



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Rakennetun ympäristön tietöalustan tekijänoikeusselvitys



Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:3

Rakennetun ympäristön tietöalustan tekijänoikeusselvitys

Ympäristöministeriö

ISBN: 978-952-361-043-9

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö	30.1.2020	
Tekijät	Lexia Asianajotoimisto Oy		
Julkaisun nimi	Rakennetun ympäristön tietopalustan tekijänoikeusselvitys		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön julkaisu 2020:3		
Diaari/hankenumero	VN/4392/2019	Teema	Rakennettu ympäristö
ISBN PDF	978-952-361-043-9	ISSN PDF	2490-1024
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-043-9		
Sivumäärä	68	Kieli	suomi
Asiasanat	rakennettu ympäristö, tekijänoikeus, lähioikeudet, tietomallit, tietokannat		
Tiivistelmä	<p>Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen päätavoitteita ovat rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Tavoitteiden saavuttamiseksi on tarkoitus luoda rakennetun ympäristön valtakunnallinen, digitaalinen rekisteri ja tietopalusta, johon maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit voisivat tukeutua. Alustan toteuttamista varten tehtiin selvitys, jossa käydään läpi tekijänoikeussäätelyn asettamia reunaehtoja sekä miten alustaan liittyvät tekijänoikeudet suhtautuvat muuhun lainsäädäntöön.</p> <p>Selvityksen tavoitteena on tunnistaa nykyisestä säätelyjärjestelmässä kohtia, jotka vaikuttavat alustan toteutukseen ja sen tavoitteiden toteutumiseen. Selvityksen avulla pyritään analysoimaan, missä määrin tekijänoikeudet ja lähioikeudet voivat rajoittaa aineistojen ja tietojen käyttöä, ja kuinka tämä voidaan huomioida lainsäädännön muutosprosessissa sekä alustan eri sidosryhmien ja käyttäjien välisissä sopimusehdoissa. Selvityksessä tarkastellaan hallinnon julkisuusperiaatetta ja sen suhdetta tekijänoikeuslainsäädännön mukaisiin oikeuksiin.</p> <p>Selvityksen tulosten perusteella tekijänoikeuksiin liittyvän lainsäädännön tarkentaminen tai uuden alustaa koskevan erityissäätelyn luominen olisi tarpeen alustan tavoitteiden saavuttamiseksi. Alustan toimintaympäristöä voitaisiin kehittää selventämällä lainsäädäntöä tai esimerkiksi sopimuslisenissijärjestelmän kautta. Lisäksi yksinkertaiset ja helposti ymmärrettävät alustan perusehdot helpottaisivat tasapainoista sopimista tekijänoikeuskysymyksissä.</p>		
Kustantaja	Ympäristöministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet	30.1.2020	
Författare	Lexia Ab		
Publikationens titel	Utredning om upphovsrätten när det gäller dataplattformen för den byggda miljön		
Publikationsseriens namn och nummer	Miljöministeriets publikationer 2020:3		
Diarie-/ projektnummer	VN/4392/2019	Tema	Byggd miljö
ISBN PDF	978-952-361-043-9	ISSN PDF	2490-1024
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-043-9		
Sidantal	68	Språk	finska
Nyckelord	den byggda miljön, upphovsrätt, närstående rättigheter, informationsmodeller, databaser		
Referat	<p>De huvudsakliga målen för totalreformen av markanvändnings- och bygglagen är att förbättra kvaliteten på byggandet och främja digitaliseringen. För att målen ska nås kommer det att inrättas ett riksomfattande digitalt register och en riksomfattande dataplattform för den byggda miljön, och dessa kan utgöra underlag för beslut och processer om markanvändning och byggande. Med tanke på förverkligandet av plattformen gjordes det en utredning där man går igenom de ramvillkor som upphovsrättslagstiftningen ställer samt hur upphovsrätten när det gäller plattformen förhåller sig till annan lagstiftning.</p> <p>Syftet med utredningen är att identifiera de punkter i det nuvarande regelverket som påverkar förverkligandet av plattformen och dess mål. Avsikten är att med hjälp av utredningen analysera i vilken mån upphovsrätten och de närstående rättigheterna kan begränsa användningen av material och information och hur detta kan beaktas i samband med revideringen av lagstiftningen och i avtalsvillkoren för plattformens olika intressegrupper och användare. I utredningen studeras principen om offentlighet i förvaltningen och dess förhållande till rättigheterna enligt upphovsrättslagstiftningen.</p> <p>På basis av utredningens resultat är det nödvändigt att precisera upphovsrättslagstiftningen eller skapa ny speciallagstiftning om plattformen för att plattformens mål ska kunna nås. Plattformsmiljön kan utvecklas genom att man förtydligar lagstiftningen eller t.ex. går in för ett system med avtalslicens. Dessutom kan enkla och lättförståeliga grundläggande villkor för plattformen underlätta uppkomsten av balanserade avtal i upphovsrättsfrågor.</p>		
Förläggare	Miljöministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Environment	30 January 2020	
Authors	Lexia Attorneys Ltd		
Title of publication	Study on copyrights relating to a data platform for the built environment		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Environment 2020:3		
Register number	VN/4392/2019	Subject	Built environment
ISBN PDF	978-952-361-043-9	ISSN (PDF)	2490-1024
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-043-9		
Pages	68	Language	Finnish
Keywords	built environment, copyright, related rights, data models, databases		
<p>Abstract</p> <p>The main objectives of the overhaul of the Land Use and Building Act are to improve the quality of building and to promote digitalisation. To reach the objectives, there are plans to establish a national digital register and data platform for the built environment to be utilised in the decision-making and processes related to land use and building. For the purposes of the platform, a study was conducted concerning the framework conditions set by copyright regulation and how copyrights relating to the platform are linked to other legislation.</p> <p>The aim of the study is to identify the elements in the present regulatory system that have impacts on the implementation of the platform and achievement of the objectives set for it. An analysis is made on how copyrights and related rights may restrict the use of materials and data and how this can be taken into account in the process to amend the legislation and in the terms and conditions of contracts between different stakeholders and users. The study also examined the principles of openness and public access in Government activities and their relation to rights under the copyright legislation.</p> <p>Based on the study, legislation relating to copyrights should be further specified or special regulation concerning the new platform should be created to reach the objectives set for the platform. The environment where the platform is to operate could benefit from clearer and more straightforward legislation or means such as extended collective licensing. Simple and readily understandable basic conditions for the platform would also make it easier to find balanced solutions to copyright issues.</p>			
Publisher	Ministry of the Environment		
Distributed by/ publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

Johdanto	9
Keskeiset käsitteet	12
1 Taustaoletukset	13
1.1 RY-alusta ja toimintaympäristö	13
1.2 Eri sidosryhmät ja sisältö.....	15
1.3 EU-tason sääntely.....	16
1.4 Rakennetun ympäristön alustat muissa EU-maissa	20
2 Lainsäädännöllinen viitekehys	22
2.1 Tekijänoikeudellisia taustakysymyksiä	22
2.2 Tekijänoikeudellinen viitekehys.....	23
2.3 Tekijänoikeuden rajoittamisesta – kolmivaihetesti.....	27
2.4 Lähioikeudet; tietokanta- ja luettelosuoja	28
2.5 Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki sekä alemman tasoiset normit	29
2.6 Rakentamisen tietomallit – Esimerkki RY-alustalle tallennettavasta rakentamisen tiedosta	34
2.7 Joukkoistaminen – Esimerkki tekijänoikeudellisesta ongelmasta RY-alustan toteuttamisessa	35
2.8 Julkisuusperiaate.....	36
2.9 Uusi tekijänoikeusdirektiivi ja sen vaikutus.....	40
2.10 Muu RY-alustaan soveltuva lainsäädäntö.....	41
3 Sopimukset ja sopimusrelaatiot	43
3.1 Yleistä.....	43
3.2 RY-alustan käyttäjä- ja sopimussuhteet	44
3.3 Sopimusoikeudelliset periaatteet ja tekijänoikeus.....	44
3.4 Palvelussuhteessa voimassa olevat periaatteet.....	45
3.5 Käyttöehtosopimukset.....	46
3.6 Julkishallinnon avoimen datan lisenssi	49
3.7 Muuta huomioitavaa sopimusehtojen osalta	50
4 Havaintoja ja johtopäätöksiä	51
Liitteet	55
LIITE 1 – Muita EU-maita koskeva kysely	55
LIITE 2 – RY-alustan näkökulmasta relevantteja tekijänoikeusneuvoston lausuntoja	60
LIITE 3 – Sidosryhmien havaintoja ja näkemyksiä.....	66

Johdanto

Käynnissä olevan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen päätavoitteita ovat muun muassa rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Yhtenä keinona näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on tarkoitus luoda rakennetun ympäristön valtakunnallinen, digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, johon maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit voivat jatkossa tukeutua ("RY-alusta"). Ennen alustan toteutusta on olennaista sovittaa yhteen tietorakenteiden sekä lainsäädännön asettamat vaatimukset. RY-alustan toteutuksen lähtökohtana on yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyö sekä avoin yhteiskehittäminen.

Tässä selvityksessä käydään läpi tekijänoikeuslain ja tekijänoikeusjärjestelmän asettamia reunaehdoja ja miten RY-alustaan liittyvät tekijänoikeudet suhtautuvat muuhun lainsäädäntöön, kuten julkisuuslakiin tai maankäytön ja rakentamisen sääntelyyn. Tavoitteena on tunnistaa nykyisestä sääntelyjärjestelmästäme kohtia, jotka vaikuttavat alustan toteutukseen ja taustalla olevien tavoitteiden toteutumiseen. Selvityksen avulla pyritään analysoimaan, missä määrin tekijänoikeudet ja lähioikeudet voivat rajoittaa aineistojen ja tietojen käyttöä, ja kuinka tämä voidaan huomioida lainsäädännön muutosprosessissa sekä alustan eri sidosryhmien ja käyttäjien välisissä sopimusehdoissa.

Julkishallinto hallinnoi laajoa määrää eri tavoin syntyneitä tietoaineistoja. Julkisuusperiaate takaa lähtökohtaisesti pääsyn viranomaisten tietoihin ja asettaa viranomaiselle veloitteen varmistaa julkisuuden toteutumista. Julkisuusperiaatteen soveltaminen ei kuitenkaan aina ole ehdotonta ja muut oikeusperiaatteet, kuten tekijänoikeus, on otettava soveltamistilanteissa huomioon. Tekijänoikeus antaa oikeudenhaltijoille oikeuden määrätä suojattujen aineistojensa julkisesta käytöstä, mutta viranomaisaineiston ja -toimintojen osalta julkisuusperiaate syrjäyttää tekijänoikeuden suojan tietyiltä osin. Julkisuusperiaatteen tarjoamat mahdollisuudet aineistojen laajemmalle hyödyntämiselle ovat kuitenkin rajalliset, sillä julkisuuslaki ei kumoa tekijänoikeudellisia perusperiaatteita.

Oletuksena selvityksessä on ollut, että RY-alustalla tulisi olemaan myös viranomaisprosesseista erillistä aineistoja ja tietoa eri muodoissa. Tällöin julkisuuslaki ei sovellu ja erityislainsäädännön määräysten puuttuessa hyödyntäminen tapahtuisi ensisijaisesti

sopimusperusteisesti. Sopimusten ja sopimusehtojen merkitys RY-alustan toteutuksessa onkin keskeisessä roolissa ja sopimusten osalta käydään läpi sopimukseen liittyviä mahdollisuuksia ja haasteita. Selvityksessä tarkastellaan myös mahdollisuuksia säätää erityislainsäädännöllä oikeuksista liittyen alustalle koottavan aineiston ja tiedon tallentamiseen sekä hyödyntämiseen.

Rakennettuun ympäristöön liittyvien digitaalisten tietoaineistojen, sekä avoimien että 'suljettujen', määrä ja niihin kohdistuvat intressit kasvavat jatkuvasti. Laajemman perspektiivin saavuttamiseksi tarkastellaan taustalla vaikuttavia EU-direktiivejä erityisesti tiedon aseman ja avoimuusperiaatteiden osalta. Tekijänoikeusdirektiivejä tai kansainvälisiä tekijänoikeus-sopimuksia ei käsitellä laajemmin, mutta selvityksessä tuodaan lyhyesti esiin niiden vaikutusta erityisesti mahdolliseen lainsäädännölliseen muutostyöhön liittyen.

Selvityksessä ei kuvata tyhjentävästi kaikkea RY-alustaan liittyvää lainsäädäntöä, ja pääasiassa otetaan kantaa RY-alustan toteuttamiseen tai hyödyntämiseen ensisijaisesti tekijänoikeuden näkökulmasta. Selvityksessä ei myöskään käsitellä yksityiskohtaisia teknisiä ratkaisuja eikä käydä laajemmin läpi aineistoihin liittyvää oikeuskäytäntöä yksittäisten tapausten osalta. Selvitykseen on otettu mukaan muutamia käytännön tason esimerkkejä rakennetun ympäristön aineistoista ja niihin kohdistuvia haasteita RY-alustan sidosryhmien kommenttien perusteella. Lisäksi toimintaympäristöön liittyviä päätöksiä ja ratkaisuja on listattu erikseen selvityksen liitteessä 2. Sopimusosuudessa on myös huomioitu sidosryhmien nykyisiä sopimuskäytäntöjä ja kokemuksia.

Selvityksen taustalla ovat olleet seuraavat kysymykset:

- Kuinka RY-alustassa huomioidaan, etteivät tekijänoikeudet ja lähioikeudet vaarannu?
- Missä määrin valtakunnallinen RY-alusta voi olla julkisuusperiaatteen toteuttamista?
- Onko RY-alusta kaavoituksen tarkoituksen toteuttamista vai toteutuuko tämä vain kunta- ja maakuntatasolla?
- Missä tilanteissa RY-alusta toimii julkisuusperiaatteen ulkopuolella?
- Missä määrin lailla voidaan velvoittaa kuntia luovuttamaan tietoa RY-alustalle?
- Asettaako tekijänoikeudet rajoitteita siihen, ettei tietoa voisi lailla säätää luovutettavaksi?
- Missä määrin se on riski RY-alustan onnistumiselle, jos tietoa ei voisi velvoittaa luovuttamaan?

- Mitä immateriaalioikeudellista suojaa tietomalli-/tietokantamuotoiset päätökset ja vastaavan muotoiset liitteet, esim. mallinnukset ja maankäytön suunnitelmat, nauttivat?
- Mitä reunaehtoja sisältyy siihen, että esimerkiksi tietomallia päivitetään eri toimijoiden toimesta sen elinkaaren aikana ja toisaalta siihen, että siitä irrotetaan tieto-osia ja niitä hyödynnetään laajamittaisesti?
- Onko RY-alustassa kysymys ainoastaan käyttöoikeussopimuksista sekä käyttäjien ja tiedon luokittelusta?
- Millaisia käyttöoikeussopimussuhteita RY-alusta tuottaa ja kuinka tämä tulisi ottaa järjestelmässä huomioon?
- Millainen käyttöoikeusjärjestelmä kunnan ja valtion suhteeseen tulisi räätälöidä?
- Voidaanko tekijänoikeudet kerätä standardisopimusehdoin kaikilta tietoja RY-alustaan luovuttavilta tahoilta ja aktiivisesti luopua tekijänoikeuksista lisenssiehdoilla ja asettaa tietoaalustan sisältö vapaaseen käyttöön tietoaalustaa hyödyntäville?
- Jos tekijänoikeudet eivät siirry tietoaalustaan, voidaanko käsiteltävä tieto jaotella tekijänoikeuksia sisältävään tietoon, jonka käyttöoikeuksia rajoitetaan ja public domain -tyyppiseen avoimeen dataan, jonka käyttöoikeuksia ei rajoiteta?
- Voiko RY-alustan loppukäyttäjille suunnattu sisältö olla kokonaan tekijänoikeuksista vapaata, jos rajapintojen kautta siirtyvän tiedon mukana siirtyvät myös tekijänoikeudet?
- Voiko RY-alustaan tietoa syöttävän tahon velvoittaa luokittelemaan tekijänoikeudella suojatun tiedon tai ilmoittamaan tekijänoikeuden olemassaolon velvollisuudesta?
- Miten EU:n uusi tekijänoikeusdirektiivi voi vaikuttaa RY-alustaan?

KESKEISET KÄSITTEET

Tähän kappaleeseen on kerätty selvityksen kannalta keskeisiä määritelmiä.

Aineisto: yksilöitävissä oleva sisältö tai kokoelma sisältöjä. Luovan työn tulos, joka voi nauttia tekijänoikeuden suojaa.

Avoimen datan direktiivi: avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1024),

Avoin data: tieto, joka on kenen tahansa uudelleen käytettävissä maksutta, luvallisesti ja yleensä koneluettavassa muodossa

INSPIRE-direktiivi: [direktiivi 2007/2/EY Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin \(INSPIRE\) perustamisesta](#) (EU:n paikkatietoinfrastruktuuri)

Julkisuuslaki ("Julkl"): laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, 21.5.1999/621

Käyttöehto: sopimus, jolla esimerkiksi alustan tai palvelun käytöstä sovitaan

Lisenssi: käyttölupa/-oikeus

Maankäyttö- ja rakennuslaki ("MRL"): maankäyttö- ja rakennuslaki, 5.2.1999/132

PSI-direktiivi: direktiivi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/98/EY)

Tekijänoikeuslaki ("Tekijäl"): tekijänoikeuslaki, 8.7.1961/404

Tiedonhallintalaki: laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019)

Tietoaineisto: yksilöitävissä oleva kokoelma tietoja, joka voi nauttia tekijän- tai lähioikeussuojaa.

Uudelleenkäyttö: tiedon käyttö alkuperäisestä käytöstä poikkeavaan tarkoitukseen tai käyttö muun kuin alkuperäisen käyttäjän toimesta. Tällaista voi olla esimerkiksi jakaminen, kopiointi, muuntelu, levittäminen, esittäminen ja jatkojalostaminen. Tekijänoikeuden osalta käytetään myös ilmaisua jatkoehdyntäminen.

Ympäristötieto: kirjallisessa, visuaalisessa, kuultavassa, sähköisessä tai muussa aineellisessa muodossa olevaa tietoa ympäristön osa-alueiden, kuten ilmakehän, maaperän sekä maa-alueiden tilasta, biologisesta monimuotoisuudesta ja sen osatekijöistä, joihin sisältyvät myös geeniteknisesti muunnetut organismit, ja näiden osa-alueiden välisestä vuorovaikutuksesta. Tarkemmin termi on määritelty direktiivin 2003/4/EY 2 art. 1 kohdassa.

1 Taustaoletukset

1.1 RY-alusta ja toimintaympäristö

RY-alustan tausta-ajatus liittyy rakennetun ympäristön ekosysteemiin. Tämä on määritelty ympäristöministeriön toimesta seuraavasti: *"Ekosysteemillä tarkoitetaan joustavaa kokonaisuutta, jossa yhteisöt, ihmiset, palvelut ja teknologiat kytkeytyvät luontevan asiakastarpeen kautta yhteen hyödyntäen kaikkia ekosysteemiin kuuluvia toimijoita. Ekosysteemi-malli jakautuu kolmeen osaan: mahdollistajat, alustapalvelut ja loppukäyttäjäpalvelut."*¹ Rakennetun ympäristön tuottavuuden ja tietovirtojen kannalta keskeisenä nykyiseen hallitusohjelmaan kirjattuna tavoitteena on luoda rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, johon maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit tukeutuvat, sekä edistää kunnissa rakentamisen luvissa ja ilmoituksissa yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia. Lisäksi tavoitteena on edistää avoimen lähdekoodin ensisijaisuutta julkisissa tietojärjestelmissä ja niiden hankinnoissa.

RY-alustan tarkoituksena, rakennetun ympäristön valtakunnallisena digitaalisena rekisterinä ja tietoaalustana, on luoda perusta viranomaisissa muodostuvan ja tallennettavan päätös- ja ominaisuustiedon hallinnalle ja tarjota tiedon jakelua ja hyödyntämistä tukevia rajapinta- ja käyttöliittymäpalveluja. RY-alustan avulla tiedot on mahdollista keskittää yhteen kansalliseen alustaan. RY-alustan toimivuuden kannalta on olennaista tunnistaa muun muassa kenen vastuulla alustan ylläpito on, mitä velvollisuuksia ja oikeuksia kenelläkin on, miten käyttöoikeudet alustaan annetaan ja mitä aineistoa alustalle tallennetaan. Tavoitteena on muodostaa yhteen toimiva kaava- ja rakennustietojen ekosysteemi, jota kautta julkiset ja yksityiset toimijat voivat hyödyntää tietoja ja tarjota palveluita. RY-alusta mahdollistaa myös monella eri tasolla yksityisen ja julkisen sektorin vapaaehtoiset toimet. RY-alusta on siis tarkoitettu luoda vastaamaan myös kansalaisten ja yksityisten organisaatioiden tarpeisiin.

1 Ks. lisätietoja rakennetun ympäristön kokonaisarkkitehtuurista ja ekosysteemikuvauksesta kiradigi.fi.

Yleisesti on tunnistettu, että tulevaisuuden suunnitteluprosessi on täysin digitaalinen. Haasteena RY-alustan luomisessa nykyisen lainsäädännön puitteissa on se, että tällä hetkellä lainsäädäntö ei huomioi digitaalisessa ympäristössä tapahtuvaa suunnittelua ja toteutusta tai uusia hyödyntämistarpeita. Lisäksi rakennettuun ympäristöön liittyvät tiedon ja aineistojen tuottamisprosessit muuttuvat, ja saatavilla olevan tiedon määrää kasvaa koko ajan muun muassa IoT-hankkeiden seurauksena. Samalla kun digitaalisten työkalujen ja aineistojen käyttö on lisääntynyt kiinteistö- ja rakennusalalla suunnittelun ja toteutuksen osalta, ovat aineiston omistajuuteen liittyvät kysymykset nousseet yhä keskeisemmäksi aiheeksi.

Valtio on selkeästi jo vuodesta 2014 eteenpäin tavoitellut sitä, että erinäiset sen alla toimivat viranomaiset siirtyisivät kohti tietovarantojensa avaamista ja vapaan, rajoittamattoman käytön sallimista. Tämä on todettavissa esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksesta², joka käsittelee avointa tietoa ja viranomaistiedon hyödyntämistä. Myös esimerkiksi uusi kansallinen lakimme sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä (ns. *toisiolaki*) ilmentää tätä trendiä, vaikkakin sallitut käyttötarkoitukset eivät ole rajoittamattomia ensisijaisesti tietosuojakysymysten vuoksi. Hallinnollisen julkisuuden edistäminen on saanut tukea myös EU-tason direktiiveistä, jotka vaikuttavat kansallisen lainsäädäntömme taustalla.

Selvityksen kohteena oleva alue on osittain eri oikeuksien risteyskohdassa. Viranomaisen aineiston julkisuutta ja käyttöä on säännelty kansallisessa lainsäädännössämme perustuslain 12.2 §:stä johdettavan julkisuusperiaatteen lisäksi sekä julkisuuslaissa että tekijänoikeuslaissa. Hallinnollinen julkisuus palvelee viranomaistiedon yleistä avoimuutta. Tekijänoikeuslain mukaan oikeudenhaltija voi estää suojattavan teoksen tai muun Tekijäl:n suojan kohteen julkisuuteen (yleisölle) saattamisen ja käytön julkisuudessa. Tekijänoikeussuoja voi siten rajoittaa kohteen julkisuutta ja käyttöä. Tekijänoikeuksien ja julkisuusperiaatteen toteuttamisen välillä vallitsee näin ollen kahden perusoikeuden välinen vastakkainasettelu, jossa vastakkain ovat toisaalta perustuslain 15 §:n mukainen omaisuuden suoja, jota turvataan tekijänoikeudellisella sääntelyllä, ja oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta ja tähän perustuva julkisuusperiaate. Tähän vastakkainasetteluun johtaa pitkälti se, että näillä säädöksillä on toisistaan eroavat tarkoitukset ja päämäärät.

