

Viranomaisdatan kaupallisen uudelleenkäytön reunaehdoista

HAKUSANAT: julkisuusperiaate, avoin data, kaupallinen uudelleenkäyttö, immateriaalioikeus, tiedonhallinta, tietosuojat

1. Johdanto

Julkisen sektorin tiedonhallintaan on viime vuosina kohdistunut kiivaita sääntelytoimia, joilla on pyritty muun muassa vahvistamaan mahdollisuuksia julkisen sektorin tuottaman datan uudelleenkäyttöön. Suorimmin datan avaamiseen liittyy EU:n avoimen datan direktiivi¹, jonka perusteella säädettiin hiljattain kokonaan uudet kansalliset säädökset yleishyödyllisiä palveluita tuottavien yritysten tietojen uudelleenkäytöstä (712/2021) sekä julkisesti rahoitettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä (713/2021). Direktiivin perusteella tehtiin myös täydennyksiä olemassa oleviin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019, tiedonhallintalaki) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, julkisuuslaki).² Tiedonhallintalain säätäminen on muutenkin yhdenmukaistanut tapoja, joilla viranomaisten tulee järjestää tiedonhallintaansa niin, että esimerkiksi viranomaistiedon sähköinen käsittely ja luovuttaminen tehostuisivat.

Toisaalta myös esimerkiksi tietosuojalainsäädännön uudistukset ovat omalta osaltaan vaikuttaneet siihen, miten julkinen sektori käsittelee nykypäivänä henkilötietoja sisältävää dataa. Julkisen sektorin datan avaamiseen liittyvien pyrkimysten ja tietosuojan vahvistumisen välillä voidaan nähdä jännitteisyyttä.³ Digitaalisessa alustataloudessa henkilötiedot voivat itsessään olla keskeistä raa-

* Jaakko Seppänen, OTM, ICT-hankintalakimies Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön toimialalla.

1. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1024, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (uudelleenlaadittu).
2. Ks. hallituksen esitys eduskunnalle avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi 74/2021 vp.
3. Tietosuojan ja avoimen datan suhteesta ks. Lorenzo Dalla Corte, European right to data protection in relation to open data, s. 127–148 teoksessa Bastiaan van Loenen ym. (eds), Open data exposed. Information technology and law series. T.M.C. Asser Press/Springer 2018.

ka-ainetta erilaisissa yritysten arvontuotannon prosesseissa⁴, mutta kokonaan oma kysymyksensä on se, onko julkisen sektorin tuottamaa dataa hyväksyttävää käyttää tällaisiin tarkoituksiin. Keskustelua on herättänyt se, onko kansalliseen oikeuskulttuuriimme syvälle juurtunut perustuslaillinen julkisuusperiaate muokkautumassa toisen sisältöiseksi EU:n avoimen datan pyrkimysten myötä.⁵ Viranomaisdatan kaupallisen uudelleenkäytön kysymyksissä teknologiset, taloudelliset ja oikeudelliset näkökohdat kietoutuvat yhteen kiinnostavalla tavalla.

Tässä artikkelissa tutkitaan viranomaisdatan kaupallisen uudelleenkäytön yleisiä reunaehtoja. Artikkelissa tarkastellaan erityisesti seuraavaa kysymystä: minkälaisen edellytysten vallitessa viranomaisilla on oikeus – tai velvollisuus – luovuttaa hallussaan olevaa dataa käytettäväksi kaupallisessa tarkoituksessa, ja millaisia reunaehtoja tällaisen datan kaupalliseen uudelleenkäyttöön voi muutoin liittyä?

Asiaa tarkastellaan ensisijaisesti kotimaisten viranomaisten näkökulmasta, ja lähestymistapaa voidaan pitää informaatio-oikeudellisena.⁶ Viranomaisdatan luovuttamisen ja uudelleenkäytön eri näkökohtiin liittyvä sääntely on nykytilanteessa hajaantunut useisiin eri säädöksiin, kuten julkisuuslakiin, tiedonhallintalakiin, tekijänoikeuslakiin (404/1961) ja tietosuojalainsäädäntöön, joista erityisesti julkisuuslainsäädännön sisältö on peräisin kotimaisista, muiden vahvemmin eurooppalaisista lainsäädäntötoimista ja -perinteistä. Tämä korostaa tarvetta systematisoivalle ja eri näkökohtia integroivalle lainopilliselle tutkimusotteelle, jota pyritään hyödyntämään tässä artikkelissa.

Artikkelissa käytetään viranomaisdatan käsitettä kattoterminä kaikenlaisille tietosisällöille, asiakirjoille ja tallenteille, joita julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettuilla viranomaisilla on hallussaan riippumatta datan alkuperäisestä muodosta, laajuudesta, käyttötarkoituksesta tai jalostusasteesta. Tarkastelun yksinkertaistamiseksi datan oletetaan kuitenkin olevan tallennettu sähköiseen muotoon viranomaisen käyttämään tietojärjestelmään. Vaikka lainsäädännössä ei vakiintuneesti käytetä datan käsitettä, käsitteen käyttäminen on analyttisesti hyödyllistä, koska se on erilaisista tietoon liittyvistä käsitteistä avoimin ja laaja-alaisin. Esimerkiksi informaation ja tiedon käsitteet sisältävät jo enemmän taustaolettamuksia dataan liittyvästä informaatioarvosta.⁷ Kuten myöhemmin tässä artikkelissa huoma-

4. Henkilötietojen hyödyntämisen perustuvan valvontakapitalismin toimintatavasta ks. Shoshana Zuboff, *The age of surveillance capitalism. The fight for a human future at the new frontier of power*. Profile Books 2019.

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

6. Informaatio-oikeudellinen tarkastelu kulminoituu kysymykseen siitä, kenellä on oikeus tietoon ja missä tilanteessa, ks. Tomi Voutilainen, *Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet*. 2., uudistettu painos. Edita Publishing 2019, s. 24–25.

7. Datan, informaation ja tiedon käsitteiden eroista ks. Pekka Tarkela, *Digitaalinen talous, data ja varallisuus oikeuden muutostarpeet*. Liikejuridiikka 2/2016, s. 60–114, 67–74.

taan, viranomaisdatan uudelleenkäytön kysymysten tarkastelussa kiinnostavaa voi olla juuri se, onko uudelleenkäytön kohteessa kyse esimerkiksi pelkästään jalostamattomasta raakadatasta vai jo johonkin tarkoitukseen jalostetuista tai käytetyistä tiedoista tai asiakirjoista.

Uudelleenkäytölle on nykyisin säädetty legaalimääritelmä, sillä tarkoitetaan avoimen datan direktiivin 2 artiklan 11 kohdan mukaisesti sitä, että luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt käyttävät julkisen sektorin elinten hallussa olevia asiakirjoja⁸ kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin, jotka poikkeavat alkuperäisestä julkisesta tehtävästä, jota varten asiakirjat tuotettiin. Sen sijaan nimenomaisesti kaupallista käyttötarkoitusta ei ole erikseen määritetty. Tässä artikkelissa sillä tarkoitetaan ensisijaisesti taloudellisen lisäarvon tai voiton tuottamiseen pyrkivää datan käyttötarkoitusta.⁹ Lisäarvon tuottamiseen voidaan pyrkiä monilla keinoilla, kuten esimerkiksi myymällä julkisen sektorin dataa tai sen perusteella jalostettuja tietoaaineistoja, sovelluksia tai palveluita edelleen kolmansille osapuolille.¹⁰

Artikkeli on rakennettu siten, että viranomaisdatan kaupallisen uudelleenkäytön reunaehdoja tarkastellaan aluksi artikkelin toisessa luvussa perusoikeusjärjestelmän ja oikeudenalojen yleisten oppien näkökulmasta. Luvussa käsitellään julkisuusperiaatetta perusoikeutena ja sen suhdetta EU:n avoimen datan sääntelyn tavoitteisiin sekä näiden rajoittamisperusteita, kuten immateriaalioikeuksien ja henkilötietojen suojaa. Kolmannessa luvussa siirrytään tarkastelemaan tarkempia julkisuuslaissa säädettyjä edellytyksiä viranomaisdatan luovutukselle kaupallisen uudelleenkäytön tarkoitukseen. Neljännessä luvussa käsitellään lisäksi tietojärjestelmistä rajapintojen välityksellä tehtäviin datan luovutuksiin liittyviä erityiskysymyksiä tiedonhallinta-, tietosuojaja- ja hankintalainsäädännön näkökulmasta. Artikkelissa pyritään muodostamaan mahdollisimman kattava kuva kaupallisen uudelleenkäytön reunaehdoista ja siksi ensisijaisesti ei-kaupallisen datan uudelleenkäytön muodot, kuten journalismi ja tutkimus, rajataan tarkastelun ulkopuolelle.

8. ”Asiakirja” on määritelty direktiivissä hyvin laajalla ja datan käsitettä muistuttavalla tavalla: sillä tarkoitetaan direktiivin 2 artiklan 6 kohdan mukaisesti mitä tahansa tietosisältöä tallennusvälineestä riippumatta (paperilla tai sähköisessä muodossa tai äänenä, visuaalisessa muodossa tai audiovisuaalisena tallenteena) tai mitä tahansa tällaisen tietosisällön osaa.

9. Avoimen datan direktiivissä mainitaan muun muassa datan perusteella tuotettavat lisäarvopalvelut, tuotteet ja sovellukset, ks. direktiivin 2 artiklan 10 kohta ja 12 artiklan 1 kohta.

10. Kirjallisuudessa on tunnistettu avoimen datan hyödyntämiseen liittyvän arvoketjun toimijoiden arkkityyppejä, kuten aggregaattorit (aggregators), mahdollistajat (enablers), kehittäjät (developers) ja rikastajat (enrichers), ks. Fredrika Welle Donker, *Funding Open Data*, s. 55–78 teoksessa Bastiaan van Loenen ym. (eds), *Open data exposed. Information technology and law series*. T.M.C. Asser Press/Springer 2018, s. 58–59, viittaus Deloitte LLP:n selvitykseen.

2. Viranomaisdatan kaupallisen uudelleenkäytön yleisistä perusteista

2.1. Datat omistaminen, julkisuusperiaate ja avoin data

Merkittävä osa viranomaisten hallussa olevasta datasta muodostuu varsinaisen julkisen toiminnan, kuten hallinnollisten päätöksentekomenettelyiden ja julkisten palveluiden tuottamisen, sivutuotteena. Tällaista dataa vastaanotetaan, laaditaan ja tallennetaan monenlaisiin rekistereihin ja tietojärjestelmiin. Modernissa informaatioyhteiskunnassa tietoa on alettu pitää yhtenä yhteiskunnallisesti keskeisimmistä tuotantotehtävistä ja hyödykkeistä, mikä on kasvattanut myös julkisten tietovarantojen taloudellista arvoa.¹¹ Kehitys on samalla lisännyt tarvetta määritellä, millaista omistajan määräysvaltaa viranomaiset voivat käyttää hallinnoimiensa tietovarantojen osalta. Voivatko viranomaiset päättää vapaasti, millä ehdoin dataa saa tai ei saa käyttää kaupalliseen tarkoitukseen?

