

Asia: VN/16357/2020

Lausuntopyyntö julkisen hallinnon tiedon laatukriteereistä

Laatukriteerikokonaisuus ja sen vaikuttavuus

Miltä laatukriteerikokonaisuus vaikuttaa?

Yhteisten tiedon laatukriteerien ja mittariston luonti on tavoitteiltaan perusteltua ja tärkeää. Toteutuessaan kokonaisuus parantaa julkisen hallinnon tuottamien tietojen käytettävyyttä ja vertailtavuutta.

Laatukriteeristö ja mittaristo ovat tällaisenaan painottuneet tilastotehtävien ja niissä käytettävien tietojen laadun arviointiin. Samoin dokumentissa esitetyt käytännön esimerkit ovat tilastopainotteisia. Toivomme, että materiaaliin lisätään muitakin julkisen hallinnon toimijoiden esimerkkejä, jotka helpottavat laatukriteerien soveltamista.

YLEISET KOMMENTIT SISÄLTÖÖN:

Dokumentin teksti on paikoin viimeistelemätöntä, se ilmenee toistoina ja hankalalukuisuutena. Esimerkiksi kohdassa 2.3 Rajaukset lausetta ”Tiedon laatuun panostaminen on keskeistä, mutta laatuajattelun täytyy kulkea käsi kädessä myös tietotuote- ja järjestelmäkehityksen sekä asiakaspalvelun kehittämisen kanssa” voisi avata lukijalle.

Kaipaamme sisällön täsmällisyyden ja ymmärrettävyyden tarkistamista ja tuomista lähemmäksi lukijaa mm. esimerkein. Selkeällä ilmaisulla saavutetaan paremmin kuvatut tavoitteet ja hyödyt.

Ehdotuksessa on yhteneväisyyksiä julkisuuslain, tietosuoja-asetuksen ja tiedonhallintalain tavoitteiden kanssa, jotka jo lähtökohtaisesti velvoittavat viranomaisten tietojen käsittelyä ja kuvauksia. Kuinka paljon työryhmässä on tunnistettu yhtäläisyyksiä tai poikkeavuuksia standardien ja lakien kanssa ja voivatko nämä heikentää ehdotuksen käyttöönottoa?

Johdannossa on lause ”Lisäksi laatuksiteereihin on tuotu perustietovarannoille tärkeä oikeellisuuden kriteeri sekä asiakasnäkökulmaa”. Julkisessa hallinnossa käytetään termiä ”julkinen luotettavuus”. Vastaako ”julkinen luotettavuus” nyt laatuksiteeriä ”oikeellisuus”? Perustietovaranto-termi on määritelty dokumentin sanastossa omintakeisesti, eikä se muutoinkaan kuulu luontevasti tähän ehdotuksen aihepiiriin. Lisäksi tulisi avata, mitä asiakasnäkökulmalla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Ehdotamme joko lauseen poistamista tai muokkaamista esimerkiksi muotoon ”Lisäksi laatuksiteereihin on tuotu julkisen hallinnon yhteisille tietokokonaisuuksille tärkeä julkisen luotettavuuden kriteeri. Lisäksi työssä on huomioitu myös asiakasnäkökulmaa kuten...”.

Maanmittauslaitos on ollut työssä mukana ja tästä syystä paikkatietojen osalta laatuksiteerikokonaisuus on pitkälti myös sovellettavissa. Ehdotamme kuitenkin laatumittareiden arviointitasojen ja arvon esitysmuotojen tarkempaa määrittelyä ja erityisesti arvon esitysmuotojen osalta useamman vaihtoehtoisen muodon sallimista. Lisätietoja löytyy JHS 160 -suosituksesta ja ISO 19157 -standardista. Esimerkki poikkeavuudesta on kohdassa 3.2 esiteltävä Laatuksiteeri ”Kattavuus”, joka on määritelty tässä ehdotuksessa yhdistämällä kaksi paikkatietoon liitettävää tekijää eli kattavuuden (Coverage) ja täydellisyyden (Completeness). ISO 19157 -standardissa kattavuus on osa metatietoja, ei laatuksietoa.

Entä mikä on suhde ehdotuksen ja siinä esitettyjen kriteerien sekä viranomaisten käyttämien auditointien välillä?

Ehdotuksessa kuvataan tietoaineistojen laatuksiteerejä, esimerkiksi kohdan 2.4 otsikko ”Ymmärrys tiedon laadusta tietoaineistojen laatuksiteerien kautta”. Sisältö vaikuttaa oikein kuvatulta. Miksi ehdotuksen nimi ei ole ”Tietoaineistojen laatuksiteerit”, joka kuvaisi sen sisältöä paremmin? Samoin apukysymysten muokkaaminen esimerkiksi monikkomuotoon (kuten ”Miten tietoja voi käyttää”) auttaisi ymmärtämään dokumentin sisältöä.

