

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?**

Professoriliiton lausunto valtiovarainministeriön ehdotuksesta tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategiseksi tavoitteiksi

Professoriliitto edistää tiedon käyttöä tieteelliseen tutkimukseen ja tieteelliseen tietoon perustuvaa yhteiskunnallista päätöksentekoa. Professoriliitto on yhtä mieltä tarpeesta kehittää kansallisia strategisia tavoitteita.

Professoriliitto toteaa aluksi, että tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategiset tavoitteet on nähtävä osana laajempaa kokonaisuutta.

Valtiovarainministeriön asettaman Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen hankkeen (TiHA) tarkoituksena on edistää julkisen hallinnon tiedon entistä laajempaa ja tehokkaampaa hyödyntämistä koko yhteiskunnassa. Hanketta on perusteltu hallitusohjelman tavoitteilla, mutta hankkeen taustalla on myös EU:n digitaalisten sisämarkkinoiden strategia, tietoa koskeva strategia (European Data Strategy) sekä direktiivin 2019/1024 (PSI-direktiivi) täytäntöönpano. Suomen kansalliset strategiset tavoitteet eivät käytännössä voi olla ristiriidassa EU:n vastaavien strategioiden kanssa.

EU:n digitaalisten sisämarkkinoiden strategia on katsottu välttämättömäksi, koska EU:n ulkopuoliset verkkoalustatalouden toimijat hallitsevat useita keskeisiä digitaalisia palveluita. Vaarana on katsottu olevan liian suuri riippuvaisuus EU:n ulkopuolisista toimijoista, jotka tekevät päätöksiä omien kaupallisten intressiensä perusteella. EU on teollisuuspoliittisista syistä pyrkinyt rajoittamaan EU:n ulkopuolisten verkkoalustatalouden toimijoiden markkinavaltaa. Välineisiin kuuluvat esimerkiksi GDPR, tekijänoikeusdirektiivi, PSI-direktiivi sekä DSA ja DMA. Koska verkkoalustatalouden tärkein

resurssi on tieto, EU:n lainsäädännöllä on pyritty vähentämään suurten toimijoiden markkinavaltaa esimerkiksi parantamalla kansalaisten oikeuksia henkilötietoihinsa, tekijänoikeuksia ja julkishallinnon tiedon avoimuutta.

## Tavoitteet

Professoriliitto toteaa, että ”julkisilla tietovarannoilla” ja ”tiedolla” voidaan tässä yhteydessä tarkoittaa ainoastaan julkishallinnon hallussa olevaa tietoa. Se vastaisi myös PSI-direktiiviä. Julkishallinnon hallussa olevan tiedon julkisuudesta on nykyään säädetty perustuslaissa ja laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Perustuslain 12 §:ssä säädetään ”viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen ja muiden tallenteiden julkisuudesta”. Julkisuuslaissa tarkoitettu julkisuus koskee laissa määriteltyjä ”viranomaisen asiakirjoja”. Julkisuuslain mukaan lähtökohtana on se, ”jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen”. Käytännössä ehdotuksessa pitäisi siis olla keskeistä se, miten tämän oikeuden toteutumista voidaan parantaa digitaalisessa yhteiskunnassa.

Professoriliitto huomauttaa, että julkishallinnon hallussa olevan tiedon helpompi saatavuus voi edistää ”kehittämistä, liiketoimintaa ja innovointia”, mutta vain niissä yrityksissä, joiden liiketoiminta perustuu tällaisen tiedon laajaan hyödyntämiseen. EU:n strategian taustalla on huoli siitä, että tällaisista yrityksistä suurimmat ja menestyneimmät ovat USA:ssa ja Kiinassa. Valtioneuvoston kanslian selvityksessä ”Onko Suomi jäämässä alustatalouden junasta?” vuodelta 2016 todettiin, että Suomen alustatalouden nykytaso on vaatimaton. Jollei julkisen tiedon helpomman saatavuuden strategiaa täydennetä tehokkailla kotimaisen alustatalouden kehitystä tukevilla teollisuuspoliittisilla toimenpiteillä, strategian hyödyt ovat liiketoimintamallien osalta vaarassa valua lähinnä ulkomaisille toimijoille.

Professoriliitto toteaa, että julkishallinnon hallussa olevan tiedon helpommasta saatavuudesta on suurin hyöty julkishallinnon omalle toiminnalle.

Professoriliitto on yhtä mieltä siitä, että julkishallinnon hallussa olevan julkisen tiedon helpompi saatavuus voi edistää myös tutkimusta. Professoriliitto huomauttaa, että yhteiskunnan suotuisaa kehitystä edistää nimenomaan kotimaisten yliopistojen ja tutkimuslaitosten harjoittama tutkimus. Kotimaisten yliopistojen ja tutkimuslaitosten tutkimusintresseille olisi sen vuoksi syytä antaa riittävä merkitys strategiaa kehitettäessä.

