

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?

Ehdotuksen strategiset tavoitteet ovat sinällään kannatettavia. Tavoitteet tukevat myös Yrityksen digitalous-hankkeen tavoitteita julkisen tiedon avaamisesta ja hyödyntämisestä. On hyvä, että viranomaisten keräämää tietoa pystyttäisiin nykyistä laajemmin hyödyntämään koko yhteiskunnassa.

Todettakoon, että Verohallinto luovuttaa jo nykyisin varsin laajasti verotustietoja eri viranomaisille ja muille tahoille. Suurin tiedonsaaja on Tilastokeskus, jolle Verohallinto luovuttaa tilastointia varten lähes kaikki verotiedot.

Verotustiedot ovat nykyisen lainsäädännön mukaan pääsääntöisesti salassa pidettäviä ja näiden tietojen avaaminen yleiseen käyttöön edellyttää joko tietojen muuttamista tunnistamattomaan muotoon tai tietojen nykyistä laajempaa lakisääteistä julkisuutta. Verotustietojen avaaminen vaatisi lainsäädäntömuutoksia.

Tietojen avaamisessa tulee huomioida paitsi salassapitosäännökset myös muualta tulevat tietojen käsittelyä koskevat rajoitteet kuten esimerkiksi EU-säännökset sekä Suomea sitovat valtiosopimukset, sekä kolmansien osapuolien käyttöä tiedon käyttöä rajaavat sopimukset.

Noin yleisesti, nyt nämä neljä teemaa yhdessä muodostaa osin päällekkäisen ratkaisukehikon. On syytä pohtia, voisiko tätä strategiaa tiivistää. Kokonaisuuden konkreettinen siirto organisaation työhön vaatii tukea, eikä priorisointi ole kovin selkeää. Käytännössä tiedon avaamisen työssä joudutaan tekemään monenlaista priorisointia ja nuo priorisointiperusteet pitäisi olla selkeät ja

yhtenäiset eri viranomaisilla. Samoin voi pohtia tavoitteen 2.1 ja 1.2 suhdetta, 1.2 sanoo että kaikki julkinen tieto avataan, 2.1 sanoo että asiakastarpeet ovat lähtökohta.

Tavoite 1.1 antaisi ymmärtää, että tiedonhallintalautakunnalla olisi seuraamis- ja informaatio-ohjausvastuu, mutta tätä voisi tuoda ylätasolla selkeämmin esille. (Esim. Suositusten kautta) Sekin on hyvä, jos Tiedonhallintalautakunta ottaa tästä selkeän kokonaisvastuun ja tekee viranomaisten kanssa yhteistyötä.

Jos on tavoite 2.4 "Tiedon avaaminen, tietoperusteinen päätöksenteko ja johtaminen ovat osa normaalia toimintaa, prosesseja ja toimintakulttuuria." niin tarvitaanko enää esim. tavoitteita 4.1-4.3? Esim. jos 2.4 toteutuu, niin eikö silloin myös 4.1 toteudu?

Huomioita tulorekisterin näkökulmasta:

Tulotietojärjestelmästä annettu laki 2 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön ja tietojen salassapito

Tulorekisteriin talletetut tuloja ja muita suorituksia sekä suorituksen saajia ja maksajia koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Tulotietojärjestelmään sovelletaan muutoin, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, kuitenkin siten, että tietoja voidaan tulotietojärjestelmästä luovuttaa ainoastaan tässä laissa mainittuihin käyttötarkoituksiin sekä mainitun lain 11 ja 12 §:n, 26 §:n 3 momentin ja 29 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädettyihin käyttötarkoituksiin.

Tulorekisterin tietojen avoimuus toteutuu lähinnä Tilastokeskuksen tutkimuspalveluiden kautta. Tilastokeskus pyytää tiedot tulorekisteristä - analysoi ja sitten luovuttaa tutkijoille heidän pyynnöstään tietoja. Lisäksi Tilastokeskus julkaisee itse tilastoja tulorekisteritietojen perusteella (yhdistää muita tietolähteitä).

Mikä on tilastokeskuksen rooli tietojen avaamisessa?

Teema 1: Ohjaus, koordinaatio ja yhteistyö

Ovatko teeman 1 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Tavoite 1.1 Tiedon hyödyntämistä ja avaamista ohjataan ja koordinoidaan valtakunnallisesti

Keskitetty tiedon avaamisen ohjaus ja koordinointi ei välttämättä tue hyvin liiketoiminnalle riittävän ketterää tiedon avaamista. Yksittäinen tarve saattaa olla hetken esillä ja, kun se on ehditty käsitellä, on tarvekin voinut poistua. Tavoitteessa tulisi huomioida erityisen hyvin hetkelliset tarpeet ja nopeat tilanteet. Osuminen oikeaan hetkeen ja tarpeeseen on keskeistä.

