



JulkICT

Eeva Lantto, Sami Kivivasara

7.4.2015

Ohjelmistojen ja konsulttiselvitysten omistusoikeudet ja rajapintojen käyttö uudistetavissa JIT-ehdoissa (JHS 166)

1. Asian tausta ja ehtojen erityinen arvioinnin tarve

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 2/2012 vp koskien sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmiä ja niiden rahoitusta on todettu JIT-ehtojen muutostarpeesta tiivistäen seuraavaa:

”Valiokunnan näkemyksen mukaan julkisen hallinnon IT-sopimusehtoja (JIT 2007 ehdot) on tarpeen muuttaa siten, että ne tukevat yhteentoimivuuden edistämistä niin omistusoikeuksien kuin myös rajapintojen käytön osalta. Sopimusehtojen piiriin tulisi kuulua myös valtionapuviranomaisten valtionavustusten käytön ehdot IT-hankkeille.”

Tämän muistion tarkoituksena on tarkastella ohjelmistojen, sovellusten ja konsulttiselvitysten hankintaan liittyviä kysymyksiä. Näkökulmana on, miten JHS-työryhmän ehdotus JIT 2014 sopimusehdoista vastaa tavoitteeseen parantaa hankintayksiköiden mahdollisuuksia tehdä sellaisia sopimuksia, joihin liittyvät omistusoikeutta ja tietoja koskevat ehdot mahdollistavat ja edistävät avoimien rajapintojen käyttöä, hankittujen sovellusten ja selvitysten avointa uudelleen käyttöä ja yhteentoimivuuden edistämistä julkisen hallinnon tietohallinnossa.

2. Tilaajan tarpeista liittyen ohjelmiston tekijänoikeuksiin ja rajapintojen avoimuuteen

Tilaajalla on pääsääntöisesti aina tarve:

1. vapaasti itse käyttää ohjelmistoa (käyttö, kopiointi)
2. muuttaa ohjelmistoa (muutosoikeus)

Lisäksi usein tilaajalla on tarve:

3. antaa ohjelmisto muualle käytettäväksi ilman rajoituksia, em. oikeuksin, muutettuna tai muuttamatta (levitysoikeus)



Muualle käytettäväksi antamiseen liittyy tilaajan mahdollisuus uudelleenkäyttää ohjelmistoa tasapuolisten kilpailutusten, toimittajalukottomuuden ja osaamisen turvaamiseksi.

Tarve levitysoikeuteen julkisen hallinnon hankintayksiköllä on myös siitä syystä, että oikeudet mahdollistavat myös muiden kuin hankintayksikön käyttäen hankittua ohjelmistoa omassa toiminnassaan tai oman sovelluskehityksensä osana.

Nykyisten JIT 2007 ehtojen pääsääntönä on, että tilaaja saa edellä mainituista oikeuksista kaksi ensimmäistä. JHS-työryhmän ehdottamissa uusissa ehdoissa pääsääntö on sama.

JHS-työryhmän ehdottamissa uusissa ehdoissa JHS 166:n liitteen 8 mukaisten avoimen lähdekoodin ehtojen käyttäminen antaisi tilaajalle myös kolmannessa kohdassa tarkoitettuja ehdot (levitysoikeuden).

Tilaajan näkökulmasta ei ole tarvetta tekijänoikeuden poistamiseen toimittajalta eli oikeuteen kieltää toimittajaa taikka kolmansia käyttämästä ja kehittämästä ohjelmistoa. Tilaajan näkökulmasta olisi päinvastoin hyvä, että muutkin kuin toimittaja voisivat käyttää ja kehittää ohjelmistoa. Tällöin mahdollistetaan saman järjestelmän toimittaminen monelle tilaajalle, myös eri toimittajien toimesta. Tilaajalla ei myöskään pääsääntöisesti ole intressiä ottaa IPR-oikeuksia hallintaansa ja tätä kautta joutua hallitsemaan sitä, millä tavalla ja kuinka laajasti oikeuksia käytetään markkinoilla eri toimittajien toimesta.

