

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?

Strategisten tavoitteiden kokonaisuus on varsin laaja ja kunnianhimoinen, mutta tarpeellinen tiedon avaamisen ja laajemman hyödyntämisen vauhdittamiseksi. Etenkin tiedon avaamisen osalta strategiset tavoitteet ovat yleisesti ottaen selkeät ja helposti ymmärrettävät. Tiedon hyödyntämiseen liittyen tavoitteet puolestaan voivat vaatia edelleen selkeyttämistä, sillä käsitteenä tiedon hyödyntäminen ei ole yhtä yksiselitteinen kuin tiedon avaaminen, vaan pitää sisällään hyvin erilaisia tiedon käyttötapoja. Näin ollen voi olla haasteellista laatia yhteisiä mittareita/kriteereitä, joilla tiedon hyödyntämistä voitaisiin koordinoita, ohjata ja mitata.

On myös huomattava, että julkisen tiedon avaaminen itsessään ei aina automaattisesti mahdollista sen laajempaa käyttöä. Tiedon tuottamiseen liittyy paljon taustatekijöitä, oletuksia ja valintoja, jotka vaikuttavat tiedon muotoon, sisältöön ja käytettävyyteen. Laadukkaalla metatiedolla voidaan vastata tähän haasteeseen osittain, mutta on myös tunnistettava, että kaikki julkinen tieto ei välttämättä taivu esimerkiksi kaupalliseen hyödyntämiseen, koska se on alun perin tuotettu tiettyyn, hyvin rajattuun tarkoitukseen. Eli on myös tärkeää olla realistinen odotusten muotoilussa, ja tunnistaa metatietoon ja tietojen yhdistettävyyteen liittyvät tarpeet ja reunaehdot avoimen tiedon hyödyntämiseksi.

Teema 1: Ohjaus, koordinaatio ja yhteistyö

Ovatko teeman 1 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen valtakunnallinen koordinointi on tärkeää ja auttaa välttämään päällekkäistä työtä. On hyvä, että etenkin tiedon avaamiselle asetetaan valtakunnallisesti selkeät tavoitteet ja käytännöt ja toteutumista seurataan koordinoitusti. Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen ottaminen osaksi tulossopimuksia toivottavasti ohjaa myös resursseja tavoitteiden toteuttamiseen.

Lisenssiehtojen yhtenäistäminen on niin ikään tarpeellinen tavoite. Toteutuessaan tämä vähentää aineistojen käyttöön liittyviä epäselvyyksiä ja helpottaa tietojen hyödyntämistä eri käyttötarkoituksiin. Sopimus- ja lisenssiehtojen valinnassa ja datan avaamisessa laajemmin tulee myös huomioida vastuukysymykset. Vaikka yhtenä strategisena tavoitteena on, että julkisin varoin tuotettava tieto on mahdollisimman virheetöntä, ei tätä kuitenkaan voida täysin taata. Mikäli asiakas ottaa tiedot käyttöönsä ja kehittää niiden pohjalta esim. liiketoimintaa, tulee asiakkaan viime kädessä kantaa riski tiedon oikeellisuudesta ja sen soveltuvuudesta aiottuun käyttötarkoitukseen.

On myös keskeistä, että strategisena tavoitteena mainitaan lakien, asetusten ja määräysten yhtenäistäminen tiedon tehokkaamman hyödyntämisen mahdollistamiseksi. Tässä tulee myös varmistaa, että uudet velvoitteet eivät ole ristiriidassa jo toteutettujen ja olemassa olevia standardeja noudattavien tiedon avaamisen käytäntöjen kanssa. Ohjauksessa, koordinaatiossa ja yhteistyössä on hyvä ottaa huomioon kansallisten ohjelmien ja hankkeiden lisäksi myös kansainväliset linjaukset ja velvoitteet.

