

Asia: VN/16357/2020

## **Lausuntopyyntö julkisen hallinnon tiedon laatukriteereistä**

### **Laatukriteerikokonaisuus ja sen vaikuttavuus**

#### **Miltä laatukriteerikokonaisuus vaikuttaa?**

Tiedon laatukriteerit ja mittaristo – Tiedon laatukehikko, TiHA TP3 -nimellä julkaistussa ehdotuksessa on kysymys laatukriteerien ja mittariston muodostamasta kokonaisuudesta, jota on kehitetty Valtiovarainministeriön Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen hankkeeseen sisältyvässä Tiedon laatukehikko -osahankkeessa. Tiedon laatukriteerit ja mittaristo on lähtökohtaisesti laadittu edistämään yhtenäistä kansallista tiedon laadun todentamista sekä julkishallinnon tiedon laadun kuvausta ja arviointia. Ehdotuksen mukaan tavoitteena on, että laatukriteerit ja mittaristo kokonaisuutena tarjoaisivat selkeän työvälineen julkishallinnon tietoaineistojen, etenkin rakenteisen datan, yhteismitalliseen ja käyttäjälähtöiseen laadun kuvaamiseen ja tarkasteluun. Tavoitteeksi on asetettu myös tarjota ensi kertaa yhteinen kansallinen kieli ja termistö tiedon laadun käsittelyyn sekä muodostaa laatukriteerikokonaisuudesta julkisen hallinnon suositus julkishallinnon toimijoille tiedon tuottajina ja tiedon käyttäjinä hyödynnettäväksi tiedon laadun kuvauksessa ja arvioinnissa. Laatukriteereitä ja mittareita voi hyödyntää myös yksityinen sektori. Pitkän aikavälin tavoitteena on tietojen käyttömahdollisuuksien lisääminen ja tiedon käytön laajentaminen esimerkiksi yhteiskunnan ja yritystenkin päätöksenteossa sekä entistä laadukkaamman tiedon tuottaminen julkisiin tietovarantoihin.

Tietojohtaminen ry:n näkemyksen mukaan laatukriteerikokonaisuus on varsin perusteellinen ja huolellisesti laadittu. Mittarien ja laadun elementtien tuottamisen ja soveltamisen ohjeisiin on kiinnitetty tarkoin huomiota. Ehdotuksessa mainitaan tiedon laatu laajana ja moniulotteisena käsitteenä. Koska yleisesti tiedon laadun määrittelyyn vaikuttaa tiedon soveltuvuus käyttäjän tarpeisiin, tässä laatukriteerikokonaisuudessa tiedon laadun ulottuvuudet ovat sidoksissa sekä julkishallinnon tiedonvaihdon eri tilanteisiin että niihin laadun osa-alueisiin, jotka ovat tiedon käyttäjän näkökulmasta keskeisiä. Ehdotuksen alussa voisi olla joitakin laadun määritelmiä vertailtavina, vaikka laatukriteerien mukainen laadunäkökulma tulee esiin mittarien ja tiedon laadun elementtien kautta.

