



18.1.2022

Yhteenveto lausunnoista koskien luonnosta valtioneuvoston periaatepäätöksestä tietopolitiikan strategisiksi tavoitteiksi – kohti kattavaa tiedon hyödyntämistä ja avaamista

Valtiovarainministeriö pyysi ajalla 9.12.2021 - 12.1.2022 ministeriöiltä lausuntoja luonnoksesta valtioneuvoston periaatepäätökseksi tietopolitiikan strategisiksi tavoitteiksi – kohti kattavaa tiedon hyödyntämistä ja avaamista. Luonnoksen valmistelu on tehty osana pääministeri Marinin hallitusohjelman toimeenpanoa Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen hankkeessa (TiHA) laajassa sidosryhmäyhteistyössä. Hallitusohjelman tavoitteena on syventää tietopolitiikan johtamista ja tehdä julkisen tiedon avoimuudesta koko tietopolitiikan kantava periaate. Nämä lähtökohdat on huomioitu valmistelussa.

Valtiovarainministeriö sai kahdeksan lausuntoa, jotka huomioidaan periaatepäätöksen viimeistelyssä. Lausunnoista on laadittu tämä yhteenveto. Valmistelussa tavoitteena on, että valtioneuvosto hyväksyisi periaatepäätöksen kevään 2022 aikana.

Lausunnoissa katsotaan periaatepäätösluonnokseen kuvattujen tavoitteiden olevan pääosin realistisia, johdonmukaisia, riittävän ylätasoisia ja toimeenpantavissa. Toisaalta osa lausunnonantajista toteaa osan tavoitteista olevan haasteellisia monitahoisen säädösympäristön takia ja osan tavoitteista vaativan toteutuessaan merkittäviä muutoksia nykyisiin toimintatapoihin muun muassa kustannusvaikutuksineen.

Tietosuojaan ja -turvaan liittyvät huomiot

Tietopolitiikan lainsäädännön nähdään sisältävän paljon tulkinnanvaraisuutta ja aukkoja, jotka voivat hankaloittaa periaatepäätösluonnoksessa kuvattujen tavoitteiden toimeenpanoa. Erityisesti tiedon avoimuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittaminen koetaan haastavana tehtävänä. Moni viranomainen kokee esimerkiksi julkisuuslain olevan vaikeasti sovellettavaa lainsäädäntöä.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että tavoitetta 1.2 on tarpeen täsmentää, koska sen osalta jää epäselväksi sisältyykö tavoitteeseen tarve lainsäädännölle, jolla suoraa tai epäsuoraa henkilötietoa sisältäviä tietoaineistoja voidaan saattaa nykyistä laajemmin avoimeksi.

Samalla maa- ja metsätalousministeriö ehdottaa, että tavoitteeseen 1.2, joko päätavoitteen sisään tai alatavoitteeksi, lisättäisiin kirjaus julkisuuslakia

uudistavan työryhmän tehtävästä ”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.” Lisäksi todetaan, että henkilötietojen suojaa ja tietojen salassapitoa koskeva sääntely on laintasoista, joten periaatepäätöksen tekstiä ehdotetaan tarkistettavan siten, että asetuksiin ja määräyksiin viitataan vain silloin, kun siihen on perustellusti tarve.

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että tavoitteen 1.2 alataavoite on kunnianhimoinen ja siinä voisi huomioida tiekarttaluonnoksen kirjaus, jonka mukaan organisaatioiden on valittava painopisteet joihin keskittyvät.

Ympäristöministeriö esittää lausunnossaan huolen sopimus- ja lisenssiehtojen yhtenäistämisen resurssivaikutuksista ja ehdottaa tavoitteen kohdalla vaihtoehtoista ratkaisua, jossa vähimmäisehdot lisenssi- ja sopimusehdoille ovat samat kaikille valtion hankkeille ja pohjaehtoja voisi yksilöidä tai niistä voisi poiketa käyttötapauksista ja tilanteista riippuen.

Puolustusministeriö toteaa, että turvallisuusnäkökulmat olisi syytä huomioida tavoitteissa 2.4 ja 3.5 kuvatun lisäksi laajemmin myös muissa keskeisissä tavoitteissa niitä läpileikkaavana teemana. Tietoturva, turvallisuutta ja riskejä on ajateltava laajemmin kuin pelkästään yksittäisen viranomaisen itsensä tuottaman tai käsittelemän tiedon näkökulmasta. Myös tiedon yhdistelmävaikutukset olisi syytä huomioida laajemmin ja systemaattisemmin.

