



Jani Koskinen  
Sari Knaapi-Junnila  
Toni Selkälä

**Kuntalaisten OmaDatan käytön  
suostumushallinta palveluiden tuottamisessa**

## Sisällys

|   |   |    |
|---|---|----|
| 1 | Johdanto .....  | 3  |
| 2 | Eettinen hallintamalli ja diskurssieettiset työpajat kaupungin palvelutuotannossa ..... | 3  |
|   | 2.1 Keskeisiä periaatteita .....  | 3  |
|   | 2.2 Datan eettinen hallintamalli .....  | 5  |
|   | 2.3 Diskurssieettiset työpajat .....  | 6  |
|   | 2.4 Osallistumisen vähäisyys pullonkaulana .....  | 8  |
| 3 | OmaDatan käytön luvitus eettisesti kaikkien sidosryhmien hyödyksi .....                 | 12 |
|   | 3.1 Luvituksen kolmiportainen malli .....   | 12 |
|   | 3.1.1 Yksityiskohtainen luvitus .....   | 13 |
|   | 3.1.2 Palvelukohtainen luvitus .....  | 13 |
|   | 3.1.3 Profiilipohjainen luvitus .....   | 13 |
|   | 3.2 Luvitusmallien lainsäädännölliset perusteet .....                                   | 14 |
|   | 3.3. Edellytykset kansalaisista kerätyn datan eettiselle luvitukselle .....             | 15 |
| 4 | Johtopäätökset .....  | 17 |
| 5 | Yhteenveto .....  | 17 |
|   | Lähdeviitteet .....   | 19 |

## 1 Johdanto

Turun kaupunki on strategiassaan sitoutunut vahvasti asukas- ja asiakaslähtöisyyteen sekä osallisuuteen. Käytännössä tämä tarkoittaa mm. yhdenvertaisuutta, läpinäkyvyyttä ja asukkaiden osallistumisen mahdollistamista. Lisäksi se tarkoittaa kehitysmuutoksia palvelujen käyttäjien asiantuntijuuden ja osaamisen arvostavaa hyödyntämistä sekä avointa yhteistyötä kaikkien sidosryhmien kanssa (Turun kaupunki, 2018).

Turun yliopiston ja Turun kaupungin yhteistyössä (v. 2021) tehdyssä tutkimushankkeessa selvitettiin OmaData-mallin mukaista datan käyttöä ja erityisesti kansalaisten suostumuksen hallintaa palvelujen toteutuksessa. Tarkoituksena oli eettisesti kestävä ja ihmislähtöisen toimintamallin luominen yksilöistä kerätyn tiedon hyödyntämiseksi. Ajatuksena on, että tulevaisuudessa OmaData -operaattori tarjoaisi kansalaisille mahdollisuuden tarkastella omia tietoja ja joko antaa tai evätä suostumuksia niiden käyttöön paitsi järjestävän julkisen organisaation, myös muiden toimijoiden palveluissa.

Hanke rakennettiin Turun yliopistossa aiemmin toteutetun IHAN-Etiikka-hankkeen<sup>1</sup> perustalle. Se puolestaan oli osa SITRA:n laajempaa IHAN-hankekokonaisuutta<sup>2</sup>. Siinä missä aiemmassa hankkeessa tarkasteltiin ihmislähtöisen datatalouden eettisiä haasteita teoreettisesti, nyt testattiin kansalaisia osallistavaa toimintatapaa osana datan eettiseen hyödyntämiseen tarkoitettua hallintamallia. Tarkoituksena oli toisaalta testata mallin toimivuutta kaupungin palvelutuotannossa, toisaalta tuottaa ymmärrystä siitä, kuinka kansalaisista kerättävän datan käytön luvitus voitaisiin järjestää eettisesti kaikkien sidosryhmien hyödyksi.

Tutkimuskysymykset olivat:

1. Miten datan eettinen hallinta (Governance) -malli ja siihen perustuvat diskurssieettiset työpajat soveltuvat kaupungin palvelutuotantoon OmaData-konseptissa?
2. Miten kansalaisista kerätyn data käytön luvitus voitaisiin järjestää eettisesti kaikkia sidosryhmiä palvelevalla tavalla?

## 2 Eettinen hallintamalli ja diskurssieettiset työpajat kaupungin palvelutuotannossa

Tässä luvussa tarkastellaan dataekosysteemin eettisen hallintamallin (Koskinen ym., 2019) soveltuvuutta kaupungin palvelutuotantoon OmaData -konseptissa. Mallia käyttämällä pyritään siihen, että kansalaisten arvot ja näkemykset tulisivat huomioiduiksi OmaDataa erilaisten palvelujen tuottamiseen käytettäessä. Luku aloitetaan tarkastelemalla toisaalta kaupungin, toisaalta OmaData-konseptin keskeisiä periaatteita. Tämän jälkeen esitellään eettistä datan hallintamallia ja diskurssieettisiä työpajoja. Luvun lopussa arvioidaan testatun mallin soveltuvuutta kaupungin palvelutuotantoon ja niiden integrointia mahdollistavia tekijöitä.

### 2.1 Keskeisiä periaatteita

Turun kaupunki on strategiassaan vahvasti sitoutunut asukas- ja asiakaslähtöisyyteen sekä osallisuuteen (Turun kaupunki, 2018). Strategian täydentämiseksi kaupunki on linjannut käytäntöjään myös Osallisuuden toimintamallis-

---

<sup>1</sup> <https://future-ethics.utu.fi/ihan-etiikka/>

<sup>2</sup> <https://www.sitra.fi/aiheet/ihan/>

sa. Siinä määritellään ja kuvataan kansalaisten osallisuuden toteutusta toisaalta tavoitteiden ja käytäntöjen, toisaalta osallistumiskanavien osalta. Osallisuutta tukemalla pyritään lisäämään kaupunkilaisten mahdollisuuksia vaikuttaa palvelujen laatuun. Toimintamalli ohjeistaa kaupungin asiantuntijoita tukemaan osallisuutta käymällä asukkaiden kanssa jatkuvaa vuoropuhelua (Turun kaupunki, 2019).

Asiakkaiden oikeudesta osallisuuteen on säädetty mm. Kuntalaissa (2015). Yleisellä tasolla osallisuus on sitä, että asiakas / asukas osallistuu aktiivisesti palvelun suunnitteluun, järjestämiseen, tuottamiseen, kehittämiseen, ja/tai arviointiin. Sen tarkoituksena on toteuttaa, varmistaa ja lisätä asiakaslähtöisyyttä ja osallisuutta palvelujärjestelmässä ja asiakastyössä. Asiakasosallisuuteen (engl. customer involvement), osallisuuteen (engl. involvement) ja osallistumiseen (engl. participation) viitattaessa käytetään useita termejä, kuten voimaantumisen (engl. empowerment), sitoutuminen (engl. engagement), yhteistoiminta (engl. collaboration), kumppanuus (engl. partnership) ja vaikuttaminen (engl. influence). Myös palvelun käyttäjä (engl. service user tai user) voidaan nimetä mm. asiakkaaksi (engl. client tai customer), potilaaksi (engl. patient), kuluttajaksi (engl. consumer), yksilöksi (engl. individual), asianosaiseksi (engl. stakeholder) tai kansalaiseksi (engl. public tai citizen). Osallisuuden edellytyksenä on, että asiakkaalla on jonkinlainen vaikutus palveluprosessiin. (Leemann & Hämäläinen, 2015) Osallisuuteen tarvitaan paitsi toimintamahdollisuuksia, myös tiedollisia ja taidollisia kykyjä toimia, uskoa omaan toimijuuteen sekä kokemusta toiminnan merkityksellisyydestä. Kansalaisten osallisuutta voidaan edistää ympäröivän yhteiskunnan toimintakäytännöillä. (Isola ym., 2017.)

Osallisuus ja ihmislähtöisyys ovat keskeisiä periaatteita paitsi Turun kaupungin strategiassa, myös OmaData (MyData) -ajattelussa. Niinpä OmaData-ajattelu sopiikin erinomaisesti kaupungin pyrkimykseen edistää kansalaisten oikeutta päättää itseään koskevista tiedoista. Organisaation toiminnassa tämä pyrkimys tarkoittaa ihmis-/kansalais-/asiakaslähtöistä toimintatapaa tämän oikeuden toteuttamiseksi kansalaisten tarpeita vastaavalla tavalla. (Poikola ym., 2017) Ihmislähtöisyyden toimintatapa on nykyään laajasti omaksuttu periaate ympäri maailman. Kyse on terveydenhuollon kontekstista useille käytännön palvelualoille ja tieteenaloille levinneestä käsitteestä, josta on useita variantteja. (ks. esim. Cornelius-White ym., 2013a, b).

Osallisuuden ja ihmislähtöisyyden ohella OmaData-ajattelun keskeisiä periaatteita ovat läpinäkyvyys sekä datan hyödyntäminen siten, että yksilönsuoja pysyy turvattuna (Poikola ym., 2017). Läpinäkyvyyden ja avoimuuden periaatteet löytyvät myös Turun kaupungin strategiasta ja Osallisuuden toimintamallista (Turun kaupunki, 2018, 2019). Yksilönsuoja puolestaan on Euroopan laajuisesti tärkeäksi tunnustettu periaate. Vuonna 2018 voimaan tulleen tietosuojasetuksen (Euroopan Unioni, 2016) vaikutuksesta organisaatioiden toimintakäytäntöjä onkin paitsi tarkistettu, myös tarkennettu. OmaDatan käytön yhteydessä tietosuojan merkitys on ehdoton edellytys koko toiminnalle.

Keskeistä OmaData-ajattelussa on myös se, että siinä tähdätään henkilötiedon hyödyntämiseen liittyvien liiketoimintamahdollisuuksien lisäämiseen siten, että kansalaisille taataan päätösvalta itseä koskevien tietojen käytössä. OmaDatan lisäarvo syntyy siitä, että kansalaisten tarpeisiin on mahdollista vastata nykyistä paremmin eri lähteistä tulevia henkilötietoja yhdistämällä. (Poikola ym., 2017.) OmaDatassa kyse on siis paitsi kansalaisten tarpeisiin vastaamisesta, myös liiketoiminnasta.

