



Valtiovarainministeriö
Olli-Pekka Rissanen
olli-pekka.rissanen@vm.fi

VN/5300/2021

Lausuntopyyntö ehdotuksesta tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategisiksi tavoitteiksi

Opetushallitus antaa seuraavan lausunnon ehdotuksesta tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategisiksi tavoitteiksi.

Yleisiä huomioita ehdotuksesta

Opetushallituksen näkökulmasta ehdotus tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategisista tavoitteista vaikuttaa sinänsä hyvältä ja kannatettavalta. Toisaalta tavoitteiden realistisuuden arviointi on haastavaa, koska niiden yhteydessä ei ole kuvattu riittävästi niitä keinoja, joilla tavoitteisiin päästäisiin. Monen kohdan toteutuminen tavoitellun aikataulun mukaisesti edellyttää kohdennettuja lisäresursseja. Tavoitteisiin pääseminen kattavasti koko yhteiskunnassa edellyttäisi isoa muutosta erityisesti lainsäädäntötyöhön ja säädösten tulkintoihin – niissä tulisi tehdä entistä laajempaa yhteistyötä eri hallinnon alojen välillä, mm. tiedon hyödyntäminen ja sen keinot tulisi huomioida jo lainsäädännön valmisteluvaiheessa. Nykyinen henkilötietosuojalainsäädäntö luo haasteita tiedon hyödyntämiselle. Tietosuojalainsäädännön tulkinta vs. tiedon avoimuus näyttääkin vaativan jatkuvaa ja aktiivista rajankäyntiä siitä, missä kulkee mielekäs ja riittävä tietosuoja, jotta avattavista ja jaettavista tiedoista olisi hyötyä niiden käyttäjille.

Teema 1. Ohjaus, koordinaatio ja yhteistyö

Tiekartan laadinta vuosille 2021-30 on haasteellinen aloitusvuoden osalta. Realistisuus riippuu myös tavoitteiden saavuttamisen vaatimien resurssien riittävydestä. Tiekartassa tulisi huomioida tietotarpeiden kysyntä, ja lähteä etenemään priorisoidusti eikä tavoiteltaisi kaikkea samanaikaisesti. Tähän työhön tulisi myös perustaa vahva toimija, joka ohjaisi ja tukisi eri organisaatioiden tekemää työtä. Työ tulisi käynnistää eri toimijoiden välistä yhteistyötä tiivistämällä. Jo säädöksiä valmistellessa tulisi tietojen hyödyntämistä katsoa tarkemmin suhteessa muihin vastaavanlaisiin säädöksiin, jotta ei syntyisi ristiriitoja (mm. lainsäädännön ja säädösten tulkintojen yhdenmukaisuus, erityislainsäädännön sisältämien rajausten välttämättömyys, tietosuoja-asetuksen ja tiedonhallintalain tulkinnat). Suomen tulee osallistua myös kansainväliseen, erityisesti EU:n datastrategiatyöhön; nykyisellään GDPR voi pahimmillaan rajoittaa ja hidastaa tiedon avaamista eikä niinkään tehosta. Kansallisella ja ehkä kansainväliselläkin tasolla voitaisiin perustaa ”GDPR Best Practices” -ryhmiä, jotka keräävät ja levittävät hyviä käytänteitä, ettei kaikkien tarvitse oppia kaikkia asioita ns. ”kantapään kautta”. Samalla saataisiin hyvää tietoa GDPR:n toimivuudesta ja voitaisiin myös tunnistaa GDPR:n kehittämiskohteita.

Ehdotuksessa puhutaan yleisesti tiedoista, eli siitä ei käy ilmi, tarkoitetaanko henkilötietoja vai muita tietoja vai molempia. Henkilötietojen käsittelystä ja luovuttamisesta säädetään yleisesti EU:n tietosuoja-asetuksessa, tietosuojalaissa ja tiedonhallintalaissa, ja lisäksi



erityislainsäädännössä. Näissä kaikissa on rajoituksia henkilötietojen käsittelylle ja luovuttamiselle. Eli vaikka tiedon hyödyntäminen ja avaaminen on tärkeää, toisaalla siihen kohdistuu myös yhä tiukentuneita rajoituksia silloin kun kyse on henkilötietojen tietosuojasta. Esimerkiksi kohdan 1.3. tavoitteita saattaa rajoittaa tiedonhallintalain vaatimus siitä, että katseluyhteys on rajattu vain viranomaisten käyttöön. Henkilötiedon ja muun tiedon avaamiseen ei siis voi suhtautua samalla tavalla.

