



Rekisteripooli järjestää vuosittain Rekisterit auki! -tilaisuuden yleisölle.

Arvo Kokkonen

Yhteiskunnan perusrekisterit myllerryksessä KATSAUS REKISTERIPOOLIN TOIMINTAAN

Rekisteripooli toimii järjestämällä seminaareja ja koulutustilaisuuksia, toimii työryhmien kautta toteuttamalla projekteja, julkaisemalla raportteja ja yhteisiä suosituksia. Pooli kokoontuu säännöllisesti kuukausittain ja sen sihteeri kokoontuu useammin. Pooli on lisäksi asettanut toistaiseksi toimimaan pysyväluontoisen tietosuojajaoksen. Rekisteripooli raportoi toiminnastaan puolivuositteittain asettajalleen sekä laajasti muille sidosryhmilleen.

Yhteiskunnan perusrekisterit

Yhteiskunnan perusrekistereillä tarkoitetaan yhteiskunnan perusyksiköitä yksilöiviä tietojärjestelmiä. Tässä määrittelyssä yhteiskunnan perusyksiköitä ovat luonnolliset henkilöt, yhteisöt, rakennukset ja kiinteistöt. Yhteiskunnan perusrekistereille on ominaista niiden tietojen kattavuus, luotettavuus, monikäyttöisyys ja tietojen suojaus. Edelleen niille on ominaista, että niistä säädetään laissa tai asetuksessa. Ominaisuuksista kattavuus ja luotettavuus ovat yhteiskunnan perusrekisterien laatuominaisuuksia. Kattavuus tarkoittaa, että rekisteriin kirjataan kaikki määritelmän mukaiset perusyksiköt, joille myös annetaan vi-

Sisäasiainministeriö asetti viime vuoden lopulla kolmannen kerran rekisteripoolin jatkaamaan perusrekisterien yhteistyötä. Toimikaudeksi määrättiin vuodet 2001–2002. Rekisteripoolin tehtäväksi asetettiin rekisterien toimivuuden ja yhtenäisyyden parantaminen; perusrekisterien sisällön, laadun ja saatavuuden kehittäminen; edellytysten luominen toimiville tietomarkkinoille sekä tarpeellisten perusrekisterien yhteistyötä edistävien toimien tekeminen. Rekisteripoolin puheenjohtajuusvastuu siirtyi täksi kaudeksi Maanmittauslaitokselle.

rallinen tunnus. Luotettavuus perustuu siihen, että perusrekistereiden ylläpitoon liittyy viranomaisvastuu. Tiedot saadaan yleensä rekisteröinnin kohteilta, näiden

edustajilta tai asianomaisilta viranomaisilta ja tiedoille on säädetty oikaisumenettely. Monikäyttöisyys ja tietosuoja liittyvät järjestelmien rationaalisuuteen. Monikäyttöisyyden periaatteen mukaan tiedot kerätään vain kerran, minkä jälkeen ne ovat tietopalvelun kautta muiden viranomaisten ja tiedon tarvitsijoiden käytettävissä. Tietojen suojaus tarkoittaa, että perusrekistereiden tietojen saanti ja luovutus on tarkoin säädelty. Edellä selostetut kriteerit täyttäviä yhteiskunnan perusrekisterejä ovat väestötietojärjestelmä, yritystietojärjestelmä, kiinteistötietojärjestelmä ja rakennustietojärjestelmä. Väestötietojärjestelmä sisältää sekä henkilötiedot että rakennus- ja huoneistotiedot. Yritys- ja toimipaikkarekisteri ja kaupparekisteri sisältävät yritysten ja muiden yhteisöjen perustiedot. Kiinteistö- ja rakennustietojärjestelmät ovat fyysisen ympäristön perustietojärjestelmiä.

Perusrekisterien toimintaympäristön muutokset

Kun julkisen hallinnon perusrekisterit luotiin 1970-luvun lopulla ja seuraavan vuosikymmenen alussa, asetti silloinen tietotekniikka ahtaat puitteet ratkaisuille.