Kysymyksiä datan omistamisesta ja dataan kohdistuvista oikeuksista on ollut tähän mennessä haastavaa saada sovitettua yksityisoikeudellisiin viitekehyksiin. Esimerkiksi immateriaalioikeudellisen suojan kannalta keskeiset käsitteet, kuten teos, keksintö tai tietokanta, eivät välttämättä kaikissa tilanteissa ole tunnistanee tai riittäneet kattamaan kaikkia datan kaupalliseen hyödyntämiseen liittyviä varallisuus oikeudellisia ulottuvuuksia.¹² Suhteellisen yksimielisiä voitaneen olla siitä, että puhdasta jalostamatonta dataa ei sinänsä voi nykyisessä varallisuus oikeudellisessä kontekstissa yksityisestikään omistaa edes siinä merkityksessä kuin esimerkiksi immateriaalisia teoksia tai keksintöjä – datan suoja on häilyväisempää, ja sitä suojataan lähinnä tietokantasuojan, liikesalaisuuksien ja henkilötietojen suojan muodossa.¹³ Omistajuuden määrittelyä keskeisempänä tekijänä datan suojaamisessa on pidetty sitä, miten sen käytöstä sopimuksellisesti määrätään.¹⁴

Julkisen sektorin mahdollisuuksiin omistaa dataa ja määrätä vapaasti sen käytöstä lienee syytä suhtautua vielä varauksellisemmin. Yleisten ”omistamisen” kysymysten lisäksi viranomaisdatan kannalta erityislaatuista on vielä nimittäin se, että perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetty julkisuusperiaate takaa jokai-

11. Viranomaisten tietovarantojen yhteiskunnallisesta merkityksestä Jaatinen 2015, s. 19–20.

12. Näistä haasteista ks. Tarkela 2016.

13. Esim. Pekka Takki – Sakari Halonen, IT-sopimukset. Käytännön käsikirja. Alma Talent 2017, s. 59–62; kansainvälisemmästä tarkastelusta ks. Chris Reed, Information ownership in the cloud, s. 145–176 teoksessa Christopher Millard (ed.), Cloud computing law. Second edition. Oxford University Press 2021. Ylipäättään aineettomien hyödykkeiden osalta voi olla jossain määrin harhaanjohtavaa puhua omistusoikeudesta, ks. Olli Pitkänen, Mitä lähioikeus suojaaa? Lakimies 5/2017, s. 580–602, 582–584.

14. Takki – Halonen 2017, s. 67–68.

selle oikeuden saada viranomaiselta julkisia asiakirjoja ja tietoja, jolle niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Perusoikeus julkisten tietojen saamiseen sisältää periaatteessa myös oikeuden käyttää tietoja mihin tahansa tarkoitukseen, myös kaupallisen hyötymisen tarkoituksiin.¹⁵ Myös Euroopan unionin tasolla tahtotilaa julkisen sektorin tietojen avaamiseksi kaupalliseen ja ei-kaupalliseen uusiokäyttöön ilmentävät muun muassa edellä mainittu avoimen datan direktiivi ja sitä edeltänyt PSI-direktiivi.¹⁶ *Voutilainen* on luonnehtinut julkisuusperiaatteen ja tiedon uudelleenkäytön suhdetta siten, että julkisuusperiaate mahdollistaa julkisen tiedon hyödyntämisen myös erilaisissa yksityisen sektorin toiminnoissa ja että tietojen käytön rajoittamiselle tulisi puolestaan olla esimerkiksi tietosuojaan tai salassapitoon liittyviä painavia perusteluita. Tiedon uudelleenkäyttö ei kuitenkaan varsinaisesti kuuluisi julkisuusperiaatteen ydinalueeseen samalla tavalla kuin esimerkiksi mahdollisuus julkisen vallankäytön valvontaan.¹⁷

Uudessa EU:n avoimen datan direktiivissä asetetaan vielä aiempaa PSI-direktiiviäkin tiukempia reunaehtoja sille, millaisia ehtoja jäsenvaltiot voivat asettaa julkisen sektorin asiakirjojen uudelleenkäytölle: direktiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan asiakirjojen uudelleenkäytölle ei saa asettaa ehtoja, paitsi jos tällaiset ehdot ovat objektiivisia, oikeasuhteisia, syrjimättömiä ja yleisen edun mukaisen tavoitteen nojalla perusteltuja.¹⁸ Tältä osin direktiivin implementoinnista on todettu kansallisessa hallituksen esityksessä, että kansallisessa lainsäädännössä julkisten asiakirjojen luovuttamiselle mahdollisesti asetettävien ehtojen tulisi perustua lakiin, eikä tällaista sääntelyä ole annettu. Lisäksi hallituksen esityksessä viitataan hallintolain oikeusperiaatteisiin.¹⁹

Edellä mainitut huomiot vahvistavat olettamusta siitä, että viranomainen ei voi vapaasti asettaa lakiin perustumattomia ehtoja tai rajoituksia julkisen datan kaupallisellekaan uudelleenkäytölle. Vaikka kansallisen julkisuusperiaatteen alkuperäisiä perustuslaillisia tarkoituseriä ei välttämättä täysin voida samastaa EU:n avoimen datan sääntelyn tarkoituksiin²⁰, EU-oikeuden tulkintavaikutuksena tunnetusta periaatteesta²¹ johtunee se, että myös EU:n avoimen datan direktiivin tavoitteita tulee jossain määrin huomioida julkisuuslainsäädäntöä sovel-

15. Olli Mäenpää, *Julkisuusperiaate*. 4., uudistettu painos. Alma Talent 2020, s. 154–155.

16. PSI-direktiivi eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/98/EY julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä. Aiemmasta oikeudellisesta kehityskulusta ks. Jaatinen 2015.

17. *Voutilainen* 2019, s. 265–268.

18. PSI-direktiivin 8 artiklassa pidettiin uudelleenkäytön ehtojen asettamisen mahdollisuutta pääsääntönä, josta mainittiin tiettyjä poikkeuksia.

19. HE 74/2021 vp, s. 18.

20. Jaatinen 2015, s. 43–44.

21. Tulkintavaikutuksessa on kyse muun muassa siitä, että viranomaisten tulee lakia soveltaessaan tulkita kansallista oikeutta EU-oikeuden kanssa yhteensopivalla tavalla, ks. Olli Mäenpää, *Eurooppalainen hallinto-oikeus*. 3., uudistettu painos. Talentum Media 2011, s. 128–132.

lettaessa erityisesti nykyisessä tilanteessa, jossa lainsäätävä on katsonut olemassa olevan julkisuuslainsäädännön kattavan pääosan EU-direktiivin implementointitarpeista.²² Edellä mainittu herättää myös kysymyksen siitä, missä tilanteissa voidaan pätevästi soveltaa tietoaaineistojen käyttöehdoista annettuja suosituksia, kuten esitöissä mainittua avoimen tietoaaineiston käyttölupaa koskevaa JHS 189-suositusta.²³ Tällaiset suositukset saattavat hämärtää sitä lähtökohtaa, onko viranomaisilla todellisuudessa lainkaan oikeutta rajoittaa lisenssiehdoin julkisen datan käyttöä ilman, että siitä säädettäisiin nimenomaisesti.

2.2. Viranomaisdata ja immateriaalioikeudet

Vaikka viranomaiset eivät todetusti omista hallussaan olevaa dataa tai voi muutenkaan vapaasti määrätä sen käytöstä, kaupallisen uudelleenkäytön kannalta on tärkeää tarkastella, voivatko dataan kohdistuvat tekijänoikeudet tai muut immateriaalioikeudet rajoittaa datan uudelleenkäyttöä. Tältä osin on todettava, että myös tekijänoikeuslakiin näyttäisi sisältyvän ajatus siitä, että viranomaisdatan julkisuutta ei tulisi pääsääntöisesti rajoittaa immateriaalioikeudellisin perustein. Aluksikaan tekijänoikeuslain 9 §:n 1 momentin mukaan muun muassa lainsäädäntö, säädöskokoelmassa julkaistavat päätökset ja määräykset sekä viranomaisen tai muun julkisen toimielimen päätökset ja lausumat eivät pääsääntöisesti nauti tekijänoikeussuojaa. Lisäksi tekijänoikeuslain 25 d §:n 1 momentissa säädetään, että tekijänoikeus ei myöskään rajoita laissa säädettyä oikeutta saada tieto yleisestä asiakirjasta. Voutilainen on luonnehtinut kyseistä sääntelyä siten, että julkisuusperiaate menee tekijänoikeuksien edelle, kun kyse on julkisesta viranomaisen asiakirjasta. Viranomaisen ei siis voisi kieltäytyä antamasta julkista asiakirjaa tekijänoikeuksiin vedoten, vaikka sinänsä asiakirjan tekijänoikeudet voivat kuulua yksittäiselle virkamiehelle.²⁴

On kuitenkin huomattava, että perustuslain 15 §:ssä perusoikeutena on turvattu jokaiselle myös omaisuuden suoja, jonka suojapiiriin kuuluvat varsinaisen omistusoikeuden lisäksi varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet, kuten tekijänoikeus.²⁵ Siten vaatimus perusoikeuksien tasapainottamisesta tulee ottaa

22. HE 74/2021 vp, s. 15. Varsinaisen asiakirjajulkisuuslainsäädännön harmonisointi jäsenvaltioissa ei sen sijaan edes kuulu yleisesti EU:n perussopimusten toimivallan piiriin, ks. Mäenpää 2011, s. 354.

23. HE 74/2021 vp, s. 18.

24. Voutilainen 2019, s. 236.

25. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussääntöjen muuttamisesta 309/1993 vp, s. 63. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n peruskirjan tulkintakäytännössä erilaisten immateriaalioikeuksien on katsottu kuuluvan omaisuuden suojan omaisuus käsitteen piiriin, ks. Pekka Lämsineva, Omaisuuden suoja (PL 15 §), s. 549–604 teoksessa Pekka Hallberg ym. (toim.), Perusoikeudet. WSOYPro 2011, s. 573.

huomioon myös tekijänoikeuslainsäädäntöä tulkittaessa ja sovellettaessa.²⁶ Oikeudesta saada julkinen asiakirja tai yleisemmin viranomaisdataa tiedoksi julkisuusperiaatteen nojalla ei siis välttämättä voida suoraan päätellä, että saatua dataa voitaisiin rajoituksetta käyttää esimerkiksi kaupallisen uudelleenkäytön tarkoitukseen silloin, kun data sisältää tekijänoikeuslain ja viime kädessä omaisuuden suojaa koskevan perusoikeuden suojapiiriin kuuluvaa tietoa. Kuten *Jaatinen* on luonnehtinut, asiakirjajulkisuutta ei voida poikkeuksitta samastaa datan yleiseen hyödyntämisoikeuteen.²⁷

Julkisuusperiaatteen ja immateriaalioikeuksien suhdetta täsmentää tekijänoikeuslain 9 §:n 2 momentissa säädetty poikkeustapaus, jossa 9 §:n 1 momentissa tarkoitettuun asiakirjaan sisältyy itsenäinen teos. Tällaisissa tapauksissa teosta periaatteessa suojataan tekijänoikeudella, mutta sitä saisi tekijänoikeuslain 25 d §:n 3 momentin mukaan toisintaa 9 §:n 1 momentissa tarkoitettua asiakirjan yhteydessä sekä käyttää asiakirjasta erillään siihen hallinnolliseen tai muuhun tarkoitukseen, johon asiakirja liittyy.²⁸ Itsenäisellä teoksella ei näytettäisi viitattavan pelkästään varsinaisiin teoskynnyksen²⁹ ylittäviin teoksiin, vaan hallituksen esityksen mukaan teosten lisäksi edellä mainitun poikkeussäännöksen soveltamisalaan kuuluisivat myös tekijänoikeuden lähioikeuksien tekijänoikeuslaissa erikseen suojatut luettelot, tietokannat ja valokuvat.³⁰ Lienee selvää, ettei myöskään muuhun viranomaisdataan kuin 9 §:ssä tarkoitettuihin tekijänoikeussuojaa vailla oleviin asiakirjoihin voi kohdistua ainakaan laajempia julkisuusperiaatteen liittyviä hyödyntämisoikeuksia, kun tällainen data ei määritelmällisestikään jää tekijänoikeussuojan ulkopuolelle.

