

8.11.2013

Dnro A72/00 00 01/2013

Viite

Lausuntopyyntönnä 15.10.2013
VM1 19:00/2012
1873/00.01.00.01/2012

Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta Perustietovarantojen viitearkkitehtuuria koskevasta luonnoksesta.

Lausunto

Verohallinto esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa.

1. Yleistä

Mielestämme on tärkeää, että yhteiskunnan perustietovarantojen ylläpito ja käyttö perustuisivat yhtenäiseen arkkitehtuuriin.

Viitearkkitehtuurin luonnos on hyvin perustietovarantoihin liittyvät perusraamit kuvaava dokumentti, jonka lisäksi tarvitaan varmasti vielä tarkempia yhteisiä ohjeita.

Koska perustietovarantojen viitearkkitehtuurin lukijoina on varsin laaja joukko erilaisissa tehtävissä työskenteleviä kehittäjiä, tulisi esityksessä huomioida se, että dokumentaation lukeminen on asiaan perehtymättömille varsin haastavaa luettavaa ja ymmärrettävää.

Tämän dokumentin Liitteessä 1 on vielä Verotarkastusyksikön erillinen Tietohallintoyksikölle laatima lausunto viitearkkitehtuurin luonnoksesta.

2. Perustietovarantojen viitearkkitehtuuria koskevat yleiset kommentit

Perustietovarantojen viitearkkitehtuurissa esitetyt periaatteet ja ohjeet tietovarantojen tarjoamisesta käyttöön ovat mielestämme yleisesti hyväksyttyjä ja tunnettuja toimintamalleja.

Viitearkkitehtuurissa olisi mielestämme hyvä kuvata myös perustietovarantoihin liittyvät päätöksentekoprosessi sekä siihen liittyvät eri toimijoiden väliset hallintamallit. Tulevaisuudessa uusia tietovarantoja perustettaessa pitäisikin jo ennalta tietää, mikä taho hyväksyy niiden aseman julkisen hallinnon tietovarantojen ekosysteemissä. Toisena esimerkkinä hallintamallin tarpeesta on tilanne, jossa perustietovarantojen rajapintoihin on tarve tehdä muutoksia. Silloin tarvitaan hallinta-

malliin ohjeistusta siihen miten muutosten käyttöönotoista siirtymäaikaan sovitaan.

Tiedon hyödyntäjän prosessiin pitäisi puolestaan sisältyä tietotarpeen ja tiedon käyttötavan kuvaaminen. Tästä seuraa se, että tietovastuullisen prosessiin pitäisi kuulua myös tiedon käyttökirjanpito, ainakin silloin, kun on kyse ei-avoimesta tiedosta.

Ehdotamme, että viitearkkitehtuuriin tarkennetaan miten perustietovarannon ylläpito hajautetaan ja hajautuuko tuolloin myös tietovastuullisen vastuu. Lukijalle jäi myös avoimeksi kuka tällöin vastaa tiedon laadusta ja eheydestä.

Tietojen kopiointi rapauttaa perustietovarantojen perusajatusta, mutta se voi olla käytännön sanelema pakko tiedon hyödyntämisessä. Viitearkkitehtuurista tulisikin selvittää ulottuuko perustietovarannon tietovastuullisen vastuu tuolloin myös varannon kopioihin. Lisäksi viitearkkitehtuurissa tulisi mielestämme kuvata vaatiiko hyödyntämistavan valinta hyväksymismenettelyä tai sopimista vai voiko hyödyntäjä päättää sen itsenäisesti.

Lukijalle ei selvinnyt kuvauksesta miten varmistetaan tiedon laatu ja miten huomioidaan esim. tietoturva tai henkilön suoja tilanteessa, jossa tietojen hyödyntäjä yhdistelee ja jatkojalostaa eri perustietovarantojen tietoja. Ehdotamme, että tätä ohjaavat periaatteet kuvattaisiin viitearkkitehtuuriin. Erityisesti sisältöpalvelujen ratkaisuvaihtoehtoissa, kun käytetään yhteistä tietovarantoa, on erityisen tärkeää huomioida tietoturva sekä tietojen ja niiden muutosten oikeellisuus.

Ehdotamme, että viitearkkitehtuurin luonnokseen tarkennetaan sisältykö tietovastuullisen prosessiin myös tiedon suojaustason määrittäminen.

Ehdotamme, että kohdassa 6.2 kuvattua automaattisen ja integroidun toimintamallin kuvausta tarkennetaan, sillä nyt ero tietovastuullisen kannalta jää tulkinnanvaraiseksi. Ehdotamme, että pohdittaisiin myös voitaisiinko kuvan 10 viesti esittää muulla tavoin.

Mielestämme olisi tärkeää, että viitearkkitehtuurissa kuvattaisiin perustietovarantojen tunnistamisen kriteerit tai siihen lisättäisiin viittaus sinne missä nuo kriteerit on kuvattu. Nyt viitearkkitehtuurissa on tunnistettu joukko kohdealueiden tapahtumatietovarantoja ja lukijalle jää epäselväksi miksi juuri nämä ovat valikoituneet luvun 7 taulukkoon.