Tietoliikenneverkot olivat hitaita ja tietokoneiden prosessointikapasiteetti

nykyaikaisiin laitteisiin nähden vaatimaton. Rekisterit oli toteutettava keskitettyinä, tiedon siirto järjestettävä joko eräajoina tai erillisten muistivälineiden avulla ja paikallisia tietojärjestelmiä varten perustettava järjestelmäkohtaisia tietokantoja.

Nyt 2000-luvun alussa tehokkaat tietoliikenneyhteydet on toteutettu kaikkien merkittävien taajamien välille, tietokoneiden prosessointikapasiteetti kasvanut monituhattokertaiseksi entisestä ja ohjelmistotekniikka monipuolistunut.

Julkisen hallinnon tietovarastot ja tietojärjestelmät eivät kuitenkaan ole vielä tehokkaasti hyödyntäneet tätä merkittävää kehitystä. Edellytyksiä uusille ratkaisuille on niin rekisterien välisessä tietopalvelussa, ylläpidossa kuin tiedon laadun parantamisessakin.

Muita tietojenkäsittelyratkaisujen muutostarpeisiin tai -mahdollisuuksiin viittaavia näkökohtia ovat mm.:

- Tietotekniikka tarjoaa jo mahdollisuuden sijaintiriippumattomaan tiedonhakuun. Tietoa voidaan hakea verkon läpi, jolloin tietokannat ja käyttäjät voivat olla eri paikoissa.
- Tietojärjestelmien elinkaareen liittyviä toimijoita vuosi vuodelta enemmän. Osaamisvajeet tai taloudelliset paineet myös aiheuttavat sen, että tietojärjestelmät ovat käyttöönottovaiheessa usein keskeneräisiä.
- Kansalaisten vaatimustaso on kasvanut. Esimerkiksi julkisuuslaki ja tietosuoja aiheuttavat uusia velvoitteita niin rekisterin pitäjille kuin niitä hyödyntäville sovelluksille. Lainsäädännöllisten ja muiden kansallisten muutosten tekeminen kaikkiin asianomaisiin tietovarastoihin ja -järjestelmiin aiheuttaa jatkuvasti merkittäviä kustannuksia ja riskejä ohjelmistojen luotettavalle toiminnalle.
- Kustannussäästöt: rekisterien ylläpito ja tietopalvelu saatava loppukäyttäjien kannalta kustannustehokkaaksi. Valtioneuvoston periaatepäätös (5.2.1998) edellyttää mm., että tietojen keräyksen määrää supistetaan kolmanneksella vuoden 1998 tasosta.
- Tietopalvelu muuttuu massatoimituksista täsmäohjattuun tietojen käyttöön, mikä vähentää näennäisesti tietojen



© Pekka Lehtonen

”Tulevaisuudessa kaikkien perusrekisteriviranomaisten suurena haasteena on tietojen sähköiseen arkistointiin liittyvien seikkojen ratkaiseminen”, sanoo kirjoittaja Arvo Kokkonen.

käytön volyyymia.

- Tietotekniikan ratkaisujen toimittajia on ainakin näennäisesti entistä vähemmän, mutta usein konserneihin fuusioituneet ”entiset” yhtiöt toimivat edelleen varsin itsenäisesti, vaikkakin yleisesti tunnustetaan olemassa oleva tarve avoimille, standardoiduille ratkaisuille.
- Paikkatietotekniikat ovat omalta osaltaan lisänneet mahdollisuuksia hakea tehokkaasti ja nopeasti tietoja eri lähteistä sekä ennen kaikkea analysoida/visualisoida tietoja sijaintipohjaisesti.

