

23.3.2012

Valtiovarainministeriölle

VIITE: Lausuntopyyntö VM125:02/2007

Väestörekisterikeskuksen lausunto Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt – loppuraportista

Väestörekisterikeskus piti hyvänä Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen työryhmän asettamista ja mahdollisuutta kartoittaa laajemmin tietojen käytön esteitä sekä tehdä monipuolisia ehdotuksia purkamiseksi. Työryhmän työ ja tulokset kuitenkin raportin mukaan keskittyivät suurelta osin tietojen maksullisuuden pohtimiseen ja muiden toimenpiteiden ja niiden vaikutusten arviointi on jäänyt hyvin vähälle, joskin ehdotetuilla jatkotoimenpiteillä ja tarkemmalla selvittelyllä voidaan olettaa olevan suotuisa vaikutus maan perustietovarantojen käytön edistämiseen.

Tarkempaa selvittelyä vaativat edelleen monet tekniset ja lainsäädännölliset ongelmakohdat, jotka perinteisesti ovat olleet esteenä perustietovarantojen käytön laajentamiselle ja joiden ratkaiseminen vähentäisivät resurssien käyttöä erillisten, päällekkäisten rekistereiden ylläpitoon ja tiedon keräämiseen.

Väestörekisterikeskus pitää tärkeänä ja suositeltavana periaatteita, että yhteiskunnan tärkeimpiä perusrekistereitä käytetään aina, kun se on mahdollista ja pyritään luopumaan päällekkäisistä rekistereistä ja tietojenkeruusta. Väestötietojärjestelmän (VTJ) tietojen käyttö on jo nyt hyvin laajaa niin julkishallinnossa kuin yksityissektorillakin. VRK on pitkään tehnyt kehitystyötä VTJ:n tietojen käytön lisäämiseksi ja kehittänyt palvelutuotteitaan suorakäyttöiseen ja helposti hyödynnettävään muotoon sekä tarjonnut niitä standardien rajapintojen kautta. Peruseriaatteena on, että tietoja käytetään ajan tasaisina, suorakäyttöisen palvelun kautta aina, kun asian käsittely sitä vaatii. Näin voidaan vähentää massamuotoisen tiedon siirtelemistä paikasta toiseen ja säilömistä tarpeettomasti. Jatkuva kehittämistyö vaatii kuitenkin rahoituksen turvaamista investointeihin, mikä tähän asti on voitu pitkälle taata tulorahoituksella.

Lausuntopyynnössä toivottiin erityisesti kannanottoja neljään seuraavaan asiaryhmään.

1. Tietoluovutuksista perittäviä maksuja koskevat periaatteet, niiden toteuttaminen ja vaikutukset

Työryhmän ehdotusten pääpaino keskittyi tietojenluovutuksen hinnoitteluun ja väittämään, että mahdollisimman alhaisilla hinnoilla tai maksuttomuudella lisättäisiin käyttöä merkittävästi. Kuitenkin on muistettava, että VTJ:n tietojen käyttö edellyttää





23.3.2012

[Yksikkö]

hyväksyttävää käyttötarkoitusta (eli tietoja ei saa kysellä, ellei käsillä ole tapaus, joka antaa oikeutuksen VTJ:n käyttöön). Jos tuotteiden kysyntä kasvaisi merkittävästi niiden maksuttomaksi tulemisen myötä, joutuisi VRK tekemään selvityksiä syistä, jotka ovat aiheuttaneet lisäkyselyjen tarpeen. Sinänsä työryhmän ehdotus, että julkishallinnon sisällä vakiomuotoisten tietopalveluiden käyttö olisi jatkossa maksutonta, on suositeltavaa, jos se poistaa ehkä ne viimeisetkin tapaukset, joissa on käytetty vanhaa tietoa syystä, että kysely maksaa. Joskin summat, joita esim. eri kunnat ovat tietojen käytöstä maksaneet, ovat olleet vähäisiä yksittäisen asiakkaan kohdalla. Kun käyttäjämäärä ja käyttö on vuosien varrella kasvanut ja hinnoittelu on ollut omakustannushintaan perustuva, on hintoja koko ajan laskettu ja pidetty kustannusvastaavuus 100% julkisen hallinnon tietopalveluissa. Maksullisuus on taannut VTJ:n jatkuvan kehittämisen yhä paremmin asiakkaiden toiveita vastaavaksi, ja tästä ovat olleet yhtä mieltä myös yksityisen sektorin asiakkaat. Tämä on mahdollistanut yksityissektorin näkökulmasta erittäin tärkeän seikan eli nopean tietotoimituksen.

