin tietojen maksullisuuden ja maksuttomuuden vaikutukset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:50. Valtioneuvoston kanslia 2022. (Muukkonen ym. 2022)

Muutostuuli Oy, Kuntien teknisen sektorin myyntituotot. Yhteenveto 18.8.2021. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/cf9e2af1-05b9-4a5a-93f6-aaa3efbd7a77/24af2ba8-dd5d-4125-a725-795fbb5ccf09/KIRJE_20210831085419.PDF. (Muutostuuli Oy 2021)

Valtiontalouden tarkastusvirasto, Avoin tieto ja viranomaistiedon hyödyntäminen. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Dnro 265/54/2017. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 12/2019. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2019. (VTV 2019)

Ympäristöministeriö, Luonnos hallituksen esityksestä rakennetun ympäristön tietöjärjestelmästä sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Lausuntopyynnön VN/4165/2022 liite. (RYTJ-lakia koskeva HE-luonnos)

Kirjallisuus ja artikkelit

Ekfeldt, Jonas, Om informationstekniskt bevis. Juridiska institutionen, Stockholms universitet 2016.

Friedman, David D. – Landes, William M. – Posner, Richard A., Some Economics of Trade Secret Law. Journal of Economic Perspectives 5(1) 1991, s. 61–72.

Harenko, Kristiina – Niiranen, Valtteri – Tarkela, Pekka, Tekijänoikeus. 2. uud. painos. Talentum Pro 2016.

Havansi, Erkki, Esinevakuusoikeudet. 2. uud. painos. Lakimiesliiton Kustannus 1992.

Hildebrandt, Mireille, Smart Technologies and the End(s) of Law. Paperback Edition. Edward Elgar 2016.

Huuskonen, Mikko, Aineettomien tuotannon tekijöiden omistusoikeus modernissa palveluliiketoiminnassa. Lakimies 7–8/2013, s. 1199–1216.

Jaatinen, Tanja, Muokkaako avoin data kansallista julkisuusperiaatetta?, s. 17–49 teoksessa Päivi Korpisaari (toim.), Viestintäoikeus nyt. Viestintäoikeuden vuosikirja 2014. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2015.

Kaisto, Janne, Lainoppi ja oikeusteoria. Oikeusteorian perusteista aineellisen varallisuus oikeuden näkökulmasta. Edita Publishing 2005.

Kartio, Leena, Esineoikeuden perusteet. 2. uud. painos. Lakimiesliiton Kustannus 2001.

Kiuru, Pertti – Mäkelä, Jaana – Huvio, Petteri, Avoimen julkisen tiedon hyödyntämisen potentiaalista suomalaisissa yrityksissä. Aalto-yliopisto 30.4.2012.

Korhonen, Reko, Rakennettua ympäristöä koskevan tiedon tekijänoikeus. Pro gradu -tutkielma, Itä-Suomen yliopisto. Julkaistu Edilexissä 9.1.2019. <https://www.edilex.fi/opinnaytetyot/19137> (maksullinen).

Korpela, Jukka K., Saako tieto oikeussuojaa? Oikeus 2/2009, s. 197–206.

Korpisaari, Päivi – Pitkänen, Olli – Warmo-Lehtinen, Eija, Uusi tietosuojalainsäädäntö. Alma Talent 2018.

Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Helenius, Dan – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka, Rikosoikeus. Alma Talent, jatkuvasti päivittyvä verkkójulkaisu. <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/GAHBGXCTDG> (maksullinen). (Kirjoittaja(t), Rikosoikeus)

Mäenpää, Olli, Julkisuusperiaate. 4. uud. painos. Alma Talent 2020.

Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. Alma Talent, jatkuvasti päivittyvä verkkójulkaisu. <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/EABBXXBTAGHDB> (maksullinen). (Mäenpää, Hallinto-oikeus)

Neuvonen, Riku, Yksityisyyden suoja Suomessa. Lakimiesliiton Kustannus 2014.

Paasto, Päivi, Absoluuttinen ja eksklusiivinen omistusoikeus – yhäkö käypä käsite?, Lakimies 7–8/2004, s. 1292–1317.

Pihlajarinne, Taina, Immateriaalioikeuden yleiset opit ja digitalisoituminen – vertailussa tekijänoikeus ja tavaramerkkioikeus. Lakimies 3/2012, s. 383–396.

Pitkänen, Olli, Sinun tietosi eivät ole sinun: rekisteröidyn oikeus hyödyntää omia henkilötietojaan. Oikeus 2/2014, s. 202–214.

Purtova, Nadezhda, The illusion of personal data as no one's property. Law, Innovation and Technology 7(1) 2015, s. 83–111.

Riekkinen, Juhana, Sähköiset todisteet rikosprosessissa. Tutkimus tietotekniikan ja verkkoyhteiskuntakehityksen vaikutuksista todisteiden elinkaareen. Alma Talent 2019.

Saarnilehto, Ari – Annola, Vesa – Hemmo, Mika – Karhu, Juha – Kartio, Leena – Tammi-Salminen, Eva – Tolonen, Juha – Tuomisto, Jarmo – Viljanen, Mika, Varallisuus oikeus. Alma Talent, jatkuvasti päivittyvä verkkójulkaisu. <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/EAIBGXCTDG> (maksullinen). (Kirjoittaja(t), Varallisuus oikeus)

Salokannel, Marjut, Julkisesta datasta avoimeen dataan. Julkisen datan lisensointi. ETLA Keskustelunaiheita / Discussion Papers No 1277, 16.8.2012.

Seppälä, Timo (ed.) – Juhanko, Jari – Mattila, Juri, Data Ownership and Governance. Finnish Law Perspective. ETLA Brief No 71, 29.8.2018. <https://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-71.pdf>. (Seppälä – Juhanko – Mattila 2018)

Tepora, Jarno, Ajatuksia omistusoikeuden tutkimuksen uudelleensuuntaamisesta ja omistusoikeuden ulottuvuuden tarkistamisesta nykyisessä yhteiskuntatodellisuudessa, s. 509–528 teoksessa Mika

Hemmo – Kari Hoppu – Olli Norros – Ville Pönkä (toim.), Yksityisoikeus ja oikeuskulttuuri – Juhlajulkaisu Heikki Halila – 1952 –26/5 – 2022. Edita Publishing 2022.

Vapaavuori, Tom, Liikesalaisuudet ja salassapitosopimukset. 3. uud. painos. Alma Talent 2019.

Victor, Jacob M., The EU General Data Protection Regulation: Toward a Property Regime for Protecting Data Privacy. The Yale Law Journal 123(2) 2013, s. 513–528.

Voutilainen, Tomi, Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet. 2. uud. painos. Edita Publishing 2019.

Zitting, Simo – Rautiala, Martti, Esineoikeuden oppikirja. Yleinen osa. 5. tark. ja täyd. painos. Suomen Lakimiesliiton Kustannus 1982.

Muut lähteet

Creative Commons, Tietoa lisensseistä. <https://creativecommons.org/licenses/?lang=fi>.

Finto, Tietotermit. <https://finto.fi/tt/fi/>.

Open Data Institute, The Data Spectrum. <https://theodi.org/about-the-odi/the-data-spectrum/>.

Open Knowledge Foundation, Open Definition 2.1. <https://opendefinition.org/od/2.1/en/>.

Viitattujen linkkien toimivuus tarkastettu 6.7.2022.