



Muistio

12.1.2022

VN/5386/2020
VN/5386/2020-MMM-241

MMM:n lausunto tietopolitiikan VNPP luonnoksesta

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto Valtiovarainministeriön luonnoksesta valtioneuvoston periaatepäätökseksi tietopolitiikan strategisiksi tavoitteiksi – kohti kattavaa tiedon hyödyntämistä ja avaamista (VN/5386/2020)

Ehdotuksen tausta

Julkisten tietovarantojen saaminen aiempaa laajempaan käyttöön hyödyttää koko yhteiskuntaa lisäten toiminnan avoimuutta, mahdollistaen hallinnon kehittämisen sekä parantaen kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tiedon laajempi saatavuus edesauttaa tutkimusta, kehittämistä, liiketoimintaa ja innovointia. Tiedon saatavuus, hyödynnettävyys ja käytettävyys sekä toissijaisen käytön erilaiset muodot ovat merkittäviä tekijöitä parannettaessa suomalaisen julkisen sektorin tuottaman tiedon roolia ja arvoa erilaisilla tietomarkkinoilla. Julkisen sektorin hallussa olevan tiedon oikea-aikainen ja -sisältöinen hyödyntäminen muun muassa sosiaalisen inklusion vahvistamisessa ja aluekehityksessä tuottaa hyötyjä sekä julkiselle että yrityssectorille.

Periaatepäätösluonnos kuvaa konkreettisia strategisia tavoitteita edellä mainittujen hyötyjen saavuttamiseksi. Periaatepäätösluonnos tietopolitiikan strategisiksi tavoitteiksi – kohti kattavaa tiedon hyödyntämistä ja avaamista on valmisteltu avoimesti eri sidosryhmiä ja asiantuntijoita osallistavasti. Valmistelussa on lisäksi huomioitu mm. julkisen hallinnon strategia ja muut aihepiiriin liittyvät hallitusohjelmahankkeet.

Vuonna 2020 järjestettyjen valmistelutilaisuuksien jälkeen luonnos strategisista tavoitteista julkaistiin avoimesti verkossa, jossa siihen oli mahdollisuus antaa kommentteja. Luonnos strategisista tavoitteista viimeisteltiin virkatyönä ja konsulttien avustuksella. Luonnos lähetettiin lausunnoille maaliskuussa 2021. Valtiovarainministeriö sai yhteensä 102 lausuntoa. Lausuntoja on käyty läpi työpajamenettelyllä sidosryhmien kanssa toukokuussa 2021 ja lausunnoista on laadittu yhteenveto. Lausuntopalautte on huomioitu viimeistelyssä.

Toimeenpanon tueksi on laadittu syksyn 2021 aikana ensimmäinen versio toimenpiteiden tielkartasta.

Ehdotuksen tavoitteet

Tietopolitiikan strategiset tavoitteet koskevat erityisesti julkisen hallinnon toimijoita. Periaatepäätös antaa ohjeita ja suuntaviivoja tiedon hyödyntämisen ja avaamisen viranomaistoimien valmisteluun valtionhallinnossa. Strategisten tavoitteiden vaikuttavuus on sitä suurempi, mitä laajemmin tavoitteita toteutetaan koko julkisessa hallinnossa. Tiedon avaamisella tarkoitetaan julkisen organisaation

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Maa- ja metsätalousministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 30
00023 Valtioneuvosto

Hallituskatu 3 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.mmm@gov.fi

tuottaman tai hallinnoiman tiedon jakamista alkuperäistä käyttötarkoitustaan laajempaan käyttöön, mikäli sitä ei estä joku perusteltu syy.

Strategiset tavoitteet on jaettu neljään eri teemakokonaisuuteen: 1) Ohjaus, koordinaatio ja yhteistyö, 2) strategia ja toiminta, 3) tiedon hallinta ja 4) mahdollistajat. Kunkin teeman alla on kuvattu teemaan liittyvät strategiset tavoitteet. Kukin strateginen tavoite sisältää päätavoitteen ja sitä tukevat alatavoitteet sekä tavoitteen toteutumisella tavoitellut pitkän aikavälin vaikutukset.