Tekijänoikeuden suoja voi saada viranomaisen hallussa oleva teos tai muuta tekijänoikeudellista suojaa, kuten lähioikeussuoja nauttiva kohde. Suojan kohde voi olla viranomaispäätöksen liitteenä oleva selittävä kirjallinen teos, esimerkiksi rakennuspiirustus tai kartta, myös digitaalisessa muodossa. Tällaisessa tilanteessa JulkL:n ja Tekijäl:n voivat olla

2 Ks. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/09/VTV-Tarkastuskertomus-12-2019-Avoin-tieto-ja-viranomaistiedon-hyodyntaminen.pdf>

osittaisessa ristiriidassa. Lakien sisältämillä julkisuus käsitteillä on myös eroavat sisällöt ja rajoitukset. Hallinnollisesta julkisuusperiaatteesta huolimatta tekijänoikeussuoja lähtökohtaisesti pysyy. Tekijänoikeuslainsäädäntöön on pyritty tekemään suojaa koskevia rajauksia sekä laatimaan varsinaisia tekijänoikeuspoikkeuksia ristiriitatilanteiden ratkaisemiseksi. Asiaa on käsitelty muun muassa Tekijänoikeuskomitean loppumietinnössä (KM 1992:4).

Tietojen avoimuuden osalta voidaan todeta, että lähtökohtaisesti tiedon tuottaja päättää tiedon avoimuudesta, ja suojattujen tietoaineistojen tekijänoikeudet eivät lakkaa olemasta pelkästään tietojen avaamisen seurauksena.

1.2 Eri sidosryhmät ja sisältö

RY-alustan osalta on olennaista tunnistaa ja huomioida eri käyttäjäryhmät sekä näitä koskevat erityisvaatimukset ja -edellytykset. Käyttäjäryhmien tunnistaminen on tärkeää erityisesti sen vuoksi, että voidaan soveltaa olemassa olevia tai luoda uusia raameja toimintatavoille (oikeudet ja velvoitteet) lainsäädännön keinoin tai sopimusperusteisesti.

Käyttäjäryhmiksi voidaan hahmottaa muun muassa:

- Viranomaispalvelun käyttäjät; yksityishenkilöt ja yritykset
- Ammattitoimijat: arkkitehdit, suunnittelijat, insinöörit, rakentajat
- Viranomaisaineiston tuottajat; virkamiehet, sopimusperusteiset ja alihankkijat
- Asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöt
- Muut yksityishenkilöt
- Muut julkiset tahot

RY-alustan sisällön osalta on tarve tunnistaa erilaiset tietoaineistot ja niiden asema. Sisältö voi olla joko 'pelkkää' tietoa, eli tekijänoikeudellisesti suojaamatonta tietoa tai tekijänoikeudellisesti suojattua tietoaineistoa (teoksena tai lähioikeuden perusteella). Tietosisältöjä on kuvattu kohdassa 2. tekijänoikeudellisen käsittely kannalta sekä nykyisen MRL:n näkökulmasta. Sisältöä ei käydä systemaattisesti, koska RY-alustaan tallennettava tieto on vielä osittain varmistumatta.

Sopimukseen liittyviä kysymyksiä ja sopimusrelaatioita käsitellään tarkemmin kohdassa 3.

1.3 EU-tason sääntely

Lainsäädännöllisen viitekehyksen hahmottamiseksi käsitellään seuraavaksi taustalla vaikuttavaa EU-sääntelyä sekä sen tausta-ajatuksia ja peilataan näitä kansalliseen lainsäädäntöömme. Erityisesti direktiivien johdantolauseista voidaan havainnoida niitä trendejä, joihin EU-tasoisella sääntelyllä ja harmonisoinnilla pyritään. Yhtenä suurempana ja kehittyvänä trendinä tältäkin osin on avoimuuden lisääminen. Direktiivien johdantolauseita ja tausta-ajatuksia käsitellään suhteessa nykylainsäädäntöömme ja RY-alustan tavoitteiden toteutumiseen ensisijaisesti tekijänoikeudellisesta näkökulmasta. Esille on otettu PSI-direktiivit sekä ne myöhemmin korvaava ns. avoimen datan direktiivi, joita käsitellään lisää seuraavissa kappaleissa. Lisäksi tarkastellaan lyhyesti INSPIRE-direktiivin sisältöä ja vaikutusta.

Viranomaistiedon keräämistä, hallintaa sekä hyödyntämistä ovat viime vuosien aikana koskeneet useat Euroopan Unionin sääntelytoimenpiteet. Trendinä on aluksi ollut varmistaa pääsy viranomaisten ylläpitämiin tiedostoihin, minkä seurauksena jäsenmaita rohkaistiin saattamaan erilaiset viranomaisten hallussa olevat tiedot mahdollisimman laajasti yleisön saataville. Tämän jälkeen pyrkimyksenä on ollut edistää tällaisen tiedon uudelleenkäyttöä, myös elinkeinotoiminnassa. Julkisen sektorin elinten alaa on pyritty laajentamaan – ei ainoastaan viranomaisten (ministeriöt, alueviranomaiset ja kunnat) perinteisessä merkityksessä, vaan myös monien muiden organisaatioiden, jotka suorittavat julkista tehtävää (kuten ilmatieteen laitokset) jotka luetaan myös julkisen sektorin elinten alaan. Esimerkiksi PSI-direktiiviin vuonna 2013 tehtyjen muutosten (PSI-muutosdirektiivi) jälkeen myös museot, kirjastot ja arkistot luetaan julkiseen sektoriin. Muutosta voidaan pitää tekijänoikeudelliselta kannalta hyvin merkittävänä ja samalla myös rajanveto-ongelmia tuottaneena laajenuksena.

PSI-direktiivi

PSI-direktiivin (2003/98/EY) päämääränä on ollut kannustaa jäsenmaita tekemään viranomaistietoa julkiseksi niin paljon kuin mahdollista. Aiemmin asia oli ollut kokonaan jäsenmaiden oman aktiivisuuden ja lain varassa.

Direktiivi ohjaa ja yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden julkisen sektorin tietovarantojen uudelleenkäytön mahdollisuuksia. PSI-muutosdirektiivin yhtenä tarkoituksena on päästä viranomaistiedon täydelliseen avoimuuteen ja kytkeä mukaan myös kulttuuriperintötieto, joka on eräiden kulttuurilaitosten hallussa. Kansallinen implementointi on Suomessa tehty sekä julkisuuslailla että vuoden 2020 alussa voimaan tulevalla tiedonhallintalailla.

PSI-direktiivillä vahvistetaan jäsenvaltioiden julkisen sektorin elinten hallussa olevien asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat vähimmäissäännöt sekä käytännön järjestelyt niiden uudelleenkäytön helpottamiseksi. Direktiivinkin mukaan tiedon määrä, julkinen tieto mukaan lukien, on lisääntynyt eksponentiaalisesti ja on alettu tuottaa ja kerätä uudenlaista tietoa. Samaan aikaan tiedon analysoinnissa, hyödyntämisessä ja käsittelyssä käytettävät teknologiat, kuten koneoppiminen, tekoäly ja internet, kehittyvät jatkuvasti. Kyseinen nopea teknologinen kehitys mahdollistaa tiedon käyttämiseen, kokoamiseen ja yhdistelyyn perustuvien uusien palveluiden ja sovellusten luomisen (*PSI-direktiivin johdantolause kohta 5*).

PSI-direktiivi tarkoittaa myös eräiden siihen liittyvien säädösten, kuten yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679 EU) ja tietokantojen oikeudellisesta suojasta annetun direktiivin (96/9/EY), ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annetun direktiivin (2003/4/EY) ja INSPIRE-direktiivin välistä suhdetta.

PSI-direktiivin mukaan asiakirjojen uudelleenkäytön ehdot eivät saa olla syrjiviä toisiinsa verrattavissa olevien uudelleenkäyttölajien suhteen. Jos julkisen sektorin toimija käyttää uudelleen asiakirjoja kaupallisessa toiminnassa julkisen tehtävänsä ulkopuolella, siihen on sovellettava samoja ehtoja ja maksuja kuin muihinkin käyttäjiin. Direktiivin mukaisesti asetettuja velvoitteita olisi sovellettava ainoastaan siinä laajuudessa kuin ne ovat kansainvälisten tekijänoikeussuojasopimusten mukaisia; näistä sopimuksista mainittakoon erityisesti Bernin yleissopimus kirjallisten ja taiteellisten teosten suojaamisesta ("Bernin yleissopimus"), teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyvistä näkökohdista tehty sopimus ("TRIPS-sopimus") sekä WIPO:n tekijänoikeussopimus ("WCT-sopimus"). Julkisen sektorin elinten on kuitenkin edellytettävä käyttävän tekijänoikeuksiaan uudelleenkäyttöä helpottavalla tavalla.

PSI-Direktiivin täytäntöönpano ei ole Suomessa edellyttänyt lainsäädäntömuutoksia. Perustuslain, valtion maksuperustelain (150/1992) ja julkisuuslain katsottiin implementointivaiheessa olevan PSI-direktiivin mukaisia sekä muodostavan riittävän pohjan direktiivin tavoitteiden toteuttamiselle. Sama koskee PSI-muutosdirektiiviä. PSI-direktiivi on käytännössä implementoitu kansallisesti Suomessa sekä julkisuuslailla että tiedonhallintalaila, vaikka implementointi ei edellyttänyt lainsäädäntömuutoksia. Huomionarvoista on lisäksi se, että uutta tiedonhallintalakia valmisteltaessa avointa dataa koskeva direktiivi ei ollut vielä valmistelussa mukana vaikuttamassa asiaan.

Vuoden 2013 PSI-muutosdirektiivin yhtenä tarkoituksena on tähdätä viranomaistiedon täydelliseen avoimuuteen ja kytkeä mukaan myös kulttuuriperintötieto, joka on eräiden kulttuurilaitosten hallussa. PSI-direktiivin muutos asettaa jäsenvaltioille veloitteen sallia kaikkien asiakirjojen uudelleenkäytön, jos niiden saatavuutta ei ole rajoitettu tai estetty asiakirjojen saatavuutta koskevilla kansallisilla säännöillä tai tämän direktiivin säännöillä.

Muutoksen jälkeenkään PSI-direktiivin soveltamisalaan eivät kuulu asiakirjat, joihin kohdistuu kolmansien osapuolten teollis- ja tekijänoikeuksia. Vaikka direktiivi pyrkii edistämään yhteiskunnan siirtymistä avoimen datan maailmaan, ei se tarjoa muutoksenkaan jälkeen tarkkaa ratkaisua RY-alustan keskeiseen ongelmaan, eli tekijänoikeuden ja julkisuusperiaatteen vastakkainasetteluun.

Avoimen datan direktiivi

EU:n *uusin direktiivi* (*ns. Open Data Directive*) liittyy nimenomaan viranomaisen eli julkisen sektorin hallussa olevaan informaatioon ja sen hyödyntämiseen. Avointa dataa koskeva direktiivi on tullut voimaan 16.7.2019 ja se tulee korvaamaan aiemman PSI-direktiivin muutoksineen. Direktiivin tarkoituksena on ollut antaa yleinen oikeudellinen kehikko eurooppalaiselle markkinalle, jossa em. informaatiota hyödynnetään. Direktiivi on laadittu kahden sisämarkkinoiden pilarin varaan: läpinäkyvyyden ja reilun kilpailun pohjalle.

Avoimen datan direktiivillä on tarkoitus edistää datan julkistamista, ja samalla säännellä julkistamisen rajoituksia ja mahdollisuuksia periä muitakin eriä kuin pelkkiä marginaalikutannuksia tiedon uudelleenkäytöstä tietoja julkisuuteen saattamalla. Uudella sääntelyllä on tämän lisäksi tarkoitus kehittää avoimen datan jakamista sitä hyödyntäville tahoille. Yhtenä päämääränä on purkaa esteitä julkishallinnon jakaman avoimen datan hyödyntämiseen teknologian kehittyessä.

Avoimen datan direktiivi edellyttää myös komissiota antamaan myöhemmin sääntelyä *erittäin arvokkaiden tiedostojen* avaamisesta kokonaan maksuttomaksi. Erittäin arvokkailla tiedostoilla, jotka on kuvattu direktiivin liitteessä 1, on korkea kaupallinen potentiaali ja ne voivat antaa nopeasti lisäarvoa EU:n laajuisille informaatiotuotteille. Tällaiset tiedostot voivat toimia myös avainlähteinä tekoälyä kehitettäessä. Erittäin arvokkaita tietoaaineistoja (high value datasets), jotka tulevat olemaan edellä mainitusti vapaita ja maksuttomia ovat:

- Paikkatiedot
- Maan havainnointi ja ympäristö
- Säättiedot
- Tilastotiedot
- Yritystiedot ja yritysten omistustiedot
- Liikkuvuustiedot

Avoimen datan direktiiviäkään ei sovelleta teollisoikeuksien alaisiin asiakirjoihin, joita ovat muun muassa patentit ja rekisteröidyt mallit ja tavaramerkit. Direktiiviä ei sovelleta myöskään asiakirjoihin, joihin kohdistuu tekijänoikeuksia. Keskeisiltä soveltamisalan rajauksiltaan direktiivi on siis hyvin samanlainen kuin PSI-direktiivi ja jättää tarkemmin ratkaisematta keskeisen punnintakysymyksen tekijänoikeuden ja julkisuusperiaatteen välillä. Avoimen datan direktiivissä onkin kyse lähinnä selkeyttämisestä.

Normikonfliktit tekijänoikeuden ja (hallinnollisen) julkisuuden välillä on tiedostettu direktiiviteksteissä, mutta ratkaisumallit ovat hyvin yleisellä tasolla. Tekijänoikeus säilyy, vaikka samalla toteutetaan hallinnollista julkisuutta tietoihin pääsyn muodossa. Toisaalta tarkoituksena on edistää liiketoimintaa, joka perustuu avoimeen julkisesti saatavilla olevaan viranomaisen hallussa olevaan tietoon.

Direktiivissä pyritään välttämään yksinomaissopimuksia. Julkisrahoitteisen tutkimustiedon olisi oletusarvoisesti oltava avointa ”(johdantolauseen 28 kohta). Jäsenvaltiot voivat ulottaa direktiivin soveltamisen tutkimustietoon, joka on asetettu julkisesti saataville muiden datainfrastruktuurien kuin tietovarastojen kautta, avoimesti saatavilla olevien julkaisujen kautta, artikkelin liitetiedostona, aineistokuvailuna tai kuvailuna datajulkaisussa. Muut asiakirjat kuin tutkimustieto olisi jatkossakin jätettävä tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. (johdantolause kohta 28).

Tässä yhteydessä puhutaan nimenomaan tutkimustiedosta. RY-alustalla on luonnollisesti myös muuta tietoa kuin tutkimustiedoksi luokiteltavaa. Kuitenkin periaatetta, jonka mukaan tiedon on oltava suhteessa teollis- ja tekijänoikeuksiin ”niin avointa kuin on mahdollista ja niin suljettua kuin välttämätöntä” voidaan soveltaa tässäkin yhteydessä. Sanottu tarkoittaa, että tekijänoikeuksia on kuitenkin RY-alustalla kunnioitettava ja noudatettava asianomaisia kansallisia säännöksiä.

Avointa dataa koskeva direktiivi on saatettava voimaan kansallisesti 17.7.2021 mennessä. PSI-direktiivi on voimassa kaksi vuotta samanaikaisesti uuden avointa dataa koskevan direktiivin kanssa.

INSPIRE-Direktiivi

RY-alustan kannalta on hyvä myös huomioida INSPIRE-direktiivi, jolla toteutetaan Euroopan Unionin ympäristöpolitiikkaa. Yhtenä päämääränä direktiivissä on paikkatietojen käytön tehostaminen, viranomaisten yhteistyön lisääminen ja monipuolisten kansalaispalvelujen syntyminen.

INSPIRE-direktiivin kansallinen täytäntöönpano on toteutettu lailla viranomaisten toiminnan julkisuudesta, lailla paikkatietoinfrastruktuurista, asetuksella viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintavasta ja valtioneuvoston asetuksella paikkatietoinfrastruktuurista.

INSPIRE-direktiivillä toteuttamaan yhteisön ympäristöpolitiikkaa siten, että alueelliset ja paikalliset erot otetaan huomioon. Tällä hetkellä paikkatietojen saatavuuteen, laatuun, rakenteeseen, saavutettavuuteen ja yhteiskäyttöön liittyvät ongelmat ovat samoja useilla eri politiikan ja tiedon aloilla, ja niitä esiintyy useilla viranomaisten tasoilla.

INSPIRE-direktiivillä pyritään perustamaan erityinen EU:n laajuinen paikkatietoinfrastruktuuri, joka ratkaisisi yllä mainittuja ongelmia ja tukisi yhteen toimivien paikkatietojen ja paikkatietopalveluiden vaihtoa, yhteiskäyttöä, saatavuutta ja käyttöä eri hallinnon tasoilla ja eri aloilla. Kun EU:n oma paikkatietoinfrastruktuuri saadaan luotua, olisi sitä tarkoitus käyttää tietolähteenä päätöksenteossa, jolla on liitännäisyyksiä ympäristöön.

Direktiivin mukaan tulevan EU:n paikkatietoinfrastruktuurin tulisi perustua EU:n jäsenmaiden kansallisiin paikkatietoinfrastruktuureihin. Jotta EU voi perustaa oman infrastruktuurinsa tällä tapaa, pitää EU:n jäsenmaiden sisäisten järjestelmien olla riittävällä tavalla yhteensopivia, kuten INSPIRE-direktiivissä edellytetäänkin.

INSPIRE-direktiivillä ei ole suoraa vaikutusta tekijänoikeusrelaatiassa, mutta direktiivin tavoitteet on syytä huomioida RY-alustan luonnissa ja pyrkiä kehittämään RY-alustalle myös INSPIRE-direktiivin edellytysten mukainen paikkatietoinfrastruktuuri, joka olisi yhteensopiva siten, että EU:n paikkatietoinfrastruktuurin luonti on mahdollista, ainakin Suomen osuudelta. Paikkatiedot ovat RY-alustan kannalta erittäin olennaisia, minkä seurauksena olisi todennäköisesti hyvin vaikeaa erottaa nämä kaksi asiaa, RY-alusta ja mainittu infrastruktuuri, toisistaan.

1.4 Rakennetun ympäristön alustat muissa EU-maissa

RY-alustaa koskevaa selvitystä varten toteutettiin kysely, jonka tarkoituksena oli kartoittaa muista Euroopan maista kokemuksia ja tietoa vastaavan sisältöisistä hankkeista. Kysely tehtiin hyödyntäen kansainvälisiä Telfa ja Meritas -nimisiä asianajotoimistojen yhteistyöverkostoja ja sen tarkoituksena oli koota tietoa aihealueen kehityksestä ja mahdollisista sääntelyhankkeista muissa maissa. Selvityshankkeen puitteissa lähetettiin kysely, jossa pyydettiin kertomaan, onko heidän maassaan meneillä vastaavia hankkeita; tai onko kyseisissä maissa jo olemassa rakennetun ympäristön digitaalista rekisteriä ja tietoaalustaa koskevaa erityislainsäädäntöä. Kyselyyn saatiin vastauksia Belgian, Tšekin, Liettuan, Ruotsin, Ranskan, Viron, Slovenian, Tanskan, Puolan ja Unkarin osalta.

Saatujen vastausten perusteella voidaan todeta, että eroavaisuudet rakennetun ympäristön sääntelyssä ovat melko suuria eri maiden välillä. Tämä selittyy muun muassa erilaisilla infrastruktuureilla ja eroavaisuuksilla digitalisaation kehityksessä. Kaikissa kyselyyn vastanneissa valtioissa on kuitenkin julkisesti saatavilla esimerkiksi kaavoituksiin, maankäyttöön ja rakennuslupiin liittyvää informaatiota. Huomion arvoisena seikkana voidaan nostaa esille, että Liettua, Ranskassa ja Sloveniassa on jo olemassa rakennettua ympäristöä koskevat tietoaalustat.

Liettuassa on ollut jo yli viisi vuotta käytössä Infostatyba-niminen kansallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, johon maankäyttö- ja rakennuspäätökset sekä prosessit perustuvat. Tietoaalustaa valvoo ja hallinnoi Liettuan ympäristöministeriön alainen valtion aluesuunnittelun ja rakentamisen valvontaelin. Järjestelmä on tarkoitettu niin yritysten kuin yksityistenkin käyttöön. Liittyen siihen, miten tietoaalusta voidaan toteuttaa vaarantamatta immateriaalioikeuksia, yhteistyötoimisto totesi, että tarkastusvirastolle toimitetut asiakirjat ovat saatavilla vain järjestelmään tunnistautuneille henkilöille ja, että alustassa oleva julkinen tieto on luonteeltaan informatiivista, joten immateriaalioikeuksia ei rikota.

Ranskassa on Géoportail-niminen alusta, joka tarjoaa informaatiota muun muassa maankäytöstä ja rakennetun ympäristön sääntelystä. Alustan valvonnasta ovat vastuussa kestävästä kehityksestä ja metsistä vastaavat ministerit. Alusta mahdollistaa tiettyjen julkisten toimintojen ohjaamisen ja toisaalta tarjoaa läpinäkyvyyden nimissä tietoa kaikille alustaa käyttäville kansalaisille. Alustan käyttäminen eli tietojen haku ja käyttö on ilmaista sikäli kuin käyttäjät eivät hyödynnä tietoa kaupallisesti. Géoportail-alustan yleiset ehdot tarjoavat tietoa alustan sisältöön sovellettavista säännöistä. Alustan sisältö on suojattu immateriaalioikeuksilla. Tämä tarkoittaa, että käyttäjällä on oikeus vain käyttää saatavilla olevaa tietoa, joka jää pääosin alustan kehittäneen julkisen hallintolaitoksen omaisuudeksi.

Sloveniassa tietoa rakennetusta ympäristöstä, johon maankäyttö- ja rakennuspäätökset sekä -prosessit voivat perustua, kerätään Spatial Planning Data System -nimiselle alustalle. Alusta on osa laajempaa tietokantaa, joka on osa INSPIRE-direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Alustaa hallinnoi Slovenian ympäristö- ja aluesuunnitteluministeriö. Tietokantaan pääsy on ilmaista ja pääsääntöisesti rajoittamatonta, mutta tietokantaan sovelletaan tekijänoikeuksien ja lähioikeuksien suojaa. Lähteen merkitseminen on säännelty tarkoin käytettäessä alustan tarjoamaa tietoa.

Vastauksista voidaan päätellä, että kyseessä on uusi ja vielä suhteellisen vaikeasti hahmotettavissa oleva aihealue. Rakennettuun ympäristöön suoraan liittyviin immateriaalioikeudellisiin seikkoihin ei vastanneilla ollut laajemmin kommentoitavaa. Saatujen vastausten perusteella voidaan siis todeta sääntelyn olevan kehitysvaiheessa tämän selvityksen tematiikkaan liittyen eri valtioissa Euroopassa. Suomen lisäksi lähinnä vain Tanskassa on meilläään aiheeseen suoraan liittyvä kehityshanke. Kyselyn perusteella on havaittavissa, että vastaavanlaista lainsäädännön harmonisointityötä ei ole käynnissä kovin yleisesti muissa maissa tai se on kesken. Esiin ei noussut yhtään maata, jossa olisi kovin selkeästi tartuttu rakennetun ympäristön tekijänoikeudellisiin haasteisiin.

