

SÄHKÖISTEN VIRANOMAISAINEISTOJEN ARKISTOINNIN JA SÄILYTYKSEN PALVELUT

YHTEENVETO

Arkistolakikityöryhmän aloitteesta koottu SAPA-asiantuntijatiimi ehdottaa, että VM:n ja OKM:n toimesta käynnistetään poikkihallinnollisena yhteistyönä sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilytyksen suunnittelutyö, jonka tekemiseen ministeriöt varaavat tarvittavat resurssit. Työn tuloksena rakentuu uusi sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilytyksen palvelujen kokonaisuus, joka kytkeytyy mm. asianhallintaratkaisuihin. Tavoitteena on luoda prosessi, joka yhtenäistää ja tehostaa toimintamalleja sähköisessä arkistoinnissa osana julkisen hallinnon yhteistä tiedonohjauksen kokonaisuutta. Palvelukokonaisuuden toteutuksessa tulee huomioida yhteentoimivuuden edistäminen julkisessa hallinnossa ja tutkimuksessa sekä palvelujen koko elinkaaren digitalisoituminen, tietojen saatavuus, käyttäjien tarpeet sekä kustannustehokkuus. Nykyisten VAPA- ja PAS-palveluiden pohjalta suunnitellaan uusi korvaava sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilytyksen palvelukokonaisuus, joka otetaan asteittain käyttöön vuosina 2016–2018. Tavoitteena on kustannustehokkaampi, käyttäjäystävällisempi ja avoimemman kehittämisen mahdollistava kokonaisuus.

TAUSTA

ARKISTOLAKITYÖRYHMÄ

Arkistolain uudistamista pohtinut työryhmä luovutti esityksensä arkistolaitosta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriölle vuoden 2015 alussa. Uudistuksen tavoitteena on tehostaa arkistolaitoksen toimintaa. Nykyisellä arkistolailla säädellään mm. viranomaisten asiakirjojen säilyttämistä ja asiakirjahallintoa sekä arkistolaitoksen organisoinnista. Uudistamistarpeet liittyvät mm. tieto- ja viestintäympäristön digitalisoitumiseen.

Julkishallinto on yhä enemmän informaatiohallintoa, joka perustuu sähköiseen tietojenkäsittelyyn, sähköisiin julkisiin palveluihin ja julkishallinnon tietovarantojen monipuoliseen hyödynnettävyyteen. Keskeinen viranomaisten tiedonhallintaa koskeva yleinen sääntely sisältyy lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), arkistolakiin (831/1994) ja lakiin julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011). Em. säädökset ovat syntyneet eri aikoina ja osin eri tarkoituksissa, vaikka sääntelykohde on sama, viranomaistieto. Arkistolain kokonaisuudistusta valmistelevalle työryhmässä ja keskusteluissa OKM:n, OM:n ja VM:n virkamiesten kanssa on päädyttiin siihen, että tavoitteena tulisi olla yleislaki, joka sääntelee tiedonhallintaa ja tietojen käsittelyä julkishallinnossa. Oikeus-, opetus- ja kulttuuri- ja valtiovarainministeriön kansliapäälliköille tehtiin esitys lainvalmistelun jatkamisesta. Kansliapäälliköt ottivat esitykseen myönteisen kannan. ”Arkistolain jatkotyöryhmän” muistio julkistettiin 18.6.2015.

Arkistolainsäädännön uudistuksen tavoitteena on mm. parantaa edellytyksiä turvata kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien tietoaineistojen pysyvä säilyttäminen ja saattaminen tutkijoiden ja muiden tiedontarvitsijoiden käyttöön, kehittää viranomaisten tieto- ja asiakirjahallintoa vastaamaan hyvälle tiedonhallintatavalle nykyisin asetettavia vaatimuksia sekä järkipäistä ja tehostaa viranomaisten toimintaa sekä saada aikaan kustannussäästöjä. Uusi tiedonhallintalaki puolestaan säätelisi tiedon koko elinkaarta, tiedon hallintaa ja tietojenkäsittelyä julkisessa hallinnossa. Laki velvoittaisi nykyistä selvemmin ja tiukemmin viranomaisia parantamaan sähköistä asiointia, hyödyntämään perusrekistereitä ja tietovarantoja sekä varmistamaan tiedon

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Valtiovarainministeriö

TAUSTAMUISTIO

3.6.2015

käytettävyys. Jatkotyössä painopistettä on tarkoitus siirtää julkisuuslaista ja arkistolaista tulevaisuuden tarpeiden arviointiin ja kokonaisnäkemysten muodostamiseen.