Toimeenpanon tueksi on laadittu ensimmäinen versio toimenpiteiden tiekartasta, jossa huomioidaan tavoitteiden toimeenpanon vaatimien toimien luonne. Osa tavoitteista vaatii kansallisia ratkaisuja. Osa on kunkin organisaation omassa toimivallassa ja omalla vastuulla. Myös aikataulussa tulee olemaan merkittävää vaihtelua. Osa tavoitteista jo toimeenpannaan hankkeissa. Osa vaatii erillistä valmistelua. Tavoitteena on laatia toimet viiden vuoden ajalle. Sen jälkeen on syytä tehdä uudelleenarviointi. Tiekartan valmistelu käynnistyy valtiovarainministeriön toimesta, mutta tiekartan tarkemmasta valmistelusta, käsittelystä ja muista menettelyistä sovitaan erikseen periaatepäätöksen pohjalta.

Määrärahatarpeet käsitellään talousarvioprosessissa.

Lausuntona periaatepäätösluonnokseen Maa- ja metsätalousministeriö vastaa seuraavasti:

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että edellisen lausuntokierroksen perusteella tehdyt muutokset strategiaan tavoitteisiin ovat lähinnä teknisiä ja stilistisiä. Tästä syystä 28.4.2021 (sama asianumero) annetun lausunnon sisältö (liitteenä) pätee pääosin edelleen myös periaatepäätösluonnokseen. Tavoitteet ovat pääosin realistisia ja toimeenpantavissa, mutta osa tulee toteutuessaan vaatimaan merkittäviä muutoksia sekä toimintamalleissa että niiden vaikutusten hallinnassa (mm. vaikutukset tuloihin). Osa tavoitteista on alla kuvatun mukaisesti haasteellisia monitahoisen säädösympäristön takia.

Periaatepäätösluonnos on aiempaa versiota laajempi, koska siihen on lisätty ensimmäinen luonnos toimeenpanoon liittyväksi tiekartaksi.

Periaatepäätökseen kohdistuvina kommentteina MMM toteaa lisäksi seuraavaa:

Periaatepäätösluonnoksessa mainitaan tiedon hyödyntämisen ja avaamisen osalta yhtenä keskeisenä tavoitteena (tavoite 1.2): ”Selkeytetään lait, asetukset ja määräykset sekä periaatteet ja linjaukset yhdenmukaisiksi mahdollistamaan tiedon tehokkaampi hyödyntäminen.” Alatavoitteina mainitaan, että lainsäädäntö ja muu sääntely on tarkistettu ja päivitetty siten, että esteitä tiedon turvallisille käyttötarkoituksille ei ole, ja että lainsäädäntö ja määräykset velvoittavat avaamaan kaikki julkisin varoin tuotetut julkisen hallinnon tietoaineistot, mikäli sitä ei estä joku perusteltu syy (esim. tieto salassa pidettävää, tietosuoja, tietoturva, immateriaalioikeudet).

Tiedon avaamisella tarkoitetaan päätösluonnoksen liitteenä olevan tiekartan mukaan julkisen organisaation tuottaman tai hallinnoiman tiedon jakamista alkuperäistä käyttötarkoitustaan laajempaan käyttöön, mikäli sitä ei estä joku perusteltu syy.

Edellä mainittu lainsäädännön kehittämiseen liittyvä tavoite jää periaatepäätösluonnoksen ja tiekartan valossa liian avoimeksi, mistä syystä sitä tulisi täsmentää.

Viranomaisten hallussa oleva tieto, johon ei sisälly henkilötietoa eikä salassa pidettäväksi säädettyä tietoa, on jo julkisuuslakiin sisältyvän julkisuusperiaatteen mukaisesti julkista siten, että sitä voidaan jakaa hyödynnettäväksi mihin tahansa käyttötarkoitukseen. Myös yksittäisissä asiakirjoissa oleva muu kuin salassa pidettävä henkilötieto on tällä tavoin julkista. Näin ollen julkisten tietojen jakamiseen liittyvät yleislainsäädännön rajoitteet (mm. viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain, jäljempänä julkisuuslaki, 16 § 3 mom.) koskevat lähinnä vain henkilörekisterin muodostavien tietoaineistojen tietoja. Henkilörekisterejä koskevilla rajoitteilla on kuitenkin erittäin suuri vaikutus käytännön mahdollisuuksiin saattaa tietoa avoimeksi, sillä yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen henkilötietojen käsite on varsin laaja kattaen lähtökohtaisesti kaiken tunnistettuun tai (suoraan tai epäsuorasti) tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyvän tiedon. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lukuisat viranomaisrekisterit ovat

valtaosin henkilörekisterejä. Henkilörekistereihin liittyvät yleislakien rajoitteet ovat osin myös ristiriidassa eräiden EU-lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten velvoitteiden kanssa (esim. ympäristötiedon saatavuuteen liittyvät EU- ja kv. velvoitteet).

