



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Julkis- hallinnon tieto- luovu- tusten periaat- teet ja käytännöt



2/2012

ICT-toiminta



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt

Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen -työryhmän loppuraportti



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 09 16001 (vaihe)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Anitta Heiskanen/VM-julkaisutiimi

Juvenes Print
Tampereen Yliopistopaino Oy, 2012

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, helmikuu 2012	
Tekijät	Valtion IT-johtaja Yrjö Benson VM, työryhmän puheenjohtaja 30.4.2011 asti, neuvotteleva virkamies Anne Kauhanen-Simanainen VM, työryhmän puheenjohtaja 1.5.2011 alkaen, työryhmän jäsenet, konsultti Olavi Köngäs, Netum Oy	
Julkaisun nimi	Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt	
Asiasanat	avoimuus, julkisuus, maksuperusteet, maksut, tietovarannot	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2012	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy 2012	
ISBN 978-952-251-289-5 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-290-1 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 88	Kieli Suomi
Tiivistelmä Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen –työryhmän tuloksia ovat: <ul style="list-style-type: none">• Ehdotus perusrekisterien tietojen käsittelyä koskeviksi yleisiksi käyttöehdoiksi• Ehdotus julkisen hallinnon avoimen datan lisenssimalliksi• Ehdotus tietoluovutusten maksuja koskevistä periaatteista Työryhmä on selvittänyt virastojen tietoluovutuksista saamat tulot, niiden määrätymisperusteet sekä tulot asiakassektoreittain. Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausta koskevan lain 10 §:ssä mainittujen tietovarantojen osalta valtiovarainministeriö on sisällyttänyt vuosia 2013 – 2016 koskevien valtiontalouden kehysten valmisteluun työryhmän ehdotuksen siirtymisestä tietojen vakimuotoisessa luovuttamisessa julkishallinnon sisällä maksuttomuuteen. Tätä varten on tarkoitus uudelleen kohdentaa määrärahoja tietojen luovuttavien viranomaisten käyttöön. Raportissa käsitellään tietojen yhteis- ja uudelleenkäyttöön liittyviä hallinnollisia ja taloudellisia kysymyksiä ja vaikutuksia. Työryhmän arvion mukaan julkisuuslaki ja valtion maksuperustelaki mahdollistavat tietoluovutuksista perittäviä maksuja koskevien ehdotusten toteuttamisen. Työryhmä ehdottaa, että ministeriöt organisoivat hallinnonalansa tietovarantojen kartoituksen valtiovarainministeriön ohjauksella, arvioivat niiden sisällöt, ryhtyvät toimenpiteisiin sekä selvittävät mahdolliset lainsäädännön kehittämistarpeet tietojen yhteiskäytön ja uudelleen käytön kannalta .		

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, februari 2012	
Författare	Statens IT-direktör Yrjö Benson, arbetsgruppens ordförande tills den 30 april 2011; konsultativ tjänsteman Anne Kauhanen-Simanainen, FM, arbetsgruppens ordförande sedan den 1 maj 2011 arbetsgruppens medlemmar, konsult Olavi Köngäs, Netum Oy	
Publikationens titel	Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriets publikationer 2/2012	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvanes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy	
ISBN 978-952-251-289-5 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251-290-1 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 88	Språk Finska

Sammandrag

Arbetsgruppen för främjandet av tillgängligheten och utnyttjandet av offentliga dataarkiv har gett upphov till följande:

- Förslag till allmänna användningsvillkor för behandling av information i basregister
- Förslag till licensmodell för öppen data inom den offentliga förvaltningen
- Förslag till principer för avgifter för överlåtande av information

Arbetsgruppen har utrett de inkomster som ämbetsverken får från överlåtande av information, grunderna för bestämmandet av dem samt inkomsterna per kundsektor. För de dataarkivs del som omnämnts i 10 § i lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen har finansministeriet i beredningen av de statsfinansiella ramarna för 2013-2016 inkluderat arbetsgruppens förslag om att slopa avgifterna vid överlåtande av information i standardform inom den offentliga förvaltningen. Detta ska förverkligas genom att anslag omallokeras till de myndigheter som överläter information.

I rapporten behandlas administrativa och ekonomiska frågor och konsekvenser som har samband med allmän användning och återutnyttjande av information. Offentlighetslagen och lagen om grunderna för avgifter till staten utgör enligt arbetsgruppen inte något hinder för genomförandet av förslagen om avgifter som tas ut för överlåtande av information. Arbetsgruppen föreslår att ministerierna under finansministeriets ledning skulle organisera en kartläggning av dataarkiven inom sina förvaltningsområden, evaluera deras innehåll, vidta nödvändiga åtgärder och utreda eventuella behov att utveckla lagstiftningen som föranleds av sam användning och vidareutnyttjande av information.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, 2 February 2012	
Author(s)	Government IT Director Yrjö Benson MOF, working group chairman until 30 April 2011; Ministerial Advisor Anne Kauhanen-Simanainen MOF, working group chairman from 1 May 2011; working group members; Consultant Olavi Köngäs, Netum Oy	
Title of publication	Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 2/2012	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy	
ISBN 978- 952-251-289-5 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978- 952-251- 290-1(PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 88	Language Finnish
Abstract <p>The results of the Working Group on Promoting the Availability and Use of Public Sector Information Resources are:</p> <ul style="list-style-type: none">• A proposal on general terms of use relating to the handling of information in national base registers• A proposal on a licence model for public sector open data• A proposal on principles relating to information disclosure fees <p>The working group has reviewed the income received by agencies from information disclosures, the criteria for determining such income, and income by customer sector. In respect of the information resources mentioned in Section 10 of the Act on Information Management Governance in Public Administration, the Ministry of Finance has included in the preparation of the 2013–2016 central government spending limits the working group’s proposal on the transfer to a payment-free system within the public sector for the disclosure of information in standard form. For this, the intention is to reallocate appropriations to authorities that disclose information.</p> <p>The report covers administrative and financial issues and effects relating to the joint use and re-use of information. In the view of the working group, the Act on the Openness of Government Activities and the Act on Criteria for Charges Payable to the State allow the implementation of the proposals on the fees chargeable for information disclosures. The working group proposes that ministries organise a survey, under the direction of the Ministry of Finance, of information resources in their administrative branch, evaluate their content, initiate measures and review possible legislative development needs in respect of the joint use and re-use of information.</p>		

Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 11.2.2010 Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen – työryhmän toimikaudeksi 11.2.2010 – 31.12.2011. Työryhmän tavoitteeksi on asettamiskirjeessä (VM125:02/2007) määritelty: *Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen” -työryhmän tavoitteena on saada eri tietovarannot tarkoituksenmukaiseen hintarakenteeseen johtavilla hinnoitteluperiaatteilla ja lisenssiehdoilla tarjolle tietojen tarvitsijoille. Eräs selvitettävä mahdollisuus on tietojen osittainen tai täydellinen maksuttomuus. Tavoitteena on, että tietovarantojen tiedot ovat laajasti koko yhteiskunnan käytössä.”*

Työryhmä sai asettamiskirjeessä tehtäväksi:

- arvioida rekistereiden ja muiden tietovarantojen uudelleenkäytön tarvetta ja vaikutuksia julkisen hallinnon toiminnan kannalta
- arvioida, mitkä tietovarannot on mahdollista ja tarkoituksenmukaista saada laajalti käyttöön
 - o onko tiedoille kysyntää
 - o asettaako tietosuojaja yksityisyyden suoja rajoituksia
 - o asettavatko jotkut muut säännökset tai sopimukset rajoituksia
 - o vaarantaako yhteiskäyttö kansallisen turvallisuuden
- arvioida maksuttomuuden tai hinnoittelumuutosten budjettivaikutukset sekä vaikutukset tietovarantojen ylläpitämiseen ja kehittämiseen
- tehdä tarvittavat esitykset korjauksiksi valtiohallinnon budjettikehyksiin sekä arvioida vaikutukset kuntien ja kuntayhtymien talousarvioihin ottaen huomioon
 - o julkisen sektorin sisäiset maksut
 - o saamatta jäävät ulkopuoliset tulot
- arvioida muut vaikutukset julkisen sektorin organisaatioiden resursointiin ja toimintaan

- arvioida tarpeet rekistereitä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja tehdä ehdotukset vastuuministeriöille mahdollisten lainsäädäntöhankkeiden käynnistämiseksi, laatia suosituksia tiedon lisensointimalleiksi ja käyttöehdoiksi yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Mallina voidaan käyttää PSI- ja INSPIRE-direktiivien yhteydessä luotuja lisensointimalleja.

Samanaikaisesti tämän työryhmän rinnalla toimi kaksi muuta julkisen sektorin tietojen hyödyntämistä käsitellyttä työryhmää:

- Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 22.1.2010 (LVM073:02/2007) työryhmän Julkisen tiedon saatavuus, jonka tehtävänä oli valmistella julkisen informaation saatavuuden edistämistä. Työryhmän määräaika oli 31.12.2010.
- Valtiovarainministeriö asetti 11.2.2010 Julkishallinnon perustietovarantojen rajapinnat -työryhmän, jonka tehtävänä oli määritellä arkkitehtuuriratkaisu perustietovarantojen rajapintapalveluiden toteuttamiselle sekä määritellä perustietovarantojen sovellus-sovellus -käytön rajapintoja.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut 1.2.2010 – 30.4.2011 Valtion IT-johtaja Yrjö Benson ja 1.5.2011 lähtien neuvotteleva virkamies Anne Kauhanen-Simanainen valtiovarainministeriöstä. Työryhmän jäseninä ovat toimineet budjettineuvos Helena Tarkka, lainsäädäntöneuvos Hannu Taipale ja lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen, valtiovarainministeriöstä, tietohallintojohtaja Risto Yrjönen maa- ja metsätalousministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Anna Riitta Wallin oikeusministeriöstä, maankäyttöasiantuntija Matti Holopainen Suomen Kuntaliitto ry:stä, tietotukipäällikkö Eine Mäklin Kansaneläkelaitoksesta, tietopalvelujohtaja Heli Mikkela, Tilastokeskuksesta, johtaja Antti Kosonen Maanmittauslaitoksesta, yksikön päällikkö Yrjö Sucksdorff Suomen ympäristökeskuksesta, ylitarkastaja Helena Hynynen Verohallinnosta, johtaja Riitta Haggren Väestörekisterikeskuksesta, ylitarkastaja Antti Alila sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen työ- ja elinkeinoministeriöstä ja johtaja Pirjo-Leena Forsström CSC Tieteen tietotekniikan keskus Oy:stä. Työryhmää ovat avustaneet konsultit Olavi Köngäs ja Jyri-Pekka Tähtinen Netum konsultointi Oy:stä.

Työryhmä on kuullut seuraavia asiantuntijoita: Jukka Uusitalo, valtiovarainministeriö, Taru Rastas, liikenne- ja viestintäministeriö, Olli-Pekka Rissanen, valtiovarainministeriö, Petri Kola, Forum Virium Helsinki, Heli Koski, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ja Antti Eskola, työ- ja elinkeinoministeriö, Marjut Salokannel, Helsingin yliopisto, Ville Meloni, Forum Virium Helsinki ja Kaisa Mäkinen, Helsingin kaupunki. Lisäksi työryhmä on käsitellyt Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunkien valtioneuvostolle 17.6.2010 lähettämän kirjeen Esitys valtioneuvostolle julkishallinnon saatavuuden ja käytön edistämiseksi ja Esri Finland Oy:n valtiovarainministeriölle 18.5.2011 lähettämän kirjeen paikkatietoaineistoja koskevista veloituksista ja työryhmän linjauksista.

Työryhmä sai työlleen lisäaikaa 31.1.2012 asti. Saatuaan työnsä päätökseen, työryhmä luovuttaa raporttinsa valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 31.1.2012

Anne Kauhanen-Simanainen

Helena Tarkka

Hannu Taipale

Ilkka Turunen

Risto Yrjönen

Anna-Riitta Wallin

Matti Holopainen

Eine Mäklin

Heli Mikkela

Antti Kosonen

Yrjö Sucksdorff

Helena Hynynen

Riitta Haggrén

Antti Alila

Pasi Järvinen

Pirjo-Leena Forsström

Sisältö

Yhteenveto	15
Sammanfattning	19
Summary	23
1 Nykytila, tarpeet ja mahdollisuudet	27
1.1 Tietojen hyödyntämisen tilanne	28
1.2 Tietojen hyödyntämiseen liittyvä lainsäädäntö	29
1.2.1 Tietojen luovuttamista ja käsittelyä koskeva lainsäädäntö	29
1.2.2 Tietojen luovuttamisesta perittäviä maksuja koskeva lainsäädäntö	31
1.3 Tietoluovutusten hinnoittelukäytännöt	33
1.3.1 Tietoluovutusten hinnoitteluperusteet	33
1.3.2 Tietoluovutustoiminnan rahallinen volyymi	34
1.4 Tietojen luovutuksen järjestäminen	35
1.5 Tietovarantojen ylläpidon ja tietopalvelujen rahoitus	36
1.6 Julkisen hallinnon tietojen kysyntä	36
1.7 Tietopoliittisia linjauksia	37
1.8 Nykytilan arviointia	39
2 Työryhmän ehdotukset	41
2.1 Perusrekisteritietojen käyttöehdot	41
2.2 Avoimen datan lisenssimalli	41
2.3 Maksut tietoluovutuksista	42
2.4 Ehdotusten vaikutukset valtion tulo- ja menoarvioon	43
3 Toimenpiteet ehdotusten toteuttamiseksi	47
3.1 Valtiovarainministeriön tehtävät	47
3.2 Ministeriöiden tehtävät	47
3.2 Virastojen tehtävät	49
3.4 Toimenpiteistä kuntasektorilla	50
3.5 Yhteenveto: toimenpiteet, vastuut ja aikataulu	51
3.6 Ehdotuksiin liittyvien riskien arviointi	52

4	Tietojen käytön laajentamisen vaikutuksia	53
4.1	Vaikutukset tietojen hyödyntäjien kannalta	53
4.1.1	Viranomaiset	53
4.1.2	Yritykset, yhteisöt, kansalaiset	55
4.1.3	Tutkimus-, kehitys-, seuranta- ja innovaatiotoiminta	56
4.2	Vaikutukset tietojen tuottajien kannalta	57
4.3	Kansantaloudelliset vaikutukset	58
5	Liitteet	61
	Liite 1. Perustietovarantojen tietoluovutusten rajoitukset ja lupa- ja sopimuskäytännöt	61
	Liite 2. Tietopalvelujen järjestäminen	63
	Liite 3. Tietoluovutusten hinnoitteluperusteet	65
	Liite 4. Tietovarantojen ylläpidon rahoitus	67
	Liite 5. Tietovarantojen muodostumistapa	68
	Liite 6. Termit	69
	Liite 7. Perusrekisterien tietojen käsittelyä koskevat yleiset käyttöehdot	73
	Liite 8. Julkisen hallinnon avoimen datan lisenssimalli	85

Yhteenvedo

Tietojen yhteiskäyttöön on tähdätty julkisen sektorin tietohallintoa sekä tietoyhteiskunnan kehittämistä koskevissa linjauksissa jo yli 20 vuotta. Tavoitteena, että tieto kerätään sen syntymisen yhteydessä ja sitä käytetään sen jälkeen aina kun tietoa tarvitaan eri julkisorganisaatioissa. Periaatetta on pitkään toteutettu perusrekisterien tietojen ylläpidossa ja tietojen hyödyntämisessä. Tavoite on eräiden tietovarantojen käytön osalta vahvistettu 1.9.2011 voimaan tulleessa laissa julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (10.6.2011/634).

Suomessa on hyvin ylläpidetty tunnusjärjestelmä (esim. yritys- ja henkilötunnukset) ja perustietovarannot. Tietojen ylläpitoon osallistuvat valtio, kunnat sekä itsepalvelujärjestelmien kautta jatkuvasti enemmän myös kansalaiset ja yritykset. Tunnusjärjestelmä ja tietojen yhteiskäyttö on tehnyt mahdolliseksi erilaisten hallinnollisten menettelyjen keventämisen ja automatisoinnin. Monista hallinnollisista tiedonkeruista on myös voitu kokonaan luopua. Tietojen yhteiskäytön esimerkkejä ovat mm. esitötetty veroilmoitus, rekistereihin pohjautuva väestölaskenta, osoitteen muutos, vaalitietojärjestelmä ja eläkejärjestelmän tiedonhallinta.

Julkisen sektorin tietoja on pitkään käytetty erilaisten tietopalvelujen aineistona yksityisellä sektorilla. Perinteisiä palveluja ovat mm. lakitietopalvelut ja julkaisut ja kartat. EU on pyrkinyt lisäämään mahdollisuuksia tietojen uudelleenkäyttöön mm. vuonna 2003 voimaan tulleella direktiivillä julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (2003/98/EY, ”PSI-direktiivi”) ja vuonna 2007 voimaan tulleella direktiivillä Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta (2007/2/EY).

Viime vuosina useat valtiot ovat pyrkineet parantamaan mahdollisuuksia hyödyntää julkisen sektorin tietoja ns. avoimen datan politiikalla. Toimenpiteinä on ollut mm. tietojen uudelleenkäyttöön liittyvien ehtojen selkeyttäminen sekä tietojen saatavuutta parantavat tietoluettelot ja latauspalvelut. Valtioneuvosto teki 3.3.2010 periaatepäätöksen julkisen sektorin digitaalisten tietoaineistojen saatavuuden parantamisesta ja uudelleenkäytön edistämisestä.

Samanaikaisesti tämän työryhmän kanssa on toiminut valtiovarainministeriön Julkishallinnon perustietovarantojen rajapinnat -työryhmä, joka käsitteli tietojen yhteis- ja uudelleenkäyttöön liittyviä teknisiä asioita. Samanaikaisesti toimi myös liikenne- ja viestintäministeriön asettama Julkisen tiedon saatavuus -työryhmä, joka mm. osallistui 3.3.2010 annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen ja Avoin data – johdatus tietovarantojen avaamiseen. Työryhmä on toi-

meksiantonsa mukaisesti käsitellyt julkishallinnon tietovarantojen yhteiskäyttöön ja tietojen uudelleenkäyttöön liittyviä hallinnollisia ja taloudellisia kysymyksiä sekä vaikutuksia eri osapuolille.

Tietoluovutusten toimintatapojen kehittämiseksi työryhmä on laatinut kaksi yleiskäyttöistä mallia:

- Ehdotus perusrekisterien tietojen käsittelyä koskeviksi yleisiksi käyttöehdoiksi
- Ehdotus julkisen hallinnon avoimen datan lisenssimalliksi

Tietoluovutuksista perittävien maksujen osalta työryhmä ehdottaa eri tilanteisiin sovellettavaksi kahta periaatetta. Periaatteiden tavoite on selkeyttää nykyisiä vaihtelevia maksukäytäntöjä ja tukea julkisen sektorin hallussa olevien tietojen käytön lisäämistä.

Seuraavia periaatteita noudatetaan silloin, kun tieto luovutetaan vakio-muodoissa teknisen rajapinnan kautta tai kysely-yhteydellä. Tietojen vastaanottaja maksaa tietojen luovuttajalle aiheutuneet kustannukset, mikäli tietojen luovutusta joudutaan sovittamaan vastaanottajan tarpeisiin tai palvelutasoa joudutaan nostamaan.

Vakiomuotoisella tarkoitetaan, että tieto on tietovarannosta saatavissa sähköisessä/digitaalisessa muodossa sellaisenaan hyvin dokumentoidun, yleisesti hyväksytyyn (”avoin rajapinta”) ja julkisesti käytettäväksi annetun rajapinnan tai muun teknisen käyttöyhteyden kautta.

Avoimilla rajapinnoilla tarkoitetaan sellaisia ohjelmistoon toteutettuja vapaasti käytettäviä, huolellisesti dokumentoituja liittymäpintoja, joiden välityksellä ohjelmistot vaihtavat tietoja keskenään¹.

Periaate 1: Julkisen hallinnon viranomaisten välisestä tiedon sähköisestä vakiomuotoisesta luovutuksesta viranomaistarkoitukseen 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.

¹ Julkishallinnon perustietovarantojen rajapinnat (PERA) –työryhmä: Tietovarantojen yhteinen rajapintaratkaisu. Määrittely. Versio 0.9. Luonnos. Päiväys 31.5.2011.

Näitä periaatteita soveltamalla siirrytään käytäntöihin, joissa julkishallinnon viranomaisten em. tiedot olisivat pääsääntöisesti maksutta saatavissa. Valtionhallinnon maksuja koskevaa lainsäädäntöä ja muita normeja tarkastellaan tältä pohjalta niitä uudistettaessa. Kunnallishallinnossa periaatteita sovelletaan kuntakohtaisin ratkaisuin ja kunnan käytettävissä olevien resurssien mukaan. Kunnat päättävät maksuistaan kuntalain mukaisesti.

Tieteelliseen tutkimukseen ja tilastoinnin sekä viranomaisen tutkimus- ja selvitys tehtävien hoitoon tarvitaan usein tietoa, jonka luovuttaminen edellyttää lupia ja aiheuttaa myös muita kustannuksia tietovarannon ylläpitäjälle. Työryhmä esittää jatkoselvityksen kohteeksi, miten tietojen luovutusta em. tarkoituksiin voidaan edistää uudistamalla rakenteita, alentamalla käyttäjille aiheutuvia kustannuksia ja korvaamalla tietovarantojen ylläpidolle näistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset.

Hallitus päättää periaatteiden toteutuksesta valtionhallinnossa kehys- ja talousarviomenettelyssä. Periaate 1 ehdotetaan toteutettavaksi vuoden 2013 talousarvioesityksessä. Periaate 2 toteutettaisiin vaiheittain aloittaen perusrekistereistä. Toteutuksessa tähdätään suunnitelmalliseen, hallittuun etenemiseen ottaen huomioon muutosten taloudelliset vaikutukset ja tietovarantoja ylläpitävien viranomaisten toimintaedellytysten turvaaminen. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa kiinnitetään huomiota mm. vaikutuksiin viranomaisten maksutulojen vähenemiseen, viranomaisten investointitarpeisiin ja maksumuutoksella saavutettavaan rekisterikohtaisiin yhteiskunnallisiin hyötyihin.

Työryhmän arvion mukaan julkisuuslaki ja valtion maksuperustelaki mahdollistavat sen tekemien tietoluovutuksista perittäviä maksuja koskevien ehdotusten toteuttamisen.

Lainsäädäntö ei työryhmän käsityksen mukaan ole merkittävästi rajoittanut tietojen luovuttamista toisten viranomaisten toimintaa varten. Uudet tiedonsaantitarpeet edellyttävät toisinaan lainsäädännön muuttamista. Näissä tilanteissa eduskunta päättää tietojen käytön laajentamisesta erilaisten asiaan liittyvien näkökohtien painottamisen pohjalta. Hallinnon prosessien kehittämisen kannalta kyse on lähinnä kehittämishankkeisiin tarvittavan ajan arvioinnista, koska lainsäädäntömuutokset vaativat yleensä varsin paljon aikaa. Työryhmä ehdottaa, että ministeriöt käynnistävät ja organisoivat hallinnonalansa tietovarantojen kartoituksen valtiovarainministeriön ohjauksella, evaluoivat niiden sisällöt, ryhtyvät tarvittaviin toimenpiteisiin sekä selvittävät mahdolliset lainsäädännön kehittämistarpeet tietojen yhteiskäytön ja uudelleen käytön kannalta.

Työryhmä on selvittänyt virastojen tietoluovutuksista saamat tulot, niiden määräytymisperusteet sekä tulot asiakassektoreittain. Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausta koskevan lain 10 §:ssä mainittujen tietovarantojen osalta tietoluovutustulojen jakautuminen on selvitetty hallinnonaloittain. Näiden tietovarantojen osalta valtiovarainministeriö on sisällyttänyt vuosia 2013 – 2016 koskevien valtiontalouden kehysten valmisteluun työryhmän ehdotuksen siirtymisestä vakiomuotoisen tietojen luovuttamisessa julkishallinnon sisällä

maksuttomuuteen, jonka toteuttamiseksi on tarkoitus uudelleen kohdentaa määrärahoja tietoja luovuttavien viranomaisten käyttöön.

Työryhmä on tehnyt ehdotuksia tietojen yhteis- ja uudelleenkäytön mahdollisuuksia parantavista toimenpiteistä, kuten metatietojen lisääminen ja hyödynnettävissä olevia tietoja koskevan tiedon tarjonnan parantaminen. Työryhmä ehdottaa kuntien tietovarantojen ja tietopalvelujen tilannetta koskevan selvityksen tekemistä.

