



LVM/558/02/2012

Taru Rastas

26.3.2012

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö VM 125:02/2007

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto raportista "Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt" (VM 2/2012)

Pyydettyä lausuntonaan liikenne- ja viestintäministeriö esittää kunnioittavasti seuraavaa:

Tiivistelmä

Raportti esittää tärkeitä toimia julkisen sektorin tietoaaineistojen käytön edistämiseksi. Se toteuttaa maksukäytäntöjen ja käyttöehtojen selkeyttämisen osalta Suomessa valittua avoimen datan politiikkaa ja valtioneuvoston periaatepäätöksen toimia.

Työryhmän tiedonluovutusta koskevat ehdotukset ovat oikeansuuntaisia. Ehdotettu avoimen datan lisenssimalli on kannatettava, samoin toimet käyttöehtojen yhdenmukaistamiseksi. Tietoaaineistot tulee olla saatavilla vakiomuodoissa, suoraan teknisen käyttöyhteyden kautta. Ehdotetut perusrekistereitä koskevat käyttöehdot voivat olla liian raskaita sellaisenaan muihin tietoaaineistoihin sovellettaessa.

LVM kannattaa ehdotusta, että ministeriöt käynnistävät hallinnonalansa tietovarantojen kartoitusta. Ministeriö on perustamassa hallinnonaloista koostuvaa ryhmää jouduttamaan asiaa.

Yleistä

Raportin oikea lähtökohta on, että laajoja julkisin varoin tuotettuja tietovarantoja tulisi hyödyntää koko yhteiskunnan eduksi. Ehdotetuissa toimenpiteissä tulee huomioida kansatalouden kokonaisedut. On myös huomioitavaa, että tietovarantojen kehittämiseen osallistuvat hallinnon lisäksi myös kansalaiset ja yritykset.

Viranomaisten välisen tietoaaineistojen käytön lisäksi on viranomaisia hyödyttävää palvelutuotantoa, jota yritykset, yhteisöt ja kansalaiset toteuttavat omaehtoisesti. Olisi toivottavaa, että ne liiketoimintamahdollisuudet ja uudet palvelut, joita julkisten tietovarantojen käytöllä on viime vuosina syntynyt niin yritysten kuin kansalaisten toimesta tulisivat raportissa myös esille. Myös hallinnon sisällä on avoimen datan osaamista, jota tulisi paremmin hyödyntää julkisten tietovarantojen ja tietojen yhteiskäytön edistämiseksi.

Yksityisen sektorin toiminta julkisten tietovarantojen uudelleenhyödyntämisessä on jo mittavaa liiketoimintaa. Työryhmän tehtävänä oli arvioida kysyntää, joten sovelluskehityksen nopea eteneminen antaisi jo tähän mahdollisuuden. Maailmalla on myös esimerkkejä sovelluskaupoista tapana koota avoimeen dataan pohjautuvia julkisia ja yksityisiä palveluja. Uudet lisäarvopalvelut eivät synny hallinnon itsensä toimesta.

Viranomaispainotus raportissa näkyy etujen kuvailussa. Julkisten tietoaaineistojen hyödyntäminen on taloudellista toimeliaisuutta, joka tuo verovaroja valtiolle.

Kuntien rooli avoimen datan osalta on merkittävä ja pääkaupunkiseudun osalta myös esimerkillinen. Siten toimet, jolla valtio ja kunnat yhtenäistäisivät käytäntöjään, ovat kannatettavia. Avoimeen dataan perustuvat palvelut ovat usein paikallisia, joka entisestään korostaa kuntasektorin mahdollisuuksia avoimen datan toimijana. Myös maksuperuslain soveltaminen kunnallishallinnossa edistäisi asiaa merkittävästi. Olisi tärkeää, että valtion viranomaisten lisäksi myös kuntien hallussa olevat tiedot olisivat saatavissa käyttöön samoilla periaatteilla.

Tietoluovutuksista perittävät maksut

Työryhmän tiedonluovutusta koskevat ehdotukset ovat oikeansuuntaisia.

Tietoluovutuksista perittävien maksujen osalta työryhmä ehdottaa eri tilanteisiin sovellettavaksi kahden periaatetta. Molempien periaatteiden käytäntöön viennin ripeässä edistämisessä on huomioitava datan käytöstä saatavat edut palvelujen laadun parantamiseksi ja uusien palvelujen syntymiseksi.