Jotta periaatepäätöksen tavoite ei jäisi tyhjäksi, olisi tärkeää tarkentaa, sisältyykö tavoitteeseen 1.2 se ajatus, että tarvitaan lainsäädäntöä, jolla suoraa tai epäsuoraa henkilötietoa sisältäviä tietoaineistoja voidaan saattaa nykyistä laajemmin avoimeksi? Jos näin on, tämä olisi syytä kirjoittaa tavoitteeseen, eikä päinvastoin sisällyttää periaatepäätökseen tai tiekarttaan yleisluonteisia mainintoja henkilötietojen suojan kunnioittamisesta. Julkisuuslakia uudistavan työryhmän tehtävänä on työryhmän asettamispäätöksen mukaan muun muassa ”selvittää mahdollisuudet selkeyttää viranomaisten asiakirjojen julkisuuden ja henkilötietojen suojan (julkiset henkilötiedot) välistä suhdetta. Selkeyttämisen tavoitteena on avoimuuden turvaaminen, ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välisestä tasapainosta.” Ehdotetaan, että samaan asiaan viittaava kirjaus otettaisiin myös tavoitteeseen 1.2, joko päätavoitteen sisään tai alatavoitteeksi.

Tiekartassa todetaan lainsäädännön kehittämiseen liittyvän tavoitteen osalta, että valtiovarainministeriö vastaa yleislainsäädännön kehittämisestä ja kukin ministeriö sektorikohtaisesta sääntelystä. Kohdassa mainitaan mm. käynnissä oleva julkisuuslain ajantasaistaminen ja katsotaan, että ainakaan tällä hetkellä ei nähdä tarvetta uusille yleislaeille. Tiekartassa tulisi mainita yleislakien kehittämisen osalta vastuutahona myös oikeusministeriö, sillä julkisuuslaki, joka on keskeisin viranomaistiedon avoimuutta koskeva säädös, kuuluu sen vastuulle. Suomessa on ollut vallalla perustuslakivaliokunnan tunnustama periaate, jonka mukaan viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskeva sääntely tulisi keskittää julkisuuslakiin. Tämä on hyvä ja tärkeä periaate, mutta valitettavasti julkisuuslaki ei ole tiukkojen henkilörekisterejä koskevien säännösten takia taipunut erimerkiksi ympäristötiedon avoimuutta koskeviin velvoitteisiin tai eräisiin muihin vastaavankaltaisiin tiedon avoimuutta koskeviin Suomea velvoittaviin vaatimuksiin, vaan sektorilakeihin on tarvittu erityissäännöksiä. Tiekartan osalta jää jossakin määrin epäselväksi, mikä sektoriministeriöiden rooliksi jäisi julkisuuslain uudistuksen käynnissä olon/valmistumisen myötä, sillä tavoitteena toivottavasti on, että periaatepäätöksen mukainen avoimuusvelvoite sekä EU-lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten yleiset avoimuusvelvoitteet otetaan jatkossa huomioon julkisuuslaissa eikä yksittäin kussakin sektorilaissa.

Tiedon avoimuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittaminen on erittäin haastava tehtävä ottaen huomioon yleisen tietosuojaa-asetuksen laaja soveltamisala, asetuksen tiukat muotoilut kuten 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa todettu lähtökohtainen kielto käsitellä henkilötietoja niiden alkuperäisen käyttötarkoitukseen nähden yhteen sopimattomalla tavalla (käyttötarkoitussidonnaisuus), asetuksen kansalliselle lainsäätäjälle jättämä vähäinen liikkumavara antaa tietosuojaa koskevia kansallisia säännöksiä sekä perustuslakivaliokunnan varauksellinen suhtautuminen kansalliseen sääntelyyn ja vaatimus rajata se vain välttämättömään. Näissä puitteissa toimiminen on vaikeaa paitsi yleislakien valmistelijoille myös sektoriministeriöille ja niiden hallinnonalan viranomaisille. Tämä korostaa tarvetta sille, että tietopolitiikan ohjaus on mm. tavoitteiden ja vastuunjaon osalta mahdollisimman selkeää ja konkreettista.

