



2.5.2012

Kj/4

Päätöshistoria

Kaupunginlakimies 20.3.2012

HEL 2012-003420 T 07 00 00

Tausta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Helsingin kaupungilta lausuntoa julkaisustaan Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt (valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2012). Julkaisu on Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen -työryhmän loppuraportti.

Valtiovarainministeriön lausuntopyynnössä on toivottu erityisesti näkemyksiä neljästä työryhmän ehdotuksesta (lausuntopyyntö, s. 2). Näistä kaksi (ehdotus nro 2, lisenssimalli ja ehdotus nro 3, perusrekisteritietojen käyttöehdot) kuuluu oikeuspalvelujen toimialaan.

Lisenssimalli

Valtiovarainministeriön lausuntopyynnössä on pyydetty esittämään näkemys työryhmän esittämästä avoimen datan lisenssimallista ja sen soveltuvuudesta julkisen hallinnon sellaisiin tietoaaineistoihin, joiden luovuttamiselle ei ole mitään lainsäädäntöön perustuvia rajoitteita.

Yleisesti voidaan todeta, että työryhmän esittämä lisenssimalli on selkeä, yksinkertainen ja sellaisenaan käyttäjäystävällinen. Se soveltuu hyvin käyttäväksi julkisen hallinnon sellaisiin tietoaaineistoihin, joiden luovuttamiselle ei ole mitään lainsäädännöstä johtuvia rajoitteita.

Lisenssinnin eli käyttöoikeuden myöntämisen edellytyksenä on, että lisenssin myöntäjällä on tekijänoikeudet lisensoitavaan aineistoon. Tekijänoikeudesta säädetään tekijänoikeuslaissa (404/1961). Lisenssinnilla ei luovuta itse tekijänoikeudesta vaan se säilyy alkuperäisellä tekijänoikeuden haltijalla. Yleensä tekijänä ja siten tekijänoikeuden haltijana on luonnollinen henkilö, mutta esimerkiksi työsuhteessa tehtyyn aineistoon voi syntyä tekijänoikeus myös työnantajalle joko sopimukseen tai lainsäädännökseen perustuen.

Käyttöoikeuden luovuttaminen on sopimukseen perustuva oikeustoimi ja sen sisältö voidaan sellaisenaan muotoilla suhteellisen vapaasti. Lisenssimallin mukainen lisenssi on vakioehtoinen sopimus, johon lisenssin eli käyttöoikeuden saaja joutuu sitoutumaan ilman mahdollisuutta neuvotella ehtojen sisällöstä. Käytännössä muunlainen menettelytapa ei ole tällaisissa massaluovutuksissa mahdollinen.



Lisenssimallin kohdassa 1 Yleistä todetaankin, että ”vastaanottamalla aineistoa käyttäjä hyväksyy tämän lisenssin ehdot”. Vastaanottoa parempi termi tässä voisi kuitenkin olla esimerkiksi ”käyttö”. Julkaistun aineiston pelkkä vastaanotto ja esimerkiksi aineiston lukeminen ei voine edellyttää lisenssiä, vaan lisenssi tarvitaan vasta aineiston kopioimiseen, levittämiseen, muokkaamiseen ja muuhun vastaavaan hyödyntämiseen.

Lisenssimallissa on määritelty käyttöoikeus hyvin laajaksi (lisenssimallin kohta 2.1). Se kattaa aineiston monenlaisen muokkaamisen ja sen yhdistämisen muuhun aineistoon ja aineiston sekä kaupallisen että ei-kaupallisen hyödyntämisen. Laajasti määritelty käyttöoikeus tukee erittäin hyvin avoimen datan tarkoituksia. Käyttöoikeutta rajoittavat tekijät on lueteltu lisenssimallin kohdassa 2.2. Näiden rajoitusten ei voida katsoa tarpeettomasti rajoittavan aineiston käyttöä.

Lisenssimallin kohdassa 2.3. on määritelty aineiston tuottajan velvollisuudet ja vastuut. Tämä osuus ei varsinaisesti ole käyttöoikeuden myöntämisen kannalta oikeudellisesti tarpeen. Aineiston tuottajan velvollisuudet ja vastuut, jos ne halutaan mainita, voidaan mainita myös muussa yhteydessä aineistoa luovutettaessa.

Perusrekisteritietojen käyttöehdot

Perusrekisterit ovat yhteiskunnan keskeisistä perusyksiköistä, kuten henkilöistä ja yhteisöistä, tietoja sisältäviä rekistereitä. Perusrekisterit ovat henkilötietolain (523/1999) 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja henkilörekistereitä. Näin ollen perusrekistereihin ja niihin sisältyvien tietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia ja täydentävästi julkisuuslakia (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999). Lisäksi eri rekistereistä säädetään erityislainsäädännössä.

Sekä erilaisia perusrekisterejä että niitä koskevaa lainsäädäntöä on siis runsaasti. Eri perusrekisterejä koskevat jonkin verran erilaiset säännökset. Tämä todetaan työryhmän ehdotuksen mukaisissa käyttöehdoissa, kohdassa 1.2. Käyttöehdoissa todetaan myös, että ”käyttöehdot koskevat ensisijaisesti vain sellaisia perusrekisterin tietoja, joiden käsittelyyn liittyy lainsäädännöstä johtuvia ehtoja tai rajoituksia”.

Perusrekisterien tietojen käyttäjän näkökulmasta tämä on vaikea lähtökohta. Jotta käyttäjä saisi selville, mitä velvollisuuksia juuri hänen tarvitsemiinsa perusrekisteritietoihin liittyy, joutuu hän käytännössä perehtymään lainsäädäntöön tarkasti. Siksi tällaisista yleisistä perusrekisterien tietojen käsittelyä koskevista käyttöehdoista ei ole juurikaan hyötyä. Käyttöehdot voisivat toimia paremmin mallina, jonka mukaan ryhdyttäisiin laatimaan eri perusrekisterien ja käyttötarkoitusten mukaisia ehtoja.



Käyttöehdoissa todetaan, että ne eivät sisällä velvoittavia oikeusohjeita ja ovat suositusluonteisia (kohta 1.2). Käyttöehdot ymmärretään kuitenkin terminä yleensä sitoviksi; käyttöehtojen mukaan toimiminen on edellytys sille, että ehtojen mukainen toiminta voidaan aloittaa ja sitä voidaan jatkaa. Sen vuoksi olisi parempi nimetä ehdotetut käyttöehdot ohjeiksi tai käyttöehtomalliksi.

Työryhmän ehdottamien käyttöehtojen ei voida katsoa sellaisenaan, eikä erityisen hyvin edes osittain, soveltuvan julkisen hallinnon pitämien muiden tietovarantojen käsittelyyn ja luovuttamiseen. Tällaisten muiden tietovarantojen käsittelyä, silloin kun ei ole kyse henkilötietolain alaisista tiedoista, säätelee yleensä julkisuuslaki. Julkisuuslain 1 §:n mukaan yleisenä periaatteena on, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia. Julkisuudesta voidaan poiketa vain lain nimenomaisella säädöksellä. Näin ollen asiakirjojen julkisuutta käytännössä rajoittavia käyttöehtoja ei voida julkisten asiakirjojen kohdalla käyttää.

Lisätiedot

Mäkinen Kaisa, ma. kaupunginasiainmies, puhelin: 310 36178
kaisa.makinen(a)hel.fi