Joka tapauksessa ei pitäisi tapahtua mitään massiivista tietojen kysynnän kasvua vakiomuotoisten tietopalvelujen osalta, sillä lähes kaikki hyväksyttävät käyttötarkoitukset ovat jo käytössä. Näin ollen on oletus, että vasta vuonna 2010 käyttöön otettu uusi käyttöympäristö ja sen suoma kapasiteetin lisäys riittää vähäiseen käytön lisääntymiseen, joka julkishallinnon vakiomuotoisten tuotteiden maksuttomuudella saattaa olla. Sen sijaan, jos lähdetään laajentamaan maksuttomuutta esim. yksityiselle sektorille (joskin sillä sektorilla on julkishallintoa tiukempi käyttötarkoitussidonnaisuusvaatimus), voi olla tarpeita järjestelmärakenteen ja käyttökapasiteetin muutoksille.

Maksuttomuuden mahdollinen ulottaminen myös muuhun kuin vakiomuotoiseen tietopalveluun voisi johtaa tilanteeseen, jossa asiakkaille loppuvuodesta joudutaan sanomaan, että rahat ovat loppu ja seuraavat toimitukset voidaan tehdä vasta seuraavana vuonna, kun toimitusten tekninen toteutus ostetaan ulkoiselta toimijalta. VRK otti käyttöön omana pilottiratkaisuna maksuttomat rakennustietojen vakiopoimintatuotteet ja rakennuskyselyt kunnille. Tulomenetyksen arvo oli n. 250 000 euroa ja sen lisäksi teknisen toimittajan kustannukset kasvoivat n. 150 000 euroa. Ylimääräinen kustannus oli mahdollista kattaa, kun maksullisten tuotteiden kysyntä oli kasvanut samaan aikaan muualla riittävästi. Samaan aikaan tehtiin yksityisen sektorin tuotteissa hinnanalennus, joka ei realisoitunut loppuasiakkaiden hinnoissa, vaan meni ns. jälleenmyyjän lisäkatteeksi.

Työryhmän työn aikana selvitettiin kustannusvaikutuksia ja tulojen menetystä, joka seuraisi vakiomuotoisten tietopalvelujen maksuttomuudesta ja laskelmissa päädyttiin esittämään tulojen menetyksen korvaavaa summaa tietojen luovuttajille ja mahdollisia budjettileikkauksia niille, joiden ei enää tarvitse maksaa. Yhtenä vaikutuksena työryhmän raportissa esitettiin, että laskutuksen kustannukset pienenevät. Vaikutukset VRK:lle ovat aivan marginaaliset, sillä laskutus on ollut pitkälle automatisoitua vakiomuotoisten tietopalvelujen osalta, joten suuria kustannussäästöjä sen suhteen ei ole saavutettavissa. Raportissa esitetyt ja myöskin VM:n antaman ohjeistuksen mukaiset korvaussummat on viety kehysuunnitelmiin. Summat ovat sellaisia, että ne juuri ja juuri kattavat ne kustannukset, joita nykyisen suuruisella vakiomuotoisella tietopalvelulla on. Kehitysvaraa tai investointivaraa ei niissä ole. Jos halutaan tietojen käytön laajenevan ja monipuolistuvan, on tietojärjestelmien ja palveluiden kehittäminen turvattava riittävällä rahoituksella. Jos jatkossa toimitaan pelkän budjettirahoituksen turvin, voi kehittäminen vaarantua merkittävästi. Kehittämistä välttämättä on niin kauan kuin esim. yksityisen sektorin kysynnän tarve ja sen kasvu, voidaan tyydyttää tuottamalla joustavia palveluja ja asiakkaat ovat valmiita siitä maksamaan.



[Yksikkö]

23.3.2012

2. Julkisen hallinnon avoimen datan lisenssimalli ja sen soveltuminen julkisen hallinnon tietoaaineistoihin

Työryhmän tavoitteena oli saada aikaan ehdotus, jolla erityisesti perustietovarantojen tiedot olisivat laajasti koko yhteiskunnan käytössä ja tätä edistämään esitettiin sellaisia hinnoitteluperiaatteita ja lisenssiehtoja, joilla helpotettaisiin tietojen käyttöä. Työryhmä laati avoimen datan lisenssimallin, jota sellaisenaan ei voida soveltaa VTJ:n tietojen luovutukseen, mutta on ehkä käyttökelpoinen niiden aineistojen kannalta, jotka voidaan luokitella avoimeen dataan kuuluviksi.

