

ARJENTIETOYHTEISKUNTA.FI

# Julkisen tiedon saatavuus

Työryhmän alustavat ehdotukset

7.6.2010



## Johdanto

Liikenne- ja viestintäministeriön asettaman työryhmän tehtävänä on määrittää ja käynnistää toimia, joiden tavoitteena on julkisen informaation laaja saatavuus, sekä edistää ja luo edellytyksiä informaation yhteiskäytölle julkisen ja yksityisen sektorin kesken. Työryhmän tarkoitus on myös käynnistää aineistojen käyttöä ja rajapintojen avaamista edistäviä kokeiluita. Tavoitteena on nostaa Suomi EU:n kärkimaihin avoimen tiedon yhteiskuntana, jossa julkista informaatiota käytetään yhteiskunnan kannalta tehokkaasti, käyttäjälähtöisesti ja innovatiivisesti.

Tässä esitettävät suositukset ovat työryhmän alustavia havaintoja toimikauden puolivälissä. Työryhmä esittää väliraportissaan alustavina ehdotuksinaan jäljempänä olevat suositukset. Suosituksissa osoitetaan ne toimenpide-alueet julkisen tiedon saatavuuden edistämiseksi, joilla tulee löytää yhteisiä ratkaisuja ja luoda toimintamalleja. Työryhmän väliraportti lähetetään kommentointikierrokselle muille julkisen tiedon saatavuuden edistämistä varten asetetuille työryhmille. Suositukset, joita voidaan ryhtyä toteuttamaan, täsmennetään toimenpiteiksi. Tarkentamista vaativat suositukset valmistellaan syksyn aikana.

Keskeisiä työryhmän jatkotyön kohteita ovat mm.

- piloteista saatavien kokemusten ja käytänteiden kuvaaminen
- lainsäädännön tarkemmassa analyysissä
- valtuutusmenetelmien tarkemmassa tarkastelussa
- maksupolitiikan analyysissä
- vastuutahojen määrittelyssä
- tiedon saatavuutta tukevien palvelurakenteiden ja toiminnan hahmottaminen
- kansainvälisen kehityksen tarkastelu

sekä toimenpiteet suositusten toimeenpanemiseksi.

Lisäksi jatkotyössä huomiota kohdistetaan yhteistyön edistämiseen sekä tiedon keräämiseen käytännöistä ja julkisen tiedon avaamisen vaikutuksista. Esityksiä ja muutostoimenpiteiden toteutusta mm. lainsäädännössä viedään eteenpäin yhteistyössä valtiovarainministeriön julkisen tiedon saatavuutta edistävien työryhmien sekä eri kehittäjätahojen kanssa.

Työryhmä yhtyy ja soveltuvin osin myös tukeutuu ehdotuksissaan julkisrahoitteisen tutkimustiedon ja tilastotiedon tehokkaamman hyödyntämisen edistämiseksi asetettujen työryhmien tähänastisiin suosituksiin.

Työryhmän toimikausi päättyy 31.12.2010, jolloin työryhmä antaa loppuraporttinsa.

Liitteenä työryhmän toimeksianto.

## Yhteenveto suosituksista

- 1. Valmistellaan nykyisen hallituksen hyväksyttäväksi esitys korkean tason poliittiselle tahdonilmaukselle ja siihen pohjautuville päätöksille*
- 2. Hallitus arvioi maksulainsäädännön puitteissa maksuperusteiden soveltuvuutta sekä antaa mahdollisesti toimeksiannon suositusten laatimiseksi lain tulkinnaksi tai lainsäädännön selkeyttämiseksi. Samalla on arvioitava miten nettobudjetoinnin käytänteitä on muutettava.*
- 3. Tunnistetaan ja käydään vastuuministeriöissä läpi julkisen tiedon saatavuuteen keskeisesti vaikuttavat lait. Muodostetaan käsitys tarvittavien lainsäädännöllisten muutosten laajuudesta ja toteutuksen aikataulusta.*
- 4. Huolehditaan siitä, että tiedon saatavuutta edistävät palvelut toimivat turvallisesti. Luodaan käyttövaltuuksien hallintajärjestelmä.*
- 5. Julkisen ja yksityisen sektorin välinen raja tulee määrittää datan tuottamisen, ylläpidon ja jakamisen tehtävissä.*
- 6. Julkinen hallinto huolehtii rajapintapalvelujen toteuttamisesta ja toimivuudesta.*
- 7. Määritellään ja luodaan rakenteet, yhteistoimintamalli, käytänteet ja tukiprosessi tietovarantojen hyödyntämisen ja harmonisoinnin vaiheittaiseksi kehittämiseksi.*
- 8. Käyttöehtojen selkeyttämiseksi julkinen hallinto pyrkii julkisen tiedon luovutuksessa yhtenäisiin ja mahdollisimman vähälukuisiin käyttöehtoihin.*
- 9. Käynnistetään ehdotetut pilottiprojektit ja kohdistetaan seurantaa jo käynnistettyihin julkisen sektorin tiedon edistämiskokeiluihin.*
- 10. Vahvistetaan tutkimusta julkisen tiedon avaamisen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista.*
- 11. Suomi toimii aktiivisesti kansainvälisessä julkisen tiedon avaamista ja hyödyntämistä edistävässä yhteistyössä.*

## Työryhmän tarkastelema julkinen tieto

Työryhmän keskeisenä tavoitteena on edistää julkisen sektorin kokoaman, tuottaman ja ylläpitämän, julkisuuslain ja julkisen tiedon uudelleenkäytön edistämiseksi annetun direktiivin ('PSI-direktiivin') mukaisen *julkisen tiedon* löydettävyyttä, saatavuutta ja hyödyntämistä. Työryhmä tarkastelee myös keinoja edistää julkisen sektorin hallussa olevan ei-julkisen tiedon hyödyntämistä hallitusti siten, että mm. yksityisyydensuojaa ei vaaranneta.

