

Asia: VM/1709/00.01.00.01/2016 VM098:00/2016

Lausuntopyyntö julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportista

Yleiset kommentit raportista

Yleiset kommentit raportista

Raportissa esitetyt tavoitteet, joissa lainsäädännön avulla pyritään tukemaan digitaalisten palvelujen nopeaa kehittymistä ja datan hyödyntämistä, mutta kuitenkin turvaamaan yksilölliseen dataan liittyvät oikeudet, ovat niin kaupunkien kuin koko yhteiskunnan kehittymisen kannalta ensiarvoisen tärkeitä. Valmisteilla olevalle lainsäädännölle on kuntien näkökulmasta todella merkittävä tarve. Nykyinen lainsäädäntö on hajanainen ja pitää sisällään kokonaisuuksia, jotka on käytännössä toteutettu kunnissa varsin kirjavilla käytänteillä. Esimerkki tällaisesta on tietohallintolain vaatimus kokonaisarkkitehtuurin ylläpitämisestä, jonka kuvauskäytänteet ja kuvauksien ylläpitokäytänteet vaihtelevat valtavasti kuntien kesken. Sama hajanaisuus näkyy suhteessa tietojärjestelmien sisältämään tietoon. Se millä tasolla oman usein varsin monimutkaisen tietojärjestelmäympäristön sisältämä tietosisältö ymmärretään, vaihtelee suuresti. Tämän järjestelmä- ja tietoymmärryksen pohjalta tulisi kuitenkin rakentaa digitaaliseen asiakaskokemukseen perustuvaa järjestelmäkokonaisuutta, jossa asiakkaalta kysytään yhtä tietoa vain kerran asiointiprosessin aikana. Tarvitaankin lainsäädäntöön pohjautuvaa keskitettyä ohjausta, jonka pohjalta niin kunnat kuin palveluntarjoajat pystyvät toimimaan. Lainsäädännössä on otettava huomioon jatkuva teknologinen muutos ja erilaiset säädökset kuten EU:n keväällä 2018 voimaan tuleva tietosuojalainsäädäntö (EU GDPR). Kansallinen lainsäädäntö tulee laatia niin, että se automaattisesti kattaa myös EU GDPR vaatimukset.

Raportin selkeänä yhtenä tavoitteena on vaatimus saada kaikki julkisen hallinnon tiedot avoimien rajapintojen kautta niin ihmisten kuin koneiden luettavaksi. Tavoite on sinänsä hyvä ja tärkeä ja sama kehityssuunta on myös Porin kaupungilla. On kuitenkin huomattava, että perusjärjestelmien osalta kunnilla on vielä paljon järjestelmäkantaa, joiden tietokantojen avaaminen rajapintojen avulla vaatii sekä paljon työtä, että huomattavia erillisiä investointeja. Avoimien rajapintojen vaatiminen lainsäädännöllä mahdollistaa järjestelmätoimijoille tilanteen, jossa rajapintoihin ja niiden avaamiseen liittyvä työ voidaan hinnoitella erittäin korkeaksi, koska tiedetään, että kuntien ainut vaihtoehto on ostaa työtä järjestelmätoimittajalta. Kaikkien perusjärjestelmien kilpailuttaminen ei taas ole mahdollista.

Porin kaupunki on valmistellut käytössä olevien tietojärjestelmien tiedon keräämiseen liittyvää hanketta. Ajatuksena on kerätä yhteen organisaation tuottamaa dataa ns. ”data lake” teknologian avulla. Tarkoituksena on, että organisaatiolla olisi koko ajan hallussa omiin järjestelmiin (ml. SaaS pilvipalveluiden sisältämä data) liittyvä data. Tätä tietoa pystyttäisiin hyödyntämään sekä organisaation sisäiseen, että ulkoiseen raportointiin, järjestelmävaihtojen yhteydessä, vähentämään datakonversioihin liittyviä kustannuksia, sekä avaamaan tietoa avoimen datan periaatteiden mukaisesti. Kaupungin suunnittelema toimintamalli on käytössä sellaisilla yksityisillä toimijoilla, jossa oman datan arvo liiketoiminnassa ymmärretään. Myös julkisten sektorin toimijoiden tulee ymmärtää entistä paremmin oman organisaation tuottaman datan arvo. Raportissa tuodaan hyvin esiin se, kuinka tietoa tulee jatkossa käyttää hyödyksi kansallisesti. Nämä ovat erittäin kannatettavia tavoitteita ja raportissa esitetyt toimenpiteet tukevat tätä. On kuitenkin huomioitava, että lainsäädännöllä mahdollistetaan myös organisaatioiden oma datan keruu ja sen hyödyntäminen oman toiminnan kehittämisen tukena.

