

19.04.2012

211/00/02/023/2012

Valtiovarainministeriö
Anne Kauhanen-Simanainen
anne.kauhanen-simanainen@vm.fi
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite ”VM125:02/2007 Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt”

**HELSINGIN SEUDUN YMPÄRISTÖPALVELUT -KUNTAYHTYMÄN LAUSUNTO JULKISHALLINNON
TETOLUOVUTUSTEN PERIAATTEET JA KÄYTÄNNÖT - LOPPURAPORTISTA**

Valtiovarainministeriö pyytää päätöksentekoa ja jatkokehittämistä varten lausuntoa Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt julkaisusta (Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2012), joka on Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen-työryhmän loppuraportti. Työryhmän tavoitteeksi annettiin tietovarantojen saaminen tarkoituksenmukaiseen hintarakenteeseen johtavilla hinnoitteluperiaatteilla ja lisenssiehdoilla tarjolle tietojen tarvitsijoille. Eräänä selvitettävänä mahdollisuutena mainittiin tietojen osittainen tai täydellinen maksuttomuus. Tavoitteena on, että tietovarannot ovat laajasti yhteiskunnan käytössä.

Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä seudullisen tiedon tuottajana

Helsingin seudun ympäristöpalvelut on kuntayhtymä, joka tuottaa ympäristöpalveluita Helsingin seudun asukkaille ja yrityksille. Toimialamme ovat vesi- ja jätehuolto sekä seututietopalvelut. Tuotamme ja järjestämme korkealaatuisia vesi- ja jätehuoltopalveluita sekä tuotamme ajantasaista seudullista tietoa kustannustehokkaasti ja ympäristöystävällisesti. Visiomme vuoteen 2015 on ympäristövastuullinen metropoli.

HSY:n seutu- ja ympäristötiedon tehtäviä ovat ilmanlaadun seuranta, ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen strategiatyö sekä seudullisen rekisteri- ja paikkatiedon sekä seudun kehitystä kuvaavan tiedon tuottaminen, jalostaminen ja tietopalvelu. HSY tuottaa seudullisia tietoaineistoja, analyysejä ja asiantuntijaraportteja. Tuotteemme palvelevat laajenevan pääkaupunkiseudun suunnittelua, tutkimusta ja päätöksentekoa.

Erityisesti lausuttavana olevaan aihepiiriin liittyen HSY ylläpitää ja kehittää yhteistyössä pääkaupunkiseudun kuntien kanssa Seudullisen perusrekisterin yhteistyösopimukseen (Dnro 810/00/01/012/2010) pohjautuen Seudullista perusrekisteriä, johon harmonisoidaan pääkaupunkiseudun kuntien kuntarekisteritiedot yhtenäiseksi tietopohjaksi ja johon pohjautuen HSY tuottaa erilaisiin käyttötarpeisiin soveltuvia tietotuotteita, joita pääsääntöisesti on kehitetty virkakäyttöön. Seudullisen perusrekisterin tiedot ja siihen pohjautuvat tietotuotteet ovat pääkaupunkiseudun kuntien ja ei-liiketoimintapohjaisten kuntayhtymien käytössä veloituksetta. Muille toimijoille pääkaupunkiseudun rekisteriyhteistyöryhmä on määritellyt vuosittain vahvistettavan hinnaston, joka

19.04.2012

211/00/02/023/2012

yksikköhinnoiltaan noudattelee kuntien omia käytäntöjä ja on linjassa valtion perimien maksujen kanssa (KTJ ja VRK:n tiedot).

HSY selvittää parhaillaan tietojen avaamista ja sen juridista pohjaa yhteistyössä Helsinki Region Infoshare-hankkeen kanssa. Marraskuussa 2011 HSY avasi ensimmäisen kerran seudullisia paikkatietoja yleistettyinä 500x500 ruutuihin, jotta tietojen jatkohyödyntäminen olisi helppoa, mutta myös tietosuojan varmistamiseksi.

