



02.05.2012

Kj/4

## § 535

### Lausunto Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt - loppuraportista

HEL 2012-003420 T 07 00 00

VM 125:02/2007

#### Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa valtiovarainministeriön Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt -loppuraportista seuraavan lausunnon:

Helsingin kaupunki toteaa, että julkisen sektorin rooli yhteiskunnan digitaalisten palvelujen kehittämisessä ja myös digitaalisen liiketoiminnan kehittämisessä on merkittävä.

Tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittamiseksi ja digitaalisten palvelujen kehittämiseksi julkishallinnon tietovarantojen avaamista mahdollisimman laajasti ja maksuttomasti koko yhteiskunnan käyttöön tulee kiirehtiä.

Julkishallinnon tietovarantojen avaamisessa eri viranomaisten omaehtoista vastuuta ja velvollisuutta julkisten tietovarantojen aktiivisesta avaamisesta vapaasti saataville tulee korostaa. Keskeiset kansalliset perustietovarannot tulee edellyttää avoimesti saataville ja maksutta käytettäviksi jo vuoden 2013 alusta. Kansallisen vaikuttavuuden aikaansaaminen edellyttää julkiselta sektorilta toimenpiteitä yli organisaatorajojen.

Tietoluovutuksista perittäviä maksuja koskevat periaatteet

Loppuraportissa esitetty periaate, että julkisen hallinnon viranomaisten välisestä tiedon sähköisestä vakiomuotoisesta luovutuksesta viranomaistarkoituksiin ei peritä maksua, on kannatettava. Myös periaate siitä, että julkisen hallinnon viranomaisten sähköisessä muodossa olevat tiedot ovat mahdollisimman laajasti kansalaisten, yritysten, tutkimuksen, koulutuksen ja koko yhteiskunnan saatavilla, on kannatettava.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan julkisten tietovarantojen avaamista vapaasti ja maksutta saataville on kiirehdittävä ja edellytettävä toimenpiteet rahoitettavaksi kunkin viranomaisen itsensä toimesta osana viranomaisen normaalia talouden ja toiminnan suunnittelua ja toteutusta.

Avoimen datan lisenssimalli

---

**Postiosoite**

PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
hallintokeskus@hel.fi

**Käyntiosoite**

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/hallintokeskus>

**Puhelin**

+358 9 310 1641

**Faksi**

+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

FI0680001200062637

**Alv.nro**

FI02012566



Helsingin kaupunki toteaa yleisesti, että työryhmän esittämä lisenssimalli on selkeä, yksinkertainen ja sellaisenaan käyttäjäystävällinen. Se soveltuu hyvin käyttäväksi julkisen hallinnon sellaisiin tietoaisteistoihin, joiden luovuttamiselle ei ole mitään lainsäädännöstä johtuvia rajoitteita.

Lisensoinnin eli käyttöoikeuden myöntämisen edellytyksenä on, että lisenssin myöntäjällä on tekijänoikeudet lisensoitavaan aineistoon. Tekijänoikeudesta säädetään tekijänoikeuslaissa (404/1961). Lisensoinnilla ei luovuta itse tekijänoikeudesta vaan se säilyy alkuperäisellä tekijänoikeuden haltijalla. Yleensä tekijänä ja siten tekijänoikeuden haltijana on luonnollinen henkilö, mutta esimerkiksi työsuhteessa tehtyyn aineistoon voi syntyä tekijänoikeus myös työnantajalle joko sopimukseen tai lainsäädännökseen perustuen.

Käyttöoikeuden luovuttaminen on sopimukseen perustuva oikeustoimi ja sen sisältö voidaan sellaisenaan muotoilla suhteellisen vapaasti. Lisenssimallin mukainen lisenssi on vakioehtoinen sopimus, johon lisenssin eli käyttöoikeuden saaja joutuu sitoutumaan ilman mahdollisuutta neuvotella ehtojen sisällöstä. Käytännössä muunlainen menettelytapa ei ole tällaisissa massaluovutuksissa mahdollinen. Lisenssimallin kohdassa 1 Yleistä todetaankin, että ”vastaanottamalla aineistoa käyttäjä hyväksyy tämän lisenssin ehdot”. Vastaanotto parempi termi tässä voisi kuitenkin olla esimerkiksi ”käyttö”. Julkaistun aineiston pelkkä vastaanotto ja esimerkiksi aineiston lukeminen ei voine edellyttää lisenssiä, vaan lisenssi tarvitaan vasta aineiston kopiaamiseen, levittämiseen, muokkaamiseen ja muuhun vastaavaan hyödyntämiseen.