Periaatteen 2 osalta maksuperuste ei ole ehdotuksessa yksiselitteinen, vaan tässä viitataan niin maksuttomuuteen, irrotuskustannuksiin kuin PSI direktiivin mukaiseen käytäntöön, jota tässä vaiheessa ei vielä tiedetä. Käytännössä tietoluovutusten hinnoittelussa nykyinen lainsäädäntö on hyvin joustava. Täten VM:n ohjeistus 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 myös tarkentaa. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota suorien tulojenmenetyksiin liittyvien tekijöiden ja kustannusten rinnalla myös hyötyihin, toiminnan järjestelyihin ja investointitarpeisiin liittyvät arviot. Tietovarantojen ylläpitäjien kustannukset voivat pitkällä aikavälillä laskea avointen rajapintojen avulla.

Etenemistä ei saa hidastaa se tosiseikka, että taloudellisia vaikutuksia ei voida etukäteen määrällisesti arvioida. Kansainväliset esimerkit kuitenkin vakuuttavat jo riittävästi siitä, että tiedon avaaminen laajentaa datan käyttöä ja kokonaistaloudelliset hyödyt ovat kustannuksia suuremmat.

Maksuperustelain osalta periaate suoritteiden tuottamisesta aiheutuvista kustannuksista on looginen, mutta teknologisen kehityksen ja avoimien rajapintojen yleistyessä väistytävä. Tietoluovutuksiin liittyvä byrokratia tulisi myös huomioida kustannuksena kokonaistaloudellisessa tarkastelussa. Juuri tähän argumenttiin ja tietoluovutuksista saataviin suhteellisen vähäisiin tuloihin viitaten ovat useat viranomaiset, kuten Norjan säälaitos siirtynyt tietoluovutusten maksuttomuuteen.

Kuten raportissa todetaan, ongelmallista on se, että tietojen luovutuksen hinnoittelukäytännöt vaihtelevat hallinnonalojen ja virastojen välillä. Suomen "monipuolisesta" maksukäytännöstä tulee päästä selkeään ja yhdenmukaisiin malleihin. Siten esitys, jossa viranomaiset voivat asettaa erityisvaatimuksia ei ole kannatettava.

Periaate maksullisuudesta siltä osin kun tietojen luovutusta joudutaan sovittamaan vastaanottajan tarpeisiin tai palvelutasoa joudutaan nostamaan, on kansallisen periaatepäätöksen mukainen.

LVM on yhtä mieltä raportin esityksestä, että budjettirahoituksella on varmistettava virastojen mahdollisuus avata tietoaaineistojaan, ylläpitää näitä ja kehittää tietopalvelujaan. LVM pitää myös tärkeänä, että tehtäessä päätöstä tietojen vapauttamisesta tulee samalla tapauskohtaisesti arvioida ja

varmistaa (budjetti)rahoitus tilanteessa, jossa aiheutuu tulojen menetyksiä virastoille. Näin etenkin tapauksissa, joissa kyse on viraston säädöspohjaisesta tehtävästä.

Raportissa todetaan, että valtaosa viranomaisten tietojen luovutuksesta on vastikkeetonta. Seuraa-vaksi voi kysyä, kuinka suuri osa tästä tiedosta on myös teknisesti avointa, eli konekielistä digitaalista tietoa, jota voidaan hakea rajapinnoilta teknisen käyttöyhteyden kautta? Tämä on datan käytettävyyden kannalta olennaisinta.

Lisensointimalli

Ehdotettu avoimen datan lisenssimalli on kannatettava. Lähteen mainitsemisessa perusvaihtoehto tulisi olla, että se on pakollista, jos tiedon tuottaja sitä vaatii. Maksuttomassa tiedonluovutuksessa perusvaihtoehdon lisensointiehdot voisi laittaa säädökseen, niin että erillinen lisenssi tarvittaisiin vain, jos haluaa niistä poiketa.

Käyttöehdot ja tietojen luovuttaminen

Pidämme erittäin tärkeänä, että tietoaineistot olisivat saatavilla vakiomuodoissa, suoraan teknisen käyttöyhteyden kautta. Tietoluovutuksen tulisi tavoitetilassa olla järjestetty suoran etäkäytön kautta, sitten ettei se vaadi käyttäjältä merkittävää manuaalista työtä saada tietoaineisto uudelleenhyödynnettävässä muodossa käyttöönsä. Kuten todettua, julkisuuslain mukaan tiedon luovuttaminen tietojärjestelmistä sähköisenä tallenteena on viranomaisen harkinnassa, jollei toisin erikseen säädetä. Sinällään tiedonluovutuksen muodolla ei pitäisi olla merkitystä, sillä nykyteknologia mahdollistaa tietoturvallisen ja luotettavan etäkäyttöisen tiedonsiirron, joka kuitenkin käyttäjälle on ehdottomasti helpoin tapa. Kuitenkin käytännön tapaukset ovat osoittaneet, että viranomaiset eivät ole antaneet tietoja teknisen käyttöyhteyden kautta, vaikka se olisi mahdollista.

