

Ehdotus valtioneuvoston periaatepäätökseksi julkisen sektorin digitaalisten tietoaaineistojen saatavuuden parantamisesta ja uudelleenkäytön edistämisestä

Tiivistelmä

Periaatepäätöksen linjaukset esittävät tarvittavat toimenpiteet julkisen sektorin¹ tietoaaineistojen saatavuuden ja uudelleenkäytön lisäämiseksi yhteiskunnan kaikilla alueilla.

Periaatepäätöksen kohteena on edistää julkisrahoitteisten ja julkisen sektorin hallinnoimien, julkisten ja sellaisenaan luovutettavissa olevien digitaalisten tietoaaineistojen uudelleenkäyttöä, joiden käsittelyyn ei kohdistu lakisääteisiä rajoituksia. Linjausten ensisijainen tarkoitus ei ole siten tarkastella uudelleen varsinaista luovutus-, käyttö- ja käsittelyrajoituksia koskevaa sääntelyä², mutta linjauksia voidaan käyttää helpottamaan myös tällaisten rajoitusten alaisten tietojen uudelleenkäyttöä sitä osin kuin tietoaaineistot ovat rajoitusten puitteissa luovutettavissa.

Linjaukset sisältävät kehittämistoimet tietopolitiikan ja lainsäädännön selkeyttämiseksi, käyttöä mahdollistavien rakenteiden ja käytänteiden luomiseksi sekä palvelu- ja sovelluskehityksen edistämiseksi.

Tietopoliittisilla linjauksilla tavoitellaan sitä, että digitaaliset tietoaaineistot ovat avoimesti saatavilla ja uudelleenkäytettävissä yhtenäisin, selkein ja kaikille tasapuolisin käyttöehdoin. Tietoaaineistoja tarjotaan tiedon luovuttajan kannalta kustannustehokkaasti, kansantalouden kokonaisedun mukaisesti ja pääsääntöisesti maksutta käyttäjälle. Samalla budjetoinnin ja tulosjohtamisen kautta on huolehdittava tietoaaineistojen laadusta ja ylläpidosta.

Koko yhteiskunnan käyttöön luotavan yhteiskäyttöisen tietoinfrastruktuurin avulla voidaan tietoaaineistoja tarjota tehokkaasti uudelleenkäytettäväksi. Hallinnonalojen tulee tunnistaa ja kuvailla tietoaaineistonsa uudelleenkäyttöä varten. Tietosisältöjen löytämiseksi tarvitaan yhtenäiset kuvailutiedot ja palveluhakemistot helpottamaan tiedon käyttöä. Sellaisenaan luovutettavissa olevat tietoaaineistot saatetaan koneluettavassa muodossa avoimen rajapintojen kautta käyttäjille. Tietoaaineistojen tarjontaa ja käyttöä edistämään tulee luoda tarvittavat tukipalvelut. Avoimen, yhteentoimivan tietoinfrastruktuurin kehittäminen ja ylläpito turvataan pitkäjänteisellä rahoituksella.

Palvelu- ja sovelluskehityksen edistämiseksi tarvitaan yhteistyömalleja ja kannustimia. Julkisella sektorilla kehitetään avoimen tiedon kulttuuria ja tuetaan kehittäjäyhteisöjen toimintaa. Alan tutkimusta ja kansainvälistä yhteistyötä tulee vahvistaa. Kokeilevaan toimintaan on panostettava erityisesti laajaa kysyntää edustavien tietoaaineistojen avaamiseksi ja yhtenäisten käytänteiden luomiseksi.

Tavoite

Tässä valtioneuvoston periaatepäätöksessä esitetään linjaukset ja toimenpiteet julkisen sektorin hallinnoimien digitaalisten tietoaaineistojen saattamiseksi helposti löydettävässä ja hyödynnettävässä muodossa tietoverkkojen kautta kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen, viranomaisten, tutkimuksen ja koulutuksen käyttöön. Tavoitteena on, että tietovarannot ovat laajasti koko yhteiskunnan käytössä niin, että ne edistävät innovaatio- ja tutkimustoimintaa,

¹ Julkisella sektorilla tarkoitetaan tässä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia ja toimijoita, jotka harjoittavat viranomaistoimintaa.

² Kattavimmat tietoaaineistojen luovutuksen rajoituksia koskevat säännöt sisältyvät henkilötietolakiin (523/1999) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999)

digitaalisten tuotteiden, palvelujen ja markkinoiden kehittymistä, hallinnon tehokkuutta, vaikuttavuutta ja läpinäkyvyyttä sekä kansalaisten osallistumista päätöksentekoon.

Periaatepäätöksen tavoitteena on edistää ensisijaisesti viranomaistehtävän toteuttamisen yhteydessä tuotettujen sekä muiden julkisrahoitteisten ja julkisen sektorin hallinnoimien, sellaisenaan luovutettavissa olevien digitaalisten tietoaineistojen uudelleenkäyttöä. Periaatepäätöksen linjauksia voidaan myös soveltaa helpottamaan luovutus-, käyttö- tai käsittelyrajoitusten alaisten tietojen uudelleenkäyttöä siltä osin, kun tietoaaineistot ovat näiden rajoitusten puitteissa saatettavissa käyttöön.

