

FT, tutkija Kai Puolamäki
Hämeentie 97-99 C 57

00550 Helsinki

PÄÄTÖS KANTELUUN

1 KANTELU

Kai Puolamäki pyytää eduskunnan oikeusasiamiehelle 9.3.2002 osoittamassaan sähköpostiviestissä oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko sisäasiainministeriö menetellyt lainmukaisesti, kun se ei ollut vastannut hänen tiedusteluunsa siitä, missä tilanteissa viranomaisilla on oikeus kieltää WWW-linkkien teko viranomaisten internet-sivuille. Puolamäki pyytää myös vastausta sisäasiainministeriölle 29.10.2001 esittämiinsä kysymyksiin viranomaisten internet-sivujen linkittämisestä ja tekijänoikeuksista näihin sivuihin (kantelukirjoitus liitteineen myös internetissä <http://cochlea.hut.fi/kaip/-kyberlaki/ea-2002-03-09.txt>).

Puolamäki kertoo, että Suomen lääkäri- ja pelastushelikopteritoiminnan kehittämis- ja tukiyhdistys ry:n WWW-sivuilla (<http://www.pelastushelikopterit.com/>) oli normaali linkkilista. Yksi linkeistä oli linkki poliisin sivuille. Poliisi pyysi 19.10.2001 yhdistystä poistamaan linkin poliisin sivuille.

Vaikka Puolamäellä ei ole mitään tekemistä sanotun yhdistyksen kanssa, hän kuitenkin ylläpitää itsekin WWW-sivuja, joilta on linkkejä poliisin sivuille. Siksi hän tiedusteli poliisilta, että missä tilanteissa ja millä perusteilla he katsovat oikeudekseen kieltää linkityksen.

Poliisin verkkotiedottaja Anna-Minna Kullberg vastasi 22.10.2001, että poliisin valtakunnalliset nettisivut (<http://www.poliisi.fi>) ovat poliisin organisaation viralliset sivut. Siten sisäasiainministeriöllä on oikeus kieltää linkkinsä käyttö sellaisessa yhteydessä, joka heidän mielestään ei ole sopivaa. Tiedottaja Arja Sundström oli lisännyt tähän, että linkin poistamispyyntöön noudattamatta jättäminen ei ole rangaistava teko, mutta se ei ehkä myöskään ole nettietiketin (so. tietoverkon eettisen tapanormiston) mukaista.

Puolamäki yritti 29.10.2001 sähköpostiviestissään kysyä mm. tarkempia perusteita sille, missä tilanteissa poliisin sivuille ei saa heidän mielestään linkittää ja millä perusteilla sekä missä määrin heidän (varsin jyrkästi esitetty) kantansa on vain tahdonilmaus, joka ei velvoita linkittäjää. Puolamäen mukaan viranomaisen pitäisi voida perustella määräyksiään laeilla ja ase-



tuksilla. Hänen mukaansa viranomaisen antamat velvoittavat määräykset ja ei-velvoittavat pyynnöt olisi myös pystyttävä erottamaan selkeästi toisistaan.

Puolamäki oli kirjeessään ministeriölle 29.10.2001 yrittänyt myös perustella, miksi linkittämistä ei pitäisi kieltää. Asia on hänen mielestään varsin selkeä, vaikka siitä ei olekaan Suomessa ennakkotapauksia. Tekijänoikeusneuvosto oli sanonut 26.4.2001 päivätyssä lausunnossaan (2001:8), että tekijänoikeuslaki ei lähtökohtaisesti rajoita WWW-linkkien tekoa.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston tiedottaja Arja Sundström vahvisti sähköpostiviestissään 5.11.2001 Puolamäelle, että he olivat vastaanottaneet 29.10.2001 lähetetyn sähköpostiviestin ja toimittaneet sen lainsäädäntöneuvos Jouni Laihon vastattavaksi. Puolamäki tiedusteli 7.12.2001 ja 6.3.2002 Sundströmiltä sähköpostitse selvityspyyntöään, mutta ei saanut minkäänlaista vastausta. Hän ei ollut 9.3.2002 mennessä saanut vastausta 29.10.2001 lähettämässään sähköpostiviestissä esittämiinsä kysymyksiin. Nämä kysymykset olivat seuraavat:

1. Tarvitseeko poliisin WWW-sivuille linkittämiseen sisäasiainministeriön luvan?
2. Katsoko ministeriö, että sillä on joissakin tilanteissa oikeus kieltää epäsopeva linkitys ilman että kieltä tarvitsisi lainkaan perustella?
3. Katsooko ministeriö, että Suomen lääkäri- ja pelastushelikopteritoiminnan kehittämis- ja tukiyhdistys ry:n kaltaiset järjestöt eivät saa ilman lupaa julkaista dokumentteja, joissa on kirjallisuusviitteitä poliisin tai muiden viranomaisten julkaisuihin?
4. Miten lähdeviiteluettelo verrattavissa olevan linkkilistan julkaisu on verrattavissa myynnin tai yksityisen edun edistämistarkoitukseen, kuten ministeriö antoi vastineessaan ymmärtää?
5. Jos vastaus kohtiin 2., 3. tai 4. oli myönteinen, niin mihin säännöksiin kanta perustui?

Puolamäen mukaan asialla on myös suuri periaatteellinen ja käytännöllinen merkitys.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin sisäasiainministeriön ja sen poliisiosaston selvitys ja lausunto. Tähän saatiin lisätietoja linkityksestä valtionhallinnossa sähköpostitse valtioneuvoston kansliasta (tietoasiantuntija Maija Jussilainen 20.8.2003) ja valtiovarainministeriöstä (neuvotteleva virkamies Seppo Kurkinen 26.8.2003).

Sisäasiainministeriön poliisi-osasto on lausunnossaan 8.5.2002 todennut, että puheena oleva pelastushelikopteriyhdistys oli syksyllä 2001 laajasti julkisuudessa yhdistykseen kohdistuneiden rikosepäilyjen vuoksi. Yhdistys markkinoi omaa toimintaansa eli hankki yhdistykselle kannatusjäseniä sivujensa avulla. WWW.pelastushelikopterit.com-sivuston linkkilistasivu lähdekoodeineen oli aivan samanlainen kuin sisäasiainministeriön pelastusosaston ylläpitämällä [www-sivuilla](http://www.sivuilla) osoitteessa www.intermin.fi/sm/pelastus/

Electronic Frontier Finland - EFFI ry (http://www.effi.org/) 2003-11-18

[linkit.linkit.html](#). Pelastusosaston linkkisivun kopioinnin seurauksena myös poliisin linkki oli tullut pelastushelikopteriyhdistyksen sivuille. Poliisiosaston mielestä "Pelastustoimen linkkejä"-sivusto antoi pelastushelikopteriyhdistyksen sivuilla vahvasti sellaisen mielikuvan, että Suomen lääkäri- ja pelastushelikopteritoiminnan kehittämis- ja tukiyhdistys ry. oli osa virallista pelastustoimintaa.

Poliisiosasto toteaa Puolamäen esittämiin kysymyksiin, että yhdistys oli omalla nettisivullaan julkistanut poliisiosaston tiedotuksen pelastushelikopterit-sivujen ylläpitäjälle lähettämän sähköpostiviestin. Julkistamisen johdosta poliisiosastolle tuli runsaasti kysymyksiä linkittämisen kieltämisestä. Poliisiosasto vastasi kaikille kysyjille edellä mainittujen, 22.10.2001 päivättyjen viestien mukaisesti. Poliisiosaston mukaan ministeriöllä ei ollut Puolamäen jatkotiedusteluun mitään kerrottavaa. Ministeriö katsoo, että netiketti edellyttää aina luvan pyytämistä linkittämiseen. Poliisiosaston mukaan sillä on oikeus kieltää linkki, jos se ei ole sen mielestä sopiva. Poliisiosaston mielestä verkkolinkki www.poliisi.fi ei ole pelkkä kirjallisuusviite vaan se on virtuaaliviranomaisen virallinen nimi verkkoympäristössä.