Yksityiskohtaisempi yhteenveto saaduista vastauksista on tämän selvityksen liitteenä 1.

2 Lainsäädännöllinen viitekehys

2.1 Tekijänoikeudellisia taustakysymyksiä

RY-alustan osalta seuraavia tekijänoikeudellisiataustakysymykset on otettu huomioon:

- Onko RY-alustaan sisällytettävään aineistoon olemassa tekijänoikeus ja jos on, niin kenellä, sekä mitä tällaisesta suojasta seuraisi?
- Suojataanko RY-alustaa kokonaisuutena, ja suojataanko sen osaelementtejä, eli sisällytettäviä tietoaineistoja, tekijänoikeudellisesti ja mitä tällaisesta suojasta seuraa?
- Onko kyse tekijänoikeudellisesti suojattavien aineistojen hyödyntämisestä eli toimenpiteistä, joihin tarvittaisiin asianmukaiset luvat?
- Mitä aineiston tallentaminen RY-alustaan merkitsee ja mitä siitä tekijänoikeudellisesti seuraa?
- Minkälaiset sopimusmallit ovat linjassa tekijänoikeudellisen sääntelyn ja tavoitteiden kanssa?

Tekijänoikeuskysymyksiä on jaoteltu kysymyksiin, jotka koskevat alustakokonaisuuden suojaa sinänsä ja kysymyksiin, jotka koskevat alustaan sisällytettävän tiedon ja aineistojen suojaa.

2.2 Tekijänoikeudellinen viitekehys

Tekijänoikeudet syntyvät lähtökohtaisesti aina fyysiselle henkilölle, joka teoksen on luonut (Tekijäl 1 §). Yritysten ja julkisen tahon oikeudet ovat siirrettyjä. Lähioikeuksien kuten luetteloiden ja tietokantojen osalta lähtökohta on periaatteessa sama, mutta näiden kohdalla on myös pääsäännöstä poikkeavaa sääntelyä esimerkiksi oikeushenkilöiden kohdalla (Tekijäl 49 §).

Jotta aineisto olisi tekijänoikeudellisesti suojattu, sen täytyy yltää niin sanottuun tekijänoikeudelliseen teostasoon. Tekijänoikeus suojaa teosta tekijänsä omaperäisen ilmaisun tuloksena ja vain omaperäisen ja itsenäisen luovan työn tuloksia suojataan tekijänoikeudella. Niin sanottu teoskynnys on kuitenkin, ainakin kirjallisten teosten ja selittävien piirustusten osalta, melko matala. Viimekädessä tekijänoikeudellisen suojan syntyminen määräytyy kuitenkin aina tapauskohtaisesti, kuten liitteessä 2 olevista tekijänoikeusneuvoston lausunnoistakin on nähtävissä. Tämä on myös seikka, joka usein aiheuttaa tiettyä epäselvyyttä erilaisten julkistettujen aineistojen hyödyntämismahdollisuuksien osalta.

Ideat ja tosiseikat eivät saa tekijänoikeudellista suojaa, ja yksittäistä tietoa ei suojata. Tieto voi kuitenkin saada suojaa laajempina kokonaisuuksina tietokanta- tai luettelosuojan perusteella. Näitä on käsitelty tarkemmin kohdassa 2.4. Vaikka tieto ei olisi tekijänoikeudellisen suojan piirissä, tällaisen tekijänoikeudesta vapaan tiedon hyödyntämisestä voidaan erikseen sopia ja tietojen luovutus tai niiden käytön rajoittaminen on pitkälti laajan sopimusvapauden alaista toimintaa. Kyse on kuitenkin tekijänoikeuden *ulkopuolisesta* mekaniismista.

Tekijänoikeus ajankohtaistuu, kun suojattua sisältöä tarjotaan julkiseen käyttöön eli kun suojattua aineistoa saatetaan yleisön saataville tai kappaleen valmistus mahdollistuu. Lähtökohtaisesti oikeudenhaltijalla on oikeus määrätä näistä niin sanotuista *taloudellisista oikeuksista*. Myös teosten muokkaaminen ja edelleen luovuttaminen vaativat yleensä oikeudenhaltijan luvan. Jos siis halutaan hyödyntää RY-alustalla olevaa suojattua aineistoa sitä muokkaamalla tai muutoin jatko- tai hyödyntämällä, on asiasta erikseen sovittava tai nämä oikeudet annettava esimerkiksi käyttöehdoissa.

Tekijälle kuuluvalla ns. muunteluoikeudella eli oikeudella esim. kääntää tai muuttaa toiseen kirjallisuuden lajiin jne. ei ole tässä yhteydessä suurta merkitystä (Tekijäl 4 §). Sen sijaan tekijän moraalisisilla oikeuksilla Tekijäl 3 §:n mukaan on käytännönkin merkitystä. Esimerkiksi teossuojan alaisella arkkitehti- tai piirustuksen laatijalla on ns. isyysoikeus eli oikeus tulla nimetyksi tekijänä hyvän tavan mukaisesti, kun piirustuksesta tehdään kappale tai kun se saatetaan yleisön saataviin.

Alustan sisältö

Tekijänoikeudellisesti voidaan RY-alustan osalta erottaa seuraavanlaisia suojan kohteita:

- a. *kirjallinen teos* – jos se muotonsa puolesta on itsenäinen ja omaperäinen luovan työn tulos – (TekijäL 1 §)
- b. *taiteellinen teos* – jos se on tekijänsä luovan työn tulos (TekijäL 1 §)
- c. *valokuva* – valokuvateoksena, jos se on tekijänsä luovan työn tulos (TekijäL 1 §) tai jollei teoskynnys ylity, valokuva saa suojaa lähioikeussuojaa (TekijäL 49 a §)
- d. *kokoomateos* – jos se koostuu teoksista tai sen osista (TekijäL 5 §)
- e. *audiovisuaaliset teokset (AV-teos)* – jos se on tekijänsä luovan työn tulos (TekijäL 1 §). Audiovisuaaliset teokset voivat saada lähioikeussuojaa (TekijäL 46 § ja 46 a §:n)
- f. lähioikeutena suojattava *luettelo* – edellyttäen, että suuri määrä tietoja on yhdisteltynä yhdelle alustalle (TekijäL 49 §), tai
- g. lähioikeutena suojattava *tietokanta* – jos alustan sisällön kerääminen, varmistaminen tai esittäminen on edellyttänyt huomattavaa panostusta (TekijäL 49 §)

RY-alusta tai sen laajempi osa-alue voi muodostaa teoksen, erityisesti *kokoomateoksen* (TekijäL 5 §), joka muodostuu *teoksista* tai sen *osista*. Verrattuna hyvin toisen tyyppiseen kokoomateokseen, kuten esimerkiksi sanomalehteen tai muuhun artikkelikokoelmaan, viranomaisen suunnittelema ja toteuttama alusta poikkeaa huomattavasti perinteisistä kokoomateostyypeistä. Kokoomateoksissa *teoston* on katsottu ilmenevän tallennetun aineiston *valinnassa* ja omaperäisessä *järjestelyssä*. Erilaisten alustojen osalta tämä ei ole kuitenkaan yleensä ensisijainen suojamuoto. Kokoomateoksen tietokantasuojan soveltuminen on useimmiten relevantimpaa.

Alustan koostuessa erilaisista teoksista kokonaisuus voi olla teoriassa myös ns. *yhteenliitetty teos*. Erilajisten 'osateoksien' suoja-aika ja oikeudet määräytyvät kukin erikseen. Tämä on relevanttia myös tallennettujen yksittäisten tietoaineistojen osalta.

Pääsy suojattuun tietoon ja sen hyödyntäminen

RY-alustan käyttäjän näkökulmasta voidaan erottaa toisistaan **pääsy** viranomaisen hallussa olevaan aineistoon ja aineiston **hyödyntäminen**. Jälkimmäinen on tekijänoikeudellisen suojan ydintä, joka sisältää sekä suojatusta aineistosta *kappaleiden valmistamisen* että erilaisin tavoin *yleisön saataville saattamisen*, samoin kuin tietyssä laajuudessa *moraalisten oikeuksien* kunnioittamisen. Lähtökohtaisesti tekijänoikeuden haltija voi päättää näistä oikeuksista. Taloudellisista oikeuksista voidaan myös luopua tehokkaasti. Jos tekijänoikeuden suojamaa tietoaineistoa käytetään muuhun kuin TekijäL:n rajoitussäännöksen

sallimaan tarkoitukseen, tämä edellyttää aineiston oikeudenhaltijan lupaa. Oikeudet voivat siirtyä esimerkiksi nimenomaisten oikeuksien siirtosopimuksen, työsopimukseen sisältyvän lausekkeen kautta tai myös niin sanotusti hiljaisesti (*konkludenttinen sopimus*) taikka rajatusti tekijänoikeuslain siirtymäolettaman perusteella.

Aineistoon pääsy voi olla samaan aikaan luonnehdittavissa julkisuuslainsäädännön turvaamaksi oikeudeksi. Kumpikin toiminta, sekä aineistoon pääsy että aineiston julkisuudessa tapahtuva hyödyntäminen ovat toisiinsa sidoksissa, mutta ne ovat kuitenkin oikeudellisesti erotettavissa toisistaan. Toinen on julkisoikeudellisesti ja toinen korostuneesti yksityisoikeudellisesti säännelty.

Viranomaisaineistoon kohdistuvista oikeuksista

Viranomaiselle tulleet aineistot, kuten suunnittelutyön tulokset ja kirjalliset muistiot voivat olla tekijänoikeudellisesti suojattuja asianomaisin omaperäisyysedellytyksin. Nämä suojatut aineistot voivat olla osana viranomaisen päätöksiä, jotka TekijäL:n mukaan ovat niin sanottuja *vapaita teoksia*. Näitä suojattuja tuotteita voidaan käyttää viranomaisen päätöksen liitteinä siihen tarkoitukseen, joita varten aineistot on tallennettu viranomaisen tietokantaan.

Viranomaisaineiston lähempi suojamuoto riippuu aineiston lajista: tutkimusraportti ja kartta esimerkiksi voivat saada teossuojaa (ns. kirjallisia teoksia TekijäL 1 §:n mukaan); karttaa pidetään ns. selittävänä kirjallisena teoksena omaperäisyysedellytyksin. Sama kirjallisten teosten suoja edellytyksineen koskee soveltuvin osin graafisia esityksiä kuten esimerkiksi tilastokäyriä. Tosin omaperäisyyskriteerien toteutuminen voi olla hyvinkin tulkinnanvaraista tässä yhteydessä. Mahdollisuuden suojaamiselle tuovat myös lähioikeuksista mm. luettelosuoja ja mahdollisesti tietokantojen suoja omine edellytyksineen (TekijäL 49 §).

Valmis rakennus ja rakennuspiirustus luetaan rakennustaiteen teosten luokkaan, jos omaperäisyyskriteeri täyttyy. Kun suoja on täydellinen, rakentaminen piirustuksen mukaan ja piirustuksen jäljentäminen vaativat asianmukaiset luvat. Jos taas esimerkiksi rakennuspiirustusta ei voida pitää teoksena, niin siinä tapauksessa jopa rakentaminen piirustuksen mukaan on sallittua.

Viranomaispäätöksen saadakseen esimerkiksi rakennusluvan hakijan luovutettava suojattu aineisto viranomaisen haltuun. Tämä voisi tapahtua tallentamalla aineisto. Samalla valtio ja aineiston luovuttava osapuoli voivat sopia lähemmin aineiston luovuttamisen ehdoista ml. tekijänoikeudet.

Viranomaiselle jätetystä aineistosta on säädetty lievennyksiä suojasta. *Täydellisenä 'vapautuksena' tai 'kavennuksena'* tekijänoikeussuojasta toimii ns. vapaita teoksia koskeva

säännös (Tekijäl 9 §) ja erityisiä poikkeuksia on ns. rajoitussäännöksissä (Tekijäl 25 d §). Säännösten eroavuus on periaatteellinen.

Täysin vapaita tekijänoikeudesta ovat (Tekijäl 9 §):

- lait ja asetukset,
- viranomaispäätökset ja muut viranomaisnormit (joihin luetaan ministeriöiden ja muiden viranomaisten julkaistavat päätökset ja määräykset sekä muut asiakirjat – mukaan lukien valtiosopimukset),
- viranomaispäätöksiin luettavat, myös muidenkin julkisten toimielinten antamat päätökset ja lausumat sekä
- mainittuja asiakirjoja koskevat käännökset.

Näitä voidaan siten vapaasti tallentaa alustaan ja antaa sieltä yleisölle vapaasti käytettäväksi. Tekijänoikeudesta täysin vapaiden kohteiden tarkoituksena on ollut tukea ja varmistaa hallinnon julkisuuden periaatetta. Kuitenkaan luetteloa ei voida pitää täysin kattavana ajatellen kaikkea viranomaisten toimesta todellisuudessa tapahtuvaa toimintaa. Säännöksen rajoitus kattaakin vain osan viranomaisen asiakirjoista. Kuten aiempaan todettiin, avoimen datan direktiivissä on määritelty vapaiksi (ja maksuttomiksi) tiettyjä tietoaaineistoja (ks 1.3).

Mikäli edellä mainittuihin asiakirjoihin sisältyy suojattavia teoksia, näiden tekijänoikeudet ovat kuitenkin voimassa. Tämä tekijänoikeussuojan alaisuudessa pysyminen on vahvistettu Tekijäl 9 §:n 2 momentissa: *"Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske itsenäisiä teoksia, jotka sisältyvät momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin."*

Viranomaispäätösten liiteasiakirjoja, joihin mahdollinen tekijänoikeussuoja kohdistuu, saa siis toisintaa pääasiakirjan yhteydessä sekä käyttää asiakirjasta erillään siihen hallinnolliseen tai muuhun tarkoitukseen johon asiakirja liittyy. Rajoitussäännös soveltuu paitsi teoksiin myös tietokantoihin, luetteloihin ja ns. tavallisiin valokuviin, vaikka em. Tekijäl 25 §:ssä puhutaankin vain teoksista. Tekijänoikeussuojan alaisuus ei siten muodosta estettä esimerkiksi päätösten liiteasiakirjojen viranomaiskäytölle päätöksenteossa. Säännös tästä vapaakäytöstä on Tekijäl 2 luvun ns. rajoitussäännöksissä. Niitä tulkitaan yleisten periaatteiden mukaan suppeasti. Eli vapaakäyttö on mahdollinen vain, jos käytön katsotaan osuvan säännöksen tarkoittaman käytön ydinalueeseen. Saman säännöksen mukaan teosta saadaan käyttää aina oikeudenhoidon ja yleisen turvallisuuden vaatiessa. Tunnistettuna haasteena on se, mitä katsotaan kuuluvaksi päätökseen: esimerkiksi päätöksen liitteinä tai osana olevat piirroset, valokuvat tai muut suojattavat objektit ja niiden asema. Niitä voidaan käyttää pääsääntöisesti siihen tarkoitukseen, jota varten päätös on tehty.

Liiteasiakirjoihin, kuten esimerkiksi rakennuslupa-asiakirjoihin, voidaan kuitenkin soveltaa myös ns. siteeraus oikeutta (Tekijäl 22 §). Tämä palvelee sekä hallinnon julkisuutta että sananvapautta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lehdistössä voidaan vapaasti hyödyntää esimerkiksi arkkitehtipiirustuksia, kun arvioidaan niitä koskevaa lupahanketta. Moraaliset oikeudet ovat kuitenkin tekijöiden osalta voimassa. Yrityskäyttöön tai muuhun kaupalliseen käyttöön siteeraus oikeus ei lähtökohtaisesti sovellu.

RY-alustan toteutukseen liittyen voidaan todeta, että on myös oikeuspoliittisesti perusteltua ja toivottavaa, että alustan ylläpitäjällä eli valtiolla, olisi lähtökohtaisesti oikeudet alustaan kokonaisuutena sekä siihen sisältyvään aineistoon mahdollisimman laajasti. Hajanaisuus tässä yhteydessä voisi johtaa palveluiden saatavuuden vaikeutumiseen.

2.3 Tekijänoikeuden rajoittamisesta – kolmivaihetesti

Tekijänoikeuteen rajoituksia voidaan pyrkiä ottamaan kansalliseen lakiin, mutta niitä lakiin sisällytettäessä täytyy huomioida myös kansainvälisistä valtiosopimuksista johtuvat velvoitteet. Nämä velvoitteet on otettu huomioon myös EU:n direktiiveissä, kuten varhaisemmassa ns. tietoyhteiskuntadirektiivissä (EY/2001/29). Myös uusimmassa direktiivissä, DSM-direktiivissä (EU) 2019/790) on korostunut lainsäädäntöpoliittinen pyrkimys säännellä tekijänoikeuksia rajoitusten ja poikkeusten kautta. Rajoituksia pyritään mukauttamaan digitaalisiin ja rajat ylittäviin ympäristöihin omaksumalla pakollisia poikkeuksia eräillä aloilla, erityisesti käytölle tekstin ja tiedonlouhintatekniikoihin, opetuksen havainnollistamiseen digitaaliympäristössä sekä kulttuuriperinnön säilyttämiseen.

Tärkein kansainvälisistä sopimuksista johtuva velvoite rajoituksia lakiin omaksuttaessa on yksinoikeuden poikkeuksia ja rajoituksia koskeva Bernin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen ns. *kolmivaihetesti*, jonka mukaan rajoitukset yksinoikeuteen tulevat kysymykseen vain tietyissä *erityistapauksissa* ja, jotka eivät ole ristiriidassa teoksen *tavanomaisen hyödyntämisen* kanssa eivätkä *kohtuuttomasti haittaa* oikeudenhaltijan etuja. Alun perin poikkeusmahdollisuus koski vain kappaleen valmistamisen oikeutta mutta myöhemmin muiden tekijänoikeudellisten valtiosopimusten (esim. WIPO:n tekijänoikeussopimukset (1996) ja TRIPS-sopimus (1993)) mukaan myös muita taloudellisia oikeuksia kuten yleisön saataville saattamisen oikeutta kaikkine elementteineen.

RY-alustan toteutukseen liittyvän sääntelyn osalta tulisi laatia perustelut sanottujen kolmivaihetestin edellytysten mukaan. Yksi kriteeri, joka on mahdollista nostaa esiin, on se, että rakentamislainsäädännön velvoitteet palvelevat yleistä etua (mm. turvallisuutta) ja että usealle taholle on asetettu velvollisuus tietojen ja tietokokonaisuuksien siirtämiseen ja

luovuttamiseen RY-alustalle. Lisäksi alustalla tapahtuvan suojatun aineiston hyödyntämisen voidaan sopimusehdoissa kirjata tapahtuvain tekijänoikeutta kunnioittavalla tavalla.

2.4 Lähioikeudet; tietokanta- ja luettelosuoja

RY-alustaan *tallennettu aineistokokonaisuus* voi saada paitsi teossuojaa myös ns. lähioikeussuojaa asianomaisin edellytyksin. Alustan ylläpitäjän tulisi saada suojatun aineiston tallentamiseen ja yleisölle välittämiseen asianmukaiset oikeudet.

Teossuojan lisäksi voi aktualisoitua lähioikeutena suojattava tietokanta tai luettelo. Näitä koskevat suoja säännökset ovat TekijäL 49 §:ssä, ja ne antavat teossuojaa kapeamman ja lyhempikestoisemman suojan. Suojan edellytykset ovat yleiseen teossuojaan verrattuna hieman täsmällisemmin muotoiltuja, jos kohta kuitenkin nämäkin säännökset ovat yksityiskohdissaan varsin tulkinnanvaraiset eli vaativat useimmiten oikeudellista arviointia yksittäistapauksissa. Tulkintaa on tehtykin Suomessakin tuomioistuimissa ja tekijänoikeusneuvostossa. Myös Euroopan tuomioistuin (EUT) on rajannut erityisesti tietokantojen suojan sisältöä muutamissa ratkaisuisaan. Suojaedellytysten yhtenäistäminen olisi toivottavaa, mutta käytännössä ei ole säädöstausta huomioiden kovin helppoa.³

RY-alusta sellaisenaan taikka sen osa voivat olla luetteloita. Suojan edellytyksenä on, että alustan tai sen osan kokooja on koonnut yhteen paikkaan suuren määrä tietoja. Koontityön tehneellä taholla on yksinomainen oikeus määrätä työn koko sisällöstä tai sen laadullisesti tai määrällisesti arvioiden olennaisesta osasta valmistamalla siitä kappaleita tai saatamalle se yleisön saataviin. Tämä oikeus kestää aina 15 vuotta työn valmistamisvuodesta. Oikeudenhaltija voi olla suoraan myös oikeushenkilö eli se yhteisö, jonka piirissä luettelo on laadittu.

Myös tietokantoja suojataan tekijänoikeudella (TekijäL 49 §:n 1 momentin 2 kohta). Samaan tapaan kuin luettelosuojan kohdalla, on tietokannan kokoonpanneella henkilöllä yksinomainen oikeus määrätä tietokantakokonaisuudesta tietyllä laissa todetulla tavalla. Tietokantaa, kuten teostakaan, ei määritellä yksiselitteisesti tekijänoikeuslaissa. Suojan saannin määritely edellyttävän huomattavaa panostusta, joka voi tarkoittaa henkistä, teknistä tai taloudellista investointia. Suoja-aika 15 vuotta valmistamisvuodesta siitä vuodesta, jolloin työ saatettiin ensimmäisen kerran yleisön saataviin. Huomioitavaa kuitenkin on, että

³ Ks. esimerkiksi EUT:n tapaukset *Fixtures Marketing Ltd v. Oy Veikkaus Ab* (C-46/02), *Football Dataco ym. v. Yahoo! UK Ltd ym.* (C-604/10) ja *The British Horseracing Board ym. v. William Hill Organization Ltd* (C-203/02). Tietokantasuojaa ei käsitellä tässä selvityksessä rajauksen vuoksi enempää.

muutokset tietokantaan voivat synnyttää uuden suoja-ajan. Jos tietokantaan tehdään uusi investointikynnyksen ylittävä muutos voi tietokanta periaatteessa nauttia 'ikuista suojaa'.

Oikeudenhaltijalla on yksinomainen oikeus määrätä työn koko sisällöstä tai sen laadullisesti tai määrällisesti arvioiden olennaisesta osasta valmistamalla siitä kappaleita ja saatamalla se yleisön saataviin. Mikä tahansa tietokanta, joka yleensä koostuu sekä tietomasoista, tietokoneohjelmasta ja apujärjestelmistä (luokittelut, indeksit, hakumenetelmät), ei kuitenkaan saa automaattisesti suoja. Edellytetään, että tietokannan sisällön kerääminen, varmistaminen tai esittäminen on edellyttänyt huomattavaa panostusta. Kuten luettelo-suojassa, oikeudenhaltija voi olla alkuperäisesti myös oikeushenkilö.

RY-alusta voi kokonaisuutena olla suojattu tietokanta, koska huomattavan investoinnin vaatimus voi täytyä tässä tapauksessa helposti. Valtiollakin olisi tällöin oikeudenhaltijana oikeus määrätä tietokannan olennaisesta osasta reprodusoimalla tai yleisön saataviin saatamalla. Myös RY-alustan itsenäisen osan, jos se on merkittävä, toisintaminen ja yleisön saataviin saattaminen on toimenpide, joka vaatii luvan. Eli käyttäjien tulisi ainakin sopia merkittävän suuruisen aineiston hyödyntämisestä mainituin tavoin tietokannan tuottaneen ja ylläpitävän tahon kanssa.