Tarkoituksenmukaista on, että tietoteknisessä suunnittelussa, järjestelmien kehitys- ja päivitystyössä sekä uusien järjestelmien hankinnassa huomioidaan tämän periaatepäätöksen linjaukset siten, että tietoaaineistot ovat saatavilla tietyllä sovittavalla palvelutasolla avointen rajapintojen kautta. Tässä esitettyä tavoitetta voidaan tukea avaamalla tietoaaineistojen lisäksi prosesseja, joissa tietoa syntyy. Pitkällä aikavälillä näistä rakentuu yhteentoimiva tietoinfrastruktuuri.

Taustaa

Julkinen sektori kokoaa, ylläpitää, tarjoaa ja päivittää suuria määriä eri aloja koskevaa, viranomaistehtävissä tarpeellista tietoa tietokantoihin, rekistereihin ja tilastointitarkoituksiin. Julkisen sektorin toimijat tuottavat osana julkista tehtävänsä esimerkiksi paikka-, kartta- ja säätietoa yhteiskunnan eri toimijoiden käyttöön. Julkinen sektori ylläpitää tehtäviensä hoitamiseksi myös perusrekistereitä, jotka kattavat henkilötieto-, kiinteistö-, rakennustieto- sekä yritys-, yhteisö- ja säätietojärjestelmiä. Lisäksi julkinen sektori hallinnoi erilaisia digitaalisia sisältöjä kuten tutkimus- ja kulttuuriaineistoja, joista merkittävä osa voi olla kolmansien osapuolten tekijänoikeuden alaista tietoaaineistoa sekä tuottaa demokraattiseen päätöksentekoon liittyvää tietoaaineistoa.

Julkisen sektorin tietoaaineistoja voidaan hyödyntää yhteiskunnan eri aloilla. Tietoaaineistojen hyvä saatavuus ja käytettävyys vahvistavat tietoon perustuvaa hallintoa ja hallinnon tehokkuutta, läpinäkyvyyttä sekä vaikuttavuutta. Julkisen sektorin tietoaaineistot ovat tärkeä koulutuksen, tutkimuksen ja tieteellisen tuloksenteon tietolähde. Julkisen sektorin tietoa hyödyntävät sovellukset helpottavat kansalaisten arkielämää ja edistävät kansalaisten osallistumista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon sekä vahvistavat avointa tiedonvälitystä. Julkisen sektorin tietoon perustuvat sovellukset ja palvelut voivat tuottaa kustannussäästöjä sekä julkiselle sektorille että kansalaisille samalla kun ne ovat pohjana innovaatioille, liiketoiminnalle ja uusille yhteistyömuodoille esimerkiksi julkisten palvelujen kehittämisessä.

Palvelujen toteuttamisessa ja tiedon avaamisessa on kuitenkin aina huolehdittava siitä, etteivät yksityisyydensuoja, liikesalaisuudet, tekijänoikeudet, kansallinen turvallisuus taikka muut vastaavat periaatteet ja oikeudet vaarannu.

Julkisen sektorin tietoaaineistojen tehokasta hyödyntämistä sekä viranomaisten kesken että julkisen sektorin ulkopuolella hidastavat muun muassa seuraavat tekijät:

- tietoaaineistojen uudelleenkäyttöä vaikeuttavat tai rajoittavat sopimuskäytännöt ja käyttöehdot
- tietoaaineistojen käyttöä edistävien julkistamiskäytäntöjen kehittymättömyys viranomaistoiminnassa
- tietoluovutusten maksullisuus ja hinnoittelu, jolla katetaan tietoluovutusten ja tiedon hallinnoinnin kustannuksia sekä yleisemmin maksuperustelain epäyhtenäinen soveltaminen
- julkisen ja yksityisen sektorin roolien määrittelemättömyys tiedon tuottamisen, jalostamisen, ylläpidon ja jakelun tehtävissä

- julkisen sektorin tietoaineistojen omistajuuden ja tekijänoikeuksien määrittelemättömyys
- avoimen tietoinfrastruktuurin puuttuessa tietoaineistojen heikko löydettävyys ja puutteellinen tekninen uudelleenkäytettävyys
- epätietoisuus saatavilla olevista tietoaineistoista
- tiedon luovuttamista ja uudelleenkäyttöä edistävien kannusteiden puuttuminen

Julkisen sektorin hallussa olevaan tietoaineistoon voi kohdistua erilaisia, esimerkiksi tietoaineiston omistuksesta, tekijänoikeuksista, salassapitosäännöksistä, sopimuksista tai tietoluovutuksen harkinnanvaraisuudesta johtuvia luovutus- ja käyttörajoituksia. Edellä mainittujen rajoitusten osalta on arvioitava, mitkä tietoaineistot olisi avattavissa hyödynnettäväksi esimerkiksi uudistamalla käyttöluovutuspäätöksiä ja -valtuutuksia, kehittämällä tiedonkäyttöpalveluja, selkeyttämällä lisensiointi- ja sopimusmalleja, muokkaamalla tietoaineistoja avointa käyttöä mahdollistavaan muotoon sekä kehittämällä tietoaineistojen sisältöä esimerkiksi poistamalla tietoaineistoista rajoituksen kohteena olevat tiedot, sisällyttämällä tietoaineistoon vain tarpeelliset tiedot tai yleistämällä luovutettavaa tietoaineistoa. Tietoaineistoa yleistämällä päästään siihen, ettei yksittäisten tietokenttien käyttörajoitusten vuoksi tarvitse sulkea tietoaineistoa laajemman käytön ulkopuolelle.

Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmassa, elinkeinoelämän johdolla laadituissa, talouskasvun tekijöitä käsittelevissä raporteissa sekä viimeksi valtioneuvoston kanslian julkistamassa Kestävän talouskasvun ja työllisyyden ohjelmassa kiinnitetään huomiota yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin hyötyihin, jotka ovat saavutettavissa avaamalla julkisen sektorin tietoaineistoja ja parantamalla niiden hyödynnettävyyttä ei-kaupallisessa ja kaupallisessa käytössä.

Julkisen sektorin tietoaineistojen saatavuutta, käytettävyyttä ja uudelleenkäyttöä kehitetään osana valtionhallinnon it-konserniohjausta ja kokonaisarkkitehtuuria. Tarvittavia toimenpiteitä selvittää neljä yhteistyössä toimivaa, vuosina 2009-2010 asetettua työryhmää: Julkisen tiedon saatavuus (LVM), Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen (VM), Julkishallinnon perustietovarantojen rajapinnat (VM) sekä Tutkimuksen tietoaineistot -selvityshanke (OKM/CSC).

Tutkimuksen sähköisten tietoaineistojen hyödyntämistä tarkastelleen selvityshankkeen loppuraportissa (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2011) esitetään mm. lainsäädännön kehittämistä tukemaan tietoaineistojen maksutonta saatavuutta ja hyödyntämistä tutkimuksessa ja päätöksenteossa. Raportissa suositellaan tietosuojan huomioimista ja tietoaineistojen käyttösääntöjen kehittämistä siten, etteivät ne estä laadukasta tutkimusta.

Julkisen sektorin tietoaineistojen tuottavampi käyttö on nostettu keskeiseksi tavoitteeksi marraskuussa 2010 eduskunnalle annetussa kansallisessa strategiassa tietoyhteiskunnan kehittämiseksi (Tuottava ja uudistuva Suomi - Digitaalinen agenda vuosille 2011-2020).

Tiedon tehokkaampaa hyödyntämistä pidetään tärkeänä myös EU:n digitaalistrategiassa, joka annettiin tiedonantona toukokuussa 2010. Strategian keskeisiin toimenpiteisiin digitaalisten sisämarkkinoiden kehittämiseksi kuuluvat julkisen sektorin hallussa olevan tiedon hyödyntämistä koskevan PSI-direktiivin uudelleentarkastelu vuoteen 2012 mennessä sekä paikkatiedon käyttöä ohjaavan INSPIRE-direktiivin täytäntöönpano.

Euroopan komissio katsoi vuonna 2009 antamassaan PSI-direktiivin vaikutuksia tarkastelevassa tiedonannossaan, että jäsenvaltioiden olisi tehostettava ja lisättävä toimiaan, jotta julkisen sektorin tietojen EU:n taloudelle tarjoama koko potentiaali voitaisiin hyödyntää.

Komission tiedonannon mukaan julkisen sektorin tiedon hyödyntämistä hidastavat muun muassa eri toimielinten puutteellinen kyky nähdä kokonaistaloudellisia etuja, julkisen ja yksityisen sektorin välinen kilpailu tietoaineistomarkkinoilla sekä tietämättömyys saatavilla olevista julkisen sektorin tietoaineistoista. Komissio on pyytänyt jäsenvaltioita kiinnittämään

huomiota yksinoikeusjärjestelyjen lakkauttamiseen, maksupolitiikkaan, uudelleenkäytön helpottamiseen, kilpailuun julkisen sektorin elinten ja uudelleenkäyttäjien välillä sekä riitojen ratkaisemismenettelyihin.

Useissa maissa tietoaineistojen saatavuutta on vauhditettu korkean tason sitoutumisella julkisen sektorin tiedon avaamiseen osana hallinnon avoimuuden vahvistamista. Esimerkiksi Yhdysvaltain presidentti Barak Obama antoi budjettihallinnolle 'direktiivin' julkisten tietoaineistojen avaamiseen liittyvistä nopeatahtisista toimista tammikuussa 2009. Iso-Britannian pääministeri David Cameronin antoi toukokuussa 2010 kirjeen hallinnolle julkisen sektorin tiedon avaamisesta. Molemmissa maissa on perustettu tietoaineistojen avaamista ja hyödyntämistä tukevat kansalliset portaalit. Iso-Britanniassa tukipalveluna toimii myös vuonna 2006 kansallisarkiston kanssa yhdistynyt kruunun tekijänoikeuksia sekä viranomaisien oikeudenmukaisuus- ja avoimuusvaatimuksia valvova virasto (OPSI). Lisäksi tuetaan tietoaineistojen keskinäistä linkittämistä osana semanttisen verkon kehitystä. Norjassa valtionhallinnon uudistamisesta vastaava ministeriö antoi marraskuussa 2010 virallisen ohjeistuksen, jonka mukaan kaikkien valtionhallinnon virastojen on julkaistava tietoaineistonsa koneluettavassa muodossa.

Julkisen sektorin tietoaineistojen markkinoiden arvoksi Euroopassa on arvioitu noin 27 miljardia euroa (Mepsir, 2006). Bruttokansantuotteella arvioiden Suomen osuus tästä olisi noin 400 miljoonaa euroa (Suomen EU-kansantulo-osuus vuonna 2009 oli 1,53%, Tilastokeskus). Valtionvarainministeriö arvioi tietoluovutuksista saatavien vuositulojen olevan noin 40 miljoonaa euroa. Tietoluovutusten hallinnointi tuottaa viranomaisille toisaalta myös henkilötyötä ja muita välittömiä kustannuksia. Samoin on tuotu esille, että tietoaineistojen laajemmasta ja nykyistä tehokkaammasta hyödyntämisestä voidaan liiketoiminnan kasvun kautta odottaa yhteisöveroina tuloja kansantaloudelle.

