



JulkICT-osasto

SAPA -pilottiprojektin loppuraportti

Sisällys

YHTEENVETO	2
1 JOHDANTO.....	3
2 SAPA JA LUPAPISTE	6
3 DIGITAALISEN AINEISTON SIIRTO SAPA -PALVELUUN	9
4 SAPA -PALVELUN TIETOPALVELUT	12

Yhteenveto

SAPA pilottiprojekti tehtiin valtiovarainministeriön toimeksiannosta tarkoituksena selvittää sitä, miten SAPA -palvelu ja sen käytön edellytykset soveltuvat kuntien tarpeisiin sekä mitä se toiminnallisesti edellyttää yksittäisen kunnan kannalta. Pilotti toteutettiin työpöytätyöskentelynä, johtuen siitä, ettei varsinaista pilotoitavaa SAPA -palvelua ole toistaiseksi olemassa. Konkreettiseksi tapausesimerkiksi valittiin hyvin monenlaisia digitaalisia aineistoja – joista suurin osa on myös pysyvästi säilytettävää –, sisältävä kunnan rakennusvalvonnan lupaprosessi. Pilotissa hyödynnettiin ko. ajankohtana n. 200 kunnan hyödyntämä, kaupallisesti tarjottava Lupapiste -palvelu.

Pilotin tulosten perusteella SAPA -palvelun kannalta keskeisiä havaintoja ovat ainakin seuraavat:

1. Digitaalisten aineistojen siirrettävyyden kannalta keskeinen SAPA:n asettama kyvykkyysvaatimus on, että palvelua hyödyntävän toimijan tulee tuottaa siirtopaketit SAPA -palveluun suorittamalla SÄHKE2 - mukainen paketointi. Pilotissa ei käsitelty paketoinnin toteuttamiseen liittyviä teknisiä vaatimuksia tai myöskään rekisteritietojen siirron edellytyksiä.
2. Kansallisarkisto on esittänyt SÄHKE2-vaatimukset digitaalisessa muodossa olevan aineiston koko elinkaaren aikaisten metatietojen kerryttämiselle. SAPA -palvelua koskevan ns. markkinaselvityksen tulosten perusteella kuitenkin verraten pienessä osassa olemassa olevaa aineistoa (erityisesti kuntien asianhallintajärjestelmien ulkopuolella) on huomioitu tämä vaatimus aineiston elinkaaren osalta.
3. Projektissa käsitellyn rakennusvalvonnan lupaprosessin digitaalisen aineiston osalta esiin nousi, että keskimääräisestä arkistoitavasta asiakirja-aineistoista poiketen ko. aineistojen alkuperäisformaatit ovat usein tietosisällöltään huomattavasti rikkaampia kuin tyypilliset arkistoformaatit, kuten PDF/A tai IFC (esim. 3D -mallit tai erilaisia koodistoja sisältävät paikkatietoaineistot). Alkuperäisformaattien käytettävänä säilymistä ei sinänsä voida taata, mistä johtuen Kansallisarkisto on linjannut arkistoformaateiksi edellä mainitut. Tähän kuitenkin liittyy myös kysymys digitaalisesti arkistoidun aineiston mahdollisesta arkistofunktiota – siis palvelulla tutkimusta – laajemmasta hyödyntämisestä, so. asetetaanko säilyttämiselle myös muita tavoitteita. Kokonaan erillinen asia on se, onko tämä ylipäänsä SAPA -palvelun missioon kuuluva asia.
4. Ensimmäisiä siirtoja SAPA -palveluun on tarkoitus pilotoida vuoden 2017 jälkipuoliskolla (Q4) ja palvelun julkistus (säilytystoiminnon osalta SÄHKE2 -mukaisena siirrettynä) vuoden 2018 alussa. Siirrettyyn aineistoon kohdentuvia aineisto- ja tietopalveluja on hankkeistettu alustavasti vuodelle 2019. Kuten todettiin myös SAPA -palvelun markkinaselvityksessä, mikäli tietopalvelulle ei aseteta ensi vaiheessa korkeita vaatimuksia – mikäli metatietojen laadulliset vaatimukset pidetään keveinä ja siirtävät organisaatiot tuottavat itse ainakin siirtymäkauden ajan ao. digitaaliseen aineistoon kohdistuvat tietopalvelut –, on kuntien kyvykkyys ja valmius siirtää merkittäviä määriä pysyvästi säilytettäviä aineistoja SAPA -palveluun oleellisesti suurempi.

1 Johdanto

1.1 Projektin tausta

Julkishallinnon asianhallinnan ja arkistoinnin toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi viimeksi kuluneiden 25 vuoden aikana. Hallinnon prosesseja on kehitetty ja digitalisoitu useissa projekteissa, hankkeissa ja ohjelmissa. Tietojärjestelmien käyttöönotto ja alkujaan digitaalisen ("syntysähköisen") aineiston määrän kasvu on vaikuttanut arkistoinnin ja asianhallinnan toimintatapoihin. Sähköisen arkistoinnin ja asianhallinnan kehittämisen sekä toimintatapojen uudistamisen on odotettu osaltaan tehostavan julkisen hallinnon toimintaa, tuottavan säästöjä sekä lisäävän tuottavuutta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto laati vuonna 2014 tuloksellisuustarkastuskertomuksen sähköisen arkistoinnin edistämisestä.¹ Tarkastuksessa havaittiin, että hallinnossa syntyvän asiakirjallisen tietoaineiston sähköinen säilyttäminen ei ole useista kehittämistoimista huolimatta päässyt kunnolla vauhtiin. Kun otetaan huomioon, että merkittävä osa valtionhallinnon asiakirjoista on ollut digitaalisessa muodossa neljännesvuosisadan, on tilanne huolestuttava.

Edellä kuvatussa tilanteessa valtiovarainministeriö nimitti opetus- ja kulttuuriministeriön tukema työryhmän syksyllä 2015 selvittämään digitaalisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilyttämisen palvelukokonaisuutta (SAPA). Siinä on otettu huomioon hallitusohjelman tavoitteet, yhteentoimivuuden edistäminen julkisessa hallinnossa sekä palvelujen koko elinkaaren digitalisoituminen, tietojen saatavuus, käyttäjien tarpeet sekä kustannustehokkuus.