Sisäasiainministeriön hallinto-osasto on omassa lausunnossaan 8.5.2002 katsonut, ettei lainsäädännössämme ole tällä hetkellä linkitystä koskevia säännöksiä mutta ns. nettietikettiä on tapana noudattaa. Hallinto-osasto on lisäksi viitannut Internet-tekijänoikeusoppaaseen (<http://www.kopiraitti.fi>). Sen mukaan linkkien sallittavuus riippuu tapauksesta. Tavanomaisen hakulinkein tekeminen ei yleensä edellytä lupaa. Hyvän tavan mukaista on kuitenkin kysyä lupa tai vähintään informoida sitä, jonka sivulle linkki tehdään. Jos linkittämisen yhteydessä kopioidaan toisen kotisivu, on tähän saatava lupa. Hallinto-osasto on lisäksi viitannut Suomen Kuntaliiton julkaisemiin kuntien www-viestinnän ohjeisiin 13.8.2001.

Puolamäki antoi 17.5.2003 vastineensa sisäasiainministeriön selvitykseen ja lausuntoon. Hän katsoo, etteivät asianosaiseen kohdistuvat rikosepäilyt voi olla perusteena sille, että viranomainen kieltää yhdistystä viittaamasta viranomaisen julkaisemiin dokumentteihin tai että viranomainen kohtelee yhdistystä muutoin epätasa-arvoisesti. Puolamäki pitää yhdistyksen linkkilistaa normaalina linkkilistana eikä rahankeräyksen edistämisen välineenä. Hänen mukaansa netiketti ei edellytä luvan pyytämistä linkittämiseen (vrt. <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkLaw>).

Käytettävissäni ovat olleet myös kantelussa mainittu tekijänoikeusneuvoston lausunto 2001:8, selvitys tekijänoikeuksista työ- ja virkasuhteessa (Opetusministeriö, kesäkuu 2002), tekijänoikeustoimikunnan mietintö (KM 2002:5) sekä luonnos hallituksen esitykseksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta (15.7.2003).

Olen todennut, että pelastushelikopterit.com -sivusto ei ole enää toiminnassa Internetissä. Kuitenkin poliisin sivuston suora linkki on mainittuna yhteistyötahojen joukossa ainakin yhden pelastushelikopterin tukiyhdistyksen sivustolla (<http://www.sepe.fi/sivu/fi/yhteisty/>).

3 RATKAISU

3.1 Vastaaminen tiedusteluun

Selvityksen mukaan sisäasiainministeriön poliisiosaston tiedotus oli 19.10.2001 pyytänyt Suomen lääkäri- ja pelastushelikopteritoiminnan kehittämis- ja tukiyhdistys ry:tä poistamaan Internetistä www.pelastushelikopterit.com -sivuilta linkin poliisin verkkosivuille osoitteeseen www.poliisi.fi.

Myös WWW-sivuja ylläpitävä Kai Puolamäki oli 28.10.2001 sähköpostitse tiedustellut sisäasiainministeriön poliisiosaston tiedotukselta sitä, saako poliisin nimeä käyttää ilman lupaa verkkotiedotuksessa myynnin edistämiseen. Tiedustelu liittyi siihen, että edellä mainitun yhdistyksen WWW-sivuilla oli ollut tavanomainen linkkilista. Yksi linkeistä oli ollut linkki poliisin sivuille.

Poliisin verkkotiedottaja Anna-Minna Kullberg oli 29.10.2001 vastannut Puolamäen tiedusteluun. Kullbergin mukaan *"poliisin virallista nimeä ei saa käyttää yksityisten yritysten, yhteisöjen tai henkilöiden myynninedistämistarkoituksiin ilman poliisin lupaa. Mikäli poliisin virallista nimeä käytetään myynnin tai yksityisen edun edistämistarkoituksessa, niin ihmisille saattaa tulla harhaanjohtavasti sellainen käsitys, että poliisi tukee yrityksen, yhteisön tai henkilön toimintaa. Poliisi ei voi edistää yksityistä etua, koska sen on poliisilain mukaan toimittava puolueettomasti"*. Viestissä todetaan edelleen, että poliisin valtakunnalliset nettisivut, www.poliisi.fi ovat organisaation viralliset sivut, joten poliisilla on oikeus kieltää linkkiensä käyttö sellaisessa yhteydessä, joka sen mielestä ei ole sopivaa.