TARKEMPIA KOMMENTTEJA:

Sisällysluettelo on nyt hankalasti hahmotettavissa. Ehdotamme tiivistämistä esim. poistamalla alimman tason väliotsikoinnit.

Sisällysluettelosta puuttuu liitteiden otsikot ja esimerkiksi sanasto jää piiloon. Ehdotamme liitteiden otsikoiden lisäämistä.

Kuva 1 Tietoaineistojen laatuksiteerit ryhmittäin: Kuva vaikuttaa huolimattomasti tehdyiltä. Onko kuvan symbolien keskinäisellä sijainnilla joku merkitys? Kuva lienee keskeinen koko

dokumentaatiolle ja sen roolia ja selvennystä tulisi miettiä paremmin. Nyt kuvan otsikossa on kursiivitekstillä olennaisia seikkoja. Tämän tekstin, siinä esitettyjen symbolien ja niiden järjestyksen tulisi olla loogisesti sama kuin tämän dokumentin sisällön ja tukea siten laatukriteerien omaksumista.

Sivulla 6 viitataan Rekisteritiedon metatietomalliin. Mihin tässä viitataan, koska ko. malli ei ole yleisesti tunnettu eikä käyttöön otettu? Tulisiko mainita sen olevan JHS-suositus ja että JHS-suositusjärjestelmä on lakkautettu.

Laatukriteeriryhmän "Mitä tieto koskee?" nimi kaipaa täsmennystä, koska se johtaa nyt osin harhaan. Ryhmään kuuluvista laatukriteereistä kattavuus sopii tämän otsikon alle mutta jäljitettävyyys ei. Ehdotamme otsikon muuttamista esim. muotoon "Mitä tieto kuvaa?".

Mikä on laaturyhmän "Miten tieto on kuvattu" nimi, koska jossain sen nimessä on myös liitettyä "miten hyvin...". Adjektiivi hyvin lienee subjektiivista ja siten liikaa tämän ryhmän nimessä.

Kohdan 2.5 otsikko: Tulisiko otsikon olla "Huomio keskeisiin tekijöihin laatukriteereitä täydentävän mittariston tuella". Tämän luvun tekstissä on runsaasti toistoja kuten mittari ja tiedon laatu. Toivomme selkeämpää tekstiä.

Kohdassa 3.1.2 Tiedon elinkaari mittari kertoo vain, että elinkaarisäännöt pitäisi olla tehty. Tulisiko tulevaisuudessa lisätä tieto, onko elinkaarisääntöjä myös noudatettu?

Kohdassa 3.1.3 Tietolähde voisi lisämittarina voisi prosessointihistoria.

Päivämäärä esiintyy arvon esitysmuotona usean mittarin kohdalla. Päivämäärä ilman kellonaikaa ei ole riittävä ja arvон esitysmuodon tulisi sisältää myös kellonaika.

Kohdissa 4.1.1, 4.1.2 ja 4.1.3 on huomautus luontiajankohdasta. Tähän lauseen tulisi lisätä viittaus tietoaaineistoon: "luontiajankohta on tieto, joka on yleensä osa metatietoja tietoaaineiston osalta".

Kohdassa 4.2.1 Tieto loogisuustarkastettu viitataan loogisuusehtoihin. Tulisiko tähän yhteyteen lisätä myös termi "laatusäännöt" tai tehdä siitä esimerkki? Laatusääntöjen määrittely toteuttaa tätä laatumittaria.

Kohdassa 4.4.2 Poikkeavat havainnot ei ole mittarin arvoa siitä, miten poikkeava havainto on määritelty. Tulisiko lisätä tällainen arvo?

Kohdassa 5.1.1 Käytetyt standardit on maininta, että luettelo kaikista asiaan liittyvistä standardeista tulisi olla saatavilla. Viittaus myös ei noudatettavien standardien luettelemiseen kuulostaa oudolta. Tulisiko julkisen hallinnon toimijan tuntea aina kaikki alakohtaiset standardit ja ylläpitää niihin liittyvää tietoa.

Kohdassa 5.1.2 Standardienmukaisuuden arvona voi olla kyllä ja ei. Oletettavasti viranomaisen noudattaa ainakin oman alansa säädöksiä. Toivomme esimerkkiä siitä, milloin vastaus voi olla ei.

Kohdassa 5.2.2 Käsitteiden määritelmät on arvon esitysmuotona kieliversiot. Tulisi varmaankin olla koneluettava tyyppi eli luettelo?