SAPA:n suunnittelun lähtökohtana on ollut mahdollistaa viranomaisaineistojen sähköisen säilyttämisen ja asianhallinnan kehittäminen yhtenä, yhteisenä kokonaisuutena. Suunnittelussa on hyödynnetty Kansallisarkiston aiemman ns. VAPA -palvelun (VAstaanotto- ja PALvelujärjestelmä) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön PAS -palvelun (PitkäAikaisSäilytyspalvelu) kehittämisessä saatuja kokemuksia, samoin kuin olemassa olevia kotimaisia ja kansainvälisiä malleja.

Työryhmän työskentelyn aikana nousi esiin merkittävä haaste – kattava kokonaiskuva sähköisen arkistoinnin nykytilasta julkishallinnossa puuttui. Uuden ja laajan palvelukokonaisuuden suunnittelu ja päätökset sen toteuttamisesta edellyttävät luotettavia vaikutusarvioita sekä kustannus-hyötyanalyysiä. SAPA -palvelun tavoitteena on perustua asiakastarpeeseen ja sen hyvää tuntemukseen.

Osana em. asiakastarpeen kartoitusta SAPA -palvelun tuloksellista ja vaikuttavaa toteutusta ja käyttöönottoa varten, laadittiin syyskuussa 2016 - helmikuussa 2017 ns. markkinaselvitys sähköisen arkistoinnin nykytilasta ja ennakoidusta tulevasta kehityksestä Suomen julkishallinnossa. Selvityksessä kerättyä tilannekuvaa analysoimalla saatiin taustatietoa asiakastarpeesta päätöksentekoon ja suunnitteluun mahdollista kansallista julkishallinnon sähköistä arkistointia koskevasta palvelusta. Tämän selvityksen jatkona todettiin tarpeelliseksi konkreettisesti kartoittaa sitä, mitä SAPA -palveluun liittyminen tarkoittaa ja edellyttää erityisesti kuntien näkökulmasta. Aiemmat sähköisen arkistoinnin kansalliset ratkaisut, kuten VAPA, ovat olleet ensisijaisesti tai jopa yksinomaan, olleet suunnattu valtionhallinnon toimijoille. Kuntakentän moninaisuus tuo uudenlaisia haasteita sekä SAPA -palvelun tuottajalle, että sen asiakkaille.

1.2 Projektin tavoite ja toteutus

Projektin tavoitteeksi asetettiin selvittää ja kuvata:

- Miten SAPA -palvelu toimii ja mitä se edellyttää (toiminnallisesti) kuntasektorin kannalta.
- Pitkäaikaisesti ja pysyvästi sähköisesti säilytettävän asiakirjallisen aineiston digitaalisen arkistoinnin siirtoprosessi ja toimintatavat; sekä

¹ Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 11/2014. Sähköisen arkistoinnin edistäminen.

- Digitaalisen aineiston siirto- ja säilytysprosessiin liittyvien tietojärjestelmien toiminnalliset vaatimukset yleisellä tasolla.

Projektissa esimerkkiaineistona käytettiin pilottiorganisaationa toimineen Järvenpään kaupungin Solita Oy:n (sittemmin Evolta Oy:n) tuottamassa Lupapiste.fi -palvelussa (www.lupapiste.fi) säilytettäviä kaupungin rakennusvalvonnan lupaprosessin digitaalisia aineistoja. Pilotin ja sen kohteena olevien sähköisesti säilytettävien aineistojen valinnassa ei pyritty kattavaan edustavuuteen (esim. tiedostomuodot) vaan ennen kaikkea pilotin laajuuden hallittavuuteen.

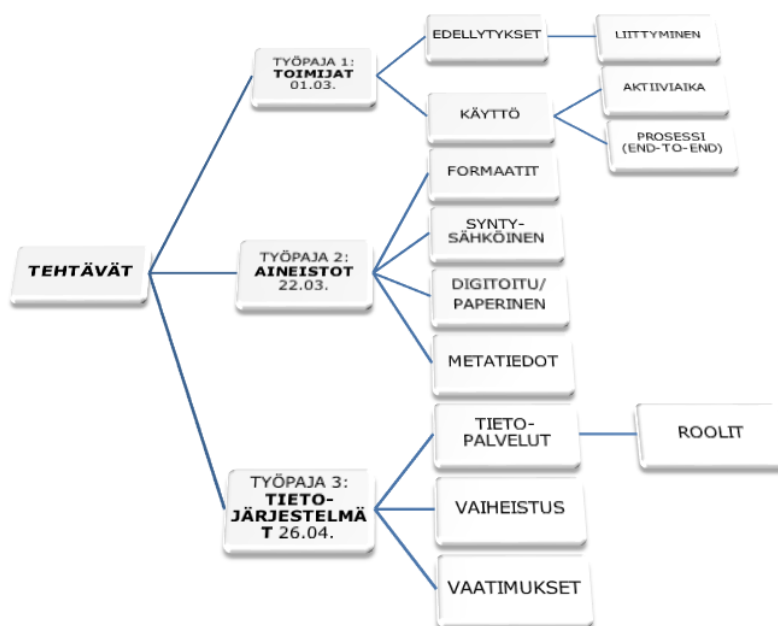
Sähköisellä säilyttämisellä tarkoitettiin pilotissa sähköisessä muodossa olevan, aineiston aktiivivaiheen ohittaneen, määräjän (tässä pitkäaikaisesti) tai pysyvästi säilytettävän aineiston säilytystapahtumaa. Yleiskielessä tälle synonyyminä usein toimii sähköinen arkistointi. Asiakirjalliseen aineistoon voivat sisältyä myös kuvat ja rakennuspiirustukset, audiovisuaaliset materiaalit, kartat, rekisterit ja tietokannat sekä 3D-mallit, joita kaikkia esiintyy myös rakennusvalvonnan aineistoissa.

Pilottiprojekti toteutettiin helmi-toukokuussa 2017 ensisijaisesti projektiryhmän työpajatyöskentelynä sekä työpajojen välillä etätehtävinä. Projektiryhmässä olivat alla taulukossa 1 nimetyt henkilöt ja organisaatiot.