Sammanfattning

Samanvändning av informationen har varit en målsättning för linjedragningarna i fråga om den offentliga förvaltningens informationsförvaltning och utvecklandet av informationssamhället i över 20 år. Målet är att information insamlas redan då den uppstår och att den sedan alltid vid behov utnyttjas inom olika organisationer inom den offentliga förvaltningen. Principen har redan länge praktiserats vid underhållet och utnyttjandet av basregisterinformation. Målsättningen har bekräftats i lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (634/2011) när det gäller användningen av vissa specifika dataarkiv.

Finland har ett välfungerande identifieringssystem (person- och företagsregistreringsnummer) och goda grunddatalager. Informationen underhålls av staten, kommunerna och i allt större mån också av medborgare och företag via självbetjäningssystem. Identifieringssystemet och sammanvändningen av information har gjort det möjligt att lätta på och automatisera olika administrativa förfaranden. Många administrativa datainsamlingar har t.o.m. helt slopats. Exempel på sammanvändning av information är t.ex. förhandsifyllda skattedeklarationer, registerbaserad folkräkning, adressändring, valdatasystemet och informationshanteringen inom pensionssystemet.

Information som producerats av den offentliga sektorn har redan länge utnyttjats som grund för olika informationstjänster inom den privata sektorn. Laginformation, publikationer och kartor är exempel på traditionella tjänster. EU har försökt utöka möjligheterna till vidareutnyttjande av information bl.a. genom direktivet om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (2003/98/EG, s.k. PSI-direktivet) och direktivet om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire) (2007/2/EG) från 2007.

Flera länder har under de senaste åren försökt förbättra möjligheterna att utnyttja information från den offentliga sektorn med hjälp av olika policyn för öppen data. Man har bl.a. förtydligat villkoren för vidareutnyttjandet av information och skapat informationskataloger och nedladdningstjänster som förbättrar tillgängligheten av informationen. Statsrådet fattade den 3 mars 2010 ett principbeslut om att förbättra tillgängligheten till och främja vidareutnyttjandet av digitalt material från den offentliga sektorn.

Finansministeriets arbetsgrupp för gränssnitt för basdatalager inom den offentliga förvaltningen har behandlat tekniska frågor i anslutning till sammanvändning och vidareutnyttjande av information. Kommunikationsministeriets arbetsgrupp för den offentliga informationens tillgänglighet, som bl.a. deltog i utarbetandet av statsrådets principbeslut av den 3 mars 2010 och handboken Avoin data – johdatus julkisten tietovarantojen avaamiseen, var också verksam under samma period.

Arbetsgruppen har i enlighet med sitt uppdrag behandlat administrativa och ekonomiska frågor som har anknytning till sammanvändning av offentliga dataarkiv och vidareutnyttjande av information, samt eventuella konsekvenser för olika parter.

Arbetsgruppen har utarbetat två allmänna modeller för utveckling av förfaranden vid överlåtande av information:

- Förslag till allmänna användningsvillkor för behandling av information i basregister
- Förslag till licensmodell för öppen data inom den offentliga förvaltningen

När det gäller avgifter som tas ut för överlåtande av information föreslår arbetsgruppen två principer som skulle tillämpas vid olika situationer. Principerna ska förtydliga de nuvarande varierande avgiftsförfarandena och bidra till ökad användning av den offentliga sektorns datamaterial.

Följande principer ska iakttas då information överläts i standardform via tekniska gränssnitt eller på förfrågan. Mottagaren ersätter de kostnader som orsakats överlåtaren, ifall själva överlåtandet av information måste anpassas till mottagarens behov eller om servicenivån måste höjas.

Med standardform avses att informationen finns tillgänglig i elektronisk/digital form i dataarkivet via ett väldokumenterat, allmänt godkänt (öppet gränssnitt) och för offentligheten öppet gränssnitt eller via någon annan teknisk användarförbindelse.

Med öppna gränssnitt avses sådana noggrant dokumenterade anslutningssnitt i programvaran med vilkas hjälp programmen utbyter information.²

Princip 1: För utbyte av elektronisk information i standardform mellan myndigheter inom den offentliga förvaltningen för myndighetsändamål tas det inte ut någon avgift. Vid överlåtandet av information ska överlåtelse- och andra begränsningar iakttas.

² Arbetsgruppen för gränssnitt inom den offentliga förvaltningens grunddatalager (PERA): Tietovarantojen yhteinen rajapintaratkais. Määrittely. Versio 0.9. Luonnos. 31.5.2011.

Princip 2: Information som de offentliga myndigheterna lagrat i digital form ska med beaktande av överlåtelse- och andra begränsningar i så stor omfattning som möjligt vara tillgänglig för medborgarna, företagen, forskningen, utbildningen och hela samhället. Informationen ska i första hand överlätas gratis eller till lösgöringskostnaderna. Avgifterna för överlåtandet av information får inte överskrida bestämmelserna i PSI-direktivet.

Genom att dessa principer iakttas kommer man att övergå till en praxis där ovan nämnd information hos de offentliga myndigheterna i regel skulle vara tillgänglig utan avgift. Lagstiftningen som gäller avgifter hos statsförvaltningen samt andra normer kommer förnyas utgående från denna princip. Inom kommunalförvaltningen ska principerna tillämpas med beaktande av kommundata specifika lösningar och de resurser kommunerna har tillgång till. Kommunerna beslutar om sina avgifter i enlighet med kommunallagen.

Vid vetenskaplig forskning och statistikföring samt skötsel av myndigheters forsknings- och utredningsuppgifter behövs ofta information som inte kan överlätas utan tillstånd och som dessutom orsakar ytterligare kostnader för den som underhåller datalagret. Arbetsgruppen föreslår en vidareutredning över hur överlåtandet av information för dessa ändamål kunde främjas genom att strukturer förnyas, utgifter som orsakas användarna minskas samt att underhållarna kompenseras för de kostnader som dataarkiven orsakar.

Regeringen beslutar om förverkligandet av principerna i samband med ram- och budgetförandet för statsförvaltningen. Princip 1 föreslås bli tillämpad på statsbudgeten för 2013. Princip 2 ska förverkligas stegvist med en början i basdatalagren. Genomförandet ska ske planmässigt och kontrollerat så att förändringarnas ekonomiska konsekvenser och tryggheten av de myndigheters verksamhetsförutsättningar som underhåller dataarkiven tas i beaktande. Vid bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna bör uppmärksamhet fästas bl.a. vid minskningen av myndigheternas avgiftsinkomster, myndigheternas investeringsbehov och de registerspecifika samhälleliga fördelar som kan uppnås med hjälp av avgiftsändringen.

Offentlighetslagen och lagen om grunderna för avgifter till staten utgör enligt arbetsgruppen inte något hinder för att förslagen om avgifter som tas ut för överlåtande av information förverkligas.

Lagstiftningen har enligt arbetsgruppens bedömning inte i någon större mån begränsat överlåtandet av information för en annan myndighets verksamhet. Nya informationsbehov föranleder då och då ändringar i lagstiftningen. I dessa fall beslutar riksdagen att utvidga utnyttjandet av information efter att har prioriterat olika aspekter som har anknytning till frågan. Det är med tanke på utvecklandet av de administrativa processerna främst fråga om uppskattning av den tid som behövs för utvecklingsprojekt, eftersom lagstiftningsändringar i regel är mycket tidskrävande. Arbetsgruppen föreslår att ministerierna un-

der finansministeriets ledning skulle inleda och organisera en kartläggning av dataarkiven inom sina förvaltningsområden, evaluera deras innehåll, vidta nödvändiga åtgärder och utreda eventuella behov att ändra på lagstiftningen som föranleds av sam användning och vidareutnyttjande av information.

Arbetsgruppen har utrett de inkomster som ämbetsverken får från överlåtande av information, grunderna för bestämmandet av dem samt inkomsterna per kundsektor. För de dataarkivs del som omnämns i 10 § i lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen har fördelningen av inkomsterna från överlåtande av information utretts skilt för varje förvaltningsområde. För dessa dataarkivs del har finansministeriet i beredningen av de statsfinansiella ramarna för 2013-2016 inkluderat arbetsgruppens förslag om slopade avgifter vid överlåtande av information i standardform inom den offentliga förvaltningen, vilket ska förverkligas genom att anslag omallokeras till de myndigheter som överläter information.

Arbetsgruppen har lagt fram förslag till åtgärder som skulle förbättra möjligheterna till sam användning och vidareutnyttjande av information, såsom utökning av metadata och förbättring av utbudet av information om det tillgängliga datamaterialet. Arbetsgruppen föreslår att man gjorde en utredning över läget med kommunala dataarkiv och informationstjänster.

Summary

For over 20 years now, the joint use of information has been addressed in policy outlines on public sector information management and the development of the information society. The objective is for information to be collected in connection with its creation and to be used thereafter always when the information is needed in various public organisations. This principle has long been implemented in the maintenance of national base registers and in the utilisation of information. The objective in respect of the use of certain information resources has been confirmed in the Act on Information Management Governance in Public Administration (10.6.2011/634), which came into force on 1 September 2011.

Finland has a well maintained identification system (e.g. business and personal identities) and basic information resources. The central government, local authorities and, via self-service systems, citizens and companies are also increasingly involved in maintaining information. The identification system and the joint use of information have enabled the streamlining and automation of various administrative procedures. It has also been possible to discontinue completely many instances of administrative data gathering. Examples of the joint use of information are, for example, the prefilled tax return, the register-based population census, address changes, the election information system, and information management of the pension system.

Public sector information has long been used in the private sector as data in various information services. Traditional services include maps and legal information services and publications. The EU has made efforts to increase opportunities to re-use information, for example through the Directive on the Re-use of Public Sector Information (2003/98/EC, “PSI Directive”), which came into force in 2003, and the Directive on Establishing an Infrastructure for Spatial Information (INSPIRE) in the European Community (2007/2/EC), which came into force in 2007.

In recent years, a number of countries have tried to improve opportunities to utilise public sector information through an open data policy. Measures have included clarification of terms and conditions relating to the re-use of information as well as information lists and downloading services improving accessibility to information. On 3 March 2010, the Government gave a resolu-

tion on improving the availability and promoting the re-use of public sector digital information resources.

The Ministry of Finance Working Group on Interfaces for Public Sector Information Resources, which covered the technical issues relating to the joint use and re-use of information, has operated simultaneously with this working group. Also operating at the same time was the Ministry of Transport and Communications Working Group on the Availability of Public Information, which participated in, among other things, the preparation of the Government resolution of 3 March 2010 and the guidebook Public Data - an introduction to opening information resources.

The working group, in accordance with its assignment, has discussed administrative and financial issues relating to the joint use of public sector information resources and the re-use of information as well as the effects on different parties.

To develop operating practices for information disclosure, the working group has prepared two general-purpose models:

- A proposal on general terms of use relating to the handling of information in national base registers
- A proposal on a licence model for public sector open data

With respect to the fees chargeable for information disclosures, the working group proposes two principles for application in different situations. The objective of the principles is to clarify the present varying fee practices and to support the increased use of information held by the public sector.

The following principles should be followed when information is disclosed in standard form via a technical interface or query link. The information recipient should pay the costs arising to the party disclosing the information, if the disclosure of information has to be adapted to the recipient's requirements or if the level of service has to be raised.

By standard form is meant that information is obtainable from the information resource in electronic/digital form unaltered via a well documented, generally accepted ("open") and publicly available interface or other technical user connection.

By open interfaces is meant such freely available, carefully documented interfaces, implemented in software, by which software exchange data.³

³ Working Group on Interfaces for Public Sector Information Resources (PERA): A Common Interface Solution for Information Resources. Specification. Version 0.9. Draft. Date 31.5.2011.

Principle 1: No fees should be charged for the electronic disclosure in standard form of information between public sector authorities. In the disclosure of information, disclosure restrictions and other limitations should be taken into account .

Principle 2: Information held by public sector authorities in electronic form should be made available as widely as possible to citizens, companies, research, education and the whole of society, taking into account disclosure restrictions and other limitations relating to the information. Information should be disclosed primarily free of charge or at extraction cost. Fees should be charged for information disclosure at most in accordance with the PSI Directive.

Applying these principles will effect a transfer to practices in which the aforementioned information of public sector authorities would be available as a rule free of charge. Based on this, legislation and other norms relating to central government payments should be reviewed when they are reformed. In local government, the principles should be applied through municipality-specific solutions and according to the resources available to municipalities. Municipalities will decide on their fees in accordance with the Local Government Act.

Information whose disclosure requires permits and also gives rise to other costs for the maintainer of the information resource is often needed for scientific research and statistics as well as official research and review tasks. The working group proposes a further study be conducted on how the disclosure of information for the aforementioned purposes can be promoted by renewing structures, reducing costs arising to users, and compensating maintainers of information resources for the costs arising from these tasks.

The Government will decide on the implementation of the principles in the central government spending limits and budget procedure. It is proposed that principle 1 be implemented in the 2013 budget proposal. Principle 2 would be implemented starting with the national base registers. In implementing the principles, the goal should be systematic, managed progress, taking into account the financial effects and safeguarding the operating conditions of public authorities that maintain information resources. In evaluating the financial effects, attention should be paid to, among other things, the impact of the reduction of authorities' fee income, authorities' investment needs and the register-specific social benefits achievable through fee changes.

In the view of the working group, the Act on the Openness of Government Activities and the Act on Criteria for Charges Payable to the State allow the implementation of the working group's proposals on the fees chargeable for information disclosures.

Legislation, in the view of the working group, has not significantly restricted the disclosure of information for the activities of other public authorities. New requirements to receive information will sometimes require the amendment of legislation. In these situations, Parliament will decide on the extension of the use of information based on a close review of various aspects relating to the issue. In terms of developing administrative processes, the key factor is mainly one of evaluating the time required for development projects, because the legislative amendment process is generally lengthy. The working group proposes that

ministries launch and organise a survey, under the direction of the Ministry of Finance, of information resources in their administrative branch, evaluate their content, initiate necessary measures and review possible legislative development needs in respect of the joint use and re-use of information.

The working group has reviewed the income received by agencies from information disclosures, the criteria for determining such income, and income by customer sector. The distribution of information disclosure income in respect of the information resources mentioned in Section 10 of the Act on Information Management Governance in Public Administration has been reviewed. In respect of these information resources, the Ministry of Finance has included in the preparation of the 2013–2016 central government spending limits the working group's proposal on the transfer to a payment-free system within the public sector for the disclosure of information in standard form. For this, the intention is to reallocate appropriations to authorities that disclose information.

The working group has made proposals on measures to improve opportunities for the joint use and re-use of information, such as increasing metadata and improving communication on which information is available for use. The working group proposes that a study be made of the situation in local government in terms of information resources and information services.

1 Nykytila, tarpeet ja mahdollisuudet

Valtiolla, kunnilla ja muille viranomaisilla on hallussaan laajat julkisin varoin tuotetut tietovarannot, joita tulisi hyödyntää koko yhteiskunnan eduksi. Tietovarantoihin sisältyy tilastoja, säädöksiä, hallintoasiakirjoja, talous- ja ympäristötietoa, maastotietoja, kirjastojen, arkistojen ja museoiden muistitietoa jne. Tietovarannoissa on runsaasti sellaisia tietoaineistoja, joihin ei kohdistu mitään käyttörajoituksia.

Tässä työryhmässä on tiedon saatavuuden ja käytön edistämisen tarkastelu kohdistunut pääasiassa ns. perustietovarannoista tehtäviin tietoluovutuksiin ja niiden hinnoitteluun sekä käyttöehtoihin.

Julkisen hallinnon tietoarkkitehtuuriluonnoksessa (4.4.2011) on jäsenetty tietovarannot perusdatavarantoihin, yleisiin informaatiovarantoihin, kohdealuekohtaisiin informaatiovarantoihin ja strategisen päätöksenteon tietovarantoihin. Perusdatavaranto sisältää tietoa yhteiskunnan perusyksiköistä tai muuta yleistä raakadataa tai yksittäisiä faktatietoja, joita voidaan hyödyntää muissa tietovarannoissa.

Perustietovarannoilla tarkoitetaan tässä raportissa perusdatavarannon tyyppisiä tietovarantoja tai perusrekistereitä, esimerkkinä väestötietojärjestelmä, kiinteistötietojärjestelmä, kaupparekisteri, yritys- ja yhteisötietojärjestelmä, yhdistysrekisteri, säätiörekisteri, arvonlisävero- ja ennakoperintärekisteri, yritysrekisteri, julkisyhteisöjen rekisteri, ajoneuvoliikennerekisteri, kansallinen tie- ja katutietojärjestelmä Digiroad, maastotietokanta, verohallinnon verotuksen tietojärjestelmä ja ympäristöhallinnon tietovarannot.

Perustietovarantojen hyödyntämisen kannalta keskeisiä asioita ovat tietojen yhteiskäyttö ja tietoluovutuksiin liittyvät menettelytavat. Tietoluovutuksella tarkoitetaan toimenpidettä tai suoritusta, jossa viranomainen antaa keräämäänsä tietoaineistoa vastikkeellisesti tai vastikkeetta digitaalisesti toisen osapuolen käyttöön.

Tietojen yhteiskäytöllä on vuosikymmenten kuluessa voitu automatisoida lukuisia hallinnollisia prosesseja. Monesta erillisestä tiedonkeruusta on voitu luopua ja siirtyä toimintamalliin, jossa viranomainen saa tarvitsemansa perustiedot muilta viranomaisilta ja yrityksiltä. Kansalaiselle voidaan niiden avulla esittää etuus tai velvoite hyväksyttäväksi. Esimerkkejä tällaisesta toimintata-

vasta ovat monet etuudet ja verotus. Yrityspuolella tuorein esimerkki prosessien automatisoinnista on tilinpäätöstiedot, jotka verovuodesta 2011 alkaen siirretään verohallinnosta kaupparekisteriin eikä yritysten tarvitse enää lähettää tilinpäätöksiä erikseen Patentti- ja rekisterihallitukselle.

Viranomaisille, kansalaisille ja yrityksille julkisen sektorin tietojen yhteiskäytön etuja ovat automatisointi, nopeus, viranomaistoiminnan laadun paraneminen ja yritysten hallinnollisen taakan väheneminen.

Tietojen reaaliaikaisuuden vaatimus edellyttää viranomaisilta tietoluovutuksiin liittyvien prosessien ja niiden läpimenoaikojen kehittämistä verkottuneen tietoyhteiskunnan tarpeiden mukaisiksi.

Työryhmän tehtävänanto kattaa periaatteessa kaikki julkisen sektorin tietovarannot. Niitä on tuhansia. Työryhmä on konkreettisissa esimerkeissä keskittynyt noin 20 laajasti käytössä olevaan tietovarantoon ja niistä erityisesti tietohallintolaissa mainittuihin kahdeksaan tietovarantoon, joita julkisella sektorilla lain mukaan tulee pyrkiä käyttämään, jos toiminta edellyttää niissä olevien tietojen käyttöä. Työryhmän laatimat linjaukset soveltuvat myös muiden kuin esimerkkeinä tarkasteltujen tietovarantojen käyttöön.

Tietojen tarjonta uudelleen käyttöön ns. avoimena datana on suhteellisen uusi ilmiö, johon kohdistuu huomattavia odotuksia sekä kansainvälisesti että kansallisesti. Avoimella datalla tarkoitetaan dataa, joka on vapaasti käytettävissä ja kierrätettävissä avoimella lisenssillä. Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa käynnistynyt ilmiö on levinnyt useimpiin kehittyneisiin teollisuusmaihin. Myös EU:n piirissä pyritään uudistamaan julkisen tiedon saatavuutta koskevaa lainsäädäntöä tähän suuntaan (Public Sector Information, PSI direktiivi 2003/98/EY). Työryhmä ehdottaa useita toimenpiteitä niiden julkishallinnon tietovarantojen avaamiseksi, joihin ei liity lainsäädäntöön perustuvia käyttö- tai luovutusrajauksia.

Kunnilla on merkittävä rooli useiden valtion virastojen hallinnoimien tietovarantojen ylläpidossa. Kunnilla on myös omia mm. paikkatietoja ja liikennetietoja tarjoavia tietopalveluja. Näistä ei ole ollut käytettävissä käyttöä eikä tuottoja koskevia tietoja koko maasta.

1.1 Tietojen hyödyntämisen tilanne

Tietojen yhteiskäyttöön on tähdätty julkisen sektorin tietohallintoa sekä tietoyhteiskunnan kehittämistä koskevissa linjauksissa jo yli 20 vuotta. Linjauksissa on tavoitteena, että tieto kerätään sen syntymisen yhteydessä ja sitä käytetään sen jälkeen aina kun tietoa tarvitaan eri julkisorganisaatioissa. Periaatetta on pitkään toteutettu perusrekisterien tietojen ylläpidossa ja tietojen hyödyntämisessä. Periaate on eräiden tietovarantojen käytön osalta vahvistettu 1.9.2011 voimaan tulleessa laissa julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (10.6.2011/634).

Suomessa on kansainvälisesti katsoen hyvin ylläpidetty tunnusjärjestelmä ja perustietovarannot. Tietojen ylläpitoon osallistuvat valtio, kunnat sekä itsepalvelujärjestelmien kautta jatkuvasti enemmän myös kansalaiset ja yritykset. Julkisen sektorin tietoja hyödynnetään laajasti julkisella ja yksityisellä sektorilla.

Muiden viranomaisten tuottamien tietojen hyödyntäminen on kuntasektorilla ollut vaikeampaa ja kustannus-hyötysuhde heikompi kuin valtionhallinnossa. Tietojen hyödyntämistä on vaikeuttanut kuntien pieni yksikkökoko ja tietojärjestelmien puutteellinen yhteentoimivuus. Kuntasektorille on tyypillistä valmisohjelmistojen käyttö. Sektorin rakenteesta johtuen yhteen käytötarkoitukseen on suunnilleen yhtä monta järjestelmää kuin kuntiakin on, ja järjestelmät ovat yleensä pieniä.

Laajentunut kuntayhteistyö on parantanut kuntien valmiuksia välittää tietoja valtionhallintoon ja hyödyntää valtionhallinnon tuottamia tietoja. Kuntien yhdistäminen helpottaa julkisten tietojen käyttöä. Yksikkökoko kasvaa ja tietojärjestelmiä joudutaan kuntaliitoksissa uusimaan, jolloin liittymiä voidaan toteuttaa muiden tarvittavien tietojärjestelmämuutosten yhteydessä.

Julkisen sektorin tietoja hyödynnetään laajasti myös yksityisellä sektorilla. Julkisten rekisterien tunnukset ovat laajasti käytössä ja julkisen sektorin tietoja käytetään yritysten asiakastietojen ylläpidossa, markkinoinnissa, suunnittelussa jne. Monet tietopalveluyritykset myyvät julkisen sektorin tietoja omien palvelujen osana tai välityksenä.

1.2 Tietojen hyödyntämiseen liittyvä lainsäädäntö

1.2.1 Tietojen luovuttamista ja käsittelyä koskeva lainsäädäntö

Julkisen sektorin tietojen käyttöä koskevaa sääntelyä ohjaavat perustuslaki sekä Suomea sitovat velvoitteet, kuten EU:n henkilötietodirektiivi 95/46/EY. Lukuisiin kansainvälisiin sopimuksiin sisältyy myös erilaisia veloitteita tietojen salassapidosta tai sopimuksen nojalla Suomeen luovutettavien tietojen käyttämisestä vain sopimuksessa määriteltyihin tarkoituksiin (käyttötarkoitussidonnaisuus). Tällaisista sopimuksista esimerkkinä voidaan mainita turvallisuusluokiteltujen tietojen vaihdosta eri maiden kanssa tehdyt sopimukset. Perustuslaki ja Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja säädökset rajoittavat lainsäätäjän liikkuma-alaa antaa säännöksiä viranomaisten tietoaineistojen luovuttamisesta mm. kaupallisiin tarkoituksiin.

Viranomaisten tietoaineistojen luovuttamista sääntelee yleislakina laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999; jäljempänä julkisuuslaki). Laki toteuttaa perustuslaissa säädettyä julkisuusperiaatteen mukaista tiedonsaantioikeutta. Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa toisin säädetä. Julkisuusperiaatteen tarkoituksena on antaa mahdollisuus valvoa viranomaisien toimintaa, osallistua ja vaikuttaa viranomaisten käsiteltävänä oleviin asi-

oihin sekä valvoa omia etuja ja oikeuksia. Tiedonsaantioikeus palvelee poliittisten oikeuksien toteutumista, viranomaisten toiminnan luotettavuutta sekä oikeusturvaa. Yleisen julkisuuslainsäädännön ensisijaisena tai pääasiallisena tehtävänä ei siten ole kaupallisten etujen edistäminen. Tällaiset tiedontarpeet on kuitenkin laissa otettu huomioon mahdollistamalla se, että viranomaiset voivat tuottaa tietoaineistoja myös pyynnöstä ja yhdistämällä eri tietojärjestelmiin sisältyviä tietoja. Laissa on myös säännökset viranomaisten viestintää koskevista velvoitteista sekä hyvästä tiedonhallintatavasta, mitkä ovat merkityksellisiä tietoaineistojen hyödyntämisen näkökulmasta.

