



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Sähköisen arkistoinnin edistäminen

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomus 11/2014



Tuloksellisuustarkastuskertomus
Sähköisen arkistoinnin edistäminen

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-271-8 (nid.)
ISBN 978-952-499-272-5 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-272-5
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-272-5>

Edita Prima Oy
Helsinki 2014

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 92/54/2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen sähköisen arkistoinnin edistämistä koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään arkistolaitokselle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, sisäministeriölle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista arkistolaitoksella, opetus- ja kulttuuriministeriöllä, sisäministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2017.

Helsingissä 9. päivänä lokakuuta 2014

Ylijohtaja Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja Esko Ollakka

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Esko Ollakka
Johtava tuloksellisuustarkastaja Pirkko Lahdelma
Ylitarkastaja Eveliina Vainio

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi
Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Valtiovarainministeriö

Asiasanat:

arkisto, arkistointi, arkistolaitos, asianhallintajärjestelmä, asianhallinnan kehittäminen, sähköinen arkisto, sähköinen asiakirja

Sisällys

Tarkastusviraston päähavainnot ja kannanotot	5
1 Tarkastuksen tausta	14
2 Tarkastusasetelma	16
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	16
2.2 Tarkastuskysymykset	19
2.3 Aineistot ja menetelmät	20
3 Tarkastushavainnot	23
3.1 Sähköiseen arkistointiin ja asianhallintaan liittyvät tavoitteet	23
3.1.1 Opetus- ja kulttuuriministeriön tavoitteena turvata kulttuuriperintöaineiston säilyminen	23
3.1.2 Valtiovarainministeriön tavoitteena yhteentoimiva ja kustannustehokas tietojärjestelmäkokonaisuus	24
3.1.3 Arkistolaitos turvaa aineistojen säilyvyyden ja käytettävyyden elinkaarihallinnan ohjauksella	25
3.1.4 Erilaiset tavoitteet ja käsitteiden tulkinnat estävät tehokkaan kehittämisen	26
3.2 Sähköisen arkistoinnin ja asianhallinnan ohjaus ja kehittäminen	28
3.2.1 Opetus- ja kulttuuriministeriön yleisluontoinen tulosohjaus on tehotonta	28
3.2.2 Valtiovarainministeriö ei ole määritellyt ohjausrooliaan asianhallinnassa ja sähköisessä arkistoinnissa	33
3.2.3 Vähäisin resurssein toiminut arkistolaitos on koetellut toimivaltuuksiensa rajoja	37
3.2.4 Ohjausvastuut ovat epäselviä	39
3.3 Sähköisen arkistoinnin ratkaisut	41
3.3.1 Ohjauksen ongelmat näkyvät arkistolaitoksen VAPA-palvelussa	41
3.3.2 KDK-PAS -palvelu on suunniteltu muistiorganisaatioiden pitkäaikaissäilytyksen ratkaisuksi	51
3.4 Asianhallintajärjestelmät	55
3.4.1 Asianhallintajärjestelmiä käytetään hallinnollisten asioiden käsittelyssä	55
3.4.2 Tietohallintostrategioihin sisältyneet asianhallintajärjestelmät toteutettiin yhteishankintoina	57
3.4.3 Sähköiseen säilyttämiseen siirtyminen vaatii aikaa	58
3.4.4 Kustannukset ovat selvitettävissä, mutta hyötyjä ei mitata	62
3.4.5 Asianhallintajärjestelmät ovat tehostaneet mutta eivät muuttaneet prosesseja	63

Litteet

68

Lähteet

77

Tarkastusviraston päähavainnot ja kannanotot

Sähköisen arkistoinnin edistäminen

Arkistoinnin ja asianhallinnan toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi viimeksi kuluneen 20 vuoden aikana. Hallinnon prosesseja on voimakkaasti kehitetty ja sähköistetty. Tietojärjestelmien käyttöönotto on vaikuttanut arkistoinnin ja asianhallinnan toimintatapoihin. Sähköisen arkistoinnin ja asianhallinnan kehittämisen sekä toimintatapojen uudistamisen on odotettu tehostavan julkisen hallinnon toimintaa sekä lisäävän tuotavuutta.

Tarkastus kohdistui siihen, onko hallinto toiminut tuloksellisesti arkistoinnin sähköistämisessä. Tarkastuksessa on arvioitu myös sähköisen arkistoinnin kannalta keskeistä asianhallintaa. Tarkastuksen pääpaino on ollut sähköisen arkistoinnin ja asianhallinnan tavoitteenasettelussa ja ohjauksessa. Lisäksi on arvioitu, onko sähköistä arkistointia ja asianhallintaa sekä niiden edellyttämiä toiminnan menettelytapoja kehitetty kokonaisuutena tuloksellisesti.

Tarkastuksen kohteina olivat arkistointia keskeisesti ohjaavat tahot: arkistolaitos arkistointia toteuttavana ja hallintoa ohjaavana viranomaisena, opetus- ja kulttuuriministeriö arkistolaitosta ohjaavana ministeriönä sekä valtiovarainministeriö yleistä tietohallintoa ja tietojärjestelmiä kehittävänä ja ohjaavana ministeriönä.

Tarkastus kohdistui myös eri hallinnonalojen käyttämiin asianhallintajärjestelmiin, jotka ovat keskeisessä roolissa sähköisen arkistoinnin toteuttamisessa. Tarkastuksen kohteena olleet järjestelmät olivat opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla käytössä oleva SALAMA-järjestelmä, sisäministeriön ja sisäasiainhallinnon ASDO-järjestelmä sekä valtiovarainministeriön MAHTI-järjestelmä.

Tarkastuksessa havaittiin, että hallinnossa syntyvän asiakirjallisen tietoa-aineiston sähköinen arkistointi ei ole useista kehittämistoimista huolimatta vielä kukaan päässyt kunnolla vauhtiin. Kun otetaan huomioon, että valtaosa valtionhallinnon asiakirjoista on ollut digitaalisessa muodossa jo neljänneksivuosisadan, on tilannetta pidettävä huolestuttavana.

Paperiarkistojen kasvu on saatava taittumaan

Suurin osa arkistolaitoksen työstä kohdistuu tällä hetkellä paperimuotoisen arkistoaineiston säilyttämiseen ja käsittelyyn. Suurimittainen paperimuotoisen aineiston vastaanotto jatkuu arkistolaitoksessa vielä useita vuosikymmeniä. Jatkuvasti kasvavan paperimuotoisen aineiston säilyttäminen edellyttää arkistokelpoisia tiloja sekä arkistolaitoksessa että koko julkishallinnossa. Nykyiset arkistokelpoiset tilat eivät riitä, vaan kasvavat paperiarkistot vaativat yhä uusia arkistotilainvestointeja. Paperiarkistoihin kohdistuvan tietopalvelun toteuttaminen perustuu henkilötyöhön. Sähköisiin arkistoihin kohdistuvan tietopalvelun järjestäminen on huomattavasti tehokkaammin järjestettävissä. Osa arkistolaitoksen resursseista käytetään paperimuotoisen aineiston muuntamiseen sähköiseen muotoon aineiston saatavuuden ja käytettävyyden helpottamiseksi.

Tällä hetkellä valtionhallinto tulostaa sähköisenä syntyvää ja käsiteltävää aineistoa paperimuotoon siirtääkseen sitä vuosikymmenten kuluttua arkistolaitokseen paperimuodossa. Myöhemmin tämä syntysähköinen mutta paperimuotoisena arkistoitu aineisto mahdollisesti digitoidaan uudelleen sähköiseen muotoon sen saatavuuden ja käytettävyyden helpottamiseksi. Arkistolaitoksen, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä valtiovarainministeriön pitää kiinnittää enemmän huomiota vastaanotettavien paperiaineistojen voimakkaasti kasvavaan määrään ja ryhtyä miettimään keinoja syntysähköisen aineiston sähköisen arkistoinnin kasvattamiseksi, jotta arkistoitavan paperiaineiston määrän kasvu voitaisiin taittaa.

Arkistolaitoksessa sähköistä arkistointia sekä sen toteuttamiseen tarkoitettua sähköisen aineiston vastaanotto- ja säilytyspalvelua (VAPA-palvelu) ylläpidetään tätä nykyä noin kahden henkilötyövuoden voimin. Se on vain vajaa prosentti koko arkistolaitoksen henkilöstöresurssista. Kun arkistolaitoksen voimavarat jatkavat viime vuosien aikana alkanutta voimakasta supistumistaan, on vaara, että arkistolaitoksessa jää nykyisellä toimintamallilla entistä vähemmän resursseja sähköisen arkistoinnin edistämiseen.

Tarkastusvirasto katsoo, että opetus- ja kulttuuriministeriön on yhdessä arkistolaitoksen kanssa ratkaistava, miten arkistolaitos pystyy myös tulevaisuudessa edistämään sähköistä arkistointia vähenevistä resursseista huolimatta.

Sähköisen arkistoinnin edistäminen edellyttää yhteistä näkemystä tavoitteista ja keinoista

Sähköisen arkistoinnin ja asianhallinnan edistämistä ohjaavat arkistolaitos, opetus- ja kulttuuriministeriö ja valtiovarainministeriö. Osapuolten tavoitteet ovat yleisellä tasolla yhdensuuntaisia, mutta kukin painottaa tavoitteissaan eri asioita ja myös käytetyt keinot eroavat toisistaan. Tavoitteet pohjautuvat kunkin toimijan omiin lähtökohtiin. Toisistaan eriävät tavoitteet johtuvat myös toimintaympäristön muutoksista seuranneesta lainsäädännön vanhentuneisuudesta sekä käsitteistöön liittyvistä epäselvyyksistä. Konkreettisella tasolla puuttuu yhteinen tahto edistää sähköistä arkistointia.

Arkistolaitosta ohjaavan opetus- ja kulttuuriministeriön tavoitteena on turvata kulttuuriperintöaineiston säilyminen. Tämä näkyy opetus- ja kulttuuriministeriön voimakkaassa panostuksessa Kansallinen digitaalinen kirjasto (KDK) -hankkeeseen, jossa kehitetään muun muassa keskitettyä sähköistä pitkäaikaissäilytyspalvelua hallinnonalan muistiorganisaatioiden (kirjastot, museot, arkistot) kulttuuriperintöaineistolle. Tietohallinnon yleistä kehitystä ohjaavan valtiovarainministeriön yleisenä tavoitteena on tietojärjestelmien yhteentoimivuuden ja yhteisten palveluiden kehittäminen ja käytön edistäminen. Valtiovarainministeriön tavoitteet sähköisen arkistoinnin edistämiseksi eivät ole vielä kukaan jäsentyneet. Arkistolaitoksen tavoitteissa korostuu kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvan, pysyvästi säilytettävän asiakirjatiedon säilyvyyden ja käytettävyyden varmistaminen aineiston koko elinkaaren ajan säilytysmuodosta riippumatta.

Eri osapuolet ovat tehneet muodollista yhteistyötä osallistumalla erilaisiin sähköistä arkistointia ja asianhallintaa käsitteleviin asiantuntijoista koostuviin työryhmiin. Käsitteiden määrittelyyn ja tulkintaan käytettyyn aikaan nähden on tuloksia saatu aikaan vähän. Asiantuntijatason työryhmätyöskentely ei ole johtanut koko valtionhallintoa koskeviin päätöksiin. Konkreettisten päätösten puuttuminen osoittaa, että valtioneuvosto ja yksittäiset ministeriöt eivät ole olleet riittävän sitoutuneita sähköisen arkistoinnin edistämiseen.

Vastuista ja työnjaosta on sovittava

Sähköistä arkistointia ja asianhallintaa edistävä viranomaisohjaus ei ole ollut tehokasta. Siksi sähköisen arkistoinnin ohjauksesta vastaavien keskeisten toimijoiden olisi yhdessä määriteltävä ne tehtävät ja vastuut, joihin meneillään oleva arkistolain uudistus ei tuo selkeitä ratkaisuja, ja no-

peutettava sähköiseen arkistointiin siirtymistä laatimalla kaikkia toimijoita sitova toteuttamissuunnitelma lähivuodeksi.

Ohjauksen tehottomuuteen ovat osaltaan vaikuttaneet sähköisen arkistoinnin ja asianhallinnan epäselvät ohjausvastuut. Arkistolaitos on ollut aloitteellinen asiakirjojen elinkaarihallinnan ohjaaja. Arkistolaitos on antanut yksityiskohtaisia määräyksiä (esimerkiksi SÄHKE-määräykset ja sähköisen säilyttämisen lupamenettely) sekä toteuttanut VAPA-palvelun sähköisten asiakirjojen arkistointia varten. Arkistolaitoksella on vakiintunut asema asiakirjojen elinkaarihallinnan ohjaajana, mutta asema on sen toimivaltaan nähden tulkinnanvarainen. Arkistolaitos on kokenut toimivansa toimivaltansa puitteissa, kun taas opetus- ja kulttuuriministeriö ja valtiovarainministeriö ovat katsoneet arkistolaitoksen ylittäneen toimivaltansa sähköisen asiakirjahallinnan ohjaajana.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja arkistolaitoksen välisen ohjaussuhteen ongelmat tulevat näkyviin erityisesti VAPA-palvelussa. Opetus- ja kulttuuriministeriö tuki aluksi arkistolaitosta sen pyrkimyksissä kehittää sähköistä arkistointia elinkaarihallinnan ohjauksen avulla. Elinkaarihallinta tarkoittaa ohjausta, joka kohdistuu asiakirjan koko elinkaareen sen syntyhetkestä hävittämiseen tai pysyvään säilyttämiseen saakka. Kun arkistolaitoksen sähköiseen arkistointiin kehittämät ratkaisut alkoivat konkretisoi-tua VAPA-palvelun muodossa, opetus- ja kulttuuriministeriö tarkensi käsitystään arkistolaitoksen toimivallasta kohdistumaan vain pysyvästi säilytettävien asiakirjojen arkistointiin. Arkistolaitos puolestaan aloitti VAPA-hankinnan ilman varmuutta järjestelmän ylläpitorahoituksesta. Hankintaprosessin aikana järjestelmän vaatimusmäärittelyyn tehtiin muutoksia, jotka johtivat palvelun merkittäviin rajauksiin.

Valtiovarainministeriö ei ole määritellyt ohjausrooliaan asianhallinnassa ja sähköisessä arkistoinnissa. Valtiovarainministeriön kanta siihen, kuuluvatko asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin ratkaisut valtionhallinnon yhteisiin ICT-palveluihin, on epäselvä.

Koska virastot tarvitsevat ratkaisuja myös määräjän säilytettävän aineiston hallintaan ja arkistointiin sekä muunkin kuin asianhallintajärjestelmissä syntyvän aineiston säilyttämiseen, tarkastusvirasto katsoo, että sähköistä arkistointia ja asianhallintaa tulisi kehittää kokonaisuutena. Arkistolaitokseen siirtyvä, pysyvästi säilytettävä aineisto, on vain yksi osa tätä kokonaisuutta.

Sähköisen säilyttämisen mahdollistavien asianhallintajärjestelmien toteuttaminen on ollut hidasta

Valtionhallinnon organisaatiot ovat pyrkineet asianhallintajärjestelmissään toteuttamaan arkistolaitoksen määräyksiä sähköisten asiakirjojen käsittelyyn ja arkistointiin liittyen. Kaikkien tarkastukseen sisältyneiden järjestelmien hankintaa koskevat tarjouspyynnöt sisälsivät vaatimuksen arkistolaitoksen SÄHKE-määräyksen noudattamisesta ja mahdollisuudesta siirtää asiakirjoja VAPA-palveluun.

Ohjelmistomarkkinoilla ei ollut vielä 2000-luvun puolivälissä kansalliset vaatimukset täyttäviä asianhallintajärjestelmiä. Arkistolaitoksen antamia sähköisen arkistoinnin vaatimuksia alettiin tuolloin vasta toteuttaa valmisohjelmistoihin. Asianhallintajärjestelmähankkeet ovat olleet pitkäkestoisia ja vaatineet huomattavaa panostusta sekä asiakkaalta että toimittajalta. Aikaa esitutkimusvaiheesta pysyvästi säilytettävän aineiston sähköiseen säilyttämiseen on mennyt vuosia.

Tarkastuksen kohteina olleiden asianhallintajärjestelmien kehittäminen on ollut pääsääntöisesti tietohallinnon, tietopalvelun ja asiakirjahallinnon vastuulla. Tieto- ja asiakirjahallintokeskeinen lähestymistapa on ilmeisesti vaikuttanut siihen, että asianhallintajärjestelmien kehittämisen yhteydessä ei toimintoprosesseja ole uudistettu, vaan paperimailman prosesseja on pyritty ainoastaan tehostamaan muuttamalla käsittelyvaiheet sähköisiksi. Loppukäyttäjien ja käytön näkökulmaa ei niin ikään ole riittävästi hyödynnetty kehittämistyössä. Tieto- ja viestintäteknologian tarjoamat mahdolliset hyödyt jäävät näin ollen osin saavuttamatta.

Vaikka sähköinen säilyttäminen oli kaikkien järjestelmähankkeiden keskeisenä tavoitteena, etusijalla järjestelmien kehittämisessä ja ylläpidossa on ollut asioiden käsittelyvaiheiden toiminnallisuus. Kun asioiden käsittelyyn liittyvät ongelmat pyritään ratkomaan ensimmäisinä, sähköiseen säilyttämiseen liittyvien kysymysten ratkaiseminen siirtyy myöhemmäksi ja viivästyttää sähköiseen arkistointiin siirtymistä.

Sähköiseen arkistointiin kehitettyjen palveluiden jatkuvuus on turvattava teknisistä ratkaisuista riippumatta

Sähköisen aineiston vastaanotto- ja säilytyspalvelu VAPAn asema on epäselvä ja sen tulevaisuus epävarma. Tarkastuksen perusteella VAPAn nykyinen toiminta- ja ylläpitomalli ei ole tarkoituksenmukainen.