Lisenssimallin kohdassa 2.1 on määritelty käyttöoikeus hyvin laajaksi. Se kattaa aineiston monenlaisen muokkaamisen ja sen yhdistämisen muuhun aineistoon ja aineiston sekä kaupallisen että ei-kaupallisen hyödyntämisen. Laajasti määritelty käyttöoikeus tukee erittäin hyvin avoimen datan tarkoituseriä. Käyttöoikeutta rajoittavat tekijät on lueteltu lisenssimallin kohdassa 2.2. Näiden rajoitusten ei voida katsoa tarpeettomasti rajoittavan aineiston käyttöä.

Lisenssimallin kohdassa 2.3. on määritelty aineiston tuottajan velvollisuudet ja vastuut. Tämä osuus ei varsinaisesti ole käyttöoikeuden myöntämisen kannalta oikeudellisesti tarpeen. Aineiston tuottajan velvollisuudet ja vastuut, jos ne halutaan mainita, voidaan mainita myös muussa yhteydessä aineistoa luovutettaessa.

Helsinki Region Infoshare (HRI) -hankkeessa on määritelty avoin lisenssipolitiikka hankkeen omalla ja hankkeen itse määrittämällä tietopolitiikalla. Aineistoja on tähän mennessä avattu jo noin 800.



Helsinki Region Infoshare -avoimen tiedon verkkopalvelun kokemuksia voidaan hyödyntää lisenssiöinnin kehittämissä.

Kansallisten perusrekisterien avoimen lisenssiöintimallin käsittelyä JHS-prosessissa voitaneen pitää kannatettavana. Menettelytapa antaisi mahdollisuuden käsitellä erilaisia linjaustarpeita ja kanavan mahdollisesti tarvittavaan kansalliseen ohjaukseen.

#### Perusrekisteritietojen käyttöehdot

Perusrekisterit ovat yhteiskunnan keskeisistä perusyksiköistä, kuten henkilöistä ja yhteisöistä, tietoja sisältäviä rekistereitä. Perusrekisterit ovat henkilötietolain (523/1999) 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja henkilörekistereitä. Näin ollen perusrekistereihin ja niihin sisältyvien tietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia ja täydentävästi julkisuuslakia (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999). Lisäksi eri rekistereistä säädetään erityislainsäädännössä.

Sekä erilaisia perusrekisterejä että niitä koskevaa lainsäädäntöä on siis runsaasti. Eri perusrekisterejä koskevat jonkin verran erilaiset säännökset. Tämä todetaan työryhmän ehdotuksen mukaisissa käyttöehdoissa, kohdassa 1.2. Käyttöehdoissa todetaan myös, että ”käyttöehdot koskevat ensisijaisesti vain sellaisia perusrekisterin tietoja, joiden käsittelyyn liittyy lainsäädännöstä johtuvia ehtoja tai rajoituksia”.

Perusrekisterien tietojen käyttäjän näkökulmasta tämä on vaikea lähtökohta. Jotta käyttäjä saisi selville, mitä velvollisuuksia juuri hänen tarvitsemiinsa perusrekisteritietoihin liittyy, joutuu hän käytännössä perehtymään lainsäädäntöön tarkasti. Siksi tällaisista yleisistä perusrekisterien tietojen käsittelyä koskevista käyttöehdoista ei ole juurikaan hyötyä. Käyttöehdot voisivat toimia paremmin mallina, jonka mukaan ryhdyttäisiin laatimaan eri perusrekisterien ja käyttötarkoitusten mukaisia ehtoja.

Käyttöehdoissa todetaan, että ne eivät sisällä velvoittavia oikeusohjeita ja ovat suositusluonteisia (kohta 1.2). Käyttöehdot ymmärretään kuitenkin terminä yleensä sitoviksi; käyttöehtojen mukaan toimiminen on edellytys sille, että ehtojen mukainen toiminta voidaan aloittaa ja sitä voidaan jatkaa. Sen vuoksi olisi parempi nimetä ehdotetut käyttöehdot ohjeiksi tai käyttöehtomalliksi.

