

Asia: VM/1709/00.01.00.01/2016 VM098:00/2016

Lausuntopyyntö julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportista

Yleiset kommentit raportista

Yleiset kommentit raportista

Open Knowledge Finland pitää tiedonhallinnan lainsäädännön uudistamista ja yhtenäistämistä hyvänä. Kokonaisvaltainen ja suunnitelmallinen tiedonhallinta on edellytys tehokkaalle hallinnolle ja kansalaisten oikeusturvan toteutumiselle. Tieto ei ole avointa ellei se ole löydettävää, ymmärrettävää ja luotettavaa.

Omadata, julkisuusperiaatteen toteutuminen digitalisoituneessa yhteiskunnassa sekä semanttinen yhteentoimivuus ovat raportissa käsitellyjä tärkeitä asioita. Tarve perinteisen paperisen asiakirjahallinnan ja arkistonmuodostusteorian käsitteiden ja mallien päivittäminen sähköiseen ympäristöön sopivaksi on kuitenkin erittäin haastavaa. On tarkasti varottava erilaisten tietoaaineistojen ja kontekstuaalisen tiedon häviämistä esimerkiksi puutteellisten tunnisteiden, viittausten tai heikkojen arkistonmuodostussunnitelmien vuoksi. Myös PSI-direktiivi, sähköisen tiedon löydettävyys, jakelu, autenttisuuden ja integriteetin varmistaminen vaativat tarkkaa provenienssitietoa sekä versionhallintaa. Tiedon siirron sijaan on monesti hyvä puhua myös tiedon luotettavasta linkittämisestä sekä kontrolloidusta avaamisesta varsinkin ihmisten oman datan kohdalla. Tämä vaatii myös riittäviä ja turvallisia teknologisia ratkaisuja. De-anonymisointiriskin vuoksi tämä koskee myös erilaisia tutkimusaineistoja ja niiden arkistointia.

Lainsäädännön tasolla tulisi tukea kehitystä, joka mahdollistaa tietojen ilmaisen luovuttamisen. Hankinnoissa ja tietojärjestelmien kehittämishankkeissa tulisi huomioida riittävän helppokäyttöiset, yhdenmukaiset mutta joustavat, semanttisesti yhteentoimivat ja luotettavat rajapinnat. Tiedon maksullisuudesta tulisi pyrkiä eroon ennakoivilla toimilla (open by design).

Kommentit raportin 5 luvusta

Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista

Julkisten toimijoiden käsittelemän tiedon koko elinkaaren hallintaan ja pitkäaikaissaatavuuteen on kiinnitettävä huomioita. Myös muun tiedon kuin asiakirjojen rekisteröintiin ja hallinnointiin olisi syytä ottaa kantaa. Julkisella rahoituksella toimivat yhteisöt on syytä sisällyttää mahdollisimman pitkälle sääntelyn piiriin.

Sääntelyssä olisi hyödyllistä myös uudelleenarvioida niiden kattavuus, eli onko edelleen tarkoituksenmukaista jättää sääntelyn ulkopuolelle tiettyjä tahoja, kuten eduskunta tai vahvasti julkisrahoitteiset toimijat. Vrt. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110634>

Kommentit osasta 5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

Tietojärjestelmien, tietomallien ja tiedonhallinnon dokumentaation julkisuus on tärkeä periaate. Tällä tavoin voidaan myös varmistaa sen laatua ja yhteentoimivuutta. Esimerkiksi tietokomponentit, sovellusprofiilit, arkistonmuodostus, tunnistepolitiikka, versiointi ja laadun- sekä elinkaarenhallinta ovat tärkeitä suunnittelun osia. Yksilöidyt ja kuvaillut tietovarannot ja niiden vastuutahot ovat ensimmäinen askel. Myös arkkitehtuurityötä on syytä jatkaa. Semanttinen yhteentoimivuus, tietomallit ja tiedon laatu ovat ensisijaisen tärkeitä. Kansallinen koordinointi on syytä huomioida. Oikeuksien hallinnan metatietoja on syytä ylläpitää mahdollisimman yhtenäisinä ja hienojakoisella tasolla.

Kommentit osasta 5.3 Tietoturvallisuus

Tietoturva on erittäin tärkeää sekä kansallisesti että yksilöiden tasolla. Silti on varmistettava ettei säännöksiin vaikeuteta tiedon hallinnointia tai saantia kohtuuttomasti. Tasomalli on osittain tehnyt tätä. Koulutuksella on tärkeä rooli, sillä ihmiset ovat usein tietoturvan heikoin lenkki. Turvallisten jaettujen ympäristöjen tarve tulee todennäköisesti kasvamaan.