OmaData-ajattelua datatalouteen ja sen ekosysteemeihin sovellettaessa käytämme ihmislähtöisyyden (people-centredness) käsitettä. Termin valinnalla korostamme toisaalta ihmisten ja heidän tarpeidensa laajaa kirjoa, toisaalta ihmisten yhteistä, toisiinsa kytköksissä olevaa toimijuutta osana sosiokulttuurisia yhteisöjä. Ihmislähtöisyydessä on siis kyse paitsi yksilöistä, myös monen kokoisista yhteisöistä ja yhteisen hyvän tuottamisesta. Soveltaessamme tämän WHO:n lanseeraaman käsitteen datatalouteen, määrittelimme samalla vähimmäisvaatimukset sille, koska

datatalouden ekosysteemiä voi pitää ihmislähtöisenä. Nämä OmaData-operaattori -toiminnan ohjenuoraksikin soveltuvat vaatimukset ovat (ks. Koskinen ym., 2019):

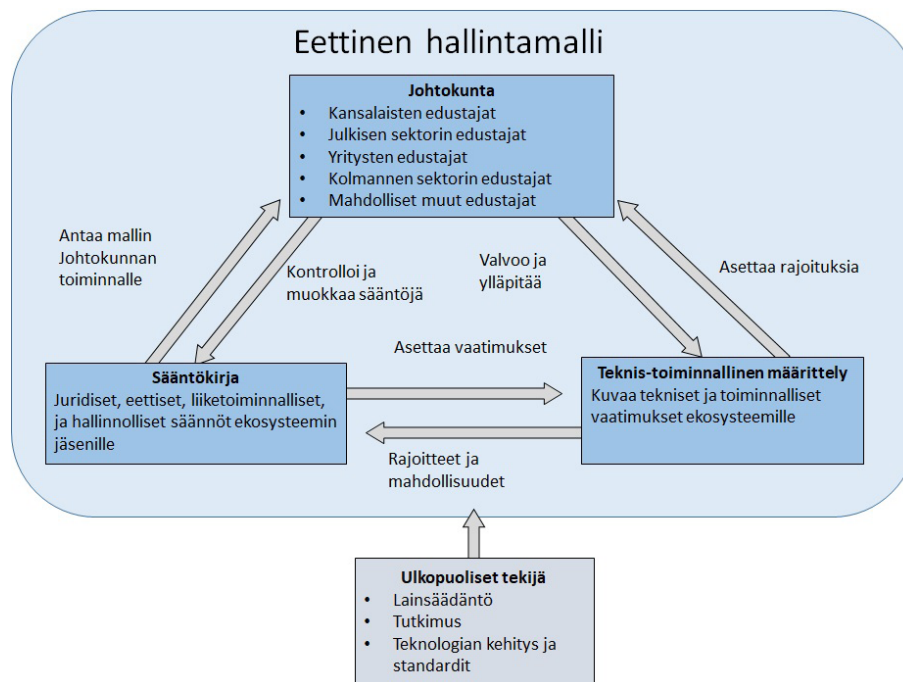
1. Kunnioita ihmisiä tasa-arvoisina osallistujina ja edunsaajina
2. Kunnioita ihmisten tarpeita, valintoja ja sosiokulttuurisia olosuhteita
3. Tarkastele asioita (muiden) henkilöiden ja yhteisöjen näkökulmasta
4. Mahdollista ihmisille heidän tarvitsema ohjaus ja tuki
5. Toimi reilusti yhteiseksi hyväksi

### 2.2 Datan eettinen hallintamalli

Kun dataa halutaan hallita nykyisenlaisessa kompleksisessa ympäristössä, on tärkeää tiedostaa, että se ei onnistu perinteisellä, organisaatiokeskeisellä IT- hallinnan (eng. IT Governance) mallilla. Verkostoituneen toiminnan tutkimuksissa onkin siirrytty tarkastelemaan organisaatioiden rajat ylittävää hallintaa (inter-organisational governance) (Helin, 2019). Eettisestä näkökulmasta tehty tutkimus dataekosysteemeistä, alustataloudesta ja niiden hallinnasta on kuitenkin toistaiseksi ollut vähäistä (Hyrynsalmi ym., 2019; Aasi ym., 2014). Onneksi aiheen merkitys on viime vuosina ymmärretty ja tarve eettiselle näkökulmalle on noussut vihdoin esiin (ks. Sharon and Lucivero, 2019; Koskinen ym., 2019; Calzada and Almirall, 2020; Stahl, 2021).

Tässä tutkimushankkeessa tarkasteltu Datan eettinen hallintamalli (Koskinen ym., 2019) perustuu sidosryhmien yhteistoimintaan, jolla pyritään kaikkia osapuolia hyödyttäviin ratkaisuihin. Se koostuu yhteisesti sovitusta säännöistä (rulebook) ja toiminnan/teknologian käytännön järjestelyjä ohjaavasta suunnitelmasta (blueprint) sekä toimintaa kontrolloivasta yhteistyöelimestä (board), joka mahdollistaa sidosryhmien dialogin. Eettisen datan hallintamallia käytäntöön sovellettaessa suosittelemme hyödynnettäväksi SITRAn reilun datatalouden IHAN-hankekokonaisuuden rulebook- ja blueprint -julkaisuja (SITRA 2020 2021). Hankkeessa haluttiin testata erityisesti yhteistoimintaelimen toimintamallia OmaData-konseptin diskurssieettisissä työpajoissa, joista lisää seuraavassa alaluvussa.

Datan ekosysteemin eettisen hallintomallin (Kuvio 1) toimintaa ohjaavat toisaalta lait, toisaalta erilaiset eettiset, hallinnolliset, kaupalliset ja tekniset säännökset. Yhdessä suunniteltuihin ja siten sitoviin käytäntöihin lukeutuvat niin tekniset järjestelyt kuin myös kuvaukset prosesseista sekä toimintaan osallistuvien rooleista ja suhteista toisiinsa. Keskeistä on, että ekosysteemiä valvoo yhteistyöelin, joka tarkastelee sekä ylläpitää ekosysteemin sääntöjä ja toimintaa demokraattisella ja eettisesti kestäväällä tavalla. Tätä varten yhteistyöelimen toimintaan kutsutaan kaikkien sidosryhmien edustajia – tässä hankkeessa kansalaisten lisäksi julkisen sektorin (hallinnon), kolmannen sektorin ja yritysten edustajia. Eri sidosryhmien osallistujavahvuutta on syytä painottaa tarpeen mukaan ja huolehtia erityisesti siitä, että kansalaisilla (palvelun käyttäjillä) on riittävän vahva edustus suhteessa eri alojen/organisaatioiden asiantuntijoihin. Tutkimuksessa keskityttiin eettisen hallintomallin diskurssieettiseen yhteistyöhön, joka on mallissa olevan yhteistyöelimen toiminnan perusta ja lähtökohta. Koska hallintamalli on vasta teoreettinen malli eikä täten käytössä Turun kaupungilla, kokeilu rajattiin diskurssieettisiin työpajoihin, joihin seuraavaksi perehdytään lisää.



Kuva 1: Eettinen hallintamalli data (talouden) ekosysteemille

### 2.3 Diskurssieettiset työpajat

Tässä tutkimuksessa testattiin diskurssietiikkaan perustuvien työpajojen soveltuvuutta kaupungin palvelutuotantoon OmaData-konseptissa. Tätä tieteellisiin teorioihin perustuvaa toimintamallia testaamalla haluttiin selvittää, kuinka eri sidosryhmien tasa-arvoista vuoropuhelua voitaisiin tukea kaikkia osapuolia hyödyttävällä tavalla. ”Diskurssietiikka on Jürgen Habermasin (1929-) kehittämä tasavertaisuudesta ja järjenkäytöstä lähtevä etiikan suuntaus, jossa pyritään kasvamaan yhteisymmärrykseen kaikki osapuolet huomioon ottaen, konsensukseen niin eettisyyden perusteissa kuin moraalikysymysten ratkaisuisissa” (Tieteen termipankki, 2021). Diskurssietiikka on siis ”väline” jolla voidaan tuoda erilaiset näkemykset, arvot ja eettiset lähtökohdat rakentavaan keskusteluun. Sen asettamat rajat auttavat näkemään strategisia logiikoita eri ryhmien välillä, mikä lisää keskustelujen läpinäkyvyyttä ja korostaa vaatimusta rakentavalle keskustelulle (esim. James, 2003; Scherer & Moritz, 2011; Stahl, 2012). Työpajojen pohjana on siis diskurssieettinen lähestymistapa, joka tukee kaikkia sidosryhmiä osallistavaa ja ratkaisukeskeistä toimintaa.

Työpajojen aihealueiksi valittiin kaupungin ajankohtaisten tarpeiden perusteella (1) julkinen liikenne (Föli), (2) kansalaisten terveysdata ja (3) varhaiskasvatus. Näistä Föli-työpajat (3kpl) toteutuivat touko-heinäkuussa 2021 ja terveysdata-työpajat (2kpl) elo-syyskuussa 2021. Varhaiskasvatus-työpajat jäivät useista yrityksistä huolimatta toteutumatta rekrytointivaikeuksien vuoksi. COVID-19-pandemian vuoksi kaikki työpajat jouduttiin toteuttamaan etäyhteydellä (Zoom). Kullekin työpajalle varattiin aikaa kaksi tuntia.

Työpajojen yleisinä tavoitteina oli (1) testata, miten diskurssieettiset työpajat (osana datan eettistä hallintamallia) soveltuvat kaupungin palvelutuotantoon OmaData-konseptissa ja (2) hankkia ymmärrystä siihen, kuinka kansalaisista kerätyn datan käytön luvitus voitaisiin järjestää eettisesti kaikkia sidosryhmiä palvelevalla tavalla. Näiden yleisten tavoitteiden ohella jokaisella työpaja(sarja)lla oli myös omat tavoitteensa.

Julkista liikennettä koskevien eli Föli-työpajojen (3kpl) tärkeäksi oli määritelty ihmislähtöinen kaupunkiliikenne. Ensimmäisessä työpajassa kartoitettiin, mitä voitaisiin saavuttaa yksilöistä kerättyjen tietojen yhdistämisellä ja mil-

laisia palveluja tulevaisuudessa toivottiin. Tarkempia kysymyksiä olivat näkemykset hyvästä Fölin palvelusta, nykyisen palvelun muutostarpeet ja mitä tietoja (dataa) tarvittaisiin uuden Fölin toteuttamiseen. Toisessa työpajassa jatkokehitetettiin uusia Fölin palveluideoita ja tarkasteltiin, mitä tietoja niiden toteuttamiseen tarvitaan ja miten niiden käytön luvitus tulisi toteuttaa. Kolmannessa työpajassa tarkasteltiin kolmea eri vaihtoehtoa tietojen luvitukselle sekä pohditaan niiden vahvuuksia ja heikkouksia. Osallistujia kehoitettiin ehdottamaan tarpeelliseksi katsomiaan muutoksia. Lopullisena tavoitteena oli saada aikaan yhteinen näkemys siitä, minkälainen ratkaisu soveltuisi parhaiten luvitukseen.

Terveysdata-työpajojen (2kpl) tähtäimeksi oli määritelty ihmislähtöinen terveystalouden kehittäminen. Ensimmäisessä työpajassa kartoitettiin, mitä voitaisiin saavuttaa yksilöistä kerättyjen tietojen yhdistämällä ja millaisia palveluja tulevaisuudessa haluttaisiin. Tarkempia kysymyksiä olivat minkälaisia ovat toivotut terveystaloudet, ja mitä tietoja oltiin halukkaita jakamaan eri toimijoille uusien terveystalouden toteuttamiseksi. Toisessa työpajassa esiteltiin alustavia konsepteja luvituksen antamisesta ja hallinnasta. Lisäksi jatkokehitetettiin uusia terveyteen liittyviä palveluideoita sekä tarkasteltiin, mitä tietoja niiden toteuttamiseen tarvitaan ja miten niiden käytön luvitus tulisi toteuttaa.