Nimi	Organisaatio	Rooli
Jari Kallela	Valtiovarainministeriö	ohjausryhmän pj, projektipäällikkö
Tuula Seppo	Kuntaliitto	ohjausryhmän jäsen
Markus Merenmies	Kansallisarkisto	asiantuntija
Mirja Kakkonen	Järvenpään kaupunki	asiantuntija, pilottikunnan edustaja
Nina Eerikäinen	Kansallisarkisto	asiantuntija; työpaja 1
Ilkka Mattila	Solita Oy / Evolta Oy	Lupapiste -palvelun edustaja
Katja Suomilammi	Kansallisarkisto	asiantuntija; työpajat 2-3
Mikko Eräkaski	Kansallisarkisto	asiantuntija; työpaja 3
Simo Reipas	FCG International Oy	konsultti
Krista Zaher	FCG International Oy	konsultti

Taulukko 1. Projektioorganisaatio

Projekti eteni aikataulullisesti sekä sisällöllisesti kuvan 1 mukaisesti.



Kuvio 1. Projektin toteutus

1.3 Projektin liittymät ja rajaukset

Pilottiprojektiin tehtiin sen toimeksiantoa selventämään joukko rajauksia sekä tunnistettiin liittymiä SAPA -palvelun kannalta.

Keskeisin rajausta projektin kannalta oli, ettei pilottia voitu toteuttaa muuten kuin ns. työpöytämallina. Varsinaista SAPA -palvelua ei toistaiseksi ole olemassa. Projektin tehtäviä ei voitu siten pilotoida suhteessa konkreettiseen toteutukseen. Projektin tehtävänä ei myöskään ollut määrittää tai kuvata tietojärjestelmin koskevia teknisiä tai yksityiskohtaisia toiminnallisia vaatimuksia. Jälkimmäisiä käsiteltiin ensisijaisesti toimintamallitasolla.

Projektin ja SAPA -pilotin kannalta merkitykselliseksi todettiin paperiaineistojen digitointitoiminnalle asetettavat toiminnalliset vaatimukset, esimerkiksi metatietojen kannalta. Kunnat ovat tehneet viime vuosina merkittävässä määrin juuri rakennusvalvonnan aineistojen digitointia, joten teemaa oli luontevaa käsitellä ko. pilotin yhteydessä.

Projektissa lisäksi tarkasteltiin liittymää (tulevan) SAPA -palvelun sekä aineistoa siirtävän organisaation (tässä Lupapiste -palvelua käyttävän kunnan) tiedonohjaussuunnitelmien välillä. Samoin tarkasteltiin liittymiä mahdollisiin tiedonohjausjärjestelmiin.

Lupapiste -palvelua hyödynnettiin pilotissa paitsi siksi, että useat kunnat käyttävät sitä, samoin kuin johtuen sen digitaalisten aineistojen monimuotoisuudesta (mm. useita tiedostomuotoja). Rakennusvalvonnan lupaprosessin digitaalisten aineistojen siirtäminen SAPA -palveluun ei kuitenkaan edellytä kunnalta Lupapiste -palvelun käyttämistä tai ko. aineistojen siirtämistä sen kautta SAPA -palveluun.

2 SAPA ja Lupapiste

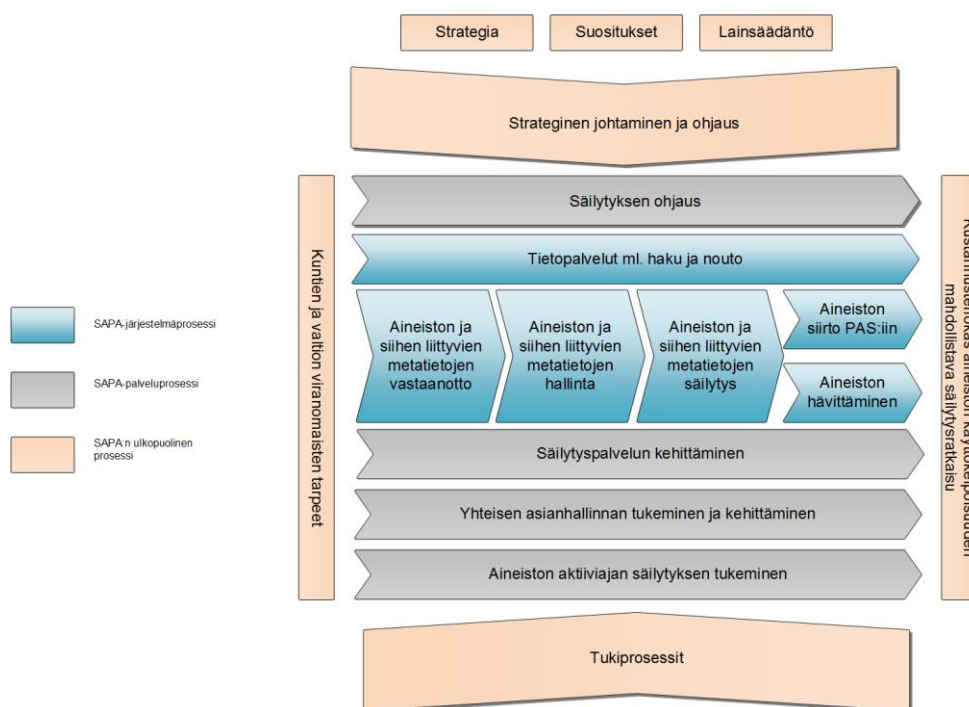
2.1 SAPA -palvelu

Valtiovarainministeriön asettaman SAPA -työryhmän mukaan sähköisten asiakirjallisten aineistojen pysyvän säilyttämisen vaatimukset ovat välittömästi ratkaistavissa Kansallisen digitaalisen kirjaston pitkäaikaissäilytyspalvelua (KDK-PAS) edelleen kehittämällä.² KDK-PAS -palvelun kehittämisessä on tarkoitus keskittyä koko julkishallinnon pysyvästi säilytettävään asiakirjalliseen SÄHKE -muotoisen³ digitaalisen ja digitoidun aineiston vastaanottamiseen ja säilyttämiseen. Osana em. kehittämistä päätettiin myös pilotoida KDK-PAS:n palveluja sopivalla kunta-aineistolla, mitä tavoitetta tämä projekti on toteuttanut.