ALATAVOITE: Tiedonhallintalautakunta vastaa tiedon hyödyntämisen ja avaamisen ohjaamisesta ja koordinoinnista, ja sen tukena toimii sektorikohtaisia ja muita yhteistyöryhmiä.

Tiedonhallintalautakunnan vastuu on laaja, ja sitä on selvennettävä, sinänsä selkeä vastuurooli on kannatettava. Tiedonhallintalautakunnan roolia tulisi tarkentaa, esim. mitä tehtäviä ohjaus ja koordinointi konkreettisesti pitävät sisällään ja mikä suhde tiedonhallintalautakunnalla on muihin mahdollisiin ohjaaviin tahoihin. Yrityksen digitalous-hankkeessa selvitetään sähköisiin liiketoimintatositteisiin (hankintasanomat, verkkolasku, eKuitti) liittyen kansallisen ohjaavan tahon tehtäviä, ja esimerkiksi tähän mahdolliseen tulevaan ohjaavaan tahoon suhde ja tehtävät tulisi jatkossa selkiyttää.

ALATAVOITE: Tiedon hyödyntämiselle ja avaamiselle on luotu tiekartta 2021–2030, jossa on määritelty konkreettiset kehitystoimenpiteet.

Konkretia puuttuu osasta esityksiä, eli esimerkiksi tiekartan tekevä taho vaatii määrittämistä. Sinänsä tiekartta on hyvä keino kuvata tavoitteita ja niiden edistymistä.

ALATAVOITE: Tiedon hyödyntäminen ja avaaminen on otettu osaksi tulossopimuksia.

tulisiko ihan Veron tulossopimukseen konkreettisia tavoitteita, ovatko ne yhteneväisiä eri organisaatioille vai otetaanko niissä huomioon myös organisaatioiden kypsyys tietojen avaamiselle. Ennen tulostavoitteita pitää saada ohjeet, menettelyt ja koulutukset organisaatioille. Miten tehdään asiat, jotta tulee tehtyä oikein kerralla. Lisäksi vaikutusta htv:hen, jos tekemistä on paljon.

Tavoite 1.2 Selkeytetään lait, asetukset ja määräykset sekä periaatteet ja linjaukset yhdenmukaisiksi mahdollistamaan tiedon tehokkaampi hyödyntäminen.

Perustelluksi syyksi tiedon avaamisen esteelle pitäisi erikseen mainita myös, ettei tiedon avaamiselle nähdä käyttötarvetta tai tilausta. On tärkeää, ettei näillä linjauksilla muodosteta turhaa työtä viranomaisille, joka vie sitten resursseja aidosti hyödylliseltä tekemiseltä.

Kustannusseuraamukset on siis huomioitava, jos ruvetaan avaamaan laajasti tietoaaineistoja. Kysymys on myös tekninen, eli nykyistä infrastruktuuria ei ole suunniteltu laajamittaiseen kyselykäyttöön viraston ulkopuolelta. Nykyään on erillislainsäädäntöä viranomaisten välisestä tiedonjaosta, tämänlainen uudistus selkeyttää tilannetta huomattavasti.

Lisättävä tiedon siirron harkinnanvaraiseksi esteeksi "laadulliset syyt", eli esim. jos tietoa hallinnoiva viranomaisen tiedostaa puutteita tiedossa.

Kysymyksen käsittelyssä tulee huomioida myös IT-toimittajan sopimus- ja lisenssiehdot, jotka nykyisin rajaavat tietojen jakamista (Tästä esimerkkinä tulorekisteri), eli luovuttamiseen ja avaamiseen liittyvät nykytilaiset sopimus- ja lisenssiehdot voivat aiheuttaa hankaluuksia käytännössä. Millaisia nämä ovat, ja millaisia niiden pitäisi olla?

Teema 2: Strategia ja toiminta

Ovatko teeman 2 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Tavoitteet ovat kannatettavia. Asiakkaiden tarpeet ja asiakaslähtöisyys tiedon avaamisen lähtökohtana on perustavaa laatua oleva tavoite ja se tulisi aina huomioida kehittämisessä. Kehittäminen tulee tehdä julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteiskehittämisenä.

Tiedon avaamisen vaikutusten ja vaikuttavuuden mittaamiseen tulisi kehittää yhteiset kriteerit/menettelyt. Samoin muihinkin alatavoitteisiin tulisi työstää yhteisesti menettelyjä ja käytäntöjä.