Tavoite 1.1

Koordinointi muiden kansallisten tietoon liittyvien ohjelmien ja hankkeiden kanssa edellyttää vahvaa, hyvin resursoitua keskitettyä, valtakunnallista organisoijatahoa. Tavoitteen etenemistä edistäisivät esimerkiksi yhteiset linjaukset tiedonhallintalain toimeenpanosta.

Tavoite 1.2.

Lainsäädännön selkeyttäminen ja määräysten, periaatteiden ja linjausten sekä sopimus- ja lisenssiehtojen yhdenmukaistaminen on ehdottomasti kannatettavaa. Ministeriöt vastaavat oman hallinnon alansa lainsäädännöstään, mutta säädösten ja niiden tulkintojen merkitysten osalta käytännön työssä Opetushallitus voisi mielellään osallistua säädösten kehittämistyöhön. Erityisesti tietosuoja-asetuksen ja tiedonhallintalain tulkintojen sekä rajapintojen dokumentoinnin tulisi olla valtakunnallisesti yhdenmukaisia, ja lakimuutoksia pitäisi tehdä tarpeen mukaan, jotta myös henkilötietojen hyödyntäminen ja tietoaineistojen avaaminen varsinkin muille viranomaisille helpottuisi. Tämänkin tavoitteen saavuttaminen edellyttää vahvaa, hyvin resursoitua keskitettyä, valtakunnallista koordinointitahoa.

Tavoite 1.3.

Kansallisen yli sektorirajojen menevän laajan yhteistyön lisäksi Suomen tulisi osallistua myös kansainväliseen yhteistyöhön, ja olla aktiivisesti mukana erityisesti EU:n datastrategian määrittämisessä ja tavoitteiden toimeenpanossa. Kansainvälisessä yhteis- ja vaikutustyössä tulee huomioida kansallisessa yhteistyössä koottuja havaintoja ja kokemuksia. Pelisääntöjen selkiytyttyä ja yhdenmukaistuttua myös kansainvälisesti tietojen hyödyntämismahdollisuudet laajenevat entisestään myös eri valtioiden välisten tietoaineistojen osalta.

Teema 2: Strategia ja toiminta

Opetushallituksessa on edistetty teeman 2 mukaisia tavoitteita, ja Opetushallituksessa tehdään tällä hetkellä paljon juuri sellaisia konkreettisia toimenpiteitä, joilla tämän teeman tavoitteita saavutetaan. Asiakkuudet ja asiakkaiden tarpeet sekä asiakkaiden tarvitsemat tiedot tunnistetaan, mutta koska kyse on pääosin henkilötiedoista, erityislainsäädäntö, tietosuoja-asetus ja tiedonhallintalaki ja niiden tulkinnat sekä tiedon hyödyntämiseen kohdistetun resurssoinnin vähäisyys tekevät tietojen hyödyntämisen haasteelliseksi. Mikäli em. esteitä voidaan poistaa, tavoitteet ovat realistisia.

Tavoite 2.1

Opetushallitus on tunnistanut omat tietonsa ja tietoaineistonsa ja sitä kautta asiakastarpeita vastaavien palveluiden synnyttäminen tai tuotteistaminen on käynnissä. Myös tiedosta viestimistä ja tiedolla palvelemista arvioidaan ja kehitetään. Tavoitteet ovat niitä, joihin Opetushallituskin pyrkii. Haasteellista on kuitenkin, että eniten kiinnostava master data - tyyppinen asiakkaita ja/tai asiakastarpeita kuvaava tieto on hankalasti hyödynnettävissä johtuen joko tietoihin liittyvästä erityislainsäädännöstä tai tietosuoja-asetuksen sisällöstä. Ristiriitaiseksi voi nähdä tarpeen hyödyntää laajasti tietoja ja toisaalta suojata yksittäisten henkilöiden tietoa. Tietojen hyödyntämiseen liittyy raskaita käyttöönottoprosesseja ja resurssien kattamiseksi Opetushallitus laskuttaa asiakasta esim. rajapintojen rakentamiseen liittyvistä kustannuksista ja