Monet työryhmän esitykset ja väittämät sekä esitysten vaikutuksien arviointi perustui ajattelulle tietojen avaamisesta ja vapaasta käytöstä. Väestötietojärjestelmän tiedot ovat kuitenkin kaikki käyttörajoitusten alaisia eikä pelkällä hinnan alennuksella tai edes täydellä maksuttomuudella saavuteta samanlaisia käyttöä lisääviä vaikutuksia kuin työryhmän raportissa on esitetty. Jo tällä hetkellä voidaan sanoa, että VTJ:n tiedot ovat niin laajassa käytössä, erityisesti yksityisellä sektorilla kuin on mahdollista nykyisen lainsäädännön rajoissa.

Monet työryhmän ehdotusten vaikutukset perustuvat eurooppalaisiin tutkimuksiin tietojen avaamisesta ja niissä kaikissa on kyse paikkatietoaaineistoista tai esim. sääennusteista yms. Missään tutkimuksessa ei esitetty kokemuksia VTJ:n kaltaisen tietovarannon avaamisesta eikä henkilötiedoista. Henkilötietojen laaja yhteiskäyttö, joka Suomessa on normaalia, niin julkishallinnossa kuin yksityisellä sektorillakin, on lähes mahdottomuus Euroopassa jo pelkästään vastaavien tietovarantojen puutteen vuoksi, mutta myös tiukemman sääntelyn vuoksi. EU:n tietosuojalainsäädäntö on tulevaisuudessa mitä todennäköisimmin vielä tiukentumassa, mutta sen tyyppisen kehityksen vaikutuksia ei raportissa mitenkään käsitellä. Kuitenkin kun VTJ asetetaan työryhmän tarkastelussa samalle viivalle kuin muut rekisterit, jotka eivät sisällä yhtä tiukkojen rajoitusten alaisia tietoja, ei voida olla varmoja, että työryhmän raportissa esitetyt vaikutukset sellaisinaan olisivat saman kaltaisia kaikkien ns. perusrekistereiksi määriteltyjen tietovarantojenkaan kesken.

3. Perusrekisteritietojen käyttöehdot ja niiden soveltaminen perusrekisterien ja julkisen hallinnon muiden viranomaisten tietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen

Kuten loppuraportissa todettiin, ei kaikille perusrekistereiksi määritellyille tietovarannoille voitu esittää yhtenäisiä, kaiken kattavia käyttöehtoja. VTJ:n tietojen luovutusta säätelevät henkilötietolaki sekä laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista. Voidaan sanoa, että lähes kaikki VTJ:n tiedot ovat käyttötarkoitussidonnaisia ja niihin voidaan pääsääntöisesti soveltaa raportin liitteenä olevia käyttöehtoja, tarkennettuina niiltä osin kuin erityislainsäädäntö asettaa lisärajoituksia. Käyttöehtoja kuvaava dokumentti on hyvä kokooma erilaisista seikoista, jotka tulee huomioida, kun perusrekisteritietoja käytetään.

Käyttöehtojen suhteen on kannatettavaa, että yhteisissä portaaleissa ja hakemistoissa kuvataan mahdollisimman selkeästi, millä ehdoilla kunkin tietovarannon tiedot ovat asiakkaiden käytettävissä. VRK tukee ja on mielellään mukana kehittämässä yleisiä rajapintapalveluja ja tietosisällön metatietokuvauksia, joskin viimeksi mainittu vaatii kehittämisresursseja, joita nykyisissä, tiukoissa henkilöresurssikehyksissä, on vaikea taata.



23.3.2012

[Yksikkö]

4. Ehdotetut toimenpiteet sekä selvitys tehdyistä tietovarantokartoituksista

Työryhmä ehdotti maksukäytäntöjen muutoksia toteutettavaksi melko nopealla aikajänteellä aloittaen julkishallinnon toimijoiden välisistä maksuista vakimuotoisiksi määriteltyjen tietoluovutusten osalta. Kuten edellä on todettu VRK piti ehdotusta kannatettavana, joskin määrittely sen suhteen, mitä tuotteita sisällytettiin tähän kategoriaan, jäi pitkälle viraston itse päätettäväksi.

Jatkotoimenpiteenä esitetty maksujen alentamisen tai maksuttomuuden laajentaminen koskemaan myös muita kuin julkishallintoa ja vakimuotoisia tuotteita tulisi perustua tarkempaan taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten ja lainsäädännön muutostarpeiden selvittelyyn ja toteutusaikataulun tulisi olla riittävän pitkä. Nykyinen hallituskausi on siihen liian lyhyt.