Työryhmän ehdottamien käyttöehtojen ei voida katsoa sellaisenaan, eikä erityisen hyvin edes osittain, soveltuvan julkisen hallinnon pitämien muiden tietovarantojen käsittelyyn ja luovuttamiseen. Tällaisten muiden tietovarantojen käsittelyä, silloin kun ei ole kyse henkilötietolain alaisista tiedoista, säätelee yleensä julkisuuslaki. Julkisuuslain 1 §:n mukaan yleisenä periaatteena on, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia. Julkisuudesta voidaan poiketa vain lain nimenomaisella



säädöksellä. Näin ollen asiakirjojen julkisuutta käytännössä rajoittavia käyttöehtoja ei voida julkisten asiakirjojen kohdalla käyttää.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan pyrkimys laaja-alaisesti käytössä oleviin lisensointimalleihin on tavoiteltava asia. Lisenssimallin tai lisenssimallien tulisi olla teknisesti ja juridisesti yhteentoimivia myös kansainvälisellä tasolla. JHS-prosessin käyttöä avoimen datan lisenssiintimallien kansallisessa ohjauksessa voitaneen pitää harkinnan arvoisena asiana laajemminkin.

#### Näkemykset ehdotetuista toimenpiteistä ja tehtävistä

Valtiovarainministeriön työryhmän loppuraportissa esitetty näkemys siitä, että "tietovarantojen tiedot ovat laajasti koko yhteiskunnan käytössä", vastaa Helsingin kaupungin tietopolitiikkaa. Helsingin kaupungin avointa tietoa painottava tietopolitiikka toteutetaan Helsingin kaupungin tietotekniikkaohjelman 2012-2014 sekä Tietoa Stadista, Helsingin kaupungin tilasto- ja tutkimusohjelmat 2011-2015 mukaisesti.

Työryhmän esitys siitä, että valtiovarainministeriö yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa selvittää kuntasektorin tietovarantojen ja tietopalvelujen tilanne on kannatettava. Tähän selvitykseen tulisi myös Helsingin ja suurten kaupunkien osallistua, sillä ne sekä tuottavat säännöllisesti tietoa valtion eri viranomaisille että hyödyntävät valtion tietovarantoja, mm. tilastotietojen muodossa. Samassa yhteydessä voitaisiin selvittää, miten kuntia voidaan tukea ja ohjata yhtenäisten tietoaaineistojen tuottamiseen sekä kartoittaa seutututkimuksen ja -yhteistyön tietoaaineistotarpeet.

Helsinki Region Infoshare -hanke on antanut Helsingin kaupungille hyvää kokemusta tietojen avaamisesta. Tiedon avaamisen ja sen julkisen tiedon vapaan saatavuuden järjestäminen kytkeytyy keskeisesti julkisen sektorin eri viranomaisten käytössä oleviin ydintoiminnan perusjärjestelmien ominaisuuksiin ja erityisesti niiden avointen rajapintojen saatavuuteen ja tietojen vapaaseen käytettävyyteen eri yhteyksissä. Uushankinnoissa julkisen sektorin toimijoiden saattaisi olla syytä linjata yhdessä yli organisaatorajojen hankintastrategiaansa ja liittää tietojärjestelmiä koskevat avoimuuden vaatimukset viipymättä osaksi hankinnoissa noudatettavia hankintakriteereitä

Helsingin kaupunginhallitus on 12.3.2012 hyväksytyssä Vuoden 2013 talousarvioehdotuksen raami ja talousarvio- sekä taloussuunnitelmaehdotuksen 2013-2015 laatimisoheissa omalta osaltaan todennut, että "Kaikkien virastojen tulee edistää tietojen avointa ja vapaata jakelua avaamalla julkiset tietovarantonsa vapaasti saataville. Hallintokuntien tulee ottaa huomioon kaupunkiyhteinen



02.05.2012

Kj/4

tavoitearkkitehtuuri ja hankeohjaus sekä varmistaa uushankinnoissa sovellusten avoimet rajapinnat ja yhteensopivuudet.”

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan julkisten toimijoiden on kiirehdittävä tietovarantojen avaamista vapaasti ja maksutta saataville vastaavasti, ja edellyttää nämä toimenpiteet rahoitettavaksi kunkin viranomaisen itsensä toimesta osana viranomaisen normaalia talouden ja toiminnan suunnittelua ja toteutusta. Keskeiset kansalliset perustietovarannot tulisi saada avoimesti saataville ja maksutta käytettäväksi jo vuoden 2013 alusta.

**Esittelijä**

kaupunginjohtaja  
Jussi Pajunen

**Lisätiedot**

Leena Mällänen, tietopalveluyksikön päällikkö, puhelin: 310 36059  
leena.mallanen(a)hel.fi

**Liitteet**

- 1 Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt-julkaisusta
- 2 Valtiovarainministeriön julkaisuja 2-2012, Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt

**Otteet**

**Ote**

Otteen saaja

**Otteen liitteet**

Esitysteksti

**Päätösehdotus**

Kaupunginhallitus päättäne antaa valtiovarainministeriön Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt - loppuraportista seuraavan lausunnon:

Helsingin kaupunki toteaa, että julkisen sektorin rooli yhteiskunnan digitaalisten palvelujen kehittämisessä ja myös digitaalisen liiketoiminnan kehittämisessä on merkittävä.

Tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittamiseksi ja digitaalisten palvelujen kehittämiseksi julkishallinnon tietovarantojen avaamista mahdollisimman laajasti ja maksuttomasti koko yhteiskunnan käyttöön tulee kiirehtiä.

Julkishallinnon tietovarantojen avaamisessa eri viranomaisten omaehtoista vastuuta ja velvollisuutta julkisten tietovarantojen aktiivisesta avaamisesta vapaasti saataville tulee korostaa. Keskeiset kansalliset perustietovarannot tulee edellyttää avoimesti saataville ja maksutta käytettäväksi jo vuoden 2013 alusta. Kansallisen

**Postiosoite**

PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
hallintokeskus@hel.fi

**Käyntiosoite**

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/hallintokeskus>

**Puhelin**

+358 9 310 1641

**Faksi**

+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

FI0680001200062637

**Alv.nro**

FI02012566



02.05.2012

Kj/4

vaikuttavuuden aikaansaaminen edellyttää julkiselta sektorilta toimenpiteitä yli organisaatiorajojen.

#### Tietoluovutuksista perittäviä maksuja koskevat periaatteet

Loppuraportissa esitetty periaate, että julkisen hallinnon viranomaisten välisestä tiedon sähköisestä vakiomuotoisesta luovutuksesta viranomaistarkoituksiin ei peritä maksua, on kannatettava. Myös periaate siitä, että julkisen hallinnon viranomaisten sähköisessä muodossa olevat tiedot ovat mahdollisimman laajasti kansalaisten, yritysten, tutkimuksen, koulutuksen ja koko yhteiskunnan saatavilla, on kannatettava.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan julkisten tietovarantojen avaamista vapaasti ja maksutta saataville on kiirehdittävä ja edellytettävä toimenpiteet rahoitettavaksi kunkin viranomaisen itsensä toimesta osana viranomaisen normaalia talouden ja toiminnan suunnittelua ja toteutusta.

#### Avoimen datan lisenssimalli

Helsingin kaupunki toteaa yleisesti, että työryhmän esittämä lisenssimalli on selkeä, yksinkertainen ja sellaisenaan käyttäjäystävällinen. Se soveltuu hyvin käyttäväksi julkisen hallinnon sellaisiin tietoaisteisiin, joiden luovuttamiselle ei ole mitään lainsäädännöstä johtuvia rajoitteita.

Lisensoinnin eli käyttöoikeuden myöntämisen edellytyksenä on, että lisenssin myöntäjällä on tekijänoikeudet lisensoitavaan aineistoon. Tekijänoikeudesta säädetään tekijänoikeuslaissa (404/1961). Lisensoinnilla ei luovuta itse tekijänoikeudesta vaan se säilyy alkuperäisellä tekijänoikeuden haltijalla. Yleensä tekijänä ja siten tekijänoikeuden haltijana on luonnollinen henkilö, mutta esimerkiksi työsuhteessa tehtyyn aineistoon voi syntyä tekijänoikeus myös työnantajalle joko sopimukseen tai lainsäädännökseen perustuen.

Käyttöoikeuden luovuttaminen on sopimukseen perustuva oikeustoimi ja sen sisältö voidaan sellaisenaan muotoilla suhteellisen vapaasti. Lisenssimallin mukainen lisenssi on vakioehtoinen sopimus, johon lisenssin eli käyttöoikeuden saaja joutuu sitoutumaan ilman mahdollisuutta neuvotella ehtojen sisällöstä. Käytännössä muunlainen menettelytapa ei ole tällaisissa massaluovutuksissa mahdollinen. Lisenssimallin kohdassa 1 Yleistä todetaankin, että ”vastaanottamalla aineistoa käyttäjä hyväksyy tämän lisenssin ehdot”. Vastaanotto parempi termi tässä voisi kuitenkin olla esimerkiksi ”käyttö”. Julkaistun aineiston pelkkä vastaanotto ja esimerkiksi aineiston lukeminen ei voine edellyttää lisenssiä, vaan lisenssi tarvitaan vasta aineiston



kopioimiseen, levittämiseen, muokkaamiseen ja muuhun vastaavaan hyödyntämiseen.