Kyseisen 9 §:n 2 momentin säätämiseen liittyneen eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta kritisoi hallituksen esittämää poikkeussäännöstä ongelmalliseksi sananvapauden ja julkisuusperiaatteen kannalta. Perustuslakivaliokunta esitti, että poikkeussäännös olisi syytä muotoilla perusoikeuksia vähemmän rajoittavasta lähtökohdasta käsin esimerkiksi niin, että asiakirjassa mahdollisesti olevaa itsenäistä teosta ei saisi asiakirjasta erillään käyttää puhtaasti kaupalliseen tarkoitukseen.³¹ Vaikka lausuntoa voidaan sinänsä pitää

26. PeVL 7/2005 vp (HE 28/2004 vp laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta), s. 2.

27. Jaatinen 2015, s. 34.

28. Käyttötarkoitussidonnaisuutta on kuvattu esitöissä siten, että esimerkiksi kaavoitusta koskevien päätösten liitteenä olevia karttoja saisi säännöksen nojalla käyttää kaavoituksen tarkoituksen toteuttamiseksi. Vastaavasti standardia koskevaan päätökseen sisältyvää standardia saisi käyttää standardoinnin tarkoituksen toteuttamiseksi, ks. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta 28/2004 vp, s. 80.

29. Teoskynnyksellä on vakiintuneesti tarkoitettu sitä, että teoksen tulee olla tekijänsä luovan työn omaperäinen tulos, ks. esim. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tekijänoikeuslain muuttamisesta ja oikeudesta valokuvaan annetun lain kumoamisesta 287/1994 vp, s. 5.

30. HE 28/2004 vp, s. 80–81.

31. PeVL 7/2005 vp, s. 3.

vahvistuksena siitä, ettei kaupallinen uudelleenkäyttö kuuluisi valiokunnankaan näkemyksen mukaan ainakaan julkisuusperiaatteen ydinalueeseen, valiokunnan ehdottamaa kaupallista tarkoitusta koskevaa muotoilua ei kuitenkaan päädytty ottamaan lopulliseen säädöstekstiin eikä säännösten sanamuotoihin muutenkaan tältä osin koskettu.³²

Säännöstä lienee siis nykyiselläänkin tulkittava niin, että teoskynnyksen ylittävien teosten lisäksi 9 §:n 2 momentin poikkeussäännösten piiriin kuuluvat periaatteessa myös tekijänoikeuden lähioikeuksin suojatut luettelot, tietokannat ja valokuvat. Edelleen tällaisten tietoaaineistojen lakisääteinen käyttöoikeus olisi sidottu periaatteessa asiakirjan alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Lisäksi myöskään muiden kuin tekijänoikeuslain suojaa vailla olevien asiakirjojen osalta julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyvästä tekijänoikeuslain 25 d §:n 1 momentissa säädetystä oikeudesta saada asiakirjaan sisältyvä teoskappale tiedoksi ei itsessään voida johtaa suoraa oikeutta käyttää tällaista kappaletta kaupalliseen tarkoitukseen ilman tekijän lupaa.³³ Välitöntä merkitystä ei näyttäisi olevan sillä, onko kyse viranomaisen työntekijän, viranomaisen toimeksiannosta toimivan vai ulkopuolisen kolmannen osapuolen tuottamasta datasta, jos se kuitenkin kuuluu tekijänoikeussuojan piiriin.³⁴

Edellä mainittuun johtopäätökseen ei voida kuitenkaan viranomaisen työntekijöiden osalta varauksetta luottaa ainakaan tietokannan suojaa koskevissa kysymyksissä. EU:n avoimen datan direktiivin 1 artiklan 6 kohdassa on nimenomaisesti säädetty, että julkisen sektorin elimet eivät saa käyttää tietokannan valmistajan oikeutta estääkseen asiakirjojen uudelleenkäyttöä tai rajoittaakseen sitä yli avoimen datan direktiivissä asetettujen rajojen. Kuten todettu, kansallinen lainsäädäntö edellyttäisi niin ikään tällaisten rajoitusten säätämistä lailla. Avoimen datan direktiivin perusteella näyttäisi selvältä, että jos viranomaisen muodostaa itse tietokannan, se ei voisi tietokannan valmistajana käyttää tekijänoikeuslain 49 §:ssä säädettyä valtaa määrätä tietokannan käytöstä. Kaupallisen käytön luvanvaraisuus voinee sen sijaan tulla kyseeseen viranomaisen työntekijöiden luomien teoskynnyksen ylittävien teosten osalta.

Tämä olisi loogista siinä mielessä, että varsinaisten teosten voidaan argumentoida olevan sidotumpia tekijänä toimiviin luonnollisiin henkilöihin kuin

32. SuVM 1/2005 vp (HE 28/2004 vp laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta), s. 7.

33. Tekijänoikeuslain vanhemmissa esitöissä on todettu, että 25 d §:n 1 momentin säännös antaisi viranomaisille ja tietojen pyytäjälle oikeuden valmistaa teoskappaleita ilman tekijän suostumusta. Rajoitus ei sen sijaan kohdistuisi laajemmalti tekijän taloudellisiin oikeuksiin, ja teoskappaleen muunlainen kuin tiedonsaantioikeuden toteuttamiseen liittyvä käyttö edellyttäisi tekijän lupaa, ellei käyttö olisi sallittua jonkin toisen rajoitussäännöksen nojalla, ks. HE 287/1994 vp, s. 32.

34. Myöskään EU:n avoimen datan direktiivissä ei rajata julkisyhteisön omia työntekijöitä tekijänoikeussuojan ulkopuolelle: direktiivin johdanto-osan 56 kohdan mukaan direktiiviä olisi sovellettava rajoittamatta julkisen sektorin työntekijöiden kansallisen lainsäädännön nojalla nauttimien oikeuksien, taloudelliset ja moraaliset oikeudet mukaan luettuina, noudattamista.

esimerkiksi työ- tai virkasuhteessa luotujen tietokantojen ja tietokoneohjelmien, joihin liittyvät oikeudet siirtyvät tekijänoikeuslain 49 b §:n perusteella automaattisesti työnantajalle.³⁵ On huomioitava, että vain luonnolliset henkilöt – sekä heidän kauttaan jossain määrin myös yksityiset oikeushenkilöt – voivat nauttia omaisuuden perusoikeussuojasta. Sen sijaan julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden ei ole katsottu kuuluvan tämän suojan piiriin. Suojaa on kuvailtu ennemmin persoonalliseksi kuin taloudelliseksi oikeudeksi, ja sen kohteena eivät ole niinkään omaisuuserät ja abstraktit sopimussuhteet itsessään vaan ihmisyksilöt ja heidän legitimit oikeutensa ja odotuksensa.³⁶

Siten viranomaisen työntekijöiden työ- tai virkasuhteessa luomat teosta persoonattomammat tietokannat ja tietokoneohjelmat eivät välttämättä nauti tekijöidensä kautta samanlaista perusoikeussuojaa kuin varsinaiset teokset eikä niissä liene kyse samanlaisesta perusoikeuksien välisestä punninta-asetelmasta kuin omaisuuden suojan piiriin kuuluvissa varallisuuserissä.³⁷ Tulkinnanvaraisempia lienevät muut tekijänoikeuden lähioikeudet, kuten oikeus valokuvaan. Kaikenlaisille valokuville tekijänoikeuslain 49 a §:ssä erikseen säädettyä suojaa on pidetty heikompana kuin varsinaisen valokuvateoksen suojaa muun muassa siinä mielessä, että valokuvaaja voi pätevästi luopua varsinaista teosta persoonattomampaan valokuvaan liittyvistä moraalisisistä oikeuksistaan.³⁸ Toisaalta valokuvien osalta ei ole nimenomaisesti säädetty oikeuksien siirtymisestä työnantajalle suoraan työsuhteen perusteella.

Hankalien kysymysten pariin saatetaan ajautua erityisesti tilanteissa, joissa konsulttiyritys tai muu yksityinen taho laatii viranomaisen toimeksiannosta asiakirjoja tai muunlaisia data-aineistoja, jotka sisältävät teoskynnyksen ylittäviä teoksia tai muuta tekijänoikeuslainsäädännön suojaamaa tietoa. Myös viranomaisen toimeksiannosta laaditut asiakirjat ovat julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaisesti viranomaisen asiakirjoja. Sen sijaan se, kenen toimeksiannosta ja kustannuksella asiakirjat laaditaan, ei suoraan ratkaise sitä, minkä laajuiset oikeudet toimeksiannon lopputuloksiin kuuluvat toimeksiantajalle ja mitä oikeuksia jää toimeksisaajalle. Tekijänoikeuslain 27 §:n 2 momentin mukaisesti teoskappaleen luovutus ei sisällä oletusarvoisesti tekijänoikeuden luovutusta vaan laajemmasta tekijänoikeuksien luovutuksesta tulee nimenomaisesti sopia.

35. Työ- ja virkasuhteessa luodut tietokoneohjelmat ja niihin välittömästi liittyvät teokset sekä tietokannat siirtyvät säännöksen perusteella automaattisesti työnantajalle jo työsuhteen olemassaolon perusteella. Muunlaiset teoskynnyksen ylittävät teokset eivät siirry automaattisesti työnantajalle, vaan työnantajan tulee aina pystyä näyttämään toteen oikeuksien siirtymistä koskevan sopimuksen olemassaolo, ks. Kristiina Harenko – Valtteri Niiranen – Pekka Tarkela, Tekijänoikeus. 2. uudistettu painos. Alma Talent 2016, s. 335–336.

36. Länsineva 2011, s. 557–558, 566–567.

37. Tietokoneohjelmien osalta ei tosin selvää ole aina sekään, kuuluvatko ne viranomaisen asiakirjan määritelmän piiriin, ks. alaviitteet 47 ja 49.

38. Pirkko-Liisa Haarmann, Immateriaalioikeus. 5., uudistettu painos. Talentum Media 2014, s. 130–132.

Myöskään avoimen datan direktiivissä ei tarjota tekijänoikeuksien alaista dataa vapaasti hyödynnettäväksi, vaan direktiiviä ei sen 1 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan sovelleta asiakirjoihin, joihin kohdistuu kolmansien osapuolten teollis- ja tekijänoikeuksia.³⁹

Näin ollen varmin tapa välttää ristiriidat tekijänoikeusnäkökohtien, asiakirjajulkisuusvelvoitteiden ja datan uudelleenkäytettävyyteen liittyvien tavoitteiden välillä onkin pyrkiä määrittelemään jo konsulttitoimeksiannosta koskeviin sopimuksiin toimeksiannon lopputuloksille vapaat käyttö-, muokkaus- ja luovutus-oikeudet.⁴⁰ Tällöin toimeksiannon saajallekin on alusta alkaen selvää, että toimeksiannon lopputuloksia voidaan tulla käyttämään muissakin käyttötarkoituksissa kuin siinä alkuperäisessä tarkoituksessa, johon ne laadittiin. Toisaalta jos lopputuloksiin ei sovita vapaita oikeuksia, voivat mahdollisuudet niiden kaupalliseen uudelleenkäyttöön jäädä tekijän luvan puuttuessa käytännössä vajavaisiksi.