Lisäksi tiedottaja Arja Sundström oli vielä erikseen 29.10.2001 lisäyksenä todennut, *"että linkin poistamispyynnön noudattamatta jättäminen ei ole rangaistava teko, mutta se ei ehkä myöskään ole nettietiketin mukaista"*.

Puolamäki oli vielä 29.10.2001 tiedustellut lainsäädäntöön pohjautuvia lisäperusteluja poliisin Internet-sivujen linkityskiellolle. Tähän hän ei ollut saanut vastausta lainsäädäntöneuvos Jouni Laiholta, jolle tiedusteluun vastaaminen oli sisäasiainministeriössä siirretty.

Totean tiedusteluun vastaamisen osalta seuraavan. Perustuslain (731/99) 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Tämän pykälän mukaiseen hyvään hallintoon kuuluu myös, että viranomaiset vastaavat niille esitettyihin asiallisiin tiedusteluihin kohtuullisessa ajassa. Myös hallintomenettelylain (598/82) 4 § edellyttää sitä, että viranomaisen on tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava.

Kuten selvityksestä ilmenee, sisäasiainministeriön poliisiosaston tiedotus oli 29.10.2001 kahdesti vastannut Puolamäelle hänen sähköpostitse esit-

tämiinsä tiedusteluihin. Tosin Puolamäki tiedusteli 7.12.2001 ja 6.3.2002 Sundströmiltä sähköpostitse myös lainsäädäntöneuvos Laihon vastattavaksi siirrettyä selvityspyyntöään, mutta ei tähän saanut minkäänlaista vastausta. Tämä johtui siitä, ettei poliisiosastolla ollut Puolamäen jatkotiedusteluun mitään kerrottavaa. Sisäasiainministeriön hallinto-osasto on sittemmin tämän kantelun johdosta antamassaan lausunnossa 8.5.2002 katsonut, ettei lainsäädännössämme ole tällä hetkellä linkitystä koskevia säännöksiä, joita Puolamäki oli nimenomaan tiedustellut.

Puolamäki on 29.10.2001 saanut sisäasiainministeriön poliisiosastolta vastauksen tiedusteluihinsa asiassa ja myös ilmoituksen asian tulevasta käsittelystä. Puolamäki ei ole tarkemmin kertonut 7.11.2002 ja 6.3.2003 tekemiensä selvityspyyntöjensä sisältöä, joten en voi arvioida, olisivatko ne vaatineet erillistä vastaamista.

Saadun selvityksen perusteella Puolamäen kirjoitukset eivät tiedusteluihin vastaamista koskevilta osin anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

3.2

Linkittäminen poliisin verkkosivuille

3.2.1

Tapahtumatiedot

Selvityksen mukaan pelastushelikopteriyhdistys oli syksyllä 2001 laajasti julkisuudessa yhdistykseen kohdistuneiden rikosepäilyjen vuoksi. Yhdistys oli tuolloin hankkinut yhdistykselle kannatusjäseniä Internetissä olleiden [www-sivujensa avulla](http://www.sivujensa.avulla). WWW.pelastushelikopterit.com-sivuston linkkilista-sivu lähdekoodeineen oli samanlainen kuin sisäasiainministeriön pelastusosaston ylläpitämällä [www-sivuilla](http://www.sivuilla) osoitteessa www.intermin.fi/sm/-pelastus/linkit.linkit.html. Pelastusosaston linkkisivun kopioinnin seurauksena myös poliisin linkki oli tullut pelastushelikopteriyhdistyksen sivuille. Yhdistys ei ollut pyytänyt lupaa tähän linkitykseen. Sisäasiainministeriön poliisiosaston tiedottaja Anna-Minna Kullberg oli useita kertoja tietoverkon tapanormistoon, netikettiin, vedoten pyytänyt yhdistystä poistamaan linkin poliisin viralliselle sivulle sillä perusteella, että poliisilla oli oikeus valita yhteistyötahonsa. Kullberg oli sähköpostiviestissään mainitun sivuston ylläpitäjälle muun muassa todennut, että *"Sivuillanne on linkki poliisin www-sivuille, jonka poistamista esitimme jo aiemmin sekä www-sivujenne palautelomakkeen kautta, että puhelimitse. Linkki poliisin www-sivuille on poistettava, koska emme ole antaneet lupaa sen tekemiseen ja nyt jo useamman kerran kieltäneet sen pitämisen sivuillanne. Toivottavasti viesti menee vihdoinkin perille, ettei asiasta tarvitse alkaa riitelemään enempää"* (viesti myös Internetissä http://www.s2.org/~chery/pic/hyv%e4_http.htm).

