

## JULKISUUSPERIAATE INFORMAATIOYHTEISKUNNASSA

### Julkisuusperiaatteen rakennemuutos: Teil 2

*Jürgen Habermas* puolusti 1960-luvun alussa sittemmin laajaa keskustelua herättänyttä habilitaatioväitöskirjaansa julkisuuden rakennemuutoksesta, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*.<sup>1</sup> Väitöskirjan tutkimustehtäväksi kirjoittaja asetti "porvarillisen julkisuuden" tyyppin analyysin. Samalla Habermas selvitti, miten ja missä "julkinen" erottuu omaksi alueekseen modernissa yhteiskunnassa.

Julkisella ja julkisuudella (*Öffentlichkeit*) tarkoitetaan väitöskirjassa selvästi enemmän, kuin mihin vastaava suomenkielinen oikeuskäsitteistö viittaa tai edes riittää. Julkisuus on habermasilaisittain keskeinen modernin tai porvarillisen yhteiskunnan rakenne- ja toimintaperiaate, johon kuuluu muitakin laadullisia elementtejä kuin tiedon saannin oikeus ja mahdollisuus. Muun muassa avoimuus, julkinen keskustelu ja tiedon välitys ovat näitä julkisuuden osatekijöitä. Joka tapauksessa porvarillinen julkisuus sisältää jo myös sellaiset keskeisimmät julkisuusperiaatteen ainesosat, joihin on totuttu viittaamaan puhuttaessa julkisen sektorin julkisuudesta tai avoimuudesta ja julkisuusperiaatteesta vastakohtana salaiselle tai salassapitoperiaatteelle.

Julkisuus sellaisena uutena rakenteena ja yhteiskunnan toimintaperiaatteena kuin Habermas sen tunnisti korostaa avoimuutta yhteiskunnallisena ja sisällöllisenä arvona siinä. Julkisuuden perusfunktioita on toimia sekä tiedon saamisen, viestinnän, mielipiteenmuodostuksen ja julkisen keskustelun edellytyksenä että niiden välineenä. Ilman näitä edellytyksiä ja välineitä yhteiskunta ei ole moderni, julkinen yhteiskunta.

Habermasin analysoima ja perustelema julkisuus on nyt uuden rakennemuutoksen paineiden kohteena. Informaatioyhteiskunnassa julkisuus ei enää välttämättä ole arvo sinänsä, vaikka se ehkä voi vielä olla sitäkin. Julkisuuden keskeinen arvo informaatioyhteiskunnassa on – näin väitetään – siinä, että julkisuudella voidaan saada aikaan taloudellisia arvoja ja sitä voidaan hyödyntää kaupallisesti. Julkisuus tulisi ymmärtää ja sitä tulisi säännellä ennen muuta välineenä kilpailukyvyyn vahvistamiseen ja kaupallisten arvojen luomiseen.

Tämäntyyppiseen käsitykseen informaatioyhteiskunnasta ja hallinnon julkisuuden tehtävistä siinä perustuu ainakin Euroopan komission keväällä 1999 julkaisema vihreä kirja,

<sup>1</sup> *Jürgen Habermas*, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Luchterhand. Neuwied und Berlin 1962.

jonka otsikkona on Julkisen sektorin tieto: Euroopan avainresurssi.<sup>2</sup> Tarkoitukseni on analysoida tässä keskustelunavauksessa esitettyä julkisuusnäkemystä ja verrata sitä klassiseen tai – habermasilaisittain – porvarilliseen julkisuuteen. Pyrin perustelemaan näkemystä, jonka mukaan Vihreässä kirjassa on julkisuudesta esitetty korostetun välineellis-kauppallinen tulkinta, joka on todennäköisesti liian yksipuolinen ja ilmeisesti myös tarpeettoman suppea kelvataksaan informaatioyhteiskunnan julkisuuden yleiseksi perusteeksi.

Vaikka Vihreä kirja ei siten ehkä riittävästi perustele julkisuuden uutta rakennemuutosta, siinä hahmoteltu julkisuuskuva sisältää silti varteenotettavia uusia piirteitä ja ulottuvuuksia informaatioyhteiskunnan julkisuudessa. Kirjassa esitetään tärkeitä näkökohtia myös julkisuuskäsitteen monipuolistamiseksi siten, että pelkästään julkiseen sektoriin ja julkisfääriin kohdistuvan julkisuuden (hierarkkinen tai vertikaalinen julkisuus) lisäksi otetaan huomioon myös julkisuuden horisontaaliset, yksityiseen suuntaan ja yksityisten välisiin suhteisiin viittaavat ulottuvuudet.