Oman haasteensa tiedon avaamisen näkökulmasta muodostaa se, että julkisuuslain 24 §:n salassapitosäännöksiin liittyy paljon tulkinnanvaraisuutta. Viranomaisten tietoaineistoihin sisältyy vaihtelevasti erityyppistä tietoa, eikä ole pykälän perusteella läheskään aina yksiselitteistä, onko tietty tieto julkista vai salassa pidettävää. Silloin kun lainsäädäntö velvoittaa avaamaan julkisen hallinnon tietoaineistoja pyynnöstä, pystytään tapauskohtaisesti arvioimaan luovutettavan tiedon asema julkisena tietona. Sen sijaan mitä laajemmin lainsäädäntö velvoittaa esimerkiksi avaamaan teknisiä rajapintoja ennalta tarkasti määrittelemättömille tiedon käyttäjille tai asettamaan tietoa avoimeen tietoverkkoon, sitä suurempi haaste ja hallinnollinen taakka voi liittyä tiedon julkisuusaseman arviointiin sekä tiedon seulontaan ja erillään pitoon. On tärkeää, että velvoitteita säädettäessä huolehditaan niiden riittävästä tarkkarajaisuudesta ja että valmistelussa riittävän tarkasti pureudutaan käytännön toimintaan kohdistuviin kustannus- ja resurssivaikutuksiin.

MMM toteaa periaatepäätösluonnoksen osalta lisäksi, että:

Tietopolitiikkaa koskevat yleiset periaatepäätökset tai muut politiikka-asiakirjat sisältävät sinänsä hyviä tavoitteita, mutta niiden toimeenpanon ongelmana on lainsäädännön tulkinnanvaraisuus ja osin myös aukot. Julkisuuslaki on osoittautunut viranomaisille erittäin vaikeasti sovellettavaksi lainsäädännöksi. Sama voidaan todeta uudesta EU:n tietosuojasääntelystä. Oman lisävaikeutensa

tuo vielä se, että tietosuoja-asetuksen soveltamisala ulottuu muuhunkin automaattisesti tai osin automaattisesti tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn (= ei tarvitse muodostua henkilörekisteri).

Kun avoimen datan direktiiviä koskevaa kansallista lainsäädäntöä valmisteltiin, kiinnitti MMM huomiota siihen, että avoimen data direktiivissä mainitaan mm. ympäristötiedon direktiivi. MMM totesi, ettei ympäristötietojen osalta julkisuuslainsäädännössä oltu ratkaistu henkilötietojen ja ympäristötietojen välistä problematiikkaa. Asia onkin hoidettu osin MMM:n hallinnonalla omin erityissäännöksin. Avoimen datan direktiivin yhteydessä julkisuuslakia tarkistettiin, mutta julkisuuden ja tietosuojan yhteensovittamisen ongelmat jätettiin julkisuuslain ajantasaistamistyöryhmän hoidettavaksi, vaikka kyse on avoimen datan direktiivin kannalta keskeisestä asiasta. Tiedon avaamisessa ei ole ongelmia, jos tieto ei ole henkilötietoa eikä sitä koske mikään salassapitoperuste. Kun asiat kuuluvat kahdelle eri ministeriölle (OM ja VM), tarkoittaa se yleensä sitä, että lainsäädäntöhankkeissa ja politiikkatavoitteiden valmistelussa on tarpeen tehdä tiivistä yhteistyötä. Tietopolitiittisista tavoitteista ei ole kuitenkaan yleensä seurannut tarvittavaa lainsäädännön selkeyttämistä. Julkisuuslain ajantasaistamishankekin on käynnistetty, koska laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota julkisuuslain tulkintaongelmiin. Toisin sanoen tietopolitiikkatavoitteiden toteuttaminen edellyttää nykyistä selkeämpää lainsäädäntöä.