Tavoitteet ja toimet käyttöehtojen yhdenmukaistamiseksi ovat kannatettavia. Vaikka työryhmä esittääkin, että lainsäädännön vaihtelevuudesta johtuen suoraan kaikkiin rekistereihin soveltuvien käyttöehtojen laatiminen ei ole tarkoituksenmukaista, on yhteisten minimivaatimusten osalta sovitava ja ne näkyvästi oltava viranomaisten palveluissa esillä.

Ehdotetut perusrekistereitä koskevat käyttöehdot voivat olla liian raskaita sellaisenaan muihin tietoaineistoihin sovellettaessa.

Ehdotetut toimenpiteet ja hallinnonalan kartoitukset

LVM kannattaa työryhmän ehdotusta, että ministeriöt käynnistävät ja organisoivat hallinnonalaansa tietovarantojen kartoituksen valtiovarainministeriön ohjauksella sekä ryhtyvät tarvittaviin toimenpiteisiin tietojen yhteiskäytön ja uudelleen käytön lisäämiseksi. LVM on perustamassa hallinnonaloista koostuvaa ryhmää jouduttamaan asiaa.

Kysyntään vaikuttavana tekijänä julkisen sektorin hallussa olevan tiedon hyödyntämistä estää tiedon puute hyödynnettävissä olevista tietovarannoista. VM:n tulisi esittää toimet, joilla tiedon yhteiskäyttöisyyden lisäksi luodaan yhteiset käytänteet tiedon löydettävyyden takaamiseksi.

Työryhmä esittää, että lainsäädäntö ei ole merkittävästi rajoittanut tietojen luovuttamista toisten viranomaisten toimintaa varten. Jos julkisen sektorin datan hyödyntämistä tarkastellaan laajemmin, käytännön tilanteet osoittavat, että nykyinen lainsäädäntö ohjaa käytänteitä siten, että ne voivat hankaloittaa aineistojen saatavuutta. Kuten todettua, uudet tiedonsaantitarpeet edellyttävät lainsäädännön muuttamista. Siten on tarpeen, että hallinto arvioi tarvittavat lainsäädännön kehittämis-

tarpeet omalla toimialueellaan siten, että lainsäädäntö ei vain estä vaan kannustaa avoimen datan toimintapolitiikkaan.

Vaikka lainsäädännön ensisijaisena tehtävänä ei nähdä kaupallisten etujen edistäminen, on kehittämistyössä kuitenkin huomioitava tämäkin näkökulma aktiivisella lainsäädännön kehityksellä. Esimerkiksi kaupparekisterin tiedot ovat maksullisia suoritteita. Niiden perustavaa laatua oleva luonne useiden eri palveluiden raakamateriaalina kyseenalaistaa niin maksullisuuden kuin tietoluovutusten tekniset esteet, etenkin jos ne ovat saatavissa suoraan sähköisessä muodossa rajapintojen kautta, mikä ei aiheuta virastolle työkustannuksia.

Ehdotukset toimenpiteiden työnjaoksi valtiovarainministeriön, ministeriöiden ja virastojen kesken vaikuttavat pääpiirteittäin oikeansuuntaisilta. Kaikilta toimijoilta on vaadittava aktiivisuutta asiassa. Myös kehittäjäyhteisöjen rooli tulisi huomioida tässä, sillä tämän osaamisen hyödyntämisellä voisi olla merkittävä käytännön vaikutus virastojen nopeammaksi etenemiseksi asiassa esimerkiksi muutosagentteja, teknisiä asiantuntijoita ja community managereita hyödyntämällä.

Raportissa todetaan, että Valtiovarainministeriön budjettiosasto on valmistanut mallin, jolla rekisterinpitäjille korvataan uudessa toimintatavassa saamatta jäävät tietopalvelutulot niiltä osin, kun kysymys on julkishallinnon sisäisestä tietopalvelusta. Tässä olisi huomioitava samalla julkishallinnon sisäisen käytön lisäksi kaikki käyttäjät, sillä näillä on synergioita.

