

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?

Digi- ja väestötietovirasto arvioi ehdotusta tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategisista tavoitteista kokonaisuutena seuraavasti:

Ehdotus tavoitteiksi on tiivis, selkeä kooste sekä synteesi niistä strategisista tavoitteista, keinoista ja menettelyistä, joilla arvioidaan voitavan tehokkaasti toteuttaa julkisen hallinnon tiedon avoimuutta sen laajan ja tehokkaan hyödyntämisen edistämiseksi. Strategisten tavoitteiden valinnan ja muotoilua johtajatuksena on ollut tehdä julkisen tiedon avoimuuden periaate, mikä on kirkas ja kannatettava yleinen lähtökohta viranomaisten tiedon hallinnan kehittämiseksi.

Tavoitteistoa on valmisteltu laajan ja avoimen verkostoyhteistyön puitteissa. Tällainen valmistelutapa on kannatettava tietopolitiikan kaltaisen abstraktin ja moniulotteisen kokonaisuuden jäsentämiseksi ja rikastamiseksi. Viraston edustaja on ollut mukana lausuttavan tavoite-asiakirjan valmistelussa. Seuraavissa näkökulmissa tuodaan esille viraston näkemyksiä muun muassa tiedon tuottajan ja jakelijan, eli ehdotusten toimeenpanon ja toimeenpanijan näkökulmasta.

- Kokonaisuutena kysymyksessä ovat koko julkisen hallinnon puitteissa koordinoitavat toimenpiteet, joiden edistymiseksi on varmistettava, että tiedon hyödyntämisen ja avaamisen toimenpiteiden lainsäädännöllinen pohja on kunnossa ja että viranomaisille priorisoitujen tavoitteiden saavuttamiseen on käytettävissä tarpeelliset resurssit.

- Jatkotyössä eli tiedon avaamisen tavoitteiden täsmentämisen ja tarkemman perustelemisenkin puitteissa olisi hyvä täsmentää ja konkretisoida ”avoimuuden” käsitettä, eli mitä se voi esimerkiksi tarkoittaa viranomaisten hallinnoimien henkilötietojen luovuttamisen, erityisesti

toisiokäytön, periaatteiden ja käytännön menettelyjen osalta. Tietojen laajempi hyödyntäminen on hyvä tavoite ja myös lisää toiminnan avoimuutta. Toiminnan avoimuus ei ole kuitenkaan sama asia kuin datan avoimuus. Toiminta voi olla avointa ja läpinäkyvää, mutta kaikki data ei voi olla avointa.

- Julkisen tiedon, avoimen tiedon, käsittelyrajoitusten alaisten tietojen (kuten henkilötietojen) ja salassa pidettävien tietojen, tai tietojoukkojen, käsitteitä olisi ainakin pitäisi avata, myös konkreettisten ja havainnollistavien esimerkkien kautta ja analysoida, mitä tiedon avaaminen tarkoittaa kunkin osalta: esimerkiksi salassa pidettävää tietoa voidaan niin sanotusti avata kehittämällä sen luovuttamisen teknisiä tapoja.
- Lakisääteisten luovutuksen- ja käsittelyrajoitusten alaiset viranomaisten hallinnoimat henkilötiedot ja -rekisterit ovat potentiaalisilta (ja jo lunastetuilta) hyödyiltään merkittävintä julkisen sektorin tietoa, mutta ne eivät voi olla avointa tietoa sen laajimmassa merkityksessä. Termien ylätasoinen ja täsmentämätön käyttö voi aiheuttaa vääriä ja yliodotuksia henkilötietojen potentiaalisten hyödyntäjien suunnalla ja toisaalta aiheuttomia huolia rekisteröityjen piirissä. Keskeisten termien selitykset voisivat olla osa strategista tavoite-asiakirjaa eivätkä erillisenä saatavilla.
- Viranomaisten henkilötietojen ”avaamista” voi olla ongelmattominta, yksinkertaisinta ja nopeinta edistää niiden luovutuksen käytännöllisiä menettelyjä kehittämällä, esimerkkinä modernien koneluettavien rajapintojen toteuttaminen viranomaisten yleisesti tai toimialakohtaisesti tärkeisiin henkilötietovarantoihin, niiden käyttöön erikseen oikeutettujen tahojen hyödynnettäväksi.