Julkisuuslain mukaan viranomaisten asiakirjat ovat joko julkisia tai salassa pidettäviä, minkä lisäksi niihin saattaa liittyä erilaisia luovutukseen tai luovuttamistapaan liittyviä muita rajoituksia. Salassapitovelvollisuudesta on yleiset säännökset julkisuuslaissa ja erityissäännöksiä on myös eri alojen lainsäädännössä. Salassapitosäännökset voivat estää sellaisen tietoaineistokokonaisuuden luovuttamisen, joka vaarantaisi esimerkiksi valtion turvallisuuden, riippumatta siitä, ovatko yksittäiset tiedot saatavissa julkisina.

Salassa pidettävästä asiakirjasta saa luovuttaa tietoja vain, jos niin on laissa nimenomaisesti säädetty. Lainsäädännössä on runsaasti säännöksiä, jotka mahdollistavat viranomaisten välisen tietojenvaihdon. Julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä tietoja voidaan viranomaisen luvalla ja laissa säädetyn edellytyksin luovuttaa tieteellistä tutkimusta, tilastointia tai viranomaisten tutkimus- ja selvitystehtävää varten.

Julkisuuslain mukaan tiedon luovuttaminen tietojärjestelmistä sähköisenä tallenteena on viranomaisen harkinnassa, jollei toisin erikseen säädetä. Henkilötietojen suojan vuoksi viranomaisen ylläpitämästä julkisia tietoja sisältävästä henkilörekisteristä saa luovuttaa tiedon sähköisessä muodossa vain, jos luovutuksensaajalla on henkilötietolain (532/1999) mukaan oikeus käsitellä sellaisia henkilötietoja, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Henkilötietojen käsittelyä koskevissa erityissäännöksissä rajoitetaan tietojen luovuttaminen vain tiettyihin tarkoituksiin, mikä on seurausta paitsi kansainvälisistä velvoitteista myös perustuslain säännöksistä ja sen soveltamista koskevasta käytännöstä. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan henkilötietojen luovuttaminen sähköisesti on mahdollista vain, jos tällaisesta luovuttamisesta säädetään nimenomaisin ja riittävän tarkkarajaisin säännöksin.

Viranomaisten perusrekistereistä etenkin väestötietojärjestelmän, kaupparekisterin ja esimerkiksi kiinteistörekisterien tietojen julkisuuden funktio poikkeaa yleisen julkisuuslain tarkoituksesta: tietojen rekisterointi ja julkisuus palvelee viime kädessä riskinhallintaa. Rekisterit osoittavat, kenellä on lainsäädännössä edellytetty toimivalta (esim. oikeus toimia yrityksen puolesta tai tehdä pätevä kiinteistökauppa). Näistä rekistereistä merkittävä osa on henkilörekistereitä, mikä osaltaan vaikuttaa siihen, että tietojen luovuttamisesta säädetään erikseen ja luovuttaminen on säännönmukaisesti sallittua vain laissa säädettyihin käyttötarkoituksiin joko yksittäisinä tietoina tai laajempina tietokokonaisuuksina.

1.2.2 Tietojen luovuttamisesta perittäviä maksuja koskeva lainsäädäntö

Valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuus määräytyy valtion maksuperustelain (150/1992); jäljempänä maksuperustelaki, ja sen nojalla annettujen viranomaiskohtaisten maksuasetusten mukaan.

Maksuperustelain mukaan valtion viranomaisten suoritteet jakaantuvat maksuttomiin suoritteisiin, julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja muihin suoritteisiin. Julkisoikeudellisella suoritteella tarkoitetaan mainitussa laissa valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Julkisoikeudellisen suoritteen maksu määräytyy suoritteen tuottamiskustannusten (omakustannusarvo) perusteella (7 § 2 mom.). Muista suoritteista peritään liiketaloudellisin perustein määräytyvä hinta.

Maksuperustelakia ei sovelleta kunnallishallinnossa. Kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen perusteista päättää kuntalain (365/1995) mukaan valtuusto. Kuntalain 50 §:n 1 momentin mukaan valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset asiakirjoista perittävistä lunastuksista. Kuntalain 50 §:n 10 kohdan mukaan julkisuuslain nojalla perittävistä maksuista päätettäessä noudatetaan kustannusvastaavuuden periaatetta. Kunta voi kuitenkin päättää sitä pienemmästä maksusta ja lunastuksesta.

Julkisuuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden toteuttamisessa perittäviä maksuja voidaan luonnehtia yleishallinnollisiin palveluihin kuuluviksi maksuiksi. Maksujen tarkoituksena on niin valtionhallinnossa kuin kunnallishallinnossakin kattaa suoritteen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Julkisuuslain 34 §:ssä on asiakirjan luovuttamisesta perittäviä maksuja koskevat säännökset. Sen mukaan asiakirjan antamisesta lain 9 ja 11 §:n nojalla ei peritä maksua, kun:

1. asiakirjasta annetaan tietoja suullisesti;
2. asiakirja annetaan viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi;
3. julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse;
4. sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään asianosaiselle sähköpostitse;
5. pyydetyn asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta-, kuulemis- tai tiedotusvelvoitteen piiriin.

Julkisuuslain 34 §:n 2 momentissa on säännökset niistä tilanteista, joissa maksu voitaisiin periä silloinkin, kun tieto asiakirjasta annetaan suullisesti, antamalla asiakirja viranomaisen luona luettavaksi tai lähettämällä se sähköpostin välityksellä tiedon pyytäjälle ja kun asiakirja ei ole yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen käytössä olevan asiakirjaluokittelun ja asiakirjan tunnisteiden avulla taikka automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetystä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla. Tällaisissa tilanteissa voitaisiin periä asiakirjan esille hakemisesta aiheutuneet kustannukset. Kysymys on siis pyynnöistä, joissa asiakirja yksilöidään sellaisella tavalla, että se ei ole viranomaisen

käytössä olevien hakumenetelmien ja asiakirjaluokittelujen avulla välittömästi löydettävissä, vaan joissa asiakirjan esille hakeminen edellyttää pyydettyjen asiakirjojen seulomista ja asiakirjakohtaista tarkastelua. Tällaisissa asiakirjapyyntöissä asiakirjat yksilöidään usein käyttämällä sellaista kriteeriä, joka ei ole merkityksellinen viranomaisen tehtävien hoidon kannalta ja joka sen vuoksi ei ole käytössä viranomaisen asiakirjahallinnossa ja asiakirjojen luokittelussa.

Tiedon antamisesta kopiona ja tulosteena säädetään julkisuuslain 34 §:n 3 momentissa. Sen mukaan tiedon antamisesta lain 9 ja 11 §:n nojalla kopiona tai tulosteena peritään maksu, joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää, jollei laissa toisin säädetä tai kuntalain nojalla päätetä.

Julkisuuslain 34 §:n muutosta vuonna 2005 valmisteltaessa lähtökohtana oli, että säännös koskisi vain julkisuuslain 9 ja 11 §:n nojalla tapahtuvaa tiedonsaantia; toisin sanoen asiakirjan yleisöjulkisuuden ja asianosaisen tiedonsaantioikeuden toteuttamiseksi tapahtuvaa viranomaisen asiakirjan luovuttamista. Sillä ei siten ollut määrä vaikuttaa niihin maksuihin, joita peritään erityissäännösten perusteella.

Eduskunnan oikeusasiamies on 8.6.2011 (Dnro 1814/2/08) tehnyt päätöksen Patentti- ja rekisterihallituksen maksuja koskevassa asiassa. Päätöksessä käsitellään julkisuuslain, valtion maksuperustelain ja PRH:n suoritteita koskevan erillislain suhteita. Nykyisen työ- ja elinkeinoministeriön PRH:n suoritteiden maksullisuutta koskevan asetuksen mukaan kaupparekisteriasiat ovat maksullisia julkisoikeudellisia suoritteita. Asetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan PRH hinnoittelee liiketaloudellisiin perusteisiin muun ohella jäljenteet sekä rekisteri- ja tietokantapalvelut.

Oikeusasiamiehen päätöksen mukaan ”.. maksun periminen myös sähköisesti toimitetuista tilinpäätösasiakirjoista on ristiriidassa julkisuuslain 34 §:n 1 momentin kanssa. En pidä hyväksyttävänä sitä, että asetuksessa säädetyllä tavalla julkisuuslain 34 §:stä sovelletaan vain sen maksullisia suoritteita koskevia 2 ja 3 momenttia, mutta ei pykälän 1 momentin säännöstä maksuttomista tiedonsaantitavoista. Lisäksi julkisuuslain 34 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa voidaan periä vain tiedon hakemisesta tai asiakirjan antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää vastaava maksu. Perittävä hinta on määrättävä siten, että se vastaa suoritteen omakustannusarvoa. Kiinnitän huomiota näiden erityissäännösten tarkoitukseen varmistaa, että maksujen määrittelyssä noudatetaan asianmukaisia maksuperusteita. Käsitetykseni mukaan näissä erityissäännösten sääntelemisissä tilanteissa maksu ei PRH:n asetuksessa säädetyllä tavalla voi määräytyä liiketaloudellisiin perusteisiin.” Oikeusasiamies on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä selvitystä asiassa 31.5.2012 mennessä.

Julkisuuslain mukaan maksu jätetään kokonaan perimättä, jos kysymys on asiakirjasta, jos pyydetyn asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta-

kuulemis- tai tiedotusvelvoitteen piiriin. Viranomaisella on lain mukaan velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa, tiedottaa ja käyttää tehokkaita keinoja informaation saatavuuden varmistamiseksi (20 §) sekä pitää jatkuvasti saatavilla informaatiota tärkeistä valmisteluasioista (19 §). Viranomaisten velvollisuus edistää tiedonsaantia koskee velvollisuutta tuottaa ja jakaa yleistä tietoa viranomaisen toiminnasta sekä huolehtia neuvonnasta. Julkisuuslain 34 § sääntelee maksuja julkisuuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden näkökulmasta. Jos tiedot ovat luovutettavissa yleisesti normaalina web-kyselynä, kysymys on julkisuuslain kannalta viranomaisen viestinnästä, josta lain mukaan ei peritä maksuja.

1.3 Tietoluovutusten hinnoittelukäytännöt

1.3.1 Tietoluovutusten hinnoitteluperusteet

Valtaosa viranomaisten tietojen luovutuksesta on vastikkeetonta⁴. Näin on lähes aina silloin kun viranomaiset hoitavat yhteistä prosessia ja vaihtavat sen hoidossa tarvittavaa tietoa. On myös paljon tilanteita, joissa viranomainen omaa toimintaansa koskevan lain perusteella saa käyttöönsä laissa määritellyt toisen viranomaisen tiedot ilman korvausta.

Tietojen luovutuksen hinnoittelukäytännöt vaihtelevat hallinnonalojen välillä ja jopa saman hallinnonalan virastojen välillä. Selvästi monopolisuuritteiksi luokiteltavista tiedoista peritään joskus liiketaloudelliseen laskentaan perustuvia hintoja. Tietoluovutusten omakustannushinnoissa on merkittäviä eroja, jotka voivat johtua virastojen välisistä tehokkuuseroista tai ohjaavien ministeriöiden välillä olevista tulkintaeroista.

Työryhmän tekemässä selvityksessä mukana olleiden virastojen tietoluovutuksista saamat tulot jakautuivat vuonna 2009 hinnoitteluperusteen mukaan niin, että julkisoikeudellisten suoritteiden osuus tuloista oli hieman yli puolet ja liiketaloudellisten suoritteiden osuus hieman vajaa puolet. Tulot liiketaloudellisesti hinnoitelluista suoritteista tulevat pääosin yksityiseltä sektorilta.

Suomen monipuolinen maksukäytäntö, jossa viranomaiset laskuttavat toisinaan tietojen uudelleen käytöstä, on kansainvälisesti harvinainen ilmiö. OECD toteaa 2010 julkaistussa Suomen hallinnon maatumkimuksessa⁵ julkisten tietojen hyödyntämisestä mm. ”*Very few governments charge internal re-users*”

⁴ Esim. VNK:n 2009 selvityksen mukaan noin 70 % tietoluovutuksista on maksuttomia.

⁵ OECD Public Governance Reviews, Finland – Working together to sustain success, s.253 (draft)

1.3.2 Tietoluovutustoiminnan rahallinen volyyymi

Työryhmä selvitti keskeisten tietoluovutuksista veloittavien valtion virastojen tietoluovutustulot vuodelta 2009. Yhteenveto tuloista asiakkaan sektorin mukaan on alla.

Taulukko ei kata kaikkia tietovarantoja ylläpitäviä virastoja vaan siinä ovat ne, joista aikaisempien selvitysten ja työryhmän jäsenten tietojen mukaan on merkittävästi maksullisia tietoluovutuksia.

Taulukko 1. Virastojen tietoluovutuksista saamat tulot 2009

	Julkisyhteisöt	Yksityiset	Yhteensä
	euroa		
Verohallinto	618 000	243 000	861 000
Väestörekisterikeskus	4 998 000	6 540 100	11 538 100
Patentti- ja rekisterihallitus	240 000	1 840 000	2 080 000
Kansaneläkelaitos	672 000		672 000
Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafletieto)	1 576 000	4 304 600	5 880 600
Ilmatieteen laitos	1 590 400	2 555 700	4 146 100
Maanmittauslaitos, kiinteistötietojärjestelmä	500 000	11 800 000	12 300 000
Maanmittauslaitos, maastotietokanta	365 000	1 817 000	2 182 000
Tilastokeskus	306 800	353 200	660 000
Geologian tutkimuskeskus	2 300	91 900	94 200
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos		35 500	35 500€
Maa- ja metsätalousministeriö / TIKE	18 000	66 400	84 400
YHTEENSÄ	10 886 500	29 647 400	40 533 900
	26,9 %	73,1 %	

Valtiovarainministeriön hallinnon sisäisten tietoluovutusten maksukäytäntöjä selvittänyt työryhmä julkaisi raportissaan⁶ vastaavia tietoja vuodelta 2002. Tuolloin julkisyhteisöjen osuus tuotoista oli 48 %. Liiketaloudellisella perusteella hinnoiteltujen suoritteiden osuus tuloista oli 78 %. Euromääräisesti tietoluovutustuotot julkiselta sektorilta ovat laskeneet jaksolla 2002 – 2009 noin 20 % ja tuotot yksityiseltä sektorilta ovat nousseet 100 %. Tuottojen aleneminen koskee lähinnä Maanmittauslaitosta, joka on muuttanut tietoluovutusten hinnoittelukäytäntöjään.

Kuntien tietopalvelujen maksutuloista ei ole käytettävissä tietoja.

⁶ Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 11/2004

Yksityiseltä sektorilta saatavien maksutulujen jatkumisesta nykyisellä tasolla ei ole varmuutta sillä Internetin kautta on yhä useammasta kohteesta saatavissa maksuttomasti tietoa⁷. Esimerkki tästä on paikkatietomarkkinoilla tapahtunut nopea muutos.

1.4 Tietojen luovutuksen järjestäminen

Valtion virastot luovuttavat tietoja yleensä sekä omana toimintana että yritysten tuottamien palvelujen kautta. Liitetaulukossa 2 esitetään eräiden keskeisten tietovarantojen nykyiset tietopalvelumallit.

Kaikilla tietojen yhteiskäytön kannalta tärkeillä viranomaisilla on omat tietopalvelunsa. Niiden kautta palvellaan julkishallinnon yksiköitä, muita suursiakkaita ja toisinaan myös tietoja satunnaisesti tarvitsevia.

Viranomaisten välillä on jonkin verran yhteistyötä tietopalveluissa. Maanmittauslaitoksen tietopalvelun kautta saa myös Väestörekisterin ylläpitämiä rakennustietoja. Kansaneläkelaitoksen tietopalveluissa on sen omien etuus-tietojen lisäksi lakisääteisiä vakuutuksia hoitavien vakuutuslaitosten tietoja.

Viranomaiset hoitavat tietopalvelujaan itse tai niin, että ne ovat ulkoistanet tuotannon, mutta pitävät asiakasrajapinnan itsellään. Näin toimii Verohallinto ja osittain Väestörekisterikeskus.

Viranomaiset käyttävät tietopalveluyrityksiä tietojen jakelussa erityisesti julkisen sektorin ulkopuolisille käyttäjille ja tietoa satunnaisesti tarvitseville.

Kun kyse on ei-julkisista tiedoista, tietopalveluyritys välittää asiakkaan tietolupapyyntöön viranomaiselle, joka päättää tietojen luovutuksesta. Tietopalveluja hoitavilla yrityksillä on yleensä asiakkaiden kannalta sähköinen lupaprosessi ja myös tietopalveluyrityksen ja tietoja luovuttavien viranomaisten välinen toiminta hoidetaan sähköisesti.

Tietopalveluyritysten käytössä on toimintamallina joko täysin avoin jakelu tai muutamalle toimijalle määräajaksi annettu jakeluoikeus. Jälkimmäisessä tapauksessa virasto kilpailuttaa jakelun määräajoin.

Avoimesta jakelumallista esimerkkejä ovat Kaupparekisteri, Digiroad, Maanmittauslaitos maastotietokannan sekä Liikenteen turvallisuusvirasto ajoneuvo-liikennerekisterin osalta. Avoin jakelumalli on myös mm. Hankintailmoitukset.fi -palvelulla sekä YTY:llä (maksullinen poimintapalvelut).

Väestörekisterikeskus käyttää määräajaksi valittuja tietopalvelutoimittajia, joita on neljä.

⁷ Hinnoittelumallien vaikutuksia ja tietoon perustuvien palvelujen markkinoiden kehitystrendejä käsitellään EU:n komission lokakuussa 2011 julkaisemassa selvityksessä Pricing Of Public Sector Information Study (EC, Information Society and Media DG)

1.5 Tietovarantojen ylläpidon ja tietopalvelujen rahoitus

Julkisen hallinnon tietovarannot ja niihin liittyvät järjestelmät ovat osa viranomaisten tehtävien hoidossa käyttämiä resursseja. Viranomaistehtävien hoito rahoitetaan pääsääntöisesti verovaroilla. Toinen malli on, että viranomaisen rahoittaa toiminnan ja rekisterien ylläpidon toimenpidetarpeen (esim. auton rekisteröinti) aiheuttajalta perittävillä maksuilla.

Liitteeseen 4 on koottu tiedot eräiden keskeisten tietovarantojen ylläpidon rahoituksesta. Tietohallinnon ohjausta koskevassa laissa mainittujen valtion viranomaisten tietovarantojen ylläpito perustuu yhden (VTJ) osalta budjettirahoitukseen, kolmen osalta kokonaan rekisteröidyiltä perustuviin maksuihin (kaupparekisteri, säätiörekisteri ja kiinteistötietojärjestelmä) ja kahden (YTJ ja yhdistysrekisteri) osalta sekä budjettirahoitukseen että rekisteröidyiltä perittäviin maksuihin.

Kunnissa tietovarantojen ylläpito perustuu samalla tavalla verorahoitukseen, toimenpidemaksuihin ja tiedon luovuttamisesta perittäviin maksuihin.

Tietopalvelujen rahoituksessa on vastaava sekamalli. Tietojen luovutuksista saadut tulot ovat monelle viranomaiselle merkityksellisiä tietopalvelutoiminnan hoitamisen ja kehittämisen rahoituslähde. Toisaalta ne ovat saaneet budjettirahoitusta tietopalveluja koskeviin investointeihin, vaikka toiminta rahoitetaan muuten rekisteröidyiltä perittävillä maksuilla.

1.6 Julkisen hallinnon tietojen kysyntä

Työryhmän tuli toimeksiannon mukaan ”*arvioida, mitkä tietovarannot on mahdollista ja tarkoituksenmukaista saada laajalti käyttöön*”

- *onko tiedoille kysyntää*
- *asettaako tietosuoja ja yksityisyyden suoja rajoituksia*
- *asettavatko jotkut muut säännökset tai sopimukset rajoituksia*
- *vaarantaako yhteiskäyttö kansallisen turvallisuuden”*

Valtiovarainministeriön Julkisen hallinnon tietoarkkitehtuuri projektissa⁸ on jäsennetty valtionhallinnon loogiset tietovarannot neljään ryhmään, joissa on yhteensä satoja tietovarantoja. Kuntasektorilla tietovarantoja on tuhansia.

Työryhmä totesi, että yksittäisiin tietovarantoihin kohdistuvan kysynnän arviointi ei ole mahdollista. Tietoa koskevaan kysyntään vaikuttaa se, onko toimijoilla tietoa siitä, mitä julkisen hallinnon tietoa on käytettävissä. Tämän vuoksi esimerkiksi PSI-direktiivin 9 §:n mukaan ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että on toteutettu uudelleenkäytettävissä olevien asiakirjojen hakua

⁸ Valtiotason arkkitehtuurit –hanke, Julkisen hallinnon tietoarkkitehtuuri 1.00, 12.11.2010

helpottavia käytännön järjestelyjä, kuten mahdollisuuksien mukaan Internetin välityksellä saatavilla olevia luetteloja tärkeimpien asiakirjojen sisältövaroista ja hajautettuihin sisältövaraluetteloihin linkitettyjä portaalisivustoja.” Tätä ajatusta toteutetaan mm. erilaisilla dataluetteloilla kuten data.suomi.fi.

Tietosuoja ja yksityisyyden suoja asettavat rajoituksia useimpien julkishallinnon rekisterien käytölle. Niissä on lähes aina henkilötietoja ja tietojen saantiin on oltava lakiin perustuva oikeus. Vastaava luvanvaraisuus koskee aineistoja, joissa on yritysten liikesalaisuuksia. Asiaa käsitellään tarkemmin luvussa 1.2.

Kansainvälisten kokemusten mukaan hyödynnettävissä olevaa tietoa koskevan tiedon tarjoaminen nostaa voimakkaasti kysyntää. EU:n komission selvityksessä Pricing Of Public Sector Information Study (lokakuu 2011) on analysoitu 21 tapausta Euroopassa. Tapaustutkimukset koskevat paikkatietoja, yritystietoja, meteorologisia tietoja ja lakitietoja. Tietojen uudelleenkäyttäjiltä perittävien maksujen poistaminen tai siirtyminen rajakustannushintoihin on lisännyt hyödyntäjien määrää 10 – 100 kertaisesti. Tapaustutkimusten mukaan tietojen luovuttavien viranomaisten kustannukset ovat kasvusta huolimatta nousseet vain vähän tai jopa laskeneet.

Tietojen kysynnän kasvusta hintoja alennettaessa tai siirryttäessä maksuttomaan jakeluun on saatu kokemusta myös Suomessa. Suomen ympäristökeskus alkoi vuonna 2008 luovuttaa maksutta jatkokäyttöön 21 valtakunnallista paikkatietoaineistoa. Näiden yhteenlaskettu latausmäärä oli ennen maksupoliitiikan muutosta 159 kertaa (2007) ja kaksi vuotta muutoksen jälkeen 7569 kertaa (2010). Latausmäärä kasvoi siis 47-kertaiseksi.

1.7 Tietopoliittisia linjauksia

Työryhmän työ käynnistyi keväällä 2010. Sen jälkeen työryhmän työn kohdealueella on tehty useita poliittisia linjauksia, jotka kuvataan alla lyhyesti.

Liikenne- ja viestintäministeriön työryhmän (LVM073:02/2007) laatiman ehdotuksen pohjalta liikenne- ja viestintäministeriö valmisteli valtioneuvoston periaatepäätöksen Periaatepäätös julkisen sektorin digitaalisten tietoaineistojen saatavuuden parantamisesta ja uudelleenkäytön edistämisestä, jonka valtioneuvosto hyväksyi 3.3.2011⁹.

Periaatepäätöksen kohteena on edistää julkisrahoitteisten ja julkisen sektorin hallinnoimien, julkisten ja sellaisenaan luovutettavissa olevien digitaalisten tietoaineistojen uudelleenkäyttöä, joiden käsittelyyn ei kohdistu lakisääteisiä rajoituksia.

Periaatepäätöksen linjaus 1.3 on: ”Tietoluovutukset ovat pääsääntöisesti maksuttomia käyttäjälle

Tietoluovutuksissa tarjotaan tietoaineistot tiedon luovuttajan kannalta kus-

⁹ <http://www.valtioneuvosto.fi/toiminta/periaatepaatokset/fi.jsp>

tannustehokkaasti, kansantalouden kokonaisedun mukaisesti ja käyttäjälle pääsääntöisesti maksutta. Tietojen vastaanottajan tulee maksaa tietojen luovuttajalle aiheutuneet kustannukset, mikäli tietojen luovutusta joudutaan sovitamaan 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.”