Ehdotamme, että luvun 8 viimeistä lausetta tarkennettaisiin siten, että lukija tietää kuinka velvoittava viitearkkitehtuuri on ja miten käsitellään tilanne, joissa on syystä tai toisesta pakottava tarve toimia viitearkkitehtuurin vastaisesti.

Ehdotamme, että pohdittaisiin tarvitaanko luvussa 9 esitettyä kuvaa 16, Loogiset järjestelmäkomponentit sidosryhmittäin. Taulukossa lanseerataan myös rooli Tietovarannon palveluntarjoaja, joka pitäisi mielestämme määritellä myös luvussa 3 Sidosryhmät ja roolit -kohdassa.

Luku 10, Huomioi perustietovarantojen palveluarkkitehtuuri, vaatii mielestämme tekstin ymmärrettävyyden lisäämiseksi tarkentamista. Luvun lopussa on kolme ranskalaisella viivalla merkittyä kohtaa, joissa puhutaan hakemisesta sekä noutamisesta. Näiden ero ei aukea kovin helposti lukijalle.

Ehdotamme lukujen 10 ja 12 tekstiä tarkennettavaksi. Nyt lukujen 10 ja 12 PERA-määrittelyyn liittyvä teksti on ilmaisultaan ristiriitainen ja sen asiasisältö on lukijalle vaikeasti ymmärrettävää. Esimerkiksi luvussa 12.2 PERA-rajaukset, on pelkkä kuva. Mielestämme vaatisi tuekseen tekstiä, jolla kuvan sisältöä avataan.

Luvussa 12.5 Tunnistaminen ja käyttöoikeushallinta, mennään osittain liian tekniselle tasolle, joka ei ole enää viitearkkitehtuurikuvausta (federointi, provisiointi). Ehdotamme, että pohdittaisiin tarvitaanko viitearkkitehtuurikuvauksessa tuon tason sisältöä vai voisiko sen poistaa.

2.1. Perustietovarantojen viitearkkitehtuurin hyödyntäminen

Viitearkkitehtuuri on ylätasoinen peruslinjausdokumentti, joka antaa suuntaa, mutta on kuitenkin pääosin aika karkealla tasolla. Viitearkkitehtuurikuvaus on ehdotettu korjauksin ja täydennyksin mielestämme käytökelpoinen ja hyödyllinen sekä tietojen ylläpitäjille, jakelijoille että hyödyntäjille.

Kuvauksessa pitäisi mielestämme olla kohdassa 2 mainittujen korjauksien lisäksi vielä jakelun ja hyödyntämisen välisen rajapinnan vastuiden ja periaatteiden tarkempaa kuvausta, esimerkiksi mitä pitää huomioida rajapinnan sopimuksissa.

Liitteen 1 sivulla 12 on esitetty, että perustietovarantojen kopiointia tulisi välttää. Joskus kopiointi voi olla nykytilanteessa täysin välttämätöntä erityisesti aikataulukriittisissä suurissa tietomassoissa käsittelevissä prosesseissa. Mielestämme tällaisista tilanteista olisi hyvä kuvata esimerkkejä dokumenttiin, vaikka kohta onkin suositus.

2.2. Perustietovarantojen viitearkkitehtuurin rakenne

Viitearkkitehtuurin käsikirja-muotoinen esitystapa on mielestämme hyvä ja auttaa viitearkkitehtuurin soveltamisessa sekä perustietovarantojen ja niiden palvelujen toteuttamisessa.

Dokumentaation rakenne tuntui kuitenkin kokonaisarkkitehtuuriin vihiä kiytymättömän kannalta monimutkaiselta. Liitteiden suhde päädokumenttiin jäi ensilukemalta helposti epäselväksi. Syntyi vaikutelma että päädokumentit ja liitteet menivät nyt hieman päällekkäin. Toisaalta esim. liitteessä 1 oli tärkeitä ohjeistuslistauksia, jotka voivat helposti jäädä huomioimatta, jos lukee vain päädokumentin. Kuitenkin liitteen 1 kappaleessa 2.4 oli kaksikin ohjeistuslistausta. Näiden keskinäinen suhde jäi helposti lukijalle epäselväksi. Monien eri ohjelistausten esittämisessä on se riski, että niiden käytettävyys heikkenee.

Kokonaisuutena Arkkitehtuurikuvaus on kuitenkin saatu pidettyä riittävän tiiviinä, asiat ryhmitelty edellä mainittuja puutteita lukuun ottamatta

hyvin. Liitteissä on avattu laajemmin tarpeellisia osia. Viitearkkitehtuurin luonnoksesta tulisi kuitenkin vielä tarkistaa ettei päädokumentissa ja liitteissä ole tarpeettomia päällekkäisyyksiä, jotta jatkossa samaa tietoa ei jouduttaisi ylläpitämään monessa dokumentissa.

