

Jak budeme řešit otevřená data ve veřejné správě?

Michal RADA
Ministerstvo vnitra ČR
michal.rada@mvcz.cz

INFORUM 2014: 20. ročník konference o profesionálních informačních zdrojích
Praha, 27.-28. 5. 2014

Anotace:

Otevřená data (opendata) vnímá Ministerstvo vnitra jako jeden ze základních pilířů eGovernmentu. Takzvaná "otevřená data veřejné správy" jsou koncipována jako mechanismy publikace strojově čitelných dat s jasnými veřejně popsány datovými modely, aby taková data byla za určitých definovaných podmínek využitelná kýmkoliv. Lidsky řečeno, taková data mohou být využívána jak pro potřeby veřejných služeb, tak pro potřeby občanů, tak pro potřeby komerčního i neziskového využití a dokonce se nad takovými daty dají vytvářet komerční služby a produkty. Nejedná se tedy jen o takzvaná protikorupční data, ale i produkční data využitelná v různých aplikacích a službách občanům, jako geografická data, informace o životním prostředí, jízdní řády, dopravní informace apod., nebo například výsledky kontrol atd. Postupně budeme přecházet k principu "all-public", kdy obecně platí, že data, u kterých to má smysl a která nepodléhají nějakému principu ochrany, jsou veřejná a ze své podstaty se jedná o otevřená data. Pojdme se společně podívat, jaká je historie otevřených dat v České republice, jaké jsou největší problémy v dané oblasti a jakým směrem se Česká republika a veřejná správa v oblasti opendat bude v následujících letech ubírat.

Otevřená data jsou data, která veřejná správa vypublikuje, jsou k dispozici pro kohokoliv, nikdo o ně nežadá, ale rovnou je využívá a jejich využívání se nijak neomezuje, nekontroluje a nesleduje. Taková data mohou být využívána nejen pro potřeby veřejných služeb, ale i pro potřeby občanů a komerčního i neziskového využití a dokonce se nad takovými daty dají vytvářet komerční služby a produkty. Publikace otevřených dat a otevřených služeb je jednou ze základních součástí aktivit Partnerství pro otevřené vládnutí, ke kterým ČR přistoupila.

Lidsky řečeno jsou otevřená data taková data, která publikuje veřejná správa "tak jak jsou" a nijak se neomezuje a nesleduje jejich využívání. To přináší obrovskou výhodu v možnostech jejich využití. Nad takovými daty mohou novináři, ale třeba i studenti dělat různé statistiky a agregované výstupy; lze nad nimi ale i vytvářet různé aplikace, které s daty pracují. Upřímně řečeno, jeden veliký XML soubor totiž běžnému člověku není prakticky k ničemu. Nemůžeme očekávat, že se samotnými "surovými daty" bude pracovat koncový uživatel (občan, či podnikatel sedící u počítače). Výhoda těchto dat je právě v tom, že je de facto bude využívat prakticky kdokoli, a to s pomocí aplikace. Příkladem mohou být různé aplikace využívající

jízdní řády, ale i data, u nichž si dosud veřejná správa “občanské” využití nedokázala představit. Takovou ukázkou jsou třeba data o lécích a léčivech, či otevřeně publikovaná data o kontrolách České obchodní inspekce.

Kriticky je třeba poznamenat, že jedním z problémů otevřených dat obecně je jakási nálepka, že “opendata jsou jen o protikorupčních opatření”, která na tuto bohubilou a potřebnou oblast vrhá zkreslené a ne příliš pozitivní světlo. Je třeba se oprostít od tohoto úhlu pohledu a stavět také na již existujících a využívaných zdrojích otevřených dat a otevřených službách, které jsou základem pro mnoho aplikací. Takovými zdroji je třeba RÚIAN, seznam orgánů veřejné moci,.opendata a openservices Českého úřadu zeměměřického a katastrálního, výstupy Českého statistického úřadu apod. Otevřená data přitom nejsou v prostředí Evropské unie a ČR novým pojmem, jejich historie paradoxně sahá již do počátku tisíciletí, kdy vznikla první verze harmonizace o opakovaném využívání informací veřejného sektoru (PSI), z jejichž principů vznikl mimo jiné i buzzword “opendata”.

V současné době nejen, že neexistuje právní rámec pro publikování otevřených dat a jejich využívání, a to včetně licenčních podmínek, ale není ani stanovena česká právní definice toho, co to jsou otevřená data a jejich model klasifikace a třídění dle jejich datových sad. Momentálně prakticky neexistují dostatečné reálné praktické zkušenosti, které by bylo možno sdílet napříč veřejnou správou a pomáhat konkrétním úřadům při řešení jejich problémů. Neexistuje totiž jednoduchý a univerzálně použitý model pro publikování otevřených dat.