Kommentit osasta 5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut

Tiedonhallinnan käsitteiden selkeä yhtenäistäminen ja määrittely lainsäädännössä on ensisijaisen tärkeää. Tietojärjestelmän määritelmä on yleensä konkreettinen ja fyysinen ja sen voidaan katsoa sisältävän itse tekniikan lisäksi myös ihmisiä. Tietoaineistot ovat osa tietojärjestelmiä. Aineistojen ilmentymät ja siten myös tiedon merkitys ovat riippuvaisia tietojärjestelmistä. Tämä on tärkeää myös saavutettavuuden huomioimisen kannalta.

Nykyinen heikosti säännelty tilanne tietovarantojen, tietoaineistojen ja rekistereiden kohdalla on aiheuttanut suurta epäselvyyttä säilyttämisen ja arkistoinnin näkökulmasta, esimerkiksi verkkosivujen ja tietokantojen osalta. Periaatteessa samat vaatimukset, jotka koskevat asiakirjoja tulisi selvästi laajentaa koskemaan kaikkia viranomaisten tietoaineistoja.

Jotta viranomaisten toiminta voi olla luotettavaa ja tieto jäljitettävissä on kiinnitettävä suurta huomiota tiedon yksilöintiin ja versiohallintaan myös dynaamisissa tietoresursseissa. Tässä kohdin voisi tiedonhallinnassa hyvin hakea malleja tieteen ja tutkimuksen alalta, jossa toistettavuus ja lähdekritiikki ovat luotettavan viittaamisen vaatimuksen vuoksi tuoneet kokemusta käytännön

ratkaisuista. Muuttuvien (päivittyvien ja kasvavien) tietovarantojen kohdalla ja esimerkiksi dynaamisten dokumenttien yksilöintiin on olemassa ratkaisuja, joihin olisi syytä ohjeistaa viranomaisia.

Keskeiset mastertietovarannot sekä vastuut semanttisen yhteentoimivuuden osalta (pysyvien tunnisteiden, koodistojen ja tietomäärittelyjen hallinta ja elinkaari) on tärkeä määritellä.

Tietoaineistojen elinkaaren suunnittelussa on kuultava arkistoalan osaajia. Arkistonmuodostuksen tulee tapahtua yhtenäisesti ja koordinoitusti. Kansallisarkistolla tulee olla valtaa ohjeistaa asiassa, jotta pitkäaikainen saatavuus ja säilytyskelpoisuus voidaan taata. Yhteentoimivuutta ja löytyvyyttä on tuettava modernin teknologian keinoin (esim. toiminnalliset viittaukset, ontologiat ja koodistot sekä näiden versionhallinta ja säilytys). Lisäksi on huomioitava tietoaineistojen elinkaari kokonaisuuden kannalta. Nykyiset pitkäaikaissaatavuuden menetelmät ovat haasteellisia muuttuvien tietovarantojen kohdalla. Mikäli pyrimme tiedon redundanssin vähentämiseen se vaatii linkittämistä ja koordinoitua, eikä yksittäinen viranomainen voi itsevaltaisesti päivittää tai hävittää tietoa. Samalla tietomäärien hallitsematonta kasvua on ehkäistävä.

Asioiden ja asiakirjojen rekisteröimiseen on liityttävä niiden semanttinen linkittäminen relevantteihin tietoihin löydettävyyden varmistamiseksi. Tietojen julkisuus ja jakelutavat tulisi myös liittää metatietoihin heti koneelle ja ihmiselle ymmärrettävässä muodossa ja päivittää tarpeen mukaan esimerkiksi elinkaaren eri vaiheissa. Pääsynhallinnan ja muiden oikeuksien liittyvien metatietojen tulee olla yhtenäiset ja laadukkaat. Esimerkiksi mittalaitteet ja muut julkiset tietoa tuottavat laitteet tulee myös kuvailla. Tietosisältöjen yksilöintiin ja versiointiin tarvitaan riittävät järjestelmät sekä teknisesti että hallinnollisesti. Tunnisteiden ja versioiden hallinnan tärkeyttä ei voi tässä ylikorostaa.

Myös muun tiedon rekisteröintiin ja hallinointiin olisi syytä ottaa kantaa (esim. viranomaisten verkkosivut ja some-keskustelut).

Kommentit osasta 5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuu

Open Knowledge Finland pitää raportissa esitettyjä tavoitteita erittäin kannatettavina. Semantiikan selkeyttäminen on keskeinen osa tiedonhallinnan tehostamista ja tiedon laadun parantamista ja esimerkiksi sanastotyö on hyvä nostaa lakiin. On kuitenkin hyvin tärkeää huomioida kontekstisidonnaisen terminologian tarve eri aloilla. Yhdenmukaistamista ei saa viedä niin pitkälle, että tiedon laatu kärsii. Yhdenmukainen teknologia ja formaatti ja riittävän sensitiivinen (rikas) linkittäminen eri sanastojen ja ontologioiden välillä voi olla suositeltava vaihtoehto.

