

AVOIN DATA JA PSI-DIREKTIIVI JULKISUUDEN TOTEUTTAJINA

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Oikeusinformatiikka

Maisteritutkielma

Maiju Knuuti

0231617

2015

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Avoin data ja PSI-direktiivi julkisuuden toteuttajina

Tekijä: Maiju Knuuti

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeusinformatiikka

Työn laji: Tutkielma_x_Laudaturtyö__ Lisensiaatintyö__ Kirjallinen työ__

Sivumäärä: X + 78

Vuosi: 2015

Tiivistelmä:

Tutkielman tarkoituksena on selventää julkisen sektorin hallussa olevien tietovarantojen avaamista julkiseen käyttöön sekä käydä läpi siihen liittyvää lainsäädäntöä. Tutkimusmetodina tutkielmassa käytetään oikeusdogmaattista tutkimustapaa, joka keskittyy tarkastelemaan voimassa olevan lainsäädännön tilaa. Kansallisella tasolla tärkein tutkielmaan liittyvä säädös on laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, jonka kehitysvaiheita kuvataan tutkielmassa. EU-oikeuden tasolla julkisen sektorin tietovarantojen avaamisesta uudelleenkäyttöön säädetään PSI-direktiivissä, joka yhdenmukaistaa ja ohjaa jäsenvaltioiden tietovarantojen avaamista. Kyseistä direktiiviä uudistettiin vuonna 2013.

Tutkielmassa käydään läpi kattavasti tietovarantojen avaamiseen liittyviä käsitteitä sekä julkisuuslainsäädännön historiaa. Lisäksi tutkielmassa keskitytään julkisen sektorin toimintaa ohjaavaan julkisuusperiaatteeseen ja sen toteuttamismuotoihin. Julkisten tietovarantojen avaamiseen liittyy useita oikeudellisia kysymyksiä, jotka täytyy ottaa huomioon tietovarantoja avatessa. Esimerkiksi tekijänoikeuksiin ja henkilötietojen suojaan liittyy ongelmakohtia, jotka vaikuttavat julkisen sektorin tietovarantojen avaamiseen ja uudelleenkäyttöön.

Tutkielmassa perehdytään myös kansalliseen avoimen tiedon politiikkaan sekä kuvataan julkisen sektorin tietojen avaamisen kehitystä. Tutkielman johtopäätöksenä voidaan pitää sitä, että vaikka julkisen sektorin tietovarantojen avaamisessa on edistytty paljon, ei vielä olla kuitenkaan PSI-direktiivin vaatimalla tasolla. Tietovarantojen avaamisesta sekä tietojen uudelleenkäytöstä tulisi tehdä lainsäädännön uudistamisella ja muiden toimenpiteiden avulla helpompaa, esimerkiksi yhtenäistämällä datan lisensointia ja tukemalla avoimen tiedon politiikkaa.

Avainsanat: avoin data, PSI-direktiivi, julkisuusperiaate, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, big data.

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön X

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi X

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi X

(vain Lappia koskevat)

1. JOHDANTO.....	1
1.1. TUTKIMUSKYSYMYS JA –METODI.....	1
1.2. AIHEEN RAJAUS JA TYÖN SISÄLTÖ	2
1.3. OIKEUSINFORMATIIKKA OIKEUDENALANA	3
2. TIETO YHTEISKUNNASSA – KÄSITTEIDEN AVAAMISTA	6
2.1. INFORMAATIOYHTEISKUNNASTA VERKKOYHTEISKUNNAKSI.....	6
2.2. VIRANOMAISEN MÄÄRITTELY JULKISUUSLAISSA SEKÄ PSI-DIREKTIIVISSÄ	8
2.3. TIETO, INFORMAATIO JA DATA.....	10
2.4. AVOIN DATA	11
2.5. HENKILÖTIETO	12
2.6. VIRANOMAISET JA INFORMAATIO	14
2.6.1. <i>Viranomaisten tietovarannot.....</i>	15
2.6.2. <i>Viranomaisen asiakirja.....</i>	16
2.6.3. <i>Sähköinen hallinto ja asiointi.....</i>	18
2.6.4. <i>Informaatiohallinto.....</i>	20
2.7. HYVÄ TIEDONHALLINTATAPA.....	21
2.7.1. <i>Henkilötietolain mukainen hyvä tietojenkäsittelytapa</i>	22
3. JULKISUUSPERIAATE	24
3.1. JULKISUUDEN ULOTTUVUUDET.....	24
3.2. <i>Julkisuudesta ja oikeudesta tietoon.....</i>	25
3.3. JULKISUUSPERIAATTEEN HISTORIASTA.....	26
3.4. JULKISUUSPERIAATTEEN LÄHTÖKOHDAT	28
3.5. JULKISUUSPERIAATTEEN TOTEUTUS.....	29
3.5.1. <i>Asiakirjajulkisuus ja yleinen tiedonsaantioikeus.....</i>	29
3.5.2. <i>Käsittelyn julkisuus</i>	31
3.5.3. <i>Viranomaisen velvollisuutena julkisuuden toteuttaminen</i>	32
3.6. JULKISUUSPERIAATTEEN TARKOITUS JA TEHTÄVÄT	34
3.6. JULKISUUSLAINSÄÄDÄNTÖ	35
3.6.1. <i>Oikeus tietoon ihmis- ja perusoikeutena</i>	35
3.6.2. <i>Kansainväliset sopimukset</i>	36
3.6.3. <i>Euroopan neuvosto</i>	37
3.6.4. <i>EU-oikeuden sääntely</i>	38
3.6.5. <i>Julkisuuslainsäädäntö Ruotsissa.....</i>	40
4. JULKISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYS KANSALLISESSA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ	41
4.1. JULKISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN HISTORIASTA.....	41

4.2. LAKI YLEISTEN ASIAKIRJAIN JULKISUUDESTA	42
4.3. VUODEN 1995 PERUSOIKEUSUUDISTUS JULKISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN NÄKÖKULMASTA	43
4.4. LAKI VIRANOMAISTEN TOIMINNAN JULKISUUDESTA.....	44
4.4.1. <i>Tarve kokonaisuudistukseen</i>	44
4.4.2. <i>Kokonaisuudistuksen tavoitteet</i>	45
4.4.3. <i>Kohti lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta</i>	46
4.4.4 <i>Keskeinen sisältö</i>	47
4.4.5. <i>Suhde muuhun lainsäädäntöön</i>	48
4.5. OIKEUDENKÄYNTIEN JULKISUUDEN HISTORIASTA	49
4.5.1. <i>Kehitys vuoteen 1984 asti</i>	50
4.5.2. <i>Vuoden 2007 uudistus</i>	50
5. JULKISEN SEKTORIN DATAN AVAAMINEN UUELLEENKÄYTTÖÖN.....	52
5.1. PSI-DIREKTIIVI	52
5.1.1. <i>Komission suorittama uudelleentarkastelu</i>	54
5.2. VUODEN 2013 PSI-DIREKTIIVIN UUDISTUS	54
5.3. PSI-DIREKTIIVIN VAIKUTUS KANSALLISEEN LAINSÄÄDÄNTÖÖN	57
5.4. KANSALLINEN AVOIMEN TIEDON POLITIIKKA	58
5.5. KANSALLINEN KEHITYS TIETOVARANTOJEN AVAAMISESSA	60
5.5.1. <i>Maanmittauslaitos</i>	61
5.5.2. <i>Ilmatieteenlaitos</i>	61
5.6. MIKSI DATAA AVATAAN.....	62
5.7. ISO-BRITANNIA JULKISEN SEKTORIN DATAN AVOIMUUDEN KÄRKIMAANA.....	64
5.8. AVAAMISEEN LIITTYVÄT ONGELMAKOHDAT	65
5.8.1. <i>Hinnoittelu</i>	65
5.8.2. <i>Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja</i>	67
5.8.3. <i>Tekniset kysymykset</i>	69
5.8.4. <i>Tekijänoikeudelliset kysymykset</i>	70
5.9. AVOIMEN DATAN LISENSSI	71
5.10. BIG DATASTA LYHYESTI.....	72
6. LOPPUPÄÄTELMÄT	75
6.1. YHTEENVETO.....	75
6.2. TULEVAISUUS	76

Lähteet:

Arolainen, Teuvo: KHO ja julkisuusperiaate -artikkeli kirjassa *Julkisuusjournalismi*, 2012, Jyväskylän yliopisto.

Birkinshaw, Patrick: *Freedom of Information*, 2001, Butterworths.

Burket, Herbert: *Data Protection and Access to Data* teoksessa *From Data Protection to Knowledge Machines*, toimittanut Seipel, Peter, Kluwer Law and Taxation Publishers.

Garfinkel, Simson: *Database Nation, The death of privacy in the 21st century*, 2000, O'Reilly Media.

Kauhanen-Simanainen, Anne: Avoin tieto – mahdollisuus avoimelle tulevaisuudelle, diasarja luennolta, joka on pidetty Lounais- Suomen aluetietopäivillä 22.10.2014.

Kemppinen, Jukka: *Informaatio-oikeuden alkeet*, 2011, Tietosanoma Oy.

Konstari, Timo: *Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa: tutkimus yleisten asiakirjain julkisuudesta hallinnon kontrollivälineenä*, 1977, Vammalan Kirjapaino.

Korhonen, Rauno: *Sähköinen asiointi ja viestintä*, Teoksessa: *Oikeus tänään*, 2014, toimittanut: Tomi Tuominen, Lapin yliopisto.

Korhonen, Rauno: sähköisen asioinnin ja viestinnän normitulvaa, 2005, <http://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=5de17ea2-ede4-4ac1-9c73-79bb8fa461f8> (vierailtu 10.4.2015).

Korhonen, Rauno: *Perusrekisterit ja henkilötietojen suoja: Informaatio-oikeudellinen tutkimus yksityisyyden suojasta yhteiskunnan perusrekisteritietojen käsittelyssä*, 2003, Lapin yliopisto.

Kranenborg, Herke - Voermans, Wim: *Access to Information in the European Union, A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation*, 2005, Europa Law Publishing, H. Kranenborg.

Kulla, Heikki - Mikael Koillinen: *Julkisuus ja henkilötietojen suoja viranomaistoiminnassa*, 2014, Painosalama Oy.

Kulla, Heikki: Julkisuusperiaate, Teoksessa Kulla, Heikki ym.: Viestintäoikeus, 2002, WSOY Lakitieto.

Kuopus, Jorma: Kohti sähköistä hallintoa, Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta –juhlakirja, 2010, Vammalan Kirjapaino Oy.

Kuronen, Timo: tietovarantojen hyödyntäminen ja demokratia, 1998, Hakapaino Oy.

Luhtanen, Leena: Transparency at the Core of Information, teoksessa :The World's First Freedom of Information Act, toimittanut: Juha Mustonen, 2006, Art Print Ltd.

Mayer-Shönberger. Victor – Lazer, David: From Electronic Government to Information Government, 2007, The MIT Press.

Manninen, Juha: Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act , teoksessa :The World's First Freedom of Information Act, toimittanut: Juha Mustonen, 2006, Art Print Ltd.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2011(a), Edita Publishing Oy

Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon, 2011(b), Unigrafia Oy Yliopistopaino.

Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate, 2008, WSOY.

Neuvonen, Riku: Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet, 2013, Meedia Zone OÜ.

Palmirani, Monica – Martoni, Michele – Girardi, Dino: Open Government Data Beyond Transparency, 2014, Springer International Publishing.

Pitkänen, Olli – Tiilikka, Päivi – Warmma, Eija: Henkilötietojen suoja, 2013, Talentum.

Poikola – Kola – Hintikka: Julkinen data, johdatus tietovarantojen avaamiseen, 2010, Edita Prima Oy.

Saarenpää, Ahti: Persoonallisuus oikeus, Oikeusjärjestys Osa I, Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja sarja C 59, 2012(a), Bookwell Oy.

Saarenpää, Ahti: Oikeusinformatiikka, teoksessa Oikeusjärjestys Osa I, Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja sarja C 59, 2012(b), Bookwell Oy.

Saarenpää, Ahti: Verkkoyhteiskunnan oikeutta –johdatus aiheeseen, 2000, Oikeus 29(2000), löytyy osoitteesta:

<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10224/3699/verkko-oikeutta.pdf?sequence=1> (vierailtu 14.4.2015).

Salo, Immo: Big Data tiedon vallankumous, 2013, Saarijärven Offset Oy.

Salokannel, Marjut: Julkisesta datasta avoimeen dataan –Julkisen datan lisensiointi, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Keskustelunaiheita nro 1277 16.8.2012.

Timonen, Pekka: Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen, 1998, Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Voutilainen, Tomi: Oikeus tietoon, 2012, Edita Publishing Oy.

Voutilainen, Tomi: Hyvä Sähköinen hallinto, 2007, Edita Publishing Oy.

Vuorensyrjä, Matti: Tieto ja tietoyhteiskunta, 2000, Gaudeamus.

Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, 2000, Gummerus Kirjapaino Oy.

Hallituksen esitykset:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 13/2006.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi 12/2006.

Hallituksen esitys Eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 96/1998.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaistoiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi 30/1998.

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta ja eräksi siihen liittyviksi lainmuutoksiksi 56/1984.

Muut virallislähteet ja viranomaisten julkaisut:

Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunta, Tuottava ja uudistuva Suomi: Digitaalinen agenda vuosille 2011-2020. Ks. tarkemmin www.arjentietoyhteiskunta.fi.

Ilmatieteenlaitoksen raportteja 2013:6 The Finnish Meteorological Institute – The Final report for the Open Data project.

JHS 189 Avoimen tietoaineiston käyttö lupa versio 1.0, 11.12, 2014 .

JHS Avoimen tietoaineiston käyttö lupa, hankesuunnitelma versio 1.0, 12.3.2013.

JUHTA, JHS jaosto: Perustietovarannot – tietohuoltomme kansallis pääoma, 2011. Löytyy osoitteesta: <https://wiki.julkict.fi/julkict/juhta/juhta-n-jaostot/perustietovaranto-jaosto/pertiva-kauden-2010-2012-dokumentteja/perustietovarannot-julkaisu-2011/perustietovarannot-2013-tietohuoltomme-kansallispaoma/view> (vierailtu 5.5.2015).

Julkisuustoimikunnan mietintö, komiteanmietintö 2/1992, Julkisuuslainsäädännön uudistaminen.

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 20/2014, Big datan hyödyntäminen.

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 25/2013, Big data Suomessa - keskustelualoite.

Tietosuojavaltuutetun ohjaus avoimen datan suunnitelmaa koskien Dnro 2120/09/2013.

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY muuttamisesta. U 32/2012 vp.

Valtioneuvoston periaatepäätös julkisen sektorin digitaalisten tietoaineistojen saatavuuden parantamisesta ja uudelleenkäytön edistämisestä, annettu 3.3.2011.

Valtioneuvoston selonteko julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksesta 20.11.2003.

Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä (4/2001), Sähköisten palveluiden ja asiain tietoturvallisuuden yleisohje.

Valtiovarainministeriö, Valtionhallinnon kehyspäätös vuosille 2014-2017, VM/1611/02.02.00.00/2012.

Valtiovarainministeriön muistio (041:00/2013), 30.12.2014, Avoimen tiedon ohjelman vuosikatsaus 2014.

Valtiovarainministeriön muistio EU/080702/0506. Direktiivi 2003/98/EY Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä –Kansallinen implementointi ja vastaavuus Suomen lainsäädäntöön.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita (13/2001), Tietohallinnon normiohjauksen ja sitä koskevan lainsäädännön tarve.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita (11/2000), Hyvän tiedonhallintatavan määrittäminen.

Valtiovarainministeriön avoimen datan koordinoitiryhmän 4.12.2014 kokousmateriaali: PSI-direktiivin muutoksen implementointi. Löytyy osoitteesta: <https://wiki.julkict.fi/julkict/avoin-data/dataportaali/koordinointi-ja-valmisteluryhma/avoimen-tiedon-ohjelman-valmistelu-ja-koordinoitiryhman-4-12-2014-kokous/psi-direktiivin-muutosten-implementointi/view>.

Valtiovarainministeriön ohje 23.10.2013, Julkisten tietovarantojen avaaminen ja kehysvalmistelu 2015-2018.

EU-oikeuden lähteet:

Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuoja-asetus) KOM (2012)11.

Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskeva yleissopimus (60/2007).

Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto Euroopan unionin komissio avointa dataa koskevasta paketista, johon kuuluvat ehdotus direktiiviksi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY muuttamisesta, tiedonanto avoimesta datasta ja komission päätös 2011/833/EU komission asiakirjojen uudelleenkäytöstä, (2012/C 335/06).

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttö -direktiivin 2003/98/EY uudelleentarkastelu KOM (2009) 212.

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talouskomitealle sekä alueiden komitealle: sähköisen hallinnon merkitys huomisen Euroopassa, KOM (2003) 567.

Internet-lähteet:

www.avoindata.fi (avoimeen dataan liittyvä portaali, jossa voidaan etsiä muiden julkaisemia tietoja sekä myös itse julkaista ja hallinnoida avoimia tietovarantoja).

www.arjentietoyhteiskunta.fi (kansallisen digitaalisen agendan seurauksena syntynyt sivusto, joka toteuttaa arjen tietoyhteiskunnan toimintaohjelmaa).

<http://vm.fi/hallinnon-avoimuus/avoin-hallinto> (sivustolle on koottuna valtiovarainministeriön julkaisemia avoimeen hallintoon liittyviä ohjelmia ja strategioita).

www.hri.fi (Helsingin, Vantaan, Espoon ja Kauniaisten kaupunkien yhteinen avoimen datan palvelu).

<http://index.okfn.org> (Hallinnon avoimuutta mittaavan Global Data Index – tutkimuksen sivusto).

<http://www.maanmittauslaitos.fi/avoindata> (Maanmittauslaitoksen avointa dataa koskeva sivusto).

<http://maastotiedotauki.blogspot.fi/> (Maanmittauslaitoksen datan avaamisen kehitystä kuvaava blogi).

1. JOHDANTO

1.1. TUTKIMUSKYSYMYS JA –METODI

Tässä tutkielmassa tutkitaan julkisen sektorin hallussa olevien tietovarantojen avaamista ja käydään läpi siihen liittyvää kansallista ja kansainvälistä lainsäädäntöä. Tutkielman eräänä tavoitteena on selventää oikeudellisia periaatteita, jotka vaikuttavat julkisen sektorin tiedon avoimuuteen. Julkisuusperiaate on perustuslaintasoisesti turvattu periaate, joka ohjaa hallinnon avoimuutta. Julkisuusperiaate vaikuttaa yksilöiden ja viranomaisten väliseen suhteeseen julkisuuden näkökulmasta. Lähtökohtaisesti julkisuusperiaate takaa pääsyn viranomaisten tietoihin ja asettaa viranomaiselle velvoitteen omaaloitteisesti tukea julkisuuden toteutumista esimerkiksi tiedottamalla tärkeistä yhteiskunnallisista asioista. Julkisuusperiaatteen soveltaminen ei ole kuitenkaan aina ehdotonta, sillä muut oikeusperiaatteet tulee ottaa soveltamistilanteissa huomioon asian kannalta tarpeellisella tavalla.

Tutkielmassa selvennetään viranomaisten hallussa olevien tietovarantojen hyödyntämisen, julkisuuden ja näiden rajoittamisen välistä suhdetta. Julkisen sektorin tietovarannot omaavat suuren taloudellisen potentiaalin. Vielä suurempi taloudellinen hyöty saataisiin yhteiskunnan nautittavaksi, jos nämä tietovarannot olisivat vapaasti uudelleenkäytettävissä niin yksityisiin kuin kaupallisiinkin tarkoituksiin. Avoimella datalla on suuri kansantaloudellinen merkitys. Tämän tutkielman tavoitteena onkin selvittää, kuinka julkisen sektorin datan avaamiseen liittyvät taloudelliset edut saadaan hyödynnettyä tehokkaasti sekä kuinka kansallinen ja EU-oikeuden lainsäädäntö suhtautuu tähän.

Euroopan unionin vuonna 2003 säätämä PSI-direktiivi ohjaa ja yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden julkisen sektorin tietovarantojen uudelleenkäytön mahdollisuuksia. Tätä direktiiviä uudistettiin vuonna 2013. Tutkimusaiheena julkisen sektorin tietojen uudelleenkäyttö on erittäin tärkeä ja ajankohtainen. PSI-direktiivin uudistuksen implementointiin varattu aika loppuu kesäkuussa 2015 ja muutoinkin datan laajempaan hyödyntämiseen on herätty voimakkaammin myös kansallisella tasolla. Aiheeseen liittyvää kansallista oikeudellista tutkimusta on kirjoitushetkeen mennessä julkaistu melko niukasti.

Tutkimusmetodina tutkielmassa käytetään oikeusdogmaattista tutkimustapaa. Metodilla tarkoitetaan sääntöjä ja periaatteita, jotka ohjaavat tutkielman tekoa. Oikeusdogmaattisella tutkimustavalla tarkoitetaan lainopillista tutkimustapaa, joka keskittyy voimassa olevan oikeuden tarkastelemiseen.¹ Tässä tutkielmassa käydään aihepiirin EU-oikeudellisen aspektin takia läpi niin kansallista kuin EU:n lainsäädäntöä. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan julkisuuteen liittyvää kansainvälistä oikeutta.

1.2. AIHEEN RAJAUS JA TYÖN SISÄLTÖ

Tutkielman alussa avataan aihealueeseen liittyviä keskeisiä käsitteitä, jotta käsiteltävänä oleva aihe tulisi helpommin ymmärrettäväksi. 2. luvussa avataan esimerkiksi avoimen datan käsitettä sekä käydään läpi julkisuuslain mukaista hyvää tiedonhallintatapaa. 3. luvun aihepiirinä on julkisuus sen eri esiintymismuodoissa. Etenkin julkisuusperiaatetta käydään läpi kattavasti esittelemällä julkisuusperiaatteen historiaa, toteuttamistapoja ja tarkoitusta. Tutkielman ulkopuolelle on rajattu asiakirjojen salassapitoperusteet johtuen rajatusta sivumäärästä ja näin ollen fokus on haluttu pitää julkisuuden toteuttamisessa. Samassa luvussa tutkitaan myös niin kotimaista kuin kansainvälistäkin julkisuuslainsäädäntöä.

4. luvussa käsitellään julkisuuslainsäädännön historiaa. Julkisuusperiaatteen pitkä historia aina Ruotsi-Suomen painovapausasetuksesta lähtien muodostaa tukevan pohjan, jonka varaan myös kirjoitushetkellä voimassa oleva laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, myöh. julkisuuslaki) tukeutuu. Tässä luvussa keskitytään kuvaamaan tutkielman aihepiirin kannalta oleelliset kehityskulut kansallisessa julkisuuslainsäädännössä. Etenkin julkisuuslain muutosvaiheisiin on keskitytty. Suomalainen julkisuuslainsäädäntö on ollut merkityksellinen ja edistyksellinen kansanvälisestäkin, joten vahvasti julkisuuteen nivoutuvan tutkielman aiheen kannalta historian lyhyt läpikäyminen on relevanttia. Vaikka oikeudenkäyntien julkisuus ei niin vahvasti liity tutkielman aihepiiriin, ei sitä voida jättää kuitenkaan kokonaan huomiotta tässä tutkielmassa, sillä se on tärkeä

¹ Timonen, 1998 s. 21.

² Muiden kielten käännöksiä oikeusinformatiikasta: legal informatics (englanti), rättsinformatics

julkisuuden osatekijä. Tämän vuoksi oikeudenkäyntien julkisuuden historiaa käydään lyhykäisesti läpi.

5. luvun aihepiirinä on julkisen sektorin datan avaaminen uudelleenkäyttöön. Luvun alussa keskitytään PSI-direktiivin ja siihen vuonna 2013 tehtyyn uudistukseen. Tämän jälkeen tutkitaan kansallista avoimen tiedon politiikkaa, johon on viime vuosien aikana panostettu eri yhteiskunnallisten elinten toimesta. Myös kansalliseen kehitykseen tietovarantojen avaamisessa keskitytään ja esitellään kaksi organia, ilmatieteenlaitos ja maanmittauslaitos, jotka ovat avanneet laajoja yhteiskunnallisesti merkittäviä tietovarantoja. Luvussa paneudutaan myös julkisten tietovarantojen avaamista rajoittaviin tekijöihin, kuten datan hinnoitteluun ja dataa koskeviin tekijänoikeudellisiin kysymyksiin. Näiden aihepiirien lainsäädännöllinen kenttä on osittain pirstaleinen ja tämänkin takia näitä kysymyksiä on hyvä käydä läpi. 5. luvun lopussa tutustutaan vielä lyhykäisesti kiinnostavaan Big data-ilmioon. Big data-ilmion keskeisenä tutkimusaiheena on jatkuva ja nopea datan määrän kasvu ja sen tuomat haasteet yhteiskunnalle. 6. luvussa tehdään yhteenveto tästä tutkielmasta sekä avataan aihepiirin tulevaisuuden näkymiä.

1.3. OIKEUSINFORMATIIKKA OIKEUDENALANA

Tutkielmani aihe lukeutuu oikeusinformatiikan² alaan, tarkemmin ottaen informaatio-oikeuteen, joka käsittelee informaationhallintaan liittyviä kysymyksiä.³ Oikeusinformatiikkaa voidaan luonnehtia alati muuttuvaksi ja eteenpäin katsovaksi oikeudenalaksi, jonka kehittymiseen ovat vaikuttaneet vahvasti teknologian ja yhteiskunnan muutokset. Oikeusinformatiikka on oikeuden ja informaation tiede, jonka keskeiset alueet, esimerkiksi tietosuoja ja informaatiostruktuurit ja niiden oikeudelliset muodot, ovat erittäin tärkeitä modernissa yhteiskunnassa. Oikeusinformatiikka on muovannut, ja muovaa edelleen, oikeustieteen perinteistä systematiikkaa ja oikeudenalojen jaottelua. Oikeusinformatiikkaa ei voida mieltää suppeasti vain omaan oikeudenalaansa

² Muiden kielten käännöksiä oikeusinformatiikasta: legal informatics (englanti), rättsinformatics (ruotsi), Droit Informatique (ranska).

³ Neuvonen, 2013 s. 14.

kuuluvaksi, vaan se vaikuttaa monilla eri oikeudenaloilla rikkoen perinteistä oikeudenalajaottelua. Oikeusinformatiikan periaatteilla voi olla merkitystä punnittaessa esimerkiksi tekijänoikeudellisia, persoonallisuus oikeudellisia tai oikeusteoriaan liittyviä kysymyksiä. Oikeusinformatiikka liittyy vahvasti myös informaatioyhteiskunnan syntymiseen, jota käydään läpi myöhemmin tässä tutkielmassa.⁴

Jotta oikeusinformatiikan pystyisi sijoittamaan tämänhetkiseen oikeudelliseen kenttään, on hyvä tietää hieman myös sen historiasta. Oikeusinformatiikkaa on usein kuvattu suhteellisen uudeksi oikeudenalaksi. Oikeusinformatiikan synty voidaan liittää nykyaikaisen tietokoneen kehittämisajankohtaan, eli 1940-luvun loppupuolelle. Toisaalta taas oikeusinformatiikan juurien voidaan katsoa yltävän huomattavasti pidemmälle oikeusfilosofian, oikeusteorian ja myös informaation tutkimiseen liittyen. Esimerkiksi oikeudellisen informaation ja koneellisesti tehtävän oikeudellisen päätöksenteon mahdollisuuksien oikeudellinen tutkiminen, erilaisten informaatiotarpeiden sekä oikeusteoreettiseen tutkimukseen linkittyneenä, oikeusinformatiikan voidaan nähdä omaavan jo vuosisatojen mittaiset perinteet. Yhtenä ensimmäisenä oikeusinformatiikan alkuvaiheen kehittäjistä voidaan mainita Yhdysvaltalainen Lee Loevinger, joka vuonna 1949 julkaistussa artikkelissa (Jurimetrics – The Next Step Forward) esitteli uuden tieteenalan jurimetriikan. Tarve uudelle tieteenalalle syntyi Loevingerin mukaan tietotekniikan kehittymisen sekä perinteisen lainopin kehittämistarpeen myötä. Loevingerin aloittaman kehityksen myötä ala on edelleenkin esillä Yhdysvalloissa erityisesti asianajolaitoksen tukemana.⁵

Oikeusinformatiikan merkittävän kehityksen voidaan katsoa alkaneen 1960-loppupuolella tietotekniikan käytön vakiinnuttua sekä siihen liittyvien oikeudellisten ongelmien tultua tiedostetuiksi. Ensimmäisen oikeusinformatiikkaa käsittelevä väitöskirjan *Computing Law* kirjoitti Peter Seipel⁶ vuonna 1977. Väitöskirja käsittelee oikeusinformatiikan merkitystä sekä sen teoriaa ja on merkittävä julkaisu vielä tänäkin päivänä. Termi oikeusinformatiikka on peräisin

⁴ Saarenpää, 2012(b) s. 415-418 ja 430.