Työpajamenetelmää käyttämällä haluttiin aikaansaada aktiivista dialogia eri sidosryhmien välille niin yleisten kuin myös työpajakohtaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Niinpä työpajojen kokoonpano suunniteltiin kiinnittämään huomiota sekä muodostettavan ryhmän kokoon että koostumukseen. Osallistujien tuli kuulua johonkin työpajassa ratkottavan aihealueen sidosryhmään ja heitä tuli olla pienryhmässä sopivassa suhteessa toisiinsa. Kansalaisten (palvelujen käyttäjien) edustuksen vahvuuteen suhteessa asiantuntijaedustukseen kiinnitimme erityistä huomiota. Edelleen, siinä missä katsoimme kansalaisten (palvelujen käyttäjien) edustuksen välttämättömäksi kaikissa työpajoissa, muiden ryhmien (julkisen sektorin, yritysten ja 3. sektorin asiantuntijoiden) edustuksen tarpeellisuutta harkitsimme aina kunkin työpajan aiheen ja tavoitteiden perusteella. Yleisinä kriteereinä osallistumiselle olivat kiinnostus palvelujen kehittämiseen, mahdollisuus käyttää tietokonetta, verkkoyhteyttä ja Zoom-palvelua, täysi-ikäisyys sekä kyky viestiä suomeksi. Monenlaisten näkökantojen esiintuomiseksi pyrimme tavoittamaan keskenään erilaisia ihmisiä. Siksi haimme työpajoihin osallistujia lukuisilla eri tavoilla, mm. aliolla paikallisessa sanomalehdessä (Knaapi-Junnilla ym., 2021), kasvokkain Turun kävelykadun markkinoilla, kaupungin olemassa olevilla verkostoilla (Turun kaupungin vaikuttajaryhmät ja kaupungin eri palvelusektorien asiantuntijat), kaupunkilaisille suunnatulla suoralla vaikuttamiskanavalla (Kerrokantasi-palvelu), sosiaalisella medialla (Facebook-ryhmät, Twitter), verkkosivuilla (Turun kaupungin ja Turun yliopiston), suorilla yhteydenotoilla (esim. 3.sektori, yritys) sekä henkilökohtaisilla kanavilla.

Ennen työpajatyöskentelyn aloitusta halukkaiksi ilmoittautuneita osallistujia ohjeistettiin sekä kirjallisesti että suullisesti työpajoissa noudatettavista diskurssietiikan periaatteista. Pyrkimyksenä oli avoin, toisia arvostava ja yhteistä hyvää edistävä keskustelu (dialogi). Lisäksi tavoitteena oli kuulla jokaisen osallistujan näkökulmaa ja löytää ratkaisuja, joihin kaikki osapuolet voisivat sitoutua. Tallaisessa työpajatyöskentelyssä on tärkeätä, että osallistujat pystyvät hyväksymään sen, että yhdessä tehdyt ratkaisut ovat harvoin täydellisiä. Silti ne ovat todennäköisesti parempia kuin ne olisivat olleet kenenkään osapuolen yksin tekemänä. Lisäksi pienikin muutos oikeaan suuntaan on usein parempi kuin se, ettei tehtäisi mitään täydellisen ratkaisun puuttuessa.

Työpajojen toimintaohjeet tiivistettiin viiteen sääntöön. Nämä säännöt toimitettiin osallistujille etukäteen ja lisäksi ne läpikäytiin yhdessä työpajojen alussa. Työpajojen viisi keskeistä sääntöä olivat:

1. Luo omalla toiminnallasi turvallista, toisia arvostavaa ja myönteistä ilmapiiriä. Tämä onnistuu suhtautumalla avoimen kiinnostuneesti ja kunnioittavasti jokaiseen osallistujaan. Tarkoituksena on edistää yhteistä hyvää, ei voittoa. Jos haluat voittoa, jonkun on hävittävä – tämä taas ei edesauttaisi yhteistyötä.

2. Puhu selkeästi ja ymmärrettävästi, vältä erikoistermejä ja ammattikieltä. Jokaisen osallistujan näkökulmat ovat yhtä arvokkaita. Tarkoituksena on tulla tietoiseksi niistä, oppia yhdessä sekä hyödyntää yhteistä ymmärrystä palvelujen kehittämisessä, ei korostaa omaa tietämystä.
3. Esitä ajatuksesi tiiviisti, mieti miten se edistää asiassa etenemistä ja tavoitteeseen pääsyä. Keskity myös muiden kuuntelemiseen, silloinkin kun muiden ajatukset eroavat omistasi. Näin osoitat kunnioittavasi toisia, aikaa ja aikataulussa pysymistä.
4. Perustele kantasi, etenkin jos sinulla on vahvoja väitteitä tai mielipiteitä. Pysy samalla avoimena myös toisenlaisille näkemyksille ja niiden perusteille.
5. Osallistu keskusteluun avoimin kortein, vilpittömästi ja rehellisesti, ilman kätkeytyviä tavoitteita. Tämä on tärkeää keskinäisen luottamuksen rakentamiseksi, erilaisten näkemysten hyödyntämiseksi ja todellisen yhteisymmärryksen (konsensuksen) saavuttamiseksi.

Tutkijat toimivat työpajojen fasilitaattoreina. He eivät osallistuneet varsinaiseen dialogiin, vaan pysyivät tutkijan roolissa työpajojen alustajina ja tarkkailijoina. Lisäksi fasilitaattori ohjasi keskustelua tarpeen mukaan takaisin oikeille raiteille. Pyrkimyksenä oli siis ainoastaan huolehtia siitä, että keskustelu toteutuu annettujen ohjeiden mukaisesti ja työskentely etenee kohti tavoitteiden saavuttamista käytettävissä olevassa ajassa. Fasilitaattorin rooli on tärkeä aidon dialogin mahdollistamiseksi. Tämä tapahtuu tekemällä selväksi työpajan säännöt, kirkastamalla kulloisenkin työskentelyrupeaman tavoite sekä luomalla ja ylläpitämällä erilaisuutta hyväksyvää ilmapiiriä.

Kuten fasilitaattorit, myös muut työpajan osallistujat toimivat tietyssä roolissa. Rooleina olivat paitsi kansalainen (palvelun käyttäjä), myös erilaiset asiantuntijaroolit palvelun tuottajana (kaupunki, yritys), kolmannen sektorin edustajana tai teknisenä asiantuntijana. Työpajan alussa osallistujat esiteltiin toisilleen nimenomaan tietyn roolin edustajina. Huomioitavaa on, että sovitusta roolista huolimatta samalla ihmisellä on kuitenkin tosielämässä väistämättä useita erilaisia rooleja eivätkä nämä roolit ja niistä kumpuavat näkemykset ole täysin erotettavissa toisistaan työpajoissakaan. Esimerkiksi palvelujen tuottajat, kolmannen sektorin edustajat ja tekniset asiantuntijat ovat tosielämässä myös monenlaisten palvelujen käyttäjiä. Niinpä osallistujien on käytännössä miltei mahdotonta pysyä puhtaasti pelkästään sovitussa roolissa eikä dialogia käydessä olekaan aina erotettavissa, mistä roolistaan/rooleistaan käsin henkilö kulloinkin asioita kommentoi. Toisaalta, roolien limittyminen myös hyödyttää dialogia, sillä se edesauttaa osallistujien yhteisen perustan tavoittamista ja siten eri sidosryhmien tarpeisiin sopivan suunnan löytämistä.

### 2.4 Osallistumisen vähäisyys pullonkaulana

Perusajatukseltaan testattu malli havaittiin toimivaksi tavaksi käsitellä useita sidosryhmiä koskevaa aihetta, tässä tapauksessa OmaDatan hyödyntämistä. Malli sopii hyvin yhteen niin kaupungin strategian kuin myös OmaDatan keskeisten periaatteiden kanssa. Yhteiskehittämiseen, ja siten myös osallisuuteen perustuvien diskurssieettisten työpajojen mahdollistamiseen kaupungin palvelutuotannossa kytkeytyy kuitenkin useita haasteita.

Datan eettisen hallintamallin soveltamisen ja erityisesti työpajatoiminnan haasteet tulivat esiin etenkin osallistujien rekrytointivaikeuksina. Etukäteen oletimme, että työpajoihin löytyisi OmaDatan käytön eettisyydestä kiinnostuneita kansalaisia helposti esimerkiksi kaupungin vaikuttajaryhmistä sekä Kerrokantasi-palvelun ja sosiaalisen median kanavien avulla. Useista yhteydenotoista huolimatta mistään vaikuttajaryhmästä ei kuitenkaan saatu osallistujia tai edes minkäänlaista vastausta heille toimitettuun informaatioon ja osallistumispyyntöihin. Kansalaisten osallistuminen jäi todella vähäiseksi niin ikään Kerrokantasi-palvelun kommenttien muodossa, vaikka palvelun käyttöön annettiin jopa henkilökohtaista ohjausta kävelykadun markkinoilla. Osallistumisesta kiinnostuneita kansalaisia ei onnistuttu tavoit-

tamaan järin hyvin myöskään sosiaalisen median kautta. Koska tutkimus oli osa kaupungin omaa hanketta, siinä kehitettiin kaupungin palveluita ja kaupunki on tärkeä yhteistyökumppani myös kolmannelle sektorille, kuvittelimme että työpajoihin saadaan suuremmitta ongelmitta myös asiantuntijoita OmaDatan käytöstä hyötyviltä palvelusektoreilta. Näin ei kuitenkaan ollut. Lukuisista rekrytointipaikoista ja -keinoista huolimatta (ks. 2.3) OmaDatan hyödyntämistä käsitteleviin työpajoihin oli huomattavan vaikea löytää osallistujia paitsi kansalaisista (palvelujen käyttäjät), myös kolmannen sektorin ja kaupungin asiantuntijoista. Niinpä työpajoja jouduttiin siirtämään ja lopulta perumaankin osallistujien puutteen vuoksi. Siksi ennalta asetettujen kysymysten (ks. 1) ohella onkin tärkeä pohtia, miksi näin kävi ja kuinka kannattaisi pitkällä tähtäimellä toimia osallisuuden toteutumiseksi. Seuraavaksi pohdimmekin syitä osallistujien rekrytointivaikeuksiin ja toisaalta ratkaisuja vaikeuksien selättämiseksi kolmen apukysymyksen avulla:

1. Eivätkö kansalaiset ole kiinnostuneita OmaDatan käytöstä ja/tai yhteiskehittämisestä vai eikö heillä ole tarvittavia resursseja siihen?
2. Onko ihmislähtöisyyteen, osallisuuteen ja/tai OmaDatan käyttöön sitoutuminen puutteellista organisaation toimintakäytännöissä vai onko kyse resursseista, niiden jakautumisesta (osallisuustyö, peruspalvelut, hankkeet) tai yhdistämisessä?
3. Kuinka organisaation toimintaa ja viestintää olisi tarpeen muuttaa potentiaalisten osallistujien tavoittamiseksi ja osallistumiskynnyksen madaltamiseksi?

Kysymykseen (1) siitä, eivätkö kansalaiset ole kiinnostuneita OmaDatan käytöstä ja/tai yhteiskehittämisestä voi vastata kyllä ja ei: kaikki eivät ole, mutta osa on aivan varmasti. Ihmisiä, jotka ylipäätään uskovat suoraan osallistumiseen, voidaan auttaa osallistumaan. Sen sijaan ihmisiltä, jotka pitävät päätöksiin vaikuttamista äänestämisen kautta suoraa osallistumista parempana vaihtoehtona, tai haluaisivat, että päätöksenteossa hyödynnettäisiin asiantuntijoita, ei työpajoihin osallistumiseen todennäköisesti löydy halua. (Bengtsson & Christensen, 2014.) Siksi tuleekin miettiä, keitä on kulloinkin tarpeen tavoittaa, mistä ja miten heidät tavoittaa, millaiset asiat juuri heitä motivoivat ja millaisten esteiden poistamista heidän kohdallaan tarvitaan. Asiakaslähtöisyys edellyttää ymmärrystä osallisuuden, osallistumisen ja kansalaisvaikuttamisen tavoista ja motiiveista (Ojajärvi ym., 2020).