rajapinnan ylläpidosta. Yritysten mahdollisuudet hyödyntää Opetushallituksen tietoa ovat heikkomat kuin viranomaisten johtuen lainsäädännön rajoituksista.

Avointen rajapintojen kehittämistyöhön ei ole kohdistettu riittävästi resursseja, jotta ei-henkilötietojen tarjoaminen niiden kautta (sekä mm. niistä viestiminen) voisi toteutua nykyistä paljoakaan laajempaan ainakaan lähivuosiin. Niiden tietojen kartoitus, joita voisi tarjota avointen rajapintojen kautta, ei ole vielä ollut kattavaa. Yhtenäiset, valtakunnalliset käytännöt, mallit ja ratkaisut helpottaisivat organisaatiokohtaista työmäärää. Asiakslähtöisyyttä ei voida parantaa, jos tiedon hyödyntämisen palvelut ja niihin käytössä olevat resurssit ovat suppeat. Julkisen hallinnon yhteistyön tiivistämisen kautta voitaisiin myös sopia palvelujen profiloinnista ja ”työnjaosta”, jolloin päällekkäisiä palveluja ei tarjottaisi tai kehitettäisi eri organisaatioissa. Erityisesti yksityisten yritysten suuntaan kohdistuvien tietojen hyödyntämisen palveluiden osalta voisi olla tarjolla myös valtakunnallisesti keskitettyä sopimusjuridista resurssia.

Tavoite 2.2.

Opetushallituksessa olevan tiedon arvoa, erityisesti sen moninaisuutta ja vaikuttavuutta tulisi entistä vahvemmin seurata ja arvioida systemaattisesti, ja tähän tähtääviä toimenpiteitä on käynnistetty. Tiedon hyödyntäminen ja avaaminen ei vauhditu pelkästään organisaation ymmärryksen tai motivaation lisääntyessä, sillä tietosuojan ja tietoturvaan liittyvät säädökset, erityislainsäädäntö ja niiden tiukka tulkinta tekevät tiedon hyödyntämisen ja avaamisen työlääksi. Tämä vaihe tiedon hyödyntämisestä pitäisi ensin saada jouhevaksi, sen jälkeen on mahdollista kohdentaa resursseja myös vaikutusten ja vaikuttavuuden ja kehitystoimenpiteiden seurantaan.

Tavoite 2.3

Opetushallitus kiinnittää tavoitteissaan yhä enemmän huomiota tiedon hyödyntämiseen. Asiaa on sivuttu asiakaslähtöisten palvelujen tunnistamisen yhteydessä ja Opetushallituksen tietopalvelun toteutusta uudistettaessa. Tavoitteen edistämiseksi olisi tarpeen pohtia toimenpideohjelman tarpeellisuutta.

Tavoite 2.4.

Opetushallitus vahvistaa valmiuksiaan hyödyntää tietoa ja analytiikkaa sekä tiedolla johtamista jokapäiväisessä työssä. Tiedon avaamisen edellytykset ja vaiheet on kuvattu prosesseina, ja tietoperusteisuutta vahvistetaan osana organisaation toimintakulttuuria. Tavoitteessa 2.4 asetetaan päätavoitteeksi, että tiedon avaaminen, tietoperusteinen päätöksenteko ja johtaminen ovat osa normaalia toimintaa, prosesseja ja toimintakulttuuria. Tässä yhteydessä mainitaan tavoitteena myös, että organisaatioiden valmius ennakoida kasvaa. Opetushallitus pitää tärkeänä, että tiedon avaamista ja tietoperustaista päätöksentekoa vahvistetaan. Samoin Opetushallitus pitää tärkeänä, että organisaatioiden valmius ennakointiin kasvaa. On tärkeää, että ennakoinnin avulla organisaatioissa luodaan vaihtoehtoisia tulevaisuuskuvia strategisen päätöksenteon tueksi.