⁵ Korhonen, 2003 s. 18 sekä Saarenpää, 2012(b) s. 425-426.

⁶ Peter Seipel on ruotsalainen oikeusinformatikko, hänen johdolla on perustettu oikeusinformatiikan instituutti IRI Tukholmaan 1968, Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan kunniatohtori (Saarenpää, 2012 s. 429).

Saksasta vuodelta 1970 Regensburgin yliopistosta. Termin avulla haluttiin vahvistaa tieteenalan linkittymistä oikeustieteisiin.⁷

Viimeisien vuosikymmenien aikana tapahtunut yhteiskunnan merkittävä tietoteknistyminen, muutokset informaatioinfrastruktuurissa sekä informaation määrän jatkuva kasvu on antanut oikeusinformatiikalle entistä vahvempaa jalansijaa oikeudellisella kentällä. Omaksi oikeudenalaksi sekä oppiaineeksi oikeusinformatiikka muodostui 1970-luvulla.⁸ Oikeustieteilijöiden keskuudesta on kuitenkin löytynyt myös epäileviä ääniä koskien oikeusinformatiikan asemaa omana oikeudenalana. Vastustajat pitävät oikeusinformatiikkaa enemmän teknologiaan liittyvänä tietokoneoikeutena, johon liittyvät kysymykset pystyttäisiin ratkaisemaan muiden oikeudenalojen oppien mukaisesti.⁹

Saarenpää jakaa oikeusinformatiikan yleiseen ja erityiseen osaan. Yleinen osa käsittelee Saarenpään mukaan erityisesti kansalaisen oikeuksien ja yhteiskunnan suhteen arviointia kehittyvässä yhteiskunnassa. Tarkemman tarkastelun kohteeksi tulevat verkkoyhteiskunnan oikeudellistumisen kehitys, uudet informaatioinfrastruktuurit ja niihin liittyen oikeudellisen informaation laajempi merkitys yhteiskunnassa sekä lakimiesammattikunnan ammattiosaamiselle asetettavat uudistukset. Erityisen osan Saarenpää on myös jakanut neljään osaan: oikeudellinen tietojenkäsittely, oikeudellisen informaation tutkimus, informaatio-oikeus ja tietotekniikkaoikeus.¹⁰ Tutkielman aihe, viranomaisten tietovarantojen avaaminen uudelleenkäyttöä varten, liittyy pääosin oikeusinformatiikan erityiseen osaan, erityisesti informaatio-oikeuteen ja siihen liittyvään viranomaistoiminnan läpinäkyvyyteen sekä tietojen saatavuuteen. Lisäksi tutkielman aihepiiri linkittyy erityisen osan oikeudellisen informaation tutkimukseen sen käsitellessä aiheeseen liittyvää ajantasaista lainsäädäntöä ja sen kehitystä.

⁷ Saarenpää, 2012(b) s. 429.

⁸ Saarenpää, 2012(b) s. 427 - 429.

⁹ Korhonen, 2003 s. 19-20.

¹⁰ Saarenpää, 2012(b) s. 432 ja 455. Ks. Saarenpään määrittelemistä yleisestä ja erityisestä osasta tarkemmin 432-459.

2. TIETO YHTEISKUNNASSA – KÄSITTEIDEN AVAAMISTA

2.1. INFORMAATIOYHTEISKUNNASTA VERKKOYHTEISKUNNAKSI

Teknologian nopea kehitys ja sen laaja käyttöönotto viimeisien vuosikymmenien aikana on muuttanut yhteiskuntamme muotoa lähemmäksi informaatioyhteiskuntaa. Voidaankin katsoa, että yhteiskunta on muuttunut informaatioyhteiskunnaksi 1990-luvulla kasvaneen teknologian käytön sekä informaatiomarkkinoiden kasvamisen myötä. Käsitteillä tieto- ja informaatioyhteiskunta tarkoitetaan etenkin puhekielessä yleensä samaa ja niitä käytetäänkin toistensa synonyymeina.¹¹ Termeillä on kuitenkin puhekielessäkin eroja. Tietoyhteiskunta käsitteeseen liittyy erilainen arvolataus, mikä muodostuu sanan tieto kautta. Käsite tietoyhteiskunta sisältää enemmän viittauksia sivistyneisyyteen informaatioyhteiskunnan käsitteen ollessa neutraalimpi.¹²

Tietoyhteiskunta käsite saa osakseen myös suurta kritiikkiä. Monet alan asiantuntijat ovat sitä mieltä, että tietoyhteiskunnan tasoa ei olla saavutettu, eikä sen täydellistä tasoa pystytä ikinä saavuttamaankaan. Esimerkiksi Saarenpää toteaa, että emme koskaan tule yhteiskuntana olemaan tietoyhteiskunta, vaan oikeampana terminä voidaan pitää informaatioyhteiskuntaa. Tietoyhteiskunta käsite on Saarenpään mukaan vain muodikas utopia tai sitten teknologiaan liittyvä tyhjä sana.¹³

Yhteiskunnan muuttumista on ajanut eteenpäin teknologian kehityksen ohella myös laajempi yhteiskunnallinen kehitys: muutokset taloudellisissa järjestelmissä sekä globaalien maailmanjärjestelmän muokkautuminen.¹⁴ Tiedon määrä yhteiskunnassa on lisääntynyt huimaa tahtia ja tämä kehitys on ohjannut viranomaisten toimintaa, sekä asettanut sille uusia vaatimuksia ja haasteita. Tietoyhteiskuntaistuminen näkyy vahvasti kaikilla yhteiskunnan eri aloilla. Muutoksilta ei ole näin ollen säästyty myöskään oikeudellisella kentällä. Lainsäätäjän on täytynyt reagoida nopeallakin tahdilla teknologian kehittymisen myötä syntyneisiin tilanteisiin ja muodostamaan ratkaisumalleja uudelleenlaisille

¹¹ Korhonen, 2003 s. 3.

¹² Poikola - Kela - Hintikka, 2010 s.13.

¹³ Saarenpää, 2000 s. 3.

¹⁴ Vuorensyrjä, 2000 s. 21.

tilanteille. Tämän kehityksen myötä myös sääntelyn määrä on noussut. Voidaan puhua normitulvasta¹⁵, jonka syntymiseen on vaikuttanut vahvasti uudet säädökset, jotka ovat tulleet tarpeellisiksi teknologian tuodessa uudenlaisia toimintamalleja viranomaistoimintaan.¹⁶ Tulkinnat tietoyhteiskunnasta ja tietokäsityksestä ovat aina sidonnaisia paikkaan ja aikaan.¹⁷ Käsitteenä tietoyhteiskunta on siis alati muuttuva ja saa uusia piirteitä teknologian ja yhteiskunnan yleisesti kehittyessä.

Toisaalta yhteiskuntamme voidaan katsoa olevan verkkoyhteiskunta, vaikkakin nimitystä informaatioyhteiskunta käytetään edelleen useissa virallisissa konteksteissa. Ensimmäisen kerran verkkoyhteiskunta tuli esille käsitteenä 1990-luvun alussa. Verkkoyhteiskunnalle ominaisia kehityspolkuja ovat olleet muun muassa tietoverkkojen käytön nopea kasvu sekä niiden käytön muodostuminen oletusarvoksi. Myös verkkoviestinnän monipuolistuminen on ollut muokkaamassa verkkoyhteiskunnan kehitystä. Verkkoyhteiskunta on kehittyneempi versio informaatioyhteiskunnasta ja se on hyvin riippuvainen erinäisistä tietoteknisistä järjestelmistä ja palveluista. Informaatio- tai verkkoyhteiskunnan tasoa voidaan mitata erilaisilla mittareilla. Eräänä mittarina voidaan pitää muun muassa sitä, kuinka eri ammattikunnat ovat riippuvaisia tietotekniikasta. Lisäksi myös tietotekniikan kansantaloudellisella merkityksellä on painoarvoa mitattaessa informaatioyhteiskunnan tasoa.¹⁸

Teknisesti verkkoyhteiskunta kehittyy jatkuvasti. Lähivuosien aikana ajankohtaista on ollut erilaisten avointen tietoverkkojen käyttäminen, mikä on ollut mahdollista niin yksityishenkilön kuin yhteiskunnan erilaisiin tarpeisiin. Verkkoyhteiskunnan kehityksessä olennaista on eri teknisten toimintaympäristöjen sidonnaisuus arkipäiväiseen elämään. Tätä kehitystä kuvaava termi on kansalaisten verkkosidonnaisuus. Nykyisin useat viranomaisen tarjoamat palvelut ovat saatavilla internetistä kuten myös pankkipalvelutkin. Osa näistä viranomaisten palvelujen siirtymisestä tietoverkkoon on tapahtunut

¹⁵ Termillä normitulva tarkoitetaan yhteiskunnan eri toimintojen ja instituutioiden jatkuvasti lisääntyvää sääntelyä. Oikeudellistumisen takia säädösten määrä ja säädösten muuttamistiheys nopeutuu. (Korhonen, 2014, s.17).

¹⁶ Korhonen, 2005 s. 1. sekä Korhonen, 2014 s. 18.

¹⁷ Vuorensyrjä, 2000 s. 11.

¹⁸ Saarenpää, 2012(b) s. 435 – 437.

lainsäädännön sanelemana. Esimerkiksi kuntalaki (410/2015) on velvoittanut tällaiseen kehitykseen.¹⁹

Voidaankin katsoa, että teknologian kehittämällä on ollut suuria etuja myös yhteiskunnan kannalta. Teknologian kehittämisen avulla on pyritty saamaan hallinnosta kustannustehokkaampaa, mutta kehityksen varrella on tullut ilmi myös lukuisia muita etuja.²⁰ Muita etuja, mitä teknologian kehitys on tuonut, ovat esimerkiksi erilaisten hallinnollisten prosessien nopeutuminen, päällekkäisten prosessien poistuminen sekä hallinnollisten kulujen väheneminen. Vastakohtaisesti jatkuva tietoteknistyminen tuo myös haittapuolia, jotka täytyy ottaa huomioon. Esimerkiksi tietoturvaan liittyvät ongelmat sekä järjestelmien haavoittuvuus ovat todellisia verkkoyhteiskunnan haasteita nykypäivänä. Vaikka teknologian kehittyminen ja sen näkyminen yhteiskunnassa sekä viranomaistoiminnassa ovat tuoneet haasteita niin lainsäätäjälle kuin muillekin hallinnon aloille, julkisen hallinnon osaksi tuleva hyöty on haittapuolia paljon suurempi.

2.2. VIRANOMAISEN MÄÄRITTELY JULKISUUSLAISSA SEKÄ PSI-DIREKTIIVISSÄ

Viranomaisen käsite julkisuuslaissa on varsin laaja. Viranomaisten piiriin kuuluvat tahot mainitaan julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa organisatorisin perustein ja 2 momentissa funktionaalisin perustein.²¹ 1 momentin mukaisesti julkisuuslakia tulee noudattaa:

valtion hallintoviranomaisissa sekä muissa valtion virastoissa ja laitoksissa, tuomioistuimissa sekä muissa lainkäyttöelimissä, kunnallisissa viranomaisissa, Suomen Pankissa (mukaan lukien Rahoituslaitoksessa), eduskunnan virastoissa ja laitoksissa, Ahvenanmaan maakunnan viranomaisissa niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä sekä lautakunnissa yms. jotka ovat lain tai asetuksen perusteella, taikka valtion viranomaisen, tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen taikka

¹⁹ Saarenpää, 2012(b) s. 438.

²⁰ Garfinkel, 2000 s. 13.

²¹ Wallin – Konstari, 2000 s.53.

Ahvenanmaan maakunnan päätöksen perusteella määrätty tiettyä tehtävää hoitamaan itsenäisesti.

Näin ollen kunnissa toimivat apuelimet, kuten johtoryhmät, joilta puuttuu itsenäinen päätäntävalta, eivät tule suoranaisesti julkisuuslain sovellusalan piiriin. Näiden apuelimien laatimat asiakirjat tulevat sen toimitelimen asiakirjoiksi, joka on asettanut kyseessä olevan apuelimen.²²

Julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa viranomaisiksi rinnastetaan myös yhteisöt, laitokset, säätiöt ja yksityiset henkilöt, jotka lain tai asetuksen, taikka näiden nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella hoitavat julkista tehtävää. Rinnastus koskee vain tilanteita, joissa kyseiset tahot käyttävät tosiasiallisesti julkista valtaa.²³ Edellä mainittujen lainkohtien mukaan lakia sovelletaan riippumatta julkisen hallinnon yksikön organisaatiomuodosta tai siitä, lasketaanko orgaani viranomaiskäsitteen piiriin. Julkisuuslain mukainen viranomaisen määrittely ulottuu koskemaan siis kaikkia tahoja, jotka hoitavat julkista tehtävää lain tai asetuksen perusteella. Tämä seikka tekee viranomaisen käsitteen laajaksi ja estää tehokkaasti julkisuuslain kiertämisen siirtämällä julkisia tehtäviä yksityisille tahoille. Julkisuuslaissa viranomaisen käsitteen määrittely taustalla on julkisuusperiaate ja sen tarpeet, eikä sillä tule olla merkitystä muun kuin asiakirjojen julkisuutta koskevissa asioissa.²⁴

PSI-direktiivin²⁵ (Re-use of public sector information) 2 artiklassa on selvitetty, mitä viranomaisella eli julkisen sektorin elimellä tarkoitetaan kyseisessä direktiivissä. Artiklan mukaisesti julkisen sektorin elimellä tarkoitetaan valtion viranomaisia, alueviranomaisia ja paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia sekä näiden muodostamia yhteenliittymiä. Artiklan 2 kohdan mukaisesti julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan direktiivissä elintä, joka on oikeushenkilö ja on nimenomaisesti perustettu vastaamaan yleisen edun mukaisiin tarpeisiin sekä jonka rahoitus on pääosin peräisin valtiolta, alue- tai paikallisviranomaisilta tai muulta julkisoikeudelliselta viranomaiselta. Lisäksi

²² Voutilainen, 2012 s.94.

²³ Wallin – Konstari, 2000 s. 60. Ks. viranomaisen käsitteeseen liittyvä oikeustapaus KHO: 2008:52, jossa potilasvakuutuskeskuksen ei katsottu olevan julkisuuslain tarkoittama viranomainen vaan yksityinen toimija.

²⁴ HE 30/1988, vp kohta yksityiskohtaiset perustelut, yleiset säännökset.

²⁵ Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/98/EY, annettu 17.11.2003, Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä.

edellytyksenä on, että elin ei harjoita teollista tai kaupallista toimintaa. PSI-direktiivin mukaisesti julkisen sektorin käsitettä punnittaessa painoarvoa annetaan siis rahoituksen lähteelle sekä toiminnan tarkoitukselle.

2.3. TIETO, INFORMAATIO JA DATA

Tieto (knowledge) käsitteenä on klassisen filosofisen määritelmän mukaan hyvin perusteltu tosiuskomus.²⁶ Tieto voidaan määritellä myös sisäistetyksi informaatioksi. Esimerkkeinä erilaisista tiedoista, joilla on myös oikeudellisesti merkitystä, voidaan mainita tunnistamistieto, luottotieto ja henkilötieto.²⁷ Tietoa voidaan pitää yhtenä informaatio-oikeuden keskuskäsitteenä sen toimiessa pohjana alan sääntelylle. Informaatio-oikeudelliselta kannalta tieto voidaan määritellä tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaksi, käyttönsä takia yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaksi yhdistelmäksi.²⁸

Informaatio (information) taasen on tietoverkoissa siirrettävää aineistoa, joka voidaan tallentaa tietokoneen muistiin.²⁹ Informaation ja tiedon tallennusvarastointi- tai rekisteröintimuodoista puhuttaessa voidaan käyttää termejä tietokanta, tietopankki, tietovarasto, tietovarannot, tietojärjestelmät tai esimerkiksi rekisteri.³⁰ Käsitteitä data ja informaatio käytetään usein toistensa synonyymeina. Informaatiotutkimuksen piirissä data voidaan ymmärtää merkkien, koodien, pulssien, signaalien tai numeroiden vaihtelevina kokoelmina. Data itsessään ei välttämättä sisällä informaatiota tai erillistä merkitystä vaan se voi toimia sen pohjana.³¹ Toisaalta monessa yhteydessä datalla tarkoitetaan digitaalisessa muodossa olevaa tallennettua raaka-ainetta kuten informaatiota tai tietokantoja, jota voidaan käyttää uudelleen myös toisiin tarkoituksiin.³² Tässä tutkielmassa käsitteellä data ymmärretään viimeksi mainittua selitystä.

²⁶ Kuronen, 1998 s. 8.

²⁷ Voutilainen, 2012 s. 31–32.

²⁸ Voutilainen, 2012 s. 39.

²⁹ Kuronen, 1998 s. 8.

³⁰ Korhonen 2003 s. 9.

³¹ Kemppinen, 2011 s. 67.

³² Poikola – Kela - Hintikka, 2010 s. 14.

2.4. AVOIN DATA

Avoimella datalla (open data) tarkoitetaan eri tahoille, kuten julkisyhteisöille, yrityksille, organisaatioille tai yksityishenkilöille kertynyttä käsittelemätöntä tietoaaineistoa, joka on avattu organisaation ulkopuoliseen käyttöön vapaasti hyödynnettäväksi ilman maksua. Avoimeksi dataksi voidaankin luokitella data, joka on uudelleenkäytettävissä laillisesti, teknisesti ja maksutta. Lailliseen uudelleenkäyttömahdollisuuteen liittyy vahvasti se seikka, että dataa ei ole lisensoitu niin, että se rajoittaisi käyttäjäkuntaa tai käyttötarkoitusta.³³ Jotta data olisi avointa, on sen siis tosiasiallisesti oltava saatavissa.

Tärkeintä avoimen datan määrittelyssä on datan saatavuus ja rajoittamaton uudelleenkäytön mahdollisuus. Kuten edellä on todettu, datalla tarkoitetaan digitaaliseen muotoon tallennettua informaatiota, kuten esimerkiksi sopimuksien tietokantoja, dokumentteja sekä audio- ja visuaalisia tallenteita. Dataa voidaan kuvata raaka-aineeksi, jota voidaan muotoilla ja jalostaa omaan käyttötarkoitukseen sopivaksi.³⁴ Datan uudelleenkäyttömahdollisuudella on tärkeä rooli avoimen datan käsitteessä. Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen (60/2007) 1 artiklassa datan käsitteellä tarkoitetaan sellaisessa muodossa olevia tosiseikkojen, tietojen tai käsitteiden esitystä, jota voidaan soveltaa tietojärjestelmissä sekä ohjelmissa, joiden avulla tietojärjestelmä pystyy suorittamaan jonkin määrätyn toiminnon.

Avoimen datan käsite on sisällöltään laajempi kuin julkisen tiedon käsite. Ero julkiseen tietoon on siinä, että avointa dataa on mahdollisuus käyttää ja jalostaa omiin tarkoituksiin tasavertaisesti julkisen hallinnon kanssa.³⁵ Julkisen sektorin tiedon määritelmä riippuu suuresti siitä, mistä näkökulmasta asiaa tarkastellaan. Lähtökohtaisesti kaikki julkisin varoin, niin valtionhallinnon kuin paikallishallinnon tasolla, tuotettu tieto on julkista. Tästä tarkastelukannasta katsoen julkiseksi tiedoksi katsotaan siis kaikki tieto, joka on tuotettu julkisin varoin.³⁶ Avoin data toimii siis uudelleenkäyttäjän raaka-aineena, jota voi muokata haluamaansa tarkoitukseen ilman rajoitteita. Euroopan unionin

³³ Kauhanen - Simanainen, 2014 s. 4.

³⁴ Poikola - Kela - Hintikka, 2010 s.13.

³⁵ <http://www.hri.fi/fi/mita-on-avoin-data/>.

³⁶ Salokannel, 2012 s. 3.

tietosuojavaltuutetun lausunnossa avointa dataa on kuvattu *innovoinnin, kasvun ja läpinäkyvän hallinnon moottoriksi*.³⁷

2.5. HENKILÖTIETO

Henkilötiedolla tarkoitetaan henkilötietolain (523/1999) 3 §:n mukaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen elinolosuhteitaan tai ominaisuuksiaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä itseään tai hänen perhettään tai hänen kanssaan samassa taloudessa eläviä koskeviksi. Henkilötiedon käsitteen määrittelemisessä ei ole merkitystä sillä, liittyykö tieto henkilön yksityiseen, ammatti- tai elinkeinonharjoittamiseen vai julkiseen tehtävään. Tieto liittyy yksityiseen henkilöön silloin, kun se kertoo hänestä. Henkilötiedon käsite kattaa pykälän mukaisesti *kaikenlaisen* tiedon, tällä sanavalinnalla on haluttu tehdä lain soveltamisalasta tältä osin laaja. Henkilötietolaissa oleva määritelmä vastaa henkilötietodirektiivissä³⁸ olevaa määritelmää. Henkilötiedon määritelmä on tärkeä määritettäessä henkilötietolain soveltamisalaa henkilötietojen käsittelyyn liittyen.³⁹

Jotta tieto olisi henkilötieto, ei sen välttämättä tarvitse olla virheetön. Myöskään tiedon varmentamisella tai oikeellisuudella ei ole merkitystä tiedon määrittämisessä henkilötiedoksi. Tämä tulee esille henkilötietolain 26 ja 27 §:ssä säädetyistä tarkastus- ja oikaisemisoikeuksista. Henkilötiedon tallentamistavalla ei ole myöskään merkitystä. Henkilötieto voi olla niin tekstinä, valokuvana kuin graafisessa muodossakin. Tärkeintä on, että tieto on tallennettuna jollekin alustalle. Henkilötiedon laajalla määritelmällä tarkoitetaan sitä, että lähtökohtaisesti kaikki luonnollista henkilöä koskeva tieto, joka on tunnistettavissa olevaa ja yhdistettävissä kyseiseen henkilöön, on henkilötietolain soveltamisalan piirissä. Jos tieto on henkilötieto, täytyy sen käsittelijän noudattaa henkilötietolain säädöksiä.⁴⁰

³⁷ Euroopan unionin tietosuojavaltuutetun lausunto (2012/C 335/06) s. 1.

³⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY annettu 24. Päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta.

³⁹ Pitkänen- Tiilikka – Warma, 2014 s. 42 ja 47.

⁴⁰ Pitkänen – Tiilikka – Warma, 2014 s. 42 – 48.

Toinen tämän tutkielman kannalta tärkeä käsite henkilötiedon ohella on henkilörekisteri. Henkilörekisterillä tarkoitetaan henkilötietolain 3 §:n 3 kohdan mukaan käyttötarkoituksensa takia yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa tietojoukkoa, joka sisältää henkilötietoja. Henkilörekisterin vaatimuksena on, että sitä käsitellään joko osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka se on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla vastaavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja ilman kohtuuttomia kustannuksia. Rekisterinpitäjän, joka 3 §:n 4 kohdan mukaan tarkoitetaan yhtä tai useampaa henkilöä, yhteisöä, säätiötä tai laitosta, jonka käyttöä varten henkilörekisteri on perustettu, tulee noudattaa henkilötietolain säädöksiä.

Henkilötietolain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaisesti toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä. Toisena tarkoituksena pykälän mukaan on hyvän tietojenkäsittelytavan edistäminen, kehittäminen ja noudattaminen. Henkilötietolain lähtökohtana on, että henkilötietojen käsittely on sallittua vain, jos rekisteröidyltä on suostumus tai kyseessä on laissa erikseen määritelty tilanne. Henkilötietojen suoja sisältyy perustuslain (731/1999) 10 §:ään, jossa säädetään yksityiselämän suojasta. Toisaalta henkilötietojen suoja kattaa laajemman kentän kuin perustuslain yksityiselämän suoja, sillä henkilötietojen suoja kattaa myös tiedot, jotka liittyvät julkiseen toimintaan. Henkilötietojen suoja on siis taattu niin perustuslain tasoisesti kuin kansainväliselläkin tasolla.⁴¹ Henkilötietojen suojasta säädetään esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa, joka koskee oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Henkilötiedon käsitteen ja julkisuuden väliseen suhteeseen liittyy paljon merkittäviä kysymyksiä. Henkilötietoon liittyvällä lainsäädännöllä on kosketuspintaa myös julkisen sektorin tiedon avaamisen kanssa, johon palataan myöhemmin tämän tutkielman 5. luvussa.

⁴¹ Pitkänen – Tiilikka – Warma, 2014 s. 15 ja 47.

2.6. VIRANOMAISET JA INFORMAATIO

Informaation asemaa yhteiskunnassa voidaan pitää ilmiönä, jota ei voida unohtaa keskustellessa yhteiskunnan eri toiminnoista.⁴² Informaatio on yhteiskunnan toiminnan pohja, jonka varaan eri prosessit ja päätökset perustuvat.⁴³ Informaatiolla onkin näin ollen keskeinen asema viranomaisten toiminnassa. Etenkin merkityksellistä on kirjallinen tai muulla tavoin tallennettu informaatio. Viranomaiset käyttävät ja tuottavat suuria määriä informaatiota. Informaatio on yksiä tärkeimmistä raaka-aineista hallintoprosesseissa ja Euroopassa suurin informaation tuottaja onkin julkinen sektori.⁴⁴

Informaation tärkeästä roolista johtuen voidaankin sanoa, että yhteiskuntamme toiminta perustuu tietoon.⁴⁵ Tiedolla on merkittävä asema myös yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, sillä tiedon saatavuuteen, käyttöön ja luotettavuuteen liittyvät oikeudet ohjaavat osaltaan vallankäytön perusteita.⁴⁶ Relevantti ja oikea-aikainen tieto edistää erilaisten tavoitteiden saavuttamista. Tieto, ja ennen kaikkea oikeus tietoon mahdollistaa kansalaisten aktiivisen osallistumisen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Monet hallinnolliset prosessit perustuvat tiedon varaan. Tieto toimii esimerkiksi erilaisten hallinto- ja lainkäyttöprosessien tärkeänä raaka-aineena.⁴⁷ Informaation voidaan katsoa muodostavan hallinnollisen prosessin elinkaaren; usein hallinnollinen prosessi alkaa uudesta informaatiosta, jota työstetään kohti lopullista kohdetta tai tavoitetta.

Lähtökohtaisesti julkisen sektorin hallussa oleva data on tuotettu hallinnon omat tarpeet huomioiden. Tästä huolimatta julkisen sektorin hallussa oleva data olisi monissa tapauksissa hyödyllistä myös yksityisten henkilöiden sekä yritysten käytössä. Suomalaisten viranomaisten tuottama data on kansainvälisessäkin arvioinnissa erittäin laadukasta, joten tästäkin syystä tietovarantojen avaaminen laajaan käyttöön olisi erittäin hyödyllistä taloudellisen kasvun ja innovaatioiden

⁴² Saarenpää, 2012(b) s. 425.

⁴³ Mayer - Schönberger - Lazer, 2007 s. 1.

⁴⁴ Koski - Kiuru - Mäkelä - Salokannel, 2012 s. 3.

⁴⁵ Voutilainen, 2012 s. 5

⁴⁶ Hallituksen esitys 30/1998 vp, kohta yleisperustelut, johdanto.

⁴⁷ Voutilainen, 2012 s. 30.

kehittämisen kannalta.⁴⁸ Tähän aihepiiriin palataan tarkemmin tutkielman 5. luvussa.