Ymmärrys ihmisten aktiivisuudesta tai sen puutteesta auttaa luomaan yhä useammalle kaupunkilaiselle sopivia vaikuttamistapoja. Niiden löytämiseksi olisi hyvä pohtia, millaisena kaupungin toiminta näyttäytyy erilaisten ryhmien arjessa paitsi viestinnällisesti myös toiminnallisesti. Pohdittavia kysymyksiä ovat esimerkiksi kunkin ryhmän arvot, ryhmään vetoavat viestit ja tavoittamiseen sopivat kanavat sekä se, millaiset asiat näiden ryhmien arjessa saattavat estää osallistumista. Sopivien osallistujien tavoittamiseksi onkin ensin päätettävä, mihin profiileihin kuuluvia kaupunkilaisia kulloinkin tavoitellaan ja sen jälkeen muotoilla viestintä sen mukaisesti. Räättälöidyn viestinnän ja osallistumistapojen valinnan lisäksi ymmärrettävyys ja osallistumisen helppous madaltavat osallistumisen kynnystä laajemminkin. (Ojajärvi ym., 2020.)

Ojajärven ja kumppaneiden (2020) tutkimuksessa suomalaisten kansalaisvaikuttamisesta tunnistettiin kuusi erilaista ryhmää. Näitä voidaan tarkastella vaikuttajaprofiileina, jotka kertovat kuhunkin ryhmään kuuluvien henkilöiden asenteista ja vaikuttamiseen motivoivista tekijöistä. Eri profiileja erottelee keskeisesti se, uskooko henkilö omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa kansalaisena sekä haluaako hän vaikuttaa pääosin vain itselle ja lähipiirille tärkeisiin asioihin vai myös rakenteellisiin, kansallisiin ja globaaleihin asioihin. Uskonsa menettäneiden joukossa on runsaasti kansalaisia, jotka seuraavat ajankohtaisia asioita aktiivisesti, mutta toivonsa menettäneinä. Jotta usko muutoksen mahdollisuuteen voisi palautua, tarvitaan pitkäjänteistä ja läpinäkyvää viestintää, selkeitä mittareita ja konkreettisten lopputulosten esiintuontia. Koska osallistumisen saattaa ratkaista myös asian henkilökohtaisuus tai osallistumisen

helppous, selvärajaisten, kertaluonteisten ja nopeiden vaikuttamismahdollisuuksien luominen perinteisempien vaikuttamistapojen rinnalle on tärkeää. (Ojajarvi ym., 2020.)

Eräs tapa osallistumiskynnyksen madaltamiseen ja kaupunkilaisten tiedon hyödyntämiseen olisi dialogin (Dialog Apps) ja kansalaisvaikuttamisen (Citizen impact apps) mahdollistavien mobiilisovellusten suunnitelmallinen ja pitkäjänteinen hyödyntäminen palvelukehityksessä. Tämä saattaisi lisätä osallistumisen helppoutta arvostavien ja perinteisissä osallistumistavoissa aliedustettuina olevien nuorten aikuisten tavoittamista. Samalla kun sovellukset tarjoavat kaupunkilaisille mahdollisuuden eräänlaiseen ”kevytosallistumiseen”, kaupunki saisi tietoa, jota on mahdollista hyödyntää niin palvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa kuin myös toiminnassa havaittujen ongelmien ratkaisussa (Ertiö, 2013). Työkaluja kansalaisten osallisuuden lisäämiseksi löytyy esimerkiksi SITRAn Demokratiakokeilut 2020 -hankkeesta (Sitra, 2019; Kallioniemi & Vahti, 2021), THL:n osallisuus-julkaisusta (Isola ym., 2017), kuten myös Turun kaupungin julkaisemista tutkimuskatsauksista ja -raporteista (esim. Jakonen, 2019; Jäske & Rapeli, 2018; Grönlund ym., 2020).

Osallistujien rekryointivaikeudessa kyse voi toki olla osittain resursseistakin. Esimerkiksi työpajan ajalla ja paikalla saattaa olla todella iso merkitys siihen, mitä sidosryhmiä voidaan tavoittaa. Siinä missä asiantuntijaedustajien paikalle saanti onnistuu varmimmin virka-aikana (hyvissä ajoin etukäteen sopien), kansalaisilla on yleensä parempi mahdollisuus osallistua vasta virka-ajan jälkeen (ja sopia osallistumisesta vasta kun tapahtuma alkaa olla ajankohdainen). Tietotyötä tietokoneella tekeville parin tunnin etätyöpaja välittömästi (COVID-19-pandemia-ajalle tyypillisen) etätyöpäivän jatkeeksi ei välttämättä tunnu erityisen houkuttelevalta. Ja toisaalta, ei-tietotyötä tekeville tietokoneen tai Zoomin käyttö saattaa puolestaan olla niin vierasta, ettei osallistuminen näyttäydy sen vuoksi todellisena vaihtoehtona tarjotusta teknisestä tuesta huolimatta.

Yksi aivan olennainen kansalaisten osallistumishaluttomuutta selittävä tekijä näyttäisi tämän hankkeen kokemusten perusteella olevan organisaatio(i)ta kohtaan koettu luottamuksen puute. Sen tiedetään nousevan osallisuuden esteeksi yleisemminkin (ks. Jakonen, 2019). Katumarkkinoilla käydyistä keskusteluista ja Kerrokantasi-vastauksista nimittäin nousi esiin joitakin erityisen vahvoja kantoja. Ensinnäkin, osa ihmisistä kertoi, ettei ylipäänsä halua lainkaan käyttää digitaalisia palveluja, eikä asian koettu siksi koskevan itseä. Toiseksi, osa ihmisistä toi esiin voimakkaan pettymyksensä siihen, mihin kaupungin rahoja käytetään tai ei käytetä. Erityisesti vaikeus saada terveystietoja aiheutti suurta tyytymättömyyttä. Digitaalisten palvelujen kehittäminen koettiin toissijaisena, kun oma kokemus oli, että kaupunki ei vastaa edes peruspalvelujen tarpeisiin. Kolmanneksi, osa ihmisistä mielsi terveystietojen jakamisen palvelukehitykseen hyvin mustavalkoisesti, ikään kuin vaihtoehdot olisivat vain terveystietojen jakaminen kokonaan kaikkine yksityiskohtineen tai täysi jakamattomuus. Tässä kyse tuntui olevan lähinnä viestinnällisestä ongelmasta eli siitä, että erilaisia datan käyttötapoja ei ole kyetty selittämään riittävän ymmärrettävästi kansalaisille.

Etenkin silloin kun kansalaisten osallistuminen uhkaa jäädä kovin vähäiseksi, kolmannen sektorin vahva osallistuminen työpajoihin olisi erityisen tarpeellista. Hieman yllättävää oli, että rekryointivaikeudet koskivat kuitenkin myös kolmatta sektoria, mikä oli suorastaan osasyynä varhaiskasvatusta koskeneen työpajasarjan peruuntumiselle. Selittävä tekijä saattaa olla aika- tai henkilöresurssien puutteellisuus, koska kolmas sektori on usein hyvin riippuvainen projektirahoituksista. Erilaisia työpajoja saattaa myös kasautua samoille henkilöille todella paljon. Jatkossa kolmannen sektorin osallistumista voisi helpottaa tiedustelemalla heille sopivia ajankohtia hyvissä ajoin.

Kysymykseen (2) siitä, onko ihmislähtöisyyteen, osallisuuteen ja/tai OmaDatan käyttöön sitoutuminen puutteellista organisaatiotasolla, osataan varmasti vastata parhaiten organisaation ja eri palvelusektoreiden sisällä. Yleisesti ot-

taen siinä missä kansalaisten osallistumattomuudessa kyse saattaa olla osallistumisresursseista ja motivaatiosta, asiantuntijoiden kohdalla kyse voi olla myös organisaation toimintakulttuurista (Tuurnas & Haveri, 2017). Suomen perustuslain ja kuntalain mukaan kuntien velvollisuutena on joka tapauksessa edistää kansalaisten osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia (Kuntalaki, 2015; Perustuslaki, 1999). Turun kaupungin Osallisuuden toimintamallissa tiedostetaan, että asukkaiden osallistumisen mahdollistaminen edellyttää systemaattista suunnittelua. Ilman sitä osallistumisen vaikutukset ovat vaarassa jäädä heikoiksi tai olemattomiksi. Tästä puolestaan seuraa lähinnä asukkaiden turhautumista. Kaupunkilaisten osallistumisen ja vaikuttamisen tukemiseksi kaupungin periaatteena onkin tarjota erilaisia osallistumistapoja ja -kanavia niin, että asukkaat voivat valita itselleen sopivimmat, olivat ne sitten kasvokkaisia tai digitaalisia (Turun kaupunki, 2019).

Osallisuuden ja ihmislähtöisyyden toteutuminen edellyttää sitä, että kansalaiset tuntevat voivansa luottaa organisaatioon. Mikäli kansalaisille ei synny kokemusta siitä, että organisaatio vastaisi heidän tarpeisiinsa, he turhautuvat (ks. esim. Jäske & Rapeli, 2018; Jakonen, 2019). Osallisuuden kokemiseksi kansalaisen tulisi esimerkiksi voida luottaa siihen, että hän saa apua silloin kun sitä todella tarvitsee (Isola ym., 2017). Luottamusta voisi lisätä paitsi asukkaiden tarpeiden mukaisella palvelulla (kuten terveydenhuollon peruspalveluilla) ja osoittamalla arvostusta (konkreettinen, välitön palkkio vaivannäöstä, esim. ilmaisia liikuntapalveluja työpajoihin osallistumisesta), myös esimerkiksi läpinäkyvyydellä sekä osoittamalla selkeästi vapaaehtoisen vaivannäön (esim. työpajaan osallistumisen) vaikutukset lopputulokseen. Ei siis riitä, että datan eettistä hallintamallia ja dialogia sovelletaan pelkästään työpajatoimintaan. Kansalaisten luottamuksen saavuttamiseksi samoja periaatteita olisi tarpeen toteuttaa osallisuutta edistävän hallintomallin (THL, 2021, ks.) rinnalla laajasti kaupungin toiminnassa. Tämä auttaisi rakentamaan luottamusta niin, että kansalaisten olisi helpompi uskoa työpajatyöskentelyn merkitykseen palveluja kehittäessä.