Ministeriöiden tulisi raportin mukaan kehittää mittareita, jotka kannustavat rekisterinpitäjiä kehittämään tietovarantojensa laatua ja tietojen laajaa käyttöä. Tämä olisi toimenpidealue, joka soveltuisi ministeriöiden yhteiseksi horisontaaliseksi toimeksi. Samalla olisi mahdollisuus kehittää aineistojen yhteiskäyttöä ja liittymäpintoja toisiinsa ja muihin tietoaaineistoihin. Lisäksi tietoteknisiä yhteisratkaisuja esimerkiksi yhteiskäyttöistä pilvialustaa tulisi yhteistoimintana kehittää.

Yhteenvedotaulukossa esitetään aikatauluja eri toimille. Rajapintapalveluiden kehittämisen ja metatietojen osalta aikataulut osana kokonaisarkkitehtuurityötä on liian epämääräinen ja vaatisi vielä tarkennusta, jotta kehittäjät voivat asian huomioida omassa työskentelyssään. Tässä olisi kuitenkin huomioitava ketterä, prosessimainen kehitys, joten metatietojen määrittelyä voidaan betakehityksellä ja testauksella askeleittain sovellusalueittain viedä eteenpäin.

Toimia tietopalvelujen käytettävyyden osalta tulee tarkentaa, jossa yhteistyö ministeriöiden ja virastojen välillä on tärkeää. Myös viranomaisten välistä yhteistyötä tietopalveluissa tulee edelleen edistää. johon avoimet tietovarannot tarjoavat hyvän yhteisen näkökulman.

Hallinnonalakohtaiset näkemykset

Liikenteen osalta tietoaaineistojen peruskartoitus on tehty ja liikennesektorin keskeiset tietovarannot on inventoitu. Tarkoituksena on jatkaa yhtenäistämällä hallinnonalan viranomaisten tiedon luovuttamisen ja hinnoittelun käytäntöjä "Julkisen hallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt" -työryhmän esitysten mukaisesti.

Älyliikenteen palveluiden tuotannossa tarvitaan monenlaista tietoa ja tiedon helppo ja maksuton saatavuus on palveluiden elinehto. Älyliikenteen strategian yhtenä kärkihankkeena on julkisen tiedon saatavuuden parantaminen. Tarkoituksena on toteuttaa menettelyt liikenteen julkisen yritysten hallussa olevasta tiedon jakelulle.

Älyliikenteen direktiivi 2010/40/EU edellyttää, että julkisen sektorin hallussa oleva tie-, liikenne- ja matkadata tarjotaan älyliikenteen palveluntarjoajien käyttöön.

Liitteinä ovat virastokohtaiset lausunnot asiasta.

Juhapekka Ristola
ylijohtaja

Taru Rastas
viestintäneuvos

Jakelu LVM; yleinen osasto, liikennepolitiikan osasto, viestintäpolitiikan osasto
Tiedoksi

22.3.2012

942/052/2012
Julkinen

Taru Rastas
Liikenne- ja viestintäministeriö

Viite: VM125:02/2007 Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt (lausuntopyyntö 29.2.2012)

LAUSUNTO JULKISHALLINNON TIETOLUOVUTUSTEN PERIAATTEET JA KÄYTÄNNÖT -LOPPURAPORTTIIN

Valtiovarainministeriö on pyytänyt kirjeellään 29.2.2012 lausuntoa Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt -loppuraportista. Liikennevirasto on tutustunut kyseiseen julkaisuun ja toteaa seuraavaa:

Yleisenä kommenttina voidaan todeta loppuraportin tulevan tarpeeseen. Tietopoliittisten linjausten konkreettinen toteuttaminen yhteis- ja uudelleenkäyttöisyyden edistämiseksi edellyttää selkeitä periaatteita ja toimintalinjauksia yhtenäisen kehitystyön varmistamiseksi ja rahoitusratkaisujen määrittämiseksi.

1) Esitys viranomaisten välisistä tietoluovutuksista perittävistä maksuista linjaa, että viranomaiset eivät peri toisiltaan maksua sähköisestä vakimuotoisesta luovutuksesta. Tämän periaatteen mukaista toimintaa toteutetaan jo nykyisin laajalti. Liikenneviraston näkemyksen mukaan periaate on kannatettava ja maksuttomuutta tulee pitää lähtökohtana viranomaisten välisissä, esityksen mukaisissa tietoluovutuksissa.