Julkinen tieto voidaan tarvittavien toimenpiteiden osalta siten jaotella kahteen ryhmään: 1) verovaroin tuotetut julkiset tietoaaineistot, joihin ei liity tietosuojaan, sisältöön tai käyttöhallintaan liittyviä erityisvaateita, 2) tieto, johon liittyy erityisiä tieto- ja yksityisyydensuojaa liittyviä vaatimuksia, esimerkiksi henkilötietojen osalta.

Uudelleenkäytettävää julkista tietoa on ainakin kahden tyyppisillä julkisen sektorin organisaatioilla: 1) sellaisilla, joiden primääritehtävä on tuottaa ja jakaa tietoa organisaation ulkopuolisille, 2) sellaisilla, jotka kokoavat ja tuottavat tietoa omiin tarpeisiinsa oman 'julkisen tehtävänsä' toteuttamiseksi ja joille tähän tarkoitukseen kootun tai tuotetun tiedon uudelleenkäyttö organisaation ulkopuolella on toissijaista. Työryhmän tavoitteena on edistää kummankin tyyppisten tiedonhaltijoiden tietojen uudelleenkäyttöä.

Julkinen sektori on suurin tiedontuottaja Euroopassa. EU:n (ml. Norja) julkisen sektorin tiedon markkinoiden arvoksi on arvioitu 27 miljardia euroa (Dekkers, 2006).

Tiedon tehokas jalostaminen ja hyödyntäminen kansalaisten, elinkeinoelämän ja hallinnon tarpeista lähtien on muodostumassa yhteiskunnan kriittiseksi menestystekijäksi. Julkista ja yksityistä tietoa yhdistävät tietointensiiviset palvelut mahdollistavat kestävästä kasvusta.

Julkinen tiedon avaaminen vapaasti hyödynnettäväksi yhteiskunnassa on osa julkisen hallinnon avoimuuden sekä hallinnon ja muun yhteiskunnan välisen vuorovaikutuksen vahvistamisprosessia. Julkisen tiedon kannalta tämän vuorovaikutuksen vahvistuminen voi tarkoittaa sitä, että esim. kansalainen voi toimia paitsi avointen julkisten tietovarantojen käyttäjänä, myös niiden tuottajana, täydentäjänä ja laadun parantajana.

Julkinen tiedon saatavuuden parantuminen tehostaisi tiedon hyödyntämistä myös tutkimuskäytössä ja vähentäisi hallinnon sisäisiä varainsiirtoja, etenkin kun aineistojen hankintaan käytetään julkisin varoin rahoitettujen tutkimushankkeiden budjetteja. Lisääntyvä ja avoimuuden myötä laajemmän tarkastelun myötä parantuva tutkimustieto voi puolestaan edistää julkisen sektorin päätöksentekoa ja johtaa yhteiskunnallisten resurssien tehokkaampaan käyttöön.

Työryhmä ei ole työssään rajannut julkisen tiedon saatavuutta nimettäviin tietovarantoihin tai tietotyyppeihin, vaan katsoo, että tietoa hallussa olevien tahojen tulisi inventoida nykyiset tietovarantonsa, niiden käyttö sekä käyttöehdot. Kannusteita tiedon avaamiseksi voitaisiin kuitenkin ensi vaiheessa kohdistaa aihealueille, joilla tiedon kysyntä ja hyödyntämisen kautta saatavat yhteiskunnalliset ja taloudelliset hyödyt ovat suurimmat. Tulosten seuranta alueilla, joilla tietoa tehokkaasti tarjotaan ja hyödynnetään, tulee myös kehittää.

Työryhmä tunnistaa vaatimukset, joita tiedon erilaiset tasot, luokittelut ja käyttökohteet asettavat luovutuskäytännöille. Pyrittäessä tiedon avaamiseen siten, että tieto on mahdollisimman laajalti maksuttomasti käytettävissä on syytä pohtia myös tietopalvelun laatutasoja. Perustilanteessa tiedon tulisi olla saatavilla 24/7-periaatteella automaattisten rajapintapalvelujen kautta itsepalveluna lataamalla ja konekielisenä siirrettävänä huomioiden esim. huoltokatkot. Avoimesti ja maksutta saataville tarjottava julkinen tieto tarkoittaa siten

valmiina olevaa raakadataa. Tiedon räätälöinnistä ja tietojen poiminnasta aiheutuvat kustannukset voidaan puolestaan kattaa maksullisena tietopalveluna. Tiedon ylläpitäjillä voi olla eritasoisia palveluja.

Tietojen erilaisen luonteen ja käyttötarkoituksen vuoksi niiden luokittelua vapaasti hyödynnettävien tietoaineistojen saatavuuden lisäämiseksi sekä toisaalta erityisvaateita sisältävien tietoaineistojen osalta tulee selvittää. Esimerkiksi luokittelulla voidaan tarvittavalle käyttövaltuushallinnalle asettaa vaatimukset erilaisiin käyttötilanteisiin. Tältä pohjalta on mahdollista suositella ratkaisussa hyödynnettäviä standardeja ja käytäntöjä. Erityisesti henkilötietoja sisältävien tietoaineistojen osalta käyttöoikeuksien hallinnassa korostuu luovuttajan ja käyttäjän roolien määrittäminen eri käyttötilanteissa.