SAPA -palvelun on toimeenpanosuunnitelmansa mukaisesti tarkoitus sisältää seuraavat pääpalvelut:

- Tietopalvelut (ensisijaisesti aineiston haku ja nouto);
- Aineiston ja siihen liittyvien metatietojen vastaanotto, hallinta ja säilytys;
- Aineiston paketointi ja siirto pysyvään säilytykseen PAS -palveluun; sekä
- Määräaikaisesti säilytettävän aineiston hävittäminen.

Kuviossa 2 esitetään SAPA -palvelun prosessikartta, jota on hyödynnetty viitteellisesti myös tässä pilottiprojektissa.



Kuvio 2. SAPA -palvelun prosessikartta

² Valtiovarainministeriö, Sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilyttämisen palvelukokonaisuus. SAPA-toimeenpanosuunnitelma. http://www.hare.vn.fi/uploads/21210/249774/lausunto-pyynto_20160217141501_249774.pdf.

³ Sähke -muotoisuus tarkoittaa Kansallisarkiston esittämiä vaatimuksia lainsäädännöstä ja arkistoinnista johtuvista metatiedoista ja sovellettavista tiedostoformaateista.

Aikataulullisesti projektissa lähtöoletuksena oli, että. SAPA -palvelu (KDK-PAS -palvelun laajenus) kykenisi ottamaan vastaan ensimmäisiä konkreettisesti palvelua pilotoivia digitaalisten aineistojen siirtoja syksyllä 2017.⁴

Kesäkuussa 2017 annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen ”Asiakirjallisen aineiston digitoinnista ja arkistoinnista vain sähköisenä” mukaan ”opetus- ja kulttuuriministeriö määrittää yhteistyössä valtiovarainministeriön ja Kansallisarkiston kanssa asiakirjallisen aineiston digitoinnissa ja arkistoinnissa tarvittavan kokonaisarkkitehtuurin sekä toimintamallit ja toimenpiteet tietojärjestelmien kehittämiseksi. Julkisen hallinnon yhteinen hallinnon prosesseja tukeva ja sähköisen arkistoinnin takaava palvelukokonaisuus (SAPA) otetaan käyttöön vuonna 2018.”⁵

2.2 Lupapiste -palvelu

Evolta Oy:n operoima Lupapiste -palvelu (www.lupapiste.fi) on Solita Oy:n yhdessä ympäristöministeriön kanssa kehittämä ns. yhden luukun palvelu rakentamisen lupien sähköiseen asiointiin. Lupapiste kattaa rakennusvalvonnan, kunnallistekniikan sekä ympäristötoimen lupa-asiointiin. Palvelu kokoaa kunnan viranomaisen, luvanhakijan, suunnittelijat ja muut rakentamisen hankkeiden osapuolet yhteen, ennakkoneuvonnasta hankkeen loppumiseen ja arkistointiin (ns. Onkalo -palvelu) saakka. Palvelua käyttää toukokuussa 2017 noin 200 kuntaa, mistä johtuu, että sen vaikutuspiirissä on arviolta yli 60 prosenttia suomalaisista.

Lupapiste tarjoaa myös digitointipalvelua yhdessä Analogia Oy:n kanssa, joka on erikoistunut kuntien rakennusvalvonta-aineistojen digitointiin.

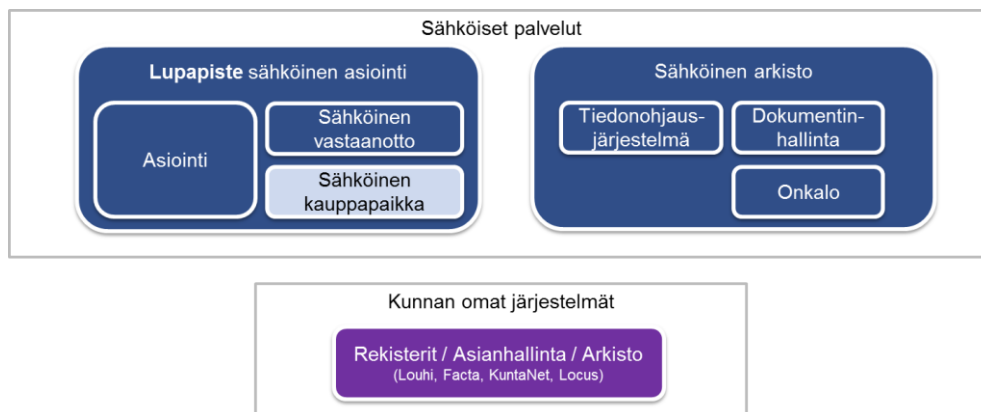
SAPA -palvelun kannalta Lupapiste -palvelun kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti seuraavat Lupapisteen ratkaisut:

- Palvelulla on oma tiedonohjausjärjestelmänsä, jolla hallitaan tiedonohjaussuunnitelmaa (TOS), ja jossa on kuvattu yhteiset rakennusvalvonnan menettelyt. Projektissa ei kuitenkaan erityisesti tarkasteltu Lupapisteen TOS:n sisältöä tai rakennetta SAPA:n kannalta.
- Palveluun tallennetulle asialle ja asiakirjalle luetaan automaattisesti SÄHKE2 -mukaiset metatiedot tiedonohjaussuunnitelmasta.

Vastuu Lupapisteessä olevasta aineistosta säilyy sen tuottajaorganisaatiolla (kunnalla). Kunnille on palvelussa tarjolla tiedonohjaussuunnitelman runko, jota ne voivat muokata edelleen tarpeisiinsa sopivaksi – suunnitelmat ovat kuitenkin tehtävätasolla pääosin yhteneväiset. Asiakirjat talletetaan PDF/A -formaattiin, asiointi ja käsittely tapahtuvat tälle ns. arkistokappaleelle. Arkistokappale on tarjottavissa palvelun arkiston (ns. Onkalo) kautta viranomaiskäyttäjille. Palveluihin kuuluu myös sähköinen kauppapaikka, jonka kautta kunnat voivat myydä tuotteitaan kansalaisille ja yrityksille. Palvelukokonaisuus muodostuu siten Lupapiste.fi:n sähköisestä asiointista, sähköisestä arkistosta, sekä kuntien omista järjestelmistä kuvion 3 mukaisesti.