Lisenssimallin kohdassa 2.1 on määritelty käyttöoikeus hyvin laajaksi. Se kattaa aineiston monenlaisen muokkaamisen ja sen yhdistämisen muuhun aineistoon ja aineiston sekä kaupallisen että ei-kaupallisen hyödyntämisen. Laajasti määritelty käyttöoikeus tukee erittäin hyvin avoimen datan tarkoitusta. Käyttöoikeutta rajoittavat tekijät on lueteltu lisenssimallin kohdassa 2.2. Näiden rajoitusten ei voida katsoa tarpeettomasti rajoittavan aineiston käyttöä.

Lisenssimallin kohdassa 2.3. on määritelty aineiston tuottajan velvollisuudet ja vastuut. Tämä osuus ei varsinaisesti ole käyttöoikeuden myöntämisen kannalta oikeudellisesti tarpeen. Aineiston tuottajan velvollisuudet ja vastuut, jos ne halutaan mainita, voidaan mainita myös muussa yhteydessä aineistoa luovutettaessa.

Helsinki Region Infoshare (HRI) -hankkeessa on määritelty avoin lisenssipolitiikka hankkeen omalla ja hankkeen itse määrittämällä tietopolitiikalla. Aineistoja on tähän mennessä avattu jo noin 800. Helsinki Region Infoshare -avoimen tiedon verkkopalvelun kokemuksia voidaan hyödyntää lisenssiöinnin kehittämisessä.

Kansallisten perusrekisterien avoimen lisenssiöintimallin käsittelyä JHS-prosessissa voitaneen pitää kannatettavana. Menettelytapa antaisi mahdollisuuden käsitellä erilaisia linjaustarpeita ja kanavan mahdollisesti tarvittavaan kansalliseen ohjaukseen.

## Perusrekisteritietojen käyttöehdot

Perusrekisterit ovat yhteiskunnan keskeisistä perusyksiköistä, kuten henkilöistä ja yhteisöistä, tietoja sisältäviä rekistereitä. Perusrekisterit ovat henkilötietolain (523/1999) 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja henkilörekistereitä. Näin ollen perusrekistereihin ja niihin sisältyvien tietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakea ja täydentävästi julkisuuslakia (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999). Lisäksi eri rekistereistä säädetään erityislainsäädännössä.

Sekä erilaisia perusrekisterejä että niitä koskevaa lainsäädäntöä on siis runsaasti. Eri perusrekisterejä koskevat jonkin verran erilaiset säännökset. Tämä todetaan työryhmän ehdotuksen mukaisissa käyttöehdoissa, kohdassa 1.2. Käyttöehdoissa todetaan myös, että ”käyttöehdot koskevat ensisijaisesti vain sellaisia perusrekisterin tietoja, joiden käsittelyyn liittyy lainsäädännöstä johtuvia ehtoja tai rajoituksia”.

Perusrekisterien tietojen käyttäjän näkökulmasta tämä on vaikea lähtökohta. Jotta käyttäjä saisi selville, mitä velvollisuuksia juuri hänen tarvitsemiinsa perusrekisteritietoihin liittyy, joutuu hän käytännössä



perehtymään lainsäädäntöön tarkasti. Siksi tällaisista yleisistä perusrekisterien tietojen käsittelyä koskevista käyttöehdoista ei ole juurikaan hyötyä. Käyttöehdot voisivat toimia paremmin mallina, jonka mukaan ryhdyttäisiin laatimaan eri perusrekisterien ja käyttötarkoitusten mukaisia ehtoja.

Käyttöehdoissa todetaan, että ne eivät sisällä velvoittavia oikeusohjeita ja ovat suositusluonteisia (kohta 1.2). Käyttöehdot ymmärretään kuitenkin terminä yleensä sitoviksi; käyttöehtojen mukaan toimiminen on edellytys sille, että ehtojen mukainen toiminta voidaan aloittaa ja sitä voidaan jatkaa. Sen vuoksi olisi parempi nimetä ehdotetut käyttöehdot ohjeiksi tai käyttöehtomalliksi.

Työryhmän ehdottamien käyttöehtojen ei voida katsoa sellaisenaan, eikä erityisen hyvin edes osittain, soveltuvan julkisen hallinnon pitämien muiden tietovarantojen käsittelyyn ja luovuttamiseen. Tällaisten muiden tietovarantojen käsittelyä, silloin kun ei ole kyse henkilötietolain alaisista tiedoista, säätelee yleensä julkisuuslaki. Julkisuuslain 1 §:n mukaan yleisenä periaatteena on, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia. Julkisuudesta voidaan poiketa vain lain nimenomaisella säädöksellä. Näin ollen asiakirjojen julkisuutta käytännössä rajoittavia käyttöehtoja ei voida julkisten asiakirjojen kohdalla käyttää.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan pyrkimys laaja-alaisesti käytössä oleviin lisensointimalleihin on tavoiteltava asia. Lisenssimallin tai lisenssimallien tulisi olla teknisesti ja juridisesti yhteentoimivia myös kansainvälisellä tasolla. JHS-prosessin käyttöä avoimen datan lisensointimallien kansallisessa ohjauksessa voitaneen pitää harkinnan arvoisena asiana laajemminkin.