Periaatepäätösluonnoksessa oli yksi henkilötietomaininta ja yksi salassapitoa koskeva maininta. Tätä selittää se, että kyseessä on periaatepäätös ja ylipäänsä asiakirja, jossa ei ole tarkoitus mennä yksityiskohtiin. Periaatepäätösluonnoksen tavoitteen 1.2 päätavoite on: "Selkeytetään lait, asetukset ja määräykset sekä periaatteet ja linjaukset yhdenmukaisiksi mahdollistamaan tiedon tehokkaampi hyödyntäminen." Lainsäädännön selkeyttäminen on tärkeää, kuten edellä on jo todettu. Koska tiedon avaamisen esteet liittyvät ennen kaikkea laintasoiseen sääntelyyn, saattaisi olla paikallaan tarkistaa periaatepäätösluonnosta. Henkilötietojen suoja ja tietojen salassapitoa koskeva sääntely on laintasoista eikä se voi perustua asetukseen tai määräykseen. Periaatepäätöksen tekstiä tulisi siis tarkistaa, että asetuksiin ja määräyksiin viitataan vain silloin, kun siihen on perustellusti tarve.

Edelliseen lausuntoon (liite) viitataan MMM korostaa periaatepäätösluonnoksen osalta, että tavoite 4.1 (Tiedon hyödyntäminen ja avaaminen on resursoitu riittävästi) on monitahoinen ja kytkeytyy toisaalta niihin resursseihin, joiden avulla toteutetaan näitä uusia toimintamalleja ja toisaalta niihin vaikutuksiin, joita uusilla toimintamalleilla on mm. koko organisaation toiminnan rahoittamiseen (tutorahoitus). Joka tapauksessa toimintamallin muutokset edellyttävät pysyviä investointeja sekä uusien palveluiden kehittämiseen ja ylläpitoon (vrt. rajapintaratkaisut ja jakelun seuranta) sekä mahdolliseen taustalla olevan toiminnan korvaavaan rahoittamiseen. Poistuvaa tutorahoitusta korvaava rahoitustarve voi olla organisaatiotasolla jopa 10 miljoonan euroa vuodessa. Joitakin tietoja ja palveluita ylläpidetään yhdessä kuntien kanssa ja näin ollen mahdollisesti poistuvien tietopalvelutulojen vaikutukset ulottuvat kuntatalouteen asti.

Tiekarttaluonnoksen osalta MMM toteaa lisäksi, että kartta vaatii vielä työstämistä ministeriöiden yhteistyönä. Ohjaus, koordinaatio ja yhteistyö –kohdassa (2) todetaan, että keskitetyn koordinaation lisäksi kukin ministeriö vastaa omalla hallinnonalallaan tiedonhallintalain mukaisista ja muista tiedonhallintaan liittyvistä ohjausvelvoitteistaan. Tiedonhallintalain voimaan tulon jälkeen on kuitenkin vielä selkiintymätöntä, mitä tiedonhallintaan sisältyvä ministeriön ohjausvelvoite käytännössä tarkoittaa. Muiltakin osin on hyvä pohtia missä määrin tiedonhallintalain velvoitteet riittävät asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Kehittämisen aktivoimisen osalta ratkaisuksi nostetaan, että kaikissa ministeriöissä tulee olla tiedonhallinnasta vastaava korkea virkamies, tietojohdaja. Tietojohdajan vastuulla olisi tiedonhallintolain toimeenpano, tietopolitiikan ohjaaminen, tietojohdamisen edistäminen, datatalouden linjaukset sekä muut tiedon hyödyntämiseen liittyvät strategiset ja politiikkatoimet omalla hallinnonalallaan. Ratkaisu voi olla sinänsä hyvä, mutta melko yksityiskohtainen ottaen huomioon, että tiekartan alussa todetaan, että ohjaukseen ja koordinaatioon liittyvät toimenpiteet kuvataan yleisellä tasolla. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että esimerkiksi tiedonhallintalain 6 §:n 2 momentissa asetetaan ministeriöille tiettyjä tiedonhallintaan liittyviä velvoitteita. Kyseisessä säännöksessä ei kuitenkaan puututa siihen, miten ministeriöiden sisällä velvoitteet hoidetaan. Se asia ratkaistaan ministeriön työjärjestyksessä.

allekirjoitettu sähköisesti

Pentti Lähteenoja
ylivohtaja, tieto- ja tutkimustoimiala

allekirjoitettu sähköisesti

Antti Vertanen
tietohallintojohtaja

Liite

Kopio MMM:n edellisestä lausunnosta 28.4.2021 (VN/5386/2020)**Ovatko strategiset tavoitteet kokonaisuutena realistisia ja ovatko ne vaikuttavia?**

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että sen hallinnonala on hyvin moninainen, mistä syystä myös tiedonhallinnan toimintatavat, lainsäädäntö ja ajan mukana kehittyneet käytännöt vaihtelevat toimialoittain. Joillakin toimialoilla on edistetty yhteiskäyttöä ja oltu ensimmäisten joukossa avattaessa tietovarantoja. Joillakin toimialoilla pohditaan tietovarantojen ja henkilötietojen suhdetta ja/tai mahdollisen avaamisen vaikutuksia toiminnan rahoituksen kannalta keskeisiin maksutuloihin. Joillakin toimialoilla EU-säädöksistä aiheutuu selkeitä suuntaviivoja tai rajoitteita tiedon hallinnalle ja jakelulle.