Valtioneuvoston linjaukset ja ehdotettavat toimenpiteet julkisen sektorin tietoaineistojen saatavuuden ja uudelleenkäytön edistämiseksi

Kansallisia periaatelinjauksia ja toimenpiteitä julkisen sektorin tiedon avaamisen³, löydettävyyden, käytön ehtojen ja käytettävyyden parantamiseksi sekä tiedon uudelleenkäytön kannustamiseksi tarvitaan, jotta julkisen sektorin tietoaineistoja hyödynnettäisiin Suomessa yhteiskunnan eri alueilla nykyistä monipuolisemmin, tehokkaammin ja innovatiivisemmin.

Julkisen sektorin tietoaineistojen saatavuuden ja uudelleenkäytön parantamiseksi on

1. selkeytettävä julkisen sektorin tietoa ja sen hyödyntämistä koskevaa tietopolitiikkaa ja lainsäädäntöä
2. yhdenmukaistettava tiedon käyttöä mahdollistavia rakenteita ja käytänteitä (avoin tietoinfrastrukturi)
3. edistettävä julkisen sektorin tietoaineistoja hyödyntävää palvelu- ja sovelluskehitystä

1. Tietopolitiikka ja lainsäädäntö

Linjausten tavoitteena on varmistaa, että Suomessa on kaikkia toimijoita ohjaava, julkisen sektorin tietoaineistojen saatavuuteen ja uudelleenkäyttöön kannustava avoimen julkisen tiedon tietopolitiikka. Tietoaineistot saatetaan laajasti koko yhteiskunnan käyttöön

³ Julkisen sektorin tiedon avaamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä uudelleenkäyttöä sallivia käyttöehtoja ja tietoaineistojen asettamista tietoverkkoon saataville siten, että tieto on paitsi käyttäjien saatavilla myös tietokonesovellusten avulla automaattisesti haettavissa ja hyödynnettävissä uudelleenkäyttöön sopivassa, erityisesti koneluettavassa muodossa.

tiedonsaanti-, käyttöoikeus- ja maksuperustepolitiikkaa sekä niitä koskevaa lainsäädäntöä kehittämällä sekä toimintamalleja yhtenäistämällä.

Linjaus 1.1 Julkisen sektorin digitaaliset luovutettavissa olevat tietoaineistot ovat avoimesti saatavilla ja uudelleenkäytettävissä

Toimenpiteet:

1.1.1 Velvoitetaan ja ohjeistetaan eri hallinnonaloja tehostamaan tiedonsaantia ja helpottamaan tuottamiensa ja hallussaan olevien julkisten tietoaineistojen käyttöä Valtiovarainministeriön (VM) ohjaamana ja viranomaisten viestintävelvoitteita koskevien säännösten⁴ mukaisesti

1.1.2 Vastuutetaan eri ministeriöt kartoittamaan omalla hallinnonalallaan mahdollisesti tarvittavat lainsäädäntömuutokset ja arvioimaan siirtymävaiheiden kustannukset ottaen huomioon sisäiset siirrot ja toiminnan tehostumisen kautta saatavat hyödyt pitkällä aikavälillä.

1.1.3 Arvioidaan tekijänoikeuslainsäädännön kannalta sitä, miten ja missä määrin tietoaineistojen vapaata käyttöä (public domain) voidaan vauhdittaa ja missä tilanteissa on kansallisen edun mukaista suojata aineistoja tekijänoikeuksin.

1.1.4 Määritellään tiedon saatavuutta helpottavien teknisten palvelujen peruspalvelutaso, johon vaikuttavat mm. yleiset periaatteet tietojärjestelmien ylläpidosta ja yhteen toimivuudesta, tietoturvasta, riskeistä, helppokäyttöisyydestä ja teknisistä rajapinnoista, annettavaksi julkisen hallinnon suosituksena (JHS-standardit).

1.1.5 Julkisen ja yksityisen sektorin sekä tutkimuksen rooleja tiedon tuottamisen, jalostamisen, ylläpidon ja jakamisen tehtävissä on selkeytettävä prosessin edetessä. Erityisesti on varmistettava tasapuolinen kilpailu markkinoilla.

Linjaus 1.2 Luovutettavissa olevien tietoaineistojen käyttöehdot ovat yhtenäiset, selkeät ja kaikille tasapuoliset sekä julkaisemiseen kannustavat

Toimenpiteet:

1.2.1 Varmistetaan, että tietoaineistojen käytön ehdot ovat mahdollisimman yhtenäiset, selkeät ja tasapuoliset ja, että ne eivät muodosta esteitä tiedon monipuoliselle ja innovatiiviselle kaupalliselle ja ei-kaupalliselle käytölle. Tämä vaatii myös tiedon omistajuuden täsmentämistä julkisen sektorin suhteen niin, ettei tiedon omistajuuteen viitaten luoda tarpeettomia esteitä tiedon avaamiselle ja käytölle.

1.2.2 Tietoaineistoa tulee voida käyttää mahdollisimman laajasti ilman erillisiä neuvotteluja ja lupamenettelyjä. Jos käytölle on syytä asettaa ehtoja, ehtojen tulee olla perustellut, selkeät, joustavat ja käyttöön kannustavat.