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON TARKASTUSKERTOMUS SÄHKÖISESTÄ ARKISTOINNIN EDISTÄMISESTÄ

Tarkastuksessa havaittiin, että hallinnossa syntyvän asiakirjallisen tietoaineiston sähköinen arkistointi ei ole useista kehittämistoimista huolimatta vielä kunnolla vauhtiin. Kun otetaan huomioon, että valtaosa valtionhallinnon asiakirjoista on ollut digitaalisessa muodossa jo neljännesvuosisadan, piti Valtiontalouden tarkastusvirasto tilannetta huolestuttavana.

SAPA-asiantuntijatiimin tavoitteena on suunnitella kokonaistaloudellisesta näkökulmasta kustannustehokas yhteinen ratkaisu viranomaisaineistojen sähköiseen säilyttämiseen VTV:n suositusten mukaisesti (kokonaiskustannuksiltaan riittävän edullinen ja helppokäyttöinen ratkaisu). Pitkän tähtäimen tavoitteena on mahdollistaa viranomaisaineistojen sähköisen säilyttämisen ja yhteisen asianhallinnan kehittäminen yhtenä kokonaisuutena.

ARKISTOLAKIIN LIITTYVÄ NS. TEKNINEN SELVITYSTYÖ JA SAPA-ASiantuntijatiimi

Arkistolakityöryhmän yhteydessä perehdyttiin tietoteknisen toimintaympäristön kehittämistarpeisiin (ns. tekninen selvitystyö). Tämän työn konkretisoimiseksi ja ministeriöiden (VM, OKM) näkemyksen yhteiseksi työstämiseksi muodostettiin ns. SAPA-asiantuntijatiimi (kokoonpano liitteessä 1).

SAPA-asiantuntijatiimi toimi syys-marraskuussa 2014 ja sen tehtäväksi määriteltiin: "Laatia suunnitelma sisältäen vaihtoehdot sähköisen *arkisto/asiakirja-aineiston* vastaanotto-, palvelu ja säilytysjärjestelmän kehittämiseksi ottaen huomioon nykyisen VAPA-palvelun ja sen tilanteen. Suunnitelma tulee laatia yhteistyössä arkistolakityöryhmään liittyvän teknisen selvitystyön kanssa."

KESKEISET KYSYMYKSET

Sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja elinkaaren hallinnan (sekä määräaikainen että pysyvä säilyttäminen) yhteydessä keskeisiksi kysymyksiksi nousivat:

- Onko mahdollista tuottaa yksi yhteinen sähköinen arkistointi- ja säilytyspalvelu, joka täyttää kaikkien viranomaisten arkistointitarpeet? (Vaihtoehtona esim. hajautettu palvelu.)
 - a. Voidaanko palvelun yhteydessä kehittää lisäksi yhteiset prosessit, jotka vastaavat viranomaisen lain velvoittamaan arkistointitarpeeseen ja tukevat viranomaisten omia toimintatapoja?
 - b. Onko yhteinen palvelu (vs. hajautettu palvelu) kokonaistaloudellisesta näkökulmasta kustannustehokas?
- Voiko viranomaisen perustaa tietojärjestelmänsä ja toimintaprosessinsa yhteisen arkistointipalvelun varaan? Voidaanko koko elinkaari hallita sähköisesti mukaan lukien sähköinen allekirjoitus?
- Miten yhteinen palvelu voidaan jatkossa kytkeä osaksi valtioneuvoston yhteistä asianhallintaa ja tiedonohjausta?
- Miten yhteinen palvelu, valtioneuvoston yhteinen asianhallinta ja tiedonohjaus muodostavat yhtenäisen ja yhdenmukaisen kokonaisuuden?

3.6.2015

Muotoiltu: Normaali, Ei
luettelomerkkejä tai numerointia

YHTEINEN NÄKEMYS

SAPA-tiimin yhteiseksi näkemykseksi keskeisiin kysymyksiin muodostui:

- Tavoitteena on luoda yhteiset prosessit, jotka yhtenäistävät ja tehostavat sähköisen säilytyksen toimintamalleja, jotta voidaan muodostaa toimiva yhteinen kokonaisuus viranomaisaineistojen koko elinkaaren hallintaan.
- Yhteinen prosessi tulee kehittää läheisessä yhteistyössä osana julkisen hallinnon yhteistä asianhallintaa ja kytkeä osaksi mm. valtioneuvoston yhteistä tiedonohjausta.
- Asiaa viedään eteenpäin käytännönläheisesti huomioiden ohjaustason muutosprosessit ja perustaan osakokonaisuuksien suunnittelu kokonaisuuden hallintaan.
- Luodaan mekanismi kokonaisuuden hallitsemiseksi ja rahoittamiskäytön keskitetyn budjettirahoituksen avulla.
- Nykyinen VAPA-palvelu korvataan uudella palvelukokonaisuudella, joka otetaan asteittain käyttöön vuosina 2016-2018. Tavoitteena on VTV:n raportin mukaisesti kustannustehokkaampi, käyttäjäystävällisempi ja avoimemman kehittämisen mahdollistava kokonaisuus.

