



Lausunto

05.12.2022

Asia: VN/22906/2020

Digitalisaation edistämisen ohjelman (Digiohjelma) lainsäädäntötyöryhmän koonti ja näkemykset digitalisaation säädöstilanteesta ja muutosehdotuksista

Työryhmä toivoo vapaata palautetta tunnistamiinsa tunnistamistaan teemoista ja niistä tehdyistä johtopäätöksistä

1. Onko muistiossa tunnistettu digitalisaation edistämisen kannalta keskeiset teemat lainsäädännön näkökulmasta?

-

2. Onko jokin teema jäänyt kokonaan tunnistamatta?

-

a. Työryhmän näkemykset lainvalmistelun kehittämistarpeista (luku 2 alalukuineen)

-

b. Työryhmän näkemykset nykylainsäädännön soveltamisen tukemisesta (luku 3 alalukuineen)

-

c. Työryhmän näkemykset nykylainsäädännön arviointitarpeista (luku 4 alalukuineen)

-

4. Vapaa palaute?

Kiitän raportista, joka osaltaan selvensi nykyistä lainsäädäntöä, sen tulkintoja ja kehittämissuuntia. Esitän joitakin huomioita lähinnä julkisten palveluiden kehittämiseen tähtäävän tiedon hyödyntämisen näkökulmasta. Raportin alkupuolella käsitellään julkisen hallinnon digitalisaation

edistämisen yleisiä tavoitteita ja myöhemmissä osissa pureudutaan nykyisen lainsäädännön haasteisiin näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Digikompassin mukaan tavoitteena on, että "ihmiskeskeiset digipalvelut muodostavat ennakoivan, ihmiskeskeisen ja tehokkaan palvelukokonaisuuden" sekä "julkisen hallinnon tietovarantojen sääntelystä on tietojen hyödyntämisen ja jakamisen tarpeettomat esteet tunnistettu ja purettu."

Tiedonsaantioikeuksia koskevassa osassa siteerataan toista raporttia, jonka mukaan "jos julkisen sektorin tietoja halutaan käytettävän laajemmin, joudutaan väistämättä pohtimaan jo ensisijaisessa käytössä myös toissijaista käyttöä sekä huomioimaan sen vaatimukset. Tämä edellyttää yhteistyötä potentiaalisten toisiokäyttäjien kanssa tai jopa mekanismien muokkaamisesta sellaiseksi, ettei jakoa varsinaiseen ensisijaiseen ja toissijaiseen käyttöön tehtäisikään, vaan tietoja kerättäisiin ja tallennettaisiin jo suoraan sellaiseen muotoon, että koko yhteiskunta voisi niitä hyödyntää."

Ajatus siitä, ettei jakoa ensisijaiseen ja toissijaiseen käyttöön tehtäisi kuulostaa ihannetason ajattelulta, jolla väistetään pureutumista käytännön realiteetteihin. Tiedon avaamisen tavoitteet tiedon mahdollisimman laajaksi hyödynnettävyydeksi ovat jaloja ja saattavat toimia sen tyyppisen tiedon osalta, joka voidaan avata yleiseen käyttöön. Merkittävä osa ainakin kuntasektorin käsittelemästä tiedosta on kuitenkin luonteeltaan henkilötiedoksi tulkittavaa tietoa, lisäksi maailmanpoliittisessa tilanteessa tarve huomioida yleisen turvallisuuden näkökohtia tiedon avaamisessa on merkittävästi vahvistunut. On epärealistista ajatella, että suurin osa julkisen hallinnon käsittelemästä tiedosta voisi olla avoimesti saatavilla erilaisten toimijoiden käyttöön riippumatta näiden toimijoiden tarkoituseristä.