Myös lakien tulkintaa voi olla tarpeen tarkentaa tietojen hyödyntämistä edistävään suuntaan – ottaen toki huomioon mm. tietoturva- ja tietosuojariskit. Esimerkiksi julkisuuslain tai tilastolain tiukimmat tulkinnat voivat tällä hetkellä johtaa tilanteeseen, jossa tietoja jätetään luovuttamatta "varmuuden vuoksi" ja osa esimerkiksi tutkimus- tai viranomaiskäytössä tarpeellisista tiedoista voi jäädä hyödyntämättä.

Teema 2: Strategia ja toiminta

Ovatko teeman 2 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Asiakaslähtöisyys on tärkeä näkökulma tiedon avaamisessa ja hyödyntämisessä, mutta asiakkaan määritelmä tulee nähdä hyvin laajana. Asiakkaina tulee nähdä kaikki tiedon käyttäjät/hyödyntäjät ja tähän joukkoon lukeutuvat mm. kansalaiset, yritykset, julkiset organisaatiot (kunnat, valtion organisaatiot), yliopistot ja tutkimuslaitokset, kansalaisjärjestöt jne. Tavoitteen kuvauksessa on nostettu esille vain kansalaiset ja yritykset. Jotta asiakasnäkökulmaa voidaan toteuttaa, tulee organisaatioiden 1) tunnistaa asiakkaat ja 2) selvittää keskeisimmät tarpeet. Tämä on resurssija vaativa ja osin haastavakin tehtävä, etenkin avoimen datan käyttäjien osalta. Voisi myös pohtia, tulisiko yhdeksi tavoitteeksi linjata, miten avoimen datan käyttäjiä saa seurata ja mitä tietoja käyttäjistä saa kerätä, kun käyttäjätietojen kerääminen on aiemmin katsottu olevan avoimen datan periaatteiden vastaista.

Tiedon yhteiskunnallisen arvon ja hyötyjen tunnistaminen on tärkeä nosto, jonka voisi 2. teemassa nostaa jopa ensimmäiseksi. Voisiko yhtenä strategisena tavoitteena olla myös yhtenäisten menetelmien ja käytäntöjen kehittäminen vaikuttavuuden arviointiin siten, että menetelmiä olisi kuitenkin mahdollista muokata eri virastojen/organisaatioiden omiin, esimerkiksi strategioissa

mainittuihin vaikuttavuustavoitteisiin sopiviksi? Tiedon avaamisen vaikutukset tulee kuitenkin nähdä laajasti, mikä toki tuo haastetta vaikuttavuusmittareiden laadintaan.

Tiedon avaamisen konkreettisten hyötyjen ja tiedonkäyttötapausten jakaminen on tärkeää ja on hyvä, että tavoitteissa kannustetaan organisaatioita jakamaan esimerkkejä näistä. Toistaiseksi julkinen keskustelu onkin pitkälti keskittynyt tiedon avaamisen potentiaalisiin hyötyihin. Käyttötapausten jakamisessa oma roolinsa on myös tietojen käyttäjillä ja onkin tärkeää, että myös käyttäjiä kannustetaan kuvaamaan, mitä hyötyjä avoimen tiedon käytöstä on syntynyt.

"Tuotettu tieto on lähtökohtaisesti niin avointa kuin mahdollista" on koko jutun ydin, jota kaikki strategiset tavoitteet tukevat, ja voisi nousta linjauksena selkeämmin esille jo johdannossa. Tämän vieminen käytäntöön vaatii kuitenkin tekemisen kulttuurin muutosta, osaamista, tietotaitoa, hyviä käytänteitä ja resursseja.

Tavoitteisiin on kirjattu "Tiedon hyödyntäminen ja avaaminen on osa organisaatioiden tavoitteita ja strategiaa". Esimerkiksi SYKEssä tämä onkin näkynyt aiemmissa strategioissa, mutta tästä on strategiatasolla menty eteenpäin ja tiedon hyödyntäminen ja avaaminen sisältyy strategiassa mainittuun "tiedon arvoketjun kehittämiseen".