Työryhmä katsoo myös tarpeelliseksi löytää ratkaisumalleja, joilla esimerkiksi henkilötietoja sisältävästä tietoaineistoista voidaan hyödyntämisen ja jalostamisen kannalta olennainen tieto saada käyttöön esimerkiksi anonymisoimalla ja yleistämällä dataa. Lisäksi työryhmä tuo esille myös sen, että tietojen yhdistämisen mahdollisuus voi aiheuttaa riskejä, jotka tulee tunnistaa. Tietojen kohteen on siten aina voitava luottaa siihen, että häntä koskevia tietoja käytetään luottamuksen arvoisesti.

## Visio

*Suomessa on selkeä avoimen julkisen tiedon tietopolitiikka, jota yhteiset tiedon hyödyntämistä avustavat sähköiset palvelut tukevat. Julkisen sektorin hallinnoimat tietoaineistot ovat lainsäädännön ja selkeiden yhtenäisten käyttöehtojen ohjaamina pääsääntöisesti maksutta yhteiskunnan eri toimijoiden hyödynnettävissä. Maksun periminen on erityisesti perusteltava. Julkisessa hallinnossa on omaksuttu avoimen tiedon kulttuuri, jossa hallussa olevia tietovarantoja myös aktiivisesti tarjotaan jatkojalostettavaksi sekä luodaan tiedon laajamittaista hyödyntämistä lisääviä yhteistyön malleja.*

*Pitkäjänteinen tietoinfrastruktuurin kehittämisen ja ylläpidon rahoitusjärjestelmä takaa sen, että olemassa olevat ja uudet tietoaineistot ovat laadukkaita, että ne kuvaillaan ja ovat helposti löydettävissä ja otettavissa käyttöön tietoverkossa olevien palveluiden avulla. Kansalaiskehittäjät ja yritykset kehittävät tietojen pohjalta innovatiivisia tuotteita ja palveluja sekä ratkaisuja, joilla on kotimaisen hyödynnettävyyden lisäksi laajat kansainväliset markkinat.*

*Suomi toimii kansainvälisessä yhteistyössä mm. EU:n Digitaalisen Agendan puitteissa esimerkkinä avoimella tietopolitiikallaan sekä lisää julkisen tiedon avoimuuden vaikuttavuutta osallistumalla ja luomalla kumppanuuksia rajat ylittävään palvelukehitykseen tietovarantoja hyödyntäen ja yhdistäen.*

## Suosituksset perusteluineen

### Tietopolitiikka

*Valmistellaan nykyisen hallituksen hyväksyttäväksi esitys korkean tason poliittiselle tahdonilmaukselle ja siihen pohjautuville päätöksille työryhmän esittämän vision mukaisesta tiedon uudelleenkäyttöä edistävästä, avoimen, pääsääntöisesti maksuttoman julkisen tiedon ja julkisen sektorin tiedon hyvään hallinointiin perustuvasta tietopolitiikasta. Samanaikaisesti ja yhteistyössä laaditaan myös kuntapuolella toteutettava vastaava tahdonilmaus.*

*Hallitus arvioi voimassa olevan maksulainsäädännön puitteissa asetettujen maksuperusteiden soveltuvuutta sekä antaa mahdollisesti toimeksiannon suositusten laatimiseksi lain tulkinnaksi tai lainsäädännön selkeyttämiseksi. Samalla on arvioitava, miten nettobudjetoinnin käytänteitä on muutettava vastaamaan uutta maksupolitiikkaa ja miten rahoitus julkisen tiedontarjontatehtävän hoitamiseen voidaan järjestää valtion budjetista tulorahoitusmallista luovuttaessa.*

*Tunnistetaan ja käydään vastuuministeriöissä läpi julkisen tiedon saatavuuteen keskeisesti vaikuttavat lait. Muodostetaan käsitys tarvittavien lainsäädännöllisten muutosten laajuudesta ja toteutuksen aikataulusta.*

Julkisen tiedon maksullisuus ja epäyhtenäiset tai epäselvät käytön ehdot muodostavat monissa tapauksissa esteen tiedon laajamittaiselle ja innovatiiviselle hyödyntämiselle. Tällaisten esteiden poistaminen, kuten maksupolitiikan muuttaminen nykyisen maksuperustelain mukaisesta pääsääntöisesti maksullisesta tietoluovutus käytännöstä maksuttomaksi ja käytön ehtojen muuttaminen yhtenäisiksi ja julkisen tiedon monipuolista innovatiivista uudelleenkäyttöä edistäviksi edellyttää yhtenäisiä kansallisia linjauksia ja mm. tarkistuksia lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen. Työryhmä suosituksen mukaisesti tulee selvittää, onko julkisen tiedon pääsääntöisesti maksuton luovuttaminen toteutettavissa nykyisen maksuperustelainsäädännön puitteissa esimerkiksi soveltamisohjeilla sekä millaisia muutoksia tarvitaan nettobudjetointimalliin, jotta tiedon tuottaminen, ylläpito ja kehittäminen voidaan turvata.