Toimittajan lähdekoodin julkaisemista koskevilla vaatimuksilla sekä yhteisen tiedon keräämisellä olemassa olevista sovelluksista ja lähdekoodijulkaisuista edistetään tilaajien mahdollisuutta saada tietoa jo kehitetyistä sovelluksista, jotta samaa sovellusta ja sovelluskehitystä ei tilattaisi uudelleen. Julkaiseminen on edellytys myös mahdolliselle julkiselle ohjelmiston kehitystyölle.

Tilaajalla on myös tarve pyrkiä estämään tilaajan datan uudelleenkäytön vaikeudesta tai mahdottomuudesta aiheutuvia toimittajalukkoja eli pyrkiä varmistamaan mahdollisuus vaihtaa järjestelmä sekä mahdollistamaan uuden kilpailutuksen tasapuolisempi hankintavertailu.

Avoimen lähdekoodin ehtojen mukaan toimittaessa tilaajalla ja kolmansillakin on mahdollisuus käyttää ohjelmistoa edellä kuvattujen tarpeiden mukaisella tavalla, vaikka tekijänoikeus säilyy toimittajalla. Avoimen lähdekoodin käytön suositteluksella ja ns. data-lukottomuusehdoilla JIT-ehdoissa voidaan edesauttaa tarkastusvaliokunnan mietinnössä esitettyjen epäkohtien poistumista ilman että tarpeettomasti vaikeutetaan sovellushankintoja ja nostetaan sovellusten hintaa vaatimalla tilaajalle tekijänoikeudet hankittavaan ohjelmistoon.

3. Avoimen lähdekoodin lisenssi vs. tekijänoikeuksien vaatiminen tilaajalle

Avoimen lähdekoodin lisenssin periaatteella toteutetuissa hankinnoissa tilaaja saa tekijänoikeuteen verrattuna vastaavat hyödyntämisoikeudet, jotka edesauttavat toimittajalukkojen poistamista. Avoimen lähdekoodin lisenssien suosiminen kasvattaa osaamista teknologioista, joita voidaan käyttää uudelleen ja synnyttää teknologiaan liittyvää ekosysteemiä, mikä hyödyttää myös tilaajana olevia julkisyhteisöjä. Toimittajalla puolestaan on mahdollisuus uusiokäyttää koodia täysimääräisesti sekä hankkia samalle teknologialle uusia asiakkaita. Toimittajalla on luontainen insenttiivi huolehtia tuotehallinnasta. Toimittajalla on myös tähän liittyvä osaaminen. Toimittaja voi tarjota palveluitaan edullisemmin ja laadukkaammin.

Mikäli toimittaja voi valita avoimen lähdekoodin lisenssityypin ja voi edellyttää, että alustaohjelmistot (käyttöjärjestelmä ja tietokannat) ovat suljettujakin, laskee toimittajan liiketoiminnan kannalta välttämättömien valintamahdollisuuksien säilyttäminen hankinnan hintaa.

Tekijänoikeuden vaatiminen tilaajalle johtaisi siihen, että sovellusten hankinta on todennäköisesti kalliimpaa ja myös niiden ylläpito on kalliimpaa ja huonompaa eikä uudelleenkäyttöä synny, vaan tilaajat jäävät yksin sovelluksensa kanssa ja järjestelmät eriytyvät, koska tarvittavaa osaamista tekijänoikeuden hallinnointiin ei tilaajalla yleensä ole. Toimittaja puolestaan ei voi käyttää uudelleen aikaisemmin tehtyjä osia eikä voi käyttää sovellusta uudelleen. Toimittaja voi työskennellä vain yhtä tilaajaa varten ja kaikki työ tulee sen takia tehdä ns. nollasta. Ylläpito tehdään vain yhtä tilaajaa varten ja vain tämän havaitsemien ongelmien perusteella. Toimittaja joutuu siksi tarjoamaan sovelluskehityksen ja ylläpidon kalliimmalla. On mahdollista, että tilaaja valitsee myöhemmin toisen toimittajan, mutta tämä joutuisi tekemään merkittävää perehtymistyötä vain yhden asiakkaan tarpeisiin, mistä aiheutuisi turhia kustannuksia.