Esimerkiksi maatalouden alkutuotannon alalla EU:ssa on omat, erityiset ja velvoittavat, tiedonjulkaisuvelvoitteensa, eikä niitä voida muuttaa tai soveltaa minkään kansallisen strategian perustein. Niiden noudattaminen on pakollista ja tulee uuden ohjelmakauden järjestelmissä olemaan entistä tiukemmin sidoksissa EU:n rahoituksen saamiseen YMP toimenpiteisiin. Tämä kommentti koskee kaikkia ao. kyselyn kohtia.

Alla olevaan lausuntoon on koottu ministeriön eri toimialoilta saatuja näkökulmia. Varsinaista hallinnonalan yhtenäistä tietopolitiikkaa ei ole toistaiseksi määritetty. Tästä syystä odotamme ja seuraamme mielenkiinnolla julkisen hallinnon yhteisiä strategisia tavoitteita jatkotyön pohjaksi.

Ovatko teeman 1 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Teeman 1 tavoitteet ovat pääsääntöisesti realistisia ja toimeenpantavissa MMM:n näkökulmasta. Huomioitava kuitenkin mm. EU:sta tulevat reunaehdot. Osaa näistä tavoitteista ollaan jo toimeenpanemassa tai ainakin edellytyksiä luodaan osana tiedonhallintalain toimeenpanoa.

Kokonaisuutena teeman tavoitteet ovat haastavia ja työtä riittää ainakin seuraavaksi vuosikymmeneksi. Jatkuvuuden varmistaminen olisi tärkeää, ettei taas unohdeta näitä ja joku seuraava hanke alkaa keksiä samaa uudestaan.

Tiedon avaamisen edistämiseksi on tarpeen järjestää valtakunnallinen koordinaatio. Tiedonhallintalautakunta vastaisi ohjaamisesta ja koordinaatiosta. Tiedonhallintalautakunnalle ollaan lataamassa tässä melkoisia odotuksia. Voiko se onnistua näin laajassa tehtävässä nykyisellä toimintamallilla?

Maa- ja metsätalousministeriön rooli olisi ilmeisesti osallistua sektorikohtaisiin ja muihin yhteistyöryhmiin, sekä edistää asiaa tulossopimuksin. Näihin liittyvä työmäärä ei liene kohtuuttoman suuri. Todennäköistä kuitenkin on, että tiedon avaamiseksi tarvitaan myös muutoksia sektorilainsäädäntöön. Näissä tapauksissa ministeriön työmäärä kasvaa huomattavan suureksi, jolloin myös osaavat resurssit voivat muodostua pullonkaulaksi tavoitteen toteuttamiselle.

Tavoitetta, että kaikki julkisin varoin tuotetut julkisen hallinnon tietoaineistot avataan, tulisi tarkastella myös kustannushyöty näkökulmasta. Onko tarkoituksenmukaista, että todella harvoin hyödynnettävä tieto tuotetaan saataville avoimena aineistona, jos sen kustannukset ovat korkeat? Koskeeko tavoite todella kaikkia julkisin varoin tuotettuja julkisen hallinnon aineistoja? Tietosuojalaki on otettava huomioon avattaessa, mistä voi aiheutua rajoituksia avaamiseen ja avaamisen valmisteluprosessit vaativat sen vuoksi paljon lisätyötä.

Ovatko teeman 2 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Teeman 2 tavoitteet ovat edellisiä haasteellisempia MMM:n näkökulmasta. Laajasti asiakkaista lähtevä tiedonhallinnan ja tietopolitiikan kehittäminen ja toimijoiden perustehtävien hoitoon liittyvien vaatimusten yhteensovittaminen tulee vaatimaan aktiivista tavoitteenasetantaa ja kehittämistyötä.