Tietokantasuoja ei koske sellaisia tietokannan osia, jotka eivät ole olennaisia. Olennaisen osan arvioinnissa on kysymys tapauskohtaisesta harkinnasta.⁴ Eri tietokannat muodostavat kokonaisuutensa, ja tämän kokonaisuuden kerääminen on edellyttänyt erilaisia panostuksia ja investointeja. Selvyyden vuoksi voidaan vielä todeta, että tietokanta voi olla samanaikaisesti myös teoksen suojattu aiemmin manituilla edellytyksillä.

2.5 Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki sekä alemman tasoiset normit

RY-alustan turvallisen ja toimivan toteutuksen mahdollistamiseksi on tarkasteltava tarpeellisilta osin olemassa olevaa rakentamisen normeja. Nykyisen sääntelyn päivityksen lisäksi on mahdollisesti säädettävä myös muuta alustan toimintaa tukevaa sääntelyä. Suo-messa rakentamisen sääntely perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä MRL:n nojalla asetettuihin alemman tason normeihin. Osana tätä selvitystyötä on pyritty kokoamaan yhteen olennaisimmat huomioid näistä säädöksistä RY-alustan osalta tapahtuvaa yksityiskohtaisempaa tarkastelua varten. Kuten aiemminkin on todettu, on rakentamista koskevan tiedon tekijänoikeudellisen tarkastelun osalta merkityksellistä, onko tieto tai aineisto

⁴ Ks. Apis-Hristovich EOOD v. Lakorda AD (C-545/07).

viranomaisperusteisesti tuotettua vai onko taustalla yksityinen toimija. Olennaista on myös tunnistaa, mistä tiedosta tai aineistosta on kyse. RY-alustan toiminnallisuuden kannalta on tärkeää tunnistaa aineisto, mikä rajautuu tekijänoikeuden ulkopuolelle edellä tässä selvityksessä selostetulla tavalla ja mikä rakennetun ympäristön tieto tai aineisto nauttii tekijänoikeussuojaa. RY-alustan tekijänoikeudellista viitekehystä havainnollistavat myös liitteen 2. tekijänoikeusneuvoston lausunnot.

RY-alustan avulla on mahdollista yhtenäistää lupakäytäntöjä ja tehostaa suunnittelua, etenkin kun suunnittelu muuttuu enenevässä määrin tietomallipohjaiseksi. Samanaikaisesti on kuitenkin huomioitava erityisesti rakentamisen ja maankäytön lupa- ja muutoksenhakuprosessit sekä kaavoitusprosessit ja näissä kertyvä tieto. RY-alustan kannalta olennaista on erityisesti seuraavat aineistot ja tiedot:

- kaavat (maakuntakaava, yleiskaava, asemakaava), rakennusjärjestykset, -rajoitukset, suojelumääräykset;
- vireillä olevat kaavamuutokset;
- kaavoitusprosessin aikana viranomaisen luomat asiakirjat: osallistumis- ja arviointisuunnitelmat, kaavoituksen tukena olevat selvitykset, viranomaislausunnot esimerkiksi ELY-keskukselta, kaava- ja tiesuunnitelmaluonnokset ja -ehdotukset;
- kaavoitusprosessin aikana prosessissa ilmaistut mielipiteet ja muistutukset;
- vireillä olevat rakennuslupa-, toimenpidelupa-, poikkeamislupa-, suunnittelutarveratkaisuhakemukset; sekä
- viranomaisen päätökset koskien kaavoja, rakennuslupia, toimenpidelupia, poikkeamislupia, suunnittelutarveratkaisuja sekä ympäristölupia.

Lisäksi myös muissa valtionhallinnon rekistereissä on sellaista olennaista tietoa, jolla on läheinen liityntäpinta RY-alustassa käsiteltävään tietoon. Tällaista tietoa kertyy esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan kuuluvissa tie- ja muissa julkisissa tai yksityisissä infrahankkeissa, joilla on olennainen liityntä kaavoitukseen sekä rakentamiseen ja yhteen toimivuus on tästä syystä huomioitava RY-alustan toteutuksessa, vaikka niitä koskeva tieto ei varsinaisesti osaksi alustan tietomassaa tulisikaan. Alustaan liitännäistä tietoa on myös ratahallintoa koskevat tiedot, jotka kuuluvat myös liikenne- ja viestintäministeriön alaisen väyläviraston ylläpitämiin tietoihin. Lisäksi on tunnistettu, että myös voimajohdot (ml. sähkölinjat, MRL 22 §) ovat sellaista kaavoissa esitettävää tietoa, joka on myös otettava huomioon alustan toteutuksessa. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan tällaiset valtakunnallisen energiahuollon kannalta merkittävät voimajohdot on otettava huomioon maankäytön suunnittelussa myös arvioitaessa MRL:n mukaisia terveellisen ja turvallisen ympäristön edellytyksiä. Alustan toteutuksessa on soveltuvin osin huomioitava

myös muualla lainsäädännössä säädellyt, esimerkiksi Maanmittauslaitoksen ylläpitämät, rekisterit kuten lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri, kiinteistörekisteri ja osakehuoneistorekisteri ja näiden sisältämät tiedot.

Rakennusluvan liiteasiakirjojen suoja

MRL:n osalta RY-alustaa koskeva tarkastelu kohdistuu erityisesti normeihin, jotka sääntelevät rakentamisen tiedon keräämistä tai sen prosessoimista ja erityisesti rakennuslupaprosessia koskevaan sääntelyyn. Rakennuksen rakentamiseen on oltava rakennuslupa (MRL 125 §). Rakennuslupa tarvitaan myös sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen, laajentamiseen tai sen kerrosalan laskettavan tilan lisäämiseen. Rakennuslupahakemuksen sisältö on puolestaan yksilöity erillisessä säädöksessä (MRL 131 §). Rakennuslupaa haetaan kirjallisesti rakennusvalvontaviranomaiselta. Rakennuslupahakemukseen on liitettävä: mm. selvitys siitä, että hakija hallitsee rakennuspaikkaa; *rakennussuunnitelmaan* sisältyvät *pääpiirustukset*, jotka rakennussuunnittelija varmentaa nimikirjoituksellaan. Lisäksi rakennusvalvontaviranomainen voi hankkeen laatu ja laajuus huomioon ottaen tarvittaessa edellyttää, että rakennuslupahakemukseen liitetään myös: ote alueen *peruskartasta* tai asemakaava-alueelle rakennettaessa ote asemakaavasta sekä *kiinteistörekisterin ote* ja tarvittaessa *tonttikartta*, jos ne eivät jo ole rakennusvalvontaviranomaisen käytettävissä; selvitys rakennuspaikan perustamis- ja pohjaolosuhteista sekä näiden edellyttämästä perustamistavasta ja tarvittavista muista toimenpiteistä; *energiaselvitys*; selvitys rakennuspaikan terveellisyydestä ja korkeussuhteista; pätevän henkilön laatima selvitys rakennuksen kunnosta; muu rakennuslupahakemuksen ratkaisemiseksi tarvittava olennainen selvitys. Lisäksi nykyisen lain mukaan ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pääpiirustusten ja selvitysten sisällöstä ja esitystavasta. Tässä yksilöidyt liiteasiakirjat, erityisesti piirustukset, ovat niitä dokumentteja, joiden osalta tekijänoikeudellisten suojamekanismien tarkastelulla lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä on korostunut merkitys. Rakennusluvan liiteasiakirjoja (kartta-aineisto, piirustukset, jne.) koskien muodostuu tekijänoikeudellisia oikeuksia, jotka tulee ottaa huomioon myös RY-alustan asettamien käytännön vaatimusten osalta.

Osana rakennushankkeen on esimerkiksi rakennusluvan mahdollistamia piirustuksia toimitettava viranomaiselle laajasti. Tällaisia, tekijänoikeudellista suojaa mahdollisesti nauttavia, piirustuksia ovat juuri asemapiirustus, pohjapiirustukset, julkisivupiirustukset, leikkauspiirustukset, visualisoinnit, rakennuksen tietomalli sekä erilaiset selvitykset hankkeen mukaan. Niin ikään toteutuspiirustukset kuuluvat myös niihin tiedostoihin, joiden osalta tekijänoikeudellinen teoskynnys tulee arvioitaviksi. Osana rakennuslupaa tuotettavien toteutuspiirustusten (rakennusosapiirustukset, detaljipiirustukset rakennuksen tietomalli 'as build' jne.) tarkkuustaso on usein ensimmäisiä lupapiirustuksia korkeampi. Samojen suunnitelmien tai saman kohteen osalta esimerkiksi tietomalliin saattaa tuottaa sisältöä hankkeen aikana useat eri suunnittelijat omien osa-alueidensa osalta.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa viitataan myös muualla sellaiseen rakentamiseen liittyvään tietoon, joka on otettava huomioon tekijänoikeudellista asetelmaa tarkastellessa, jotta turvataan tiedon keräämiseen oikeanlainen käsittely ja jatkojalostusmahdollisuus. Lisäksi Suomen rakentamismääräyskokoelmassa (RakMK) julkaistaan lakia täydentäviä rakentamista koskevia teknisiä ja yleisiä määräyksiä ja ohjeita (MRL 13 §). Näihin lukeutuu myös ympäristöministeriön asetus rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä (12.3.2015/216), missä määritellään muun muassa tämän hetkiset esitettävälle tiedolle asetetut vaatimukset, kuten pääpiirustusten sisältö ja esitystapa, asemapiirustuksessa esitettävät tiedot ja pohja-, leikkaus- sekä julkisivupiirustusten sisältö.

Valtion ja kunnan välisestä tehtävänjaosta

RY-alustan osalta on keskeistä huomioida myös valtion ja kunnan tehtävät maankäytön suunnittelun osalta. MRL on keskeisin laki, jolla säännellään alueidenkäytön suunnitteluun liittyvästä tehtävänjaosta. Laki määrittelee kuntien, maakunnan liittojen, ELY-keskusten, ympäristöministeriön sekä muiden valtion toimijoiden tehtävät. Kunnan rooli kaavoituksessa on merkittävä. Kunnat vastaavat yleis- ja asemakaavoituksesta. MRL mahdollistaa myös kuntien kaavoitusyhteistyön sekä yhteisen yleiskaavan laatimisen. Maakunnan liitoilla, eli jäsenkunnista muodostetuilla kuntayhtymillä, on oma rooli seudullisessa, yhteen sovittavassa alueidenkäytön suunnittelussa. Maakuntakaava on lakisääteinen maakunnan alueelle laadittava kaava, jossa osoitetaan seudun alueidenkäytön ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen pääperiaatteet ja reunaehdot. Maakuntakaava tulee ottaa huomioon alemmilla kaavatasoilla ja edistää sen toteutumista.⁵

Vuorovaikutus osana alustan toimintaa

MRL:n vuorovaikutusta koskevan sääntelyn mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehtoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta (MRL 62 §). Vuorovaikutuksesta kaavaa valmisteltaessa säädetään tarkemmin maankäyttö- ja rakennusasetuksella (10.9.1999/895, ”MRA”), missä yksilöidään niitä edellytyksiä, miten lain mukaan osallistaminen kaavoitusprosessissa tulee järjestää. MRL:n mukainen vuorovaikutuksen turvaaminen perustuu osaltaan julkisuusperiaatteen (katso

⁵ Ks. Rekola, Päivinen, Kervinen, Oinonen, Rehunen, Reinikainen & Riipinen. Katsaus alueidenkäytön toimijoiden roolien ja yhteistyön nykytilaan, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2017.

kohta 2.8) toteuttamiseen. Periaate pohjautuu puolestaan viranomaisen tiedottamisvelvollisuuteen ja siten vaikuttamismahdollisuuksien varaamiseen. Vaikka lainkohdalla ei suoraan tekijänoikeudellista relaatiota olekaan, on asia nostettu tässä esiin, sillä lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä em. osallistamista koskevat lainkohdat on mahdollisesti päivitettävä, mikäli myös osallistaminen on tarkoitus järjestää RY-alustaa hyödyntäen. Vuorovaikutukselle asetetut lainsäädännölliset edellytykset on huomioitava kokonaisvaltaisesti siten, että kaikilla osallisilla on tosiasiallinen mahdollisuus osallistua prosessiin myös tulevaisuudessa.

RY-alustan toimivuuden takaamiseksi on huomioitava myös muut MRL:n alemman tasoisten normien, kuten MRA:n, vaikutukset ja muutostarpeet. Kunnan ja valtion välisen vastuunjaon osalta on huomioitava, että MRA:ssa määritellään esimerkiksi alueiden käytön seuranta koskevista vaatimuksista sekä eri valtion viranomaisten välisestä työnjaosta seurannan osalta (MRA 2 §). Mikäli kuntien toimintavelvoitteita- tai oikeuksia tullaan muuttamaan osana RY-alustan käyttöönottoa, tulee näitä säädöksiä mahdollisesti tarkentaa alustan suunnittelun osana. Toimivan RY-alustan toteuttamisen järjestäminen saattaa tulla vaatimaan muutoksia kunnan rakennusvalvonnan toiminnan järjestämiseen, jolloin myös toimintaa koskevat säädökset tulee osaltaan huomioida, vaikka alusta ei itsessään tulisikaan muuttamaan rakennusvalvonnan toiminnan järjestämistä säädöksen käsittelemällä tasolla.

On mahdollista, että MRL:n kokonaisuudistuksen yhteydessä tapahtuva MRL:n päivittäminen ei yksin riitä mahdollistamaan RY-alustan toteuttamista vaan tämän lisäksi on säädettävä uusi laki tai asetus suojaamaan alustan toimivuutta, tiedonjaon tasapuolisuutta ja tekijänoikeuksia. Toimivin ratkaisu saattaisi olla se, että RY-alustan tuomat erityisvaatimukset huomioidaan asetuksen tasoisessa säädöksessä, jotta myöskään MRL:ää ei laajenneta alustan erityistehtävä huomioiden liikaa. RY-alustan avulla olisi mahdollista kehittää suunnitteluprosessia yhä enemmän vuorovaikutteisemmaksi ja lisätä sitä kautta avoimuutta. Nykyisen sääntelyn mukaan kaavoituksen vireille tulon muotoa ja ajankohtaa ei ole tarkkaan määritelty. Kaavoitus voi käytännössä käynnistyä hyvin monella tavalla. Kaavoitusprosessin osalta tulisikin toisaalta tarkentaa myös sitä, vaikuttaako alustan käyttö sen arviointiin, milloin kaavoitus tosiasiallisesti tulee tulevaisuudessa vireille.

Voimassa olevan lainsäädännön lisäksi suunnittelun ja rakentamisen sopimista koskevat alan yleiset sopimusehdot, kuten Rakennusurakan yleiset sopimusehdot (YSE 1998) ja Konsulttitoiminnan yleiset sopimusehdot (KSE 2013). Edellä mainittuihin ehtoihin on sisällytetty erilliset tekijänoikeuksia koskevat sopimuskohdat, mutta esimerkiksi tietomallintamista koskien yleiset ehdot eivät välttämättä sovellu parhaalla mahdollisella tavalla tietomallia koskevan aineiston pitkäkestoisen hyödyntämisen vuoksi. RY-alustan osalta tuleekin ottaa lainsäädännöllisten muutostarpeiden lisäksi huomioon edellä mainittujen sopimusten osalta se, että ehtojen soveltaminen ei todennäköisimmin tule soveltumaan RY-alustan toiminnan mukaiseen tiedon laajemman hyödyntämisen malliin.

2.6 Rakentamisen tietomallit – Esimerkki RY-alustalle tallennettavasta rakentamisen tiedosta

Yhtenä esimerkkinä alan kehityksestä ja lainsäädännön kehitystarpeesta toimivat rakentamisen suunnittelussa, toteutuksessa ja rakennuksen huollossa apuvälineenä käytettävät tietomallit, jotka mahdollistavat sen, että kaikki rakennusta koskeva tieto, koko sen elinkaaren ajalta voidaan keskittää samaan paikkaan. Tietomallien avulla voidaan varmistaa, että kaikki rakennuksen tiedot ovat jokaisen käyttäjän saatavilla helposti ja samansisältöisinä. Kolmiulotteisen tietomallin avulla voidaan mallintaa yksittäinen rakennus tai kokonaisen kaupungin rakennettu kaupunkiympäristö.

TekijäL:n mukaan esimerkiksi rakennus voi olla tekijänoikeudella suojattava rakennustaitteen teos. Tässä on erotettava toisistaan rakennuksen piirustukset ja valmis rakennus. Jotta tietomalliin (graafisena tuotteena, joka on sähköisessä muodossa) tulisi sovellettavaksi TekijäL, sen täytyy kuitenkin ylittää ns. teoskynnys, eli yltää teostasoon. Suojaa saadakseen tietomallin tulee siis olla tekijänsä luovan työn omaperäinen tulos. Yksiselitteistä ja yleisluontoista vastausta tietomallien kuulumisesta TekijäL:n soveltamisalaan ei voida antaa, vaan käytännössä asiaa on arvioitava aina tapauskohtaisesti kunkin tietomallin ulkoisesti havaittavien ominaisuuksien perusteella. Mikäli malli ilmentää itsenäisyyttä ja omaperäisyyttä, voidaan sille antaa tekijänoikeussuojaa. Jos taas mallin ei katsota luovan mitään itsenäistä ja omaperäistä inhimillistä panostusta (erotuksena koneen avulla tapahtuvasta mekaanisesta tekemisestä), ei tekijällekään synny tekijänoikeutta kyseiseen tietomalliin.

Mikäli tietomallin katsotaan kuuluvan TekijäL:n soveltamisalaan ja ylittävän teoskynnyksen, on mallin tekijällä, tai muulla tekijänoikeuden senhetkiselä haltijalla, lähtökohtaisesti yksinoikeus päättää mallinsa käytöstä, eikä muilla tahoilla ole oikeutta hyödyntää mallia ilman tekijän lupaa. Osana rakennuslupaprosessia olevan tietomallin tekijänoikeudellinen arviointi on tehtävä erikseen tietomallin teosluonteen lisäksi myös sen hyödyntämistavan osalta. Mikäli tietomallia hyödynnetään paikkatietokohteiden luomiseen, tulee arvioitavaksi, onko kyse tietomallin kopioinnista vai sen sisältämien yksittäisten tietojen hyödyntämisestä. Esimerkiksi suppeasti määritellyn, vain katuosoitteen tai kiinteistörekisteritunnuksen sisältävän paikkatietokohteen johtaminen täytynee katsoa sellaiseksi yksittäisten tietojen hyödyntämiseksi, johon ei tarvita tietomallin tekijän lupaa sen teosluonteesta riippumatta. On kuitenkin otettava huomioon vielä erikseen TekijäL:n mukainen luettelosuojaa, joka puolestaan estää lukuisten yksittäisten tietojen hyödyntämisen ilman tietomallin tekijän suostumusta. Lainsäädännöllisen tuen puuttuessa ei tietomallien täysimittaiselle hyödyntämiselle välttämättä olekaan toistaiseksi edellytyksiä.

2.7 Joukkoistaminen – Esimerkki tekijänoikeudellisesta ongelmasta RY-alustan toteuttamisessa

Tekijänoikeudet saattavat nousta esiin myös joukkoistamiseen liittyen. Joukkoistamisen käsitteellä tarkoitetaan tässä yhteydessä tiedon tai aineiston tuottamista yksilötasoisesti tai tietyn suuremman joukon tuottamaa aineistoa yhdistäen. Osana KIRA-digi -hanketta 2019 toteutetun Lakiklinikka -projektin⁶ yhteydessä havaittiin, että tekijänoikeudet saattavat joutua tarkastelun kohteeksi esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, kun toimija pyrkii laatimaan kolmiulotteisesti rakennetun kaupunkiympäristön mallin muiden lähettämien valokuvien pohjalta. Tekijänoikeudet ja lähioikeudet rajoittavat tässä yhteydessä aineiston hyödyntämistä. Rajoitus perustuu jokaiselle valokuvaajalle ottamaansa valokuvaan syntyvään oikeuteen. Tämä rajoitus edellyttää, että vapaan jatkohyödyntämisen mahdollistamiseksi kunkin kuvaajan tulee luovuttaa tekijänoikeutensa kokonaisuudessaan edelleenluovutus- ja muuntelu oikeuksineen tai ainakin valokuvan käyttö-, edelleenluovutus- ja muuntelu oikeudet, jos tällaista joukkoistamista halutaan RY-alustalla toteuttaa.

Tekijänoikeuden luovuttamisen osalta on pohdittava, miten oikeuden haltijan suostumus luovuttamiseen voidaan mahdollisimman kevyesti saada ja miten se dokumentoidaan. Vaaditaanko aina rekisteröitymistä palveluun, jonka yhteydessä luovutukseen suostutaan vai riittääkö esimerkiksi se, että joukkoistamispalvelun verkkosivuilla ilmoitetaan yksilöintitiedot, joita käyttämällä tulee sitoutuneeksi palveluntarjoajan ehtoihin ja suostuneeksi sanottujen oikeuksien luovuttamiseen. Velvoite suostumuksen hankkimiseen aiheuttaa rakenteellisen jännitteen tekijänoikeuden suojaamisen ja tiedon vapaan liikkuvuuden välille. Tekijänoikeudet rajoittavat mahdollisuuksia joukkoistamiseen sekä eri tahojen yhteistyönä syntyneiden tietoaineisto-rajapintojen avaamiseen, niissä tilanteissa, kun kyseinen aineisto saa tekijänoikeudellista suojaa.

Nykypäivänä joukkoistaminen toteutettaisiin sähköisen alustan kautta, jolla suojatun aineiston tallentajat voitaisiin velvoittaa sitoutumaan käyttöehtosopimukseen aineistoa tallentaessaan. Sopimuksista ja käyttöehdoista tarkemmin kohdassa 3.

⁶ Ks. <https://www.lakiklinikka.fi/wp-content/uploads/2019/02/Lakiklinikka-loppuraportti-01-2019-light-pakattu.pdf>.

2.8 Julkisuusperiaate

2.8.1 Yleisiä näkökohtia julkisuusperiaatteesta

Julkisyhteisöjen toiminnassa noudatettavan ja perustuslain 12.2 §:stä johdettavan *julkisuusperiaatteen* mukaisesti viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on näin lähtökohtainen oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta sekä oikeus käyttää hyväksi asiakirjassa olevia tietoja. Tämä jokaiselle perusoikeutena kuuluva perustuslaillinen oikeus viranomaistietoon pääsemiselle on vahvistettu julkisuuslaissa, joka on siis luonteeltaan yleislaki. Perustuslaillisesta julkisuusperiaatteesta voidaan poiketa vain erikseen ja välttämättömästä syystä.

Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisessa tai toimitettu sille sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa; viranomaisen asiakirjaksi luetaan esimerkiksi rakennuslupahakemuksen liiteasiakirjat, kun ne toimitetaan toimivaltaiselle viranomaiselle rakennuslupahakemusprosessin yhteydessä. Asiakirjaksi luokitellaan julkisuuslain 5.1 §:n mukaisesti paitsi kirjalliset ja kuvalliset esitykset myös sähköiset asiakirjat sekä digitaaliset tai audiovisuaaliset tallenteet. Asiakirjoiksi katsotaan julkisuuslain mukaan niin ikään kaikki muutkin tiedon tallentamismuodot, jotka muodostavat muun kuin kirjallisen tai kuvallisen esityksen, ja jotka sisältävät erilaisin apuvälinein selville saatavan viestin. Asiakirjan määritelmä on siten tarkoitettu laajaksi ja tekniikkaneutraaliksi, eikä tiedon tallennustekniikka tai keino, jolla tallennettu tieto saadaan selville, vaikuta sen asiakirjaominaisuuteen julkisuuslakia sovellettaessa. Julkisuusperiaate kohdistuu niin ikään asiakirjan sisältämään tietoon tai viranomaisella olevaan tietoon sen tallentamismuodosta riippumatta. Viranomaisen hallussa olevat tiedot ja julkinen data muodostavat tietojärjestelmiä ja niihin sisältyviä tietovarantoja.