Julkisuusperiaate joutuu joka tapauksessa informaatioyhteiskunnassa uudenlaisten paineiden kohteeksi. Vihreä kirja osoittaa mahdollisia kehityssuuntia ja –painotuksia, vaikka se ylikorostaakin osaa niistä ja jättää toisia täysin huomiotta. Julkisuusperiaate ei kuitenkaan enää ole monoliittinen ja yksiselitteinen kokonaisuus vaan siitä on tulossa ristiriitainen ja osittain diffuusikin käsite. Informaatioyhteiskunnassa voi siis olla useitakin erisisältöisiä ja rinnakkaisia julkisuusperiaatteita. Niiden merkitys riippuu siitäkin, pidämmekö tärkeänä avoimuutta ja tiedon saatavuutta vai haluammeko (myös) korostaa tiedon hyödyntämistä ja vaihdantaa.

## **Julkisuusperiaatteen kaksi ulottuvuutta**

### *Klassinen julkisuusperiaate - pääsy tietoon*

Klassinen julkisuusperiaate sisältää ensisijaisesti oikeuden saada tieto viranomaisen asiakirjasta, mikäli se on julkinen. Julkisuusperiaate merkitsee yksityisen oikeutta päästä viranomaisen asiakirjamuodossa oleviin tietolähteisiin (right of access to documents), joiden yleensä edellytetään olevan julkisia. Julkisuusperiaatteen toinen elimellinen osa on viranomaisen velvollisuus luovuttaa pyydetty tieto (duty to disclose information), jos asiakirja tai siinä oleva tieto on julkinen.

Luonteenomaista klassiselle julkisuudelle ovat siis ainakin seuraavat piirteet. Julkisuus on relevantti ja toteutuu etenkin yksilön ja viranomaisen välissä vertikaalisuhteessa. Julkisuuden kohteena on lähtökohtaisesti viranomaisen yksittäinen asiakirja tai tieto tällaisessa asiakirjassa. Periaate edellyttää selvärajaista rajanvetoa julkisen ja salaisen välillä. Asiakirja on joko julkinen tai salainen eikä muilla julkisuuden toteutumiseen vaikuttavilla seikoilla ole periaatteen kannalta ratkaisevaa merkitystä. Julkisuusperiaatteen toteuttamises-

<sup>2</sup> Euroopan komissio. Julkisen sektorin tieto: Euroopan avainresurssi -Vihreä kirja julkisen sektorin tiedon käytöstä tietoyhteiskunnassa KOM(1998)585.

sa keskeistä on sisällöllinen tai merkityksellinen tieto ja julkisen toiminnan valvottavuus sen avulla. Julkisuusperiaate on tässä mielessä myös olennainen demokratian osatekijä.

Suomen perustuslain julkisuusperusoikeus rakentuu varsin selvästi juuri tämän klassisen mallin mukaan: "Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta." (PL 12.1 §) Julkisuuslainsäätelyn tarkoitusta täsmentää – samoin klassisen julkisuusideaalin hengessä – julkisuuslain (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999/621) 3 §:n säännös, jonka mukaan lain tarkoituksena on "toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan".

Perinteiselle julkisuusperiaatteelle rakentuvan perusoikeuden omaksumiseen on useita syitä ja viranomaistoiminnan julkisuudella nähdään vastaavasti olevan erilaisia funktioita. Viranomaisten saaman, hallintoelimissä käsiteltävän ja hallinnon tuottaman tiedon julkisuus on tärkeää monista eri syistä.<sup>3</sup> Tiedon hallinta, saatavuus ja käyttökelpoisuus määrittelevät yleisiä *edellytyksiä julkisen vallan käyttöön osallistumiselle* ja siihen kohdistuvalle *vaikuttamiselle*. Lisäksi tiedon julkisuus mahdollistaa julkisen vallan ja julkisten varojen käytön *valvonnan*. Avoimuus estää jo ennakolta epäasianmukaista ja lainvastaista hallintotoimintaa, joten sillä on tässä mielessä *ennaltavaikuttava tehtävä*.