Palvelujen yhteiskehittämisen tiedetään olevan vasta muotoutumassa eikä nykyisenlaisen hallintomallin peräänkuuluttama aktiivinen kansalaisuus näytä vielä toteutuvan toimivina ja vaikuttavina käytäntöinä (Tuurnas & Haveri, 2017). Osallisuutta edistävä hallintomalli ja uudenlaiset käytännöt edellyttäisivät muutoksia niin johtamiseen (THL, 2021) kuin myös asiantuntijoiden rooleihin ja toimintakulttuuriin. (Tuurnas & Haveri, 2017; THL, 2021). Käytäntöjen muuttamista kuitenkin vaikeuttaa se, että hallintomalleja omaksuessa kaupunkien hallintoon jää usein jäänteitä aiemmista hallintomalliparadigmoista (Backlund & Mäntysalo, 2010). Osallisuutta edistävien muutosten tekeminen ei siis ole nopeaa eikä helppoa (ks. esim. Isola ym., 2017). Kansalaisten osallistumisen tarkoituksen kytkeminen tehtäviin päätöksiin kaipaisi joka tapauksessa terävöittämistä. Siksi olisikin tärkeitä suunnitella etukäteen, kuinka kansalaisten tuottama tieto tullaan käsittelemään, arvioimaan ja hyödyntämään päätöksenteossa, kun osallisuutta pyritään edistämään yhteiskehittämisen keinoin (ks. esim. Backlund & Mäntysalo, 2010, 2009; Ertiö, 2013; Jäske and Rapeli, 2018; THL, 2021). Olennaista on myös läpinäkyvyys eli se, kuinka tiedon käyttö onnistutaan osoittamaan ja viestimään kaupunkilaisille (ks. esim. Ertiö, 2013; Jakonen, 2019).

Koska kaupunkien kehittämistyötä tehdään nykyään paljolti hankkeissa (Kuokkanen, 2016, 2014) ja niissä saatutun tiedon siirtäminen organisaation perustoimintaan on todettu jäävän valitettavan usein puutteelliseksi (ks. esim. Kuokkanen, 2014). Siksi myös kysymys siitä, miten tässä hankkeessa testattua Eettistä datan hallintamallia ja diskursseettisten työpajojen toimintamallia siirretään kaupungin palvelutuotantoon, on kriittinen. Turku ei ole yksin näiden pohdintojen kanssa, sillä sekä pyrkimykset kansalaisten ja sidosryhmien osallisuuteen että toiminnan hankkeistuminen ovat tuttuja muissakin eurooppalaisissa kaupungeissa (Kuokkanen, 2016).

Osallisuustyön resursoinnissa on SITRAn tuoreen selvityksen mukaan (Kallioniemi & Vahti, 2021) osassa kunnista ongelmia. Niinpä osallisuuden edistäminen on johdonmukaisuuden ja pysyvyyden sijaan tapahtunut pistemäisesti

ja melko sattumanvaraisesti määräaikaisten hankkeiden turvin. Vuorovaikutteisten toimintamallien, osallisuuden ja osallistumisen edistäminen edellyttää kuitenkin väistämättä resursseja (Kallioniemi & Vahti, 2021).

Jatkon kannalta olennainen kysymys (3) on, kuinka toimintaa ja viestintää sitten olisi tarpeen muuttaa potentiaalisten osallistujien tavoittamiseksi ja osallistumiskynnyksen madaltamiseksi. Selvää on, että kansalaisten luottamuksen saavuttamiseksi ja säilyttämiseksi kaupungin järjestämien palveluiden tulee vastata kansalaisten tarpeisiin eli ihmiskeskeisyyden periaatteen tulee näkyä organisaation käytännön tasolla. Lisäksi toiminnan ja viestinnän tulee vastata toisiaan, sillä jokainen palvelukokemus on samalla myös viesti, jonka ei pitäisi olla ristiriidassa organisaation ydinviestien kanssa. Luottamus on lunastettava pitkäjänteisesti yhä uudelleen. Se edellyttää, että ihmislähtöinen toimintatapa, osallisuus ja OmaDatan hyödyntäminen näyttäytyvät koherentisti läpi organisaation niin sanoissa kuin teoissa. Toiminta edellyttää kansalaisten uskoa muutoksen mahdollisuuteen ja oman osallistumisen merkityksellisyyteen. Tämän synnyttämiseksi / palauttamiseksi kaupungin on tärkeää viestiä pitkäjänteisesti ja läpinäkyvästi selkeitä mittareita ja konkreettisia lopputuloksia esiin tuoden. (ks. esim. Ojajärvi ym., 2020; Koskinen, 2020)

OmaDatan hyödyntämistä koskevassa viestinnässä pätevät samat lait kuin muussakin viestinnässä: on mietittävä mitä viestitään, missä, miten, koska, kenelle ja miksi. Merkitystä on niin ajoituksella, viestintäkanavilla kuin myös viestintätyylillä ja sisällöllä. OmaDatan yhteydessä on syytä muistaa, että datan hyödyntäminen ja luvitus ovat aihealueina monille kansalaisille varsin vieraita. Siksi on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että yksilönsuojasta sekä datan erilaisista käyttötavoista ja sen mahdollisista seurauksista viestitään selkeästi ja konkreettisesti. Konkretiaa tarvitaan myös viestinnässä – kuinka esimerkiksi terveysdatan jakamisessa kyse on jatkumosta, jossa jaettavat datat voidaan valita, sen sijaan että vaihtoehdot olisivat vain täysi jakaminen kaikkine yksityiskohtineen tai täysi jakamattomuus. Samassa yhteydessä on hyvä konkretisoida, millaisia palveluja tietynlaisen datan jakamisella olisi mahdollista tuottaa ja millaisia hyötyjä palvelun käyttäjä voisi sillä saavuttaa.

### 3. OmaDatan käytön luvitus eettisesti kaikkien sidosryhmien hyödyksi

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimuksen toista kysymystä eli sitä, kuinka OmaDatan käyttö voitaisiin luvittaa eettisesti kaikkia sidosryhmiä palvelevalla tavalla. Ensin kuvataan kolme erilaista luvitusmallia, jotka eroavat toisistaan siinä, kuinka yksityiskohtaisia valintoja palvelun käyttäjän odotetaan tekevän. Jokaisessa mallissa käyttäjällä on mahdollisuus saada yksityiskohtaista tietoa niin halutessaan. Mallit eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan ne on tarkoitettu hyödynnettäväksi joustavasti käyttäjän kulloisenkin tarpeen mukaan. Seuraavaksi arvioidaan näiden kolmen luvitusmallin eettisiä ja lainsäädännöllisiä ominaisuuksia. Luku päätetään arvioimalla esitettyjen luvitusmallien käyttöönottoa eettisten ja kaikkia sidosryhmiä hyödyttävien palvelujen tuottamiseksi.

#### 3.1 Luvituksen kolmiportainen malli

Ensimmäisten työpajojen perusteella kehitettiin alustava konsepti luvituksen kolmiportaisesta mallista, jota jatko-kehitettiin edelleen. Työstetty malli esiteltiin viimeisissä työpajoissa ja varmistettiin että se olisi kaikkien osallistujien mielestä toimiva konsepti, joka tekisi luvituksesta selkeämpää ja täten palvelisi tietojen jakamisen ymmärrettävyyttä.

Tarkoituksena on, että luvituksia ylläpidetään keskitetyssä palvelussa, jossa ihmiset voivat tarkastella ja hallita kaikkia omia suostumuksiaan. Lupa voidaan kuitenkin antaa palvelun käytön yhteydessä, esimerkiksi Föli-sovelluksen

kautta, käytettävyyden parantamiseksi. Tällainen ratkaisu edellyttää tiettyjä vaatimuksia tietojen käyttöä luvittaville palveluille. Niinpä luvitusjärjestelmään liittyville palveluille tarvitaan selkeitä pelisääntöjä. Tässä korostuu kaupungin – jos se toimii OmaData-operaattorina – rooli portinvartijana, joka määrittelee ja valvoo yksittäisten palvelujen liittymistä luvitusjärjestelmään ja niiden kautta tapahtuvaa luvitusta.

### 3.1.1 Yksityiskohtainen luvitus

Yksityiskohtaisessa mallissa omien tietojen käytölle kysytään lupaa yksitellen jokaiselle käyttötarkoitukselle. Ideana on samankaltainen hyväksynnän toiminnallisuus kuin verkkosivuilla, joilla kysytään, mihin verkkosivun keräämiä tietoja saadaan käyttää. Erona tyypillisiin valintoihin – joita verkkosivuilla yleensä esitetään – on, että kaikkien tietojen käyttö eritellään data(setti)-kohtaisesti ja niiden kaikkiin käyttötarkoituksiin annetaan selkeä, peruskansalaiselle ymmärrettävä kuvaus. Käyttäjälle kerrotaan käyttötarkoituksen lisäksi kaikki tahot, jotka saavat tiedon käyttöönsä. Tässä käyttäjätaholla tarkoitetaan siis organisaatiota ja/tai toimijaa, joka tietoa käyttää jonkin palvelun tuottamiseksi.

Yksityiskohtaisessa luvituksessa on tavoitteena antaa palvelujen käyttäjälle tarkka kuva tiedon käytöstä. Tämä tukee kansalaisen mahdollisuutta kontrolloida paremmin tietoja, joita hänestä kerätään. Erityistä huomiota tulee kiinnittää luvituksen toteutukseen käytettävyyden ja selkokieliisyyden osalta. Muuten riskinä on se, että luvitus on joko yksityiskohtaista, lakiteknistä kapulakieltä tai liian yleisellä tasolla liikkuvaa tulkinnanvaraista tekstiä.

Oman väistämättömän haasteen yksityiskohtaiselle luvitukselle asettaa luvituksen vaatima osaaminen. Kansalaisen tulisi ymmärtää, kuinka luvituksen epääminen ja sen antaminen vaikuttavat hänen palveluvalikoimaansa. Laajojen tietomäärien yksityiskohtainen luvitus on myös aikaa vievää, vaikka kyseessä olisi kunnallisen organisaation sisäinen tiedonsiirto – puhumattakaan palveluista, joissa tietoja siirrettäisiin ulkoisille toimijoille.

### 3.1.2 Palvelukohtainen luvitus

Tässä ratkaisussa omien tietojen käytölle kysytään lupaa palvelukokonaisuuksittain. Palvelun käyttäjälle kerrotaan yleisemmällä tasolla, mitä tietoja määrättyyn palvelukokonaisuuteen tarvitaan. Tämän ratkaisun pohjalla on kuitenkin edellä mainittu yksityiskohtainen luvitus, jossa voidaan tarkastella tietojen käyttöä yksityiskohtaisella tasolla. Palvelukohtaisessa luvituksessa fokuksessa on palvelu ja siihen tarvittavien tietojen luvitukselle luotu esitetyt luvituspohja. Tarkoituksena on helpottaa kansalaisen tietojen käytön luvitusta siten, ettei jokaisen datasetin käyttöä tarvitse luvittaa erikseen, vaan luvan voi joko antaa tai evätä helposti tietyn palvelun (esim. rakennusluvan) toteutukseen. Palveluja on eri laajuisia ja tämä tulee huomioida myös luvituksen toteutuksessa. Palvelun käyttäjä pystyy siis antamaan tai epäämään useampia lupia kerralla. Tässäkin mallissa palvelujen käyttäjällä säilyy kuitenkin mahdollisuus tarkastella tietojen käyttötarkoituksia yksilöidysti sekä muuttaa esitettyjä suostumuksia.