Muotoiltu: suomi (Suomi)

EHDOTUS ETENEMISSUUNNITELMAKSI

SAPA-tiimi ehdotti yllä esitetyn kokonaiskuvan mukaista ratkaisua, joka tulisi viedä konkreettisen toimeenpanosuunnitelman tasolle. Tiimi näki lisäksi seuraavia selvittettäviä asioita:

Hallintamalli:

- Mitkä ovat organisaatioiden vastuut säilyttämisestä digitaalisessa maailmassa? (omistajuuden ja hallinnoinnin kysymys)
- Miten kokonaiskuvan mukaisen ratkaisun toteuttaminen vastuutetaan? (etenemismalli, osaselvitykset, kokonaisuuden koordinointi ym.)
- Miten valtioneuvostotason yhteiset ratkaisut kytkeytyvät julkishallintoon yleisemmin?
- Mitkä ovat tarvittavat lainsäädännölliset toimenpiteet? (asetus/säädösten keinovalikoima ym.)

Toimeenpano

- Millä keinoin voidaan varmistaa ratkaisun toimeenpano? (ml. standardointi ja toteutumisen verifiointi)
- Miten asiassa edetään operatiiviselle tasolle: suunnitelmasta toteutukseen?

Arviointi

- Suunniteltavan palvelukokonaisuuden kokonaistaloudellinen arviointi ja kustannus-hyöty -analyysi

SAPA-tiimi ehdotti selvityshankkeen/työryhmän perustamista ja työn käynnistämistä vuoden 2015 alusta siten, että kokonaiskuvan linjaama suunnittelutyö modularisoidaan osakokonaisuuksiin ja näiden suunnittelutyö hoidetaan VM:n ja OKM:n ohjauksessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Valtiovarainministeriö

TAUSTAMUISTIO

3.6.2015

Suunnittelutyön käynnistäminen

Tältä SAPA-tiimin työn pohjalta ehdotetaan suunnittelutyön käynnistämistä poikkehallinnollisena virkamiesvalmisteluna OKM:n, VM:n, valtioneuvoston kanslian, Kansallisarkiston, kuntasektorin ja CSC:n asiantuntijoiden ryhmässä. Tehtävänä on selvittää tässä muistiossa esitetyt kysymykset ja laatia selvitysten pohjalta toimeenpanosuunnitelma palvelukokonaisuuden toteuttamista varten.

Rahoitus ja resurssit: Kumpikin ministeriö järjestää tarvittavat resurssit selvitysten ja asiantuntijapalvelujen hankintaan. VM vastaa kokousten järjestelyistä ja pöytäkirjojen laadinnasta ja hankkii tarvittavat työn alussa määriteltävät lisäselvitykset. OKM vastaa asiantuntijapalvelun hankinnasta työryhmän tueksi ja suunnitelman laadintaan. Työryhmä kokoontuu 6-7 kertaa ja työskentelee työpajatyypillisesti suunnitelmaa rakentaen. Työhön osallistuvat virastot varautuvat asiantuntijoidensa resurssien kohdistamiseen tähän työhön.

Aikataulu: Tarvittavat lisäselvitykset tehdään 31.12.2015 mennessä. Toimeenpanosuunnitelma laaditaan 28.2.2016 mennessä.

LIITE 1: SAPA-ASiantuntijatiimin työhön syksyllä 2014 osallistuneet virkamiehet ja asiantuntijat

Opetusneuvos Juha Haataja, opetus- ja kulttuuriministeriö
Kehittämispäällikkö Mikko Eräkaski, Kansallisarkisto
Ylitarkastaja Anne Luoto-Halvari, opetus- ja kulttuuriministeriö
Neuvotteleva virkamies Mikael Vakkari, valtiovarainministeriö
Kehitysjohdaja Pirjo-Leena Forsström, CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy
Tutkimusjohtaja Päivi Happonen, Kansallisarkisto
Arkistoneuvos Jaana Kilki, Kansallisarkisto
Neuvotteleva virkamies Jari Kallela, valtiovarainministeriö
Kulttuuriasiainneuvos Minna Karvonen, opetus- ja kulttuuriministeriö
Neuvotteleva virkamies Anne Kauhanen-Simanainen, valtiovarainministeriö
Vanhempi sovellusasiantuntija Satu Tissari, CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy

LIITE 2: SÄHKÖISTEN ARKISTOAINEISTOJEN PALVELUKOKONAISUUS SAPA

VAATIMUKSET

Palvelukokonaisuuden alustaviksi toiminnallisiksi vaatimuksiksi asetettiin seuraavia asioita huomioiden tietohallintolain (2011/634) mukainen tavoite edistää julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja tietohallinnon yleistä ohjaus sekä julkisuuslain (1999/621) mukaista julkisuusperiaatetta, tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa:

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Valtiovarainministeriö

TAUSTAMUISTIO

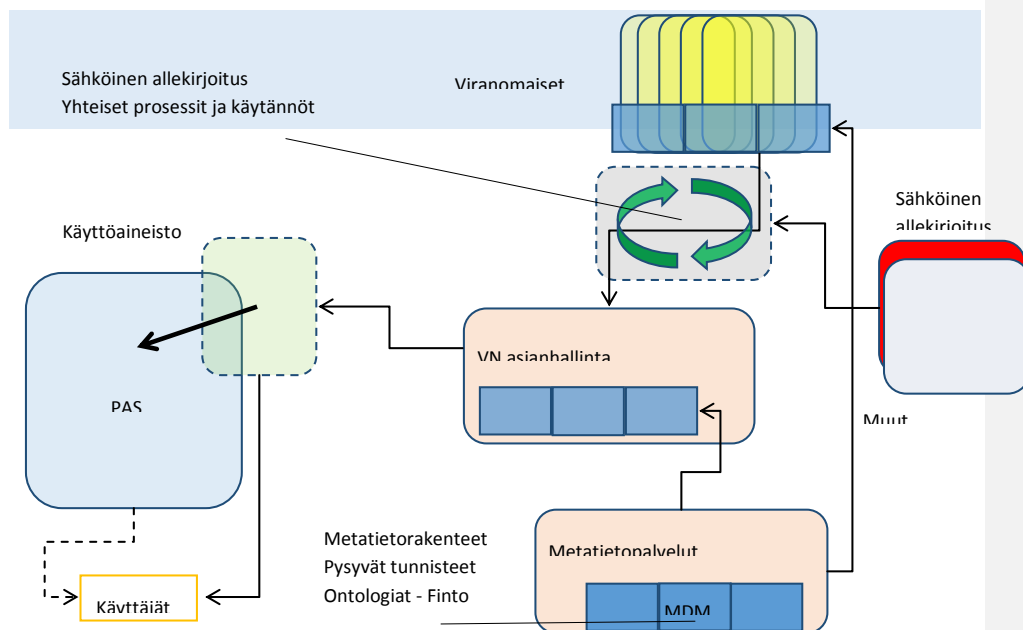
3.6.2015

- Palvelu edistää sähköiseen asianhallintaan ja arkistointiin siirtymistä julkisessa hallinnossa mukaan lukien sähköinen allekirjoitus.
- Palvelu muodostaa keskeisen osan julkisen hallinnon yhteistä sähköistä asianhallintaa ja tiedonohjausta.
- Palvelu tukee osaltaan yhteisiin ja yhdenmukaisiin toimintaprosesseihin siirtymistä koko julkisen hallinnon tasolla.
- Palvelu tukee osaltaan asiakirjatiedon koko elinkaaren hallintaa.
- Yhteinen palvelu on kokonaistaloudellisesti tarkasteltuna kustannustehokkain ratkaisu.
- Palvelu toimii asiakirjatiedoille operatiivisena säilytyspalveluna, jolloin tarvetta organisaatiokohtaisille tai hallinnonalakohtaisille säilytysjärjestelmille ei ole.
- Organisaatio voi siirtää asiakirjatiedot suoraan palveluun ja organisaatio pääsee noutamaan ja käyttämään asiakirjatietoja palvelusta.
- Palvelussa on selkeästi määritelty käyttöoikeuksien elinkaari.
- Palvelu edistää tietoinfrastruktuurin yhteentoimivuutta ja julkisen hallinnon yhteistä tiedonohjausta säädöksillä ohjattujen standardien ja yhteisten palveluprosessien avulla.
- Palvelukonsepti voidaan integroida uusiin palveluihin.
- Asiakirjatietojen siirto ja hakeminen asiankäsittelyjärjestelmästä toimii mahdollisimman automaattisesti ja saumattomasti.
- Palvelun suunnittelussa on huomioitu palvelukomponenttien päivitettävyys.
- Palvelu on suunniteltu käyttäjälähtöisesti ja yhteisöllisyys on huomioitu.