Julkisuusperiaate on siis erityisesti *avoimen hallinnon* osatekijä. Julkisuus luo mahdollisuuksia yleiselle mielipiteen muodostukselle, hallinnon toimintaa koskevalle viestinnälle sekä viranomaistoiminnan arvioinnille ja kritiikille. Tätä kautta julkisuusperiaate kuuluu myös sananvapauden käyttämisen edellytyksiin. Tiedon saatavuus on yleensäkin välttämätön perusta mahdollisuudelle osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja vaikuttaa päätöksentekoon. Viranomaisten tuottaman ja hallitseman tiedon merkitys on tässä suhteessa keskeinen. Julkisuutta voidaan pitää myös yhtenä *hyvän hallintotavan* edellytyksenä ja se kuuluu hallintotoiminnan laadullisiin kriteereihin.

Avoimuus ja julkisuus voivat lisäksi osaltaan vahvistaa viranomaistoiminnan uskottavuutta ja legitimizeettää. Ei riitä, että hallinto toimii asianmukaisesti ja lainmukaisesti, vaan jokaisen on myös voitava arvioida ja todeta tämä mahdollisimman luotettavan tiedon perusteella. Kaikissa näissä suhteissa suomalaisen valtiosääntöisen julkisuusperiaatteen yhteys perinteiseen julkisuuskäsitykseen on varsin selvästi osoitettavissa.

### *Julkisuusperiaate informaatioyhteiskunnan markkinoilla*

Vihreän kirjan julkisuuskäsitys perustuu tiedon kaupallisen hyödyntämisen ja vaihdannaisuuden korostamiseen. Keskeinen on ajatus, jonka mukaan viranomainen toimii informaatioyhteiskunnassa ennen muuta "raakatiedon" ja vaihdantakelpoisten tietosisältöjen

---

3 Ks. niistä *Olli Mäenpää*, *Julkisuusperiaate*. Forum Iuris. Helsinki 2000, 2.

tuottajana.<sup>4</sup> Julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi on siksi tärkeä varmistaa viranomaisten tuottaman raakatiedon jalostaminen ja tietohyödykkeen pääsy markkinoille (access to market). Samalla viranomaistieto käsitetään ennen muuta taloudellisen hyödyntämisen ja vaihdannan kohteena.

Luonteenomaisia näin ymmärretylle tietoyhteiskunnan julkisuudelle ovat siis ainakin seuraavat piirteet. Julkisuusperiaatteen toteuttamisessa on keskeistä horisontaalinen (kes-to)suhde tiedon hyödyntäjän tai ostajan ja tiedon tuottaneen viranomaisen tai viranomai-sen raakatiedon jalostaneen tietoteollisuuden välillä. Periaatteen kohteena ei yleensä ole yksittäinen asiakirja sen paremmin kuin pääsy siinä olevaan rajattuun tietokohteeseen vaan viranomaistieto vielä hyödyntämättömänä mutta potentiaalisesti arvokkaana tieto-materiaalina, joka soveltuu vaihdannan kohteeksi. Samasta syystä viranomaistietoon koh-distuu lisäksi useita erilaisia ja ristiriitaisia oikeuksia, kuten tekijänoikeus, tietosuoja sekä rikos- ja korvausoikeudellinen sääntely.

Tiedon saatavuudellakin on julkisuuden kannalta omat huomattavat rajoituksensa, jois-ta julkinen/salainen –dikotomia kuitenkin kattaa vain rajallisen osan. Julkisuusperiaatteen kannalta relevanttia on ennen muuta jalostus- ja vaihdantakelpoinen tieto. Julkisuusperiaa-te on siten varsinkin toimivien informaatiomarkkinoiden ja tiedon tehokkaan vaihdannan edellytys. "Porvarillinen julkisuus" soveltuisi siis tämänkin periaatteen luonnehdinnaksi, mutta täysin erilaisessa merkityksessä kuin Habermasin rakennemuutoksen analyysissä.

### **Klassinen julkisuus ja Vihreän kirjan lähtökohdat**

Liberaaliin oikeusvaltioon kiinnittyvän klassisen julkisuusperiaatteen ja Vihreän kirjan lähtökohtien välisiä laadullisia eroja on paikallaan analysoida lähemmin. Merkittäviä eroja on runsaasti. Ne on koottu myös seuraavaan taulukkoon.