⁴ Aikatauluarvio on Kansallisarkiston pilottiprojektissa sitomattomana esittämä.

⁵ <http://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f80542c95periaatepaatos>



Kuvio 3. Lupapiste -palvelu ja sen yhteys kuntien järjestelmiin

3 Digitaalisen aineiston siirto SAPA -palveluun

Opetus- ja Kulttuuriministeriön Kansallinen Digitaalinen Kirjasto (KDK) -hanke on kirjastojen, arkistojen ja museoiden yhteinen hanke, jossa kehitetään yhteisiä ratkaisumalleja ja palveluita sekä digitaalista säilyttämistä, että tietopalvelua varten. KDK:n yhteydessä toteutettu PAS -palvelu on Kansallisarkiston hyödyntämä ratkaisu aineistojen pysyvään säilytykseen. Rooliin sisältyy toiminnan yhdenmukaisuuden ylläpito ja tukipalvelujen tuottaminen. Arkkitehtuurinen kehitys on tuonut yhteen kirjastojen, museoiden ja tms. toimijoiden arkistojen järjestelmiä ja tuonut tarpeen luoda näille toimijoille yhteiset pelisäännöt, jotka KDK on määritellyt.⁶

SAPA:n roolina teknisesti tarkastellen puolestaan on sähköisesti säilytettävien aineistojen vastaanotto, ns. METS -konversio, käytöhallinta sekä palveluohjaus asiakkaiden käyttöliittymien (kuten Lupapiste) sekä varsinaisen säilytyspalvelun KDK-PAS:n välillä.

SAPA- palveluun liittymisen yhteydessä ei ole tarkoitus arvioida organisaation tai sen tietojärjestelmien kyvykkyyttä sähköisessä säilyttämisessä.⁷ Käytännön vaatimuksena on kyky tuottaa em. Sähke -määräyksen mukainen siirtorakenne ("SÄHKE2 -kuori").⁸ Paketin tekninen validointi olisi kulloisenkin siirron yhteydessä SAPA:n vastuulla. SAPA:n palvelulupaus olisi näin "päätearkistona" vastaanottaa paketti ja kuitata se siirtäjälle vastaanotetuksi. Mikäli pakettia ei hyväksytä validointivaiheessa, sen hylkäämisestä tiedotetaan siirtäjälle. Tällöin joudutaan joko palauttamaan myös siirtopaketti siirtäjälle tai siirtäjän ei ole tullut poistaa siirtämäänsä aineistoa ennen kuin on saanut SAPA -palvelun kuittauksen siirtopaketin hyväksymisestä.

Sähke -määräyksen mukaisen siirtorakenteen valmistelu olisi siis siirtävän organisaation, kunnan, vastuulla. Pilotissa ennakoitiin pakettimuodostuksessa saattavan olla jossain määrin haasteita. Lupapiste -palvelu ottaa vastaan asiakkailtaan metatiedoiltaan sekä tiedostomuodoiltaan hyvin kirjavaa aineistoa, joille kaikille ei ole tehtävissä PDF/A -muunnosta. Säilytettävän digitaalisen aineiston hyödynnettävyyden sekä periaatteellisemmin SAPA:n roolin kannalta merkityksellinen kysymys on, siirretäänkö arkistokelpoisten aineistojen lisäksi alkuperäisessä tiedostomuodossa olevia. Esim. rakennuspiirroksissa alkuperäistiedosto voi olla sisällöllisesti huomattavasti rikkaampi kuin siitä tehty PDF/A -muunnos. SAPA ottaa lähtökohtaisesti vastaan myös alkuperäiset tiedostot, mutta siirtopakettiin tulee sisältyä aina niistä arkistokelpoinen (esim. PDF/A) -muunnos.

Muodollisesti SAPA -palveluun liittyminen on sopimusperusteinen tapahtuma, jonka yksityiskohdista tai edes SAPA -palvelua edustavaa sopimusosapuolta ei ole vielä määritetty. Lähtökohtana on, että palveluun liittyminen ja sinne aineiston siirtäminen (säilyttäminen) on maksutonta asiakkaille (kuten kunnille).

⁶ Esimerkkinä METS -formaatti (Metadata Encoding & Transmission Standard). KDK on määritellyt METS:n pitkäaikaissäilytykseen siirrettävän aineiston paketointi- eli niputustavaksi. SAPA -palvelun (so. ei siirtävän organisaation kuten kunnan) suorittamassa paketoinnissa käytetään METS -formaattia (<http://www.loc.gov/standards/mets/>). Tämän prosessin mukaisesti tarjottavien palveluiden tehtävä on saada sähköisesti säilytettävät aineistot yhteismitallisiksi suorittamalla ns. SÄHKE2 -kuoren mukainen METS -standardin mukaisen paketin muodostaminen.

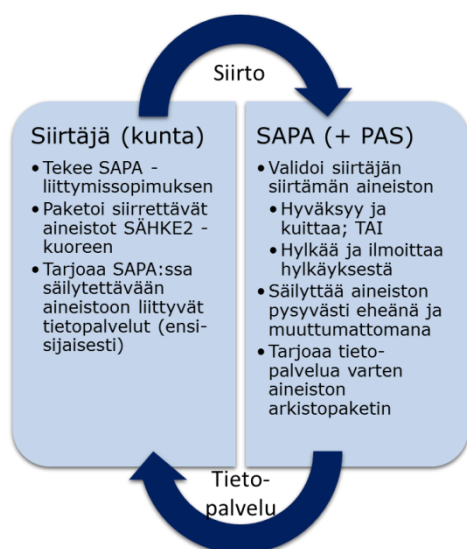
⁷ SAPA -palvelua edeltäneen ns. VAPA -palvelun kohdalla tämä siirtävän organisaation ja sen tietojärjestelmien sähköisen säilyttämisen kyvykkyuden arviointi koettiin sekä hallinnollisesti raskaaksi että tietojärjestelmien osalta palvelun leviämistä rajoittavaksi tekijäksi. Kansallisarkisto luopui opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksestä vuonna 2015 valtionhallinnon sähköisten aineistojen vastaanottoa ja säilyttämistä varten käytössä olleesta VAPA -palvelusta.