Tiedon avaamiseksi laajalti maksutta uudelleenkäytettäväksi tarvitaan poliittisen tason linjauksia ja päätöksiä, jollaisista esimerkkeinä ovat avoimen tiedon julistukset USA:ssa ja Iso-Britanniassa. Poliittisen tahdonilmauksen tavoitteena on jouduttaa kaikkien toimijoiden perusasenteen muutosta siten, että tietovarantojen vapaa ja helppo saatavuus nähdään kaikkien oikeudeksi ja hyödyksi. Tulosoajasta tulisi kehittää suuntaan, jossa kannustetaan julkisen tiedon jatko hyödyntämistä (esim. tulostavoitteena tietoaineistojen käytön kasvu ja monipuolistuminen) samalla kun varmistetaan tiedon laatu ja sen tuottamisen kehittäminen yhteiskunnallisen kokonaisedun mukaisesti. Tahdonilmauksen ja päätösten tulee olla sellaisia, joihin poliittiset päätöksentekijät voivat pitkäjänteisesti sitoutua, sillä riski käytänteiden epäjatkuvuudesta voi vaikuttaa epäedullisesti sekä tiedon tarjonnan että kysynnän kehittymiseen. Hallituksen toimivallassa on päättää voimassa olevan maksulainsäädännön puitteissa määriteltävistä maksuperusteista.

Lainsäädäntöä ja sen soveltamiskäytäntöjä tulisi tarpeellisessa laajuudessa tarkistaa tukemaan julkisten tietovarantojen hyödyntämistä (ml. tietohallintolaki, maksuperustelaki, julkisuuslaki, henkilötietolaki, tekijänoikeuslaki, tilastolaki, kuntalaki). Samalla sääntelyä tulisi kehittää niin, että yleissäädoksestä poikkeavia erityissääntelyjä olisi mahdollisimman vähän (esimerkkinä henkilötietolainsäädäntö)

Julkisten tietovarantojen hallinnon tehostaminen sisältyy kansallisella tasolla julkisen sektorin tietohallinnon kehittämislinjauksiin. Onkin järkevää, että tiedon uudelleenkäytön helpottaminen on kiinteänä osana hyvän tietohallinnon ja sähköisen asiainnoinnin kehittämistä. Toisaalta tietopolitiikkaan tulee yhtälailla sisältyä tiedon avaaminen ja sen käytön samoin kuin vuoro vaikutuksen lisääminen hallinnon avoimuuden vahvistamiseksi.

Julkisen sektorin tiedon hinnoittelun ja uudelleenkäytön ehtojen pohtiminen on osa valtiovarainministeriön julkisen tiedon saatavuus –työryhmän työtä. Tiedon avaamisen ja mahdollisimman helpon ja laajan uudelleenkäytettävyyden näkökulmasta kysymyksiksi nousevat mm. miten nyt tietoluovutusmaksuilla rahoitettava julkisen tiedon tuottamisen infrastruktuurin ylläpito, tiedon kehittäminen ja laadun ylläpito voidaan rahoittaa tietoluovutusten ollessa pääsääntöisesti maksuttomia. Tähän on olemassa erilaisia ratkaisuja, mutta yleinen linjaus maksuttomasta tiedosta edellyttää korkean tason poliittista linjausta. Jo maksupolitiikan vaihtoehtojen pilotoitakin saattaa edellyttää poliittisia päätöksiä.

## Käyttöhallinnan ja palvelujen periaatteet

*Huolehditaan siitä, että tiedon saatavuutta edistävät palvelut toimivat turvallisesti tietoa ylläpitävien tietojärjestelmien kannalta. Luodaan käyttövaltuuksien hallintajärjestelmä ja huolehditaan sen avulla siitä, että ei-julkista tietoa luovutetaan laajuudessaan ja laadultaan sovitussa muodossa sekä toisaalta siitä, että tiedon suorakäyttö voi toteutua järjestelmistä. Tiedon käytön osalta hallintaprosessien, tehtävien ja vastuiden määrittely on oltava selkeää. Palvelut tulee toteuttaa tietoturvallisesti siten, että luottamuksellisuus, eheys, käytettävyys, ja käyttäjän todentaminen toteutuvat. Vahvistetaan loppukäyttäjän roolia omien tietojensa omistukseen, hallintaan ja käyttöön.*

Julkista tietoa avattaessa on tärkeää huolehtia tiedon hallinnoinnista ja tiedon luovuttamista siten, ettei vaaranneta tietoturvaa ja tietosuojaa. Henkilön oikeus yksityisyyteen on yksilön perustuslaillinen oikeus ja henkilötietojen käsittelystä säädetään lailla. Kansallinen sääntely on sidoksissa EU- ja muuhun kansainväliseen sääntelyyn. Julkisen tiedon saatavuuden edistäminen edellyttää palvelurajapinnan avulla tapahtuvan henkilötietojen käytön ja tietojen yhdistelyn selkeää ohjeistamista.

Käyttövaltuushallinnalla tarkoitetaan tiedon eri käyttöoikeuksien kontrollointia siten, että tietojen luovutus on järjestetty mahdollisimman helpoksi ja kustannustehokkaasti. Täten käyttövaltuushallinta voi myös tehostaa toimintaa ja toteuttaa tiedon suorakäyttöä järjestelmistä. Käyttövaltuushallinnalla parannetaan tiedon luovutuksen laatua (oikeat tiedot oikeassa muodossa ja laajuudessa) ja vähennetään virheitä.

Tiedon käytön hallinnan ongelmana ei yleisesti nähdä tietojärjestelmien käyttövaltuushallintaa teknologian tai järjestelmien tietoturvan osalta, vaan kehittämishaasteet liittyvät enemmän hallintaprosessien, tehtävien ja vastuiden määrittelyyn käsittelyn kohteena olevan tiedon

osalta. Käyttövaltuushallinnassa tulee määritellä hallinnan kohteet (tiedot, käyttötarkoitus, käyttäjät, roolit) ja hallinnointimalli (oikeuksien myöntäminen ja muutosten hallinta).