Poikkeuksellisesti jollain hankintayksiköllä voi olla tarkoituksenmukaista yksittäisissä tilanteissa hankkia tekijänoikeudet itselleen (esim. MML:n paikkatietoikkuna.fi). Tällöin tyypillisesti hankinta liittyy keskeisellä tavalla organisaation ydintoimintaan. Hankitun tekijänoikeuden asianmukainen hyödyntäminen edellyttää tuotehallintavastuun ja jatkokehitysvastuun ottamista. Erityistarpeista huolimatta suositeltavat vakiosopimusehdot tulee tehdä tyypillisten käyttötilanteiden mukaan.

Myös suljettu lisenssi voi joissakin tilanteissa olla riittävä, tai perusteltavissa. Mikäli lisenssi on suljettu, on muiden tilaajien ja muiden toimittajien mahdollisuus hyödyntää tuloksia rajoitettu. Suljettu lisenssi voi kuitenkin liittyä toimittajan liiketoiminnan suojaamisintressiin, jolloin käytännössä muuta vaihtoehtoa hankkia tiettyyn tarkoitukseen ohjelmistoa ei ole tai sen hankinta on kalliimpaa.

4. Datalukottomuusehdoista

Avoimen lähdekoodin ehtojen lisäksi ns. datalukottomuusehdoilla estetään tilaajan datan uudelleenkäytön vaikeudesta tai mahdottomuudesta aiheutuvia toimittajalukkoja eli helpotetaan järjestelmän vaihtamista sekä tehdään hankintavertailuista tasapuolisemmat. Datalukottomuusehdoilla helpotetaan myös datan avaamista. Tilajalta datalukottomuusehdoilla saatavien etujen hyödyntäminen edellyttää tietoarkkitehtuuriin ja tiedon hallintaan liittyvää osaamista.

Datakuvauksen olemassaolon vaatiminen sopimuksessa tarkoittaa, että kaiken tallennetun datan kuvaus, muotoiluineen ja metatietoineen, on tilaajan saatavilla ja haluttaessa julkaistavissa. Tietoaineiston avoimuusvaatimuksesta johtuen ei saa tulla IPR:istä johtuvia esteitä sille, että tilaajan tietoaineistoa ei voisi käsitellä toisella tietojärjestelmällä, esim. patentin takia. Vastuu mahdollisista IPR-loukkauksista on toimittajalla.

5. Avoimet rajapinnat hankinnoissa

Mikäli toimitusehdoiksi valitaan avoimen lähdekoodin lisenssi ja ehtoihin sisältyvät edellä kuvatut datalukottomuutta ja datakuvausta koskevat ehdot, koskevat mainitut ehdot myös tilaajan sovelluksen rajapintoja (esim. tilaajan tietojärjestelmiin).

6. Julkaisovelvollisuus

Toimittaja voidaan avoimen lähdekoodin lisenssin sopimuksessa velvoittaa julkaisemaan avoin lähdekoodi yleisesti (ei julkaista tilaajan asennusta, vaan julkinen sovellus). Tieto julkaistusta koodista voitaisiin velvoittaa saattamaan yleisesti yhteen paikkaan saataville (esim. avoindata.fi).

Julkaistun lähdekoodin ylläpito toimittajan osalta voidaan sopia suppeaksi ja on mahdollista, että kehitystyö tehdään kokonaan julkisesti, koska koodin avoimuuden johdosta muillakin on mahdollisuus huolehtia tuotehallinnasta. Muut toimittajat voivat myös tehdä toimituksia (muillekin kuin tilaajalle), investoida aikaansa teknologian oppimiseen, mikä lisää kilpailua ja laskee hintoja.

Sovelluksia koskevan tiedon saatavuus edistää tilaajien mahdollisuutta selvittää, millaisia sovelluksia on jo kehitetty. Tällä ehkäistään sellaisia tilanteita, että samasta sovelluksesta tai sovelluskehityksestä maksetaan toimittajille useaan kertaan.