Yleisellä tasolla julkisuusperiaatteessa on kyse paitsi asiakirjojen julkisuudesta, myös kaikinlaisesta viranomaismenettelyn ja -toiminnan avoimuudesta sekä viranomaisilla olevien tietojen saatavuudesta ja käytettävyydestä. Tätä edistää ennen kaikkea avoin pääsy (*open access*) viranomaisen tietovarantoihin, joka parhaimmillaan voi mahdollistaa tiedon hyödynnettävyyttä ja erilaisia sovelluksia, toisin sanoen mahdollisuutta hyödyntää ja edelleen jalostaa vapaasti julkisia tietovarantoja ja viranomaisdataa erilaisiin tarkoituksiin.

Avoimessa pääsyssä viranomaisten tietovarantoihin korostuu viranomaisten keräämän ja tuottaman tiedon taloudellinen arvo. Pääsy viranomaisdataan voi parhaimmillaan mahdollistaa viranomaisten tuottaman ja sen hallussa olevan tiedon jalostamisen ja taloudellisen hyödyntämisen esimerkiksi erilaisten julkiseen informaatioon perustuvien sisältöpalvelujen kautta. Julkisuusperiaatteella on sen yhteiskunnallisen arvon lisäksi myös liiketaloudellista arvoa.

Julkisten tietovarojen hyödyntäminen taloudellisessa mielessä asettaa viranomaisen eräänlaisen raakatiedon ja tietosisältöjen tuottajan asemaan, jossa ei-viranomaistoimijat eli yksityiset ja yhteisöt voivat esimerkiksi tiedonlouhinnan ja kaupallisen hyödyntämisen keinoin jalostaa tuotettua raakadataa. Viranomaisen tietovaranto on näin edelleen jalostettuna potentiaalinen *vaihdannan väline ja kohde* eli kaupallistettavissa oleva tietohyödyke. Tämä luo osaltaan ainutlaatuiset informaatiomarkkinat.

Julkisuusperiaatteen osalta on huomioitavaa, että sitä voidaan pitää kaupallisen hyödyntämisen ja liiketalouden kannalta neutraalina. Toisin sanoen tiedon käyttötapa tai -tarkoitus ei tässä suhteessa aseta lähtökohtaisia esteitä julkisuusperiaatteen toteuttamiselle. Toisaalta julkisuusperiaate yksinään ei suoraan myöskään tarjoa vastauksia sille, miltä osin ja missä määrin tiedon jatko- ja hyödyntäminen on sallittua; sen sijaan tekijänoikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna, tekijänoikeudella suojattujen aineistojen jatko- ja hyödyntäminen on lähtökohtaisesti kiellettyä ilman tekijänoikeuden haltijan suostumusta.

Kuten aiemmin on esitetty, julkisuusperiaatteen rajoitukset liittyvät ennen kaikkea julkisuuslailla salassa pidettäväksi säädettyihin tietoihin, kuten liike- ja ammattisalaisuuksiin sekä tekijänoikeuksien suojattuun aineistoon. Vaikka tekijänoikeudellisia rajoituksia on pidettävä julkisuusperiaatteeseen nähden toissijaisina siinä merkityksessä, että julkisuusperiaate lähtökohtaisesti syrjäyttää tekijänoikeuden, immateriaalioikeussuojalla on kuitenkin merkitystä asiakirjan käytön osalta, jos tällaista aineistoa käytetään esimerkiksi puhtaasti kaupalliseen tarkoitukseen. Tämä korostaa osaltaan viranomaistietoon kohdistuvien varallisuus- ja tekijänoikeudellisten kysymystenasettelujen merkitystä.

2.8.2 RY-alusta ja julkisuusperiaatteen toteuttaminen

RY-alustan voidaan katsoa toteuttavan julkisuusperiaatetta sen laajassa ja modernissa merkityksessä, missä korostuu ennen kaikkea tietojen avoimuus eli niiden saatavuus ja käytettävyys. Pitkälti jo kertynyttä ja jatkossa kertyvää tietoa ja näiden muodostamaa tietovarantokokonaisuutta saatetaan yksityisten ja yhteisöjen saataville ja käyttöön julkisuusperiaatteen toteutumista tukien. Huomioitavaa on, että julkisuusperiaatteeseen liitettävien yleisten tavoitteiden lisäksi RY-alusta toteuttaa nimenomaisesti myös maankäyttö- ja rakennuslaissa ilmastuja julkisuus- ja osallistumisvaateita.

Julkisuusperiaatteen konkreettisen toteuttamisen kannalta RY-alustan tulisivikin – tiedon mahdollisesta käyttötarkoituksesta riippumatta – taata laaja pääsy tietovarantoihin sekä muokata tietosisältö mahdollisimman standardoiduksi. Näin toimien RY-alustalla voidaan taata paitsi yksityisten ja yhteisöjen yhteiskunnallinen osallistuminen, myös luoda täysin uudentyypiset potentiaaliset informaatiomarkkinat ja edistää tiedon tehokasta vaihdannan maankäytön ja rakentamisen sektorilla. Tällä voidaan kiistatta nähdä olevan myönteisiä

vaikutuksia elinkeinoelämään ja esimerkiksi uudenlaisten tietohyödykkeitä tarjoavien yhteisöjen syntymiseen.

Huomioitavaa on, että julkisuusperiaatteeseen liitettävien yleisten tavoitteiden lisäksi RY-alusta toteuttaa nimenomaisesti myös maankäyttö- ja rakennuslaissa ilmastuja julkisuus- ja osallistumisvaateita. RY-alusta ja pääsyn mahdollistaminen sinne jo itsessään turvaavat osaltaan jokaisen osallistumismahdollisuutta asioiden valmisteluun sekä edistävät vuorovaikutteisuutta ja avointa tiedottamista.

Julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta olennainen kysymys on, peritäänkö tiedon hyödyntämisestä erityisiä maksuja. Julkisuusperiaatteen edistämisen kannalta lähtökohdana tulisi olla tiedon mahdollisimman esteetön hyödyntäminen myös ylimääräisten kulojen osalta. Asiakirjojen antamisesta perittävistä maksuista säädelään Julkisuuslain 34 §:ssä. (RY-alustan osa-alueiden mahdollista maksullisuutta on käsitelty myös sopimusten yhteydessä kohdassa 3).

2.8.3 RY-alusta ja julkisuusperiaatteen rajoitukset

Kuten tässä selvityksessä on aiemmin todettu, merkittävä julkisuusperiaatteen toteuttamista RY-alustan avoimen pääsyn ja kaupallisen hyödyntämisen kannalta rajoittava elementti liittyy tekijänoikeudella suojattuun materiaaliin. Vaikka tekijänoikeudet eivät rajoitakaan RY-alustassa olevan tiedon saantia sinänsä, asettavat ne luonnollisesti esteen materiaalin täysin vapaalle kaupalliselle hyödyntämiselle.

Tekijänoikeuksien ja julkisuusperiaatteen välinen vastakkainasettelu voidaan myös nähdä perusoikeuksien välisenä ristiriitana, jossa vastakkain ovat toisaalta perustuslain 12.2 §:n mukainen oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta ja tähän perustuva julkisuusperiaate sekä perustuslain 15 §:n mukainen omaisuuden suoja, jota turvataan muun muassa tekijänoikeudellisella sääntelyllä.

RY-alustalla oleva aineisto voi samaan aikaan olla julkisuuslain nojalla julkista ja toisaalta samaan aikaan tekijänoikeuksilla suojattua aineistoa. Julkisuuslain 16 §:n mukaisesti tieto viranomaisen asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava lähtökohtaisesti pyydytyllä tavalla. Viranomaisen ratkaisusta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. RY-alustalla olevaan aineistoon voi kohdistua paitsi julkisuusperiaatteen mukainen viranomaisen velvoite antaa tieto julkisesta aineistosta ja oikeus pyynnöstä saada asiakirjasta tai teknisestä tallenteesta kopio, mutta samalla TekijäL:sta johtuva rajoite koskien oikeutta esimerkiksi monistaa ja jakaa kopioita julkisesta aineistosta.

Tässä selvityksessä on esitetty ennen kaikkea vapaaehtoiseen sopimiseen kytkeytyviä ratkaisumalleja käsiteltäessä tekijänoikeuksiin liittyviä haasteita, jotka koskevat rakennettua ympäristöä koskevien aineistojen kaupallista hyödyntämistä. Kokonaan sivuuttamatta ei voi kuitenkaan jättää mahdollisuutta nimenomaiselle erityislainsäädännölle ja/tai asetuksenantovaltuuksille tällaisen sopimisen mahdollistamisessa sekä tiedon edelleen jalostamisen tukemisessa. Siltä osin kuin kyse on liike- ja ammattisalaisuuksiin kytkeytyvistä julkisuusperiaatteen rajoituksista, pohdittavaksi tulevat erityisesti tekniset ratkaisut tällaisten tietosisältöjen peittämisessä ja osajulkisuuden toteuttamisessa.

2.8.4 Julkisuusperiaatteen laajentuminen avoimen datan suuntaan

Edellä kuvattu oikeudellinen kehitys liittyy erityisesti julkisen sektorin tietovarantojen hyödyntämiseen ja uudelleenkäyttöön (kts. erityisesti kappale 1.3) sekä toisaalta RY-alustalle asetetut tavoitteet huomioiden, voidaan esittää useita argumentteja sen puolesta, että julkisuusperiaatteen pitäisi ainakin rajatusti laajentua kohti ”avoimen datan” periaatteita. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että laajentuneilta osin julkisuusperiaate mahdollistaisi julkisen materiaalin rajoittamattoman hyödyntämisen ja toissijaisen käytön kolmansien osapuolien toimesta. Oikeuteen saada tieto julkisesta asiakirjasta sisältyisi siis oikeus käyttää tätä tietoa haluamallaan tavalla.

Avoimen datan määritelmä sen suppeammassa merkityksessä ja julkisuusperiaatteen yhteydessä tarkasteltaessa viittaa sellaiseen jo julkisen hallinnon hallussa olevaan, lakisääteistä tehtävää hoidettaessa hankittuun tietoon, joka avataan (standardoidussa muodossa) maksutta kenen tahansa käyttäjän käytettäväksi kaikkia käyttötarkoituksia varten. ”Avoin data” laajemman määritelmänsä mukaisesti toki kattaa myös muuta kuin julkishallinnon hallussa olevaa avoimesti saatavaa tietoa.

RY-alustan tarkoituksen ja tavoitteiden toteutumisen kannalta edellä kuvatun kaltainen laajentuminen voisi olla julkisuusperiaatteen ja tekijänoikeuksien välisen ristiriidan ratkaisun kannalta lähtökohtana, sillä se poistaisi monia keskeisiä tekijänoikeudellisia ongelmia, joihin muuten pitää kiinnittää huomiota. Toki julkisuusperiaatteen laajentuminen esitellyllä tavalla olisi lopulta selkeä tekijänoikeuden rajoite, minkä takia eri intressien punninnan pitää olla huolellista. On kuitenkin selvää, että julkisen materiaalin avaaminen periaatteena on tulevaisuuden trendi, joka on jo selkeästi nähtävissä nykyisessä, muutetussa PSI-direktiivissä ja avoimen datan direktiivissä; molempien direktiivien taustalla on pyrkimys siihen, että viranomaisten datavarantoja avattaisiin vapaaseen käyttöön. Julkisuusperiaatteeseen voidaan jo valmiiksi katsoa kuuluvan positiivinen ja periaatteellinen velvollisuus antaa syntynyt tietoaineisto vapaasti käytettäväksi ja muokattavaksi kansalaisille.

Kulut avoimeksi tehtävän tiedon keruusta ovat jo syntyneet, minkä seurauksena tiedon uudelleenkäyttö olisi tehokasta, sillä tiedon arvo ei kuitenkaan sen käytöllä alene.

Argumenttia voidaan pitää suhteellisen vahvana, koska julkishallinnolla olevan tietoineiston keräyskustannukset voivat olla vuositasollakin merkittävät. Julkisuusperiaate ja avoimen datan periaate palvelevat osittain eri tarkoituksia ja avoimen datan ulottuvuus on laajempi kuin julkisen tiedon. Haasteeksi tulee myös julkisen sektorin tietomassojen moninaisuus ja luokittelu. Ennen tiedon avaamista se täytyykin luokitella uudelleenkäyttäjille.

2.9 Uusi tekijänoikeusdirektiivi ja sen vaikutus

Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivin tekijänoikeudesta ja lähioikeuksista digitaalilla sisämarkkinoilla ja aiempien direktiivien (96/9/EY) sekä (2001/29/EY) muuttamisesta eli ns. DSM-direktiivin yhtenä tarkoituksena on mm. oikeuksien hankkimisen helpottaminen ja kehyksen luominen teosten ja muun aineiston hyödyntämiselle.

RY-alustan vastuiden osalta keskeisiä säännöksiä on verkkosisällönjakopalvelujen vastuuta koskeva DSM-direktiivin 17 artikla, jonka mukaan suojattuja sisältöjä alustalle tallentavan käyttäjän lisäksi vastuuseen voisi joutua verkkosisällön tarjoaja, eli tässä tilanteessa RY-alustan ylläpitäjä. Lähtökohtana on, että palveluntarjoajan olisi saatava lupa oikeudenhaltijoilta, esimerkiksi tekemällä lisensiointisopimus tai oikeuksien siirtosopimus, jotta se voi välittää teokset tai muun suojatun aineiston yleisölle.

Olennaista 17 artiklan tulkinna on se, mikä taho katsotaan verkkosisällönjakopalvelujen tarjoajaksi. Jäsenvaltiolla on velvollisuus säätää siitä, *”että verkkosisällönpalvelujen tarjoaja suorittaa tässä direktiivissä tarkoitettua yleisölle välittämisen tai yleisön saataviin saattamisen, kun se antaa yleisölle pääsyn käyttäjiensä palveluun lataamiin tekijänoikeudella suojattuihin teoksiin tai muuhun suojattuun aineistoon.”* Myös valtion viranomaista ylläpitäjänä voitaisiin pitää verkkosisällönpalveluja tarjoavana tahona. Voisikin olla kannatettavaa kansallisessa lainsäädännössä sulkea pois viranomaistoimintaan liittyvät alustat 17 artiklan soveltamisalasta. Tältä osin keskustelua voi herättää erityisesti alustalle tallennettava liitännäinen tai itsenäinen aineisto. Asia ei toki ole yksioikoinen, ja voi herättää myös voimakastakin keskustelua.

DSM-direktiivillä on myös pyritty edistämään verkkosisältöpalveluja mm. lisensiointikäytäntöjä parantamalla ja sisällön aikaisempaa laajemman saatavuuden varmistamiseksi (8-9 artiklat). Direktiivi on kuitenkin sanamuodoltaan rajoitettu koskemaan mm. kaupallisesta jakelusta poistuneita teoksia ja muuta suojattua aineistoa kollektiivilisensioinnin kautta. Vaikka osa direktiivin määräyksistä on pakollisia, ne eivät kuitenkin sanamuodon rajoittuneisuuden takia anna yleistä vapautusta luvanvaraisuudesta taikka merkittävästi helpota suojatun aineiston käyttöä esimerkiksi viranomaisten tietovarannoista muilta kuin sanamuodon tarkoitavilta osin (esim. käyttö kulttuuriperintölaitoksissa).

2.10 Muu RY-alustaan soveltuva lainsäädäntö

Paikkatiedot ja tietosuoja

Paikkatiedolla tarkoitetaan tietoa, joka on kiinnitetty sijaintiin, kuten osoitetta, tunnusta, paikan nimeä tai koordinaatteja. Koska suuri osa julkishallinnon tuottamasta tiedosta on paikkatietoa ja paikkatiedot osa myös rakennettua ympäristöä, pitää RY-alustan toteutuksessa huolehtia, että paikkatietoja koskeva muu lainsäädäntö huomioidaan.

Kiinteistöihin ja rakennuksiin liittyvät paikkatiedot voivat olla henkilötietoja, jos ne ovat luonnollisen henkilön omistamia tai asuttamia ja omistaja tai asukas voidaan helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta selvittää. Henkilötietona pidetään luonnollista henkilöä koskevaa tietoa jo silloinkin, kun tiedon voi yhdistää luonnolliseen henkilöön lisätietoja käyttämällä ja täten tunnistaa sen henkilön, jota tieto koskee. Tällöin esimerkiksi kiinteistötunnus tai osoite voi olla henkilötieto. Näin ollen RY-alustan toteutuksessa pitää huomioida tietosuojalainsäädännön asettamat velvoitteet täysimittaisesti.

Jotta viranomainen voi käsitellä näitä henkilötietoja, pitää käsittelyyn olla tietosuojalainsäädännön (EU:n yleinen tietosuoja-asetus ((EU)2016/679), tietosuojalaki (1050/2018) ja muu soveltuva kansallinen sääntely) mukainen peruste, joka käytännössä voisi olla lakisääteisen tehtävän hoitamista, julkisen vallan käyttämistä tai tietyiltä osin tietosuoja-asetuksen mukaista yleistä etua toteuttavan tehtävän suorittamista. Yksityiset toimijat voivat käsitellä henkilötietoja sekä suostumuksen että asiakas- tai toimeksiantosuhteen perusteella. Henkilötietojen luovutusperusteista taas tulee säätää lailla.

Päivi Korpisaari on kirjoittanut asiasta laajemmin vuoden 2018 selvityksessään KIRA-digi hankkeeseen liittyen⁷, jossa on käyty tarkemmin läpi erinäkökulmia ja velvollisuuksia.

Tiedonhallintalaki

Tiedonhallintalalla on tarkoitus varmistaa viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen hallinta ja tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Tiedonhallintalain asettamat vaatimukset on otettava huomioon myös RY-alustan toiminnan edellytysten osalta.

Tiedonhallintalaki on merkityksellinen julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta ja sen merkitys myös tekijänoikeudellisesti syytä huomioida. Tiedonhallintalaki edellyttää viranomaiselta useita toimenpiteitä: toisaalta sille luovutetun aineiston sähköiseen muotoon

⁷ Korpisaari Päivi, Henkilötiedot ja paikkatiedot – Miten tietosuojalainsäädäntö vaikuttaa paikkatietojen julkaisemiseen ja luovuttamiseen, Ympäristöministeriö 2018.

saattamista, toisaalta laajamittaista avoimuutta. Tiedonhallintalain 19 §:ssä säädetään tietoaaineistojen muuttamisesta sähköiseen muotoon ja saatavuudesta, jotka koskevat sekä kappaleen valmistamista että yleisön saataville saattamista. Lain esitöissä (HE 284/2018 vp s.98) tuodaan esille, että pykälän tarkoituksena on ohjata viranomaisia käsittelemään tietoaaineistojaan vain sähköisessä muodossa, riippumatta siitä, missä muodossa viranomaisen on saanut sille toimitetut asiakirjat. Näillä toimenpiteillä on siis tekijänoikeudellista merkitystä, sikäli kuin kyse on suojatusta aineistosta (esim. viranomaiselle luovutetut rakennuspiirustukset). Hallituksen esityksessä tekijänoikeuskysymykset on kuitenkin melko lailla ohitettu. Myös tällaisten viranomaistoimintojen osalta hallinnollinen julkisuus ja tekijänoikeudellinen julkisuus kuitenkin risteävät tavalla, joka vaatisi nykyistä tarkempaa ohjeistusta.

3 Sopimukset ja sopimusrelaatiot

3.1 Yleistä

Lähtökohtaisesti sopimukset ovat monissa yhteyksissä lainsäädäntöä tehokkaampi keino lähestyä tekijänoikeuksiin ja muihin oikeuksiin liittyviä haasteita käyttäjän ja ylläpitäjän sekä käyttäjien välillä. Sopimukset mahdollistavat useimmiten nopeamman reagoinnin muutoksiin, tilannekohtaisen suhtautumisen ja ylipäättänsä sopimusvapauden tuomien etujen hyödyntämisen. Lainsäädäntö voi kuitenkin asettaa rajat tälle sopimustoiminnalle. Toisaalta sopimusvapauden seurauksena voi sopiminen helposti myös jäädä tekemättä kustannusten tai huonon osaamisen vuoksi taikka johtaa kohtuuttomiin sopimuksiin tiettyjen toimijoiden kannalta.

RY-alustan taustatavoitteena on, että sille tallennettu materiaali olisi mahdollisimman laajasti vapaasti käytettävissä. Käytön laajuutta voidaan hallinnoida 'helpoimmin' sopimuksilla (käyttöehdoilla). Lainsäädännöllistä ratkaisua ei kuitenkaan pidä poissulkea, vaan pohtia vaihtoehtona sopimusten käyttämisen rinnalla. Olennaista on, että eri osapuolien oikeudet eri tilanteissa tunnistetaan ja käytölle asetetaan ehdot huomioiden aineiston tausta, käyttäjäryhmät ja käyttötarkoitus.

RY-alustan käyttäjillä tarkoitetaan tässä selvityksessä laaja-alaisesti RY-alustalle tietoaaineistoja tuottavia tahoja sekä tietoaaineistoja hyödyntäviä tahoja. Tallentajissa ja hyödyntäjissä voi olla myös samoja tahoja ml. valtio, kunnat, maakunnat, organisaatiot ja yksityiset henkilöt. Alustan ylläpitäjänä toimii oletettavasti viranomaisaho. Jos ylläpitäjänä toimii yksityinen taho, tällä ei ole suoraan vaikutusta RY-alustan sisältöön kohdistuviin tekijänoikeuksiin, mutta toki alustan luomiseen ja ylläpitoon liittyvissä sopimuksissa on syytä varmistaa sopimuksellisesti vielä nämä kysymykset. Alustan tai sen osan ylläpidon yksityiselle taholle siirtämisen osalta tulee toki huomioida viranomaisen mahdollisuudet delegoida tehtäviään sekä vastuukysymykset.

Tietoa, joka ei ole tekijänoikeuden tai lähioikeuksien piirissä voidaan kuitenkin julkisuuslaki ja muu soveltuva lainsäädäntö huomioiden säädellä myös sopimuksilla.

3.2 RY-alustan käyttäjä- ja sopimussuhteet

RY-alustan käyttäjärelaatioita voidaan kuvata seuraavasti:



Kuvio 1. Kaavio RY-alustan käyttäjäsuhteista. Lähde: Lexia Asianajotoimisto Oy

3.3 Sopimusoikeudelliset periaatteet ja tekijänoikeus

Lähtökohtana sopimusten osalta on sopimusvapaus. Tähän pääsääntöön on kuitenkin useita poikkeuksia esimerkiksi kuluttajaoikeuden näkökulmasta, sopimusten yleiseen kohtuullisuuden liittyen ja myös tekijänoikeuslain perusteella. Myös käyttäjien perustuslailliset oikeudet, kuten omaisuuden- ja yksityisyydensuoja vaikuttavat sopimusehtojen hyväksyttävyyteen. Tekijäl:n 3 luku sisältää sopimusten sisältöä koskevaa sääntelyä moraalisten oikeuksien osalta ja näiltä osin sopimusvapautta rajoittavia säännöksiä. Tekijänoikeuteen liittyvistä sopimuksista suurimmassa osassa nämä rajoitukset eivät kuitenkaan muodostu ongelmaksi.

