

Asia: VN/5386/2020

Lausuntopyyntö ehdotuksesta tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategiseksi tavoitteiksi

Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategiset tavoitteet

Ovatko strategiset tavoitteet kokonaisuutena realistisia ja ovatko ne vaikuttavia?

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Suomen Akatemian lausuntoa ehdotuksesta tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategiseksi tavoitteiksi julkiselle hallinnolle.

Valtiovarainministeriön asettama Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen hanke (TiHA) toimeenpanee hallitusohjelman tavoitetta edistämällä julkisen hallinnon tiedon entistä laajempaa ja tehokkaampaa hyödyntämistä koko yhteiskunnassa. Nyt lausuttavana oleva ehdotus tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategisista tavoitteista koskee julkisen hallinnon toimijoita. Strategiset tavoitteet on jaettu neljään eri teemakokonaisuuteen: 1) Ohjaus, koordinaatio ja yhteistyö, 2) strategia ja toiminta, 3) tiedon hallinta ja 4) mahdollistajat.

Ehdotus tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategiseksi tavoitteeksi on hyvin yleisellä tasolla, joten sen perusteltu yksityiskohtainen kommentoiminen on hyvin haasteellista. Koska strategisia tavoitteita ei ole toimenpiteistetty, ei ehdotetun toimintamallin laajuudesta tai kustannuksista ole mahdollista esittää kustannusarvioita. Hankkeen vaikutuksia tarkastellaan ehdotuksessa niin yleisellä tasolla, että niiden realistisuutta on vaikea arvioida, erityisesti ilman kustannusnäkökulmaa.

Ehdotuksessa julkisen tiedon avoimuus asetetaan tavoitteeksi velvoittavassa muodossa: ”Lainsäädäntö ja määräykset velvoittavat avaamaan kaikki julkisin varoin tuotetut julkisen hallinnon tietoaineistot.” Vaihtoehtoinen lähestymistapa voisi olla kannustaminen ja resurssointi organisaatioissa tapahtuvaan avoimen kehittämisen menetelmien hyödyntämiseen ja pientenkin

organisaatorajat ylittävien yhteisten avointen ratkaisujen tuottamiseen. Näihin toimiin pitäisi saada konkreettista kannustusta ja apua. Tätä kautta syntyisi merkittäviä avoimia tietovarantoja, jotka pohjautuisivat tarpeisiin pikemmin kuin pakottavaan hallinnointiin.

Ehdotuksessa puhutaan kaikesta julkisella rahoituksella tuotettavasta tiedosta ja sen avaamisesta määrittelemättä tarkemmin tämän tiedon sisältöä. Nyt on jo olemassa kansallisia hankkeita, joissa pyritään tiedon avaamiseen kohdealueen näkökulmasta hyväksyttävien periaatteiden ja rajausten mukaisesti. Tästä esimerkkeinä korkeakoulujen ja oppilaitosten tuottama opiskeluun ja oppimiseen liittyvä tiedon avaaminen, opettajien tuottama avoin oppimateriaali, tutkijoiden tekemät tutkimusaineistot, -julkaisut ja -tietoarkistot. Lisäksi on olemassa vakiintuneita kansallisia ja myös kansainvälisiä käytäntöjä, jotka tulisi ottaa kehittämistyössä huomioon.

Ehdotuksessa esitetystä saa vaikutelman, että kaikenlainen tiedon avaaminen johtaisi automaattisesti myös tiedon hyödyntämiseen. Olisi hyvä analysoida tarkemmin kenen toimesta koneluettavaa tietoa jalostettaisiin hyödynnettävään muotoon ja millä ehdoilla. Myös tällaisen tietoon liittyvät riskit ja väärinkäytön mahdollisuudet tulee laajasti kartoittaa.