Toinen raportissa esitetyistä maksullisuutta koskevista periaatteista liittyy muiden kuin viranomaisten väliseen tiedonluovutukseen. Tiedon luovuttajalla on mahdollisuus luovuttaa tiedot joko täysin maksutta tai irrotuskustannuksin, jos tiedon luovutuksen kohteen olevaa aineistoa joudutaan sovittamaan vastaanottajan tarpeisiin. Tiedon tuottajan näkökulmasta Liikennevirasto toteaa periaatteen sisältävän tarpeellisen linjauksen siitä, että maksuttomuutta koskevat periaatteet ja tavoitteet eivät saa heikentää tuottajan toimintaedellytyksiä. Raportissa esitetty hallittu vaiheittainen eteneminen on järkevää.

Irrotuskustannuksien osalta Liikennevirasto haluaa nostaa esille termistöön liittyvän huomion. Loppuraportin termistössä (liite 6.) määritellään irrotuskustannukset VN työryhmämuistion 16/2003 mukaisesti. Varsinaisessa tekstiosuudessa viitataan kuitenkin PSI-direktiivin määrittämiin irrotuskustannuksiin. Edellä mainittu veloitusteruste tarkoittaa meneillään olevan direktiivin päivityksen jälkeen jäljentämisestä ja jakelusta syntyviä marginaalikustannuksia. Termistön määritelmän mukaan irrotuskustannuksien laskennassa huomioitaisiin myös järjestelmien käyttö- ja pääomakustannukset. Selkeyden vuoksi kyseisen termin määrittelyä tulisi tarkentaa.

22.3.2012

942/052/2012
Julkinen

Liikennevirasto korostaa, että tietopalveluiden edellyttämien teknisten ja toiminnallisten ratkaisujen toteuttamiseen ja toimintamallien luomiseen liittyvien kustannusten rahoittaminen huomioidaan tietojen avaamisessa ja luovutusmenettelyjen suhteen tehtävissä päätöksissä. Nyt lausuttavana oleva loppuraportti huomioi asian liian pienellä painoarvolla.

2) Loppuraportissa esitetty hallinnon avoimen datan lisenssimalli tarjoaa hyvän yleiskäyttöisen mallin ja soveltuu käytettäväksi aineistoihin, joihin ei kohdistu lain-säädännöllisiä tai muita rajoitteita.

Avoimen datan lisenssimalli rajaa kokonaisvaltaisesti aineiston tuottajan vastuun aineiston sisällön suhteen (kohta 2.2.). Liikennevirasto haluaa nostaa esiin huomion siitä, että esitetty lisenssimalli ei kata kaikkia tarpeita. Muun muassa liikenneturvallisuuden kannalta kriittisten tietoaisteistojen (esim. merikartoitustiedot) osalta on tarpeen tulevaisuudessakin määrittää perusteltavissa olevia käyttörajoitteita sisältäviä lisenssimalleja aineistokohtaisesti.

3) Liikennevirasto pitää hyvänä perusrekistereiden käyttöehtoja ja sitä, että ne varmistavat henkilötietolain (523/1999) mukaisen yksityisyyden suojan. Perusrekistereiden käyttöehtoja voidaan käyttää muiden tietovarantojen käsittelyyn ja luovuttamiseen, mutta tällöin on oltava mahdollisuus käyttää ehtoja vain soveltuvin osin tai tehdä tarvittavia täydennyksiä.

Liikennevirasto yhtyy loppuraportin kohdassa 2.1. mainittuun toteamukseen siitä, että kaikkiin perusrekistereihin soveltuvien käyttöehtojen laatiminen ei ole tarkoituksenmukaista. Rekisterinpitäjällä tulee olla mahdollisuus tietovarantokohtaisten käyttöehtojen määrittelyyn yleisten käyttöehtojen pohjalta.

4) Loppuraportissa ehdotetut toimenpiteet edistävät toteutuessaan tietojen luovutukseen liittyvien toimien toteuttamista koordinoitusti. Liikennevirasto haluaa korostaa toimenpiteisiin sitoutumisen tärkeyttä ja sitä, että periaatteiden mukaisten toimintamallien käyttöönoton tulee vaikuttavuuden syntymiseksi edetä eri hallinnonaloilla ja niiden sisällä mahdollisimman yhtenäisesti.