Pääministeri Kataisen hallitusohjelman mukaan ”Julkisin varoin tuotettuja tietovarantoja avataan kansalaisten ja yritysten käyttöön. Tavoitteena on julkisen sektorin hallinnoimien digitaalisten tietoaineistojen saattaminen helposti uudelleenkäytettävässä muodossa tietoverkkojen kautta kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen, viranomaisten, tutkimuksen ja koulutuksen hyödynnettäväksi”. Ohjelman mukaan ”Lisätään julkishallinnon tietojen yhteiskäyttöä” ja ”Julki-set tietoaineistot saatetaan koneluettavassa muodossa avoimesti saataville ja jatkokäytettäväksi”.

Hallituksen 5.10.2011 julkaisemassa strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa todetaan: ”Julkisen tiedon hyödyntämistä edistetään avaamalla julkisin varoin tuotettuja tietovarantoja kansalaisten ja yritysten käyttöön. Näin avataan markkinoita uusille palveluille ja liiketoimintamahdollisuuksille.”

1.9.2011 tuli voimaan laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (10.6.2011/634). Lain mukaan julkisen hallinnon viranomaisen on pyrittävä järjestämään toimintansa siten, että se käyttää eräisiin nimettyihin tietojärjestelmiin talletettuja tietoja, jos viranomaisen toiminta edellyttää näiden tietojen käyttöä.

EU:n komissio julkaisi 12.12.2011 Avoimen datan paketin¹⁰. Paketti sisältää tiedonannon Avoin data, Innovoinnin, kasvun ja läpinäkyvän hallinnon moottori sekä komission ehdotuksen julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY (”PSI -direktiivi”) muuttamisesta. Direktiivin kattavuutta ehdotetaan lisättäväksi ja ehdotuksessa on myös muutoksia hintojen määräytymistä koskevaan artiklaan.

Maa- ja metsätalousministeriö antoi 21.12.2011 uuden asetuksen maanmittauslaitoksen maksuista vuonna 2012. Asetuksen mukaan kiintopiste-, ilma-kuva- ja laserkeilaus- sekä maastotietoaineistojen käyttö muuttuu maksuttomaksi 1.5.2012 lähtien.

¹⁰ http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm

1.8 Nykytilan arviointia

Julkisen sektorin tietojen käyttömahdollisuuksista ja – rajoituksista päättäminen kuuluu lainsäädännön alaan. Ilmenevien muutostarpeiden käsittelyyn on toimiva prosessi. Työryhmä on keskustellut lainsäädännöstä yleisten periaatteiden tasolla ja yksityiskohtaisemmin tietoluovutusten hinnoittelusta.

Työryhmän tehtävänä oli arvioida, mitkä julkisen sektorin tietovarannot on mahdollista ja tarkoituksenmukaista saada laajasti käyttöön ja tässä tarkoituksessa selvittää, asettaako tietosuoja, yksityisyyden suoja tai muut säännökset tai sopimukset käytölle rajoituksia ja vaarantaako yhteiskäyttö kansallisen turvallisuuden.

Työryhmä ei ole laatinut kattavaa kuvausta viranomaisten tietoaaineistojen luovuttamiseen liittyvistä säännöksistä. Tällaisia katsauksia sisältyy eräisiin hiljattain laadittuihin selvityksiin¹¹. Luvussa 1.2 on kuitenkin lyhyesti kuvattu erilaisia luovuttamiseen vaikuttavia tekijöitä ja säädöksiä..

Lainsäädäntö ei työryhmän käsityksen mukaan ole merkittävästi rajoittanut tietojen luovuttamista toisten viranomaisten toimintaa varten. Uudet tiedonsaantitarpeet edellyttävät toisinaan lainsäädännön muuttamista. Näissä tilanteissa eduskunta päättää tietojen käytön laajentamisesta erilaisten asiaan liittyvien näkökohtien painottamisen pohjalta. Hallinnon prosessien kehittämisen kannalta kyse on lähinnä kehittämishankkeisiin tarvittavan ajan arvioinnista, koska lainsäädäntömuutokset vaativat yleensä varsin paljon aikaa.

Työryhmän tehtävänä oli arvioida tarpeet rekistereitä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja tehdä ehdotukset vastuuministeriöille mahdollisten lainsäädäntöhankkeiden käynnistämiseksi. Tämä tehtävä olisi vaatinut viranomaisten tietojärjestelmien moninaisuuden ja vaihtelevan merkityksen vuoksi laajaa ja resursseja vaativaa työtä, johon työryhmällä ei ollut resursseja. Eri-tyislainsäädännön avulla säänneltävien rekisterien tietojen luovutettavuus on selvitetty asianomaisia säädöksiä annettaessa eikä etenkään henkilörekistereitä koskevien tietojen julkisuuden lisäämiselle näytä olevan edellytyksiä Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja henkilötietojen suojan perusoikeusluonteen vuoksi.

Asiakkaille julkisen sektorin tietojen hyödyntämisestä aiheutuvien kustannusten arviointi on vaikeaa. Julkisoikeudellisten suoritteiden hinnat löytyvät ministeriöiden antamista maksuasetuksista, jotka ovat Finlexissä www.finlex.fi. Virastojen omilla Internet-sivuilla on yleensä niiden liiketaloudellisten suoritteiden hinnoittelu. Tietojen käytöstä aiheutuvien kustannusten arviointia vaikeuttaa se, että hinnoittelussa on paljon elementtejä (perustaminen, kuukausimaksu, käyttäjäkohtainen maksu, tietoyksikkö maksu jne.) ja eri tiedot ovat erihintaisia. Hinnastoissa on jopa kymmeniä sivuja.

¹¹ Perusrekisterilainsäädännön tarveselvitys, sisäasiainministeriön julkaisu 60/2006 JULKISEN TIEDON SAATAVUUS JA LAINSÄÄDÄNTÖ, Taustaselvitys Julkisen tiedon saatavuus-työryhmälle, Henri Tanskanen 30.8.2010 PERUSREKISTERIT JA INFORMAATIOHALLINTO, selvitysmies Ahti Saarenpään raportti 2009

Valtion maksuperustelaki ei työryhmän käsityksen mukaan estä työryhmän ehdottamien periaatteiden toteuttamista. Lain 5 §:n mukaan ”suoritteet joiden tuottamisen ei voida katsoa kohdistuvan suoranaisesti yksittäiseen henkilöön, yritykseen eikä muuten tarkoin rajattuun ryhmään” ovat maksuttomia. Esimerkiksi avoimien tietojen saattaminen avoimien rajapintapalvelujen kautta saataville voidaan tulkita viranomaisen viestinnäksi.

Tietoluovutusten hinnoittelun suhteen nykyinen lainsäädäntö on hyvin joustava. Viranomaisten välillä on käytännössä suuria eroja jopa saman hallinnonalan sisällä vaikka sama yleislainsäädäntö koskee kaikkia viranomaisia. Poikkeavat käytännöt osoittavat, että erot tietoluovutusten hinnoittelussa johtuvat muista tekijöistä kuten kustannustasoista ja viranomaisia ohjaavien ministeriöiden päätöksistä.

Julkisen sektorin hallussa olevan tiedon hyödyntämistä estää tiedon puute hyödynnettävissä olevista tietovarannoista. Viranomaisilla on tietovarannoistaan rekisteriselosteet ja osa niistä löytyy viranomaisten internet-palveluista. Tietoa siitä, mitä tietoa on saatavissa jatkokäyttöön, missä muodoissa ja millä edellytyksillä, ei yleensä ole julkaistu. Tältä osin kaikki viranomaiset eivät ole toteuttaneet PSI-direktiiviä.

2 Työryhmän ehdotukset

Työryhmä on valmistellut ehdotukset perusrekisterien tietojen käsittelyä koskeviksi yleisiksi käyttöehdoiksi, julkisen hallinnon avoimen datan lisenssimalliksi sekä tietoluovutuksista perittäviä maksuja koskevista periaatteista.

2.1 Perusrekisteritietojen käyttöehdot

Työryhmä on laatinut Perusrekisterien tietojen käsittelyä koskevat yleiset käyttöehdot (liite 7).

Käyttöehtojen tavoitteena on määritellä ja yhdenmukaistaa viranomais-ten pitämistä yhteiskunnan perusrekistereistä luovutettujen tietojen käsittelyä ja perusrekisterien tietoihin myönnettyjen käyttöoikeuksien sisältöä koskevat yleiset ja yhteiset periaatteet. Käyttöehtoja voidaan soveltuvin osin käyttää myös julkisen hallinnon viranomaisten pitämien muiden tietovarantojen tietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen.

Lainsäädännön vaihtelevuudesta johtuen suoraan kaikkiin perusrekistereihin soveltuvien käyttöehtojen laatiminen ei ole tarkoituksenmukaista. Viranomaiset voivat laatia omia tietovarantojaan koskevat käyttöehdot yleisten käyttöehtojen pohjalta lisäämällä niihin mahdolliset lainsäädännöstä johtuvat erityisvaatimukset.

Työryhmä ehdottaa, että perusrekisteritietojen käyttöehdot käsitellään ja vahvistetaan JHS –proessin kautta. Käyttöehdot julkaistaan valtiovarainministeriön yllä pitämässä Yhteentoimivuus.fi –portaalissa.

2.2 Avoimen datan lisenssimalli

Työryhmä on laatinut Julkisen hallinnon avoimen datan lisenssimallin (liite 8). Avoimella datalla tarkoitetaan dataa, joka vapaasti käytettävissä selaisenaan tai, joka on avattu sellaisessa muodossa, että myös muut järjestelmät pystyvät hyödyntämään sitä. Tietovarantojen avaamiseen liittyy useita näkökulmia, kuten tekninen saatavuus, maksuttomuus, uudelleen käytön sallivat käyttöehdot, löydettävyys ja ymmärrettävyys. Yleisesti data on sitä avoimempaa, mitä vähemmän sen käyttöön liittyy rajoituksia.

Avoimen datan lisenssimalli perustuu kansainväliseen Creative Commons –lisenssiin. Poikkeuksena on vaatimus, että aineistoa käytettäessä on aineiston tai sitä sisältävän tai hyödyntävän palvelun yhteyteen liitettävä maininta alkuperäislähteestä ja aineistoversion ajankohdasta.

Työryhmä ehdottaa, että avoimen datan lisenssimalli käsitellään ja vahvistetaan JHS –prosessin kautta. Lisenssimalli julkaistaan valtiovarainministeriön yllä pitämässä Yhteentoimivuus.fi –portaalissa.

2.3 Maksut tietoluovutuksista

Työryhmä ehdottaa eri tilanteisiin sovellettavaa kahta periaatetta tietoluovutuksista perittäviin maksuihin. Periaatteiden tavoite on selkeyttää nykyisiä vaihtelevia maksukäytäntöjä ja tukea julkisen sektorin hallussa olevien tietojen käytön lisäämistä.

Seuraavia periaatteita noudatetaan silloin, kun tieto luovutetaan vakio-muodoissa teknisen rajapinnan kautta tai kysely-yhteydellä. Tietojen vastaanottaja maksaa tietojen luovuttajalle aiheutuneet kustannukset, mikäli tietojen luovutusta joudutaan sovittamaan vastaanottajan tarpeisiin tai palvelutasoa joudutaan nostamaan.

Vakiomuotoisella tarkoitetaan, että tieto on tietovarannosta saatavissa sähköisessä/digitaalisessa muodossa sellaisenaan hyvin dokumentoidun, yleisesti hyväksytyyn (”avoin rajapinta”) ja julkisesti käytettäväksi annetun rajapinnan tai muun teknisen käyttöyhteyden kautta.

Avoimilla rajapinnoilla tarkoitetaan sellaisia ohjelmistoon toteutettuja vapaasti käytettäviä, huolellisesti dokumentoituja liittymäpintoja, joiden välityksellä ohjelmistot vaihtavat tietoja keskenään¹².

Periaate 1: Julkisen hallinnon viranomaisten välisestä tiedon sähköisestä vakiomuotoisesta luovutuksesta viranomaistarkoitukseen 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 veloitetään enintään PSI-direktiivin mukaisesti.

¹² Julkishallinnon perustietovarantojen rajapinnat (PERA) –työryhmä: Tietovarantojen yhteinen rajapintaratkaisu. Määrittely. Versio 0.9. Luonnos. Päiväys 31.5.2011.

Näitä periaatteita soveltamalla siirrytään käytäntöihin, joissa julkishallinnon viranomaisten em. tiedot olisivat pääsääntöisesti maksutta saatavissa. Valtionhallinnon maksuja koskevaa lainsäädäntöä ja muita normeja tarkastellaan tältä pohjalta niitä uudistettaessa. Kunnallishallinnossa periaatteita sovelletaan kuntakohtaisin ratkaisuin ja kunnan käytettävissä olevien resurssien mukaan. Kunnat päättävät maksuistaan kuntalain mukaisesti.

Tieteelliseen tutkimuksen ja tilastoinnin sekä viranomaisen tutkimus- ja selvitys tehtävien hoitoon tarvitaan usein tietoa, jonka luovuttaminen edellyttää lupia ja aiheuttaa myös muita kustannuksia tietovarannon ylläpitäjälle. Työryhmä esittää jatkoselvityksen kohteeksi, miten tietojen luovutusta em. tarkoituksiin voidaan edistää uudistamallarakenteita, alentamalla käyttäjille aiheutuvia kustannuksia ja korvaamalla tietovarantojen ylläpidolle näistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset.

Hallitus päättää periaatteiden toteutuksesta valtionhallinnossa kehys- ja talousarviomenettelyssä. Periaate 1 ehdotetaan toteutettavaksi vuoden 2013 talousarvioesityksessä. Periaate 2 toteutettaisiin vaiheittain aloittaen perusrekistereistä. Toteutuksessa tähdätään suunnitelmalliseen, hallittuun etenemiseen ottaen huomioon muutosten taloudelliset vaikutukset ja tietovarantoja ylläpitävien viranomaisten toimintaedellytysten turvaaminen. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa kiinnitetään huomiota mm. vaikutuksiin viranomaisten maksutulojen vähenemiseen, viranomaisten investointitarpeisiin ja maksumuutoksella saavutettaviin rekisterikohtaisiin yhteiskunnallisiin hyötyihin.

Luvussa 3 esitetään periaatteiden käytäntöön viemiseen liittyvät toimenpiteet Periaatteiden käytäntöön soveltamisen vaikutuksia eri toimijaryhmien kannalta käsitellään luvussa 4.

2.4 Ehdotusten vaikutukset valtion tulo- ja menoarvioon

Siirtyminen maksuttomuuteen tai irrottamiskustannuksiin vähentää tietovarantojen ylläpitäjien tuloja ja hyödyntäjien kustannuksia. Muutos ei saisi vaarantaa tietopalvelujen tarjoamista. Tasapainon saavuttaminen voi viedä useamman budjettikauden aikaa. Tavoitteen tulee kantaa useamman kuin yhden hallitusohjelman ajan, jotta sen positiivisia vaikutuksia on mahdollista arvioida.

Budjettivaikutusten selvittämiseksi työryhmä teki kesällä 2011 kyselyn niille viranomaisille, joilla on yksi tai useampi laissa julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (10.6.2011/634 § 10) mainittu tietovaranto. Kyselyllä selvitettiin tietoluovutustulot vuonna 2010, tulojen kehitys ja vaihtelu viime vuosina, tulot asiakassektoreittain sekä vakiomuotoisten tietoluovutusten osuus kaikista.

Vaikka työryhmän tekemät linjausehdotukset koskevat tietoaaineistoja laajasti, nämä laskelmat koskevat vain perusrekistereitä, joiden osalta työryhmä ehdottaa etenemistä ensimmäisessä vaiheessa. Muiden tietovarantojen osalta budjettilaskelmat on tehtävä erikseen.

Taulukko 2. Tietoluovutustulot tietohallinnon ohjausta koskevan lain 10 §:ssä mainituista tietovarannoista 2010

Virasto	Tietovaranto	Valtionhallinto	Kuntasektori	Muut	Yhteensä
PRH	Kaupparekisteri	160 500	4 100	2 920 700	3 085 300
PRH	Säätiörekisteri	500	300	47 600	48 400
PRH	Yhdistysrekisteri	0	0	168 200	168 200
PRH	YTJ	5 000	2 200	128 300	135 500
VRK	VTJ	2 513 500	1 478 200	7 717 200	11 708 900
MML	Kiinteistötiedot	493 500	164 000	11 942 500	12 600 000
MML	Maastotiedot	92 000	80 300	1 519 600	1 691 900
Verohallinto	YTJ	4 100	1 800	105 400	111 300
Geodeettinen I.	Painovoima	3 500	0	0	3 500
YHTEENSÄ		3 272 600	1 730 900	24 549 500	29 553 000
		11,1 %	5,9 %	83,1 %	100,00 %

Tietoluovutustulot tietohallintolaissa mainitusta tietovarannoista olivat yhteensä 29,5 M €. Tuloista yli 80 % tulee Väestörekisterikeskuksen ja Maanmittauslaitoksen tietovarannoista. Näillä keskimääräinen tulojen kasvu on ollut varsin pientä samoin kuin vuotuinen vaihtelu. Tietoluovutusten volyyymi on kasvanut nopeammin kuin tulot, koska tietoluovutusten yksikköhintoja on alennettu.

Tietohallintolaissa mainittujen tietovarantojen tietoluovutustuloista vain 17 % tulee julkiselta sektorilta. Julkiselta sektorilta saatavista tuloista Väestörekisterin osuus on 80 %.

Vakiomuotoisten tietoluovutusten osuus tietoluovutustuloista on tietohallintolaissa mainituissa virastoissa tulojen mukaan painotettuna 74 %. Siirtymien vakiomuotoisissa tietoluovutuksissa veloituksettomaan toimintaan julkisen sektorin sisällä aiheuttaisi tietohallintolaissa mainittujen tietovarantojen omistajaorganisaatioille 3,7 M € vuotuiset tulojen menetykset. Vuotta 2009 koskevan selvityksen mukaan kaikkien siinä olevien tietovarantojen tietoluovutusten maksuttomuus julkisen sektorin sisällä aiheuttaisi omistajaorganisaatioille 10,9 M € vuotuiset tulojen menetykset.

Tietoluovutukset yksityiselle sektorille ovat nykyisin eräille virastoille merkittävä tulolähde (yhteensä noin 30 M € vuodessa) ja palvelujen kate on hyvä. Siirtyminen liiketaloudellisesta hinnoittelusta tietoluovutusten omakustannushintoihin vähentäisi merkittävästi eräiden virastojen maksutuloloja (yhteensä arvioilta 10 – 15 M €).

Maksujen alentaminen tai siirtyminen maksuttomuuteen vähentää virastojen maksutuloja. Toimintaedellytysten turvaaminen edellyttää viranomaisen tulomenetysten korvaamista. Budjettirahoituksella on varmistettava näiden virastojen mahdollisuus jatkaa tietovarantojen ylläpidon ja tietopalvelujen kehittämistä. Vaihtoehtona on myös rahoittaa tietopalveluja tietojen ylläpidon yhteydessä kerättävillä toimenpidemaksuilla.

Kunnilla on jonkin verran tuloja lähinnä paikkatietoja koskevista tietoluovutuksista. Kuntien tärkeimmän maksavan asiakasryhmän muodostavat yhteiskunnan teknistä infrastruktuuria suunnittelevat, toteuttavat ja ylläpitävät yritykset. Näiltä yrityksiltä perittävät maksut ovat arviolta 5 M € vuodessa. Kunnissa, jotka rahoittavat paikkaan sidottujen aineistojen tuottamista ja ylläpitoa maksutuloilla, maksutulojen osuus kohdealueen toiminnan rahoituksesta vaihtelee tyypillisesti välillä 10 – 50 % paikkatietoja tuottavien yksiköiden talousarvion loppusummasta. Maksutulojen merkittävin vaikutus kunnassa on sitoutuminen asiakaslähtöisten palvelujen tuottamiseen ja ylläpitoon.

Tietojen käyttöä helpottavat tekniset ja hallinnolliset uudistukset aiheuttavat tietovarantojen ylläpitäjille seuraavia taloudellisia vaikutuksia:

- Rajapintapalvelujen määrittely ja toteutus voi edellyttää investointeja.
- Hallinnointi- ja laskutustyön väheneminen alentaa kustannuksia.
- Tietopalvelujen kehittäminen ja volyymin kasvu edellyttävät investointeja, nykymallissa tietopalvelujärjestelmien kehittämistä rahoitetaan myös tietoluovutusmaksuilla.
- Metatietojen lisääminen tietoaineistoihin on alkuinvestointi ja aiheuttaa jatkuvia ylläpitokustannuksia
- Tietojen käytön laajeneminen lisää neuvonnan työmäärää rekisterinpitäjillä
- Tietopalvelujen tuotantokustannukset budjetoidaan tuottajille, jos käyttäjiltä ei enää veloiteta tietoluovutuksista.

Työryhmä pyysi kesällä 2011 tietohallinnon ohjausta koskevassa laissa mainituista tietovarannoista vastaavilta virastoilta arviota tietojen käytön lisäämisen taloudellisista vaikutuksista. Maanmittauslaitos arvioi lisääntyvän käyttövolyymin aiheuttavan kertaluontoisen arviolta noin 1,5 - 2,5 milj. € investointitarpeen lisäksi pysyvän noin 0,3 - 0,5 milj. € vuosittaisen lisäkustannuksen. Väestörekisterikeskus totesi, että väestötietojärjestelmän käyttöympäristö on äskettäin uusittu ja sen palvelukapasiteetti on todennäköisesti riittävä, vaikka kysyntä huomattavasti kasvaisikin. Väestörekisterikeskus totesi tietojen luovutuspolitiikan muutoksen edellyttävän mahdollisuutta lisätä henkilökuntaa. Tietojen kysynnän kasvu on tähän asti tuonut lisätuloja, joilla henkilöstöä on voitu palkata tietopalvelutoimintoihin.

Siirtyminen tietoluovutusten liiketaloudellisesta hinnoittelusta tiedon irrotuskustannuksiin perustuvaan hinnoitteluun vähentää merkittävästi eräiden virastojen maksutuloja. Poliittisissa linjauksissa oletuksena on, että tämä tulon väheneminen korvautuu verotuloina jopa moninkertaisesti tietojen käytön aiheuttaman talouskasvun seurauksena. Tietovarantoa hoitava virasto ei saa näitä tuottoja, vaan sille on ohjattava toiminnan kehittämisen ja ylläpidon edellyttämä rahoitus siltä osin, kun se nyt katetaan niillä maksutuloilla, jotka jatkossa jäävät saamatta.

3 Toimenpiteet ehdotusten toteuttamiseksi

Työryhmän esittämien periaatteiden toteuttaminen edellyttää tietoluovutusten hallinnon yksinkertaistamista ja teknisten toteutusten kehittämistä.

3.1 Valtiovarainministeriön tehtävät

Työryhmä ehdottaa, että uusiin käytäntöihin siirrytään asteittain nykyisen hallituskauden aikana aloittaen tietohallinnon ohjausta koskevassa laissa mainituista tietovarannoista. Näiden osalta on aloitettu kehysvalmistelu koskien vuoden 2013 tulo- ja menoarviota.

Työryhmä on selvittänyt tietohallinnon ohjausta koskevassa laissa mainittujen viranomaisten osalta tietoluovutuksista saadut tulot ja niiden lähteet vuonna 2010. Valtiovarainministeriön budjettiosasto on valmistanut mallin, jolla rekisterinpitäjille korvataan uudessa toimintatavassa saamatta jäävät tietopalvelutuloilta osin, kun kysymys on julkishallinnon sisäisestä tietopalvelusta. Tällä turvataan tietopalvelujen kehittämismahdollisuudet ja mahdolliset volyymin kasvusta aiheutuvat lisäkustannukset. Valtiovarainministeriö on lähettänyt tätä koskevan ohjeen vuosien 2013 - 2016 kehysvalmistelua koskevassa kirjeessä¹¹. Selvitettyjen lisäksi on useita merkittäviä tietovarantoja, joiden osalta tulisi vuosien 2014 - 2017 kehysvalmistelun yhteydessä tehdä vastaavat siirrot.

Työryhmä ehdottaa, että valtiovarainministeriö ohjaa ministeriöitä kartoittamaan ja arvioimaan tietovarantonsa ja niiden kehittämistarpeet sekä ryhtymään toimenpiteisiin tietovarantojen yhteiskäytön ja uudelleen käytön edistämiseksi.

3.2 Ministeriöiden tehtävät

Työryhmä ehdottaa, että ministeriöt käynnistävät ja organisoivat valtiovarainministeriön ohjauksella hallinnonalansa tietovarantojen kartoituksen, arvioivat niiden sisällöt, ryhtyvät tarvittaviin toimenpiteisiin sekä selvittävät mah-

dolliset lainsäädännön kehittämistarpeet tietojen yhteiskäytön ja uudelleen­käytön kannalta.