Lisäksi Puolustusministeriö toteaa, että on syytä pitää esillä viranomaisten perusteltu intressi suojata tietoja, joiden avoin saanti tai tätä kautta muodostuva yhdistelmävaikutus voisi vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Nämä intressit on syytä turvata lainsäädännöllä myös jatkossa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että periaatepäätöksestä syntyy kuva, että siinä käsitellään pääsääntöisesti tiedon avaamista vapaasti hyödynnettäväksi. Sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla on tämän lisäksi erityisen tärkeää mahdollisuus käsitellä henkilötason tietoja tietosuojaa ja -turva huomioiden. Tämä koskee niin tietojen esisijaista käyttöä kuin toissijaista käyttöä. Myös muilla toimialoilla on samoja tarpeita. Monet periaatepäätösluonnoksen tavoitteet toimivat sinänsä hyvin myös tällaisen tiedon osalta. Henkilötietojen käsittelyyn ja niiden saattamiseen hyödynnettäväksi liittyy kuitenkin myös runsaasti omanlaisia toimintatapoja ja ratkaisuja, joita periaatepäätösluonnos ei riittävästi käsittele. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä, että myös näiden osalta Suomessa päästäisiin yhtenäiseen tietopolitiikkaan ja hallinnonalat ylittäviin ratkaisuihin, ja ehdottaa, että periaatepäätökseen lisätään maininta tarpeesta päivittää tietopolitiikkaa niiden osalta myöhemmin.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että tavoitteeseen 2.1 koskien asiakkaan tarpeita ja asiakaslähtöisyyttä voisi lisätä, että sähköisissä palveluissa ja tiedon hallinnan toteutuksessa huomioidaan asiakkaan osallistumismahdollisuudet ja oikeus omien tietojensa hallintaan omadata-periaatteen mukaisesti. Periaatepäätöksessä asiakkaan roolia aktiivisena toimijana voisi korostaa ja asiakkaiksi tulisi katsoa myös tiedon ulkoisena hyödyntäjänä toimivat toimijat ja ratkaisukehittäjät sekä tutkijayhteisö. Erityisesti kansalaisten omien tietosisältöjen suostumusten hallintaan ja uudelleenkäyttöön tulee luoda edellytykset sekä tarjota tähän helppokäyttöisiä ratkaisuja. Tältä osin tavoitteeseen voisi sisällyttää näkökulmia, joita on tuotu esiin tavoitteessa 3.5.

Resursointiin liittyvät huomiot

Valtiovarainministeriö katsoo, että toimeenpanon valmistelussa tulee tarkentaa kunkin tavoitteen mukaisten uudistusten kustannukset ja hyödyt eri osapuolille, ja hyötyjen mittaaminen. Tällöin tavoitteiden vaikuttavuus voidaan arvioida ja uudistuksia tarvittaessa priorisoida. Kunkin tavoitteen osalta on myös huomioitava uudistusten investointi- ja jatkuvan palvelun kustannukset, rahoitus ja rahoitusmallit. Tietojen avaamiseen liittyvien tavoitteiden toimeenpanon yhteydessä tulee ratkaista, miten korvataan maksullisten tietoaaineistojen avaamisesta aiheutuvat tulonmenetykset julkisen sektorin toimijoille. Vastaavasti on huomioitava rekisterien avaamisen vaikutukset yrityksiin, joiden liiketoiminta pohjautuu rekisteriaineistoihin.

Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että kohdassa "Periaatepäätöksen toimeenpano" tulee huomioida strategisten tavoitteiden mahdollisten resurssitarpeiden kattaminen menokehysten puitteissa. Rahoitustarpeita tulee käsitellä julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioiden valmistelun yhteydessä, ja sovittaa ne yhteen muiden julkisen talouden menotarpeiden kanssa. Tavoitteen 4.1 toimeenpano tulisi hoitaa ensisijaisesti nykyisten resurssien puitteissa, priorisoimalla tarvittavia toimenpiteitä ja tavoitteen 4.3 kolmannessa alatavoitteessa mainitun työllisyystavoitteiden huomioimisen yhteys päätavoitteeseen on epäselvä. Lisäksi ehdotetaan harkittavaksi toisen tai kolmannen teeman päätavoitteelle alatavoitteeksi julkisen hallinnon tietojen omistajuuden ja käyttöoikeuksien määrittely.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tavoitetta 1.2 kannatettavana, mutta haluaa kiinnittää huomiota siihen, että jatkossa tulisi myös luoda periaatteet kilpailuilla markkinoilla toimivien valtionyhtiöiden tietojen avaamiselle ja maksullisuudelle. Valtionyhtiöiden tietovarantojen avaamisessa tulisi toisaalta mahdollistaa tiedon mahdollisimman laaja hyödynnettävyys rajapintojen kautta ja toisaalta ottaa riittävästi huomioon valtionyhtiöiden liiketoimintamahdollisuudet sekä erityistehtävät (esim. mahdollisuudet rakentaa liiketoimintaansa tietovarantojen