Käyttöoikeuksien ja suojaustasojen hallintaa tarvitaan myös tilanteissa, joissa tietojen käsittelyyn tarvitaan tietojen kohteena olevien suostumus. Oikeuksien hallintaa varten käyttäjien pitää näissä tapauksissa luotettavasti tunnistautua. Tiedonluovutuspalvelut voidaan liittää kertakirjautumista tukeviin luottamusverkostoihin. Käyttöoikeuksia on tehokkaampaa hallita profiilien perusteella kuin yksilöllisesti. Vain ne sovellukset ja käyttäjät, joilla on oikeus saada tietoja, voivat saada palvelurajapintojen kautta tietoja. Sikäli kuin on tarpeen, tieto voidaan salata siirron ajaksi.

Käyttäjän roolia omien tietojen hallintaan ja käyttöön vahvistetaan kehittämällä palvelu- ja tunnistamisratkaisuja, joissa käyttäjä voi itseään koskevien tietojen omistajana antaa valtuutuksen tietojensa käyttöön tai haltijana käyttää näitä itse erilaisissa palvelutapahtumissa. Tämä vaatii myös käyttäjien oikeuksien ja velvoitteiden uudelleentarkastelua sääntelyn tasolla.

## Julkisen ja yksityisen sektorin välinen työnjako

*Julkisen ja yksityisen sektorin välinen raja tulee määrittää datan tuottamisen, ylläpidon ja jakamisen tehtävissä erityisesti toimialueilla, joissa on näkyvissä merkittävää liiketoimintapotentialia tai joissa valtio harjoittaa merkittävää liiketoimintaa. Julkinen sektori sitoutuu tarjoamaan tietovarantojensa raakadatan jatkuvuuden periaatteella julkisen tehtävän toteuttamisen laajuudessa*

Julkisen sektorin tietopolitiikkaan liittyy olennaisena osana tietoa tuottavan ja ylläpitävän julkisen sektorin organisaation *julkisen tehtävän* tarkoituksenmukainen rajaus. Julkisen sektorin toimijan tulisi palvelutehtävänsä näkökulmasta pyrkiä saattamaan julkinen tietonsa mahdollisimman helppokäyttöisessä muodossa laajalti ulkopuolisten toimijoiden uudelleenkäytettäväksi, kuitenkin julkisen hallinnon rooli ja kilpailunäkökohdat huomioon ottaen. Tätä rajankäyntiä tulee selventää muutettaessa esim. maksupolitiikkaa.

Julkisen sektorin sitoutuminen tietovarantojensa tarjoamiseen raakadatan julkisen tehtävänsä tasolla tarkoittaa käytännössä sitä, että lakisäateisiin tehtäviin on liitettävä sellainen palvelutasolupaus, joka on mahdollista taata tehtävään liittyvän tiedon tuotantoprosessin puitteissa.

Tässä yhteydessä tulisi tarkastella myös julkista tietoa hyödyntäviä julkisen sektorin kaupallisia toimintoja. On esitetty, että kaupallisten aktiviteettien eriyttäminen (esimerkiksi omiksi yhtiöikseen) edistäisi kaikkien toimijoiden vapaata markkinoille pääsyä ja mahdollistaisi tehokkaammin myös vapaan tietopolitiikan omaksumista.

## Tietoinfrastrukturi

*Julkinen hallinto huolehtii rajapintapalvelujen toteuttamisesta ja toimivuudesta. Julkinen hallinto huolehtii muunnos-, analyysi- ja visualisointipalvelujen*



*saatavuudesta. Tarpeen mukaan julkinen hallinto kilpailuttaa ja tilaa rajapinta- ja muut palvelut käyttöpalveluja tarjoavilta yritysiltä.*

*Määritellään ja luodaan rakenteet, yhteistoimintamalli, käytänteet ja tukiprosessi tietovarantojen hyödyntämisen ja harmonisoinnin vaiheittaiseksi kehittämiseksi. Tähän sisältyvät datan kokoamista ja jakamista edistävät datakatalogit sekä saatavuutta avustava clearinghouse- toiminto tukemaan tietovarantojen käyttöä paikallisella ja valtakunnallisella tasolla.*

*Käyttöehtojen selkeyttämiseksi julkisen hallinnon tulee pyrkiä julkisen tiedon luovutuksessa yhtenäisiin ja mahdollisimman vähälukuisiin käyttöehtoihin. Eri käyttäjäprofiilien oikeudet eri palvelurajapintojen tietotuotteisiin voidaan hallita yhteisellä lisenssipalvelimella.*

Tietoinfrastruktuuri on perusrakenne, jonka avulla tietovarantojen laajamittainen saatavuus ja hyödyntäminen on mahdollista. Se palvelee tietoverkon kautta erilaisia sovelluksia, jotka hyödyntävät tarjolla olevaa tietoa. Tietoinfrastruktuurilla tarkoitetaan teknisesti myös tietosisältöjä ja palvelurajapintoja sekä näiden kuvauksia - sekä lisäksi tietojen ja palvelujen käyttöoikeuksien hallintaa ja tiedon siirron suojaamisen käytäntöjä, joilla huolehditaan tietoturvasta.

Tiedon hyödyntämiseen kehitetään löydettävyyttä ja käytettävyyttä parantavia palveluja. Näiden palvelujen kehityksessä tukeudutaan mm. Suomessa hyvin edenneeseen semanttisen verkon kehitystyöhön.