Kohdan 5.2.4 Ymmärrettävyyden asiakaspalaute mittari kuulostaan itsestäänselvydeltä. Viranomaisen tms. ottanee aina vastaan asiakaspalautteen ja pyrkii esittämään tietonsa ymmärrettävästi. Kaipaamme esimerkkiä tähän.

Kohdassa 6.1.1 Kohdeyksikön pysyvä tunniste on ominaisuutena arviointitaso ja arvonesitysmuoto. Ehdotamme, että sekä arviointitasoon ja arvon esitysmuotoon tuodaan mukaan yleisesittely. Luontevia arviointitasoja ovat tietoaaineisto, kohdeyksikkö ja ominaisuustietotasot. Arvon esitysmuodon tulisi käytännössä mahdollistaa vähintään kaksi esitysmuotoa eli itse tulos, joka voi olla metriä/prosenttia tai kyllä/ei-tyyppinen. Kyllä/ei-tyyppinen tulee kyseeseen silloin, kun laatutavoite on määritelty. Esimerkiksi laatutavoite sijaintitarkkuudelle voi olla 2 metriä, laatutulos otannalla 1,5 m ja raportoiva arvo kyllä eli päästään laatutavoitteeseen tietoaaineiston osalta.

Kohdassa 6.2 laatukriteerin nimenä on käyttöoikeudet ja sen kerrotaan kuvaavan ”sitä, miten tietoaaineiston käyttöoikeus on määritelty ja mitä aineistolla voi tehdä eli mihin käyttötarkoituksiin tietoaaineistoa voi hyödyntää”. Laatukriteerin nimi ei vastaa sen kuvausta. Nimen tulisi kuvata paremmin sen sisältöä, esimerkiksi Käyttöoikeudet ja -tarkoitukset. Toisaalta onko tämä edes laatukriteeri, koska ei kuvasta mitenkään laatua.

Kohdassa 7.2 mainitaan, että mittari voidaan passivoida. Onko tämä mahdollista, mikäli mittari on käytössä osalla käyttäjistä?

Liitteen 1 sanastossa perustietovaranto on kuvattu ”Perustietovaranto on alemman jalostusasteen tietovaranto tai jalostetun tiedon taustalla oleva tietovaranto”. Kuvaus ei mielestämme ole oikea ja

ehdotamme käsitteen poistamista tästä dokumentista ja sen ainoan esiintymän (sivulla 3) korvaamista viittaamalla julkisen hallinnon yhteisiin tietokokonaisuuksiin.

Liitteen 1 sanastossa tietoaineisto on kuvattu ”Aineisto, joka sisältää tietovälineelle tallennettuja tietoja”. Kuvauksen perusteella tietoaineisto ei muodosta mitään erityistä kokonaisuutta, koska määritelmästä puuttuu aineiston määritelmässä oleva yksilöinti (ks. <https://finto.fi/tt/fi/page/t82>). Ehdotamme määritelmäksi ”Tietoaineisto on yksilöitävissä oleva kokoelma tietoja”.

Liitteen 1 sanastossa tietovaranto on kuvattu ”Tiettyä tarkoitusta varten muodostettu, loogisesti tai fyysisesti yhteenkuuluvien tietojen muodostama tietoaineisto tai tietoaineistojen kokoelma.” Tämä termi ei ole laatukriteerien kannalta tarpeellinen ja ehdotamme sen poistamista dokumentaatiosta ja sen korvaamista termillä tieto tai tiedot tässä dokumentissa.

Kuinka hyvin laatukriteerit ja mittarit tukevat yhteismitallista tiedon laadun tunnistamista ja siitä keskustelemista julkishallinnossa?

Lukijalle jää epäselväksi, miten tämän laatukriteeristön sisältö vastaa sen pohjana olevaa standardia ja sen standardin alkuperäistä sisältöä. Lopullisessa suosituksessa käytettävän termistön tulee olla linjassa standardin sisällön kanssa, jotta se tukee laatukriteeristön käyttöä. Käytetty termistö ei välttämättä ole yhteisesti hyväksyttävissä ja se ei edesauta keskustelua. Kysymyksiä herättivät esimerkiksi määrittelyt koskien tietoa, tietoaineistoa, rakenteista tietoa ja julkisuuslain mukaista asiakirjaa.

Mittaristo on hyvä ensiaskel oikeaan suuntaan. Jatkotyötä tarvitaan mittariston tuomiseksi osaksi metatietoja, laadun hallinnan työkaluja ja näkymiä sekä laatutavoitteiden, laatusääntöjen sekä elinkaarisääntöjen tuomista mukaan.