Lisäksi olen todennut, että ainakin vuonna 2003 poliisin verkkosivujen yhteydessä opastetaan sivuston käyttäjiä tekijänoikeuksista siten, että oikeudet sivustossa julkaistavaan aineistoon olisivat tekijänoikeuslain (404/1961) ja siihen myöhemmin tehtyjen muutosten mukaisesti sisäasiainministeriön poliisiosastolla tai muulla asiakirjan yhteydessä ilmoitetulla tiedontuottajal-

la. Aineiston käyttöä koskevista asioista pyydetään ottamaan yhteys Sisäasiainministeriön poliisiosaston tiedotusyksikköön info@krp.poliisi.fi.

3.2.2

Tekijänoikeudesta linkitettyihin aineistoihin

Totean, että Internetin avoimessa osassa liikkumista ja tiedon löytämistä helpottamaan on kehitetty lukuisia linkeiksi kutsuttuja apuvälineitä. Ohjelmointikielellä tehdyt linkin antavat selainohjelmalle käskyn esimerkiksi siirtä toiselle verkkosivulle tai noutaa aineistoa toiselta verkkosivulta.

Linkitystä verkkosivuille on selvitetty opetusministeriön johdolla toteutettavassa tekijänoikeuslainsäädännön uudistuksessa. Tekijänoikeustoimikunnan mietinnössä (KM 2002:5, s. 21-25) on selvitetty linkityksen mahdollisuuksia. Alun perin avoimen tietoverkon perusideologiaan kuului, että tietoverkkoon saatettu aineisto oli vapaasti hyödynnettävissä. Mietinnön mukaan linkkien suuren merkityksen ja niiden valtaisan käytön huomioon ottaen on katsottava, että jonkinlaisen linkityksen tulee avoimessa tietoverkossa olla sallittua ilman, että linkityksen katsottaisiin loukkaavan tekijän tai oikeudenhaltijan oikeuksia. Mietinnössä tähdennetään kuitenkin erilaisten linkkityyppien ominaisuuksia sen mukaan 1) johdattaako linkki käyttäjän toiselle sivulle 2) avaako linkki linkitetyn sivun sisältämän aineiston selaimella näkyvään kehykseen tai 3) tuoko linkki linkittäjän sivulle aineistoa toiselta sivulta. Kaikki edellä mainitut linkkityypit voivat olla tekijänoikeudellisesti merkityksellisiä, mutta niillä on mietinnön mukaan kuitenkin erilaisia tekijänoikeudellisia vaikutuksia.

Avoimessa tietoverkossa on tekijänoikeudella suojattua aineistoa, joka on tarkoitettu olemaan vapaasti selailtavissa, katseltavissa ja kuunneltavissa. Tällaisen aineiston käytön voidaan mietinnön mukaan katsoa perustuvan ns. johdettuun lupaan, joka voi koskea vain laillisesti tietoverkkoon saatettua aineistoa. Oikeutta tehdä linkitys mihin tahansa Internetissä yleisön saataviin saatettuun aineistoon on perusteltu ns. johdetulla luvalla. Siitä, mitä tekijänoikeudellisesti merkityksellisiä toimia johdettuun lupaan voidaan katsoa sisältyvän, on esitetty erilaisia mielipiteitä. Kaiken kaikkiaan johdetun luvan oikeudellinen sisältö on mietinnön mukaan epäselvä.