Raportilla tunnistetaan tiedon käytön tarpeena julkisten palveluiden palvelukehitys. Palvelukehitys ymmärretään raportilla mielestäni kuitenkin melko kapeasti esim. yksittäisen palvelun digitaalisen palvelupolun luomisena korvaten aiempi manuaalisempi toiminta. Samaan aikaan raportilla tunnistetaan sanana ennakointi, joka niin ikään tulee Digikompassin tavoitteesta. Kuitenkin ennakointia on käsitelty raportissa sisällöltään hyvin kapeassa merkityksessä, jossa ennakoidaan tietyn hallintoasian tai palveluketjun käynnistyminen yksittäisen julkisen palvelun asiakkaan osalta. Raportilta ei ilmene, että ennakointi olisi käsitelty esimerkiksi ilmiötason ennakointina siinä merkityksessä, jossa esim. Sitra sen määrittelee: "Tulevaisuuteen vaikuttavien tekijöiden tunnistamista, vaihtoehtoisten tulevaisuuksien kartoittamista ja toimenpiteiden määrittelyä toivottuun tulevaisuuteen pääsemiseksi. Ennakointi tukee tulevaisuutta koskevaa päätöksentekoa, johon liittyy väistämättä epävarmuutta. Ennakoinnissa ei pyritä ennustamaan täsmällisesti tulevaisuutta." (<https://www.sitra.fi/tulevaisuussanasto/ennakointi/>)

Kunnan ja jatkossa myös hyvinvointialueiden toiminnassa korostuu julkisten palveluiden järjestäminen ja oletukseni on, että raportilla laajasti ennakoinnin yhteydessä tarkasteltu hallintolain mukaisten asioiden käsittely edustaa siihen nähden vain pientä osaa kunnallisen budjetin käytöstä. Kunnan tarpeena on pystyä ennakoimaan näköpiirissä olevia palvelutarpeen muutoksia esim. palveluverkon kehittämiseksi ja palveluiden resursoinnin varmistamiseksi sekä pyrkiäkseen toteuttamaan vaikuttavia ja kustannustehokkaita julkisia palveluita. Jotta tämän tyyppinen ennakointi olisi nykyistä laajemmin mahdollista, tarvitaan tiedon hyödyntämistä ilmiötason

ennakointiin - osan ilmiöistä ollessa paremmin ennakoitavissa (väestön muutokset, väestön ikääntyminen) ja osan heikommin ennakoitavissa (kuten koronapandemia tai Ukrainan sota, joilla on ollut merkittäviä vaikutuksia palvelutarpeen kehitykseen).

Keskeiseksi haasteeksi tiedon hyödyntämiseksi ilmiötason ennakointiin on koettu lainsäädännön tai lain tulkinnan esteet tietojen yhdistelemiseksi henkilötasolla etenkin hallintorajat ylittävällä tavalla. Raportilla pohdittiinkin ansiokkaasti tietosuoja sääntelyä ja sen tulkintaa ja toivottavaa onkin, että tämä keskustelu jatkuisi myös ilmiötason tiedon hyödyntämisen näkökulmasta. Henkilötason tietojen yhdistämisessä ei voitane lähteä ajatuksesta, että tiedot koottaisiin koko yhteiskunnan minkä tahansa toimijan miten vain hyödynnettäväksi. Hyödyntämisen mahdollisuuksiin ja käyttötarkoituksiin tarvittaisiin tätä nyansoidumpaa jäsenystä erityisesti julkisten palveluiden järjestämisen kehittämisen näkökulmasta.

Julkisten palveluiden vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden kehittämiseksi voisi olla hyödyllisempää tunnistaa erikseen tilanne, jossa tiedon hyödyntämistä tehdään julkisen hallinnon piirissä palvelujen järjestämiseen liittyvää tiedolla johtamista varten. Lainsäädännön ja -tulkinnan esteitä on tarpeen purkaa tällaiselta tiedon hyödyntämiseltä yli hallintorajojen, minkä ei tarvitse tarkoittaa tietojen avaamista erotuksetta minkä tahansa toimijan käyttöön. Kuntien tapauksessa tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi kansallisia tai hallintorajat ylittäviä yhteisiä tietovarantoja, joiden suunnittelussa ja joita koskevassa sääntelyssä huomioidaan riittävästi kunnan mahdollisuus hyödyntää kerättyjä tietoja riittävän tarkalla tasolla kunnan omaan tiedolla johtamiseen omaa kuntaa koskevin osin. Esimerkiksi suhteessa tietosuoja-asetukseen voisi olla tarpeen saada tällaiseen tietojen hyödyntämiseen muodostettua yhteisiä tulkintoja liittyen mm. käyttötarkoitusten informointiin ja henkilötietojen käsittelyn perusteisiin.