Nykyinen VAPA ei ole toteutunut sen alkuperäisten tavoitteiden ja määrittelyiden mukaisesti. VAPAn toiminnallisia tavoitteita ja vaatimusmäärittelyitä rajattiin nopealla aikataululla loppuvuodesta 2009. Tällöin tehdyt

ratkaisut on sittemmin tulkittu opetus- ja kulttuuriministeriön VAPAn toteuttamista koskeviksi pysyviksi periaatteiksi.

Alkuperäisten tavoitteiden ja vaatimusmäärittelyiden kaventuminen on vaikuttanut keskeisesti VAPAn käyttöasteeseen. VAPAn käyttö on ollut erittäin vähäistä. Toisaalta se on ymmärrettävää, sillä pysyvästi säilytettävän aineiston sähköinen säilyttäminen on vasta alkuvaiheessaan. Organisaatiot tarvitsevat aikaa saadakseen omat järjestelmänsä vastaamaan VAPA-siirtojen edellytyksiä. Siirron ehdot täyttäviä aineistoja on vielä kovin vähän. Toisaalta VAPAA kehitettäessä olisi pitänyt ottaa paremmin huomioon aineistoa tuottavien organisaatioiden mahdollisuudet ja halukkuus ryhtyä VAPAn käyttäjiksi. Sen asemasta, että tehtiin suuria muutoksia VAPAn määrittelyihin nopealla aikataululla, VAPA-hankinta olisi kannattanut keskeyttää ja käynnistää uudelleen vasta huolellisen suunnittelun jälkeen.

VAPAn vaatimat investoinnit ovat huomattavat, kun otetaan huomioon sen vähäinen käyttö. VAPAn käyttöasteen nostamista on pidetty tärkeänä, mutta toimenpiteet ja niiden vaikutukset ovat jääneet vähäisiksi. Arkistolaitoksessa on tehty useita kehittämissuunnitelmia VAPAn käyttöasteen nostamiseksi, mutta niitä ei ole lähdetty toteuttamaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää keskitettyjä pitkäaikaissäilytysratkaisuja tärkeinä. Opetus- ja kulttuuriministeriö edellyttää, että VAPAA kehitetään ja ylläpidetään arkistolaitoksen omilla resursseilla. Opetus- ja kulttuuriministeriön voimavarat kohdistuvat ensisijaisesti Kansallinen digitaalinen kirjasto -hankkeeseen kehitettyyn, hallinnonalan muistiorganisaatioiden kulttuuriperintöaineiston sähköiseen pitkäaikaissäilytykseen tarkoitettuun PAS-ratkaisuun. PAS ei korvaa muistiorganisaatioiden omia järjestelmiä, joihin arkistolaitoksen VAPA-järjestelmä kuuluu, sillä aineistojen käyttö toteutetaan muistiorganisaatioiden omista järjestelmistä. Sen sijaan PAS täydentää niitä, sillä pitkäaikaissäilytyksen toiminnot, kuten migraatiot, hoidetaan PAS-järjestelmässä.

Hallinto on toteuttanut asianhallintajärjestelmiään siinä uskossa, että arkistolaitos pystyy vastaanottamaan ja säilyttämään aineistoa sähköisesti. Organisaatiot ovat käyttäneet aikaa ja muita resurssejaan varautuessaan siirtämään asiakirjoja VAPA-palveluun siinä vaiheessa, kun sähköisen säilyttämisen luvan edellytykset täyttyvät ja organisaatioilla on varmuus siitä, miten tietopalvelu järjestyy VAPA-siirtojen jälkeen.

Hallinnolla on huonoja kokemuksia asianhallintaan ja laajemmin sähköiseen asiointiin liittyvistä yhteisistä palveluista, joita valtiovarainministeriö on tarjonnut. Asian- ja asiakirjahallintaan tarkoitettu VALDA-palvelu keskeytettiin vuonna 2012 sen oltua rajatussa käytössä vain kaksi vuotta. Vastaavasti Lomake.fi-alustalle toteutettavaksi suunnitellun asi-

ointipalvelun kehittäminen päätettiin lopettaa vuonna 2008, koska se todettiin päällekkäiseksi VALDA-hankkeen kanssa.

Valtiovarainministeriön ja arkistotoimen järjestämisen ja ohjauksen osalta opetus- ja kulttuuriministeriön tulee palauttaa hallinnon luottamus sähköisen asianhallinnan, asianhallintajärjestelmien ja arkistoinnin yhteisiin palveluihin. Tämä tapahtuu parhaiten turvaamalla käyttöön otettujen palveluiden tai niitä vastaavien palveluiden jatkuvuus sekä huolehtimalla siitä, että erilaisissa konsernitason linjauksissa todetut yhteiset palvelut myös käytännössä toteutetaan ja niitä ylläpidetään.

VAPAn vuotuisiin ylläpitokustannuksiin verraten sen käyttöasteen nostaminen nykyisillä VAPAn toteuttamista koskevilla periaatteilla ja toimintamalleilla etenee liian hitaasti. Luottamuksen palauttaminen yhteisiin ratkaisuihin ja palveluihin vaarantuu, jos arkistolaitos luopuu VAPA-palvelusta ennen kuin on olemassa konkreettisesti sen korvaava ratkaisu. Jos VAPAn käyttöasteen nostaminen, ylläpito ja jatkokehittäminen eivät ole mahdollisia arkistolaitoksessa edes toimintamallia ja priorisointia muuttamalla, vastuullisten tahojen on yhdessä etsittävä kokonaisvaltainen ja -taloudellinen ratkaisu.

Kehittämisestä puuttuva kokonaisvaltainen ote näkyy myös kokonaistaloudellisen näkökulman puutteena

Asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin kehittämistyöstä on puuttunut kokonaisvaltainen ote. Kehittäminen on perustunut eri osapuolten omiin lähtökohtiin ja tarpeisiin. Yhteisten tavoitteiden muodostamisesta tai toimien koordinoinnista ei ole riittävästi huolehdittu.

Tarkastuksen perusteella myöskään kokonaistaloudellinen näkökulma ei ole tehdyssä kehittämistyössä saanut riittävä painoarvoa. Eri toimijat ovat arvioineet sähköisen arkistoinnin ja asianhallinnan kehittämistyöstä syntyviä kustannuksia ja hyötyjä lähinnä omista lähtökohdistaan. Etenkin hyötyjen tarkastelu on ollut kapeaa eikä hyötyjen toteutumisen seurantaan ole kiinnitetty huomiota.

Sähköisen arkistoinnin investointikustannuksia tarkasteltaessa on huomioitava paitsi sähköisen säilyttämisen keskitettyihin ratkaisuihin käytetyt eurot, myös niiden kehittämiseen käytetty virkatyö. Lisäksi hallinnon omiin tietojärjestelmiinsä toteuttamat sähköisen arkistoinnin vaatimukset tulee huomioida euromääräisinä ja henkilötyönä tehtyinä panostuksina sähköiseen arkistointiin. Sähköiseen arkistointiin tehdyt taloudelliset panostukset ovat vaarassa jäädä vaille riittävä käyttöä, kun arkistolaitoksen resurssit eivät nykyisellä toimintamallilla riitä sähköisen arkistoinnin kehittämiseen ja VAPA-palvelun tarjoamiseen. Hallinnon toimintaprosessi-

en sähköistämisellä tavoitellut hyödyt eivät myöskään toteudu täysimääräisinä, mikäli prosessin loppupäätä, tietojen arkistointia, ei toteuteta sähköisesti.

Sähköisen arkistoinnin kehittämisestä ja ylläpidosta aiheutuvien kustannusten lisäksi pitää arvioida myös kustannukset, jotka syntyvät, jos paperimuotoisen arkistoaineiston kasvua ei onnistuta taittamaan. Paperimuotoisen arkiston kohdalla on myös huomioitava, että syntysähköisen aineiston tulostaminen ja siirtäminen arkistoon paperimuotoisena ja lopulta sen digitoiminen uudelleen sähköiseen muotoon aiheuttaa saman työn tekemistä useaan kertaan ja heikentää samalla aineiston saatavuutta ja käytettävyyttä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön, arkistolaitoksen ja valtiovarainministeriön yhteistyö sähköisen arkistoinnin edistämiseksi on tärkeää. Sähköistä arkistointia on katsottava laajana kokonaisuutena – ei ainoastaan valtionhallinnon pysyvästi säilytettävän (asianhallintajärjestelmissä käsiteltävän) aineiston kannalta. Paperimuotoisessa arkistoinnissa pitäytyminen tulee tehtyjen selvitysten mukaan pitkällä tähtäimellä monin verroin keskitettyä sähköistä arkistopalvelua kalliimmaksi.

Tarkastusviraston suositukset

1. Sähköisen arkistoinnin edistämistä koskevat merkittävät päätökset ovat vaalikaudet ylittäviä pysyviä viranomaistehtäviä, ja siksi ne on tehtävä riittävän korkealla virkamiestasolla. Sopiva foorumi tämän päätöksenteon koordinointiin olisi kansliapäällikkökokous.
2. Valtiovarainministeriön on ryhdyttävä toimiin muodostaakseen kokonaisvaltaisen lähestymistavan sähköiseen arkistointiin. On määriteltävä tavoitteet, mittarit ja seurantamuodot sähköisen arkistoinnin edistymiselle. On myös määriteltävä toimenpiteet, joilla tuotetaan kokonaisvaltainen ja -taloudellinen sähköisen arkistoinnin ratkaisu siten, että hallinnon luottamus yhteisiin sähköisen arkistoinnin palveluihin säilyy.
3. Kunkin viraston ylimmän johdon tulee ottaa kokonaisvastuu oman organisaationsa asianhallinnan ja arkistoinnin kehittämisestä huomioiden valtiovarainministeriön määrittelemät keinot sähköisen arkistoinnin edistämiseen. Tällä hetkellä vastuu virastoissa jää pääasiallisesti arkisto- ja tietohallintohenkilöstölle.

4. Arkistolaitoksen on ryhdyttävä toimiin, joilla voitaisiin madaltaa kynnystä siirtää sähköisiä aineistoja keskitettyyn arkistopalveluun.
5. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee huolehtia siitä, että arkistolaitoksen sekä muiden toimijoiden vastuut ja velvoitteet määritellään selkeästi arkistolain uudistuksen yhteydessä. Tavoitteena tulee olla, että arkistolaitos, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä hallinnon viranomaiset arkistonmuodostajina pystyvät kukin omalta osaltaan edistämään sähköiseen arkistointiin siirtymistä. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja valtiovarainministeriön tulee yhdessä poistaa arkistolainsäädännön ja tietohallintolain välillä olevat käytännön ristiriidat.

1 Tarkastuksen tausta

Sähköistä asianhallintaa ja arkistointia on kehitetty Suomessa monin eri tavoin jo 2000-luvun alkupuolelta lähtien. Sähköiseen arkistointiin siirtymisestä saatavat hyödyt ovat vielä suurelta osin toteutumatta.

Valtiolla oli vuoden 2014 alussa 70 kirjanpitoyksikköä, jotka muodostuvat 217 tulosohjatusta virastosta, sekä 320 kuntaa ja näissä kussakin useita yksiköitä, jotka kaikki tuottavat arkistoitavia asiakirjoja ja tietoja. Vaikka suurin osa valtionhallinnon asiakirjoista on tuotettu ja käsitelty sähköisesti jo 1990-luvun alusta, pysyvästi säilytettävät asiakirjat arkistoidaan pääsääntöisesti edelleen paperilla.

Asianhallinnan ja arkistoinnin ympärillä on ollut käynnissä huomattava toimintaympäristön muutos. Tietojärjestelmien käyttöönotto on vaikuttanut asianhallinnan ja arkistoinnin toimintatapoihin. Tiedon tuottaminen, käsittely, uudelleenkäyttö ja jakaminen ovat helpottuneet ja luoneet uusia tapoja asiankäsittelyyn muun muassa sähköisen asioinnin myötä. Sähköinen arkistointi on tuonut paperiaineiston arkistointiin verrattuna uusia haasteita, ja kyse on kansainvälisestikin katsottuna uudesta asiasta. Ohjelmistoversioiden vaihtuessa ja järjestelmien muuttuessa sähköistä arkistoa on ylläpidettävä, jotta sen sisältämät tiedot säilyvät käyttökelpoisina ja ymmärrettävinä pitkänkin ajan kuluttua. Selkeästi yksilöitävissä olevaan paperiasiakirjaan verrattuna tieto on hajautunut lukuisiin järjestelmiin, rekistereihin, tietokantoihin ja sähköposteihin sekä sosiaalisen median eri sovelluksiin.

Arkistolaitoksen lakisääteinen tehtävä on turvata kansalliseen kulttuuri-perintöön kuuluvan, pysyvästi säilytettävän asiakirjallisen tietoaineiston säilyminen ja käytettävyys. Arkistolaitos määrää arkistolakiin perustuen, mitkä tiedot säilytetään pysyvästi. Arkistolaissa määriteltyjen organisaatioiden pysyvästi säilytettävät asiakirjat siirretään arkistolaitokseen, minkä jälkeen arkistolaitos vastaa niiden säilymisestä ja tietopalvelusta.

Tilinpäätöstietojen mukaan arkistolaitos ottaa vuosittain vastaan yli 4 000 hyllymetriä paperimuotoisia viranomaisarkistoja. Paperiarkistoista ei päästä eroon vielä pitkään aikaan, sillä arkistolaitoksessa on arvioitu, että viranomaisten hallussa on yli 170 hyllykilometriä pysyvästi säilytettäviä papereita¹. Paperiarkistojen vastaanotto jatkuu arkistolaitoksessa siihen saakka, kunnes sähköiseen arkistointiin on kokonaisuudessaan siirrytty.

¹ *Arkistolaitos (2010), 12.*

Hallinnon prosesseja on voimakkaasti kehitetty ja siirretty sähköiseen toimintaympäristöön. Sähköisen toimintaympäristön hyötyjä ei kuitenkaan saada täysimääräisesti hyödynnettyä, jos tietoa ei elinkaarensa loppupäässä säilytetä sähköisessä muodossa.

Asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin kehittäminen sekä toimintatapojen uudistaminen mahdollistavat julkisen hallinnon toiminnan tehostamisen sekä tuottavuuden lisäämisen. Tarkastuksessa pyrittiin luomaan kokonaisnäkemys siitä, miten tuloksellisesti hallinto toimii asianhallinnan ja arkistoinnin sähköistämiseksi. Tarkastus on rajattu koskemaan asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin kehittämistä valtionhallinnossa. Tarkastuksessa saatua tietoa voidaan hyödyntää asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin kehittämisessä sekä arkistolain uudistuksessa.

Tarkastuksen kannalta keskeiset käsitteet on koottu liitteeseen 1.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Sähköisellä arkistoinnilla tarkoitetaan tässä tarkastuksessa sähköisesti laadittujen asiakirjojen pitkäaikaista sähköistä säilyttämistä. Sähköisen arkistoinnin puitteet edellyttävät tietojen säilytys- ja käsittelytarpeiden etukäteissuunnittelua. Siksi sähköisellä arkistoinnilla on vahva yhteys asianhallintaan.

Tarkastuksen kannalta keskeisiä toimijoita ovat arkistolaitos, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä valtiovarainministeriö. Tässä luvussa toimijat esitellään lyhyesti. Lisäksi esitellään arkistonmuodostajien asiakirjahallinnan tehtävät.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa arkisto-, museo- ja yleisestä kirjastotoimesta (18 §). Arkistolaitos on opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluva virasto (310/2010, 2 §). Arkistolaitoksen asiat kuuluvat ministeriön työjärjestyksen mukaan sen korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osastolle. Opetus- ja kulttuuriministeriölle kuuluu lisäksi tietohallintolain (634/2011, 8 §) mukainen toimialakohtainen tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten laadinta ja ylläpito. Ministeriön asetuksella voidaan säätää sen oman toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä (8 §). Opetus- ja kulttuuriministeriön nimi oli 1.4.2010 asti opetusministeriö. Tarkastuskertomuksessa ministeriöstä käytetään sen voimassa olevaa nimeä.

Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan julkishallinnon yleinen kehittäminen sekä valtioturvallisuuden tietohallinnon ohjaus, sähköisen asioinnin ja tietoturvallisuuden yleiset perusteet, valtion ja kuntien tietohallintoyhteistyö sekä valtioneuvoston yhteinen tietohallinto (17 §). Tietohallintolain (634/2011, 4 §) mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä on viranomaisten tietohallinnon yleinen ohjaus ja kehittäminen julkishallinnossa. Valtiovarainministeriö ohjaa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurityötä. Lisäksi tietohallintolaki edellyttää, että valtionhallinnon merkittävistä ICT-hankkeista on pyydettyä valtiovarainministeriön lausunto tietojärjestelmähankkeiden onnistumisen tukemiseksi. Valtiovarainministeriö pyrkii myös ohjaamaan valtionhallinnon tietojen tietoturvallista käsittelyä ja eri järjestelmien tiedon- siirto- ja rajapintatekniikoiden teknistä yhteentoimivuutta.

Viranomaisten tiedonhallintaan kuuluvia vastuita on myös oikeusministeriöllä sekä liikenne- ja viestintäministeriöllä. Oikeusministeriö vastaa lainvalmistelusta yleisen hallinto-oikeuden alalla (262/2003, 14 §). Liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan kuuluvat sähköinen viestintä ja viestintäpalveluiden tietoturvaluus (262/2003, 20 §). Näillä on vaikutusta asiakirjojen käsittelyyn viranomaistoiminnassa. Koska tarkastuksen painopiste on asiakirjojen sähköisessä arkistoinnissa, on oikeusministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö rajattu tarkastuksen ulkopuolelle.