Teema 1: Ohjaus, koordinaatio ja yhteistyö

Ovatko teeman 1 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Tiedon avaamista ei voida tehdä ilman riittäviä resursseja, eli tavoitteet olisi suhteutettava eri viranomaisten käytettävissä oleviin resursseihin: resurssien johtaminen mm. niiden yhteensovittaminen tavoitteiden kanssa on välttämätöntä ja se on valtionhallinnossa tehtävissä lainvalmistelun, talousarviovalmistelun sekä tulosohjauksen keinoin. Epärealististen tavoitteiden asettaminen ei palvelisi tietopolitiikan edistämistä.

Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen ottaminen osaksi tulossopimuksia ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta, mikäli se kohdistuisi yksilöityihin tietoaaineistoihin tai palveluihin. Tulossopimuksia olisi kokonaisuutena tarkoituksenmukaista kehittää strategisempaan suuntaan eikä siten, että ne ovat kooste osin irrallisiakin toimenpiteitä viraston toteutettavaksi.

Mitä tulee uusien tehtävien ja velvoitteiden osoittamiseen virastoille, on huomioitava se, että aitoa vaikuttavuutta omaava datan avaaminen edellyttää riittäviä resursseja, mikä on tehtävissä joko

resurssien lisäämisen tai niiden käytön uudelleen priorisoinnin kautta. Erityisesti silloin kun tietoa tarjotaan reaaliaikaisen palvelurajapinnan kautta, tulee palvelun olla tuotantokyvykäs, eli sillä on oltava asianmukaiset valvotut ja varmennetut järjestelmäympäristöt sekä dokumentoitu palvelutaso, johon on sitouduttu (SLA). Mikään vastuullinen ulkoinen toimija ei voi nojata – eli hyödyntää – omissa tuotanto- ja palveluprosesseissaan sellaiseen rajapintaan, jonka jatkuvaan saatavuuteen ei voi luottaa.

Alun perin vain organisaation sisäiseen käyttöön tarkoitettun datan julkaisukelpoiseksi valmistelu on usein vaikeampaa ja kalliimpaa kuin oletetaan. Joskus data saattaa myös olla tallennettu suljettuun, mahdollisesti jo kauan sitten rakennettuun tietojärjestelmään, josta sen julkaiseminen esimerkiksi rajapintaliittynän kautta turvallisesti ja luotettavasti voi olla hyvin haastava tehtävä.

Paitsi teknisen palveluympäristön rakentamista ja tuottamista, tiedon avaamisen kustannuksiin kuuluu myös lukuisten viranomaisveloitteiden täyttäminen. Muun muassa neuvontaveloitteeseen (hallintolaki, digipalvelulaki) liittyvä kustannus kasvaa lähes lineaarisesti asiakasmäärän kasvaessa. Avoimen datan rajapintoihin on vaikea rakentaa budjettitaloudessa mekanismeja, joilla varmistettaisiin mahdollisesti voimakkaastikin kasvava rajapintojen käyttö ja siitä seuraavat lisääntyvät tekniset vaatimukset. Tiedon avaaminen ei yksin riitä, jotta tieto olisi aidosti ja laajenevan käyttäjäkunnan hyödynnettävää.

Tiedon lisääntyvän käytön edellytyksenä on myös tietojen laatu, jota tulee yhdenmukaistaa jo kirjaamisesta lähtien ja nämä tiedon elinkaaren alkupään kustannukset jäävät usein huomioimatta tiedon avaamista kannustavassa työssä.

Tavoitteen 1.1. kirjauksen osalta yksittäisenä huomiona: Harkittavaksi, onko ”tietopolitiikan määrätietoinen ja linjakas johtaminen, päätöksenteko ja toimeenpano” ennemminkin keino (tavoite), kuin vaikutus?

Tavoite 1.2. Sopimus- ja lisenssiehtojen yhtenäistämisen rajat voivat tulla nopeastikin vastaan, kun dataa on monen laista ja sen käsittelyn perusteista kuten ehdoista on säädetty useassa erillisessä substanssilaissa. Varsinaisen avoimen datan kysymyksessä ollen, yhtenäisten ehtojen laatiminen ja muotoilu on varmastikin mahdollista, kuten on jo tehtykin (esim. vuonna 2014 julkaistu JHS 189, Avoimen tietoaineiston käyttöluupa ja sopimusehdot).