Tässä tavoitteessa esiin nostettu tiedon vastuullinen käyttö ja väärän tiedon levittämisen estäminen linkittyy vahvasti 1. tavoitteessa mainittuihin periaatteisiin, mitä tietoja ei voi avoimesti jakaa. On mahdollista että kokonaisuus (lait, asetukset, käytännöt) ei ole tarpeeksi selkeä tiedon avaajille ja hyödyntäjille, jotta tiedon avaamisesta – tai avaamisen rajoittamisesta – ei aiheudu haittaa. Lisäksi, tietoa jakavien organisaatioiden on erittäin haasteellista kontrolloida, miten niiden avoimia tietoja voi käyttää ja mihin niitä voi yhdistellä.

Teema 3: Tiedon hallinta

Ovatko teeman 3 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Tässä teemassa kuvatut tavoitteet ovat linkittyvät monessa kohdassa muissa teemoissa kuvattuihin tavoitteisiin. Osa tavoitteista ja niihin liittyvistä velvollisuuksista vaatii edelleen tarkentamista, esimerkiksi miltä osin vaatimukset koskevat vain merkittävimpiä valtakunnallisia tietovarantoja ja miltä osin kaikkia organisaatioiden tuottamia tietoaineistoja. Organisaatioiden velvollisuus tuottaa tietoa keskitettyihin ja yhteisiin valtakunnallisiin tietovarantoihin lienee tarkoituksenmukaista rajata vain keskeisimpiin kansallisiin tietovarantoihin? Vaatimus yhtenäisten laatukriteerien noudattamisesta on myös resurssikysymys ja tämä vaatimus tulisi rajata koskemaan vain keskeisimpiä kansallisia tietovarantoja/perusrekistereitä.

Vaatus ohjelmointirajapintojen (API) käyttöön tiedonsiirrossa on yleisesti ottaen hyvä ja kannatettava tavoite. Tiedontuottajalle tulee kuitenkin jäädä mahdollisuus arvioida itse, mikä on eri tiedonsiirtotilanteissa tarkoituksenmukaisin ja kustannustehokkain tapa.

Tietoturva- ja tietosuojariskien tunnistaminen on keskeistä, samoin kuin varautuminen häiriötilanteisiin ja on tärkeää, että tämä näkyy myös strategisissa tavoitteista. Hienoa, että tavoitteissa näkyy myös tiedon anonymisoinnin yhteisten periaatteiden ja ohjeistuksen laatiminen, tämä helpottaa mm. tutkimusdatan avaamista.

Teema 4: Mahdollistajat

Ovatko teeman 4 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

On hyvä, että riittävän resursoinnin merkitys tulee esille strategisissa tavoitteissa, koska tiedon avaamisesta aiheutuu lisää kustannuksia. Yksittäisenä esimerkkinä tästä on avoimien aineistojen tarjoaminen rajapintojen/APIen kautta, joka vaatii merkittävää panostusta, jotta näille voidaan taata käyttäjien näkökulmasta riittävä kapasiteetti ja palvelutaso. Riittävä palvelutaso taas on ehdoton edellytys sille, että avoimia rajapintoja pystytään hyödyntämään laajasti erilaisissa sovelluksissa.

Myös koulutuksen ja osaamisen kehittämisen tunnistaminen osana tätä kokonaisuutta on tärkeä nosto.

Yhteiset alustat tiedon hyödyntämiseen ja jakamiseen edesauttavat varmasti tiedon avaamista. Yhteisiä alustoja kehitettäessä tulee kuitenkin varmistaa, että ne voivat vastaanottaa tietoja (esimerkiksi metatietoja) organisaatioiden tarjoamista rajapinnoista tai muista avoimen datan jakeluun tarkoitettuista palveluista. Tulisiko strategisissa linjauksissa ottaa kantaa myös yhteisten alustojen/teknologioiden elinkaareen tai vastuuseen avoimen tiedon arkistoinnista, onko arkistointivastuu yhteisen alustan tarjoajalla vai tiedontuottajaorganisaatiolla?

Schulman Leif

Harju Kaisu
Suomen ympäristökeskus SYKE