Käytännössä opetus- ja kulttuuriministeriön vastuuta arkistotoimesta hoitaa voimassa olevan arkistolain (831/1994) mukaan arkistolaitos. Arkistolaitoksella on ollut perinteisesti vahva asema asiantuntijavirastona. Arkistolaitos muodostuu Kansallisarkistosta ja sen alaisista seitsemästä maakunta-arkistosta. Arkistolain (831/1994) mukaan arkistolaitoksen tehtävänä on varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilyminen ja niiden käytettävyys, edistää tutkimusta sekä ohjata, kehittää ja tutkia arkistointia (4 §). Arkistolaitoksella on oikeus määrätä pysyvästi säilytettävät asiakirjat (8 §) sekä pysyvästi säilytettävien asiakirjojen laadinta- ja tallennusmateriaalit, menetelmät ja arkistotilat (11 §, 12 §). Arkistolaitoksella on oikeus antaa määräyksiä asiakirjojen rekisteröinnistä ja luetteloinnista valtion virastoille, laitoksille, tuomioistuimille ja muille lainkäyttöelimille sekä muille valtion viranomaisille. Laki sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa laajentaa ohjeistuksen anto-oikeutta sähköisen asioinnin osalta myös kunnallisiin viranomaisiin (13/2003).

Arkistolaitoksen tehtävistä ja organisaatiosta säädetään tarkemmin arkistolaitoksesta annetussa asetuksessa (832/1994). Arkistolaitoksen tehtävä on ohjata arkistolain piiriin kuuluvien viranomaisten arkistointia, huolehtia arkistotoimen yleisestä kehittämisestä ja sen edellyttämästä tutkimuksesta ja koulutuksesta sekä ottaa vastaan ja säilyttää viranomaisten luovuttamia aineistoja, hankkia ja säilyttää muita merkityksellisiä asiakirjoja sekä huolehtia aineistoon liittyvästä tietopalvelusta (1 §). Tässä tarkoituksessa arkistolaitos on antanut määräyksiä ja ohjeita muun muassa asiakirjojen säilytysarvon määrittelystä, arkistonmuodostussuunnitelman laatimisesta, arkistotiloista sekä tarpeettoman aineiston hävittämisestä. Ohjaus- ja määräyksenantovaltuuden ohella arkistolaitoksella on oikeus tarkastaa arkistolain mukaisten organisaatioiden arkistointia (831/1994 10 §), mutta sillä ei ole resurssiohjauksen mahdollisuutta. Arkistolaitoksen sähköisen asiakirjahallinnan ohjaus ja sähköiseen arkistointiin liittyvä toiminta on keskitetty Kansallisarkistoon.

Jokainen julkishallinnon viranomainen vastaa arkistolain mukaan itse oman arkistotoimensa² järjestämisestä. Viranomaisten tehtävä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, määrittellä asiakirjojen säilytysaika ja hävittää tarpeeton aineisto (831/1994, 8 §). Julkishallinnon organisaatioiden asianhallintaan ja asiakirjahallintaan liittyy arkistolain ohella muutakin lainsäädäntöä, joka velvoittaa viranomaiset huolehtimaan asiakirjojen ja tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä ja eheydestä.³ Sähköisen asianhallinnan kannalta erityisen merkittävä on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) eli julkisuuslaki, joka korostaa hyvän tiedonhallintatavan näkökulmaa viranomaistoimintaa ja siten kaikkea tietohallintoa ja asianhallintaa ohjaavana periaatteena. Julkisuuslain mukaisessa hyvässä tiedonhallintatavassa otetaan huomioon tietojen ja asiakirjojen koko elinkaari asianhallinnan ja hallinnon toimintaprosessien määrittelyssä.

Asiakirjojen säilytysajoista ja -tavoista on ylläpidettävä arkistonmuodostussuunnitelmaa (831/1994, 8 §). Arkistonmuodostussuunnitelma toimitetaan arkistolaitokselle seulontaesityksenä, jonka pohjalta arkistolaitos päättää, mitkä aineistot säilytetään pysyvästi ja missä muodossa. Pysyvästi säilytettävät aineistot siirretään arkistolain mukaisesti arkistolaitokseen (831/1994, 14 §). Määräajan säilytettävien aineistojen säilymisestä ja käytettävyydestä laatijaorganisaatio vastaa itse koko tietojen säilytysajan.

Asioiden käsittely ja niiden yhteydessä vastaanotettavien ja laadittavien tietojen hallinta on julkishallinnossa siirretty 1990-luvun loppupuolelta lähtien sähköiseen muotoon asianhallintajärjestelmiin. Asianhallintajärjestelmiä käytetään joko laajasti kaikenkattavaan hallinnollisten asioiden käsittelyyn tai suppeasti esimerkiksi lupa-asioiden käsittelyyn. Asianhallintajärjestelmien lisäksi organisaatioilla on käytössään erilaisia rekistereitä ja tietokantoja, joita käytetään päätöksenteon tukena. Tarkastuksen kohteena olleet järjestelmät ovat tyypillisiä asianhallintajärjestelmiä, joita käytetään erilaisten hallintoasioiden käsittelyprosesseissa. Niissä käsiteltävä tieto on asiakirjamuotoista ja liittyy aina yksittäiseen asiarekisterissä (diaari) muodostettuun asiaan.

² *Arkistotoimi on määritelty arkistolaissa, mutta asiakirjahallinnolla ei ole lain tasoista määrittelyä. Tosin se mainitaan arkistolain (831/1994) 7 §:ssä sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) (621/1999) 18 §:ssä ja asetuksen (1030/1999) 1 ja 5 §:ssä. Käytännössä viranomaiset vastaavat organisaationsa asiakirjojen hallinnasta niiden koko elinkaaren ajan.*

³ *Tällaisia keskeisiä yleislakeja ovat hallintolaki (434/2003), julkisuuslaki (621/1999) ja -asetus (1030/1999) sekä henkilötietolaki (523/1999).*

2.2 Tarkastuskysymykset

Tarkastuksen pääkysymys oli, *miten tuloksellisesti hallinto toimii asianhallinnan ja arkistoinnin sähköistämässä*. Tarkastuksen pääkysymyksen vastataan neljän osakysymyksen avulla:

1. Onko asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin kehittämistä koskevat tavoitteet asetettu siten, että ne mahdollistavat tuloksellisen toiminnan?
2. Onko asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin ohjaus järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla?
3. Onko asianhallintaa ja sähköistä arkistointia kehitetty taloudellisen tehokkuuden periaatteen mukaisesti?
4. Onko asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin edellyttämiä menettelytapoja kehitetty tuloksellisuutta edistävällä tavalla?

Näitä neljää osakysymystä on lähestytty kolmesta eri näkökulmasta. Ensiksi on tarkastettu arkistolaitokseen kohdistuvaa ohjausta sekä arkistolaitoksen roolia ja tehtäviä sähköisen arkistoinnin järjestämisessä. Siinä on selvitetty muun muassa sitä, miten opetus- ja kulttuuriministeriö toteuttaa ohjausrooliaan suhteessa arkistolaitokseen. Toisaalta tarkastus on edellyttänyt myös laajemman näkökulman muodostamista tiedonhallinnan vastuiden järjestämisestä julkisessa hallinnossa. Valtiovarainministeriö on tämän tarkastusnäkökulman kannalta keskeisessä asemassa toteuttaessaan tietohallintolain mukaisia tehtäviään.

Toiseksi on tarkastettu arkistolaitoksen viranomaisiin kohdistamaa ohjaustoimintaa. Tarkastuksessa on selvitetty, millä tavoin arkistolaitos ohjaa ja tukee viranomaisia asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin edistämässä esimerkiksi erilaisia normeja antamalla.

Kolmanneksi on tarkastettu asianhallintajärjestelmiä kohteiksi valituissa viranomaisissa. Tarkastuksessa on paneuduttu erityisesti sähköisen arkistoinnin käytännön toteutuksiin ja toimivuuteen eri viranomaisten asianhallintajärjestelmissä. Tarkastuksessa käytetyt kriteerit on esitetty taulukossa 1.

TAULUKKO 1. Tarkastuskriteerit.

Arvioinnin kohde	Tarkastuskriteeri
Tavoitteet ja käsitteet (osakysymys 1)	Eri toimijoilla on yhteisymmärrys asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin käsitteistöstä. Asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin tavoitteet on määritelty selkeästi ja tavoitteet ovat asianmukaisia. Tavoitteiden saavuttamiseksi on esitetty selkeät toimenpiteet.
Ohjaus ja organisointi (osakysymys 2)	Asianhallintaa ja sähköistä arkistointia ohjataan tarkoituksenmukaisesti. Asianhallintaan ja sähköiseen arkistointiin osallistuvien toimijoiden vastuut ja tehtävät on määritelty selkeästi.
Taloudelliset resurssit (osakysymys 3)	Asianhallinnasta ja sähköisestä arkistoinnista aiheutuvat hankinta-, ylläpito- ja kehittämiskustannukset on huomioitu ja luotettavasti arvioitu. Hankinta-, ylläpito- ja kehittämistyössä pysytään budjetissa ja aikataulussa. Asianhallintajärjestelmillä ja sähköisellä arkistoinnilla on saavutettu taloudellista säästöä manuaaliseen käsittelyyn ja paperiarkistointiin verrattuna.
Toimintaprosessit ja järjestelmät (osakysymys 4)	Asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin avulla on kehitetty organisaation toimintaprosesseja. Tiedon elinkaarta hallitaan kokonaisvaltaisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Järjestelmissä on huomioitu käyttäjänäkökulma ja riittävä osaaminen on varmistettu.

2.3 Aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen keskeistä aineistoa ovat sähköistä arkistointia käsittelevät arkistolaitoksen ja muun julkishallinnon tuottamat aineistot, aihepiiriä koskevat selvitykset sekä sähköisen arkistoinnin parissa toimivien virkamiesten ja muiden asiantuntijoiden haastattelut.

Arkistolaitokseen kohdistuvan ohjauksen sekä arkistolaitoksen roolin ja tehtävien arvioinnissa on perehdytty arkistolaitoksen toimintasuunnitelmiin ja arkistolaitoksen antamiin ohjeisiin sekä arkistolaitosta koskeviin tulohaus- ja tilinpäätösasiakirjoihin. Kirjallista aineistoa on täydennetty arkistolaitokseen ja sitä ohjaaviin ministeriöihin kohdistetuilla haastattelulla.

Arkistolaitoksen hallintoon kohdistaman ohjauksen keskeistä tarkastusaineistoa ovat arkistolaitoksen normit ja päätökset. Kirjallista aineistoa on täydennetty opetus- ja kulttuuriministeriössä, sisäministeriössä ja valtiovarainministeriössä tehdyillä haastatteluilla. Lisäksi on haastateltu eräitä keskeisiä asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin asiantuntijoita ja tutkijoita.

Asianhallintajärjestelmien tarkastuksessa keskeistä aineistoa ovat asianhallintajärjestelmien hankintaan ja käyttöönottoon liittyvät hankesuunnitelmat, loppuraportit sekä muu hankkeiden toteutuksessa tuotettu asiakirja-aineisto. Muuta järjestelmähankkeita koskevaa aineistoa ovat asianhallintajärjestelmien kilpailuttamisprosessiin liittyvät asiakirjat, kuten tarjouspyynnöt ja hankintapäätökset sekä asianhallintajärjestelmien kehittämistä ja ylläpitoa koskevat kustannuslaskelmat, niihin liittyvät selvitykset ja riskianalyysit. Asiakirja-aineistojen tietoja on tarkennettu tarkastuskohteiden kanssa käytyjen keskustelujen yhteydessä ja täydennetty heiltä saaduilla lisäselvityksillä.

Asianhallintajärjestelmissä on kiinnitetty huomiota siihen, miten järjestelmien kehitystyössä on otettu huomioon arkistolaitoksen sähköisten aineistojen vastaanotto- ja palvelujärjestelmän eli VAPA-palvelun käyttömahdollisuudet. Lisäksi on selvitetty, miten organisaatiot ovat suoriutuneet aineistojensa saattamisesta SÄHKE-määräysten edellyttämään muotoon, siirtoprosessien luomisesta VAPA-palveluun sekä palvelun käytön asianhallintajärjestelmiin edellyttämistä muutoksista.

Asiakirja-aineistosta saatuja tietoja on täydennetty tutustumalla tarkastuksen kohteina oleviin asianhallintajärjestelmiin niitä käyttävissä viranomaisissa. Tarkastuksen kohteiksi valittiin kolme asianhallintajärjestelmää, jotka ovat käytössä opetus- ja kulttuuriministeriössä, sisäministeriössä ja valtiovarainministeriössä. Lisäksi on haastateltu Opetushallituksen ja Poliisihallituksen edustajia, jotka ovat olleet mukana järjestelmien kehitystyössä.

Tarkastuksessa tutustuttiin opetus- ja kulttuuriministeriön SALAMAJärjestelmään, joka on ministeriön ohella käytössä myös Taiteen edistämiskeskuksessa (TAIKE), Museovirastossa, Suomen Akatemiassa ja CIMOssa (Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön asiantuntija- ja palveluorganisaatio), sisäministeriön ja sen alaisten organisaatioiden käyttämään ASDO-järjestelmään (Poliisihallituksessa nimellä ASPO-järjestelmä) sekä valtiovarainministeriön MAHTI-järjestelmään, joka on käytössä myös liikenne- ja viestintäministeriössä, työ- ja elinkeinoministeriössä, valtioneuvoston kansliassa ja oikeuskanslerin virastossa. Tarkastuskäyntien yhteydessä haastateltiin asianhallintajärjestelmien kehittämisessä mukana olleita keskeisiä tahoja ja järjestelmien pääkäyttäjiä sekä pereh-

dyttiin asianhallintajärjestelmien toimintaan käymällä läpi järjestelmän avulla käsiteltäviä prosesseja.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Sähköiseen arkistointiin ja asianhallintaan liittyvät tavoitteet

Luvussa käsitellään keskeisten vastuutahojen tavoitteita sähköisessä arkistoinnissa ja asianhallinnassa. Eri osapuolten tavoitteet ovat yleisellä tasolla samansuuntaisia, mutta yksityiskohtaiselle tasolle mentäessä ne eroavat toisistaan merkittävästi.

3.1.1 Opetus- ja kulttuuriministeriön tavoitteena turvata kulttuuriperintöaineiston säilyminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön yhtenä keskeisenä tavoitteena 2000-luvulla on ollut kulttuuriperintöaineistojen tuominen kansalaisten helpommin käytettäväksi tieto- ja viestintäteknologian avulla.⁴ Tämän tavoitteen asettamiseen ovat vaikuttaneet niin kansalliset hallitus- ja politiikkaohjelmat kuin Euroopan unioni ja Euroopan yhteisöjen komissio.⁵ Tavoitteen saavuttamiseksi on tehty töitä vuosituhannen vaihteesta alkaen. Yksi näkyvimmistä tavoitteita edistävästä hankkeista on opetusministeriön keväällä 2008 asettama Kansallinen digitaalinen kirjasto (KDK) -hanke⁶, jonka tavoitteena on edistää kirjastojen, arkistojen ja museoiden keskeisten kansallisten tietovarantojen saatavuutta ja käytettävyyttä tietoverkoissa sekä kehittää ratkaisuja sähköisten kulttuuriperintöaineistojen pitkäaikaissäilytyksen kehittämiseksi.

Toinen opetus- ja kulttuuriministeriön keskeinen tavoite on ollut keskitetyn pitkäaikaissäilytysratkaisun toteuttaminen hallinnonalan muistiorganisaatioille, eli kirjastoille, arkistoille ja museoille. Keskitetyn ratkaisun nähdään edistävän julkisen hallinnon tuottavuutta ja minimoivan pienten digitaalisten arkistojen rakentamiseen liittyviä riskejä. Tavoitteen muodostumiseen on osaltaan vaikuttanut opetus- ja kulttuuriministeriön asettama sähköisen aineiston pitkäaikaissäilytystä ja käyttöä koskeva työryhmä, jonka loppuraportti⁷ valmistui vuonna 2008. KDK-hanke on tukenut

⁴ *Esim. opetusministeriö (2009a).*

⁵ *Esim. Euroopan komissio (2005).*

⁶ *Opetusministeriö (2008a).*

⁷ *Opetusministeriö (2008b).*

myös tämän tavoitteen saavuttamista. Vuonna 2010 valmistui KDK-hankkeen pitkäaikaissäilytysjaoston loppuraportti, jonka mukaan keskitetty pitkäaikaissäilytysjärjestelmä on tehokkain ja luotettavin tapa toteuttaa aineistojen pitkäaikaissäilytystä Suomessa.⁸

Kolmas opetus- ja kulttuuriministeriön tavoite on muistiorganisaatioiden sähköisten ratkaisujen yhteentoimivuus ja päällekkäisten ratkaisujen välttäminen.⁹ Tavoite selkiytyi erityisesti vuonna 2011 voimaan tulleen tietotohallintolain myötä, mutta sen lähtökohdat näyttävät olleen edellä mainitun sähköisen aineiston pitkäaikaissäilytystä ja käyttöä koskevan työryhmän loppuraportissa. Yhteentoimivuutta pyritään edistämään ja päällekkäisyyttä välttämään kohdealuekohtaisen kokonaisarkkitehtuurityön avulla, missä Kansallinen digitaalinen kirjasto on keskeisessä roolissa.

3.1.2 Valtiovarainministeriön tavoitteena yhteentoimiva ja kustannustehokas tietojärjestelmäkokonaisuus

Valtiovarainministeriön tavoitteena on ollut jo 2000-luvun alusta alkaen kansalaisten tarpeista lähtevien, hallinnonala- ja virastorajat ylittävien palveluiden tuottaminen tieto- ja viestintäteknologian avulla. Sittenkin tämä tavoite on kiteytynyt tavoitteiksi tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta, yhteisistä tietojärjestelmistä ja palveluista sekä tietoturvallisuuden kehittämisestä.

