

Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt -raporttiin saatujen lausuntojen yhteenveto

Valtiovarainministeriö pyysi 29.2.2012 lausuntoja Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen -työryhmän loppuraportista (Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2012). Lausuntopyyntö on liitteenä 1. Lausunnot ovat valtioneuvoston hankerekisterissä (www.hare.vn.fi) hankkeen (hankenumero VM125:02/2007) tiedoissa kohdassa Asiakirjat.

Lausuntoja saatiin yhteensä 97. Lausunnoista kuusi oli ministeriön laatiman lausunnon liitteenä. Lausunnot jakautuvat lausunnonantajan sektorin mukaan seuraavasti:

Valtion virastot	56
Kunnat	17
Muut kuntasektorin organisaatiot	12
Järjestöt	4
Yliopistot	6
Muut	2
Yhteensä	97

Raporttiin pyydettiin kansalaisten kommentteja Otakantaa.fi -palvelussa. Palveluun tuli 13 kommenttia.

Lausuntopyyntöä esitettiin neljä kysymystä, joihin valtiovarainministeriö erityisesti halusi kantoja. Tässä yhteenvedossa käsitellään aluksi vastaukset kysymyksiin. Sen jälkeen on lausunnoissa tehtyjä ehdotuksia uusista, aiheeseen liittyvistä jatkotyön kohteista. Lopuksi on yhteenveto lausunnon antajien havaitsemista puutteista työryhmän työssä ja raportissa.

Kysymys 1. Näkemyksenne tietoluovutuksista perittäviä maksuja koskevista periaatteista, niiden toteuttamisesta ja vaikutuksista

Raportissa ehdotetaan kahta periaatetta tietoluovutuksista perittäviin maksuihin:

Periaate 1: Julkisen hallinnon viranomaisten välisestä tiedon sähköisestä vakimuotoisesta luovutuksesta viranomaistarkoituksiin ei peritä maksuja. Tietojen luovutuksessa otetaan huomioon luovutus- ja muut rajoitukset.

Periaate 2: Julkisen hallinnon viranomaisten sähköisessä muodossa olevat tiedot ovat mahdollisimman laajasti kansalaisten, yritysten, tutkimuksen, koulutuksen ja koko yhteiskunnan saatavilla tietoja koskevat luovutus- ja muut rajoitukset huomioon ottaen. Tiedot luovutetaan ensisijaisesti maksutta tai irrotuskustannuksilla. Tietoluovutuksesta veloitetaan enintään PSI-direktiivin mukaisesti

Kaikki lausunnonantajat pitivät hyvänä ensimmäistä periaatetta. Periaate 2 sai myös laajasti kannatusta, mutta siihen kohdistui myös kysymyksiä ja tarkennusehdotuksia.

Sekä tietovarantojen ylläpitäjät että käyttävät pitivät tärkeänä sitä, että maksupolitiikan muuttuessa turvataan virastojen mahdollisuudet ylläpitää ja kehittää tietopalveluja. Useissa lausunnoissa arvioidaan, että maksupolitiikan muutoksen aiheuttama tiedon käytön kasvu lisää myös neuvonnan tarvetta.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan periaatteen 2 toteuttaminen voi alkaa perusrekistereistä, mutta sen ei pitäisi hidastaa periaatteen toteuttamista muidenkaan tietovarantojen osalta.

Ympäristöministeriö esittää, että periaatteessa 2 ei viitattaisi PSI-direktiiviin. Nykyinen direktiivi mahdollistaa kustannusten perimisen muustakin kuin irtiotosta. Direktiiviä ollaan parhaillaan uusimassa ja koska uudesta sisällöstä ei ole varmuutta, direktiiviin ei kannata viitata.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan periaatteen 2 osalta maksuperuste ei ole yksiselitteinen. VM:n ohjeistuksen viranomaisille tulee olla johdonmukaista siten, että ensisijaisena periaatteena on maksuttomuus ja jos toisin katsotaan, niin maksut on perusteltava. Irrotuskustannuksiin ei tulisi laskea tietojen keruukustannuksia. Periaatteen 2 aikataulutusta tulisi tarkentaa. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota suorien tulojen menetyksiin liittyvien tekijöiden ja kustannusten rinnalla myös hyötyihin, toiminnan järjestelyihin ja investointitarpeisiin. Tietovarantojen ylläpitäjien kustannukset voivat pitkällä aikavälillä laskea avointen rajapintojen avulla.

Sisäasiainministeriö arvioi, että ehdotuksilla voi olla merkittäviä liiketoimintaa edistäviä vaikutuksia niin yksityisen, julkisen kuin kolmannen sektorinkin liiketoiminnan puolella. Myös kansalaiset voisivat näin saada merkittäviä yleishyödyllisiä palveluja maksutta.

Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan olisi tarpeen määrätä tarkemmin siitä, miten kustannukset jaetaan oikeudenmukaisesti luovuttajan ja vastaanottajan kesken tilanteissa, joissa tietoluovutusta joudutaan muotoilemaan erityiseen käyttötarkoitukseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan tietoluovutuksista perittäviä maksuja koskevien periaatteiden siirtäminen käytäntöön on erittäin suuri edistysaskel, jolla on strategista merkitystä. Käynnistettävien toimenpiteiden tulee kohdistua osaamiseen ja innovaatioihin aineistojen hyödyntämisessä, kenties kehitysympäristöjen kautta. Toimenpiteiden tulee myös varmistaa, että menetettävät tulot saadaan muualla yhteiskunnassa korvattua, eli kaikin tavoin kannustaa tietovarantoihin liittyviin sovellusinnovaatioihin. Tietoluovutusten hyöty voi olla muutakin kuin taloudellista. Samalla avautuu myös suuri mahdollisuus sosiaaliin innovaatioihin ja mahdollisuus hyödyntää vapaaehtoisvoimia kuten Kansalliskirjaston Myyräpelissä, jonka avulla kuka tahansa voi korjata digitoinnissa ja tekstintunnistuksessa tapahtuneita virheitä.

Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen (TIKE) mukaan raportissa voitaisiin tuoda vielä selkeämmin näkyviin, miten eroavat "maksu tiedosta" ja "maksu tiedon irrottamisesta". Periaatteena siis se, että tieto ei ole maksullista, mutta työstä voidaan periä korvaus.

Liikenteen turvallisuusvirasto arvioi tietoluovutusten maksuttomuuden ja mahdollisen luopumisen kumppanimallista johtavan tietoluovutuksiin liittyvän työmäärän merkittävään kasvuun. Sen mukaan tulorahoituksen antama jousto on mahdollistanut tietopalvelujen kehittämisen. Virasto pitää kumppanimallia kaupallisessa toiminnassa perusteltuna ja järkevänä.

Liikenneviraston mukaan irrottamiskustannusten määrittelyä tulisi täsmentää suhteessa PSI direktiivin määritelmään.

Patentti- ja rekisterihallituksen mukaan sen tulot tietoluovutuksista ovat 3,5 M € vuodessa. Maksutulon menetys tulisi korvata täysimääräisesti. Viraston arvioin mukaan maksupolitiikan muutos lisäisi tietojen käyttöä ja sen kautta tietojärjestelmäkustannuksia. PRH:n ylläpitämien kauppa-, yhdistys- ja säätiörekisterien tietojen käytössä ei selvitetä käyttötarkoitusta. Rekisterien tuominen avoimien rajapintojen kautta maksuttomasti käyttöön edellyttäisi viraston mukaan henkilötietolain mukaisen käyttötarveselvityksen tekemistä, koska esimerkiksi kaupparekisterin tietosisältö henkilötietoineen voitaisiin kopioida kokonaisuudessaan.

Maanmittauslaitoksen mukaan tietopalvelutulojen kompensoinnin lisäksi sen osalta raportin tavoitteiden saavuttamisen edellyttämät investoinnit ovat 1,5 – 2,5 M € ja käyttökustannusten lisäys 0,3 – 0,5 M €/vuosi.

Metsäntutkimuslaitoksen mukaan siirtyminen maksuttomaan tietoluovutukseen vähentää laitoksen saamia tuloja, mikä vaikuttaa mahdollisuuksiin toteuttaa aineistoihin ja tietotuotteisiin liittyvää kehitystyötä. Nämä vaikutukset on arvioitu vuositasolla olevan 250 000 € ja ne olisi saatava kompensoitua laitoksen budjettirahoitukseen, mikäli näiltä osin siirrytään esitettyyn käytäntöön. Metlan nykyiset järjestelmät eivät mahdollista tällä hetkellä tietoluovutusten toteuttamista joustavasti ja automaattisesti kaikilta osin vaan tämän järjestäminen edellyttää investointeja.

Väestörekisterikeskus ei oleta periaatteiden käyttöönoton lisäävän massiivisesti väestötietojärjestelmän tietojen kysyntää, koska lähes kaikki hyväksyttävät käyttötarkoitukset ovat jo käytössä.

Verohallinnon mukaan sen tulot sähköisistä tietoluovutuksista vuonna 2011 olivat 675 000 €, joista 245 000 € valtion ja kuntien viranomaisilta. Verohallinnon näkemyksen mukaan periaatetta 1 tulkittaisiin siten, että verotustietoja koskevat tietoluovutukset olisivat pääsääntöisesti maksullisia, koska tietoja ei voida luovuttaa vakiomuotoisina ja lähes kaikki tietoluovutukset joudutaan sovittamaan asiakaskohtaisesti. Rajapintapalvelujen myötä maksuttomia olisivat lähinnä tuotteistetut palvelut. Työryhmämuistio jättää avoimeksi, miten toistuvissa tietoluovutuksissa otetaan huomioon esimerkiksi lainsäädännön muutoksista johtuvat ylläpitotarpeet. Periaatteen 2 soveltamisen tueksi tulisi rajata, milloin tiedot voidaan luovuttaa maksutta ja milloin niistä tulee periä irrotuskustannuksia vastaava maksu.

Yritys- ja yhteisötietojärjestelmän (YTJ) massatietopalvelusta ja rajapintapalvelusta Verohallinto ja PRH saavat nykyisin noin 60 000 € tuloja vuodessa. Työryhmän ehdotusten mukaan massatietopalvelun tiedot tarjottaisiin ensisijaisesti maksutta. Se aiheuttaisi merkittäviä lisäkustannuksia laitteistokapasiteetin lisäyksen muodossa.