#### Näkemykset ehdotetuista toimenpiteistä ja tehtävistä

Valtiovarainministeriön työryhmän loppuraportissa esitetty näkemys siitä, että "tietovarantojen tiedot ovat laajasti koko yhteiskunnan käytössä", vastaa Helsingin kaupungin tietopolitiikkaa. Helsingin kaupungin avointa tietoa painottava tietopolitiikka toteutetaan Helsingin kaupungin tietotekniikkaohjelman 2012-2014 sekä Tietoa Stadista, Helsingin kaupungin tilasto- ja tutkimusohjelmat 2011-2015 mukaisesti.

Työryhmän esitys siitä, että valtiovarainministeriö yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa selvittää kuntasektorin tietovarantojen ja tietopalvelujen tilanne on kannatettava. Tähän selvitykseen tulisi myös Helsingin ja suurten kaupunkien osallistua, sillä ne sekä tuottavat säännöllisesti tietoa valtion eri viranomaisille että hyödyntävät valtion tietovarantoja, mm. tilastotietojen muodossa. Samassa yhteydessä voitaisiin selvittää, miten kuntia voidaan tukea ja ohjata yhtenäisten





tietoaineistojen tuottamiseen sekä kartoittaa seutututkimuksen ja -yhteistyön tietoaineistotarpeet.

Helsinki Region Infoshare -hanke on antanut Helsingin kaupungille hyvää kokemusta tietojen avaamisesta. Tiedon avaamisen ja sen julkisen tiedon vapaan saatavuuden järjestäminen kytkeytyy keskeisesti julkisen sektorin eri viranomaisten käytössä oleviin ydintoiminnan perusjärjestelmien ominaisuuksiin ja erityisesti niiden avointen rajapintojen saatavuuteen ja tietojen vapaaseen käytettävyyteen eri yhteyksissä. Uushankinnoissa julkisen sektorin toimijoiden saattaisi olla syytä linjata yhdessä yli organisaatorajojen hankintastrategiaansa ja liittää tietojärjestelmiä koskevat avoimuuden vaatimukset viipymättä osaksi hankinnoissa noudatettavia hankintakriteereitä

Helsingin kaupunginhallitus on 12.3.2012 hyväksytyssä Vuoden 2013 talousarvioehdotuksen raami ja talousarvio- sekä taloussuunnitelmaehdotuksen 2013-2015 laatimisoheissa omalta osaltaan todennut, että ”Kaikkien virastojen tulee edistää tietojen avointa ja vapaata jakelua avaamalla julkiset tietovarantonsa vapaasti saataville. Hallintokuntien tulee ottaa huomioon kaupunkiyhteinen tavoitearkkitehtuuri ja hankeohjaus sekä varmistaa uushankinnoissa sovellusten avoimet rajapinnat ja yhteensopivuudet.”

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan julkisten toimijoiden on kiirehdittävä tietovarantojen avaamista vapaasti ja maksutta saataville vastaavasti, ja edellyttää nämä toimenpiteet rahoitettavaksi kunkin viranomaisen itsensä toimesta osana viranomaisen normaalia talouden ja toiminnan suunnittelua ja toteutusta. Keskeiset kansalliset perustietovarannot tulisi saada avoimesti saataville ja maksutta käytettäviksi jo vuoden 2013 alusta.

## Esittelijä

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Helsingin kaupungilta lausuntoa julkaisustaan Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt. Julkaisu on Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistämisen -työryhmän loppuraportti.

Valtiovarainministeriön lausuntopyynnössä on toivottu erityisesti näkemyksiä neljästä työryhmän ehdotuksesta:

- näkemys tietoluovutuksista perittäviä maksuja koskevista periaatteista, niiden toteuttamisesta ja vaikutuksista
- näkemys julkisen hallinnon avoimen datan lisenssimallista ja sen soveltuvuudesta julkisen hallinnon sellaisiin tietoaineistoihin, joiden luovuttamiselle ei ole mitään lainsäädäntöön perustuvia rajoituksia



02.05.2012

Kj/4

- näkemys perusrekisteritietojen käyttöehdoista ja niiden soveltamisesta perusrekisterien ja julkisen hallinnon viranomaisten muiden tietovarantojen tietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen
- näkemys ehdotetuista toimenpiteistä ja tehtävistä.