Näitä tavoitteita ja toisaalta myös valtiovarainministeriön keskeistä roolia tavoitteen saavuttamisessa on tuettu 2000-luvun alusta lähtien erilaisin periaatepäätöksin ja linjauksin valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä.¹⁰ Keskeisin näiden tavoitteiden kannalta on laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011). Lain perusteella valtiovarainministeriön julkisen hallinnon tietohallinnon yhteentoimivuutta koskeva ohjausvastuu ylittää hallinnonala- ja toimialarajat.¹¹

Yhtenäinen julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu- ja kuvaamisjärjestelmä on yksi keskeinen keino yhteentoimivuuden tavoittelussa. Kokonaisarkkitehtuurityössä linjataan julkisen hallinnon tietojärjes-

⁸ *Opetus- ja kulttuuriministeriö (2010a).*

⁹ *Opetus- ja kulttuuriministeriö (2012).*

¹⁰ *Valtioneuvoston periaatepäätös 2.3.2000; Valtioneuvoston kanslia (2005a); Valtioneuvoston periaatepäätös 15.6.2006; Talouspoliittinen ministerivaliokunta 16.6.2009; Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma; Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma; Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma.*

¹¹ *HE 246/2010 vp.*

telmien kehittämisperiaatteet sekä yhteiset palvelut ja kehittämiskohteet. Asianhallinta ja sähköinen arkistointi on tuotu esille yhtenä julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisistä kehittämiskohteista.

Valtiovarainministeriön tavoitteena on lisätä yhteisiä tietojärjestelmiä ja palveluita päällekkäisen kehittämistyön vähentämiseksi ja yhteentoimivuuden lisäämiseksi. Asianhallintajärjestelmäpalvelut ja tiedon säilytyspalvelut on määritelty yhteisiksi tietojärjestelmäpalveluiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetussa asetuksessa (132/2014, 2 §).

3.1.3 Arkistolaitos turvaa aineistojen säilyvyyden ja käytettävyyden elinkaarihallinnan ohjauksella

Vuonna 2010 vahvistetussa Kansallisarkiston strategiassa on kiteytetty seuraava tavoite: ”Kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvan pysyvästi säilytettävän asiakirjatiedon säilyvyys ja käytettävyys on varmistettu aineiston koko elinkaaren ajan säilytysmuodosta riippumatta”.¹² Tätä arkistolaitoksen tavoitteenasettelua ovat vahvistaneet muun muassa tietoyhteiskuntaohjelman sisältämä hallituksen vuoden 2005 strategia-asiakirja¹³, KuntaTIME-hanke¹⁴ sekä Euroopan komission toimintasuunnitelmat sähköisen hallinnon kehittämisestä¹⁵. Arkistolaitoksen strategiassa 2015 asiakirjatiedon elinkaarihallinnan ohjaus nähdään yhtenä arkistolaitoksen kriittisistä tehtävistä, koska siten pystytään varmistamaan pysyvästi säilytettävien tietojen käytettävyys ja siirtäminen arkistolaitokseen.

Elinkaarihallinnan ohjaus korostuu sähköisessä toimintaympäristössä. Arkistolaitos on ohjannut asiakirjatiedon elinkaarihallintaa sähköisessä toimintaympäristössä antamalla määräyksiä sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittelystä, hallinnasta ja säilyttämisestä. Aineistojen pitkäaikaisen säilytyksen turvaamiseksi arkistolaitokseen on rakennettu tietojärjestelmä, jonka avulla voidaan vastaanottaa sähköisiä aineistoja ja tarjota niihin kohdistuvaa tietopalvelua.

Arkistolaitoksen keskeinen strateginen tavoite on myös lisätä mahdollisuutta asiakirjojen sähköiseen käyttöön. Aineistojen käyttömahdollisuuksien parantamiseen kuuluvat aineistojen hakujärjestelmien ja verkkopalveluiden kehittäminen sekä arkistolaitoksen hallussa olevan, alun perin paperimuotoisen aineiston digitointi. Asiakirjojen sähköinen käyttö parantaa

¹² *Arkistolaitos (2009a), 6.*

¹³ *Valtioneuvoston kanslia (2005a).*

¹⁴ *Valtioneuvoston kanslia (2005b).*

¹⁵ *Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (2011).*

ja tasa-arvoistaa aineistojen saatavuutta kustannustehokkaasti. Tuomalla aineisto verkkoon on vastattu myös siihen tarpeeseen, joka on seurannut tutkijasalien aukioloaikojen supistumisesta.¹⁶ Arkistolaitoksen digitaaliarkistoa käytettiin vuonna 2013 lähes 34 miljoonan sivulatauksen ja noin 900 000 käynnin verran.¹⁷ Aineistojen käyttö sähköisessä muodossa turvaa myös alkuperäisten paperiaineistojen säilymistä.

3.1.4 Erilaiset tavoitteet ja käsitteiden tulkinnat estävät tehokkaan kehittämisen

Keskeinen tarkastushavainto on, että eri osapuolten tavoitteet ovat yleisellä tasolla yhdensuuntaisia, mutta osapuolet painottavat tavoitteissaan eri asioita ja käyttävät erilaisia keinoja. Opetus- ja kulttuuriministeriön, valtiovarainministeriön ja arkistolaitoksen asianhallintaa ja sähköistä arkistointia koskevat ylätasoon tavoitteet ovat yhdensuuntaisia: tiedon jakaminen tietoverkon välityksellä, yhteentoimivat järjestelmät ja keskitetty arkistointi. Tavoitteenasettelu on pohjautunut tietoyhteiskunta- ja politiikkaohjelmiin, jotka ovat yleisluontoisia, suuntaviivoja asettavia ja ohjaavia. Yksityiskohtaisemmalla tasolla tavoitteissa on painotuseroja, jotka ovat vaarassa johtaa siihen, että sähköisen arkistoinnin kehittämisessä joudutaan sektorilähtöiseen osaoptimointiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tavoitteena on turvata kirjastojen, museoiden ja arkistojen vastuulla olevan kansallisen kulttuuriperinnön säilyminen ja kehittää aineiston sähköistä saatavuutta. Ministeriön tavoitteissa ja niiden saavuttamiseen tähtäävissä keinoissa korostuu aiemmin tuotetun, jo olemassa olevan kansallisen kulttuuriperinnön turvaaminen. Toimenpiteet kohdistuvat pitkälti jo muistiorganisaatioiden hallussa olevaan aineistoon. Aineistoa muun muassa digitoidaan sen saavutettavuuden ja säilyvyyden parantamiseksi. Sen sijaan ministeriössä ei ole otettu riittävästi huomioon sitä, että hallinnossa muodostuu koko ajan tulevaisuuden kansallista kulttuuriperintöä. Kun hallinnossa nyt muodostuva aineisto on jo valmiiksi sähköisessä muodossa, pitäisi sähköisen arkistoinnin edistämiseen kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

Valtiovarainministeriön tavoitteiden painopiste on sähköisen hallinnon ja asioinnin kehittämisessä sekä tietojärjestelmien yhteentoimivuudessa ja yhteisten ratkaisujen kehittämisessä. Sähköinen arkistointi ja pitkäaikais säilytys on tuotu esille mahdollisesti tarvittavana yhteisenä palveluna erityisesti tietopalvelun turvaamisen näkökulmasta. Valtiovarainministeriön

¹⁶ *Arkistolaitos (2009).*

¹⁷ *Kansallisarkisto (2014a), 2.*

kanta niin keskitettyyn asianhallintaratkaisuun kuin sähköisen arkistoinnin järjestämiseen on toistaiseksi epäselvä ja ajantasaiset suunnitelmat asian edistämiseksi puuttuvat. Yhtenä syynä tähän lienee valtiovarainministeriön vuonna 2006 asettaman VALDA-hankkeen epäonnistuminen. VALDA-hankkeessa pyrittiin yhtenäistämään valtionhallinnon asiakirja- ja asianhallintaa, mutta VALDA-palvelu jouduttiin lopettamaan maaliskuussa 2012.

Arkistolaitoksessa on kiinnitetty huomiota hallinnossa paraikaa syntyvään aineistoon, minkä vuoksi arkistolaitoksen tavoitteenasettelussa on mukana tarve ohjata sähköisesti tuotettavan aineiston koko elinkaarta. Koska aineiston käytettävyys ja säilyminen voidaan arkistolaitoksen mukaan tällä tavoin turvata, sen tavoitteissa on selkeä asianhallinnan ulottuvuus. Tarkastushavaintojen perusteella näyttää siltä, että arkistolaitoksen sisällä käsitys syntysähköisen aineiston arkistoinnin painoarvosta suhteessa muuhun arkistolaitoksen vastuulla olevaan aineistoon on vaihdellut. Mitä voimakkaammin arkistolaitoksen toiminta painottuu sen vastuulle jo siirtyneisiin paperiarkistoihin, sitä suurempi riski on, että hallinnon tällä hetkellä sähköisesti tuottamat tiedot eivät ole tulevaisuuden tutkijoiden hyödynnettävissä digitaalisesti. Tämän seurauksena tietojen saatavuus ja käytettävyys heikentyy.

Toinen havainto on, että eri osapuolten yksityiskohtaisemmat tavoitteet ovat muotoutuneet toisiinsa nähden eri ajankohtina eikä niitä ole sovitettu yhteen. Asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin tavoitteita ei ole asetettu samaan aikaan ja ne ovat myös täsmentyneet tavoitteiden toteuttamiseen käytettyjen keinojen myötä. Tavoitteita ei kuitenkaan ole käyty läpi kaikkien toimijoiden yhteistyönä, jolloin tavoitteista, toimenpiteiden suunnasta ja järjestyksestä olisi ollut yhteisymmärrys.

Arkistolaitos lähti toteuttamaan sähköisen asiakirjahallinnan ja arkistoinnin kehittämistä sekä valtiovarainministeriön että opetus- ja kulttuuriministeriön tuella 2000-luvun alussa. Arkistolaitoksen työ sähköisen asiakirjatiedon elinkaarihallinnalle alkoi ennen valtiovarainministeriön tai opetus- ja kulttuuriministeriön toimenpiteisiin kohdistuvia linjauksia. Ne viranomaiset, jotka ovat olleet halukkaita kehittämään sähköisiä asiointipalveluita, ovat noudattaneet ”kentälle” ensiksi ehtineen arkistolaitoksen ohjeita ja suosituksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tavoite muistiorganisaatioiden yhteisestä pitkäaikaissäilyttämisen järjestelmästä osana Kansallinen digitaalinen kirjasto -kokonaisuutta muotoutui ja selkiytyi arkistolaitoksen jo aloitettua työnsä oman tavoitteenasettelunsa mukaisesti. Kansallinen digitaalinen kirjasto -hanke asetettiin kolme vuotta VAPA-hankkeen aloittamisen jälkeen, ja KDK:n pitkäaikaissäilytyspalvelun tuotantokäyttö on vasta hyvin alkuvaiheessa.

Valtiovarainministeriön valtionhallintoa koskeva kokonaisarkkitehtuuri-työ on edelleen kesken erityisesti asianhallinnassa ja säilytys- ja tietopalveluissa. Valtiovarainministeriö on käynyt keskusteluja opetus- ja kulttuuriministeriön ja arkistolaitoksen kanssa, mutta asiassa ei ole edetty.

Kolmanneksi, näkemyseroihin johtaneet, toisistaan eriävät tavoitteet ovat osin johtuneet toimintaympäristön muutoksista seuranneesta lainsäädännön vanhentuneisuudesta sekä käsitteistöön liittyvistä epäselvyyksistä. Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa tuotiin selkeästi esille asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin käsitteistön epäselvyydet ja niistä itse toiminnalle aiheutuvat haasteet. Käsitteistöön liittyvät ongelmat johtuvat osin siitä, että eritaustaiset toimijat ja muut henkilöt ymmärtävät samat käsitteet eri tavalla ja eri merkityksessä kuin mitä on tarkoitettu. Käsitteistöön liittyvät epäselvyydet selittyvät osittain myös sillä, että arkistointia koskeva lainsäädäntö on toimintaympäristön muuttuessa vanhentunut. Käsitteistön epäselvyydet ovat aiheuttaneet eroja siinä, miten eri osapuolet ymmärtävät toistensa tavoitteita.

3.2 Sähköisen arkistoinnin ja asianhallinnan ohjaus ja kehittäminen

Asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin ohjaustehtävät ovat jakautuneet eri toimijoille. Tarkastuksessa on keskitytty opetus- ja kulttuuriministeriön, valtiovarainministeriön ja arkistolaitoksen ohjaukseen. Kunkin toimijan ohjausvastuut on määritelty säädöstasolla. Ohjauksen keinoja ovat lainsäädäntö ja muu normatiivinen ohjaus, tulosohtaus mukaan lukien taloudellinen ohjaus sekä informaatio-ohjaus.

3.2.1 Opetus- ja kulttuuriministeriön yleisluontoinen tulosohtaus on tehotonta

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 18 §:n perusteella arkistotoimi kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan. Valtioneuvoston asetuksessa opetus- ja kulttuuriministeriöstä (310/2010, 2 §) luetellaan ministeriön toimialan virastot, joihin kuuluu myös arkistolaitos. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on säädösten perusteella keskeinen rooli hallinnon tuottamien aineistojen sähköisen arkistoinnin edistämisessä.

Epäselvät asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin ohjausvastuut haittaavat opetus- ja kulttuuriministeriön ohjausta. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan sähköisen arkistoinnin ohjausvastuu on siirtynyt arkistolaitokselta opetus- ja kulttuuriministeriölle kokonaisarkkiteh-

tuuriin liittyvissä kysymyksissä ja valtiovarainministeriölle asiakirja- ja asianhallinnassa.¹⁸ Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemys on selkeästi muuttunut, sillä koko 2000-luvun alun arkistolaitos on ohjannut sähköisen asiakirjahallinnan ja arkistoinnin kehittämistä opetus- ja kulttuuriministeriön vahvasti tukemana. Tuolloin ministeriö osoitti tukeaan arkistolaitokselle myöntämällä erillistä rahoitusta arkistolaitoksen keskeisille sähköisen aineiston arkistointihankkeille, SÄHKE- ja VAPA-hankkeille, ja vahvistamalla arkistolaitoksen asemaa keskeisellä roolilla sähköisen pitkäaikaissäilyttämisen ratkaisujen kehittämiseksi asetetuissa työryhmissä¹⁹. Niin ikään opetusministeriön hallinnonalan tietohallintostrategiassa vuosille 2006–2015 VAPA-järjestelmä tuodaan esille yhtenä yhteisenä tietojärjestelmänä, jolla toteutetaan ministeriön sähköisten palveluiden strategisia linjauksia.²⁰ Tilinpäätöskannanottojen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö on myös pitänyt tärkeänä arkistolaitoksen osallistumista valtion ja kuntien asiakirjahallinnan IT-järjestelmien kehittämiseen.

Tietohallintolain voimaantulon myötä opetus- ja kulttuuriministeriön ohjausrooli on muuttunut. Lain mukaan kunkin ministeriön tehtävänä on ohjata toimialansa tietohallinnon ja tietohallintohankkeiden kehittämistä. Tämä on edellyttänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä voimakkaampaa ohjausotetta vastualueensa kehittämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulla on julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuriin kuuluva ”Koulutus, tiede ja kulttuuri” -kohdealue. Opetus- ja kulttuuriministeriö on linjannut, että kulttuuriperintöön kuuluvien digitaalisten tietoaineistojen hallinnan, jakelun ja säilyttämisen tietoinfrastruktuuri kehitetään Kansallinen digitaalinen kirjasto (KDK) -hankkeessa. Arkistolaitoksen tietoaineistot ja niiden käsittelyyn tarkoitetut tietojärjestelmät kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriön näkökulmasta tähän kokonaisuuteen.²¹ Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ministeriö haluaa kytkeä korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osaston²² ohjattaviin kuuluvan arkistolaitoksen säilytysratkaisut osaksi kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston²³ johtamaa hanketta,

¹⁸ *Opetus- ja kulttuuriministeriö (2013a).*

¹⁹ *Puheenjohtaja oli arkistolaitoksesta sekä opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2007 asettamassa työryhmässä, joka selvitti sähköisen aineiston säilymistä ja saatavuuden varmistamista, että KDK-hankkeen pitkäaikaissäilytysjaostossa vuosina 2008–2010.*

²⁰ *Opetusministeriö (2006).*

²¹ *Esim. VAPAn ylläpito ja kehittäminen on vuosien 2015–2018 toiminta- ja taloussuunnitelmassa sisällytetty Kansalliseen digitaaliseen kirjastoon.*

²² *Opetus- ja kulttuuriministeriö (2010b), 9 § ja 9a §.*

²³ *Opetus- ja kulttuuriministeriö (2010b), 10 §.*

jolloin on vaarana, että arkistolaitoksen vastuulle kuuluvan asiakirja-aineiston erityispiirteitä ei oteta riittävästi huomioon.

Tietohallintolain mukaan arkistolaitoksella ei ole oikeutta määrätä viranomaisten tietojärjestelmien tietorakenteista tai metatietomäärityksistä, mutta toisaalta opetus- ja kulttuuriministeriön arkistolaitokseen kohdistuvan ohjaustehtävän kannalta keskeinen arkistolaki (831/1994) voidaan tulkita siten, että se oikeuttaa arkistolaitoksen ohjaamaan tiedonhallintaa ja jossain määrin myös tietojenkäsittelyä. Voimassa olevan arkistolain mukaan arkistolaitoksella on norminantovaltuuksia suoraan arkistonmuodostajiin, sillä arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi (ArkL 8 §). Pysyvästi säilytettävien asiakirjojen osalta arkistolaitos määrää erikseen asiakirjojen laadintaan ja säilyvyyteen liittyvistä materiaaleista ja säilyvyyden turvaavista menetelmistä (ArkL 11 §) ja arkistotiloista (ArkL 12 §). Arkistolaitoksen tehtävistä ja organisaatiosta on tarkemmin säädetty asetuksessa arkistolaitoksesta (832/1994).

