



Asia: VN/5386/2020

Lausuntopyyntö ehdotuksesta tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategiseksi tavoitteiksi

Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategiset tavoitteet

Ovatko strategiset tavoitteet kokonaisuutena realistisia ja ovatko ne vaikuttavia?

Tavoitteet ovat suurelta osin erittäin hyviä ja kannatettavia sekä vaativat teknisten ratkaisujen ja resurssien lisäksi myös ajattelu- ja toimintatavan muutosta julkisessa hallinnossa. Parhaimmillaan strategisten tavoitteiden toteuttamisen kautta saadaan luotua valtakunnallisesti vastuutettu, ohjattu, koordinoitu sekä turvallisuusnäkökulmat ja resurssit ennakkoon huomioiva toimintatapa tiedon hyödyntämiselle ja avaamiselle. Vaikka pyrkimys julkishallinnon suurempaa avoimuuteen ja tietovarantojen tehokkaampaan hyödyntämiseen on kannatettavaa, korostaa sisäministeriö ettei kansallista turvallisuutta tule vaarantaa tietoaineistojen harkitsemattomalla avaamisella.

Strategiset tavoitteet on esitetty hyvin tiiviisti ja kuitenkin huomattavan joustavasti. Strategisten tavoitteiden mainitaan olevan konkreettisia tavoitteita taustatiedoissa mainittujen hyötyjen saavuttamiseksi. Osa esitetyistä strategisista tavoitteista, alatavoitteista ja niiden vaikutuksista jää kuitenkin yleisluonteisiksi ohjelmajulistuksiksi ilman tosiasiallista sisältöä eikä esitettyjen toimien vaikutustenarvioinnista ole tarkkoja tietoja. Haasteena on erityisesti tietoturvaan, -suojaan ja yhdistelmätietoihin liittyvien vaikutusarviointien toteuttaminen ja viranomaistoimintaa vaarantavan tiedon avaamisen estäminen. Strategisten tavoitteiden esittämistapaan voisi selvyiden vuoksi laatia priorisointijärjestyksen tai riippuvuustaulukon, jonka mukaan eri tavoitteet tulee ensin saavuttaa ennen kuin muita voidaan toteuttaa. Esimerkkinä juuri edellä mainitut tietoturvaan, -suojaan ja yhdistelmätietojen vaikutustenarvointiin liittyvien toimenpiteiden määrittely ennen laajamittaista lainsäädännöllistä veloitetta ja tulossopimuksellista vastuuta hyödyntää ja avata kaikki julkisin varoin tuotettu tieto.

Strategisten tavoitteiden laajalla kokonaisuudella on monia vaikutuksia ennen kuin tavoitteet saavutetaan; rahoitus (henkilötyöhön organisaatioittain ja teknisiin ratkaisuihin), henkilötyöresurssija eri ohjaus-, koordinointi- ja muihin työryhmiin ja selvityksiin, säädösmuutoksia, toiminnanohjausmuutoksia, salassa pidettävän yhdistelmätiedon jatkuvaa analysointia ja seurantaa kaiken muun viranomaistoiminnan lisäksi. Valmistelussa on varmasti myös mietitty tekijöitä, jotka voivat estää, vaikeuttaa ja hidastaa strategian tavoitteiden toteutumista. Näitä olisi hyvä myös avata strategiassa, jotta voidaan selvittää onko tavoitteissa toisilleen vastakkaisia toimia tai missä järjestyksessä tavoitteita voidaan painottaa ja edistää.

Osaa tavoitteista voidaan pitää hyvinkin realistisina niiden joustavuuden/yleisluonteisuuden vuoksi (esim. päätavoite 1.1 Tiedon hyödyntämistä ja avaamista ohjataan ja koordinoidaan valtakunnallisesti), kun taas joidenkin osalta (esim. päätavoite 1.2 Selkeytetään lait, asetukset ja määräykset sekä periaatteet ja linjaukset yhdenmukaisiksi mahdollistamaan tiedon tehokkaampi hyödyntäminen sekä sen kaikki alatavoitteet) voidaan tavoitetta pitää haastavana toteuttaa ja ylläpitää. Toisaalta strategiset tavoitteet edes osaltaan toteutuessaan ovat vaikutuksiltaan merkittäviä, eikä kaikkia vaikutuksia ole tässä työssä tähän mennessä pystytty myöskään arvioimaan. Huomattavaa on, että tavoitteisiin kirjatut vaikutukset ovat vain positiivisia, eikä mahdollisia haittavaikutuksia tai niiden arviointia ole kuvattu lainkaan.