Tekijänoikeuslaki ei aseta tekijänoikeuden kokonais- tai osittaisluovutukselle tai käyttöoikeuden myöntämiselle määrämuotoa. Tekijänoikeuden mukainen yksinoikeus antaa tekijänoikeuden haltijalle mahdollisuuden myöntää eri ehdoilla tai olla myöntämättä käyttöluovia teoksen käyttöön, ja periä tai olla perimättä käytöstä korvaus. Tämä koskee myös edelleenluovuttamista ja jatko käyttöä. Enempää ei kuitenkaan voida luovuttaa kuin mitä itsellä on eli käyttöoikeus tai oikeuden luovutus ei voi lähtökohtaisesti laajeta siitä, millä ehdoilla tekijänoikeuden suojaama aineisto on saatu.

Tekijänoikeuslaki ei sisällä säännöksiä siitä, miten luovutus- tai käyttöoikeussopimuksia tulisi tulkita. Sopimuksien tulkintaa ohjaa kuitenkin ns. suppean tulkinnan periaate ja tietyllä alalla vallitseva käytäntö. Vilpittömän mielen suoja ei tekijänoikeudessa tunneta, joten kaksoisluovutustilanteessa sovelletaan ns. aikaprioriteettiperiaatetta.

Tietokantaan ja ohjelmistoon laillisen käyttöoikeuden hankkinut voi tekijänoikeuden estämättä tehdä vapaasti tiettyjä toimenpiteitä. TekijäL 25 j §:n 5 momentin mukaan sopimuksen ehto, jolla rajoitetaan laillisen käyttäjän 25 j §:n 2–4 momenttien mukaista käyttöä, on tehoton. Valmistaja ei siis voi rajoittaa sopimuksella laillisen käyttäjän tavanomaista käyttöä, esimerkiksi kappaleen valmistamista ohjelman käyttämiseksi aiottuun tarkoitukseen. Lailliselle käyttäjälle turvataan siis tietyt ”vähimmäisoikeudet” suoraan lain nojalla. Sama koskee esimerkiksi yksityistä kopiointia, jonka sallittavuutta ei voida rajoittaa sopimusehdoin.

Tietokantojen osalta sopimuksen ehto, joka kieltäisi tietokannan epäolennaisen osan käyttämisen on lähtökohtaisesti TekijäL 49.4 §:n vastainen. Tällaista sopimusehtoa voisi kuitenkin käyttää silloin, jos tietokanta jää tekijänoikeus-, luettelo- ja tietokantasuojan ulkopuolelle. Tällöin käyttöehdot ovat vapaasti määriteltävissä yleisten sopimusoikeudellisten rajoitusten puitteissa.

Yksittäisellä tiedolla voi olla taloudellista tai muuta merkitystä, ja tähän liittyen rajoitteita voi tulla muutenkin kuin tekijänoikeuden kautta. Tällaista yksittäistä tietoa on esimerkiksi yksityistä henkilöä koskeva henkilötieto. Tiedoista, joita usein käytännössä yhdistetään myös tekijänoikeussuojan alaisiin kokonaisuuksiin, on tullut merkittävä ”kauppatavara” tietoa hyödyntäville tahoille.

3.4 Palvelussuhteessa voimassa olevat periaatteet

Kuten aiemmin todettiin, teosten kohdalla oikeudet voivat siis siirtyä joko nimenomaisin sopimuksin esimerkiksi oikeuksien siirtosopimuksen tai työsopimuksen kautta tai jopa hiljaisesti, eli konkludenttisella sopimuksella. Hiljainen siirto tulee kysymykseen silloin, kun työntekijä on nimenomaan otettu tekemään työssään tekijänoikeudellisesti suojattuja tuotteita. Esimerkiksi aikanaan, kun karttoja tehtiin maanmittaushallituksessa, katsottiin karttojen valmistamisessa osallistuneiden tekijänoikeuksien siirtyneen kokonaan maanmittaushallitukselle.

Haasteeksi virka- ja työsuhteessakin kokonaissiirtymän tapahduttua muodostuvat voimaan jäävät moraaliset oikeudet, kuten isyysoikeus, näiden oikeuksien rajoitetun luovutettavuuden takia. Tekijän nimen maininta on kuitenkin aina riippuvainen asianomaisella

alalla vallitsevasta ns. hyvästä julkaisutavasta. Esimerkiksi karttojen kohdalla ei juuri nimetä henkilöitä, vaan se organisaatio, jonka piirissä tuote on syntynyt. Tietokoneohjelmienkaan kohdalla ei ole tapana nimetä koodin tekijöitä. Sen sijaan muilla aloilla saattaa käytäntö olla toinen.

Jos sopimusperusteista siirtoa ei tapahdu, niin sisällytettävän aineistojen oikeudenhaltijat voivat, jos suojaedellytykset täyttyvät, vaatia tehokkaammin suojansa toteuttamista – eli asianmukaisia lupia, jos lopputulosten hyödyntäminen tapahtuu julkisuudessa. Työtehtävien laatu ja niiden määrittely virka- tai työtehtävissä ratkaisevat pitkälti, onko hiljainen siirto työnantajalle tapahtunut.

Tietokantaan ja tietokoneohjelmaan liittyvät oikeudet siirtyvät jo lain (*ex lege*) erityissäännöksen (TekijäL 40 b §:n 1 ja 3 momentin) nojalla suoraan työnantajalle seuraavan säännön mukaisesti: ”Jos tietokoneohjelma ja siihen välittömästi liittyvä teos on luotu täytettäessä työsuhteesta johtuvia työtehtäviä, tekijänoikeus tietokoneohjelmaan ja teokseen siirtyy työnantajalle. Sama koskee vastaavasti myös virkasuhteessa luotua tietokoneohjelmaa ja siihen välittömästi liittyvää teosta.”

Virkamiesten palvelussuhteen ehdoissa taikka tehtävänkuvauksissa on todettava tehtävät ja niiden tarkoitus ja laajuus niin, että tekijänoikeuksien katsotaan siirtyvän työnantajalleen tarvittaessa ns. hiljaisestikin ilman eri sopimusta. Toisaalta suositeltavaa on laatia myös sopimukset, jotta tekijänoikeuksien jatkokäytölle tai muunlaiselle käytölle kuten oikeuksien edelleen luovutukselle ei muodostu estettä.

Valtion tekijänoikeudellinen asema edellyttää, että RY-alustan suunnitteluun ja aineiston tuottamiseen ja kokoamiseen osallistuneet luovaa työtä tehneet henkilöt ovat tehneet suojattavat hyödykkeet virka- tai työtehtäviensä puitteissa. Tällaisessa tapauksessa tekijänoikeudet ovat siirtyneet valtiolle yleisten työ- ja virkasuhdetekijänoikeudellisten periaatteiden mukaisesti siinä laajuudessa kuin työtehtävät osoittavat. Vaihtoehtoisesti aineisto voi olla siirretty valtiolle erillisillä sopimuksilla esimerkiksi yksityisiltä palveluntuottajilta.

3.5 Käyttöehtosopimukset

Jos RY-alustan tavoitteiden toteutumista ei voida helposti saavuttaa lainsäädäntömuutoksilla tai muulla uudella sääntelyllä, alustan toiminnan kannalta keskeistä on edellä todetusti sopia sisällön käyttöoikeuksista.

RY-alustan käytölle voidaan luoda käyttöehdot, jotka käyttäjät hyväksyvät alustan käytön aloittaessaan, jolloin käyttäjien välistä suhdetta sekä ja suhdetta alustan ylläpitäjää

sääntelisi tämä sopimussuhde. Käyttöehdoilla myönnetään käyttö lupa tekijänoikeudella tai lähioikeuksilla suojattuihin aineistoihin ja sovitaan myös muista, alustan ylläpitäjään ja käyttäjään soveltuvista velvollisuuksista ja vastuista toisiaan kohtaan.

Monissa palveluissa käyttöehdot riippuvat myös käyttäjän asemasta. Samalla tapaa kuin yritysten kaupallisissa palveluissa ja joissakin viranomaisten ainakin osittain maksullisissa palveluissa, RY-alustalla voi olla erityyppisiä käyttäjäluokitteluja. Tämä on jo valmiiksi käytäntönä esimerkiksi SYKE:n Liiteri-palvelussa. Tältä osin tulee kuitenkin erottaa viranomaisprosesseihin liittyvä aineisto, joiden osalta mahdollisuus sopia ehdoista on rajoitetumpaa.

RY-alustalla voitaisiin esimerkiksi soveltaa erilaisia käyttöehtoja i) viranomaisiin, ii) yksityishenkilöihin ja ei-osallistuviin yrityksiin, iii) rekisteröityihin käyttäjiin ja iv) sopimuskäyttäjiin (ammattimaiset käyttäjät). Tämä jako mahdollistaisi sen, että yksityisten tahojen intressit, mm. huoli korvauksettomasta materiaalin käytöstä, voitaisiin huomioida samalla mahdollistaen materiaalin laaja käyttö.

Käyttäjillä voisi olla vapaa pääsy viranomaisprosessien aineistoihin ja valtion liikelaitosten ja viranomaisten omistamiin tekijänoikeudella suojattuihin aineistoihin, jotka kunnallinen tai valtion viranomainen on itse tuottanut tai muualta hankkinut. Vapaaseen pääsyyn sisältyisi myös oikeus käyttää kyseistä materiaalia ilmaisella lisenssillä, esimerkiksi Creative Commons-tyyppisesti. Yksityisten sopimuskäyttäjien ryhmä (iv) taas toimisi siten, että kyseisellä ryhmällä olisi velvollisuus tallentaa alustalle omaa materiaalia ja antaa se vapaaseen käyttöön kyseiselle käyttäjäryhmälle. Tämän vastapainoksi käyttäjät saisivat samanlaisen käyttöoikeuden muiden saman ryhmän materiaaleihin. Viranomaisten ja rekisteröityjen käyttäjien ryhmillä (i ja iii) olisi sitten taas mahdollisuus käyttää tätä materiaalia maksamalla erikseen sovittu kollektiivinen lisenssimaksu, joka olisi jokaisen palveluun yksityisesti materiaalia tallentavan kesken jaettava siinä suhteessa, kuin he ovat materiaalia palveluun tallentaneet. Tämä voi olla periaate myös sopimuskäyttäjien osalta ainakin tiettyjen käyttötarkoitusten osalta.

Yrityksillä voisi tällaisessa tilanteessa olla riittävä intressi tallentaa alustalle omaa materiaalia (suurempi osuus lisenssimaksusta sekä materiaalin tarjoaminen ryhmille i] ja iii]) samalla mahdollistaen kyseisen materiaalin ilmaisen käytön alan keskeisille toimijoille, jos he osallistuvat alustan ylläpitoon ja materiaalin tarjoamiseen. Tämä huomio nousi esiin myös kantavana ajatuksena sidosryhmien kanssa käydyissä keskusteluissa ja tietojenvaihdossa.

Vaihtoehtoisesti RY-alusta voisi olla sen keskeisille toimijoille täysin avoin ja maksuton ja maksullinen vain sen satunnaisille käyttäjille ja tällaisessakin tapauksessa vain yksityisen materiaalin osalta, johon voisi päästä käsiksi maksamalla kollektiivisen lisenssimaksun. Tässäkin tilanteessa RY-alusta tulisi olla maksuton ainakin siltä osin, kun kyse on julkisuuslain

tarkoittamasta oikeudesta saada tieto tai henkilö käyttää tietosuojalainsäädännön mukaisia rekisteröidyn oikeuksiaan.

Käyttöoikeuden edelleen luovuttamisen osalta tulisi määritellä eri tilanteet, jos edelleen luovutusta ei sallita tai käyttöä rajoitetaan kannattaa käyttö-/hyödyntämiskielto tuoda esille. Tältä osin täytyy huomioida kyseessä olevan aineiston asema esim. tietokannan epäolennaisten osuuksien hyödyntämisen sallittavuuden osalta.

Lisenssiehdoissa voitaisiin selkeyden vuoksi todeta, mihin kaikkeen materiaalia voi käyttää, kun itse käyttöehdoissa viitattaisiin vain lisenssiin. Näin on esimerkiksi toteutettu Helsinki Region Infoshare -palvelu. Tämä tosin soveltuu vain niihin käyttötilanteisiin, joissa ei tallenneta aineistoa alustalle, eli alustan käyttöehtoihin siltä osin, kun RY-alustaa hyödynnetään.

Käyttäjät voidaan käyttöehdoissa velvoittaa lisensoimaan aineistonsa eri alustan mahdollistamat käyttötarkoitukset huomioiden tai luovuttamaan tekijänoikeudet ylläpitäjälle. Viranomaisten osalta tämä voisi olla perusteltuakin taustasääntely ja tavoitteet huomioiden, mutta yksityisten toimijoiden osalta voitaisiin katsoa kohtuuttomaksi - ainakin sopimusperusteisena. Jos julkinen ja yksityinen intressi ovat riittävän suuria, oikeuksien olisi sopimusperusteistakin ratkaisuja helpompi perustella myös perustuslakisuojan alueella. Tässä tukena voisi olla vastavuoroisuudenperiaate suojattujen aineistojen ja tiedon käytössä ainakin yritys- ja muihin ammattimaisten käyttäjien osalta. Tämä tuli esille myös RY-alustaa koskeissa sidosryhmäkeskusteluissa. Käyttöehtojen/lisensioinnin pelisääntöjä luodessa voisi huomioida myös niin sanottujen *sopimuslissenssien* hyödyntämismahdollisuudet oikeudenhaltijoiden ja hyödyntäjien välisessä relaatiassa.

Monissa nykyisissä viranomaispalveluissa, kuten MML:n karttapalvelussa, käyttöä on rajoitettu siten, että se on luvanvaraista tai muuten rajoitettua esimerkiksi kaupallisen käytön osalta. Tällainen rajoitus ei kuitenkaan sellaisenaan toimisi RY-alustalla. Käyttöä pitäisi lisäksi sopimusehdoillakin rajoittaa ”hyvän tavan mukaiseen” toimintaan, ja muutoinkin tarpeellisin osin säädellä myös tekijänoikeudellisen käyttöoikeuksien ja velvollisuuksien ulkopuolella (vapaa aineisto ja avoin data).

Käyttöehdoista tulisi käydä myös selkeästi ilmi, että silloin kun tietoaineisto ei ole tekijänoikeuden tai lähioikeuksien suojaamaa tai tietty käyttö ei ole luvanvaraista, mitään käyttö lupaa ei tarvita. Kaikissa tilanteissa tulee toki huomioida muun muassa tietoturvallisuuteen ja tietosuojaan liittyvät seikat sekä yritys- ja lain mukaisen muun salassapitovelvollisuuden tuomat rajoitteet. Lisäksi käytännön haasteena on aina käyttöehtojen selkeys – ja että niihin aidosti tutustutaan.

Vastuunrajoitusten osalta voidaan todeta, että alustan ylläpitäjä ei yleensä ole käyttöehtojen perusteella vastuussa materiaalin mahdollisista virheistä tai alustan toimintaongelmista ja virheistä ja niistä seuranneista välittömistä tai välillisistä vahingoista sen ulkopuolella, mitä pakottava lainsäädäntö sanoo esimerkiksi kuluttajansuojan osalta (jos tällaisen elinkeinonharjoittaja - kuluttaja relaation voidaan katsoa syntyvän). Palveluntarjoajan/ylläpitäjän tekijänoikeudellinen vastuu määräytyy kuitenkin ensisijaisesti TekijäL:n ja sähköisen viestinnän palveluita koskevan lain (917/2014) perusteella. Haasteeksi voivat tulla myös edellä kohdassa 2.6 mainitut DSM-direktiivin vastuusäädökset.

3.6 Julkishallinnon avoimen datan lisenssi

Julkishallinnon avoimen datan lisenssin eli käyttöluvan tarkoituksena on antaa oikeudellinen varmuus siitä, että kohteena olevaa tietoaineistoa voi vapaasti käyttää kaikin mahdollisin tavoin. Käyttöluva antaa oikeudellisen pohjan tietoaineiston vapaalle ja korvauksettomalle uudelleenkäytölle ja jatkojalostamiselle maailmanlaajuisesti. Tavoitteena on ollut sopimusperusteisesti harmonisoida julkisen hallinnon käytäntöjä tiedon luovuttamisessa.

Uudelleenkäytön oikeudet Suomen julkishallinnon avoimiin tietoaineistoihin on suositeltu myönnettäväksi Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan toimesta avoimella käyttöluvalla, joka kuuluu *Creative Commons* -lisenssi-perheeseen *Creative Commons Nimeä 4.0* lisenssiä käyttäen (CC BY 4.0; <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.fi>), joka onkin käytössä monilla julkisilla toimijoilla.

Creative Commons Nimeä 4.0 lisenssin ehtojen mukaan aineisto on vapaasti muunneltavissa, kopioitavissa ja levitettävissä. Vapaa käyttö edellyttää kuitenkin, että lisenssin saaja mainitsee lähteen, asettaa linkin lisenssiin sekä merkitsee tekemänsä muutokset. Lisäksi on käytössä *Creative Commons Zero (CC0)* -lisenssi, jolla luovutaan kaikista tekijänoikeudellisista vaatimuksista. Eri viranomaisien lisenssiehtoja tarkasteltaessa, täysin tekijänoikeudesta vapaa käyttö on kuitenkin erittäin harvinaista.

Käyttöluva ei kuitenkaan koske aineistoja, joihin liittyy kolmansien tahojen tekijänoikeuksia tai henkilötietoja tai muussa lainsäädännössä salassa pidettäviksi määriteltyjä tietoja. Koska ehdot ovat kansainväliset, niissä ei ole tekstin tasolla huomioitu Suomen tekijänoikeuslainsäädännön erityispiirteitä, kuten esimerkiksi luettelosuojaa.

Creative Commons -lisenssien laajan kansainvälisen vakiintuneisuuden ja yhteentoimivuuden tuomien etujen on muun muassa JUHTAn kannanotoissa ja myös yksittäisten toimijoiden palautteen perusteella katsottu auttavan ja nopeuttavan suomalaisten tietovarantojen uudelleenkäyttöä paremmin kuin puhtaasti kansalliseen käyttöluvamalliin pohjautuva

tietovarantojen avaaminen. Ehdot ovat kuitenkin Yhdysvaltaistaustaiset ja niiden asemaa on ollutkin ilmeisesti tarkoitus - ja syytäkin - arvioida myös EU:ssa tapahtuva kehitys huomioiden. Lisäksi RY-alustaan liittyen Suomen ulkopuolelle ulottuvat käyttöoikeudet eivät varmasti ole kaikilta osin perusteltuja. Tältäkin osin on syytä huolehtia myös vastavuoroisuudesta erityisesti EU:n ulkopuolisten alueiden osalta.

Huomioitavaa on, että *Creative Commons* -lisenssejä käytetään suhteessa palveluiden ja alustojen hyödyntäjiin ja jatkokehitykseen liittyen, mutta aineiston hankinnassa ei ole laajalti vakiintuneita ”hankintaehtoja”. Aineistojen hankinnan ja tietojen hallinnointioikeuksista sopimisen osalta käytäntö tuntuukin olevan hyvin vaihtelevaa eri hallinnollisten toimijoiden osalta erityisesti kuntatasolla.

3.7 Muuta huomioitavaa sopimusehtojen osalta

Kunnan roolin hahmottamiseksi sopimusten osalta on huomioitava myös lainsäädännön asettamat vaatimukset eri toimijoiden toimintojen järjestämiselle. Olennaista on erityisesti valtiolle ja kunnalle asetetut tehtävät esimerkiksi alueiden käytön suunnittelun vaiheissa. RY-alustaa koskien on huomioitava nykyisen MRL:n asettamat vaatimukset muun muassa vuorovaikutusmahdollisuuksien järjestämisessä eri kaavoitustasoilla.

Viranomaisten vastuunjaosta kuten kunnan tehtävistä ja toimista on säännelty myös MRL:n 2 luvussa, minkä mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta. Kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus (MRL 20 §). Lisäksi MRA:n 2 § mukaan määritellään alueiden käytön seuranta koskevista vaatimuksista sekä eri valtion viranomaisten välisestä työnjaosta, mikä tulee vähintään huomioida uuden RY-alustan suunnittelun osana, sillä nykyisen sanamuodon mukaan asetetaan velvollisuuksia valtionhallinnon eri toimijoille (YM, ELY, Maakunnan liitto, kunnat) alueiden käytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen seurannan sekä sen kannalta tarpeellisten tietojärjestelmien ylläpidolle.

Sidosryhmienkin haastatteluissa on tullut ilmi, että haasteena tietojen luovuttamisessa ja lisensoinnissa on epätietoisuus julkisen sektorin hallussa olevan tiedon käyttöoikeuksista ja jakelukäytännöistä ja samalla vastuukysymykset.

Sidosryhmät toivat myös esille, että lähtökohtaisesti ehdot, joilla tekijänoikeudella suojattu aineisto on hankittu, sitovat palvelun käyttäjiä. Näin ollen käyttöehtoja laadittaessa tulee huomioida aineiston lähteeltä siirtyneet velvollisuudet.

4 Havaintoja ja johtopäätöksiä

Julkisten aineistojen avaaminen on trendi, joka on nähtävissä myös RY-alustan toteutukseen liittyvissä taustadirektiiveissä; ne sisältävät pyrkimyksen siihen, että viranomaisten tietovarantoja avattaisiin vapaaseen käyttöön. Tämä on mahdollista ainakin osin viranomaisaineistojen osalta, muttei toteudu kaikilta osin muun muassa tekijänoikeudellisten periaatteiden tai tarkemman sääntelyn puuttuessa. Taustalla olevissa direktiiveissä ei myöskään ole otettu avoimen datan yleisten periaatteiden lisäksi enemmälti kantaa tekijänoikeudelliseen sääntelyyn. Yksityisten aineistojen ja tiedon osalta avoin jakaminen on lähinnä vastavuoroisuuteen perusta.

Tekijänoikeuksiin liittyvän lainsäädännön tarkentaminen tai uuden RY-alustaa koskevan erityissääntelyn luominen olisi tarpeen RY-alustan tavoitteiden saavuttamiseksi. Tekijänoikeuden, julkisuuslain ja tiedon avoimuuden suhde ei ole toimiva RY-alustan kannalta. Julkisuusperiaate yksinään ei suoraan tarjoa vastauksia sille, miltä osin ja missä määrin tietoa-aineistojen hyödyntäminen on sallittua. Asiakirjoihin ei ole yleistä hyödyntämisoikeutta, vaikka avoimuuden tavoite korostuu koko ajan. Haasteena on erityisesti taloudellisten oikeuksien laajuus suhteessa alustalla tavoiteltavaan avoimeen hyödyntämiseen. Siltä osin kuin RY-alustalla on julkinen tehtävä, on alustaan taattava pääsy julkisuuslainsäädännön mukaan, vaikka alustaa sellaisenaan sekä tallennettavaa aineistoa koskisikin yksityisoikeudellinen tekijänoikeussuoja. Tekijänoikeudella suojattujen aineistojen jatkohyödyntäminen on lähtökohtaisesti kiellettyä ilman tekijänoikeuden haltijan suostumusta.

Myös tekijänoikeussuojan tapauskohtaisuus ja osittainen tulkinnanvaraisuus aiheuttaa käytännön tason haasteita. Tältä osin RY-alustalla olevien tietoa-aineistojen osalta on syytä pyrkiä selkeämmin määrittelemään niiden hyödynnettävyys. Jos tietoa-aineistojen asemaa ei voida määritellä tarkemmin esim. RY-alustaa koskevassa erityissäädöksessä, olisi luokittelu alustalle tallentajan toimesta olennaista tehdä. Jos tällaista luokittelua tai muuta arviota suojasta ei voida tehdä, tekijänoikeussuojan mahdollisuudesta tulisi selkeästi huomauttaa käyttäjiä myös *hyvä tiedonhallintatapa* huomioiden. Sisällön osalta tulisi myös erottaa tekijänoikeuden alainen aineisto (ml. lähioikeudet) ja tietojen yleinen luokittelu. Luokittelun osalta voi syntyä myös teknisiä ratkaisuja, mutta niiden luotettavuus tulee

riittävällä tasolla varmistaa. Viranomaisen ei tällaista roolia voi ottaa. Tarpeen mukaan luokitus voisi muuttua, jos asiaan tulee esimerkiksi ratkaisukäytäntöä.