Ministeriöiden tehtävä olisi antaa alaisensa hallinnon yksiköille ohjausta valtion viranomaisten tietoaisteistojen käytön hyödyntämisen edistämiseksi sekä tiedot julkaisuista viranomaisten tietojen yleisistä käyttöehdoista ja ns. avoimen datan lisenssistä.

Eri tietovarantoja koskevien maksukäytäntöjen, maksupäätösten, maksuasetusten sekä laeissa olevien hinnoittelua koskevien kohtien uusiminen uusien periaatteiden mukaisiksi omalla hallinnonalallaan olisi myös ministeriöiden tehtävä. Tietopalvelujen tuottajien kannusteiden kehittäminen uuteen tilanteeseen voidaan katsoa osaksi tulohajusta. Ministeriöiden olisi valtiovarain­ministeriön ohjauksen mukaisesti kehitettävä maksullisen palvelutoiminnan euromääräisten ja kannattavuustavoitteiden tilalle mittareita, jotka kannustavat rekisterinpitäjiä kehittämään tietovarantojensa laatua ja tietojen laajaa käyttöä.

Ministeriöiden ohjeiden mukaisesti virastot toimittaisivat ministeriölle hyvän tiedonhallintatapaa koskevien säännösten mukaisesti laaditut kartoi­dukset hallussaan olevien tietoaisteistojen merkityksestä julkisuusperiaatteen ja tietojen uudelleen käytön toteuttamisen kannalta. Virastot olisi ohjeistettava esittämään oman arvionsa siitä, mitkä sen hallussa ja määräämisvallassa olevat aineistot ovat sellaisia, joihin voidaan olettaa kohdistuvan tietoja hyödyntä­vien kannalta erityistä mielenkiintoa sekä siitä, kohdistuuko tällaisten aineis­tojen luovuttamiseen ja käyttöön sellaisia lainsäädännöllisiä rajoituksia, joita viraston käsityksen mukaan olisi tarpeen ja mahdollista poistaa tai lieventää. Virastoja olisi myös aiheutta pyytää arvioimaan, tuottavatko ne tai voisivatko ne tuottaa määrättävissään olevista tietoaisteistoista sellaisia yleisesti käyttöön annettavissa olevia tietoja, joihin todennäköisesti voisi kohdistua mielenkiin­toa ja joiden luovuttamista ja käyttöä ei viranomaisen suorittaman tietojen­kä­settelyn jälkeen enää ole tarpeen rajoittaa.

Ministeriöiden tulisi virastojen selvitysten perusteella arvioida, mitä hallin­nonalan virastojen tietoaisteistoja tulisi ottaa erityistoimien kohteeksi (sisällyt­täminen yleiseen tietohakemistoon, rajapintapalvelujen kehittäminen, metatie­tojen lisääminen). Saamiensa selvitysten perusteella ministeriöt arvioivat, onko niiden valmisteluvastuulle kuuluvien viranomaisten tietojen luovuttamista ja muuta käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä tarpeen kehittää muiden viranomais­ten tietojensaannin tai muun hyödyntämisen edistämiseksi ja toteuttamiseksi.

3.3 Virastojen tehtävät

Virastojen tehtävänä on kartoittaa ja arvioida hallussaan olevat tietovarannot ministeriöiden ohjeiden mukaisesti.

Työryhmä on laatinut mallit yleisiksi käyttöehdoiksi sekä perusrekistereitä että julkishallinnon avoimia tietoja varten. Niiden pohjalta voi jokainen rekisterinpitäjä laatia omat ehtonsa, joissa on otettu huomioon kutakin tietovarantoa koskevat ehdot ja käyttörajoitukset.

Tietojen yhteiskäytön ja uudelleenkäytön lisääminen edellyttää teknisiä kehittämistoimenpiteitä, joilla vaikutetaan tietojen luovuttamisen ja jatkokäytön kustannuksiin ja varmistetaan tietoturvallisuus. Virastojen toimenpiteitä ovat mm.

- Rajapintapalvelujen määrittely, toteutus ja rajapinnan julkaiseminen tai jatkokehittäminen valtionhallinnon ja julkisen hallinnon arkkitehtuuri- ja teknologialinjausten mukaisesti
- Metatietojen lisääminen tietoaaineistoihin ja aineistojen löytämisen mahdollistavat tietohakemistot
- Tietovarantokohtaisten käsittelyrajoitusten määrittely ja toteutus
- Sähköisen lupa- / sopimusprosessin toteuttaminen
- Anonymisoitujen yksikkötason tiedostojen tuottaminen tutkimuskäyttöön (”julkiseen käyttöön tarkoitettu tiedosto”)
- Käytön hallinnan yhtenäistäminen

Tietojen yhteiskäytön teknisiä kysymyksiä on käsitellyt samanaikaisesti tämän työryhmän kanssa toiminut Julkishallinnon perustietovarantojen rajapinnat -työryhmä. Se on julkaissut ehdotuksensa, jotka löytyvät osoitteesta <http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/15360/190928.PDF>. Tämän työryhmän arvion mukaan metatietojen lisääminen tietoaaineistoihin ja tietohakemistoihin aiheuttaa merkittävää lisätyötä rekisterinpitäjille. Toisaalta metatiedot helpottavat aineistojen käyttöä ja vähentävät tietojen hyödyntäjien työtä. Metatiedot ovat myös olennaisia tietojen pitkän aikavälin hyödyntämisen kannalta.

Jo nyt useimmilla merkittävillä tietoja luovuttavilla viranomaisilla on rajapintapalveluja ja niiden tietoluovutuksista valtaosa tehdään vakiomuotoisina. Rajapintapalvelujen lisäämisessä tietovarantoihin ja niiden standardoinnissa on edelleen tekemistä.

Luovutus- ja muiden rajoitusten alaisten tietojen osalta työryhmä on todennut, että rajoitusten toteuttaminen järjestelmätasolla olisi erittäin vaikeaa. Rajoitukset muodostavat monimutkaisen matriisin, jossa pitää käyttäjän (organisaatio) ja käyttäjän roolin lisäksi ottaa huomioon käyttötarkoitus. Työryhmän käsityksen mukaan käyttörajoitusten alaisten tietojen luovuttaminen tulee jatkossakin perustumaan lupahakemukseen ja rekisterinpitäjän sen pohjalta

tekemään harkintaan. Käyttöehdot tulee julkaista sähköisesti verkossa meta-tietojen yhteydessä.

Sähköisen lupa- / sopimusprosessin toteuttaminen on vaatimuksena PSI-direktiivissä. Sähköisiä prosesseja on toistaiseksi toteutettu lähinnä lisäarvopalvelujen tuottajien kanssa. Heillä loppuasiakkaiden määrät ovat merkittävästi suurempia kuin viranomaisten itse hoitamissa tietopalveluissa.

Käytön hallinnan yhtenäistäminen tarkoittaa esimerkiksi federoidun tunnistamisen toteutusta niissä tietopalveluissa, joissa käyttäjä tunnistetaan henkilötasolla. Federoidun mallin käyttöönotto vähentäisi tietopalvelujen tuotamiskustannuksia. Se parantaisi myös tietoturvallisuutta, koska ulkoisen tietopalvelun käyttömahdollisuus loppuisi automaattisesti henkilön lopetettua työskentelyn tietopalvelua käyttävän viranomaisen palveluksessa.

3.4 Toimenpiteistä kuntasektorilla

Kuntien itsemääräämisoikeuteen kuuluu muun ohella oikeus määrätä kunnallisten viranomaisten perimistä maksuista: maksujen määrääminen kunnallisten viranomaisten tietojen luovuttamisesta ja käytöstä on kunkin kunnan omaan päätöksentekovaltaan kuuluva asia, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Siten maksujen käytön kautta kunnallisten viranomaisten hallussa olevien tietoaineistojen edistämistä ei voida toteuttaa ilman, että asiasta säädetäisiin lailla.

Työryhmän työn aikana on tullut ilmi, ettei selkeää kokonaiskuvaa ole siitä, mitä kaikkia sellaisia tietoaineistoja kuntasektorilla syntyy tai tuotetaan, joita voitaisiin hyödyntää erityisesti yksityissektorilla. Tämän vuoksi valtiovarainministeriön tulisivin yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa selvittää kuntasektorin tietovarantojen ja tietopalvelujen tilanne.

Edellä sanotusta riippumatta valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton olisi aiheellista tiedottaa uudistuksesta ja sen tavoitteista kunnille muun ohella sen varmistamiseksi, että kunnat voisivat omasta maksukäytännöstään päättäessään ottaa huomioon julkishallinnon tietovarantojen tietojen luovuttamista ja käyttöä koskevat yleiset periaatteet.

3.5 Yhteenveto: toimenpiteet, vastuut ja aikataulu

Toimenpide	Vastuutaho	Aikataulu
Tietohallinnon ohjausta koskevassa laissa mainittujen tietovarantojen vakiomuotoisen käytön maksuttomuus julkisella sektorilla	Valtiovarainministeriö / ministeriöt,	2013 – 2016 kehysvalmistelu ja 2013 TMAE
Tietoaineistojen kartoitus, evaluointi, toimenpiteet ja mahdollisten lainsäädännön kehittämistarpeiden selvittäminen tietojen yhteiskäytön ja uudelleen käytön kannalta .	Valtiovarainministeriö, ministeriöt ja virastot	2012 - 2015
Julkisen sektorin tietojen yleisten käyttöehtojen julkaiseminen	Valtiovarainministeriö / Julk-ICT -toiminto	Kevät 2012
Avoimen datan lisenssimallin julkaiseminen	Valtiovarainministeriö / Julk-ICT -toiminto	Kevät 2012
Tietoluovutusten maksukäytäntöjen yleinen muuttaminen linjausten mukaisiksi	Ministeriöt	Kehyspäästösten yhteydessä hallituskauden aikana
Tietojen laajaan käyttöön ohjaavien kannustimien sisällyttäminen tulosohjaukseen	Ministeriöt	Tulosohjauksen yhteydessä
Rajapintapalvelujen kehittäminen tietovarantoihin	VM (ohjaus), virastot (toteutus)	Osana kokonaisarkkitehtuuriyötä
Metatietojen lisääminen tietovarantoihin	VM (ohjaus), virastot (toteutus)	Osana kokonaisarkkitehtuuriyötä
Yleisen tietohakemiston käyttöönotto	VM (ohjaus), Valtiokonttori (toteutus), virastot (tietojen ylläpito)	2012 – 2013
Sähköisen lupa- / sopimusprosessin toteuttaminen	Virastot, joissa tarvitaan	jatkuvaa
Käytön hallinnan kehittäminen, Virtua	Valtiokonttori ja virastot	jatkuvaa
Kuntasektorin tietovarantojen ylläpidon ja tietopalvelujen tilanteen selvittäminen	Valtiovarainministeriö ja Kuntaliitto	2013
Jatkoselvityksen käynnistäminen siitä, miten julkisen hallinnon tietojen saamista tutkimuskäyttöön voidaan edistää ja alentaa käytön kustannuksia.	Opetus- ja kulttuuriministeriö, valtiovarainministeriö	Tutkimuksen tietoaineistot hankkeen yhteydessä, käynnistäminen vuonna 2012

3.6 Ehdotuksiin liittyvien riskien arviointi

Riski	Riskin toteutumisen ehkäisy
Virastot toteuttavat periaatteita epäyhtenäisesti ja hitaasti	Ohjeistus (VM), jatkuva ohjaus ja valvonta (ministeriöt)
Tietopalvelujen kehittämiseen ei saada rahoitusta	Ministeriöt (tulosohjaus), virastot (sisäiset määrärahakohden- nukset), erillisrahoitus suuriin kehittämishankkeisiin
Tietojen ylläpitoon ei saada riittävä rahoitusta	Julkishallinnon keskeisten tietovarantojen ja palvelujen ylläpidon ja laadun turvaaminen tulee varmistaa vuosittaisissa kehysneuvotteluissa osana hallitusohjelman strategista toimeenpanoa. Kuntien rooli tiedon tuottajina tulee ottaa huomioon.
Periaatteet ohjaavat virastoja siihen, että ne eivät toteuta rajapintapalveluja	Ministeriöiden tulee ohjata virastoja yhteiskunnan kokonaisedun mukaiseen toimintaan.
Tietojen avaamisesta tulevaa kokonaistaloudellista hyötyä ei saada edes osittain kattamaan tietopalvelujen kustannuksia	Ministeriöt seuraavat ja arvioivat tietovarantojen avaamisen yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia. Tulosohjauksen kautta ministeriöt varmistavat virastojen mahdollisuudet ylläpitää ja kehittää tietopalveluja.
Maksupolitiikan muutos aiheuttaa häiriöitä tietopalvelujen markkinoilla	Yksityisen ja julkisen sektorin roolien muuttaminen on hallittu prosessi. Julkinen sektori keskittyy laadukkaiden tietovarantojen ylläpitoon.

4 Tietojen käytön laajentamisen vaikutuksia

Tässä luvussa on arvioitu tietojen käytön laajentamisen yleisiä vaikutuksia selvitysten ja tutkimusten perusteella.

4.1 Vaikutukset tietojen hyödyntäjien kannalta

4.1.1 Viranomaiset

Maksuttomuuteen siirtyminen tietoluovutuksissa viranomaisten välillä edistää tietojen yhteiskäyttöä. Jotta tästä saadaan optimaalinen hyöty, tarvitaan myös julkisen hallinnon yhteisen tietoinfrastruktuurin ja tietokäytäntöjen kehittämistä.

Perustietovarannoista reaaliaikaisesti saatavissa ja haettavissa olevat tiedot parantavat viranomaisten tietopohjan laatua. Tietojen päällekkäinen manuaalinen ylläpitotyö vähenee. Vapautunut rutiinityöpanos voidaan ohjata esim. palvelukehitykseen, asiakaspalveluun tai erikoistapausten ratkaisemiseen.

Julkisen hallinnon yhteisen tietoarkkitehtuurin kehittäminen luo jatkossa infrastruktuurin yhteisille päätietolähteille sekä tietojen ja metatietojen harmonisoinnille. Metatiedot ovat erityisen tärkeitä, kun tietojen yhteiskäyttö tapahtuu täysin järjestelmien välillä eikä henkilön kautta kuten perinteisissä kysely-katselu palveluissa.

Perusrekisterien ja muiden julkishallinnon keskeisten tietovarantojen tulisi olla luetteloituina ja kuvailtuina helposti löydettävissä. Datakatalogien ja -portaalien avulla voidaan tarjota kattava kuva julkisen hallinnon ylläpitämistä tietovarannoista, jolloin riski päällekkäisen tietovarannon toteuttamisesta siksi, ettei tiedetä tiedon olevan jo saatavissa, pienenee.

Tietojen sähköinen siirtyminen järjestelmien välillä lisää merkittävästi tuotavuutta verrattuna katseluyhteyteen, jossa tieto saadaan mutta joudutaan siirtämän käsin hyödyntäjän järjestelmään. Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen projektissa¹³ arvioitiin, että kuntien sosiaalitoimessa siirtyminen nykyisestä

¹³ Palveluun hakeutuminen –esiselvitys, Hyvinvointisuunnittelu – palvelukokonaisuus, 2011

Kansaneläkelaitoksen SOKY-palvelusta sen suunnittelemaan suorakäyttöpalveluun (Kelmu) säästäisi työaikaa vuodessa 255 htv verran. Muutos edellyttää myös kuntien järjestelmien kehittämistä.

Kun käytetään perustietovarantoja, muuttuu paikallisten tietovarantojen rooli eräiden tietojen osalta päätietolähteestä väliaikaiseksi kopioksi. Riippuvuus perustietovarantojen saatavuudesta kasvaa lähes reaaliaikaiseksi joissain käyttökohteissa (esim. tarkistettaessa henkilön osoitetta). Kaikissa käyttökohteissa ja kaikilla tietoaaineistoilla ei ole tiukkaa tiedon reaaliaikaisuusvaatimusta. Äärimmäisissä tapauksissa voi riittää, että tarkistetaan tieto kerran perustietovarannosta (esim. syntymäkotikunta säilyy samana ja henkilötunnus säilyy yleensä samana).

Kuntien teknisen- ja ympäristötoimen käytössä oleviin tietojärjestelmiin on Kunnan rakennetun ympäristön sähköiset palvelut (KRYSP) hankkeessa toteutettu ja hankittu kunnille käyttöoikeudet tietopalvelurajapintoihin, jotka on toteutettu 10 eri toimittajan tietojärjestelmään. Tavoitteena on ollut täysimääräinen kattavuus kuntakentässä. Rajapinnat ovat käyttöön otettavissa vuoden 2012 alusta lukien. Hankkeessa on mukana noin 200 kuntaa, joissa asuu yhteensä 4,3 miljoonaa asukasta. Myös muut kunnat saavat hankkeen tuotokset käyttöönsä maksamalla n. 11 senttiä per asukas. Hankkeessa on rajapintojen lisäksi toteutettu Kuntien kokoava tietopalvelu (KTP), joka mahdollistaa keskitetyn pääsyn kunnan teknisen ja ympäristötoimen tuloksina syntyviin ajantasaisiin tietoihin sekä rasterikuvina että mallinnettuna yksityiskohtaisena tietona. Näitä tietoja ovat mm. rakennuslupatiedot, ympäristötoimen lupatiedot, valmiit rakennukset, kunnan kantakartta, asemakaavat, opaskartta ja osoitteet. Väestörekisterikeskuksen kanssa on valmisteltu toimintamallia, jossa VRK:n tarvitsema rakennuslupatieto välitetään reaaliaikaisena KTP:n kautta kunnista VRK:lle. Tämä mahdollistaa oikeellisen ja kattavan rakennuslupatiedon saannin väestötietojärjestelmästä. Vastaavasti valtakunnallisten perusrekisterien ylläpidossa voidaan hyödyntää KTP:n tarjoamaa kunnissa syntyvää alkuperäistä tietoa ajantasaisesti. Yrityksille KTP tarjoaa pääsyn reaaliaikaiseen ajantasaiseen tietoon, joka syntyy kuntien prosesseissa. KTP on suunniteltu maksurahoitteiseksi palveluksi, koska keskeiset hyödynsaajat ovat muualla kuin kunnissa, eli yrityksissä ja valtionhallinnossa.

Valtiovarainministeriön julkaisemassa Julkisen hallinnon tietoarkkitehtuurissa¹⁴ kuntien ja valtionhallinnon tiedonhallinnan tavoitetilä kuvataan seuraavasti: *”Kunta-valtio-tietovirtojen kehittämisessä tulee pyrkiä siihen, että yhteinen perustieto tallennetaan kansallisiin tietojärjestelmiin vain yhden kerran yhteen paikkaan, josta se on mahdollisimman nopeasti maksutta saatavissa, vertailtavissa ja muiden tiedon toimittajien ja tietoa tarvitsevien käytössä sekä yhdistettävissä tehokkaasti toiminnassa tarvittaviin organisaatiokohtaisiin tietoihin.”*

¹⁴ www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20100105Valtio/05_Julkishallinnon_tietoarkkitehtuuri.pdf

Valtiovarainministeriön määrittelemän tavoitetilan saavuttaminen vaatii edelleen paljon kehittämistä semanttisen ja teknisen yhteen toimivuuden sekä tietopalvelujen käytettävyyden ja luotettavuuden nostamiseksi sille tasolle, että tietojen säilytyksestä erillisjärjestelmissä voidaan luopua. Tavoitteen saavuttaminen voi edellyttää myös muutoksia tietojenluovutusta ja käsittelyä koskeviin säädöksiin.

4.1.2 Yritykset, yhteisöt, kansalaiset

Yritykset ja yhteisöt käyttävät julkisen hallinnon tietoja omaan toimintaansa ja palvelutuotantoon. Uusimmissa tutkimuksissa on saatu näyttöä siitä, että julkisen hallinnon tietojen saaminen hyödynnettäviksi maksutta tai rajakustannuksilla vaikuttaa myönteisesti pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksiin hyödyntää näitä tietoja ja yritysten liikevaihdon kasvuun¹⁵.

Julkisen hallinnon tietojen (esim. tunnuksot, osoitteet, rekisteritiedot, paikkatiedot) hyödyntäminen tuo yrityksille samantyyppisiä hyötyjä kuin viranomaiset saavat.

Sähköiset itsepalvelut tietojen hakemisessa ja ylläpidossa lisääntyvät. Käytökokemus paranee viranomaisten sähköisissä asiointipalveluissa, koska omat tiedot saadaan tunnistamisen perusteella esitetyinä lomakkeille viranomaisten rekistereistä, eikä niitä ole tarpeen syöttää manuaalisesti.

Kun viranomaiset käyttävät lisääntyvästi yhteiskäyttöisiä perustietovarantoja kansalaista tai yritystä koskevan tiedon hakemiseen, tulee tiedon pitämisestä ajan tasalla yhä tärkeämpää myös tiedon kohteelle itselleen (esim. asunto-osakeyhtiöiden hallituksen jäsenten ylläpitäminen vuosittain). Lisääntyvä tiedon käyttö parantaa yleisesti tiedon laatua, koska virheet ja puutteet ajantasaisuudessa havaitaan helpommin.

Julkishallinnon tietojen saatavuuden parantaminen edistää kansalaisten tiedon saantia, kansalaistoimintaa, hallinnon läpinäkyvyyttä ja tarkistettavuutta ja siten oikeusturvaa ja demokratiaa. Tiedon saavutettavuus vähentää kansalaisille hallinnosta aiheutuvaa rasitetta. Kansalaiset saavat jo nyt taloudellisesti erittäin merkittävää hyötyä internetin kautta saatavista tiedoista¹⁶.

Tiedon saatavuuden parantamisen kautta virastot voivat nykyistä paremmin ja edullisemmin toteuttaa kansalaisten oikeusturvaa parantavia toimenpiteitä. Esimerkiksi henkilötietolain mukainen omien tietojen tarkastusoikeus voidaan toteuttaa sähköisenä itsepalveluna hyödyntäen markkinoilta saatavia tunnistuspalveluja.

¹⁵ Koski Heli: Does Marginal Cost Pricing of Public Sector Information Spur Firm Growth. Keskusteluaiheita No 1260. ETLA; Pricing Of Public Sector Information Study, EU:n komissio, lokakuu 2011

¹⁶ Pricing Of Public Sector Information Study (EC 2011), sivu 28

Avoin datan jakelu mahdollistaa tiedon jatkojalostamisen (uudelleenkäytön) uusiksi tietopalveluiksi esim. yhdistelemällä, visualisoimalla ja tarjoamalla tietoja eri käyttäjäryhmille sopivissa muodoissa ja palvelukanavissa. Samalla kun tietoja avataan, on varmistettava, että kansalaiset voivat luottaa tietosuojaan.

Liikenne ja viestintäministeriö julkaisi 2010 avoimen datan käytöstä oppaan *Julkisen data, johdatus tietovarantojen avaamiseen*¹⁷. Viranomaisille ja datan hyödyntäjille suunnattua opas kuvaa käytännönläheisesti ja yleisellä tasolla prosessin hallinnon tietovarantojen avaamiseksi yleiseen maksuttomaan käyttöön. Se käsittelee myös julkishallinnon datan maksuttoman jakamisen tuomia hyötyjä liike-elämälle, kansalaistoiminnalle ja hallinnon tehostamiseen.

Tietojen hyödyntäminen edellyttää tietoa olemassa olevista tiedoista. Data.suomi.fi -sivustolle kerätään luettelo julkisen hallinnon avoimesta datasta. Pääkaupunkiseudun www.hri.fi -verkkopalvelu tarjoaa helpon tavan löytää, saada ja hyödyntää Helsingin seudun julkisia tietovarantoja avoimena datana. Tarjolla oleva tieto on pääosin tilastodataa, mutta palvelun kautta löytää myös muuta seudun avointa dataa. Valtiovarainministeriö selvittää julkisen hallinnon dataportaalin ja niihin liittyvien palvelujen kehittämistä.

4.1.3 Tutkimus-, kehitys-, seuranta- ja innovaatiotoiminta

Julkisen sektorin tietovarannot ovat tärkeä tutkimustoiminnan aineistolähde. Tietovarantoihin kuuluvat myös julkisin varoin kerätyt tutkimus-, selvitys-, luonnonvara- ja ympäristön seuranta-aineistot, joiden käyttö nykyisin rajoittuu lähinnä tutkimukseen ja seurantaan, jota varten tiedot on kerätty.

Opetus- ja kulttuuriministeriön käynnisti 2009 projektin selvityshankkeen kartoittamaan ja koordinoimaan julkisin varoin tuotettujen sähköisten tietoa-aineistojen ja tietovarantojen hyödyntämisen tehostamista. Projekti julkaisi 2011 raportin *Tieto käyttöön, Tiekartta tutkimuksen sähköisten tietoa-aineistojen hyödyntämiseksi*¹⁸.