Perusrekisterit tavoittelevat palvelukeskeistä toimintatapaa

Yhteiskunnan perusrekisterit ovat toteuttaneet perustehtävänsä varsin hyvin. Kansainvälisessä vertailussa suomalais-



- Maanmittauslaitos
- Suomen Kuntaliitto
- Oikeusministeriö
- Väestörekisterikeskus
- Tilastokeskus
- Verohallitus
- Patenti- ja rekisterihallitus
- Helsingin kaupunki
- Ajoneuvohallintokeskus

Rekisteripoolin jäsenorganisaatiot 2001–2002.

nen perusrekisterijärjestelmä on todettu eräaksi toimivimmista yhteiskunnan perusyksiköiden tietoja tallentavista ja ylläpitävistä järjestelmistä. Määritelmän mukaisista tehtävistä on siten selviydytty tyydyttävästi. Huomio on kiinnittynyt järjestelmien sisäiseen kehittämiseen ja tietosivallisuuden laadullisiin kysymyksiin. Toki tässäkin työtä on vielä paljon. Tietojärjestelmien kehittäminen perusrekisterien ylläpidossa on siirtymässä toiseen vaiheeseen, kun uuden kiinteistötietojärjestelmän

kehittämisen myötä myös kiinteistötietojärjestelmä on saamassa monipuolisemmat palvelumahdollisuudet. Huomio kiinnittyy nyt perusrekistereiden rajapintaan.

Perusrekisterien yhteiskunnallista saavutuksista voidaan todeta, että viranomaisten välisessä toiminnassa virkatoimistusten käyttömäärä on kymmenessä vuodessa pudonnut 6 miljoonasta kappaleesta 400 000 kappaleeseen. Toinen esimerkki kertoo kustannussäästöistä: vuoden 1980 laajan väestölaskennan kustannukset olivat yhteiskunnalle noin 200 mmk ja vuonna 2000 toteutetun, tietosivallöltään vertailukelpoisen väestölaskennan kustannukset olisivat alle 6 mmk. Viime vuoden laskenta toteutettiin perusrekisteritietojen avulla.

Perusrekisterit tavoittelevat palvelukeskeistä toimintatapaa. Sen toteuttaminen merkitsee rekisteritoiminnossa tunnusten yhtenäisyyttä, hyviä palveluhakemistoja, tietosisältöjen laajennusta ja yhteistä organisoitua. Kansalaisille se merkitsee hallinnon läpinäkyvyyttä, kansalaisen valtakirjaa tietojen käsittelylle ja viranomaisen palvelulupausta. Hyvä asiakaspalvelu, jossa asiakkaalta ei pyydetä moneen kertaan samoja tietoja ja häntä palveillaan ilman hakumenettelyä, vaatii valtakunnallista rekisterijärjestelmää. Rekisteripoolin laatima palvelustrategia (2000) sisältää linjauksia palvelukeskeisestä toimintatavasta.

Perusrekistereiden tietopalvelun nykyisten ongelmien perussyynä on monitahoisessa perusrekisterien, niistä tehtyjen kopioiden sekä ylläpitomenettelyjen hajanaisuudessa. Monet nykyisistä ratkaisuista perustuvat edelleen 1970-luvun toimintamalleihin, vaikka tekniset

edellytykset ovat muuttuneet olennaisesti. Ongelmien poistamiseksi tarvitaan uutta konseptia, jossa

- tietovarastoja on nykyistä vähemmän
- yhä useammat sovellukset käyttävät suoraan tehokkaiden tietoliikennetyhteyksien läpi yhteisiä tietovarastoja
- päivitykset tapahtuvat suoraan yhteisiin tietovarastoihin
- tietorakenteet on määritelty nykyistä tarkemmin ja määrittelyistä on tehty valtakunnallisia standardeja; määrittelyn seurauksena tietovarastojen rajapinnat ovat yksikäsitteisiä, jolloin sovellusten tekeminen on puolestaan nykyistä helpompaa;
- erillisiä päivityksiä kuntakohtaisesti tai muihin alueellisiin sovelluksiin ei tarvita.

Tietovarastojen vähyys tarkoittaa sitä, että määräaikaista kopiaita tietokannasta ei tehdä eri sovellusten yhteyteen, vaan että yhdet yhteiset, ajantasaiset tiedot ovat muodollisesti yhtenä perusrekisterinä kaikkien sovellusten käytössä.

Julkisen hallinnon tietohallintoa on ryhdyttävä asteittain kehittämään harvojen yhteisten tietovarastojen suuntaan. Muutos tulee olemaan hidas, koska tietojärjestelmien taloudellinen uudistaminen edellyttää jopa kymmenien vuosien tähtäystä muutosten tiellä.