Tavoite 1.2. Käsittely- ja luovutusrajoitusten alaisia tietojakin voidaan tehokkaasti ”avata” esimerkiksi uudistamalla niiden teknisen luovuttamisen tapoja. Henkilötietojen kuvausten ei tarvitse olla käyttörajoitusten alaisia, vaikka itse tiedot olisivatkin, jne. Tavoitteen saavuttamisen edellyttämän lainsäädäntötyön laajuus, sekä sen yhteensovittaminen esimerkiksi EU-lainsäädännön kanssa vaikuttaa laajalta ja haastavalta kokonaisuudelta. Tarjontapuolella olevien lainsäädännöllisten haasteiden kaiken kattavan ratkaisemisen sijasta olisikin ehkä

tarkoituksenmukaisempaa ja tehokkaampaa pohtia asiakas- eli käyttäjälähtöisiä kehittämismalleja, eli esimerkiksi järjestää erillisrahoitusta tiedon hyödyntäjille, jolloin tarkastelu ja toimenpiteet olisivat tiedon hyödyntäjän tekemästä kustannus-hyöty analyysistä, eikä datan avaajan osin abstrakteista oletuksista lähtevä.

Tavoite 1.2. On syytä täsmentää, mitä ”avaaminen” tarkoittaa. Tuskin ao. toimivaltaisen viranomaisen pitämän tartuntatautirekisterin tietoja henkilöiden sairauksista koskaan avataan yleisesti saataville, paitsi huolellisen anonymisoinnin tmv. jalostustoimenpiteiden jälkeen. ”Kaiken tiedon avaaminen” ei siis ole mahdollinen, eikä hyväksyttäväkään tavoite, eikä tätä tietenkään ole tarkoitettukaan, mutta tämä ei välttämättä ole sellaisenaan selvää. Tiedon avaamisen toimia tulisikin kohdentaa esimerkiksi kustannus- hyötyanalyysiin pohjautuen ja samalla luonnollisestikin lainsäädännön puitteissa pysytellen.

Tavoite 1.3. Suomen kansainvälisen vaikuttavuuden lisääminen on kannatettava tavoite. Riittävän proaktiivisuuden ja osaamisen tason kehittäminen sekä ylläpitäminen kansainvälisen, erityisesti EU-yhteistyön alueella on välttämätöntä. Suomi voisi hyvin tuoda eurooppalaiselle keskusteluareenalle datan jakamisen ja saatavuuden periaatteisiin nojautuvaa perusrekisterinäkökulmaa.

Teema 2: Strategia ja toiminta

Ovatko teeman 2 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

On hyvä, että tietopohjainen johtaminen ja päätöksenteko on nostettu esityksessä keskeiseksi organisaatioiden toiminnan suunnittelun periaatteeksi. Tiedon saatavuuden ja käytettävyyden parantuminen näyttäytyy tällöin organisaation koko toiminnan kehittämisen ja jatkuvan parantamisen edellytyksenä. Yksi näkökulma on myös organisaation oman datan saatavuuden parantaminen *organisaation omiin tarkoituksiin*.

Tavoite 2.1. DVV ei pidä kovin realistisena sellaista skenaariota, että tietovarantoja ylläpitävät toimijat keräisivät ja käsitelisivät tietoja ilman perusteltua ja painavaa syytä, tai tällainen epätarkoituksenmukaisuus ei ole ainakaan ilmeinen, suuri ongelma. Turhat tiedonkeruut ja niihin liittyvät tehtävät on oletettavasti karsittu organisaatioista kahden viimeisen vuosikymmenen aikana, kuten pitääkin. Yleensä on niin, että tarve on ennen tietoa ja olemassa olevan tiedon hyödyntämättömään potentiaaliin voi liittyä myös mahdollisia yliodotuksia.

Tavoite 2.2. Suomessakin on jo tehty merkittäviä viranomaistiedon avauksia, mutta näiden toimien vaikuttavuutta, myös dynaamista, voisi pyrkiä nyt useamman vuoden aikaperspektiivillä vielä selvittämään ja mittaamaan, minkä selvitysten tuloksia voitaisiin hyödyntää tiedon avaamisen ja hyödyntämisen toimenpiteiden kohdentamisessa.