Raportin mukaan julkisen hallinnon tietovarantojen hyödyntämistä tutkimuksessa vaikeuttaa tietoa-aineistojen varastoinnin ja hallinnan hajanaisuus, moninainen lainsäädäntö, tietoa-aineistojen käyttöehdot, maksut ja aineistojen hyödyntämistä tukevien palvelujen puutteellisuus.

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmä ehdottaa useita toimenpiteitä ja se on analysoinut tietoa-aineistojen saatavuuden paranemisen vaikutuksia eri tahoille. Keskeisiä toimenpiteitä ovat tietoinfrastruktuurin suunnittelu ja toteuttaminen yhteistyössä.

¹⁷ http://www.arjentietoyhteiskunta.fi/files/324/Johdatus_tietovarantojen_avaamiseen.pdf, kirjoittajat: Antti Poikola, Petri Kola ja Kari A. Hintikka, rahoittaja: Liikenne- ja viestintäministeriö

¹⁸ Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2011:4

Hyötyjä ovat mm.

- Tutkimusinvestointien kannattavuuden, tuottavuuden ja innovaatio-toiminnan paraneminen mm. tutkimusprosessin nopeutumisen kautta
- Laadukkaan ja monipuolisen tiedon saanti päätöksentekoon ja innovaatio-toimintaan
- Tutkimuksen laadun, mahdollisuuksien ja kansainvälisen yhteistyön ja vetoiman kasvu
- Resurssien tehokas käyttö ja päällekkäisen tietotuotannon poistuminen ja menetelmien yhtenäistyminen
- Tietoaineistoihin liittyvän osaamisen kasvu, asiantuntijoiden saatavuus yrityksiin kasvaa
- Raportoinnin (esimerkiksi EUlle) tehostuminen
- Tietojen avaaminen yliopistoille tutkimus- ja opetuskäyttöön mahdollistaa tietojen tuottamisen ja käsittelyn menetelmien kehittämisen, ja näin parantaa tietopohjan laatua
- Tutkimusjärjestelmän tuottamia tietoaineistoja saadaan laajemmin hyödynnettäväksi

Mahdollisuus hyödyntää viranomaisten keräämiä yksikkötason tietoja tutkimuksessa ja seurannassa vähentää erillisten otantatutkimusten tarvetta ja sitä kautta yhteiskunnan toimijoille aiheutuvaa vastaustaakkaa¹⁹.

4.2 Vaikutukset tietojen tuottajien kannalta

Tietojen käyttöä avaavien ja helpottavien palvelujen kehittäminen edellyttää tietovarantojen ylläpitäjiltä investointeja ja tietopalvelut aiheuttavat uusia käyttö- ja ylläpitokustannuksia.

Tietovarantojen rajapintojen (tietopalvelurajapintojen) toteutuksia joudutaan kehittämään (tuotteistamaan) ja teknisesti yhdenmukaistamaan (avoimet rajapinnat ja teknologiat), jotta ne kattavat erilaiset käyttötarpeet. Luovutus- ja muiden rajoitusten alaisen tiedon tuotteistaminen, käyttöehtojen määrittely ja käyttövaltuuksien hallinta tuo lisätehtäviä, kun tietojen luovutusta automatisoidaan.

Tietojen käyttövolyymi todennäköisesti kasvaa, kun tietojen käyttöön saamista helpotetaan hallinnollisilla ja teknisillä toimenpiteillä. Se voi vaatia palvelukapasiteetin kasvattamista (palvelun käytettävyyden, saatavuuden 24/7, laite- ja verkkokapasiteetti, varautuminen jne.). Palvelujen skaalautumiseen käytön kasvun mukaan on kiinnitettävä huomiota. Asiakasrajapintaa hoitavien lisä-arvopalvelujen käyttö tietopalveluissa monipuolistaa palvelutarjontaa. Kun osa

¹⁹ Tilastotietojen luottamuksellisuus & yksikkötason tietojen käyttö, YK:n Euroopan talouskomissio ja Euroopan tilastokonferenssi 2007

käytöstä ohjautuu yksityisen sektorin palveluihin, tulevat yritykset mukaan investointeihin ja käyttökustannusten rahoittamiseen.

Luovutus- ja muiden rajoitusten alaisia ja luvanvaraisia tietoja sisältäviin tietovarantoihin kohdistuvan kysynnän laajeneminen tietoisuuden parantuksessa lisää tietovarantojen ylläpitäjien työmäärää mm. lupakäsittelyssä ja tiedonkäytön valvonnassa. Investointeja voidaan tarvita myös tietoturvallisuuden tehostamiseen.

Suuntaus tietoluovutusten maksuttomuuteen vähentää tietovarantojen ylläpitäjien tietopalvelusta saamia maksutuloja. Tällä on vaikutusta mahdollisuuksiin kehittää tietopalveluja, jos maksutuloja on käytetty niihin. Tietovarantojen ylläpitäjien on saatava korvaava rahoitus budjetista tai tietojen ylläpidon yhteydessä kerättävistä maksuista.

Koko yhteiskunnan näkökulmasta tieto on pääomaa, jonka arvo kasvaa sitä jaettaessa, hyödynnettäessä ja jalostettaessa Monelle valtion virastolle tietopalvelutoiminnan ylijäämä antaa taloudellista liikkumavaraa ja kannustaa tietopalvelujen kehittämiseen ja toiminnan laajenemiseen. Ministeriöiden tulisi tulosohjauksessa kehittää uusia kannusteita, esimerkiksi palkitseminen tietojen käytön volyymin kasvusta..

Julkishallinto saa myös etua siitä, että yksityiset tahot kehittävät uusia palveluja julkishallinnon tietovarantojen pohjalta. Julkishallinnon omilla palveluilla ei tarvitse kattaa kaikkia kanavia ja palvelumalleja. Esimerkiksi yritys- ja yhteisötietopalvelu (YTJ) ja julkisten hankintojen ilmoituskanava tarjoavat web-palvelun ja niiden tietojen pohjalta on tarjolla lukuisia kaupallisia haku-, muutostieto- ja vahtipalveluja.

4.3 Kansantaloudelliset vaikutukset

Julkisen sektorin tietojen nykyistä laajemmalla hyödyntämisellä on kansantaloudellisia vaikutuksia useita reittejä pitkin:

- Julkisen hallinnon toiminnan tehostuminen ja laadun paraneminen
 - o resurssitarpeen väheneminen, toiminnan nopeutuminen, laadun paraneminen
- Yritysten toimintaedellytysten paraneminen
 - o yritysten hallinnollisen taakan väheneminen parantaa kannattavuutta
 - o toiminnan kannalta hyödyllisten tietojen (esim. asiakastietojen oikeellisuus, suunnittelussa tarvittava aineisto, myynti- ja markkinointi, tutkimus- ja tuotekehitystoiminnassa tarvittava tietoa) saanti tehostaa toimintaa

- Uuden liiketoiminnan kehittyminen
 - o uudet julkisen sektorin tietoon perustuvat tuotteet ja palvelut
 - o uudet julkisen ja yksityisen sektorin tiedon yhdistämiseen perustuvat tuotteet ja palvelut
- Kansalaisten tiedonsaanti helpottuu ja nopeutuu, mikä säästää sekä kansalaisten että viranomaisten aikaa
- Tutkimustoiminnan käytettävissä oleva lähdeaineisto lisääntyy, jos tutkimuksen käyttöön saadaan nykyistä helpommin viranomaisten aineistoja ja aiemmin kerättyä tutkimusdataa

Tietojen tehokas hyödyntäminen parantaa julkisen sektorin toiminnan tuottavuutta ja vähentää julkisten palvelujen tuottajien ja käyttäjien kustannuksia.

Julkisten tietovarantojen avaamisella voidaan poistaa hallinnollisia vaatuksia ja vähentää sitä kautta yritysten ja kansalaisten kustannuksia. Esim. avoin YTTJ-tietopalvelu teki mahdolliseksi luopua yritysten välisessä laskutuksessa arvonlisäverorekisteriin kuulumisen todistuksista. Tämä edisti myös sähköisen laskutuksen yleistymistä. Julkisen sektorin tunnusten (y-tunnus, henkilötunnus, kiinteistötunnus) käyttäminen yksityisellä sektorilla on ollut edellytys esimerkiksi erittäin hyödylliseksi osoittautuneen esitetytyn veroilmoituksen käyttöönottoon. Vastaavia esimerkkejä on paljon²⁰.

Yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen on tärkeää kotimaisen hintatason ja yritysten kansainvälisen kilpailukyvyn kannalta. Mm. OECD:n tekemät vertailut ovat osoittaneet suuria eroja valtioiden välillä. Suomi on hallinnollisen taakan vertailuissa ollut yritysten kannalta parhaassa päässä. Hallinnollinen taakka vaikuttaa myös yritysten väliseen kilpailuun, koska hallinto rasittaa suhteellisesti enemmän pieniä ja keskisuuria kuin suuria yrityksiä samoilla toimialoilla.

Hallitusohjelman tavoitteena on, että julkishallinnon tietoja avataan koneuuttavaan muotoon uudelleen käytettäväksi. Julkisen hallinnon työtä säästyy alkuponnistelujen jälkeen kun avoimen datan infrastruktuuri on rakennettu ja avoimet tietopalvelurajapinnat sekä automatisoidut tietotarkistukset vähentävät manuaalista tiedon tallennus-, korjaus- ja irrotustyötä.

Avoimen datan mahdollistama uusi liiketoiminta saattaa olla merkittävää (verotuotot, työllisyys, kilpailukyky, tietoyhteiskunnan edistyksellisyys). Toisaalta mikäli loppukäyttäjät eivät ole halukkaita maksamaan verkon lisäarvopalveluista, voi olla että datan avaamisen tuottamalla uudella liiketoiminnalla ei ole merkittäviä suoria vaikutuksia bruttokansantuotteeseen.

²⁰ ks. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan julkaisu Perustietovarannot – tietohuoltomme kansallispääoma 2011

Digiroad –järjestelmän tietojen avaamisesta tehdyn selvityksen mukaan merkittäviä vaikutuksia datan avaamisesta voidaan odottaa 3-5 vuoden²¹ tähtämellä.

Maantieteellistä tietoa hyödyntäviin teknisen palvelun toimialan yrityksiin keskittyvä aineistoanalyysi vuosilta 2000-2007²² osoittaa, että julkisen tiedon hinnoittelu vaikuttaa selvästi yritysten liikevaihdon kasvuun. Yritykset maissa, joissa julkinen maantieteellinen tieto on ollut ilmaista tai enintään rajakustannusten perusteella hinnoiteltua ovat kasvaneet vuositasolla keskimäärin 15 prosenttia enemmän kuin yritykset maissa, joissa julkisen maantieteellisen tiedon hinnoittelu on ollut kustannusperusteista. Rajakustannushinnoitteluun siirtymisen jälkeen on havaittavissa positiivinen kasvuvaikutus jo seuraavana vuonna, mutta selvästi voimakkaampi kasvusysäys nähdään kahden vuoden päästä hinnoittelumuutoksesta. PK-yritykset ovat hyötäneet eniten halvemmassa maantieteellisestä tiedosta. Julkisen maantieteellisen tiedon rajakustannushinnoittelu ei ole kuitenkaan vaikuttanut merkittävästi suurten yritysten kasvuun.

EU:n komission PSI-direktiivin uusimisen taustaksi teettämä selvitys²³ viittaa tutkimukseen, jonka mukaan julkisen sektorin tietojen kaupallisen hyödyntämisen arvo on noin 0,25 % EU-alueen bruttokansantuotteesta. Selvityksessä on myös laskelmia, joilla päädytään suurempiin arvoihin. Julkishallinnon tietovarantoihin liittyvien markkinoiden arvo oli arvion mukaan vuonna 2008 28 miljardia euroa EU-alueella. Tietovarantojen edelleen avaamisen taloudelliset tuotot arvioitiin jatkossa 40 miljardiksi euroksi vuodessa EU:n alueella. Kaikkiaan julkishallinnon tietovarantojen pohjalta tehtyjen sovellusten ja käytön suorat ja epäsuorat taloudelliset vaikutukset arvioitiin 140 miljardiksi euroksi vuodessa. Raportissa on esimerkkejä eri maissa tehtyjen toimenpiteiden taloudellisista vaikutuksista.

Vaikka arvioihin tulee suhtautua varovaisesti, voi niiden perusteella vetää johtopäätöksen, että julkishallinnon tietovarannoilla on merkittävät taloudelliset markkinat ja suoraa taloudellisia hyötyjä voidaan todennäköisesti lisätä edistämällä tietovarantojen tehokasta uudelleen käyttöä laajasti yhteiskunnassa.

²¹ Esimerkiksi 2004 avatun avoimen Digiroad-järjestelmän käyttö oli 2007 vasta tasolla, jossa sen hyödyt VTT:n mukaan kattoivat käyttökustannukset, ks. Tie- ja katuverkon tietojärjestelmä Digiroadin arviointi, VTT 2007

²² Koski Heli: Does Marginal Cost Pricing of Public Sector Information Spur Firm Growth. Keskusteluaiheita No 1260. ETLA

²³ Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, G. Vickery, elokuu 2011

5 Liitteet

Liite 1. Perustietovarantojen tietoluovutusten rajoitukset ja lupa- ja sopimuskäytännöt

	Rajoitukset luovutettaessa tietoa viranomaiselle	Muu kuin viranomaiskäyttö	Lupa- ja sopimuskäytäntö
Väestötietojärjestelmä (Henkilö- ja rakennustiedot)	Käyttötarkoituussidonnaista. Viranomaisille voidaan luovuttaa niille säädettyjen tehtävien hoitamisessa tarpeelliset tiedot	VRK:n luvalla tapauskohtaisesti	Netissä lupapohjat Jakelijat välittävät lupahakemuksia
Kiinteistötietojärjestelmä (Kiinteistörekisteri, lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri)	L 453/2002 mukaan tietyt viranomaiset saavat tiedot teknisen käyttöhyönteiden avulla ilman lupamenettelyä. Muut käyttäjät mukaan luettuna viranomaiset voivat hakemuksesta saada käyttöoikeuden. Eräluonteiset luovutukset lain mukaan: erityislainsäädäntö tai julkisuus- ja henkilötietolaki.	Tapauskohtainen lupa MML:sta	MML:n palvelussa, Kauppalehden ePortti-palvelussa ja Suomen Asiakastiedon palvelussa on hakemuslomake. MML käsittelee hakemukset ja myöntää käyttöoikeuden järjestelmään
Kaupparekisteri	Jokaisella on tiedonsaantioikeus	Tietopalveluyrityksille luovutetaan tietoja jakeluun ja jatkojalostettavaksi	Sopimuskäytäntö jakelijoiden ja suurkäyttäjien kanssa
Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä YTJ	Julkinen ei edellytä lupaa, massapalvelu edellyttää lupaehtojen täyttämistä ja sopimusehtojen hyväksymistä	Tietopalveluyrityksille luovutetaan tietoja jatkojalostettavaksi	Ei tarvitse sopimusta.
Yhdistysrekisteri	Julkinen	Julkinen	Ei lupamenettelyä, erilaisia sopimusmenettelyitä
Säätiörekisteri	Julkinen	Julkinen	
Arvonlisävero ja ennakkoperintärekisteri	Julkiset tiedot YTJ:stä (laki 244/2001, 16 §) sekä Verohallinnolta (laki 1346/1999, 8§) Salassa pidettävät säädetty erikseen	Ei edellytä tapauskohtaista lupaa (julkiset tiedot)	Yksittäisten yritysten tietojen tarkastaminen maksuton YTJ-tietopalvelussa
Yritys- ja toimipaikkarekisteri	Jokaisella on tiedonsaantioikeus julkisiksi säädettyistä tiedoista	Massapalvelu edellyttää lupaehtojen täyttämistä ja sopimusehtojen hyväksymistä	On käyttö lupapyyntö ei-julkisiin tietoihin, samoin sopimusmenettelyjä
Ajoneuvoliikennerekisteri	Ei rajoituksia viranomaiselle säädettyjen tai määrättyjen tehtävien hoitamiseksi	Julkiset tiedot (esim. ajoneuvotiedot)	Eilaisia lupakäytäntöjä, myös ähköisiä
Kansallinen tie- ja katutietojärjestelmä Digiroad	Ei rajoituksia	Vapaata (mutta pitää palvella liikennesektoria)	Sähköinen sopimuskäytäntö (hyödyntämissopimus)
Maastotietokanta	Ei rajoituksia	Voidaan jatkojalostaa	Sopimuskäytäntö

	Rajoitukset luovutettaessa tietoa viranomaiselle	Muu kuin viranomaiskäyttö	Lupa- ja sopimuskäytäntö
Verohallinnon verotuksen tietojärjestelmä	Salassa pidettäviä verotustietoja voidaan luovuttaa, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Julkiset verotustiedot: Henkilötietojen luovuttaminen edellyttää, että tiedon saajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää tietoja (julkisuuslaki 621/1999, 16.3 §). Esim. kunnanhallituksen oikeudesta saada tuloverotuksen julkisia tietoja on säädetty erikseen (laki 1346/1999, 14 §)	Salassa pidettävien verotustietojen m käyttö on mahdollinen, jos laissa säädetään tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen kuten esim. tieteellistä tutkimusta ja tilastointia varten (julkisuuslaki 621/1999, 28 §) sekä esim. yksityisten etujen ja oikeuksien toteuttamiseksi (laki 1346/1999, 13 §) Julkisia verotustietoja luovutetaan medialle	Tiedonsaanti perustuu suoraan lakiin tai lupaan, luovutusmenettelystä voidaan sopia
Kansaneläkelaitoksen etuustiedot	Luovutuksen pitää pohjautua lakiin	Rajoitetusti lakisääteisiä vakuutuksia hoitaville yhtiöille	Sopimuskäytäntö
Oikeusrekisterikeskuksen yksityisoikeudelliset rekisterit	Julkisia	Julkisia	Sopimuskäytäntö ?
Ympäristöhallinnon paikkatietoaineisto	Pääosin julkisia	Pääosin julkisia	Käyttöoikeussopimus, vapaa tai rajoitettu käyttö
Hertta (ympäristön seurannan) aineistot	Pääosin julkisia	Pääosin julkisia	Käyttöoikeussopimus, vapaa tai rajoitettu käyttö

Liite 2. Tietopalvelujen järjestäminen

	Tietopalvelut viranomaisille	Muu kuin viranomaiskäyttö
Väestötietojärjestelmä	Suorakäyttö Eräpäivitykset (tuotanto ulkoistettu)	Tietopalveluyritykset: Itella Oyj, 121 Media Oy ja Fonecta Oy
Kiinteistötietojärjestelmä (Kiinteistörekisteri, lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri)	Kyselypalvelut (www.ktj.fi, ePortti) Eräsiirrot (esim. VRK, ja Vero,kunnat)	Kyselypalvelut(www.ktj.fi , ePortti, Suomen asiakastieto Oy), Eräsiirrot, jos lain mukaiset edellytykset ovat.
Ammattilaisen karttapaikka : KTJ:n kiinteistöosa, kiinteistöjen yhteystiedot kauppahintarekisteri, kiintopisterekisteri, VTJ:n rakennus- ja huoneistorekisteri	Maanmittauslaitos voi antaa käyttö-tarkoitussidonnaisen luvan kiinteistöjen yhteystietoihin ja kauppahintarekisterin tietojen käyttöön. Väestörekisterikeskus antaa luvan rakennustietojen saamiseen.	Kauppalahden ePortti - palvelusta on saatavissa myös erikseen kauppahintarekisterin tiedot (edellyttää Maanmittauslaitoksen antamaa lupaa.)
Kaupparekisteri	Suorakäyttö, rajapintakyselyt, poiminnat ja päivitykset	Virre-palvelut, Tietopalveluyritykset: Kauppalehti Oy, Suomen Asiakastieto Oy, Bisnode Finland Oy, Fonecta Oy, Suomen Tilaajavastuu Oy, Netvisor Oy, JM-Tieto Oy, Intrum Justitia Oy, Signom Oy
Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä YTJ	YTJ palvelurajapinta Massasiirrot ja päivitykset palveluyritysten kautta	YTJ kyselyt avoimia Massasiirrot ja päivitykset palveluyritykset Fonecta Oy, Intrum Justitia Oy, JM-Tieto Oy, Kauppalehti Oy ePortti-palvelu, Lindorff Oy, Soliditet Finland (Bisnode Finland Oy) ja Suomen Asiakastieto Oy.
Yhdistysrekisteri	Yhdistysnetti (maksuton) Nettityreka ja osoitepoiminta (maksullisia)	Yhdistysnetti (maksuton) Nettityreka ja osoitepoiminta (maksullisia) Tietopalveluyritykset:121 Media Oy,
Säätiörekisteri	YTJ kyselyt avoimia Massasiirrot ja päivitykset palveluyritysten kautta (YTJ)	YTJ kyselyt avoimia Massasiirrot ja päivitykset palveluyritysten kautta (YTJ)
Arvonlisävero ja ennakoperintäre-kisterit	YTJ kyselyt avoimia Massasiirrot ja päivitykset palveluyritysten kautta Verohallinnon enpe- ja alv-tietopalvelu	YTJ kyselyt avoimia Massasiirrot ja päivitykset palveluyritykset: Fonecta Oy, Intrum Justitia Oy, JM-Tieto Oy, Kauppalehti Oy ePortti-palvelu, Lindorff Oy, Soliditet Finland (Bisnode Finland Oy) ja Suomen Asiakastieto Oy. Verohallinnon enpe- ja alv-tietopalvelu
Yritys- ja toimipaikkarekisteri	TK:n tietopalvelu (maksullinen)	TK:n tietopalvelu (maksullinen)
Julkisyhteisöjen rekisteri	TK:n tietopalvelu (maksullinen)	TK:n tietopalvelu (maksullinen)

	Tietopalvelut viranomaisille	Muu kuin viranomaiskäyttö
Ajoneuvoliikennerekisteri	Suorakyselyt, sovelluskyselyt ja eräpalvelut (maksullisia), viranomais-hinnoittelu	Trafin suorakyselyt ja eräpalvelut (maksullisia) Yli 10 tietopalveluimittajaa
Kansallinen tie- ja katutietojärjestelmä Digiroad	Ei erikseen	127 tietojen hyödyntäjiä, yksityisiä ja julkisia tahoja. Aineisto hyödyntäjien käyttöön irrotuskustannuksella
Maastotietokanta	Erikseen kunnille, jotka luovuttavat tietoa maastotietokantaan	Paljon hyödyntäjiä (kartat, navigointi jne.)
Verohallinnon verotuksen tietojärjestelmä	Massaluonteiset tietoluovutukset, eräkyselyjärjestelmät, suorakyselyjärjestelmä ja tuotteistetut palvelut	Massaluonteiset tietoluovutukset ja tuotteistetut palvelut
Kansaneläkelaitoksen etuustiedot	Kyselypalvelu mm. kunnille, suora-käyttö Maahanmuuttovirastolle	Eräpalvelu työttömyyskassoille, kyselypalvelut lakisääteisiä vakuutuksia hoitaville vakuutusyhtiöille

Liite 3. Tietoluovutusten hinnoitteluperusteet

	Tietopalvelut viranomaisille	Muu kuin viranomaiskäyttö
Väestötietojärjestelmä	Julkisoikeudelliset omakustannushintaan, osa tiedoista kunnille ja seurakunnille alennettuna	Liiketaloudellinen hinnoittelu
Kiinteistötietojärjestelmä (Kiinteistörekisteri, lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri)	Järjestelmän tiedontuottajaviranomaisilla on oikeus saada KTJ-tiedot teknisen käyttöyhteyden avulla maksutta. Tiedontuottajille eräluonteiset tietotoimitukset irroituskustannuksin. Muuten suoritteet ovat pääsääntöisesti julkisoikeudellisesti hinnoiteltavia	Rekisteriotteet julkisoikeudellisia (omakustannushinta) Suoritteet ovat pääsääntöisesti julkisoikeudellisesti hinnoiteltavia lukuun ottamatta massaluonteisia kiinteistö-tietojen rajatietojen ja niihin liittyvien käyttöoikeuksien luovutuksia
Kaupparekisteri	Rekisteriotteet julkisoikeudellisia rekisteri- ja tietokantapalvelut liiketaloudellisia	Rekisteriotteet julkisoikeudellisia rekisteri- ja tietokantapalvelut liiketaloudellisia
Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä YTJ	YTJ kyselyt maksuttomia Massasiirrot ja päivitykset palveluyritysten kautta Rajapinta palvelu maksullinen	YTJ kyselyt maksuttomia Massasiirrot ja päivitykset palveluyritykset
Yhdistysrekisteri	Rekisteriotteet julkisoikeudellisia rekisteri- ja tietokantapalvelut liiketaloudellisia	Rekisteriotteet julkisoikeudellisia rekisteri- ja tietokantapalvelut liiketaloudellisia
Säätiörekisteri	Sähköisesti maksuttomat YTJ tiedot Aineistot YTJ tietopalvelujen kautta	Sähköisesti maksuttomat YTJ tiedot Aineistot YTJ tietopalvelujen kautta
Arvonlisävero ja ennakoperintäre- kisteri	Maksuton kyselykäyttö (YTJ) Massasiirrot ja päivitykset YTJ:stä palveluyritysten kautta Verohallinnon enpe- ja alv-tietopalvelu: omakustannushinta	Maksuton kyselykäyttö (YTJ) Massasiirrot ja päivitykset YTJ:stä palveluyritysten kautta Verohallinnon enpe- ja alv-tietopalvelu: omakustannushinta
Yritys- ja toimipaikkarekisteri	Liiketaloudellinen hinnoittelu Tilastoviranomaisten (Tullihallitus, THL, MMM/TIKE, ÅSUB) kesken tietojen luovutusta irrottamiskustannuksin tilastojen tuottamista varten.	Liiketaloudellinen hinnoittelu
Julkisyhteisöjen rekisteri	Liiketaloudellinen hinnoittelu	Liiketaloudellinen hinnoittelu
Ajoneuvoliikennerekisteri	Suorakyselyt, sovelluskyselyt ja eräpalvelut (maksullisia), viranomaishinnoittelu myös lakisääteisiä tehtäviä hoitaville yrityksille	Liiketaloudellinen hinnoittelu