Valtionhallinnossa olisi tärkeää hahmottaa yhteisesti ratkaisuja ja välineitä olemassa olevan tiedon raportointiin ja hyödyntämiseen oman toiminnan kehittämisessä. Näitä tietoja on valtionhallinnon omilla yhteisissä keskitetyissä järjestelmissä, mutta niiden hyödyntämisen ratkaisut eivät palvele kaikkia virastoja ja koko valtionhallintoa yhtäläisesti. Valtionhallinto on itsekin keskeinen toimija omassa toiminnassaan syntyvän tiedon paremmassa hyödyntämisessä ja tähän strategian tavoitteet eivät kannusta riittävästi.

Strategian tavoitteet kehittämisen resurssoinnin osalta eivät ole uskottavia. Kehittämiseen tarvitaan roadmap, jossa kohdennetaan voimavarat sellaisiin konkreettisiin hankkeisiin, jotka voidaan viedä läpi ja tuottaa niillä toiminnalle lisäarvoa, parempaa palvelua ja aikanaan myös kustannussäästöjä.

Kaiken tiedon avaaminen ja keskittäminen yhteen tietovarantoon, johon tiedot tallennetaan vain kerran ei ole mielekäs tavoite tietojen käytön ja käsittelyn näkökulmasta. Julkisen hallinnon erilaiset tiedot eivät ole olemassa ainoastaan avaamista varten, vaan niitä käytetään ja muovataan eri toimintaprosesseissa, jolloin tiedon irrottaminen käyttötarkoituksistaan ei palvele julkisen hallinnon toimintaa eikä asiakkaita.

Hankkeen tavoitetta kohti entistä helpompia tapoja löytää hyödyllistä, relevanttia, hyvin kuvattua ja laadukasta tietoa hyödynnettäväkseen, voidaan yleisellä tasolla pitää kannatettavina. Tavoitteiden asettelussa on myös pyritty huomioimaan henkilötietojen suojaa. On kuitenkin syytä korostaa yleisen tietosuojasetuksen ja muun henkilötietolainsäädännön merkitystä koko hankkeen pyrkimysten ohjaamisessa ja rajaamisessa.

Tiedon avaamiseen liittyviä ongelmatilanteita, kuten eri lähteistä saatavan tiedon yhdistämisen aiheuttamaa uhkaa tietosuojalle, ei käsitellä riittävästi. Tietojen suojaamisessa puhutaan käyttöoikeuksista ja niillä tapahtuvasta tietojen käytön rajaamisesta. Tietosuojan ja tietoturvallisuuden näkökulmat on otettava huomioon alusta asti ja mietittävä riittävät keinot tietojen suojaamiseen ja varattava riittävät resurssit tämän toteuttamiseen myös käytännössä.

Strategisten tavoitteiden määrittelyssä ja erityisesti toimenpiteiden suunnittelussa tulee kunnioittaa tietosuojalainsäädäntöä ja yksityisyyttä, tekijänoikeuksia ja muita omistusoikeuksia, tietoturvallisuutta ja tietojen luottamuksellisuutta sekä salassa pidettävyyttä. Näiden näkökulmien yhteensovittaminen laajaan tiedon avaamiseen ja hyödyntämiseen on vaikeaa.

Teema 1: Ohjaus, koordinaatio ja yhteistyö

Ovatko teeman 1 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Ohjausta ja koordinaatiota sekä yhteistyötä koskevat tavoitteet ovat kunnianhimoisia. Niiden realistisuutta ja toimeenpantavuutta on vaikea arvioida, koska ehdotuksessa liikutaan yleisellä tasolla, joka ei tavoita konkretiaa ja keinoja tavoitteiden saavuttamiseen ei esitetä. Ehdotuksen mukaan tiedonhallintalautakunta vastaa tiedon hyödyntämisen ja avaamisen ohjaamisesta ja koordinoinnista. Ehdotuksessa jää epäselväksi, olisiko myös roadmapin laatiminen tiedonhallintalautakunnan vastuulla oleva tehtävä.