2.6.1. VIRANOMAISTEN TIETOVARANNOT

Kuten edellä on todettu, julkinen sektori omistaa ja hallinnoi suuria määriä yhteiskunnallisesti merkittäviä tietovarantoja, joilla on myös taloudellista arvoa.⁴⁹ Viranomaisen tietovarannoilla tarkoitetaan yhteiskunnallisesti merkittäviä tietovarastoja, jotka ovat ensisijaisesti digitaalisessa muodossa ja luettavissa etäkäytön avulla. Tietovarastot voivat olla joko julkisia tai kaupallisia ja niillä on usein myös tuotannollista arvoa. Kuronen luonnehtiikin viranomaisten tietovarantoja tietoyhteiskunnan keskeiseksi voimavaraksi ja tuotannon tekijäksi.⁵⁰ Puhuttaessa tietovarannoista, tarkoitetaan niillä ensisijaisesti siis julkisen sektorin tietoa ja viranomaisten ylläpitämiä julkisia tietovarantoja. Näin ulkopuolelle rajautuu yksityisten ylläpitämät rekisterit, vaikka näilläkin voi olla suurtakin yhteiskunnallista merkitystä.⁵¹

Kuronen jaottelee julkisin varoin ylläpidettäviä tietovarantoja käyttötarpeiden mukaisesti kolmeen eri luokkaan. Näitä ovat valtion, markkinoiden ja kansalaisten tarpeiden mukaisesti jaotellut tietovarannot. Ensinnäkin lähtökohtaisesti julkisen sektorin tietovarannot on kerätty julkishallinnon omaa käyttöä varten. Toisaalta taas monet tietovarannoista kuuluvat julkisen sektorin liikepääomaan, sillä niillä kilpaillaan markkinoilla yksityisen sektorin kanssa. Markkinoiden tarpeita varten julkishallinto pitää yllä esimerkiksi erilaisia tilastoja ja tutkimustietoja. Kansalaisten tarpeiden arviointi on monitahoisempaa. Yhtenä tärkeimmistä tietovarantoihin liittyvistä kansalaisten tarpeista voidaan pitää oikeutta tietoon, mikä on taattu perustuslaintasoisesti.⁵²

Tärkeimmän osuuden viranomaisen tietovarannoista muodostavat perusrekisterit. Perustietovarannot taas muodostuvat osasta perusrekistereitä sekä tietovarannoista, joita ylläpidetään lain velvoittamana joko suoraan tai

⁴⁸ Poikola – Kela – Hintikka, 2010 s. 18.

⁴⁹ Poikola – Kela – Hintikka, 2010 s. 11.

⁵⁰ Kuronen, 1998, johdanto.

⁵¹ Korhonen, 2003 s. 225.

⁵² Kuronen, 1998 s. 32 – 33.

välillisesti. Kurosen mukaan tärkeimpiä ominaisuuksia perustietovarannolle on se, että niiden informaatio on julkista, luotettavaa, maksutonta, helposti yhdisteltävissä sekä vapaasti hyödynnettävissä.⁵³ Perusrekistereihin on koottuna tärkeimmät perustiedot. Niissä on tietoja yhteiskunnan perusyksiköiden, joita ovat luonnollinen henkilö, yritys yhteisö tai säätiö, rakennus ja kiinteistö, ominaisuuksista ja niiden välisistä suhteista.⁵⁴ Aiempi nimitys perusrekistereille oli valtakunnallinen keskusrekisteri.⁵⁵

JUHTA:n⁵⁶ määritelmän mukaisesti perusrekistereitä ovat väestötietojärjestelmä (VTJ), Kiinteistötietojärjestelmä (KTJ) sekä yritys- ja yhteistietojärjestelmät.⁵⁷ Oikeudellisia tietovarantoja⁵⁸, vaikka niillä olisi yhteyksiä perustietovarantoihin, ei yleensä lasketa kuitenkaan yhteiskunnallisiin perustietovarantoihin tai -rekistereihin.⁵⁹ Viranomaisen tietovarantoihin liittyy useita eri oikeudellisia kysymyksiä ja ongelmakohtia. Nämä kysymykset liittyvät ennen kaikkea julkisuuteen, oikeuteen saada tietoja sekä henkilötietojen käsittelyyn liittyen. Lisäksi myös tietoturvaan sekä yksityisyyden suojaan liittyy useita oikeudellisesti relevantteja kysymyksiä, mutta ne ovat rajautuneet tämän tutkielman ulkopuolelle.

2.6.2. VIRANOMAISEN ASIAKIRJA

Viranomaisen asiakirja on määritelty julkisuuslain 5 §:ssä. Asiakirjan määrittelyllä viranomaisen asiakirjaksi on merkitystä etenkin sen kannalta, sovelletaanko julkisuuslakia tiettyyn viranomaisen asiakirjaan vai ei. Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka on laatinut viranomainen tai asiakirja on toimitettu viranomaiselle sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa. Viranomaisen asiakirjana pidetään myös asiakirjaa, joka on tehty viranomaisen toimeksiannon perusteella. Pykälässä on

⁵³ Kuronen, 1998 s 36 -37.

⁵⁴ JUHTA, Perustietovarannot –tietohuoltomme kansallispääoma, 2011 s. 3.

⁵⁵ Korhonen, 2003 s. 224.

⁵⁶ JUHTA: Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta.

⁵⁷ JUHTA Perustietovarannot, s.4. vrt. Kuronen, 1998 s. 37. Kuronen pitää henkilötietojärjestelmiä vain suppeasti perustietovarantoihin kuuluviksi.

⁵⁸ Oikeudellisella tietovarannolla tarkoitetaan oikeudellisen informaation laajaa, järjestettyä ja ylläpidettyä kokonaisuutta, joka on tietoverkkojen avulla käytettävissä (Korhonen, 2003 s. 226).

⁵⁹ Korhonen, 2003 s .226.

mainittu tiettyjä poikkeuksia asiakirjan määritelmään. Esimerkiksi viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimia muistiinpanoja tai sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten, ei pidetä viranomaisen asiakirjana.

Kuten edellä on todettu viranomaisen asiakirjoiksi luetaan myös sellaiset asiakirjat, jotka on laadittu viranomaisen toimeksiannosta, mikä selviää julkisuuslain 5 §:stä. Viranomaiselle toimitetusta asiakirjasta muodostuu viranomaisen asiakirja silloin, kun se on toimitettu viranomaiselle sen toimivaltaan liittyvässä asiassa. Näin ollen viranomaiselle toimitettu yksityinenkin asiakirja voi tulla luokitelluksi viranomaisen asiakirjaksi. Asiakirjan toimitustavalla ei ole merkitystä. Se on voitu toimittaa viranomaiselle joko henkilökohtaisesti tai vaihtoehtoisesti esimerkiksi postitse, sähköpostin välityksellä taikka muuna sähköisenä tiedonsiirtona.⁶⁰

5 Pykälän mukaisesti asiakirja voi olla kirjallinen tai kuvallinen esitys sekä myös yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuva tietty kohde tai asiaa koskeva viesti, joka on selvitettävissä apuvälineiden, kuten automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden, avulla. Viranomaisen laatimia asiakirjoja ovat muun muassa esitykset, aloitteet, selvitykset diaarit, asiakirjaluettelot, päätökset ja lausunnot. Viranomaisen asiakirjoihin luetaan myös viranomaisen laatimat tai sen toimeksiannosta laaditut sähköiset lomakkeet, kuten PDF- tai HTML-muodossa olevat lomakkeet sekä myös www-sivustot. Lisäksi viranomaisen tekemät nauhoitteet kuin myös mediapalveluun toimitetut viestit ovat viranomaisen asiakirjoja. 5 pykälän määritelmää asiakirjasta voidaan pitää neutraalina ilmaisuna, sillä tallennustavalla tai asiakirjan sisällöllä ei ole vaikutusta.⁶¹

Asiakirjojen määrittelyyn liittyen on tärkeää muistaa, että esimerkiksi yhtä tallennusformaattia käyttäen tallennetut tiedot eivät välttämättä muodosta yhtä julkisuuslaissa tarkoitettu asiakirja. Toisaalta taas toisin päin käännettynä, yhteen asiakirjaan kuuluvia tietoja voi olla esimerkiksi usealla eri tallennusvälineellä. Tallennustapaa tärkeämpänä pidetään loogista yhteyttä mikä samaan asiakirjaan kuuluvan informaation välillä on. Näin ollen relevanttia on, että tallennetut

⁶⁰ HE 30/1998 vp, kohta yksityiskohtaiset perustelut, yleiset säännökset.

⁶¹ Voutilainen, 2012 s. 74 ja 80.

merkit⁶² liittyvät toisiinsa ja muodostavat kokonaisuuden. Tärkein edellytys kokonaisuudessa on, että asiakirjan merkeillä on sama käyttötarkoitus. Merkkien kokonaisuuksien muodostaminen ja eri yhteyksien hahmottaminen otetaan huomioon suunniteltaessa tietojärjestelmien rakennetta ja niiden käytettävyyttä.⁶³

PSI-direktiivin 3 artiklassa määritellään asiakirja. Kyseisen direktiivin mukaisesti asiakirjalla tarkoitetaan mitä tahansa tallennetta, jonka tallennustavalla ei ole väliä. Artiklassa mainitaan muun muassa paperinen, sähköisessä muodossa oleva tai äänitallenne sekä visuaalinen ja audiovisuaalinen tallenne. Myös edellä lueteltujen tallenteiden osa voi muodostaa asiakirjan. PSI-direktiivissä omaksuttu asiakirjan käsite on näin ollen lähellä julkisuuslaissa olevaa määritelmää eikä olennaisia poikkeuksia löydy.

2.6.3. SÄHKÖINEN HALLINTO JA ASIOINTI

Sähköisellä hallinnolla (e-government) ymmärretään yleisesti ottaen informaatio- ja viestintäteknologian käyttöä julkisessa hallinnossa, pitäen sisällään Kuopuksen listauksen mukaan

- sähköiset asiointipalvelut
- sähköiset asianhallintajärjestelmät
- operatiiviset perus- ja taustatietojärjestelmät
- informaatioteknologisia osia yhdistävät tietoverkot
- tietojärjestelmien ja palveluiden hallinnon sisäiset ja ulkoiset käyttäjät⁶⁴

Euroopan komissio on puolestaan määritellyt sähköisen hallinnon tiedonannossaan sähköisen hallinnon merkityksestä huomisen Euroopassa seuraavasti:

Sähköisellä hallinnolla tarkoitetaan tässä tieto- ja viestintätekniiikan käyttöä julkisessa hallinnossa yhdistettynä organisaatiomuutoksiin ja uusiin taitoihin siten, että voidaan parantaa julkisia palveluja ja

⁶² Merkillä tarkoitetaan tässä yhteydessä informaatiota kuvaavia tallennusjälkiä (HE 30/1998 vp, kohta yksityiskohtaiset perustelut, yleiset säännökset).

⁶³ HE 30/1998 vp. kohta yksityiskohtaiset perustelut, yleiset säännökset.

⁶⁴ Kuopus, 2010 s. 160.

Sähköistä hallintoa ja asiointia koskevat säädökset löytyvät laista sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003). Kyseisen lain 1 pykälän 2 momentin mukaan laissa säädetään viranomaisten ja näiden asiakkaiden oikeuksista, velvollisuuksista ja vastuista sähköisessä asioinnissa. Laki ei kuitenkaan sisällä sähköisen hallinnon käsitteen tarkempaa määritelmää.⁶⁶

Termiä sähköinen asiointi (eServices) pidetään usein synonyymina sähköiselle hallinnolle, vaikka tosiasiallisesti sähköinen asiointi on vain osa sähköistä hallintoa, kuten ylemmästä listauksestakin käy ilmi.⁶⁷ Kuten sähköisen hallinnon käsitettä, ei myöskään sähköisen asiointin käsitettä ole avattu lakitekstissä.⁶⁸ Sähköisellä asiointilla tarkoitetaan hallintoasian sähköistä vireillepanoa, täydentämistä sekä päätöksen tiedoksiantoa, samoin myös oikeudenkäyntiasiakirjan sähköinen lähettäminen yleiselle tuomioistuimelle tai sen määräämälle henkilölle luetaan sähköisen asiointin alaan.⁶⁹ Sähköisen asiointin luotettavuutta luodaan kirjaamalla mahdollisimman täydellisesti asiointiin liittyvät tapahtumat sekä myös rekisteröimällä nämä asiointitiedot.⁷⁰

Sähköiseen asiointiin liittyvän lainsäädännön määrä on kasvanut osaltaan uusien sovelluksien ja tietojärjestelmäpalveluiden käyttöönoton seurauksena. Sähköiseen asiointiin ja viestintään liittyvällä lainsäädännöllä voidaankin puhua normitulvasta. Alan oikeudellistumisen myötä säädöksiä tulee jatkuvasti lisää ja niihin tehdään muutoksia entistä lyhyemmin aikaväleihin. Syitä tähän nopeaan lainsäädännön määrän nousuun ovat muun muassa Euroopan unionin vaikutus sekä teknologian nopea kehittyminen. Nykyään sähköisen asiointin tultua arkipäiväiseksi, tulevaisuudessa ei ole tarpeen puhua erikseen sähköisestä asioinnista, sillä viranomaisissa asiointi tulee tapahtumaan pääosin sähköisesti ja se muodostuu näin ollen normiksi.⁷¹ Sähköisen hallinnon käsitteeseen kohdistuu myös negatiivisia asenteita. Sähköiseen hallintoon liitetään vahvasti esimerkiksi

⁶⁵ Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talouskomitealle sekä alueiden komitealle: sähköisen hallinnon merkitys huomisen Euroopassa, KOM (2003) 567 s. 8.

⁶⁶ Voutilainen, 2007 s. 1

⁶⁷ Voutilainen, 2007 s. 4

⁶⁸ Voutilainen 2007 s. 7 ja Korhonen 2014 s. 18.

⁶⁹ VAHTI 4/2001, Sähköisten palveluiden ja asiointin tietoturvallisuuden yleisohje, s. 5.

⁷⁰ Korhonen, 2014, s. 18.

⁷¹ Korhonen, 2014 s. 18-19.

tehokkuuden tavoittelu. Liiallisen tehokkuuden tavoittelun katsotaan sivuuttavan kansalaisen oikeudet ja huonontavan näin ollen kansalaisten asemaa suhteessa julkiseen hallintoon.⁷²

2.6.4. INFORMAATIOHALLINTO

Kuten edellä on todettu, erilaiset informaatioprosessit muodostavat hallinnon pohjan. Oikeusvaltion periaatteita noudattaen nämä prosessit ovat säänneltyjä eritasoisesti.⁷³ Lukuisat eri informaatiovirrat julkisen sektorin sisällä, kuin myös sen ja yksityisten välillä, vaativat toimiakseen monenlaisia tukevia prosesseja ja välineitä. Informaatiohallinnon keskeiset kysymyskohdat liittyvät siihen, kuinka ja miksi tiedonkulku muuttuu ja mikä muutoksien vaikutus on julkiseen sektoriin.⁷⁴

Informaatiohallintoa määritettäessä on tärkeää tarkastella myös yksittäiseen hallintoprosessiin liittyvää tietoa. Saarenpään mukaan informaatiohallinnon, jota voidaan pitää uuden sukupolven hallintomuotona, keskeisenä lähtökohtana on tiedon tien tarkastelu. Informaation elinkaari yksittäisessä asiassa on oikeudellisesti tärkeä asia. Myös laajemmin ajateltuna se seikka, kuinka julkinen sektori esittäytyy verkoissa, on tärkeä aspekti informaatiohallinnon näkökulmasta. Näiden seikkojen lisäksi hallinnon läpinäkyvyyden ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen ovat tärkeitä toimivan informaatiohallinnon kannalta.⁷⁵

Tietojenkäsittelyllä ja tietoverkoilla on suuri asema toimivassa informaatiohallinnossa. Tietojärjestelmät muodostavat olennaisen osan hallintoa, eikä niiden rooli ole enää vain pelkästään hallintoa tukeva. Voidaan katsoa, että toimiva informaatiohallinto on taattu perustuslain 21.1 §:ssä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon periaatteen lomassa. Tietojärjestelmiä ylläpidetään informaation käsittelyä varten. Jotta julkisen sektorin toiminta olisi laadukasta ja tehokasta, täytyy tietojärjestelmien olla luotettavia sekä niissä

⁷² Saarenpää, 2012(b) s. 459.

⁷³ Saarenpää, 2012(b) s. 459.

⁷⁴ Mayer- Schönberger - Lazer, 2007 s. 6.

⁷⁵ Saarenpää, 2012(b) s. 461. Ks. laajemmin Saarenpään listaus informaatiohallintoon liittyvistä seikoista s. 461-477.

käsiteltävän informaation laadukasta. ⁷⁶ Uudenlaiset tietojärjestelmät ja informaation tuottamistavat edesauttavat hallinnon organisatoristen uudistusten tekemistä ja sitä kautta tekevät hallinnosta kustannustehokkaampaa.

Informaatiohallintoa voidaan pitää sähköistä hallintoa kehittyneempänä muotona. Voidaan katsoa, että informaatiohallinnossa ollaan askeleen edempänä sähköistä hallintoa. Sähköisen hallinnon käsitteestä käyty keskusteltu liittyy yleensä siihen, kuinka saadaan informaation ja tietojärjestelmien mahdollisimman tehokkaalla hyödyntämisellä hallinnosta kustannustehokkaampaa niin julkisen sektorin kuin kansalaisen näkökulmasta. Informaatiohallinto käsite liittyy vahvemmin informaation kulkuun sekä sen tehostamiseen julkisen sektorin ja kansalaisten välillä. ⁷⁷ Näin ollen informaatiohallinnon käsite on yksi tämän tutkielman aihepiiriin liittyvistä tärkeistä käsitteistä.

2.7. HYVÄ TIEDONHALLINTATAPA

Hyvästä tiedonhallintatavasta säädetään julkisuuslaissa sekä asetuksessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999). Säännöstä hyvästä tiedonhallintatavasta voidaan pitää suhteellisen modernina lainsäädäntönä, sillä hyvästä tavasta säädetään näkyvällä ja selkeällä tavalla laintasoisesti. Yleisemmin hyvällä tavalla on ollut merkitystä lähinnä lainsäädännön tulkinnessa.⁷⁸ Hyvä tiedonhallintatapa ulottuu koko informaation elinkaareen: vastaanottamiseen, laatimiseen, tallentamiseen, muuttamiseen, käyttöön saattamiseen, saatavuutta palvelevien hakujärjestelmien luomiseen ja ylläpitämiseen sekä säilytykseen ja hävittämiseen.⁷⁹ Hyvän tiedonhallintatavan avulla pyritään saattamaan viranomaisten tiedonhallinta hyvälle tasolle niin turvallisuuden kuin tiedon saatavuuden kannalta.

Julkisuuslain 18 pykälän 1 momentissa mainitaan viranomaisen velvollisuudet hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi. Hyvän tiedonhallinnan ytimen muodostavat viranomaisen toiminnan ja tietovarantojen tietoturvallisuudesta

⁷⁶ Saarenpää, 2012(b) s. 459.

⁷⁷ Mayer - Schönberger - Lazer, 2007, s. 12.

⁷⁸ Saarenpää, 2012(a) s. 338.

⁷⁹ Wallin, - Konstari, 2000 s. 304.

huolehtiminen sekä tietoon liittyvien oikeuksien huomioon ottaminen. Hyvän tiedonhallinnan käsite on kuitenkin jätetty laissa osittain sisällöllisesti avoimeksi, jotta se palvelisi paremmin myös tulevaisuudessa viranomaistoiminnan muuttuessa.⁸⁰ Julkisuuslaissa luetellaankin vaatimuksia ja edellytyksiä, joiden avulla hyvää tiedonhallintatapaa toteutetaan, mutta varsinaisesti itse käsitettä ei avata.⁸¹ Lain avoimen sisällön vuoksi hyvä tiedonhallintatapa soveltuu laajasti viranomaistoiminnassa vastaan tuleviin erilaisiin tilanteisiin. Laissa asetettujen vaatimusten ja edellytyksien avulla luodaan pohja, jolle kunkin viranomaisen tietojenhallinta voidaan perustaa hyvän tiedonhallintatavan asettamalle tasolle.

Hyvä tiedonhallintatapa edellyttää, että tietoturvallisuusjärjestelyjen ja asianmukaisten toimintatapojen avulla huolehditaan siitä, että viranomaisten asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin talletettujen tietojen suoja, laatu ja eheys ovat turvattuina. Hyvä tiedonhallintatapa toimii periaatteena julkishallinnon informaation hallinnassa.⁸² Periaatetta noudattamalla viranomaisen hallussa olevan tiedon laadun voidaan olettaa olevan lain sallimalla tasolla. Hyvän tiedonhallintatavan määrittämisen tarkoituksena on ollut helpottaa viranomaisten hyvän tiedonhallintatavan ymmärtämistä sekä auttaa toteuttamaan sitä yhdenmukaisesti.⁸³ Hyvä tiedonhallintatapa yhtenäistää eri viranomaisten toimintaa ja lisää luotettavuutta viranomaisessa asioivan näkökulmasta. Hyvä tiedonhallintatapa liittyy vahvasti myös julkisen sektorin tietojen avaamiseen uudelleenkäyttöön, sillä myös tietojen avaamisessa täytyy noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa.

2.7.1. HENKILÖTIETOLAIN MUKAINEN HYVÄ TIETOJENKÄSITTELYTAPA

Henkilötietolaissa hyvästä tietojenkäsittelytavasta säädetään 5 §:ssä. Kyseisessä pykälässä säädetään huolellisuusveloitteesta, johon hyvä tietojenkäsittelytapa sisältyy. Pykälän mukaisesti rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja laillisesti noudattaen huolellisuutta sekä hyvää tietojenkäsittelytapaa. Hyvä tietojenkäsittelytapa on yksi henkilötietolain tavoitteista. Rekisterinpitäjän täytyy

⁸⁰ Voutilainen, 2007 s. 61.

⁸¹ VM (11/2000), Hyvän tiedonhallintatavan määrittäminen s. 2.

⁸² VM (13/2001), Tietohallinnon normiohjauksen ja sitä koskevan lainsäädännön tarve s. 22.

⁸³ VM (11/2000), Hyvän tiedonhallintatavan määrittäminen s. 2.

toimia siten ettei, rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta. Tämä huolellisuusvelvoite ja siihen sisältyvän hyvän tietojenkäsittelytavan määritelmä korostaa rekisterinpitäjän oma-aloitteisuutta. Rekisterinpitäjän täytyy oma-aloitteisesti huolehtia henkilötietojen käsittelyssä yksityisyyden suojasta ja noudattaa sitä turvaavia säännöksiä ja periaatteita.⁸⁴ Käsitteenä hyvä tietojenkäsittelytapa on hyvin abstrakti, eikä sitä ole tarkoituksellisesti laissa tarkemmin määritelty.⁸⁵

Henkilötietolain mukaisen hyvän tietojenkäsittelytavan avulla varmistutaan siitä, että henkilötietojen käsittely toteutetaan teknisesti asianmukaisesti sekä huolehditaan siitä, että henkilötietoja käsittelevät perehdytetään tehtäviin, velvoitteisiin ja henkilötietoja koskevaan lainsäädäntöön huolellisesti.⁸⁶ Kuten julkisuuslain mukaisessa hyvässä tietojenhallintatavassa myös henkilötietolain 5 §:ssä säädettyssä hyvän tiedonhallintatavan tärkeänä osana on tietoturvallisuus. Tietoturvan merkitys hyvän tietojenkäsittelytavan toteuttajana on erittäin tärkeä. Tietoturvallisuus koostuu osatekijöistä kuten henkilöstöturvallisuudesta, turvallisesta informaatioinfrastruktuurista sekä teknisestä tietoturvallisuudesta.⁸⁷

Verratessa keskenään julkisuuslain mukaista hyvää tiedonhallintatapaa sekä henkilötietolain mukaista hyvää tietojenkäsittelytapaa voidaan todeta, että julkisuuslain mukainen hyvä tiedonhallintatapa on yksityiskohtaisemmin kuvattu laissa. Julkisen sektorin tietovarantoja käsiteltäessä nämä molemmat tavat tulee ottaa huomioon samanaikaisesti. Julkisuuslain mukaisesti julkisen sektorin tietoja käsiteltäessä molemmat lait, julkisuuslaki ja henkilötietolaki, sekä niiden säännökset on otettava huomioon asiaan sopivalla tavalla.⁸⁸

⁸⁴ HE 96/1998, kohta yksityiskohtaiset perustelut, 2 luku Henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset periaatteet.

⁸⁵ Saarenpää, 2012(a) s. 338.

⁸⁶ Pitkänen - Tiilikka - Warma, 2014 s. 28.

⁸⁷ Saarenpää, 2012(a) s. 336.

⁸⁸ Saarenpää, 2012(a) s. 339.

3. JULKISUUSPERIAATE

3.1. JULKISUUDEN ULOTTUVUUDET

Julkisuus käsitteenä on hyvin monitahoinen ja sitä pystytään lähestymään monesta eri suunnasta. Mäenpään mukaan julkisuus voidaan jakaa viiteen eri ulottuvuuteen. Ensimmäinen näistä ulottuvuuksista on julkisuus tilana. Tällä tarkoitetaan sitä, että julkisuutta määrittelevät muiden oikeudet sekä julkisuuden rajoitukset. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että julkisuus toteutuu julkisessa toiminnassa ja ennen kaikkea kansalaisyhteiskunnan aktiivisen toiminnan kautta. Julkisen tilan ulkopuolelle rajoittuvat yksityisyys ja yksityinen toiminta yleisemmin. Toisena julkisuuden ulottuvuutena Mäenpään listauksen mukaan on julkisuus suhteina. Tällä tarkoitetaan sitä, että julkisuutta ei pystytä rajoittamaan pelkästään tiettyyn tilaan, vaan se ilmenee julkisuuden toteuttamisen ja rajoittamisen myötä syntyvien vaihtuvien tilanteiden tasolla. Esimerkkeinä julkisuuden suhteista voidaan pitää asiakirjajulkisuuteen liittyvää viranomaisen ja asiakirjaa pyytävän välistä suhdetta kuten myös viranomaisen ja tiedonantajan suhdetta.⁸⁹

Kolmanneksi julkisuudesta voidaan puhua kulttuurina ja käytäntönä. Tähän ulottuvuuteen vaikuttavat yleinen käsitys yhteiskuntaa ohjaavista tekijöistä, kuten demokratiasta sekä myös yksilöiden kulttuuriset arvot sekä historia. Käsitys julkisuudesta on aina sidottu tiettyyn ajatus- ja kokemusmaailmaan, eikä sitä näin ollen pystytä antamaan tarkkaa universaalista määritelmää. Neljäntenä ulottuvuutena Mäenpää mainitsee julkisuuden informaation välittäjänä. Julkisuuden toteuttamisen kautta tapahtuvan informaation välittämiseen liittyy monia seikkoja, jotka täytyy ottaa huomioon. Esimerkiksi immateriaalioikeudet sekä kilpailuoikeudelliset asiat tulee huomioida erityisesti informaatiotekniikan kehittyessä ja tuodessa uusia välineitä julkisuuden toteuttamiseen. Viimeisimpänä ulottuvuutena Mäenpään listauksessa on julkisuus oikeudellisen sääntelyn kohteena. Sääntely muodostaa julkisuuden rajat ja ulottuvuuden. Julkisuuden

⁸⁹ Mäenpää, 2008 s. 13-18.

perusoikeusnäkökulma on myös tämän ulottuvuuden osatekijänä julkisuuden nivoutuessa useaan eri perusoikeuteen.⁹⁰

3.2. JULKISUUDESTA JA OIKEUDESTA TIEToon

Kuten edellä on todettu, julkisuus on yksi keskeinen modernin yhteiskunnan toiminta- ja rakenneperiaatteista. Julkisuus koostuu monista eri tekijöistä. Julkisuus yhteiskunnassa rakentuu esimerkiksi viranomaistoiminnan avoimuudesta, julkisesta keskustelusta ja tiedon välittämisestä. Myös julkisuusperiaatteeseen liittyvät elementit, kuten oikeus tietoon (access to information) ja julkisuuden ensisijaisuus suhteessa salassapitoon kuuluvat keskeisiin julkisuutta toteuttaviin osiin. Julkisuuden toteuttaminen on modernin ja avoimen yhteiskunnan kulmakivi. Toisaalta julkisuus toimii esimerkiksi tiedon saamisen ja viestinnän vapauden edellytyksenä, mutta samanaikaisesti myös niiden toteuttajana.⁹¹

Oikeutta tietoon pidetään tärkeänä periaatteena kaikissa Euroopan unionin jäsenmaissa ja vielä korostetummin Pohjoismaissa. Oikeus tietoon tulee esille useissa eri yhteiskunnan toiminnoissa ja sillä on eri tavoitteita eri yhteyksissä. Oikeus tietoon on yksi nykypäivän demokraattisen yhteiskunnan metaperusoikeuksista. Se jakaantuu periaatteena informaatiovapautteen sekä yksilön oikeuteen omiin tietoihinsa. Oikeus tietoon ei ole aina absoluuttinen, sillä eri perusoikeudet täytyy saada kussakin tilanteessa tasapainoon. Oikeus tietoon on yksi yhteiskuntamme kantavista periaatteista, jota tekevät konkreettiseksi lainsäädätykseen säädetyt tiedonsaantioikeudet. Tiedonsaantioikeuksien mukaisesti selviää se kenellä on oikeus tiettyihin tietoihin.⁹²

Oikeutta tietoon ei voida määritellä yksiselitteisesti, sillä se on hyvin monikerroksinen käsite. Ensinnäkin se tulee esille oikeudellisena periaatteena. Oikeus tietoon tulee ilmi myös vastakkaisina toimintoina, oikeus ja velvollisuus muodostavat parin, jonka avulla julkisuus toteutuu. Ensinnäkin se antaa yleisölle oikeuden tietoon, mutta toisaalta siihen lukeutuu myös viranomaisen velvollisuus

⁹⁰ Mäenpää, 2008 s. 18-22.