Sisällön osalta tekijänoikeudellinen arviointi riippuu myös siitä, onko kyse yksityisen suunnittelijan laatimasta aineistosta ja kokoamista tiedoista, viranomaisen kokoamasta aineistosta vai viranomaisen velvollisuuksiensa puitteissa käyttämästä, tuottamasta ja ylläpitämästä aineistosta. Sisältöjen osalta esimerkiksi tietomallien osalta yksittäisten toimijoiden tai viranomaisen ja yksityissektorin edustajan välillä sopiminen on suositeltavaa, jotta osapuolten oikeusturva saadaan turvattua.

Sopimusperusteisuus korostuu alustan tehokkaaseen käyttöön liittyen erityisesti suhteessa yksityisiin toimijoihin. Vaikka tekijänoikeuskysymyksistä voidaan pitkälti sopia, käytännössä osaamisen puute ja epätietoisuus vaikeuttavat hallittua ja tasapainoista sopimista. Kaikilla toimijoilla ei välttämättä ole resursseja tai osaamista tekijänoikeuksista sopimiseen. Ratkaisu tähän saattaisi olla esimerkiksi yksinkertaiset ja helposti ymmärrettävät perusehdot (käyttöehdot), joita on mahdollista hyödyntää standardinomaisesti.

Alustaa koskeissa ehdoissa tulisi mahdollisuuksien mukaan sopia myös suojatun aineiston tekijänoikeudellisesta asemasta. Tällä hetkellä käytäntö esimerkiksi kunnallisella tasolla tuotettavien aineistojen tekijänoikeuksista on hyvin tapauskohtaista, erityisesti niiltä osin, kun aineisto ei liity viranomaisprosesseihin eikä lainsäädännön vaatimiin asiakirjoihin. Alustan eri käyttäjäryhmät on myös otettava huomioon ja alustan käyttöehdot sopeutettava lainsäädännöllisiin vaatimuksiin ja mahdollisuuksien mukaan erilaisiin käyttötarpeisiin – ja tasoihin.

Sopimusoikeudellisten ratkaisujen ohella alustan toimintaympäristöä voitaisiin kehittää esimerkiksi seuraavasti:

- selvennetään julkisuuslakia ja tiedonhallintalakia
- MRL:n säännöksiin tai RY-alustaa koskevalla erityissääntelyllä
- selvennetään TekijäL:ia; tämä voi tapahtua joko täydellistä vapautusta laajentamalla taikka rajoitussäännöksiä selventämällä sekä niitä mahdollisesti laajentamalla
- sopimuslisenssijärjestelmän kautta. Esim. lohkoketjuteknologiaa tai muutoin vastaavasti hyödyntämällä voitaisiin luoda ratkaisu myös käyttömäärien raportointiin ja tilityksiin yms.

Tietoaineistojen tuottamiseen liittyvät velvollisuudet eri tasoilla tulisi pyrkiä ratkaisemaan. Kunnalliset ja maakunnalliset viranomaiset (kaavoittaja, rakennusvalvonta jne.) ja valtion viranomaiset (maanmittauslaitos, hallintotuomioistuimet, ELY, verohallinto jne.) voitaisiin lainsäädännön keinoin velvoittaa toimittamaan tietonsa RY-alustalle. Luovuttamisvelvollisuuden osalta voidaan erottaa esim. viranomaiselle esitetystä pyynnöstä/rajapintojen kautta toimitettavat asiakirjat. Tältä osin tulee toki huomioida muuan muassa kunnallisen itsemääräämisoikeuden asettamat rajat. Lisäksi huomioitavaksi tietojen ylläpitoon liittyvien velvollisuuksine jakautuminen.

Vaihdantapolitiikan ja vastavuoroisuuden ottaminen mukaan taustaperiaatteiseksi – jos antaa tietoja, saa tietoja – voisi tuoda mukanaan tukea yleisen edun periaatteelle. Tämä koskisi ensisijaisesti yksityisten välisestä suhdetta RY-alustaan hyödyntämisen osalta, mutta ei ole rajattu vain tähän ja voisi toimia myös eri julkishallinnon toimijoiden välillä. Tätä ei kuitenkaan tulisi sekoittaa tietojen antamiseen muun lainsäädännön velvoittamana.

Tekijänoikeussuojan tarkentaminen yleisen edun nimissä on mahdollista. Tekijänoikeuslain rajausten ja poikkeusten mahdollinen tarkistaminen voikin osoittautua aiheelliseksi. Mahdollisten tekijänoikeuslakimuutosten yhteydessä on myös analysoitava yhdenmukaisuus kansainvälisten velvoitteiden kanssa (BS, TRIPS jne.), mikä luontevimmin lainsäädäntötyön osalta tapahtuu Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) kanssa yhteistyössä. Alustaa koskevien käyttöehtojen tai sopimusten sijaan toteutusta koskevat ratkaisut eivät kuitenkaan voi olla pelkästään lainsäädännöllisiä.

Myös alustan yleiset vastuukysymykset, mukaan lukien oikeellisuus, on myös ratkaistava – yleisemmälläkin tasolla. Tältä osin tekijänoikeudellinen relaatio rajoittuu yleensä vain suojattujen aineistojen muuttamiseen. Eri tasoja koskevien vastuukysymysten ratkaisu tapahtuu pidemmällä aikavälillä, ja esimerkiksi tekoälyn käyttäminen tiedon 'jalostamisessa' sekä mahdollisuus tai velvollisuus päivittää tietoaineistoja tulevat lisäämään vastuukysymyksiä entisestään. Muutoinkin tiedon ylläpitoon liittyvät kysymykset nousevat voimakkaasti esiin alustan osalta. Lisäksi erityisesti tietosuojaja- ja tietoturvallisuuskohdat on huomioitava kaikissa ratkaisuissa.

Rakennetun ympäristön tietöalustan tekijänoikeusselvityksen työryhmän jäsenet

Tuija Hirvonen

Juho Laitila

Aleksi Lundén

Markus Myhrberg

Katriina Myllymäki

Rainer Oesch

Kimmo Oila

Oili Palsila

Sinia Raittila

Laura Ranki

Kiitos yhteistyökumppaneille, yhteistyötoimistoille, sidosryhmille sekä sidosryhmätalaisuuteen osallistuneille yhteistyöstä ja ympäristöministeriölle selvityksen mahdollistamisesta.

Liitteet

LIITE 1 – Muita EU-maita koskeva kysely

BELGIA

Belgiassa kaavoitukseen liittyvä sääntely on alueellistettu ja eroaa siten Flanderin, Vallonian ja Brysselin välillä. Jokaisella hallintoalueella on internet työkaluja, joiden avulla saadaan tietoa ajankohtaisesta kaavoitustilanteesta, jonka perusteella voidaan hakea erityisiä lupia. Kaikki Belgian kansalaiset voivat hyödyntää kyseisiä internet-tietokantoja.

Tietokannat sisältävät yleisen vastuuvapauslausekkeen, jonka perusteella tietokannasta vastaavaa hallintoa ei voida pitää vastuussa tietokannassa olevista mahdollisista virheistä. Viralliset tiedot kaavoituksista, jotka ovat laillisesti sitovia ja täytäntöönpanokelpoisia, ovat saatavissa kultakin kaupungilta.

Flanderin hallitus on äskettäin asentanut verkkoalustan, josta kansalaiset voivat löytää tietoa yksittäisiin rakennus- ja ympäristölupapyyntöihin liittyen. Verkkoalustassa saatavilla olevat tiedot riippuvat siitä, mitkä tiedot erityistä lupaa pyytävä henkilö haluaa asettaa julkisesti saataville.

TŠEKKI

Tšekeissä yleiset asiakirjat kuten kaavoitussuunnitelmat ja maankäyttösuunnitelmat ovat julkisesti saatavilla internetin välityksellä. Jotkut salassa pidettävää tietoa sisältävät aineistot eivät tosin ole julkisia.

Yksittäisten rakennusten ja rakennussuunnitelmien osalta oikeus tutustua asiakirjoihin annetaan kuitenkin vain asianosaisille. Muille kuin menettelyyn liittyville henkilöille hallintoelin voi antaa mahdollisuuden tutustua asiakirjoihin vain, jos he osoittavat oikeudellisen intressinsä asiaan tai muun merkittävän syyn ja jos osapuolten tai muiden henkilöiden oikeuksia tai yleistä etua ei vaaranneta. Jos hallintoelin kieltää henkilön oikeuden tutustua aineistoon, hallintoelin antaa asiasta päätöksen, joka annetaan tiedoksi vain tälle henkilölle.

Vaikka oikeuteen tutustua asiakirjaan liittyy yleensä oikeus tehdä jäljennöksiä ja otteita asiakirjasta, rakennusasiakirjoissa tämä oikeus myönnetään vain, jos hakija toimittaa asiakirjan luoneen henkilön tai rakennelman omistajan suostumuksen.

LIETTUA

Liettuassa on kansallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta koskien rakennettua ympäristöä, johon maankäyttö- ja rakennuspäätökset sekä -prosessit perustuvat. Tietoaalusta on nimeltään Infostatyba ja se löytyy osoitteesta www.planuojustatyti.lt. Kyseiseltä verkkosivulta löytyy muun muassa tietoa rakennusmääräyksistä ja haetuista rakennusluvista sekä kaavake uuden rakennuksen rakentamista varten.

Tietoaalustaa valvoo ja hallinnoi ympäristöministeriön alainen valtion aluesuunnittelun ja rakentamisen valvontaelin. Järjestelmää säätelevät Liettuan rakennuslaki, Laki Liettuan aluesuunnittelusta, Liettuan siviililaki ja Laki Liettuan monikerros-asuintalojen omistajien yhdistyksistä (Law on Associations of Owners of multi-apartment residential buildings of the Republic of Lithuania).

Liittyy siihen, kuinka tällainen tietoaalusta voidaan toteuttaa vaarantamatta immateriaalioikeuksia, Liettualainen yhteistyötoimisto totesi, että ensinnäkin järjestelmä on kehitetty linkiksi ympäristöministeriön alaisen alueellisen suunnittelun ja rakentamisen tarkastusviraston sekä loppukäyttäjien välille, ja että tarkastusvirastolle toimitetut asiakirjat näkyvät vain henkilöille, jotka tunnistautuvat järjestelmässä ja joita voidaan jäljittää edelleen, asiakirjat toimittaneille henkilöille tai tarkastusvirastolle. Toiseksi julkinen tieto on luonteeltaan informatiivista, joten immateriaalioikeuksia ei rikota.

Järjestelmä on toiminut Liettuassa yli viisi vuotta ja se on perustettu EU:n varoilla. Alustaa voivat käyttää niin yritykset kuin yksityisetkin.

RUOTSI

Ruotsalainen kartoitus-, kiinteistörekisteri- ja maankäyttövirasto (Lantmäteriet) tarjoaa avointa tietoa koskien muun muassa rakennettua ympäristöä. Viraston ylläpitämä sivusto on saatavilla vain ruotsiksi osoitteesta <https://www.lantmateriet.se/en/maps-and-geographic-information/open-geodata/?faq=b9b6>.

Lantmäteriet on julkaissut aikaisemmin vuonna 2019 raportin, jonka otsikko on "The economic benefit of a collected national making available of geodata in civic construction processes". Raportti on osa laajempaa kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on parantaa Ruotsin rakennetun ympäristön kehitystä. Ruotsissa ei kuitenkaan toistaiseksi ole erityistä lainsäädäntöä liittyen rakennetun ympäristön digitaaliseen rekisteriin ja tietoaalustaan.

RANSKA

Ranskassa on Géoportail-niminen alusta, jonka on kehittänyt julkinen hallintolaitos IGN (Institut national géographique). Alustan valvonnasta ovat vastuussa kestävästä

kehityksestä ja metsistä vastaavat ministerit. IGN suunnittelee ja markkinoi tuotteita ja palveluita erityisesti julkisen palvelun tehtäviensä yhteydessä kerättyjen tietojen perusteella. Géoportail-alusta toimii nimenomaan tässä kontekstissa.

Alusta tarjoaa erilaista väestötieteellistä dataa sekä informaatiota muun muassa maankäytöstä ja rakennetun ympäristön sääntelystä. Alusta mahdollistaa tiettyjen julkisten toimintojen ohjaamisen ja toisaalta tarjoaa läpinäkyvyyden nimissä tietoa kaikille alustaa käyttäville kansalaisille. Alustan käyttäminen eli tietojen haku ja käyttö on ilmaista sikäli kuin käyttäjät eivät hyödynnä tietoa kaupallisesti.

Géoportail-alustan yleiset ehdot tarjoavat tietoa alustan sisältöön sovellettavista säännöistä. Alustan sisältö on suojattu immateriaalioikeuksilla. Tämä tarkoittaa, että alustan käyttäjällä on oikeus vain käyttää saatavilla olevaa tietoa, joka jää pääosin alustan kehittäneen julkisen hallintolaitoksen omaisuudeksi. IGN neuvottelee sopimuksia mahdollisten kolmansien osapuolten – tiedonmistajien – kanssa, saadakseen datan alustaan. Kolmannet osapuolet voivat kuitenkin asettaa erityisehtoja ja rajoituksia näiden tietojen käyttöön.

VIRO

Virossa rakennuspäätökset ja rakennusprosessi eivät kuulu ympäristöministeriön toimivaltaan, vaan kunnan toimivaltaan. Virolaisen yhteistyötoimiston vastaus oli melko lyhyt, mutta sisälsi muutamia hyödylliseksi katsottuja linkkejä. Esimerkiksi Tallinnan julkisesti saatavilla oleva rekisteri, johon on koottu tietoa kaavoituksista, löytyy osoitteesta <https://tpr.tallinn.ee/>. Erillinen rekisteri rakennuksille, joka sisältää myös rakennusluvat ja käyttöluvat, löytyy puolestaan osoitteesta <https://www.ehr.ee/app/esileht?1>. Lisäksi maankäyttöön liittyvää informaatiota on kiinteistörekisterissä, joka on saatavilla myös englanniksi osoitteessa <https://kinnistusraamat.rik.ee/detailparing/Login.aspx?ReturnUrl=%2fdetailparing%2f>.

SLOVENIA

Sloveniassa tietoa rakennetusta ympäristöstä, johon maankäyttö- ja rakennuspäätökset sekä -prosessit voivat perustua, kerätään Spatial Planning Data System-nimiselle alustalle, joka löytyy osoitteesta <http://www.pis.gov.si/>. Spatial Planning Data System on osa laajempaa tietokantaa ”Spatial Data Information Infrastructure” (saatavilla osoitteessa <http://www.geoportal.gov.si/eng/>), joka on osa INSPIRE-direktiivin saattamista osaksi Slovenian kansallista lainsäädäntöä. Alustaa hallinnoi Slovenian ympäristö- ja aluesuunnitteluministeriö.

Tietokannan sisältöön liittyviä ja sen käytöstä johtuvia oikeuksia ja velvoitteita säännellään aluesuunnittelulain viidennessä luvussa (<http://www.pisrs.si/Pis.web/>

[pregledPredpisa?id=ZAKO7341](http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7341)) sekä paikkatietojen sisällöstä ja hallinnasta annetussa säädöksessä (<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED4381>).

Tietokanta mahdollistaa julkisen palvelun seuraaviin tietoihin pääsemiseksi: alueelliset toimet, sellaisina kuin ne on tallennettu paikkatietokantojen tietokantaan; talonrakennus, sellaisena kuin se on tallennettu rakennustietojen tietokantaan; rakennusmaa, sellaisena kuin se on tallennettu rakennusmaan tietokantaan; asuinalueet, sellaisina kuin ne on tallennettu tietokantaan asuinalueen tosiasiallisesta käytöstä; oikeusasema; muut asiat, jotka ovat tarpeen maa- ja aluesuunnittelun toteuttamiseksi.

Käyttäjän näkökulmasta tietokanta tarjoaa tietoa voimassa olevista ja valmisteilla olevista kansallisista aluesuunnittelulajeista, rakentamisen hallinnollisesta sääntelystä, sekä paikallisten aluesäädösten mukaisesta yksityiskohtaisesta tiedosta liittyen maankäyttöön. Tietokannasta löytyy tietoa myös alueellisista rajoituksista (esimerkiksi Natura 2000, suojeltavat alueet, ekologisesti tärkeät alueet, vesiensuojelualueet, metsävarannot, suojellut metsät, kulttuuriperinnön suojelu) ja muista kiinteistöjä koskevista tiedoista (kuten valtioiden rajat, kunnalliset rajat, asutuksen rajat, kiinteistörekisteri ja rakennusrekisteri).

Tietokantaan pääsy on ilmaista ja pääsääntöisesti rajoittamatonta, mutta tietokantaan sovelletaan tekijänoikeuksien ja lähioikeuksien suojaa. Käyttötarkoituksen takia tietokantaan sovelletaan lisäksi Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 -kansainvälisen julkisen lisenssin ehtoja. Lisenssi on saatavissa osoitteessa <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>. Tietokannan tietojen edelleen käyttöä varten lähde on ilmoitettava seuraavasti: "Ympäristö- ja aluesuunnitteluministeriö, paikkatietojärjestelmä, palvelun merkintä, tietotyypin, tiedonsiirron tai palvelun käyttämisen päivämäärä".

TANSKA

Tanskalaisen yhteistyötoimiston vastaus oli melko suppea. Tanskassa on meneillään aiheeseen liittyvä hanke, mutta uusi lakiehdotus on toistaiseksi saatavilla vain tanskaksi. Yhteistyötoimiston mukaan ehdotus sisältää kannanottoja julkiseen verkkoportaaliin.

Julkista tietoa kaavoituksiin liittyen on saatavilla osoitteista www.arealinfo.dk, <https://sdfe-kort.dk/spatialmap> ja <http://kort.plandata.dk/spatialmap>. Suurin osa tiedosta on julkisten laitosten omistuksessa, joten tietojen julkaisemiseen ei yhteistyötoimiston mukaan liity tekijänoikeuskysymyksiä. Jotkut kartat ovat kuitenkin tekijänoikeuden alaisia. Tällaisia karttoja voidaan hyödyntää yksityiseen tai viranomaisen, mutta ei kaupalliseen käyttöön.

PUOLA

Puolassa ei ole rakennetun ympäristön digitaalista rekisteriä ja tietoaalustaa, eikä yhteistyötoimisto ole tietoinen suunnitelmista toteuttaa vastaavia digitaalisia instrumentteja Puolassa.

Puolassa on kaksi aluesuunnittelua säätelevää asiakirjaa: maankäyttösuunnitelma ja paikallinen kehittämissuunnitelma. Maankäyttösuunnitelma on suunnitteludokumentti, johon sovelletaan tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettua direktiiviä. Maankäyttösuunnitelman sen perusteella hyväksytään päätös paikallisesta kehityssuunnitelmasta.

Oikeuskäytännön perusteella kaikkia aluekehitystä varten laadittuja asiakirjoja (esimerkiksi maankäyttösuunnitelman liitteitä, kuten karttoja) pidetään ”julkisena informaationa”, joten ne lukeutuvat tekijänoikeuden ulkopuolelle.

Korkein hallintotuomioistuin totesi 15.7.2011 antamassaan tuomiossa (I OSK 667/11), että maankäyttösuunnitelma on asiakirja, jonka laatimalla paikallinen viranomainen täyttää sille asetettua julkisten palveluiden velvoitetta. Maankäyttösuunnitelmaan liitettyjen asiakirjojen, kuten karttojen, luovuttamista ei voida pitää tekijänoikeuksien menettämisenä, vaikka asiakirjan laatii yleensä yksityinen henkilö. ”Virallisina materiaaleina” tällaiset asiakirjat jätetään nimenomaisesti tekijänoikeusjärjestelmän ulkopuolelle tekijänoikeuksista ja lähioikeuksista annetun lain 4 §: n 2 momentin nojalla. Viralliset asiakirjat, materiaalit, merkit ja symbolit eivät ole tekijänoikeuksien suojaamia.

UNKARI

Unkarissa yksittäisten rakennusten rakennusluvut, -päätökset, -prosessit ja -suunnitelmat eivät ole kokonaan julkisia, vaan ne ovat kirjattu verkkolokikirjaan. Asiakirjoja voivat tarkastella vain ne, joille on annettu kyseisen lokikirjan käyttöoikeus.

Jotkin asiakirjat ovat julkisia. Verkossa voi esimerkiksi hankkia yksinkertaistetun kartan, joka sisältää vain tontin ja siinä sijaitsevan rakennuksen rajat. Lisäksi julkisesti saatavilla ovat tietyn kiinteistön energiatodistukset. Unkarissa avoimesti saatavilla olevat datakartat eivät yhteistyötoimiston mukaan herätä immateriaalioikeudellisia huolenaiheita.

Yhteistyötoimisto ei ole tietoinen käynnissä olevista hankkeista, joiden tarkoitus olisi muuttaa Unkarin nykyistä rakennettuun ympäristöön liittyvää lainsäädäntökehystä.

LIITE 2 – RY-alustan näkökulmasta relevantteja tekijänoikeusneuvoston lausuntoja

TN 1987:16

Tapauksessa todettiin, että puhelinluettelo vastaa sellaista suurta työtä edellyttävää luetteloa, joka saa luettelosuojan kautta tekijänoikeudellista suojaa. Julkaistuista puhelinluetteloista ei siten olisi saanut muodostaa hakemistoa, jossa oli käytetty puhelinnumeroja kyseisistä luetteloista.

TN 1988:7

Tapauksessa kyse oli rakennuspiirustusten teoskynnyksestä. Tarkastelun kohteena olleet rakennuspiirustukset saivat tekijänoikeudellista suojaa, sillä niiden katsottiin olevan siinä määrin omaperäisiä, että kysymyksessä oli TekijäL 1 §:n mukainen suojattu teos. Kappaleen valmistaminen kyseisistä piirustuksista olisi edellyttänyt tekijänoikeuden haltijan suostumusta.

TN 1989:3

Tapauksessa kyse oli luettelomuodossa olevan sähkönumerojärjestelmän tekijänoikeus-suojasta. TN katsoi, että noin 10 000 yksittäisen tuotetiedon poimiminen B:n toimittaman ja julkaiseman ATK-hinnaston hintarekisteriöstä ei ollut luettelon osa tai sen osan jäljentämistä, eikä siten edellyttänyt rekisterin valmistajan suostumusta.

TN 1996:15

Tapauksessa kyse oli tietokonelevykkeelle tallennetun asiakirjakokoelman tekijänoikeudesta. TN katsoi, että asiakirjakokoelmaan sisältyvät yksittäiset asiakirjamallit tai asiakirjamallien muodostama kokonaisuus eivät yltäneet teostasoon. Kokoelmaa oli pidettävä TekijäL 49 §:n mukaisena luettelosuojaa nauttivana ”muuna sellaisena työnä”. Yksittäisten asiakirjamallien hyödyntäminen oli mahdollista, kunhan ne olivat irrotettuina kokonaisuudesta.

