

Kommentteja

Lausuntopyyntöön

Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt -loppuraportista

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20120227Lausun/name.jsp

1. Näkemyksiä avoimen tiedon luovutusten maksuperiaatteista

Julkisen sektorin tietoaineistojen avaamista koskevaan valtioneuvoston periaatepäätökseen 3.3.2012 on kirjattu ” Linjaus 1.3 Tietoluovutukset ovat pääsääntöisesti maksuttomia käyttäjälle” sekä linjaukseen liittyvä toimenpide-ehdotus:

”1.3.1 Julkisten tietovarantojen saatavuus -työryhmä (VM) esittää yksityiskohtaiset ratkaisut ja perustelut maksupolitiikan osalta maksuperustelain asetusten muutosten tasolla sekä määrittelee aikataulut muutosten toteuttamiselle. Samalla on huolehdittava budjetoinnin ja tulosjohtamisen kautta julkisen sektorin tietoaineistojen laadusta ja ylläpidosta.”

Avoimen tiedon luovutuksesta perittävien maksujen osalta raportissa on kirjattu periaate (s.42, periaate 2). Sen mukaan: ”Tiedot luovutetaan ensisijaisesti maksutta tai irrotuskustannuksilla. Tietoluovutuksesta veloitetaan enintään PSI-direktiivin mukaisesti.”

Periaatteen toimeenpanon osalta todetaan (s.43): ” Periaate 2 toteutettaisiin vaiheittain aloittaen perusrekistereistä.”

Valinta on haasteellinen. Perusrekisterit, maastotietoja lukuun ottamatta, sisältävät runsaasti tietoa, jota ei voida tietosuojan vuoksi avata. Perusrekisterien osalta maksutulot ovat myös merkittäviä, joten budjettivalmistelu saattaa olla työlästä. Sinänsä on kannatettavaa, että perusrekisterien osalta avataan se, mikä on mahdollista. Jotain rinnakkaista tarvitaan, jotta julkisen tiedon avaaminen etenisi periaatepäätöksen viitoittamalla tavalla.

Julkisen tiedon avaamiseksi tulisi viranomaisille tuottaa ohjeet, joiden mukaan voidaan edetä laajalla rintamalla. Maksuttomuudelle on esitetty selkeä perustelu suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Raportissa (s.40) tuodaan esiin julkisen tiedon avaamisen kannalta keskeinen maksuperustelain tulkinta, jonka mukaan maksuperustelakia muuttamatta ja sen mukaan (5§) suoritteet voivat olla maksuttomia:

”5§ Maksuttomat suoritteet

Seuraavat suoritteet tulee olla maksuttomia, jollei suoritteen maksullisuudelle ole erityistä syytä:

1) suoritteet, joiden tuottamisen ei voida katsoa kohdistuvan suoranaisesti yksittäiseen henkilöön, yritykseen eikä muuten tarkoin rajattuun ryhmään;”

Julkisen tiedon avaamisessa on kyse suoritteesta, jonka tuottaminen ei kohdistu kehenkään suoranaisesti. Tiedot asetetaan tietoverkkoon yhtäläisin, sallivin käyttöoikeuksin kenen tahansa hyödynnettäväksi.

Toimenpiteenä tämä tulkinta tulisi viedä työryhmän raportista valtiovarainministeriön kirjeeseen tai määräykseen, jossa tulkinta vahvistetaan käytännössä sovellettavaksi osana julkisen tiedon avaamista.

2. Näkemyksiä avoimen datan lisensointimalleista

Julkisen sektorin tietoaaineistojen avaamista koskevaan valtioneuvoston periaatepäätökseen 3.3.2012 on kirjattu ”Linjaus 1.2 Luovutettavissa olevien tietoaaineistojen käyttöehdot ovat yhtenäiset,

selkeät ja kaikille tasapuoliset sekä julkaisemiseen kannustavat”

sekä linjaukseen liittyvät toimenpide-ehdotukset.

Nyt julkaistun raportin liitteenä 8 on ehdotus ns. avoimen datan lisenssiksi, joka vastaa varsin hyvin periaatepäätöksen tavoitteita. Kun soveltuvaa kansainvälistä lisenssiä ei vielä ole saatavilla, on tärkeää, että saatavilla on lisenssi, jonka käyttöön julkisen hallinnon osapuolet voidaan ohjata.

