

Revisionsverkets ställningstaganden

Öppen information och utnyttjandet av myndighetsinformation

Staten samlar in bl.a. geografisk information, väder-, fastighets- och livsmedelsdata samt person- och företagsuppgifter i register och andra dataset vid utförandet av myndighetsuppgifter. Myndigheterna har gjort dataset tillgängliga för användning genom länkar, gränssnitt och åtkomstförbindelser. Samlad information om öppnade dataset finns bl.a. på Avoindata.fi-portalen och myndigheternas egna webbplatser.

Vidareutnyttjandet av myndighetsinformation betjänar bl.a. uppkomsten av ny affärsverksamhet, bekämpningen av samhällsskadliga fenomen och medborgarnas möjligheter att påverka och delta. Finska staten liksom Europeiska unionen eftersträvar och finansierar realisering av sådana effekter. Därför är det viktigt att nyttor och kostnader som följer av ett öppnande beaktas vid beslut om bildande, förändring, underhåll, öppnande och stängning av dataset.

Statens roll som aktiv främjare av vidareutnyttjande av information fick inte tillräcklig uppmärksamhet när Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG (17.11.2003) om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet) betraktades som genomfört i och med den gällande offentlighetslagen. Lagen gäller för myndigheterna när de tillämpar öppenhet och god informationshantering men uppmuntrar inte till vidareutnyttjande av dataset. Eftersom statens främjande roll inte heller uppmärksammas i den nya informationshanteringslagen, som stadfästes sommaren 2019, finns skäl att begrunda om myndigheterna har tillräckliga incitament att ta hand om datasetens kvalitet samt tillhandahålla dem för näringslivets, samhällets och medborgarnas bruk. Det är upp till de ansvariga myndigheterna att avgöra hur aktivt Finland öppnar dataset såsom förväntas av EU-medlemsstaterna enligt PSI-direktivet.

Många frågor kring datasetens tillgänglighet handlar om övergripande planering och hantering av statens verksamhetsprocesser och informationshantering. För att samordna dem behövs mål, resurser och processer.

- Det behövs enhetlig hantering och beskrivning av informationsmaterialet, informationssäker behandling samt interoperabilitet mellan informationssystemen och dataseten. Om detta föreskrevs det först sommaren 2019 i informationshanteringslagen.
- För den som utnyttjar öppen information kan annan information från myndigheten som stöd för utnyttjandet, t.ex. med begränsningar för användningen, vara viktig även om informationens exakthet och omfattning begränsas.
- Något som främjar utnyttjandet av dataset är att det finns enhetliga kriterier för innehållens, specifikationernas och de juridiska delarnas interoperabilitet.
- Anpassning av informationsinnehållen kan göra dataseten så samutnyttjningsbara att t.ex. andra myndigheter kan avveckla egna dataset.
- Användningen av dataset berörs av nya frågeställningar såsom kontinuerlig informationstillgång (24/7) och utnyttjande av den senaste tekniken.

För planering, implementering och uppföljning av ett effektivt utnyttjande av myndigheternas dataset behövs det täckande, jämförbar, uppdaterad och tillräckligt beskrivande information om dataseten. Sådan finns inte tillgänglig för närvarande. Efter avslutningen av programmet för öppen information 2013–2015 har man inte systematiskt samlat in information om öppningsläget. Det nuvarande antalet dataset ger inte någon särskilt bra bild av öppningsläget och datasetens relevans. Sådan granskning av situationen beaktar inte hur öppnade data förhåller sig till det öppnade datasetet kvantitativt eller kvalitativt och hur datasetet förhåller sig till andra dataset och deras öppnade data. Därtill har myndigheterna olika uppfattningar om bl.a. myndighetsverksamhetens syfte, värderingar, strategi, dataskydd och ekonomisk påverkan. För en myndighet kan ansvarsfull verksamhet innebära att man avhåller sig från att öppna dataseten och för en annan skyldighet att öppna informationstillgångar som förvärvats med samhällets medel så att de enkelt kan utnyttjas i samhället samt en vilja att förbättra datasetens kvalitet.

Dagens budgeteringsförfaranden vid planeringen av statens verksamhet och ekonomi tar inte tillräcklig hänsyn till att utnyttjandet av dataseten har vittgående betydelse som en resurs för den offentliga servicen och samhällsfunktionerna. Staten har använt och använder mycket anslagsmedel för uppbyggnad och underhåll av dataset i förhållande till nettointäkterna från försäljning av deras data. Då även små avgifter för användning av dataseten befunnits ha en klart minskande effekt på användningen och eftersom nyttorna av användningen inte inskränker sig till ekonomisk nytta är det motiverat att granska datasetens kostnader och nyttor ur ett vidare perspektiv än de specifika ämbetsverken och inrättningarna, utifrån balansering av statsbudgeten.

Många olika hot talar för riskhantering och andra systematiska förfaranden när man planerar och genomför öppnandet av dataset samt efter öppnandet. Följande är exempel på hot:

- Många dataset innehåller personuppgifter, vilkas behandling kan medföra hög risk för personliga fri- och rättigheter, framförallt om ny teknik används.
- Öppnandet av dataset och öppna data inbegriper en säkerhetsrisk, om mer exakta data blir tillgängliga efter öppningsbeslutet.
- Vilsledande data kan göras tillgängliga i myndighetens namn i påverkanssyfte.

Enligt en enkät i samband med revisionen bedömde nio av tolv ministerier (inklusive statsrådets kansli) att målet i programmet för öppen information 2013–2015 uppfylls väl eller mycket väl inom förvaltningsområdet. Målet var att senast 2020 få de viktigaste offentliga dataseten tillgängliga i maskinläsbart format utan avgift via nätet och med tydliga användningsvillkor så att man beaktar dataskyddet och övriga begränsningar i lagstiftningen. Det som har förhindrat öppnandet av dataset är framförallt sekretessbeläggningsen av information samt utgifterna för öppnandet och oron över förlorade intäkter.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Ministerierna inför ett systematiskt förfarande som per verksamhetsområde producerar information om statsförvaltningens dataset, deras innehåll, öppningsläget och -planerna samt i PSI-direktivet nämnda villkor för vidareutnyttjande av informationen och om jämförbara relevanta frågor.
2. Finansministeriet säkerställer att information om statsförvaltningens dataset, deras innehåll, öppningsläget och -planerna samt i PSI-direktivet nämnda villkor för vidareutnyttjande av informationen och om jämförbara relevanta frågor sammanställs och görs tillgänglig för säkerställande av att informationen återfinns och är autentisk.
3. I verksamhets- och ekonomiplanering enligt 12 § (1216/2003) i lagen om statsbudgeten (423/1988) samt berörda budgeteringsföreskrifter inför finansministeriet förfaranden med hjälp av vilka ekonomiskt ändamålsenligt bildande, underhåll och användande av statsförvaltningens dataset planeras ur ett samhällsekonomiskt och samhälleligt perspektiv och utifrån nyttorna och kostnaderna i förvaltningen.
4. Finansministeriet koordinerar och utvecklar tillsammans med andra ministerier statens verksamhetsprocesser och samutnyttjandet av dataset så att statens resurser används effektivare och dataskyddet och informationssäkerheten säkerställs adekvat. På sina verksamhetsområden ser ministerierna till att faktorer som främjar enhetligt öppnande och bruk av dataset beaktas vid lagstiftnings- och andra projekt för insamling, produktion, lagring och användning av information.
5. Under finansministeriets ledning utarbetas en anvisning om hur skyddad information i dataseten processuellt konverteras till öppningsbar information på ett för riskhanteringen hållbart sätt med beaktande av de etiska aspekterna.