⁹¹ Mäenpää, 2008 s. 2.

⁹² Voutilainen, 2012 s. 27 ja 35.

tiedottamiseen. Toiseksi oikeus tietoon –periaate toimii osatoteuttajana demokratian vahvistamisessa. Kansalaiset pystyvät osallistumaan päätöksentekoon sekä antamaan mielipiteensä kunhan saatavilla oleva tieto aiheesta on ajantasaista ja oikeaa. Kolmanneksi oikeus tietoon ja sitä kautta myös hallinnon läpinäkyvyys ovat takeita hyvälle hallinnolle (good governance). Ajantasainen ja hyvin kohdennettu tieto voi edesauttaa nopeaa ja tehokasta päätöksentekoa hallinnossa sekä antaa yleisölle mahdollisuuden osallistua siihen.⁹³

3.3. JULKISUUSPERIAATTEEN HISTORIASTA

Julkisuusperiaatteen kehitys voidaan liittää eri valtiotyyppien kehitykseen yleiseurooppalaisesta näkökulmasta katsottuna. Tästä kulmasta tarkasteltuna julkisuusperiaate on lähtöisin 1200-luvun Pohjois-Italian kauppakaupungeista. Tiedonvälityksen kehittyminen liitetään vahvasti kaupankäyntiin ja näin ollen kauppayhteyksien laajentumisen myötä myös tiedonvälitys kehittyi. Myöhemmin 1500-luvulla kirjapainotoiminnan ja postilaitosjärjestelmän kehittyminen edesauttoivat tiedonvälittymistä ja loivat mahdollisuuksia uutistenvälitykselle ensimmäisien lehtien perustamisen muodossa.⁹⁴

Seuraavien vuosisatojen aikana julkisuuden kehittymisen esteenä Euroopassa, kuten myös Ruotsi-Suomessa, olivat valtaapitävien monarkkien kielteinen suhtautuminen julkisuuteen. Julkisuuden sijaan vallalla oli salassapito, mikä ilmeni salassapitovelvollisuutena sopimuksien, uskollisuusvelvollisuuden ja nimenomaisten säännösten muodossa. Vähitellen hallitsijat sekä kirkko alkoivat myös valmistautua itseään suojelevista syistä painotoiminnan leviämisen riskeihin säättämällä painotuotteita koskevan ennakkovalvonta- ja sensuurijärjestelmän. Perimmäinen syy sensuurijärjestelmälle oli valvoa uskontoa koskevaa viestintää, mutta vähitellen myös valvonnan poliittiset funktiot tulivat tärkeämmiksi. Ruotsi-

⁹³ Kranenborg – Voermans, 2005 s. 10.

⁹⁴ Korhonen, 2003 s. 52-53 ja Konstari, 1977 s. 15-18.

Suomessa ennakkosensuurijärjestelmä kehittyi erityisesti 1600-luvun loppupuolelta eteenpäin.⁹⁵

1700-luvulla yhteiskuntakriittinen ajattelutapa alkoi nostaa päätään Ruotsi-Suomessa. Valtiomuodon voidaan sanoa muuttuneen liberaaliksi oikeusvaltioksi, pitäen sisällään tarpeen valtion toimenpiteiden ennustettavuuteen sekä oikeusturvan lisäämiseen yleisten lakien kautta. Lehdistö kehittyi ja uusia lehtiä painatettiin. Lehdistön vakiinnuttaessa asemaansa viestinnän kenttä laajentui. Kritiikkiä esitettiin kuitenkin vielä varovaisesti poliittista järjestelmää kohtaan, mutta vähitellen myös poliittisia julkaisuja esiintyi enemmän. Poliittinen tilanne Ruotsi-Suomessa kärjistyi vähitellen vuosien varrella kerääntyneiden syiden vuoksi, joihin oppositio tarttui. Tämä poliittinen läpimurto johti lopulta painovapausasetuksen säätämiseen 2.12.1766 Ruotsin ollessa ensimmäinen maa, jossa painovapaudesta säädettiin perustuslain tasoisesti. Painovapausasetuksen piiriin kuuluivat muun muassa oikeudenkäyntiasiakirjat sekä yleisesti viranomaisten hallussa olevat asiakirjat riippumatta siitä, olivatko viranomaiset ne itse laatineet vai oliko ne toimitettu viranomaisille yksityishenkilöiden toimesta.⁹⁶ Yksi tärkeä henkilö julkisuusperiaatteen historiassa on Anders Chydenius⁹⁷. Chydeniuksen kirjoituksissa esiintyi toteamus ”*jaettu vapaus ei ole mikään vapaus*”, millä oli kosketuspintaa myös julkisuuteen liittyen. Juurikin Chydeniuksen muotoilujen pohjalta Ruotsin valtiopäivät hyväksyi ns. painovapauslain.⁹⁸

Nykymuotoisen julkisuusperiaatteen juurien voidaankin katsoa olevan Ruotsi-Suomessa, Tarkemmin ottaen juuri painovapausasetuksen laatimisessa. Asetuksen myötä kansalaisille tullut oikeus vapaasti omalla vastuulla painattaa sekä ottaa vastaan kirjoituksia loi pohjan julkisuusperiaatteen kehittymiselle.⁹⁹ Myös muissa valtioissa seurattiin painovapauteen liittyvää lainsäädännön kehitystä Ruotsi-Suomen esimerkin opastamana. Ruotsi-Suomen painovapausasetuksen jälkeen vuonna 1789 Yhdysvaltojen perustuslakiin tuli säädös sananvapaudesta. Nykyisin julkisuusperiaate on levinnyt maailmanlaajuisesti ilmiöksi. Tällä hetkellä lähes

⁹⁵ Konstari, 1977 s. 19-20.

⁹⁶ Konstari, 1977 s. 29-31.

⁹⁷ Anders Chydenius (1729-1803, syntynyt Sotkamossa), toimi aloitteellisena vapauden ja julkisuuden puolustajana Ruotsi-Suomessa, oli aloitteellinen valtiopäivillä painovapauden laajentamiseen ja julkisen talouden valvonnan lisäämiseen liittyvissä lakialoitteissa. Ks. lisää http://www.chydenius.net/historia/lyhyesti_vuodet/lyhyesti.asp.

⁹⁸ Manninen, 2006 s. 21-22.

⁹⁹ Korhonen, 2003 s. 55.

kaikissa Euroopan valtioissa on säädetty laintasoisesti sanan- sekä informaation vapaudesta.¹⁰⁰

3.4. JULKISUUSPERIAATTEEN LÄHTÖKOHDAT

Julkisyhteisöjen toiminnassa noudatetaan julkisuusperiaatetta, jonka mukaisesti jokaisella on halutessaan oikeus saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja muusta viranomaisten toiminnasta. Julkisuusperiaate on siis yleinen lähtökohta ja siitä poikkeamisille täytyy olla erityiset, laissa täsmällisesti määritellyt perusteet.¹⁰¹ Julkisuusperiaate takaa oikeuden tietoon, mutta ei kuitenkaan edellytä rajoituksetonta tietojen saamista.¹⁰² Laajasti ymmärrettynä julkisuusperiaate tarkoittaa kansalaisten mahdollisuutta osallistua avoimeen yhteiskunnalliseen keskusteluun sekä oikeutta vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista ja sitä kautta vaikuttaa niihin.¹⁰³

Julkisuusperiaatteen pääsääntö on kirjattu perustuslain 12 §:n 2 momenttiin, jonka sisältöä avataan tarkemmin tutkielman 3.6. luvussa. Julkisuusperiaatteesta säädetään perustuslakia täsmällisemmin julkisuuslaissa. Julkisuuslain 3 §:n mukaisesti lain tarkoituksena on muun muassa toteuttaa avoimuutta ja antaa mahdollisuus yksilöille sekä yhteisöille valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä. Julkisuusperiaatteen toteuttaminen vaatii yleisesti ottaen menettelyn avoimuutta ja viranomaisen oma-aloitteista tiedottamista toiminnastaan.¹⁰⁴ Julkisuusperiaate kohdistuu viranomaisen hallussa olevaan, jossakin muodossa tallennettuun tietoon sekä viranomaisen asiakirjoihin. Yleistäen voidaan siis sanoa, että julkisuusperiaatteen kohteena on tallennettu tieto, joka on julkisen hallinnon piirissä ja liittyy julkisen vallan käyttöön. Yksityisen sektorin hallussa oleva informaatio ei ole julkisuusperiaatteen piirissä, vaikkakin yrityksille on tärkeää huolehtia toimintansa avoimuudesta, mutta avoimuuden toteuttamisen taustalla ovat osaltaan eri intressit kuin julkisessa hallinnossa.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Luhtanen, 2006 s 56.

¹⁰¹ Mäenpää, 2008 s. 1.

¹⁰² Mäenpää, 2011(b) s. 69.

¹⁰³ Kulla - Koillinen, 2014 s. 1.

¹⁰⁴ Mäenpää, 2011(b) s. 69.

¹⁰⁵ Mäenpää, 2011(a) s. 7.

3.5. JULKISUUSPERIAATTEEN TOTEUTUS

Julkisuusperiaatteen toteutuksesta voidaan Mäenpään mukaan erottaa sisällöllinen ja menettelyllinen ulottuvuus. Mäenpään mukaan sisällöllinen ulottuvuus liittyy kansalaisen ja hallinnon väliseen suhteeseen. Sisällöllisen ulottuvuuden mukaisesti jokaiselle taataan mahdollisuus toteuttaa julkisuusperusoikeutta ja saada tieto julkisesta asiakirjasta. Vastaavasti viranomaisella on velvollisuus tiedon jakamiseen ja tiedottamiseen. Menettelyllinen eli tekninen ulottuvuus sen sijaan pohjautuu siihen, että viranomaisen tieto- ja asiakirjahallinto järjestetään julkisuusperiaatetta toteuttavalla tavalla sekä noudattaen hyvää tiedonhallintatapaa, unohtamatta myöskään tietoturvallisuusriskeiltä suojautumista.¹⁰⁶

3.5.1. ASIAKIRJAJULKISUUS JA YLEINEN TIEDONSAANTIOIKEUS

Asiakirjajulkisuus, eli oikeus saada tietoja viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta tai muista tallenteista, on keskeisin julkisuusperiaatteen toteutumismuoto. Asiakirjajulkisuudella tarkoitetaan siis oikeutta saada tietoja asiakirjoista ja muista tallenteista, jotka ovat viranomaisen hallussa.¹⁰⁷ Yleisellä tiedonsaantioikeudella tarkoitetaan viranomaisen kannalta sitä, että viranomaisella on velvollisuus antaa asiakirja nähtäväksi tai vaihtoehtoisesti antaa siitä kopio riippumatta asiakirjan pyytäjistä tai asiakirjan tulevasta käyttötarkoituksesta.¹⁰⁸ Tämä oikeus taataan julkisuuslain 9 §:n 1 momentissa. Asiakirjajulkisuuden seuraavana asteena voidaan pitää oikeutta julkisen sektorin tietojen uudelleenkäyttöön, tähän aihepiiriin paneudutaan tutkielman 5. luvussa.

Asiakirjajulkisuudella on laissa säädetyt rajoitukset. Asiakirjajulkisuutta voidaan rajoittaa jos asiakirja on salassa pidettävä tai se ei ole vielä julkinen. Asiakirja tulee julkiseksi silloin, kun asiakirja on valmistunut käyttötarkoitukseensa, käsitellyssä asiassa on tehty ratkaisu tai silloin, kun asiakirja on saapunut viranomaiselle.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Mäenpää, 2008 s. 202.

¹⁰⁷ Mäenpää, 2011(a) s. 72.

¹⁰⁸ Wallin - Konstari, 2000 s. 97.

¹⁰⁹ Mäenpää, 2008 s. 123.

Julkisuuslain 6 ja 7 § määrittelevät ajankohdan, jolloin asiakirja tulee julkiseksi. Viranomaiselle toimitettu asiakirja tulee julkiseksi 7 §:n mukaisesti silloin, kun viranomainen on sen saanut ja se on luettavassa tai muussa ymmärrettävässä muodossa, jollei julkisuutta tai salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Julkisuuslain 6 §:n 1 momentin mukaisesti viranomaisen laatima asiakirja tulee julkiseksi, kun se on merkitty asiarekisteriin tai muuhun diaariin.¹¹⁰ Asiakirjat tulevat julkisiksi asiakirjakohtaisesti, joten esimerkiksi laajemman asiakirjojen kokonaisuuden keskeneräisyys ei estä yksittäisen asiakirjan julkisuutta.¹¹¹ Julkisuuden rajoitukset koskevat pääsääntöisesti myös viranomaisten tiedonsaantia toiselta viranomaiselta, sillä julkisuuslaki perustuu tältä osin viranomaisten erillisyyden periaatteelle. Viranomainen voi kuitenkin julkisuuslain 29 ja 30 §:ssä määritellyin edellytyksin antaa harkintansa mukaan tieto salassa pidettävästä asiakirjasta toiselle viranomaiselle.¹¹²

Tärkein poikkeus asiakirjajulkisuudesta on salassapitovelvollisuus, joka voidaan jakaa asiakirjasalaisuuteen, vaitiolovelvollisuuteen sekä tiedon hyväksikäyttökieltoon.¹¹³ Asiakirjasalaisuudesta on säädetty julkisuuslain 22 §:n 1 momentissa, jonka mukaisesti asiakirja on salassa pidettävä, jos salassapidosta on säädetty julkisuus- tai muussa laissa, taikka viranomainen on lain nojalla määrännyt asiakirjan salassa pidettäväksi vaitiolovelvollisuutensa perusteella. Julkisuuslain 24 §:ssä on lueteltu salassa pidettäviä asiakirjoja. Kyseisen pykälän mukaisesti asiakirjan salassapidon tulee perustua suoraan lakiin tai laissa säädettyyn valtuutukseen salassapidon määräyksestä. Viranomainen ei voi rajoittaa asiakirjan julkisuutta esimerkiksi siitä syystä, että asiakirjan luovuttaminen olisi viranomaiselle kiusallista tai aiheuttaisi väärinkäsityksiä.¹¹⁴ Julkisuuslain 17 §:n mukaan tietojen saamista viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista ei saa rajoittaa enempää kuin on tarpeellista suojattavan edun kannalta.

Oikeus saada tietoa julkisesta asiakirjasta kuuluu lähtökohtaisesti kaikille. Tämä oikeus on kaikilla yksityisillä ihmisillä kansalaisuudesta riippumatta, kuten myös

¹¹⁰ Ks. tarkemmin eri asiakirjojen julkiseksi tulosta julkisuuslain 6 §:stä.

¹¹¹ Kulla - Koillinen, 2014 s. 33.

¹¹² Mäenpää, 2008 s. 184.

¹¹³ Mäenpää, 2008 s. 127.

¹¹⁴ Voutilainen, 2012 s. 149.

oikeushenkilöillä sekä viranomaisilla.¹¹⁵ Asianosaisjulkisuus on sen sijaan vielä laajempi, sillä asianosaisella on julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaisesti oikeus saada tietoa myös asiakirjasta, jonka julkisuutta on rajoitettu, jos se on vaikuttanut tai olisi voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tässä tutkielmassa ei käsitellä asianosaisjulkisuuden käsitettä enempää.

Pyyntö saada tietoja viranomaisen asiakirjasta täytyy olla riittävästi yksilöity julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaisesti. Yksilöintivelvollisuus johtuu siitä, että viranomaista ei voida julkisuuslain nojalla velvoittaa tekemään laajaa selvitystä kysyttyyn asiakirjaan liittyen.¹¹⁶ Asiakirjan julkisuudesta seuraa myös oikeus käyttää hyväksi asiakirjassa olevia tietoja. Tiedon tarve voi olla yksityinen, yleishyödyllinen tai kaupallinen.¹¹⁷ Tiedon tarpeen kohde ei voi rajoittaa asiakirjan julkisuutta. Julkisuuslain 16 §:n 1 momentin mukaan tieto asiakirjan sisällöstä annetaan suullisesti tai antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi, jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi taikka antamalla siitä kopio tai tuloste.

3.5.2. KÄSITTELYN JULKISUUS

Käsittelyn julkisuus on yksi julkisuusperiaatteen toteutumismuodoista. Yleisin tapa toteuttaa käsittelyn julkisuus on yleisöjulkisuus. Yleisöjulkisuudella tarkoitetaan yleisön mahdollisuutta seurata esteettömästi asian käsittelyä viranomaisessa. Käsittelyn julkisuutta voidaan kuitenkin rajoittaa esimerkiksi siten, että vain asianosainen saa olla läsnä asian käsittelyssä. Julkisuuslaista ei löydy säädöksiä käsittelyn julkisuudesta, vaan julkisuutta sääntelevät eri menettelylajeja koskevat säännökset.¹¹⁸ Käsittelyn julkisuus takaa yksityiselle henkilölle mahdollisuuden päästä lähemmäksi viranomaisen toimintaa ja lisää viranomaisen toiminnan avoimuutta.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa oleva säädös käsittelyn julkisuudesta toimii oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeena. Käsittelyn täytyy olla avoin ja suullinen,

¹¹⁵ Kulla – Koillinen, 2014 s. 35.

¹¹⁶ Voutilainen, 2012 s. 241.

¹¹⁷ Mäenpää, 2008 s. 122.

¹¹⁸ Mäenpää, 2008 s. 258 - 259.

jotta käsittelyn julkisuudella olisi merkitystä.¹¹⁹ Käsittelyn julkisuutta toteuttavista pykälästä voidaan mainita esimerkiksi perustuslain 5 §, jossa säädetään eduskunnan toiminnan julkisuudesta. Kyseisen pykälän mukaisesti eduskunnan täysistunnot ovat julkisia, jollei eduskunta jonkin asian osalta päätä toisin erityisen painavasta syystä. Lisäksi esimerkiksi kuntalaissa ja kirkkolaissa (1054/1993) on säädöksiä käsittelyn julkisuudesta. Kuntalain 57 §:n mukaan valtuuston kokoukset ovat vastaavasti julkisia, jollei valtuusto jossain asiassa toisin päättä.

Hallintoasioiden käsittely viranomaisessa ei sen sijaan ole lähtökohtaisesti julkista, mutta kuulemisten järjestäminen on mahdollista laajakantoisissa ja merkityksellisissä asioissa. Hallintoasian julkisuudesta säädetään hallintolain (434/2003) 24 §:ssä. Hallintoasioiden käsittely on pääosin kirjallista ja näin ollen yleisöjulkisuus ei ole yleensä toteutettavissa. Hallintoasioiden kirjalliseen käsittelyyn liittyvät asiakirjat ovat kuitenkin asiakirjajulkisuuden mukaisesti yleensä julkisia ja viranomaiset pystyvät vahvistamaan julkisuutta myös tiedottamisen avulla.¹²⁰

3.5.3. VIRANOMAISEN VELVOLLISUUUTENA JULKISUUDEN TOTEUTTAMINEN

Voidaan katsoa, että perinteisesti viranomaisten tietojenantovelvollisuus on ollut melko passiivinen, mutta nykyään viranomaisen rooli tietojen antajana on muuttunut oma-aloitteisemmaksi sekä aktiivisemmaksi. Yleisenä lähtökohtana tähän viranomaisen aktiiviseen rooliin voidaan pitää perustuslain 12 §:n 2 momentin säädöstä julkisuusperiaatteen toteuttamisesta. Julkisuuden perusoikeudellinen toteuttaminen edellyttää viranomaiselta erilaisia toimia. Osa näistä toimista toteutuu passiivisesti viranomaisten toimittaessa muita velvollisuuksiaan. Toiset toimet taas vaativat viranomaisen aktiivista toimintaa, kuten viranomaisen velvollisuus tiedottaa omasta toiminnastaan oma-aloitteisesti. Myös viranomaisen yleinen velvollisuus edistää toimintansa julkisuutta vaatii aktiivista toimia, jotta se tulisi täysimääräisesti toteutettua. Esimerkiksi julkisen vallan käyttäjät on velvoitettu perustuslain 2 §:n 2 momentissa edistämään yksilön

¹¹⁹ Kulla –Koillinen, 2014 s. 5.

¹²⁰ Mäenpää, 2008 s. 260 ja 263.

mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttamaan häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.¹²¹

Viranomaisten täytyy tiedottaa toiminnastaan oma-aloitteisesti, jotta julkisuus toteutuisi tehokkaasti.¹²² Viranomaislähtöinen tiedottaminen onkin keskeinen osa julkisuusperiaatteen ja avoimuuden edistämistä.¹²³ Julkisuuslain 20 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Pykälän mukaisesti viranomaisen täytyy edistää toimintansa avoimuutta, esimerkiksi laatimalla oppaita, tilastoja tai muita julkaisuja. Lisäksi viranomaisen tulee tuottaa tietokantoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä omalla toimialallaan. Viranomaisen täytyy myös huolehtia siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavilla helposti käytettävissä olevilla keinoilla, kuten yleisissä tietoverkoissa tai kirjastossa. Tämä velvollisuus liittyy julkisuuslain 18 §:ssä olevaan hyvään tiedonhallintatapaan, jonka mukaisesti viranomaisen on huolehdittava asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä, suojaamisesta ja eheydestä.¹²⁴ Julkisuuslain 20 §:n mukaiset toimet julkisuusperiaatteen toteutuskeinona lukeutuu edellä mainittuun menettelylliseen julkisuusperiaatteen toteutuksen ulottuvuuteen.

Tiedottamisvelvollisuus koskee vain julkista tietoa. Salassa pidettävistä ja vaitiolon piiriin kuuluvista asioista voidaan tiedottaa vain, jos salassa pidettävä tieto ei paljastu. Tärkeimmistä vireillä olevista asioista viranomaisen täytyy tiedottaa julkisuuslain 19 §:n mukaisesti.¹²⁵ Laissa mainittujen keinojen lista ei ole tyhjentävä ja viranomaisen voi myös päättää, millaisia tiedon jakelukanavia käyttää. Tietojen tuottaminen ja jakaminen itsessään ei ole itseisarvo, vaan uuden tiedon täytyy tuottaa jotain lisäarvoa kansalaisille.¹²⁶ Viranomaisen voi päättää esimerkiksi hallinnonalansa luonteen tai tarpeen mukaan mitä tiedotuskanavaa käyttää ja missä määrin. Julkisuuslain lisäksi viranomaisen tiedottamisesta säädetään esimerkiksi kuntalain 29 §:ssä.

¹²¹ Mäenpää, 2011(b) s. 170.

¹²² HE 30/1998, kohta nykytila, viranomaisten tiedottamisvelvollisuus.

¹²³ Kulla – Koillinen, 2014 s. 64.

¹²⁴ Mäenpää, 2008 s. 251-252.

¹²⁵ Mäenpää, 2008 s. 247.

¹²⁶ Voutilainen, 2012, s. 129.

Lisäksi viranomaisten velvollisuuksista julkisuuden toteuttamiseksi voidaan mainita julkisuuslain 17§:n säännös, joka ohjaa julkisen vallan käyttämää harkintavaltaa. Tämän pykälän mukaisesti viranomaisen on julkisuuslain mukaisia päätöksiä tehdessään velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain tarkoitus huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta. Mahdollisen rajoituksen täytyy tapahtua myös suojattavan edun tarpeellisuuden rajoissa. Kyseinen säännös ohjaa viranomaisen toimintaa tasapuolisempaan suuntaan sekä estää osaltaan perusteettomia rajoituksia tiedonsaantia koskien. Kyseisellä säännöksellä ohjataan siis viranomaisen harkintavaltaa. Tätä harkintavallan käyttöä ohjaa myös laajemmin hallinnossa käytössä olevat periaatteet: objektiivisuus-, suhteellisuus-, yhdenvertaisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet.¹²⁷

3.6. JULKISUUSPERIAATTEEN TARKOITUS JA TEHTÄVÄT

Julkisuusperiaatteen pääasiallisena tarkoituksena on antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisten varojen ja julkisen vallan käyttöä, minkä uskotaan lisäävän myös kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan. Julkisuusperiaatteen takaaman julkisuuden kautta kansalaiset saavat tietoa viranomaisen toiminnasta ja voivat sen avulla tarkkailla myös omien etujen ja velvollisuuksiensa toteutumista julkisessa vallankäytössä. Ilman julkisuutta takaavaa lainsäädäntöä kansalaisten olisi vaikeaa osallistua demokraattiseen yhteiskuntaan.¹²⁸ Yleisesti ottaen viranomaistoiminnan avoimuuden toteuttamisen voidaan katsoa olevan julkisuusperiaatteen perimmäisenä tarkoituksena sekä osa oikeusvaltion toimintaa.

Yksi julkisuusperiaatteen tärkeimmistä tehtävistä on oikeusvarmuuden turvaaminen. Oikeusvarmuus pystytään takaamaan vain, jos kansalaisilla on tarpeeksi tietoa viranomaisen toiminnasta ja päätöksistä. Ilman julkisuuden kautta tulevaa tietoa viranomaisen toiminnan ennakoiminen olisi vaikeaa. Julkisuuden avulla luodaan myös mahdollisuus yleisen mielipiteen muodostamiseen ja tätä

¹²⁷ Mäenpää, 2011(a) s. 171 – 172.

¹²⁸ Voutilainen, 2012, s. 70.

kautta tuetaan sananvapauden toteutumista. Julkisuusperiaate toteuttaa hallinnon avoimuutta ja näin ollen on takaamassa hyvän hallintotavan toteutumista.¹²⁹

3.6. JULKISUUSLAINSÄÄDÄNTÖ

3.6.1. OIKEUS TIEToon IHMIS- JA PERUSOIKEUTENA

Sananvapaus ja oikeus nauttia yksityiselämän kunnioituksesta ovat tärkeimpiä tietoon liittyviä ihmisoikeuksia. Oikeus sananvapauteen pitää sisällään myös oikeuden hankkia tietoja. Vastavuoroisesti esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taataan oikeus yksityiselämän kunnioitukseen, joka sovelluskäytännön mukaisesti pitää sisällään myös muun muassa henkilötietojen suojan.¹³⁰ Julkisuusperiaatetta ei sellaisenaan ole taattu ihmisoikeussopimuksissa, vaan sopimuksista löytyy julkisuusperiaatetta tukevia normeja.¹³¹ Ihmisoikeuksien kautta taataan yksilölle oikeus tietoon, mutta samanaikaisesti myös oikeus yksityisyyteen. Oikeutta tietoon voidaan pitää metaperusoikeutena, joka jakaantuu informaatiovapauteen ja yksilön oikeuteen omiin tietoihinsa.¹³²

Perusoikeutena oikeus tietoon löytyy perustuslain 12 §:stä. Kyseisen pykälän 1 momentissa säädetään sananvapaudesta, mikä antaa oikeuden tiedon vastaanottamisen ja välittämisen kenenkään ennakolta estämättä. Samaisen 12 §:n 2 momentin mukaisesti viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole rajoitettu välttämättömien syiden takia. Yksityisen oikeus tietoon velvoittaa vastaavasti viranomaisen toteuttamaan julkisuusperiaatetta. Julkisuuden toteutuminen perusoikeutena edellyttääkin julkiselta vallalta niin passiivisia kuin myös aktiivisia toimia.¹³³ Julkisuusperiaatteen perusoikeudellinen asema korottaa sen yleistä oikeudellista asemaa. Perusoikeudellinen asema antaa julkisuusperiaatteelle etusijan suhteessa alemmantasoisiiin normeihin sekä velvoittaa hallintoviranomaiset ja

¹²⁹ Mäenpää, 2008 s. 3-4.