Keskeiset kommentit lisenssiehdotukseen ovat:

- 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 yleistyessä.

Yksityiskohtaiset kommentit lisenssitekstiin Liitteenä 1.

Ehdotus esitetyt kommentit huomioonottavaksi lisenssitekstiksi Liitteenä 2.

Kannatan raporttiin kirjattua ehdotusta (s.42) ”Työryhmä ehdottaa, että avoimen datan lisenssimalli käsitellään ja vahvistetaan JHS –proessin kautta. Lisenssimalli julkaistaan valtiovarainministeriön ylläpitämässä Yhteentoimivuus.fi –portaalissa.”

JHS-työssä tulisi tuottaa suositus, jonka liitteenä on itse lisenssiteksti. Vaihtoehtoisesti suosituksessa vain viitataan tekstiin ja kerrotaan, että tuorein, käyttöön suositettava versio löytyy Yhteentoimivuusportaalista tietystä osoitteesta. Suositus ohjeistaa ja antaa esimerkkejä lisenssin soveltamisesta - ja opastaa myös koneluettavuuden toteuttamisen.

Lisenssillä tulee olla muuttumaton Internet-osoite, johon JHS-suositus opastaa viittaamaan avoimen data katalogipalveluissa, latauspalveluissa ja aineistojen metatiedoissa. Yhteentoimivuusportaali on luonteva paikka lisenssin julkaisuun.

4. Näkemyksiä toimenpide-ehdotuksista

Tiedostolatauspalveluja tarvitaan

Raportin 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. ATOM-syöte vaikuttaa varsin helpolta tavalta toteuttaa tiedostojen jakelu ml. metatiedot. Syötteiden osoitteet kootaan hakupalveluun. Koneluettavien syötteiden hyödyntämiseksi voidaan toteuttaa selainsovellus, jonka avulla syötteiden metatietoja voidaan selailla ja tukea käyttäjää sopivien tietolähteiden löytämisessä.

Tietohakemistojen toteuttaminen

Raportissa ehdotetaan virastojen tehtävänä (s.49): ”Metatietojen lisääminen tietoaaineistoihin ja aineistojen löytämisen mahdollistavat tietohakemistot”. Tällaisten metatietojen ja tietohakemistojen yhteentoimivuus on välttämätön edellytys valtionneuvoston periaatepäätöksessä mainitun avoimen tietoinfrastruktuurin syntymiselle. Raportissa ei ole ehdotettu niitä toimenpiteitä, joilla metatietojen ja tietohakemistojen yhteentoimivuus varmistetaan. Valtiovarainministeriö on tiettävästi kuitenkin käynnistänyt jo metatietopalveluita koskevan selvityshankkeen. Hajautettu tietohakemistoratkaisu saattaa olla mahdollinen, mutta lähtökohdaksi olisi esitettävä ne standardit, joihin ratkaisun tulee perustua. Julkisen sektorin avoimen tiedon löytämiseksi on tärkeää, että potentiaaliset hyödyntäjät voivat etsiä sopivia tietoaaineistoja yhden hakupalvelun kautta. Toimivaan käytäntöön pääseminen edellyttää merkittäviä panoksia toteuttamisen ohjaukseen.

Paikkatietojen osalta on syytä todeta, että kansainvälisiin standardeihin perustuva Paikkatietohakemisto soveltuu hyvin avoimen paikkatiedon kuvailuun ja metatietojen tallentamiseen sekä hakupalvelujen tarjoamiseen. Hakupalvelussa on metatiedot yli 200 tietoaaineistosta, joista osa on avointa tietoa. Hakupalvelun standardeihin perustuva rajapinta on hyvä lähtökohta yleisemmän hakupalvelun toteuttamiseen. Paikkatiedon metatiedoissa käytettävään asiasanoitukseen on juuri valmistumassa keskeisiä paikkatiedon asiasanoja sisältävä, Sanastokeskus TSK:n johdolla laadittu laajennus Yleiseen suomalaiseen ontologiaan.