Ilmatieteen laitos arvioi, että työryhmän esittämä julkisin varoin tuotetun tiedon jakelujärjestelmien kehittäminen, ylläpito ja asiakastuki aiheuttavat 5 – 10 htv lisätyövoiman tarpeen toteuttamistavasta riippuen. Laitos on 2011 teettänyt selvityksen ja laskelmat eri tuote- ja datapoliittisten toteutusvaihtoehtojen vaikutuksista. Selvityksissä tietojen avaamisen kokonaishyödyksi yhteiskunnalle on laskettu jopa 50 M € kompensaatiotason ollessa luokkaa kymmenesosa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että useissa tilintarkastuksissa ja tuloksellisuustarkastuksissa on huomautettu laskentatoimen ja kustannuslaskennan puutteista sekä myös suoritteiden hinnoittelua

koskevista puutteista. Valtiovarainministeriön tuleekin tiukasti ohjeistaa ja valvoa laskelmien laatimista ja valmistelussa käytettävien tietojen luotettavuutta.

Kuluttajatutkimuskeskus katsoo, että tietoluovutuksista voidaan periä kohtuullinen maksu, joka ei vähentäisi tietoluovutusten käytön houkuttelevuutta. Kaikkia tiedon keruun ja hallinnoinnin kustannuksia ei siirrettäisi tietoluovutusmaksuihin.

Geologian tutkimuskeskus (GTK) kiinnittää huomiota julkisen sektorin toimijoiden roolien monipuolistumiseen ja monimutkaistumiseen. Maksullinen palvelutoiminta on yhä olennaisempi osa monien julkisten organisaatioiden toimintaa ja sen rahoitusta. Raja viranomaiskäytön, tutkimuskäytön ja kaupallisen jatkokäytön välillä on yhteisrahoitteisen toiminnan ja yritystahojen osin rahoittaman tutkimuksen osalta usein vaikeasti määriteltävissä. Yhteisrahoitteisen toiminnan osuus on kasvussa ja sen johdosta myös aineistot, joihin yhtä useammalla on oikeuksia ja määräysvaltaa jatkokäytön suhteen.

GTK:n käsityksen mukaan ei ole kiistatonta, että kaikkien julkisten aineistojen vapaa jatkokäyttö olisi tavoitteenakaan kannatettavaa. Mikäli aineistosta kiinnostuneiden tahojen joukko on maksukykyinen ja aineiston käytöstä kohdistuva hyöty kohdistuu suoraan tiettyyn rajattuun kohteeseen (esim. yksittäiseen mineraaliesiintymään) voisi valtion edun ajatella toteutuvan jatkossakin parhaiten aineiston hinnoittelun kautta. Erityisesti vapaaseen kaupalliseen jatkokäyttöön liittyy joissain tapauksissa tarve hinnoittelua koskevaan harkintaan.

Oikeusrekisterikeskus toteaa periaatteen 2 osalta, että vuositasolla sen tulokertymä tietoluovutuksista on noin kaksi miljoonaa euroa, joten kysymys on merkittävästä tulolähteestä. Maksujen suuruus on määrätty niin, että ne kattavat tietojen irrottamisesta aiheutuvat kustannukset. Oikeusrekisterikeskus on maksullisen toimintansa osalta nettobudjetoitu virasto. Jos tulokertymä pienenee huomattavasti, sillä on voimakas vaikutus viraston budjettirahoituksen tarpeeseen.

Oikeusrekisterikeskus kiinnittää huomiota siihen, että loppuraportissa mainitaan rahoitusvaihtoehtona tietojen ylläpidon yhteydessä kerättävät toimenpidemaksut. Julkisen hallinnon viranomaisten rekistereissä oleva tieto voi olla peräisin myös eri viranomaisten päätöksistä, joista peritään maksuja jo päätöstä tehtäessä. Toimenpidemaksuja kerättyä on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että yhdestä toimenpiteestä maksu kerätään vain kerran.

Hätäkeskuslaitoksen mukaan vakimuotoinen tietoluovutus tulee määritellä tarkemmin. Loppuraportin määritelmä jättää varsin avoimeksi tällaisen luovutuksen laajuuden.

Rikosseuraamusviraston mukaan tietoluovutukset yksityiselle sektorille tulisi hinnoitella liiketaloudellisena suoritteena kuten nykyistenkin asiakirjojen osalta.

Kokkolan kaupungin mukaan kuntien maksamat maksut tiedoista ovat suuremmat kuin niiden luovutuksista saadut tulot, joten tiedonluovutusten maksuttomuus saattaa olla taloudellisessa mielessä jopa edullista kunnille, vähintäänkin kustannusneutraali.

Tampereen kaupunki toteaa, että huolimatta kuntien itsemääräämisoikeudesta tulisi myös kunnat saada luovuttamaan tietonsa vastikkeettomasti. Tähän on toki vaikea puuttua, joten toivottavasti valtion esimerkki maksuttomuudesta rohkaisee myös kuntia. Kuntasektorilla maksuperiaatteet eivät ole yhtä vahvasti esillä, koska tietoaineistosta perittävät maksut ovat harvinaisia.

Espoon kaupungin mukaan myös periaatteelle 2 tulisi asettaa aikataulu, koska se vaikuttaa budjettikehykseen ja lainsäädännön muuttamiseen.

Hämeenlinnan kaupungin mukaan kunnilla tulisi olla oikeus periä ainakin irrottamiskustannukset yksityisille tahoille luovutettavista tiedoista.

Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) kannattaa PSI-direktiiviehdotuksen mukaista ensisijaista vaihtoehtoa tietoluovutusten maksuttomuudesta viitaten mm. aiemmin tehtyihin kansallisiin linjauksiin. Maksujen periminen aiheuttaisi suhteettoman isoja hallinnollisia kuluja tietojen luovuttaja- ja vastaanottajapäässä suhteessa maksukertymään. EK haluaa muistuttaa, että PSI -direktiiviehdotuksen kansalliseksi voimaansaattamisajaksi ehdotetaan 18 kuukautta direktiivin voimaantulosta, minkä vuoksi toisen ehdotetun periaatteen toteuttamisessa tulisi edetä ripeästi. Se edellyttäisi, että valtiovarainministeriö sisällyttäisi vuosia 2013 – 2016 koskevien valtiontalouden kehysten valmisteluun myös toisen periaatteen toteuttamisen. Periaatteiden toteuttaminen edellyttää muutoksia valtionhallinnon maksuja koskevaan lainsäädäntöön ja määräyksiin. EK pitää tärkeänä, että nämä arvioidaan ja valmistellaan tarvittavat muutokset pikaisella aikataululla.

Varsinais-Suomen liitto ehdottaa periaatteen 1 piiriin kuuluvien viranomaisten nimeämistä. Vaikka maakuntien liitot hoitavat lakisääteisiä tehtäviä, ne ovat joissakin tietoluovutustilanteissa joutuneet kuntayhtyminä maksamaan tietojen saannista liiketaloudellisen hinnan.

Eläketurvakeskus toteaa, että jos tulonmenetykset korvataan julkisen hallinnon viranomaisille, olisi perusteltua korvata tietoluovutusten kustannukset myös Eläketurvakeskukselle. Sillä tulisi olla oikeus periä tietoluovutuksistaan ja rekisteripalveluistaan omakustannusperusteisia maksuja julkisen hallinnon viranomaisilta.

Työeläkelaitosten liiton mukaan työeläkeyhtiöitä tulee kohdella periaatteen 1 mukaisesti silloin, kun ne tarvitsevat viranomaisten tietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen. Liitto kannattaa Eläketurvakeskuksen lausunnossaan esittämää käytäntöä, jossa Eläketurvakeskus voi periä omakustannusperusteisia maksuja luovuttaessaan tietoja julkisen hallinnon viranomaisille.

2. Näkemyksenne julkisen hallinnon avoimen datan lisenssimallista ja sen soveltuvuudesta julkisen hallinnon sellaisiin tietoaaineistoihin, joiden luovuttamisella ei ole mitään lainsäädäntöön perustuvia rajoituksia.

Julkisen hallinnon avoimen datan lisenssimalli ja sen vahvistaminen JHS -prosessin kautta saa lausunnonantajilta laajasti kannatusta.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan lähteen mainitsemisessa perusvaihtoehto tulisi olla, että se on pakollista, jos tiedon tuottaja sitä vaatii. Maksuttomassa tiedonluovutuksessa perusvaihtoehdon lisensiointiehdot voisi laittaa säädökseen, niin että erillinen lisenssi tarvittaisiin vain, jos niistä haluaa poiketa.

Sisäasianministeriön mukaan ehdotettu velvollisuus poistaa tiedon tuottajan nimi tämän vaatimuksesta tulisi rajoittaa tilanteisiin, joissa se on toteutettavissa kohtuullisin kustannuksin. Ministeriö arvioi, että

viranomaiset saattavat tietoluovutuksia toteuttaessaan tulkita julkisuussäädöksiä eri tavoin. Lisenssimallin suhde viranomaisen toiminnan julkisuuteen kaipaa siksi täsmentämistä.

Maanmittauslaitos kiinnittää huomiota siihen, että lisensiointimalli sulkee ulkopuolelle kategorisesti kaikki palvelulupaukset mm. aineiston saatavilla olon jatkuvuudesta ja jopa ennakkoilmoitukset jakelun lopettamisesta. Lisäarvopalvelujen tuottajille jonkinlainen lupaus palvelun jatkuvuudesta on usein kynnys jatkohyödyntämiselle. Tietoluovutuksen periaatteissa voitaisiin ainakin suosittaa ennakkoilmoitusmenetelyä muutos-, keskeytys- ja lopettamistilanteissa.

Metsäntutkimuslaitos tukee esitettyä avoimen datan lisenssimallia pääsääntöisesti. Kuitenkaan emme kannata täysin vapaata aineiston kopiointi- ja levittämisoikeutta.

Geologian tutkimuskeskus ehdottaa, että ”avoin data” määritellään tarkemmin jatkokeskustelun pohjaksi. Onko lisenssimallia tarkoitus soveltaa kaikkiin tietoaaineistoihin, joihin ei erikseen ole lainsäädännöllä asetettu rajoituksia tai maksuja?