1.2.3 Yhtenäistetään tiedon hyödyntämistä koskevia käyttöehtoja soveltamalla mahdollisuuksien mukaan kansainvälisesti kehitteillä ja yleisesti käytössä olevia lisensointimalleja.⁵ Tietoaineistojen tulee olla yhdellä sopimuksella käyttöön saatavissa ja niitä koskevien käyttöehtojen sähköisesti hyväksyttävissä.

⁴ Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 § (hyvä tiedonhallintotapa) mukaisesti viranomainen huolehtii asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta ja käytettävyydestä

⁵ Esimerkiksi useissa maissa on otettu käyttöön ja sovelletaan tietoaineistojen tekijänoikeuksien selkeyttämiseksi ja oikeusvarmuuden parantamiseksi Creative Commons- lisensointiehtoja

1.2.4 Julkisen sektorin organisaatiot voivat asettaa tietoaineistojen luovuttamiselle asiaankuuluvia, esimerkiksi aineiston luovuttajan vastuuvapautta tai lähteen mainitsemista koskevia ehtoja. Sopimuksella voidaan myös taata uudelleenkäyttäjälle tietty määritelty palvelutaso ja aineiston saatavuuden jatkuvuus määritellyksi ajaksi. Tällaisten sopimuskäytäntöjen tulee olla tasapuolisia kaikille käyttäjille.

1.2.5 Julkisen sektorin organisaatiot voivat asettaa tietoaineistojen tuottamisen rahoitukselle uudelleenkäyttöä edistäviä ehtoja, kuten edellytyksen tuotetun materiaalin julkaisemisesta verkossa tietyn ajan kuluttua julkaisemisesta.

Linjaus 1.3 Tietoluovutukset ovat pääsääntöisesti maksuttomia käyttäjälle

Tietoluovutuksissa tarjotaan tietoaineistot tiedon luovuttajan kannalta kustannustehokkaasti, kansantalouden kokonaisedun mukaisesti ja käyttäjälle pääsääntöisesti maksutta. Tietojen vastaanottajan tulee maksaa tietojen luovuttajalle aiheutuneet kustannukset, mikäli tietojen luovutusta joudutaan sovittamaan vastaanottajan tarpeisiin tai määriteltyä peruspalvelutasoa nostetaan.

Tietoaineistojen ja niiden luovutuskäytäntöjen monimuotoisuudesta johtuen siirrytään käyttäjälle pääsääntöisesti maksuttomiin tietoluovutuksiin vaiheittain.

Maksujen perimisestä luovutaan valtionhallinnon sisällä sekä kuntien ja valtionhallinnon välillä tapahtuvien tietoluovutusten osalta. Toimintamallin merkittävät vaikutukset valtionhallinnon yksiköiden rahoitukseen ja kuntien valtionosuuksiin otetaan huomioon valtion tulo- ja menoarvion valmistelussa.

Maksuperustelain, julkisuuslain sekä hallinnonalojen erityislainsäädännön mahdolliset muutostarpeet selvitetään tietojen luovutuksen hinnoittelun osalta pitäen ensisijaisena lähtökohtana tietojen ja niiden luovuttamisen pääsääntöistä maksuttomuutta. Tapaukset, joihin liittyy tarve hinnoittelua koskevaan harkintaan tai maksulliseen palvelutoimintaan, tulee määritellä osana vaiheittaista prosessia.

Toimenpiteet:

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.

2. Avoin tietoinfrastruktuuri julkisten tietoaineistojen hyödyntämistä varten

Linjausten tavoitteena on luoda koko yhteiskunnan käyttöön avoin tietoinfrastruktuuri⁶, joka tarjoaa julkisen sektorin tietoaineistoja yhteiseen käyttöön kuvattuina, koneluettavassa muodossa ja selkein käyttöehdoin siten, että ne ovat myös helposti löydettävissä.

Viranomaisten tulee *mahdollisuuksiensa*⁷ mukaan

⁶ Avoimella tietoinfrastruktuurilla tarkoitetaan yhtäältä julkisen sektorin tietovarannoista, kuten rekistereistä, tietokannoista ja tiedostoista luovutettavissa olevien tietojen kokonaisuutta ja toisaalta tietoa välittäviä viranomaisten rajapintapalveluja sekä näiden kuvailuja ja tiedon helpon saatavuuden käytäntöjä.

⁷ Mahdollisuuksiensa mukaan tarkoittaa kattavuuteen pyrkien vaiheittaista kehittämistä esimerkiksi aineistokohtaisten hyötyjen, käynnissä olevien kehittämisohjelmien ja käytössä olevien resurssien mahdollistamalla tavalla, huomioiden kansainvälisen lainsäädännön asettamat aikataulut (esim. INSPIRE) sekä yhdensuuntaisuus kansallisen sääntelytyön kanssa (esim. tietohallintolain asetukset)

- tunnistaa ja nimetä tietoaaineistojaan tarkoituksenmukaisella tasolla vuoden 2011 aikana (linjauksen 2.1 ja 1.1.1 mukaisesti)
- kuvata tietoaaineistot metatietojen avulla ja saattaa metatiedot yhteisiin luettelo- tai hakupalveluihin vuodesta 2012 alkaen (linjauksen 2.2 mukaisesti)
- asettaa tietoaaineistot saataville koneluettavina tiedostoina tai rajapintapalveluun viimeistään vuodesta 2013 alkaen (linjauksen 2.3 mukaisesti)

Linjaus 2.1 Tietoaaineistot tunnistetaan ja kuvaillaan uudelleenkäyttöä varten

Toimenpiteet:

2.1.1 Tunnistetaan ja inventoidaan hallinnonalojen toimesta keskeiset, luovutettavissa olevat tietoaaineistot.

2.1.2 Kansallisten tietoaaineistojen erittelyä niiden luonteen, erityispiirteiden ja käyttötarkoitusten osalta sekä vastuiden ja roolien määrittelytyötä jatketaan VM:n konserniohjauksessa kokonaisarkkitehtuurityön mukaisesti.⁸ Samalla täsmennetään tietoaaineistojen käsitteistöä.

