



TIPO/TIVA/Marjut Vuorinen

2.3.2016

Valtiovarainministeriö
lausuntopalvelu.fi

Lausuntopyyntö (VM066:00/2015): sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilyttämisen palvelukokonaisuus.

Valtiovarainministeriö pyysi lausuntoa sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilyttämisen palvelukokonaisuudesta. Kiitämme mahdollisuudesta lausua luonnoksesta sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilyttämisen palvelukokonaisuus.

Kysymys 1: Puollatko SAPA-palvelukokonaisuuden toimeenpanoa? Puollan muutoksin (muutokset kuvattu muualla lausunnossa).

Kysymys 2: Miten ehdotettu julkisen hallinnon yhteinen arkistointipalvelu vaikuttaisi organisaatiossasi? Kustannuksia säästyisi selvästi.

SAPA toimeenpanosuunnitelma:

Yleiset kommentit ja huomiot

Tavoite on kannatettava ja palvelukokonaisuuden riippuvuudet on hyvin tunnistettu. Keskeistä on aineistojen ja tietojen käytettävyys, saatavuus ja avoimuus. Skenaario III on jäsentymättömin ja suuririskisin, mutta myös tavoiteltavin skenaario. Onnistuessaan se mahdollistaa todellisen sähköisen tiedonhallinnan ja säästää organisaation kuluja pitkällä aikavälillä.

SAPA:n käyttö on julkisorganisaatiolle hyödyllistä varsinkin aineistojen pitkäaikais- ja pysyväissäilytyksen suhteen. Suurin muutos organisaatioiden toimintaympäristöön tulee jos palvelu kattaa myös määrääjän säilytettävät aineistot ja erityisesti myös SÄHKE2-normin ulkopuolelle jäävät aineistot. Jää kuitenkin epäselväksi sopiiko palvelu myös tutkimusaineistoille ja rekistereille, joiden metatiedot ovat erilaisia ja siirrettävien aineistojen massat ovat suuria. Todennäköisesti julkisorganisaatioilla on jatkossakin oltava omat aineistojen tallennus- ja säilytysratkaisunsa, josta aineistot voidaan siirtää SAPA:an.

Toisaalta SAPA:n käyttöönotto voi olla vaikeaa ellei mahdollonta jos palvelu ei kata jo ensi vaiheessa suojaustaso III-tasoisia aineistoja. THL:n kommentit tarkemmin arkkitehtuurivaihtoehtojen kuvauksen yleiset kommentit ja huomiot kohdassa.

Kansallisella tasolla on syytä huomioida jo olemassa olevat säilytyspalvelut ja suunnitteilla olevat kuten Tutkimus-PAS. Mikä on niiden suhde SAPA-palveluun?

Kommentit ja huomiot palvelukokonaisuuden vaikutuksiin (luku 3)

On järkevää hyödyntää mahdollisimman paljon SAPA-palvelussa jo olemassa olevia teknisiä ratkaisuja mikä samalla nopeuttaa palvelun käyttöönottoa. Lisäksi on hyvä huomioida voimassa olevat kansalliset ja myös kansainväliset standardit ja suositukset.

www.thl.fi



TIPO/TIVA/Marjut Vuorinen

2.3.2016

Kustannusäästöä SAPA:an liittyvälle organisaatioille ei ole kunnolla perusteltu vaan viitataan vain VAPA-laskelmiin vuodelta 2009. Kustannustehokkaampaa on hyödyntää mahdollisimman paljon kansallista palveluväylää ja toteuttaa SAPA-rajapinta organisaatiokohtaisesti eikä jokaiseen organisaation järjestelmään erikseen. THL:n kommentit ja huomiot kustannuksista ja hyödyistä tarkemmin arkkitehtuurivaihtoehtojen kuvauksen 6 luvun kommentteissa.