⁸ Sähke -normi esittää toiminnallisia ja metatietovaatimuksia, sekä myös, miten toiminnan tulee tuottaa metatiedot. SAPA -palveluun siirrettäessä aineistossa tulee olla kaikki ne metatiedot, jotka ovat Sähke -skeeman mukaan pakollisia, muutoin siirto pysähtyy virheellisenä. Vastaanotto ei kuitenkaan ota kantaa siihen, miten ko. metatiedot ovat syntyneet. Pilotin kohteen tietojärjestelmissä ei siten täydy olla kaikkia niitä metatietojen tuottamisen toimintoja ja rakenteita kuin Sähke -normissa on esitetty. Käytännön tasolla kyse on esim. toimenpidetietojen metatiedoista ja muista prosessin yksityiskohdista. Olennaisia ovat kontekstiin liittyvät metatiedot ja niiden kattavuus.

SAPA -palvelun kannalta tässä pilotissa on keskitytty pysyvästi säilytettävään digitaaliseen aineistoon. Tämä viittaa myös siihen, että kunnan on tullut ennen itse siirtotapahtumaa tehdä kaikkien siirrettävien aineistojen säilytysajoista ja muusta seulonnasta tarvittavat päätökset. Nämä toiminnot ovat Kansallisarkiston erikseen ohjeistamia, eikä niihin puututtu projektissa.⁹

Prosessi tiedon muodostuksen suunnitelmasta, SAPA -palveluun liittymiseen sekä aineiston passiivivaiheeseen (esim. päätynyt hanke tai purettu rakennus) on kuvattu kuviossa 4. Lupapisteessä aineisto todennäköisesti jäisi myös palvelun omaan arkistoon (Onkaloon). Se ei kuitenkaan takaa aineiston jatkuvaa saatavuutta. Aineisto todennäköisesti edelleen haettaisiin käyttöön Lupapiste -palvelun omasta arkistosta, mutta tämä on toistaiseksi täsmentämättä. Lupapiste toimii myös aineiston myyntipalveluna, jollaista funktiota ei SAPA:lle ole suunniteltu.

Siirtotapahtumia on tarkoitus voida suorittaa niin usein kuin on tarkoituksenmukaista, ei kuitenkaan yksittäisiä asiakirjoja vaan niiden ”kokonaisuuksia”, asioita. Tarkoituksenmukaisuuteen voi



liittyä esim. se, ettei kuitenkaan siirretä pakettikooltaan niin suuria kokonaisuuksia, että tietoliikennekapasiteetista johtuen siirtotapahtuma kestää pitkään. Siirtoja on samoin tarkoitus voida tehdä myös ”offline”, fyysisellä medialla (yksinkertaisimmillaan muistitikulla). Pilotin yhteydessä selkeimpänä ratkaisumallina pidettiin organisaatiokohtaisten tai yleisten siirtoikkunoiden määrittämistä, sillä myös vastaanottavan pään tulee kyetä valvomaan siirtotapahtumaa ja tarvittaessa tarjoamaan siihen liittyvää tukipalvelua.

Siirtotapahtuma ei sellaisenaan ota mitenkään kantaa säilytettävien digitaalisten aineistojen tietopalveluiden tuottamiseen tai siihen kuka on ”vastuussa” tiedosta (siirtoon usein yhdistettyä omistajuuskysymystä ei asiaan todellisuudessa liity; asiakirjoilla ei ole varsinaista omistajaa). Erityisesti tietopalveluihin tuottamiseen otetaan kantaa seuraavassa luvussa.

Kuvio 5. Eri osapuolten vastuut

Aineistojen digitointi

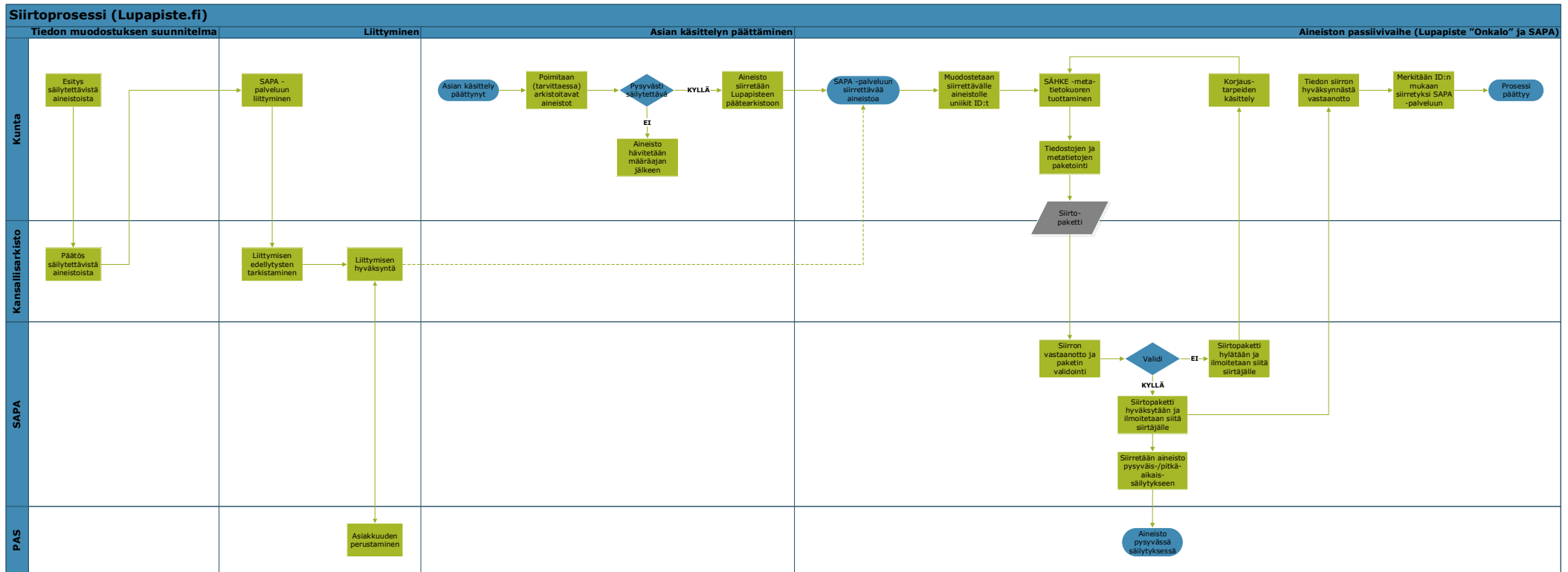
Lupapiste -tapauksen yhteydessä pilottiprojektissa käsiteltiin myös aineistojen digitointia SAPA -palvelun näkökulmasta. Lupapiste -palvelun yhteydessä on erillisen palveluntarjoajan toimesta toteutettu merkittäviä määriä rakennusvalvonnan aineistojen digitointia, jotka aineistot mahdollisesti siirrettäisiin edelleen SAPA -palveluun. Lupapiste -palveluun on siirretty pilottikohteena toimeen Järvenpään kaupungin omana työnä sekä osin erillisen palveluntarjoajan toimesta merkittäviä määriä rakennusvalvonnan digitoitua aineistoa, jotka mahdollisesti siirrettäisiin edelleen SAPA -palveluun.