Tietohallintolaki ja arkistolaki ovat osin ristiriidassa keskenään, mikä tarkastushavaintojen perusteella heijastuu opetus- ja kulttuuriministeriön ja arkistolaitoksen suhteisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriössä ei nähdä arkistolaitoksella olevan suurta roolia asianhallinnan tehtäväalueella eikä ainakaan toimivaltaa muuhun kuin pysyvästi säilytettävän aineiston arkistoinnin ohjeistamiseen. Arkistolaitos puolestaan pitää tiedon elinkaarihallinnan ohjausta kriittisenä tehtävänä, koska sen avulla pystytään tunnistamaan pysyvästi säilytettävä asiakirjatieto jo sen syntyhetkellä ja varmistamaan, että pitkällä aikavälillä sen käytettävyyden kannalta tärkeät metatiedot saadaan talteen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti maaliskuussa 2013 työryhmän valmistelemaan arkistolain uudistamista. Arkistolain uudistamisen käynnistämistä oli sitä ennen suunniteltu useamman vuoden ajan. Laajapohjaisen asiantuntijoista koostuvan työryhmän tulee tehtäväksiannon mukaan työssään huomioida toimintaympäristön muutokset ja tarkastella, mitkä ovat vastaisuudessa arkistolaitoksen tarkoituksenmukaiset tehtävät.²⁴ Maaliskuun alkuun 2014 mennessä työryhmä oli tuottanut selvityksiä toimintaympäristön nykytilasta ja kansainvälisistä suuntauksista arkistolainsäädännön kehittämisessä. Myös kunnallishallinnon näkökulmaa sekä evankelisluterilaisen kirkon ja ortodoksikirkkojen asemaa suhteessa arkistolaikiin on selvityksissä tuotu esiin. Valmisteilla on myös tekninen selvitys sähköisestä pitkäaikaissäilytyksestä. Työryhmän tuottamien selvitysten sekä kokousmuistioiden pohjalta voi päätellä, että yhteisen näkemyksen

²⁴ *Opetus- ja kulttuuriministeriö (2013b).*

muodostaminen on haasteellista. Maaliskuuhun 2014 mennessä työ oli edennyt varsin hitaasti.

Tulosohjaus on ollut valtionhallinnon ohjauskeino 1990-luvun loppupuolelta lähtien. Opetus- ja kulttuuriministeriö solmii vuosittain tulossopimukset hallinnonalansa tulosohjattavien virastojen ja laitosten kanssa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tietoisesti pitänyt antamansa ohjauksen yleisellä tasolla ja asettanut arkistolaitokselle lähinnä strategisia linjauksia ja raameja. Ohjauksen pitäminen yleisellä tasolla näkyy esimerkiksi siinä, ettei arkistolaitoksen hankkeille ole asetettu selkeitä tavoitteita, joista niiden etenemistä olisi kyetty seuraamaan. Ministeriön yleisellä tasolla oleva ohjaus on kannustanut arkistolaitosta toimimaan hyvin itsenäisesti. Arkistolaitos ei esimerkiksi neuvotellut opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa lopettaessaan arkistotoimen tarkastukset, vaan niiden lopettaminen selvisi ministeriölle haastatteluiden mukaan vasta tilinpäätöskannanottoa laadittaessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toteuttama tulosohjaukseen perustuva ohjausmalli²⁵ ei ole sopinut arkistolaitoksen hankkeiden ohjaustarpeisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja arkistolaitoksen väliset tulossopimukset näyttävät toistuvan vuosittain hyvin samansisältöisinä. Arkistolaitoksen strategiset linjaukset eivät ole erityisemmin korostuneet tulossopimuksissa. Sähköiseen arkistointiin liittyvät tehtävät näkyvät tulossopimuksissa suhteellisen pienellä painoarvolla. Vaikka sähköinen arkistointi asiana on esiintynyt opetus- ja kulttuuriministeriön ja arkistolaitoksen välisissä tulossopimuksissa jo pitkään erilaisina kärkihankkeina, niitä ei ole yleensä perusteltu tai käsitelty tarkemmin. Kärkihankkeille tai asiakirjojen elinkaarihallinnan kehittämistoiminnalle ei ole asetettu yhtenäkkään tarkasteluvuonna konkreettisesti mitattavia tavoitteita. Asiakirjahallinnan merkitys tulossopimuksissa tulee näkyviin arkistolaitoksen kehittämis- ja ohjaustehtävien kautta. Vuodesta 2010 vuoteen 2012 asiakirjatiedon elinkaarihallinnan tutkimus ja kehittäminen sekä elinkaarihallinnan ohjaus olivat omia tulosalueitaan. Asiakirjatiedon elinkaarihallinnassa korostettiin arkistolaitoksen norminantovaltuuksia. Vuodesta 2013 alkaen asiakirjatiedon elinkaarihallinta ei enää näy tulossopimuksissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on ohjannut arkistolaitosta panostamaan arkistolaitoksen paperiaineiston digitointiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö on korostanut tulosohjauksessaan verkkopalveluiden kehittämistä ja aineiston digitointia. Digitoinnilla on pyritty tehostamaan asiakirjojen käytettävyyttä ja saatavuutta. Vuosina 2009 ja 2010 opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi arkistolaitokselle yli 3,6 miljoonan euron erillisen määrära-

²⁵ *Opetus- ja kulttuuriministeriö (2010b), 3 §.*

han aineistojen digitointia varten pyrkimyksenään edistää samalla työllisyyttä.²⁶ Aineistojen digitointia on seurattu tulossopimuksissa käyttäen mittareina muun muassa digitoitujen kuvatiedostojen lukumäärää sekä digitoidun aineiston latausten lukumäärää. Tarkastuksessa saadun näkemyksen mukaan sekä arkistolaitoksen että opetus- ja kulttuuriministeriön olisi kuitenkin pitänyt kiinnittää enemmän huomiota vastaanotettavien paperiaineistojen voimakkaasti kasvavaan määrään ja ryhtyä miettimään keinoja syntysähköisen aineiston arkistoinnin kasvattamiseksi, jotta paperiaineiston määrän kasvu voitaisiin taittaa. Tällä hetkellä syntysähköistä aineistoa tulostetaan ja siirretään arkistolaitokseen paperimuodossa. Jatkuvasti kasvavan paperimuotoisen aineiston säilyttäminen edellyttää arkistokelpoisia tiloja sekä arkistolaitoksessa että julkishallinnossa kokonaisuutena. Lisäksi paperiarkistoihin kohdistuvan tietopalvelun toteuttaminen on erittäin henkilötyövaltaista. Ei ole toiminnallisesti eikä kokonaistaloudellisesti järkevää, että syntysähköistä aineistoa päädytään ensin tulostamaan paperimuotoon arkistointia varten ja myöhemmin mahdollisesti digitoimaan uudelleen sähköiseen muotoon käytettävyyden helpottamiseksi.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön tilinpäätöskannanottojen ja ministeriön arkistolaitoksen kanssa solmittujen tulossopimusten välillä on ristiriita. Ministeriön tilinpäätöskannanottojen huomiot sähköisen aineiston hallinnasta eivät heijastu seuraavien vuosien tulossopimuksiin. Arkistolaitos ei ole sitonut niitä osaksi tulossopimuksia eikä opetus- ja kulttuuriministeriö ole sitä edellyttänyt. Myöskään arkistolaitoksen strategiset tavoitteet tai toiminnan ja talouden suunnitelmat eivät välity selkeinä tulossopimuksiin.

Arkistolaitoksen taloudellisen tilanteen kiristyessä sähköisen arkistoinnin edistäminen ei ole mahdollista arkistolaitoksen suunnittelemalla tavalla. Opetus- ja kulttuuriministeriö on viimeisimmässä tulossopimuksissa linjannut, että sähköisen arkistoinnin palveluita on ylläpidettävä ja kehitettävä arkistolaitoksen omilla resursseilla. Arkistolaitoksessa tehdyissä haastatteluissa tuotiin esille, etteivät sen omat määrärahat riitä sähköisen arkistoinnin palveluiden kehittämiseen. Arkistolaitoksen heikkoon taloudelliseen tilanteeseen ovat vaikuttaneet valtion tuottavuusohjelmasta aiheutuneet säästötoimet sekä toiminnan vaatimat suuret kiinteistökustannukset. Yli 40 prosenttia arkistolaitoksen toimintamenoista on kiinteistömenoja. Opetus- ja kulttuuriministeriö on ohjaustoimintansa tueksi edellyttänyt arkistolaitokselta kahta toiminnan ja talouden sopeuttamisohjelmaa. Ministeriö on kehottanut arkistolaitosta kehittämään toimintaprosessejaan ja henkilöstörakennettaan sekä priorisoimaan tehtäviään, jotta ydin-

²⁶ *Kansallisarkisto (2011a), 3.*

tehtävät pystytään hoitamaan tuloksellisesti. Ensimmäisen sopeuttamisohjelman arkistolaitos laati keväällä 2009 ja toisen keväällä 2013 vuosille 2014–2018. Sopeuttamisohjelman seurauksena osa arkistolaitoksen palveluista lakkautetaan kokonaan ja useassa toiminnossa palvelutaso laskee.

Arkistolaitoksen tarvitsemista mittavista arkistotiloista aiheutuvien kiinteistömenojen vuoksi leikkaukset voidaan kohdistaa lähinnä vain henkilöstömenoihin. Tilinpäätös- ja tulosohjausasiakirjojen mukaan vuoden 2011 loppuun mennessä arkistolaitoksesta oli vähennetty 15 henkilötyövuotta ensimmäisen tuottavuusohjelman mukaisesti. Lisäksi vuosien 2012–2015 aikana tavoitteena on vähentää vähintään 17 henkilötyövuotta vastaava määräraha. Vuoteen 2013 mennessä arkistolaitoksen henkilötyövuosimäärä oli vähentynyt 18,1 prosenttia vuodesta 2008. Vuoteen 2019 mennessä henkilötyövuosimäärä vähenee yli 30 prosenttia vuodesta 2008.²⁷ Lisäksi kehyskaudella on suunniteltu toteutettavaksi muita mahdollisia pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaisia säästöjä. Näistä opetus- ja kulttuuriministeriö esitti toteutettavaksi vuosina 2014–2015 ylimääräiset 600 000 euron määrärahalleikkaukset. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on kehottanut arkistolaitosta varautumaan toimitilavähennyksiin muiden kuin arkistotilojen osalta.²⁸

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja arkistolaitoksen välisessä tulosohjausprosessissa on korostettu riittävien voimavarojen kohdentamista sähköisen asiakirjahallinnan ohjaukseen ja sähköisten tietoaineistojen vastaanottamiseen ja säilyttämiseen. Sitä on pidetty keskeisenä edellytyksenä arkistolaitoksen kyvyllä vastata tehtävistään. Nopealla tahdilla kutistuvista resursseista on kuitenkin vaikeaa kohdentaa voimavaroja kehittämistyöhön, kun samaan aikaan on huolehdittava myös paperiarkistoista ja niihin liittyvistä palveluista.

3.2.2 Valtiovarainministeriö ei ole määritellyt ohjausrooliaan asianhallinnassa ja sähköisessä arkistoinnissa

Valtiovarainministeriö ohjaa tietohallinnon kehitystä sekä valtion- että kuntahallinnossa. Tätä varten valtiovarainministeriöön perustettiin huhtikuussa 2011 JulkICT-toiminto, jonka tehtäviin kuuluu koko julkisen hallinnon tietohallinnon ja sen kehittämisen ohjaaminen. Keskeisenä välineenä on yhtenäinen arkkitehtuuri. Koska tieto- ja viestintätekniiset ratkaisut

²⁷ *Kansallisarkisto (2013a). Laskentatavasta riippuen henkilötyövuosissa on eroja eri lähteissä.*

²⁸ *Kansallisarkisto (2013b), 3.*

ovat keskeisiä asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin kannalta, ohjaa valtiovarainministeriö käytännössä myös asianhallintaa ja sähköistä arkistointia.

Valtiovarainministeriön kanta siihen, kuuluvatko asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin ratkaisut valtionhallinnon yhteisiin ICT-palveluihin, on epäselvä. Valtionhallinnossa pyritään lisäämään palvelutuotannon tehokkuutta erityisesti keskitettyjen, kaikille yhteisten ICT-palveluiden avulla. Yhteisiä palveluita tuottaa ja kehittää jatkossa valtion tieto- ja viestintäkeskus Valtori, joka aloitti toimintansa 1.3.2014 valtiovarainministeriön alaisena virastona. Valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämistä koskevan lain (1226/2013, 2 §) mukaan yhteisiä palveluita ovat muun muassa palvelut, joita käytetään tai on tarkoitettu käytettävän yleisesti ja laajasti julkisten hallintotehtävien tukena ja joiden järjestäminen ei edellytä toimialakohtaisia ratkaisuja tai merkittävää toimialakohtaista osaamista. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi yhteiset tietojärjestelmäpalvelut. Lakia täsmentävässä asetuksessa (132/2014, 2 §) yhteisiksi tietojärjestelmäpalveluiksi määritellään monien muiden joukossa asianhallintajärjestelmäpalvelut ja tiedon säilytyspalvelut, joita Valtori ei toistaiseksi tarjoa. Asetusta valmistellut lainsäädäntöryhmä on tunnistanut yhteisiksi asianhallintajärjestelmiksi eräiden ministeriöiden käyttämän MAHTI -asianhallintajärjestelmän ja valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä PTJ:n, jotka täyttävät toimialariippumattomien palveluiden määritelmän. Tiedon ja tietoaineistojen säilytyspalveluissa sen sijaan ei katsota olevan valtionhallinnon yhteisiä ratkaisuja.²⁹ Toisaalta valtionhallinnon yhteisten ICT-palveluiden arkkitehtuurikuvauksessa³⁰ sekä arkistolaitoksen VAPA-palvelu että opetus- ja kulttuuriministeriön KDK-PAS-järjestelmä on tunnistettu keskeisiksi palveluiksi sähköisen asiakirjaaineiston pitkäaikaissäilytyksessä.

Hallinnolla on huonoja kokemuksia valtiovarainministeriön tarjoamista asianhallintaan ja laajemmin sähköiseen asiointiin liittyvistä yhteisistä palveluista. Valtiovarainministeriö käynnisti vuonna 2006 valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämistä koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen perusteella kehittämisohjelman kärkihankkeisiin kuuluneen, asiakirjahallintaan ja arkistointiin keskittyneen VALDA-järjestelmäohjelman. Palvelulle ei kuitenkaan ollut riittävästi kysyntää. VALDA-palvelun käyttöönoton piti alun perin tapahtua vuonna 2009. Hanke viivästyi ja sen käyttö aloitettiin vuoden 2010 lopussa keskeneräisenä aluehallintovirastoissa. Keskeneräisyydestä aiheutuneet, järjestelmäongelmia koskeneet

²⁹ Valtiovarainministeriö (2013).

³⁰ Valtiovarainministeriö (2012a), 14.

huhut vähensivät kiinnostusta yhteistä järjestelmää kohtaan ja kannustivat jatkamaan tai käynnistämään omia järjestelmähankkeita. Tämä oli mahdollista, sillä mikään taho ei voinut velvoittaa virastoja yhteisen järjestelmän käyttöön. Hankintateknisistä syistä järjestelmän käyttökustannukset nousivat niin kalliiksi, ettei palvelusta senkään vuoksi kiinnostuttu. Maa-liskuussa 2012 valtiovarainministeriö päätti lopettaa VALDA-palvelun. Tässä yhteydessä valtiovarainministeriö lupasi ottaa asian- ja asiakirjahal-linnan kehittämisen tarkasteluun silloin valmisteluvaiheessa olleeseen Jul-kICT-strategiaan³¹, mutta strategia-asiakirjassa aihekokonaisuus ei tule esille.

Hallinnossa odotettiin myös valtion yhteistä, Lomake.fi-alustalle toteut-ttavaksi suunniteltua asiointipalvelua. Asiointipalvelun kehittäminen päätettiin lopettaa vuonna 2008, koska se todettiin päällekkäiseksi VAL-DA-hankkeen kanssa.³² Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön omat asianhallintaratkaisut ovat tarkastuksessa saadun tiedon mukaan kärsineet tästä päätöksestä.

Valtiovarainministeriön antamat linjaukset, ohjeet ja suositukset asian-hallinnasta ja sähköisestä arkistoinnista muodostavat sekavan kokonai-suuden, vaikuttavat keskeneräisiltä ja ovat usein toteutuksen kannalta liian abstrakteja. Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri on keskeinen valtio-varainministeriön vastuulla oleva ohjausväline. Kokonaisarkkitehtuuri koostuu joukosta yhteisiä arkkitehtuureja, joissa linjataan julkisessa hal-linnossa yhteisesti noudatettavat periaatteet ja toteutetaan yhteisesti hyö-dynnettävät ratkaisut. Yhteiset arkkitehtuurit ovat saatavilla valtiovarain-ministeriön hallinnoimassa Yhteentoimivuus.fi -portaalissa. Asianhallin-nan ja sähköisen arkistoinnin osalta keskeisimpiä arkkitehtuureja ovat jul-kisen hallinnon tietoarkkitehtuuri, julkisen hallinnon yhteisten ICT-palveluiden viitearkkitehtuuri, valtionhallinnon yhteisten ICT-palveluiden viitearkkitehtuuri sekä yhteinen metatietopalvelu. Valtiovarainministeriö on määritellyt SÄHKE-määräyksen mukaiset metatiedot osaksi julkisen hallinnon tietoarkkitehtuuria. Asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin kannalta keskeiset tiedonhallinnan arkkitehtuuri ja asianhallinnan vii-tearkkitehtuuri ovat vasta kehitteillä. Yhteentoimivuusportaalissa olevien arkkitehtuurikuvausten keskeneräisyyttä vahvistaa se, etteivät kuvausten keskinäiset suhteet tule selkeästi ilmi. Myöskään kuvausten versionume-rointi ei ole johdonmukaista ja hyväksymismerkinnät ovat puutteellisia.