Kommentit ja huomiot lainsäädännön muutostarpeisiin (luku 4)

SAPA-palvelun eri toimijat ja roolit tulee selkeästi vastuuttaa ja samalla varmistaa aineistojen koko elinkaaren hallinta. Palvelun rahoitus pitää varmistaa ja siinä tehtävässä VM:llä on parhaat edellytykset. Laajempi ohjaava rooli on jo osittain ollut arkistolaitoksella, mikä rooli voisi olla luonteva myös SAPA:n suhteen.

Arkistolaitoksen tulisi jatkossa vastaanottaa omistukseensa organisaatioiden aineistoja nykyistä nopeammin. SAPA-palvelujen velvoittavuus on syytä huomioida lainsäädäntömuutoksia suunniteltaessa. Toisaalta palveluun liittymiseen ei kaikilla organisaatioilla ole vielä valmiuksia, joten jonkinlainen siirtymäkausi olisi tarpeen. Palvelujen maksullisuus vähentää palvelun kiinnostavuutta.

Kommentit ja huomiot palvelukokonaisuuden toimeenpanoon (luku 5)

Julkishallinnon sähköisten aineistojen säilyttämiseen tarkoitettua vastaanottopalvelua ei tällä hetkellä ole, joten hyödyntämällä valmiita teknisiä ratkaisuja ja palvelut voisi palvelun ottaa käyttöön nopeallakin aikataululla.

Kysymys 3: Arvioi vaiheistuksen tarpeellisuus ja kiireellisyys: Laajin skenaario III tarvitaan, skenaariot I ja II eivät riitä.

Kommentit ja huomiot palvelukokonaisuuden hallintaan ja ylläpitoon (luku 6)

Uusien hallintorakenteiden perustamiseen tulee suhtautua kriittisesti ja mietittävä voiko sen sijaan olemassa olevia rakenteita hyödyntää. Liiallista byrokratiaa pitää välttää. Kohdealueen vastuualueeksi ehdotetaan arkistointia, mutta järkevämpi tarkastelualue olisi vähintään sähköinen säilyttäminen ja sähköinen arkistointi.

Kysymys 4: Mikä on oikea taho ohjaamaan sähköisen arkistoinnin kokonaisuutta: VM ja arkistolaitos yhdessä.

SAPA arkkitehtuurikuvaus:

Yleiset kommentit ja huomiot

Lausunnoilla olleet SAPA:n arkkitehtuurivaihtoehtojen kuvauksesta ja toimeenpanosuunnitelmasta puuttuu itse palveluun ja sen käyttöön kohdistuva riskienarvio ja uhkamallinnus. Jokaisen esitetyn skenaarion kohdalle tulisi tehdä riskinarviot ja uhkamallinnus, sekä riskit, että mahdolliset uhat eroavat skenaariokohtaisesti jonkun verran, ja niillä on suora korrelaatio palvelun luotettavuuteen, käytettävyyteen ja niillä saattaa olla vaikutusta eri organisaatioiden haluun käyttää palvelua. Mitä enemmän moduuleja palveluun rakennetaan ja mitä keskitetympää tiedon tallentaminen on, sitä suurempi vaikutus erilaisilla häiriöillä (tahattomat tai tahalliset) yksittäisten organisaatioiden toimintaan. Lisäksi mitä lähemmäs palvelu tulee organisaatioiden jokapäiväistä toimintaa (skenaariot 2 ja 3) sen aikakriittisempi palvelun toimintavarmuus tulee olemaan. Jos palvelua käytetään pelkästään arkistoitavan tiedon (skenaario 1) säilyttämisen sen aikakriittisyys organisaation tai yhteiskunnan toiminnan kannalla ei nouse niin korkealle. Kuten kybermaailman esimerkit ovat osoittaneet (esim. hyökkäykset valtionhallinnon yhteiseen julkaisualustaan), mitä keskitetympiä palvelut ovat, sitä laajempia häiriöiden vaikutukset,

www.thl.fi



TIPO/TIVA/Marjut Vuorinen

2.3.2016

ellei näitä asioita jo suunnitteluvaiheessa kunnolla oteta huomioon. Tietyissä tilanteissa hajauttaminen on toimintavarmuuden osalta parempi ratkaisu. Eri riskien ja uhkien tunnistamiseksi tulee tehdä yllä mainitut arviot suunnittelun tueksi.