### 3.1.3 Profiilipohjainen luvitus

Tässä mallissa omien tietojen käytölle kysytään lupaa palvelun käyttäjän profiiliin kytkeytyville palvelukokonaisuuksille. Ideana siis on, että palvelukokonaisuus-mallia viedään pidemmälle luomalla erilaisia käyttäjäprofiileja, joihin palvelukokonaisuuksia kytetään. Esimerkiksi ”huoltajaprofiiliin” olisi kytketty lapsiin liittyviä palvelukokonaisuuksia lasten terveydenhuolto, päivähoito ja koulunkäynti. ”Ennaltaehkäisevä terveyden tarkkailuprofiili” puolestaan voisi sisältää luvan kutsua terveystarkastuksiin määrääjain ja myös tiettyjen riskitekijöiden ilmaantuessa. Tiettyyn sairautteen perustuvaa profiilia voisi tarkastella palvelukohtaisten luvitusten kautta. Niissä määriteltäisiin jälleen tarvittavat tiedot ja niiden käyttö. Eli tämä ratkaisukin rakentuisi edeltävien, yksityiskohtaisempien luvitusmallien päälle.

Tärkeää on, että profiileja luodaan tiiviissä yhteistyössä käyttäjien, palvelujen toteuttajien ja palveluihin liittyvien tahojen kanssa, jotta varmistutaan, että ne vastaavat käytännön tarpeisiin. Huomiota tulee kiinnittää etenkin siihen, että profiili ja siten myös luvitus perustuvat kansalaisten olemassa oleviin palvelutarpeiden kokonaisuuksiin, vaikka se edellyttäisi toimiala- ja organisaatorajojen ylittämistä.

### 3.2 Luvitusmallien lainsäädännölliset perusteet

Oikeudellisesti kaikkien henkilötietojen käyttö nivoutuu läheisesti Euroopan Unionin yhteisen tietosuoja-asetuksen soveltamiseen. Sääntelykehys tuo mukanaan selkeyttä ja mahdollistaa valitun mallin helpon skaalautuvuuden käytännössä kaikkialla EU:ssa. Samalla se asettaa verrattain tiukkoja ehtoja sille, millainen tietojen käyttö on laillista ja mikä rooli kansalaisilla tai yleisemmin yksilöillä on käytön sallittavuudelle. Oikeudellisesti tarkasteltuna kaupunkien asema osana julkisyhteisöä sekä erityisten henkilötietoryhmien, kuten terveystietojen, käsittelijänä tarkoittaa entistä yksityiskohtaisempaa sääntelyä ja tarvetta pohtia vaihtoehtoisia malleja suostumukselle.

Lähtökohta sääntelykehykselle on verrattain selvä ja yksinkertainen. Kaikkien henkilötietojen automaattinen käsittely niiden laajuudesta ja laadusta huolimatta edellyttää laillisen käsittelyperusteen olemassaoloa. Tietosuoja-asetuksen kuudennessa artiklassa luetellaan kaikki lailliset perusteet, joiden perusteella tietoja saa käsitellä. Perusteista kansalaisille tutuin on suostumukseen (6.1.a) perustuva käsittely, mutta tämän käsittelyperusteen kohdalla ns. vallan epätasapaino (ks. tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 43 kappale) saattaa tehdä suostumuksesta soveltumattoman kunnan tavoittelemiin tarkoituksiin. Kuten Euroopan tietosuojaneuvosto suostumusta koskevissa suuntaviivoissaan (05/2020) toteaa, tilanteissa, joissa vallan epätasapaino on ilmeinen, suostumus voi tulla kyseeseen jos esimerkiksi asukkaat eivät menetä mitään palveluita ja jos suostumuksen epäämisen tosiasiallisena seuraamuksena ei ole kansalaiselle syntyvä haitta (ibid., s. 9). Jos palveluja voidaan käyttää vain sillä edellytyksellä, että henkilötietoja käsitellään, ei suostumus tule kyseeseen. Tästä syystä julkisille toimijoille tosiasiallisina käsittelyperusteina toimivat ennen kaikkea alakohdat, jotka koskevat tilanteita, joissa ”käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi” (6.1.c) tai ”käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi” (6.1.e). Näiden molempien käsittelyperusteiden kohdalla on kuitenkin huomioitava, kuten artiklassa 6.3 todetaan, että näillä perusteilla tapahtuvan käsittelyn on pohjattava joko Euroopan Unionin lainsäädäntöön tai jäsenvaltion lainsäädäntöön. Tämän vuoksi tosiasiallisesti julkisyhteisön käytössä olevien rekisterien käyttäminen edellyttää lainsäätäjän uusia toimia, jotta henkilötietojen käsittely voi olla laillista.

Kuten tutkimushankkeen yhteydessä käydyistä keskusteluista ja saadusta kansalaispalautteesta kävi ilmi, henkilötietoihin ja niiden käsittelyyn (tai luovuttamiseen) liittyy paikoin voimakkaitakin tunteita. Tämä reaktio on osin ristiriitainen niiden aiemmissa tutkimuksissa havaittujen tulosten kanssa, joissa tietojen luovutukseen suhtauduttiin melko välinpitämättömästi – eräänlaisena digitaalisen ympäristön mukanaan tuomana välttämättömänä pahana. Mahdollinen pelko valvontayhteiskunnan noususta voisi selittää tällaisen suhtautumisen julkiseen ja yksityiseen tietojen keräämiseen Euroopassa, jossa julkiseen toimijaan on luotettu perinteisesti enemmän kuin Yhdysvalloissa.

Lainsäädännön tasolla julkisyhteisön (tai viranomaisen) ja kansalaisen välinen vallanalaissuhde on toki myös huomioitu. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa perusajatuksena on, että yksilö ei voi antaa vapaaehtoista ja informoitua suostumusta julkisyhteisön esittämään kysymykseen henkilötietojen käytöstä. Tällä tavoin julkisyhteisön toimijoilta on suljettu mahdollisuus kysyä suostumusta sinällään viattomiltakin vaikuttaviin käyttötarkoituksiin. Se ei tarkoita, etteikö suostumuksen kysymisellä olisi merkitystä tietojen keräämisen legitimitietin (oikeutuksen) kannalta. Ainoastaan toiminnan oikeudellisuuden kannalta suostumuksella ei siis voi olla merkitystä. Viime vuosina Euroopan tieto-

suojaneuvosto sekä moninaiset kansalliset tietosuojaviranomaiset ovat vahvistaneet tämän yleisen tietosuoja-asetuksen tulkinnan. Vaikka aivan viime aikoina yksityisten välisissä suhteissa sopimuksen ja suostumuksen suhteesta onkin virinnyt uutta keskustelua -erityisesti Irlannin tietosuojaviranomaisen tulkintaratkaisujen valossa, julkisen ja yksityisen suhteeseen, joka on tämän selvityksen kohteena -tällä ei ole varsinaista merkitystä.<sup>2</sup>

Huolimatta siitä, että suostumuksen hyödyntäminen käsittelyperusteena on kaupunkien kohdalla pitkälti poissuljettu, tätä ei tule mieltää kielloksi kehittää OmaDatan tai vastaavien hankkeiden ympärille laillista toimintaympäristöä, jossa kaupungeilla ja julkisyhteisöllä laajemmin on tärkeä rooli. Erityisesti tältä osin tulevaisuudessa olisi tarkasteltava mahdollisuutta luoda käsittelylle tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu laillinen perusta. Luoda siis uutta lainsäädäntöä vastaamaan teknisen kehityksen mukanaan tuomia uusia mahdollisuuksia ja kysymyksiä. Se mahdollistaisi vastaisuudessa erilaiset julkisten toimijoiden kokeilut, joilla pyrittäisiin hyödyntämään Suomen laajoja julkisia rekisterejä kansalaisille lisäarvoa tuottavien palveluiden ja tuotteiden suunnittelussa suoraan julkisyhteisön toimesta tai yhteistyössä yksityisten toimijoiden kanssa. Malleja tällaiselle sääntelylle voidaan hakea esimerkiksi viime vuonna sääntelyteorian parissa paljon keskustelua herättäneestä ns. säädöshiekkalaatikosta (eng. regulatory sandbox), jossa lainsäädännöllä luodaan kehys toiminnalle ja tarvittavat välineet kokeilujen toteuttamiselle sekä jatkuva viranomaisvalvonta, jolla pyritään estämään mahdolliset haitalliset ulkoisvaikutukset jo ennen niiden syntymistä (ks. esim. Flinck 2018, Young 2019). Jos jokin erityinen ratkaisumalli osoittautuisi toimivaksi ja soveltuvaksi julkisten toimijoiden tarpeisiin, voitaisiin sen pohjalta, ja saatujen kokemusten valossa, muotoilla lainsäädännön avulla pysyvä oikeutus tietojen tietynlaiseen käsittelyyn. Tällä tavoin jokaisen uuden käyttötarkoituksen kohdalla lainsäätäjän ei tarvitsisi luoda erillistä lainsäädäntöä, jolla julkisyhteisön toimijoille sallittaisiin henkilötietojen käyttö. Samalla malli olisi helposti monistettavissa, mikä tarjoaisi Suomessa kehitetyille ratkaisuille Euroopan laajuiset markkinat.

Tällaisessa mallissa nykyisessä hankkeessa hyödynnetyn osallistavan demokratian ja kansalaispaneelien rooli tiedon hyödyntämiselle korostuu: suostumus ja yksilön omat toimet ohjaavat tällöin eettisesti toimivaa rekisterinpitäjää, vaikka tällä laillisesti oikeus käsittelyyn olisikin. Tällä tavoin nykyisen mustavalkoisen oikeudellisen analyysin sijaan tässä hankkeessa hahmotellulla mallilla voidaan synnyttää luottamukseen perustuvia ratkaisuja, joiden varaan Euroopan unionin tulevat säädösratkaisut korostuneesti nojaavat, on kyse sitten tekoälyn soveltamisesta tai digitaalisten palvelujen tuottamisesta. Mallissa valvonta olisi lähempänä. Tällä turvattaisiin tietosuoja-asetuksen yleiset periaatteet samalla kun luotaisiin selkeä oikeudellinen kehys, jonka puitteissa julkisyhteisön toimijat voisivat verrattain vapaasti toimia. Koska yleisen tietosuoja-asetuksen rajat soveltuisivat aivan yhtä hyvin tällaiseen kokeilevaan toimintaan, yksityishenkilön näkökulmasta sääntelykokeiluun liittyvät riskit olisivat maltillisia. Näin sääntelyssä voitaisiin edetä nopeasti. Saatujen kokemusten perusteella voitaisiin valmistella myöhempää lainsäädäntökehystä julkisyhteisön tietojen hyödyntämiselle uusiin käyttötarkoituksiin.

