



8.3.2016

AM4371
1287/07.01.00/2016

Valtiovarainministeriö

PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

1. Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM066:00/2015 (AM 3432)

LAUSUNTO: SÄHKÖISTEN VIRANOMAISAINEISTOJEN ARKISTOINNIN JA SÄILYTTÄMISEN PALVELUKOKONAISUUS (SAPA)

1 Lausunto

Valtiovarainministeriö on viiteasiakirjan mukaisella lausuntopyynnöllä lausuntopalvelu.fi -palvelun kautta pyytänyt Pääesikunnalta kannanottoa sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilyttämisen palvelukokonaisuudesta.

Pääesikunnan suunnitteluosasto on valmistellut puolustusvoimien osalta oheisen lausunnon yksityiskohtaisine kommentteineen.

Pääesikunta puoltaa alustavasti SAPA -palvelukokonaisuuden toteuttamista julkishallinnon sähköisen arkistoinnin kehittämiseksi ottaen huomioon lausunnon yksityiskohtaisissa kommentteissa havaitut jatkokehittämistä edellyttävät seikat.

Suunniteltua kokonaisuutta voidaan pitää hyvänä, mutta tiettyihin yksityiskohtiin on jatkovalmistelussa kiinnitettävä huomiota. Pääesikunta korostaa erityisesti turvallisuusviranomaisia koskevien salassapitomääräysten huomioimista SAPA -palvelukokonaisuutta suunniteltaessa.

Samoin hankkeen taloudelliset vaikutukset ja henkilöstövaikutukset eri hallinnonaloille on otettava osaksi hankkeen valmistelua välittömästi.

2 Lausunnon yksityiskohtaiset kommentit

2.1 SAPA -toimeenpanosuunnitelma

Yleiset kommentit

Tavoitteena on suunnitella kokonaistaloudellisesta näkökulmasta kustannustehokas ja helppokäyttöinen yhteinen ratkaisu viranomaisaineis-

tojen sähköiseen säilyttämiseen ottaen huomioon sekä valtionhallinnon että kuntien tarpeet. Skenaario II: Kaiken aineiston SAPA. Skenaarioon I verrattuna skenaariossa II lisätään palvelukokonaisuuteen PAS- palvelua täydentävä nopea ja joustava tallennusratkaisu ja aineisto voi olla myös määrääjän säilytettävää tai STIII tasoista. Muutakin kuin Sähke2-mukaista asiakirja-aineistoa voidaan ottaa palveluun. Skenaario I olisi saatava toteutettua ja sen jälkeen olisi ryhdyttävä toimeenpanemaan skenaariota II. Skenaario III on tulevaisuuden visio ja sen suunnittelu ja kehittäminen tulisi aloittaa skenaarioista I ja II saatujen kokemusten pohjalta.

Toimeenpanosuunnitelmasta saa vaikutelman, että vastuu aineistojen hallinnasta ja käyttökunnossa pitämisestä jää aineiston omistajatahalle itselleen. Sivulla 2 mainitaan mm. *"Aineiston omistaja vastaa aineistosta ja siihen liittyvästä tietopalvelusta myös silloin, kun tieto on SAPA-palvelussa"* ja *"Arkistonmuodostaja on tiedon "omistaja" ja velvollinen huolehtimaan tiedon luottamuksellisuudesta, eheydestä ja saatavuudesta"*.

Luvussa 1 mainitaan, että *"SAPA-palvelun käyttöönotto on organisaatioille pysyvästi säilytettävien aineistojen osalta pakollista"*. Epäselväksi jää, millä perusteella tämä pakollisuus muodostuu. Pakollinen, valtakunnallinen, sähköinen pysyväissäilytysjärjestelmä ei ole ensisijainen vaihtoehto turvallisuusviranomaisien osalta. Mikäli viranomaisen on pakollista säilyttää STIV-tason tietoa SAPA:ssa, niin kokonaisuutena siitä muodostuu korkeampi kuin vain STIV-tason aineisto. Käytännössä tällaista aineistoa ei voida ulkopuolisille (kuten kansalaiset) luovuttaa.

Sivulla 3 mainitaan, että *"Aineisto voi olla julkista, salassa pidettävää tai valtionhallinnon suojaustasojen III ja IV mukaista aineistoa. SAPA-palveluun ei tallenneta suojaustasojen I ja II aineistoja"*. Sen sijaan sivulla 2 mainitaan Skenaario I:n kohdalla: *"Aineisto on pitkäaikaiseen säilytykseen suunnattua, Sähke2-mukaiseta, julkista tai STIV-luokiteltua"*. Mitä suojaustasoa kyseinen palvelu siis tulee säilyttämään?