Linjaus 2.2 Tietosisältöjen yhtenäiset kuvailutiedot ja löydettävyys mahdollistavat tiedon käytön

Toimenpiteet:

2.2.1 Sovitaan yhdenmukaisesta tietoaaineistojen kuvailun menetelmästä ja huolehditaan metatietojen määrittelystä⁹. Tarjottavat tiedot kuvaillaan yhtenäisellä tavalla metatietojen avulla ja metatiedot kootaan maksuttomaan hakupalveluun. Palvelun avulla on helppo selvittää, mitä tietoja julkinen sektori on avannut yleiseen käyttöön. Mahdolliset tietojen kaupallista käyttöä koskevat ehdot, rajoitukset ja hinnastot liitetään metatietoihin.

2.2.2 Tietosisältöjen kuvaus harmonisoidaan julkisen hallinnon suosituksella (JHS-standardit). Viranomaisia kannustetaan yhtenäistämään tarjottavien tietojen esittämistapaa suositusten mukaisesti.

2.2.3 Tietoaaineistojen löydettävyttä ja käyttöä edistetään tarkoituksenmukaisilla ja käyttäjäystävällisillä portaaleilla ja luetteloilla. Portaalit voivat olla esimerkiksi kansallisia, kansainvälisiä, paikallisia tai temaattisia. Luettelot perustuvat määritelyihin metatietoihin ja niissä tulee pyrkiä kansainväliseen yhteentoimivuuteen.

Linjaus 2.3 Luovutettavissa olevat tietoaaineistot ovat saatavilla koneluettavassa muodossa ja avoimilla rajapinnoilla tiedon uudelleenkäyttöä varten

2.3.1 Ohjeistetaan viranomaiset yhtenäisin suosituksin teknisten rajapintojen luomiseen Perustietovarantojen rajapinnat- työryhmän (VM) määrittelyjen mukaisesti. Julkisen hallinnon toimijat huolehtivat siitä, että käyttöön tarjottava tieto on koneluettavassa¹⁰, helposti hyödynnettävässä muodossa. Tätä varten viranomaiset perustavat rajapintapalveluja, joiden

⁸ Ks. Valtiotason arkkitehtuurit – hankkeen luonnos Valtiohallinnon kokonaisarkkitehtuurin kohdealuejaosta

⁹ Metatietojen määrittelyssä on hyödynnettävissä muun muassa VALTASA-hankkeen, Kansallisen digitaalisen kirjaston sekä INSPIRE-direktiivin ja muita kansainvälisiä käytäntöjä, kuten W3C.

¹⁰ Koneluettava muoto tarkoittaa sitä, että data on riittävän strukturoitua automatisoidun prosessin mahdollistamiseksi, eli käytännössä datan tunnettua esitysmuotoa (esim. XML, CSV, JSON tai RDF standardi). Tietoaaineistojen avointa julkaisua parantaa esimerkiksi rdfa-tuki julkaisujärjestelmissä.

avulla helpotetaan tiedon selausta ja latausta käyttöön. Myös käyttöehtojen tulee olla sähköisesti hyväksyttävissä tietoverkon kautta, jotta ne saadaan helposti käyttöön.

2.3.2 Uutta tietoa kerätessä ja tietoaaineistoja digitoitaessa huolehditaan siitä, että julkaistavissa oleva tieto tarjotaan hyödynnettäväksi avoimeen tietoinfrastruktuuriin. Palveluprosessit, joilla tuotetaan ja käsitellään tietoaaineistoja, sekä näitä varten hankittavat tietojärjestelmät on varustettava avoimilla rajapinnoilla, joiden avulla tietoa voidaan näyttää ja käyttää yhä uudelleen.

2.3.3 Määritellään rajapintapalvelujen toiminnallisuus ja peruspalvelutaso, joilla varmistetaan tietojen sujuva käyttö. Kunkin viranomaisen on huolehdittava omien rajapintapalvelujensa toteutuksesta ja riittävästä suorituskyvystä, jotta varmistetaan tietojen hyödyntämisen sujuvuus.

2.3.4 Rajapintapalveluihin kuuluu käyttövaltuuksien hallinta sellaisen tiedon osalta, jonka käyttöön vaaditaan valtuudet. Toteutetaan koko julkisen sektorin kattava käyttövaltuuksien hallintajärjestelmä, joka tuottaa tarpeelliset käytön seurannan tiedot.