TN 1997:16

Tapauksessa oli kyse rakennuspiirustuksien teoskynnyksen ylittämisestä ja suojasta selittävänä piirustuksina. Harkinnassa tuotiin esille, että rakennustaiteen tuotteessa teokselta edellytettävä omaperäisyys voi olla havaittavissa joko rakennuksen julkisivussa tai sen sisäosissa. Selittävän piirustuksen pitää myös ylittää teoskynnys.

Tapauksessa tekijöinä, joiden seurauksena piirustuksia ei suojattu, olivat mm. rakennuksen suorakulmiomaisuus vähäisin poikkeamin, ikkunoiden ja parvekkeiden tavanomainen sijoittelu ja omaperäisten yksityiskohtien puute. Tapauksessa todettiin myös, että omaperäisyyden puuttuminen johtui ainakin osaksi rakennusten käyttötarkoituksista. Harkinnassa myös kiinnitettiin huomiota siihen, olisiko kyseisiä rakennuksia voinut piirtää käytännön tasolla toisin.

TN 1999:05

Tapauksessa pohdittiin sitä, oliko yritys käyttänyt kaupungin tekijänoikeudellisesti suojattuja karttoja siten, että tekijänoikeuden taloudellisia oikeuksia oli rikottu. Kartoissa oli ollut paljon samanlaisuuksia, mutta yritys oli vedonnut siihen, että kartan esitystapa ja sisältö määräytyivät hyvin pitkälti kartografiassa vallitsevien ja standardoituneiden esitystapojen mukaisesti. Aineistossa oli myös samat virheet molemmilla, eli kopiointia vaikutti tapahtuneen.

Tapauksessa normaalit kaupungin puhelinluettelossa olleet kartat saivat suojaa sillä perusteella, että tekijä oli selkeästi voinut tehdä valintoja eri prosessin vaiheissa ja ne näkyvät mm. värivalinnoissa ja esittämistavoissa.

Tapauksessa myös osoitenumeroiden muodostaman kokonaisuuden puhelinluettelossa nähtiin saavan luettelosuojaa.

Vaikka kaupungin kartat saivat tekijänoikeudellista suojaa, pidettiin karttoja itsenäisinä ja omaperäisinä teoksina, sillä lukuisia eroja oli kuitenkin niissä seikoissa, joiden osalta kartan laatija voi suorittaa valintoja. Punninnassa korostui mahdollisten erilaisten valintojen määrä.

TN 1999:06

Tapauksessa oli kyse paikkatietokantojen luettelosuojasta, tietokannoista tulostettujen karttamuotoisten tulosteiden tekijänoikeuden haltijasta.

Ratkaisussa todettiin, että karttojen teoksellinen omaperäisyys ilmeni siinä muodossa, jolla kartan tekijä oli selittänyt tietyt todellisuudessa ilmenevät seikat. Suoja ei ulotu todellisuudessa ilmeneviin seikkoihin.

Tapauksessa todettiin myös, että tietokantojen saadessa tekijänoikeudellista suojaa, olisi kunnalla myös oikeus tulosteisiin.

TN 1999:13

Tapauksessa oli kyse tietokannan tekijänoikeudellisesta suojasta. [Tarkastelun kohteena oli tietokanta, joka sisälsi tietoja yli 8 000 sävellyksestä ja yli 10 000 CD- julkaisusta.](#) TN katsoi, että musiikkijulkaisuista koostunut tietokanta sai TekijäL 49.1§:n 2 momentin nojalla tietokantasuojaa.

TN 1999:15

Tapauksessa oli kyse tekijänoikeuksista harjututkimuksen yhteydessä syntyneeseen aineistoon. Muun muassa valokuvista, ilmakuvista, kartoista ja tieteellisistä havainnoista koostunut tutkimusaineisto muodosti TekijäL 49.1§:n 2 momentin mukaisen suojattavan tietokannan.

TN 2000:10

Tapauksessa punnittiin keskeneräiseksi jääneiden LVIS-piirrosten teoskynnyksen täyttymistä ja siihen sisältyvää tekijänoikeutta.

Tapauksessa katsottiin, että LVIS-piirrokset voivat saada tekijänoikeudellista suojaa, mutta teknisen luonteensa vuoksi käytännössä vain selittävinä piirustuksina, milloinkaan niiden perusteella saa rakentaa. Todettiin myös, että LVIS-työn ja -suunnittelun tarkoituksenmukaisuus määrittävät olennaisesti piirustusten muotoa, minkä seurauksena omaperäisyydelle ei ole ollut mahdollisuutta. LVIS-piirustuksien ohjaavana elementtinä yleisesti ottaen on tarve saada sovitettua tiettyyn ympäristöön mahdollisimman toimiva kokonaisuus. Näin ollen LVIS-piirustuksia ei pidetty teoskynnyksen ylittävänä teoksina.

Todettiin kuitenkin, että tämänlaisen suunnittelutyön tulos kokonaisuutena arvioiden voisi tulla suojatuksi tekijänoikeuslain tarkoittamana teoksena, niin kuin myös suunnittelutyön erilliset osa-alueet. Tapauksessa kuitenkin samoilla syillä todettiin, ettei suojaa saada.

TN 2001:14

Tapaus käsitteli lintupaikkatietojen tekijänoikeussuojaa. Tapauksessa ei katsottu, että lintupaikkatietojen kokoelma ylittäisi teoskynnyksen, koska voitiin katsoa, että jos joku muu päättäisi tehdä työn, päätyisi hän mitä luultavammin samanlaiseen lopputulokseen.

Suuren tietomäärän takia lintupaikkatietokanta sai suojaa tietokantana. Paikkatietoja oli noin 1 600.

TN 2002:5

Tapauksessa oli kyse tekijänoikeudesta rakennukseen ja rakennuspiirustuksiin. TN katsoi, että toimitalon rakennuspiirustuksissa oli toteutettu tekijöidensä persoonallisia ja omaperäisiä ratkaisuja ja toimitaloa voitiin pitää siinä määrin itsenäisenä ja omaperäisenä, että se sai suojaa rakennusteoksena.

TN 2002:17

Tapauksessa oli kyse tekijänoikeudesta www-sivuihin. TN katsoi tapauksessa, että sivuilla olevat valokuvat saavat valokuvina suojaa ja www-sivut voidaan kokonaisuutena katsoa muodostavan TekijäL 49.1 §:n 2 momentissa tarkoitetun tietokannan, mutta edellytyksenä on tietokantasuojan yleisten edellytyksien täyttyminen.

TN 2005:13

Tapauksessa tarkastelun kohteena oli käännöstyötä koskevaan sopimukseen liittyvät tekijänoikeudelliset kysymykset. TN katsoi tapauksessa, että tarkasteltu sopimus täytti TekijäL 31 §:n kustannussopimusta koskevat tunnusmerkit. TN toi myös esille, että oikeuskäytännössä, oikeuskirjallisuudessa ja tekijänoikeusneuvoston lausuntokäytännössä ilmenee tekijänoikeuden siirtymisen tulkinnan olevan pääsääntöisesti suppea. Suppean tulkinnan lähtökohtana on pidettävä sitä, että epäselvissä tapauksissa oikeuksien ei katsota siirtyneen luovutuksen saajalle vaan jääneen tekijälle.

TN 2006:20

Tapaus koski tekijänoikeudella suojatun rakennuksen muuntamista ilman tekijän lupaa omistajan toimesta. Tapauksessa katsottiin, että tehty laajennus ei vaatinut tekijän lupaa, sillä se oli 25 e §:n soveltamisalan puitteissa tehty, eli oli tarpeen teknillisten ja tarkoitukseenmukaisuussyiden perusteella.

Tapauksessa rakennuksen tekijänoikeuden haltija katsoi, että rakennusta muunneltaisiin liikaa laajennuksen seurauksena ja pyrki vetoamaan siihen, että muutos olisi niin suuri, että se ei menisi 25 e §:n soveltamisalan piiriin.

TN 2009:14

Tapauksessa oli kyse rakennustaiteen tuotteesta ja arkkitehti oli laatinut sekä sisustus suunnitelmat että arkkitehtisuunnitelmat kesähuvilaan. TN katsoi, että omaperäisyys ilmeni erityisesti rakennusten ja paikan suhteessa, rakennuksissa toteutetun puun ja lasin yhdistelyssä sekä yksityiskohdissa ja nämä yhdessä muodostivat arkkitehtonisen

kokonaisuuden. TN mukaan pää- ja saunarakennus olivat Tekijäl 1.1 §:ssä tarkoitettuja rakennustaiteen tuotteita ja siten tekijänoikeudella suojattuja.

TN 2012:6

Tapauksessa tarkastelun kohteena oli koulutusmateriaalin tekijänoikeussuoja. TN katsoi koulutusmateriaalin jäävän Tekijäl 49.1 §:n 1 kohdan mukaisen luettelosuojan ulkopuolelle. Perusteena oli se, ettei kyseessä ollut objektiivisesti tarkasteltuna yhdistetty suurta määrää tietoa. Materiaali jäi myös Tekijäl 49.1 §:n 2 kohdan mukaisen tietokantasuojan ulkopuolelle. Yksittäisiä kirjallisia elementtejä ei voitu pitää myöskään Tekijäl 1 §:n mukaisina kirjallisina teoksina, sille ne eivät ilmentäneet tekijänsä luovia persoonallisia valintoja siinä laajuudessa, että kukaan muu ei voisi päätyä samaan lopputukokseen.

TN 2012:8

Tapauksessa oli kyse teoskynnyksen ylittämisestä rakennuksen ja rakennuspiirustuksen kohdalla. TN katsoi, että hakijan rakennuspiirustukset ovat olleet alalla tavanomaisia ulkoasunsa ja teknisen toteutuksensa puolesta ja että niiden kuvaama talo on tavanomainen suomalainen talo. TN katsoi, että kyseessä ei ollut arkkitehtoninen teos, sillä siitä puuttui teoskynnyksen edellyttämä luomistyö.

TN 2013:14

Tapauksessa oli kyse tekijänoikeudesta liikuntapaikan suunnitelman karttapiirustukseen. TN mukaan yleissuunnitelman karttapiirustuksessa ja rakennussuunnitelmassa oli selitetty kuvalla kokonaisuus teknistä piirustusohjelmaa hyödyntäen, mikä vain sanallisesti ilmaisemalla olisi ollut vaikeasti ilmaistavissa. Yleissuunnitelman karttapiirustuksen ja rakennussuunnitelman teostasoa oli arvioitava verraten sitä selittävien piirustusten teostasoon. TN katsoi tapauksessa, että kyseessä ei ollut siinä määrin itsenäinen ja omaperäinen teos, että teoskynnys ylittyisi.

TN 2014:07

Tapauksessa käsiteltiin kartan teostason ylittämistä. Tekijänoikeusneuvoston mukaan kartan teossa valitut kirjalliset tai piirroselementit eivät olleet siinä määrin omaperäisiä, että ne olisivat ylittäneet teostasoon, minkä seurauksena ei ollut estettä sille, että piirustusta hyödynnettiin kirjassa.

Ratkaisussa siteerattiin käytäntöä, mutta ei pitkälti tuotu esille mielenkiintoisia punnintakriteerejä.

TN 2015:4

Kyse oli tietokantasuojasta rakennepiirustustietokantaan. Tapauksessa pyydettiin lausuntoa 400 yksittäissuunnittelun alaisen koneen teknisiin rakennustiedostoihin liittyvistä piirustuksista laaditusta tietokannasta. TN totesi, että tietokantasuojan tarkoituksena on huomattavan panostuksen suojaaminen, joka tietokannan aineiston keräämiseen, varmistamiseen tai esittämiseen on käytetty. Tapauksessa TN päätyi tulkintaan, että piirustukset ja asiakirjat eivät nauttineet TekijäL 1§ mukaista tekijänoikeussuojaa.

TN 2015:6

Tapauksessa oli kyse kolmiulotteisten tietokoneanimoitujen mallien tekijänoikeussuojasta. Tekijänoikeusneuvosto katsoi tapauksessa, että tietokoneella tehty animaatiomalli voi olla teossuojan kohteena, ja tällaisen teoksen tekijällä on tekijänoikeuslain mukainen oikeus tulla mainituksi teoksen tekijänä.

TN 2019:5

Tapauksessa oli kyse siitä, nauttiiko hakijan luoma palosuunnitteluohje teos-, luettelo- tai tietokantasuojaa. Lausunnossaan tekijänoikeusneuvosto toi esille muun muassa, että tehtäväkokoelma saattaa saada tietokantasuojaa, mikäli kokoelman sisällön kerääminen, varmistaminen tai esittäminen on vaatinut huomattavaa panostusta. Tällainen suoja ei kuitenkaan koske sellaisia tietokannan osia, jotka eivät ole laadullisesti tai määrällisesti arvioiden olennaisia. Edelleen suoja ei kohdistu tietokannan sisältämiin yksittäisiin tietoihin.

Tekijänoikeusneuvoston mukaan tapauksessa kyseessä ollut palosuunnitteluohje oli kokonaisuutena tekijänoikeuslain 1 §:n mukainen teos ja palosuunnitteluohjeen esimerkkikuvia sisältävä liite oli puolestaan tekijänoikeuslain 49 §:n 1 momentin 1 kohdan mukainen luettelosuojaa saava luettelo. Sen sijaan kyseinen palosuunnitteluohje ei tekijänoikeusneuvoston arvion mukaan ollut tekijänoikeuslain 49 §:n 1 momentin 2 kohdan mukainen tietokanta, sillä se ei ollut itsenäisten tietojen kokoelma, johon olisi järjestetty yksilöllinen pääsy.

TN 2019:12

Tapauksessa oli kyse rakennushankkeen havainnekuvan siteeraamisoikeudesta. Tekijänoikeusneuvoston mukaan kyseessä olevaa kuvaa voitiin siteerata mediassa, kunhan siteerauksen yhteydessä mainitaan kuvan lähde sekä kuvien tekijän nimi sillä tavoin kuin hyvätapa vaatii.

LIITE 3 – Sidosryhmien havaintoja ja näkemyksiä

Osana selvitystä tiedusteltiin sidosryhmän edustajilta ajatuksia ja huomioita RY-alustan toteutuksen osalta sekä kirjallisesti että suullisissa keskustelutilaisuuksissa. Sidosryhmien mielipiteiden takana näkyi se sama jännite, joka toistuu tämän selvityksen ytimessä ja taustalla jatkuvasti, eli vastakkainasettelu omaisuuden suojan ja julkisuusperiaatteen välillä. Yksityisten toimijoiden mielipiteissä korostui omaisuuden suojan ja tekijänoikeuden suojafunktion tärkeys, kun taas julkisen puolen edustajat suhtautuivat omaisuuden suojan lievään rajoitukseen suopeammin. Molempien puolien mielipiteissä konkretisoituikin juuri se punninta, joka RY-alustaa luodessa pitää huomioida.

Kuten kohdassa 1.4 käy ilmi, on tällaisen alustan luonti ja systematisointi vaikeasti hahmotettavissa oleva uusi aihe, mikä näkyi myös sidosryhmien kommentoissa. Eritoten kun RY-alustan tulevaa sisältöä ei vielä ole määritelty, vaikeutti tämä aiheen hahmottamista entisestään.

Toisena keskeisenä teemana sidosryhmien kannanotoissa oli henkilötietolainsäädäntö ja sitä koskevat ratkaisut, sillä muilla ns. vanhoilla alustoilla on tekijänoikeus nähty selkeänä, kun taas henkilötietojen käsittely on ollut suuri compliance-haaste. Tämä perspektiivi voi osittain myös johtua siitä, että sidosryhmien edustamilla alustoilla on kaikkien materiaaliin lähtökohtaisesti hankittu tekijänoikeus, jotta materiaalin jakaminen ja hyödyntäminen olisi mahdollisimman vaivatonta ja ongelmatonta. Sidosryhmät kehottivatkin, että RY-alustan ylläpitäjän pitäisi pyrkiä keskittämään tekijänoikeudet alustalla olevaan aineistoon itselleen, eritoten julkishallinnon tallentaman aineiston osalta, käytännön rajat toki huomioiden. Pidettiin tärkeänä, että tekijänoikeudenhaltija olisi helppo hahmottaa RY-alustalla.

Sisällön määrittelemättömyyden seurauksena sidosryhmien intressissä vaikutti pitkälti juuri olevan saada tietoa siitä, mitä alustalle tulee. Abstraktiuden ja sen mahdollistaman laajan toteutuspuhjan vuoksi, RY-alustan toteuttamista pidettiin liian suurena asiana tehdä kerralla. Sidosryhmien lähes yhteneväinen kanta oli, että alkuun olisi parempi, jos RY-alustalla olisi vain tärkeimmät viranomaisaineistot- ja päätökset. Katsottiin, että RY-alustan käyttötarkoitusta voidaan ajan mittaan tarvittaessa sitten laajentaa samalla huomioiden ylläpitäjän yllättäneet, mahdollisesti vieraat RY-alustan käyttötarkoitukset. Sidosryhmien edustajien kanta oli, että tällä tavalla on mahdollista päästä huolellisempaan ja parempaan lopputulokseen, kun päätösten ja toiminnan tietopohja on ensin saatu hallitusti laajemmaksi.

RY-alustan sisällön epävarmuuden vuoksi myös sidosryhmät esittivät ideoita tulevasta sisällöstä. Julkisen aineiston sisällyttämisen kannalta oltiin käytännössä yksimielisiä. Tällaisena julkisena aineistona nähtiin mm. viranomaispäätökset ja tekijänoikeudella suojatut

viranomaisten omistamat aineistot. Tähän toivottuun sisältöön liittyy ajatus siitä, että RY-alustan toivotaan toimivan myös keskitettynä ja kansallisena rakennuslupa-asioiden palveluna. Sidosryhmiltä saadun ajatuksen mukaan myös paikkatietojen hallinta olisi hyvä olla keskitetty RY-alustalle. Sidosryhmien kanta oli toisaalta myös se, että julkisen puolen velvollisuudet kannattaisi toteuttaa pakottavalla lainsäädännöllä, jotta haluttu aineisto oikeasti saadaan RY-alustalle.

Keskustelussa nousi esiin myös ongelma, että RY-alustalle joutuisi aineistoa, jota ei ole tarkoitettu julkiseksi sen seurauksena, että aineisto on lähetetty julkiselle toimijalle, jolla on velvollisuus luovuttaa aineistosta tieto tai mahdollisesti tulevaisuudessa velvollisuus tallentaa se RY-alustalle.

Yksityisen aineiston kohdalla olikin selkeästi huolena se, että saataisiinko yksityisten toimijoiden intressit huomioitua riittävästi, jos yksityisten toimijoiden aineistoa päätyisi RY-alustalle yleisesti hyödynnettäväksi. Osa sidosryhmien edustajista esimerkiksi toivoi, että olisi hyvä, jos RY-alustalta löytyisi rakennuksien tietomallit, sillä tämä helpottaisi yksityisten osakkeenomistajien korjausrakentamista ja yleisesti rakennuksen huollossa, mutta tässä toisaalta törmättäisiin yksityisten tahojen, kuten arkkitehtien intresseihin.

Erityisesti yksityisen sektorin edustajien kohdalla konsensus olikin vahva siitä, että heidän aineistojaan ei saisi asettaa vapaasti hyödynnettäväksi avoimen datan periaatteita noudattaen. Osan toiveena oli itse asiassa täysin avoimen datan periaatteen vastainen ja samalla myös siten perinteinen, että toiveena oli, että heidän aineistonsa olisi vain rajoitetusti hyödynnettävissä ja vain rajoitetulle ihmisjoukolle, ei kaikille. Esimerkkinä todettiin, että alustan käyttö voitaisiin rajata loogisesti ja ammattimainen vastuullinen käyttö mahdollistaen. Julkisen sektorin sidosryhmät taas kokivat, että avoimuus yhdistettynä eritasoisiin käyttöehtosopimuksiin ryhmän mukaan olisi parempi lähestymistapa avoimuuden vaikutusten vuoksi, kohtuullista korvausta tekijänoikeuden haltijoille unohtamatta. Yksityiset sidosryhmät hyväksyivät myös idean eritasoisista käyttöehtosopimuksista. Yrityksillä voisi olla riittävä intressi tallentaa alustalle omaa materiaaliaan samalla mahdollistaen kyseisen materiaalin ilmaisen käytön alan keskeisille toimijoille, mikäli myös nämä muut toimijat osallistuvat alustan ylläpitoon ja materiaalin tarjoamiseen, kuten jo aiemmin tässä selvityksessä onkin todettu.

Esiin nousi myös ehdotus, että maanomistajalle voitaisiin asettaa tietynasteinen velvollisuus pyydettyä luovuttaa aineistoa RY-alustalle, jos tällä aineistolla olisi relevanssia suhteessa muihin mallinnuksiin (esimerkiksi melu, tuuli, varjot) tai jos se olisi muuten yhteiskunnallisesti merkityksellistä.

Toisaalta poikkeuksetta kaikki sidosryhmät (julkisen ja yksityisen sektori) kokivat, että etenkin kaupunki- ja rakennussuunnittelun näkökulmasta RY-alustan avoimen datan

mahdollistaminen on tärkeä tulevaisuuden kehityssuunta. Nähtiin, että aineiston avoimuus parantaisi viranomaisten päätöksiä ja aineiston laatua paljastamalla heidän tekemät virheet kaikkien nähtäville, mahdollistaisi tehokkaammat korjaus- ja laajennusprosessit ja parantaisi kustannustehokkuutta viranomaisten tuplatyön eliminoinnin seurauksena.

Tekijänoikeuden osalta spesifisti todettiin, että RY-alustaa koskevien yhteisten sääntöjen, olivat ne mitä tahansa, tulee olla selkeät ja *pysyvät*, jotta oikeudenhaltijoiden oikeusturva tulee tosiasiasa huomioiduksi. Säännöillä tulee myös varmistaa, että alustalle luovutettava aineisto nauttii tekijänoikeuksista oikeudenmukaisesti ja siellä luovutettavat käyttöoikeudet kunnioittavat aineistoa. Samalla sidosryhmän edustajat peräänkuuluttivat sitä, että datan käyttötapoja sekä sen avoimuutta ja julkisuutta on pohdittava tarkasti ja datan hyödyntämisen toimintatavat tulee muodostaa loogisiksi. Painotettiin myös, että vastuiden aineiston virheettömyydestä, ajantasaisuudesta ja vastaavista asioista pitää olla selkeitä.

Yhtenä edotuksena esiin nousi myös vaihtoehtoisen RY-alustan käytännön toteuttamistapa suhteessa tekijänoikeuteen. Ehdotuksen mukaan RY-alustan käyttö voisi olla luvanvaraista ja sidottua rakennushankkeen kestoan, jolloin RY-alustan käyttöä ja mahdollisesti maksettavia korvauksia olisi helppo säännellä. Tämä ratkaisu olisi tosin hyvin rajoittava ja vastoin avoimen datan periaatteita. Toisaalta ratkaisu voisi antaa yksityisille toimijoille kannustimen tallentaa RY-alustalle, jos he saisivat siitä tuottoa tai mahdollisesti toissijaisesti vastavuoroisen oikeuden päästä käsiksi muiden toimijoiden aineistoon.

Laajemminkin oltiin sitä mieltä, että tallentamiseen pitää olla toimijoilla jokin kannustin tai pakottava velvoite, jotta RY-alustaa tullaan tosiasiasa hyödyntämään oikein. Vastavuoroisuuden tai maksujen lisäksi varsinaisia keinoja ei kuitenkaan esitetty lisää. RY-alustan toteutuksen osalta tuotiin esille, että ongelmaksi voi nousta kuntien järjestelmien erilaisuus, vanhan aineiston fyysinen muoto, vaihtelevat arkistointitavat sekä ylipäättään kuntien toimintatapojen vaihtelevuus.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN: 978-952-361-043-9 (PDF)
ISSN: 2490-1024 (PDF)