Missä yhteyksissä laatukriteeristön mukainen yhteinen tiedon laadun tunnistaminen ja määrittely tukisi julkishallinnon tiedon hyödyntämistä ja avaamista?

-

Miten hyvin laatukriteeristö ja mittaristo toimisi tiedon laadun parannuksen tukena pidemmällä tähtäimellä?

Pelkkä laatukriteeristö ja -mittaristo eivät tuo muutosta laadun parantamiseen. Toimijoilla tulee olla halua ja resursseja panostaa laadun mittaamiseen ja testaamiseen. Laatukriteeristö ja mittaristo on vietävä käytäntöön sitouttamalla se osaksi viranomaisten toimintaa. Se sisältää mm. laadun mittauksen ja testaamisen. Laatutavoitteiden tulee perustua asiakastarpeisiin.

Mielestämme laatukriteeristöä ei voi pääsääntöisesti soveltaa takautuvasti jo muodostuneeseen tietoon.

Tiedon käyttäjän tulokulma laatukriteeristöön ja mittaristoon

Miltä laatukriteerien ja mittarien kokonaisuus vaikuttaa tiedon käyttäjän näkökulmasta?

Tiedon käyttäjän mahdollisuutta arvioida tiedon soveltuvuutta omaan tarpeeseen voi tukea määrittelemällä minimitasot laadun kuvailuun.

Tuottaako se riittävän kuvan yksittäisen tietoaineiston laadusta sen käyttäjän tueksi?

Sovellettujen laatukriteerien tulisi olla käyttäjän tarkasteltavissa, jotta käyttäjä voi arvioida sen perusteella tietoaineiston laatua suhteessa omaan käyttötarpeeseensa. Laatukriteeristö ja mittaristo on nyt laaja. Käyttäjälle ei saisi jäädä epäilystä siitä, kuinka tarkasti tiedon tuottaja on kyennyt tiedon laatua kuvaamaan.

Tiedon tuottajan tulokulma laatukriteeristöön ja mittaristoon

Miltä laatukriteerien ja mittarien käyttöönotto tiedon avaamisen yhteydessä vaikuttaisi tiedon tuottajan näkökulmasta?

-

Mitä laatukriteerien ja mittarien käyttöönotto tiedon tuottajan näkökulmasta edellyttäisi?

Dokumentti ei nyt sisällä käyttöönoton ohjeistusta, joten tällä hetkellä käyttöönoton edellyttämien toimien arviointi on hankalaa. Kannatamme mittariston käyttöönottoon jotain ”minimitasoa” tai ydintä. Tällainen määrittely auttaisi myös viranomaista arvioimaan, mitä resursseja se tarvitsee. Ainakin tässä vaiheessa dokumentti jättää lukijalle aika vapaat kädet määrittellä, mitä ja miten se mittareita soveltaa.

Voidaan myös pohtia, tuleeko viranomaisen pystyä kertomaan, miten se noudattaa tulevaa suositusta.

Käyttöönotossa voi olla ongelmallista, etteivät laatukriteerit sovellu riittävän hyvin tiedon tuottajien erilaisille aineistoille ja laatukriteerit eivät siten tue tietojen vertailukelpoisuutta. Nyt esitetty sisältö on tarpeellista, mutta tulisiko siitä jatkokehittää jo ennen varsinaisista käyttöönottoa versio 2.0, joka soveltuisi laajemmin viranomaisten tarpeisiin ja myös ei rakenteiseen tietoon.

Laatukriteeristön ja mittariston hallinta

Millaiset tehtävät ovat mielestäsi laatukriteeristöä ja mittaristoa ylläpitävän ja kehittävän tahon tärkeimmät tehtävät?

Kehittämisen tulisi tapahtua laajasti yhteistyössä erilaisia tietoja käsittelevien viranomaisten kanssa normaalien verkostotoiminnan periaatteiden ja käytänteiden mukaisesti.

Laatukriteeristö pohjautuu nyt kansainväliseen standardiin. Kansainvälistä kehitystä tulee seurata jatkossakin ja tehdä vertailua niihin.

Minkälaista tukea ja koordinaatiota odotat tältä taholta?

Kehittämisen tulisi tapahtua laajasti yhteistyössä erilaisia tietoja käsittelevien viranomaisten kanssa normaalien verkostotoiminnan periaatteiden ja käytänteiden mukaisesti.

Millainen verkostotoiminta edistäisi laatukriteeristön ja mittariston käyttämistä ja kehittämistä parhaiten?

Kehittämisen tulisi tapahtua laajasti yhteistyössä erilaisia tietoja käsittelevien viranomaisten kanssa normaalien verkostotoiminnan periaatteiden ja käytänteiden mukaisesti.

Kirjaamo Mml
Maanmittauslaitos