## Teema 1: Ohjaus, koordinaatio ja yhteistyö

### Tavoite 1.1. Päätaavoite

Ehdotuksen mukaan ensimmäisenä päätavoitteena on, että ”tiedon hyödyntämistä ja avaamista ohjataan ja koordinoidaan valtakunnallisesti”.

Professoriliiton mielestä päätavoitteiden järjestys ei ole mielekäs. Valtakunnallisen ohjaamisen ja koordinaation on syytä olla väline johonkin keskeisempään tavoitteeseen pääsemiseksi. Teemojen 1 ja 2 olisi syytä vaihtaa paikkaa.

Professoriliiton mielestä tavoitteen 1.1 päätavoite ei olisi nykymuotoisena mielekäs. Suomen tapaisen avoimen ja vapaan yhteiskunnan luonteeseen kuuluu se, että mikään taho ei yleisesti koordinoi tiedon hyödyntämistä. Professoriliitto toteaa myös, että termit ”avaaminen” ja ”tiedon avaaminen” ovat liian hämäriä strategian pohjaksi. Perustuslain 12 §:ssä säädetään ”viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen ja muiden tallenteiden julkisuudesta”.

Ehdotuksen mukainen ensimmäinen päätavoite on mielekäs, jos sillä tarkoitetaan esimerkiksi seuraavaa: ”Viranomaisen hallussa olevien julkisten asiakirjojen ja muiden julkisten tallenteiden digitaalisen saatavuuden parantamista ohjataan ja koordinoidaan valtakunnallisesti. Digitaalisessa muodossa olevan tiedon hyödyntämistä julkisessa hallinnossa ohjataan ja koordinoidaan valtakunnallisesti.”

#### Tavoite 1.2. Päätavoite

Ehdotuksen tavoitteen 1.2 päätavoite on: ”Selkeytetään lait, asetukset ja määräykset sekä periaatteet ja linjaukset yhdenmukaisiksi mahdollistamaan tiedon tehokkaampi hyödyntäminen.”

Erilaisten normien keskinäinen ristiriidattomuus kuuluu lainsäädännön yleisiin tavoitteisiin eikä sinänsä ole tarpeen strategisena tavoitteena. Sen sijaan lainsäädännöllä olisi strategiassa syytä olla jokin erityinen yhteiskunnallisesti merkittävä tavoite. Yhteiskunnallisesti merkittävä tavoite olisi syytä mainita tässä ehdotuksen ensimmäisessä teemassa. Jos teemat 1 ja 2 vaihtavat paikkaa, tavoitteen 1.2 päätavoite korvautuu tavoitteen jollakin teeman 2 päätavoitteista.

Professoriliitto toteaa joka tapauksessa, että ”tiedon tehokkaampi hyödyntäminen” on liian laaja toimiakseen mielekkäänä strategisena tavoitteena.

Professoriliiton mielestä ehdotuksessa olisi syytä selkeästi todeta, että ehdotus koskee tietoa viranomaisen hallussa olevien julkisten asiakirjojen ja muiden julkisten tallenteiden sisällöstä.

Jos strategia koskee julkisen hallinnon hallussa olevaa tietoa, päätavoitteessa pitäisi keskittyä toimintaan, joka kuuluu julkiselle hallinnolle. Julkinen hallinto voi parantaa julkisen hallinnon tuottaman tiedon yleistä digitaalista saatavuutta. Julkinen hallinto voi myös mahdollistaa julkisen hallinnon hallussa olevan tiedon tehokkaamman hyödyntämisen julkisen hallinnon omassa toiminnassa.

#### Tavoite 1.2. Alatavoitteet

Ehdotuksessa mainitaan tavoitteen 1.2 alatavoitteena: ”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).”

Professoriliitto korostaa, että yliopistot eivät tässä yhteydessä kuulu julkiseen hallintoon. Oikeudet yliopistojen toiminnassa tuotettuihin tietoaineistot kuuluvat suurelta osin tutkijoille ja opettajille. Tutkijoiden ja opettajien oikeudet perustuvat erityisesti tutkimuksen ja opetuksen vapauteen

(perustuslain 16 §:n 3 momentti sekä 22, 124 ja 123 §, yliopistolain 2, 3 ja 6 § sekä 32 §:n 3 momentti) tekijänoikeuksien suojaan (tekijänoikeusdirektiivi ja tekijänoikeuslain 1 §), keksintöoikeuksien suojaan (patenttilain 1 §) ja yleiseen omaisuuden suojaan (perustuslain 15 §). PSI-direktiivi koskee vastaavista syistä yliopistoja ja tutkimuslaitoksia vain hyvin rajoitetusti (1 artiklan c-kohta).

## Teema 2: Strategia ja toiminta

### Tavoite 2.1 Päätavoite

Jotta strategia perustuisi keskeisiin tavoitteisiin, teema 2 olisi Professoriliiton mielestä siirrettävä teemaksi 1.