Sisällön kattavuuteen liittyen voidaan esille nostaa positiivinen havainto siitä, että raportissa on tunnistettu toteuttamiseen liittyviä riskejä ja hallintatoimia vastuuta-hoiveen. Tämä kuvastaa sitä, että valmistelussa on huomioitu kokonaisuuden moniulotteisuus ja sen konkreettiseen toimeenpanoon tuoma haasteellisuus.

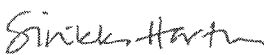
Liikennevirastossa on meneillään tietojen luovutusta palveleva tietoarkkitehtuurin määrittelytyö. Tällä hetkellä on määrittelyssä menossa loogisten ja fyysisten tietovarastojen kartoitusvaihe. Kartoituksessa tunnistetaan kaikki viraston omat tietovarastot ja niistä tuotetaan metatiedot. Tehtävään tietoarkkitehtuuri työhön yhdistyvät myös järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurit.

22.3.2012

942/052/2012
Julkinen

Raportissa virastojen vastuulle listatuista toimenpiteistä Liikennevirastossa on paikkatietojen osalta jo merkittävä osa toteutettu tai toteutuksessa. Toimenpiteet liittyvät ennen kaikkea INSPIRE-direktiivin ja paikkatietoinfrastruktuurista annettujen lain sekä asetuksen toteuttamiseen.

Johtaja


Sinikka Hartonen

Ylitarkastaja


Juha Tiihonen

Tiedoksi

Liikenneviraston johtoryhmä
Liikenneviraston tietopolitiikan valmisteluryhmä
Kirsi Vidman-Hakola
Rainer Mustaniemi

Liikenteen turvallisuusviraston lausunto

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa julkaisusta Julkishallinnon tiedonluovutusten periaatteet ja käytännöt (VM:n julkaisu 2/2012). Liikenteen turvallisuusvirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Työryhmän raportissa esitetään tavoitteena julkisten rekisteritietojen mahdollisimman laaja yhteiskunnallinen hyödyntäminen ja julkisen sektorin tietojen käytön lisääminen. Lisäksi tavoitteeksi on kirjattu erilaisten maksukäytäntöjen yhtenäistäminen. Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi) pitää raportin tavoitteita pääosin myönteisinä. Trafi haluaa toiminnassaan edistää rekisteritietojen saatavuutta, yhteiskäyttöä ja hyödynnettävyyttä. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi tulee toimintamalleissa kiinnittää huomioita myös rekisteritietojen luotettavuuteen ja käytettävyyteen, jotka ovat keskeisiä rekisteritietojen hyödyntämisessä.

Tietojen hyödynnettävyyden parantaminen ja avoimuus

Rekisteritietojen saatavuutta ja avoimuutta arvioitaessa ja toimenpiteitä suunniteltaessa tulee huomioida tietovarantojen erilaisuus. Suunniteltavat toimenpiteet eivät voi olla samanlaisia henkilötietoja sisältävien rekisterien ja muiden rekisterien kohdalla. Esimerkiksi sää- tai paikkatietoja sisältäviä rekisterejä ei voida rinnastaa henkilötietoja sisältäviin rekistereihin. Henkilörekisterien käyttö edellyttää useimmiten lupakäytäntöä ja viranomaisen harkintaa. Henkilötietojen käytön tulee aina olla tarkoituksenmukaista, eikä käyttö saa vaarantaa henkilön yksityisyyden suojaa ja kansalaisten luottamusta rekistereihin. On hyvä tiedostaa, että henkilötietoja sisältävien rekisterien käytön lisääminen voi johtaa luottamuksen murenemiseen ja rekistereihin merkittävien luovutuskieltojen lisääntymiseen, mikä heikentää rekisterien hyödynnettävyyttä.

Trafin laajin ja eniten hyödynnetty rekisteri on ajoneuvoliikennerekisteri. Ajoneuvoliikennerekisteri on henkilörekisteri. Se sisältää runsaasti henkilötietoja kuten nimi- ja osoitetietoja, rekisterinumeroita, ajo-oikeustietoja, ammattipätevyydestietoja jne. Trafi korostaa, että ajoneuvoliikennerekisteri ei voi olla avoin rekisteri juuri sen luonteensa vuoksi. Tietojenluovutus ajoneuvoliikennerekisteristä on tarkasti säännelty huomioiden luonnollisten henkilöiden tarpeet yksityisyytensä suojaamiseksi. Ajoneuvoliikennerekisterilaki (541/2003) sisältää lisäksi tietosuojan turvaamisen kannalta perusteltuja käyttötarkoituusrajoituksia, joiden toteuttaminen avoimen datan mallissa on mahdotonta. Ajoneuvoliikennerekisterin kaltaisten henkilörekisterien tiedonluovutusmallien tuleekin olla säänneltyjä ja lupakäytäntöön perustuvia. Trafi paitsi myöntää luvat tietojen käyttöön, myös mm. auditoi uusia palveluja ja valvoo tietojen käyttöä. Vaikka ajoneuvoliikennerekisteriä sellaisenaan ei voi