HSY:n näkemykset pyydettyihin asiakokonaisuuksiin

Lausuntopyynnössä toivottiin näkemyksiä erityisesti ao. neljästä näkökulmasta:

1. Tietoluovutuksista perittäviä maksuja koskevista periaatteista, niiden toteuttamisesta ja vaikutuksista

HSY katsoo, että periaatteet maksuttomuuteen siirtymisestä julkishallinnon tietoluovutuksissa ovat hyvät. Muutos koskisi viranomaisten välisiä vakimuotoisia (julkisesti käyttöön annetun avoimen rajapinnan välisiä) tietoluovutuksia ja valmisteltaisiin toteutettavaksi vuoden 2013 talousarvioon. Muiden kuin rajapintapalveluiden takana olevien tietojen osalta tavoitteena olisi luovuttaa tiedot ensisijaisesti maksutta tai irrotuskustannuksilla (enintään PSI-direktiivin mukainen veloitus) ja toteuttaa siirtyminen vaiheittain aloittaen perusrekistereistä.

Huomionarvoista on, että suunnitelmallinen ja hallittu siirtyminen sekä tietojen ylläpitävien tahojen rahoituspohjan pitkäjänteinen turvaaminen on ensisijaisen tärkeää. Muutos ei saisi vaarantaa tietopalvelujen tarjoamista ja niiden laatua. Myös siirtymävaiheessa vaadittavat toimenpiteet itsessään aiheuttavat lisäkustannuksia, jotka on budjetoinnissa otettava huomioon.

2. Julkisen hallinnon avoimen datan lisenssimallista ja sen soveltuvuudesta julkisen hallinnon sellaisiin tietoaisteistoihin, joiden luovuttamiselle ei ole mitään lainsäädäntöön perustuvia rajoituksia

Työryhmän ehdottama lisenssimalli on pääsääntöisesti sama kuin pääkaupunki-seudun kuntien yhteisessä Helsinki Region Infoshare (HRI) avoin seututieto verkkopalvelussa sovellettu lisenssi.

HSY on jo avannut kyseisen tyyppiseen "nimeä"-lenssiintä pohjautuen seudullisesti yleistettyjä aineistoja. HSY katsoo, että nimeä-lisenssi on hyvä sillä sen avulla aineistoja on mahdollista jakaa mahdollisimman esteettömästi, mutta tiedon tuottajalla on ainakin teoreettinen mahdollisuus nähdä missä julkisissa palveluissa tietoja hyödynnetään.

Avoimien tietojen jatkokehittämisen kannalta tietopalveluiden tuottajat eivät valitettavasti kuitenkaan nimeä-lisenssin avulla saa riittävästi tietoa tietojen hyödyntämisestä tietopalvelujen jatkokehittämiseksi. Jatkokehittämisen näkökulmasta palaute on kerättävä muulla tavoin.

19.04.2012

211/00/02/023/2012

Käyttöoikeuksien osalta edellytys, että aineistoa voi vapaasti yhdistellä muihin tuotteisiin voi yksikkötasoisien paikkatietojen julkaisemisen osalta osoittautua tietosuojasyistä ongelmalliseksi. Tieto itsessään voi olla tietosuojan kannalta ongelmaton (vaatimus, että yksittäiseen henkilöön tai hänen perheeseensä kuuluvaa ei voida tunnistaa tai yksilöidä), mutta yhdistettäessä jonkin toisen tiedon kanssa tilanne voi muuttua. Lisenssissä tulisi näiltä osin ennaltaehkäisevästi selvittää aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä ja siihen liittyviä velvoitteita ja rajoitteita.

3. Perusrekisteritietojen käyttöehdoista

Raportissa on todettu, että käyttöehtojen tavoitteena on määritellä ja yhdenmukaistaa viranomaisten pitämistä yhteiskunnan perusrekistereistä luovutettujen tietojen käsittelyä ja perusrekisterien tietoihin myönnettyjen käyttöoikeuksien sisältöä koskevat yleiset ja yhteiset periaatteet. Käyttöehtoja voidaan soveltuvin osin käyttää myös julkisen hallinnon viranomaisten pitämien muiden tietovarantojen käsittelyyn ja luovuttamiseen.