Tavoite 2.5.

Opetushallitus on panostanut vastuulliseen tiedon hyödyntämiseen, mikä on osaltaan hidastanut tiedon hyödyntämistä. Opetushallituksessa on hyvin tunnistettu riskit tiedon avaamiseen, yksityisen tietosuojan on kiinnitetty paljon huomiota samoin käyttöoikeushallintaan. Kehitettävää on mm. tietojen yhdistämisen osalta, samoin erityisten tietojen – ko. toimijoiden edustajien kanssa tulisi esim. tietosuojallisia asioita käydä enemmän läpi. Disinformaation levittämisen torjumiseen on kiinnitetty huomiota.



Teema 3 Tiedon hallinta

Tavoitteet ovat pääosin realistisia ja toimeenpantavia, mutta haaste on, että kiinnostavimmat tiedot ovat usein henkilötietoja, joita ei voida jakaa avointen rajapintojen kautta. Tietosuoja- ja tietoturva vaatimukset hidastavat tietojen avaamista, ja räätälöityjen rajapintojen rakentaminen on kallista ja työlästä. Sekä juridis-hallinnolliset että tietosuojaan ja -turvaan liittyvät kansalliset yhteiskäyttöiset henkilöresurssit edesauttaisivat ratkaisujen tekoa nykyistä nopeammin ja yhdenmukaisemmin. Ohjelmointirajapintojen lisääntyvä käyttö edesauttaisi tiedon hyödyntämistä ja helpottaisi tiedon hyödyntäjiä, mutta sitä ennen resurssikohdennuksia tulisi suunnata huomattavasti nykyistä enemmän rajapintojen kehittämistyöhön. Tiedon muu kuin alkuperäinen käyttötarkoitus tulisi huomioida entistä selkeämmin kehittämistyön suunnittelussa ja resurssoinnissa. Sote-alalla nk. toisiokäyttölaki mahdollistaa tietojen hyödyntämisen esim. palveluiden kehittämisessä, mistä voisi ottaa mallia muillekin sektoreille.

Tavoite 3.1.

Opetushallitus on viime vuosina panostanut yhdenmukaiseen viestintään tietovarannoista. Ohjelmointirajapinnat metatietoineen on melko vaillinaisesti ja hajautetusti kuvattu eikä tarvittavan tiedon löytyminen ole aina helppoa. Tiedonhallintalain toimeenpanon myötä työ on edistynyt huomattavasti.

Tavoite 3.2.

Opetushallitus on tunnistanut hyötypotentialiset, kriittiset ja arvokkaat tietoaineistot ja panostanut keskeisten kansallisten tietovarantonsa ylläpitoon ja edistänyt toimenpiteitä, joiden avulla tietoja voitaisiin hyödyntää niin paljon kuin se lainsäädännön sallimissa rajoissa on mahdollista. Haasteita tietojen hyödyntämiseen tuo ko. tietovarantoihin kohdistuvaan kehittämiseen ja tiedon hyödyntämiseen kohdennetut vähäiset resurssit. Tiedon avaaminen rajapintojen rakentamisen kautta ei aina ole kustannustehokasta, jos käyttö on vähäistä. Avaamisessa täytyy käyttää myös harkintaa tarpeen, saavutettavan hyödyn ja kustannustehokkuuden näkökulmista.

Tavoitteessa 3.2 jää avoimeksi, millä tavalla keskitettyjä ja yhteisiä valtakunnallisia tietovarantoja kartoitetaan. Opetushallituksella on useita kansallisia henkilötietoja sisältäviä rekistereitä tai tietovarantoja, ja niiden tiedot ovat muiden hyödynnettävissä siltä osin kuin lainsäädäntö sen sallii, sillä henkilötietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen täytyy olla perusteet. Tietojen kerääminen kansalaisilta ja yrityksiltä vain kertaalleen ja tiedon hyödyntäminen edelleen muissa organisaatioissa on tavoiteltavaa, ja Opetushallitus on pyrkinyt tähän mahdollisuuksien mukaan. Opetushallitus on myös aktiivisesti edistänyt siirtymistä rajapintojen käyttöön ja pyrkinyt luopumaan muista tiedonsiirtotavoista.