Hätäkeskuslaitoksen mukaan lisenssimallin vaarana on, että se voidaan tulkita viranomaisten antamana rajoituksena julkisten tietojen käytössä, ts. muut kuin lisenssin alaiset tiedot eivät olisikaan julkisia. Lisenssimallin suhde lakisääteiseen viranomaisen toiminnan julkisuuteen on epäselvä ja täsmentämätön

Tullihallitus esittää periaatteellisen kysymyksen: Voiko julkishallinto hyödyntää/julkaista käytännössä lainkaan avoimen datan lisenssin mukaista dataa? Tiedon tuottajahan ei sen mukaan vastaa tiedon oikeellisuudesta, ajantasaisuudesta tai saatavuudesta. Ja kuitenkin julkishallintoa veloitetaan tietojen oikeellisuuteen.

Ilmatieteen laitos toteaa, että toimialan eurooppalainen Ecomet-sopimus rajaa työryhmän esittämää avoimen datan lisenssimallia tiukemmin käyttöoikeuksia. Avoimen datan lisenssimallin soveltuvuus tapauksiin, jossa datan/tiedon tuottamiseen osallistuu monet maat, on haastavaa. Avoimen datan lisenssin voisi rajata tietoaaineistoihin, jotka ovat yksinomaan Suomen viranomaisen tuottamia.

Suomen Kuntaliitto ry ehdottaa, että avoimen datan lisenssin osalta tulisi odottaa Creative Commons lisenssin 4.0 version valmistumista ja arvioida sen soveltuvuus mieluummin kuin lähteä tekemään omaa. Jos CC 4.0 on sellaisenaan hyödynnettävissä, voidaan se ottaa osaksi JHS -standardisalkkua.

Pirkanmaan sairaanhoitopiiri arvioi, että avoimen datan lisenssimallin kohta 2.1 saattaa rajoittaa rekisterinpitäjien halukkuutta rekisteritietojen avoimuuteen, mikäli se toteutuu esityksen mukaisesti.

Helsingin kaupungin mukaan aineistojen tuottajan velvollisuuksia ja vastuita koskeva kohta 2.3 ei ole käyttöoikeuden myöntämisen kannalta oikeudellisesti tarpeen. Aineiston tuottajan velvollisuudet ja vastuut voidaan halutessa mainita myös muussa yhteydessä aineistoa luovutettaessa.

Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (HSY) on jo avannut kyseisen tyyppiseen ”nimeä” -lensiointiin pohjautuen seudullisesti yleistettyjä aineistoja. Avoimien tietojen jatkokehittämisen kannalta tietopalveluiden tuottajat eivät saa nimeä-lisenssin avulla riittävästi tietoa tietojen hyödyntämisestä tietopalvelujen jatkokehittämiseksi. Jatkokehittämisen näkökulmasta palaute on kerättävä muulla tavoin.

HSY:n mukaan edellytys, että aineistoa voi vapaasti yhdistellä muihin tuotteisiin, voi yksikkötasoisien paikkatietojen julkaisemisen osalta osoittautua tietosuojasyistä ongelmalliseksi. Tieto itsessään voi olla

tietosuojaan kannalta ongelmaton, mutta yhdistettäessä jonkin toisen tiedon kanssa tilanne voi muuttua. Lisenssissä tulisi näiltä osin ennaltaehkäisevästi selvittää aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä ja siihen liittyviä velvoitteita ja rajoitteita.

Antti Rainio esittää seuraavat keskeiset kommentit lisenssiehdotukseen:

- lisenssin ei pitäisi olla aineistokohtainen, koska silloin lisenssit alkavat eriytyä toisistaan ja aineistojen hyödyntäjien on vaikeaa hahmottaa lisenssien välisiä, usein täysin turhia, eroja
- lisenssi koskee aineiston kopioita ja niiden hyödyntämistä
- lisenssin antaja ei aina ole aineiston tuottaja, mutta immateriaalioikeuksien haltija kylläkin
- lisenssissä on hyvä tuoda esiin, että vaikka aineisto on mahdollisesti jatkuvasti saatavilla (esim. jopa rajapintapalvelussa), lisensoiva osapuoli ei vastaa mistään vahingoista, jotka aiheutuisivat jakelun häiriöistä (palvelutasoon liittyvät periaatteet ja sitä koskevat suositukset ja lupaukset tulee käsitellä ja viestiä erikseen)
- lisenssi on syytä varustaa versionumerolla (ja päivämäärällä)
- lisenssin koneluettavuutta ei ole käsitelty, mutta se on jatkossa tärkeä näkökulma avoimen datan hyödyntämisen yleistäessä.

Keski-Pohjanmaan liiton mukaan lisenssimallin käytön laajuus ja soveltuvuus jäävät avoimeksi. On epäselvää, kannattaako julkisen hallinnon avointa dataa merkitä lisensoiduksi tällä periaatteella ja mikä itse lisenssin hyötyarvo on. Riittäisikö joissakin tapauksissa vain lähdetietomerkintä? Onko tarkoituksenmukaisempaa eriyttää lupa ei-kaupalliseen ja kaupalliseen tarkoitukseen, ja varmistaa tiedon jatkokäytön seurattavuus erityisesti niiden tietojen osalta, jotka liittyvät esimerkiksi tutkimuksellisen tiedon tai aineiston tai kansallisesti merkittävaksi katsottavan tietoa-aineiston jatkohyödyntämiseen?

3. Näkemyksenne perustietorekisterien käyttöehdoista ja niiden soveltamisesta perusrekisterien ja julkisen hallinnon viranomaisten muiden tietovarantojen tietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen.

Useimmissa lausunnoissa käyttöehtoja pidetään hyvänä pohjana tietovarantokohtaisten käyttöehtojen laatimiseen. Pohja sopii muihinkin kuin perusrekistereihin. Käyttöehtoja pidettiin useissa lausunnoissa liian pitkänä. Eri tietovarantoihin suoraan soveltuvien yleiskäyttöisten ehtojen laatimista ei lausunnoissa pidetä mahdollisena, koska tietovarannot ja niitä koskeva lainsäädäntö vaihtelevat merkittävästi.

Kajaanin kaupungin mukaan nykyinenkin lainsäädäntö asettaa tietojen käytölle omat tiukat rajoituksensa, eivätkä esitetyt käyttöehdot tuo mitään uutta jo olemassa olevaan lainsäädäntöön nähden.

Sisäasiainministeriö ehdottaa, että yleisten käyttöehtojen kohtaan 7 ”Luovutusehtojen muuttaminen ja käyttöoikeuden peruuttaminen” lisättäisiin rekisterinpitäjän velvollisuus ilmoittaa muutoksista hyvissä ajoin. Ehtoihin tulisi lisätä myös maininta viranomaisten välisestä maksuttomuudesta. Ministeriön mielestä perustietovarantojen käyttöehdot ja niiden soveltuvuus tulee tarkentaa JHS -prosessin kautta. Osa käyttöehdoista edellyttää mahdollisesti laintasoista sääntelyä.

Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen mukaan olisi hyvä olla vastaavat periaatetason käyttöehdot myös muille rekistereille. Liitteessä 7 kuvatut ehdot sopisivat melko hyvin myös muiden rekistereiden käyttöön.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) mukaan tietovarantojen käytön nykyisiin rajoituksiin liittyy myös kysymys samojen tietojen päällekkäisestä keruusta ja sen aiheuttamasta, vältettävissä olevasta hallinnollisesta taakasta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa tämä on johtanut samojen tietojen keruuseen ja rekisteröintiin erikseen valvonta- ja tilastotarkoituksiin.

Vakuutusosikeus esittää, ettei järjestelmästä saa tehdä liian byrokraattista (käyttöehtojen kohta 2. Tietojen käsittelyä koskeva päätös tai lupa), vaan edelleenkin yksittäisessä asiassa esimerkiksi osoitetietojen tarkistaminen tulisi hoitua sähköisen järjestelmän kautta samalla tavoin kuin nykyisinkin.

Hallinnon tietotekniikkakeskuksen (Haltik) mukaan perusrekisteritietojen käsittelyä, käyttöä, käyttöön liittyviä mielikuvia tulee selkeyttää yhteistyöryhmän kautta, koska rajoittavia tulkintoja tietojen käytöstä ja luovutuksista tehdään mm. mielikuvien ja eriävien mielipidelakitulkintojen pohjalta. Näkemyksemme mukaan toimintaa tulisi säädellä uudella kodifioidulla lailla. Laki turvaisi tärkeiden tietoaaineistojen saatavuuden irrottamiskuluperiaattein koko turvallisuussektorille ja siten kaikki mm. paikka- tietotuotteistukset kattaisivat koko turvallisuustoiminnan piirissä olevan palvelusektorin. Lain myötä voidaan myös edellyttää riittävää tiedollista valmiustasoa turvallisuustoiminnassa. VM:n koordinoima toimielin voisi ylläpitää lain liitetietoja käyttäjistä ja heidän käyttöön saatettavista tietoluovutuksista.

Työeläkelaitosten liitto kiinnittää huomiota siihen, että kohdassa 9 määritellään perusrekisterissä olevien tietojen maksullisuuden periaatteet tavalla, joka on ristiriidassa itse raportin kohdassa 2.3 mainittujen maksullisuutta koskevien periaatteiden kanssa. Käyttöehdoissa viitataan edelleen nykyisiin maksuperustelain säännöksiin ja esimerkiksi muiden suoritteiden hintojen todetaan määräytyvän liiketaloudellisin perustein. Tämä ristiriita näyttäisi vaativan ehtojen selventämistä.

Kansaneläkelaitos toteaa, että ehtoja noudatettaneen julkishallinnossa jo nytkin, mutta nyt kirjatut käyttöehdot toimivat tarkistuslistana sekä tietojen luovuttajalle että vastaanottajalle. Kohdan 5.2 Perusrekisterien tietojen sisällöllisiä laatutekijöitä viimeisen kappaleen mukaan käyttäjä vastaa siitä, että tietoja käytetään käyttötarkoituksen mukaisesti ja että tässä yhteydessä tietolähde ja tietojen ajantasaisuus on selvitettävissä. Laki voi ensisijaisen luovutuksensaajan luovuttaessa tietojaan sallia myös esim. henkilötunnuksen ja nimen luovutuksen. Tällöin herää kysymys, velvoittaako mainittu kohta ilmoittamaan näissä tapauksissa, milloin henkilötunnus ja nimi on väestörekisterikeskuksesta saatu tai tarkistettu.