Tiedon laatukriteerit ja niiden soveltamiseen tuotettu mittaristo ovat tarpeellisia koko yhteiskunnan tarpeita ajatellen. Vasta niiden käyttö laaja-alaisesti saa tuloksia aikaan ja saavuttaa laatukriteeristölle asetetut tavoitteet. Tästä näkökulmasta mittaristo -työ on huolellisesti toteutettu, vaikka tässä yhteydessä on todettava, että ehdotuksessa mainitusta poiketen säädökset eivät ole suosituksia, vaan säädös on oikeudellinen asiakirja, mutta esimerkiksi standardit sisältävät suosituksia (sekä vaatimuksia ja ohjeita). Laatukriteerit ja mittaristo on tarkoitettu työkaluksi. Johdannossa on kuvattu, että laatukriteeristö pohjautuu pitkälti ISO 25012 -standardiin, jota käytetään useissa muissa maissa taustamallina. Laatukriteeristö jää sillä tavalla kuitenkin irralliseksi esitykseksi, että julkisessa hallinnossa on voimassa tiedonhallinnan osalta vastaavaan tavoitteeseen pyrkiviä suosituksia ja ohjeita, kuten asiankäsittelyn metatietosuositus, Sähke2 -määräys jne. Kun vielä kuvataan viitekehys, jossa julkisen hallinnon tietoaineisto tai sen osa syntyy tai tietoa kerätään ja muokataan haluttuun tarkoitukseen, niin on olemassa myös muita vastaavaan tavoitteeseen tähtääviä ohjeistuksia. Olisi hyvä perustella ja sijoittaa koko julkisen hallinnon kentällä tämä työkalu suhteessa olemassa olevaan ohjeistukseen ja standardeihin. Samoin julkisessa hallinnossa lainsäädäntötausta on hyvin moninainen liittyen tiedonhallintaan ja sähköiseen asiointiin, johon ei kriteeristöissä ole viitattu. Myös laatutekijöistä on hyvä tunnistaa liittymät muuhun säännöstöön ja suosituksiin. Lisänsä tähän tuovat osan tietoaineiston salassapito- ja tietosuojasäännökset. Tiedon julkisuutta ja salassapitoa sekä tietosuojan vaatimuksia ei ole tarpeeksi otettu kriteereissä huomioon. Onko ne jätetty muiden suositusten varaan? Viittaus yleensäkin muihin suosituksiin olisi hyvä jo alkusanoissa eli johdannossa.

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

Tietojohdaminen ry:n näkemyksen mukaan laatukriteerit ja mittaristo ovat varsin kattavat jo tällaisenaan. Koska mittariston soveltamiseen liittyen mainitaan kuitenkin täydentävien mittareiden käytön sallimisesta, on tässä huomioitava riittävä ohjeistus siihen, milloin ja millä ehdoilla täydentäviä mittareita voi käyttää. Myös on huolehdittava siitä, että täydentävien mittareiden lähteet tuodaan esiin. Lisäksi pidämme tärkeänä, että on kiinnitettävä huomiota täydentävien mittareiden oikeellisuuden valvontaan.

Koska tiedon laatukriteerit ja mittaristo ovat kokonaisuutena yksi työväline jo perinteisesti tunnistettujen asiakirjahallinnon ja tiedonhallinnan vastaavatyyppeiden kriteeristöjen joukkoon, pitäisi kertoa, mikä juuri tästä ja mihin tarkoitukseen tekee erinomaisen täsmäohjeen. Onko tämä tarkoitettu sovellettavaksi nimenomaan tilasto- ja muun jalostetun määrämuotoisen tiedon osalta? Korostamme, että rakenteisenkin datan osalta laatukriteerien pitää pohjautua ehdotuksessa esitettyjen standardin, periaatteiden ja käytännesääntöjen lisäksi myös asiakirjahallinnon hyväksytyihin standardeihin, jotka tukevat tiedon laatua sen koko elinkaaren ajan. Laadukkaaseen tietoon liitetään tietojohdamisen näkökulmasta sellaisia kuvaavia ominaisuuksia kuin totuus, perusteltavuus, uskottavuus, tarkkuus ja virheettömyys, objektiivisuus, luotettavuus, arvo, relevanssi, oikea-aikaisuus, täydellisyys ja kattavuus, määrä, tulkittavuus, yksinkertaisuus, johdonmukaisuus, saavutettavuus, turvallisuus, monipuolisuus jne. Näiden edellä mainittujen perusominaisuuksien sisältyminen laatukriteereihin ja niihin sovellettaviin mittareihin olisi hyvä vielä tarkistaa, koska esityksen kriteerien valinnassa ovat tavoitteina olleet myös tietojen helppo löytyvyys, yhdisteltävyys, yhteentoimivuus ja sujuva käyttökokemus. Kuten todettua,

Tietojohtaminen ry pitää tärkeänä, että tälle kokonaisuudelle luodaan esityksen tavoitteissa mainittu selkeä ohjeistus ja käyttöönottosuunnitelma.