Valtiovarainministeriö on ohjeistanut yksittäisten virastojen asianhallin-taa ja sähköistä arkistointia koskevaa kehittämistyötä julkisen hallinnon

³¹ *Valtiovarainministeriö (2012b).*

³² *Valtiovarainministeriö (2008).*

tietohallinnon neuvottelukunnan, JUHTAn, hyväksyminä arkkitehtuuri-työtä tukevana JHS-suosituksina. Suositukset ovat informaatio-ohjausta, joka ei velvoita toimimaan suositusten mukaisesti. Suositukset sisältävät muun muassa asiakirjojen kuvailuun ja hallintaan tarkoitetut metatiedot³³ sekä ohjeet sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittelyyn, hallintaan ja säilyttämiseen³⁴. Näiden suositusten sisältö on pitkälti arkistolaitoksen antamien määräysten mukaista ja siten myös konkreettista, mutta JHS-suositusten yhteys arkkitehtuurikuvauksiin ei ole kaikilta osin selvä. Kehitteillä on suositus julkisen hallinnon yhteiseksi tuki- ja ylläpitotehtävien TOS-malliksi sekä TOS-rakenteeksi ja xml-skeemaksi.

Valtiovarainministeriön antamilla ohjeilla ja suosituksilla pyritään ensisijaisesti vaikuttamaan tietojärjestelmiään kehittäviin viranomaisiin. Koska viranomaisten on myös otettava arkistotoimen vaatimukset huomioon tietohallinnossaan, valtiovarainministeriön ja arkistolaitoksen toimiva yhteistyö on edellytys yhtenäisen ja johdonmukaisen kokonaisuuden muodostumiselle.

Valtiovarainministeriö pyrkii vaikuttamaan osallistumalla erilaisiin laajapohjaisiin työryhmiin, mutta tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan valtiovarainministeriön rooli näissä ryhmissä on ollut varsin passiivinen. Työryhmät koostuvat pääsääntöisesti asiantuntijoista, joten perustavanlaatuisien ongelmien ratkaisuun ne eivät ole kyenneet. Konkreettiset päätökset ovat jääneet puuttumaan. Valtiovarainministeriön JulkICT-toiminto on mukana monissa asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin asioita käsittelevissä hankkeissa sekä edustamassa ministeriötä hankkeiden ohjaus-, koordinaatio- tai muissa työryhmissä. Osassa hankkeita valtiovarainministeriö on itse vetovastuussa. Asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin kannalta tärkeitä, valtiovarainministeriön johdolla toimivia ryhmiä tai kehittämissuhteita ovat VAHTI-ryhmä, tietoarkkitehtuurin kehittäminen ja meta-tietopalvelu.

Valtiovarainministeriö on ollut myös edustettuna opetus- ja kulttuuriministeriön KDK-hankkeen ohjausryhmässä, opetus- ja kulttuuriministeriön asettamassa arkistolain uudistamistyöryhmässä, arkistolaitoksen VAPAN vaatimusmäärittelyprojektin ja toteutusprojektin ohjausryhmissä sekä arkistolaitoksen neuvottelukunnassa. Valtiovarainministeriön mukaan ministeriö pyrkii ohjaamaan hallintoa työryhmien työskentelyn aikana omilla näkemyksillään ja vaikuttamalla yhteisen näkemyksen syntymiseen. Näitä erilaisia ryhmiä ja hankkeita koskevista pöytäkirjoista käy ilmi, ettei valtiovarainministeriö ole ollut kovin aktiivinen ottamaan kantaa kokouksissa

³³ JHS 143.

³⁴ JHS 176.

käsiteltyihin asioihin. Myös tarkastuksessa tehdyt haastattelut vahvistavat tätä havaintoa.

3.2.3 Vähäisin resurssein toiminut arkistolaitos on koetellut toimivaltuuksiensa rajoja

Arkistolaitoksen tehtävänä on ohjata ja kehittää arkistotointa siten, että kulttuuriperintöaineisto säilyy ja on käytettävissä. Arkistolaitos on määritellyt tiedon elinkaarihallinnan ohjauksen kriittiseksi tehtäväkseen, jolla varmistetaan pysyvästi säilytettävän asiakirjatiedon siirto arkistolaitokseen ja aineiston käytettävyys pitkällä aikavälillä sekä mahdollistetaan muun aineiston hävittäminen heti, kun se on tullut tarpeettomaksi.³⁵ Arkistolaitoksen tehtävät määritellään arkistolaissa (831/1994) ja yksityiskohteisemmin asetuksessa arkistolaitoksesta (832/1994).

Arkistolaitoksen tiukkojen sääntöjen ja ehtojen mukainen sähköinen arkistointi on arkistonmuodostajan näkökulmasta melko vaativaa. Voidakseen arkistoida asianhallintajärjestelmässä käsiteltäviä tietoja sähköisesti organisaatio tarvitsee arkistoinnille arkistolaitoksen päätöksen sähköisestä säilytysmuodosta. Ehtona on, että järjestelmä toimii SÄHKE-määräyksen mukaisesti. Organisaation sähköisen arkistonmuodostussuunnitelman (eAMS) tulee noudattaa SÄHKE-määräyksessä määriteltyä rakennetta ja ohjata asiakirjan elinkaarta tuottamalla määräyksen mukaisia metatietoja. Järjestelmässä tulee olla SÄHKE-määräyksen mukaiset toiminnallisuudet ja järjestelmän on oltava joko sertifioitu tai sen toiminta katselmoitu. Päätös sähköisestä säilytysmuodosta on järjestelmäkohtainen ja se alkaa päätöksentekohetkestä.³⁶ Arkistolaitos muutti sähköisen säilyttämisen päätöksenteon toimintamallia vuonna 2013. Sähköisen säilyttämisen lupa oli alkuun myös maksullinen ja määräaikainen, mutta vuodesta 2013 alkaen päätös sähköisestä säilyttämisestä on tehty seulontapäätöksen yhteydessä. Luvan saantiin liittyneet tiukat vaatimukset ovat ilmeisesti olleet osasyynä siihen, ettei lupia ole haettu. Luvan puuttumisen vuoksi suurin osa arkistoinnista tapahtuu edelleen tulostamalla sähköisesti laaditut asiakirjat paperille.

SÄHKE-määräysten vaatimukset selittyvät arkistolaitoksessa tehtyjen haastatteluiden mukaan sillä, että niiden avulla on pyritty varmistamaan sähköisen asiakirjatiedon autenttisuus, eheys ja käyttökelpoisuus sekä mahdollistamaan sähköisten arkistojen siirto arkistolaitoksen sähköisten aineistojen vastaanotto- ja säilytyspalveluun (VAPA). Ehdottomuus, jolla

³⁵ *Arkistolaitos (2009a)*, 14.

³⁶ *Arkistolaitos (2014)*.

on pyritty sähköisesti säilytettävän aineiston täydellisyyteen, on osaltaan hidastanut sähköiseen arkistointiin siirtymistä. Arkistolaitoksen antamat määräykset ovat lähteneet sen omista tarpeista ja näkökulmista.

Arkistolaitos on ollut aloitteellinen asiakirjahallinnon ja sähköisen arkistoinnin ohjaaja. Arkistolaitoksen näkemyksen mukaan sähköisen asiakirjan elinkaarta on ohjattava tiedon syntyhetkestä lähtien. Elinkaaren ohjaus edellyttää asianhallintajärjestelmään integroitua arkistonmuodostussuunnitelmaa sekä ohjeita viranomaisten tietojärjestelmien tietorakenteista, toiminnallisista ja metatietovaatimuksista sekä tiedon tallennuksessa käytettävistä formaateista.

Arkistolaitos on toiminnassaan lähtenyt siitä, että sillä on voimassa olevan arkistolain mukaan mahdollisuus vaikuttaa sähköiseen asiakirjahallintaan. Arkistolain 7 §:n mukaan arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon arkistonmuodostajan tieto- ja asiakirjahallinnossa. Tämä tarkoittaa arkistolaitoksen näkemyksen mukaan sitä, että arkistotoimen vaatimuksia ei tule huomioida vasta siirrettäessä aineistoa arkistoon vaan jo laadittaessa asiakirjoja ja käytettäessä niitä osana viranomaistoimintaa. Pysyvästi säilytettävien ja määräajan säilytettävien asiakirjojen hallinnointi eri säännöillä ei arkistolaitoksen näkemyksen mukaan ole käytännössä järkevää.

Arkistolaitos on pienenä toimijana ajautunut tukalaan tilanteeseen, sillä ohjaukseen ja kehittämiseen ei jää tällä hetkellä riittävästi voimavaroja. Resursseja joudutaan kohdistamaan ensisijaisesti paperimuotoisten aineistojen vastaanotto-, säilytys- ja tietopalvelutehtäviin. Arkistolaitos on joutunut supistamaan ohjauskeinojaan resurssien niukkenemisen vuoksi. Yksi arkistolaitoksen ohjausmuodoista, johon 2000-luvulla panostettiin, on ollut viranomaisiin kohdistuva tarkastustoiminta, joka lopetettiin vuoden 2012 aikana.³⁷ Tämä viranomaisten tarpeelliseksi kokema tarkastustoiminta lienee ensimmäinen arkistolaitoksen lakiin perustuva tehtävä (831/1994, 10 §), joka on lopetettu ainakin osin resurssipulaan vedoten. Tarkastustoiminnan lopettamisen yhteydessä tarkastustoimintaa arvioinut työryhmä ehdotti tarkastustoiminnan muuttamista asiakirjahallinnan arviointiksi, joka olisi arkistolaitokselle tarkastuksia kevyempi toimintatapa ja kohdistaisi valvonnan laajemmalle.³⁸ Tarkastuksen yhteydessä ei kuitenkaan tullut esille, että korvaavaa arviointitoimintaa olisi arkistolaitoksessa aloitettu.

Toinen arkistolaitoksen ohjausmuoto on ollut osallistuminen viranomaisten kehittämissä projekteihin asiantuntijaroolissa. Tämä maksullinen

³⁷ *Kansallisarkisto (2013c)*.

³⁸ *Kansallisarkisto (2012a)*.

konsultointi on haastatteluissa saadun tiedon mukaan lopetettu osana arkistolaitoksen sopeuttamistoimia vuoden 2014 alusta.

Myös kolmas ohjausmuoto, eli arkistotoimen ja asiakirjahallinnon koulutuksen järjestäminen, on muuttunut. Arkistolaitoksen vuodesta 1936 järjestämän ylemmän arkistotutkinnon suoritusmahdollisuus päättyi keväällä 2014 kyseisen koulutuksen siirryttyä yliopistoille, mutta arkistolaitos tarjoaa edelleen muuta täydennyskoulutusta lähinnä valtion ja kuntien asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tehtävissä työskenteleville henkilöille. Osa koulutuksesta tarjotaan nykyisin verkkokursseina. Koulutusten osallistujamäärätavoitteita ei kuitenkaan ole aina kyetty saavuttamaan.

Arkistolaitokselle on vakiintunut määräävä asema asiakirjojen elinkaarihallinnan ohjaajana. Arkistolakia on tulkittu pitkään siten, että arkistolaitoksella on ollut oikeus ohjata ja säädellä viranomaisten asiakirjahallintaa varsin yksityiskohtaisesti siitakin huolimatta, että nykyisen lain tarkoituksena oli purkaa arkistolaitoksen määräysvaltaa ja korostaa viranomaisten omaa vastuuta. Tarkastuksessa havaittiin, ettei arkistolaitoksen ohjaustoimia juurikaan kyseenalaisteta, vaan sähköisen arkistoinnin ratkaisuja pyritään toteuttamaan arkistolaitoksen ohjeiden mukaisesti. Myös valtiovarainministeriö on ottanut arkistolaitoksen ohjeistuksen ikään kuin valmiiksi annettuna ja sisällyttänyt sen omiin ohjeisiinsa. Arkistolaitosta pidetään laajalti arkistoinnin, mukaan lukien sähköisen arkistoinnin, korkeimpana auktoriteettina ja parhaana asiantuntijana.

3.2.4 Ohjausvastuut ovat epäselviä

Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä valtiovarainministeriön yleiselle tasolle jääneen ohjauksen seurauksena sähköisen arkistoinnin kehittäminen sekä pitkäaikaisen ja pysyvän säilyttämisen toteuttaminen, vastuut ja tehtävät ovat jääneet lähinnä arkistolaitoksen hoidettavaksi.

Muodollista yhteistyötä on tehty eri toimijoiden perustamissa työryhmissä. Lainsäädännön vanhentuneisuutta, epäselviä ohjaussuhteita ja ilmeisiä näkemuseroja suhteessa arkistolaitoksen norminantoon on käytännössä yritetty korvata yhteistyöllä eri työryhmissä. Käytännössä työryhmätyöskentelyllä ei ole saavutettu yhteisymmärrystä asioista, sillä keskeiset ratkaisut ovat jääneet tekemättä.

Käsitteiden määrittelyyn ja tulkintaan käytettyyn aikaan nähden on tuloksia saatu varsin vähän. Toimialan käsitteistä ja niiden suhteesta lainsäädäntöön on keskusteltu ilman, että niistä olisi saavutettu yhteisymmärrys. Vaikka käsitteet ovat ongelmallisia ja monitulkintaisia, asiassa pitäisi pystyä etenemään ripeämmin. Käsitteiden monitulkintaisuus ja siitä johtuvat toimivaltuuksia koskevat epäselvyydet on nostettu esille useasti eri yh-

teyksissä³⁹, mutta tarkastuksen aikana ei tullut ilmi, että asialle olisi kuitenkaan tehty mitään ennen arkistolain uudistamiseen tähtäävän työryhmän perustamista vuonna 2013. Myös arkistolakityöryhmä on käyttänyt runsaasti aikaa lainsäädännön päällekkäisyyksien ja ristiriitaisuuksien kuvaamiseen.

Vastuut ovat epäselviä ja arkistolaitoksen on katsottu ylittäneen toimivaltansa. Tarkastuksen aikana sekä opetus- ja kulttuuriministeriö että valtiovarainministeriö toivat esille toimijoiden näkemuserot sen suhteen, nähdäänkö arkistolaitoksen pystyvän viranomaisten asiakirjahallinnon ohjaamiseen ja missä määrin ohjaus edes on tulkittava arkistolaitoksen tehtäväksi. Yhtenä keskeisimmistä ongelmista pidetään arkistolaitoksen roolia liittyen sähköisen aineiston käsittelyn ohjaukseen tiedon elinkaaren aktiivivaiheessa, jolloin aineisto on vielä laatija- ja käsittelijäorganisaatioiden hallussa ja sitä käytetään organisaation tehtävien hoitamisessa.

Vuonna 2011 voimaan tullut tietohallintolaki (634/2011) on aiheuttanut arkistolaitoksen toimivaltaa koskevia tulkintavaikeuksia etenkin syn-tyssähköisen aineiston arkistoinnissa, jossa tietojen hallinnan, käytettävyyden ja säilymisen varmistamiseen liittyvät toimenpiteet tulee tehdä arkistolaitoksen näkemyksen mukaan jo tiedon elinkaaren alusta lähtien. Tiukasti tulkiten arkistolaitos puuttuu tällä ohjeistuksella organisaatioiden toiminta-arkkitehtuuritasoon, joka on organisaatioiden omalla vastuulla, ja tieto- ja järjestelmäarkkitehtuureihin, jotka nekään eivät ole tietohallintolain mukaan arkistolaitoksen vastuulla. Opetus- ja kulttuuriministeriö on pitäytynyt ohjauksessaan arkistolain tiukassa tulkinnassa. Sen näkemyksen mukaan arkistolaissa on selvästi määritelty arkistolaitoksen norminantovaltuudet: oikeus määrätä ainoastaan pysyvään säilytykseen tulevasta aineistosta, arkistotiloista, pysyvästi säilytettävien asiakirjojen tallennukseen käytettävistä materiaaleista ja menetelmistä sekä rekisteröinnistä ja luetteloinnista. Arkistolaitoksen SÄHKE-määräyksen voidaan siten nyky muodossaan tulkita ylittävän arkistolaitoksen toimivallan.

Arkistolaitoksen suorittamaan ohjaukseen liittyy lainsäädännöllistä epäselvyyttä myös siitä, onko arkistolaitoksella arkistolain puitteissa ollut riittävä toimivaltuus arkistolaitoksen sähköiseen lupamenettelyyn.⁴⁰

³⁹ *Esim. Mikkelin ammattikorkeakoulu (2012); Huotari ja Liias (2013).*

⁴⁰ *Mikkelin ammattikorkeakoulu (2012).*

3.3 Sähköisen arkistoinnin ratkaisut

Luvussa käsitellään sähköisten asiakirjojen arkistointiratkaisuja. Arkistolaitoksen VAPA-järjestelmä toteutettiin alkuperäisiä määrittelyitä suppeampana kokonaisuutena. Toistaiseksi järjestelmään ei ole siirretty aineistoja asianhallintajärjestelmistä. VAPAssa ei ole sähköisen pitkäaikaissäilytyksen edellyttämiä toiminnallisuuksia, jotka on tarkoitus toteuttaa opetus- ja kulttuuriministeriön Kansallinen digitaalinen kirjasto (KDK) -hankkeen sähköisessä pitkäaikaisen säilytyksen ratkaisussa (PAS). PAS-järjestelmän käyttöönotto on alkumetreillä eikä VAPA- ja PAS-järjestelmien välillä ole vielä teknistä yhteyttä.

3.3.1 Ohjauksen ongelmat näkyvät arkistolaitoksen VAPA-palvelussa

Arkistolaitoksen vastaanotto- ja palvelujärjestelmä VAPA on arkistolaitoksen sähköisen säilyttämisen palvelu, johon valtionhallinnon organisaatiot voivat tallentaa pysyvästi sähköisesti säilytettävää asiakirjatietoa. Arkistolaitos hoitaa VAPA-palvelua tietojärjestelmäratkaisulla, josta käytetään nimitystä VAPA-järjestelmä. VAPA-järjestelmä pohjautuu kansainvälisen järjestelmäkehittäjän Tessellan ohjelmistoon, ja sen ylläpito on ulkoistettu Tieto Finland Oy:lle sekä CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy:lle (CSC).