Modulaarinen ja skaalattava lähestymistapa (skenaariot 1-3) on hyvä ja kannatettava. Skenaarioissa toivoisi kuitenkin kattavammin otettavan kantaa miten eri moduulit todellisuudessa voidaan toteuttaa esitetyissä aikatauluissa ja olemassa olevien ratkaisujen puitteissa. THL:n näkemyksen mukaan ensisijaisena tarpeena on saada sähköinen arkistointipalvelu, johon pitkään tai pysyvästi säilytettävät aineistot voidaan toimittaa. Vasta toissijaisena tarpeena on operatiivinen säilytyspalvelu lyhyemmän aikaa säilytettävälle aineistolle. Lisäksi organisaatioiden on THL:n arvion mukaan joka tapauksessa säilytettävä ja ylläpidettävä omia säilyttämisympäristöjä jatkossakin SAPA:sta huolimatta, joten Skenaario 2 esitetyssä muodossa ei välttämättä ole kaikille sopiva. Skenaarioihin 2 ja 3 on lisäksi vaikea ottaa kantaa kuvausten yleisyyden takia.

Esitetyissä vaihtoehtoissa tulee hyvin vahvasti esille asiakirjallisen tiedon säilytys, mutta muun tyyppiset aineistot (rekisteriaineistot, tutkimusaineistot ym.) on jätetty huomattavan paljon vähemmälle huomiolle. THL korostaa, että jotta palvelu saavuttaa sille asetetut tavoitteet ja odotetun käyttöasteen on jo suunnitteluvaiheessa syytä kiinnittää entistä enemmän huomiota myös muihin kuin asiakirjallisiin aineistoihin. Esimerkiksi tutkimusaineistoilla ja muilla rekisteriaineistoilla on omat ongelmansa, joista ei saada kiinni, ellei niihin kunnolla perehdytä ja eri tarpeet oteta huomioon suunnittelussa ja arkkitehtuurikuvauksissa.

Lisäksi SAPA:n tulisi pystyä toimimaan myös kustannustehokkaana asiakirjallisen tiedon kuljetusväylänä, jolloin välttyään point-to-point integraatioiden tekemiseltä. Tällä tavalla esimerkiksi THL:ssa aineistoja vastaanottava voi lukea ne suoraan SAPA:sta asetettujen käyttövaltuusmäärittelyiden avulla. Olennaista on, ettei SAPA tarjoa operatiivisia käyttöliittymiä vaan hyvin määritellyt rajapinnat.

Asianhallintajärjestelmän sijaan olisi selkeämpää puhua operatiivisista järjestelmistä, sillä myös ne voivat sisältää SAPA-palveluun sopivaa asiakirjallista tietoa.

Skenaario I

Skenaarion ratkaisu on myös laajennettava kattamaan ST III-aineistot pitkäaikaissäilytyksessä. Todellisuudessa asiankäsitteily ja muissa ympäristöissä käsitellään laajasti sekä ST IV että ST III-luokan tietoja. Aineistojen tai tietojen kategorinen erottelu suojatasoon perustuen ei ole mielekästä eikä kaikilta osin edes mahdollista niin käytännön kuin lainsäädännön tasolla. Palvelu tulee rakentaa tukemaan ST-III aineistoja suoraan. Erittäin suuri osa THL:n käsittelemistä ja arkistointia kaipaavista tiedoista sijoittuu ST III-tasolle. Ratkaisu vaikuttaa suoraan THL:n ja sen kaltaisten aineistontuottajien mahdollisuuteen, halukkuuteen ja kyvykkyyteen käyttää kyseistä palvelua. Skenaario 1 ei ole järkevä ilman ST III säilytystä.