Tavoitteen 2.1 osalta olisi tarpeen täsmentää puhutaanko hallinnon asiakkaista vai hallinnon avointa tietoa hyödyntävän tahon asiakkaista. Hallinnon tulee rakentaa palvelunsa asiakaslähtöisesti. Viranomaisen tarjoamassa palveluissa voidaan hyödyntää myös toisen viranomaisten tuottamaan avointa tietoa. Mutta ei liene tarkoituksenmukaista, että hallinnon tulisi miettiä kuinka hallinnon

avointa tietoa hyödyntävät yksityiset voivat rakentaa palvelunsa mahdollisimman asiakaslähtöisesti tai miten he voivat kehittää palveluitaan vastaamaan asiakastarpeisiin?

Asiakkaan tarpeet ja asiakaslähtöisyyden parantaminen tiedon avaamisen lähtökohtana on ristiriidassa myös aikaisemman tavoitteen kanssa velvoittaa avaamaan kaikki julkisin varoin tuotetut julkisen hallinnon tietoaineistot.

Osalla toimialoista tiedon avaamisen osalta ollaan hyvin pitkällä, joten osittain tavoitteiden saavuttamisen ei oleteta edellyttävän merkittävää lisäpanostusta.

Tiedon tarjoaminen avoimena tietona mahdollistaa tiedon yhdistelyn ja muokkaamisen edelleen. Tämä voi johtaa myös siihen, että yhteiskunnassa levitetään tahallisesti tai tahattomasti väärää tietoa, kun ei ole tiedostettu lähtöaineiston puutteita. Eettiset periaatteet, tilannearviot tai toimintaehdotukset eivät tätä välttämättä estä. Disinformaation levittämisen estämistä ei kaikilta osin liene mahdollista tavoitella tai sen toteuttamiseksi tarvittaisiin tuntuvasti lisäresursseja.

Tavoite 2.4 Tiedon avaaminen, tietoperusteinen päätöksenteko ja johtaminen ovat osa normaalia toimintaa, prosesseja ja toimintakulttuuria. Kohta ”Julkisen hallinnon organisaatioiden toiminta ei perustu mielipiteisiin, luuloihin ja arvauksiin, vaan entistä enemmän tiedosta jalostettuun informaatioon ja ymmärrykseen” on varsin suoraviivaisesti todettu, koska päätökset perustuvat myös poliittiseen harkintaan ja nykyisinkin viranomaistoiminta perustuu tietoon ja virkavastuulla tehtyyn selvitykseen.

Tavoite 2.5 (Tietoa käytetään vastuullisesti ja väärän tiedon levittämistä yhteiskunnassa torjutaan.) tuntuu olevan tässä teemassa väärässä yhteydessä. Uusiokäyttöön liittyvät yleiset veloitteet ja periaatteet eivät luontaisesti kytkeydy tiedonhallintayksiköiden nykyiseen rooliin. Olisiko tälle yleiselle tavoitteelle parempi rakentaa kokonaan oma teema?

Ovatko teeman 3 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Tavoitteet ovat pääosin realistisia ja toimeenpantavissa. Kehittämistä tämän teeman osalta riittää, mutta kokonaisuutena ollaan hyvällä tasolla. Tiedonhallintalain toimeenpano kattaa jo osan näistä tavoitteista.

Yhteentoimivuuden ja rajapintojen kehittäminen vaatii lisäpanostamista useisiin hallinnonalan tietojärjestelmiin ja niiden ylläpitoon. Jos yhteentoimivuuden kehittäminen tarkoittaa myös tiedon harmonisointia ja uuden tiedon keräämistä, haasteet ovat huomattavasti suurempia. Osa kehittämisestä on järkevintä toteuttaa tietojärjestelmien uudistusten yhteydessä.

Tapauskohtaisesti tulee punnita, onko tarkoituksenmukaisempaa olla yksi keskitetty tietovaranto vain useita erillisiä tietovarantoja, joista tiedot ovat käytettävissä rajapintojen kautta.

Tavoite 3.2 Keskeiset kansalliset tietovarannot on tunnistettu ja niiden tieto keskitetysti hyödynnettävissä. Onko tarpeen kerätä tietoa keskitettyihin tietovarantoihin, vai riittäisikö, että olemassa olevat tietovarannot olisi soveltuvin osin yhdistettävissä? Samaa tietoa ei kuitenkaan tulisi kerätä kahteen paikkaan.