Julkisen tiedon avaaminen voisi edetä nopeasti niiden paikkatietojen osalta, jotka soveltuvat avattavaksi, kunhan suositeltava lisenssi on julkaistu. Metatietokäytännöt ja hakupalvelu ovat valmiina ja Maanmittauslaitoksen Inspire-sihteeristö voisi toimia tukea ja neuvontaa antavana yksikkönä. Paikkatietoa tuotetaan monilla hallinnonaloilla, joten olisi suotavaa, että valtiovarainministeriö ohjaisi kirjeellään ministeriöitä ja virastoja toimimaan paikkatietojen avaamisessa. Näin voitaisiin toteuttaa

valtioneuvoston periaatepäätöksen tavoitteita etenkin paikkatietojen osalta, jotka on päätöksessä mainittu erityisenä pilotointikohteenakin.

Helsingissä 26.3.2012

Antti Rainio

LIITE 1 Yksityiskohtaiset kommentit lisenssitekstiin

Tietoaaineiston käyttöehdot / lisenssi

1. Yleistä

[Aineiston nimi]

tuottaja ja tekijänoikeuden tai tietokantasuojan haltija on

[organisaation nimi].

Aineistoa käytettäessä on aineiston tai sitä sisältävän tai hyödyntävän palvelun yhteyteen liitettävä maininta alkuperäislähteestä ja aineistoversion ajankohdasta esimerkiksi seuraavasti:

© [organisaation nimi], [vuosiluku, päiväys, kellonaika]

tai

sisältää [organisaation] [aineistoa], [vuosiluku, päiväys, kellonaika]

(aikamääreen tarkkuus valitaan aineiston laadun mukaan)

[aineisto esitetty muuttamattomana / aineistoa on muokattu]

(tämä on aineistosta riippuva valinnainen ehto, joka voidaan jättää myös kokonaan pois)

Käyttäjällä tarkoitetaan henkilöä tai organisaatiota, joka ottaa tämän lisenssin alaisen aineiston käyttöön. Vastaanottamalla aineistoa käyttäjä hyväksyy tämän lisenssin ehdot.

2. Lisenssin ehdot

2.1. Käyttöoikeudet

Tämä on maailmanlaajuisen, maksuttoman, peruuttamattoman rinnakkaisen käyttöoikeuden myöntävä lisenssi, jolla edellä mainittua aineistoa voi vapaasti:

- kopioida ja levittää
- muokata ja hyödyntää kaupallisesti ja ei-kaupallisesti
- yhdistellä muihin tuotteisiin
- käyttää osana sovellusta tai palvelua

2.2. Käyttäjän velvollisuudet ja vastuut

Käyttäjän on aineistoa tai siitä tehtyjä tuotteita käyttäessään ja edelleen luovuttaessaan:

- mainittava aineiston alkuperäislähde kohdan 1 Yleistä mukaisesti.
- vaadittava tämän lisenssin kohdan 1 Yleistä mukaista nimeämiskäytännön noudattamista myöntäessään lisenssejä tuotteeseen tai palveluun, jossa käyttää tämän lisenssin alaista aineistoa tai sen osaa.
- poistettava maininta alkuperäislähteestä, mikäli aineiston tuottaja sitä erikseen vaatii.

Käyttäjän ja aineiston tuottajan välillä ei tämän lisenssin myötä synny yhteistyö- tai liikesuhdetta. Käyttäjä ei saa aineiston käytön yhteydessä ilmaista, että lisenssin myöntäjä tukisi tai suosittelisi kyseistä aineiston käyttötapaa.

2.3. Aineiston tuottajan velvollisuudet ja vastuut

Aineiston tuottaja vastaa siitä, että sillä on oikeus luovuttaa lisenssi kohdassa 1 Yleistä nimettyyn aineistoon.

Aineisto on lisensoitu sellaisenaan eikä aineiston tuottaja vastaa aineistossa mahdollisesti esiintyvistä virheistä eikä aineiston käytöstä aiheutuvista välittömistä tai välillisistä vahingoista. Aineiston tuottaja ei myönnä aineistolle tai siinä olevien tietojen oikeellisuudelle tai ajantasaisuudelle takuuta.

Aineiston tuottaja ei takaa, että aineisto olisi jatkuvasti saatavilla ja aineiston tuottaja voi lopettaa aineiston jakelun ennalta ilmoittamatta.