Tiedon ylläpidon ja hyödyntämisen väliin tarvitaan palvelurajapinnat. Palvelurajapinta tuo tiedon saataville, toimii näkymänä tietoaimeistoon ja se on olemassa sovelluksia varten. Tieto on saatavilla erilaisina tietotuotteina eri käyttötärpeisiin palvelurajapintojen kautta.

Tiedonhallinnan uudistamisessa tulee huolehtia siitä, että tiedon innovatiivinen käyttö mahdollistetaan yhtenäisillä tietovarantojen pidon ja hyödyntämisen periaatteilla sekä avoimilla palvelurajapinnoilla.

Tietoyhteiskunnassa tarvitaan uusi tiedon hallintaa ja palveluita tukeva toimintamalli, joka tuottaa myös yhteiskunnallisia säästöjä, kun tiedot ovat helposti löydettävissä ja käytettävissä. Tavoitteena on luoda käytänteet, joiden avulla tiedon hankkiminen on mahdollista itsepalveluna avoimilta rajapinnoilta helposti hyödynnettävässä muodossa. Varmistetaan, että suurta kysyntää edustavat tietoaimeistot (yhdenmukaisesti kuvailtuna) ovat saatavissa avoimien palvelurajapintojen kautta ja koneluettavassa muodossa.

Hyödynnetään paikkatietoaimeistojen saatavuutta ja käyttöä määrittävän INSPIRE-direktiivin toimeenpanoksi toteutettua prosessia yhteentoimivien kansallisten käytänteiden luomiseksi ja yhtenäiseksi soveltamiseksi eri toimialueilla.

Julkishallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA) voi tarvittaessa antaa suosituksia ja velvoitteita avoimesti tarjottavista tietovarannoista perustuen vuorovaikutukseen käyttäjien kanssa. Tiedon hyödyntäjät voivat tuoda aloitteita tietovarantojen avaamiseksi, joita toteutetaan arvioitavissa olevan kysynnän mukaan.

Määritetään yksinkertainen lisensointikäytäntö ja käyttöoikeudet tietovarannoille tavoitteena mahdollisimman yhdenmukaiset ehdot erilaisille käyttäjille. Kehitetään mekanismeja tiedonkäyttäjien palautteen ja uuden tiedon syöttämistä varten.

Julkisen sektorin tuottama tieto voi lähtökohtaisesti olla saatavilla ja sinänsä vapaata, mutta tietojen kokoelmiin saattaa liittyä hyödyntämistä rajoittavia ehtoja tai immateriaalioikeuksia.

Tiedon saatavuuden varmistamiseksi tieto tulee julkaista käyttöön riittävän sallivalla lisenssillä ja metatietojen yhteyteen tulee liittää tiedon käyttöehdot.

Tuloksena on tietovarantojen käyttöä, ylläpitoa ja kehittymistä palveleva kansallinen tietoinfrastruktuuri, jossa tieto on avoimien rajapintojen kautta kaikkien käytettävissä ajasta ja paikasta riippumatta.

## Pilotit ja kokeilutoiminta

*Ehdotetaan käynnistettäväksi seuraavia pilottiprojekteja ja kohdistetaan seurantaa jo käynnistettyihin julkisen sektorin tiedon edistämiskokeiluihin:*

### *Datan kokoamisen ja jakamisen yhteiset käytänteet - pilotti*

- o *Data.suomi.fi-portaali ja opengov.fi kehitysympäristö*
  - o *Helsinki Region Info Share –hanke*
  - o *Paikkatietokkuna-portaali ja INSPIRE prosessina*
  - o *Suomen Virallinen Tilasto - portaali*
- yhteisten käytäntöjen luomiseksi mm. lisensointiin, metadataan ja kuvailufunktioon, haku- ja katselupalveluihin, yhteiskäyttöisiin aineistoihin ja aineistojen jakamiseen sekä tukitoimintojen kehittämiseen liittyen*

### *Työkalut ja kannusteet datan avaamiseksi ja jalostamiseksi*

- o *Kokemukset avoimen datan oppaan käytöstä ja verkkotyökalun kehittäminen*
- o *Apps4Finland – avoimen datan kansalais- ja yrityskehittäjäkilpailun toiminnan tukeminen, datan avaamisen ja sovelluskehityksen tilaisuudet (PPP-toimintaa)*

### *Hinnoittelu- ja luovutuskäytäntöjen analysointi ja pilotointi*

- o *Suomen Ympäristökeskuksen maksuton Oiva-palvelu tiedon jakamiseen*
- o *Kokemukset tilastokeskuksen tiedon avaus- ja maksupolitiikan muutoksista*
- o *Ilmatieteen laitoksen tietotorin hyviä ja huonoja puolia (PPP-hanke) ja hankkeen seuranta, jossa älyliikenteen käyttäjille ja kehittäjille tarjotaan maksutonta dataa*

### *Sisältöjen jakelun ja jatkokehittämisen edistäminen –pilotti*

- o *YLEn elävän arkiston uudistushanke, jossa arkistopalvelut avataan upotettavaksi ja jatkokehittettäväksi yritysten, yhteisöjen ja yksityishenkilöiden palveluihin*

*Työryhmä suosittelee lisäksi seuraavien kansallisesti merkittävien pilottihankkeiden toteuttamista*