Tässäkin yhteydessä on tärkeä alleviivata pysyvien tunnisteiden merkitystä sekä selkeitä linjauksia koodistojen hallinnoinnin suhteen. Avoimet tietosisältöjen kuvaukset ovat merkittävä parannus avoimuuteen ja saavutettavuuteen.

Kaikessa on pyrittävä myös koneluettavuuteen ja velvoittaa tiedon selkeään linkittämiseen.

Kommentit osasta 5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito

Koska de-anonymisoinnin riski on suuri, on syytä huolehtia tietoturvalisista ympäristöistä ja sensitiivisen aineiston turvallisesta pitkäaikaisesta saatavuudesta.

Muuten julkisen tiedon tulisi Open Knowledge Finlandin mukaan olla saatavana sähköisenä koneluettavassa muodossa. Tiedon avoimuudessa tulisi noudattaa paitsi JHS 189:ää, myös avoimen datan, avoimen tiedon ja avoimen rajapinnan määritelmiä. Esimerkiksi asiakirjojen julkaiseminen vain pdf-tiedostoina ei edistä avoimuutta riittävästi, vaan se vaikeuttaa tiedon löytämistä ja louhintaa huomattavasti, varsinkin kun tietosisältöä ei ole annotoitu ja metatietoja ei ole tarjolla.

<http://opendefinition.org/od/1.1/fi/>

<http://avoinrajapinta.fi/>

Julkisen sektorin tiedonhallinnassa tulisi korostaa "open by default" -periaateetta jo suunnitteluvaiheessa. Vastaavasti henkilötietoja suunniteltaessa varmistaa paitsi "minimiperiaate" tietosuoja-asetuksen myötä, myös MyData (omadata) -periaatteiden mukainen tiedon yhteentoimivuus.

Kommentit osasta 5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista

Tiedonsaannin tulisi onnistua omatoimisesti verkossa myös mahdollisimman vähäisellä tietoteknisellä osaamisella. Tietovarantojen ja tietosisältöjen on oltava kattavasti ja helposti löydettävissä. Sekä metatietoja että tietosisältöjä on siis laadullisesti kehitettävä ja sekä ohjeistusta että vaatimuksia on kehitettävä hallitusti ja jatkuvasti. Kaiken tiedon tulee olla yksilöitävissä ja varmennettavissa.

Tietoaineistoja ja -järjestelmiä on aina kehitettävä siten, että ne mahdollistavat mahdollisimman avointen ja helppokäyttöisten tietotuotteiden tarjoamisen. Tietoa on saatava käyttöön sekä suurissa määrissä että yksittäisten kyselyiden perusteella. Kyselyiden vastausten on myös sisällettävä riittävät yksilöivät tiedot, jotta tiedon alkuperä on tarkistettavissa. Mikäli aiheellista, kyselyn toistamisen tulee olla mahdollista, siten että sen tulos on sama tai muutokset on dokumentoitava.

Tiedon löydettävyyks on olennainen osa sen avoimuutta. Siksi tietoaaineistot on kuvailtava huolellisesti ja niillä on oltava avoin ja kattava dokumentaatio. Rajapinnat ja niiden takana oleva sisältö on kuvattava löydettävästi ja ymmärrettävästi. Lisenssi, kuten CC0 tai vastaava, tulee ilmoittaa selvästi.

Järjestelmät tulee suunnitella siten, että tiedonsaannista siihen oikeutetulle ei koidu kustannuksia. Tietopyyntömenettelyn selventämistä kannatetaan.

Rekisteritutkimus on tärkeä tutkimusala, jolle on turvattava tietoturvallinen ympäristö ja arkistointi. Näiden käyttöä ei kuitenkaan saa rajata akateemiseen tutkimukseen, vaan muunlainen tutkimus riittävän tieteellisellä menetelmällä ja eettisen arvioinnin ja sitoumuksen jälkeen tulisi mahdollistaa pseudonymisoiduilla aineistoilla.

Kommentit osasta 5.8 Tietoaaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Open Knowledge Finland haluaa tässäkin yhteydessä alleviivata ihmisten oikeutta tulla muistetuksi ja katsoo siksi, että arkistoilla on tärkeä tehtävä paitsi kulttuuriperinnön, myös ihmisten oikeusturvan suojaamisessa myös pitemmällä aikavälillä jopa sukupolvien yli. Samalla ihmisten tiedonsaantioikeus on ilmeisen tärkeä. Perusteltu mahdollisuus rajoittaa tietojen käyttöä on huomioitava, mutta tietojen lopullinen hävittäminen on peruuttamaton toimenpide, johon on syytä suhtautua varoen kun viranomaisten toiminta on kyseessä.