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

Tietojohtaminen ry:n näkemyksen mukaan sellaisen täysin julkisen tai salassapidettävän anonymisoidun tietoaineiston hyödyntämisessä esim. tutkimuksen tarpeisiin. Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden, kattavuuden ja muiden laatutekijöiden, kuten yhtenäisesti käytettyjen koodistojen, mukaisesti voitaisiin hyödyntää tietoaineistoja yhdessä useiden organisaatioiden tietoaineistojen kanssa kuitenkin julkisuus- ja salassapitonäkökohdat, määrittävinä ja käyttöoikeuksia rajaavina tekijöinä, huomioon ottaen. Tiedon laatukriteeristön ja mittariston käyttöönoton myötä tietoaineiston tulisi siten mahdollisuuksien mukaan olla myös yksityisen sektorin hyödynnettävissä. Julkisessa hallinnossa tieto tuotetaan ja syntyy tietyn tehtävän yhteydessä, joka on lailla säädetty. Näin ollen tiedon alkuperäinen käyttötarkoitus voi olla ihan muu kuin tiedon myöhempi hyödyntäminen tutkimuksen ja muihin tarkoituksiin.

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

Todennäköisesti hyvin, kunhan huolehditaan laatukriteeristön ja mittariston ylläpidosta. Suositustasolla laatukriteeristön läpimeno ja jalkautuminen vievät todennäköisesti kuitenkin aikaa. Nykymallin mukaan muutkin tiedonhallinnan ohjeet ovat voimassa suosituksina, jolloin niiden soveltaminen on monenlaista ja jää osittaiseksi. Tavoitteiden toteutuminen tulee todennäköisesti tapahtumaan pitkällä aikajänteellä osittain johtuen jo olemassa olevista tietojärjestelmistä, koska laatukriteeristö pitää ottaa huomioon jo tietojärjestelmän suunnittelu- ja määrittelyvaiheessa sen toiminnallisuuden suunnittelussa. Julkisessa hallinnossa tiedonhallintaa säätelevät muun muassa tiedonhallintalaki ja eri toimialojen erityislait sekä erilaiset tiedonhallintaan liittyvät suositukset. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (ns. tiedonhallintalaki, 906/2019) mahdollistaa sen, että samaa tietoa voidaan sen prosessin eri vaiheissa tallentaa useisiin eri järjestelmiin, jolloin jo tiedon syntyvaiheessa tiedot voivat olla hajautetusti eri järjestelmissä. Loogisten tietovarantojen tietoaineistoja kuvataan juuri tässä viitekehyksessä. On luonnollista, että laatukriteereiden ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen tämä tuo omat haasteensa. Tämä asetelma voi ajanoloon vaikeuttaa tietoaineistojen hyödynnettävyyttä ja mahdollisesti vaarantaa jopa muita tiedon laatukriteereitä.

### **Tiedon käyttäjän tulokulma laatukriteeristöön ja mittaristoon**

#### **Miltä laatukriteerien ja mittarien kokonaisuus vaikuttaa tiedon käyttäjän näkökulmasta?**

Tietojohtaminen ry:n näkemyksen mukaan kokonaisuus vaikuttaa varsin perusteelliselta. Käyttäjiltä saatu palaute toivottavasti otetaan huomioon. Tiedon käyttäjän näkökulmasta laatukriteerikokonaisuuden lisäksi tiedonhallinnassa on jo olemassa muitakin kriteereitä, joihin lausunnossamme on aikaisemmin viitattu. Tiedon käyttäjän olisi hyvä tietää, mitä kriteeristöä tai suositusta tietoaineiston luomisessa ja tallentamisessa on käytetty, jolloin tiedon käyttäjä pystyy helpommin arvioimaan tietoaineiston luomisprosessin lopputuloksen laatua.

#### **Tuottaako se riittävän kuvan yksittäisen tietoaineiston laadusta sen käyttäjän tueksi?**

On tärkeää ja hyvä, että kerrotaan käytetyt standardit, jolloin tiedon käyttäjä tietää, mihin käytetyt periaatteet juontavat. Tiedon käyttäjällä on pääsy koodistoihin ja sanastoihin, jotka

määrämuotoisina tukevat tiedonhallintaa. Avoimuus on tärkeää. Tällä perusteella voisi olettaa, että laatukriteerien ja mittarien kokonaisuus tuottaa riittävän hyvän kuvan aineiston laadusta.