2.3.5 Kehitetään sähköisiä järjestelmiä, joiden avulla esimerkiksi yksikkötasoisien tilastoaineistojen uudelleenkäyttöä voidaan helpottaa yksityisyyden suojaa vaarantamatta

Linjaus 2.4 Tietoaaineistojen tarjonnan ja käytön edistämiseen luodaan tarvittavat tukipalvelut

Toimenpiteet:

2.4.1 Perustetaan kansallinen tukipalvelu (clearing-house), joka auttaa viranomaisia ja käyttäjiä tietoaaineistojen saattamisessa avoimiin rajapinta- ja hakupalveluihin. Tukipalvelun tehtävänä on auttaa avoimen infrastruktuurin toteuttamista kansallisten suositusten mukaisesti, vahvistaa tietämystä tietoaaineistojen hyödyntämisestä, edistää säännösten ja niiden soveltamisen tuntemusta ja hyviä julkistamiskäytäntöjä sekä sovitella mahdollisissa tietojen saatavuutta tai menettelytapoja koskevissa ristiriitatilanteissa. Tukipalvelussa tulee olla informaatio-oikeuden tuntemusta. Tukipalvelu organisoidaan Valtiovarainministeriön toimesta esimerkiksi Valtion IT-palvelukeskuksen (Suomi.fi) alaisuuteen.

2.4.2 Organisoidaan ja tarjotaan hallinnonaloille koulutusta toiminnallisten ja teknisten edellytysten luomiseksi tietoaaineistojen tarjonnan ja käytön edistämiseksi.

Linjaus 2.5 Avoimen tietoinfrastruktuurin kehittäminen ja ylläpito turvataan pitkäjänteisellä rahoituksella

Toimenpiteet:

2.5.1 Avoimen tietoinfrastruktuurin palvelujen syntyminen turvataan rahoitusjärjestelmällä, jolla tähdätään nopeaan ja kustannustehokkaaseen toteutukseen. Arvioidaan tietoinfrastruktuurin (ml. rajapintapalvelut) pystyttämisen ja ylläpidon vaihtoehdot ja rahoitus (esimerkiksi budjettitalouden kautta määrärahasiirrot tai erillinen ohjelma kansallisen innovaatiojärjestelmän puitteissa) sekä toiminnallisten järjestelyjen resurssitarpeet (esimerkiksi tukipalvelut).

3. Tietoaaineistoja hyödyntävän palvelu- ja sovelluskehityksen edistäminen

Linjausten tavoitteena on, että palvelu- ja sovelluskehityksen edistämiseksi luodaan yhteistyömalleja ja kannustimia tietoaaineistojen avaamiselle ja uudelleenkäytölle. Tärkeää on,

että tehtävään tarttuvat lukuisat toimijat yhtä aikaa, jolloin syntyy tietoaaineistojen käyttöä edistävä ekosysteemi. Kykyä tietoaaineistojen hyödyntämiselle lisätään koulutuksen, tutkimuksen ja kokeilevan toiminnan kautta.

Linjaus 3.1 Julkisella sektorilla kehitetään avoimen tiedon kulttuuria

Toimenpiteet:

3.1.1 Tulosohjausta kehitetään tietoaaineistojen ja sisältöjen käyttöön kannustavaan suuntaan korostaen tietoluovutuksista saatavien tulojen sijasta tiedon uudelleenkäytön laajuutta ja monipuolisuutta. Ohjeistetaan viranomaisia huomioimaan strategioissaan aineistojen saatavuuden kehittäminen yhdessä muiden viranomaisten kanssa ja edistämään tietoaaineistojen hyödyntämistä eri viranomaisen tarpeisiin.

3.1.2 Kannustetaan viranomaisia tietoaaineistojen käytön edistämiseen erityisillä tunnustuksilla ja palkinnoilla. Julkistetaan parhaat käytännöt. Viranomaisten tulee viestiä tietoaaineistojen olemassaolosta ja sijainnista sekä ylläpitää vuoropuhelua tiedon käyttäjien kanssa.

Linjaus 3.2 Tuetaan tietoaaineistojen käytön ja uusien sovellusten kehittäjäyhteisöjä

Toimenpiteet:

3.2.1 Järjestetään avoimien tietoaaineistojen hyödyntämiskilpailuja ja tiedotuskampanjoita sekä kannustetaan tietoaaineistojen mallisovellusten julkaisemiseen.

3.2.2 Kehitetään verkkopalveluja ja yhteistoimintamalleja, joiden avulla kehittäjät voivat tarjota kansallisia luku- ja kirjoitusrajapintoja ja kansallista käyttövaltuuksien hallintaa hyödyntäviä palveluita ja ohjelmistoja hallinnon organisaatioille ja muille toimijoille. Pyritään tukemaan integroitumista kansainvälisiin tietoaaineistorajapintoihin ja käyttövaltuuksien hallintajärjestelmiin.

3.2.3 Kehitetään ja ylläpidetään eri kehittäjäryhmille suunnattuja kehitysympäristöjä, jotka sisältävät kootusti dokumentaation ja ohjelmistokirjastot suomalaisten rajapintapalveluiden käyttämiseen.

Linjaus 3.3 Vahvistetaan tutkimusta ja kansainvälistä yhteistyötä julkisen tiedon avaamisen ja hyödyntämisen edistämiseksi

Toimenpiteet:

3.3.1. Suunnataan rahoitusta tietoaaineistoihin liittyvään tutkimus- ja kehitystoimintaan, sekä avoimien tutkimusaineistojen tuottamiseen. Lisätään tutkimusta julkisen tiedon käytön taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista

3.3.2 Edistetään julkisten tietoaaineistojen saatavuutta ja hyödyntämistä tieteen ja tutkimuksen tarpeisiin sekä sähköisten oppimisympäristöjen kehittämisessä kaikilla koulutustasoilla. Järjestetään avoimiin tietoaaineistoihin liittyvää koulutusta monella osaamistasolla.