Tavoitteiden mukaisesti tiedon laajempi saatavuus auttaa myös julkista hallintoa; päätöksenteon perustana voidaan käyttää entistä enemmän tietoa. Toisaalta viranomaistoiminta voi myös vaikeutua ja vaarantua. Eri lähteistä koottava tieto voi paljastaa muuten suojattavaksi tarkoitettua tietoa. Toimeenpanossa onkin erityisesti huomioitava ja varmistettava, etteivät vanhat eivätkä uudet avattavat tietoaaineistot muodosta (koneluetavien) tietojen yhdistelyn kautta viranomaisten toimintaan liittyvää salassa pidettävää tietoa tai aiheuta merkittävää haittaa viranomaistoiminnan (turvalliselle) suorittamiselle tai kansalliselle turvallisuudelle.

Lisäksi strategiasta puuttuu se näkökulma, että julkinen hallinto käyttää ja hankkii tietoja ensisijaisesti lakisääteisiä tehtäviään varten, viranomaisen tiedonhankinta ei ole vapaata vaan lakiin sidottua.

Eryteisesti tiedon hyödyntämisen osalta strategiset tavoitteet jossain määrin hämärtävät sitä lähtökohtaa, jonka hallintolaki ja muut hallinnon yleislait, asettavat viranomaistoiminnalle. Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen suhde erityisesti hallintolakiin avaa varmasti kiinnostavia näkökulmia tämän hankkeen jatkotyössä. Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen erottaminen viranomaisten hallintotoiminnassa tapahtuvasta tiedon tarpeesta ja käytöstä kannattaisi ehkä ainakin jatkossa selkeämmin tuoda esille. Samasta asiasta ei kuitenkaan ole kysymys.

Strategiassa on nyt kuvattu perusteet ja tavoitteet: Lisäksi olisi hyvä kuvata miten strategiaa päivitetään, tarkastellaan jatkossa, seurataan, ohjataan/muutos-kehitysprosessi strategian toimeenpanemiseksi ja miten resurssointi varmistetaan sitä mukaa kun tunnistetaan tarpeita strategian toimeenpanon edistämiseksi. Resurssien lisäys tulee säilyä lainsäädäntömuutoksissa ja virastoille muuta kautta tulevisia velvoitteissa mukana.

Teema 1: Ohjaus, koordinaatio ja yhteistyö

Ovatko teeman 1 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Teemassa yksilöidyt alatavoitteet eivät saisi johtaa tarpeettoman hallinnollisen taakan lisääntymiseen. On tarkkaan arvioitava, missä määrin erillisten yhteistyö- ja muiden ryhmien perustaminen on tavoitteiden toteuttamiseksi tarpeellista ja missä määrin erityisen vaikuttavia muun muassa tiedon avaamisen turvallisuusvaikutusten selvittämiseksi ennen tietoaaineistojen julkista avaamista.

Tavoite 1.1 Tiedon hyödyntämistä ja avaamista ohjataan ja koordinoidaan valtakunnallisesti

Ehdotuksessa esitetään, että julkisen hallinnon organisaatioille tulisi velvoite tiedon hyödyntämisen ja avaamisen ottamisesta osaksi tulossopimuksia. Sisäministeriö huomauttaa, ettei julkishallinnon organisaatioiden tulossopimuksilla ohjattaviin ydintehtäviin kuulu tiedon avaaminen ja julkaiseminen, vaan yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisten toimintojen ja palveluiden

tuottaminen. Tulossopimusten mittarit pyrkivät mittaamaan näiden ydintehtävien suorittamista ja velvoite tiedon hyödyntämisen ja avaamisen sisällyttämisestä tulossopimuksiin suuntaisi niukkoja resursseja epätarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi on huomattava, että tietyt julkishallinnon organisaatiot ovat luonteeltaan eri asemassa tiedon avoimuuden osalta. Tällaisesta hyvänä esimerkkinä on Suojelupoliisi, jolta ei voida toiminnan luonteen vuoksi edellyttää tiedon avaamisen sisällyttämistä tulossopimukseen.

Kun tiedon avaaminen on valtakunnallisesti ohjeistettu ja koordinoitu huomioimaan tietoaineistojen turvallisuusvaikutusten arviointi ennen tietoaineistojen avaamista, voitaisiin vaikutusten kuvaukseen muokata viimeinen kohta muotoon: ”Julkisen hallinnon organisaatioille tulee selkeästi määritelty ja ohjeistettu toimintaprosessi avata tietoa. Toimintaprosessiin kuuluu tiedon avaamisen turvallisuusvaikutusten ennakoarviointi, jotta tietojen julkisella avaamisella ei paljasteta salassa pidettävää tietoa eikä heikennetä tai vaaranneta viranomaistoimintaa ja kansallista turvallisuutta.”