Kansallisarkistolla on oma digitoimista käsittelevä työryhmänsä, joka antaa linjauksensa alustavasti vuoden 2019 aikana. Kansallisarkisto on määritellyt paperiaineistojen digitoinnille vaatimukset,¹⁰ joiden mukaiset aineistot ovat myös SAPA -palvelun kannalta hyväksyttäviä ja palveluun siirrettävissä..

⁹ Ks. <http://www.arkisto.fi/fi/palvelut/julkisen-hallinnon-saehkoeiset-palvelut/saehke-maeaeraeykset> ja <http://www.arkisto.fi/fi/palvelut/julkisen-hallinnon-saehkoeiset-palvelut/seulontaesityslomake>.

¹⁰ <http://www.arkisto.fi/uploads/normit/valtiorhallinto/suosituksset/Arkistolaitoksen%20vaatimukset%20digitoitulle%20aineistolle.pdf>

(13)



Kuvio 4. Aineiston siirtoprosessi

4 SAPA -palvelun tietopalvelut

Tietopalveluiden tuottamisen kannalta keskeinen kysymys on käytettävä metatietomalli. Meta-tietojen osalta toistaiseksi noudatetaan Sähke -vaatimuksia. Tulevina vuosina näitä vaatimuksia on tarkoitus uudistaa. Lupapisteessä tapauksessa merkityksellisiä aineistoja kuvailevia metatietoja ovat Sähke -vaatimuksissa esitettyjen metatietojen lisäksi mm. osoite- ja kiinteistötiedot, tunnukset kuten rakennustunnus, luvanhakijoiden tiedot, karttakoordinaatit sekä 3D -malleja koskevat kuvailevat tiedot. Yhtenäistä, kaiken kattavaa metatietokuvausten mallia ei ole käytettävissä. Samoin mahdolliset ulkoiset koodistoviittaukset ovat haastavia, sillä koodistotkin muuttuvat ajan myötä, jolloin niiden kunkin ajanhetken versiot tulisi säilyttää viittausten toimivuuden varmistamiseksi. Toimintamallia tähän tai myöskään vastuita ei ole määritelty. Pilotissa tätä ei pidetty käytännössä toteuttamiskelpoisena johtuen em. yhteisten rakenteiden puutteesta.

Aiemmassa SAPA -palvelun markkinaselityksessä puolet vastanneista organisaatioista kannatti sitä, että SAPA -palvelun tulisi vastata tietopalvelujen tuottamisesta aineistojen säilytysvastuun ohella. Vastaavasti toinen puoli puolsi, että tietopalvelufunktion tulisi säilyä alkuperäisellä aineistot tuottaneella tai niitä hallinnoineella / niistä vastanneella organisaatiolla. Jälkimmäiseen kantaan esitettiin erityisesti perusteena se, että tietopalveluiden tuottaminen useimmiten edellyttää myös ainakin jonkin tason ymmärrystä aineiston sisällöstä.¹¹

Kansallisarkiston tarjoaman tietopalvelun tehtävänä on käytännössä tietopalvelupyynnöstä toimittaa säilytettävä aineisto käyttökelpoisessa ja muuttumattomassa muodossa sitä pyytävälle ja tarvittaessa sen käyttöluvan omaavalle. Mikäli tietyillä aineistokokonaisuuksilla tai arkistonmuodostajilla on jo olemassa asiakaskäyttöliittymä järjestelmiinsä, jollainen myös Lupapiste on, tulisi tämä ensisijaisesti jatkossakin säilymään asiointikanavana. Tapauksissa, jossa valmista kanavaa ei ole tai se on poistunut, tulee myös SAPA -palvelun kyetä tarjoamaan asiakkaan käyttöliittymä. Asiaan liittyy Kansallisarkiston tietopalvelun uudistaminen, mikä prosessi on meneillään. SAPA:ssa tietopalvelu ei silti tulisi tarkoittamaan ”yhden luukun palvelua”, vaan palvelua tuotetaan usean kanavan kautta ja organisaation toimesta.