tietosuojasyistä avata, voi tietojen avoimuus mahdollisesti kohdistua sellaiseen hyvin rajoitettuun osaan rekisteriä, joka ei sisällä henkilötietoja.

Työryhmän loppuraportin mukaan tavoitteena on lisätä rekisteritietojen hyödynnettävyyttä ja sitä kautta kilpailua ja innovatiivista rekisteritietojen hyödyntämistä. Trafi luovuttaa rekisteritietoja viranomaisille, lakisääteistä ja kaupallista toimintaa harjoittaville yrityksille sekä tutkimus- ja tilastointitarkoituksiin. Ajoneuvoliikennerekisteritietojen käyttö on siis jo tänä päivänä hyvin laajaa ja monipuolista. Trafin tietojenluovutus kaupallisiin tarkoituksiin perustuu kumppaniyritysten kautta tapahtuvaan tietojen hyödyntämiseen. Kumppanimalli mahdollistaa innovatiivisen ja asiantuntevan rekisteritietoihin perustuvan palvelujen kehittämisen. Kumppanit tarjoavat asiakkailleen ajoneuvoliikennerekisterin tietojen lisäksi usein myös muiden rekisterien tietoja, tietojärjestelmiä, analyysi- ja kohdennuspalveluita, asiakasrekisterien päivitystä, suoramarkkintointikampanjoiden toteuttamista yms. Kumppanikenttä on laaja ja monipuolinen. Trafin toimintamallissa tarkoituksena ei ole rajoittaa kumppanikenttää, vaan pyrkiä varmistumaan siitä, että kumppanien palvelut ovat asiantuntevia, tietoturvallisia ja tietosuojan varmistamiseksi säädettyjen käyttörajoitusten mukaisia. Trafin näkemyksen mukaan kumppanimalli luo kilpailua ja näin ollen edesauttaa palvelujen kehittämistä ja tietojen innovatiivista käyttöä raportin tavoitteiden mukaisesti. Trafi pitää valitettavana, että loppuraportissa ei juurikaan huomioida tällaisilta hyvin toimivia kumppanimalleja.

Perusrekisterien tietojenkäsittelyä koskevat yleiset käyttöehdot

Työryhmä on loppuraportissaan esittänyt tietojen käyttöä koskevat yleiset käyttöehdot. Ajoneuvoliikennerekisterin tietojenluovutus on ajoneuvoliikennerekisterilain mukaisesti käyttötarkoituussidonnaista. Trafi toteaa, että virastolla on jo nykyisin käytössä ehdotuksenkaltaiset lupaehtot ajoneuvoliikennerekisteriluovutusten osalta.

Rekisteritietojen maksuperusteista

Trafin tiedonluovutuksesta saadut tuotot olivat noin 9 miljoonaa euroa vuonna 2011. Tuotoista noin kolme neljäsosaa tuli kaupalliseen toimintaan luovutetuista tiedoista, 11 % tuli viranomaisille luovutetuista tiedoista ja loput 14 % lakisääteiseen toimintaan yksityisille yrityksille luovutetusta tiedosta.

Trafi hinnoittelee tietojenluovutuksen käyttötarkoituksen mukaan: viranomaistoimintaan irrottamiskustannuksin, yritysten lakisääteiseen tehtävään omakustannushintaan ja kaupalliseen toimintaan kohtuullisella ylijäämällä. Kaupallisesta toiminnasta saatava ylijäämä kohdennetaan liikenneturvallisuutta edistävään tutkimukseen, joten tuotettu ylijäämä kohdistuu kansalaisten ja yhteiskunnan hyödyksi.

Työryhmä on loppuraportissaan todennut, että viranomaisten välisen tiedonluovutuksen tulee olla maksutonta, ja muun tiedonluovutuksen maksutonta tai irrotuskustannuksin tapahtuvaa tai enintään PSI-direktiivin mukaista.