Tavoite 3.3 Hyödynnettävät tiedot ovat yhteentoimivia ja laadukkaita kansallisten laatukriteereiden mukaisesti. Olisiko tässä enemmän kyse laaturjestelmästä eikä strategisesta tavoitteesta? Onko tässä kyse kerättävän tiedon laadusta vai sen tiedon koodaamisesta yhteensopivaksi muiden tietovarantojen kanssa? Myös laadun yhtenäistäminen saattaa johtaa merkittäviin kehittämistarpeisiin, jos pyritään aidosti harmonisoimaan tietovarantoja.

Tavoite 3.5 Tietoturva- ja tietosuojariskit on tunnistettu, ja tiedon hyödyntämiselle ja avaamiselle on luotu turvalliset käytännöt. Onko kyseessä strateginen tavoite vai tietosuoja-asetuksen mukainen hyvä tiedonhallinta? Turvallisten käytäntöjen luonti kuuluisi luontevasti johonkin toiseen tai kokonaan erilliseen tietoturvaluuteen liittyvään teemaan (vrt. kommentit kohtaan 2.5).

Ovatko teeman 4 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Teeman 4 tavoitteet jakautuvat toisaalta tiedonhallintayksiköiden tavoitteisiin/toimenpiteisiin ja yleisempiin keskitetysti toteutettaviin toimenpiteisiin.

Tavoite 4.1 (Tiedon hyödyntäminen ja avaaminen on resursoitu riittävästi) on monitahoinen ja kytkeytyy toisaalta niihin resursseihin, joiden avulla toteutetaan näitä uusia toimintamalleja ja toisaalta niihin vaikutuksiin, joita uusilla toimintamalleilla on mm. koko organisaation toiminnan rahoittamiseen (tulorahoitus). Joka tapauksessa toimintamallin muutokset edellyttävät pysyviä investointeja sekä uusien palveluiden kehittämiseen ja ylläpitoon (vrt. rajapintaratkaisut ja jakelun seuranta) sekä mahdolliseen taustalla olevan toiminnan korvaavaan rahoittamiseen. Rahoitustarve voi olla organisaatiotasolla jopa 10 miljoonan euroa luokkaa. Joitakin tietoja ja palveluita ylläpidetään yhdessä kuntien kanssa ja näin ollen mahdollisesti poistuvien tietopalvelutulojen vaikutukset ulottuvat kuntatalouteen asti. Selvitettävä onko kyseessä uusi resurssi vai vanhojen resurssien uudelleen kohdentaminen?

Resursointi tiedon hyödyntämiseen ja avaamiseen voisi olla paremmalla tasolla. Esimerkiksi tiedon laadun parantamiseen osalta on tunnistettu monia kehittämiskohteita. Erityitä huomiota tiedon avaamisen resursointiin ja tiedon laatuun tulisi kiinnittää niissä tapauksissa missä tiedon avaamisen hyödyt koituvat toiselle hallinnon alalle. Näissä tapauksissa pienellä panostuksella voitaisiin saavuttaa suuri hyöty toisella hallinnonalalla, mutta koska tiedon avaaja ei hyödy tästä, se voi jäädä tekemättä.

Tiedon avaaminen vaatii monipuolista osaamista. Tämän johdosta tuki ja opastus sekä koulutus tiedon avaamisesta edistävät tavoitteen saavuttamista.

Tavoite 4.4 (Tiedon hyödyntämiseen ja avaamiseen on tarjolla avoimia alustoja, kehitysympäristöjä ja työkaluja) edellyttää lisäksi keskitetysti rahoitettavaa uutta toimintamallia.

Alatavoitteena todetaan, että Digi- ja väestötietoviraston yhteentoimivuusalustaa hyödynnetään yhteentoimivuuden parantamiseen. Alustan lisäksi tarvitaan merkittäviä toimia yhteiskäytössä käytettävien tietomallien ja rajapintojen määrittelyyn. Tiedonhallintalaki sivuaa tätä tehtäväkenttää, mutta käytännön tasolla ei ole vielä päästy kunnolla etenemään. Vanha informaatio-ohjaus (mm. JHS:t) on hapertumassa ja vastuut jatkos osalta epäselviä.

Liitteet

Jakelu Valtiovarainministeriö

Tiedoksi MMM osastot