### 3.3. Edellytykset kansalaisista kerätyn datan eettiselle luvitukselle

Tutkimushankkeessa keskityttiin eettisen tiedonjakamisen mallin konseptointiin erityisesti OmaData-operaattorin suostumuksen hallintaan liittyen. Tavoitteena oli kartoittaa kansalaisten näkemys omien tietojen käytöstä sekä

---

<sup>2</sup> Esimerkiksi Ruotsin tietosuojaviranomaisen 20. elokuuta 2019 antama ratkaisu diaarinumerolla DI-2019-2221 lukiossa käytetystä kasvojen tunnistuksesta ja Marseillen hallinto-oikeuden 27. helmikuuta 2020 antama ratkaisu asiassa nro 1901249 koskien samoin kouluissa käytettävää kasvojen tunnistusta, joissa molemmissa viranomaisten katsottiin loukanneen tietosuojaa. Vrt. tältä osin Tanskan tietosuojaviranomaisen 24. toukokuuta 2019 antama päätös koskien Brøndby Stadionilla käytettävää automaattista kasvojen tunnistusta, jossa lupa taasen myönnettiin yleisen turvallisuuden perusteella; Irlannin tietosuojaviranomaisen päätösluonnos asiassa IN-18-5-5 LB v Facebook Ireland Limited näyttää mahdollistavan sopimuksen käyttämisen suostumukselle asetettujen vaatimusten kiertämiseen.

ehdoista, joita he haluaisivat asettaa tiedon jakamiselle. Kansalaisten näkemyksen huomioiminen on tärkeää, jotta heistä kerättävän tiedon käyttö pystytään järjestämään hyväksyttävällä tavalla. Lisäksi on tärkeää varmistaa suostumusten sisällön ja niiden hallinnan selkeä viestiminen kansalaisille.

Näkemyksemme on, että kaikkien osapuolien (kansalaiset, kaupungin työntekijät, yritysten edustajat ja kolmas sektori) aito yhteistyö palvelee kansalaisia parhaiten. Niinpä tavoitteena on uusi toimintatapa dataan perustu- vien ihmislähtöisten palvelujen luomisessa avoimesti ja eettisesti kestäväällä tavalla (Koskinen et al. 2019). Ilman avoimuutta ja laajaa yhteistyötä riskinä on kansalaisten, yritysten ja muiden toimijoiden oman edun tavoittelu. Se todennäköisesti johtaisi tilanteeseen, jossa olemassa olevaa dataa ei voitaisi hyödyntää yhtä hyvin kuin yhteisymmärrykseen perustuvassa toiminnassa. Siksi keskeinen kysymys on, miten voimme toteuttaa sellaisen usean toimijan välisen tiedonjaon ja tiedon jakamiseen liittyvät kontrollimekanismit – erityisesti luvituksen ja sen toteutuksen – jotka olisivat eettisesti kestäviä, huomioisivat eri toimijoiden oikeutetut intressit ja olisivat toteuttamiskelpoisia.

Hankkeessa toteutettujen, eri sidosryhmien osallisuuteen ja ratkaisukeskeisyyteen perustuvien diskurssieettisten työpajojen lisäksi teimme luvitusmallista suppean analyysin kahden normatiivisen eettisen teorian - seurausetiikan ja velvollisuusetiikan - perusteella.

Seurauseettisessä analyysissä tarkasteltavana ovat toiminnan seuraukset. Niinpä analyysi voi olla tässä kontekstissa vain osittainen, sillä hallintamallin tai luvitusjärjestelmän todelliseen implementaatioon ei tämän hankkeen aikana voitu edetä, vaan huomio oli konseptien testauksessa ja mallin hahmottelussa. Positiivisena seurauksena voidaan joka tapauksessa nähdä mallin syntyminen ja sen arviointi työpajoissa. Kaikkien osallistujien kanta kolmiportaiseen malliin oli positiivinen. Sen mahdollistaman luvituksen skaalautuvuus yleisemmästä tarkkuudesta yksittäisen tiedon tarkasteluun nähtiin palvelevan erilaisia ihmisiä ja mahdollistavan suostumuksen antamisen yksilön haluamalla tavalla. Riskinä on, että profiili- ja palvelukohtaiset luvitukset kuvattaisiin siten, että palvelun käyttäjä ei hahmottaisi, mihin hän oikeastaan on suostumusta antamassa. Tähän johtavia syitä voisivat olla mm. puutteellinen kuvaus profiileista ja palveluista, monimutkainen kieli (jargon), joka ei ole ymmärrettävää suurelle osalle ihmisiä, sekä mahdollisesti palvelujen toteuttajien puutteellinen ymmärrys ekosysteemistä<sup>3</sup>. Täten on ensiarvoisen tärkeää mallintaa olemassa olevan datan asettamat haasteet, kartoittaa eri käyttötarkoitukset selkeästi sekä tarkastella mahdollisia sosio-tekniisiä vaatimuksia tietojen yhdistämiselle eri lähteistä. Erytystä huomiota tulee kiinnittää kuvauksiin ja niiden testaamiseen käyttäjillä, jotta voidaan varmistaa profiili- ja palvelukuvauksien informatiivisuus (tiedonkäytön peruste ja tarkka kuvaus) ja ymmärrettävyys (rajattu laajuus ja kansantajuus).

Velvollisuus-eettisessä analyysissä korostuu toimijoiden autonomia – ilman mahdollisuutta tehdä päätöksiä ei voi olla eettistä toimijuutta. Kolmiportaisessa mallissa ihmisille annetaan mahdollisuus luvittaa omien tietojensa käyttö heidän parhaaksi näkemällään tarkkuudella, mikä antaa heille toimijuuden. Tärkeää on kuitenkin varmistaa, että luvitus on ymmärrettävää ja luvituksen epääminen ei aseta heitä sellaiseen asemaan, että he eivät voi saada itselleen kuuluvia palveluja. Suostumuksen epääminen voi johtaa tilanteeseen, joissa joitain palveluja ei voida toteuttaa. Kansalaisille tulee kuitenkin taata muita palvelutapoja, joilla heille oikeutetut palvelut tuotetaan. Velvollisuuseettisesti tällaisessa tilanteessa syntyy ristiriitoja, joita tulee tarkastella. Jos jokin palvelu vaatii tietojen yhdistämistä, on mahdollista, että kansalainen ei voi saada kyseistä palvelua ilman suostumusta. Kansalaisen velvollisuutena voi siis olla tietojen antaminen palvelua halutessa, ellei muuta vaihtoehtoa ole. Samaan aikaan julkisen toimijan tulee tavoitella

---

<sup>3</sup> Ekosysteemillä tässä tarkoitetaan sitä toimijoiden joukkoa, jotka ovat tekemisissä palvelujen tuottamisessa ja täten mahdollisesti tarvitsevat, jakavat ja käyttävät dataa.

tilannetta, jossa suostumus on vapaaehtoinen. Näiden ristiriitojen selvittäminen on tärkeää ja tässä diskurssieettisellä ongelmanratkaisulla on rakentava ja keskeinen osa eettisesti kestäviä palveluja kehitettäessä.

## 4 Johtopäätökset

Hankkeen tarkoituksena oli selvittää, (1) miten eettinen datan hallintamalli ja siihen perustuvat diskurssieettiset työpajat soveltuvat kaupungin palvelutuotantoon OmaData-konseptissa sekä (2) miten OmaDatan käytön luvitus voitaisiin järjestää eettisesti kaikkia sidosryhmiä palvelevalla tavalla. Työ suoritettiin testaamalla eettistä datan hallintamallia ja diskurssieettisiä työpajoja empiirisesti.

Työpajamallia testattaessa teoreettiseen pohjaan perustuva malli havaittiin perusajatuksestaan toimivaksi. Työpajatoiminnan edellyttämään osallisuuden kytkeytyi kuitenkin niin kansalaisiin, kolmanteen sektoriin kuin kaupungin omaankin organisaatioon liittyviä haasteita. Vastauksena ensimmäiseen kysymykseen voidaan sanoa, että malli työpajatyöskentelyineen itsessään näyttäisi soveltuvan tämänkaltaisten useita sidosryhmiä koskevien aiheiden käsittelyyn. Lisäksi malli soveltuu hyvin kaupungin valitsemaan strategiaan ja OmaDatan keskeisiin periaatteisiin. Datan eettisen hallintamallin soveltaminen kaupungin palvelutuotantoon edellyttää kuitenkin sitä, että Turun kaupungin ja OmaDatan keskeiset periaatteet ilmenevät nykyistä vahvemmin myös organisaation kaikissa toimintakäytännöissä. Tutkimuksessa toteutettu datan eettisen hallintamallin empiirinen testaus viittaa siihen, että etenkin ihmislähtöisyyden, osallisuuden ja läpinäkyvyyden periaatteiden toteutuminen organisaation jokapäiväisissä toimintakäytännöissä on tärkeää, jotta hallintamallia onnistuttaisiin hyödyntämään tehokkaasti osana palvelutuotantoa.

Vastauksena toiseen kysymykseen voidaan sanoa, että tutkimuksessa hahmotellut luvitusmallit OmaDatan eettiseen käyttöön voisivat periaatteessa toimia perustana kaikkia sidosryhmiä palvelevien toimintatapojen jatkokehittelylle. OmaDatan luvituksen järjestäminen edellyttää kuitenkin sitä, että sidosryhmät pystyvät hyväksymään ja toteuttamaan OmaDatan keskeiset periaatteet omassa toiminnassaan. Tarkasteltaessa hankkeessa luotua luvituksen kolmiportaisen mallin eettistä ja lainsäädännöllistä analyysiä yhdessä toteutetun empirian kanssa, etenkin yksilön-suoja, läpinäkyvyys ja kansalaisten päätösvallan turvaaminen näyttäytyvät merkityksellisinä mallin ja lainsäädännön jatkokehittämistyössä. Lisäksi mallin jatkokehitystä olisi hyvä tehdä yksittäistä kaupunkia laajemmassa kontekstissa, rinnakkain kansallisen lainsäädännön kehittämistyön kanssa.

## 5 Yhteenveto

Hankkeen tarkoituksena oli tarkastella OmaData-mallin mukaista datan käyttöä kansalaisille tarjottavien palvelujen toteuttamisessa ja niiden suostumuksen hallintaan liittyen. Se keskittyi erityisesti eettiseen, osallisuuden mahdollistavaan ja ihmislähtöiseen konseptiin, diskurssieettiseen ongelmanratkaisuun. Diskurssieettinen lähestyminen todettiin soveltuvaksi konseptiksi. Siinä yhdistyy eri näkökantojen ja tarpeiden esille tuominen ratkaisukeskeisesti. Tässä hankkeessa diskurssieettisissä työpajoissa tarkasteltiin dataan perustuvia palvelukonsepteja ja niille suunniteltavaa luvituskonseptia. Luvituskonseptiksi muodostui kolmiportainen malli, jossa kansalainen voi antaa luvan omien tietojensa käytölle. Profiilikohtaisessa luvituksessa (1) voi luvittaa datan käytön useille palveluille, jotka liittyvät johonkin kokonaisuuteen, esimerkkinä huoltajaprofiili, jossa luvitetaan huoltajuuteen liittyvien palvelujen ja datan käyttö yhtenä kokonaisuutena. Palvelukohtaisessa luvituksessa (2) taas tarkennetaan luvituksen yksityiskohtaisuutta siten, että luvitetaan palveluja ja niiden toteuttamiseen tarvittavan datan käyttö. Yksityiskohtaisessa luvituksessa (3) omien tietojen käyttö luvitetaan erikseen kaikille dataseteille ja käyttötarkoituksille. Kolmiportaisen mallin tarkoitus

on mahdollistava kansalaisten arkeen sopiva, sujuva omien tietojen käytön hallinta kulloisenkin tarpeen mukaan joko tietynlaisina kokonaisuuksina tai yksityiskohtaisesti.