Trafi toteaa, että mikäli rekisteritietojen luovutuksen tulee olla maksutonta tai irrotuskustannuksin tapahtuvaa, tulee muutoksen tapahtua hallitusti ja suunnitelmallisesti. Muutoksella on vaikutuksia paitsi Trafin myös sen kumppanikentän toimintaan. Tuottojen menetykset ja lisäkustannukset tulee

korvata virastolle täysimääräisenä. Kustannuksia aiheutuisi muun muassa lisääntyvistä palkkakustannuksista, tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä sekä käyttäjätuesta ja neuvonnasta. Lisäksi menetyksiin voidaan lukea myös nykyisin ylijäämästä rahoitettava liikenneturvallisuustutkimusten aiheuttamat kustannukset.

Tietojen maksuttomuus ja mahdollinen kumppanimallista luopuminen johtaisi henkilötyövuosimäärän kasvuun. Trafin arvion mukaan tarvittava henkilötyövuosimäärä olisi jopa kaksinkertainen nykyiseen verrattuna. Henkilötyömäärän kasvu johtuu pääasiassa lupakäsittelyn ja asiakaspalvelutyön huomattavasta lisääntymisestä, kun loppuasiakkaiden yhteydenotot tulisivat suoraan virastolle. Riskinä on, että maksuttomuus aiheuttaisi myös palvelutason heikkenemistä ja tiedonluovutuspalveluiden kehittämisen hidastumista. Nykyiset tiedonluovutuspalvelut ja niiden kehittäminen on ollut mahdollista nimenomaan tulo-rahoituksen antaman jouston vuoksi. Trafi pitää kumppanimallia kaupallisessa toiminnassa perusteltuna ja järkevänä.

Raportissa ehdotetut toimenpiteet ja tehtävät

Trafi pitää lähtökohtaa tietojen laajasta hyödyntämisestä hyvänä asiana, jonka helpottamiseksi virasto pyrkii tiedonluovutukseen liittyvien teknisten rajapintojen yhtenäistämiseen ja yksinkertaistamiseen. Trafissa on aloitettu työ tietovarantojen kartoittamiseksi tietoarkkitehtuurin näkökulmasta. Viraston tavoitteena on tulevaisuudessakin toimia liikenneturvallisuustietojen sekä liikenneväline- ja pätevyystietojen omistajana niin tietorakenteiden kuin metatietojen osalta. Metatietojen kuvaustarve on tunnistettu, mutta työtä ei ole vielä organisoitu. Trafissa on myös suunnitteilla erillinen tiedonluovutusarkkitehtuuri. Vasta tarkemman selvityksen jälkeen voidaan arvioida, millä aikajänteellä ja vaiheistuksella tarvittavat toimenpiteet olisi toteutettavissa.

Raportissa on tuotu esille tarve sähköistää julkisten rekisteritietojen sopimus- ja lupaprosessit. Trafissa on jo nykyisin käytössä sähköinen lupaprosessi kaupallisten palvelujen osalta. Tarve muidenkin lupa- ja sopimusprosessien sähköistämiseen on virastossa tunnistettu, mutta toistaiseksi prosessien kehittämistä ei ole käynnistetty. Selvitys viranomaisen vahvan tunnistuksen käyttöön otosta viraston tarjoamissa palveluissa on puolestaan jo käynnistetty.

Yhteenveto

Liikenteen turvallisuusvirasto pitää työryhmän raportin mukaisen tietojen saatavuuden ja teknisen yhteentoimivuuden kehittämistä järkevänä ja oikean suuntaisena tavoitteena. Tietojen hyödynnettävyyttä tulisi kuitenkin mahdollisuuksien mukaan parantaa huomioiden tietovarantojen luonne ja erityispiirteet. Mikäli tiedonluovutuksessa siirrytään maksuttomaan toimintamalliin, tulee virastoille korvata menetetyt tuotot ja syntyvät lisäkustannukset täysimääräisinä. Kaupallisen toiminnan osalta Trafi pitää nykyistä kumppanimallia toimivana ja raportin tietojen hyödynnettävyydestä tavoitteiden mukaisena.

Trafi lähtee mielellään ministeriön johdolla edelleen kartoittamaan ylläpitämiään tietovarantoja. Kartoituksessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota tietovarantojen erilaisiin luonteesiin ja käyttötarkoituksiin. Työn tuloksena syntyvät uudet toimintamallit tulisi rakentaa rekisterien erityispiirteet huomioiden.

Olli Lindroos
Ylijohtaja

Hanna Hakanen
Osastonjohtaja