Tavoitteessa voisi korostaa vielä enemmän nimenomaan asiakkaiden (kansalaisten ja yhteisöjen) toiminnan parempaa tuntemista, jotta nimenomaan osataan tarjota oikeanlaista tietoa oikean toiminnallisuuden ja kanavan kautta. Tavoite on nyt hyvin tietopohjainen, vaikka asiakkaan kannalta oleelliset toiminnot ovat jopa itse tietoa tärkeämpi avain aitoon asiakaslähtöisyyteen ja uudenlaisen hyödyn saavuttamiseen.

Päätavoite 2.1: Asiakkaiden tarpeet ja asiakaslähtöisyyden parantaminen ovat tiedon hyödyntämisen ja avaamisen lähtökohta.

Kannatettavaa toimintaa Verohallinnon kannalta.

Päätavoite 2.2: Tiedon yhteiskunnallinen arvo ja vaikuttavuus sekä hyödyntämisen ja avaamisen tuomat hyödyt on tunnistettu.

Millä taholla on kyvykkyyttä, osaamista ja resursseja tiedon jakamisen vaikutuksien arviointiin? Esityksestä puuttuu konkretia. Esimerkkien jakaminen tiedon jakamisesta on hyvin kannatettava ja hyvä aloite.

Päätavoite 2.3: Tiedon hyödyntäminen ja avaaminen on osa organisaatioiden tavoitteita ja strategiaa.

Tietojen avaaminen osana strategiaa on sinänsä hieno ajatus ja sopii hyvin Verohallinnolle, mutta sopiiko se periaatteeksi läpi julkisen sektorin (mm. Maanpuolustus)?

Päätavoite 2.4: Tiedon avaaminen, tietoperusteinen päätöksenteko ja johtaminen ovat osa normaalia toimintaa, prosesseja ja toimintakulttuuria.

Nyt fokus "organisaatioissa", eli organisaation sisäisessä toiminnassa, vaikka pääosin tiedonvaihto viranomaisten välillä on ketjutettua. Prosessit voivat olla hyvin pitkiä ja monihaaraisia toimijoiden

välillä. Pitää pyrkiä julkisen sektorin laajempaan toimintakulttuuriin (vert. Myöhemmin esitetty yhteinen alusta tiedolle).

Sinänsä on todella tärkeä asia ja pitäisi olla arkipäivää jokaisessa organisaatiossa.

Päätavoite 2.5: Tietoa käytetään vastuullisesti ja väärän tiedon levittämistä yhteiskunnassa torjutaan.

Disinformaation vastaiset toimet ovat hyviä ja kannatettavia, mutta tällaisissa aloitteissa on hyvä määrittää selkeä vastuutaho ja taata toimintaan resurssit. Asia on sensitiivinen, sillä mikä on disinformaation vastaista taistelua, ja mikä on sensuuria.

Kolmas kohta tavoitetta on epäselvä, eli puhutaanko käyttöoikeuksista vai käyttötarkoituksesta tai -tapauksista?

Teema 3: Tiedon hallinta

Ovatko teeman 3 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Tavoite 3.1: Tietoympäristöt tunnetaan ja tietovarannot ovat helposti löydettävissä ja selkeästi kuvattu.

Kaksi viimeistä alatavoitetta voisi yhdistää, sillä sisällöltään ne ovat varsin toisiaan vastaavia.

Tavoite 3.2 Keskeiset kansalliset tietovarannot on tunnistettu ja niiden tieto keskitetyksi hyödynnettävissä

Samaan aiheeseen liittyvien tietojen helpon löydettävyydessä voisi hyödyntää VM:n tiedonhallintakarttaa. Viranomaisten tiedon kerääminen on tarkoin säädeltyä, eli tietoa saa kerätä vain viranomaisen lainmukaisten velvoitteiden toteuttamiseen. Velvoite tuottaa tietoa keskitettyihin tietovarantoihin on laajempi velvoite, kun ed. mainittu tiedon minimointiperiaate. Joskus mm. tietosisällön laatu saattaa olla rajoittava syy jakaa tietoa. Tavoite sinänsä on hyvin kannatettava, ja tuo kustannussäästöjä pitkässä juoksussa.

Organisaatiot keräävät tiedot vain kerran keskitettyihin ja yhteisiin valtakunnallisiin tietovarantoihin.