Opetusministeriö on valmistellut tulevaa hallituksen esitystä eduskunnalle nykyisen tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta (http://www.minedu.fi/opm/tekijanoikeus/direktiivin_voimaan_saattaminen.-html). Luonnoksesta pyydettiin lausuntoja 5.9.2003 mennessä. Esitysluonnoksen perustelujen (s. 76) mukaan verkkosivujen linkittämistä toisiinsa siten, että käyttäjä linkkiä seuraamalla siirtyy sivulta tai sivustosta toiseen, ei ole katsottu tekijänoikeudellisesti merkitykselliseksi toimeksi. Tällainen esimerkiksi kirjanmerkin tai alaviitan asettamiseen verrattava toimenpide olisi siis lähtökohtaisesti mahdollinen ilman linkitettävän aineiston oikeudenhaltijan lupaa.

Edelleen luonnoksessa todetaan, että jos verkkosivulle tuodaan suojattua aineistoa ulkopuolelta linkkien avulla, tapahtuu tekijänoikeudellisesti merki-

tyksellistä kappaleen valmistamista ja/tai yleisön saataviin saattamista. Tällaiseen linkittämiseen olisi oikeudenhaltijan lupa hankittava. Samoin luonnoksessa todetaan, että tietotekniikan nopea kehittyminen aiheuttaa tilanteita, joissa tekijänoikeudellisesti merkityksellisen toimenpiteen havaitseminen on yhä vaikeampaa. Linkittämisen kehitystä olisi luonnoksen mukaan jatkossakin seurattava tarkkaan ja tarvittaessa harkittava erityisten säännösten säätämistä.

Linkitykseen liittyvät tekijänoikeudelliset kysymykset näyttävät edellä esitellyllä tavalla olevan yhä osittain selkiintymättömiä. Mahdollisuudet aineiston käytön kieltämiseen ovat hyvin rajoitetut, mutta viranomaisen voinee tapauksesta riippuen kieltää tekijänoikeudellisesti suojatun aineiston muun kuin pelkän suoran linkityksen Internet-sivuiltaan. Tätä käsitystä tukee myös julkishallinnon ohje WWW-sivuston suunnittelusta (JHS 129). Ohjeessa todetaan, että mikäli tekstissä on linkkejä ulkopuolisiin, toisten organisaatioiden ylläpitämiin WWW-sivustoihin on käyttäjän tiedettävä, milloin hän siirtyy ulkopuoliseen palveluun. Pelkkä linkki ilman mainintaa ulkopuolisesta sisällön tuottajasta johtaa helposti väärinkäsityksiin ja voi loukata tekijänoikeuksia.

On kuitenkin syytä huomata, että viranomaisen Internet-sivuille yleisön käyttöön saatettu tietoaineisto ja asiakirjat eivät useinkaan ole tekijänoikeuden suojaamia. Oikeuskirjallisuudessa (T.M. Kivimäki: Tekijänoikeuden problematiikka, Lakimies –lehti 1962 ja sama Uudet tekijänoikeus- ja valokuva lait 1966 s. 4) on katsottu, että ns. vapaat teokset, joita ovat lait ja asetukset sekä viranomaisen tai muun julkisen elimen päätökset ja lausunnot, eivät ole tekijänoikeudellisessa suojassa.

Kysymys on Puolamäen kertomassa tapauksessa ollut käsitykseni mukaan lähinnä sellaisesta "suorasta linkistä", joka ei ole eri kehyksessä avautunut yhdistyksen www-sivuille vaan linkin käyttäjä oli ohjautunut suoraan poliisin sivustoon www.poliisi.fi. Tekijänoikeutta koskevista lainvalmisteluasiakirjoista ilmenee, että verkkosivujen linkittämistä toisiinsa siten, että käyttäjä linkkiä seuraamalla siirtyy sivulta tai sivustosta toiseen, ei ole katsottu tekijänoikeudellisesti merkitykselliseksi toimeksi. Todettakoon lisäksi, että tekijänoikeuslakia on muutettu (24.3.1995/446) siten, että lain 25 d §:n mukaan tekijänoikeus ei rajoita laissa säädettyä oikeutta saada tieto yleisestä asiakirjasta.