Tavoite 1.2 Selkeytetään lait, asetukset ja määräykset sekä periaatteet ja linjaukset yhdenmukaisiksi mahdollistamaan tiedon tehokkaampi hyödyntäminen

Epäselvää, mitä alatavoitteeksi yksilöity julkisen hallinnon tietoaineistoja koskeva avaamaan velvoittaminen käytännössä tarkoittaa. Tiedon salassa pitämiselle on usein laissa säädetty peruste. Salassa pidettävää tietoa ei ilman lakiin perustuvaa oikeutusta voi luovuttaa ja virkamies ja viime kädessä virasto joutuvat asian ratkaisemaan kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Julkisen hallinnon tietoaineistojen avaamiseen liittyvillä strategiatason tavoitteilla tätä ei saa hämärtää. Vaikka luonnoksessa tavoitteiden toteutumisen vaikutusten osalta todetaankin, että ”myös aiemmin lainsäädännön esteiden vuoksi avaamatta jääneet tietoaineistot saadaan avattua”, lainsäädännössä tulee jatkossakin olla perusteltuja esteitä tiettyjen tietoaineistojen avaamiselle.

Alatavoitteeksi voisi lisätä kohdan, jolla tuodaan selkeästi esille tavoite luoda määräykset ja ohjeet, joilla tietoaineistojen avaamisen esteiden selvityksen lisäksi tietoaineistojen avaamisen haittavaikutusten arviointi tuodaan osaksi normaalia toimintaa. Esimerkkinä lisättäväksi alatavoitteeksi: ”Tiedon luovuttamiseen ja avaamiseen liittyvä turvallisuusvaikutustenarviointi on kansallisesti koordinoitu, ohjeistettu ja otettu osaksi organisaatioiden tiedon avaamisen toimintamallia”.

Tavoitteen vaikutuksissa todetaan, että tiedon hyödyntämisestä ja avaamisesta julkisessa hallinnossa tulee harmonisoidumpaa selkeiden yhteisten pelisääntöjen mukaisesti. Näihin yhteisiin pelisääntöihin tulisi sisältyä ennen tietoaineistojen julkista avaamista tietoaineistojen avaamisen turvallisuusvaikutusten ennakoarviointi ja tarvittaessa laajempi turvallisuusviranomaisten kanssa tehtävä vaikutustenarviointi. Vaikutuksiin voisi siten lisätä myös suoraan maininnan: ”Avattavat tietoaineistot eivät heikennä tai vaaranna kansallista turvallisuutta.”

Teema 2: Strategia ja toiminta

Ovatko teeman 2 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Tavoite 2.1 Asiakkaiden tarpeet ja asiakaslähtöisyyden parantaminen ovat tiedon hyödyntämisen ja avaamisen lähtökohta

Tavoitteiden toteuttaminen ei saisi johtaa organisaatioiden hallinnollisen taakan tarpeettomaan kasvamiseen. Esimerkiksi alatavoite, jossa ”organisaatiot ovat tunnistaneet ja kuvanneet tarvittavan tiedon asiakastarpeita vastaavien palveluiden kehittämiseksi ja uudenlaisten palveluiden synnyttämiseksi myös koko yhteiskunnan kannalta”, on omiaan johtamaan erilaisiin hankkeisiin,

projekteihin ja työryhmiin, joiden tuottama lisäarvo on ennen niiden perustamista tarkoin arvioitava. Vastaavasti esimerkiksi alatavoite, jonka mukaan ”organisaatioissa on laadittu tiedon hyödyntämisen ja avaamisen toimenpideohjelma” olisi syytä vielä arvioida myös sen mahdollisesti aiheuttaman turhan hallinnollisen taakan kannalta. Osa teemassa mainituista tavoitteista, alatavoitteista ja niiden vaikutuksista jää yleisluonteisiksi ohjelmajulistuksiksi ilman tosiasiallista sisältöä.

Tavoite 2.2 Tiedon yhteiskunnallinen arvo ja vaikuttavuus sekä hyödyntämisen ja avaamisen tuomat hyödyt on tunnistettu

Päätavoitteeseen: ”Tiedon yhteiskunnallinen arvo ja vaikuttavuus sekä hyödyntämisen ja avaamisen tuomat hyödyt on tunnistettu” voisi lisätä tavoitteeksi myös, että tiedon avaamisen tuomat haitat on tunnistettu. Ennen tietoaineistojen avaamista tulisi organisaation arvioida esimerkiksi kansallisesti koordinoitun (tiedonhallintolautakunnan ylläpitämän?) ennakkoon laaditun ja ajantasaisesti ylläpidetyn turvallisuusvaikutuskriteeristön avulla voiko tietoaineistojen avaamisella olla turvallisuutta vaarantavia vaikutuksia ja tulisiko tietoaineiston avaaminen siten saattaa turvallisuusviranomaisten arvioitavaksi ennen avaamista vapaaseen julkiseen käyttöön.