---

<sup>4</sup> Ks. *Tuomas Pöysti, Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue. Forum Juris. Helsinki 1999, 429-432.*

## Julkisuusperiaatteen rakennemuutos

	Liberaali oikeusvaltio	Informaatioyhteiskunta (Vihreän kirjan mukaan)
<b>1. strukturoiva periaate</b>	julkisuusperiaate (vaihdannan edellytys)	+ tiedon markkina-arvo (vaihdannan kohde)
<b>2. ensisijainen käyttäjä</b>	kansalainen, aktiivi yksilö	+ yritys
<b>3. tiedon funktio</b>	vahvonta, vaikutus, osallistuminen	+ taloudellinen resurssi, kaupallinen hyödyntäminen
<b>4. tiedon arvo</b>	käyttöarvo	+ vaihtoarvo
<b>5. julkinen sektori</b>	asiakirjojen tuottaja	tietosisältöjen lähde, (raaka)tiedon tuottaja
<b>6. julkisuussääntely</b>	kansallinen, vaihtelee	integroituva, harmonisoituva
<b>7. oikeudet</b>	oikeus saada tietoa	+ oikeus jakostaa ja hyödyntää tietoa
<b>8. keskeisiä ongelmia</b>	tiedon saaminen, salaisuus	+ tiedon jakaminen ja markkinaistaminen
<b>9. julkistiedon hinta</b>	ilmaishyödyke	vain "peruspalvelut" ilmaisia, muuten maksullinen
<b>10. kilpailusääntely</b>	eivät relevantteja	tiedon tuottajan määräävä asema ongelmana
<b>11. tekijänoikeus</b>	ei relevantti/ei ongelma	suoja ja merkitys vahvistuvat
<b>12. vastuu sisällöstä</b>	ei ongelma	vastuuyhtymykset keskeisiä
<b>13. tiedon vaikutus</b>	vaikuttaminen julkiseen toimintaan	+ tuotto-odotus

### Tiedon käyttö julkistietoa strukturoivana periaatteena

Klassinen julkisuusperiaate korostaa tiedon saatavuutta, koska tiedolla on keskeinen merkitys yhteiskunnan julkisuuden toteuttamisessa laajassa merkityksessä. Tieto laeista ja viranomaisten toimista on tärkeä markkinoiden toimivuuden ja julkisen sääntelyn ennakoitavuuden edellytys. Julkisuus ei kuitenkaan itse varsinaisesti toimi markkinoilla, vaan se on vaihdannan keskeinen edellytys.

Vihreän kirjan lähtökohdat ovat osittain samansuuntaiset. "Ilman helppokäyttöistä ja helposti saatavilla olevaa hallinnollista, lainsäädännöllistä, taloudellista ja muuta julkisen sektorin hallussa olevaa tietoa talouden toimijat eivät voi saada kaikkia päätöksenteossa tarvitsemiaan tietoja." (kohta 1.) Samalla kirja kuitenkin korostaa yleisesti myös viranomaistiedon markkina-arvoa. Epäkohtana on, että "Euroopassa on tuskin mitään sääntöjä niistä edellytyksistä, joilla yksityinen sektori voi hyödyntää julkisen sektorin tietoa." (42.) Julkisuus nähdään näin myös vaihdannan ja taloudellisen hyödyntämisen kohteena.

### Tiedon ensisijainen käyttäjä toimii markkinoilla

Julkisuusperiaate habermasilaisessa mielessä on ennen muuta kansalaisyhteiskunnan julkisuutta. Tietoa käyttävät yksilöt, joskin se on tärkeää myös yrityksille — ei kuitenkaan tiedon kaupalliseksi hyödyntämiseksi vaan viranomaistoimien ennakoitavuuden varmis-

tamiseksi. Vihreässä kirjassa tiedon käyttäjiksi ilmaantuvat myös yhteiskunnan taloudelliset toimijat, erityisesti yritykset ja asiakkaat. Julkisuusperiaatetta on siksi arvioitava asiakaslähtöisesti ja yritystoiminnan kannalta.