- o *Maanmittauslaitoksen ylläpitämien ja yleiseen käyttöön tarkoitettujen perusmaastotietojen (ns. maastotietokanta) ja niistä tuotettujen kartta-aineistojen pilotointi soveltamalla nykyistä avoimempaa maksu- ja käyttöoikeuspolitiikkaa. Pilotoinnin avulla voitaisiin selvittää maksu- ja saatavuuspolitiikan vaihtoehtoja ja vaikutuksia yhden selkeän aineistokokonaisuuden avulla.*

- o *Liikennetiedon tietotorin kehittäminen yritysten ja viranomaisten yhteiseksi palveluksi, jossa tarjotaan yritysten käyttöön viranomaisten tuottamia staattisia ja ajantasaisia liikenteen perustietoja (mm. liikenne- ja säätiedot).*

Työryhmän yksi keskeisistä tehtävistä on käynnistää ja seurata pilottihankkeita, joissa julkisen tiedon jatkokäyttöä on helpotettu erilaisin tavoin tai joissa julkiselle tiedolle kehitetään käyttöä lisäävää toimintaympäristöä tai käytänteitä

Pilottihankkeista tarvitaan kokemusta erityisesti siksi, että varsinkin EU:ssa on vähän kokemusta uusista julkisen tiedon hyödyntämisen edistämismalleista – ja vähän tutkimustietoa esim. maksupolitiikan muutosten taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista.

## Vaikutusten tutkimus

*Vahvistetaan tutkimusta julkisen tiedon avaamisen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista.*

Yhtenä hidasteena julkisen sektorin tiedon avaamiselle on ollut tiedon avaamisen taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten tutkimuksen hajanaisuus ja epäyhtenäisyys (mm. puutteellinen vertailukelpoisuus eri EU-maiden kesken).

Työryhmä katsoo, että julkisen tiedon avaamista ei tulisi viivyttää sillä perusteella, että ensin olisi koottava tutkimustietoa esim. pilottien vaikutuksista ja kilpailijamaidemme kokemuksista julkisen tiedon avaamisesta. Sen sijaan julkisen tiedon avaamisen taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten tutkimusta tulisi vahvistaa ja luoda selkeä kuva tiedon avaamista edeltävästä tilanteesta.

Esimerkiksi maksupolitiikkaan liittyviä selvityksiä ja käytännön tapauksia tulee hyödyntää. Esimerkiksi EU:n Commercial exploitation of Europe's public sector information –tutkimuksen (2000) johtopäätöksenä oli, että veloittaminen (esimerkiksi liiketaloudellinen tai omakustanneperuste) julkisesta tiedosta on epätuottavaa valtion tulonmuodostuksen näkökulmasta jopa lyhyellä aikavälillä, joten tietovarantojen käytöstä tulisi periä ainoastaan levityskustannukset (ts. enimmillään nimellisiä tai irtiottokustannuksiin perustuvia hintoja). Euroopan markkinoiden osalta on myös todettu, että tiedon tuottamisen kustannuksia ei voida perittäväillä maksuilla kuitenkaan kattaa (Weiss, 2002). Toisaalta julkiselle sektorille koituu avoimesta ja alhaisten maksujen tietopolitiikasta kahdenlaista taloudellista hyötyä: epäsuorat verotulot yksityisen sektorilla kaupallistetuista tuotteista ja yritysten tarjoamien palvelujen lisääntymisen seurauksena verotulojen ja työllisyyden kasvu. Käytännön tasolla on jo viitteitä siitä, että julkisia datavarantoja sovelluskehittäjille avaamalla syntyy yritystoimintaa (esimerkiksi Apps for Democracy-kilpailun tuloksena on palkitun sovellusidean jatkokehittämiseen perustettu uusi yritys Suomessa)

Julkisen tiedon uudelleenkäytön, tietotuotteiden markkinoiden ja tuottavuuden voidaan olettaa kasvavan merkittävästi, jos kustannusperusteinen hinnoittelu muutetaan rajakustannuksiin perustuvaan hinnoitteluun tai tiedon maksuttomaan jakeluun (Koski, 2010). Esimerkit osoittavat, että hinnoitteluperuste vaikuttaa tiedon kysyntään vahvasti. Maanmittauslaitoksen tarjoamien aineistojen käyttö laajeni huomattavasti vuodessa, kun aineistoja siirryttiin liiketaloudellisten perusteiden sijasta luovuttamaan irtiottokustannuksin julkisen hallinnon

sisällä sekä opetukseen ja tutkimukseen. Huolimatta alhaisemmista hinnoista aineistotulot eivät kuitenkaan vähentyneet merkittävästi (Maanmittauslaitoksen tilinpäätösjulkaisu, 2009).

Lisäksi on esitetty, että julkisen sektorin monopoliasema tiedon hallinnassa vääristää kilpailua ja estää markkinoiden kehittymistä, jolloin tehokkaimmat toimijat eivät tuota ja käytä tietoa. Loppukäyttäjien näkökulmasta tällä voi olla vaikutusta tietotuotteiden hintaan ja tarjolla oleviin palveluvaihtoehtoihin.

Työryhmä katsoo, että riski siitä, että julkinen sektori menettäisi tietojen luovutuksesta saatavia maksutuloja enemmän kuin mitä avaamisen positiiviset vaikutukset ovat mm. valtion verotulojen kasvuun, taloudelliseen toimeliaisuuteen yhteiskunnassa ja tehostuneeseen julkiseen hallintoon on verraten vähäinen.