Oikeustilaa voidaan tältä osin kritisoida erityisesti tekijänoikeuden lähioikeuksien kannalta epätydyttäväksi. Kuten *Pitkänen* on tuonut esille, lähioikeuksien sääntelyä voidaan pitää nykytilanteessa epämääräisenä. Sitä ei ole pyritty rakentamaan johdonmukaisesti yhtenäisen suojan kohteen, kuten potentiaalisimmin investoinnin suojan, ympärille.⁴¹ Kuten edellä huomattiin, myös julkisuusperiaatteen ja immateriaalioikeuksien suhdetta on pyritty jäsentämään tekijänoikeuslainsäädännössä varsin joustamattomien sääntöpoikkeuskategorioiden avulla eikä varsinaista tekijänoikeutta ole selväsanaisesti eroteltu persoonattommista lähioikeuksista. Tämä voi osaltaan hankaloittaa perusoikeuslähtöisten punninta-asetelmien rakentamista julkisuusperiaatteen, uudelleenkäytön ja immateriaalioikeuksien suojan välille. Erityisesti tilanteissa, joissa dataa tuotetaan julkisen sektorin toimeksiannosta ja kustantamana, uudelleenkäytön estyminen datan tuottajan immateriaalioikeuksien vuoksi voisi olla yleisen edun näkökulmasta ei-toivottu seuraus.

39. Direktiivin johdanto-osan 54 kohdan mukaan tekijänoikeuksilla tarkoitetaan tekijänoikeuden lisäksi myös sen lähioikeuksia.

40. Esimerkiksi IT-konsultointipalveluita koskevat JIT-vakioehdot takaavat tilaajalle vapaat oikeudet käyttää, muokata ja luovuttaa konsultoinnin lopputuloksia, ks. JHS 166 Julkisen hallinnon IT-hankintojen yleiset sopimusehdot. Liite 6: Erityisehtoja konsultointipalveluista (JIT 2015 – Konsultointi). <https://www.suomidigi.fi/ohjeet-ja-tuki/jhs-suositukset/jhs-166-julkisen-hallinnon-it-hankintojen-yleiset-sopimusehdot-jit-2015-huom-vanhentuneet> (vierailtu 25.1.2023), kohta 6. Sen sijaan muunlaisiin palveluihin sovellettavat JYSE 2014 Palvelut -ehdot eivät oletusarvoisesti takaa yhtä laajoja oikeuksia, ks. Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot palveluhankinnoissa. JYSE-ehdot, huhtikuu 2022. Valtiovarainministeriön julkaisu 23/2022. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163990> (vierailtu 2.9.2022), kohta 20.

41. Pitkänen 2017, s. 600–602.

2.3. Henkilötietojen suoja ja muut rajoittamisperusteet

Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja on tunnistettu EU:n avoimen datan direktiivissä niin ikään mahdolliseksi perusteeksi rajoittaa julkisen sektorin datan avointa uudelleenkäyttöä. Direktiivin 1 artiklan 4 kohdan mukaan direktiivi ei rajoita henkilötietojen suojelua koskevaa unionin oikeutta ja jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, kuten EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679 sekä kansallisen lainsäädännön vastaavia säännöksiä. Myös kotimaisessa perustuslaillisessa kontekstissa muun muassa yksityisyyden suoja on tunnistettu mahdolliseksi perusteeksi rajoittaa julkisuusperusoikeutta.⁴²

Julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan suhdetta on pidetty monimutkaisena. Tämä on voinut liittyä muun muassa siihen, että kotimaisessa oikeuskäytännössä henkilötietojen suoja on aikaisemmin pidetty lähinnä yksityiselämän suojaan kytkeytyvänä oikeutena ja siksi julkisessa asemassa olevien tai julkiseen toimintaan osallistuvien henkilöiden tietoja ei ole tulkittu välttämättä lainkaan henkilötietolainsäädännön suojapiiriin kuuluviksi henkilötiedoiksi. EU-oikeudessa sen sijaan EU:n perusoikeuskirjassa säädetty ja tietosuojalainsäädännössä konkretisoituva henkilötietojen suoja on saanut laajemman merkityssisällön: sen on todettu suojaavan myös muita luonnollisten henkilöiden oikeuksia ja vapauksia kuin yksityiselämän suoja, ja täten myöskään esimerkiksi virkamiesten tai yleisemmin julkista ammattitoimintaa harjoittavien henkilöiden tietoja ei ole kategorisesti jätetty suojan ulkopuolelle. Näin ollen siitä, että henkilötiedot ovat julkisuuslain nojalla julkisia, ei voi suoraan päätellä, että niitä voisi rajoituksetta käyttää kaupalliseen tarkoitukseen.⁴³ Henkilötietoja sisältävän viranomaisdatan kaupalliseen uudelleenkäyttöön liittyviä erityiskysymyksiä tarkastellaan lähemmin seuraavissa luvuissa.

Kaikki julkisuusperusoikeuden rajoitusperusteet eivät myöskään palaudu yksilön perusoikeuksiin, vaan joissain tilanteissa julkisuuden ja siten myös kaupallisen uudelleenkäytön rajoitukset voivat perustua myös yleiseen etuun liittyviin näkökohtiin. Tällaiset yleiseen etuun liittyvät rajoitteet uudelleenkäytölle voivat konkretisoitua esimerkiksi salassapitosäännöksinä, joita käsitellään tarkemmin jäljempänä alaluvussa 3.2. Seuraavaksi huomio suunnataan julkisuuslainsäädäntöön, joka konkreettisemmin ohjaa viranomaisissa sitä, milloin viranomaisdata kuuluu asiakirjajulkisuuden piiriin, sekä sitä, minkä edellytysten vallitessa ja millaisilla tekniikoilla viranomaisdataa voidaan luovuttaa kaupallisen uudelleenkäytön tarkoitukseen.

42. HE 309/1993, s. 58.

43. Jaakko Seppänen, *Julkisten henkilötietojen luovuttaminen viranomaisissa eurooppalaistuneen tietosuojalainsäädännön aikakaudella*. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2019, erityisesti s. 43–44, viittaukset muun muassa kotimaiseen tapaukseen KHO 2012:88 ja EU-tuomioistuimen tapauksiin C-345/17 Buivids, ECLI:EU:C:2019:122, kohdat 45–46 sekä C-615/13 P Client Earth ja PAN Europe, ECLI:EU:C:2015:489, kohdat 32–33.

3. Julkisuuslain mukaiset reunaehdot viranomaisdatan luovutuksille

3.1. Data viranomaisen asiakirjana

Julkisuuslainsäädännössä ei suoranaisesti tunnisteta datan käsitettä vaan julkisuus koskee asiakirjoja ja muita tallenteita. Tärkeä esikysymys datan kaupallisen uudelleenkäytön tarkastelussa on siten se, missä tilanteissa viranomaisen hallinnoimassa datassa on kyse ylipäättään sellaisista viranomaisen asiakirjoista tai tallenteista, jotka kuuluvat julkisuuslainsäädännön mukaisen asiakirjajulkisuuden piiriin. Vain julkisuuslain mukaisesti julkisiksi tullessiin tietoihin kohdistuu kenen tahansa yleinen tiedonsaantioikeus; muunlaisten tietojen osalta liikutaan joko harkinnanvaraisuuden tai salassapitovelvollisuuden alueella.⁴⁴

Julkisuuslain systematiikassa datan julkisuus on sidottu ensinnäkin viranomaisen asiakirjan käsitteeseen. Viranomaisen asiakirjan määritelmä itsessään on laaja: sillä tarkoitetaan julkisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisesti kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitettua merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Määritelmällä on tavoiteltu välineneutraaliutta: sen tulisi soveltua riippumatta siitä, minkälaiselle alustalle ja minkälaisin menetelmin informaatio tallennetaan ja saadaan selville.⁴⁵ Siten myös viranomaisten käyttämät tietojärjestelmät ja niihin tallennetut asiakirjat kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan.⁴⁶ Tietojärjestelmiin tallennettua dataa koskevaa tiedonsaantioikeutta on kuvailtu jopa monipuolisemmaksi kuin perinteisiä asiakirjoja koskevaa. Se voi ulottua periaatteessa mihin tahansa hakuparametrien perusteella muodostettavaan viestiin riippumatta siitä, käyttääkö viranomaisen samanlaista hakua toiminnassaan.⁴⁷

Poikkeuksen julkisuuslain soveltamisalaan muodostavat niin sanotut ei-asiakirjat, joiden julkisuus ei ole perusteltavissa julkisuusperiaatteella. Tällaisia voivat olla yksityiskirjeet, alustavat luonnokset ja muistiinpanot, vain sisäiseen käyt-

44. Mäenpää 2020, s. 164–167.

45. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi 30/1998, s. 53.

46. Mäenpää 2020, s. 77–80.

47. Voutilainen 2019, s. 285, viittaus HE 30/1998, s. 54. Samassa yhteydessä on esitöissä todettu, ettei viranomaisen ole toisaalta velvollinen muuttamaan tietokoneohjelmiaan tai yhdistelemään eri käyttötarkoituksia varten laadittujen tiedostojen tietoja. Toisaalta viranomaisen vakiintunut käytäntö näyttäisi voivan laventaa edelleen oikeusohjeen tulkintaa: tietynlaisen verotietoaineiston tuottamisen vaatima poiminta- ja ohjelmointityö oli tapauksessa muodostunut osaksi Verohallinnon vakiintunutta toimintaa, ja tapauksen erityisissä olosuhteissa Verohallinnolle oli syntynyt velvollisuus laatia pyydetty listaus, ks. KHO 2022:146, kohdat 67–68.

töön hankitut asiakirjat ja löytötavarat. Myös tietynlaiset viranomaisen sisäiseen työskentelyyn tarkoitetut asiakirjat jäävät julkisuuslain ulkopuolelle.⁴⁸ Datan julkisuuden ja luovuttamisedellytysten näkökulmasta mielenkiintoinen onkin kysymys siitä, missä vaiheessa viranomaisen hallussa olevasta datasta muodostuu julkisuuslaissa tarkoitettuja asiakirjoja ja missä kulkee raja julkisuuslain piiriin kuuluvien ja sen ulkopuolelle jäävien ei-asiakirjojen ja sisäisen työskentelyn asiakirjojen välillä.

Tapauksessa KHO 2007:64 otettiin nimenomaisesti kantaa rajanvetoon niin sanotun raakadatan ja sen pohjalta tiettyyn käyttötarkoitukseen muodostetun viranomaistiedon yhteydessä käytetyn asiakirjakäsitteen välillä. Tapauksessa käsiteltiin erilaisten poliisin televelvonnassa kertyneiden tietoaineistojen asiakirjaluonnetta. Poliisin toimittamassa yli kahden vuoden kestoisessa televelvonnassa ja -kuuntelussa oli kertynyt muun ohella suuri määrä tähän toimintaan liittyvää raakadataa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että poliisin haltuun telepakkokeinoja käytettäessä tullutta tutkittavana olevaan asiaan liittymätöntä aineistoa, jota poliisi ei ole tarkoittanut ottaa sellaisenaan haltuunsa, ei voitu vielä pitää sellaisena julkisuuslaissa tarkoitettuna viranomaisen asiakirjana, joka olisi valmis käyttötarkoitukseensa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan vasta niin sanotusta raakadatasta tuotettuja ja ymmärrettävissä olevia tallenteita voitiin pitää julkisuuslaissa tarkoitettuina viranomaisen asiakirjoina.