Uuden kiinteistötietojärjestelmän rakentaminen on askel yhteisen tietovaraston suuntaan, koska ratkaisussa kuntien ja rekisterihallinnon (Maanmittauslaitoksen) yhteistyö perustuu ainakin osittain verkon läpi tapahtuvaan reaaliaikaiseen ylläpitoon ja tiedonhakuun. Hyvät edellytykset yhteisen tietovaraston konseptille olisi myös väestötietojärjestelmällä ja tilastokeskuksen yritysrekisterillä, koska ne jo muodostavat ratkaisun toisen puolen, keskitetyn rekisterin.

Ensimmäisenä vaiheena on käynnistetty perusrekisterien sisällön määrittelyn uusi vaihe, jolla pyritään ohjelmistotuotannon kannalta entistä täsmällisempiin ja yksikäsitteisiin rajapintojen tieto- ja tietorakennemäärittelyihin. Työn tulokset tulisi julkisen hallinnon tieto-

hallinnon neuvottelukunnan, JUHTA:n toimesta vakiinnuttaa hallinnon standardeiksi.

Rekisteripoolin konkreettiset toimenpiteet muutoksen hallitsemiseksi

Rekisteripoolilla on vireillä hankkeita, joilla se pyrkii edistämään edellä selostettujen tavoitteiden toteuttamista:

- Perusrekistereiden palvelujen kehittäminen tukeutuen standardoituihin rajapintoihin ja tietohakemistoon. Tavoitteena on kehittää ja toteuttaa XML-pohjaiset kysely- ja vastaussanommat kullekin perusrekisterille. Re-

tietojen tarkistamista viranomaisen tietojärjestelmästä ja sähköpostin käyttämistä tiedonkeruussa. Työ valmistuu 30.6.2002.

- Perusrekisterit-kirjan ajantasaistaminen ja julkaisu sekä painettuna että sähköisessä muodossa. Kirja tulee painosta marraskuun loppuun mennessä.

Toteutettuja hankkeita kuluva vuonna on mm. maa- ja metsätalousministeriön hallinnoiman maatilarekisterin integroiminen yritystietojärjestelmään.

Kuntien ja perusrekisterien välisen tietopalvelun kehittäminen -osaprojekti on valmistunut 28.2.2001. Projekti oli osa rekisteripoolin asettaman Kuntatyöryh-

män työtä, joka pyrkii omalta osaltaan aiemmin mainittujen tavoitteiden toteuttamiseen.

Rekisteripoolin tietosuojajaos, joka on toistaiseksi nimitetty elin, on jatkanut työtään tietosuojan asioiden käsittelyä perusrekisterikokonaisuudessa.

Tulevaisuudessa kaikkien perusrekisteriviranomaisten suurena haasteena on tietojen sähköiseen arkistointiin liittyvien seikkojen ratkaiseminen. Kysymys on haasteesta paitsi teknisenä ratkaisuna myös prosessuaalisena ratkaisuna.



© Antero Aaltonen

Yhteiskunnan perusrekistereillä tarkoitetaan yhteiskunnan perusyksiköitä yksilöiviä tietojärjestelmiä. Tässä määrittelyssä yhteiskunnan perusyksiköitä ovat luonnolliset henkilöt, yhteisöt, rakennukset ja kiinteistöt.

kisterien käytön tukeen kehitetään tietohakemisto. Tietohakemisto kuvaa rekistereiden tietosisältöä, saatavuutta, laatua ja käsitteitä. Työ valmistuu vuoden 2002 loppuun mennessä.

- Tietosuojan huomioon ottavat vakiosopimusmallit tietopalveluun. Tavoitteena on yhtenäistää julkisen hallinnon käytössä olevia tietopalvelusopimuksia ja saavuttaa yhteistyöllä kustannussäästöjä. Työ valmistuu vuoden 2001 loppuun mennessä.
- Sähköisten palveluiden kehittäminen, missä tavoitteena on kehittää omien

Kirjoittaja on maanmittausneuvos Maanmittauslaitoksessa sekä Rekisteripoolin puheenjohtaja. Sähköposti: arvo.kokkonen@nls.fi