## Kansainvälinen yhteistyö

*Suomi toimii aktiivisesti kansainvälisessä julkisen tiedon avaamista ja hyödyntämistä edistävässä yhteistyössä.*

Esimerkkinä tästä on mm. Suomen panos OECD:n julkisen tiedon uudelleenkäyttöä edistävien suositusten laatimisessa. Seurataan kotimaisten pilottien ja politiikkakokeilujen ohella kansainvälistä kehitystä ja osallistutaan mahdollisuuksien mukaan kansainvälisiin pilotteihin ja vaikuttamiseen mm. EU-tasolla. Toteutetaan EU:n Digital Agendan julkisen tiedon uudelleenkäytön (PSI) ja paikkatiedon saatavuuden kehittämiseksi esitettyjä toimenpiteitä etunojassa, jotta Suomi saa mahdollista kilpailuetua muihin.

Panostetaan tarvittaessa osallistumiseen ja vaikuttamiseen monikansallisten dataportaalien kehittämiseen sekä seurataan kansainvälistä kehitystä aktiivisesti (esim. Google public data explorer, data.gov.uk, data.gov)

## Liite: Työryhmän toimeksianto ja kokoonpano

Työryhmä määrittelee ja käynnistää toimia, joiden tavoitteena on julkisen informaation laaja saatavuus, sekä edistää ja luo edellytyksiä informaation yhteiskäytölle julkisen ja yksityisen sektorin kesken. Työryhmä tarkastelee julkisten tietovarantojen tuottamisen ja hyödyntämisen tarpeita sekä vaikutuksia yritysten, kolmannen sektorin ja kansalaisten kannalta, ml. palvelumarkkinoiden kehittyminen, yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja eri sektorien toimintaan liittyvät vaikutukset. Työryhmän tulee osoittaa myös poliittista päätöstä vaativat toimenpiteet julkisen sektorin tuottaman tiedon tehokkaammaksi ja innovatiivisemmaksi hyödyntämiseksi sekä esteiden poistamiseksi.

Työryhmän tarkoitus on myös käynnistää aineistojen käyttöä ja rajapintojen avaamista edistäviä kokeiluita vuoden 2010 aikana. Tuloksina syntyy toimijoiden yhteistyönä tapoja yhdistää informaation tarjonta ja kysyntä tehokkaasti. Tämä tukisi myös laajempaa arviointia siitä mitkä ja miten tietovarannot on tarkoituksenmukaista avata samoin kuin viranomaisilta vaadittavia toimia.

Esityksiä ja muutostoimenpiteiden toteutusta mm. lainsäädännössä viedään eteenpäin yhteistyössä valtiovarainministeriön julkisen tiedon saatavuutta edistävien työryhmien sekä eri kehittäjätahojen kanssa.

Tavoitteena on nostaa Suomi EU:n kärkimaihin avoimen tiedon yhteiskuntana, jossa julkista informaatiota käytetään yhteiskunnan kannalta tehokkaasti, käyttäjälähtöisesti ja innovatiivisesti.

### Työryhmä

- arvioi julkisen informaation saatavuuteen liittyvät keskeiset tarpeet ja haasteet
- tekee tarvittavat esitykset julkisen informaation käytön edistämiseksi ja määrittää tätä tukevat periaatteet
- määrittää keinoja informaation saatavuuden helpottamiseksi ja saatavuuden organisoinniksi em. alueilla keskeisille toimijatahoille sekä edistää yhteistyötä
- työryhmän toimesta käynnistetään valituilla alueilla kokeiluja, joiden tarkoitus on selventää informaation saatavuuteen liittyviä toiminnallisia ja oikeudellisia haasteita, kysyntää ja hyötyjä
- tarkastelee julkisen tiedon uudelleen käytön vaikutuksia ja arvioida tarvittavia kansallisia toimia erityisesti EU:n julkisen tiedon uudelleenkäytön helpottamiseen tähtäävien linjausten mukaisesti.

### Työryhmän kokoonpano:

Kristiina Pietikäinen (pj), apulaisosastopäällikkö, liikenne- ja viestintäministeriö

Taru Rastas (vpj, sihteeri), neuvotteleva virkamies, liikenne- ja viestintäministeriö

Antti Eskola (sihteeri), kaupallinen neuvos, työ- ja elinkeinoministeriö

Yrjö Benson, valtion IT-johtaja, valtiovarainministeriö

Pekka Nurmi, ylläjohtaja, oikeusministeriö

Jorma Walldén, hallitusneuvos, opetusministeriö

Risto Yrjönen, tietohallintojohtaja, maa- ja metsätalousministeriö

Elisa Kettunen, erityisasiantuntija, Kuntaliitto

Tarja Riihisaari, yksikön päällikkö, Ilmatieteen laitos

Heli Mikkela, tietopalvelujohtaja, Tilastokeskus  
Olli-Pekka Heinonen, johtaja, Yleisradio  
Pirkko Saarikivi, toimitusjohtaja, Foreca Consulting  
Asta Manninen, johtaja, Helsingin kaupunki  
Jukka Andersson, johtaja, Digita  
Karri Salminen, johtaja, Logica/ITS Finland  
Seppo Virtanen, johtaja, Itella  
Merja Malkki, tietopalvelupäällikkö, FiCom  
Juha Hulkkonen, johtaja, IBM  
Kari Kyttälä, johtaja, Fujitsu  
Jouni Backman, johtava neuvonantaja, Tieto  
Antti Rainio, johtava asiantuntija, Maanmittauslaitos  
Pirjo-Leena Forsström, johtaja, CSC  
Minna Karvonen, pääsihteeri, Kansalliskirjasto