Helsingin kaupungin mukaan lainsäädännön erojen vaihtelevuudesta johtuen yleisistä perusrekisterien tietojen käsittelyä koskevista käyttöehdoista ei ole juurikaan hyötyä. Ne toimivat paremmin mallina, jonka mukaan ryhdyttäisiin laatimaan eri perusrekisterien ja käyttötarkoitusten mukaisia ehtoja. Käyttöehdot ymmärretään terminä yleensä sitoviksi. Sen vuoksi olisi parempi nimetä ehdotetut käyttöehdot ohjeiksi tai käyttöehtomalliksi.

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri kiinnittää huomiota siihen, että viranomaistehtäviksi katsottavia toimia kuten laskutusta hoidetaan yhtiötetyissä palvelukeskuksissa. Henkilötietojen luotettava selvittäminen on välttämätöntä ja käyttöluopien tulisi sallia tällaisten tilanteiden huomiointi nykyistä paremmin.

4. Näkemyksenne ehdotetuista toimenpiteistä ja tehtävistä¹ (s. 47-50).

Ehdotettuja toimenpiteitä pidettiin lausunnoissa yleisesti hyvinä ja tavoitteita edistävinä. Eräissä lausunnoissa ehdotetaan myös uusia toimenpiteitä. Kyseiset ehdotukset on koottu seuraavaan lukuun.

Työ- ja elinkeinoministeriö toivoo valtiovarainministeriöltä pikaisesti ohjeistusta tietovarantojen kartoituksesta. Ministeriö toivoo kaikkien VM:n toimesta käynnistyvien kokonaisarkkitehtuuritoimien keskinäistä ajallista ja sisällöllistä koordinoitua, koska lähes kaikki toimet hyödyntävät samoja resursseja ministeriössä ja hallinnonalan organisaatioissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö kannattaa ehdotusta, että ministeriöt käynnistävät ja organisoivat tietovarantojen kartoituksen valtiovarainministeriön ohjauksella sekä ryhtyvät tarvittaviin toimenpiteisiin tietojen yhteiskäytön ja uudelleenkäytön lisäämiseksi. LVM on perustamassa hallinnonaloista koostuva ryhmää jouduttamaan asiaa.

Oikeusministeriön mielestä tarkoituksenmukaisinta olisi, ettei vanhojen, lähiaikoina uusittaviksi tulevien tietojärjestelmien osalta rajapintamuutoksia olisi enää tarpeen tehdä. Uusien tietojärjestelmähankkeiden yhteydessä vaatimukset ovat toteutettavissa.

Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen mukaan tietoaineistojen kartoitus ja evaluointi voisi olla erillinen tehtävä lyhyemmällä määräajalla. Tietoaineistojen kartoitus kannattaa kiinnittää selkeästi osaksi tietohallintolain määräämää kokonaisarkkitehtuurityötä, ettei vahingossa tehdä kahtena erillisenä työnä arkkitehtuuria ja kartoitusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan tutkimus- ja koulutuskäytön osalta rakenteelliset uudistukset ovat kiireellisiä ja jatkoselvityksen yhteydessä mainitut toimenpiteet on toteutettava pikaisesti, jotta esim. yhteiskunnallisessa päätöksenteossa tarvittavan tutkimuksen edellyttämä toimintaympäristö saadaan nykyisten vaatimusten tasolle mm. tietopohjan ja uuden osaamisen tuottamisen suhteen. Uudistuksia voi edistää ripeästi jo ehdotettujen linjauksien mukaisesti, eli avata tutkimuksen käyttöön sellaisia tietoaineistoja, joita ei tarvitse sovittaa. Tämä ei aiheuta lisäkustannuksia, ja jo tämä parantaa tutkimuksen edellytyksiä. Seuraava vaihe, tietojen sovittamisen tarpeisiin vastaavien rakenteiden toteuttaminen ja niihin liittyvien kustannuksien kohtuullistaminen, on myös syytä saattaa pikaisesti selvitykseen.

Vakuutuslaitos yhtyy loppuraportissa esitettyyn kantaan, jonka mukaan luovutus- ja muiden rajoitusten alaisten tietojen määrittäminen järjestelmätasolla olisi erittäin vaikeaa ja että käyttörajoitusten alaisten tietojen luovuttaminen tulee jatkossakin perustumaan rekisterinpitäjien lupahakemusten pohjalta tekemään harkintaan. Tulevaisuudessa SÄHKE-normien mukaisissa tietojärjestelmissä kaikki salassa pidettävät osiot on määriteltävä ja sähköinen tiedonsiirto saattaa onnistua paremmin.

Tilastokeskus kannattaa esitettyä vaiheittaista etenemistä. Tietovarantojen tehokas käyttöön saattaminen vaatii pitkäjänteistä panostusta tietorakenteisiin, tiedon laatuun ja metadataan, lainsäädäntöön, ohjeistukseen, ohjausmalliin ja tietojärjestelmiin. Tietojen yhteiskäyttö ja avaaminen eivät saa vaarantaa

¹ Kysymyksen jatko-osana oli: ”Tähän liittyen toivomme myös julkivaltion lausunnonantajilta tietoa siitä, onko hallinnonalallanne tai organisaatiossanne jo tehty tietovarantojen kartoitusta esimerkiksi osana tietoaarkkitehtuurityötä, missä vaiheessa se on sekä mitä suunnitelmia teillä on mahdollisesti tietovarantojen avaamiseksi uudelleen käyttöä varten.” Tilannetiedot on koottu erilliseen muistioon eikä niitä käsitellä tässä yhteenvedossa.

henkilöiden tai yritysten tietosuojaa tai tilastosalaisuutta. Yhteiskunnan päätöksenteon pohjaksi tarvittavien tietojen saatavuus ja laatu eivät saa vaarantua.

Hallinnon tietotekniikkakeskuksen mukaan tietojärjestelmä uudistukset tulisi keskittää alueille, joissa tietoja ei voi hyödyntää järkevästi ja missä toimintatavat aiheuttavat merkittäviä kustannuksia kunnille ja valtiolle. Esimerkiksi kuntien rakennusvalvonnan ylläpitämää tietoa rakennuksista (pohjakuvat) kerätään ja arkistoidaan edelleenkin paperikuvina. Arkistojen ylläpito vaatii merkittäviä kustannuksia ja henkilöresurssointia. Kustannuksia voidaan vähentää merkittävästi mm. arkistoimalla rakennuskuvat sähköiseen muotoon, jonka yhteydessä pohjakuville suoritetaan georeferointi ja vektorointi yhteisen tietomallin mukaisesti

Kymenlaakson liiton mukaan erityistä huomiota on kiinnitettävä tietovarantojen kartoituksen ohjaukseen. Kun kaikki tekevät kartoituksen itsenäisesti, voi syntyä tilanne että tietovarannot vain "hinnoitellaan" uudelleen.

Imatran kaupungilla ei ole tarkkaa tietoa, mitä tietoja ja millä tasolla yritystoiminta erityisesti tarvitsee kuntien perustietokannoista omaan liiketoimintaansa? Tämän vuoksi tämä selvitys olisi ensin tehtävä esim. Suomen Kuntaliiton toimesta, sillä yritysten tietotarpeet ovat yhtenevät ja riippumattomat kuntien koosta.

Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (HSY) kannattaa ehdotusta yleiseen käyttöön vapaasti soveltuvien aineistojen jalostamisesta olemassa olevista julkisista tietovarannoista. Se olisi tietosuojan ja tietojen helppokäyttöisyyden näkökulmasta suotavaa. Tietojen avaaminen hyödynnettäväksi vaatii tietojen kuvaamista ja "tuotteistamista", jotta tietojen väärintulkinnan mahdollisuus saadaan minimoitua.

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos pitää hyvänä esitettyä jatkoselvitystä tieteelliseen tutkimukseen ja tilastointiin tarvittavan tiedon luovuttamisesta ja sen kustannuksista. Jatkoselvityksessä tulisi tehdä linjausehdotuksia tutkimusta ja seuranta varten kerätyn aineiston julkisuudesta. Huomiota tulisi kiinnittää siihen, millaisella aikajänteellä tutkimuksellinen aineisto vapautuu kerääjältään avoimen hyödyntämisen piiriin.

Kansaneläkelaitoksen mukaan virastojen tulee kuulla potentiaalisten asiakkaidensa tarpeita hyvissä ajoin rajapintoja määritellessään tai jatkokehittäessään niitä.

Verohallinto toteaa, että työryhmän ehdottamat tietoluovutusten maksullisuuteen liittyvät periaatteet edellyttävät selkiyttämistä. Tämä toteutunee lainsäädännön ja maksuasetusten sekä valtiovarainministeriön ohjauksen avulla.

Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että vastuuministeriöt kartoittaisivat myös ne mahdolliset tilanteet, joissa lainsäädäntö haittaa sinänsä perusteltujen tietotarpeiden toteuttamista. Tietosuojavaltuutetun toimisto on pitkään pyrkinyt edistämään tällaisen analyysin toteuttamista. Henkilötietojen käsittelyn kannalta ehdotus toteuttaa myös henkilötietolaissa säädettyä henkilötietojen käsittelyn suunnitteluvaatimusta.

Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan erityisesti tieteellisen tutkimuksen osalta raportissa on merkille pantavaa virastojen tehtäväksi asetettu anonymisoitujen tiedostojen tuottaminen tutkimuskäyttöön. Tietoa-aineistojen anonymisointi sinänsä on ajankohtainen kysymys, jonka selvittämisessä tietosuojavaltuutetun toimisto on mielellään mukana. Tietojen luovutuksen näkökulmasta tieteellisen tutkimuksen

tietotarpeet ovatkin erityisen haasteellisia. Yhtenäisten käyttöehtojen ja menettelytapojen aikaansaaminen tälle sektorille olisi erityisen toivottavaa.

Pirkanmaan sairaanhoitopiiri pyytää tarkentamaan, koskeeko työryhmän ehdotus kuntasektorin tietovarantojen ja tietopalvelujen tilanteen selvittämisestä myös kuntayhtymiä.