Edellä mainitun tapauksen perusteella näyttäisi mahdolliselta, että viranomaisen hallussa voisi olla raakadataa, jota ei olisi vielä käytetty viranomaisessa sellaiseen tarkoitukseen, jossa siitä muodostuisi julkisuuslain kannalta merkityksellisiä asiakirjoja.⁴⁹ Toisaalta on syytä pohtia, onko arviointiin vaikutusta kyseisen oikeustapauksen jälkeen säädetyllä EU:n avoimen datan direktiivillä ja sen implementoinnin yhteydessä julkisuuslain 16 §:n 2 momenttiin ja tiedonhallintalain 24 a §:ään otetuilla uusilla säännöksillä, jotka koskevat jokaisen oikeutta saada sähköisessä muodossa tieto tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyvistä julkisista asiakirjoista. Esimerkkinä tällaisesta dynamisesta datasta pidetään direktiivissä ja lakimuutoksen esitöissä muun muassa ympäristöön liittyviä, liikenteeseen liittyviä, satelliiteista saatuja, meteorologisia ja anturien tuottamia tietoja.⁵⁰

Jos jo esimerkiksi minkä tahansa laatuista viranomaisen hallussa olevasta anturi- tai liikennedatasta voi muodostua julkisuuslain piiriin kuuluvia viranomaisen asiakirjoja, herää epäily, onko enää perusteltua erotella joiain

48. Mäenpää 2020, s. 91–100.

49. Asiakirjan määritelmä ei edellytä, että datasta muodostuva viesti olisi välittömästi ymmärrettävissä lukemalla, kuuntelemalla tai katselemalla, ks. HE 30/1998 vp, s. 53. Toisaalta esimerkiksi tapauksessa Helsingin HaO 5.11.2020 nro 20/0894/1 todettiin, että asemakaavasuunnittelussa käytetty 3D-tietomalli ei itsessään ollut sähköinen asiakirja vaan viranomaisen työväline. Tietomallin avulla tuotetut havainnekuvat puolestaan voivat olla viranomaisen asiakirjoja.

50. Avoimen datan direktiivin johdanto-osan 31 kohta ja HE 74/2021 vp, s. 44.

muunlaisia data-aineistoja, jotka eivät kuuluisi julkisuuslain asiakirjakäsitteen piiriin. Toisin kuin kotimaiseen asiakirjan määritelmään EU:n avoimen datan direktiivin 2 artiklan 6 kohdassa asiakirjan määritelmään ei ole selväsanaisesti sisällytetty lisämääreitä tietosisällön muodostavien merkkien kuulumisesta tai käyttämisestä johonkin tiedossa olevaan käyttötarkoitukseen. Näin direktiivin perusteella asiakirjana voidaan pitää mitä tahansa tietosisältöä tai sen osaa – eli dataa ylipäänsä. Jos hyväksytään edellä esitetty premissi siitä, että julkisuuslakia tulkittaessa tulisi ottaa huomioon myös EU:n avoimen datan sääntelyn tavoitteita, erottelu raakadatan ja julkisuuslain mukaisten asiakirjojen välillä saattaa jäädä jatkossa oikeudellisesti vähämerkitykselliseksi.

Viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjojen osalta oikeuskäytännössä on arvioitu niin ikään pyydettyjen tietojen alkuperäistä käyttötarkoitusta ja liityntää viranomaiselle kuuluviin tehtäviin: tapauksessa KHO 18.3.2015 T 781 todettiin, että ministerin sähköinen kalenteri oli luonteeltaan viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittu asiakirja. Myös koulutustilaisuutta varten laadittua diaesitystä on pidetty luonteeltaan sisäisen työskentelyn asiakirjana.⁵¹ Toisaalta esimerkiksi poliisin tietojärjestelmän lokitietoja on pidetty yksiselitteisesti viranomaisen asiakirjana, joka ei jää julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.⁵² Myöskään palolaitoksen palopaikalta ottamia valokuvia ei voitu pitää sisäisen työskentelyn asiakirjoina.⁵³

Edellä tarkastellun perusteella usein käytetyt erottelut datan, informaation ja tiedon välillä näyttäisivät siis olleen jossain määrin merkityksellisiä myös julkisuuslain soveltamisessa. Kotimaisesta oikeuskäytännöstä on tunnistettavissa jonkinlaisia rajanvetoja, joiden perusteella kaikenlainen raakadata ei olisi automaattisesti viranomaisen asiakirjan käsitteen piirissä, ennen kuin siitä muodostetaan viranomaisessa johonkin käyttötarkoitukseen käytettävää tietoa. Toisaalta tietojen pyytäjän oman käyttötarkoituksen ja tähän tarvittavien hakuparametrien ei tarvitse olla samoja, joita viranomaiset käyttävät, ja EU:n avoimen datan direktiivin säännökset näyttäisivät edelleen laajentavan käsitystä julkisuuslain piiriin kuuluvan datan mahdollisista variaatioista.

3.2. Salassa pidettävä data

Asiakirjaluonteen lisäksi datan julkisuuskysymyksen tarkastelussa on huomioitava mahdolliset salassapitoperusteet. Vaikka tietojärjestelmässä käsiteltävä data olisi tulkittavissa julkisuuslain mukaisen viranomaisen asiakirjan käsitteen piiriin kuuluvaksi, se voi olla kuitenkin säädetty salassa pidettäväksi. Salassapito-

51. KHO 2020:113.

52. KHO 2014:69 ja Kuopion HaO 11.11.2011 T 11/0424/2.

53. KHO 2016:207.

perusteista on säädetty julkisuuslain 24 §:ssä ja erityislainsäädännössä. Tyypillistä pääsääntöisesti salassa pidettävää dataa, jota viranomaisten hallussa voi olla mittaviakin määriä, voi olla esimerkiksi turvallisuusjärjestelyihin liittyvä data, kuten tietojärjestelmien tietoturvallisuusjärjestelyihin liittyvät tiedot ja järjestelmän käytöstä kerättävät lokitiedot.⁵⁴

Salassa pidettäviä tietoja koskevat asiakirjasalaisuus, vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Viranomaisen ei saa ilmaista salassa pidettäviä tietoja muille kuin niiden saamiseen lakisääteisesti oikeutetuille tahoille. Hyväksikäyttökielto puolestaan merkitsee muun muassa sitä, että jos tietty taho saa haltuunsa salassa pidettävää tietoa esimerkiksi asianosaisaseman perusteella, kyseinen taho ei saa käyttää tällaisia tietoja hyväkseen – myöskään kaupallisen hyötymisen tarkoituksessa.⁵⁵ Salassa pidettävän tiedon saamiseen voidaan erityistapauksessa antaa julkisuuslain 28 §:n mukaisesti lupa tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten, mutta kaupallista käyttötarkoitusta poikkeussäännös ei kata. Salassapitosäännösten voidaan siis todeta muodostavan rajoituksen myös tietynlaisen viranomaisdatan kaupalliselle uudelleenkäytölle.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdassa mainittu julkisyhteisön liikesalaisuus ja 20 kohdassa mainittu yksityisen liikesalaisuus ovat erityisen kiinnostavia salassapitoperusteita tutkimuskysymyksen kannalta. Kuten *Vapaavuori* on todennut, liikesalaisuuden käsite on suhteellinen ja riippuvainen sen kulloisestakin soveltamistilanteesta. Liikesalaisuuden määritelmästä säädetään nykyisin liikesalaisuuslain (595/2018) 2 §:ssä. Liikesalaisuuden tunnuspiirteisiin kuuluvat tiedon salaisuus, salassapitointressi eli taloudellinen arvo sekä tosiasialliset toimenpiteet, joilla liikesalaisuuden haltija pyrkii suojaamaan kyseistä tietoa.⁵⁶ Tältä osin kysymys herää, missä laajuudessa viranomaisen voi pitää salassa sellaista tietoa, jolla on taloudellista arvoa viranomaiselle itselleen tai jollekin kolmannelle osapuolelle. On helppoa kuvitella tilanteita, joissa datan uudelleenkäyttöpotentiaali ja datan tuottajan salassapitointressi kasvavat yhtämittaa.

Liikesalaisuussäännöksiä koskevissa esitöissä on painotettu, että viranomaisen asiakirjojen julkisuus on perustuslain mukaisesti pääperiaate ja että salassapitosäännökset ovat aina poikkeuksia tästä, minkä vuoksi julkisuuden rajoitukset kohdistuvat vain välttämättömään ja niiden tulkinta on suppeaa ja tarkkarajaisista.⁵⁷ Näin ollen etenkin julkisyhteisön omaa liikesalaisuutta salassapitoperusteena lienee tulkittava suppeasti. Viranomaisen ei voi lähteä esimerkiksi siitä, että se voisi automaattisesti pitää salassa mitä tahansa dataansa vain siksi, että se ei ole

54. Voutilainen 2019, s. 460–461.

55. Mäenpää 2020, s. 414–429.

56. Tom Vapaavuori, Liikesalaisuudet ja salassapitosopimukset. 3. uudistettu painos. Alma Talent 2019, s. 69–72. Myös julkisuuslain soveltamistilanteissa lähtökohtana on liikesalaisuuslain mukainen liikesalaisuuden määritelmä, ks. Hallituksen esitys eduskunnalle liikesalaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 49/2018 vp, s. 122–123.

57. HE 49/2018 vp, s. 124.

yleisesti tunnettua ja että sillä on taloudellista arvoa. Laajentava tulkinta olisi julkisuusperiaatteen ja EU:n avoimen datan sääntelyn tavoitteiden vastainen. Viranomainen ei ole markkinaehtoinen toimija, eikä viranomaisen omien liiketaloudellisten näkökohtien tulisi ohjata julkisuuslain soveltamista. Käytännössä poikkeuksen alaan voinevat kuulua lähinnä viranomaisten valmistelemiin konkreettisiin liiketoimiin, kuten osto-, myynti- ja sopimustilanteisiin, välittömästi vaikuttavat tiedot.⁵⁸

Yksityisen liikesalaisuus voi sen sijaan olla merkittävä peruste rajoittaa tietojen kaupallista uudelleenkäyttöä. Esitöiden mukaan liikesalaisuudet voivat olla hyvin monenlaista teknistä tai taloudellista tietoa. Liikesalaisuuksia voivat olla muun muassa valmistustiedot, testitulokset, liikeideat, hinnoittelutiedot, taitotieto, markkinaselvitykset, talousennusteet, kilpailija-analyysit, asiakasrekisterit ja yritysten hallinnollis-organisatoriset tiedot. Liikesalaisuus voi olla tietokoneohjelman lähdekoodi tai muu ohjelman osa, kuten rakenne, määrittely tai siihen sisältyvät algoritmit tai tietokannat.⁵⁹ Esimerkiksi tietokanta voi siis tulla asiakirjajulkisuuden ja siten myös kaupallisen uudelleenkäytön rajoitusten piiriin immateriaalioikeuksien lisäksi myös liikesalaisuussääntelyn myötä.

3.3. Datan luovuttamistekniikat

Perinteinen lähtökohta julkisuuslaissa on ollut se, että tiedot julkisista asiakirjoista on ollut oikeus saada suullisesti tai nähtäväksi ja jäljennettäväksi viranomaisessa paikan päällä tai kopiona taikka tulosteena. Julkisuuslain 16 §:n 1 momentin mukaisesti näiden tiedonantotapojen ollessa kyseessä tieto on ensisijaisesti annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai vastaavan synn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Sen sijaan säännökset datan sähköisestä luovuttamisesta eivät ole yhtä yksiselitteisiä.

Julkisuuslain 16 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaisen ratkaisuista automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Samoin 16 §:n 2 momentin toiseksi virkkeeksi on hiljattain lisätty edellä jo sivuttu dynaamista dataa koskeva säännös: 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 viran-

58. Julkisuuslain esitöissäkin puhutaan pääsääntöisesti nimenomaan julkisyhteisön omista liiketoimista, ks. HE 30/1998 vp, s. 94. Ks. myös KHO 2020:6, jossa kaupungin suunniteltuun kiinteistöjen myyntiin liittynyt hinta-arvio todettiin salassa pidettäväksi.