Tietoa joudutaan suorituskyky- ja toimintavarmuussyistä tallentamaan myös toissijaisiin tietovarantoihin. Tavoite voidaan tulkita sen vastaiseksi. On vaarallista tätä tavoitteella estää tai hankaloittaa. Sen sijaan on tärkeää tunnistaa, mikä keskitetty tietovarasto sisältää ns. Master-tiedon. Tavoitetta voisi täsmentää seuraavasti: "Organisaatiot keräävät asiakkailta tiedot vain kerran ja tiedot päätyvät tällöin keskitettyyn yhteiseen valtakunnalliseen tietovarastoon muiden hyödynnettäväksi.

Tavoite 3.3 Hyödynnettävät tiedot ovat yhteentoimivia ja laadukkaita kansallisten laatukriteerien mukaisesti.

Tiedon laatukriteerien pääasiallinen sisältö jää tavoitteessa epäselväksi. Tavoitteesta on vaikeaa päätellä, mitä nämä laatukriteerit olisivat ja mitkä niiden vaikutukset mm. työn tuottavuuteen ja ketteryyteen olisivat.

Tavoitteessa 3.3 puhutaan kansallisista laatukriteereistä. Onko ristiriidassa kohdan 1.3 kanssa? Jos halutaan tehdä kv. yhteistyötä, niin varmasti on oltava yhteiset kansainväliset laatukriteerit.

Tavoite 3.4 Tieto on saatavilla ohjelmointirajapintojen (API) kautta ja rajapintoja käytetään aktiivisesti.

Organisaatiot käyttävät omia ohjelmointirajapintoja aktiivisesti omassa toiminnassaan.

Ohjelmointirajapinta pitää määrittää tarkemmin tässä kohtaa sekaannuksien estämiseksi.

Tavoite on linjassa nykyisen tekemisen kanssa. Ohjelmointirajapintojen hallinta ja kehittäminen yhteisissä periaatteissa -kohtaan voisi teroittaa tietoturvallista arkkitehtuuria.

Ohjelmointirajapintojen kautta saatava tieto on oltava koneluettavassa tai rakenteellisessa muodossa.

Osana tätä on tärkeää saada käyttöehdot ja toimintamallit sovittua järkevästi ja laajasti.

Tavoite 3.5 Tietoturva- ja tietosuojariskit on tunnistettu, ja tiedon hyödyntämiselle ja avaamiselle on luotu turvalliset käytännöt.

Kansalaiset voivat hallita, hyödyntää ja luovuttaa eteenpäin heistä kerättäviä tietoja (omadata).

Omadata on aiheena ja tiedon avaamisen osalta niin kriittinen, että se pitäisi nostaa omaksi päätavoitteekseen. Omadata edellyttää lainsäädäntöön täsmennyksiä ja on yksi kriittisimpiä tiedon laajan avaamisen mahdollistajia.

Ehdotus uudeksi alatavoitteeksi: kansalaisten tarpeet oman tiedon käytön minimointiin on huomioitava ratkaisussa (Esim. turvakielto, luottotietojen vanheneminen). Tiedon turvalliseen avaamiseen voi lisätä pseudonymisoinnin esimerkiksi.

Teema 4: Mahdollistajat

Ovatko teeman 4 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Tavoitteet ovat kannatettavia. Tiedon avaamiseen ja hyödyntämiseen käytettävien alustojen, kehitysympäristöjen ja työkalujen kehittäminen ja hallintamalli tulisi selkiyttää ja se tulisi tehdä julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyönä.

Tavoite 4.1 Riittävä resursointi on erittäin kannatettavaa, erityisesti Verohallinnon tyyppisessä laajoja tietoaaineistoja hallinnoivassa virastossa. Resursoinnissa on syytä huomioida myös avaamisen vaikutukset infrastruktuurille.

Tavoite 4.2: Tavoitteen sisältö on hyvä, mutta vastuutahon määrittäminen puuttuu. Toimintamallin määrittäminen vaatii paljon työtä eri virastorakenteissa.

Tavoite 4.3: samoin kuin tavoitteen 4.2, kirjaus on hyvä, mutta kuka on koulutuspolkua toteuttava taho?

Tavoite 4.4: Ajatus kannatettava, alustojen osalta on määritettävä selkeä vastuutaho, joka ottaa alustat hallinnoitavakseen ja ylläpidettäväkseen. On ollut myös paljon keskustelua valtiotasoisesta anonymisoinnista ja pseudonymisoinnista. Tulisiko joku yhteinen testausympäristö, testitunnukset tms.

Lisätään Omadatan mahdollistava lainsäädäntö ja kansallisen infrastruktuuripalveluiden luonti mahdollistajatavoitteeksi.

Alakangas Tarja
Verohallinto - Tuotehallintayksikkö