	Tietopalvelut viranomaisille	Muu kuin viranomaiskäyttö
Kansallinen tie- ja katutietojärjestelmä Digiroad	Maksuton käyttö Aineisto maksutta Maanmitäuslaitokselle ja kunnille Aineisto irrotuskustannuksella	Maksuton käyttö Aineisto irrotuskustannuksella (asetus 978/2005)
Maastotietokanta	Liiketaloudellinen, kunnilla erikoishinnat korvauksena tietojen toimitamisesta Muuttuu maksuttomaksi 2012	Liiketaloudellinen Muuttuu maksuttomaksi 2012
Verohallinnon verotuksen tietojärjestelmä	Maksullista, omakustannushinta Erityislainsäädännön perusteella maksutonta tai osittain maksullista	Verotuksen julkisten tietojen luovutus liiketaloudellisesti hinnoiteltu Esim. salassa pidettävien verotustietojen luovutus tutkijoille omakustannushinnan mukaan
Kansaneläkelaitoksen etuustiedot	Irrotus / käyttökustannukset veloitetaan Vastavuoroisissa ei maksuja	Tutkimuskäyttöön luovutuksessa välittömät kustannukset

Liite 4. Tietovarantojen ylläpidon rahoitus

Tietovaranto / rekisterinpitäjä	Tiedon ylläpidon rahoitusmalli	Lakipohja
Väestötietojärjestelmä / Maistraatit ja Väestörekisterikeskus	Budjettirahoitus	2009/661
Kiinteistötietojärjestelmä / Maanmittauslaitos ja kiinteistörekisteriä pitävät kunnat	Kiinteistötietojärjestelmän suoritteista perittävät maksut	2002/453
Kaupparekisteri / Patentti- ja rekisterihallitus ja maistraatit	Rekisteröinti- ja muutosilmoitusmaksut	1979/129
Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä YTJ / Patentti- ja rekisterihallitus ja Verohallinto	Budjettirahoitus (Verohallitus) Rekisteröinti- ja muutosilmoitusmaksut (PRH)	2001/244, asetus 2010/288
Yhdistysrekisteri / Patentti- ja rekisterihallitus	Rekisteröinti- ja muutosilmoitusmaksut Budjettirahoitus Muut PRH:n tulot (budjettirahoituksen vaje)	1989/503
Säätiörekisteri / Patentti- ja rekisterihallitus	Rekisteröinti- ja muutosilmoitusmaksut	1930/109
Arvonlisävero- ja ennakoperintärekisterit / Verohallinto	Budjettirahoitus	1993/1501 (ALV rek.) 1996/1118 (ennakonper.) 1346/1999, 8 §
Yritysrekisteri / Tilastokeskus	Budjettirahoitus muut YTR:n tulot (rekisteritiedon laadun parannus)	280/2004 EU:n yritysrekisteri-asetus (177/2008)
Julkisyhteisöjen rekisteri (osa Yritysrekisteriä)	Budjettirahoitus	280/2004
Ajoneuvoliikennerekisteri / Liikenteen turvallisuusvirasto	Rekisteröinti- ja muutosilmoitusmaksut	2003/541
Kansallinen tie- ja katutietojärjestelmä Digiroad / Liikennevirasto (Maanmittauslaitos, kunnat)	Budjettirahoitus (valtio ja kunnat omien tietojensa osalta)	2003/991
Maastotietokanta / Maanmittauslaitos	Budjettirahoitus, jota täydentää aineistojen myynnistä saadut tulot	1991/505
Verohallinnon verotuksen tietojärjestelmä	Budjettirahoitus	1999/1346
Kansaneläkelaitoksen etuustiedot	Budjettirahoitus	2001/731

Liite 5. Tietovarantojen muodostumistapa

Seuraavassa on luokiteltu tarkastellut tietovarannot syntymistavan mukaan.

Tapoja ovat:

- tiedot muodostuvat julkishallinnon prosessin tuloksena
- pohjana on erillinen tietojen kerääminen
- tiedot on koottu muista lähteistä tietopalvelua varten

Tietovaranto / rekisterinpitäjä	Hallinnon prosessin tuloksena	Erillinen tiedonkeruu	Kokoaminen tietopalvelua varten
Väestötietojärjestelmä / Maistraatit ja Väestörekisterikeskus	<input type="checkbox"/>		
Kiinteistötietojärjestelmä / Maanmittauslaitos	<input type="checkbox"/>		
Kaupparekisteri / Patenti- ja rekisterihallitus ja maistraatit	<input type="checkbox"/>		
Yritys- ja yhteisötieto –järjestelmä YTJ / Patenti- ja rekisterihallitus ja Verohallinto	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Yhdistysrekisteri / Patenti- ja rekisterihallitus	<input type="checkbox"/>		
Säätiörekisteri / Patenti- ja rekisterihallitus	<input type="checkbox"/>		
Arvonlisävero- ja ennakoperintärekisteri / Verohallinto	<input type="checkbox"/>		
Yritysrekisteri / Tilastokeskus		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Julkisyhteisöjen rekisteri (osa Yritysrekisteriä)		<input type="checkbox"/>	
Ajoneuvoliikennerekisteri / Liikenteen turvallisuusvirasto	<input type="checkbox"/>		
Kansallinen tie- ja katutieto –järjestelmä Digiroad / Liikennevirasto (Maanmittauslaitos, kunnat)			<input type="checkbox"/>
Maastotietokanta / Maanmittauslaitos		<input type="checkbox"/>	
Verohallinnon verotuksen tietojärjestelmä	<input type="checkbox"/>		
Ympäristöhallinnon paikkatietoaineisto		<input type="checkbox"/>	
Hertta (ympäristön seurannan) aineistot	<input type="checkbox"/>		

Liite 6. Termit

Termi	Seloste
Anonymisointi	[yksikkötason aineistosta] nimien ja osoitteiden poistamisen lisäksi muut toimenpiteet, joilla varmistetaan, että yksilöiden tunnistaminen aineistosta on erittäin epätodennäköistä.
Asiakirja (PSI)	Mikä tahansa tallenne tallennusvälineestä riippumatta; tällaisen tallenteen osa.
Asiakirja (Julkisuuslaki)	Asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.
Asiakirja (Arkistolaki 1994/831, 6 §)	Asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallista tai kuvallista esitystä taikka sellaista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaatuja esitystä, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisillä apuvälineillä.
Avoim data	Avoim data (Open Data) tarkoittaa dataa, joka on vapaasti käytettävissä ja kierrätettävissä avoimella lisenssillä.
Avoim linkitetty data	Avoim linkitetty data (Linked Open Data) tarkoittaa dataa, joka on avattu sellaisessa muodossa, että myös muut järjestelmät pystyvät hyödyntämään sitä. Avointa linkitettyä dataa voidaan laajentaa, kierrättää ja yhdistellä edelleen eri sovelluksissa.
Henkilörekisteri (523/1999, 3 §)	[tarkoitetaan] käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta.
Henkilötieto (523/1999, 3§)	henkilötiedoilla [tarkoitetaan] kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi.
Henkilötieto (Direktiivi 95/46/EY 2. artiklan a-alakohta)	"henkilötiedoilla" [tarkoitetaan] kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä ("rekisteröity") koskevia tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa, erityisesti henkilönumeron taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.
Henkilötietojen käsittely (523/1999, 3§)	[.llä tarkoitetaan] henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä.
INSPIRE	Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) kehittämiseen tähtäävä direktiivi 2007/2/EC. Laki paikkatietoinfrastruktuurista (421/2009), ja lakia täydentävä asetus (725/2009)
Irrotuskustannus (VM työryhmämuistio 16/2003)	Tietojen teknisestä irrottamisesta ja luovuttamisesta aiheutuvat kustannukset (tietopalvelua varten rakennetun järjestelmän pääoma- ja käyttökustannukset jaettuna tietoluovutusten volyymilla (esim. vuositasona) sekä mahdolliset luovutuskohtaiset kustannukset).

Termi	Seloste
Julkisen hallinnon viranomainen (JulKL)	Viranomaisilla tarkoitetaan tässä laissa: 1) valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia; 2) tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä; 3) valtion liikelaitoksia; 4) kunnallisia viranomaisia; 5) Suomen Pankkia mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitosta sekä muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia; Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin lakia kuitenkin sovelletaan 2 momentissa säädetyllä tavalla; 6) eduskunnan virastoja ja laitoksia; 7) Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa; 8) lain tai asetuksen taikka 1, 2 tai 7 kohdassa tarkoitettujen viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä ja kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin verrattavia toimielimiä.
Julkisen hallinnon viranomainen (Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (L634/2011))	2) julkisen hallinnon viranomaisella: a valtion viranomaista; b kunnallista viranomaista, ei kuitenkaan Ahvenanmaan kunnallisia viranomaisia; c Kansaneläkelaitosta ja muuta itsenäistä julkisoikeudellista laitosta sekä yliopistolaisissa (558/2009) tarkoitettuja yliopistoja; d eduskunnan virastoja ja laitoksia; e yhteisöä, säätiötä ja yksityistä henkilöä niiden käyttäessä julkista valtaa, ei kuitenkaan työeläkkeitä ja lakisääteisiä vahinkovakuutuksia toimeenpanevia yhtiöitä ja yhteisöjä. Julkisen hallinnon viranomaisella ei kuitenkaan tarkoiteta Suomen evankelisuterilaista ja ortodoksisia kirkkoja.
Julkisoikeudellinen suorite	Julkisoikeudellisia suoritteita ovat suoritteet, joiden kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja joiden tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus (maksuperustelaki 3.2 §). Kysyntäpakko on julkisoikeudellisen suoritteen olennaisin piirre.
Liiketaloudellinen hinta	Suoritteen hinta muodostuu markkinamekanismin kautta. (Vähintään omakustannushinta ellei hintasubventiota)
Metatieto	Metatieto on tietoa tai tietovarantoa kuvaavaa tietoa, joka mahdollistaa kyseisten aineistojen ja palvelujen löytämisen, luetteloinnin ja käytön
Monopolisuorite	Suorite, jonka kysyntä ei perustu lakiin, mutta jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus.
Omakustannusarvo (-hinta)	Suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrä
Paikkatieto	Paikkatieto on todellisuuden kohdetta kuvaavan sijainti-, ominaisuus- ja yhteystietojen muodostama kokonaisuus sekä tietojen laatua koskevat tiedot.
Perusrekisteri	Perusrekisterit sisältävät tietoja yhteiskunnan keskeisistä perusyksiköistä ja näiden ominaisuuksista sekä yksilöivät nämä perusyksiköt. Perusrekistereissä nämä yksiköt on yksilöity virallisen tunnuksen avulla. Perusyksiköt ovat: Ihminen, Yritys / yhteisö, Rakennus ja Kiinteistö.
PSI-direktiivi	EU:n direktiivi 2003/98/EY julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä
Rajapinta (PERA työryhmä)	Standardin mukainen tai sovittu käytäntö tai yhtymäkohta, joka mahdollistaa tietojen siirron järjestelmien/palveluiden välillä
Rekisterinpitäjä (523/1999, 3§)	[tarkoitetaan]yhtä tai useampaa henkilöä, yhteisöä, laitosta tai säätiötä, jonka käyttöä varten henkilörekisteri perustetaan ja jolla on oikeus määrätä henkilörekisterin käytöstä tai jonka tehtäväksi rekisterinpito on lailla säädetty.
Tieto	Suomen kielessä monimerkityksinen. Tarkoittaa mm. dataa, informaatiota tai tosiasiaa ("hyvin perusteltu tosiouskomus").

Termi	Seloste
Tietojärjestelmä	Tietojärjestelmä on ihmisistä, tietojenkäsittelylaitteista, tiedonsiirtolaitteista ja ohjelmistoista koostuva järjestelmä, jonka tarkoituksena on tietojen käsittelyn avulla tehostaa tai helpottaa jotain toimintaa tai tehdä se ylipäättään mahdolliseksi. Käsitteenä tietojärjestelmä on siis laajempi ja monitahoisempi ilmiö kuin tietokoneohjelma tai -ohjelmisto, joiden synonyyminä sitä usein käytetään.
Tietokanta	Kokoelma tietoja, joilla on yhteys toisiinsa.
Tietoluovutus	Toimenpide tai suoritus, jossa viranomainen antaa vastikkeellisesti tai vastikkeetta keräämäänsä tietoaineistoa digitaalisesti toisen osapuolen käyttöön. (VM työryhmämuistioita 16/2003)
Tietopalvelun tuottaja	Organisaatio, joka tarjoaa tietoja omista tai muiden organisaatioiden tietovarannoista yleiseen käyttöön.
Tietosuorite	Valtion viraston tai laitoksen hallussa oleva tietoaineisto, joka koneist. digitaalisessa muodossa luovutetaan tai annetaan toisen osapuolen käyttöön. (VM:n työryhmämuistioita 10/97)
Tietovaranto	Toiminnan tarpeista johdettu ja hallinnollisista syistä määritelty tietojen kokonaisuus, jotta tiedot ovat paremmin hallittavissa. Tietovaranto kattaa yhteisesti hallinnoidun joukon tietoja, joista muodostuu looginen kokonaisuus.
Viesti (L 621/1999)	Tiettyä kohdetta tai asiaa koskeva, käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuva merkkien yhdistelmä.
Viranomaisen asiakirja (L 621/1999, 5§)	Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.
Uudelleenkäyttö (PSI, art 2 kohta 4)	Luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt käyttävät julkisen sektorin elinten hallussa olevia asiakirjoja kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin, jotka poikkeavat alkuperäisestä julkisesta tehtävästä, jota varten asiakirjat tuotettiin. Uudelleenkäyttönä ei pidetä julkisen sektorin elinten välistä asiakirjavaihtoa, jos se tapahtuu pelkästään niiden julkisten tehtävien hoitamiseksi.
Yhteiskäyttö	Kerran tallennettu tieto hyödynnetään useiden käyttäjäorganisaatioiden prosesseissa (esimerkiksi väestötietojärjestelmään tehty osoitteenmuutos on käytettävissä kaikissa viranomaisten järjestelmissä).

PERUSREKISTERIEN TIETOJEN KÄSITTELYÄ KOSKEVAT YLEISET KÄYTTÖEHDOT

1. Yleistä

1.1 Käyttöehtojen tavoite

Käyttöehtojen tavoitteena on määritellä ja yhdenmukaistaa viranomaisten pitämistä yhteiskunnan perusrekistereistä luovutettujen tietojen käsittelyä ja perusrekisterien tietoihin myönnettyjen käyttöoikeuksien sisältöä koskevat yleiset ja yhteiset periaatteet.

1.2. Soveltamisala

Nämä käyttöehdot eivät sisällä velvoittavia oikeusohjeita (vrt. Liite 1).

Käyttöehtoja suositellaan soveltuvin osin käytettäväksi seuraavien perusrekisterien¹ tietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen:

- väestötietojärjestelmä (VTJ),
- kiinteistötietojärjestelmä (KTJ),
- kaupparekisteri,
- yhdistysrekisteri,
- säätiörekisteri, sekä
- yritys- ja yhteisötietojärjestelmä (YTJ).

Käyttöehdot koskevat ensisijaisesti vain sellaisia perusrekisterin tietoja, joiden käsittelyyn liittyy lainsäädännöstä johtuvia ehtoja tai rajoituksia. Kaupparekisterin, yhdistysrekisterin, säätiörekisterin sekä yritys- ja yhteisötietojärjestelmän tietojen käsittelyä eivät kuitenkaan koske yhtä laajat laissa säädetyt ehdot ja rajoitukset kuin väestötietojärjestelmän ja kiinteistötietojärjestelmän tietoja².

Näissä käyttöehdoissa tarkoitetaan:

- **perusrekisterinpitäjällä**³ viranomaista, jonka toimivaltaan edellä mainitun perusrekisterin pitäminen lain mukaan kuuluu, ja
- **käyttäjällä** viranomaista, yritystä tai yhteisöä taikka luonnollista henkilöä, jolle rekisterinpitäjä on luovuttanut perusrekisterin tietoja tai myöntänyt perusrekisterin tietoihin käyttöoikeuden (vrt. Liite 2).

Käyttäjä voi olla tai siitä voi tulla perusrekisterin tietojen luovutuksen yhteydessä rekisterinpitäjä, jolloin sitä koskevat kaikki rekisterinpitäjälle laissa tai sen nojalla asetetut velvoitteet.

¹ Vrt. laki (634/2011) julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 10 §. Perusrekisterit ovat henkilötietolain (523/1999) 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja henkilörekistereitä.

² Kaupparekisterilaki (129/1979) 1 §, yhdistyslaki (503/1989) 47 §, säätiölaki (109/1930) 24 § ja säätiöasetus (1045/1989) 9 a § sekä yritys- ja yhteisötietolaki (244/2001) 16 §

³ Henkilötietolain 3 §:n 4 kohta sisältää rekisterinpitäjän oikeudellisen määritelmän. Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan yhtä tai useampaa henkilöä, yhteisöä, laitosta tai säätiötä, jonka käyttöä varten henkilörekisteri perustetaan ja jolla on oikeus määrätä henkilörekisterin käytöstä tai jonka tehtäväksi rekisterinpito on lailla säädetty.

Näitä käyttöehtoja voidaan soveltuvin osin käyttää myös julkisen hallinnon viranomaisten pitämien muiden tietovarantojen tietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen.

Nämä käyttöehdot tulevat voimaan X päivänä xxxkuuta 201X ja ne ovat voimassa toistaiseksi.

2. Tietojen käsittelyä koskeva päätös tai lupa

Käyttäjän on pyydetävä perusrekisterin tietojen käsittelyä rekisterinpitäjälle osoitetulla suullisella tai kirjallisella hakemuksella/pyynnöllä, jossa on ilmoitettava ainakin pyydetty tiedot, tietojen käyttötarkoitus ja käsittelyn peruste.

Perusrekisterinpitäjä tekee käyttäjän hakemuksesta/pyynnöstä perusrekisterin tietojen käsittelyä ja luovuttamista koskevan päätöksen (hallintopäätös tai hallintolupa). Päätös voi olla suullinen tai kirjallinen. Päätöksessä määritellään ainakin tietojen käyttäjä, luovutettavat tai käyttöoikeuden alaiset tiedot, tietojen käyttötarkoitus, käsittelyn peruste sekä tietojen käyttöä ja suojausta koskevat ehdot.

Käyttäjä voi hakea oikaisua ja/tai valittaa perusrekisterinpitäjän antamaan kielteiseen päätökseen. Oikaisuvaatimus tehdään perusrekisterinpitäjälle ja valitus hallinto-oikeudelle.

Perusrekisterin tietojen käsittelyä ja luovuttamista koskevan asian käsittelyyn sovelletaan Suomen lainsäädäntöä ja osittain myös Euroopan unionin lainsäädäntöä. Valitustapauksissa toimivaltainen hallintotuomioistuin määräytyy hallintolainkäyttölain (586/1996) säännösten mukaan. Hallintoasian käsittelyä perusrekisteriviranomaisessa koskevasta sovellettavasta laista tai oikeuspaikasta ei voida sopia erikseen, vaan ne määräytyvät suoraan rekisterinpitäjän tehtäviä ja toimivaltaa koskevan kansallisen lainsäädännön nojalla.

3. Henkilötietojen käsittelyn yleiset periaatteet ja edellytykset

3.1 Henkilötietojen käsittelyn yleiset periaatteet ja edellytykset perusrekisterinpitäjän ja käyttäjän kannalta

Perusrekisterinpitäjän ja **käyttäjän** on otettava perusrekisterin tietojen käsittelyssä huomioon henkilötietolaissa (523/1999)⁴ säädetyt henkilötietojen käsittelyn⁵ *yleiset periaatteet*.

Henkilötietojen käsittelyn yleiset periaatteet ovat:

- *Huolellisuusvelvoite*⁶, jonka mukaan henkilötietoja tulee käsitellä laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta.
- *Käsittelyn suunnitelmallisuusvelvoite*⁷, jonka mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän/käyttäjän toiminnan kannalta. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset sekä se, mistä henkilötiedot säännönmukaisesti hankitaa ja mihin niitä säännönmukaisesti luovutetaan, on määriteltävä ennen henkilötietojen

⁴ jatkossa HetiL

⁵ Henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan henkilötietolain 3 §:n 2 kohdan mukaan henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä. Vrt. myös henkilötiedon ja henkilörekisterin määritelmät lain §:ssä.

⁶ HetiL 5 §

⁷ HetiL 6 §

keräämistä tai muodostamista henkilörekisteriksi. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus tulee määritellä siten, että siitä ilmenee, minkälaisen tehtävien hoitamiseksi henkilötietoja käsitellään.

- *Käyttötarkoitussidonnaisuuden* periaate⁸, jonka mukaan henkilötietoja saa käyttää tai muutoin käsitellä vain tavalla, joka ei ole yhteen sopimaton edellä mainitun käsittelysuunnitelmallisuusvelvoitteen kanssa. Myöhempää henkilötietojen käsittelyä historiallista tutkimusta taikka tieteellistä tai tilastotarkoitusta varten ei pidetä yhteen sopimattomana alkuperäisten käsittelyn tarkoitusten kanssa.
- *Tarpeellisuusvaatimus*⁹, jonka mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia.
- *Virheettömyysvaatimus*¹⁰, jonka mukaan rekisterinpitäjän/käyttäjän on huolehdittava siitä, ettei virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja käsitellä ottaen huomioon käsittelyn tarkoitus ja sen merkitys yksityisyyden suojalle.

Tietojen käsittelyssä on otettava huomioon myös:

- *Hyvä tiedonhallintatapa*¹¹, jonka mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä.

Lisäksi *perusrekisterinpitäjää* ja *käyttäjää* koskevat HetiL:n säännökset henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä¹². Näitä edellytyksiä ovat mm. laissa säädetyn tai sen nojalla määrätyn tehtävän tai velvoitteen suorittaminen, käyttäjän ja rekisteröidyn välinen asiallinen yhteys (yhteysvaatimus) sekä rekisteröidyn antama nimenomainen suostumus¹³.

3.2 Rekisteröidyn oikeudet henkilötietojen käsittelyssä

Perusrekisterinpitäjän ja *käyttäjän* on otettava huomioon henkilötietojen käsittelyssä seuraavat rekisteröidylle kuuluvat oikeudet:

- *Informointi tietojen käsittelystä*¹⁴, jonka mukaan rekisterinpitäjän on henkilötietoja kerätessään huolehdittava siitä, että rekisteröity voi saada tiedon rekisterinpitäjästä ja tarvittaessa tämän edustajasta, henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta sekä siitä, mihin tietoja säännönmukaisesti luovutetaan, samoin kuin ne tiedot, jotka ovat tarpeen rekisteröidyn oikeuksien käyttämiseksi asianomaisessa henkilötietojen käsittelyssä.
- *Tarkastusoikeus*¹⁵, jonka mukaan jokaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus tiedon etsimiseksi tarpeelliset seikat ilmoitettuaan saada tietää, mitä häntä koskevia tietoja henkilörekisteriin on talletettu tai, ettei rekisterissä ole häntä koskevia tietoja.
- *Tiedon korjaaminen*¹⁶, jonka mukaan rekisterinpitäjän on ilman aiheutonta viivytystä oma-aloitteisesti tai rekisteröidyn vaatimuksesta oikaistava, poistettava tai täydennettävä rekisterissä oleva, käsittelyn tarkoituksen kannalta virheellinen, tarpeeton, puutteellinen tai vanhentunut henkilötieto.