7. Tilaaajan tarpeiden ja Eduskunnan tarkastusvaliokunnan näkemysten vaikutus uusiin JIT-ehtoihin

Edellä selostetuista tarpeista (jaksot 1 – 2) ja ratkaisuvaihtoehtoista (jaksot 3 – 6) johtuen JIT-ehtojen (JHS 166 Julkisen hallinnon IT-hankintojen yleiset sopimusehdot) liitteitä:

- 2. Erityisehtoja tilaajan sovellushankinnoista;
- 4. Erityisehtoja konsulttipalveluista;
- 7. Erityisehtoja ketterillä menetelmillä toteutettavista projekteista; ja
- 8. Erityisehtoja tilaajan sovellushankinnoista avoimen lähdekoodin ehdoin (JIT 2014 – Avoin koodi)

on valtiovarainministeriön toimesta arvioitu JHS-työryhmän antaman ehdotuksen jälkeen uudelleen erityisesti tilaajan ja julkisen hallinnon laajojen hyödyntämismahdollisuuksien ja vapaan kilpailun turvaamisen näkökulmasta.

Valtiovarainministeriö ehdottaa seuraavia muutoksia edellä mainittuihin liitteisiin:

- Liitteet 2 ja 7 muutetaan siten, että ne noudattavat avoimen lähdekoodin ohjelman ehtoja. Liitteiden alussa, käyttöohjeessa viitataan mahdollisuuteen käyttää tilannekohtaisesti myös ns. suljetun lisenssin ehtoja taikka toisaalta vaatia tekijänoikeudet tilaajalle.
- Liitteisiin 2 ja 7 lisätään toimittajalle (erikseen määritellyn) julkaistavan sovelluksen julkaisuvaatimus. Toimittaja on lisäksi velvollinen julkaisemaan tiedon julkaistavan sovelluksen julkaisusta Suomen julkisen hallinnon hallinnoimassa yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittäviä käsittelevässä portaalissa.
- Liite 8 muutetaan edellisistä muutoksista johtuen suljetun lisenssin sovellushankintojen erityisehdoiksi.
- Liitteessä 4 tilaajalle määritellään hyvin laajat, avoimet oikeudet, jotka sallivat tilaajan muokata työn tuloksia ja edelleen luovuttaa työn tulokset myös kolmansille täysin vapaasti. Tällä mahdollistetaan työn tulosten hyödyntäminen uudelleen myös muissa kuin hankintasopimuksen tarkoittamassa käyttötarkoituksessa. Toisaalta toimittajalle jää oikeuksien haltijana myös mahdollisuus hyödyntää tuloksia ja tulosten toteuttamisessa mahdollisesti kehitettyjä menetelmiä omassa toiminnassaan.

- Liitteen 4 käyttöohjeisiin lisätään maininta siitä, ettei konsultointiehtoja tulisi käyttää sovellusten hankinnassa, vaan liitteiden 2 tai 7 mukaisia ehtoja tai tarvittaessa liitteen 8 mukaisia ehtoja.

Lisäksi valtiovarainministeriö ehdottaa, että vielä selvitetään:

- mahdollisuus täydentää konsultointipalveluja koskevia erityisehtoja työn tulosten julkaisua koskevilla vaatimuksilla. Tällä edistettäisiin sitä, ettei samaa selvitys- tai vastaavaa työtä hankittaisi kahden hankintayksikön toimesta turhaan, kun työn tulokset olisivat julkisena tietona saatavilla.

Yhteenveto ja ehdotukset

Edellä on kuvattu JIT ehtoihin liittyviä muutostarpeita, etenkin sovellushankintojen osalta. Muutostarpeista johtuvana laajavaikutteisimpana on pidetty tekijänoikeuteen liittyvää kysymystä: Tulisiko julkisen hallinnon näkökulmasta sovellushankinnoissa hankkia avoin lisenssi, suljettu lisenssi vai tekijänoikeus tehtyyn sovellukseen.

Valtiovarainministeriö ehdottaa, että sovellushankintoja ja konsulttipalvelujen hankintoja koskeviin ehtoihin tehdään edellisessä jaksossa 6 kuvatut muutokset (avoimen ohjelman lisenssi ensisijaiseksi, konsulttityön laaja hyödyntämisoikeus, datalukottomuus, datakuvaus, työn tulosten julkaisuvaatimus), joilla edistetään vapaata kilpailua sekä taataan tilaajille riittävät sopimuksen alaisen työn tulosten hyödyntämismahdollisuudet kuitenkin poistamatta toimittajilta mahdollisuutta hyödyntää työnsä tulosta.