HSY katsoo, että on hyvä tunnistaa perusrekisterien ja kuntarekisterien tietojen käsittelyyn liittyvät yleiset käyttöehdot. Näin yleisellä tasolla ne eivät kuitenkaan ole kovin helposti sovellettavissa eivätkä tuo nykykäytäntöihin selkeyttä. Käyttöehdot ovat rekisterikohtaisia. Jotta käyttöehdoista olisi hyötyä, ne tulisi kuvata rekisterikohtaisesti ja täydentää esimerkiksi rekisteriselostekäytännöllä ja muilla rekisterin pitoon ja tietojen käyttöön liittyvillä rajoituksilla, ohjeilla ja säännöillä.

4. Raportissa esitetyistä toimista ja tehtävistä (s. 47 -50) sekä

- Selvitys onko HSY:ssä jo tehty tietovarantojen kartoitusta osana tietoaarkkitehtuurityötä, missä vaiheessa se on?
- Mitä suunnitelmia HSY:llä on tietovarantojen avaamiseksi uudelleenkäyttöä varten?

Työryhmän toimenpide-ehdotukset valtionvarainministeriölle, ministeriöille ja valtion virastoille sekä kuntasektorille

HSY katsoo, että työryhmän esittämät toimenpide-ehdotukset pohjautuvat realistiseen käsitykseen uusiin ehdotettuihin käytäntöihin siirtymiseen vaadittavista toimenpiteistä.

HSY katsoo, että valtiovarainministeriön budjettiosaston selvitykset rekisterinpitäjille maksettavista korvauksista kompensationsa saamatta jäävistä tietojen myyntituloista on tietopalveluiden turvaamisen ja erityisesti niiden laadun turvaamisen näkökulmasta erittäin tärkeää.

HSY kannattaa ehdotusta yleiseen käyttöön vapaasti soveltuviin aineistojen jalostamista olemassa olevista julkisista tietovarannoista. Se olisi tietosuojan ja tietojen helppokäyttöisyyden näkökulmasta suotavaa. Tietojen avaaminen kaikkien hyödynnettäväksi vaatii tietojen kuvaamista ja "tuotteistamista", jotta tietojen väärintulkinnan mahdollisuus saadaan minimoitua. HSY on omalta

19.04.2012

211/00/02/023/2012

osaltaan avannut tietosuoja- ja sopimussyistä yleistettyjä seudullisia paikkatietoaineistoja.

Raportissa on todettu, että tietojen yhteiskäytön ja uudelleenkäytön lisääminen edellyttää teknisiä kehittämistoimenpiteitä, joilla vaikutetaan tietojen luovuttamisen ja jatkokäytön kustannuksiin ja varmistetaan tietoturvasuus. Ehdotetut toimenpiteet on lueteltu raportin sivulla 49. (rajapintapalvelut, metatiedot, käsittelyrajoitukset, sähköinen lupa-/sopimusprosessi, anonymisoitujen yksikkötasojen tiedostojen tuottaminen tutkimuskäyttöön, käytön hallinnan yhtenäistäminen). Toimenpiteet on kuvattu realistisesti.

Työryhmän käsityksen mukaan käyttörajoitusten alaisten tietojen luovuttaminen tulee jatkossakin perustumaan lupahakemukseen ja rekisterinpitäjän sen pohjalta tekemään harkintaan. Käyttöehdot tulee julkaista sähköisesti verkossa metatietojen yhteydessä. Työryhmän käsitys käyttörajoitusten alaisten tietojen lupakäytännöstä on realistinen ja ehdotus käyttöehtojen sähköisestä julkaisemisesta hyvä.

Työryhmän ehdotus kuntasektorin tietovarantojen ja tietopalvelujen selvittämisestä on hyödyllistä. Olisi myös hyödyllistä kuvata tietovirrat valtion ja kuntien/kuntayhtymien välillä, niihin liittyvät ylläpitokäytännöt ja tiedon laatuun liittyvät kysymykset. Kokonaisuudessaan kyse on mittavasta työstä, mutta kuntien ja valtion perusrekisteri- ja kuntarekisteritietojen ylläpito- ja tietopalveluprosessit ovat nivoutuneita, joten koko kokonaisuuden hahmottamisen kannalta selvittäminen olisi tärkeää uusiin käytäntöihin siirryttäessä.