Valtiovarainministeriö on toivonut lisäksi tietoa siitä, onko lausunnonantaja jo tehnyt tietovarantojen kartoitusta esimerkiksi osana tietoarkkitehtuuryötä, missä vaiheessa se on sekä mitä suunnitelmia lausunnonantajalla mahdollisesti on tietovarantojensa avaamiseksi uudelleen käyttöä varten.

Helsingin kaupungin lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet hallintokeskuksen lisäksi talous- ja suunnittelukeskus, tietokeskus ja kiinteistövirasto.

Esittelijä

kaupunginjohtaja  
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Leena Mällänen, tietopalveluyksikön päällikkö, puhelin: 310 36059  
leena.mallanen(a)hel.fi

**Liitteet**

- 1 Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt-julkaisusta
- 2 Valtiovarainministeriön julkaisuja 2-2012, Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt

**Otteet**

**Ote**

Otteen saaja

**Otteen liitteet**

Esitysteksti

**Päätöshistoria**

Kaupunginlakimies 20.3.2012

HEL 2012-003420 T 07 00 00

**Tausta**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Helsingin kaupungilta lausuntoa julkaisustaan Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt (valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2012). Julkaisu on Julkishallinnon

**Postiosoite**

PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
hallintokeskus@hel.fi

**Käyntiosoite**

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/hallintokeskus>

**Puhelin**

+358 9 310 1641

**Faksi**

+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

FI0680001200062637

**Alv.nro**

FI02012566



02.05.2012

Kj/4

tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen -työryhmän loppuraportti.

Valtiovarainministeriön lausuntopyynnössä on toivottu erityisesti näkemyksiä neljästä työryhmän ehdotuksesta (lausuntopyyntö, s. 2). Näistä kaksi (ehdotus nro 2, lisenssimalli ja ehdotus nro 3, perusrekisteritietojen käyttöehdot) kuuluu oikeuspalvelujen toimialaan.

## Lisenssimalli

Valtiovarainministeriön lausuntopyynnössä on pyydetty esittämään näkemys työryhmän esittämästä avoimen datan lisenssimallista ja sen soveltuvuudesta julkisen hallinnon sellaisiin tietoaineistoihin, joiden luovuttamiselle ei ole mitään lainsäädäntöön perustuvia rajoitteita.

Yleisesti voidaan todeta, että työryhmän esittämä lisenssimalli on selkeä, yksinkertainen ja sellaisenaan käyttäjäystävällinen. Se soveltuu hyvin käyttäväksi julkisen hallinnon sellaisiin tietoaineistoihin, joiden luovuttamiselle ei ole mitään lainsäädännöstä johtuvia rajoitteita.

Lisenssin eli käyttöoikeuden myöntämisen edellytyksenä on, että lisenssin myöntäjällä on tekijänoikeudet lisensoitavaan aineistoon. Tekijänoikeudesta säädetään tekijänoikeuslaissa (404/1961). Lisenssinolla ei luovuta itse tekijänoikeudesta vaan se säilyy alkuperäisellä tekijänoikeuden haltijalla. Yleensä tekijänä ja siten tekijänoikeuden haltijana on luonnollinen henkilö, mutta esimerkiksi työsuhteessa tehtyyn aineistoon voi syntyä tekijänoikeus myös työnantajalle joko sopimukseen tai lainsäädännökseen perustuen.

Käyttöoikeuden luovuttaminen on sopimukseen perustuva oikeustoimi ja sen sisältö voidaan sellaisenaan muotoilla suhteellisen vapaasti. Lisenssimallin mukainen lisenssi on vakioehtoinen sopimus, johon lisenssin eli käyttöoikeuden saaja joutuu sitoutumaan ilman mahdollisuutta neuvotella ehtojen sisällöstä. Käytännössä muunlainen menettelytapa ei ole tällaisissa massaluovutuksissa mahdollinen. Lisenssimallin kohdassa 1 Yleistä todetaankin, että ”vastaanottamalla aineistoa käyttäjä hyväksyy tämän lisenssin ehdot”. Vastaanotto parempi termi tässä voisi kuitenkin olla esimerkiksi ”käyttö”. Julkaistun aineiston pelkkä vastaanotto ja esimerkiksi aineiston lukeminen ei voine edellyttää lisenssiä, vaan lisenssi tarvitaan vasta aineiston kopioimiseen, levittämiseen, muokkaamiseen ja muuhun vastaavaan hyödyntämiseen.