¹³⁰ Wallin - Konstari, 2000 s. 34.

¹³¹ Mäenpää 2008 s. 26.

¹³² Voutilainen, 2012 s. 27.

¹³³ Mäenpää, 2011(a) s. 297 ja 299.

tuomioistuimet soveltamaan erityislakeja julkisuusperiaatteen vaatimusten mukaisesti.¹³⁴

Perustuslaista löytyy myös useita perusoikeuksia, jotka rajoittava osaltaan julkisuusperiaatetta joko välittömästi tai välillisesti. Tällaiset julkisuutta rajoittavat perusoikeudet eivät kuitenkaan tee julkisuusperiaatetta mitättömäksi, vaan vastakkaisten perusoikeuksien edellyttämät oikeudet ja velvollisuudet tulee sovittaa yhteen joko tulkinnan avulla tai nimenomaisella säännöksellä. Tällaisia julkisuutta rajoittavia perusoikeuksia ovat esimerkiksi perustuslain 10 §:n 1 momentin säädökset yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta sekä esimerkiksi perustuslain 15 §:n takaama omaisuuden suojaan liittyvä tekijänoikeudellinen suoja.¹³⁵ Myös esimerkiksi oikeuteen saada tietoja sekä tietosuojaan liittyvät asiat täytyisi saada tasapainoon, mikä voi olla haastavaa, sillä näistä kahdesta tärkeästä periaatteellisesta seikasta säädetään osittain eri laeissa. Lisäksi näiden molempien toteuttaminen yhtäaikaista voi olla teknisestikin haastavaa.¹³⁶

3.6.2. KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET

Oikeutta hankkia tietoja pidetään kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tärkeänä sananvapauden toteuttamismuotona.¹³⁷ Useissa sopimuksissa taataan yksilöille oikeus vapaaseen mielipiteeseen, johon liittyy vahvasti myös oikeus tietoon laajemmassa kontekstissa. Vaikka ihmisoikeussopimukseen ei ole sisällytetty julkisuusperiaatteen käsitettä itsessään, on kuitenkin selvää, että ilman viranomaisten tiedon julkisuutta ei ole mahdollista taata vapaata ilmaisua tai tiedon hankkimista.¹³⁸

Esimerkiksi YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (1948) 19 artiklan mukaisesti jokaisella on oikeus mielipiteen- ja sananvapauteen. Oikeus tietoon liittyy vahvasti kyseisen artiklaan mielipiteen ja sananvapauden toteuttamisen keinona. Myös kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) 19 artiklassa säädetään

¹³⁴ Mäenpää, 2008 s. 24.

¹³⁵ Mäenpää, 2008 s. 34-36.

¹³⁶ Burket, 1990 s. 52-54.

¹³⁷ HE (30/1998), kohta nykytila, kansainväliset sopimukset ja suositukset.

¹³⁸ Mäenpää, 2008 s. 26.

sananvapaudesta, sisältäen vapauden hankkia, vastaanottaa ja levittää esteettä kaikenlaisia tietoja. Artiklan mukaisesti rajoituksia tähän oikeuteen voidaan tehdä vain laintasoisella säädöksellä, esimerkiksi sen ollessa välttämätöntä valtion turvallisuuden takaamiseksi.

Lisäksi esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 10 artiklaan on sisällytetty sananvapautta koskeva määräys. Kyseinen artikla on sisällöltään hieman suppeampi kuin edellä mainittu kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 19 artikla.¹³⁹ Nämä edellä mainitut sekä muut kansainväliset sopimukset ovat muokanneet omalta osaltaan kansallista julkisuuslainsäädäntöä kansainvälisen oikeuden periaattein sekä vahvistaneet sananvapauden ja sen toteuttamismuotojen merkitystä.

3.6.3. EUROOPAN NEUVOSTO

Euroopan neuvosto on toiminut aktiivisesti julkisuusperiaatteen edistämiseksi.¹⁴⁰ Euroopan neuvosto on antanut lukuisia suosituksia, joiden tavoitteena on julkisuuden lisääminen. Esimerkiksi vuonna 1981 neuvosto antoi suosituksen koskien viranomaistietojen julkisuutta (Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Access to Information Held by Public Authorities). Tämän jälkeen vuonna 1982 neuvosto antoi ilmaisuvapauteen liittyvän julistuksen (Declaration on the Freedom of Expression and Information), jonka tavoitteena oli avoimen informaatiopolitiikan omaksuminen laajemmin viranomaistoiminnassa.¹⁴¹

Myös vuonna 1991 annetussa suosituksessa viranomaisten hallussa olevien henkilötietojen julkisuudesta (Recommendation on the Communication to Third Parties of Personal Data Held by Public Bodies) käydään läpi julkisuutta julkisuus- ja tietosuojaperiaatteiden yhteensovittamisen kautta.¹⁴² Vuonna 2002 neuvoston ministerineuvosto antoi suosituksen viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta (Recommendation Rec(2002)2) on access to official documents). Suosituksessa

¹³⁹ Mäenpää, 2008 s. 26.

¹⁴⁰ Korhonen, 2003 s. 66.

¹⁴¹ HE (30/1998), kohta nykytila, kansainväliset sopimukset ja suositukset.

¹⁴² Korhonen, 2003 s.66.

määritellään jäsenvaltioille tarkoitetut suuntaviivat viranomaisten asiakirjojen julkisuussäätelystä. Suosituksen yhtenä mallina on käytetty Suomen kansallista lainsäädäntöä.¹⁴³ Suosituksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi taata viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien tai julkista valtaa käyttävien tahojen asiakirjojen julkisuus, jota voidaan rajoittaa vain täsmällisillä säännöksillä.¹⁴⁴

3.6.4. EU-OIKEUDEN SÄÄNTELY

Euroopan unionissa ei ole asiakirjajulkisuutta koskevaa direktiiviä, jolla olisi yleisesti harmonisoitu jäsenvaltioiden julkisuuslainsäädäntöä.¹⁴⁵ Lähtökohtaisesti jäsenmaiden asiakirjajulkisuudesta ja julkisuuden toteuttamisesta säädetään valtioiden omilla laeilla. Vaikka Euroopan unionilla ei ole toimivaltaa harmonisoida jäsenvaltioidensa asiakirjajulkisuuteen liittyvää lainsäädäntöä, EU-oikeutta ei voida kokonaan unohtaa arvioitaessa julkisen hallinnon hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta EU-oikeuden tulkintavaikutuksen takia.¹⁴⁶ Esimerkiksi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen hyväksikäytöstä on annettu direktiivi 2013/37/EU ns. PSI-direktiivi (Re-Use of Public Sector Information), jota tässä tutkielmassa käydään läpi tarkemmin myöhemmin. Tämänkään direktiivin tarkoituksena ei ole muuttaa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä tiedonsaantioikeuksia vaan avata mahdollisuuksia tietojen uudelleenkäyttöön.¹⁴⁷

Euroopan Unionin omien toimielinten ja niiden hallussa olevien asiakirjojen julkisuudesta on säädetty EU-oikeuden tasolla. Ensimmäinen tiedonsaantia tarkemmin säädellyt sopimus oli Maastrichtin sopimus (1991), jonka perusteella annettiin toimielinkohtaisia käytänne- eli toimintasäännöksiä julkisuuden toteuttamisesta. Kuitenkin vasta Amsterdamin sopimuksen (1997) säätämisen myötä Euroopan unionissa tultiin lähemmäksi pohjoismaista julkisuuskäytäntöä. Amsterdamin sopimuksen myötä asiakirjojen julkisuus on tullut pääperiaatteeksi

¹⁴³ Valtioneuvoston selonteko julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksesta, 2003 s. 49.

¹⁴⁴ Mäenpää, 2008 s. 26.

¹⁴⁵ Kulla- Koillinen, 2014 s. 21.

¹⁴⁶ Kranenborg – Voermans, 2005 s. 9 sekä Kulla – Koillinen, 2014 s. 92

¹⁴⁷ Valtiovarainministeriön muistio EU/080702/0506, Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä –Kansallinen implementointi ja vastaavuus Suomen lainsäädäntöön s. 1.

Euroopan Unionin toiminnassa. Asiakirjajulkisuutta voidaan pitää tärkeänä osana avoimuus- eli läpinäkyvyysperiaatetta.¹⁴⁸

Amsterdamin sopimuksen pohjalta vuonna 2001 säädettiin Euroopan unionin julkisuusasetus¹⁴⁹, jossa pääsääntönä on asiakirjan julkisuus ja salassapitotilanteet on lueteltu asetuksessa erikseen. Asetuksen tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia tutustua Euroopan unionin toimielinten asiakirjoihin. Kyseisen asetuksen tarkastaminen on ollut vireillä vuodesta 2008 alkaen, mutta asia on edelleen kirjoitushetkellä käsiteltävänä parlamentissa. Uudistamisen hidasteena ovat olleet eri jäsenvaltioiden ristiriitaiset tavoitteet, mikä johtuu osittain jäsenvaltioiden erilaisista avoimuuskulttuureista. Julkisuusasetuksen takaamaa tiedonsaantioikeutta tarkennetaan toimielinkohtaisissa työjärjestyksissä eli käytännesäännöissä.¹⁵⁰

Perustamissopimuksen tasolla asiakirjajulkisuudesta säädetään Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (SEUT, 2009) 15 artiklassa. Artiklan 3 kohdan mukaisesti kaikilla unionin kansalaisilla sekä jossain jäsenvaltiossa asuvalla luonnollisella henkilöllä tai jäsenvaltiossa sääntömääräistä kotipaikkaa pitävällä oikeushenkilöllä on oikeus tutustua unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin sen tallennusmuodosta riippumatta samassa artiklassa määriteltyjen periaatteiden ja edellytysten mukaisesti. Samaisen artiklan 2 kohdassa todetaan, että Euroopan parlamentin istunnot, samoin kuin neuvoston istunnot silloin kun se käsittelee ehdotuksia lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi ja äänestää niistä, ovat julkisia. Istuntojen julkisuus lisää päätöksenteon avoimuutta ja antaa kansalaisille mahdollisuuden päästä seuraamaan kyseisten tahojen toimintaa. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (2000) säädetään asiakirjojen julkisuudesta. Perusoikeuskirjan 42 artiklasta löytyy suomalaista asiakirjajulkisuutta vastaava säännös.¹⁵¹

¹⁴⁸ Kulla –Koillinen, 2014 s. 88.

¹⁴⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (1049/2001) Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi. Asetuksesta käytetään myös nimitystä avoimuusasetus. Kutsutaan myös avoimuusasetukseksi.

¹⁵⁰ Kulla – Koillinen, 2014 s. 89-90.

¹⁵¹ Voutilainen, 2012 s.195 sekä Kulla – Koillinen, 2014 s. 88-91.

3.6.5. JULKISUUSLAINSÄÄDÄNTÖ RUOTSISSA

Ruotsissa, kuten muissakin Pohjoismaissa, on julkisuutta sääntelevä yleislaki.¹⁵² Kirjoitushetkellä Ruotsissa on voimassa julkisuutta sääntelevä laki Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) joka on tullut voimaan vuonna 2009. Laki pohjautuu julkisuusperiaatteelle. Kyseisen lain 1 pykälän mukaisesti laissa säädetään viranomaisten ja muiden tiettyjen toimielimien rekisterinpidosta sekä julkisten asiakirjojen käsittelystä ja luovuttamisesta. Tätä lakia edelsi vuonna 1980 säädetty salassapitolaki (sekretesslagen 1980:100).

Lisäksi Ruotsissa on voimassa perustuslaintasoinen painovapausasetus (tryckfrihetsförordning, 1949:105). Ruotsissa asiakirjajulkisuus on siis vahvistettu erillisessä perustuslaissa julkisuutta sääntelevän yleislain ohella. Painovapausasetuksessa taataan muun muassa oikeus tietoon viranomaisten asiakirjoista sekä vapaaseen mielipiteiden vaihtoon. Ruotsin julkisuuslainsäädännöllä on pitkä ja perinteikäs historia. Julkisuudesta on säännelty Ruotsin perustuslaissa vuodesta 1766 lähtien, jolloin jo edellä 2. jaksossa mainittu painovapausasetus säädettiin.¹⁵³ Tämän asetuksen myötä aina tähän päivän saakka Ruotsissa julkisuus on ollut pääsääntönä, josta salassapito on vaatinut poikkeuksen.¹⁵⁴

¹⁵² Korhonen, 2003 s. 65.

¹⁵³ Birkinshaw, 2001 s. 94.

¹⁵⁴ Kranenborg - Voermans, 2005 s. 121.

4. JULKISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYS KANSALLISESSA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

4.1. JULKISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN HISTORIASTA

Kuten edellä on todettu, julkisuusperiaatteen juurien Suomessa voidaan katsoa syntyneen Ruotsin valtakautena valistusajan aatteista sekä Anders Chydeniuksen julkaisemista puheista ja kirjoituksista.¹⁵⁵ Ensimmäisinä askeleina kohti asiakirjojen julkisuutta voidaan pitää Ruotsi-Suomen asetusta kirjoittamis- ja painovapaudesta eli niin sanottua painovapausasetusta vuodelta 1766. Painovapausasetuksessa taattiin oikeus saada julkisia asiakirjoja sekä painattaa niitä. Asetuksen mukaan jokaisella oli oikeus saada julkinen asiakirja joko velvoittamalla viranomaisen asettamaan asiakirja saataville tai antamaan asiakirjasta oikeaksi todistettu jäljennös. Asetus sai perustuslaillisen aseman ja kumosi yleisen sensuurin lukuun ottamatta uskonnollisia käsikirjoituksia.¹⁵⁶ Painovapausasetuksen myötä kansalaisille tuli uusi oikeus vapaasti painattaa kirjoituksia omalla vastuulla. Asetuksen säätäminen osoitti, että valtaa pitävien tahojen suhtautuminen tiedottamiseen ja valistukseen oli muuttunut suopeammaksi.¹⁵⁷

1800-luvulla ja 1900-luvun alussa Suomen ollessa Venäjän hallintovallan alaisena suurruhtinaskuntana asiakirjajulkisuuteen sekä julkisuusperiaatteeseen liittyen annettiin muutamia asetuksia ja julistuksia. Vuonna 1829 säädettiin asetus sensuurista ja kirjakaupasta, jonka perusteella Suomeen palautui lupajärjestelmä ja ennakkosensuuri. Asetus säädettiin yhdenmukaistamaan Suomen ja Venäjän painovapauskysymyksiä. Vuonna 1847 säädettiin julistus, joka ainakin lähtökohtaisesti turvasi asiakirjajulkisuuden periaatteellisella tasolla ja oli merkitykseltään tärkeämpi. 1850-luvulta eteenpäin elettiin murrosjaksoa niin kirjallisuudessa kuin myös taloudellisella alalla. Vuonna 1865 säädettiinkin painovapausasetus, joka tosin jäi lyhytaikaiseksi. Asetus sisälsi asiakirjajulkisuutta koskevia säädöksiä, joiden perusteella asiakirjojen saanti viranomaisilta

¹⁵⁵ Arolainen, 2012 s. 19.

¹⁵⁶ Korhonen, 2003 s. 57.

¹⁵⁷ Korhonen, 2003 s. 55.

toteutettiin. Asetuksen lyhyt voimassaolo päättyi, kun vuonna säädettiin 1867 lupa- ja sensuurijärjestelmästä. 1800-luvun loppupuolella sensuurijärjestelmästä huolimatta käytännön asiakirjajulkisuus sekä lehdistön toiminta kehittyivät suuresti.¹⁵⁸

Itsenäisen Suomen hallitusmuodon 10 §:ssä säädettiin painovapaudesta, jonka pohjalle myös painovapauslaki (1/1919) säädettiin. Painovapauslain lähtökohtana oli, että julkisten asiakirjojen julkaiseminen oli sallittua tietyin rajoituksin, mutta laissa ei ollut erillistä lausumaa asiakirjajulkisuusperiaatteesta.¹⁵⁹ Ensimmäinen merkittävä askel itsenäisen Suomen julkisuuslainsäädännössä on ollut laki yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/1951) (myöh. asiakirjajulkisuuslaki), joka säädettiin pitkän valmistelun jälkeen vuonna 1951. Tämän lain säätämisen myötä Suomeen saatiin ensimmäiset yleiset säännökset asiakirjojen julkisuudesta.¹⁶⁰ Vuonna 1999 säädettiin laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), joka on voimassa tutkielman kirjoituksen ajankohtana.

4.2. LAKI YLEISTEN ASIAKIRJAIN JULKISUUDESTA

Vuonna 1951 säädetty asiakirjajulkisuuslaki pohjautui julkisuusperiaatteelle. Laki muodostui 6 luvusta sisältäen yhteensä 28 pykälää. Asiakirjajulkisuuslain 6 §:n mukaan yleiset asiakirjat olivat pääsäännön mukaan julkisia ja se takasi Suomen kansalaiselle mahdollisuuden saada tietoa yleisestä asiakirjasta. Laki koski 2 §:n mukaan yleisiä asiakirjoja, jättäen ulkopuolelle yksityisten laatimat asiakirjat. Lain mukaisesti asiakirjat jakaantuivat kolmeen ryhmään julkisuuden mukaan: julkisiin, salassa pidettäviin ja harkinnanvaraisesti julkisiin asiakirjoihin.

Lakiin tehtiin vuosien varrella useita merkittäviä muutoksia. Ensimmäisenä tärkeänä uudistuksena voidaan pitää asianosaisjulkisuutta koskevien säädöksiensä lisäämistä lakiin. Tämä uudistus takasi asianosaiselle oikeuden saada tietoa itseään koskevasta asiakirjasta, riippumatta siitä, oliko asiakirja julkinen vai salainen. Vuonna 1987 tehtiin muutos, jonka mukaisesti laki koski myös teknisiä

¹⁵⁸ Konstari, 1977 s. 59-67.

¹⁵⁹ Korhonen, 2003 s. 62-63.

¹⁶⁰ Hallituksen esitys 30/1998, kohta nykytila, lainsäädäntö ja käytäntö.

tallenteita. Teknisellä tallenteella tarkoitetaan sellaista tallennetta, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä käyttämällä teknisiä apuvälineitä.¹⁶¹ Tämän uudistuksen jälkeen asiakirjan tallennusmuodolla ei ollut väliä lain soveltamisen suhteen. Samanaikaisesti rajoitettiin henkilötietojen massaluvovutusta viranomaisten ylläpitämistä henkilörekistereistä, jotka olivat teknisinä tallenteina. Vuonna 1988 ulkomaalaisille sekä oikeushenkilöille annettiin oikeus saada tietoja julkisesta asiakirjasta, aikaisemmin tämä oikeus oli harkinnanvarainen. Näiden mainittujen muutosten ohella asiakirjajulkisuuslakiin tehtiin myös muita pienempiä uudistuksia.¹⁶² Säädöspohjan osittainen uudistaminen teki asiakirjajulkisuuslaista vaikeammin ymmärrettävää sekä hankaloitti lain soveltamista.

4.3. VUODEN 1995 PERUSOIKEUSUUDISTUS JULKISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN NÄKÖKULMASTA

Vuonna 1995 Suomessa toteutettiin laaja perusoikeusuudistus, kun hallitusmuodon muutos (969/1995) säädettiin. Yksilön oikeuksien perustuslaintasaisen turvan laajentaminen ja vahvistaminen olivat uudistuksen tärkeimpinä tavoitteina. Lisäksi uudistuksen tavoitteena oli myös pyrkiä tehostamaan perusoikeuksien suojaa tiukentamalla ja tehostamalla rajoitusedellytyksiä.¹⁶³ Yksilön oikeuksia turvattiin myös julkisuuslainsäädännön alalla. Julkisuuslainsäädännön kannalta merkittävää oli 10 §:n 1 momenttiin tulleet uudistukset, jotka koskivat sananvapautta sekä 2 momentin säännökset oikeudesta saada tietoja julkisesta asiakirjasta. 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.

Oikeus saada tietoa julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta kuuluu jokaiselle. Tätä tiedonsaantioikeutta voidaan pitää julkisuusperiaatteen perusajatuksena. Kyseistä 10 pykälän uudistusta pidetään merkityksellisenä erityisesti sen seikan takia, että ennen tätä säädöstä asiakirjojen julkisuudesta ja julkisuusperiaatteesta ei oltu

¹⁶¹ Korhonen, 2003 s. 81.

¹⁶² HE 30/1998, kohta nykytila, lainsäädäntö ja käytäntö.

¹⁶³ HE 309/1993, kohta esitykset tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, tavoitteet.

säännelty perustuslain tasoisesti itsenäisen Suomen aikana.¹⁶⁴ Myös 10 §:n 2 momentin mukaisesti poikkeaminen julkisuudesta täytyy tehdä laintasoisella säädöksellä, mikä vahvistaa julkisuuden asemaa yksilön näkökulmasta. Julkisuuden näkökulmasta relevantti muutos oli myös hallitusmuodon 8 §, johon otettiin osittain uusia säännöksiä yksityiselämän suojasta.

Perusoikeuksien luonne muuttui uudistuksen myötä, mistä aiheutui uudistuksia myös julkisuuden alalle. Julkiselle vallalle tuli velvollisuus edistää ja turvata perusoikeuksien toteutumista, ennen pääpainon ollessa vain siinä, että välttyttäisiin perusoikeuksien loukkaamiselta.¹⁶⁵ Julkisen vallan tuli tehdä toimenpiteitä, jotka edistäisivät perusoikeuksien toteutumista, mikä teki viranomaisen roolista aktiivisemmän verrattuna aiempaan käytäntöön.

4.4. LAKI VIRANOMAISTEN TOIMINNAN JULKISUUDESTA

4.4.1. TARVE KOKONAISUUDISTUKSEEN

Asiakirjajulkisuuslaki oli valmisteltu pääosin jo 1930-luvulla, joten käsitykset hallinnosta sekä kansalaisten suhtautuminen julkiseen valtaan olivat muuttuneet kuluneina vuosikymmeninä suuresti.¹⁶⁶ Keskeisimpiä syitä lakiuudistukseen olivat asiakirjajulkisuuslain minimalistinen kirjoitustapa sekä se seikka, että lain pysyessä muuttumattomana samaan aikaan muutoksia tapahtui kuitenkin hallinto- ja oikeuskäytännössä. Muita syitä uudistukselle olivat esimerkiksi uudenlaisen tietotekniikan käyttöönotto, perusoikeuksien merkittävyyden kasvaminen sekä muutokset hallinnossa ja sen suhteissa toisiin osapuoliin. Muutoksia oli tapahtunut myös viranomaisten käsittelemien asioiden rakenteessa. Muun muassa kansainvälisen yhteistyön tiivistyminen toi viranomaiselle uudenlaisia työtehtäviä.¹⁶⁷

Viranomaisen työskentely oli vuosien saatossa tukeutunut enemmän ja enemmän informaation varaan tietoaaineistojen tullessa entistä tärkeämmiksi.¹⁶⁸ Tarvittiin

¹⁶⁴ Korhonen, 2003 s 81.

¹⁶⁵ Wallin – Konstari, 2000 s. 79.

¹⁶⁶ HE 30/1988, kohta johdanto.

¹⁶⁷ Wallin – Konstari, 2000 s. 73-75.

¹⁶⁸ Korhonen, 2003 s. 87.

uudistettua lainsäädäntöä, josta löytyisi selkeämmin ratkaisuja tilanteisiin, joita ei asiakirjajulkisuuslaista löytynyt sen vanhanaikaisuutensa vuoksi. Esimerkiksi tietotekniikan nopea kehittyminen oli tuonut uusia tilanteita, jotka täytyi saada sääntelyn piiriin. Myös käsitykset kansalaisten osallistumisvaikutusmahdollisuuksista olivat muuttuneet.¹⁶⁹

Asiakirjajulkisuuslain soveltamisalan määrittämisessä koettiin myös ongelmia varsinkin sen kysymyksen yhteydessä, sovellettiinko lakia myös julkista tehtävää hoitavaan tahoon, joka ei ollut organisatorisesti viranomainen. Tarvittiin uutta lainsäädäntöä ohjaamaan viranomaisten sekä julkista tehtävää hoitavien tahojen uudistunutta ja laajentunutta työkenttää sekä myös saman aikaisesti takaamaan yksilön tiedonsaantioikeuksia hallintoprosesseissa.

4.4.2. KOKONAISUUDISTUKSEN TAVOITTEET

Tavoitteina kokonaisuudistukselle olivat viranomaisen toiminnan avoimuuden ja valmistelun julkisuuden lisääminen. Uudistuksella tavoiteltiin myös julkisuusperiaatteen kokonaisvaltaisempaa toteutumista julkisten tehtävien hoidossa. Asiakirjajulkisuuden vahvistamisen sekä julkisuusperiaatteen avulla katsottiin mahdolliseksi luoda yksilöille paremmat puitteet demokratian toteuttamiseen sekä yhteiskunnan yleiseen kehittämiseen.¹⁷⁰

Yhtenä merkittävänä tavoitteena voidaan pitää myös sitä, että julkisuuslain avulla pyrittiin sovittamaan julkisuusperiaate yhteen muiden yhteiskunnallisesti tärkeiden etujen kanssa. Tavoitteena olikin saada julkisuuslainsäädäntö vastaamaan mahdollisimman hyvin perusoikeusuudistusta. Tärkeiden etujen yhteensovittamisen yhtenä merkittävänä keinona oli salassapitoperusteiden selkeyttäminen. Salassapitoperusteita selkeytettiin säätämällä niistä mahdollisimman keskitetysti julkisuuslaissa sekä ottamalla lakiin säädöksiä, jotka

¹⁶⁹ HE 30/1998, kohta nykytila, nykytilan arviointi.

¹⁷⁰ HE 30/1998, kohta esityksen tavoitteet ja keinot niiden toteuttamiseksi, tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi.

sääntelevät salassapidon ja vaitiolon suhteesta. Myös hyvän tiedonhallintavan periaatteen edistäminen haluttiin saada julkisuuslakiin.¹⁷¹

4.4.3. KOHTI LAKIA VIRANOMAISTEN TOIMINNAN JULKISUUDESTA

Uuden julkisuuslain perustaksi valittiin julkisuusperiaate, perustuihan asiakirjajulkisuuslakikin jo samalle periaatteelle. Julkisuusperiaatteen keskeinen asema johtaa juurensa yhteiskuntamme kansanvaltaisuudesta, yksilön vapauksien ja oikeuksien turvaamisesta sekä pyrkimyksestä oikeudenmukaisuuden toteuttamiseen.¹⁷²

Uusi julkisuuslaki tarkoitettiin viranomaisten asiakirjojen julkisuutta säänteleväksi, perusoikeuksia toteuttavaksi yleislaiksi, josta pystytään poikkeamaan vain laintasoisella säädöksellä.¹⁷³ Jotta julkisuusperiaatteen mukainen oikeus tietoon pystyttiin turvaamaan kokonaisvaltaisemmin, tarvittiin säädöksiä, jotka velvoittaisivat viranomaiset tuottamaan ja jakamaan tietoja.¹⁷⁴

Julkisuuslakia soveltaa laaja virkamieskunta, jossa on virkamiehiä erilaisilla koulutustaustoilla. Tämän takia lain pykälistä täytyy löytyä vastauksia käytännön viranomaistyön ongelmiin, jotta myös viranomainen, joka ei ole saanut lakimiehen koulutusta, pystyisi soveltamaan julkisuuslakia ongelmitta.¹⁷⁵ Lain täytyisi vastata hyvin käytännön viranomaistyötä, minkä tekee haasteelliseksi hallinnonalojen laaja-alaisuus ja vaihtelevuus.

Julkisuuslainsäädännön organisatorisia rajoja täytyi myös laajentaa julkisuuden lisäämiseksi. Rajoja laajennettiin niin, että uusi julkisuuslaki koskee kaikkea julkista vallan käyttämistä sekä julkisten tehtävien hoitamista. Sääntelyä laajennettiin koskemaan kaikkia tahoja, jotka tosiasiallisesti hoitavat julkista tehtävää ja käyttävät julkista valtaa, huolimatta organisatorisista rajoista. Se seikka, että julkinen hallinto käyttää eri palveluntuottajia, ei vaikuta yksityisen

¹⁷¹ Valtioneuvoston selonteko julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta, 2003 s.7.