Tavoite 3.3

Opetushallituksen tietojen laatukriteereitä ei ole vielä määritetty, mutta pääosin tieto on rakenteistettu ja kuvattu kansallisten laatukriteereiden mukaisesti. Toissijaiset käyttötarkoitukset on tunnistettu tietyin osin. Arkistointiratkaisut on määritetty yhdessä Kansallisarkiston kanssa. Tarve kehittää mm. analytiikkaan, koneoppimiseen ja tekoälyyn pohjautuvia sovelluksia ja innovatiivisia palveluja on tunnistettu. Näiden tavoitteiden toteuttamista varten tarvitaan resursointia.

Tavoite 3.4

Ohjelmointirajapintojen merkitys on tunnistettu, ja tietojen välitys niiden kautta on tapa välittää tietoa muille viranomaisille keskeisistä tietovarannoista. Niiden keskitetty hallinta ja kehittäminen vaatii vielä jatkokehittämistä.



Tavoite 3.5.

Opetushallituksen omadata-ratkaisut ovat edistyksellisiä ja niitä pyritään kehittämään jatkuvasti.

Omadata-mallin hyödyntäminen laajamittaisesti vaatii myös omadatan hallintamallien määrittelyä ja rakentamista. Tässä täytyy huomioida myös kansalaisten luottamus omadatan hallintoihin (esim. intermediary-mallin avulla), sen toimintaperiaatteisiin (ml. luvittamisen selkeys) sekä siihen liittyviin organisaatioihin.

Teema 4 Mahdollistaja

Kansallisen tason tukea tulisi kehittää tiedon hyödyntämisen ja avaamisen kustannustehokkaaksi mahdollistamiseksi. Kansalliset ratkaisut säästäisivät kustannuksia, voisivat helpottaa ja muuttaa laadukkaammaksi mm. käyttöoikeuksien hallintaa, tietojen yhdistäminen toisiinsa helpottuisi ja analytiikasta saisi nopeammin ja enemmän irti, tietoturvaratkaisut olisivat yhdenmukaisia jne. Vaikuttavuuden seuraaminen helpottuisi, kun dataa olisi jaossa samoilla menetelmillä yhdestä paikasta. Toisaalta kyse ei ole vain infran ja rajapintojen rakentamisesta vaan laadukkaasta asiakaspalvelusta sisältäen selkeän ja ajantasaisen dokumentaation ja viestinnän, mikä huomioi käyttäjäkunnan osaamistason kirjavuuden. Myös koulutusta tulisi olla tarjolla asiantuntijoille.

Tavoite 4.1.

Ymmärrys tiedon hyödyntämisen, avaamisen ja pitkäaikaisen säilyttämisen tosiasiallisista kustannuksista ja resursointitarpeista on kasvanut, mutta oikea-aikainen ja riittävä resursointi vaatii vielä kehittämistä. Lisää sektorirajat ylittäviä kehittämishankkeita tarvitaan.

Tavoite 4.2.

Organisaation sisällä on pyritty tarjoamaan yhä enemmän tukea ja opastusta ja kokoamaan eri käyttäjien tarpeita yhteiseen käsittelyyn. Organisaation ulkopuolista kansallisen tason tukea ongelmatilanteisiin tarvittaisiin enemmän.

Tavoite 4.3

Tavoitteellisia koulutuspolkuja ei ole tähän aiheeseen liittyen ollut vielä riittävästi tarjolla. Henkilöstökoulutus on keskittynyt lähinnä tietosuojaan ja -turvaan.

Tavoite 4.4.

Ei ole tavoitteiden mukaista tarjontaa. Opetushallitus pitää tärkeänä, että DVV:llä on edellytykset tukea organisaatioita.

Johtaja

Paula Merikko

Opetusneuvos

Päivi Pöyry-Lassila

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Opetushallituksen asianhallintajärjestelmässä.