Käsitykseni mukaan poliisiosasto ei ole voinut perustaa linkityksen kieltöön tässä tapauksessa tekijänoikeudesta johtuviin aineiston käyttörajoituksiin.

3.2.3

Arviointia poliisin verkkosivuista julkisuuslain kannalta

Totean julkisten tietoaineistojen käytön periaatteista, että perustuslain 12 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki 621/1999) 1 §:n sisältämän julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Julkisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaan asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Siten myös viranomaisen verkkosivuilla tiedotustarkoituksessa laadittu ja esitetty aineisto kuuluu julkisuuslain soveltamisalaan.

Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Lain 13 §:n 1 momentissa säädetään lisäksi, että tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn tarkoituksen käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä. Totean kuitenkin, ettei sananvapautta tietoverkossa koskevassa uudessa sääntelyssä ole puututtu tähän puoleen julkisen tietoverkon käytössä (vrt. HE 54/2002 vp. s. 48/II ja PeVM 14/2002 vp s. 5/I).

Viranomaisen tulee tiedotusta suunnitellessaan varautua avoimessa tietoverkossa siihen, että sen aineistoja käytetään julkisina asiakirjoina ja linkitetään muille sivustoille. Linkit ovat Internetin toiminnan ja sisällön perustekijä (vrt. Euroopan yhteisöjen direktiiviluonnos COM(2002)207 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin asiakirjojen uudelleenkäytöstä ja kaupallisesta hyödyntämisestä, http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fi&DosId=174639: ja myös <http://myy.helia.fi/~torir/laki/index.htm>.)

Käsitykseni mukaan poliisiosasto ei ole voinut perustella www.poliisi.fi -sivuston linkityskieltoaan myöskään julkisuuslain säännöksillä. Päinvastoin perustuslain 12 §:ssä säädetyn julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta arvioiden olisi ollut perusteltua lähtökohtaisesti perustuslain 22 § huomioon ottaen suhtautua linkittämiseen myönteisesti.

3.2.4

Poliisin yhteistyötahojen valinnasta

Sisäasiainministeriön poliisiosaston tiedotus (Anna-Minna Kullberg) oli siis 19.10.2001 pyytänyt lähinnä tietoverkon tapakulttuuriin (ns. netikettiin) vedoten puheena olevaa tukiyhdistystä poistamaan Internetistä www.pelastushelikopterit.com -sivuilta linkin poliisin verkkosivuille osoitteeseen www.poliisi.fi. Sähköpostitse käydystä keskustelusta ilmenee kuitenkin, että sisäasiainministeriön tiedotus oli varsin velvoittavaan sävyyn edellyttänyt, että linkki poistetaan pelastushelikopteriyhdistyksen sivustosta. Pidän näitä vaatimuksia ja tätä menettelyä monin tavoin poliisin toiminnan kannalta ongelmallisina.

Poliisilain (493/95) 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Säännöksen 2 momentin mukaan poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja alueen asukkaiden kanssa (muut. 21/01).

Lähtökohtana on tietenkin poliisin toiminnassa se, että poliisi voi ja sen mielestäni tulee valita yhteistyötahonsa siten, että poliisin toiminnalle poliisilaissa asetetut päämäärät voidaan saavuttaa laillisesti ja tarkoituksenmukaisella tavalla. On myös ymmärrettävää, että poliisin kotisivuosoitteen viittaaminen voidaan ainakin Internetin nykyisessä kehitysvaiheessa tulkita myös molemminpuolista yhteistyötä heijastavaksi. Onhan viittausosoite koko instituutiota kuvaava, vaikka siinä ei esiinnykään poliisin virallinen tunnuskuva. Linkityskäytäntö ei myöskään ilmeisesti ole vielä niin itsestään selvästi tunnettua kuin esimerkiksi viittauskäytännöt kirjallisuudessa. Painettujen julkaisujen viittauskäytännössä ei nähdäkseni sitä paitsi ole täysin vastaavankaltaista tapaa. On myös ilmeistä, että Internetissä tapahtuvalle, tekijänoikeudellisesti suojatun aineiston linkitykselle ei ole vaikiintunut vastaavia tapanormeja kuin on kehittynyt kirjallisuusviittauksille.