VRK pitää kannatettavana, että ministeriöt ottaisivat selkeämmän ohjausvastuun määriteltäessä maksukäytäntöjä sekä kustannusten korvaamista joko maksutuloilla tai budjetista.

Niin ikään olisi hyvä käynnistää selvitystyö lainsäädännöllisten rajoitusten kartoittamiseksi ja sen selvittämiseksi, olisiko myös VTJ:n tiedoista osa luovutettavissa ilman käyttötarkoitussidonnaisuutta tai jopa "avoimen datan" luokkaan katsottavaksi aineistoksi. VTJ:n rakennustietojen osalta on halukkuutta selvittää, onko niiden jonkinasteiselle avaamiselle mahdollisuuksia.

Työryhmä esitti, että helpottamalla tietojen saatavuutta mm. alentamalla hintoja tai jopa poistamalla ne kokonaan, lisätään ja synnytetään uutta liiketoimintaa. Näin varmasti on sellaisten tietovarantojen osalta, joiden avaamiselle ei ole lainsäädännön asettamia esteitä. Kuitenkin VTJ:n kyseessä ollen ei tällaista vaikutusta ole saavutettavissa, ellei lainsäädäntöä muuteta. VTJ:n rakennustietojen osalta on esitetty, että niiden ei pitäisi nauttia samaa henkilötietojen suojaa kuin VTJ:n henkilötiedot ja ne voitaisiin erottaa vapaammin käytettäväksi tietovarannoksi. Toistaiseksi tulkinta on kuitenkin ollut tiukka. VRK kannattaa ajatusta, että selvitetään myös mahdollisuudet lainsäädännön muuttamiseksi tai vähintään käydään läpi lain tulkinta ja käytänteet näiltä osin.

Virastoille ehdotettujen toimenpiteiden lista on kannatettava ja VRK on osaan toimenpiteistä jo ryhtynyt, joskin rajalliset henkilöresurssit sekä teknisen ympäristön asettamat haasteet tulevat pitkittämään työn ajallisesti kestämaan jopa 2020-luvulle asti. Mitä tulee ns. anonymisoitujen yksikkötason tiedostojen tuottamiseen tutkimuskäyttöön, on siinä paitsi erittäin suuria teknisiä haasteita, mutta myös lainsäädännöllisiä esteitä. Tämän työn toteuttamiseen tulisi asettaa ministeriötason työryhmä sekä erillinen rahoitus järjestelmän luomista varten.

Väestörekisterikeskuksessa ei ole tehty tietovarantojen selvitystyötä arkkitehtuuryhteydessä, joskin eri vaiheissa järjestelmän kokonaiskehittämistä tehtäessä, on käyty läpi asiakkaiden tietotarpeita ja arvioitu VTJ:n tietosisällön kokonaisuutta. Näin tehtiin VTJ2000 hankkeessa, ja nyt meneillään olevassa RaKi-hankkeessa, jossa pääpaino on VTJ:n rakennustietojen käsittelyn ja sisällön uudistamisessa, pyrkimyksenä ainakin jossain määrin erottaa rakennustiedot henkilötietosisidonnaisuudesta.

VRK toimii myös aktiivisena JUHTAn asettamassa PERTIVA ryhmässä, jossa käsitellään perusrekisteritietojen yhteiskäytön edistämistä sekä tietämyksen levittämistä perusrekisterien tiedoista ja käyttömahdollisuuksista.



23.3.2012

[Yksikkö]

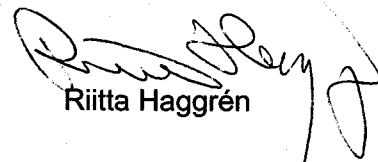
Yhteenvedona voidaan todeta, että VRK pitää hyvänä tavoitetta perusrekisteritietojen käytön edistämiseksi sekä useimpia esitettyjä toimenpiteitä tavoitteisiin pääsemiseksi. Kuitenkin tulisi vielä täsmentää toimenpiteitä ja vaikutusten arviointia ja hinnoittelua mietittäessä tulisi tehdä tarkemmat, perusteelliset kannattavuus- ja kustannuslaskelmat. Väestötietojärjestelmän osalta on tärkeää edetä siten, että selvitetään ja evaluoidaan yhdessä ministeriön kanssa VTJ:n sisältö, lainsäädännön muutostarpeet ja muut yksityiskohdat ennen kuin tehdään lopullisia hinnoitteluun ja tietojen luovutuksen käytäntöihin liittyviä päätöksiä voimaantuloaikatauluineen.

Ylijohtajan sijainen
Johtaja



Lea Krohns

Johtaja



Riitta Haggrén