Henkilötason tietojen yhdistämisessä olisi tunnistettavissa ainakin kaksi eri tasoa. Ensinnäkin tilanne, jossa tiedot yhdistetään menettelyillä, joilla varmistetaan, etteivät yksilöivät tiedot palaudu palveluprosesseihin, mutta tarjoavat siitä huolimatta riittävän näkymän palveluiden järjestämisen tai palveluprosessin tiedolla johtamiseen ja kehittämiseen. Esimerkiksi palvelun asiakkaiden segmentointi älykkäillä algoritmeilla siten, ettei palveluprosessiin tuoda takaisin yksilötason tietoa siitä, kuka asiakas mihinkin segmenttiin kuuluu. Tällöin ei nähdäkseni ole kyse profiloinnista. Toisena tasona on tilanne, jossa palveluprosessiin tuodaan myös yksilötason tieto asiakkaan ominaisuuksista tietojen yhdistelyn lopputuloksena, jolloin kyse on profiloinnista. Profilointia raportillakin sivuttiin. Lisää pohdintaa voisi olla siitä, mitkä ovat esteitä henkilötason tietojen yhdistämiselle hallintorajat ylittäen niissä tilanteissa, jotka eivät ole profilointia. Toisaalta yhteisille tulkinnoille profiloinnin käytöstä julkisessa hallinnossa oikeusperusteineen olisi varmasti myös hyötyä.

Ymmärrän Digikompassin tarkoittaman ennakoivan ja ihmiskeskeisen palvelukokonaisuuden myös siitä näkökulmasta, että julkinen hallinto pystyisi ajoissa ohjaamaan ihmisen ennaltaehkäisevien palveluiden piiriin tilanteessa, jossa on nähtävissä kohonnut riski yksilön kokemalle heikommalle elämänlaadulle ja/tai raskaampien ja kalliimpien julkisten palveluiden tarpeelle, mikäli ennaltaehkäiseviin toimiin ei ajoissa ryhdytä. Elämäntapahtumalähtöistä ennakointia voisi pohtia tästä näkökulmasta sen ohella, että pohditaan hallintoasioiden käsittelyn käynnistymistä

ennakoivasti. Esimerkiksi varhaiskasvatuksessa ja opetuksessa on ymmärtääkseni käytettävissä varhaisempaa keinovalikoimaa, joka ei edellytä hallintolain mukaisten asioiden käsittelyn käynnistämistä, ja jolla voi silti olla oikea-aikaisesti toteutettuna suuri vaikuttavuus.

Oli ilo huomata, että myös yritysten ja yhteisöjen elinkaaren aikaiset liiketoimintatapahtumat muistetaan huomioida yksilöiden elämäntapahtumien ohella digitaalisten palveluiden ja tiedon hyödyntämisen kehittämisessä. Henkilötiedon osuus voi yrityksille suunnattujen palvelujen järjestämisen kehittämiseksi tarvittavassa tiedon hyödyntämisessä olla jonkin verran yksilöille suunnattuja palveluja pienempi, joskin esimerkiksi työllisyyspalveluissa voisi olla tarpeita pystyä yhdistämään niin yritysten kuin yksilöiden tietoja näiden palveluiden vaikuttavan ja tehokkaan johtamisen ja kehittämisen tarpeisiin.

Mattsson Jani
Espoon kaupunki - Johtava tietoarkkitehti