3. Sovellettava laki

Tähän lisenssiin sovelletaan Suomen lakia.

4. Muutokset tähän lisenssiin

Aineiston tuottaja voi milloin tahansa muuttaa lisenssin ehtoja tai soveltaa aineistoon eri lisenssiä. Tämän lisenssin ehtoja sovelletaan kuitenkin edelleen niihin aineistoihin, jotka oli lisenssin muuttuessa jo otettu käyttöön.

LIITE 2 Ehdotus lisenssitekstiksi

Julkisen hallinnon avoimen tietoaaineiston lisenssi - versio 1.0 - pp.kk.2012

1. Yleistä

Tietoaaineiston (jäljempänä aineisto) immateriaalioikeuksien haltija (jäljempänä Lisenssinantaja) on lisensoinut aineiston näiden käyttöehtojen mukaan.

Lisenssinsaajalla tarkoitetaan luonnollista tai juridista henkilöä, joka ottaa tämän lisenssin alaisen aineiston käyttöön. Vastaanottamalla aineiston tai sen osan kopion Lisenssinsaaja hyväksyy tämän lisenssin ehdot.

Lisenssinsaajan ja Lisenssinantajan välillä ei tämän lisenssin myötä synny yhteistyö- tai liikesuhdetta.

2. Lisenssin ehdot

2.1. Käyttöoikeudet

Tämä on maailmanlaajuisen, maksuttoman, peruuttamattoman rinnakkaisen käyttöoikeuden myöntävä lisenssi, jonka mukaan Lisenssinsaajan vastaanottamaa aineiston kopiota tai sen osaa voi vapaasti:

- kopioida ja levittää,
- muokata ja hyödyntää kaupallisesti ja ei-kaupallisesti,
- yhdistellä muihin tuotteisiin ja
- käyttää osana sovellusta tai palvelua.

2.2. Lisenssinsaajan velvollisuudet ja vastuut

Lisenssinsaajan on

- huolehdittava aineistoa levittäessään tai aineistoa sisältävän tuotteen tai aineistoa käyttävän palvelun yhteydessä, että aineiston Lisenssinantajan nimi, aineiston nimi ja aineiston versioon viittaava ajanhetki mainitaan julkisen hallinnon suosituksen kuvaamalla tavalla ja
- vaadittava vastaavaa mainintaa luovuttaessaan oikeuksia uusiin aineiston tai sen osan kopioihin tai uusiin aineistoa sisältäviin tuotteisiin tai palveluihin ja
- poistettava aineistoon viittaava maininta, mikäli aineiston Lisenssinantaja sitä vaatii.

Tämän lisenssin perusteella Lisenssinsaaja

- ei saa aineiston käytön yhteydessä ilmaista, että Lisenssinantaja tukisi tai suosittelisi kyseistä aineiston käyttötapaa.

2.3. Lisenssinantajan velvollisuudet ja vastuut

Lisenssinantaja vastaa, että

- Lisenssinantajalla on oikeus luovuttaa tämän lisenssin mukaiset oikeudet aineistoon ja että
- aineisto on lisensoitu sellaisenaan.

Tämän lisenssin perusteella Lisenssinantaja

- ei vastaa aineistossa mahdollisesti esiintyvistä virheistä, ei myönnä aineiston tai sen osien oikeellisuudelle tai ajantasaisuudelle takuuta eikä vastaa aineiston käytöstä aiheutuvista välittömistä tai välillisistä vahingoista ja

- ei ole velvollinen pitämään aineistoa jatkuvasti saatavilla eikä ilmoittamaan ennalta jakelun keskeytymisestä tai päättymisestä eikä vastaa jakelun keskeytymisestä tai päättymisestä aiheutuvista välittömistä tai välillisistä vahingoista.

3. Sovellettava laki

Tähän lisenssiin sovelletaan Suomen lakia.

4. Muutokset tähän lisenssiin

Lisenssinantaja voi milloin tahansa muuttaa lisenssin ehtoja tai soveltaa aineistoon eri lisenssiä. Tämän lisenssin ehtoja sovelletaan kuitenkin edelleen niihin aineiston tai sen osien kopioihin, jotka on vastaanotettu ennen lisenssin muuttumista tai vaihtumista.