Ehdotuksessa jää avoimeksi, onko jo tehty selvitystä siitä, missä määrin eri organisaatiot ovat avanneet tietojaan ja minkälaisia palveluja avoimen tiedon hyödyntämiseen on tarjolla tai kehitteillä. Sektorikohtaisen yhteistyöllä voisi olla merkitystä sekä tiedon avaamisessa että kehitettäessä tiedon hyödyntämistä.

Ehdotuksessa oletetaan, että tiedon määrän kasvu tukee automaattisesti tiedon hyödyntämistä. Olisi hyvä harkita, voisiko tiedon avaamista tehdä toisella tavalla ja lähteä niistä tarpeista, joita tiedon hyödyntämiselle on jo olemassa, ja niiden esteiden purkamisesta.

Teeman 1 (ohjaus, koordinaatio ja yhteistyö) päätavoitetta 1.2, jonka mukaisesti selkeytetään lait, asetukset ja määräykset sekä periaatteet ja linjaukset yhdenmukaisiksi mahdollistamaan tiedon tehokkaampi hyödyntäminen, voidaan pitää kunnianhimoisena tavoitteena.

Julkisen hallinnon henkilötietojen toissijainen käytön käsittelyn perusta on säädettävä laissa yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla. Päätavoitteen 1.2 muotoilua tulisi muuttaa, ei-velvoittavaan muotoon. Tiedon avaamisen tulisi olla lähtökohtaisesti vapaaehtoista. Tieto voi olla salassa pidettävää ja sen julkisuutta voidaan rajoittaa tietosuoja-, tietoturva- tai tekijänoikeussyistä. Jos tietoa avataan, tulee huolehtia, että kaikki nämä näkökohdat tulevat huomioituiksi tiedoissa kaikilta osin. Muotoiluun tulisi lisätä velvollisuus huolehtia näistä reunaehdoista, jos tietoaineistoja avataan. Samalla tulisi säätää mahdollisista seuraamuksista, jos näitä velvoitteita laiminlyö (virheiden korjaamisesta, vahingonkorvauksista). Sinällään tietosuoja-, julkisuus- ja tekijänoikeuslainsäädännön uudistamista, selkeyttämistä ja yhdenmukaistamista voidaan pitää kannatettavana pyrkimyksenä.

Päätavoitteen 1.3 toteuttaminen edellyttäisi tietosuoja-asetuksen nykyisen tulkintakäytännön muuttumista sallivammaksi. Sinällään tietosuoja-asetuksella on kaksi päämäärää: yksilöiden henkilötietojen suojaaminen sekä tietojen vapaan liikkuvuuden varmistaminen, joten tulkintalinjan muutos on täysin mahdollinen.

Teema 2: Strategia ja toiminta

Ovatko teeman 2 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Teeman 2 (strategia ja toiminta) päätavoite 2.5., jonka mukaan tietoa käytetään vastuullisesti ja väärän tiedon levittämistä yhteiskunnassa torjutaan, on erityisen kannatettava Suomen Akatemian näkökulmasta.

Eri organisaatioiden tehtävät ja käsiteltävä tieto tarjoavat vaihtelevassa määrin mahdollisuuksia avoimen tiedon hyödyntämiseen palveluiden ja toiminnan kehittämisessä. Ehdotuksessa ei ole avattu, kuinka ehdotuksessa esitetyt vaikutukset on hahmotettu ja arvioitu. Esitettyjen vaikutusten todentaminen ja mittaaminen on myös hyvin vaikeaa. Sinänsä nämä tavoitteet ovat hyvin kunnioitettavia ja toivottavia.