Sivulla 3 mainitaan, että *"Muutos edellyttää rahoitusta ja lainmuutosta"*. Käytännössä mikäli SAPA-palvelu järjestetään arkistolaitoksen yhteyteen, niin se edellyttää arkistolaitokselta riittävästi resursseja myös ohjaukseen, koulutukseen ja viranomaisrajapinnan toteutuksen määrittelyyn.

SAPA-palvelun tulee olla käyttäjille edullinen ja helppo, jolloin palveluun liittyminen on ainakin aluksi vapaaehtoista ja sopimuspohjaista.

SAPA-palvelua suunniteltaessa täytyy ottaa huomioon myös muut valtionhallinnossa meneillään olevat hankkeet, joissa myös valmistellaan

sähköisen säilyttämisen ratkaisuja kuten valtioneuvoston VAHVA-hanke.

Nykytilaa, jossa arkistolaitoksen ja julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan suositukset ovat osin päällekkäisiä, tulee selkeyttää.

Hyvät asiat toimeenpanosuunnitelmassa

SAPA-palvelun yksi keskeinen tavoite on keventää julkishallinnon organisaatioiden tarvetta omien, erillisten aineistojen tallennus- ja pitkäaikaissäilytyspalveluiden kehittämiseen ja ylläpitoon. Skenaariossa II organisaatio voi hyödyntää SAPA-palvelua myös määrääjän säilytettävälle aineistoille. Määrääjän jälkeen SAPA-palvelu huolehtii aineiston hävittämisestä. SAPA-palveluun siirrettävän pysyvän aineiston metatietojen tulee olla semanttisesti yhteensopiva Sähke2-metatietomallin kanssa, Skenariossa II määräaikaikaiselle aineistolle voi olla muita metatietomalleja. SAPA-palvelussa säilytettävä aineisto on vain niiden tahojen käytävissä, joilla on siihen käyttöoikeus.

Haasteet toimeenpanosuunnitelmassa

SAPA-palvelujen käyttöönotto vaatii järjestelmämuutosten/järjestelmäintegraatioiden tunnistamista, määrittelyä ja toteuttamista. Rajapinnan suunnittelun lähtökohdaksi on otettu Sähke2-mukainen VAPA:n siirto rajapinta.

Aineistojen hyödyntämisen osalta lähestymistapana on, että SAPA-palvelu ei tarjoa erillistä käyttöliittymää aineistojen noutoon ja aineistohakuun. Näin ollen hakutoiminnallisuus SAPA-palveluun tulee toteuttaa aineiston nouto- ja hakurajapinnan kautta. Tämä toiminnallisuus voi olla esimerkiksi asianhallintajärjestelmässä, palveluväylän tai muun rajapinnan kautta SAPA-palveluun kytkeytyvässä järjestelmässä, kuten esimerkiksi teknisten aineistojen käsittelyportaaleissa.

Viranomainen on tiedon ”omistaja” ja velvollinen huolehtimaan tiedon luottamuksellisuudesta, eheydestä ja saatavuudesta. SAPA tukee avointen rajapintojen avulla tiedon käytettävyyttä, mutta rajapintaa hyödyntävistä palveluista ja järjestelmistä vastaavat SAPA:aa hyödyntävät organisaatiot.

Viranomainen aineiston omistajana vastaa aineistosta ja siihen liittyvää tietopalvelusta myös silloin, kun tieto on SAPA-palvelussa. Pysyvästi tai pitkäaikaisesti säilytettävän aineiston osalta SAPA-palvelun omistaja voisi kuitenkin sopia aineiston omistajan kanssa omistajuuden siirtymisestä säilyttäjälle. Jos omistajuus siirtyy, niin silloin myös tietopalvelu siirtyy arkistolaitokselle.

Skenaariossa II aineisto voi olla julkista, salassa pidettävää tai valtionhallinnon suojaustasojen III ja IV mukaista aineistoa. Miten on ajateltu aineiston julkiseksi tuleminen tapahtuvaksi? Tulevatko aineistot automaattisesti julkisiksi kun salassapitoaika umpeutuu? Viranomaisilla ei ole tällä hetkellä käytössä välttämättä mitään automatiikkaa tämän toteuttamiseen.