3.3.3 Kannustetaan tutkimuslaitosten, korkeakoulujen sekä yritysten osallistumista yhteisölliseen työhön, jonka tuloksena syntyy tietoaaineistoja yhdistävä semanttinen verkko.

3.3.4 Vahvistetaan tietoaaineistojen hyödyntämistä kansallisen innovaatiojärjestelmän keskeisten toimijoiden, kuten Suomen Akatemian ja Tekesin ohjelma- ja tutkimustoiminnassa. Erityisesti tämä on huomioitava tutkimusinfrastruktuureita muodostettaessa.

3.3.5 Suomi toimii aktiivisesti kansainvälisessä julkisen tiedon avaamista ja hyödyntämistä edistävässä yhteistyössä erityisesti muiden pohjoismaiden kanssa. EU-tasolla edistetään digitaalistrategian tietoaineistojen avoimuuteen liittyviä toimia (mm. PSI-direktiivin uudelleentarkastelu ja paikkatietoinfrastruktuuridirektiivin toimeenpano). Osallistutaan yleiseurooppalaisten standardien määrittelyyn.

3.3.6 Suomalaiset ratkaisumallit tuodaan kansainvälisten verkostojen tietoon ja käyttöön esimerkiksi toimintamalleina, standardeina ja avoimen lähdekoodin kirjastoina. Suomalaisen tietoinfrastruktuurin yhteensopivuus kansainvälisesti on suomalaisten sovelluskehittäjien etu.

Linjaus 3.4 Panostetaan kokeilevaan toimintaan erityisesti laajaa kysyntää edustavien tietoaineistojen avaamiseksi ja yhteisten käytänteiden luomiseksi

Toimenpiteet:

3.4.1 Käynnistetään pilottiprojekteja ja seurataan jo käynnistettyjä julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytön edistämiskokeiluja arviointikohteina erityisesti tietoaineistojen ja sisältöjen kokoamisen ja jakamisen käytänteet ja työkalut sekä kysyttyjen tietovarantojen avaaminen ja uudelleenkäytön edistäminen (esimerkiksi paikka- ja karttatieto, Kansallinen digitaalinen kirjasto)

Taustalähteet

1. Työryhmien asettamiskirjeet ja väliraportit.
2. [Tieto käyttöön Tiekartta tutkimuksen sähköisten tietoaaineistojen hyödyntämiseksi](#) (OKM:n julkaisu, 2011:4)
3. [Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma](#). Julkishallinnon tietojärjestelmät sovitetaan yhteen mahdollisimman pikaisesti. Julkisen sektorin IT- konserniohjausta keskitetään ja sitä vahvistetaan. Hallitus tekee periaateratkaisut, jotka mahdollistavat julkisen sektorin hallussa olevan tiedon avaamisen ja saatavuuden tietosuojaa vaarantamatta.
4. [Tuottava ja uudistuva Suomi - Digitaalinen agenda vuosille 2011-2020](#) (LVM:n muut julkaisut sarja, 2010). Tieto tuottavassa käytössä - osa esittää strategiset tavoitteet ja toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi, jotta julkisten sektorin tieto saadaan tehokkaaseen käyttöön
5. [Kestävän talouskasvun ja työllisyyden ohjelma](#) (VNK:n julkaisusarja 16/2010). 48. Julkiset perustietovarannot tulee saada vapaasti kaikkien julkisen sektorin toimijoiden käyttöön aina kun sen on tietosuoja- ja muun lainsäädännön mukaan mahdollista. Julkisen sektorin sisällä tietovarantojen olemassa olevien tietojen veloitukseton hakeminen ja käyttö mahdollistetaan määrärahasiirroin ja muin budjettiteknisin keinoin. Erikseen tehtävästä tietojen jalostamisesta aiheutuvat kustannukset veloitetaan. Edistetään julkisin varoin tuotettujen julkisten tietovarantojen saamista kustannustehokkaasti yleiseen käyttöön kansantalouden kasvumahdollisuuksien parantamiseksi
6. [EU:n digitaali-strategia](#) (EU, 2010). Digitaalisten sisämarkkinoiden kehittämisen toimenpiteissä esitetään vuoteen 2012 mennessä uudelleentarkastelua julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetusta direktiivistä, etenkin sen soveltamisalaa ja käyttö- ja hyödyntämismaksujen perimistä koskevia periaatteita. Samoin tarkastellaan vuoteen 2011 mennessä uudelleen ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annettua direktiiviä
7. [EU:n Komission tiedonanto](#) (EU, 2009): Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttö – direktiivin 2003/98/EY uudelleentarkastelusta
8. [Mepsir \(2006\): Measuring European Public Sector Information Resources](#). Final Report of Study on Exploitation of public sector information – benchmarking of EU framework conditions.
9. [EU Ministerial Declaration on eGovernment](#) (hyväksytty Malmössa, 18.11.2009). 11. Increase availability of public sector information for reuse. We will increase availability of public sector information for reuse, in accordance with the spirit of and the conditions established by Public Sector Information Directive 2003/98/EC. We will encourage the reuse of public data by third parties to develop enriched services that maximise the value for the public. New demand-led information products and services enabled by the reuse of public sector information will support the transition of Europe to a knowledge-based economy.
10. Julkisen tiedon saatavuus ja lainsäädäntö- taustaselvitys. (LVM/Henri Tanskanen, 2010)
11. Poikola, Kola, Hintikka (2010): [Julkinen data - johdatus tietovarantojen avaamiseen](#) (LVM:n muut julkaisut sarja, 2010)