59. HE 49/2018, s. 84.

omaisen henkilörekisteriin tai muuhun sellaiseen asiakirjaan, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin. Päätösrekisterin tiedot ja dynaaminen data muodostavat siis sellaista dataa, jota viranomaisella on paitsi oikeus periaatteessa myös velvollisuus luovuttaa pyydetessä sähköisessä muodossa.

Muunlaisten tietojen ja asiakirjojen osalta tietojen antaminen sähköisessä muodossa tai teknisenä tallenteena on julkisuuslain 16 §:n 2 momentin kolmannen virkkeen mukaan viranomaisen harkinnassa, jollei toisin säädetä. Näin ollen viranomaisella ei ole tiukasti ottaen ehdotonta velvollisuutta luovuttaa tällaisia muunlaisia tietoja nimenomaisesti sähköisessä muodossa. Harkinta kyseisen lainkohdan nojalla ei ole kuitenkaan vapaata, vaan sitä sääntelevät julkisuuslain 17 §:stä ilmenevät periaatteet, joilla voi olla vaikutusta myös sen arviointiin, missä muodossa tietoja tulisi luovuttaa julkisuusperiaatteen tarkoituksien toteuttamiseksi.⁶⁰

Kun kyse on henkilötietoja⁶¹ sisältävistä tietoaisteista, tietojen luovuttamiseen sähköisessä muodossa liittyy tiettyjä erityisedellytyksiä. Yksittäisiä julkisia henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja on käytännössä mahdollista saada viranomaisilta myös sähköisessä muodossa ilman luovutuksen erityisedellytysten laajempaa selvittelyä. Sen sijaan henkilötietojen laajamittaisempi luovuttaminen saattaa rinnastua julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa erikseen mainittuun luovutukseen viranomaisen henkilörekisteristä, jolloin viranomaisen tulisi selvittää ennen luovutusta julkisuuslain 13 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla tietojen käyttötarkoitus ja muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat.⁶² Näin ollen esimerkiksi laajamittaisen henkilötietoja sisältävän tietokannan luovuttaminen kokonaisuudessaan kaupalliseen tarkoitukseen kuuluisi ilmeisimmin viranomaisen henkilörekisteriä koskevien erityisedellytysten piiriin.

Tutkimuskysymyksen kannalta olennaista olisi selvittää, onko henkilötietoja sisältävän viranomaisdatan luovuttaminen kaupallisen uudelleenkäytön tarkoitukseen ylipäätään julkisuus- ja tietosuoja-lainsäädännön näkökulmasta hyväksyttävää. Tällaisessa tarkoituksessa tapahtuva henkilötietojen käsittely olisi todennäköisesti sellaista käsittelyä, joka kuuluu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain (1050/2018) soveltamisalaan. Henkilötiedot

60. KHO 2022:112, kohta 56.

61. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 4 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen tai muiden artiklassa lueteltujen lisätietojen, perusteella.

62. Ks. Seppänen 2019, erityisesti s. 48 ja viittaukset Päivi Korpisaari, Miten henkilötietojen suoja rajoittaa paikkatietojen käyttämistä? *Liikejuridiikka* 1/2018, s. 34–65; Olli Mäenpää, *Julkisuusperiaate*. 3., uudistettu painos. Talentum Media 2016, s. 203 sekä Riku Neuvonen, *Oikeus julkiseen tietoon*. Kauppakamari 2017, s. 137.

kuuluvat periaatteessa tietosuojalainsäädännön velvoitteiden ja esimerkiksi informointivelvollisuuden piiriin, vaikka ne olisivat julkisuuslainsäädännön perusteella julkisia ja saatu julkisesta lähteestä, kuten viranomaiselta.⁶³

Mahdollisia tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaisia henkilötietojen lainmukaisia käsittelyperusteita voisivat tässä kontekstissa olla lähinnä suostumus ja oikeutettu etu.⁶⁴ Suostumuksen merkitystä on korostettu myös julkisuuslain 16 §:n 3 momentin toisessa virkkeessä, jonka mukaan henkilötietoja saa luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.⁶⁵ Säännös on nykytarpeisiin valitettavan kasuistinen: se ei vastaa suoraan kysymyksiin henkilötietoja sisältävän viranomaisdatan minkä tahansa laatuisten kaupallisen hyödyntämisen käsittelyperusteista. Suoramarkkinointi ja mielipide- tai markkinatutkimukset ovat varsin spesifejä kaupallisen hyödyntämisen muotoja. Niissä otetaan todennäköisesti välitön kontakti rekisteröityyn henkilöön. Kuten edellä todettiin, ajateltavissa on muitakin tapoja, joilla henkilötietoja sisältävää viranomaisdataa voidaan hyödyntää kaupallisesti.

Lisäksi suostumuksen hankkiminen erikseen jokaiselta dataan sisältyvältä rekisteröidyltä voisi monissa tilanteissa muodostua käytännössä vaikeaksi. Tällöin oikeutettu etu nousee todennäköisesti ainoaksi suostumusta edellyttämättömäksi perusteeksi henkilötietojen käsittelylle. Siihen, voidaanko julkisuuslain mukaista luovutusta viranomaisen henkilörekisteristä ylipäätään perustaa tietojen pyytäjän oikeutettuun etuun, on oikeuskäytännön puutteen vuoksi vaikeaa vastata yksiselitteisesti. Oikeutettu etu on suomalaisessa tietosuojalainsäädännössä uudentyypinen käsittelyperuste.⁶⁶ *Korpisaari, Pitkänen ja Warma-Lehtinen* ovat luonnehtineet asiaa niin, että oikeutetun edun olemassaolon arviointi viranomaisessa voi muodostua vaikeaksi.⁶⁷ Oikeutetun edun olemassaolon arviointi edellyttää joka tapauksessa niin sanotun tasapainotestin tapauskohtaista tekemistä rekisteröidyn oikeuksien ja rekisterinpitäjän oikeutetun edun välillä. Tutkimuskysymyksen kannalta merkityksellistä voinee olla se, että oikeutettu etu voi unionin oikeuskäytännön valossa olla luonteeltaan myös taloudellinen.⁶⁸

63. Päivi Korpisaari – Olli Pitkänen – Eija Warma-Lehtinen, *Tietosuoja. 2., uudistettu painos*. Alma Talent 2022, s. 61, 217.

64. Dalla Corte 2018, s. 144.

65. Säännöstä koskeissa esitöissä viitataan rekisteröityjen itsemääräämisoikeuden varmistamiseen, ks. HE 30/1998 vp, s. 74.

66. Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2022, s. 132.

67. Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2022, s. 692.

68. Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2022, s. 133–135. Voidaan pohtia, olisivatko esimerkiksi ennakkoratkaisun C-73/07 Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy, ECLI:EU:C:2008:727 ja siihen liittyvän ratkaisun KHO 2009:82 perustelut voineet olla toisenlaiset, jos asiaa olisi arvioitu nykyisen oikeutettua etua koskevan säännöksen valossa. Kansallisessa ratkaisussa todettiin varsin kaavamaisesti silloisen lainsäädännön perusteella, ettei viranomaiselta saatujen verotietojen laajamittaista julkaisemista tekstiviestipalvelun välityksellä

Lopuksi on huomioitava, että tietosuojakysymyksistä riippumatta julkisuuslain systematiikan perustuminen tapauskohtaiseen tietopyyntöjen harkintaan ja toteuttamiseen voi rajoittaa tosiasiallisesti mahdollisuuksia hyödyntää viranomaisdataa kaupallisesti. Tietopyyntöjen tekeminen yhä uudelleen sekä niiden perusteella saatavien tietoaineistojen hallinnointi voivat muodostua kaupallisen toimijan kannalta haastavaksi, ja myös viranomaisen voi kuormittua kohtuuttomasti tietopyynnöistä.⁶⁹ Muun muassa näiden tosiasiallisten syiden takia on tarpeen tarkastella tarkemmin mahdollisuuksia datan luovuttamiseen suoraan tietojärjestelmien teknisten rajapintojen välityksellä, mistä säädetään nykyisin julkisuuslain sijasta tiedonhallintalaissa.

4. Datan luovuttaminen tietojärjestelmästä teknisten rajapintojen välityksellä

4.1. Tiedonhallinta- ja tietosuojalainsäädännön vaatimukset

Tiedonhallintalain 2 §:n 11 kohdan mukaan teknisellä rajapinnalla tarkoitetaan sähköisen tietojenvaihdon mahdollistavaa tiedonsiirtoratkaisua kahden tai useamman tietojärjestelmän välillä. Tekninen rajapinta voi olla mikä tahansa tekninen tiedonsiirtoratkaisu, jolla dataa siirretään tietojärjestelmästä toiseen. Kysymys on siis järjestelmien välisestä niin sanotusta integraatiosta. Rajapinta voidaan toteuttaa esimerkiksi viestipohjaisena eli niin sanottuna online-yhteytenä tai tiedostopohjaisena sanomana eräajopohjaisesti tietyin väliajoin tapahtuvana tiedonsiirtona. Teknisen rajapinnan käsite ei ole sidottu tiedonsiirtotapaan tai tiedostomuotoon, vaan teknisen rajapinnan toteuttamistapa ja teknologia määrittävät kunkin teknisen ratkaisun mukaisesti.⁷⁰

Tiedonhallintalain rajapintaluovutuksia koskevissa säännöksissä tehdään ero tietojen erilaisten vastaanottajatahojen välille. Viranomaisille tehtäviä luo-

voitu pitää henkilötietojen käsittelynä toimituksellisessa tarkoituksessa eikä käsittelylle siksi ollut henkilötietolainsäädännön mukaista perustetta. Nykyinen sääntely saattaisi ohjata arvioimaan journalismin ohella tarkemmin sitä, voisiko tällaisen palvelun tarjoamiseen liittyä muunlaista rekisterinpitäjän oikeutettua taloudellista etua.

69. Tietopyynnöstä aiheutuva työmäärä viranomaiselle ei itsessään voi olla julkisuuslain mukainen peruste tietopyynnön toteuttamisesta kieltäytymiselle, ks. Seppänen 2019, s. 52, viittausta eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuun EOA 5.12.2016 dnro 5372/2/15. Kuitenkin eduskunnan oikeusasiamieskin on esittänyt harkittavaksi julkisuuslain määräaikoja ja tietopyyntöjen rajaamista koskevien säännösten tarkistamista hyvin laajojen tietopyyntöjen osalta, ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017 K 16/2018 vp, s. 24–25.

70. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi 284/2018 vp, s. 66.

vutuksia koskevat 22–23 §, joiden soveltamista ei ole tarpeen tarkastella tässä tarkemmin. Tämän artikkelin mielenkiinnon kohteena ovat tiedonhallintalain 24–24 a §, jotka koskevat tietojen luovuttamista muille kuin viranomaisille – kuten kaupallisille toimijoille. Tiedonhallintalain esitöissä todetaan, että 24 §:n säännös mahdollistaisi teknisen rajapinnan kautta tietojen luovuttamisen myös hallinnon ulkopuolisiin tietojärjestelmiin⁷¹, joihin voitaisiin tämän artikkelin tarkoituksessa lukea esimerkiksi kaupallisen toimijan datan jatkojalostamiseen käyttämä tietojärjestelmä tai avoimen datan tietopalvelu, josta aineistoja voisi kuka tahansa noutaa.