Hämeenlinnan kaupunki arvioi, että kuntien tietovarannot ovat hyvin samantyyppisiä, joten mitään erityistä lisäarvoa ei saada sillä, että valtiovarainministeriö yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa kartoittaa kaikkien kuntien tietovarannot. Kunnat voisivat tuottaa sovitut kuntien tietovarannot yhteen paikkaan, josta tiedonhakijoiden olisi vaivatonta löytää tarvitsemansa tiedot ja käyttää niitä. Tämä olisi tarkoituksenmukaisempi ratkaisu kuin se, että jokainen kunta ja mahdollisesti sen erilliset yksiköt avaavat omat tietovarantonsa uudelleen käyttöä varten.

Tampereen kaupungin mukaan kunnilla on varmasti hyvin pitkälti samantyyppiset tietovarannot, eli kovin laajaan kartoitukseen ei todennäköisesti ole tarvetta. Rajapintapalveluiden ja metatietojen lisäyksen ohjeistus tulisi antaa yhdelle taholle (esimerkiksi VM:lle).

Varsinais-Suomen liiton mukaan kaavoitustehtävässä tarvittavien tausta-aineistojen saatavuus on hidastanut kaavoitustyötä. Joidenkin perusrekisterien käyttöoikeuden saaminen maakuntien liitoille on ollut mahdotonta joko liittoihin sovellettavasta markkinahinnoittelusta tai muista esteistä johtuen. Erityisesti omistajatiedoilla varustettujen kiinteistörajatietojen sekä rakennus- ja huoneistorekisteritietojen saaminen paikkatietoaineistomuotoisena maakuntaliittojen käyttöön edesauttaisi ja nopeuttaisi maakuntakaavoitustyötä.

Väestörekisterikeskuksen mukaan jatkotoimenpiteenä esitetty maksujen alentaminen tai maksuttomuuden laajentaminen koskemaan myös muita kuin julkishallintoa ja vakiomuotoisia tuotteita tulisi perustua tarkempaan taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten ja lainsäädännön muutostarpeiden selvittelyyn. Toteutusaikataulun tulee olla riittävän pitkä. Nykyinen hallituskausi on siihen liian lyhyt.

Åbo Akademi ilmaisee kiinnostuksensa osallistua säännöllisesti käytettävien tietovarantojen rajapintojen kehittämiseen.

Patentti- ja rekisterihallituksen tietovarantojen osalta nykyinen lainsäädäntö ei edellytä yksittäisten tietojen kyselijöiltä käyttötarkoituksen ilmoittamista. Jos käyttötarkoituksen ilmoittamiseen PRH:n pitämien rekisterin osalta siirryttäisiin, aiheuttaisi se merkittäviä hallinnollisia kustannuksia.

Hätäkeskuslaitos toteaa toimenpiteiden edellyttävän virastoilta varsin laajoja ja taloudellisesti merkittäviä toimia. Ne olisi järkevä toteuttaa pitkän siirtymäajan kuluessa samalla kun viraston tietojärjestelmiä ja / tai tietoaaineistoja uusitaan tai muuten laaja-alaisesti kehitetään.

Espoon kaupungin mukaan erilaisten pilvipalvelujen yleistyminen on syytä ottaa huomioon tietoluovutusten käytännön hallinnassa sisään ja ulos.

Elinkeinoelämän keskusliitto toteaa, että PSI-direktiivin uudistus asettanee paineita aikataulun tarkistamiselle.

Uusia ehdotuksia jatkotyön kohteiksi

Kansallisarkisto ehdottaa, että valtiovarainministeriö käynnistäisi hankkeen, jossa se ohjeistaisi ja rahoittaisi julkisen hallinnon organisaatioita tarkistamaan ja korjaamaan metatietonsa niin, että ne voidaan julkaista avoimen verkon kautta käytettäviksi. Samalla voidaan yhtenäistää metatietojen sisältöjä (arvoja).

Sisäasiainministeriö viittaa työryhmän ehdotukseen, että viranomaisille korvattaisiin saamatta jäävät maksutulot vuoden 2011 kustannustason mukaisesti ja arvioi, että työryhmän laskelmien mukainen korvaus voi jatkossa osoittautua riittämättömäksi. Ministeriö toivoo konkreettisempaa suunnitelmaa siitä, millä tavalla palveluiden kehittäminen jatkossa turvataan.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että julkisten tietoaaineistojen saatavuutta ja uudelleenkäyttöä parantavien toimenpiteiden toteuttamista ja vaikuttavuutta tulisi arvioida yleisemminkin 2 – 3 vuoden kuluttua.

Suojelupoliisi pitää erittäin tärkeänä, että julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistämisessä huomioidaan tietosuojan, yksityisyyden suojan ja muiden säännösten tai sopimusten asettamat rajoitukset tietojen luovutukselle. Erittäin tärkeää on myös arvioida vaarantaako joidenkin tietovarantojen yhteiskäyttö kansallista turvallisuutta. Suojelupoliisi toivoo, että näihin seikkoihin kiinnitetään asian jatkokäsittelyssä ja päätöksenteossa tarpeellista huomiota.

Suomen Akatemia pitää myös tärkeänä ehdotusta ottaa jatkoselvityksen kohteeksi sen, että tietojen luovuttamista tieteellisen tutkimuksen tehtäviin voidaan edistää mm. siten, että kustannukset alentuisivat.

Verohallinnon mukaan valtion maksuperustelain tulkintojen selkiyttämiseksi olisi tarpeen täsmentää lakia siltä osin kuin kysymys on viranomaisten välisen tiedonvaihdon maksullisuudesta. Toinen vaihtoehto on, että valtiovarainministeriö nimenomaisesti rajaa Verohallinnon suoritteiden maksullisuutta koskevassa asetuksessa sen soveltamisalan ulkopuolelle julkisen hallinnon viranomaisille tapahtuvat luovutukset.

Tullihallitus kysyy, olisiko hyvä myös julkistaa ja lyhyesti kuvata kaikki ei -salaiset julkishallinnon tietokannat yhteen paikkaan. Tällöin syntyisi käsitys olemassa olevista tietovarastoista, joita muutkin olisivat ehkä kiinnostuneita hyödyntämään, jos heillä olisi tieto niistä.

Valtiokonttorin mukaan valtionhallinnon yhteisten tietojärjestelmien keskeinen haaste tulee järjestelmäkohtaisista käyttäjähakemistoista ja käyttöoikeuksien hallintajärjestelmistä. Tulisi käynnistää hanke, jossa kehitettäisiin julkishallintoon yhteinen malli ja keskitetty / federointiin pohjautuva malli käyttäjä- ja käyttöoikeuksien sekä osittain pääsynhallinnan toteuttamiseksi.

Väestörekisterikeskuksen mukaan olisi syytä käynnistää lainsäädännöllinen työ sen selvittämiseksi, olisiko väestötietojärjestelmän tiedoista osa luovutettavissa ilman käyttötarkoitussidonnaisuutta tai jopa ”avoimen datan” luokkaan katsottavaksi aineistoksi. Väestötietojärjestelmän rakennustietojen osalta on halukkuutta selvittää, onko niiden jonkinasteiselle avaamiselle mahdollisuuksia.

Geologian tutkimuskeskuksen mukaan tiedontuottajan näkökulmasta on välttämätöntä täsmentää lisensointia koskevat raportin osat tasolle, joka mahdollistaa suunniteltujen muutosten käytännön tason vaikutusten arvioinnin.

Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa, että sille tulevien kyselyjen perusteella julkisuuslain soveltamisen osalta on vielä paljon tarvetta koulutukselle ja ohjaukselle. Myös tietojen luovuttamista koskevien erityissäännösten soveltamisen koulutuksen ja ohjauksen osalta on ilmeistä tarvetta ohjaukselle. Tietojen

luovutusta koskevien säännösten ja menettelytapojen puutteellinen hallinta voi olla esteenä tietojen paremmalle hyväksikäytölle.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) mukaan hinnoilla on kannustinvaikutuksia myös tiedontuottajiin: perimällä maksuja tietoluovutuksista, niiden on mahdollista saada tuloa tästä toiminnasta, joista niille kuitenkin aiheutuu kustannuksia. Hinnat siten ohjaavat virastoja resursoimaan tätä tulonlähdettä. Hintojen poistaminen vie virastoilta erään tärkeän kannustimen, ja voi johtaa tietoluovutuksiin liittyvien palvelujen aliresursoimiseen, mikä heikentää tiedon saatavuutta ja palvelun laatua. Siksi samalla, kun tietoluovutusten hinnoittelun periaatteena tulee olla yksinkertaisuus ja selkeys, ne eivät saa uhata palveluiden laatua.

Toisaalta kustannuslähteisyyteen perustuvaan hinnoitteluun sisältyy riski siitä, että tiedontuottajana toimivat monopolit voivat siirtää toimintansa tehottomuudesta johtuvat korkeat tuotantokustannukset hinnoissaan asiakkaiden kannettavaksi. Jos siis asiakkailta perityillä maksuilla voidaan kattaa toiminnan kustannuksia laajasti, voi tiedontuottajilta kadota toiminnan tehostamiseen liittyvä oleellinen kannustin. Edelleen, koska nyt tehdyn ehdotuksen mukaan osa palveluista on tarkoitus tuottaa ilmaiseksi ja osasta tulevaisuudessakin kerätään maksu, on monopolimarkkinalla olemassa riski, että ilmaisen toiminnan kustannuksia subventoidaan muusta toiminnasta saaduilla tuloilla. Käytännössä tämä voi tarkoittaa sitä, että hinnat nousevat niille asiakkaille, jotka kaipaavat räätälöityä tietoa. Mahdollisella hintojen nousulla on suoria vaikutuksia mm. tutkimustoimintaan. Tätä näkökulmaa raportissa ei ole lainkaan käsitelty.

Edellä mainituista syistä johtuen VATT ehdottaa, että tietopalvelupyynnöiden hinnoittelua pohdittaisiin kokonaisuutena, ottaen huomioon myös laajempien käyttäjäryhmien räätälöidyt tietopyynnot ja muut tietovarannot. Tässä yhteydessä tulisi pohtia tietoluovutusten yleiset hinnoitteluperiaatteet, siis millaisista ja kenelle tehtävistä tietoluovutuksista tulee jatkossakin periä maksu.