Tavoite 2.3. Organisaatioilla on eritasoisia tehtäviä, valmiuksia ja elinkaaren vaiheita niiden hallinnoiman tiedon hyödyntämisen ja avaamisen näkökulmasta. Geneerinen tavoite ”laaditaan tiedon hyödyntämisen ja avaamisen toimenpideohjelma” asetettuna sellaisenaan esimerkiksi kansallisesta perusrekisteristä vastaavalle viranomaiselle, ei ole yksinään ja sellaisenaan kovin relevantti, koska kysymyksessä olevat asiat kuuluvat sen pitkäaikaisiin lakisääteisiin ydintehtäviin, eli tavoitteen organisaatiokohtaisessa sovituksessa tulee huomioida olemassa olevaa tilannetta ja perintöä. Esimerkiksi DVV:lle haasteena ei ole koneluettavien rajapintojen avaaminen (joka on tehty jo 20 vuotta sitten esimerkiksi väestötietojärjestelmän osalta).

Tavoite 2.4. Myös tietopolitiikkaan ja sen implementaatiotoimiin tulee soveltaa tietoperusteisen päätöksenteon ja johtamisen periaatteita, eli tiedon avaamisen toimien vaikuttavuutta tulisi mitata ja raportoida säännöllisesti, mitä voisi harkita yhdeksi jatkovalmistelun puitteissa esitettäväksi toimenpiteeksi.

Teema 3: Tiedon hallinta

Ovatko teeman 3 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Tiedon avaamisen osalta olisi tärkeää edistää konkreettisia toimia, joilla parannetaan ja välittömästi tai välillisesti paitsi yleisjulkisen, myös käyttörajoitusten alaisten tietojen saatavuutta ja hyödynnettävyyttä. Tällaisia toimia edistetään mm. Tiedonhallintalautakunnan työskentelyssä (kuten informaatio-ohjaus) sekä Yhteentoimivuusalustan palveluja ja sisältöjä kehittämällä. Erityisesti koneluettavien rajapintojen kehittäminen ja uudistaminen sekä niiden löydettävyyden ja hyödynnettävyyden parantaminen nähdään käytännöllisinä ja tehokkaina tiedon avaamisen keinoina, ja tähän liittyviä konkreettisia ehdotuksia onkin lausuttavaan asiakirjaan kiitettävästi sisällytetty. Nämä toimet edellyttävät riittäviä toimeenpanon resursseja.

Tavoite 3.2. Tavoite on erinomainen, mutta on hyvä mieltää, että esimerkiksi kansalliset perusrekisterit on jo identifioitu ja niiden tiedot ovat keskitetysti hyödynnettävissä, siten kun lainsäädännössä on määritelty. Kysymyksessä ei siis ole uusi, nykytilanteessa jotenkin vaillinaisena tai ongelmallisena näyttäytyvä kyvykkyys, vaan kysymyksessä on DVV:n näkökulmasta enemmänkin vanhojen vahvuuksien kehittämisestä uusimpia vaatimuksia ja odotuksia vastaan, mikä tarkoittaa perusrekisterien palvelujärjestelmän vahvistamista ja laajentamista, mikä ajatus on erittäin kannatettava ja varmistaa mm. aikaisemmin tehtyjen investointien hyötyjen kertymisen (takaisin maksamisen) jatkumisen.

Tavoite 3.2. Todennäköisesti kehitettävää olisi siinä, miten keskitettyjen tietovarantojen kuten perusrekisterien tietoja ja palveluita mm. koneluettavia rajapintoja yhteiskunnan eri toimijoiden puolesta hyödynnetään. Tähän liittyvien investointien tukeminen (vaikkapa vain verrattain edullisesti informaatio-ohjauksen sekä palvelukuvausten avaamisen ja selkeyttämisen keinoin) olisi yksi ehdokas jatkossa tarkemmin arvioitaviksi toimenpiteiksi.

Teema 4: Mahdollistajat

Ovatko teeman 4 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

(DVV on kommentoinut tavoitteiden edistämisen edellytyksinä nähtäviä resurssikysymyksiä edeltävissä vastauksissaan.)

Salovaara Timo
Digi- ja väestötietovirasto - Palvelut-osasto