¹⁷² Julkisuustoimikunnan mietintö , komiteamietintö (1992:2), julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistus s.53.

¹⁷³ HE 30/1998, kohta yksityiskohtaiset perustelut, lakiehdotusten perustelut.

¹⁷⁴ Wallin – Konstari, 2000 s. 80.

¹⁷⁵ Wallin – Konstari, 2000 s. 83.

tietojensaantioikeuteen. Uusi laki koskee myös viranomaisen hallussa olevaa tietoa riippumatta sen tallennustavasta, julkisuuslain sääntelyn kohteena onkin siis perimmiltään itse tieto.¹⁷⁶

4.4.4 KESKEINEN SISÄLTÖ

Julkisuuslaki on kirjoitushetkellä voimassa oleva yleislaki, jota sovelletaan aina lain soveltamisalaan kuuluviin asiakirjoihin ja asioihin, jollei erikseen ole toisin säädetty. Laki jakaantuu 8 lukuun ja niissä on yhteensä 38 pykälää. Tiedonsaantioikeutta, sen laajuutta ja toteuttamista koskevat säännökset muodostavat lain perusrungon. Julkisuuslakia täydentää asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999).

Julkisuuslain 1 luvun 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Tämän pykälän mukaan laissa säädetään yksityisen oikeudesta saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta, viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta sekä muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista. Lisäksi pykälässä todetaan, että laissa säädetään viranomaisten velvollisuuksista lain tarkoitusten toteuttamiseksi. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että julkisuuslaki korostaa viranomaistoiminnan julkisuutta voimakkaammin kuin edeltäjänsä asiakirjajulkisuuslaki.¹⁷⁷ Julkisuuslain voidaan katsoa olevan myös vahvasti perusoikeuksia toteuttava yleislaki. Esimerkiksi perustuslain asiakirjajulkisuutta koskeva 12 pykälä tulee säädetyksi hyvin konkreettisesti julkisuuslaissa.¹⁷⁸

Julkisuuslain ja siinä säädettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien tarkoituksena on 3 pykälän mukaan toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa. Lisäksi lain tarkoituksena on antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön. Lain kirjoitustapa on hyvin kasuistinen ja pragmaattinen. Kasuistinen eli yksityiskohtainen kirjoitustapa

¹⁷⁶ Julkisuustoimikunnan mietintö, komiteamietintö 1992:2, julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistus s. 53 ja 60.

¹⁷⁷ Kulla, 2002 s. 156.

¹⁷⁸ Valtioneuvoston selonteko julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta, 2003 s. 6.

palvelee lain käyttäjiä eri tavoin, helpottaen lain yksityiskohtaista soveltamista eri tilanteisiin.¹⁷⁹

4.4.5. SUHDE MUUHUN LAINSÄÄDÄNTÖÖN

Julkisuuslaki on yleislaki, ja siitä voidaan poiketa vain erityislaille. Perustuslain 12 pykälän mukaisesti viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta saa rajoittaa vain välttämättömien syiden vuoksi laintasoisesti säätämällä. Julkisuuslaissa on lähdetty siitä, että lakiin on merkitty ne tilanteet, joissa erikseen annetulla säännöksellä voidaan poiketa tietojen antamisesta viranomaisen asiakirjasta.¹⁸⁰ Erityissäännökset eivät saa olla ristiriidassa perusoikeussäännösten kanssa. Julkisuuslaki yleislakina ei yksin riitä ratkaisemaan ongelmia, joita syntyy laaja-alaisessa viranomaisen toimikentässä, minkä vuoksi on perusteltua säännellä julkisuuteen liittyvistä seikoista myös erityislaeissa.¹⁸¹

Kun puhutaan julkisuuslain suhteesta muuhun lainsäädäntöön, on tärkeää puhua ainakin henkilötietolaista, sillä molemmat lait kuuluvat informaatio-oikeuden ydinalueeseen.¹⁸² Henkilötietolain tarkoituksena on 1 pykälän mukaan toteuttaa yksityiselämän suoja ja muita yksityisyyden suoja turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan noudattamista ja kehittämistä. Henkilötietolakia sovelletaan 2 pykälän mukaan henkilötietojen automaattiseen sekä muuhun käsittelyyn silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekeri tai sen osa. Osaltaan lait ovat sisällöltään päällekkäiset, sillä henkilötietolaki koskee henkilötietojen antamista niin yksityisten kuin viranomaistenkin asiakirjoihin sisältyvistä henkilötiedoista. Päällekkäisyyden poissulkemiseen löytyy kuitenkin henkilötietolain 8 pykälän 3 momentista säädös, jonka mukaisesti oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilötietorekisteristä on voimassa, mitä julkisuuslaissa on säädetty. Lisäksi

¹⁷⁹ Wallin – Konstari, 2000 s. 83.

¹⁸⁰ HE (30/1998), kohta yleiset säännökset, Tällaisia viittaussäännöksiä ovat 6,7, 12, 13, 16, 22-24, 26, 28-29, 31 ja 34 §.

¹⁸¹ Wallin – Konstari, 2000 s. 66.

¹⁸² Wallin – Konstari, 2000 s. 70.

lakien keskeisissä käsitteissäkin on eroja. Julkisuuslain pääkäsitteinä ovat viranomainen ja asiakirja, henkilötietolaissa taas pääosassa ovat käsitteet henkilötieto, henkilötietojen käsittely sekä henkilörekisteri.¹⁸³

Henkilötietolain ohella julkisuuteen liittyvistä asioista säädellään esimerkiksi laissa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999), joka sääntelee nimensä mukaisesti verotustietojen julkisuuteen liittyvistä asioista. Esimerkiksi myös salassapitosäännöksiä löytyy muistakin laeista, vaikka julkisuuslakia tehdessä koitettiin saada koottua kaikki eri alojen salassapitosäännökset yhteen lakiin. Asiakirjoista säädellään edelleen esimerkiksi arkistolaissa (931/1994), joka määrittelee asiakirjojen arkistointia sekä esimerkiksi rikoslaissa (39/1889), jossa säädetään tiedon tai asiakirjan lainvastaisesta käytöstä.¹⁸⁴

4.5. OIKEUDENKÄYNTIEN JULKISUUDEN HISTORIASTA

Tässä yhteydessä on syytä käsitellä lyhyesti myös oikeudenkäyntien julkisuuteen liittyvän lainsäädännön kehitystä, sillä se liittyy vahvasti yleiseen käsitteeseen julkisuudesta. Voidaankin katsoa, että julkisuus on tärkeä pääsääntö lainkäytössä.¹⁸⁵ Oikeudenkäynnin julkisuudella tarkoitetaan yleensä yleisön oikeutta olla läsnä oikeudenkäynnissä sekä saada tietoja siitä. Tästä julkisuuden muodosta käytetään nimitystä yleisöjulkisuus. Lisäksi sen piiriin kuuluu myös asianosaisjulkisuus eli oikeudenkäynnin osapuolena olevan asianosaisen vastaava oikeus. Oikeudenkäyntien julkisuuden avulla mahdollisestaan kansalaisten valvonta tuomioistuimien toimintaa kohtaan sekä lisätään oikeusturvaa.¹⁸⁶ Oikeudenkäynnin julkisuus on taattu perustuslaintasoisesti perustuslain 21 §:ssä osana oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta sekä ihmisoikeustasolla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa, jossa säädetään tuomioistuimen suullisen kuulemisen järjestämisestä sekä päätöksen antamisesta julkisesti.¹⁸⁷

¹⁸³ Korhonen, 2003, s. 187 (ks. Tarkemmin käsitteistä s. 187-192).

¹⁸⁴ Mäenpää, 2008 s. 40.

¹⁸⁵ Kulla – Koillinen, 2014 s. 6.

¹⁸⁶ HE 13/2006 s. 4.

¹⁸⁷ Kulla – Koillinen, 2014 s. 7.

4.5.1. KEHITYS VUOTEEN 1984 ASTI

Ensimmäinen laki, joka koski oikeudenkäyntien julkisuutta säädettiin vuonna 1926 (laki oikeudenkäytön julkisuudesta 26/1926). Laissa omaksuttiin julkisen oikeudenkäynnin periaate osaksi lainsäädäntöä. Lain mukaisesti oikeudenkäynnit olivat julkisia yleisissä tuomioistuimissa. Tällä tarkoitettiin sitä, että yleisöllä oli oikeus seurata oikeudenkäyntiä, jollei tuomioistuin laissa mainituista syistä päättänyt pitää käsittelyä suljetuin ovin. Jo tämän lain voimassaolon aikana oikeudenkäyntiin liittyvien asiakirjojen julkisuudesta säädettiin pääosin sillä hetkellä voimassa olleessa asiakirjajulkisuuslaissa.

Suomessa vuonna 1976 voimaan saatetussa Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksessa hahmoteltiin yleispiirteet oikeudenkäyntien julkisuudesta ja sen kehittämistä. Kansallinen lainsäädäntö täytyi saada vastaamaan kansainvälisesti hyväksyttyä linjaa sekä myös vastaamaan tuomioistuinten käytännön työtä paremmin. Laki oikeudenkäytön julkisuudesta oli valmisteltu jo 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa eikä se vastannut enää ajan tavoitteita, mikä myös osaltaan ajoi lain uudistamishanketta eteenpäin.¹⁸⁸

Vuonna 1984 säädettiin laki oikeudenkäynnin julkisuudesta (945/1984). Laki oli yleislaki, ja se sisälsi pääsääntöisesti säännöksiä julkisen käsittelyn toimittamisesta tuomioistuimissa. Lakia sovellettiin 1 §:n mukaisesti laajasti eri tuomioistuimissa, kuten yleisessä alioikeudessa sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kuten jo edeltäjänsä mukaisesti, lain 3 §:n mukaisesti julkinen käsittely oli pääsääntönä, ja tästä pystyttiin poikkeamaan vain laissa määrätyissä tilanteissa. Lain mukaisesti asiakirjojen julkisuudesta säädettiin julkisuuslaissa, jollei lainsäädöksistä muuta johtunut.

4.5.2. VUODEN 2007 UUDISTUS

Kirjoitushetkellä voimassa olevassa lainsäädännössä oikeudenkäyntien julkisuudesta säädetään kahdessa eri laissa, laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta

¹⁸⁸ HE 56/1984 s.3-5.

yleisissä tuomioistuimissa (370/2007) sekä laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007). Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa säädettiin vahvistamaan oikeudenkäyntien julkisuutta sekä toisaalta myös luomaan tuomioistuimille enemmän mahdollisuuksia tapauskohtaiseen arviointiin, liittyen oikeudenkäynnin julkisuuden toteuttamiseen. Tarkoituksena oli myös lisätä kirjallisina käytävien oikeudenkäyntien julkisuutta.¹⁸⁹ Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa säädettiin selkeyttääkseen sääntelyä ja parantamaan mahdollisuuksia vastata hallintolainkäytössä esiin tuleviin ongelmiin. Yksi merkittävin syy päätökseen säätää oikeudenkäyntien julkisuudesta kahdessa eri laissa oli eri tuomioistuimia koskevien säädösten vaihteleva suhde julkisuuslakiin.¹⁹⁰

Jokainen voi seurata yleisissä tuomioistuimissa oikeudenkäynnin suullista käsittelyä, jollei käsittelyä ole poikkeuksellisesti määrätty pidettävän suljettuna. Samoin hallintotuomioistuimissa oikeudenkäyntien suulliset käsittelyt ovat lähtökohtaisesti julkisia. Laissa säädetyissä tilanteissa suulliset käsittelyt pidetään suljettuina yleisöltä, yleensä suljettu käsittely johtuu oikeudenkäynnissä käsiteltävän asiakirjan salassapitovelvollisuudesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen osalta julkisuus määräytyy pääosin eri lakien perusteella hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten välillä. Yleisissä tuomioistuimissa oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus määräytyy pitkälti oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain mukaisesti kun taas hallintotuomioistuimissa asiakirjojen julkisuus määritellään pääosin julkisuuslaissa.¹⁹¹

¹⁸⁹ HE 13/2006 s.1.

¹⁹⁰ HE 12/2006 s. 1 ja 4.

¹⁹¹ Kulla – Koillinen, 2014 s. 7-8.

5. JULKISEN SEKTORIN DATAN AVAAMINEN UUDELLEENKÄYTTÖÖN

5.1. PSI-DIREKTIIVI

17.11.2003 annettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston ns. PSI-direktiivi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä. Lähtökohtaisesti PSI-direktiivillä on ollut tarkoitus parantaa julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä yhdenmukaistamalla sääntelyä ja poistamalla uudelleenkäyttöä koskevat esteet sekä edistää näiden toimien avulla hallinnon avoimuutta. Yksityiskohtaisemmin direktiivin tavoitteita on listattu sen johdanto-osaan. Johdanto-osan 5 kohdan mukaan PSI-direktiivin mukaisen julkisen sektorin tiedon avaamisella ja hyödyntämisellä pystytään osaltaan estämään sisämarkkinoiden kilpailun vääristymistä. Toisena sisämarkkinoihin liittyvänä perusteluna pidetään direktiivin johdanto-osan 5 kohdan mukaisesti sisämarkkinoiden yleistä tavoitetta luoda edellytykset, joiden avulla pystytään edistämään yhteisön laajuisten palveluiden kehittämistä.

Julkisen sektorin tietoa pidetään tärkeänä raaka-aineena digitaalisissa sisältötuotteissa ja -palveluissa ja sen merkitys kasvaa koko ajan etenkin langattomien sisältöpalvelujen kehittyessä. Näin ollen julkisen sektorin hallussa olevan tiedon saatavuutta voidaan pitää relevanttina edellytyksenä palveluiden kehittämisessä (5 kohta). Myös se seikka, että julkisen sektorin hallussa olevien tietovarantojen hyödyntämistä koskevat säädökset olivat ennen direktiivin säätämistä hyvin vaihtelevia eri jäsenvaltioissa, antoi aiheita direktiivin säätämiseen. Säästösten vaihtelevuus sekä datan uudelleenkäytön erilaiset käyttöehdot vaikeuttivat etenkin kansainvälisten toimijoiden tiedon potentiaalista hyväksikäyttöä (6 Kohta).

PSI-direktiivin 1 artiklan mukaisesti direktiivin tarkoituksena on vahvistaa vähimmäissäännöt jäsenvaltioiden julkisen sektorin elinten hallussa olevien asiakirjojen uudelleenkäytölle sekä esittää myös käytännönkeinoja datan uudelleenkäytön helpottamiseksi. Samassa artikkelissa direktiivin sovellusalueen ulkopuolelle rajataan asiakirjat, jotka eivät kuulu julkisen sektorin elimen

julkiseen tehtävään. Myöskään asiakirjat, joihin kohdistuu kolmansien tekijänoikeuksia tai jotka eivät ole saatavilla jäsenvaltioiden järjestelmien perusteella esimerkiksi kansallisen turvallisuuden tai kaupallisen luottamuksen vuoksi, eivät kuulu direktiivin vaikutuspiiriin. Myös eräät muut asiakirjat on jätetty soveltamisalan ulkopuolelle.¹⁹² Direktiivin tarkoituksena ei ole muuttaa millään tavalla yhteisön ja kansallisen lainsäädännön mukaisen yksilön suojelun tasoa henkilötietojen käsittelyssä, eikä se vaikuta Euroopan ns. henkilötietodirektiivin¹⁹³ noudattamiseen. Tämä periaate on kirjattu direktiivin 1 artiklan 4 kohtaan. Direktiivin tarkoituksena ei ole myöskään puuttua siihen, mitkä asiakirjat ovat julkisia ja mitkä eivät, tästä säädetään edelleen jäsenvaltioiden kansallisissa laeissa. PSI-direktiivin asettama taso on minimitaso. Näin ollen jäsenvaltiot pystyvät asettamaan korkeammat tavoitteet tietovarantojen avaamiseen ja datan hyödyntämiseen liittyen.

PSI-direktiivin taustalla on vahvasti taloudelliset lähtökohdat. Julkisten tietovarantojen avaamisella tavoiteltiin, ja tavoitellaan edelleen, lähtökohtaisesti taloudellisia hyötyjä. Tärkeänä direktiivin säätämisperusteena olikin saattaa taloudelliset tarpeet tiedon uudelleenkäytölle samalle viivalle yksityisten tarpeiden kanssa. Direktiivin säätämisen taustalla oli tietysti myös muita poliittisia perusteita, mutta taloudellisten hyötyjen valjastaminen käyttöön oli direktiivin tärkeimpänä vaikuttajana. PSI-direktiivin velvoitteet koskevat ainoastaan jäsenmaita, eikä näin ollen unionin omille toimielimille syntynyt tämän direktiivin myötä velvoitteita. Komissio on kuitenkin soveltanut PSI-direktiivin sisältämiä periaatteita myös omiin tietovarantoihinsa.¹⁹⁴

Pääperiaatteena PSI-direktiivissä on, että kaikki julkisen sektorin hallussa oleva tieto on uudelleenkäytettävissä kaupallisiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin, jollei jokin direktiiviin liittyvistä poikkeuksista nimenomaisesti sovellu siihen. Tiedon uudelleenkäytön kohteelle ei ole rajoitteita, näin ollen tietoa voidaan käyttää siis

¹⁹² 2 artiklan mukaisesti soveltamisalan ulkopuolelle jäävät yleisradiotoiminnan harjoittajien julkisesta yleisradiotoiminnasta muodostuvan tehtävän hoitamiseen liittyvät asiakirjat, koulutus- ja tutkimuslaitosten, kuten koulujen, korkeakoulujen, kirjastojen, tutkimuskeskusten, asiakirjat sekä kulttuurilaitosten, kuten museoiden kirjastojen, orkestereiden, arkistojen, teattereiden asiakirjoihin.

¹⁹³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta.

¹⁹⁴ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle –Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttö :direktiivin 2003/98/Ey tarkastelu. KOM (2009) 212, s. 4.

niin kaupallisiin kuin yksityisiin tarkoituksiin. Direktiivin 5 artiklan mukaisesti julkisen sektorin on asetettava asiakirja mahdollisuuksien mukaan saataville kaikissa olemassa olevissa muodoissa ja kieliversioissa. PSI-direktiivissä on säännöksiä myös koskien syrjimättömyyttä, avoimuutta, maksuja, yksinoikeusjärjestelyjä sekä datan käyttämiseen liittyviä lupia.

5.1.1. KOMISSION SUORITTAMA UDELLEENTARKASTELU

PSI-direktiivin 13 artiklassa säädettiin komission velvollisuudesta tarkastella uudestaan 1.7.2008 mennessä direktiivin täytäntöönpanoa. Tämän pohjalta komissio toteutti arvioinnin, josta annettiin tiedonanto¹⁹⁵. Tiedonannon keskeinen sisältö on, että direktiivissä säädetyistä julkisen sektorin tiedon avaamisesta oltiin edistytty jäsenmaissa, mutta kaikkia datan avaamisen esteitä ei ole kyetty poistamaan. Esimerkkeinä huonommin edistyneistä seikoista komissio mainitsi tietoaaineistojen avaamiseen liittyvät maksut sekä sen, että tietoaaineistoja mahdollisesti tarvitsevat tahot eivät olleet tarpeeksi tietoisia olemassa olevista tietovarannoista. Tiedonannossaan komissio tähdentää, että jäsenvaltioiden täytyisi kertoa hinnoittelun perusteista avoimemmin, jolloin direktiivin asettamien hintojen ylärajojen valvominen helpottuisi.¹⁹⁶ Lisäksi komission selvityksestä selviää, etteivät viranomaiset ole pystyneet kokonaisvaltaisesti hahmottamaan tietovarantojen taloudellista potentiaalia eivätkä ole näin ollen edistäneet tarpeeksi julkisen ja yksityisen välistä tervettä kilpailua. Tässä tiedonannossa komissio totesi, että uusi tarkastelu tulisi tehdä viimeistään vuonna 2012.

5.2. VUODEN 2013 PSI-DIREKTIIVIN UUDISTUS

Vuoden 2013 kesäkuussa Euroopan parlamentti hyväksyi täysistunnossaan PSI-direktiivin uudistuksen¹⁹⁷. Jäsenvaltioille annettiin kahden vuoden määräaika

¹⁹⁵ KOM (2009) 212.

¹⁹⁶ KOM(2009) 212, s. 8.

¹⁹⁷ 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.

direktiivin implementointiin, joka päättyy kesäkuussa 2015. Implementoinnin kannalta tärkeimmät uudistukset koskevat datan hinnoittelua sekä direktiivin soveltamisalan laajentamista koskemaan kirjastoja. Tärkeänä lähtökohtana oli helpottaa entisestään tiedon uudelleenkäyttöä ja tukea avoimen tiedon politiikkaa. Perusteita direktiivin uudistamiseen löytyy uudistetun direktiivin johdanto-osasta. Johdanto-osan 5 kohdassa mainitaan, että julkisen sektorin hallussa olevan tiedon määrä on suuresti kasvanut vuodesta 2003, jolloin direktiivi säädettiin. Lisäksi myös kehittynyt teknologia ja sen tuomat haasteet olivat syynä direktiivin uudistamiseen. Tarvittiin lisätoimia, jotta jäsenvaltioiden julkisen sektorin tietovarantojen uudelleenkäyttöaste saataisiin paremmaksi. Direktiivin uudistamisen katsottiin olevan paras työkalu tämän kehityssuunnan tukemiseen.

Uudistuksen tärkeänä tavoitteena oli tehdä julkisten tietovarantojen uudelleenkäyttöoikeudesta todellinen oikeus, joka kattaa kaikki tietovarannot, jotka ovat kansallisen lain mukaan avattavissa salassapitosäännökset huomioiden. Alkuperäisessä PSI-direktiivissä ei ollut kirjattuna jäsenvaltioille nimenomaista velvoitetta asettaa asiakirjat saataville ja sallia asiakirjojen uudelleenkäyttö (johdanto-osa, 7 kohta). Uudistetussa direktiivissä jäsenvaltioille asetetaan selkeä velvoite sallia asiakirjojen uudelleenkäyttö, jos niiden saatavuutta ei ole rajoitettu kansallisilla säädöksillä tai direktiivissä. Tätä koskeva säännös on uudistetun direktiivin 3 artiklassa. Direktiivin uudistamisen myötä direktiivin soveltamisalaan kuuluvat nykyään myös kirjastot, mukaan lukien korkeakoulujen kirjastot sekä museot ja arkistot jättäen soveltamisalan ulkopuolelle kuitenkin muut kulttuurilaitokset.

Direktiivin uudistamisen tavoitteena oli tehdä tiedon uudelleenkäytön hinnoittelusta selkeämpää ja madalta maksuja korkeimmassa hintaluokassa. Direktiivin johdanto-osan 22 kohdassa selvennetään maksujen perusteita. Kyseisen kohdan mukaisesti julkisen sektorin asiakirjojen uudelleenkäytöstä perittävät maksut eivät saisi ylittää marginaalikustannuksia. Näiden kustannusten perusteet tulisi olla objektiivisia, avoimia ja varmistettavissa olevia. Myös viranomaiselle tulevat tuotot tietojen luovuttamisesta eivät saisi ylittää niiden keräämisestä, tuottamisesta, jäljentämisestä ja jakelusta aiheutuvia kustannuksia. Direktiivi jättää kuitenkin jäsenvaltioiden omaan harkintaan, säätääkö valtio näistä

maksuperusteista laintasoisesti vai esimerkiksi hallintosäännöissä. Maksujen määräytymisperusteesta säädetään direktiivin 6 artiklassa seuraavasti

Jos asiakirjojen uudelleenkäytöstä peritään maksuja, ne eivät saa ylittää asiakirjojen jäljentämisestä, saataville asettamisesta ja jakelusta aiheutuvia marginaalikustannuksia.

6 artiklassa säädetään myös poikkeuksista tähän pääperiaatteeseen. Tätä sääntöä ei sovelleta esimerkiksi kirjastoihin eikä tahoihin, joiden on tuotettava tuloja kattakseen huomattavan osan kustannuksista, jotka johtuvat julkisen tehtävän hoitamisesta.

Uudistus toi direktiivin 4 artiklan 4 kohtaan vaatimuksen puolueettomasta muutoksenhakukeinosta. Artiklan mukaisesti kaikissa uudelleenkäyttöä koskevissa päätöksissä on ilmoitettava muutoksenhakumahdollisuudesta. Viranomaisen evätessä pyynnön julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöön, on tiedon pyytäjällä oltava mahdollisuus puolueettoman muutoksenhakuelimen suorittamaan uudelleenarviointiin. Tämä muutoksenhakuelin voi artiklan mukaisesti olla esimerkiksi kansallinen kilpailuviranomainen tai sitten asiakirjojen saatavuudesta vastaava oma kansallinen elin tai oikeusviranomainen. Tärkeää on, että tämän elimen päätöksen sitovat päätöksen antanutta julkista elintä.

Suomessa muutoksenhakujärjestelmään ei ole tullut muutoksia. Vuonna 2012 valtioneuvosto katsoi, että uutta erillistä hallinto-organisaatiota ei ole järkevää perustaa pelkästään PSI-direktiivin noudattamisen valvomista varten. Tällä hetkellä julkisuuslain perusteella tehtyjä valituksia käsittelee hallinto-oikeus sekä korkein hallinto-oikeus. Lisäksi myös eduskunnan oikeusasiamies ja -kansleri sekä osaltaan myös kilpailuvirasto ja tietosuojavaltuutettu hoitavat PSI-direktiiviin liittyviä valituksia. Näiden elinten tehtävien määrittämisessä ja jakamisessa tulisi ottaa huomioon julkisen sektorin tiedon uudelleen käytön edistäminen ja valvonta.¹⁹⁸

Uudistuksen tavoitteena oli myös luoda ilmapiiri, jossa jäsenvaltioita kannustetaan tuottamaan avointa dataa. Uudistetun direktiivin johdanto-osan 18 kohdassa

¹⁹⁸ Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY muuttamisesta, 32/2012 vp, s. 7.

todetaan, että komission tulisi avustaa jäsenvaltioita direktiivin johdonmukaisessa täytäntöönpanossa ohjeistamalla ja antamalla suosituksia datan avaamiseen. 18 kohdassa todetaan, että tätä toteutetaan esimerkiksi jo aiemmin mainitun avoimen tiedon politiikan tukemisella. Uudistetun direktiivin johdanto-osan 4 kohdan mukaan julkisen sektorin tietojen uudelleenkäyttämisestä hyötyy niin tiedon loppukäyttäjä kuin myös koko yhteiskunta.

5.3. PSI-DIREKTIIVIN VAIKUTUS KANSALLISEEN LAINSÄÄDÄNTÖÖN

PSI-direktiivi pantiin kansallisesti täytäntöön julkisuus- ja kuntalakien muutoksella vuonna 2005 (495/2005). Edellä mainitulla muutoksella tarkennettiin muun muassa julkisuuslain sisältämiä säädöksiä asiakirjakopioista perittävistä maksuista kustannusvastaavuusperiaatteen mukaisiksi ja tästä otettiin viittaus myös kuntalakiin.¹⁹⁹ PSI-direktiivin aiheuttamiin muutospaineisiin vastattiin siis pääosin julkisuuslain 34 pykälän muuttamisella vastaamaan direktiivin vaatimuksia asiakirjakopioiden maksujen määräytymisestä. Kaikkia direktiivin tavoitteiden saavuttamista varten tarkoitettuja tukitoimenpiteitä ei ole kansallisessa lainsäädännössä kuitenkaan huomioitu. Esimerkkinä tällaisesta tukitoimenpiteestä voidaan mainita direktiivin 9 artiklan mukaiset datakatalogit, jotka auttaisivat tiedon haussa ja uudelleenkäytön mahdollisuuksien kartoittamisessa.²⁰⁰ Vaikka direktiivin vaatimat vähimmäismuutokset on tehty kansalliseen lainsäädäntöön, voidaan katsoa, että direktiivi on jäänyt Suomessa tärkeyteensä nähden liian vähälle huomiolle.²⁰¹

Valtiovarainministeriö arvioi, ettei direktiivin muutos vuonna 2013 edellyttäisi suuria muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäksi valtiovarainministeriö linjasi, että direktiivin uudistuksen implementoimiseksi tehdään vain direktiivin vaatimat minimimuutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Uudistetun PSI-direktiivi säännökset tulee kuitenkin ottaa huomioon esimerkiksi kirjoitushetkellä vireillä olevassa arkistolain (831/1994) uudistuksessa. Niille viranomaisille, jotka jo toteuttava avoimen tiedon politiikkaa aktiivisesti ja käyttävät esimerkiksi avoimen

¹⁹⁹ HE (20/2005) s. 6-7.