VAPA-palvelun kehittäminen alkoi vuonna 2005. VAPA-hanke oli jatkoa arkistolaitoksen SÄHKE-hankkeelle, jonka tuloksena oli vuoden 2006 alusta voimaan tullut SÄHKE1-määräys. SÄHKE1-määräyksessä määriteltiin vaatimukset ja ominaisuudet asiankäsitelyjärjestelmissä käsiteltävien tietojen sähköistä säilytystä varten sekä kuvattiin siirtotiedoston rakennetta arkistolaitokseen tehtäviä aineistosiirtoja varten. SÄHKE-määräysten kehittymistä kuvataan tarkemmin liitteessä 2. VAPA-hankkeen tavoitteena oli kehittää arkistolaitokseen tietojärjestelmä sähköisten tietojen vastaanottamista ja säilyttämistä varten.

VAPA oli arkistolaitoksen tulossopimuksiin määritelty kärkihanke vuosina 2006–2011. Se perustui muun muassa valtioneuvoston periaatepäätökseen valtion tietohallinnon kehittämisestä, KuntaTime-työryhmän loppuraporttiin sekä valmisteilla olleeseen valtionhallinnon IT-strategiaan, joissa sähköinen arkistointi nähtiin keskitetysti arkistolaitoksessa toteutettavana palveluna. Opetus- ja kulttuuriministeriö määritteli VAPA-hankkeen infrastruktuuripalveluksi tietohallintostrategiaansa, ja hanke aloitettiin ministeriön tukemana.

VAPA-palvelu otettiin käyttöön maaliskuussa 2011. Ensimmäiset aineistosierrot palveluun tehtiin yli vuosi käyttöönoton jälkeen syksyllä 2012. Pysyvästi sähköisesti säilytettävät asiakirjatiedot on mahdollista siirtää järjestelmään heti, kun niitä ei enää käsitellä tai muokata aktiivisesti. Tämä ajankohta on huomattavasti aikaisempi kuin paperiaineistoilla, jotka luovutetaan arkistolaitokseen 40 vuoden ikäisinä. VAPAn kohdalla kyse onkin ensimmäisessä vaiheessa nimenomaan säilytysvastuun siirtämisestä arkistolaitokselle, sillä siirtävä organisaatio säilyy edelleen aineiston omistajana ja vastaa aineiston tietopalvelusta. Arkistolaitoksella on vain aineistojen säilytysvastuu. Aineistot siirtäneen organisaation käyttötarkpeita varten VAPAan on toteutettu suorakäyttörajpinta VIRPA, joka mahdollistaa VAPAan siirrettyjen tietojen hakemisen siirtäjäorganisaation omasta asianhallintajärjestelmästä. Aineiston omistusoikeus ja tietopalvelutehtävät siirretään myöhemmässä vaiheessa arkistolaitokselle erillisellä luovutussopimuksella. Tällöin aineiston on lähtökohtaisesti oltava julkista. VAPAn käyttö on vapaaehtoista, eikä aineiston siirrosta tai säilyttämisestä ole peritty maksua.

Nykyinen VAPA ei ole toteutunut sen alkuperäisten tavoitteiden ja määrittelyiden mukaisesti. Tuotantokäytössä olevaan VAPA-palveluun tällä hetkellä vastaanotettava aineisto on paljon rajatumpaa kuin hankkeen alkuvaiheessa määriteltiin.

VAPA-hankkeen alkuperäisessä tavoitteenasettelussa järjestelmä kattoi valtionhallinnon ja kuntasektorin organisaatioiden sekä pysyvästi että määräajan säilytettävät aineistot. Ensi vaiheessa järjestelmään oli tarkoitus siirtää SÄHKE-määräyksen mukaisesti tuotettua aineistoa. Tavoitteena oli, että vastaavat määräykset laadittaisiin myös muuntuyppisten tietojen siirtämiseksi palvelun piiriin. VAPA-hankkeen tavoitteeksi asetettiin toimivan, avoimiin standardeihin perustuvan ja tietoturvallisen järjestelmän rakentaminen. Tavoitteena oli turvata aineiston säilyminen ja käytettävyys satojen vuosien ajan.⁴¹

Vaatusmäärittelyprojektin tueksi asetetussa ohjausryhmässä keskusteltiin jopa siitäkin, tulisiko arkistolaitoksen tarjota myös operatiivisen säilyttämisen palveluita. Operatiivisella säilyttämisellä tarkoitettiin asiakirjallisen tiedon siirtämistä arkistolaitoksen säilytettäväksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jopa heti laatimisen yhteydessä tai viimeistään asiasta päätettäessä. Keskusteluissa päädyttiin kuitenkin pitäytymään tehdyissä linjauksissa sulkematta silti täysin pois operatiivisen säilyttämisen mahdollisuutta tulevaisuudessa.⁴²

⁴¹ *Kansallisarkisto (2006a).*

⁴² *Kansallisarkisto (2006b).*

VAPAn toiminnallisia tavoitteita ja vaatimusmäärittelyitä muutettiin nopealla aikataululla loppuvuodesta 2009. Täsmennetyt vaatimusmäärittelyt olivat valmistuneet vuoden alussa ja määrittelyn mukaisen järjestelmäkokonaisuuden hankinta oli aloitettu keväällä 2009 kilpailullisella neuvottelumenettelyllä. Opetus- ja kulttuuriministeriön linjaamassa rahoituskehityksessä pysymiseksi lopullisen tarjouspyynnön vaatimusmäärittelyyn tehtiin kuitenkin muutoksia. Vaatimuksista rajattiin pois määräajan säilytettävän asiakirja-aineiston hallintaan liittyvät ominaisuudet. Lisäksi karsittiin pitkäaikaissäilytyksen toteuttamiseen liittyvät vaatimukset, jotka olivat päällekkäisiä opetus- ja kulttuuriministeriössä kehitteillä olevan Kansallinen digitaalinen kirjasto (KDK) -hankkeen vaatimusten kanssa. Varsinaisessa pitkäaikaissäilytyksessä tarvittavat toiminnallisuudet, kuten migraatio, rajattiin toteutettaviksi KDK-hankkeen pitkäaikaissäilytysjärjestelmässä (PAS), joka tulisi tarjoamaan pitkäaikaissäilytystä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan muistiorganisaatioille.⁴³

Syksyllä 2009 kiireellä tehty ratkaisu on sittemmin tulkittu opetus- ja kulttuuriministeriön VAPA-palvelun toteuttamista koskeviksi periaatteiksi. Ministeriö on myös arkistolakiin vedoten pitäytynyt näissä linjauksissa johdonmukaisesti riippumatta siitä, mitä arkistolaitos on kulloinkin asiasta esittänyt. Tehty muutokset rajasivat VAPAn pysyvästi säilytettävän aineiston säilytysjärjestelmäksi ilman pitkäaikaissäilytysominaisuuksia. Samalla VAPA asetoitiin suhteessa KDK-PAS-hankkeeseen, jonka pitkäaikaissäilytysratkaisun toimintamallin kehittämiseksi oli asetettu työryhmä huhtikuussa 2009.

VAPA-järjestelmän hankintaan edettiin ilman varmuutta rahoituksesta. Arkistolaitoksen vuoden 2008 talousarvioesityksessä VAPA-hankkeen kustannuksiksi arvioitiin noin 2 miljoonaa euroa kertainvestointina. Syksyllä 2008 arkistolaitos teki opetus- ja kulttuuriministeriön pyynnöstä selvityksen VAPAn budjetoinnista vuosien 2010–2013 toiminta- ja taloussuunnitelman yhteyteen. Tässä suunnitelmassa arvioitiin, että hankkeen toteuttaminen edellyttäisi 4,6 miljoonan euron rahoitusta vuosille 2009–2010. Järjestelmän ylläpitoon ja käyttöön kohdistuvan vuotuisen rahoitustarpeen arvioitiin olevan 400 000 euroa vuodesta 2011 eteenpäin. Suunnitelmassa huomautettiin järjestelmän ylläpito-, kehittämis- ja hallinnointikustannusten riippuvan toimintamallista, josta ei ollut vielä sovittu. Samaa ylläpitosummaa esitettiin myös seuraavana vuonna vuosien 2011–2014 toiminta- ja taloussuunnitelmassa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei vielä keväällä 2009 ollut myöntänyt VAPAn ylläpitoon budjettirahoitusta vuosille 2011–2012, vaikka suunni-

⁴³ *Kansallisarkisto (2009a); Kansallisarkisto (2010a).*

telmien mukaan palvelu olisi silloin jo tuotantokäytössä. VAPA-hankinta oli juuri käynnistymässä ja arkistolaitoksen johtoryhmä piti ongelmallisenä sitoutumista toimintaan, jolle ei ollut myönnetty rahoitusta.⁴⁴ Siitä huolimatta hankinta käynnistettiin.

Kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn kuuluvat neuvottelut täsmensivät VAPAn kustannusarvioita. Kesäkuussa 2009 arvio kustannuksista tarkentui siten, että VAPAn toteuttamisen arvioitiin maksavan noin 1,8 miljoonaa euroa. Vuosittaisten ylläpito- ja kehittämiskustannusten arvioitiin karkeasti olevan 2,5 miljoonaa euroa 2011–2014 ja vuodesta 2015 eteenpäin samoin karkeasti 1,8–2,2 miljoonaa euroa.⁴⁵ Lokakuussa 2009 ylläpitomaksuiksi arvioitiin noin 1,2–1,3 miljoonaa euroa.⁴⁶ Joka tapauksessa kyseessä oli pysyvä menoerä, joka kasvoi huomattavasti aiemmin opetus- ja kulttuuriministeriölle esitetystä 400 000 eurosta. Luvut eivät kuitenkaan ole vertailukelpoisia. Arkistolaitoksesta saadun tiedon mukaan aiemmin arvioitu 400 000 euroa ei sisältänyt henkilöstö- ja kehittämiskustannuksia, kun taas korkeampiin arvioihin ne oli sisällytetty.

Ristiriita opetus- ja kulttuuriministeriölle ilmoitetun arvioidun rahoitustarpeen ja neuvotteluissa tarkentuneen rahoitustarpeen välillä kärjistyivät lokakuun alussa 2009. Opetus- ja kulttuuriministeriö edellytti, että ennen siirtymistä VAPA-järjestelmän hankintaprosessin seuraavaan vaiheeseen piti sopia hankinnan reunaehdoista. Lokakuussa 2009 käydyissä neuvotteluissa opetus- ja kulttuuriministeriö linjasi, etteivät VAPAn vuosittaiset ylläpitokustannukset saisi nousta korkeammiksi kuin mitä vuonna 2008 oli rahoituskehukseen määritelty. Vuosittaisten ylläpitokustannusten tuli siten pysyä 400 000 eurossa. Lisäksi ministeriö halusi hallinnonalansa hankintastrategian mukaisesti vahvistaa CSC:n osuutta hankinnassa.⁴⁷ Edellä mainittujen vaatimusmäärittelyiden muutosten lisäksi tarjouspyynnöstä poistettiin ne osat, jotka päätettiin tässä tilanteessa hankkia CSC:ltä. Arkistolaitoksen mukaan ylläpitokustannukset muodostuivat näin suuremmiksi kuin jos toiminnallinen ja tekninen ylläpito olisi ostettu samalta palveluntarjoajalta.

Jälkeenpäin voidaan todeta, että järkevintä olisi ollut keskeyttää koko silloinen VAPA-hanke ja käydä läpi syntynyt epäselvä tilanne perusteellisesti ennen hankinnan käynnistämistä uudelleen. Tarkastushavaintojen perusteella näyttää siltä, että uudelleenmäärittelyiden aikana tehtyjä linjauk-

⁴⁴ *Kansallisarkisto (2009b).*

⁴⁵ *Kansallisarkisto (2009c); arkistolaitos (2009b).*

⁴⁶ *Opetusministeriö (2009b).*

⁴⁷ *Ibid.*

sia pidettiin ainakin osin väliaikaisina hankinnan läpiviennin varmistamisen vuoksi.

Resursointipäätökset eivät ole tukeneet VAPA-palvelun asemaa tietoyhteiskuntaohjelman mukaisena strategisena kärkihankkeena. Arkistolaitos nähtiin 2000-luvun alussa keskeisenä sähköisen asiakirjahallinnan ja arkistoinnin kehittäjänä. Sille määriteltiin tehtävä kehittää sähköisen asiakirjahallinnan menetelmiä ja käytäntöjä eri politiikkaohjelmissa ja strategia-asiakirjoissa. VAPA-palvelun kehittäminen oli tietoyhteiskuntaohjelman mukainen kärkihanke. Siihen osoitetut resurssit eivät kuitenkaan tilannetta kuvasta.

VAPA-hankkeeseen ja sitä edeltäneeseen SÄHKE-hankkeeseen on arkistolaitoksen mukaan vuosina 2001–2011 saatu opetus- ja kulttuuriministeriön ja valtiovarainministeriön erillisrahoitusta yhteensä 408 542 euroa. Valtiovarainministeriön rahoitus kohdistui vain SÄHKE-hankkeeseen. Lisäksi valtiovarainministeriö rahoitti kuntien eAMS-hanketta vuonna 2008. Arkistolaitoksen toimintamenoista hankkeita on rahoitettu 5 441 000 eurolla siten, että VAPA-palvelun kehittämiseen käytettiin vuosina 2006–2011 yhteensä 4 870 000 euroa.⁴⁸ SÄHKE- ja VAPA-hankkeiden rahoitusta eritellään tarkemmin liitteessä 3.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on linjannut, että VAPAA tulee ylläpitää ja kehittää arkistolaitoksen resurssien puitteissa. Samaan aikaan opetus- ja kulttuuriministeriö on edellyttänyt arkistolaitokselta mittavia sopeuttamisohjelmia.

VAPAN ylläpitokustannukset ovat olleet suunnilleen 400 000 euroa vuodessa. Sopimusten ylläpidon, tukipalvelun ja kehitystyön hinnat ovat voimassa vuoden 2014 loppuun, minkä jälkeen hintoja voidaan tarkistaa todellisia kustannuksia vastaavasti. Tämän jälkeen niiden on arvioitu olevan noin 600 000 euroa vuodessa. Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoitti ylläpidon vuonna 2011. Vuosina 2012–2013 ylläpito maksettiin puoliiksi arkistolaitoksen toimintamenoista ja veikkausvoittovaroista.⁴⁹ Ylläpitörahoitus vuodelle 2014 oli auki myöhäiseen syksyyn 2013. Opetus- ja kulttuuriministeriö on arkistolaitokselta saadun tiedon mukaan suullisesti ilmoittanut arkistolaitokselle ministeriön turvaavan VAPA-rahoituksen vielä vuodelle 2015, mutta kirjallista päätöstä asiasta ei ole. Rahoitusta eritellään tarkemmin liitteessä 4.

Arkistolaitoksen mukaan määräraha ei ole mahdollistanut VAPA-palvelun kehittämistä. Kiinteän projektin päättymisen jälkeen VAPA-järjestelmään hyväksyttiin vuonna 2011 jatkokehittämiskohteet, jotka to-

⁴⁸ *Kansallisarkisto (2012b)*.

⁴⁹ *Ibid.*

teutettiin edellisen vuoden siirtomäärärahalla. Tällä saatiin toteutettua VIRPA-rajapinta sekä käyttäjän tunnistamiseen tarkoitetut VIRTU- ja HAKA-rajapinnat.⁵⁰ VIRPA on siirron paluukanava, joka mahdollistaa tietojen hakemisen VAPasta suoraan asianhallintajärjestelmän kautta. Toistaiseksi VIRPA ei ole vielä käytössä. VIRTU- ja HAKA-rajapintoja hyödynnetään tällä hetkellä ASTIA-verkkopalvelussa, jonka kautta virkamiehet ja tutkijat voivat hakea arkistolaitoksessa säilytettäviä aineistoja, tilata näitä käytettäviksi arkistolaitoksen tutkijasaleissa ja päästä käyttämään julkisia digitoituja aineistoja. ASTIA-verkkopalvelun kautta voi tulevaisuudessa käyttää myös VAPAn tietoja. Arkistolaitoksen omat toimintamienot eivät mahdollista järjestelmän jatkokehittämistä, eikä VAPA-järjestelmään ole saatu ylläpitorahoituksen lisäksi muuta kehittämisen mahdollistavaa rahoitusta. Arkistolaitokselta tarkastuksen yhteydessä saadun tiedon mukaan kaikki järjestelmän pienkehitystyökin on ollut käytännössä mahdotonta eikä esimerkiksi versiopäivityksiä ole toistaiseksi tehty.

Sähköisen asiakirjahallinnan hankkeita on arkistolaitoksessa toteutettu vähäisin resurssein siihen nähden, miten resursseja on käytetty paperimuotoisiin arkistoihin liittyvään työhön. SÄHKE-hankkeeseen käytettyä työaikaa ei kokonaisuudessaan eritelty ennen vuotta 2004. Vuosina 2004–2005 SÄHKE-hankkeen pilotoinnin ja määräyksen viimeistely tehtiin arkistolaitoksen laskelmien mukaan käyttäen siihen yhteensä 2,55 henkilötyövuotta. Myös VAPA-hanketta työstettiin pienellä joukolla. Suurimmillaan henkilömäärä oli vuonna 2009, jolloin VAPA-hankkeeseen käytettiin yhteensä 3,15 henkilötyövuotta. Yhteensä VAPA-hankkeeseen käytettiin vuosina 2006–2011 arkistolaitoksen laskelmien mukaan 12,12 henkilötyövuotta.⁵¹ Kansallisen tason hanke eteni henkilösidonnaisesti. Tuotantokäytössä olevaan VAPA-palveluun käytetään tällä hetkellä arkistolaitoksesta saadun tiedon mukaisesti noin kaksi henkilötyövuotta, jotka muodostuvat VAPA-hallinnoinnista vastaavien palvelu-, kehittämis- ja ICT-päälliköiden sekä arkistolaitoksen teknisen tuen työstä.