Kommentit raportin 5 luvusta

Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista

Raportissa esitetyt tavoitteet ovat kannatettavia. Julkisia tietovarantoja on todellakin keskitettävä ja keskittämisellä saadaan merkittäviä etuja. On kuitenkin huomioitava, että organisaatioilla voi oman sisäisen toimintansa kannalta olla myös omia tietovarastointiin liittyviä ratkaisuja. Näillä tietovarastoilla voi olla organisaatioiden tietotekniselle tai strategiselle toiminnalle merkitystä. Sikäli kun tietovarastointi on huolehdittu asianmukaisesti, ei lainsäädännöllä tule ainakaan estää näiden tietovarastojen kehittymistä.

Linjaus siitä, että tietohallintoa tai arkistohallintoa ei edellytetä käsitteellisenä osaksi organisaatiota on oikea. Tärkeintä on kuitenkin, että näiden nykyorganisaatioiden tehtävät tulevat huomioiduksi lainsäädännössä. Organisaatioilla on oltava mahdollisuus järjestää omat toimintonsa tarkoituksenmukaisella tavalla.

Mikäli sääntelyä uudistetaan, tulee se laatia yleislakina ohjauselementtiä korostaen. Tiedonhallinnan määrittelyssä on kuitenkin huomioitava, että tiedonhallinnan asianmukainen järjestäminen on osa hyvän hallinnon toteuttamista, jonka sisällölliset laatuvaatimukset ovat johdettavissa hallintolain, kuntalain ja useiden muiden erityislakien säädöksistä. Tiedonhallinta on hyvän hallinnon tukitoiminta, jonka tulee palvella vaikuttavien ja asiakaslähtöisten prosessien toteuttamista.

Kommentit osasta 5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

Raportti ottaa kantaa monipuolisiin ja osin eri lakeihin perustuviin suunnittelu- ja kuvaamisvelvollisuuksiin. Näiden nyt osin päällekkäisten velvoitteiden keskittäminen yhteen lakiin, sekä niiden selkiyttäminen on kannatettavaa. Nykyisellään käytäntö on ainakin kunnissa johtanut siihen, että suunnitteluun ja kuvaamiseen liittyvät käytänteet ovat kirjavia.

Valtio on aiemmin ohjannut suunnittelua mm. tehtäväluokituksen osalta. Kunnissa on jo tehty mittavaa työtä prosessikuvauksista tehtäväluokituksen mukaisesti, mikä tulee huomioida asian jatkokäsittelyssä.

Kommentit osasta 5.3 Tietoturvallisuus

Raportissa esitetyt toimenpiteet ovat johdonmukaisia ja selkeyttävät jatkossa kunnan toimintaa ja vastuita tietoturvallisuuden osalta.

Kommentit osasta 5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut

Työryhmän raportissa esitetään, että: ”palvelutehtävien hoitamisessa tiedonhallintaa ei voida kuitenkaan perustaa asianhallinnan pohjalle, vaan rinnalle on kehitettävä palvelujen tiedonhallintaa tukevat palveluprosesseja kuvaavat asiakirjojen rekisteröintiä koskevat säännökset...”

Kunnissa on jo laadittu asiakirjallisen tiedon käsittelyä kuvaavia tiedonohjaussuunnitelmia. Aiempi määrittelytyö hyödyntäen niin palveluprosessi kuin asiakirjallinen sekä asianhallinnallinen prosessikin tulee kuvata yhdellä tiedonohjaussuunnitelmalla.

Kommentit osasta 5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Avoimien rajapintojen käyttö on sekä tietojen että tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kannalta kannatettava ratkaisu. Kuntien osalta suurimman ongelman muodostavat kuitenkin rajapintojen avaamiseen liittyvät kustannukset. Tietojärjestelmät ovat hyvin harvoin kuntien kokonaisuudessaan omistamia ja hallinnoimia. Pääsääntöisesti järjestelmät on hankittu it-toimittajilta ja järjestelmäkenttä on kirjava ja laaja. (mm. Porin kaupungilla on käytössään yli 200 erilaista ja eri aikoina hankittua tietojärjestelmää.) Vaatimus avoimista rajapinnoista vaatii tarkkaa kokonaiskäsitystä siitä, mikä tieto halutaan rajapintojen kautta avoimeksi. Tämän jälkeen kuntien tulee sopimuskumppanina ostaa tämä rajapinta järjestelmätoimittajalta. Vaikka järjestelmissä sijaitseva tieto on käyttäjien (tässä tapauksessa kuntien) omaisuutta, ovat kuitenkin tietokantojen tietomallit järjestelmätoimittajien liikesalaisuutta. Tästä syystä järjestelmätoimittajia tarvitaan aktiivisesti mukaan rajapintojen avaamiseen. Sikäli tavoite rajapintojen avaamisesta on hyvä. Olisi kuitenkin ainakin kuntien osalta varauduttava rajapintojen avaamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen erillisillä ja riittäväillä valtionosuuksilla.

Kommentit osasta 5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito

Kaikki salassapitosäännökset tulisi sisällyttää julkisuuslakiin ja erityislainsäädännön tulisi sisältää vain viittaukset julkisuuslain säännöksiin.