Arkistojen tärkeä tehtävä on viranomaisten toiminnan dokumentointi ja tämä palvelee ennen kaikkea kansalaisten oikeusturvaa. Tietosuoja-asetusta ei tule käyttää perusteluna viranomaistoiminnan historian hävittämiseen. Viranomaisten toiminnan ja yksittäistenkin toimenpiteiden on oltava tarkastettavissa nyt ja vuosienkin jälkeen asianomaisille ja tutkijoille.

Pyydämme huomioimaan Pekka Henttosen lausunnon aiheesta.

Kommentit osasta 5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus

Lainsäädännön on ennen kaikkea velvoitettava viranomaisia toteuttamaan laadukasta ja avointa tiedonhallinta. Liian yksityiskohtiin menevä lainsäädäntö voi vaikeuttaa toiminnan kehittämistä muuttuvassa toimintaympäristössä. Tärkeintä on säätää vastuiden jakamisen ja tiedonhallinnan periaatteista ja turvata riittävät resurssit ja osaaminen onnistuneen tuloksen saavuttamiseksi. On myös oltava mekanismit jatkuvalla ja riittävän joustavalla yhteistyöllä ja huolehdittava yhteentoimivuuden ja tehokkaan tiedonhallinnan toteutumisen edellytyksistä turvaamalla riittävät resurssit ja osaaminen tietovarantojen ja palveluiden suunnitteluun ja kuvaamiseen sekä yhteisten palveluiden varmistaminen.

Myös yhteentoimivuus kansainvälisiin tietovarantoihin ja järjestelmiin on syytä varmistaa, mieluiten proaktiivisesti. Viranomaisia ja asiantuntijoita on siksi kannustettava kansainväliseen yhteistyöhön ja huolehdittava riittävästä tiedottamisesta ja kouluttamisesta.

Open Knowledge Finland ehdottaa viranomaistoimijaa huolehtimaan avoimesta tiedosta, edistämään data hyödyntämistä ja yhtenäistämään juridisia käytäntöjä. Datan tehokas hyödyntäminen tarvitsee keskitetyn toimielimen, joka linjaa juridisia käytäntöjä yli hallintorajojen. Tämä toimielin (esimerkiksi tietovaltuutettu, avoimen tiedon valtuutettu tai datavaltuutettu) vastaisi julkisuuslain (621/1999), avoimen tiedon ja omadatan edistämisestä ja toimisi eräänlaisena tietosuoja valtuutetun vastinparina esimerkiksi tiedon avaamiseen liittyvien käytäntöjen ja suositusten muodostamisessa. Toimielimen tehtävänä olisi myös antaa ohjeistuksia tiedon ja tietovarantojen anonymisoinnin osalta esimerkiksi massaluovutusta varten, jotta yksityisyydensuoja ja tiedon avoimuus turvataan. Toimielimen tehtäviin kuuluisi myös tulkinta-ohjeiden tuottaminen lisenssiasioiden, maksuperustelain ja muiden tietovarantoihin ja avoimeen dataan liittyvien oikeudellisten asioiden tulkinnasta. Vaihtoehtoisesti tässä suosituksessa kuvatut tehtävät voisi lisätä esimerkiksi tietosuoja valtuutetun toimiston tehtäviin.

Kommentit muutosehdotusten priorisoinnista

Mitä muutosehdotuksia olisi mielestänne priorisoitava valmistelussa?

Yhteentoimivuus ja open by design - ajattelu ovat tärkeitä.

Muut tarpeelliset toimenpiteet

Millä muilla toimenpiteillä, lainsäädännön uudistamisen lisäksi, katsotte olevan merkitystä julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisessä?

Tarvitaan yhteisiä palveluita tiedonhallinnan tueksi, datakatalogeja ja erilaisia metatieto ja tunnistepalveluita. Ennen kaikkea koulutusta, opetusmateriaaleja, neuvontaa ja osaamista avoimuuteen ja hyvään tiedonhallintaan on tärkeä tarjota riittävästi.

Työryhmän ehdotusten vaikutukset

Yleiset kommentit vaikutuksista

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

-

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Hyvä tiedonhallinnan lainsäädäntö mahdollistaa tiedon hyvän löydettävyyden, saatavuuden ja siten hyödynnettävyyden edellytys ja on myös ihmiskeskeiden tiedonhallinnan, eli omadatan toteuttamisen kannalta merkittävää. Open Knowledge Finland pitää lainsäädännön uudistamista tärkeänä.

Ropponen Teemu
Open Knowledge Finland