Julkinen sektori tuottaa ehdotuksessa esitetyllä tavalla koneluettavaa tietoa monissa toiminnoissaan. Vaikka tällaisen tiedon hyödyntäminen olisi kiistatta periaatteessa mahdollista järjestää, tulee silti tarkkaan punnita tiedon mahdolliset väärinkäytön mahdollisuudet sekä varmistua riittävästä henkilötietojen suojasta. Valmistelussa tulee varmistua, että toimintamallien ja tietojen avaamisen todelliset vaikutukset on osattu kartoittaa kattavasti. Vaikka organisaatiossa määriteltäisiin avattavan tiedon käyttöoikeudet tai pyritty muuten hallitsemaan tiedon käsittelyn mahdollisia riskejä, ei näillä toimilla ole käytännössä tiedon hyödyntämisen näkökulmasta merkitystä. Organisaatiolla ei ole tietoja avattaessa varmuutta, mihin avattavia tietoja tulisi käyttää. Riskien hallinnan tulee olla siten hyvin kattavaa ja tiedon yhdistelyn aiheuttamia riskejä tulee arvioida ennakoivasti.

Asiakaslähtöisyys tiedon avaamisen lähtökohtana on perusteltua, mutta tämä ei tule riittävästi esille ehdotuksen muissa kohdissa. Julkisen hallinnon tiedoissa on myös paljon hallinnon sisäistä informaatiota, jonka osalta voi perustellusti kysyä, mikä on avaamisen hyöty kansalaisten tai yhteiskunnan näkökulmasta.

Teema 3: Tiedon hallinta

Ovatko teeman 3 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Sinänsä teeman 3 (tiedon hallinta) päätavoite on erittäin kannatettava, jonka mukaan tietoturva- ja tietosuojariskit on tunnistettu. Ongelmallisia tietosuojalainsäädännön näkökulmasta ovat kuitenkin tietojen yhdistely ylipäätään ja tietojen yhdisteleminen avatuista tiedoista siten, että yksittäiset henkilöt ovat tunnistettavissa. Tällaisia tietojen yhdistelmiä olisi mahdollista luoda eri organisaatioiden tiedoista. Yksilöillä tulee myös olla oikeus itseä koskevien tietojen käsittelyyn ja poistamiseen.

Ehdotuksessa puhutaan keskitetyistä yhteisistä kansallisista tietovarannoista, joilla on yksi lainsäädännössä nimetty vastuutaho, ja joiden käyttöön kaikki toimijat veloitetaan. Ehdotuksen realistisuuden ja toimeenpantavuuden arvioimiseksi tarvittaisiin konkreettisempaa kuvausta siitä, mitä nämä keskitetyt yhteiset kansalliset tietovarannot käytännössä olisivat / voisivat olla ja miten suurta muutosta nykytilanteeseen verrattuna ollaan hakemassa.

Ehdotuksessa jää myös epäselväksi, kenen toimesta ja minkälaisella prosessilla määritellään kansalliset tietovarannot. Tiedon laatukriteerien määrittely on ongelmallista. Prosessissa tulisi kuulla laajasti eri tahojen edustajia. Missään valmistelun vaiheessa ei tulisi väheksyä tiedon väärinkäytön mahdollisuutta. Tiedon helpompi löydettävyys on kannatettavaa ja kansalaisen mahdollisuus löytää oma datansa keskitetysti voi olla hyödyllistä. On kuitenkin todettava, että kun yhteen paikkaan kerätään paljon tietoa, syntyy riskejä tiedoista muodostettaville vaarallisille yhdistelmille.

Teema 4: Mahdollistajat

Ovatko teeman 4 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Tavoitteet ovat kunnianhimoisia ja vaativat huomattavia resursseja työajassa ja rahoituksessa. Ehdotuksen tavoitteet ovat sinällään kannatettavia, mutta käytännössä toimeenpanon kannalta riittävä resurssointi muodostunee ongelmalliseksi.

Suomen Akatemia - Hallinnon yllijohdaja Ossi Malmberg; tietohallinnon johtaja Liisa Huovinen; tietosuojavastaava/lakimies Laura Kuitunen