Tällä hetkellä suostumus ei voi toimia kansalaisista kerätyn tiedon käytön laillisena perusteena julkisyhteisön (tai viranomaisen) ja kansalaisen välisestä vallanalaisuussuhteesta johtuen. Tietosuojasetuksessa perusajatuksena on, että yksilö ei voi antaa vapaaehtoista ja informoitua suostumusta julkisyhteisön esittämään kysymykseen henkilötietojen käytöstä. Vaikka tämä suostumus ei voi (vielä) toimia tietojen käytön perusteena, se ei tarkoita, ettei suostumusta (kolmi- portaista luvitusmallia) voisi käyttää – se ei vain voi olla laillisena perusteena. Jos kansalainen ei anna suostumustaan, voidaan tätä päätöstä kunnioittaa silloinkin, kun tiedon käytölle on jokin muu laillinen perusta. Tässä tutkimuksessa tarkastellussa hallintamallissa ja diskurssieettisten työpajojen pohjalta kehitetyssä luvitusmallissa ihmislähtöinen ja läpinäkyvä eri toimijoita sitouttava lähestymistapa korostuu. Ne luovat perustan luottamukselle, joka on edellytys, kun halutaan luoda eettisesti kestäviä palveluja kansalaisille. Kolmiportainen luvitusmalli yhdessä osallisuutta tukevan palvelukehittämisen kanssa onkin lupaava lähestymistapa, kun luodaan uusia dataan perustuvia palveluja julkisten toimijoiden omasta toimesta tai yhdessä muiden sidosryhmien kanssa. Itse OmaData-operaattorin, joka toteuttaisi luvituspalvelun, olisi hyvä olla kansallisen tason toimija. Tämä edesauttaisi yhtenäisen standardin luomista, mikä helpottaisi myös yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden liittymistä palvelujen tuottamiseen tarvittavaan ekosysteemiin. Myös kunnalliset rajat ylittävien julkisten palveluiden tuottaminen olisi helpompaa.

Jotta datan tarjoamat mahdollisuudet palvelujen kehittämiseen saavutetaan, on uudenlaiseen toimintatapaan sitoututtava organisaatioiden kaikilla tasoilla. Datan eettinen käyttö edellyttääkin sitoutumista läpinäkyvyyteen ja selkeyteen, jotta datan käytön eettinen arviointi on ylipäänsä mahdollista. Kansalaisista kerätyn tiedon käytössä on luotava osallisuutta tukevat toimintamallit, jotta palvelujen suunnittelussa, toteuttamisessa ja käytössä olisivat osallisena kaikki palvelulle keskeiset sidosryhmät. Erityinen huomio on kansalaisten osallisuudessa sekä kaupungin edustajien (tai yleisemmin, muun julkisen toimijan edustajien) riittävässä resursoinnissa. Dataa käytettäessä tulee tarkastella olemassa olevia toimintamalleja, ohjeita, koodistoja ja valineita datan eettiseen käyttöön liittyen. Mielessä tulisi pitää myös se, että datan eettiseen käyttöön ja sen valvontaan on osoitettava riittävästi resursoitu vastuhenkilö.

## Lähdeviitteet

- Aasi, P., Rusu, L. ja Han, S. (2014). The influence of culture on IT governance: A literature review. Teoksessa 2014 47th Hawaii International Conference on System Sciences, ss. 4436–4445. IEEE.
- Bengtsson, Å. ja Christensen, H. (2014). Ideals and actions: Do citizens' patterns of political participation correspond to their conceptions of democracy? *Government and Opposition*, 51:234–260.
- Bäcklund, P. ja Mäntysalo, R. (2009). Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus. *Terra*, 121:19–31.
- Bäcklund, P. ja Mäntysalo, R. (2010). Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice - the case of Finland. *Planning Theory*, 9:333–350.
- Calzada, I. ja Almirall, E. (2020). Data ecosystems for protecting European citizens' digital rights. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 14(2):133–147.
- Cornelius-White, J. H. D., Motschnig-Pitrik, R. ja Lux, M. (toim.) (2013a). *Interdisciplinary Applications of the Person-Centered Approach*. Springer.
- Cornelius-White, J. H. D., Motschnig-Pitrik, R. ja Lux, M. (toim.) (2013b). *Interdisciplinary Handbook of the Person-Centered Approach. Research and Theory*. Springer.
- Ertiö, T. (2013). Tutkimuskatsauksia 6a/2013, Mobiiliosallistuminen: uudet kaupunkien suunnitteluun osallistavat sovellukset.
- Euroopan Unioni (2016). Regulation (eu) 2016/679 of the European parliament and of the council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing directive 95/46. *Official Journal of the European Union (OJ)*, 59:1–88.
- Grönlund, K., Herne, K., Jäske, M., Liimatainen, H., Rapeli, L., Värttö, M., Schauman, J., Siren, R. ja Weckman, A. (2020). Tutkimuskatsauksia 4/2020, implementing a democratic innovation: Online deliberation on a future transport system.
- Helin, A. (2019). Inter-organizational it governance research: A literature review. *International Journal of IT/Business Alignment and Governance (IJITBAG)*, 10(1):40–54.
- Hyrnsalmi, S., Koskinen, J. ja Hyrnsalmi, S. M. (2019). A review of ethical discussions on platforms and ecosystems. Teoksessa *Proceedings of the Third Seminar on Technology Ethics 2019*, 9–19.
- Isola, A.-M., Kaartinen, H., Leemann, L., Lääperi, R., Schneider, T., Valtari, S. ja Keto-Tokoi, A. (2017). Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa. *THL, Työpäpaperi 33/2017*.
- Jakonen, O. (2019). Osallisuus ja ihmislähtöisyys älykaupungissa. *Turun kaupunki, Tutkimuskatsauksia 5/2019*.
- James, M. R. (2003). Communicative action, strategic action, and inter-group dialogue. *European Journal of Political Theory*, 2(2):157–182.
- Jäske, M. ja Rapeli, L. (2018). Tutkimuskatsauksia 5/2018, Kansalaisosallistumisen uudet muodot ja vaikuttavuus.
- Kallioniemi, E. ja Vahti, J. (2021). Miten demokratiaa kokeillaan? Käsikirja demokratiakokeilujen toteuttamiseen ja osallisuuden vahvistamiseen nopeasti muuttuvassa maailmassa. *SITRA, SITRA:n selvityksiä 189*.
- Knaapi-Junnila, S., Koskinen, J. ja Penkkala, P. (2021). Omadata mahdollistaa parempia palveluja turkulaisille. *Turun Sanomat, Alio*.
- Koskinen, H. (2020). Nuorten toimijuus ja kokemukset palveluista. *Turun kaupunki, Tutkimusraportteja 1/2020*.
- Koskinen, J., Knaapi-Junnila, S. ja Rantanen, M. M. (2019). What if we had fair, people-centred data economy ecosystems? Teoksessa *2019 IEEE SmartWorld, Ubiquitous Intelligence Computing, Advanced Trusted Computing, Scalable Computing Communications, Cloud Big Data Computing, Internet of People and Smart City Innovation (SmartWorld/SCALCOM/UIC/ATC/CBDCOM/IOP/SCI)*, ss. 329–334.
- Kuntalaki (2015). 10.4.2015/410.
- Kuokkanen, K. (2014). Uusi kaupunkipolitiikka ja kansalaisosallistumisen monitulkintaisuus. Teoksessa *Tullinnan mahti*.
- Kuokkanen, K. (2016). Hankeperustainen kaupunkipolitiikka ja kansalaisosallistuminen. Teoksessa *Hallinnan ja osallistamisen politiikat*.
- Leemann, L. ja Hämäläinen, R.-M. (2015). Asiakasosallisuus. *Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)*.
- Ojajärvi, A., Tuomisto, T., Olkkonen, J. ja Tikkanen, S. (2020). Suomalaiset kansalaisvaikuttajina. *SITRA, SITRA:n selvityksiä 166*.

Perustuslaki (1999). 11.6.1999/731.

Poikola, A., Kuikkaniemi, K. ja Kuittinen, O. (2017). My Data – johdatus ihmiskeskeiseen henkilötiedon hyödyntämiseen. Liikenne- ja viestintäministeriö.

Scherer, G. A. ja Moritz, P. (2011). Beyond universalism and relativism: Habermas's contribution to discourse ethics and its implications for intercultural ethics and organization theory. Teoksessa *Philosophy and organization theory*, pages 155–180. Emerald Group Publishing Limited.

Sharon, T. ja Lucivero, F. (2019). Introduction to the special theme: The expansion of the health data ecosystem – rethinking data ethics and governance. *Big Data & Society*, 6(2).

SITRA (2019). Kuntakentältä kymmeniä ideoita kansanvallan päivittämiseksi.

SITRA (2020) IHAN Blueprint 2.5.

SITRA (2021) Reilun datatalouden sääntökirja 1.3.

Stahl, B. C. (2012). Morality, ethics, and reflection: A categorization of normative IS research. *Journal of the Association for Information Systems*, 13(8):636–656.

Stahl, B. C. (2021). From computer ethics and the ethics of AI towards an ethics of digital ecosystems. *AI and Ethics*, ss. 1–13.

THL (2021). Osallisuutta edistävä hallintomalli tukee osallisuustyön johtamista. Haettu 2021-10-29.

Tieteen termipankki (2021). Diskurssietiikka.

Turun kaupunki (2018). Turku 2029 – pohjoisen Itämeren kiinnostavin kaupunki, Turun kaupunkistrategia 2018.

Turun kaupunki (2019). Osallisuuden toimintamalli. Turun kaupunki.

Tuurnas, S. ja Haveri, A. (2017). Kuulemisesta kumppanuuteen? Palvelujen yhteistuotanto asuinalueen kehittämisessä. Teoksessa *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*, ss. 58–79.

---

**Tutkimusraportteja** on Turun kaupunkitutkimusohjelman julkaisusarja. Siinä julkaistaan täysimittaisia tutkimusraportteja kaupunkitutkimuksen ja -kehittämisen ajankohtaisista aiheista. Sarjaan kirjoittavat asiantuntijat eivät pääosin työskentele Turun kaupungin organisaatioissa. Esitetyt väitteet eivät välttämättä vastaa kaupungin virallista näkemystä.

Raportti perustuu Eettinen OmaDataOperaattori-hankkeessa tehtyyn tutkimukseen. Tutkimuksen vastuullinen johtaja FT **Jani Koskinen** on Informaatioteknologian ja datan käytön eettisiin näkökulmiin keskittynyt erikoistutkija Turun yliopiston kauppakorkeakoulun tietojärjestelmätieteestä. TtM **Sari Knaapi-Junnila** toimii projektitutkijana Turun yliopiston kauppakorkeakoulun tietojärjestelmätieteessä ja viestintätieteiden väitöskirjatutkijana Tampereen yliopistossa. Hänen väitöskirjatutkimuksensa sijoittuu terveydenhuollon kontekstiin ja se käsittelee tukea antavaa (supportiivista) viestintää. OTM **Toni Selkälä** toimii tohtorikoulutettavana Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa.

---

**Tutkimusraportteja-sarjan toimittaja:**

Sampo Ruoppila, tutkimusjohtaja  
sampo.ruoppila@turku.fi

**Julkaisija:**

Turun kaupungin konsernihallinto  
Turun kaupunkitutkimusohjelma  
PL 355 (Yliopistonkatu 27a), 20101 Turku