Lisenssimallissa on määritelty käyttöoikeus hyvin laajaksi (lisenssimallin kohta 2.1). Se kattaa aineiston monenlaisen muokkaamisen ja sen yhdistämisen muuhun aineistoon ja aineiston sekä kaupallisen että ei-kaupallisen hyödyntämisen. Laajasti määritelty käyttöoikeus tukee erittäin hyvin avoimen datan tarkoituspäriä.



Käyttöoikeutta rajoittavat tekijät on lueteltu lisenssimallin kohdassa 2.2. Näiden rajoitusten ei voida katsoa tarpeettomasti rajoittavan aineiston käyttöä.

Lisenssimallin kohdassa 2.3. on määritelty aineiston tuottajan velvollisuudet ja vastuut. Tämä osuus ei varsinaisesti ole käyttöoikeuden myöntämisen kannalta oikeudellisesti tarpeen. Aineiston tuottajan velvollisuudet ja vastuut, jos ne halutaan mainita, voidaan mainita myös muussa yhteydessä aineistoa luovutettaessa.

#### Perusrekisteritietojen käyttöehdot

Perusrekisterit ovat yhteiskunnan keskeisistä perusyksiköistä, kuten henkilöistä ja yhteisöistä, tietoja sisältäviä rekistereitä. Perusrekisterit ovat henkilötietolain (523/1999) 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja henkilörekistereitä. Näin ollen perusrekistereihin ja niihin sisältyvien tietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia ja täydentävästi julkisuuslakia (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999). Lisäksi eri rekistereistä säädetään erityislainsäädännössä.

Sekä erilaisia perusrekisterejä että niitä koskevaa lainsäädäntöä on siis runsaasti. Eri perusrekisterejä koskevat jonkin verran erilaiset säännökset. Tämä todetaan työryhmän ehdotuksen mukaisissa käyttöehdoissa, kohdassa 1.2. Käyttöehdoissa todetaan myös, että ”käyttöehdot koskevat ensisijaisesti vain sellaisia perusrekisterin tietoja, joiden käsittelyyn liittyy lainsäädännöstä johtuvia ehtoja tai rajoituksia”.

Perusrekisterien tietojen käyttäjän näkökulmasta tämä on vaikea lähtökohta. Jotta käyttäjä saisi selville, mitä velvollisuuksia juuri hänen tarvitsemiinsa perusrekisteritietoihin liittyy, joutuu hän käytännössä perehtymään lainsäädäntöön tarkasti. Siksi tällaisista yleisistä perusrekisterien tietojen käsittelyä koskevista käyttöehdoista ei ole juurikaan hyötyä. Käyttöehdot voisivat toimia paremmin mallina, jonka mukaan ryhdyttäisiin laatimaan eri perusrekisterien ja käyttötarkoitusten mukaisia ehtoja.

Käyttöehdoissa todetaan, että ne eivät sisällä velvoittavia oikeusohjeita ja ovat suositusluonteisia (kohta 1.2). Käyttöehdot ymmärretään kuitenkin terminä yleensä sitoviksi; käyttöehtojen mukaan toimiminen on edellytys sille, että ehtojen mukainen toiminta voidaan aloittaa ja sitä voidaan jatkaa. Sen vuoksi olisi parempi nimetä ehdotetut käyttöehdot ohjeiksi tai käyttöehtomalliksi.

Työryhmän ehdottamien käyttöehtojen ei voida katsoa sellaisenaan, eikä erityisen hyvin edes osittain, soveltuvan julkisen hallinnon pitämien muiden tietovarantojen käsittelyyn ja luovuttamiseen. Tällaisten muiden tietovarantojen käsittelyä, silloin kun ei ole kyse henkilötietolain alaisista tiedoista, säätelee yleensä julkisuuslaki. Julkisuuslain 1 §:n



02.05.2012

Kj/4

mukaan yleisenä periaatteena on, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia. Julkisuudesta voidaan poiketa vain lain nimenomaisella säädöksellä. Näin ollen asiakirjojen julkisuutta käytännössä rajoittavia käyttöehtoja ei voida julkisten asiakirjojen kohdalla käyttää.

Lisätiedot

Mäkinen Kaisa, ma. kaupunginasiainmies, puhelin: 310 36178  
kaisa.makinen(a)hel.fi

**Postiosoite**

PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
hallintokeskus@hel.fi

**Käyntiosoite**

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/hallintokeskus>

**Puhelin**

+358 9 310 1641

**Faksi**

+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

FI0680001200062637

**Alv.nro**

FI02012566