Skenaario II

Skenaarion jako ST III-ympäristöön ja muuhun on keinotekoinen ja ei ole mielekäs tai edes toimiva tapa toteuttaa tiedon kategorisointi ajatellussa ympäristössä (ks. kommentti skenaario 1). Tämän takia ympäristöjen suunnittelu tulisi lähteä toiminnallisista lähtökohdista ja tunnistaa ne todelliset tilanteet miten sekä asiakirjallista, että muuta tietoa oikeasti käsitellään ja rakentaa ympäristöt sen mukaan. Esimerkiksi yksi asia saattaa sisältää täysin julkista tietoa, ST IV-tietoa sekä ST III-tietoa. Lisäksi asiakirja saattaa valtaosin olla julkinen, mutta vain pieni osa sen sisältämästä tiedosta on esim. ST III-tasoa. Säilytyksen pilkkominen ja asiayhteyden rikkominen tuntuu vaikealta tavalta, joka myös tuo mukanaan arvaamattomia lisäkuluja hankkeeseen. Parhaat ja käytännöllisimmät ratkaisut saadaan pitämällä asiat yksinkertaisina. Esitettyä parempi vaihtoehto on se, että tietojen säilytysympäristöt alun alkaenkin rakennetaan vastaamaan ST III-ympäristöjä oikeilla, riittävillä ja todellisuuteen nähden tarkoituksenmukaisilla turvaratkaisuilla.

Skenaario III

Skenaariossa jää epäselväksi mitä tarkoitetaan kuvatulla pilvitallennuksella. Tarkoitetaanko sillä kaupallista pilvialustaa, pilvitallennuspalvelua vai jotakin muuta? Periaatteessa kaikkia palvelussa esitettyjä komponentteja voidaan esim. toteuttaa ns. pilvialustan päälle, joko omassa tuotannossa tai kaupallisessa. Skenaariossa (kuva 8)

www.thl.fi



TIPO/TIVA/Marjut Vuorinen

2.3.2016

esitetty jako ST III-säilytyspalveluun (määräaika) ja ST III-säilytyspalveluun (ST III-tason aineisto) jää myös epäselväksi mitä ratkaisulla ajetaan takaa. THL toistaa näkemyksensä, että säilytyspalveluiden suunnittelu tulee perustua käytännön toimintaan ja sitä tukevaan ratkaisuun (ks. kommentit skenaariot 1 ja 2).

Kommentit ja huomiot hallintamalliin (luku 5)

Kommentit ja huomiot kustannus- ja hyötytarkasteluun (luku 6)

Kustannuslaskelmia on esitetty lausunnolla olevassa materiaalissa kahdessa kohtaa. Kustannuslaskelmien todellisuuteen on vaikea tässä yhteydessä syvällisemmin ottaa kantaa, mutta ne vaikuttaisivat kaipaavan hieman lisätyötä ja tarkempaa selvittämistä. Dokumentissa "SAPA-arkkitehtuurivaihtoehtojen kuvaus" kustannusarviot esitetään sivuilla 23 - 26 ja dokumentissa "SAPA: Toimenpanosuunnitelma" tarkempia laskelmia esitetään sivuilla 5 - 7. Molemmissa dokumenteissa kustannuksia esitetään eriävällä tavalla, mikä myös johtaa lukijaa harhaan. Yleisesti ottaen vaikuttaa siltä, että kustannuksista halutaan antaa edullisempi kuva kuin mitä ne todellisuudessa ovat. Arkkitehtuurivaihtoehtojen kuvauksessa SAPA:n välittömän toteutuksen kustannuksiksi on esitetty (s. 25) n. 2,8 milj. € 12 vuodelle (pois lukien henkilökustannukset). Arkkitehtuurivaihtoehtojen kuvauksen sivun 6 kustannustaulukossa selviää, että (vastaava?) kokonaiskustannus 12 vuodelle on n. 4 - 6 milj. € (pois lukien henkilökustannukset).

Ylijohtaja


Marina Erhola

Kehittämispäällikkö


Marjut Vuorinen