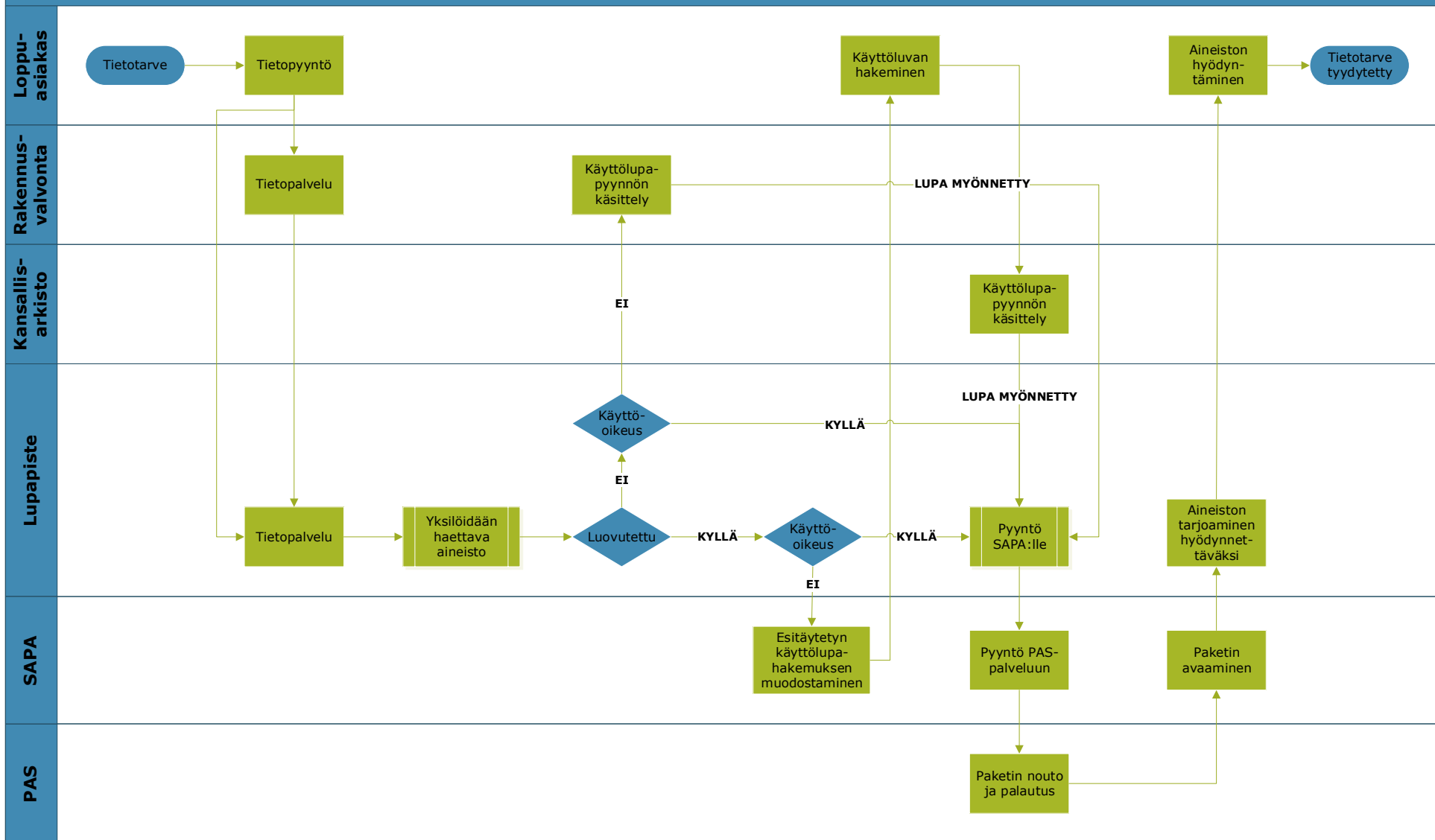
Kuviossa 6 on kuvattu Lupapisteessä tapauksessa prosessi loppuasiakkaan (kansalainen / kuntalainen tai esim. tutkija-asiakas) tietotarpeesta sen tyydyttämiseen. Kuviossa on myös huomioitu käyttöluvallisten digitaalisten aineistojen osalta se, missä käyttöluvan käsittely tapahtuu. Kuvion mukaisesti, mikäli tietopalveluvastuu on aineistojen siirron yhteydessä tai erikseen sovittu Kansallisarkistolle – so. aineistot on ”luovutettu” Kansallisarkistolle – vastaa Kansallisarkisto myös käyttöluvaprosessista. Muussa tapauksessa toimitaan, kuten toiminto on Lupapisteessä nykyin toteutettu, käyttöluvat käsittelevät ja myöntävät kukin kunta omien aineistojensa osalta.

Lupapiste -palvelussa kunta tarjoaa käyttöluvalliseen digitaaliseen aineistoon sen käyttöön oikeutetulle loppuasiakkaalle joko kertakäyttölinkin tai rajatun selailunäkymän aineistoon kunnan toimispisteessä. Käyttörajoituksia on Lupapisteessä eritasoisia. Palvelun tiedonohjaussuunnitelmassa on ensinnäkin määritelty julkiseen myyntipalveluun soveltuvat dokumentit. Toiseksi tulevat salassa pidettävät, palvelun sisäisinä pysyvät tiedot ja kolmanneksi henkilötiedot tai muuten arkaluonteisiksi merkityt tiedot. Neljänneksi asiakirjalle voidaan määrittää käyttöoikeudet erikseen, kuten esim. viranomaisten käyttöoikeudet.

Tapausesimerkissä Järvenpään kaupunki vastaanottaa Lupapisteessä säilytettävään digitaaliseen aineistoonsa liittyen tietopyyntöjä tällä hetkellä omien asiakaspalvelujärjestelmiensä kautta, lomakkeilla, puheluina, sähköpostitse sekä henkilökohtaisten käyntien kautta. Asiointikanavia on siis useita, eikä toistaiseksi kaikkea asiointia ole mahdollista siirtää yksinomaan Lupapisteeseen tai jatkossa SAPA:n kautta tapahtuvaksi. Tämä osaltaan asettaa vaatimuksia SAPA:n tietopalvelun järjestämiselle, SAPA:n käyttöliittymille sekä tietojen löydettävyydelle, joihin tulee SAPA -palvelua kehitettäessä kyetä vastaamaan.

¹¹ <https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/sahkoisen-arkistoinnin-markkinaselvitys>

Tietopalvelu (tiedon hyödyntämisen prosessi aineiston aktiivivaiheen jälkeen)



Kuvio 6. Tietopalveluprosessi