Julkista tehtävää hoitavan organisaation velvollisuus järjestää tietoa-aineistojen pysyvä säilytys käyttäen SAPA:n PAS-palvelua on haastava vaatimus. Tästä seuraisi, että Arkistolaitos ei siirtymäajan jälkeen ottaisi pysyvään säilytykseen muuta kuin sähköistä materiaalia. Tämän näkemykseen mukaan mitään pysyvästi säilytettävää aineistoa ei synny paperimuodossa tai paperiaineisto skannataan digitaaliseen muotoon.

Mahdollista on, että säilyttämisaajan lisäksi palvelussa tarjotaan aineiston erilaisia saatavuuden vasteaikoja, jotta usein käytetty aineisto ja erittäin harvoin käytettävä aineisto saadaan tallennetuksi käyttötarpeen kannalta kustannustehokkaasti. Kuka nämä erilaiset saatavuuden vasteajat määrittelee? Kuka määrittelee sen, mikä aineisto on usein käytettyä ja mikä harvoin käytettyä? Miten otetaan huomioon julkisuuslain määrittelemät palveluajat?

Kommentit ja huomiot palvelukokonaisuuden vaikutuksiin luku 3

Luvussa 3.1 mainitaan termi ”operatiivinen tallennus”, sen merkitys jää tekstiyhteydessä epäselväksi.

Luvussa 3.1 viitataan nykyiseen arkistolain 14 §:än, jossa ”pysyvästi säilytettävät asiakirjat on siirrettävä Kansallisarkistoon ja arkistonmuodostaja vastaa aineiston siirtokuntoon saattamisesta. Siten pysyvästi säilytettävän aineiston osalta SAP-palvelun käyttöön syntyy velvoite - - - ”. Tässä viittauksessa on ristiriita, kun otetaan huomioon, että nykyjärjestelyssä paperimuotoisten asiakirjojen osalta myös vastuu tietopalvelun järjestämisestä siirtyy Kansallisarkistolle aineistojen luovutuksen yhteydessä. SAPA-palvelussa kuitenkin on viranomaiselle suunniteltu jätettävän melko huomattava vastuu aineiston tietopalvelun ja käytettävyyden turvaamisesta.

Luvussa 3.3 on lueteltu Skenaariossa I toteutettavat palvelut. Luettelossa mainitaan ”aineiston tallentamisen ohjailu”. Mitä tämä palvelu pitää sisällään, jää epäselväksi.

Skenaarion I toteutukseen suunnitellut 5 henkilötyövuotta/vuosi vaikuttaa erittäin pieneltä resurssilta tämän laajuisen palvelun toteuttamiseksi koko julkishallinnolle.

Kommentit ja huomiot lainsäädännön muutostarpeisiin luku 4

Luvussa käydään läpi erilaisia lainsäädännön muutostarpeita. Tekstissä todetaan, että "Arkistolaitoksen vastuulla olisi palvelun järjestäminen". Tämän palvelun järjestämisen tarkempi sisältö jää epäselväksi. Sisältääkö tämä arkistolaitoksen tarjoama palvelu käyttöönoton tukea, määrittelyä, koulutusta, valmiita ohjeita, kehittämistä, käyttöliittymän ja SAPA-järjestelmän kehittämisen toimeenpanoa, aineiston siirtämiseen liittyvien ongelma- ja virhetilanteiden selvittämistä, teknisten ongelmien selvittämistä, käyttäjätukea, käyttäjäopastusta, tiedottamista, tietoturvallisuuteen liittyvien rajapintojen määrittelyä ja toteuttamista jne?

Positiivista suunnitelmassa on, että SAPA-palveluun liittyvä pitkäaikais säilytys (PAS) olisi maksutonta. Palvelukonseptiin sisältyy kuitenkin paljon määrittelemättömiä ja epäselviä seikkoja, joista helposti muodostuu erilaisia sivukuluja viranomaiselle (ks. edellinen kohta).

Kommentit ja huomiot palvelukokonaisuuden toimeenpanoon luku 5

VAPA-palvelu ei saavuttanut odotettua käyttäjämäärää viranomaisaineistojen osalta. Millä tavoin on arvioitu, että SAPA saavuttaisi nämä tavoitteet ja paremman tuloksen?

3 SAPA -arkkitehtuurikuvaus

Yleiset kommentit ja huomiot arkkitehtuurikuvaus-dokumenttiin

SÄHKE2-normin voimassaoloa on jatkettu määräajan. SAPA-arkkitehtuurikuvauksessa viitataan (sivu 4), että "SAPA-palveluun siirrettävän pysyvän aineiston metatietojen tulee olla semanttisesti yhteensopiva Sähke2-metatietomallin kanssa". Onko Sähke2-määrittelyn elinkaarta suunniteltu jatkettavan vai millä metatietomallilla viranomaisaineistoja tulevaisuudessa voidaan siirtää SAPA-palveluun?