Tavoitteen 2.1 päätavoitteeksi on ehdotuksessa valittu se, että ”asiakkaiden tarpeet ja asiakaslähtöisyyden parantaminen ovat tiedon hyödyntämisen ja avaamisen lähtökohta”.

Professoriliiton mielestä lähtökohtana on kuitenkin pidettävä, että julkishallinto perustuu lakiin eikä markkinamekanismeihin. Vaikka on tavanomaista puhua julkishallinnon ”asiakkaista”, ”asiakkaiden tarpeet ja asiakaslähtöisyyden parantaminen” eivät ole mielekäs lähtökohta kehitettäessä sitä lainsäädäntöä, johon julkishallinto perustuu.

Päätavoite on syytä muotoilla toisin niiden yhteiskunnallisten arvojen perusteella, joita on kuvattu tavoitteen 2.1 vaikutusten yhteydessä. Päätavoitteina voisivat olla esimerkiksi julkishallinnon ja vallitsevan yhteiskuntajärjestyksen nauttiman luottamuksen turvaaminen, kansalaisten ja yritysten toiminnan edistäminen sekä hyvinvointivaltion kehittäminen. Näihin tavoitteisiin voitaisiin päästä parantamalla julkishallinnon tekemien päätösten laatua, parantamalla julkishallinnon tuottaman tiedon laatua ja saatavuutta, mahdollistamalla kansalaisten omaehtoinen toiminta sekä vähentämällä julkishallinnon kanssa asioimiseen menevää aikaa ja siihen liittyviä kustannuksia.

Jos tavoitteen 2.1 päätavoite muotoillaan uudelleen keskeisten yhteiskunnallisten arvojen perusteella, se voisi myös vastata paremmin tavoitteen 2.2 päätavoitetta (”tiedon yhteiskunnallinen arvo ja vaikuttavuus sekä hyödyntämisen ja avaamisen tuomat hyödyt on tunnistettu”) ja tavoitteen 2.4 päätavoitetta (”tiedon avaaminen, tietoperusteinen päätöksenteko ja johtaminen ovat osa normaalia toimintaa, prosesseja ja toimintakulttuuria”).

### Tavoite 2.5 Päätavoite

Tavoitteen 2.5 päätavoite on: ”Tietoa käytetään vastuullisesti ja väärän tiedon levittämistä yhteiskunnassa torjutaan.”

Professoriliiton mielestä julkishallinnon hallussa olevan tiedon vastuullinen käyttö ja väärän tiedon levittämisen torjunta olisi syytä erottaa eri päätavoitteiksi. Väärän tiedon levittämisen torjunta vaatii laajoja toimenpiteitä, joita pitäisi tarkastella erikseen.

Professoriliitto on yhtä mieltä tietojen yhdistämiseen liittyvästä väärinkäytösriskistä. Julkisuuslaissa on nykyisin säädetty julkisista asiakirjoista ja salassa pidettävistä asiakirjoista. Laissa ei kuitenkaan ole säädetty julkisten tietojen yhdistämisestä tavalla, joka tosiasiallisesti vesittäisi salaisuuden.

Äärimmäinen esimerkki tämän tyyppisestä väärinkäytöstä on tietojen yhdistäminen ulkovaltojen harjoittaman tiedustelun tai yritysvakoilun yhteydessä.

### Tavoite 3.2 Alatavoitteet

Tavoitteen 3.2 alatavoitteena on: ”Organisaatiot on veloitettu tuottamaan tietoa keskitettyihin ja yhteisiin valtakunnallisiin tietovarantoihin.”

Professoriliitto huomauttaa, että tämä velvollisuus on syytä rajata vain julkishallinnon organisaatioihin. Tämän velvollisuuden ei pääsääntöisesti pitäisi koskea yliopistoja.

Tavoitteen 3.2 alatavoitteena on: ”Organisaatiot keräävät tiedot vain kerran keskitettyihin ja yhteisiin valtakunnallisiin tietovarantoihin.”

Professoriliitto huomauttaa, että tutkimusta ja tutkimusaineistoja koskevien tietojen julkaisemista rajoittaa lakisääteinen tutkimuksen ja korkeimman opetuksen vapaus. Tutkimuksen vapauteen kuuluu esimerkiksi tutkijan oikeus itse päättää tutkimuksen julkaisemisesta ja julkaisutavasta. Tutkimusta koskevien tietojen kerääminen kuuluu myös yliopiston lakisääteisen autonomian puitteisiin.

## Teema 1: Ohjaus, koordinaatio ja yhteistyö

**Ovatko teeman 1 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?**

-

## Teema 2: Strategia ja toiminta

**Ovatko teeman 2 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?**

-

## Teema 3: Tiedon hallinta

**Ovatko teeman 3 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?**

-

## Teema 4: Mahdollistajat

**Ovatko teeman 4 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?**

-

Niemelä Tarja  
Professoriliitto