²⁰⁰ Poikola – Kola – Hintikka, 2010 s. 20.

²⁰¹ Korhonen, 2014 s.34.

tiedon lisenssiä, uudistus ei tuo suurta muutosta aiempaan käytäntöön. Aikaa lainsäädännöllisten muutoksien tekemiseen on kesäkuuhun 2015 saakka. Valtiovarainministeriö arvioi, että aikataulussa pysyminen on mahdollista.²⁰²

5.4. KANSALLINEN AVOIMEN TIEDON POLITIIKKA

Avoimen tiedon politiikkaa on kuvattu uudistetun PSI-direktiivin johdanto-osan 3 kohdassa. Kyseisen kohdan mukaisesti avoimen tiedon politiikalla tarkoitetaan toimia, joilla edistetään julkisen sektorin tiedon laajaa saatavuutta ja mahdollisuutta uudelleenkäyttöön yksityisiin ja kaupallisiin tarkoituksiin. Tietojen tulee olla uudelleenkäytettävissä siten, että niihin kohdistuu mahdollisimman vähän oikeudellisia rajoitteita. Tietojen saatavuudesta tulee informoida niin yksityisiä kuin kaupallisia toimijoita avoimen tiedon uudelleenkäytön edistämiseksi. Kansallista avoimen tiedon politiikkaa on linjattu useassa eri ohjelmassa ja strategiassa, seuraavaksi käydään läpi näistä muutamia keskeisimpiä.

Vuonna 2011 Suomen hallitus teki periaatepäätöksen²⁰³, jonka mukaisesti julkisen sektorin hallussa olevien digitaalisten aineistojen tulee olla saatavilla avoimesti uudelleenkäyttöä varten. Tietovarantojen täytyy päätöksen mukaisesti olla avoinna kaikille selkein, yhtenäisin ja tasapuolisin ehdoin. Periaatepäätöksen tavoitteena on, että tietovarannot olisivat laajasti koko yhteiskunnan käytössä edistäen innovointia ja tutkimustoimintaa. Tavoitteena oli lisätä myös datan käyttämistä raaka-aineena erilaisten digitaalisten tuotteiden ja palveluiden kehittämisessä. Näiden toimien avulla tavoitteena olisi tehdä julkisesta hallinnosta tehokkaampaa ja läpinäkyvämpää. Lisäksi kansalaisten mahdollisuutta osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon halutaan tukea tietovarantojen avaamisella. Tämä periaatepäätös voidaan nähdä jatkumona aiemmin vuonna 2006 laaditulle

²⁰² Valtiovarainministeriön avoimen datan koordinoitiryhmän 4.12.2014 kokousmateriaali, PSI-direktiivin muutoksen implementointi.

²⁰³ Valtioneuvoston periaatepäätös julkisen sektorin digitaalisten tietoaineistojen saatavuuden parantamisesta ja uudelleenkäytön edistämisestä, annettu 3.3.2011.

tietoyhteiskuntaohjelmalle²⁰⁴, johon on sisällytetty datan avaamista sivuavia tavoitteita.

Julkisen sektorin tietovarantojen avaaminen on tullut esille myös Suomen digitaalisessa agendassa vuosille 2011-2020²⁰⁵. Ohjelman mukaan tiedon monipuolinen uudelleenkäyttäminen ja jalostaminen on yksi yhteiskunnan menestymisen avaintekijöistä. Tämän vuoksi kansallisten laadukkaiden tietovarantojen jatkohyödyntäminen tulisi ottaa tärkeäksi tavoitteeksi kaikilla yhteiskunnan eri aloilla. Ohjelmassa asetetaan tavoitteeksi tiedon tärkeiden ominaisuuksien kuten avoimuuden, helpon jatkojalostettavuuden ja käytettävyyden parantaminen. Myös tiedon korkea laatu ja esteetön saatavuus täytyy turvata, jotta tiedon uudelleenkäyttö olisi mahdollisimman tehokasta. Ohjelmassa myös linjataan, että tiedon hinnoittelu ei saisi olla esteenä uudelleenkäytölle. Tämä digitaalinen agenda on samassa linjassa EU:n digitaalistrategian kanssa.²⁰⁶

Valtiovarainministeriö on laatinut avoimen tiedon ohjelman vuosille 2013-2015 vauhdittamaan ja koordinoimaan tietovarantojen avaamista. Avoimen tiedon ohjelmaa toteutetaan yhteistyössä ministeriöiden, virastojen ja muiden viranomaisten kanssa. Tämän ohjelman tärkeänä tavoitteena oli aukaista avoindata.fi -portaali, jonka tavoitteena on tarjota keskitetysti avatut tietovarannot ja niihin liittyvät kuvaukset tiedon yhteentoimivuudesta. Tämä avoimen tiedon portaali avattiin käyttöön syksyllä 2014. Ohjelman eräänä tavoitteena on myös yhtenäistää avoimen tiedon käyttöluupajärjestelmää, johon liittyen palataan tarkemmin vielä tässä luvussa. Ohjelman tavoitteena on myös lisätä seminaareja ja koulutuksia datan avaamisen aihepiiriin liittyen.²⁰⁷ Avoindata.fi -portaalia vastaavia dataportaaaleja on käytössä myös muissa Euroopan jäsenvaltioissa. Esimerkiksi Italiassa on vastaava hallinnon ylläpitämä virallinen portaali, johon on koottuna kansallisen, kunnallisen ja paikallisen hallinnon tasojen avaama dataa.²⁰⁸

²⁰⁴ Kansallinen tietoyhteiskuntastrategia vuosille 2007-2015. Ks. tarkemmin ohjelmasta: www.tietoyhteiskuntaohjelma.fi.

²⁰⁵ Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan julkaisema, Tuottava ja uudistuva Suomi: Digitaalinen agenda vuosille 2011-2020. Ks. tarkemmin www.arjentietoyhteiskunta.fi.

²⁰⁶ Tuottava ja uudistuva Suomi: Digitaalinen agenda vuosille 2011-2020, s. 28.

²⁰⁷ VM (041:00/2013) muistio 30.12.2014, Avoimen tiedon ohjelman vuosikatsaus 2014.

²⁰⁸ Palmirani – Martoni – Girardi, 2014 s. 281.

Valtiovarainministeriön kehysvalmistelussa vuosille 2015–2018 valtiovarainministeriö on pyytänyt ministeriöitä selvittämään suunnitelmiaan koskien avoimen tiedon aseman parantamista. Suunnitelmien tulisi sisältää tarkat selvitykset siitä, mitä dataa avataan ja minkälaisella aikataululla. Suunnitelmaan tulisi sisällyttää myös tarkat laskelmat datan avaamisen taloudellisista ja yhteiskunnallisista hyödyistä. Tietojen avaamisen kautta tulevan taloudellisen hyödyn avulla pyrittäisiin kuroma taloudellista kestävyysvajetta sekä parantamaan kansalaisten mahdollisuuksia osallistua demokraattiseen toimintaan.²⁰⁹

Kaikkien näiden edellä mainittujen, sekä muiden poliittisten toimijoiden laatimien lukuisten ohjelmien ja strategioiden tavoitteena on julkisen sektorin tietojen uudelleenkäytön tukeminen ja edistäminen. Julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytössä nähdään huomattavaa potentiaalia ja sen edistäminen koetaan yhteiskunnallisesti tärkeäksi. Uudelleenkäytön mahdollisuutta halutaan tukea niin taloudellisten kuin myös yhteiskunnallisten tavoitteiden ajamiseksi.

5.5. KANSALLINEN KEHITYS TIETOVARANTOJEN AVAAMISESSA

Niin Suomessa, kuin myös laajemmin Euroopassa, 1980-luvun loppupuolelta lähtien tietovarantojen tehokkaaseen hyödyntämiseen on keskitytty entistä enemmän. Tähän kehitykseen on vaikuttanut tulosvastuuajattelun juurtuminen viranomaistoimintaan sekä se, että virastojen tietopalveluista on tullut entistä tärkeämpiä niiden saatua enemmän kaupallisia piirteitä.²¹⁰ Vaikka avoimen datan asemaa on pyritty parantamaan julkisen sektorin piirissä, voidaan katsoa, että tietovarantojen tehokas avaaminen uudelleenkäyttöön on kansallisesti vielä suhteellisen uutta ja datan avaamista tukevat käytänteet ovat vasta valmisteilla.

Julkisten tietovarantojen avaaminen uudelleenkäyttöä varten voidaan katsoa lähteneen tehokkaasti vauhtiin vasta 2008, jolloin ympäristöhallinto avasi osan tietovarannoistaan yleiseen käyttöön. Tätä esimerkkiä seurasi maanmittauslaitos avaamalla maastotietoja. Sen jälkeen esimerkiksi ilmatieteenlaitos on avannut

²⁰⁹ Valtiovarainministeriön ohje 23.10.2013, Julkisten tietovarantojen avaaminen ja kehysvalmistelu 2015-2018.

²¹⁰ Korhonen, 2003 s. 294.

sään havainnointiin ja ennustamiseen liittyvää dataa. Näihin kahteen viimeisimpinä mainittuihin avoimen tiedon edelläkävijään tutustutaan tarkemmin seuraavassa kappaleessa.

5.5.1. MAANMITTAUSLAITOS

Maanmittauslaitos avasi vuonna 2012 kaikki digitaaliset maastotietoaineistonsa yksityisten ja yritysten vapaaseen ja maksuttomaan käyttöön. Avattujen tietoaineistojen käyttö on siis ilmaista ja niiden käyttöä ei ole rajoitettu. Avattuun dataan sisältyy muun muassa ortoilmakuvia, maastotietokantaa ja korkeuskuvia. Maanmittauslaitoksen avointa dataa voi joko ladata tiedostoina tai sitten tarkastella maanmittauslaitoksen palveluiden avulla. Dataa pystyy joko lataamaan itse tai tilaamaan, jolloin siitä peritään tilausmaksu. Jos dataa haluaa käsitellä ja muokata, tarvitsee tätä tarkoitusta palvelevan ohjelman omalle laitteelle. Esimerkiksi vektorimuodossa olevan kartan aukaisemiseen tarvitaan paikkatieto-ohjelmisto. Maanmittauslaitoksen avointa dataa voidaan käyttää myös rajapintapalvelujen kautta, jolla tarkoitetaan teknisen käyttöyhteyden avulla luotua yhteyttä. Tässä tapauksessa käyttäjäyrityksen ohjelmisto on teknisessä yhteydessä maanmittauslaitoksen palvelimeen ja noutaa sitä kautta dataa tarvitsemaansa tarkoitukseen. Rajapintapalvelun hankkiminen edellyttää sopimuksen tekemistä ja siitä peritään hinta, joka perustuu tekniseen ylläpito- ja aineistomaksuun.²¹¹

5.5.2. ILMATIETEENLAITOS

Ilmatieteenlaitos avasi ensimmäisiä tietoaineistojaan julkiseen ja vapaaseen käyttöön 2013. Avatut tietoaineistot käsittelevät jatkuvia sään havainnointiin ja ennustamiseen liittyvää dataa ja ne ovat koneluettavassa muodossa. Lisäksi esimerkiksi salamointia ja säätutkan materiaalia käsittelevää dataa on saatavilla. Ilmatieteenlaitos on avannut avointa dataa varten verkkopalvelun, jonka kautta data on saatavilla. Verkkopalvelun ja datan käyttäminen vaatii rekisteröitymisen.

²¹¹ <http://www.maanmittauslaitos.fi/avoindata> sekä <http://maastotiedotauki.blogspot.fi/>.

Rekisteröitymisen yhtenä edellytyksenä on, että käyttäjä hyväksyy avoimen datan lisenssin. Rekisteröitymisen kautta tapahtuvan datan uudelleenkäyttömahdollisuuden luomisen tarkoituksena oli saada ilmatieteenlaitoksen laadukas data laajempaan ja monimuotoisempaan käyttöön niin taloudellisiin kuin yksityisiin tarkoituksiin. Datan avaamisen taustalla vaikutti myös INSPIRE-direktiivi²¹² ja etenkin direktiivin vaikutusten perusteella vuonna 2012 valtiovarainministeriön myöntämä kompensatorahoitus, jonka avulla ilmatieteenlaitos pystyi avaamaan dataa tehokkaammin ja laajemmin ylittäen INSPIRE-direktiivin vaatimustason. Ilmatieteenlaitoksen avoimen datan avaaminen on ollut merkittävää niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla.²¹³

5.6. MIKSI DATAA AVATAAN

Viranomaiset tuottavat ja hallitsevat suuria määriä taloudellisesti arvokasta dataa, josta hyötyvät monet eri alojen toimijat. Komission teettämien selvitysten mukaan Euroopan unionin alueen julkisen sektorin datan taloudelliseksi arvoksi on arvioitu 28 miljardia euroa vuonna 2008. Sen sijaan suorien ja epäsuorien taloudellisten vaikutuksien summaksi on arvioitu jopa 140 miljardia vuodessa. Datan hyödyntämisen arvoksi on arvioitu noin 0,25 % EU-alueen bruttokansantuotteesta.²¹⁴ Jo yksistään nämä merkittävät luvut osoittavat sen, että tehokkaalla julkisen sektorin tiedon avaamisella on merkittävä taloudellinen vaikutus. Datan avaamisella uudelleenkäyttöön voidaan parantaa kilpailukykyä ja lisätä siten työpaikkojen määrää. Julkisen sektorin tuottamaa ja hallitsemaa tietoa voidaan käyttää hyödyksi hyvin erilaisissa liiketoiminnan muodoissa. Avointa julkista dataa voidaan hyödyntää esimerkiksi vakuutus- rahoitus- ja

²¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/2/EY, annettu 14 päivänä maaliskuuta 2007, Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastuktuurin (INSPIRE) perustamisesta. Direktiivin tarkoituksena on luoda yhtenäinen ja toimiva paikkatietojärjestelmän kokonaisuus. INSPIRE-direktiivi kokoaa yhteen ympäristöä koskevat paikkatietoaineistot ja ne ovat saatavilla EU:n jäsenvaltioissa yhtenäisessä muodossa. Direktiivillä on PSI-direktiivin ohella tärkeä asema avoimen tiedon kehittämisessä.

²¹³ Ilmatieteenlaitoksen raportteja 2013:6, s. 7 ja 12.

²¹⁴ Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, G. Vickery, elokuu 2011.

säännustepalveluiden raaka-aineena.²¹⁵ Avoimen datan kansantaloudellista merkitystä ei voi kiistää.

Julkisen sektorin datan avaamisesta syntyy taloudellisten hyötyjen ohella muitakin etuja, esimerkiksi avoin data voi toimia yksityisten kansalaisten elämää helpottavien sovelluksien raaka-aineena. Julkisen sektorin avaamaa dataa on hyödynnetty erilaisissa verkkosovelluksissa, jotka prosessoivat, jaottelevat ja muokkaavat olemassa olevia tietovarantoja sovelluksen käyttäjän tarpeisiin. Myös koulutuksen ja tutkimuksen tarpeisiin tarvitaan helposti saatavilla olevaa laadukasta dataa.²¹⁶ Yksityisten kansalaisten ja yritysten ohella myös julkinen sektori itse hyötyy datan saattamisesta avoimeksi. Datan avaamisella ja uudelleenkäytöllä pystytään esimerkiksi vähentämään päällekkäisyyksiä eri julkisen sektorin organien välillä sekä tekemään toiminnasta näin kustannustehokkaampaa.

Datan avaaminen julkiseen käyttöön tulisi olla julkisen sektorin prioriteettilistalla kärkipäässä. Kuitenkaan kaikenlaisessa viranomaistoiminnassa laaja asiakirjojen ja tallenteiden avoimuus ei ole sopivaa, sillä avoimuuden ohittaa tällaisissa tapauksissa jokin tärkeämpi yhteiskunnallinen etu. Osa julkisen sektorin toiminnasta on luonteeltaan sellaista, että tietojen avaaminen ei ole viranomaisen toiminnan kannalta järkevää. Tällaisesta julkisen sektorin toimijasta voidaan antaa esimerkkinä puolustusvoimat. Toisaalta se seikka, että esimerkiksi puolustusvoimien hallussa olevaa dataa ei ole järkevää avata turvallisuuden takia, ei poista sitä mahdollisuutta, että jokin muu taho voisi tarvita kyseistä tietoa.²¹⁷

Arvioitaessa datan avaamisen hyötyjä ei pidä unohtaa datan avaamisen yhteiskunnallisia vaikutuksia. Kuten edellä on todettu, saatavilla oleva tieto lisää yhteiskunnan avoimuutta ja kansalaisten mahdollisuuksia osallistua demokraattiseen toimintaan. Kansalaiset pystyvät vaikuttamaan omaan elinympäristöönsä helpommin, kun saatavilla on luotettavaa tietoa. Avoin data lisää yhteiskunnan ja julkisen sektorin läpinäkyvyyttä. Se tekee viranomaisen toiminnasta luotettavampaa ja helpommin seurattavaa. Julkisen sektorin datan

²¹⁵ KOM (2009) 212, s. 2.

²¹⁶ Poikola – Kola – Hintikka, 2010 s. 22.

²¹⁷ Salo, 2013 s. 35.

avaamisella uudelleenkäyttöön luodaan kansalaisille parempia mahdollisuuksia niin taloudellisesti kuin myös yhteiskunnallisen vaikuttamisen saralla.

5.7. ISO-BRITANNIA JULKISEN SEKTORIN DATAN AVOIMUUDEN KÄRKIMAANA

Isossa-Britanniassa julkisen datan asema on ollut tärkeänä puheenaiheena jo 2000-luvun alusta lähtien. PSI-direktiivi implementointiin Isossa-Britanniassa erillisen lain avulla vuonna 2005 (Statutory Instrument 2005 No. 1515:Re-use of Public Sector Information Regulations). Lain mukaisesti lähestulkoon kaikki julkisen sektorin tuottama ja hallitsema data on avointa ja uudelleenkäytettävissä marginaalikustannuksin. Jos viranomaisen näkee tarpeelliseksi peria marginaalikustannuksia suuremman hinnan, täytyy sen tehdä perusteltu ilmoitus hintatasoa valvovalle elimelle. Isossa-Britanniassa on perustettu erillinen lakisääteinen ratkaisuelin (Advisory Panel on Public Sector Information), joka valvoo PSI-direktiivin soveltamiseen liittyviä valituksia.²¹⁸

Iso-Britannia on listattu monissa tutkimuksissa Euroopan unionin valtioiden ja myös maailmanlaajuisesti kaikkein edistyksellisimmäksi maaksi avoimeen dataan liittyen. Esimerkiksi Global data index surveyn²¹⁹ tutkimuksessa Iso-Britannia on listattu ensimmäiseksi Suomen ollessa kolmannella sijalla. Tämä osoittaa sen, että viranomaisten tietovarannot ovat helposti ja ilman kohtuuttomia kustannuksia käytettävissä erinäisiin tarpeisiin. Kuitenkin eri valtioiden hallinnon avoimutta sekä avoimen datan kehitystä on osittain erittäin vaikeaa verrata keskenään, sillä valtioiden taloudelliset järjestelmät, hallinnon rakenteet sekä esimerkiksi internetin käyttöaste vaihtelee valtioittain suurestikin.²²⁰

²¹⁸ Salokannel, 2012 s. 25-26.

²¹⁹ Global data index survey toimitetaan joka vuosi ja siinä tarkastellaan onko valtioiden julkisen sektorin avaama data tosiasiallisesti käytettävissä kansalaisten, median ja yritysten tarpeisiin. Ks. lisää <http://index.okfn.org/about/>.

²²⁰ Mayer - Schönberger - Lazer, 2007 s. 19.

5.8. AVAAMISEEN LIITTYVÄT ONGELMAKOHDAT

5.8.1. HINNOITTELU

Julkisuusperiaatteen mukaisesti jokaisella tulisi olla oikeus saada tietoa viranomaisen julkisesta tallenteesta tai asiakirjasta ja käyttää tietoa omiin tarpeisiinsa. Kuten julkisuutta käsittelevässä luvussa on aiemmin todettu, demokraattisessa oikeusvaltiossa julkisuuden keskeisimpiä tarkoituksia on toteuttaa kansalaisten mahdollisuutta valvoa viranomaisten toimintaa ja osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Koska julkisuuden toteuttamiseen linkittyä vahvasti perusoikeuksien toteuttaminen, ei julkisuuden pääasiallisesta toteutusmuodosta eli tietojen antamisesta pystyttäisi tekemään maksullista rikkomatta perusoikeuksien suojaa. Tämä maksuttomuuden vaatimus koskee lähtökohtaisesti vain julkisuuden perusmuotoa eli tietojen antamista.²²¹

Lähtökohtaisesti tiedonannon maksullisuutta sääntelee julkisuuslain 34 §. Tämän pykälän mukaisesti tiedonanto voi olla maksullista vain pykälässä mainituissa tilanteissa. Pykälän 3 momentin mukaisesti asiakirjasta annetusta tulosteesta tai kopiosta viranomainen voi periä maksun, joka muodostuu reaalisista asiakirjan luovuttamisesta aiheutuneista kustannuksista. Pykälän 4 momentissa säädetään, että maksuperuste voi muodostua esimerkiksi sivumäärän tai muun yksikkökohtaisen laskentaperusteen mukaisesti. Tarkemmin maksujen määräytymisestä säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992, myöh. maksuperustelaki) sekä kuntalaissa. Julkisuuslain 34 §:n mukaan tiedonannon maksuttomuuden avainkysymyksenä on tietopyynnön yksilöiminen. Pykälässä on lueteltu myös maksuttomat tiedonantotavat tilanteissa, joissa asiakirja on julkinen tai tiedonpyytäjänä on asianosainen. Näitä tapoja ovat muun muassa tietojen antaminen suullisesti asiakirjasta, asiakirjan antaminen jäljentämistä varten viranomaisen tiloissa sekä sähköisesti tallennetun asiakirjan lähettäminen sähköpostitse.

Tarkemmat säädökset maksujen perusteista ja määräytymisestä löytyy siis maksuperustelaista, jonka 1 §:n mukaisesti laissa säädetään valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuudesta sekä perusteista, joiden mukaan suoritteista

²²¹ Mäenpää, 2008 s. 229.

perittävät maksut muodostuvat. Maksuperustelain 7 §:n 2 momentissa säädetään, että maksuperusteena toimii omakustannusarvo, mikä kattaa enintään välittömät kustannukset, jotka aiheutuvat kopioimisesta tai tulosteen laatimisesta. Sen sijaan kunnallisten viranomaisten antamien tietojen maksuperusteista päättää kunnanvaltuusto kuntalain 14 §:n mukaisesti. Maksun määränneen viranomaisen päätökseen maksuista voidaan hakea muutosta maksuperustelain 11 b §:n mukaisesti.²²² Kokonaisuudessaan julkisuuslain mukainen hinnoittelu on vaihtelevaa. Julkisuus- ja maksuperustelakien soveltaminen hinnoitteluun on myös ollut kirjavaa, eikä yhtenäistä linjaa ole vielä löytynyt.²²³

Kuten edellä on todettu, myös PSI-direktiivissä on säännöksiä julkisen sektorin datan uudelleenkäytön maksullisuudesta. Tämä PSI-direktiivin 6 artiklan säännös maksujen määräytymisperusteista linkittyy myös julkisuus- ja kuntalain säännöksiin tiedon antamisen maksuperusteista, joita on tarkistettu PSI-direktiivin sääntöjen mukaisiksi. Kyseisessä direktiivin artiklassa säädetään, että jos asiakirjojen uudelleenkäytöstä peritään maksu, se ei saa ylittää marginaalikustannuksia. Tähän pääsääntöön on artiklassa määrätty poikkeukset. Uudistetun PSI-direktiivin johdanto-osan 25 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden tulisi vahvistaa perusteet marginaalikustannukset ylittävälle maksuille. Näin ollen kansallisten viranomaisten tulisi vahvistaa perustellut maksuperusteet marginaalikustannukset ylittävien maksujen varalle.

Tiedon hinnoittelulla on keskeinen asema arvioitaessa julkisen sektorin tietovarantojen uudelleenkäyttömahdollisuuksia. Viranomaisen hallussa olevan tiedon saatavuuteen vaikuttaa suuresti tiedon hinnoittelu.²²⁴ Hinnoittelun kohtuullisena pitäminen edistää myös yksityisen ja julkisen sektorin kilpailutilanteen neutraalisuutta ja estää julkisen sektorin etulyöntiasemaa tietovarantojen haltijana.²²⁵ Kuten aiemmin on todettu, PSI-direktiivin mukaisesti tiedon hinnoittelu ei saisi olla esteenä tiedon uudelleenkäytölle. Viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen hinnoittelun tulisi olla mahdollisimman lähellä marginaalihinnoittelua eikä kohtuuttomia maksuja saisi periä, jotta

²²² Mäenpää, 2008 s. 230.

²²³ Salokannel, 2012 s. 10.

²²⁴ Salokannel, 2012 s. 8.

²²⁵ Korhonen, 2003 s. 306.

uudelleenkäyttömahdollisuus olisi todellinen. Tiedon hinta tai hinnoitteluperuste ei saisi nousta esteeksi tiedontarvitsijan näkökulmasta.

5.8.2. YKSITYISYYDEN JA HENKILÖTIETOJEN SUOJA

Julkisten tietovarantojen avaamiseen liittyy kiinteänä osatekijänä yksityisyyden suojan turvaaminen. Yksityisyyden ja henkilötietojen suojasta on säädetty niin perustuslain tasoisesti kuin myös yleislailla. Henkilötietojen suojaa koskeva yleislaki on henkilötietolaki. Henkilötietojen käsittelystä ja luovuttamisesta säädetään myös useissa erityislaeissa, kuten arkistolaissa. Kuten edellä on todettu, henkilötietolain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista. Henkilötietolain sisältö tulee ajankohtaiseksi viranomaisen dataan avaamiseen liittyen silloin, kun data sisältää henkilötietoja. Henkilötiedon käsitettä on avattu aiemmin tässä tutkielmassa luvussa 2.

Henkilötietolaki sääntelee siis henkilötietojen käsittelyä viranomaistoiminnassa, tietojen luovuttamista ja saatavuutta sen sijaan sääntelee julkisuuslaki. Pääosin tietojen luovuttamista ohjaa siis julkisuuslaki, vaikka tietoa pyydetäisiinkin henkilötietorekisteristä. Henkilötietolakia on sovellettava toissijaisesti. Tilanteissa, joissa jotain yksittäistä rekisteriä koskee jokin erityislaki, joka sisältää henkilötietojen käsittelyä koskevia säädöksi, tulee tämä kyseessä oleva laki sovellettavaksi. Henkilötietojen liikkuvuudesta säädetään myös henkilötietodirektiivissä. Direktiivin tavoitteena on henkilötietojen vapaa liikkuvuus EU:ssa ottaen huomioon henkilötietojen ja yksityiselämän suojan henkilötietojen käsittelyssä.²²⁶ Euroopan komissio antoi vuonna 2012 ehdotuksen²²⁷ uudesta yleisestä tietosuojasetuksesta. Uuden tietosuojauudistuksen tarkoituksena olisi tukea vahvemmin yksityisyydensuojaa verkkoympäristössä sekä samanaikaisesti avustaa Euroopan digitalouden kasvamista ja helpottaa yritystoimintaa digitaalisessa ympäristössä. Tämä uusi

²²⁶ Mäenpää, 2008 s. 47-48.

²²⁷ Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuojasetus) KOM (2012)11.

tietosuoja-asetus omaisi samanlaisia taloudellisia tavoitteita PSI-direktiivin kanssa ja muuttaisi kansallista lainsäädäntöä julkisten tietovarantojen luovuttamiseen liittyen. Uutta tietosuoja-asetusta ei ole kuitenkaan saatu vielä voimaan.

PSI-direktiivin suhteesta henkilötietoihin säädetään direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa seuraavasti

Tällä direktiivillä ei kajota eikä millään tavalla vaikuteta yhteisön ja kansallisen lainsäädännön säännösten mukaiseen yksilöiden suojelun tasoon henkilötietojen käsittelyssä eikä sillä muuteta direktiivissä 95/46/EY säädettyjä velvollisuuksia ja oikeuksia.