“Sekä kansalaisia että yrityksiä voidaan pitää asiakkaina, joille julkinen sektori tarjoaa tietopalveluja. Asiakaslähtöiseen lähestymistapaan liittyy oletus siitä, että kansalaisten ja yritysten tarpeet otetaan huomioon palveluita suunniteltaessa ja että käyttöön otetaan helpokäyttöisiä hakumenetelmiä.” (44.) “Julkisen sektorin hallussa olevan tiedon saanti vaikuttaa muuhunkin kuin liikkuvuuskysymyksiin. Sillä on myös vaikutusta tapaan, jolla kansalaiset hyödyntävät sisämarkkinoita.” (17.)

#### *Tiedon funktio on tulla taloudellisesti hyödynnetyksi*

Julkisuusperiaate on kohdistettu viranomaisilla olevaan tietoon ja viranomaisten toimintaan valvonnan, vaikuttamisen ja osallistumisen mahdollistamiseksi. Avoimuudella onkin klassisen julkisuusperiaatteen mukaan väljässä mielessä lähinnä kriittis-emansipatorinen funktio. Vihreässä kirjassa sen sijaan korostetaan viranomaistietoa ensisijaisesti taloudellisena resurssina ja kaupallisen hyödyntämisen kohteena. Huolen aiheena ei ole niinkään tiedon saatavuus vaan kilpailutilanne, informaatiomarkkinoilla etenkin USA:n kanssa.

Julkisen sektorin hallussa olevan tiedon helppo saatavuus on Euroopan elinkeinoelämän ehdoton edellytys. Tässä suhteessa EU:n yrityksillä on huomattava kilpailuhaitta verrattuna amerikkalaisiin yrityksiin, jotka hyötyvät erittäin kehittyneestä julkisesta tietojärjestelmästä kaikilla hallinnon tasoilla. Julkisen sektorin hallussa olevan tiedon tosiaikainen saanti on myös yhä tärkeämpää verkottuneen talouden edistämiseksi ja sen potentiaalinen valorisointiseksi. (3.) “Paremmat mahdollisuudet julkisen sektorin tiedon hyödyntämiseen voisivat osittain parantaa tilannetta ja johtaa uusiin tilaisuuksiin luoda työpaikkoja. Yhdysvalloissa suotuisat olosuhteet tämän tyyppisen hyödyntämisen osalta ovat jo edistäneet tietosisältöä tuottavan alan kehitystä.” (41.) “Komissio uskoo, että erilaisten lakien käytänteiden suuri määrä saattaa estää Euroopan tietoteollisuutta käyttämästä hyväkseen Euroopan tietoresursseja.” (121.)

#### *Tiedon arvo on taloudellinen suure*

Perinteisessä mielessä julkisuusperiaate on arvo sinänsä. Tieto viranomaistoiminnasta on arvokasta, koska sitä voidaan käyttää julkisessa keskustelussa ja viranomaisten valvomiseksi. Vihreä kirja sen sijaan korostaa tiedon arvoa markkinaolosuhteissa: “Markkinoiden näkökulmasta tieto voidaan jakaa luokkiin sen (mahdollisen) taloudellisen arvon perusteella. On huomattava, että sekä hallinnollisella että muulla kuin hallinnollisella tiedolla voi olla merkittävä markkina-arvo.” (76.)

### *Julkisen sektorin rooli - raakatiedon tuottaja*

Julkisuusperiaatteen kannalta julkisen sektorin rooli on perinteisesti ollut lähinnä lainsäädäntöön, hallintoon ja tuomiovallan käyttöön liittyvien asiakirjojen tuottaja. Julkisuusperiaatteen tehtävä liittyykin näiden valtion perusfunktioiden toteuttamiseen. Vihreä kirja korostaa julkisen sektorin roolia yleisesti sisällöntuottajana ja tietosisältöjen raaka-ainelähteenä.

“Julkinen sektori on luonnostaan kokonsa ja toimintansa laajuuden vuoksi suurin yksittäinen tietosisältölähde jalostetun tietosisällön ja tietopalveluiden luomiselle. Tutkimukset ovat osoittaneet, että suurin osa EU:n tietomarkkinoilla tarjolla olevista palveluista liittyy asioihin, joilla julkisella sektorilla on hyvin merkittäviä resursseja.” (36.) “Hoitaessaan pääasiallisia tehtäviään julkinen sektori tuottaa valtavat määrät raakatietoa. Tämä tieto on usein vaikeasti käsiteltävässä muodossa ja sen käyttö saattaa olla hankalaa. Monet julkisen sektorin yksiköt ovat ottaneet tämän seikan huomioon ja jalostavat osaltaan raakatietoa asiakkaan tarpeita varten.” (87.)