Aluksi on huomioitava, että viranomaisilla ei ole ehdotonta velvollisuutta rajapintojen avaamiseen mihin tahansa dataan. Kuten alaluvussa 3.3. todettiin, päätösrekisterin tiedot ja dynaaminen data on oikeus saada yleensä myös sähköisessä muodossa: muiden aineistojen kyseessä ollessa sähköinen luovuttaminen on periaatteessa viranomaisen harkinnassa. Myös tiedonhallintalain esitöistä ilmenee, että 24 § olisi luonteeltaan mahdollistava eikä sillä säädettäisi tiedonsaantioikeuksista eikä sen perusteella kukaan voisi vaatia teknisen rajapinnan avaamista, vaan se jäisi viranomaisen harkittavaksi.⁷² Tiedonhallintalain uudessa 24 a §:ssä kuitenkin säädetään, että sähköisessä muodossa olevan dynaamisen datan olisi pyynnöstä oltava saatavilla nimenomaisesti teknisten rajapintojen avulla heti tiedon keräämisen jälkeen ja tarvittaessa useana kerralla ladattavana tiedostona. Dynaamisen datan osalta kyse ei siis ole nykyisin ainoastaan tarkoituksenmukaisuusharkinnasta vaan jopa velvoitteesta avata rajapintoja tällaiseen dataan.

Tiedonhallintalain 24 §:n mukaiselta rajapintaluovutukselta edellytetään myös, että tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja. Tekninen rajapinta voidaan avata viranomaisia koskevassa 22 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä siten kuin mainitussa pykälässä säädetään. Tiedot luovuttavan viranomaisen on tarvittaessa varmistettava, että tietoja saava toimija noudattaa tietojen käsittelyssä tässä laissa säädettyjä velvollisuuksia. Julkista viranomaisdataa koskeva tiedonsaantioikeus voinee perustua julkisuuslain 9 §:n mukaiseen yleiseen tiedonsaantioikeuteen. Jos data ei sisällä henkilötietoja, tekijänoikeuksin suojattua tietoa tai muita mahdollisten asiakirjajulkisuuden rajoitusten piiriin kuuluvia tietoja, ei rajapintaluovutuksille liene lakisääteisiä esteitä.⁷³

Henkilötietoja sisältävän datan luovutuksista todetaan tiedonhallintalain esitöissä, että viranomaisen olisi erikseen selvitettävä tiedonsaantioikeuden li-

71. 284/2018 vp, s. 110.

72. 284/2018 vp, s. 110.

73. Voutilainen on luonnehtinut asiaa niin, että rajapinta voitaisiin pääsääntöisesti avata vain silloin, kun erityislainsäädännössä johonkin rekisteriin on säädetty erikseen jokaiselle tiedonsaantioikeus, kun rekisterin tietosisältö on säädetty yleiseen käyttöön tai kun tietojen luovutusten edellytyksiä ei muusta syystä tarvitse erikseen arvioida, ks. Voutilainen 2019, s. 574.

säksi, onko luovutuksen saajalla henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella oikeus käsitellä luovutettavia henkilötietoja, jos tietoluovutus koskisi henkilötietoja.⁷⁴ Mikäli rajapintaluovutuksen kohteena olisi siis henkilötietoja sisältävää dataa, palataan alaluvussa 3.3. käsiteltyyn toistaiseksi tulkinnanvaraiseen kysymykseen datan pyytäjän tietosuojalainsäädännön mukaisesta käsitteilyperusteesta, kuten suostumuksesta tai oikeutetusta edusta.

Rajapintaluovutusten tietosuojariskejä voi lisätä vielä se, ettei luovuttaminen perustuisi samalla tavalla yksilöityihin asiakirjoihin kohdistuvaan tapauskohtaiseen harkintaan kuin tavanomaisten tietopyyntöjen tapauksessa. Sinänsä jo rajapintaluovutuksia koskevista yleisistä 22 §:n vaatimuksista johtuu se, että tietojen luovutusten tarpeellisuutta tulee kyetä tietoteknisesti kontrolloimaan.⁷⁵ Se lienee ainakin ilmeistä, ettei dataa hyödyntävä liiketoiminta voi olla luonteeltaan sellaista, että saatuja henkilötietoja julkaistaisiin internetissä rajoittamattomasti. Tiedonhallintalain 24 §:n 2 momentin nimenomaisen säännöksen mukaisesti henkilötietoja sisältävien aineistojen jakelusta yleisessä tietoverkossa toimivassa tietopalvelussa tulee säätää erikseen.⁷⁶

4.2. Rajapintaluovutusten yhteys viranomaisten teknologisiin valintoihin

Kysymykset rajapintojen hyödyntämisestä datan luovutuksessa kytkeytyvät väistämättä myös dataa hallinnoivan viranomaisen teknologisiin valintoihin, kuten datan käsittelyyn käytettäviin tietojärjestelmiin. Käytännössä datan luovutukseen tarvittavat rajapinnat täytyy rakentaa jonkin ohjelmiston yhteyteen, ja toisin kuin ohjelmistossa käsiteltävää dataa itsessään, ohjelmiston lähdekoodia sen valmistajan tekijänoikeudet suojaavat yksiselitteisesti.⁷⁷ Jos viranomainen ei ole kehittänyt datan hallinnointiin liittyvää ohjelmistoa itse eikä myöskään ymmärtänyt vaatia ostamaltaan ohjelmistolta sopimuksellista ja teknistä valmiutta datan rajapintaluovutuksiin, voi mahdollisuus datan jakamiseen rajapintojen välityksellä jäädä riippuvaiseksi ohjelmiston valmistajan halukkuudesta ja kyvystä kehittää ohjelmistoa tällaiseen tarkoitukseen sopivaksi. Tällöin voidaan usein puhua myös niin sanottuun ICT-toimittajaloukkuun joutumisesta.⁷⁸

Datan hyödyntämiseen ja teknologiavalintoihin liittyviä kysymyksiä on siis usein syytä käsitellä yhdessä: mikäli julkisyhteisö on velvoitettu tai muusta syystä halukas jakamaan tietojärjestelmässä käsiteltäviä tietoaineistoja rajapintojen vä-

74. HE 284/2018 vp, s. 110.

75. HE 284/2018 vp, s. 107.

76. HE 284/2018 vp, s. 111. Ks. henkilötietojen julkaisemisesta internetissä myös esim. Schecke C-92/09 ja Eifert C-93/09, ECLI:EU:C:2010:662.

77. Takki – Halonen 2017, s. 34.

78. Toimittajaloukuista ks. Eelis Paukku – Essi Puhakainen, Hankintalaki ja ICT-toimittajaloukun välttäminen. Edilex 33/2020.

lityksellä, tulisi tähän tarvittavat sopimukselliset ja tekniset edellytykset kyetä huomioimaan järjestelmähankinnan ehdoissa mieluiten jo hankintavaiheessa.⁷⁹ Jo hankitun järjestelmän tapauksessa pitäisi vähintäänkin pyrkiä sopimaan tähän tarvittavista muutoksista järjestelmätoimittajan kanssa.

Merkitystä on myös sillä, millaisia ehtoja rajapintojen käytölle asetetaan: onko kyse avoimesta rajapinnasta, johon kuka tahansa saa liittyä ilman erityisedellytyksiä, vai rajatulle toimijajoukolle tarkoitettusta tai maksullisesta mahdollisuudesta. Avoimen datan direktiivin 12 artiklan 1 kohdasta ilmenevän pääsääntön mukaan direktiivin piiriin kuuluvan datan tulisi olla kaikkien mahdollisten markkinoilla toimivien uudelleenkäytettävissä, vaikka muut markkinatoimijat jo tarjoaisivat tähän perustuvia lisäarvotuotteita. Dataa hallussaan pitävien julkisten elinten ja kolmansien osapuolten sopimukset tai muut järjestelyt eivät saisi sisältää yksinoikeuksia. Artiklan kansallisen implementoinnin kannalta esitöissä ei ole myöskään nähty tarpeelliseksi säätää asiasta uutta sääntelyä, sillä viranomaisille ei ole kansallisessa lainsäädännössä säädetty mahdollisuutta sopia yksinoikeusjärjestelyistä julkisten asiakirjojen hyödyntämiseksi.⁸⁰

Edellä mainittuun avoimen datan direktiivin ja esitöiden ilmaisemaan lähtökohtaan on helppo yhtyä siltä osin kuin kyse on viranomaisen suhteesta tietojen vastaanottajaan. Viranomainen ei voi pätevästi sitoutua luovuttamaan julkisia asiakirjoja vain tietylle taholle ja pidättäytyä luovuttamasta niitä jollekin toiselle taholle. Eri asia on sen sijaan nähdäkseni se, voivatko viranomaisen ja järjestelmätoimittajien väliset sopimukset tosiasiallisesti rajoittaa mahdollisuuksia jakaa dataa viranomaisen tietojärjestelmästä nimenomaan rajapintojen avulla. Jos järjestelmähankinnan yhteydessä ei ole ymmärretty vaatia järjestelmään avoimia rajapintoja, ei viranomaisilla ole nykyisessä sääntelykehyksessä käytännössä juuri tehokkaita keinoja pakottaa sopimuskumppaneitaan näitä avaamaan.

Tekijänoikeuslain 25 k §:ssä on sinänsä säädetty reunaehdoista, joiden täyttyessä tietokoneohjelman käyttöoikeuden haltijalla on oikeus ilman ohjelmiston valmistajan suostumustakin kopioida ja kääntää ohjelman koodin muoto ohjelmistojen yhteentoimivuuden varmistamiseksi. Mahdollisuudet koodin muodon kääntämiseen ja rajapinnan rakentamiseen tämän keinon avulla ovat käytännössä kuitenkin epävarmoja, sillä säännöksen nojalla sallittujen toimenpiteiden rajat ovat jo oikeudellisestikin täsmennyttömät.⁸¹ Lisäksi enenevissä määrin ohjelmistot tarjotaan ohjelmistopalveluksi (Software as a Service, SaaS) kutsutulla toimitusmallilla, joka ei edellytä lainkaan ohjelmiston asentamista tilaajan omaan laiteympäristöön. SaaS-palveluiden ostaja ei saa ole-

79. Suunnitelmallisuus näissä asioissa on yleisemminkin edellytys toimittajaloukkujen välttämiseen, ks. Paukku – Puhakainen 2020, s. 16–18.