- Palveluun vietyjen aineistojen metatiedot rikastuvat eri prosesseissa elinkaaren aikana ja aineistojen hyödyntämispotentiaali lisääntyy. Rikastavaa metatietoa voi syntyä myös kokonaisuuteen kytkeytyvissä muissa palveluissa.
- SAPA-kokonaisuudessa tulee olla tai hyödyntää seuraavia olemassa olevia palvelukomponentteja:
 - asiakirja-aineistojen vastaanotto ja säilytys/käyttökopioiden sijainti
 - säilyvyyden turvaaminen: aineiston paketointi ja siirto PAS-palveluun
 - käyttöoikeuksien hallinta
 - metatietojen hallinnan työkalut ja prosessit (niiltä osin kun olemassa olevat palvelut eivät niitä tarjoa)
 - avoimet rajapinnat ja yhteentoimivuus mm. Finnan, Finton, Etsimen ja Tutkimus-PASin kanssa
 - kytkentä muihin julkisen hallinnon keskeisiin palveluihin ja kokonaisuuksiin, kuten asianhallinta, julkaisujärjestelmät, kansallinen palveluarkkitehtuuri jne.

KOLME SKENAARIOTA SAPAN KEHITTÄMISEKSI

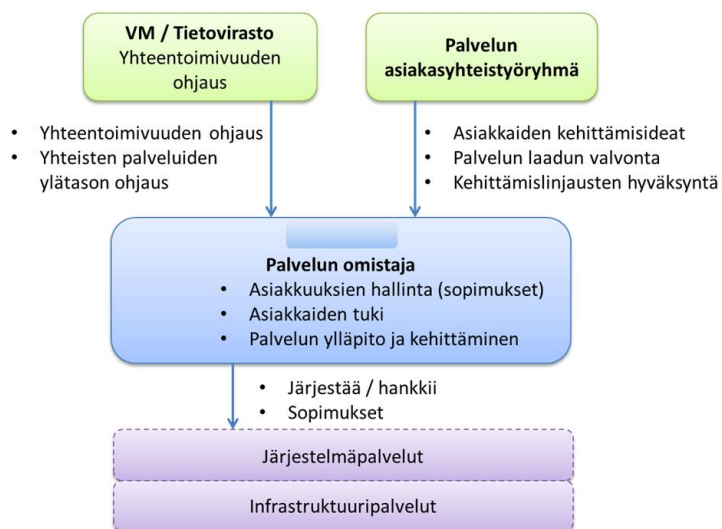
1. Keskitetty ratkaisu, jossa yksi palvelu kattaa laajasti julkishallinnon sähköisesti säilytettävien viranomaisaineistojen elinkaaren hallinnan.
2. Hajautettu ratkaisu, jossa elinkaaren hallinta on useamman toimijan ja palvelun vastuulla. Toimintaa ja kokonaisuutta suunnitellaan JHKA:n ja muun arkkitehtuurityön kautta.
3. Rypäsratkaisu: Hyödynnetään mahdollisimman paljon olemassa olevia tai syntyviä palveluita (kuten KDK:n ja ATT:n), palvelukokonaisuudet ryhmittyvät muutaman pääpalvelun ympärille.

KOKONAISKUVA



Kuva 1: Vihreät nuolet kuvaavat viranomaisten toimintaan liittyvää koko elinkaaren kattavaa sähköistä arkistointia ja säilytystä, joka toteutetaan VN:n asianhallinnan mukaisesti ja edellyttää sähköistä allekirjoitusta. Kokonaisratkaisussa hyödynnetään VM:n metatietopalveluita kuten metatietorakenteita ja pysyviä tunnisteita. Säilytys toteutetaan yhteisten prosessien avulla ja viranomaisten tietojärjestelmät voivat hyödyntää aktiivista käyttöaineistoa kun taas harvemmin käytettyä aineistoa haetaan suoraan PAS-järjestelmästä.

HAHMOTELMA PALVELUN JÄRJESTÄMISESTÄ



Kuva 2: SAPA-palvelun kehittämistä ohjaa VM yhteentoimivuuden varmistamiseksi sekä palvelun tulevat käyttäjät. Palvelun tuottajana voi toimia esim. VALTORI.