Tampereen kaupunki toteaa, että kuntasektorin omien tietovarantojen avaaminen edellyttäisi linjausten ja toimintamallin määrittelyä yhteisesti, jotta avaaminen tehtäisiin mielekkääksi ja helpoksi. Kuntien tietovarantojen avaamiseen pätevät pitkälti samat säännöt, joten nyt kunnittain tehtävä työ on päällekkäistä, koska yhteisesti sovittuja linjauksia ei ole, vaan ne on tehty organisaatiokohtaisesti.

Tampereen kaupungin mukaan perustietovarantojen viitearkkitehtuurin määrittelyssä tulee huomioida myös tietojen käyttöön liittyvät asiat käyttäjäorganisaatiotasolla. Suosituksia tai linjauksia tulisi antaa kunnille perustietovarantojen tietopalveluiden käyttöön esim. liittykö jokainen kunta erikseen tietopalveluihin vai sallitaanko seudulliset liittymät, onko mahdollista tai kannattavaa rakentaa paikallisia tai alueellisia välivarastoja, jne.

Helsingin kaupungin mielestä julkisen sektorin toimijoiden saattaisi olla syytä linjata yhdessä yli organisaatiorajojen hankintastrategiaansa ja liittää tietojärjestelmiä koskevat avoimuuden vaatimukset viipymättä osaksi hankinnoissa noudatettavia hankintakriteereitä.

Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (HSY) esittää, että kuvattaisiin tietovirrat valtion ja kuntien/kuntayhtymien välillä, niihin liittyvät ylläpitokäytännöt ja tiedon laatuun liittyvät kysymykset. Kuntien ja valtion perusrekisteri- ja kuntarekisteritietojen ylläpito- ja tietopalveluprosessit ovat nivoutuneita, joten kokonaisuuden hahmottamisen kannalta selvittäminen olisi tärkeää uusiin käytäntöihin siirryttäessä.

HSY toteaa, että tietoa olemassa olevista tiedoista on raportissa mainittujen data.suomi.fi ja www.hri.fi lisäksi Maanmittauslaitoksen Paikkatietoikkuna –verkkopalvelussa. HSY 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.

Tampereen kaupunki toteaa, että avoimena tarjottavan tiedon organisointi, jotta se löytyisi muun muassa kansalaisille yhdestä keskitetystä paikasta tai yhden paikan kautta oli asia, jota ei raportissa käsitelty.

Antti Rainio esittää, että julkisen tiedon avaamiseksi tulisi viranomaisille tuottaa ohjeet, joiden mukaan voidaan edetä laajalla rintamalla.

Antti Rainio toteaa, että raportissa (s.40) tuodaan esiin julkisen tiedon avaamisen kannalta keskeinen maksuperustelain tulkinta, jonka mukaan maksuperustelakia muuttamatta ja sen mukaan (5§) suoritteet voivat olla maksuttomia. Toimenpiteenä tämä tulkinta tulisi viedä työryhmän raportista valtiovaraministeriön kirjeeseen tai määräykseen, jossa tulkinta vahvistetaan käytännössä sovellettavaksi osana julkisen tiedon avaamista

Antti Rainion mukaan toimenpide-ehdotuksissa korostuu rajapintapalvelujen toteuttaminen, mikä on yleisesti tärkeää ja kannatettavaa. Kuitenkin rajapintapalvelujen toteuttaminen saattaa vaatia melko paljon aikaa ja resursseja. Julkisen tiedon avaamista tulisi toteuttaa myös yksinkertaisemmin asettamalla tietoa tiedostoina tietoverkkoon saataville. Monet julkisen sektorin tuottamat tiedot ovat kertaluonteisia ja muuttumattomia, jolloin rajapintapalvelut eivät välttämättä ole perusteltuja. Viranomaisia tulisi ohjata erottamaan jatkuvasti ylläpidetty tieto kertaluonteisesta tiedosta ja julkaisemaan muuttumaton tieto uudelleenkäytettäväksi tiedostoina tietoverkossa. Inspire -prosessissa ohjeistetaan toteuttamaan ns. latauspalveluja, jotka voivat olla yhtäältä standardeihin perustuvia rajapintapalveluja ja toisaalta tiedostolatauspalveluja, joiden suositellaan perustuvan ATOM -syötteen käyttöön.

Lisänäkökohtia raporttiin

Kansallisarkisto toteaa, että julkaisussa ei ole käsitelty lainkaan arkistolaitoksen vastaanotto- ja säilytyspalvelua (VAPA), josta on kehittymässä yksi julkisen hallinnon merkittävistä tietovarannoista. VAPA on rinnastettavissa yhteiskunnan perusterekistereihin ja sinne tallennettavan aineiston laajamittaista käytettävyyttä on ryhdytty suunnittelemaan. Kansallisarkisto toivoo, että VAPA-palvelu otetaan huomioon jatkotyöskentelyssä, koska se omalta osaltaan hakujärjestelmien kautta mahdollistaa viranomaisten välisen tietojen vaihdon ja eri viranomaisten julkisten tietojen vapaan käytön.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan viranomaispainotus raportissa näkyy etujen kuvailussa. Julkisten tietoaineistojen hyödyntäminen on taloudellista toimeliaisuutta, joka tuo verovarvoja valtiolle. Raportissa todetaan, että valtaosa viranomaisten tietojen luovutuksesta on vastikketonta. Seuraavaksi voi kysyä, kuinka suuri osa tästä tiedosta on myös teknisesti avointa, eli konekielistä digitaalista tietoa, jota voidaan hakea rajapinnoilta teknisen käyttöyhteyden kautta?

Opetus ja kulttuuriministeriö toteaa, että dokumentti sisältää julkishallinnon perustietovarantojen rajapinnat (PERA) –työryhmän ehdotuksen rajapintojen käyttöönotosta. PERA-malli olettaa tiedon tarvitsijan ja tiedon tuottajan vaihtavan suoraan tietoa keskenään kahdenvälisesti, mikä on rajoittava

yksinkertaistus. Korkeakoulujen osalta viranomaisten kanssa tietoa vaihdetaan mm. kilpaillulla rahoituksella tehtävässä tutkimuksessa (rahoittajina Suomen Akatemia, Tekes ja EU-rahoitusinstrumentit) ja viranomaisraportointiin liittyen. Tietojen toimittaminen eri viranomaisille tapahtuu asia- ja viranomaiskohtaisilla järjestelyillä. Pääsääntöisesti sekä toimitettavan tiedon määritelmät että toimitustavat vaihtelevat. Jatko-toimenpiteissä tulee ymmärtää usean toimijan mallin toimintakulttuuri ja päästä verkottuneeseen malliin tiukan hierarkian tai bilateraalisuuden sijasta. Tässä tulee panostaa yhteentoimivuuteen toiminnan tasolla, mikä on kokonaisarkkitehtuurimallissa kaikkein haastavin kokonaisuus.

Geologian tutkimuskeskuksen mukaan suorat aineistopolitiikkaa koskevat vertailut maihin, joissa julkisen toimijan roolista on lainsäädännöllisesti rajattu pois mahdollisuus maksullisen palvelututkimuksen toteuttamiseen (esim. Yhdysvallat, Australia) ovat olleet tarkoitushakuisia. Suomen julkisen sektorin toimijoiden roolit ja rahoituspohjat ovat vaihtelevia ja muutostilassa periaateratkaisujen läpivienti edellyttää huolellista kokonaisharkintaa ja myös koko järjestelmän toimintamallin ja rahoituspohjan perusteellista analyysia. Raportin ehdotus hallinnonaloittain toteutettavista kartoituksista on näistä syistä tärkeä ja kannatettava.

Pääesikunnan mukaan raportin perusteella ei voi saada täyttä varmuutta kustannusten vähentymisestä. Tulisi arvioida, missä määrin tietovarantojen tarjonnan ja erityisesti maksuttoman tarjonnan lisäämisestä aiheutuu erilaisia välillisiä kustannuksia kuten tietopalvelutehtäviin liittyvän ajankäytön kasvun vaikutukset.

Pääesikunnan mukaan on kiinnitettävä huomio ehdotuksiin liittyvien riskien arviointiin erityisesti rahoituksen osalta. Esitettyjä riskejä tulee arvioida todennäköisesti perusteellisemmin ja laajemmin. Tulisi kiinnittää huomio myös siihen, että julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämisvaatimukset ovat käyneet kansainvälistymisestä ja lainsäädännön muutoksista johtuen entistäkin haasteellisimmiksi ja esim. kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista johtuen erityisiä tietojenkäsittely-ympäristöjä koskevien ratkaisujen määrittelyvaatimuksia tulisi arvioida samassa yhteydessä.

Pääesikunnan mukaan raportista ei ilmene, mitä tarkoitetaan muiden kuin perustietovarantoina esitettyjen julkishallinnon keskeisten tietovarantojen luetteloimisella ja kuvailemisella.

Maanmittauslaitoksen mukaan loppuraportin ehdotukset eivät ota huomioon sitä, että rajapintapohjaisessa tietojen käytössä synnytetään kokonaan uudenlaiset tietojen jakeluprosessit ja niitä hyödyntävät sovellukset. Viranomaisilta vaaditaan uudenlaisia rajapintoihin perustuvia palveluja tietojen tarjoamiseksi tehokkaasti. Näiden palvelujen ylläpidosta saattaa muodostua merkittävä uusi tehtävä nykyisille tietotuotantoon keskittyville viranomaisille. Rajapintapalvelujen määrittely ja toteutus edellyttävät investointeja. Metatietojen lisääminen tietoa-aineistoihin on alkuinvestointi ja aiheuttaa jatkuvia ylläpitokustannuksia. Nykymallissa tietopalvelujärjestelmien kehittämistä rahoitetaan myös tietoluovutusmaksuilla, jotka uudessa mallissa jäävät pois. Tietopalvelujen tuotantokustannukset budjetoidaan tuottajille, jos käyttäjiltä ei enää veloiteta tietoluovutuksista. Hallinnointi- ja laskutustyön väheneminen alentaa toisaalta hieman kustannuksia.