Käyttäjällä tulisi olla tieto kunkin aineiston kohdalla erikseen, mistä kaikesta pohjatietoaineistosta ja millä eri laatukriteereillä ja suosituksilla ylläpidetyistä tietoaineistoista on kysymys. Niin sanottu lähdekritiikki ja tietolähteen arviointi on paikallaan esimerkiksi laaditun kriteeristön pohjalta. Yksittäinen kansalainen jo omassa asiassaan voi vaatia ja edellyttää, että hänen tietojansa alun alkaen on käsitelty voimassa olevan lainsäädännön ja määräysten sekä ohjeiden ja suositusten mukaisesti. Samantyyppistä tietoa tuottavien pitäisi päästä yhteiseen tavoitteeseen ja sopia suorastaan yhteisten laatukriteereiden käyttämisestä tietoaineiston käsittelyssä sen koko elinkaaren ajan.

## 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?**

-

## Laatukriteeristön ja mittariston hallinta

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

Tietojohdaminen ry korostaa jatkuvaa ja hyvin organisoitua laatukriteeristön ja mittariston ylläpitoa sekä hyvää tiedottamista kehitystyöstä. Tiedon laatukriteerien, laatukriteerien soveltamiseen tuotetun mittariston ja mittariehdotuksia sisältävän niin sanotun mittarisammion hyödyntämiseen ja tämän kokonaisuuden kehittämisen tueksi tarvittavan ylläpitojärjestelmän ei pitäisi muodostua liian raskaaksi ja työlääksi ylläpitää, jotta julkishallinnossa pystytään tulevaisuudessa varmistamaan tiedon laadun ylläpidon jatkuvuus.

Tiedon luominen, tallentaminen sekä tiedon elinkaaren hallinta säännösten ja ohjeiden mukaisesti. Laatukriteeristön käyttöön suunnitellut tietojärjestelmät, joilla voidaan ennakoida laadukas tietoaineisto. Varmistaa, että oikea tieto, oikea-aikaisuus, oikea paikka -tavoitteet täyttyvät laatukriteerien lisäksi. Laatukriteerien käytön valvonta, suositusten johdonmukaisen noudattamisen tukeminen tietoaineiston käsittelyssä ja ylläpidossa. Laatukriteeristöä samoin kuin muita asiakirjahallinnon ja tiedonhallinnan ohjeistuksia ja suosituksia sekä standardeja tulisi noudattaa jo alun alkaen kurinalaisesti, jotta myöhemmin turvataan tämä tietoaineiston laatu. Tarvitaan ennakkointia – myöhemmin laatukriteerien korjaaminen on työlästä.

**Minkälaista tukea ja koordinaatiota odostat tältä taholta?**

-

## **Millainen verkostotoiminta edistäisi laatukriteeristön ja mittariston käyttämistä ja kehittämistä parhaiten?**

Tietojohdaminen ry:n näkemyksen mukaan laatukriteeristön ja mittariston käyttämistä ja kehittämistä parhaiten edistäisivät hyvä tiedonvälitys käyttäjätahoille, tiedon käyttäjien tukeminen ja käyttäjien verkostomainen yhteistoiminta. Myös osaamisen jakaminen tiedon käyttäjien kesken. Tietosisältöjen hallinnan ammattialaan kuuluvien yhdistysten tuki jäsenistölleen katsotaan tärkeäksi.

Näkemyksenä on myös, että järjestelmäkohtaisesti olisi hyvä ottaa käyttöön laatukuvaus tietojärjestelmän tiedon laadusta ja miten laatukriteereitä sekä muita julkisen hallinnon suosituksia on noudatettu tietoaineiston käsittelyssä tiedon elinkaaren eri vaiheissa. Jos tietojärjestelmien suunnittelussa ja toiminnallisuudessa sekä myöhemmin tietojen luomisessa ja tallentamisessa ei ole otettu huomioon näitä laatukriteereitä, jälkikäteen tietoaineiston korjaaminen haluttuun ”kuntoon” voi olla työlästä ja tietoaineisto voi siten jäädä laadultaan todennäköisesti ”epätasaiseksi”. Tärkeintä näissäkin tilanteissa olisi, että se kerrotaisiin avoimesti.

Majuri Eija  
Tietojohdaminen ry