

Asia: VM183:00/2017 ja VM/1631/03.01.00/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Asiakirjahallinnon, asianhallinnan ja arkistoinnin yhdistäminen samaan lakiin on hyvä. Säädökset ovat olleet hajallaan eri laeissa ja määritelmät ristiriitaisia. Tarve tälle uudelle säätelylle on ilmeinen.

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta on yleislaki, joka toimii suuntaa antavana. Lain sisältämät suunnittelu- ja kuvaamisvelvoitteet edellyttävät erityislakien huomioimista. Esimerkkinä ”Asiakkaalta ei saisi kysyä tietoja, jos tiedot ovat saatavissa toiselta viranomaiselta”. On kuitenkin tilanteita, joissa erityislainsäädäntö kieltää tällaisen tietojenvaihdon. Tällöin tavoite viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon ei pysty toteutumaan yksittäin tällä lailla.

Tämä esitys tarvitsisi tuekseen strategisen tason etenemissuunnitelman, koska uudistus nähtävästi etenee vaiheittain, mutta kokonaiskuva ei nyt hahmota sellaisille tahoille jotka eivät ole tiiviisti osallistuneet säädöksen valmistelutyöhön.

Esityksen rakenne kaipaisi editointia, esityksessä on tautologiaa ja dokumenttia on vaikea seurata.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

-

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

-

5. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 1 yleiset säännökset (pykälät 1-4 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimuksia on sisällytetty muutamiin kohtiin, mikä tuntuu turhalta päällekkäisyydeltä säädösprosessissa olevan kansallisen tietosuojaa koskevan lain kanssa.

Esityksessä mainitut käyttäjähallinnan toteutus (IAM) sekä tietojärjestelmän sisällä olevien tietoryhmien erilaiset säilytysajat, lokit yms. voivat tarkoittaa massiivisia muutoksia tietojärjestelmiin. Tietosuoja-asetukseen liittyvät osat olisi suositeltavaa läpikäydä uudestaan muiden lakiesitysten kanssa ja harkita missä laissa on minkäkin asian oikea paikka.

Käyttövaltuushallinnan kuntoon laittaminen on iso asia ja se tarkoittaa suurta remonttia koko julkishallinnon kaikkiin tietojärjestelmiin.

(Pykälä 4) Tiedonhallintayksikön johdon vastuut ovat ylimitoitettut ja kirjoitettu liian yksityiskohtaiseen muotoon, jotta se toimisi käytännössä. ”Johdon on huolehdittava, että yksikössä on määritelty seuraavien tehtävien vastuut” olisi parempi sanoitus. Nyt sanamuoto on sellainen, että vastuiden delegointi ei riitä, vaan vastuu toteutuksesta säilyy johdolla .

6. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 2 Julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleinen ohjaus (pykälät 5-9 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

7. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 3 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen (pykälät 10-12 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

(pykälä 12) Lausuntomenettely työllistää virastoja ja tällä hetkellä lausuntomenettelyn lisäarvo jää hieman epäselväksi. Selkeämpi näkemys siitä mihin lausunnoissa otetaan kantaa ja millainen ohjaava vaikutus niillä on, kannustaisi organisaatioita panostamaan menettelyyn. Esimerkiksi miksi hankepapereita ei jaeta muille viranomaisille tiedoksi? Menettelystä ja lausunnoista olisi enemmän hyötyä puolin ja toisin, jos hankkeiden vaikutusarvioinnissa käytettäisiin arkkitehtuuriverkostoa ja menettely olisi läpinäkyvämpi.

8. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 4 Tietoturvallisuus (pykälät 13-18 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

9. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 5 Turvallisuusluokittelu (pykälät 19-22 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

10. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 6 Asian ja palvelujen tiedonhallinta (pykälät 23-26 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

11. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 7 Tietoaineistojen muodostaminen ja sähköinen luovutustapa (pykälät 27-31 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

12. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi (pykälät 32-38 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

13. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 9 Erinäiset säännökset (pykälät 39-40 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

14. Muut huomiot

Termin 'asiakirja' käyttö esityksessä eri kohdissaan on hieman epäselvä ja esitys sisältää useita määritelmiä asiakirjallisuudesta vs. muusta säilytettävästä tiedosta. Jos asiakirjallisuusvaade ymmärretään laajasti voi se tarkoittaa monenkin tietojoukon metatiedottamista ja "asiakirjallistamista", jolla puolestaan on suuri kustannusvaikutus. Jos asiakirjallisuuden tulkintaa on taustoitettu muissa yhteyksissä, pitäisi tulkinnat, joihin on päädytty, tuoda myös tähän lakiesitykseen.

Myös asiankäsittelyn vaatimukset voivat olla laajavaikutteisia, riippuen siitä, mikä kaikki tulkitaan asiaksi ja asianhallintaan kuuluvaksi. Pahimmillaan se aiheuttaa suuria tietojärjestelmämuutoksia (asianumeron ja asianhallinnan prosessien lisäämistä useisiin paikkoihin).