Tavoite 2.3 Tiedon hyödyntäminen ja avaaminen on osa organisaatioiden tavoitteita ja strategiaa

Ensimmäiseen alatavoitteeseen tai erilliseksi alatavoitteeksi voisi lisätä maininnan, että tiedon avaamisen turvallisuusvaikutustenarviointi on osa tavoitteita, strategiaa ja toimenpideohjelmaa.

Tavoite 2.4 Tiedon avaaminen, tietoperusteinen päätöksenteko ja johtaminen ovat osa normaalia toimintaa, prosesseja ja toimintakulttuuria

Tietoperusteinen päätöksenteko: tähän voisi kuulua myös se, että organisaatio aktiivisesti suunnittelee ja toteuttaa päätöksentekoon tarvittavan tietopohjan hankintaa. Ennakoi ja arvioi vaikutuksia relevantin tiedon avulla.

Vaikutuksissa on todettu, että julkisen hallinnon organisaatioiden toiminta ei perustu mielipiteisiin, luuloihin ja arvauksiin, vaan entistä enemmän tiedosta jalostettuun informaatioon ja ymmärrykseen. Lisäksi on todettu, että tiedon hyödyntämisen ja tiedolla johtamisen ansioista pystytään tekemään nopeampia, parempia ja perustellumpia päätöksiä. Tähän voisi lisätä, että samalla päätöksenteon perusteet tulevat myös jälkikäteen johdettavaksi, jäljitettäväksi ja avoimeksi, kun voidaan osoittaa mihin tietoon päätöksenteko on perustunut.

Tavoite 2.5 Tietoa käytetään vastuullisesti ja väärän tiedon levittämistä yhteiskunnassa torjutaan

Päätavoitteessa todetaan, että ”väärän tiedon levittämistä yhteiskunnassa torjutaan”. Alatavoitteessa puolestaan, että ”väärän tai tarkoituksellisesti harhaanjohtavan tiedon eli disinformaation levittämistä yhteiskunnassa torjutaan yhteistyössä” ja vaikutusarviossa että ”väärän ja harhaanjohtavan tiedon määrä yhteiskunnassa vähentyy”. Kuvatun kaltaisten kirjausten suhteen on erittäin vaikea päätellä, mitä tosiasiallisesti ollaan tekemässä, ovatko toimet riittäviä ja vastaavatko siten tavoitetta.

Viimeisessä alatavoitteessa esitetään laadittavaksi yhteiskunnan kriittisten toimintojen edustajien kanssa tilanearvio ja toimintaehdotukset erityisesti tiedon yhdistelyn aiheuttamista riskeistä. Ennen kuin tietoaineistoja avataan vapaaseen julkiseen käyttöön, tulisi tietoaineistojen avaamiseen liittyvät turvallisuusriskit arvioida.

Teema 3: Tiedon hallinta

Ovatko teeman 3 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Tavoite 3.2 Keskeiset kansalliset tietovarannot on tunnistettu ja niiden tieto keskitetysti hyödynnettävissä

Päätavoitteen 3.2 (Keskeiset kansalliset tietovarannot on tunnistettu ja niiden tieto keskitetysti hyödynnettävissä) vaikutusarviossa on todettu, että ”kansalaisilta ja yrityksiltä ei tarvitse kysyä samoja tietoja uudelleen eri organisaatioiden toimesta”. Tietovarantoja tulisi voida hyödyntää – toki tietoturvallisuus ja tietojen asianmukainen suojaus huomioiden - myös siten, ettei eri viranomaisten ja virastojen tarvitsisi kysyä samoja tietoja toisiltaan aina uudelleen.

Keskeiset tietovarannot voivat ajan myötä muuttua, toimintaympäristön muutosta täytyy seurata ja arvioida tietovarantoja säännöllisesti.