Prakticky shrnuto: Veřejná správa neumí s otevřenými daty dostatečně pracovat (neumí je publikovat a neumí je využívat) a není vyjasněna zásadní otázka toho, zda úřad “smí” dělat “cokoliv navíc”, než mu říká zákon. Navíc nejsou dostatečně popsány rozdíly mezi “otevřenými daty” a “daty poskytovanými dle svobodného přístupu k informacím”.

Ministerstvo vnitra vnímá problematiku otevřených dat jako jednu z nejzásadnějších oblastí v rámci eGovernmentu. Ministerstvo vnitra pracuje v rámci otevřených dat v tuto chvíli na několika věcech, počínaje přípravou legislativy a konče osvětovou činností. Existuje Pracovní platforma pro otevřená data ve veřejné správě, v níž jsou zastoupeni nejen odborníci z Ministerstva vnitra a dalších institucí, ale i zástupci akademické obce a neziskového sektoru. V rámci otevřených dat v tuto chvíli pracujeme na technické specifikaci a přípravě sekce k otevřeným datům v rámci Portálu veřejné správy a především na přípravě obecného legislativního rámce pro publikování otevřených dat. Opendata jako nedílnou součást eGovernmentu promítáme do všech našich strategických dokumentů, včetně “Strategického rámce pro rozvoj eGovernmentu 2014+” a chceme nastavit takové principy, aby se publikování dat ve formě otevřených dat stalo pevnou součástí principů správy datového fondu veřejné správy. Postupně budeme přecházet na model vymezení okruhů otevřených dat a jejich publikování z informačních systémů s využitím automatizovaných procesů, jejich přípravy, generování a publikace. Budeme postupně naplňovat katalog otevřených dat veřejné správy takovými datovými zdroji, které splní podmínky pro otevřená data. V rámci modelu sdílených služeb zajistíme publikační platformu pro otevřená data, a to v rámci Portálu veřejné správy.

Naším cílem je, aby se otevřená data stala neoddelitelnou součástí e-governmentu a hlavně, aby z jejich publikace měli užitek především jejich uživatelé. To znamená nejen pomáhat orgánům veřejné moci při publikaci dat, ale pomáhat také tvůrcům aplikací, které by tato data využívaly.

Otevřená data začínají být zájmem i ostatních úřadů v ČR, a to nejen na úrovni místní samosprávy (kde obce a města často již otevřená data publikují), ale i na úrovni ministerstev a ostatních orgánů ústřední státní správy. Těm pak Ministerstvo vnitra v takových aktivitách pomáhá a konzultuje s nimi jejich zkušenosti.

Po technické stránce řešíme – a to nejen na národní, ale i na celoevropské úrovni – dva zásadní problémy. Jedním je klasifikace otevřených dat tak, aby jednotlivé datové sady bylo opravdu možno v budoucích katalozích účinně vyhledávat a třídit. A druhým je vazba mezi jednotlivými datovými sadami, kde účelem je publikovat taková data, která mohou být na aplikační vrstvě mezi sebou dále provázána a kombinována. Pro tyto oblasti existuje několik projektů, v nichž jsou zapojeny také instituce z České republiky a o něž se Ministerstvo vnitra aktivně zajímá.

Řekněme si pár příkladů již dnes publikovaných otevřených dat. Český úřad zeměměřický a katastrální publikuje obsah jednoho ze základních registrů (RÚIAN – Registr územní identifikace adres a nemovitostí) ve formě otevřených dat, a to v takzvaném “Veřejném dálkovém přístupu”, který je součástí RÚIANu. ČÚZK dále publikuje spoustu dalších dat z oblasti prostorových informací a geodat, a to také jako otevřená data a výstupy otevřených služeb. Česká obchodní inspekce publikuje ve formě otevřených dat výsledky svých kontrol a třeba i Český telekomunikační úřad opendata také publikuje. Ministerstvo vnitra má jako otevřená data takzvaný Seznam orgánů veřejné moci, tedy adresář všech úřadů v České republice i se základními údaji a kontakty. Velice zajímavá jsou i data Státního ústavu pro kontrolu léčiv. A to jsme hovořili jen o datech publikovaných ústředními orgány. Samostatnou kapitolou je publikace otevřených dat od samosprávy, ať už se to týká krajů, či jednotlivých měst a obcí.

Pojďme se tedy společně podívat na ty nejzásadnější aspekty otevřených dat. Tato oblast veřejné správy je častým terčem kritiky – jistě mnohdy oprávněné. Ovšem nelze souhlasit s názory, že se vůbec nic neudělalo a že bychom již otevřená data neměli. Existují již jak publikované datové sady otevřených dat, tak i aplikace které s těmito daty pracují. Problémem ale stále je nedostatečná legislativa a také to, že dosud neexistuje jeden centrální – nebo vlastně jakýkoliv – katalog informací o datových sadách. Současná vláda se k otázce otevřených dat staví otevřeně (jak také jinak) a má ve svých cílech v aktivitách v této oblasti pokračovat.