On hyvin todennäköistä, että kunnat tulevat määrittelemään omia maksukäytäntöjään niin, että ne ovat linjassa valtion käytäntöjen kanssa. Tämä koskee myös Seudullisen perusrekisterin tietojen veloituksia muun kuin virkakäytön osalta. Olisi hyvä, jos kunnissa ehdittäisiin tehdä vaadittavat selvitykset toimenpiteiden vaikutuksista ja muutosten hallitusta huomioimisesta yhteen sovitettussa aikataulussa, jos esitykset valtion siirtymisestä ehdotettuihin maksuttomiin tiedonjakelukäytäntöihin toteutuvat esitetyssä aikataulussa.

Tietovarantojen kartoitukset HSY:ssä

HSY:ssä on tehty organisaatiomuutoksen myötä oman organisaation tietojärjestelmien kartoitusta, mutta varsinaista tietojärjestelmien sisältöihin liittyvää tietoarkkitehtuuryötä ei ole vielä aloitettu.

HSY:n suunnitelmat tietojen avaamiseksi

HSY on avannut tietosuojasyistä ja tietojen helppokäyttöisyyden vuoksi yleistettyjä paikkatietoja pääkaupunkiseudulta. Tähän mennessä on avattu paikkatietoja pääkaupunkiseudun väestön ja rakentamisen kehityksestä ruudukkoaineistoina (500x500m). Seudullista rakennusmaavarantotietoa kuvaavat SeutuRAMAVA-tiedot on avattu yleiseen käyttöön kaupunginosittaisena aineistona. Lisäksi yhteistyössä pääkaupunkiseudun

19.04.2012

211/00/02/023/2012

kuntien kanssa tuotettu ja HSY:n tuotteistama seutukartta-aineisto on avattu vapaasti hyödynnettäväksi. Avatut aineistot on julkaistu HSY:n verkkopalveluna paikkatietomuodossa (MapInfo tai/ja Esri Shape) ja tietosuoja- ja sopimussyistä tietojen julkaisemisessa aineistot on yleistetty. Poikkileikkausaineistot kattavat aikasarjat vuosilta 1997–2003 ja 2008–2011. Tietojen avulla on mahdollista tarkastella muutoksia pääkaupunkiseudun väestössä ja rakentamisessa eri vuosina.

HSY tekee tiiviisti yhteistyötä pääkaupunkiseudun kuntien Helsinki region infoshare-hankkeen (HRI) kanssa. HSY haluaa osaltaan edistää avointa tietopolitiikkaa ja tulee avaamaan kaikkia hallinnoimiaan aineistoja, jotka tietosuoja- ja sopimussyistä on mahdollista avata yleiseen käyttöön.

Parhaillaan selvitetään mm. ilmanlaadun mittauspisteiden, jätteiden kierrätyspisteiden ja pääkaupunkiseudun ilmastostrategiatyön seurannan pohjana toimivien ns. ilmasto-indikaattoriaineistojen julkaisemista sekä yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa, ruutuihin yleistetyn Helsingin seudun yritys- ja toimipaikka-aineiston julkaisemista.

Muita huomioita työryhmän raporttiin liittyen

Raportissa on todettu, että valtiovarainministeriön julkaisemassa Julkisen hallinnon tietoarkkitehtuurissa kuntien ja valtionhallinnon tavoitetila kuvataan seuraavasti: ”Kunta valtio-tietovirtojen kehittämisessä tulee pyrkiä siihen, että yhteinen perustieto tallennetaan kansallisiin tietojärjestelmiin vain yhden kerran yhteen paikkaan, josta se on mahdollisimman nopeasti maksutta saatavissa, vertailtavissa ja muiden tiedon toimittajien ja tietoa tarvitsevien käytössä sekä yhdistettävissä tehokkaasti toiminnassa tarvittaviin organisaatiokohtaisiin tietoihin.”

Lisäksi raportissa on todettu (s. 54), että mainittu ”valtiovarainministeriön määrittelemän tavoitetilan saavuttaminen vaatii edelleen paljon kehittämistä semanttisen ja teknisen yhteentoimivuuden sekä tietopalvelujen käytettävyyden ja luotettavuuden nostamiseksi sille tasolle, että tietojen säilytyksestä erillisjärjestelmissä voidaan luopua”. HSY:n näkemyksen mukaan toteamus on realistinen. Kehittämistyössä tulisi huomioida myös tietojen eheyteen, laatuun ja harmonisointiin liittyvät kysymykset, jotka nousevat erityisesti esille tietoja jalostettaessa ja analysoitaessa.