80. HE 74/2021 vp, s. 18.

81. Tutkimuksessa vuonna 2016 on todettu, ettei 25 k §:n soveltamisessa ollut kotimaista ylempien oikeusasteiden oikeuskäytäntöä tai tekijänoikeusneuvoston lausuntoja, ks. Harenko – Niiranen – Tarkela 2016, s. 281.

tusarvoisesti lainkaan ohjelmistokoodia haltuunsa, jolloin yhteentoimivuuden varmistaminen tekijänoikeuslain 25 k §:ssä tarkoitetuilla keinoilla ei ole mahdollista.⁸² Datan uudelleenkäytettävyyden tavoitteiden näkökulmasta SaaS-palveluissa on siis jopa entistä tärkeämpää huomioida jo niiden hankintavaiheessa, kuinka avoimia ja standardoituja rajapintateknologioita toimittajat ovat valmiita tarjoamaan ohjelmistoihinsa.⁸³

Edellä esitettyjen näkökohtien lisäksi rajapintojen käytön ehdot voivat liittyä myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin (1397/2016, hankintalaki). Vaikka todetusti rajapintojen avaaminen on periaatteessa viranomaisen harkinnassa, esimerkiksi sellaiset järjestelyt, joissa annettaisiin valikoivasti ainoastaan tietyille tahoille, kuten tyypillisesti järjestelmän toimittajalle, muita markkinatoimijoita edullisempi oikeus hyödyntää rajapintaa kaupallisiin tarkoituksiin, voivat olla myös viranomaisia velvoittavan hankintalain näkökulmasta ongelmallisia.⁸⁴ On huomattava, että hankintasopimuksen arvo voi koostua muistakin tekijöistä kuin hankintayksikön maksamasta rahallisesta korvauksesta. Esimerkiksi vaihtokauppa voi täyttää hankintasopimuksen määritelmän.⁸⁵

Esimerkkejä on jo olemassa sellaisista järjestelyistä, joissa toimittaja on tarjonnut viranomaiselle järjestelmäänsä rajapintapalveluita maksutta ja toimittaja on saanut vastineeksi oikeuden käyttää rajapinnan kautta saatavaa dataa omassa liiketoiminnassaan. Mikäli tällainen erityisoikeus tuottaa toimittajalle liikevaihtoa esimerkiksi kolmansilta osapuolilta perittävien maksujen muodossa, maksuttomuudesta huolimatta tällainen sopimus voi tuottaa toimittajalle hankintalain

82. Lisenssi- ja SaaS-sopimusten eroista ks. Totti Hämäläinen, Ohjelmisto pilvipalveluna: SaaS-sopimusten oikeudelliset erityispiirteet. Liikejuridiikka 2/2021, s. 12–37. Pilvi- ja SaaS-palvelujenkin kyseessä ollessa on mahdollista sopia, että tilaajalla on oikeus saada ohjelmiston lähdekoodi lähdekielisenä haltuunsa. On myös olemassa pilvipalveluihin nimenomaisesti soveltuvia avoimen lähdekoodin lisenssiehtoja ja niihin sisältyviä lähdekoodin avoimen julkaisun velvoitteita, kuten GNU Affero General Public License. Version 3, 19 November 2007. <https://www.gnu.org/licenses/agpl-3.0.en.html> (vierailtu 25.1.2023). Tällaisesta sopiminen ei kuitenkaan kerro vielä juurikaan siitä, onko pelkästä ohjelmiston lähdekoodista ilman alkuperäistä pilviympäristöä tosiasiallisesti hyötyä viranomaisen rajapintaongelman ratkaisemisessa.

83. Justice Opara-Martins – Reza Sahandi – Fen Tiang, Critical analysis of vendor lock-in and its impact on cloud computing migration: a business perspective. *Journal of Cloud Computing: Advances, Systems and Applications* 5/2016, s. 1–18, 16.

84. Hankintalain mukainen arviointi ja julkisuuslain mukainen arviointi voi olla tarpeen erotella toisistaan myös siksi, että julkisuuslain organisatorinen soveltamisala on erilainen kuin hankintalain. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2023:7 todettiin, ettei yhteishankintayksikkönä toiminut KL-Kuntahankinnat Oy ollut luonteeltaan julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen eikä siihen siten sovellettu julkisuuslakia hankintalain viittaussäännöksen perusteella.

85. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi 108/2016 vp, s. 75. Samassa yhteydessä todetaan, ettei palvelun veloituksettomuus hankintayksikölle vielä tarkoita sitä, ettei sopimuksella olisi taloudellista arvoa.

näkökulmasta merkityksellistä taloudellista hyötyä.⁸⁶ Riippuen järjestelyn luonteesta ja taloudellisen hyödyn määrästä ilman kilpailutusta tällaiseen järjestykseen ryhtyminen voinee johtaa myös kilpailuttamisvelvollisuuden laiminlyöntiin, jollei järjestelylle ole löydettävissä hankintalain mukaista suorahankinta- tai sopimusmuutosperustetta.⁸⁷

Sen sijaan viranomaisdatan jakamista avoimesti kenelle tahansa mihin tahansa tarkoitukseen esimerkiksi avoimen rajapinnan avulla voitaneen pitää markkina-toimijoiden tasapuolisen kohtelun kannalta turvallisena vaihtoehtona.⁸⁸ Jos rajapintaan liittymistä ja datan käyttöä ei sopimusehdoin tai muulla tavalla pyritä valikoivasti ohjaamaan, rajapinnan käyttämisessä myös kaupallisiin tarkoituksiin voitaneen katsoa olevan kyse eräänlaisesta hankintalain ulkopuolelle jäävästä valinnanvapausjärjestelmästä, jota kaikki halukkaat toimijat voivat hyödyntää tasapuolisesti ja joka siten kilpailuttaa itse itseään. Valinnanvapausjärjestelmän tunnuspiirteisiin kuuluu se, että hankintayksikkö ei saa käyttää harkintaa järjestelmään liittyvien tahojen valinnassa esimerkiksi asettamalla järjestelmään pyrkivien toimijoiden kelpoisuudelle lakisäätöiset vähimmäisvelvoitteet ylittäviä vaatimuksia. Mitä pidemmälle meneviä vaatimuksia järjestelmään liittymiselle asetetaan, sitä lähempänä ollaan hankintalain piiriin kuuluvaa tilannetta, jossa hankintayksikkö tosiasiallisesti valitsee järjestelyn toimijat tiettyjen kriteerien perusteella.⁸⁹

5. Johtopäätökset

Yhteenvedona tutkimuskysymykseen voidaan todeta, että viranomaiset eivät voi nykyisin määrätä vapaasti siitä, minkälaisin edellytyksin ne luovuttavat tietoja uudelleenkäytettäväksi kaupallisessa tarkoituksessa. Luovutusten edellytysten ja

86. Helsingin HaO H2675/11.5.2022, jossa katsottiin rajapintapalvelun hankkimista koskevan suorahankinnan arvon ylittäneen hankintalain kansallisen kynnysarvon, vaikka rajapintapalvelu tarjottiin hankintayksikölle maksutta (kirjoittaja toimi tapauksessa hankintayksikön valmistelijana).

87. Tavanomaisissa tavara- ja palveluhankinnoissa hankintalain 25 §:ssä säädetty kansallinen kynnysarvo on 60 000 euroa. Tätä lienee pidettävä myös lähtökohtana sille, kuinka paljon toimittaja voi saada sopimusjärjestelystä taloudellista hyötyä ilman, että hankintalain mukainen kilpailuttamisvelvollisuus aktualisoituisi. Toisaalta käyttöoikeussopimuksille säädetty kynnysarvo on 500 000 euroa. Sopimusmuutosperusteista säädetään hankintalain 136 §:ssä. Sopimusmuutosten osalta hieman paradoksaalista on se, että markkinaoikeus on pitänyt avointen rajapintojen puuttumista mahdollisena perusteluna sopimusmuutokselle, ks. MAO 399/19.

88. Avointen rajapintojen yhteydestä järjestelmien yhteentoimivuuteen ks. Juho Lehtoviita – Tomi Voutilainen, Yhteentoimivuus julkisissa IT-hankinnoissa. Lakimies 6/2015, s. 834–855.

89. Saira Eskola – Eeva Kiviniemi – Tarja Krakau – Erkki Ruohoniemi, Julkiset hankinnat. 3., uudistettu painos. Alma Talent 2017, s. 512–513.

rajoitusten tulee olla laissa säädettyjä, ja erityisesti EU:n avoimen datan sääntely näyttäisi ohjaavan julkisuus- ja tiedonhallintalainsäädännön soveltamista viranomaisissa siihen suuntaan, että julkisen datan luovuttaminen ja käyttäminen myös kaupallisiin tarkoituksiin olisi tunnustettavissa yhdeksi sääntelyn legitiimeistä päämääristä. Julkisuusperiaatteesta tai avoimen datan direktiivistä ei kuitenkaan voida suoraan johtaa yleistä ja poikkeuksetonta oikeutta hyödyntää viranomaisdataa kaupallisesti, vaan esimerkiksi perusoikeuksista tai yleisestä edusta johdettavat perusteet voivat tosiasiaa rajoittaa viranomaisdatankin kaupallista uudelleenkäyttöä.

Kuten edellä huomattiin, lainsäädännön sisään on pyritty rakentamaan monenlaisia erotteluita auttamaan julkisuusperiaatteen ja avoimen datan sääntelyn tavoitteisiin sekä toisaalta niiden rajoittamisintresseihin liittyvien kollisiotilanteiden ratkaisussa: tällaisia ovat immateriaalioikeuksien suojaama ja suojan ulkopuolelle jäävä data, viranomaisen asiakirjat ja ei-asiakirjat, julkinen ja salassa pidettävä data, henkilötietoja sisältävä tai sisältämätön data sekä perinteiset ja sähköiset luovutustekniikat. Kutakin näistä koskevat ratkaisut voivat vaikuttaa siihen, missä tilanteissa ja millä ehdoin viranomaisdataa on mahdollista tosiasiaa hyödyntää kaupallisesti. Kaupallisen uudelleenkäytön eri tilanteisiin liittyvä sääntely on nykytilassaan valitettavan monimutkaista, mikä voi peittää alleen tarvetta punnita avoimesti perustuslaillisen julkisuusperiaatteen ja avoimen datan sääntelyn tavoitteita esimerkiksi omaisuuden suojan ja henkilötietojen suojan kaltaisia perusoikeuksia ja muita oikeutettuja rajoittamisintressejä vasten. Tätä nykyä kaupallisen uudelleenkäytön tavoitteiden toteuttamisessa voi korostua tarve sopia tapauskohtaisesti esimerkiksi datan vapaista käyttö-, muokkaus- ja luovutusoikeuksista sekä datan jakamiseen käytettävien rajapintojen toteuttamisesta.

Uudelleenkäytön reunaehtojen jäsentymättömyys saattaa liittyä yleisempään hämmennykseen siitä, mistä datan taloudellinen arvo muodostuu ja miten se käyttäytyy erilaisissa varallisuus oikeudellisissa konteksteissa. Tilanteen avoimuus olisi syytä ottaa huomioon tulevissa yhteiskunnallisten tietovarantojen käyttöä koskevilla lainsäädäntöhankkeissa. Lähtökohtana voitaisiin poliittisessa keskustelussa korostaa nykyistä vahvemmin sitä, että markkinatoimijoiden ohella myös julkisen sektorin ja yhteiskunnan tulisi tavalla tai toisella saada osuutensa siitä taloudellisesta arvosta, joka luodaan julkisen sektorin tuottamaa tai rahoittamaa dataa hyödyntäen.⁹⁰ Kuten edellä todettiin, EU:n avoimen datan direktiivi sinänsä mahdollistaisi tietyissä rajoissa yleisen edun kannalta perusteltujen ehtojen asettamisen viranomaisdatan uudelleenkäytölle. Näiden mahdollisuuksien tutkimista olisikin syytä jatkaa.

90. Tämän tapaisia vaatimuksia on esittänyt muun muassa Mazzucato, jonka tutkimukset ovat tuoneet ilmi julkisen sektorin ajateltua keskeisempää ja aktiivisempaa roolia uusien markkinoiden muovaamisessa ja taloudellisen lisäarvon tuottamisessa, ks. Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Penguin Books 2018.

Preconditions for the commercial re-use of public information

JAAKKO SEPPÄNEN, LL.M., Lawyer, City of Helsinki

The legislation concerning data governance and the re-use of public sector information has been reformed in recent years. The EU open data directive has broadened the scope of legislation concerning the re-use of public information, and the rules regarding the disclosure of information via technical interfaces have been stipulated more comprehensively in the Finnish data governance legislation. In this article, the legal framework for the commercial re-use of public information are scrutinised and systemised. The article seeks to answer the following: Under which preconditions does an authority have a right, or even a duty, to disclose data to be used in a commercial context, and what other preconditions should be fulfilled in order to re-use this kind of data?