Liikenteen turvallisuusviraston (Trafi) tietojen luovutus kaupallisiin tarkoituksiin perustuu kumppanirytysten kautta tapahtuvaan tietojen hyödyntämiseen. Kumppanimalli mahdollistaa innovatiivisen ja asiantuntevan rekisteritietoihin perustuvan palvelujen kehittämisen. Trafin näkemyksen mukaan kumppanimalli luo kilpailua ja edesauttaa palvelujen kehittämistä ja tietojen innovatiivista käyttöä raportin tavoitteiden mukaisesti. Trafi pitää valitettavana, että loppuraportissa ei juurikaan huomioida tämänkaltaisia hyvin toimivia kumppanimalleja.

Oikeusrekisterikeskus huomauttaa, että loppuraportin liitteessä 1. Perustietovarantojen tietoluovutusten rajoitukset ja lupa- ja sopimuskäytännöt on kohdassa Oikeusrekisterikeskuksen yksityisoikeudelliset rekisterit Lupa- ja sopimuskäytäntö-sarakkeessa kysymysmerkki. Oikeusrekisterikeskus toteaa, että tietojen luovutuksesta yksityisoikeudellisista rekistereistä on säädetty kutakin rekisteriä koskevassa lainsäädännössä ja tietoja luovutetaan sen mukaisesti.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) toteaa, että tehdyt rajaukset supistavat raportin johtopäätösten ja suositusten soveltamisalaa. Varsinkin hinnoitteluperiaatteiden soveltamisala on hyvin pieni osa tietoluovutuksista. Työryhmä on rajannut käyttäjien kannalta tärkeimmän, ja hinnoittelun näkökulmasta haastavimman, palvelutoiminnan kokonaan ehdotuksensa ulkopuolelle. Työryhmä olisi voinut ottaa kantaa myös näihin tilanteisiin ja erityisesti niiden hinnoittelun periaatteisiin. Tietovarantolähteestä riippumatta hinnoittelun yksinkertaistaminen tilanteissa, joissa luovutuksia räätälöidään käyttäjien tarpeisiin tai joissa teknistä rajapintaa ei ole saatavilla, olisi paikallaan, koska juuri näissä tilanteissa käyttäjälle on tärkeitä hinnoittelun läpinäkyvyys ja yksinkertaisuus. Nykytilanteessa lopullisen hinnan laskeminen virastoissa käytössä olevista monimutkaisista hinnastoista on lähes mahdotonta. Tähän raportin ehdotukset eivät tuo helpotusta.

VATT esittää joitakin työryhmän toimeksiannon kannalta oleellisia puutteita:

- Sähköisen lupa- / sopimusprosessin toteuttaminen on jätetty virastojen tehtäväksi. Kuitenkin PSI-direktiivin artikla 8 edellyttää muunneltavissa olevien vakiomuotoisten lupien käyttöä ja että luvat voidaan käsitellä sähköisesti. Lupien kytkeminen JHS-prosessiin yhdessä lisenssien ja käyttöehtojen kanssa voisi olla perusteltua.
- Kuten kohdassa 1 esitimme, työryhmä ei ole ottanut kantaa tietopyyntöjen hinnoitteluun kokonaisuudessaan, vaan rajautunut vakiomuotoisten tietopyyntöjen hinnoittelun selkiyttämiseen. Palvelutoiminta on kuitenkin monimutkaisempi kokonaisuus ja siksi sen hinnoittelua tulisi tarkastella laajempaan kokonaisuuteen.
- Edellä mainittujen kehittämisen kohteeksi nostettujen seikkojen ohella VATT toivoo, että PSI-direktiivin artiklan 4 ”Uudelleenkäyttöpyyntöjen käsittelyä koskevat vaatimukset” otettaisiin tietoluovutuksia koskevassa jatkotyössä paremmin huomioon. Nimenomaan tietovarantopyyntöjen käsittelyaikojen venyminen ja lupaprosessin yleinen läpinäkymättömyys haittaavat oleellisesti mm. VATT:n tehtävän hoitamista. VATT ennakoii, että tietovarantojen käyttö tulee tehostumaan oleellisesti, jos lupaprosessin läpinäkyvyys lisääntyy ja käsittelyajat lyhenevät. Siksi direktiivin 4 artiklan toisessa kohdassa mainitusta enimmäisajasta tulisi pitää kiinni. Myös lupien epäämisen syiden kirjallisesta esittämisestä, ts. päätösten perusteluvetoisuudesta, tulisi pitää nykyistä tiukemmin kiinni.
- Edelleen VATT toivoo, että eri hallinnonaloilla kiinnitettäisiin enemmän huomiota metatietojen tuottamiseen. Hyvin laaditut metatiedot ovat omiaan edistämään aineistojen käyttöä, ja jouduttamaan tutkimuksen tekemistä. Ylipäänsä tietovarantojen käytön edistämisen tulisi olla velvollisuus kaikille viranomaisille.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan virastojen, laitosten ja kuntien tietoja toimitetaan myös tilastoviranomaisille tilastokäyttöön tai tilastoviranomaisilla on pääsy virastojen tietovarantoihin. Työryhmän mietinnössä ei ole lainkaan käsitelty niiden tietojen käyttömahdollisuuksia eikä tilastolain yhteyttä käsiteltävänä olevaan asiakokonaisuuteen, mitä tarkastusvirasto pitää puutteena.

Lisäksi tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että raportissa ei ole käsitelty virastojen, laitosten ja kuntien tietovarannoissa olevien tietojen laatua ja laadunvarmistusta. Perusrekisterien tietojen laadunvarmistuksen menettelyt on määritelty, mutta tarkastusviraston suorittamissa tarkastuksissa on kuitenkin niidenkin osalta havaittu virheitä tai puutteita. Ne ovat johtuneet mm. päivityksen puutteista tai tietojärjestelmistä aiheutuneista ongelmista. Kun rekistereissä ja muissa tietovarannoissa olevia tietoja ruvetaan aiempaa laajemmin käyttämään hyväksi, täytyy tietoturvan ohella huolehtia myös tietojen laadunvarmistuksesta siten, että tietojen oikeudellisuudesta ja luotettavuudesta voidaan varmistua.

Tullihallitus näkee henkilötietojen haun osalta ole edelleen ongelmaksi henkilötunnuksen, jota kansalainen ei välttämättä halua / ole pakotettu tietoturvasyistä luovuttamaan esim. yrityksille ja yhteisöille. Olisiko henkilöiden tunnistamiseen mietitty/mietittävä uusia ratkaisuja?

Tullihallituksen mukaan dokumentti ei huomioi julkisten organisaatioiden välistä jo nyt tapahtuvaa ei perusrekisteristyyppistä tietojen vaihtoa mitenkään. Asiaa ei kuitenkaan ole myöskään pois suljettu dokumentin aihepiiristä. Olisi kuitenkin hyvä olla mainintaa, miten esim. tietojen käytettävyys / ajantasaisuusvaatimukset määritellään näissä tapauksissa. Perustietovarannon määritelmä on ymmärrettävästi häälyvä. Tietojen omistajan kannalta on kuitenkin olennaista tietää, onko jokin hallussa olevista rekistereistä mahdollinen perusrekisteri, sillä vaatimukset omistajalle ovat aivan eri luokkaa. Siksi olisi toivottavaa, että dokumentissa olisi avattu perustietovaranto asiaa enemmän: mikä instanssi ja millä menettelyllä esim. päättää onko kyse perusrekisteristä.

Tampereen kaupungin mukaan tietoturva ja -suoja-asiat oli otettu monessa kohtaa hyvin huomioon. Raportissa käytetty terminologia oli osittain epäselvä tietosuojan osalta. Raportista ei tule ilmi onko valmisteluvaiheessa pyydetty tietosuojan osalta kommentit tietosuojavaltuutetulta. Työryhmässä ei myöskään ollut nimettynä varsinaista tietosuoja-asiantuntijaa esimerkiksi tietosuojavaltuutetun toimiston tarkastajaa.

Väestörekisterikeskuksen mukaan monet työryhmän ehdotusten vaikutukset perustuvat tutkimuksiin esimerkiksi paikkatietojen tai säätiöiden tyyppisten tietojen avaamisesta. Missään tutkimuksessa ei ole esitetty kokemuksia väestötietojärjestelmän tyyppisen henkilörekisterin avaamisesta. Henkilötietojen laaja yhteiskäyttö, joka on normaalia Suomessa, on lähes mahdottomuus Euroopassa jo pelkästään vastaavien tietovarantojen puutteen vuoksi sekä myös tiukemman sääntelyn vuoksi. EU:n tietosuojalainsäädäntö on tulevaisuudessa mitä ilmeisimmin tiukentumassa, mutta sen tyyppisen kehityksen vaikutuksia ei raportissa mitenkään käsitellä. Kun kuitenkin VJT asetetaan työryhmän tarkastelussa samalle viivalle kuin muut rekisterit, jotka eivät sisällä yhtä tiukkojen rajoitusten alaisia tietoja, ei voi voida olla varmoja että työryhmän raportissa esitetyt vaikutukset olisivat samankaltaisia kaikkien ns. perusrekisteriksi määriteltyjen tietovarantojen kesken.

Patentti- ja rekisterihallitus toteaa, että tietoluovutusten maksutulot koskevista tiedoista (s. 44) puuttuvat yritysrekisterin maksutulot, jotka ovat noin 250 000 € vuodessa. Tulot tulevat yksityiseltä sektorilta.

Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen (TIKE) mukaan raportissa voitaisiin tuoda vielä selkeämmin näkyviin, miten eroavat "maksu tiedosta" ja "maksu tiedon irrottamisesta". Periaatteena siis

se, että tieto ei ole maksullista, mutta työstä voidaan periä korvaus. Tarkennus siksi, että aina tiedon "irrottaja" ei ole tiedon omistava viranomaistaho.

Virastojen tehtäväksi raportissa mainitaan rajapintapalvelujen määrittely ja toteutus julkisen hallinnon arkkitehtuuri- ja teknologialinjausten mukaisesti. Myös tässä työssä yhtenäiset käytännöt on hyvä ottaa käyttöön. Esimerkiksi Tikessä on asiaa pohdittu ja yksi malli voisi olla:

(1) rajapintojen rakentaminen tehdään osana kyseistä tietojärjestelmää järjestelmän omistajan kustannuksella,

(2) tieto ei ole maksullista ja

(3) ei-viranomaiskäyttäjiltä perittäisiin "käyttöönottomaksu" ja mahdollisesti "vuosimaksu" keskimääräisten aiheutettujen kustannusten mukaisesti.