### *Julkisuussääntelyn harmonisointi kilpailutekijänä*

Euroopassa julkisuussääntely on ollut varsin hajanaista. Julkisuusperiaatetta sovelletaan laajasti etenkin Pohjoismaissa, Hollannissa ja eräissä muissa maissa. Esimerkiksi Saksassa ja Englannissa periaatetta ei sellaisenaan tunneta. Erilainen sääntely on Vihreän kirjan mukaan ongelmallinen, koska se haittaa kilpailua, ei niinkään siksi, että se haittaisi tiedon saamista ja rajoittaisi avoimuutta. “Tämä selkeiden ja yhdenmukaisten periaatteiden puuttuminen merkitsee sitä, että Euroopan tietoala on heikommassa asemassa kuin amerikkalaiset kilpailijansa. Joissakin tapauksissa tämä on johtanut siihen, että johtavat eurooppalaiset yritykset investoivat tuotteisiin, jotka perustuvat Yhdysvaltojen julkisen sektorin tietoon.” (43.)

Julkisuussääntelyn harmonisoinnin lähtökohta ei näin ollen myöskään ole tiedon saatavuuden ja avoimuuden turvaaminen. Harmonisoinnin tarkoituksena on sen sijaan yhtenäisten kilpailuolosuhteiden luominen viranomaisten tuottamaa raakatietoa hyödyntävälle tietoteollisuudelle.

### *Oikeus tietoon merkitsee oikeutta hyödyntää tietoa taloudellisesti*

Oikeus tietoon merkitsee klassisen julkisuusperiaatteen kannalta ennen muuta oikeutta saada tietoa viranomaiselta. Julkisuusperiaatteen kannalta tiedon käyttö ja hyödynnettävyys eivät ole käytännöllisesti katsoen lainkaan merkityksellisiä. Tietoa pyytävän ei yleensä tarvitsekaan selvittää, mihin tarkoitukseen hän aikoo tietoa käyttää tai aikooko hän käyttää sitä mihinkään.

Vihreässä kirjassa nimenomaan tiedon taloudellinen käyttö ja hyödyntäminen saavat keskeisimmän sijan. “Kun tarkastellaan tiedon käyttöä, on tärkeää, että julkisen sektorin pyrkimykset tiedon kaupalliseen hyödyntämisen edistämiseksi tunnustetaan ja palkitaan.

Jos kuitenkin yksityisen sektorin tarkoituksena on kilpailukykyisten tuotteiden kehittäminen julkisen sektorin hallussa olevan tiedon pohjalta, yksityisen sektorin on saatava raaka-tieto käyttöönsä kohtuullisella hinnalla.” (96.)

Toisaalta, kun klassisen julkisuusperiaatteen perimmäisiä ongelmia ovat tiedon vaikea saatavuus ja salailu, Vihreä kirja korostaa tiedon löytämisen ja jalostamisen helpottamista sekä hyödykkeistämisen tärkeyttä. “Asiakaslähtöiseen lähestymistapaan liittyy oletus siitä, että kansalaisten ja yritysten tarpeet otetaan huomioon palveluita suunniteltaessa ja että käyttöön otetaan helppokäyttöisiä menetelmiä.” (89.)

#### *Viranomaistiedolla on hintansa*

Avoimuus on tyypillinen julkishyödyke, jonka käyttö on vastikkeetonta klassisen julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Vihreän kirjan informaatioyhteiskuntaan tiedon ilmaisuus sopii rajoitetusti ja vain silloin, kun on kysymys lähinnä julkiseen palveluun rinnastettavasta tiedottamisesta säädöksistä ja julkisista päätöksistä. “Hinnoittelulla ei kuitenkaan pitäisi estää kenenkään tiedonsaantia. Tässä yhteydessä voidaan mainita Ranskan tekemä aloite, jonka tarkoituksena on tunnistaa sellaisen julkisen sektorin hallussa oleva tieto, jota voidaan pitää ‘olennaisen tärkeänä’ kansalaisten oikeuksien ja demokratian toteutumiseksi. Tämän tyyppisen tiedon tarjonta on periaatteessa maksutonta.” (95.)