Kommentit osasta 5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista

Avoin data tarjoaa myös kuntien sisällä valtavasti erilaisia vielä lähes täysin hyödyntämättömiä mahdollisuuksia. Kun dataa avataan kansallisesti, mahdollisuudet moninkertaistuvat. On kuitenkin tärkeää, että lainsäädäntö mahdollistaa jatkossakin kuntien omat tietovarastot, sekä raportin hengen mukaisesti selkeyttää datan avaamiseen liittyvää lainsäädäntöä.

Tietopyyntöjen menettelyn uudistamisen osalta tavoitteet tulee asettaa kuntien reaaliset toimintaedellytykset huomioiden.

Kommentit osasta 5.8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Työryhmän raportissa esitetään, että: ”Tietojen säilyttämistä koskeva sääntely ja arkistointi on erotettava selkeästi toisistaan, koska säilyttämiselle ja arkistoinnille on olemassa erilaiset käyttötarkoitukset ja perusteet.” Aineistojen säilyttämistä ja arkistointia koskevan sääntelyn uudistus tulee määritellä kuntien arkistoinnin määräykset selkeällä tavalla ohjeistaen ja tukien sähköisen asianhallinnan elinkaaren mahdollisimman yksinkertaista toteutusta. Kunnille tulee jättää toimivalta järjestää hallintonsa tarkoituksenmukaisesti.

Kommentit osasta 5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus

Kokonaisarkkitehtuurin osalta merkittävin heikkous liittyy siihen, että kokonaisarkkitehtuurilla tarkoitetaan koko organisaation palvelujen, prosessien ja tietojärjestelmien muodostamaa kokonaisuutta. Tämän kokonaisuuden hallinta ja kehittäminen on erittäin haastavaa, ja näin ollen nykyisen tietohallintolain toimeenpano on haastavaa. Kokonaisarkkitehtuuri menetelmänä on erinomainen väline myös kuntien toiminnan kehittämiseen, mutta on kyseenalaistettava, onko se nykyisellään kaikkien organisaatioiden osalta toimiva tai mahdollinen ratkaisu. Organisaatioilta on hyvä edellyttää oman järjestelmäympäristönsä kuvaamista. Jos kuitenkin vaaditaan koko palvelu- ja prosessiympäristön liittämistä tähän kokonaisuuteen, on selvää, että kaikilla kunnilla ei ole mahdollisuuksia näin laajojen suunnitelmien laatimiseen ja ylläpitoon ilman jatkuvaa ulkopuolista tukea.

Kommentit muutosehdotusten priorisoinnista

Mitä muutosehdotuksia olisi mielestänne priorisoitava valmistelussa?

Julkisuuslain muutokset EU:n tietosuojadirektiivin voimaantulo huomioon ottaen.

Muut tarpeelliset toimenpiteet

Millä muilla toimenpiteillä, lainsäädännön uudistamisen lisäksi, katsotte olevan merkitystä julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisessä?

Tiedonhallinnan kehittämisessä merkittävää, että kokonaisarkkitehtuurin hyvien käytäntöjen levittäminen jatkuu informaatio-ohjauksena. Erityislainsäädännön puolella säätelyä tulee purkaa mm. laki ja asetus julkisista kuulutuksista tulisi kumota ja tehdä asiaa koskevat muutokset muuhun lainsäädäntöön.

Työryhmän ehdotusten vaikutukset

Yleiset kommentit vaikutuksista

Porin kaupunki on määritellyt tiedonohjaussuunnitelmia uuden asianhallinnan käyttöön ottamiseksi. Tavoitteena on laajempi asianhallinnan, sähköisen arkiston ja järjestelmäverkon yhteensovittaminen. Tehtäväluokitukseen perustuva tiedonohjaussuunnitelman laatiminen ja kehittäminen on ollut resursseja sitovaa ja vaikuttaa mm. kaupungin kokonaisarkkitehtuuriin. Lainsäädännön kehittämisellä on toteutuessaan laajat vaikutukset kuntien tiedonohjauksen suunnitteluun. Kuntien ajan tasalla pitäminen hankkeen edetessä tulee huomioida.

Taloudelliset vaikutukset

Mikäli laki toteutuu velvoittavana järjestelmärajapintojen osalta, tulee sillä olemaan suuri taloudellinen vaikutus kuntien tiedonhallinnan kustannuksiin. Myös muutokset kuntien tiedonohjaukseen tai kokonaisarkkitehtuuriin aiheuttavat taloudellisia paineita. Uudistuksella saavutettavat hyödyt puolestaan realisoituvat vasta myöhemmin.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Uudistus sitoo toteutuessaan sekä tietohallinnon että hallinnon resursseja. Hankkeen osalta tiedottamisen rooli on tärkeää mahdollisten muutosten ennakoimiseksi jatkuvassa tietojärjestelmien uudistustyössä. Uudistuksen tasapuolinen toteutus on haaste nykykuntakentässä.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Uudistus on oikean suuntainen avoimen hallinnon sekä asiakaslähtöisten tietoprosessien kehittämiseksi.

Arola Maija
Porin kaupunki