2.3. Viitearkkitehtuurissa käytetyt käsitteet

Viitearkkitehtuurissa kuvatut käsitteet olivat melko selkeitä ja erillinen sanasto helpotti käsitteiden ymmärtämistä. Mielestämme sanastossa oli kuitenkin muutamia puutteita. Sivun 6 käsitteistössä ei määritellä käsitettä ”perustietovaranto” tai siellä ei ole viittausta siihen mistä käsitteen määrittely on löydettävissä. Jossain kohdin käsitteistö menee mielestämme myös turhan tekniselle tasolle, esimerkiksi kappaleessa 12.5 Tunnistaminen ja käyttöoikeushallinta. Lisäksi tietovarannon/tiedon omistaja –käsitteen määrittely puuttui.

Käsitteiden kuvauksista tulisi selvittää myös ovatko tietovarannon omistaja ja tietovastuullinen toistensa synonyymejä. Käsitteiden kuvauksista tulisi myös selvittää lukijalle kuuluuko jatkojalostettu tieto perustietovarantoon ja voiko tiedon hyödyntäjä olla myös jatkojalostaja.

Luvussa 2 julkisen arkkitehtuurin arkkitehtuuriperiaatteet on kuvattu periaatteiden vaikutuksia. Esitetyt asiat ovat periaatteista seuraavia tai johdettavia toimenpiteitä tai tarkemman tason periaatteita, eivät vaikutuksia.

2.4 Viitearkkitehtuurikuvauksen esitystapa

Mielestämme esitystavan hiomiseen kannattaa vielä panostaa, vaikka teksti olikin pääosin selkeälukeista. Luonnoksen lukemista vaikeutti osittain se, että luonnokseen sisältyi kolme liitettä, mutta kuitenkin liitteidenkin asioita oli käsitelty itse päädokumentissa. Toisaalta esimerkiksi sivulla 10 esitetty taulukko tiivistä asiasisällön hyvin.

Perustietovarantojen viitearkkitehtuurissa esitetyt periaatteet ja ohjeet tietovarantojen tarjoamisesta käyttöön ovat yleisesti hyväksytyjä ja tunnettuja toimintamalleja. Käytetty ohjeen/toimenpideluettelon muoto on mielestämme hyvä, mutta kannattaa vielä kerran harkita ovatko kaikki viitearkkitehtuurin sisältämät taulukot todella tarpeen.

Viitearkkitehtuurin luvussa 12.3 on jo hieman otettu kantaa teknisiin rajapintoihin. Jos dokumentti halutaan pitää puhtaana viitearkkitehtuurina, voisi harkita näiden, sinänsä hyvien kannanottojen, pois jättämistä.

3. Lopuksi

Viitearkkitehtuurin kehittämistä kannattaa mielestämme ehdottomasti jatkaa. Mitä käytännönläheisempi ja hyödynnettävämpi dokumentti on organisaatioiden oman arkkitehtuurin suunnittelussa, sen parempi.

Pidämme luonnoksessa hyvänä seuraavia asioita:

- Luonnoksessa on pyritty tekemään ohjeen hyödyntäminen helpommaksi esittämällä viitearkkitehtuuri konkreettisina ohjelisinä.
- Luonnos sallii erilaisia toteutusvaihtoehtoja. Vaikka siinä painotetaan suosituksia, ei ehdottomasti rajata joitain pois (esim. tiedon kopiointi tiedon hyödyntäjän omiin tietovarastoihin on mahdollista, vaikkakaan ei suositeltavin vaihtoehto).

Jatkossa mielestämme on syytä kiinnittää erityistä huomiota seuraaviin asioihin:

- Tiedon pysyminen laadukkaana edellyttää jatkuvaa laadunvalvontaa. Esim. tiedon säilymiselle eheänä ja ristiriidattomana olisi hyvä olla olemassa menettelyt kaikissa perustietovarantoon liittyvissä prosesseissa. Ehdotamme, että harkittaisiin voisiko se näkyä viitearkkitehtuurissa jopa ihan omana aliprosessinaan.
Kohdassa 8.1. kolmannen kappaleen alussa sanotaan, että tiedon laatu ei ole tietovastuullisen hallinnassa ja että parasta mahdollista laatutasoa ei voida taata. Asian voisi kuitenkin mielestämme ajatella niin, että pyritään mahdollisimman hyvään laatutason ja sitä varten suunnitellaan ja toteutetaan parhaat mahdolliset menettelyt.
- Monien päällekkäisten dokumenttien (päädokumentti ja 3 liitettä, sekä monet viittaukset) käyttö voi johtaa siihen että itse pääsanoma ei välity riittävän selkeänä tai nouse tarpeeksi selkeästi esiin. Ohjeistuksen rakenteeseen olisi hyvä vielä palata ja varmistaa että se on riittävän selkeä ja looginen. Itse asiasältö on toki melko abstraktia ja monimutkaista, joten siitä on haastavaa saada selkeä ja loogista esitystä. Jos haasteista huolimatta onnistutaan löytämään vielä parempi rakenne, niin ohjeen hyödynnettävyys paranee paljon. Pohdintaa voisi auttaa se, että mietittäisiin vielä kerran mikä on se tärkein asia joka lukijan tulisi ymmärtää viitearkkitehtuurista kertalukemalla.

Tietohallintojohtaja

Markku Heikura

Liitteet:

Liite 1, Verohallinnon tarkastusyksikön lausunto viitearkkitehtuurista