#### *Viranomaistiedon määräävä markkina-asema*

Klassisen julkisuusperiaatteen toteuttamisessa kilpailunäkökohdilla ei ole lainkaan merkitystä. Kun julkistiedosta tulee markkinahyödyke, myös kilpailutekijät on otettava huomioon, koska julkisella sektorilla on tuottamansa tiedon suhteen yleensä määräävä asema. Jotta tämä ei aiheuta kilpailun vääristymistä, viranomaisten tiedollista erityisasemaa on arvioitava myös kilpailuoikeudellisesti. “Julkisella sektorilla on kaksi pääasiallista syytä suojella hallussaan olevaa tietoa. Se saattaa ensinnäkin olla tulon lähde. Tämä voi kuitenkin aiheuttaa kilpailuun liittyviä kysymyksiä. Se saattaa saada aikaa markkinoiden vääristymistä eri jäsenvaltioiden sellaisten yritysten välillä, jotka haluavat käyttää uudeleen tietoa.” (108)

#### **Julkisuusperiaatteen uusi rooli informaatioyhteiskunnassa**

Vihreän kirjan vahvat tietohyödyke- ja markkinakorostukset tuovat selvästi esiin klassisen julkisuusperiaatteen rajoitukset ja suppeuden. On vaikea kiistää, että Vihreä kirja avaa uuden relevantin näkökulman julkisen sektorin tuottamaan tietoon. Toisaalta Vihreän kirjan lähtökohtien rajoittuneisuus ja kaupallinen yksipuolisuus ovat huolestuttavia korostuksia, jos pelkästään niiden perusteella pyritään harmonisoimaan koko eurooppalaisen tietoyhteiskunnan avoimuutta.



Informaatioyhteiskunnan kannalta keskeisiin kysymyksiin kuuluukin, onko julkisuusperiaatteen ja markkinaperiaatteiden välinen suhde komplementaarinen vai antagonistinen. Vihreän kirjan lähtökohdat näyttäisivät sitoutuvan lähinnä jälkimmäiseen vastaukseen, koska siinä on miltei täysin jätetty huomiotta klassisen julkisuusperiaatteen painotuksia. Tämä arvio on todennäköisesti — ja ainakin toivottavasti — yksipuolinen. Joka tapauksessa tuota suhdetta on arvioitava huomattavasti avoimemmin ja monipuolisemmin, Vihreän kirjan melko ahtaat perusteet ylittäen.

On selvää, että julkisen sektorin tiedon hyödykkeistäminen, vaihdannaistaminen ja sen hyödyntämisen korostaminen vaikuttavat monin tavoin klassisen julkisuusperiaatteen toteutumisen ehtoihin. Vaikutukset voivat toteutua usealla eri tavalla, sekä myönteisesti että negatiivisesti. Ne riippuvat muun muassa siitä, rajoittaako vai laajentaako tiedon markkinaistaminen pääsyä viranomaistietoon ja tiedon saatavuutta. Paljon riippuu myös siitä pystyvätkö markkinat toteuttamaan tehokkaasti avoimuutta. Toisaalta julkisen sektorin tiedon tehokas kaupallistaminen saattaa merkitä esimerkiksi yksityisyyden suojan olennaista heikkenemistä.

Viranomaisen rooli sisällön tai "raakatiedon" tuottajana säilyy epäilemättä edelleen keskeisenä. Tämä edellyttää arviota myös siitä, miten kilpailunäkökohdat ja erilaiset vastuut otetaan riittävästi ja julkisuusperiaatetta tukevasti huomioon ja mikä merkitys niillä voi olla klassisen julkisuusperiaatteen turvaamisen kannalta.

Olellisiin kysymyksiin kuuluu myös, onko välttämätöntä hinnoitella markkinaehtoisesti hallinnon avoimuus ja klassisen julkisuusperiaatteen toteuttaminen. Kielteinen vastaus on nähdäkseni perusteltu, kun on kysymys klassisen julkisuusperiaatteen toteuttamisesta. Perusoikeuden toteuttamisen ei yleensääkään tulisi olla maksullista, vaan viranomaisen velvollisuutena on taata sen toteutuminen vastikkeettomasti. Eri oikeussubjektien välisissä horisontaalisissa ja ylipäänsä ei-hierarkkisissa suhteissa tilanne on sen sijaan monimutkaisempi. Tiedon taloudellinen hyödyntäminen ei myöskään sinänsä ole ristiriidassa klassisen julkisuusperiaatteen kanssa.