Näin ollen PSI-direktiivi ei ota kantaa henkilötietojen käsittelyyn vaan henkilötietojen käsittely tapahtuu jäsenmaiden omien lakien ja Euroopan unionin muun sääntelyn mukaisesti. Tietosuojavaltuutettu onkin tarkentanut raportissaan, että vaikka henkilötieto olisi julkisuuslain nojalla julkinen tieto, ei sitä lähtökohtaisesti voida vapaasti uudelleenkäyttää PSI-direktiivin mukaisesti.²²⁸

Tärkeimpänä kysymyksenä tietojen uudelleenkäyttöön ja henkilötietojen suhteeseen liittyen voidaan pitää sitä, onko henkilötietoja sisältävä data luovutettavissa sekä uudelleenkäytettävissä ja millä perusteella. Lähtökohtaisesti vastausta tähän kysymykseen haetaan julkisuuslaista. Tätä kysymystä tarkastellessa tulee pitää myös mielessä perustuslain säännökset yksityisyyden suojasta. Ensinnäkin julkisuuslain 16 §:n mukaisesti viranomaisen henkilötietorekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion, sähköisen tallenteen tai tulosteen, jollei laissa ole toisin säädetty. Henkilötietojen sisältävän tiedon luovuttamisen vaatimuksena on, että tiedon luovutuksensaajalla on henkilötietolain mukainen oikeus käsitellä ja käyttää kyseisenlaisia henkilötietoja. Henkilötietojen luovuttamiseen suoramarkkinointia varten kohdistuu tiettyjä rajoituksia.²²⁹

Julkisuuslaista löytyy siis säädös, jonka mukaisesti henkilötietoja sisältävää dataa saadaan antaa, jos henkilötietolain mukaiset kriteerit täyttyvät. Henkilötietolain 8 §:ssä säädetään käsittelyn yleisistä edellytyksistä, joiden mukaisesti henkilötietoja saa käsitellä muun muassa rekisteröidyn suostumuksella tai silloin, kun laissa on

²²⁸ Tietosuoja valtuutetun ohjaus avoimeen datan suunnitelmaa koskien, Dnro 2120/09/2013.

²²⁹ Salokannel, 2012 s. 13.

nimenomainen säännös, joka oikeuttaa käsittelyyn. Toinen kysymys onkin, saako tätä tietoa käyttää uudelleen omiin tarkoituksiin. Julkisuuslain 16 §:ssä käytetään termiä oikeus käsitellä ja käyttää. Tietosuojavaltuutettu painottaa kuitenkin päätöksessään, että henkilötietoja koskeva lainsäädäntö tulee sovellettavaksi aina, kun tieto on määriteltävissä henkilötiedoksi. Julkisuuslain pykälä ei näin ollen syrjäytä henkilötietoja koskevaa sääntelyä, vaan datan uudelleenkäyttäjän on otettava ne huomioon.²³⁰ Se on kuitenkin selvää, että sellaista tietoa, joka on ennen ollut henkilötieto mutta on myöhemmin muutettu anonyymiksi tiedoksi, voidaan luovuttaa uudelleenkäyttöön kuten muutakin dataa.

5.8.3. TEKNISET KYSYMYKSET

Julkisen sektorin hallussa olevien tietovarantojen avaamiseen liittyy myös käytännön tasolla useita tekniikkaan liittyviä kysymyksiä. Tarvitaan tiedonhankintaa tukevia järjestelmiä, joiden avulla yksilö löytää tarvitsemansa tiedot. Tällaisia järjestelmiä ovat muun muassa erilaiset tietokannat ja arkistot.²³¹ Tarvitaan siis tiedon uudelleenkäyttäjää palvelevia ohjelmia, joiden avulla tiedon käyttäjä pystyy saamaan haltuunsa yksilöidyllä pyynnöllä tietyt tarvitsemansa tiedot. Näillä tiedonhankintaa tukevilla järjestelmillä on tiettyjä laadullisia kriteereitä käytettävyyteen ja toimivuuteen liittyen.

Ensinnäkin viranomaisen, joka avaa dataa, täytyy punnita eri teknisiä vaihtoehtoja datan avaamisen toteuttamiseen. Tärkeänä lähtökohtana datan avaamiselle on päättää datan avaamisen muoto. Datan avaamisen muodolla on suuri merkitys, sillä tiedon käytettävyys perustuu siihen, missä muodossa data on luovutushetkellä. Eräänä esimerkkinä tärkeästä kriteeristä datan avaamisessa voidaan pitää sitä, että datan käyttäjällä ei tarvitse olla tietyn toimittajan valmistamaa ohjelmistoa. Jotta data olisi tosiasiallisesti laajan käyttäjäkunnan käytettävissä, datan tulisi olla avattavissa eri ohjelmistoilla. Lisäksi datan formaatti täytyy valita tulevan käyttötarpeen mukaisesti. Datan täytyy olla avointa ja

²³⁰ Tietosuoja valtuutetun ohjaus avoimeen datan suunnitelmaa koskien, Dnro 2120/09/2013.

²³¹ Korhonen, 2003 s. 300.

yleisesti koneluettavaa, jotta sitä pystyttäisiin käyttämään uudelleen tehokkaasti.²³²

Toisena tärkeänä teknisenä kysymyksenä voidaan pitää sitä, kuinka data saadaan avattua mahdollisimman ajantasaisena ja siten, että data olisi myös kansainvälisesti avointa. Datan käytön tulee olla helppoa, yksinkertaista ja nopeaa. Tietenkään kaiken julkisen sektorin datan ei voida olettaa olevan avointa ajantasaisena, vaan tämä kriteeri liittyy sellaiseen dataan, jonka ajantasaisuudesta olisi hyötyä kansalaisille ja tiedon käyttäjille. Esimerkkeinä tällaisesta datasta, joka on tarpeellista vain mahdollisimman päivitettyinä, voidaan mainita säätiedot sekä terveyskeskuksen jonotilanne.²³³ Tämänkaltaiset nopeasti päivittyvät tiedot tuottavat eniten hyötyä käyttäjille ollessaan päivitettyjä ja ajantasaisia. Datan kansainvälistä avoimuutta voidaan tukea kehittämällä datan avaamisen kriteereitä kansainvälisesti hyväksytyyn muotoon sekä luomalla kansainvälinen lisenssijärjestelmä.

5.8.4. TEKIJÄNOIKEUDELLISET KYSYMYKSET

Yksi keskeinen este julkisen sektorin tietojen avaamisessa uudelleenkäyttöön, edellä mainittujen seikkojen lisäksi, on tietoihin liittyvät tekijänoikeudelliset kysymykset. Yksityiset ihmiset ja yritykset eivät ole aina kartalla, kuinka viranomaisen tietoa saa käyttää ja millaisia oikeuksia niihin kohdistuu.²³⁴ Tekijänoikeuslaissa (404/1961) on mainittu ne viranomaisen hallussa olevat virallisaineistot, jotka eivät ole yleisen tekijänoikeussuojan piirissä. Lain 9 §:n mukaisesti kenelläkään ei ole tekijänoikeutta esimerkiksi lakeihin ja asetuksiin, lain tai asetuksen pohjalta julkaistaviin päätöksiin ja määräyksiin, valtiosopimuksiin, viranomaisen antamiin päätöksiin ja lausumiin tai näiden käännöksiin. Saman pykälän 2 momentissa on todettu, että mikäli näihin virallisasiakirjoihin sisältyy tekijänoikeussuojaa nauttavia itsenäisiä teoksia, näiden tekijänoikeussuoja säilyy.

²³² Poikola – Kola – Hintikka, 2010 s. 65-67.

²³³ Poikola – Kola – Hintikka, 2010 s. 65-70.

²³⁴ Salokannel, 2012 s. 17.

Julkisuusperiaatteen toteutumisen takaamiseksi tekijänoikeuslain 25 d §:ssä on säädetty, että tekijänoikeus ei rajoita laissa säädettyä oikeutta saada tietoa julkisesta asiakirjasta. Saman pykälän mukaisesti teoksen käyttö oikeudenhoitoon ja tai yleisen turvallisuuden takaamiseksi on sallittua. Toinen asia onkin, estääkö mahdollinen tietoon kohdistuva tekijänoikeus tiedon uudelleenkäytön. Tämän kysymyksen arvioinnissa relevanttia on se, katsotaanko viranomaisen data sellaiseksi, jota voidaan pitää datan laatijan omana näkemyksenä sekä omaperäisenä teoksena. Vastakohtana tällaiselle teokselle on esimerkiksi mittaustuloksista muodostuva tai kokonaan automaattisesti koostettu data, johon ei kohdistu tekijänoikeuksia. Sen sijaan koko tietokantaan voi kohdistua tietyin edellytyksin tekijänoikeudellinen suoja. Jos data ei tule suojatuksi tietokantaan liittyvin säädöksin, voi kyseeseen tulla myös luettelosuoja. Lähestulkoon aina data on suojattua ainakin tietokantaan liittyvän suoja kautta.²³⁵ Tiedon uudelleenkäyttöön liittyvät käyttöoikeuksien epäselvyydet olisi poistettavissa toimivien ja yhtenäistettyjen lisensointiperiaatteiden avulla, joita käydään läpi seuraavassa kappaleessa.

5.9. AVOIMEN DATAN LISENSSI

Jotta dataa pystyttäisiin avaamaan PSI-direktiivin ja valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti tasapuolisesti, selkeästi ja kaikille samanlaisin ehdoin, tarvitaan sitä varten yhtenäinen lisenssijärjestelmä. Datan käyttäjillä tulisi olla selkeä käsitys siitä, kuinka dataa voidaan käyttää uudelleen ja mihin tarkoituksiin.²³⁶ Uudistetun PSI-direktiivin johdanto-osan 26 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot voivat asettaa asiakirjan uudelleenkäytölle ehtoja, kuten vaatimuksen ilmoittaa lähteestä. Saman kohdan mukaisesti julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöön liittyvät luvat saisivat rajoittaa tiedon käyttöä mahdollisimman vähän ja jäsenvaltioiden olisi edistettävä avointen ehtojen käyttämistä.

Suomessa ei ole vielä käytössä laajaa ja yhtenäistä avoimen datan lisenssijärjestelmää. Kirjoitushetkellä on kuitenkin meneillään JUHTA:n käynnistämä hanke avoimien tietoaaineistojen käyttöluvista, joka käynnistyi

²³⁵ Salokannel, 2012 s. 20-22.

²³⁶ JHS:n hankesuunnitelma, avoimen datan lisenssimalli, 2013 s. 3.

vuonna 2012 valtioneuvoston periaatepäätöksen vauhdittamana. Hankkeen tavoitteena on saada käyttöön koko julkishallinnon alan kattava avoimen datan lisenssimalli, joka olisi myös kansainvälisesti yhteensopiva. Toimivalla lisenssimallilla saavutettaisiin myös hallinnollisia etuja, sillä tehokkaan lisensoinnin avulla julkishallinnon toiminta tehostuisi ja siitä tulisi kustannustehokkaampaa.²³⁷

Jotta julkisen sektorin tietojen uudelleenkäyttö olisi laaja-alaista, täytyisi sitä koskevien ehtojen olla joustavia ja sovellettavissa vaihteleviin tilanteisiin. Käyttöehtoihin täytyisi sisältyä kansainvälinen oikeus datan käyttämiseen sekä hyödyntämiseen ilman rajoitteita ja korvauksia. Datan käyttöehtojen tulisi olla myös koneluettavassa muodossa, jotta kansainvälinen käyttö onnistuisi. Eräänä esimerkkinä käyttöluvista voidaan mainita Creative Commons – käyttö lupa²³⁸, joka on käytössä laajasti eri valtioissa ympäri maailman. Creative Commons on tekijänoikeudellinen käyttö lupa, joka koskee vain tekijänoikeuksien sekä lähioikeuksien suojattua kohdetta. Juurikin Creative Commons – käyttö luvan uudempi malli 4.0, on otettu uuden Suomen julkisen hallinnon lisenssijärjestelmän oikeudelliseksi pohjaksi. Tämä käyttö lupa koskisi niitä aineistoja, jotka ovat julkisuuslain perusteella julkisia. Näin ollen ulkopuolille jäisivät luonnollisesti salassa pidettävät asiakirjat. Käyttö lupa koskee vain tekijänoikeuksiin liittyviä oikeuksia, eikä se näin ollen koskisi henkilötietojen luovuttamista.²³⁹

5.10. BIG DATASTA LYHYESTI

Big Datan käsitteellä voidaan viitata kahteen eri asiaan. Ensinnäkin big datalla tarkoitetaan yhteiskunnan kohtaamaa haastetta, joka kehittyy nopeasti kasvavan ja monipuolistuva datan määrän myötä. Toinen käsitteeseen liittyvä näkökulma on se, kuinka tämä haaste otetaan huomioon yhteiskunnassa.²⁴⁰ Toisella tapaa ajateltuna big datalla voidaan tarkoittaa verkossa olevien suurien tietoaisteiden hyödyntämistä.²⁴¹ Tästä näkökulmasta tarkasteltuna tärkeimpänä kysymyksenä on

²³⁷ JHS:n hankesuunnitelma, avoimen datan lisenssimalli, 2013 s. 3.

²³⁸ Ks. kyseisestä käyttöluvasta laajemmin <http://creativecommons.org/licenses/>.

²³⁹ JHS 189 Avoimen tietoaisteiden käyttö lupa versio 1.0, 11.12.2014 S. 6-7.

²⁴⁰ Salo, 2013 s. 10-11.

²⁴¹ Korhonen, 2014 s. 34.

se, millä keinoin suuria tietovarantoja hyödynnetään ja kuinka tästä saadaan mahdollisimman tehokasta unohtamatta tietoturvallisuuskysymyksiä. Big Datan käsitettä ei voida kuitenkaan määritellä tyhjentävästi, sillä määritelmä riippuu asiaa tutkivan näkökulmasta ja siitä, mitä varten termiä määritellään.

Käsitteelle ei ole vielä vakiintunut suomenkielistä vastinetta, vaan englanninkielinen käsite on käytössä Suomessakin sen kansainvälisen tunnistettavuuden vuoksi. Datan määrästä ja kasvunopeudesta on vaikea antaa mitään tarkkaa tai edes osittain totuudenmukaista arviota, sillä hyvää laskentatekniikkaa ei ole vielä kehittynyt eikä näin ollen vakiintunut. Erään arvion mukaan vuonna 2013 dataa oli maailmassa muutaman zettatavun²⁴² verran. Tarkan määrän arvioimisen sijasta olennaista on vain todeta, että datan määrä ja kasvunopeus ovat huimia. Datan määrän voidaan olettaa kasvavan monikymmenkertaiseksi seuraavien kymmenen vuoden aikana.²⁴³ Datan määrän räjähtävään kasvuun vaikuttaa kaikki tietoverkkoihin liitetty toiminta kuten sosiaalinen media, sähköiset arkistot ja tietojärjestelmät. Näiden tietoverkkoihin liitettyjen laitteiden ja järjestelmien kautta syntyvä data on hyvin monimuotoista. Jotta big dataan liittyvät hyödyt saataisiin mahdollisimman laajasti käyttöön, tulisi käytettävissä olevan datan olla avointa ja vaivatonta käyttää.²⁴⁴

Big datan käsitteeseen liittyy datan suuren määrän vaikutuksen lisäksi myös se, kuinka siihen reagoidaan. Erilaisina ratkaisukeinoina datan jatkuvasti kasvavan määrän myötä tuleviin ongelmiin on esitetty useita eri toimia niin suurten kuin pienempienkin yritysten toimesta. Osa big data -ilmiön parissa toimivista tahoista luottaa datan hallinnoinnin jo olemassa olevien ohjelmistojen, palveluiden sekä tuotteiden integroimiseen ja jatkumiseen. Toinen ryhmittymä sen sijaan painottaa vastakohtaisesti big dataan liittyvää epäjatkuvuutta ja muutoksen ilmapiiriä. Oikeastaan ainoana yleisesti tunnustettuna faktana big dataan liittyen pidetään datan määrän huikeaa kasvua.²⁴⁵ Teknologian kehittyminen on tehnyt suurten tietomassojen käsittelystä ja jatkojalostamisesta halvempaa ja näin ollen big datan hyödyntämismahdollisuuksia on auennut myös tutkimustoiminnan ja suurten maailmanlaajuisten yritysten ulkopuolelle. Big datan laajemmasta ja

²⁴² Zettatavussa on 21 nollaa.

²⁴³ Salo, 2013 s. 10-11.

²⁴⁴ Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 20/2014, Big datan hyödyntäminen s. 3 ja 6.

²⁴⁵ Salo, 2013 s. 11 – 12 ja 20.

monimuotoisemmasta hyödyntämisestä hyötyy niin julkinen sektori kuin myös yksityiset toimijat.²⁴⁶

Big dataan liittyy myös useita oikeudellisesti vaikeita kysymyksiä sekä muita uhkakuvia. Big data sijoittuu oikeudellisesti vaikeaselkoiselle ja uudehkolle alueelle, jolla oikeudelliset periaatteet eivät ole vielä selkiytyneet. Big dataan liittyvät ongelmat keskittyvät suurimmilta osin datan yhdistelyyn ja suureen prosessoitavan datan määrään. Erityisesti suurennuslasin alle tulevat tekijänoikeudelliset sekä yksityisyyden suojaan liittyvät kysymykset. Samat oikeusturvan kannalta merkittävät ongelmat liittyvät myös avoimeen tietoon linkittyviin kysymyksiin.²⁴⁷ Eräänä big datan ilmiöön liittyvänä uhkakuvana voidaan pitää tiedon ja siitä saatavan hyödyn kertyminen vain pienelle osalle yhteiskunnan toimijoista. Tämänkaltainen kehitys lisäisi yhteiskunnan eriarvoisuutta. Myös tiedon luotettavuuteen ja oikeellisuuteen tulee kiinnittää big dataan liittyen huomiota, sillä virheellinen data voi vahingoittaa yhteiskunnassa suojeltuja etuja, kuten henkilötietojen ja yksityisyyden suojaa.²⁴⁸

Big data on ilmiönä uusi niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasollakin.²⁴⁹ Big data ilmiönä, kuten monet muutkin uuden tekniset ilmiöt, on saanut osakseen myös kritiikkiä. Voidaan kuitenkin katsoa, että big data on vakiinnuttanut asemansa yhtenä tietojenkäsittelyn osana. Tätä näkökulmaa tukee esimerkiksi suurien ohjelmistojen kehittävien globaalien yritysten kiinnostus big dataa kohtaan. Suurimmat toimijat big data – ilmiön ympärillä tulevat tällä hetkellä Yhdysvalloista ja Intiasta. Syväosaajien määrä on kuitenkin suhteessa pieni ja tarve tiedon laajempaan levittämiseen suuremmalle tiedon käyttäjäkunnalle on ajankohtainen. Myös Euroopan unionin tasolla olisi toivottavaa saada yksityiskohtaisempia pelisääntöjä big dataan ja suurien datavarantojen käsittelemiseen liittyen.²⁵⁰

²⁴⁶ Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 20/2014, Big datan hyödyntäminen s. 8.

²⁴⁷ Liikenne ja viestintäministeriön julkaisu 25/2013, Big Data Suomessa –keskustelualoite s. 10.

²⁴⁸ Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 20/2014, Big datan hyödyntäminen s. 10.

²⁴⁹ Suomessa ja laajemmin myös muissa Euroopan valtioissa ollaan big dataan liittyvässä kehityksessä jäljessä kärkimaita kuten Yhdysvaltoja, jossa jo pelkästään hallintoon liittyvään big datan kehittämiseen on panostettu satoja miljoonia dollareita. Myös Yhdysvaltalaisilla yrityksillä on selkeä etumatka verrattuna Eurooppalaisiin yrityksiin big datan hyödyntämisessä (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 20/2014, Big datan hyödyntäminen, s. 12).

²⁵⁰ Liikenne ja viestintäministeriön julkaisu 25/2013, Big Data Suomessa –keskustelualoite s. 9 ja 10.

6. LOPPUPÄÄTELMÄT

6.1. YHTEENVETO

Tässä tutkielmassa on selvitetty mahdollisimman kattavasti PSI-direktiivin mukaista julkisen sektorin tietojen avaamista uudelleenkäyttöön ja siihen liittyvää lainsäädäntöä. Tutkielmassa on tullut selväksi, että tietojen avaaminen uudelleenkäyttöön on yhteiskunnallisesti erittäin merkittävää. Kansalaisten perustuslaintasoisesti säädetty oikeus tietoon osana sananvapauden toteuttamista sekä perustuslain pykälä viranomaisten tallenteiden julkisuudesta muodostavat vankan pohjan julkisuuden toteuttamiselle, unohtamatta myöskään laajaa EU-oikeuden ja kansainvälisen tason sääntelyä aiheesta. Julkisuuden toteuttaminen on erittäin tärkeä osa toimivaa oikeusvaltiota, jossa kansalaisilla on hyvät mahdollisuuden vaikuttaa omaan elinympäristöönsä. Julkisuusperiaatteella on merkittävä vaikutus julkisen sektorin toiminnassa.

Kuten edellä on todettu, viranomaisten tietovarannot ovat taloudellisesti hyvin merkittäviä. Osa tästä taloudellisesta potentiaalista on saatu hyödynnettyä kansallisellakin tasolla, mutta vielä ei olla tavoitetasolla. Jotta tietoja voitaisiin käyttää tehokkaasti uudelleen, täytyisi uudelleenkäyttöä koskevien lainsäädännöllisten rajoitusten olla mahdollisimman suppeita. Jotta julkisen sektorin tietojen avoimuus ja uudelleenkäytettävyyys olisi hyvällä PSI-direktiivin vaatimalla tasolla, tulisi viranomaisten toteuttaa julkisuutta oma-aloitteisesti ja kehittää avoimen datan politiikkaa.

Tutkielman edetessä on tullut ilmi, kuinka monet eri lait ja säädökset koskevat julkisen sektorin hallussa olevien tietojen avaamista ja uudelleenkäyttöä. Tietojen uudelleenkäyttämiseen soveltuva lainsäädäntökenttä on hajanainen, eikä kansalaisen aina ole mahdollista saada tietää vaikeuksitta, onko tieto avointa ja julkista vai ei. Tulevaisuudessa olisikin toivottavaa, että tiedon saatavuutta sekä uudelleenkäyttöä koskevat pykälät olisivat mahdollisimman samassa linjassa ja helposti löydettävissä. Kuten edellä on todettu, esimerkiksi maksuperuste- ja tekijänoikeuslaista löytyy sovelluksia, jotka muodostavat esteitä tiedon tehokkaalle uudelleenkäytölle. Etenkin datan hinnoitteluun liittyy edelleen epäkohtia, jotka vaikeuttavat tiedonsaantia ja datan uudelleenkäyttöä, vaikka PSI-

direktiivin vaatimukset hinnoitteluun liittyen on otettu käytäntöön kansallisessa lainsäädännössä.

Tiedon saatavuutta parantavien mahdollisten lakimuutosten ohella tulisi avoimen tiedon politiikkaan kiinnittää entistä enemmän huomiota. Vaikka päätöksiä julkisen sektorin tietojen uudelleenkäytön parantamiseksi on tehty jo paljon, ollaan vielä kuitenkin kaukana PSI-direktiivin määrittämästä tasosta. päätöksien ja tavoitteiden täytyisi näkyä käytännön viranomaistyössä laajemmin. Tällä hetkellä tietojen avaaminen julkiseen käyttöön nähdään vielä osittain viranomaistoimintaa uhkaavana tekijänä. Yleistä asenneilmapiiriä tulisikin kehittää viranomaistoiminnan julkisuutta tukevaan suuntaan, jotta viranomaisten tietovarantojen avaaminen jatkuisi entistä laajempaan.

6.2. TULEVAISUUS

Julkinen ja avoin yhteiskunta tarvitsee toimiakseen laadukasta ja tukevaa teknologiaa. Viranomaisdatan julkisuuteen liittyvä kenttä on herkkä muutoksille jo yksistään tekniikan nopean kehittymisen takia. Esimerkiksi julkisuuden ytimeen kuuluvan asiakirjajulkisuuden sisältö on muuttunut vuosien aikana. Aiemmin tietopyynnön yksilöimisvelvollisuutta voitiin pitää periaatteellisena lähtökohtana asiakirjan luovuttamiselle. Nykyään asiakirjat laaditaan pääosin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tai muutoin sähköisesti, eikä yksilöidyllä pyynnöllä ole enää niin suurta merkitystä, sillä tiedot ovat helpommin löydettävissä jo yhden hakusanan avulla.²⁵¹ Tulevaisuudessa teknologian tuomat mahdollisuudet tulisi hyödyntää paremmin julkisen sektorin tietojenkäsittelyssä. Tehokkaiden teknisten apuvälineiden avulla pystyttäisiin tekemään tietojen uudelleenkäytöstä helpompaa. Esimerkkinä toimivasta datan avaamisprosessista voidaan mainita maanmittauslaitoksen toteuttama datan avaaminen. Maanmittauslaitoksen avaamaa dataa pystytään käyttämään hyödyksi lataamalla tiedostoja manuaalisesti kuin myös rajapintatekniikan avulla. Monimuotoiset datan hankkimistavat luovat edellytyksiä datan uudelleenkäytölle.

²⁵¹ Mäenpää, 2008 s. 122.

Tulevaisuudessa tulisi keskittyä myös julkisuutta tukevan koulutuksen kehittämiseen. Julkisuuden tasoa ei pystytä kohentamaan, jollei viranomaisten tietovarantojen parissa työskentelevien tietotaito tiedon uudelleenkäytön perusteista ja mahdollisuuksista ole hyvällä tasolla. Jotta julkisuutta voitaisiin kokonaisvaltaisesti kehittää, täytyisi tehdä myös toimintatapojen muutoksia eri organisaatioissa. Tietohallinto tulisi järjestää siten, että julkisuuden toteuttamien olisi mahdollisimman helppoa unohtamatta tietenkään yksityisyyteen ja yleiseen turvallisuuteen liittyviä velvoitteita. Tietohallinnon laadun tulisi olla sillä tasolla, että tiedon julkisuuteen kuin myös salassapitoon liittyvät ominaisuudet olisi helposti havaittavissa.

Tulevaisuudessa avoimella datalla tulee olemaan suurempi merkitys niin taloudellisten vaikutusten vuoksi kuin myös kansalaisten arkea helpottavalla tavalla. Datan käsittelyn ja jalostamisen mahdollistava teknologia kehittyä huimaa tahtia. Myös dataa ja sen avaamista koskevan lainsäädännön tulisi pysyä kehityksessä mukana. Tulevaisuudessa avointa dataa pystytään käyttämään mitä moninaisimpiin kohteisiin. Tärkeintä olisi, että datan avaaminen tapahtuisi hallitusti ja yhtenäistetyin perustein. Tämän näkökulman kannalta olisi tärkeää, että esimerkiksi aiemmin kuvattu avoimen datan lisenssi tulisi laajaan käyttöön. Näin ollen avattu data olisi uudelleenkäytettävissä yhtenäisin ehdoin. Lisenssijärjestelmä mahdollistaisi myös datan kansainvälisen käytön. Vaikka julkisen sektorin datan avaamiseen liittyy monia ongelmakohtia, voidaan kuitenkin katsoa että avoimen datan tuoma taloudellinen ja yhteiskunnallinen hyöty on niin kiistämätön, että datan avaamista tulee tukea myös tulevaisuudessa.

On siis itsestään selvää, että viranomaisten tulee jatkaa datan avaamiseen liittyviä toimia. Tämä tavoite on kirjattu myös valtionalouden kehyspäätökseen. Valtionalouden kehyspäätöksessä vuosille 2014-2017²⁵² asetetaan tavoitteeksi julkisen hallinnon tietovarantojen avaaminen kestäväen talouskasvun, työllisyyden parantamisen ja kilpailukyvyn vahvistamiseksi. Tämän kehyspäätöksen mukaan kehityskaudella tulisi tukea etenkin erilaisten tilastoaineistojen, yritystietojen, liikenne- ja viestintädatan sekä lentoliikettä koskevan tiedon avaamista. Kehyspäätöksessä linjataan, että data olisi parhaiten hyödynnettävissä silloin, kun

²⁵² Valtiovarainministeriö, Valtionhallinnon kehyspäätös vuosille 2014-2017, VM/1611/02.02.00.00/2012.

se on helposti yhdistettävissä muuhun dataan. Tulevaisuudelta voimme odottaa avoimen datan kannalta merkittäviä harppauksia eteenpäin niin avattavan datan määrässä kuin myös sen laadussa. Myös datan jatkojalostamisen mahdollistavalta teknologialta voidaan odottaa suurta laadullista kehitystä.