pohjalle). Jatkovalmisteluissa tulisi edelleen selvittää mahdollisuus korvaavaan rahoitukseen budjetista, jos virastojen maksullisista tietopalveluista luovutaan.

Ympäristöministeriö toteaa, että valtiovarainministeriön laatimista API-periaatteista käy ilmi, että tietojen jakaminen vaatii paljon suunnittelua ja toimenpiteitä sekä jatkuvaa kehittämistä ja ylläpitoa. Näistä syntyvien kustannusten kattamisesta ehdotetaan tehtävän linjauksia periaatepäätöksessä.

Sisäministeriö toteaa, että tiedonhallinnan toteuttaminen strategian tavoitteiden osalta edellyttää valtionhallinnossa toimialakohtaisesti voimakkaampaa resursointia tiedon keskitetyn hallinnan ja tietojärjestelmäpalveluiden toteuttamiseksi, että kaikki organisaatiot pystyvät toimimaan vaatimusten mukaisesti.

Lisäksi sisäministeriö ehdottaa, että mahdollistaja tavoitteisiin tulisi lisätä yhteisen eettisen ja anonymisoidun testimateriaalin, tekoälyn opetusmateriaalin, luominen. Anonyymi ja eettiset vaatimukset toteuttava testimateriaali, tekoälyn opetusmateriaali, on hankalaa ja kallista toteuttaa, minkä takia julkishallinnon, tai ainakin turvallisuusviranomaisten, tulee kehittää ja ylläpitää tarvitsemaansa materiaalia yhdessä.

Muita keskeisiä huomioita

Puolustusministeriö ehdottaa, että tietopoliittisen selonteon ja strategisten tavoitteiden välistä yhteyttä on tarpeen selkeyttää. Yhteyttä voisi kuvata kattavammin periaatepäätöksen johdanto-osuudessa ja integroida täten myös toimeenpanon aikajanaan (tiekartta).

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että alustava hahmotelma toimeenpanon tiekartasta antaa hyvän käsityksen tiekartan sisällön tavoitetasosta ja mahdollisesti kansallisesti yhteisesti toteutettavien toimenpiteiden tasosta ja sisällöstä. Tiekartan tulisi olla riittävän konkreettinen ja kuvata selkeästi eri tahojen roolit ja vastuut toimenpiteiden osalta.

Toisaalta eräissä lausunnoissa ehdotetaan, että periaatepäätöksen ja tiekartan rinnakkain lukemisen helpottamiseksi tiekartassa olevien tavoitteiden ja toimien yhteyttä periaatepäätökseen selkeytettäisiin.

Puolustusministeriö ehdottaa, että tiekartassa toimeenpanoa kuvaavan osuuden sektioihin ”keskitetyt toimet” lisätään mahdollisuuksien mukaan konkretiaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa, että periaatepäätöksen viestin kirkastamiseksi strategian nimi muutettaisiin seuraavasti: ”Valtioneuvoston periaatepäätös tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategisiksi tavoitteiksi.” Tämä selkeyttäisi periaatepäätökseen asemaa ja suhdetta muihin julkisen hallinnon strategioihin. Tietopolitiikka on terminä ja asiana tämän

periaatepäätöksen sisältöä monialaisempi kokonaisuus ja senkin vuoksi nimen tulisi vastata paremmin varsinaista sisältöä.

Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa, että digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon kehittämisen ministeriryhmä yhteistyötoimintana tuotaisiin vahvemmin esiin periaatepäätöksessä. Ministeriryhmä on päättänyt, että Suomeen laaditaan digitaalinen kompassi 2022 kevään aikana. Tarkoituksena on luoda digitalisaatiolle ja datataloudelle yhteinen kansallinen visio ja tavoitteet vuoteen 2030. Onkin tärkeitä, että digitaalisen kompassin tavoitteet ja valtioneuvoston periaatepäätöksen strategiset tavoitteet ovat saman suuntaiset ja tukevat toisiaan.