⁸ HetiL 7 §

⁹ HetiL 9 § 1 mom.

¹⁰ HetiL 9 § 2 mom.

¹¹ JulkL 18 §

¹² HetiL 8 §

¹³ HetiL 3 § 7 kohdan mukaan suostumuksella tarkoitetaan kaikenlaista vapaaehtoista, yksilöityä ja tietoista tahdon ilmaisu, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn.

¹⁴ HetiL 24–25 §

¹⁵ HetiL 26–28 §

- *Kielto-oikeus*¹⁷, jonka mukaan rekisteröidyillä on oikeus kieltää rekisterinpitäjää käsittelemästä häntä itseään koskevia tietoja suoramainontaa, etämyyntiä ja muuta suoramarkkinointia sekä markkina- ja mielipidetutkimusta samoin kuin henkilömatrikkeliä ja sukututkimusta varten.
- *Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin*¹⁸, jonka mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.
- *Oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta*¹⁹.

4. Tietojen julkisuus ja salassapito

Perusrekisterit eivät yleensä sisällä tietoja, jotka on säädetty salassa pidettäviksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa, lukuun ottamatta ns. turvakiellon kohteena olevia tietoja²⁰. Säätiölaki ja yritys- ja yhteisötietolaki sisältävät kuitenkin erityissäännöksiä eräiden säätiörekisteriin ja yritys- ja yhteisötietojärjestelmään talletettujen tietojen salassapidosta²¹.

JulkL sisältää säännökset viranomaisen asiakirjan salassapidon lakkaamisesta²². Perusrekisteriä koskeva erityislainsäädäntö voi myös sisältää säännöksiä tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten päättymisen ajankohdasta²³.

Perusrekisterinpitäjän on tietojen käsittelyä koskevassa päätöksessä/luvassa otettava huomioon HetiL:ssa säädetty arkaluonteisten tietojen käsittelykielto²⁴ sekä HetiL:ssa²⁵ ja perusrekistereitä koskevassa erityislainsäädännössä säädetty kielto-oikeudet²⁶.

Perusrekisterinpitäjää ja **käyttäjää** saattaa koskea käsiteltäviä tietoja koskeva vaitiolo-velvollisuus ja hyväksikäyttökielto²⁷.

5. Palvelutaso ja laatu

5.1 Perusrekistereitä koskevia toiminnallisia laatutekijöitä

Perusrekisterinpitäjän on toimittava tietoja luovuttaessaan *hyvän hallinnon perusteiden* mukaisesti. Hyvän hallinnon perusteita koskevat keskeiset säännökset sisältyvät hallintolakiin (434/2003). Näitä perusteita ovat hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate, neuvontavelvoite, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä kielilain (423/2003) mukaisten suomen- ja ruotsinkielä koskevien velvoitteiden toteuttaminen.

¹⁷ HetiL 30 §

¹⁸ Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 11 §, (jatkossa JulkL).

¹⁹ JulkL 12 §

²⁰ JulkL 24 § 1 mom. 31 kohta. Säännöksen mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta tai tiedon matkaviestimen sijaintipaikasta, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tieto salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi.

Vrt. myös väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 36 ja 37 §, jotka sisältävät säännökset turvakiellosta (jatkossa VTL).

²¹ Säätiölaki 24 § ja yritys- ja yhteisötietolaki 5 §.

²² JulkL 31 §

²³ Esim. VTL 45 §

²⁴ HetiL 11 §

²⁵ HetiL 30 §. Suoramainontaa, etämyyntiä, muuta suoramarkkinointia, markkina- ja mielipidetutkimusta sekä henkilömatrikkeliä ja sukututkimusta koskevat kielto-oikeudet.

²⁶ Esim. laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 35 ja 36 §

²⁷ JulkL 23 §, vrt. myös VTL 77 §

Käyttäjällä on oikeus vaatia, että perusrekisterinpitäjä täyttää hyvän hallinnon perusteiden mukaisen toiminnan laatua koskevan vähimmäistason.

Perusrekisterinpitäjän on käsiteltävä perusrekisterin tietojen käsittely koskeva hakemus tai pyyntö hallintolain mukaan ilman aiheetonta viivytystä²⁸.

Käyttäjällä on pyynnöstä oikeus saada perusrekisterinpitäjältä arvio tietojen käsittelyä koskevan päätöksen tai luvan antamisajankohdasta²⁹.

5.2 Perusrekisterien tietojen sisällöllisiä laatutekijöitä

Perusrekisterinpitäjä vastaa perusrekisterin tietojen käytettävyydestä, eheydestä ja luottamuksellisuudesta³⁰.

Perusrekisterinpitäjää koskee HetiLn mukaan virheettömyysvaatimus³¹. Vaatimuksen mukaan tämän on huolehdittava siitä, ettei virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja käsitellä. Lisäksi rekisterinpitäjä on velvollinen korvaamaan sen taloudellisen ja muun vahingon, joka on aiheutunut rekisteröidylle tai muulle henkilölle HetiLn lain vastaisesta henkilötietojen käsittelystä³².

Perusrekisteriin talletettuihin tietoihin liittyy yleensä jonkin tasoinen *julkinen luotettavuus* tai muu vastaava laissa säädetty tietojen luotettavuutta korostava tai sen takaava seikka, josta rekisterinpitäjä vastaa.

Väestötietojärjestelmään talletettuja henkilötietoja pidetään julkisesti luotettavina tietoina, jollei osoiteta, että tieto on virheellinen tai puutteellinen. Järjestelmän henkilötietoja voidaan käyttää henkilöä koskevassa päätöksenteossa. Muita väestötietojärjestelmään talletettuja tietoja saa käyttää henkilöä koskevassa päätöksenteossa vain, jos henkilölle on annettu selvitys tietojen sisällöstä ja käytöstä.³³ Sellaisen väestötietojärjestelmän tietojen käyttäjän, joka ei ole itse rekisteröity, oikeus vahingonkorvaukseen väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjältä on enimmäismäärältään rajattu luovutetuista tiedoista perityn maksun suuruuteen.

Jos *kiinteistötietojärjestelmästä* luovutetussa tiedossa on virhe tai puute, josta on aiheutunut vahinkoa, on vahingon kärsijälle oikeus saada siitä korvaus tiedon luovuttajalta³⁴.

Kaupparekisterin, yhdistysrekisterin ja säätiörekisterin tietoihin liittyy ns. julkisuusvaikutus. Rekisteriin merkitty asia katsotaan tulleen kolmannen henkilön tietoon³⁵. Rekisteröinnillä tietyt yritykset ja yhteisöt, kuten osakeyhtiö ja osuuskunta, syntyvät eli saavuttavat oikeuskelpoisuuden ja oikeustoimikelpoisuuden³⁶.

²⁸ Hallintolain 23 § 1 mom.

²⁹ Hallintolain 23 § 2 mom.

³⁰ Käytettävyydellä tarkoitetaan tiedon saatavuutta, hyödynnettävyyttä ja oikea-aikaisuutta. Eheydellä tarkoitetaan tiedon oikeellisuutta ja ajantasaisuutta. Luottamuksellisuudella tarkoitetaan sitä, että tieto on vain niiden käytössä, joilla siihen on laillinen oikeus.

³¹ HetiL 9 §

³² HetiL 47 §

³³ VTL 18 §

³⁴ Laki (453/2002) kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavista tietopalveluista 8 § (jatkossa KTJL)

³⁵ Kaupparekisterilaki 26 §, yhdistyslain 9 ja 10 luku ja säätiölaki 8 §

³⁶ Esim. osakeyhtiölaki 2 luku 9 §

Yritys- ja yhteisötietojärjestelmään talletettavien tietojen oikeusvaikutukset määräytyvät järjestelmän kantarekistereitä koskevien säännösten mukaan³⁷.

Käyttäjät vastaa siitä, että tietoja käytetään käyttötarkoituksen mukaisesti ja että tässä yhteydessä tietolähde ja tietojen ajantasaisuus on selvitettävissä.

6. Tietojen edelleenluovutus

Perusrekisterinpitäjä voi asettaa perusrekisteristä luovutettuja tietoja koskevan edelleenluovutuskiellon³⁸, jollei laissa toisin säädetä.

Käyttäjät ei voi yksipuolisesti siirtää perusrekisterin tietoja koskevaa käyttöoikeutta toiselle henkilölle tai organisaatiolle.

Perusrekisterinpitäjä voi asettaa käyttäjälle velvollisuuden ilmoittaa käyttöoikeutta ja sen perusteita koskevista muutoksista.

Perusrekisterinpitäjällä³⁹ on velvollisuus informoida henkilötietojen käsittelystä (*informointivelvoite*). Velvoitteen mukaan rekisteröidylle on annettava mm. tieto siitä mihin rekisterin tietoja säännönmukaisesti luovutetaan⁴⁰.

Käyttäjän on suoramainoksessa, etämyynissä ja muussa suoramarkkinoinnissa sekä markkina- ja mielipidetutkimuksen kyselyssä ja muussa näihin rinnastettavassa osoitteellisessa lähetyksessä, jota varten henkilön nimi- ja yhteystiedot on hankittu perusrekisteristä, ilmoitettava tiedonhankinnassa käytetyn perusrekisterin nimi, rekisterinpitäjä ja tämän yhteystiedot (*osoitelähteen ilmoittaminen*). Puhelinmyynissä perusrekisterin tietojen käyttäjän on annettava vastaavat tiedot pyynnöstä⁴¹.

Perusrekisterinpitäjän on hyvän tietojenkäsittelytavan⁴² mukaan huolehdittava siitä, että luovutettujen tietojen käyttäjälle on annettu riittävä informaatio tiedon ajantasaisuudesta ja muista sen laatua ja käytettävyyttä koskevista seikoista.

7. Luovutusehtojen muuttaminen ja käyttöoikeuden peruuttaminen

Perusrekisterinpitäjä voi aina yksipuolisesti muuttaa tietojen luovutusta tai käyttöoikeutta koskevia ehtoja tai peruuttaa käyttöoikeuden perusrekisterin tietojen käsittelyä koskevassa lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten johdosta.

Perusrekisterinpitäjä voi hallintolain mukaan korjata perusrekisterin tietojen käsittelyä koskevassa hallintopäätöksessä olevan asia- ja kirjoitusvirheen⁴³. Yleensä päätöksessä olevan asiavirheen korjaaminen asianosaisen (käyttäjän) vahingoksi edellyttää tämän suostumusta.

³⁷ Oikeusvaikutusten määräytyminen, yritys- ja yhteisötietolaki 17 § (jatkossa YTJL). Lain 2 §:n mukaan kantarekistereillä tarkoitetaan yritys- ja yhteisötietojärjestelmään liittyviä Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämiä kauppa- ja säätiörekistereitä sekä verohallinnon ylläpitämiä työnantaja-, ennakkoperintä- ja arvonlisäverovelvollisten rekistereitä.

³⁸ Kielto perustuu käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen (Hetil 7 §) ja virheettömyysvaatimukseen (Hetil 9 §) sekä siihen, että sen avulla pyritään edistämään mahdollisimman ajantasaisten tietojen käsittelyä.

Vrt. myös VTL 51 §: Väestötietojärjestelmästä luovutettuja tietoja saa käyttää vain siihen käyttötarkoitukseen, johon ne on luovutettu. Tiedot saa luovuttaa edelleen tai muuten antaa sivulliselle vain, jos siitä on säädetty laissa tai jos tiedon luovuttanut rekisterihallinnon viranomaisen on antanut siihen nimenomaisen luvan.

³⁹ Informointivelvoite koskee myös käyttäjää sellaisen rekisterin osalta, jonka tietojen käsittelystä tämä vastaa itsenäisesti.

⁴⁰ Hetil 24 §

⁴¹

Perusrekisterien tietojen käsittelyä koskeva yleis- ja erityislainsäädäntö sisältää laissa asetettujen velvoitteiden rikkomista koskevat rangaistussäännökset⁴⁴. Nämä säännökset koskevat myös käyttäjää.

Perusrekisterinpitäjä voi väärinkäytötapauksissa hallinnollisessa menettelyssä peruuttaa myöntämänsä tietojen käyttöoikeuden tai asettaa käyttöoikeutta koskevan kiellon tai rajoituksen.

8. Tietojen käyttö ja suojaus

Rekisterinpitäjän on HetiLn mukaan toteutettava tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi asiattomalta pääsylvä tietoihin ja vahingossa tai laittomasti tapahtuvalta tietojen hävittämiseltä, muuttamiselta, luovuttamiselta, siirtämiseltä taikka muulta laittomalta käsittelyltä. Rekisterinpitäjän on toimenpiteiden toteuttamisessa otettava huomioon käytettävissä olevat tekniset mahdollisuudet, toimenpiteiden aiheuttamat kustannukset, käsiteltävien tietojen laatu, määrä ja ikä sekä käsittelyn merkitys yksityisyyden suojan kannalta⁴⁵.

Tietosuojavaltuutetulla on yleinen oikeus salassapitosäännösten estämättä saada perusrekisterinpitäjältä ja käyttäjältä tiedot käsiteltävistä henkilötiedoista sekä kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden valvonnassa⁴⁶.

Perusrekisterienpitäjät valvovat ja seuraavat luovutettujen tietojen käsittelyä erilaisin menetelmin. Näihin menetelmiin saattavat kuulua mm. rekisterinpitäjän tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus, käyttöoikeus- ja lokitietojen käsittely sekä muut tekniset ja toiminnalliset valvonta- ja seurantamenetelmät⁴⁷.

Perusrekisterinpitäjä voi antaa tarvittaessa perusrekisterin tietojen käsittelyä koskevassa päätöksessä tai luvassa määräykset ja menettelytavat luovutettujen tietojen hävittämisestä.

Käyttäjän on perusrekisterinpitäjän antamien ohjeiden mukaisesti hävitettävä perusrekisteritiedoista muodostettu henkilörekisteri, kun se ei ole enää käyttötarkoituksen kannalta tarpeellinen, jollei rekisteriin talletettuja tietoja ole erikseen säädetty tai määrätty säilytettäväksi tai jollei rekisteriä siirretä julkiseen arkistoon⁴⁸.

Perusrekisterinpitäjä on velvollinen noudattamaan valtionhallinnon tietoturvallisuudesta annettua valtioneuvoston asetusta⁴⁹ ja ottamaan sen velvoitteet huomioon antaessaan perusrekisterin tietojen käsittelyä koskevan päätöksen tai luvan. Lisäksi perusrekisterinpitäjä on otettava huomioon valtiovarainministeriön asettaman Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmän (VAHTI) antama kaikki tietoturvallisuuden osa-alueet kattava VAHTI-ohjeistus⁵⁰.

⁴⁴ Esim. HetiL 48 § ja VTL 78 §

⁴⁵ HetiL 32 §, vrt. myös JulKL 18 §

⁴⁶ HetiL 39 §

⁴⁷ Esim. VTL 5 luku

⁴⁸ HetiL 34 ja 35 §

⁴⁹ Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (681/2010). Asetuksessa säädetään valtionhallinnon viranomaisten asiakirjojen käsittelyä koskevista yleisistä tietoturvallisuusvaatimuksista sekä asiakirjojen luokittelun perusteista ja luokittelua vastaavista asiakirjojen käsittelyssä noudatettavista tietoturvallisuusvaatimuksista.

9. Maksut ja kustannusten jako

Valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään laissa⁵¹. Viranomaisen *julkisoikeudellisesta suoritteesta*⁵² valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteiden tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo)⁵³. Muiden suoritteiden (*liiketaloudelliset suoritteet*) hinnoista päätehtään liiketaloudellisin perustein⁵⁴. Julkisoikeudellisten suoritteiden maksut määrää perusrekisterin pitäjää ohjaava ministeriö maksuasetuksella ja liiketaloudellisten suoritteiden maksut rekisterinpitäjä maksupäätöksellä⁵⁵.

Perusrekisterinpitäjä perii **käyttäjältä** perusrekisterin tietosuoritteista ja -palveluista edellä mainituin perustein määräytyvät maksut, jollei suoritetta tai palvelua ole erikseen laissa tai lain nojalla säädetty maksuttomaksi⁵⁶.

Rekisterinpitäjän tietosuoritteista ja -palveluista perimien maksujen lisäksi tietojen **käyttäjää** saattaa olla velvollinen suorittamaan tietopalvelun teknisestä toteuttamisesta ja jatkojalostamisesta vastaavan yrityksen tai yhteisön veloittamat maksut.

Julkisoikeudellisten suoritteiden maksut **perusrekisterinpitäjä** saa periä siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoihin annetussa laissa (367/61) säädetään. Liiketaloudellisten suoritteiden maksujen perimisessä rekisterinpitäjän on noudatettava, mitä yksityisoikeudellisten saatavien perinnästä säädetään.

10. Immateriaalioikeudet

Perusrekistereihin mahdollisesti liittyvät immateriaalioikeudet (esim. sui generis tietokantasuoja tai luettelosuoja) kuuluvat Suomen valtiolle. Suomen valtiota edustaa tältä osin asianomainen **perusrekisterinpitäjä**.

Perusrekisterien tietosuoritteiden ja -palvelujen tuotenimet saattavat olla immateriaalioikeudellisesti suojattuja.

⁵¹ Valtion maksuperustelaki (150/1992)

⁵² Valtion maksuperustelaki 3 §

⁵³ Valtion maksuperustelaki 6 §

⁵⁴ Valtion maksuperustelaki 7 §

⁵⁵ Valtion maksuperustelaki 8 ja 9 §

⁵⁶ Esim. yritys- ja yhteisötietolaki 16 § 2 mom.

Liite 1**YHTEENVETO PERUSREKISTEREITÄ KOSKEVASTA KESKEISESTÄ YLEIS- JA ERI-
TYISLAINSÄÄDÄNNÖSTÄ****Yleislainsäädäntö**

Jollei alla mainituissa erityislaeissa toisin säädetä, sovelletaan perusrekistereihin talletettujen tietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) ja henkilötietojen käsittelyyn henkilötietolain (523/1999) säännöksiä.

Erityislainsäädäntö

Väestötietojärjestelmän tietojen käsittelystä säädetään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009), kiinteistötietojärjestelmän tietojen käsittelystä kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavista tietopalveluista annetussa laissa (453/2002), kaupparekisterin tietojen käsittelystä kaupparekisterilaissa (129/1979), yhdistysrekisterin tietojen käsittelystä yhdistyslaissa (503/1989), säätiörekisterin tietojen käsittelystä säätiölaissa (109/1930) sekä yritys- ja yhteisötietojärjestelmän tietojen käsittelystä yritys- ja yhteisötietolaissa (244/2001).

Liite 2

YHTEENVETO KÄYTTÄJÄÄ KOSKEVISTA EHDOSTA

Tähän yhteenvetoon on koottu edellä olevissa yleisissä käyttöehdoissa käyttäjää koskevat keskeiset ehdot. Siinä tapauksessa, että käyttäjä on myös rekisterinpitäjä, on käyttäjän noudatettava kaikkia laissa tai sen nojalla rekisterinpitäjälle asetettuja velvoitteita.

2. Tietojen käsittelyä koskeva päätös tai lupa

- Käyttäjän on pyydyttävä perusrekisterin tietojen käsittelyä perusrekisterinpitäjälle osoitetulla suullisella tai kirjallisella hakemuksella/pyynnöllä, jossa on ilmoitettava ainakin pyydytetyt tiedot, tietojen käyttötarkoitus ja käsittelyn peruste (siv. 2).
- Käyttäjää voi hakea oikaisua ja/tai valittaa perusrekisterinpitäjän antamaan kielteiseen päätökseen. Oikaisuvaatimus tehdään perusrekisterinpitäjälle ja valitus hallinto-oikeudelle (siv. 2).

3.1 Henkilötietojen käsittelyn yleiset periaatteet ja edellytykset perusrekisterinpitäjän ja käyttäjän kannalta

- Käyttäjän on otettava perusrekisteristä luovutettujen tietojen käsittelyssä huomioon henkilötietolaissa säädetty henkilötietojen käsittelyn yleiset periaatteet, joita ovat huolellisuusvelvoite, käsittelyn suunnitelmallisuusvelvoite, käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate, tarpeellisuusvaatimus, virheettömyysvaatimus sekä myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetty hyvä tiedonhallintatapa (siv. 2).
- Käyttäjää koskevat myös henkilötietolain säännökset henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä, joita ovat mm. laissa säädetyn tai sen nojalla määrätyn tehtävän tai velvoitteen suorittaminen, käyttäjän ja rekisteröidyn välinen asiallinen yhteys (yhteysvaatimus) sekä rekisteröidyn antama nimenomainen suostumus (siv. 3).

3.2 Rekisteröidyn oikeudet henkilötietojen käsittelyssä

- Käyttäjän on otettava huomioon henkilötietojen käsittelyssä seuraavat rekisteröidylle kuuluvat oikeudet, joita ovat henkilötietolaissa säädetty informointi tietojen käsittelystä, tarkastusoikeus, tiedon korjaaminen ja kielto-oikeus sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetty asianosaisen oikeus tiedonsaantiin ja oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta (siv. 3).

4. Tietojen julkisuus ja salassapito

- Käyttäjää saattaa koskea luovutettuja/käsiteltäviä tietoja koskeva vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto (siv. 4).

5.1 Perusrekistereitä koskevia toiminnallisia laatutekijöitä

- Käyttäjällä on oikeus vaatia, että perusrekisterinpitäjä täyttää hallintolaissa tarkoitettun hyvän hallinnon perusteiden mukaisen toiminnan laatua koskevan vähimmäistason (siv. 5).
- Käyttäjällä on pyynnöstä oikeus saada perusrekisterinpitäjältä arvio tietojen käsittelyä koskevan

.2 Perusrekisterien tietojen sisällöllisiä laatutekijöitä

Käyttäjää vastaa siitä, että tietoja käytetään käyttötarkoituksen mukaisesti ja että tässä yhteydessä tietolähde ja tietojen ajantasaisuus on selvitettävissä (siv. 6).

. Tietojen edelleenluovutus

Käyttäjää ei voi yksipuolisesti siirtää perusrekisterin tietoja koskevaa käyttöoikeutta toiselle henkilölle tai organisaatiolle (siv. 6).

Käyttäjään on suoramainoksessa, etämyynnissä ja muussa suoramarkkinoinnissa sekä markkina- ja mielipidetutkimuksen kyselyssä ja muussa näihin rinnastettavassa osoitteellisessa lähetyksessä, jota varten henkilön nimi- ja yhteystiedot on hankittu perusrekisteristä, ilmoitettava tiedonhankinnassa käytetyn perusrekisterin nimi, rekisterinpitäjä ja tämän yhteystiedot (*osoitelähteen ilmoittaminen*). Puhelinmyynnissä perusrekisterin tietojen käyttäjän on annettava vastaavat tiedot pyynnöstä (siv. 6).

. Luovutusehtojen muuttaminen ja käyttöoikeuden peruuttaminen

Käyttäjää koskevat laissa asetetut perusrekisterien tietojen käsittelyyn liittyvien velvoitteiden rikkomista koskevat rangaistussäännökset (siv. 7).

. Tietojen käyttö ja suojaus

Tietosuojavaltuutetulla on yleinen oikeus salassapitosäännösten estämättä saada käyttäjältä tiedot käsiteltävistä henkilötiedoista sekä kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden valvonnassa (siv. 7).

Käyttäjään on perusrekisterinpitäjän antamien ohjeiden mukaisesti hävitettävä perusrekisteritiedoista muodostettu henkilörekisteri, kun se ei ole enää käyttötarkoituksen kannalta tarpeellinen, jollei rekisteriin talletettuja tietoja ole erikseen säädetty tai määrätty säilytettäväksi tai jollei rekisteriä siirretä julkiseen arkistoon (siv. 7).

. Maksut ja kustannusten jako

Perusrekisterinpitäjä perii käyttäjältä perusrekisterin tietosuoritteista ja -palveluista maksut, jollei suoritetta tai palvelua ole erikseen laissa tai lain nojalla säädetty maksuttomaksi (siv. 8).

Rekisterinpitäjän tietosuoritteista ja -palveluista perimien maksujen lisäksi tietojen käyttäjää saattaa olla velvollinen suorittamaan tietopalvelun teknisestä toteuttamisesta ja jatkojalostamisesta vastaavan yrityksen tai yhteisön veloittamat maksut (siv. 8).

Julkisen hallinnon avoimen datan lisenssimalli

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]
(aikamäärään 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 käyttötappaa.

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.



VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:

Budjetti
Hallinnon kehittäminen
ICT-toiminta
Kunnat
Ohjaus ja tilivelvollisuus
Rahoitusmarkkinat
Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset
Valtion työmarkkinalaitos
Verotus

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 09 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

2/2012
Valtiovarainministeriön julkaisu
Helmikuu 2012

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-289-5 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-290-1 (pdf)