Kuten olen edellä todennut, oikeudellista perustaa kerrotun linkityksen kieltämiseen ei ole käsitykseni mukaan ollut. Lisäksi poliisiviranomaisten tiedotusvelvollisuuksien näkökulmasta poliisin yleiseen tietoverkkoon laitettujen verkkosivujen julkaisua ja tarkoitettujen täyttämään sitä viranomaisen velvollisuutta tuottaa ja jakaa tietoa, joka on asetettu viranomaisille julkisuuslain 20 §:n 3 momentissa. Myös poliisin velvollisuus on edistää perustuslain 22 §:n velvoituksin kansalaisten perusoikeuksien, myös tietoineistojen julkisuuden toteutumista.

Yksityisellä verkkosivuston ylläpitäjällä on mielestäni aina mahdollisuus esittää toivomus, ettei sen sivulle ohjaavia linkkejä käytetä. Poliisilla on kuitenkin viranomaisista laajimmat oikeudet antaa sitovia määräyksiä ja jopa käyttää pakkokeinoja. Tästä syystä poliisin taholta esitetyt toiveet tai pelkät näkemyksetkin voidaan helposti tulkita vaatimuksiksi. Viranomaisen toimintaa tällaisen toivomuksen esittämisessä ohjaavat kuitenkin "nettietiketin" lisäksi hyvän hallinnon ja julkisuusperiaatteen vaatimukset. Sen vuoksi poliisi tulee tämänkin kaltaista, tietoverkon tapanormistoon perustamaansa toivetta esittäessään noudattaa erityistä varovaisuutta ja korostaa, ettei kyse ole velvoittavasta ohjeesta. Näin ei ole mielestäni tapahtunut tässä tapauksessa.

3.2.5 Kannanotto

Yllä esittämistäni syistä johtuen sisäasiainministeriön ei olisi käsitykseni mukaan yhdistykseen kohdistuneista rikosepäilyistä huolimatta tullut edellä kerrotulla tavalla kieltää pelastushelikopteriyhdistystä linkittämästä poliisin julkisia verkkosivuja www.poliisi.fi yhdistyksen omille verkkosivuille.

Samalla kiinnitän sisäasiainministeriön huomiota siihen, että julkisuuslain 18 § edellyttää noudatettavaksi hyvää tiedonhallintatapaa, jonka velvoituksen viranomaisen tulee huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Täten olisi asianmukaista myös viranomaisen kotisivuilla mainita siitä, mikäli jokin rajattu osa aineistosta on tekijänoikeudellisesti suojattua ja siten vain sivuston ylläpitäjän luvan perusteella linkitettävissä.

4 TOIMENPITEET

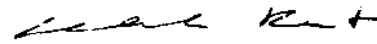
Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 2 momenttiin ja 11 §:ään viitaten saatan edellä kohdissa 3.2.2 - 3.2.5 esittämäni käsitykset tekijänoikeuslain ja julkisuuslain tulkinnoista viranomaisen Internet-sivujen linkityksessä sekä sisäasiainministeriön poliisiosaston tiedotuksen menettelystä sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sisäasiainministeriölle ja sen poliisiosastolle.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momenttiin viitaten lähetän jäljennökset tästä päätöksestäni tiedoksi myös opetusministeriölle, valtioneuvoston kanslian tietohallintoyksikölle ja oikeusministeriölle.

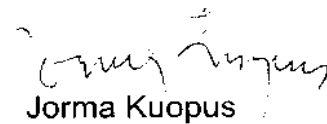
Muihin toimenpiteisiin kantelu ei anna aihetta.

Apulaisoikeusasiamies



Ilkka Rautio

Esittelijäneuvos



Jorma Kuopus