Yksittäisen rajapintakäyttäjän aiheuttamat työmäärät ovat melko pieniä, mutta on huomattava että rajapintojen käytön lisääntyessä työmäärät kertautuvat. Ajan mittaan voi kertyä suuriakin työmääriä, kun pyritään viranomaistietojen mahdollisimman laajaan käyttöön.

Helsingin yliopisto kiinnittää huomiota tietoturvaan liittyviin tekijöihin. Sen mukaan tulisi seurata, kenelle tietoa on luovutettu, mitä tietoa, milloin ja mihin tietoa tullaan käyttämään. On olemassa perusteltu riski, että

- a) laajat tietolähteet korottavat tiedon turvaluokkaa, vaikka tieto olisikin lähtöään julkista
- b) avoimista lähteistä eri paikoista järjestelmällisesti koottu tieto voi laajana otoksen muodostaa korkean turvaluokan tietoa.

Hämeenlinnan kaupunki toteaa, ettei suosituksessa eikä raportissa juuri muutoinkaan mainita rakennus- ja huoneistorekisteriä, vaikka se edustaa varsin suurta omaisuusmassaa ja sen käytön merkitys on huomattava.

Imatran kaupungin mukaan kuntasektorilla esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen ja sivistystoimen järjestelmätoimittajakenttä koostuu vain 3 – 5 eri toimittajasta. Haasteena on näiden ratkaisujen väliltä puuttuva avoin tietojenvaihdon rajapinta.

Kommentit Otakantaa –palvelussa

Otakantaa -palvelussa maaliskuussa 2012 avoinna olleessa keskustelussa loppuraporttiin tuli 13 kommenttia. Keskustelu on arkistoituna osoitteessa <http://www.otakantaa.fi/aihe/julkishallinnon-tietoluovutusten-periaatteet-ja-kaytannot>.

Kommenteissa työryhmän esittämiä tietoluovutuksi koskevia hinnoitteluperiaatteita pidetään hyvinä. Yhden kommentoijan mukaan kaupalliseen käyttöön data voisi olla aina maksullista, jos maksujen riittävän alhaisesta tasosta huolehditaan. Tarkoitus on kuitenkin edistää myös julkiseen dataan perustuvaa liiketoimintaa, joten ansaintalogiikka ei voi olla voiton kerääminen julkisella datalla. Vastakommenttina

esitettiin, että riittävän alhainen taso johtaa helposti siihen, että tiedon hankinta-, laskutus-, seuranta- ja maksukustannukset tulevat sitä (tasoa) kalliimmiksi, mikä jälleen ehkäisee tiedon käyttöä ja lisäarvon tai mahdollisten uusien palvelujen syntyä itse datan käytöstä.

Periaatteen 2 osalta kommentoija totesi, että jos tavoitteena on aidosti tukea tietojen hyödyntämistä, tulee tietojen luovutuksen olla aina maksutonta. Kun tietojen luovuttaminen määrätään maksuttomaksi, keino toteuttaa palvelu halvalla ja helposti kyllä löytyy. Jos taas luovuttaminen saa aiheuttaa kustannuksia, kustannukset kyllä löytyvät. Mikäli tietojen tilaaja haluaa lisäpalvelua, esimerkiksi datan suodattamista tai koostamista haluamaansa yksilölliseen muotoon, voidaan tästä periä hinnaston mukainen maksu. Lisäpalvelun tilaaminen ei kuitenkaan voi koskaan olla vaatimuksena nimellisesti ilmaisen datan luovutukselle.

Periaatteeseen 2 esitetään myös lisäystä: Jokaiseen tietoa luovuttavaan järjestelmään on kehitettävä oma RSS-syöte, joka kertoo jatkuvasti järjestelmään liittyvistä tiedoista ja järjestelmän käyttöön liittyvistä tiedoista.

Periaatteeseen 2 liittyen esitettiin myös, että jos jokin julkisen hallinnon tietoluovutus on jostain syystä maksullista, niin maksuissa huomioidaan erilliset maksuluokat erikseen yksityisille henkilöille ja erikseen muille yhteisöille.

Julkista dataa ei koskaan saisi jakaa suljetussa muodossa. Sen pitäisi olla absoluuttisen sovellus- ja järjestelmäriippumattonta. Nyt esimerkiksi paikkatietolainaaamossa on dataa toimittajakohtaisissa formaateissa.

Kuntien datan osalta kommentoija ehdotti, että kuntia pitäisi rohkaista avoimen datan lisäämiseen sekä isommilla kepeillä että porkkanoilla. Tarvitaan ennen muuta aikaa ja paikkaan täsmällisesti kohdistettuja tietovarantoja jotka ovat ajan tasalla ja joiden hyödyntäminen on mahdollista – mm. aluejaoista tietoisia kartta-aineistoja.

Yhdessä kommentissa ehdotettiin, että tietoluovutuksissa seurataan IP-osoitteita, joihin tietoja siirretään. Niistä vastaavia operaattoreita laskutettaisiin könttäsummalla suoraan oikeassa suhteessa operaattoreita esim. siirretyn datamäärän mukaan. Operaattoreiden asiaksi jäisi mahdollinen veloitus asiakkailtaan. Ehdotettiin myös, että tietojen saanti voisi olla maksutonta johonkin rajaan (esim. miljoona kyselyä päivässä), jonka jälkeen perittäisiin maksuja, jos luovutus alkaisi maksaa liikaa tietovarannon ylläpitäjälle. Suuressa käyttövolyymissa tiedon hyödyntäjällä tulee olla liiketoimintamalli, jolla se kattaa palvelun kustannukset.

Kommentoijan mukaan aivan erityistä hyötyä olisi säähavaintotietojen laajemmasta avoimuudesta. Ilmatieteen laitoksella on esimerkiksi n. 170 paikallista säähavaintoasemaa, joiden keräämä luotettava ja yksityiskohtainen tieto on tällä hetkellä ulkopuolisten tavoittamattomissa. Siitä syystä kaikki maailman sääaiheiset tietokoneohjelmat, pluginit, widgetit, portaalit, verkkopalvelut, älypuhelinapplikaatiot sun muut joutuvat tyytymään vain muutamasta suurimmasta kaupungista saataviin sää tietoihin. Tämä tieto on niin karkeaa, että nämä hienot ohjelmistot ovat suurimmassa osassa maata hyödyttömiä.

Jos säähavaintoasemien keräämä data annettaisiin vapaaseen käyttöön, nämä valmiit sääsovellukset muuttuisivat suomalaisille hyödyllisiksi miltei välittömästi. Lisäksi olemukseltaan aivan uudenlaisten palveluiden kehittäminen alkaisi näyttää houkuttelevalta. Toisena esimerkkinä avattavasta datasta esitettiin Tullilaboratorion mittaukset torjunta-ainejäämistä ja muista elintarvikkeiden puhtauteen liittyvistä

suureista. Ne olisi koottavissa mittava tietokanta, jonka perusteella olisi mahdollista laskea esimerkiksi, miltä yrityksiltä ja mistä alkuperämaista tietyn elintarvikkeen keskimäärin saa puhtaimpana.

Kommentoija kaipaa kolmatta periaatetta: Henkilöllä on oikeus saada itseään koskevat viranomaisen sähköisessä muodossa olevat tiedot itselleen maksutta. Henkilöllä on oikeus ja mahdollisuus antaa haluamilleen toimijoille pääsy itseään koskeviin viranomaisen sähköisessä muodossa oleviin tietoihin. Nämä oikeudet koskevat sekä luonnollisia että juridisia henkilöitä. EU:n uudistuva tietosuojalainsäädäntö tulee antamaan yksilöille oikeuden saada itseään koskevat tiedot itselleen sähköisessä muodossa.

Kommentoijan mukaan viranomaisen ei yleensä voi luovuttaa henkilötason tietoja yksityisen sektorin toimijalle ilman henkilön omaa suostumusta tai toimeksiantoa. Viranomaisten rekisterien rajapinnat pitää siis suunnitella ja toteuttaa niin, että ne mahdollistavat henkilöä koskevien tietojen haun vain tämän oman suostumuksen perusteella. Julkishallinnon perustietovarantojen rajapintaratkaisussa ei vielä näy tällaista toiminnallisuutta.

Johtopäätöksiä

Lausunnoissa kannatetaan yleisesti työryhmän tekemiä esityksiä tietoluovutusten hinnoittelusta. Yhteisenä huolena sekä tietoja luovuttavilla että niitä hyödyntävillä organisaatioilla on tietopalvelujen ylläpidon ja kehittämisen rahoituksen turvaaminen uudessa tilanteessa, jossa tietojen luovuttajat eivät peri maksuja. Maksutulojen korvaaminen budjettirahoituksella on aloitettu eräiden keskeisten rekisterien osalta vuoden 2013 kehysvalmistelussa ja sitä tulisi lausunnonantajien mukaan laajentaa nopeasti muihin yleiskäyttöisiin tietovarantoihin.

Työryhmän esittämä avoimen datan lisenssimalli saa lausunnonantajilta laajan hyväksynnän. Lisenssiä toivotaan kehitettävän niin, että se olisi mahdollisimman paljon yhteen toimiva vielä kehitysvaiheessa olevan Creative Commons 4.0 lisenssin kanssa.

Perustietovarantojen yleisten käyttöehtojen todetaan lausunnoissa sopivan pohjaksi, jonka avulla voidaan laatia eri tietovarantojen koskevia käyttöehtoja. Lausunnonantajat ovat samaa mieltä työryhmän kanssa siitä, että ei ole mahdollista tehdä kaikkia suojattavia tietoja sisältäviä tietovarantoja koskevia yleisiä ehtoja, koska erillislaissa on säädetty paljon tietovarantokohtaisesti.

Lausunnonantajat kannattavat yleisesti avoimen datan lisenssin ja yleisten käyttöehtojen vahvistamista JHS prosessin kautta.

Lausunnonantajat ovat tehneet useita ehdotuksia uusiksi jatkotyön kohteiksi. Ehdotuksia ja esitettyjä näkökohtia hyödynnetään jatkovalmistelussa päätöksentekoa ja toimenpiteitä varten työryhmän raportin rinnalla.