Sivulla 8-9 mainitaan "Media (ulkoinen) ja tiedotusvälineet, joilla on tarve viranomaisaineistojen hakuun ja noutoon. Näillä organisaatioilla ei ole suoraa integraatiomahdollisuutta SAPA-palveluun, vaan asiointi tapahtuu viranomaisten asiankäsittelyjärjestelmien kautta". Tämän rajapinnan toteuttaminen jää epäselväksi.

On myös huomioitava, että turvallisuusviranomaisilla on sen luontoisia julkisia asiakirjoja, jotka saattavat suurena kokonaisuutena yhteen liitetynä käytännössä muodostaa turvallisuusluokitellun kokonaisuuden (tiedon kasaantumisvaikutus). Tämä on ongelma tietopalvelussa, mikäli

ulkopuolinen toimija, kansalainen, median edustaja tai vieraan vallan edustaja pyytää laajaa asiakirjakokonaisuutta, vaikkapa tietyn viranomaisten kaikkia julkisia asiakirjoja.

Valtionhallinnossa ja julkishallinnossa ylipäätään on paljon erilaisia toimijoita, joiden tuottamat asiakirja-aineistot ovat varsin erityyppisiä. Joillain toimijoilla on vain julkista aineistoa, kun taas erityisesti turvallisuusviranomaisten aineistoista valtaosa on salassa pidettävää aineistoa. SAPA -palvelun toteuttamisen mahdollistavat järjestelmät voivat varmasti teknisesti olla samanlaisia julkisen ja salassa pidettävän aineiston osalta, mutta näiden pitää olla erillisiä kokonaisuuksia ja pystyä toimimaan erilaisissa tietoturvan näkökulmasta suojatuissa ympäristöissä.

Turvallisuusviranomaisten ylläpitämää VAHTI -ohjeistuksen mukaista tietoaineistoturvallisuutta ja tietoaineistojen luottamuksellista viranomaiskäsitteilyä ei saa vaarantaa pakottamalla turvallisuusviranomaiset lainsäädännön muutoksilla käyttämään yhteisiä julkisia palveluita tietoaineistojensa säilyttämiseksi suojaamattomassa ympäristössä. Tämä vaarantaisi turvallisuusviranomaisten perustehtävän toteuttamisen monin tavoin. Täytyy huomioda, että turvallisuusviranomaisia ohjaa tietoaineistojen käsittelyn osalta myös muu erityislainsäädäntö kuin asiakirjallisen tietoaineiston pysyvästä säilyttämisestä määräävä arkistolaki. SAPA-palvelun osalta ohjaava lainsäädäntö ei voi olla ristiriidassa turvallisuusviranomaisia ohjaavan muun lainsäädännön kanssa.

Kommentit ja huomiot hallintamalliin luku 5

Sivulla 22 on vastuunjakotaulukko. Taulukossa ei ole kuitenkaan tunnistettu tahoa, joka vastaa aineiston käyttökunnossa pitämisestä ja konvertoinnista pitkäaikaissäilytyksessä. Kyseisessä taulukossa on yläsarakeessa mainittu ”Ohjaavat viranomaiset”, mutta niille ei ole tunnistettu taulukossa minkäänlaista roolia.

Kommentit ja huomiot kustannus- ja hyötytarkasteluun luku 6

Kustannuksia arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös se, että osa aineistosta syntyy edelleen yksinomaan paperilla. Lisäksi viranomaisilla on runsaasti vanhaa paperiaineistoa, jota ei käyttötärpeestä ja resursseista johtuen tultane koskaan digitoimaan. Sen vuoksi niiden säilyttämiseen, hallinnointiin, käyttökunnossa pitämiseen ja tietopalvelun järjestämiseen on yhä edelleenkin tulevaisuudessa varattava sekä taloudellisia että henkilöstöresursseja. SAPA-palvelu ei tule ratkaisemaan näitä kysymyksiä.

Asiaa Pääesikunnan suunnitteluosastolla hoitaa asianhallintajohtaja Janne Mykrä (0299 510 568).

Puolustusvoimien strategiapäällikkö
Kenraalimajuri Timo Kivinen

Apulaisosastopäällikkö
Eversti Petri Mattila

Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu.

LIITTEET

JAKELU

TIEDOKSI