Myös käyttöönoton aikajänne mietityttää, siirtymävaihe on lyhyt. Vertailun vuoksi todettakoon, että kokonaisarkkitehtuurin jalkauttamiseen on mennyt useita vuosia ja silti se ei ole vielä kunnolla toiminnassa kaikissa organisaatioissa.

Kuvataanko lakiesityksen mukaan nykytilaa vai tavoitetilaa? Tavoitetilan suunnittelu on ohuesti mainittu ja jää väistämättä vaikutelma, että tiedonhallintamallissa painotutaan nykytilan dokumentointiin.

Esityksessä ei mainita ns. modernimpia tietotrendejä lainkaan (BigData, MyData, Avoin Data, IoT jne). Lakiesityksessä ei myöskään puhuta digitalisaatiosta. Toisaalta esitys on paikoin hyvin yksityiskohtainen (teknisten ratkaisujen ja tietoturvan osalta), joten mietityttää, että toimiikohan mainittu asiakirjallisuus, asianhallinta ja tiedonhallintasuunnitelma vaikkapa ei-rakenteisen tiedon kanssa. Esityksessä on avattu liikaa teknologioita ja ratkaisuja (mm. aineistomuotoinen integraatio). Näiden yksityiskohtien kanssa tämä ei toimi yleislakina, vaan jäädyttää osan asioista jo syntyessään vanhanaikaiseen lähtötilanteeseen.

Tietoarkkitehtuurin rooli korostuu muiden arkkitehtuurinäkökulmien yli. JHS 179-suositukseen on otettu tietoarkkitehtuurista perinteiseen, globaaliin kokonaisarkkitehtuurin viitekehykseen kuulumattomia menetelmiä ja tuotoksia (YTI-menetelmä ja siihen liittyvät välineet). Tämän esityksen myötä tulee vaikutelma, että ne syövät tilaa muilta kokonaisarkkitehtuurin osa-alueilta. Jos tietojen yksityiskohtaiseen dokumentointiin käytetään paljon työaika, on se työaika väistämättä pois muulta tekemiseltä. Käytännössä suurimmassa vaarassa tässä on kokonaisarkkitehtuurityön jatkuvuus ja sitä kautta toiminnan kehittäminen ja yhteentoimivuuden edistäminen. Julkishallinto on jo kouluttanut ja luonut kokonaisarkkitehtuurikyvykkyyden, vaikkakin toki on myönnettävä että työ on kesken ja kypsyystaso vaihtelee suuresti eri julkishallinnon organisaatioissa. Kuitenkin käynnissä oleva julkisen hallinnon uudistustyö on omalta osaltaan todistanut kokonaisarkkitehtuurityön tarpeellisuuden sekä arvon organisaatioiden muutoshallinnassa. Esitetty laki asettaa kypsyystasoltaan erilaiset julkishallinnon organisaatiot eri asemaan pyrkiessään ohjaamaan kehitystä liian voimakkaasti kuvantamisen/mallintamisen suuntaan!

Esitys voi vaikuttaa myös kokonaisarkkitehtien työnkuvaan. Nykyisin arkkitehtien työnkuvaan kuuluu projektien tukeminen, tavoitetilojen suunnittelu jne. Jos työnkuva muuttuu ”tiedonhallintamallin toteuttajaksi”, ei se ole useimpien kokonaisarkkitehtien mielestä enää mielekäästä. On olemassa riski, että arkkitehdit siirtyvät pois julkiselta sektorilta. Kokonaisarkkitehtuurin suurin hyöty on projekteissa ja kehittämistyön tukemisessa sekä päätöksenteon tukemisessa. Kokonaisarkkitehtuurin rooli ja hyödyt eivät näy esityksessä juurikaan. Muut aspektit (arkistointi, asianhallinta, tietojen dokumentointi) painottuvat huomattavasti enemmän kuin kokonaisarkkitehtuuri.

Käsitteillä tietojärjestelmä, rekisteri, tietovaranto pitäisi olla esityksessä selvemmat määritelmät ja näitä termejä pitäisi käyttää johdonmukaisemmin kautta linjan. Joissain kohdissa puhutaan tietojärjestelmistä, vaikka saattaa olla että tarkoitetaan rekistereitä.

Tiedonhallintakartta kaipaa enemmän avaamista. Kuinka iso dokumentti siitä tulee ja mitä se sisältää? Ennen lain voimaansaattamista olisi hyvä tehdä harjoitus yhdessä organisaatioissa, ennen kuin tämä jalkautetaan 500 organisaatioon.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

-

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

Työmäärien arviointi on alakanttiin kautta linjan. Pelkästään sen miettiminen, mitä tämä laki käytännössä tarkoittaa vie enemmän työmäärää kuin mitä vaikutuksissa on mainittu. Jos laki tarkoittaa esim. asianumeron lisäämistä kovin moneen tietojärjestelmään, ovat kustannukset jotain ihan muuta. Ja tämä oli vain yksi esimerkki.

Aaltonen Anna
Kokonaisarkkitehtuurin osaamisyhteisö (KAOS)