Lisäksi sisäministeriö näkee ongelmallisena alatavoitteen, jossa todetaan ”organisaatiot on veloitettu tuottamaan tietoa keskitettyihin ja yhteisiin valtakunnallisiin tietovarantoihin”. Tässä tulisi kategorisen veloitteen sijasta ottaa huomioon julkishallinnon eri organisaatioiden erityispiirteet. Tiedon hyödyntämisen näkökulmasta tavoite keskeisten tietovarantojen tarjoamisesta keskitetysti yhteiskäyttöisistä valtakunnallisista tietovarannoista on kannatettava, mikäli kyse on vain viranomaistahojen käytössä olevista tietovarannoista ja joihin organisaatiot voivat tietoturvallisuus huomioiden osoittaa harkintansa mukaan valittuja tietoaineistoja. Tällaisessa muodossa tavoite tukisi ehdotuksessa niin ikään esiin tuotua tavoitetta julkisen hallinnon organisaatioiden toiminnan perustumisesta vahvemmin jalostettuun informaatioon ja ymmärrykseen.

Tavoite 3.5 Tietoturva- ja tietosuojariskit on tunnistettu, ja tiedon hyödyntämiselle ja avaamiselle on luotu turvalliset käytännöt

Kohdan päätavoite: ”Tietoturva- ja tietosuojariskit on tunnistettu, ja tiedon hyödyntämiselle ja avaamiselle on luotu turvalliset käytännöt”, on erittäin keskeinen koko strategian kannalta. Tätä tavoitetta voidaan pitää välttämättömänä reunaehtona strategian muiden tavoitteiden toteuttamiselle.

Alatavoitteena oleva: ”Tiedon turvallisesti avaamiseksi (esim. tiedon anonymisointi) on yhteiset periaatteet ja ohjeet.” tulisi korostaa ennakkovaatimukseksi ennen kuin veloitetta tiedon laajamittaiselle avaamiselle toteutetaan. Lisäksi suluissa olevaa esimerkkiä voisi täydentää lisäämällä siihen turvallisuusvaikutusten ennakoarviointi.

Strategisissa tavoitteissa ei muutenkaan huomioida riittävästi niitä haittavaikutuksia, joita tietojen arvioimattomalla julkisella avaamisella voi pahimmillaan olla. Esimerkkinä kansallinen turvallisuus. Kansallisen turvallisuuden voidaan nähdä sisältävän suomalaisen yhteiskunnan ja demokraattisen valtiojärjestelmän toiminnan ja toimintaedellytysten, valtiosuvereniteetin suojaamisen kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhilta, ja se elää ajassa ja vuorovaikutuksessa kehittyvän uhkaympäristön kanssa. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia ovat ilmiöt tai toiminnot, jotka vakavasti uhkaavat nyt tai tulevaisuudessa kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja, valtiosuvereniteettia, suuren ihmismäärän henkeä ja terveyttä, Suomen taloudellisia tai muita tärkeitä etuja. Esimerkkinä tällaisista ilmiöistä on ulkovaltojen Suomeen kohdistama tiedustelu- ja vaikuttamistoiminta. Tällaisessa toiminnassa hyödynnetään esimerkiksi niin Suomen kriittisestä infrastruktuurista, poliittisesta päätöksenteosta kuin erilaisista kartta-aineistoista julkisesti saatavilla olevaa tietoa vahingollisen toiminnan sekä valmisteluun ja tarkempaan suuntaamiseen että yhteiskunnan haavoittuvuuksien kartoittamiseen. Tiedon

avaamisen turvallisiin käytäntöihin tulisi lukeutua velvoittava turvallisuusnäkökulmien ennakoarviointi. Kansallisen turvallisuuden suojaaminen vaatii viranomaisyhteistyötä ja -koordinaatiota. Yksittäiseltä organisaatiolta ei voida edellyttää itsenäistä kykyä arvioida tietoaineistojensa avaamisen mahdollisia haittavaikutuksia viranomaistoimintaan tai kansalliseen turvallisuuteen. Valtakunnallisen tason ohjeistuksella ja yhteistyöllä näitä arviointiedellytyksiä voidaan parantaa ja ottaa vaikutustenarviointi ennakkovaatimukseksi tietojen avaamiselle.

Vaikutuksissa mainitaan, että kansalaisista tulee aiempaa halukkaampia luovuttamaan ja luvittamaan tietojaan julkisen hallinnon toimijoiden käyttöön. Sisäministeriö katsoo, että esimerkiksi henkilötietojen käsittely viranomaistoiminnassa ei voi perustua suostumukseen.

Teema 4: Mahdollistajat

Ovatko teeman 4 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Tavoite 4.1 Tiedon hyödyntäminen ja avaaminen on resursoitu riittävästi

Resurssitavoitteiden osalta on huomattavaa, että julkisen talouden resurssit riippuvat pääosin muusta kuin strategioissa yksilöidyistä tavoitteista. On selvää, ettei strategiaa voi toteuttaa ilman resursseja, mutta strategialla ei resursseja voida myöskään luoda.

Bloigu Minna
Sisäministeriö