Toteamus (s. 55), että kun viranomaiset käyttävät lisääntyvästi yhteiskäyttöisiä perustietovarantoja kansalaista tai yritystä koskevan tiedon hakemiseen, tiedon käyttö parantaa yleisesti tiedon laatua, koska virheet ja puutteet ajantasaisuudessa havaitaan helpommin. HSY:n näkemyksen mukaan tiedon käyttö sinänsä ei suoraan paranna tietojen laatua, jollei rekisterinpitäjillä ole selkeitä käytäntöjä miten he keräävät tietojen oikeellisuutta koskevaa palautetta ja huolehdi riittävistä resursseista tietojen laadusta huolehtimiseen ja ylläpitoon.

Toteamus (s. 56), että avoin datan jakelu mahdollistaa tietojen jatkojalostamisen (uudelleenkäytön) uusiksi tietopalveluiksi esim.

19.04.2012

211/00/02/023/2012

yhdistelemällä, visualisoimalla ja tarjoamalla tietoja eri käyttäjäryhmille sopivissa muodoissa ja palvelukanavissa on hyvä. Tärkeää on myös se, että samassa yhteydessä todetaan, että tietojen avaamisen yhteydessä on varmistettava että kansalaiset voivat luottaa tietosuojaan.

Tietojen hyödyntäminen edellyttää tietoa olemassa olevista tiedoista. Raportissa on mainittu verkkopalvelut data.suomi.fi ja www.hri.fi. Paikkatietoalalla INSPIRE-direktiivin velvoittamana Maanmittauslaitos ylläpitää kansallisen toimeenpanoelimenä Paikkatietoikkuna-verkkopalvelua, jonka avulla kaikkien eri toimijoiden on mahdollista laittaa standardimuotoiset kuvaukset omista aineistoistaan valtakunnalliseen keskitettyyn hakupalveluun. Palvelussa on kuvattuna sekä maksulliset, että maksuttomat aineistot. HSY:n katsoo, että käyttäjänäkökulmasta olisi hyödyllistä, että vähintään kansallisen tason eri verkkopalveluportaalit tulisi integroida, jotta kaikki tieto (metatieto, tieto tiedosta) olisi mahdollista löytää yhdestä paikasta, olipa kyse maksullisesta tai veloituksettomasta aineistosta.

Tutkimus-, kehitys-, seuranta- ja innovaatiotoimintaan liittyen raportissa kuvataan julkisen sektorin tietovarantojen roolin tärkeyttä tutkimustoiminnan aineistolähteenä sekä tähän liittyviä ongelmia mm. tietoaineistojen varastoinnin ja hallinnan hajanaisuus, moninainen lainsäädäntö, tietoaineistojen käyttöehdot, maksut ja aineistojen hyödyntämistä tukevien palvelujen puutteellisuus.

HSY:n kehittämän ja ylläpitämän seudullisen perusrekisterin tietopohjaa hyödynnetään erilaisten seudullisten tietopalvelutuotteiden rakentamisessa ja tiedon jalostamisessa. Esimerkiksi keskeiset suunnittelua palvelevat paikkatiedot sisältävä tietokokoelma SeutuCD on pääkaupunkiseudun kuntien ja kuntayhtymien virka- ja konsulttikäytön ohella ollut jo pitkään veloituksetta hyödynnettävissä myös ei-kaupalliseen tutkimukseen. Pääkaupunkiseudulla jo nyt saavutettuja hyötyjä on osittain kuvattuna s.57 listassa. HSY on myös avannut tietosuojasyistä yleistettyjä ja helppokäyttöiseksi jalostettuja aineistoja vapaasti hyödynnettäviksi avoimiksi tiedoiksi (lisätietoja www.hsy.fi/avoindata).

Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä



Raimo Inkinen
toimitusjohtaja

JAKELU

Valtiovarainministeriö, Anne Kauhanen-Simanainen

TIEDOKSI

HSY:n kirjaamo