VAPA-hankesuunnitelmassa tulevalla palvelulla arvioitiin olevan vaikutuksia arkistolaitoksen tietopalveluun, viranomaisohjaukseen ja tekniseen ylläpitoon liittyviin tehtäviin. VAPAn ylläpitoon ja toimintaan liittyviä muita tehtäviä sekä niissä tarvittavia henkilöresursseja selvitettiin arkistolaitoksessa tarkemmin kahdessa selvityksessä vuosina 2009 ja 2010. Konsulttityönä tehdyn loppuraportin mukaan VAPA-palvelun nettoresurssitarve oli -1,95–2,45 henkilötyövuotta vuosina 2010–2025.⁵² Raportissa

⁵⁰ *Kansallisarkisto (2011b)*.

⁵¹ *Kansallisarkisto (2012b)*.

⁵² *FCG (2009)*, 3.

vertailtiin resurssitarpeiden kehittymistä eri aineistonvastaanottoskenaarioiden mukaan. Henkilöllisäykset tai mahdollinen säästö olivat varsin vaatimattomia riippumatta siitä, minkä aineiston säilyttämiseen järjestelmää käytettäisiin. Kansallisarkiston oma työryhmä tukeutui konsulttiraporttiin ja toi esille arkistolaitoksen sähköisen elinkaarihallinnan henkilöstön voimakkaan henkilösidonaisuuden, jonka katsottiin olevan selkeä riski toiminnalle.⁵³

VAPA-palvelun hyötyjen tarkempaan selvittämiseen ryhdyttiin hankinnan ollessa jo käynnissä syksyllä 2009. Tätä ennen VAPA-palvelun kustannushyöty selvitystä ei ollut tehty. VAPA-hankesuunnitelmassa julkishallinnon sähköisen arkistoinnin keskitetty ratkaisu tuotiin esille kustannustehokkaampana ratkaisuna, mutta opetus- ja kulttuuriministeriö ei ollut vaatinut eikä arkistolaitos itse tehnyt tarkempia perusteluja.

Hyötyselvityksen tavoitteena oli selvittää VAPA-palvelun hyötyjä julkishallinnon organisaatioille sekä VAPAn kehittämisen hyötyjä arkistolaitoksen toiminnalle. Hyötyjä arvioitiin sekä yksittäisen asiakasorganisaation että koko julkishallinnon näkökulmasta. Selvityksessä laskettiin, että keskitetty sähköinen säilytys oli miltei alusta asti selkeästi edullisin vaihtoehto verrattuna sähköisen säilytyksen hajautettuun malliin tai paperisäilytykseen. Selvityksessä tuotiin esille myös VAPA-palvelun prosessihyötyjä, kuten työprosessien tehostuminen ja asiakirjojen parempi saataavuus ja käytettävyys. Näiden hyötyjen konkretisointia pidettiin kuitenkin haasteellisena, sillä monet niistä ovat epäsuoria.⁵⁴

Hyötyselvityksen hyödyntäminen arkistolaitoksen omassa toiminnassa jäi tarkastushavaintojen perusteella vähäiseksi. Tarkastuksen aikana ei tullut esille, että selvitystä olisi käytetty arkistolaitoksen sisällä tai esimerkiksi perusteltaessa opetus- ja kulttuuriministeriölle resurssien lisäämistä sähköisen arkistoinnin kehittämis- tai ohjaustoimintaan.

Paperisäilytyksen, organisaation oman sähköisen säilyttämisen ja VAPA-palvelun kustannusten vertailua varten arkistolaitos toteutti vuonna 2011 Excel-pohjaisen VAPA-kustannus-/hyötylaskurin, joka on saatavilla arkistolaitoksen kotisivuilta. Laskurin tavoitteena oli auttaa käyttäjiä vertailemaan oman säilytyksen ja VAPA-palvelun kustannuksia. Tarkastuksessa ei tullut esille, että yksikään tarkastuksen kohteena olleista organisaatioista olisi hyödyntänyt laskuria. Kaikki haastatellut eivät edes tienneet laskurin olemassaolosta, eikä laskurista ole tiedotettu esimerkiksi arkistolaitoksen kotisivujen ajankohtaista -tiedotteissa.

⁵³ *Kansallisarkisto (2010b).*

⁵⁴ *Salivirta & Partners (2009).*

VAPAn käyttö on toistaiseksi ollut vähäistä. Vaikka järjestelmä on ollut tuotantokäytössä jo yli kolme vuotta, arkistolaitokselta maaliskuussa 2014 saadun tiedon mukaan siirtosopimus on allekirjoitettu vasta seitsemän organisaation kanssa. Kahta lukuun ottamatta sopimukset koskevat tietojen siirtoa rekisteristä tai (tilasto)tietokannasta.⁵⁵ Arkistolaitoksen vuoden 2013 tilinpäätöksen mukaan VAPA-järjestelmään oli vuoden 2013 lopussa talletettu 161 gigatavua asiakirjatietoa ja palvelua käytti kolme tuotantoasiakasta. Yhdestäkään asianhallintajärjestelmästä ei siirtoja ollut tehty.

Arkistolaitos on myöntänyt yhteensä 24 sähköisen säilyttämisen lupaa ja seurantapäätöstä pysyvästä sähköisestä säilyttämisestä SÄHKE-määräykset täyttävälle tietojärjestelmille. Päätökset ovat pääsääntöisesti tietojärjestelmäkohtaisia.⁵⁶ Käytössä on oltava SÄHKE-vaatimukset täyttävä järjestelmä, ja organisaation arkistonmuodostussuunnitelmassa on kuvattava organisaation tehtävät ja toimintaprosessit siten, että asiankäsittelyn ohjaus ja metatietojen antaminen järjestelmässä ovat SÄHKE-määräyksen mukaisia. Aineiston siirto VAPA-järjestelmään on oltava teknisesti mahdollista. Siirtojen aloittamista ei kuitenkaan velvoiteta, sillä järjestelmän käyttö on vapaaehtoista.

VAPA-siirtoihin valmistautuvissa organisaatioissa tuotiin esille, ettei VAPA-siirroista saada täyttä hyötyä. Osa hyödyistä katoaa siihen, että määräajan säilytettävien tietojen säilytys on järjestettävä itse. Siirretyistäkään tiedoista ei kokonaan päästä eroon. Tiedonhakua varten itsellä on säilytettävä joko aineistojen kopiot tai osa asiakirjojen metatiedoista, mikäli tiedonhaussa halutaan hyödyntää VIRPA-yhteyttä omasta asianhallintajärjestelmästä VAPAan. VIRPA-liittymän tilanteesta ja toimimisesta saatiin tarkastuksessa ristiriitaista tietoa, mutta ymmärrettävästi organisaatioiden halukkuus siirtää tietoja pois omasta järjestelmästä riippuu siitä, kuinka sujuvaa niiden käyttö siirron jälkeen on.

VAPAn käyttöasteen nostamiseksi tehdyt kehittämissuositukset eivät ole johtaneet päätöksiin. Arkistolaitoksen johto on asettanut useampia työryhmiä VAPA-palvelun kehittämiseksi. Työryhmät ovat tuottaneet selvityksiä niistä mahdollisuuksista ja toimintatavoista, joilla palvelua voitaisiin laajentaa kuntasektorin pysyvästi säilytettäviin aineistoihin, muuttaa maksulliseksi sekä ottaa mukaan määräajan säilytettäviä aineistoja. Kehitysehdotuksilla on pyritty saamaan palvelulle lisää käyttäjiä.⁵⁷ Selvitykset eivät kuitenkaan ole johtaneet toimenpiteisiin eikä niitä ole viety määrä-

⁵⁵ *Kansallisarkisto (2014b).*

⁵⁶ *Tämän lisäksi pysyvästä sähköisestä säilytysmuodosta on päätetty yhteensä 55 erilliselle tietovarannolle (rekisteri/tietokanta). Kansallisarkisto (2014c).*

⁵⁷ *Kansallisarkisto (2011c); Kansallisarkisto (2012c).*

tietoisesti eteenpäin. Arkistolaitos on myös nostanut omiksi kärkihankkeikseen vuosille 2014–2017 digitaaliarkiston⁵⁸ ja VAPA-järjestelmän yhdistämisen keskitetyksi digitaaliseksi säilytyspalveluksi.⁵⁹ Toistaiseksi esitystä ei ole nostettu arkistolaitoksen tulossopimukseen.

Koska opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole muuttanut tekemiään linjauksia VAPA-palvelussa säilytettävästä aineistosta, se on luonut palvelun käytölle rajoitteita, jotka estävät hankinnan alkuperäiseksi tavoitteeksi suunniteltua käyttöä ja täysimääräistä hyödyntämistä. VAPAan siirrettävän aineiston määrää ei nykyisillä linjauksilla ole mahdollista lisätä nopeasti. Ensinnäkin järjestelmä on kohdistettu vain valtionhallinnon organisaatioille. Kunnat ja seurakunnat, joita arkistolaki ei velvoita siirtämään pysyvästi säilytettäviä aineistoja arkistolaitokseen, on rajattu käyttäjäkunnan ulkopuolelle. Toiseksi siirrettävät aineistot on tuotettava SÄHKE-määräyksen mukaisesti, koska se on ainoa rakenne, jonka vastaanottoa VAPA nykymuodossaan tukee. Tällaista aineistoa tuotetaan käytännössä vain suhteellisen uusissa asianhallintajärjestelmissä, joissa käsitellään vain pieni osa organisaatioiden asiakirjallisesta tietoaineistosta. Vuonna 2012 arkistolaitos kehitti menetelmän, jolla rekisteri- ja tietokantatiedoista muodostetulle aineistokokonaisuudelle on mahdollista jälkikäteen luoda ”SÄHKE-kuori”. Tämän jälkeen vanhempiä rekisteri- ja tietokantamuotoisia aineistoja on siirretty VAPA-palveluun.

Kolmas keskeinen palvelua rajaava tekijä on säilytysaika. VAPA-palveluun otetaan ainoastaan pysyvästi säilytettäviä tietoja, joilla on arkistolaitoksen päätös pysyvistä säilytyksestä sähköisessä muodossa. Määräajan säilytettäviä tietoja palveluun ei oteta, vaikka tietojen säilytysaika olisi vuosikymmeniä. Organisaatioiden on itse huolehdittava määräajan säilytettävistä asiakirjoista, jotka muodostavat valtaosan arkistoitavasta tiedosta. Arkistolaitoksen tulossopimuksissa linjattiin vuoteen 2013 asti, että noin 10–15 prosenttia viranomaisten tuottamasta tiedosta on pysyvästi säilytettävää. Haastattelutietojen mukaan linjauksesta luovuttiin, koska sähköisen säilyttämisen katsottiin mahdollistavan sen, että yhä enemmän tietoa voidaan säilyttää pysyvästi. Muutosten täytäntöönpano edellyttää uusien säilytysaika- ja muotopäätösten tekemistä. Useissa yhteyksissä on tuotu esille, että julkishallinnon toimijoilla olisi halua käyttää VAPA-palvelua myös muun kuin pysyvästi säilytettävän asiakirjamuotoisen aineiston säilyttämiseen.

⁵⁸ *Digitaaliarkisto on arkistolaitokseen vuonna 2003 perustettu digitoitujen asiakirjojen tallennus- ja esitysjärjestelmä, jossa on yli 20 000 000 arkistolaitoksen aineistoista muodostettua tiedostoa.*

⁵⁹ *Arkistolaitos (2012); arkistolaitos (2013a); arkistolaitos (2013b).*

VAPA-palvelun asema on epäselvä. Tällä hetkellä VAPA-palvelu voidaan nähdä valtionhallinnon yhteisenä pysyvän aineiston säilytysratkaisuna, mutta sen asemaa ei ole kaikin osin tunnistettu. Erityisesti valtiovarainministeriö, jonka vastuulle kuuluu valtionhallinnon yhteisten ICT-palveluiden järjestäminen, ei ole ottanut kantaa VAPAn asemaan. Sähköiset arkistointipalvelut on määritelty jo valtionhallinnon tietohallinnon kehittämistä koskevassa periaatepäätöksessä yhteisesti toteutettavissa oleviksi ICT-palveluiksi. Keskusteluja arkistolaitoksen VAPA-palvelusta yhtenä valtionhallinnon yhteisistä ICT-palveluista on käyty jo valtion tietohallinnon menettelytavat -työryhmän (TIME) työskentelyn aikana vuonna 2005. Tiedon säilytyspalvelut määriteltiin asetuksessa valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palveluiden järjestämisestä (132/2014) yhteisiksi tietojärjestelmäpalveluiksi. Tarkastushavaintojen mukaan valtiovarainministeriö ei toistaiseksi ole edistänyt keskitetyn arkistointipalvelun järjestämistä, vaan on pikemminkin antanut ristiriitaisia viestejä VAPA-palvelun asemasta. Arkistolaitos teki syksyllä 2012 valtiovarainministeriölle esityksen esiselvityksen käynnistämisestä VAPAn hyväksymiseksi julkisen hallinnon yhteiseksi palveluksi. Vaikka opetus- ja kulttuuriministeriön, valtiovarainministeriön ja arkistolaitoksen välisissä neuvotteluissa päädyttiin alkuvuodesta 2013 esiselvitystyön aloittamiseen, ei työ edennyt.⁶⁰ Tarkemmasta aikataulusta ja muista käytännön asioista ei sovittu ja arkistolakityöryhmän aloitettua työnsä VAPAn aseman selvittäminen liitettiin osaksi arkistolain uudistamista. CSC:ltä tilattiin VAPA-järjestelmää koskeva tekninen selvitys, jota valtiovarainministeriö on jäänyt odottamaan.

VAPAn tulevaisuus on epävarma. Järjestelmää ei pystytä kehittämään arkistolaitoksen omien sopeuttamisohjelmien myötä niukkenevien resursien puitteissa. Opetus- ja kulttuuriministeriön tuki VAPA-järjestelmälle on hiipunut KDK-hankkeen edetessä. Ministeriö näkee VAPA-järjestelmän KDK-PAS-järjestelmän taustajärjestelmänä. VAPAA pidetään nykyistä arkistolakia tiukasti tulkiten puhtaana arkistolaitokselle luovutetun, pysyvästi säilytettävän aineiston järjestelmänä. Mahdollisuutta tarkastella VAPAA valtionhallinnon yhteisenä säilytysratkaisuna ei ole aidoisti otettu esiin. Vaikuttaa siltä, että opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole riittävästi tukenut arkistolaitoksen sähköiseen asiakirjahallintoon liittyvää toimintaa. Julkishallinnon toiminnan yhteydessä muodostuvan asiakirja-aineiston yhteyttä tulevaisuuden kulttuuriperintöön ei ole opetus- ja kulttuuriministeriössä nähty. Ei ole myöskään pohdittu sitä, miten ministeriö voisi edistää arkistolaitoksen työtä sähköisessä arkistoinnissa. Huomiotta

⁶⁰ *Kansallisarkisto (2013d); Kansallisarkisto (2012d).*

on jäänyt myös se, miten julkishallinnon siirtyminen sähköiseen arkistointiin vaikuttaa arkistolaitoksen toimintaan ja millaisia kustannusvaikutuksia ja toiminnallisia vaikutuksia sillä voisi olla.

3.3.2 KDK-PAS -palvelu on suunniteltu muistiorganisaatioiden pitkäaikaissäilytyksen ratkaisuksi

Kansallinen digitaalinen kirjasto (KDK) on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimiville kulttuuriperintöä säilyttävälle organisaatioille tarkoitettu sisältö- ja palvelukokonaisuus. Sen perustan muodostavat kirjastot, arkistot ja museot sekä muut kulttuuriperintöaineistoa säilyttävät organisaatiot ja näiden tietoteknisistä ratkaisuista vastaavat toimijat. Digitaalinen kulttuuriperintöaineisto kattaa sekä digitoidut että alkujaan digitaaliset kulttuuriperintöaineistot.⁶¹ Kansallisen digitaalisen kirjaston taustalla ovat vaikuttaneet useat EU-tasoiset ja kansalliset linjaukset. Tällä hetkellä Kansallisella digitaalisella kirjastolla on keskeinen asema opetus- ja kulttuuriministeriön kohdealueen arkkitehtuurissa sekä vuonna 2013 valmistuneessa ministeriön älystrategiassa.⁶² Kansallinen digitaalinen kirjasto -hanke liittyy myös kolmanteen kansalliseen tietoyhteiskuntastrategiaan *Uudistuva, ihmisläheinen ja kilpailukykyinen Suomi*, valtioneuvoston periaatepäätökseen kansallisen tietoyhteiskuntapolitiikan tavoitteista 2007–2011 sekä *Arjen tietoyhteiskunta* -toimintaohjelmaan.

KDK-hankkeeseen kuuluu kahden palvelujärjestelmän toteuttaminen. Ensinnäkin KDK-hankkeessa toteutetaan yhteinen asiakasliittymä Finna, jonka kautta kuka tahansa voi hakea tietoja siihen liittyneiden suomalaisten muistiorganisaatioiden aineistoista ja myös itse aineistoja, mikäli ne ovat sähköisesti saatavilla. Finnan kautta on molempiin suuntiin toimiva yhteys myös eurooppalaisten kirjastojen, arkistojen ja museoiden portaaliiin, Europeanaan. Finnan ensimmäinen tuotantoversio otettiin käyttöön lokakuussa 2013. Toisena palvelujärjestelmänä KDK-hankkeessa toteutetaan keskitetty pitkäaikaissäilytysratkaisu PAS, joka tarjoaa kirjastoille, museoille ja arkistoille sähköisen pitkäaikaissäilytyksen toiminnallisuuksia, kuten aineistojen eheyden tarkkailua, migraatiota ja virkistämistä.⁶³ PAS:n ensimmäisen vaiheen käyttöönotto alkoi joulukuussa 2013.

Palvelujärjestelmien toteuttamisen lisäksi yksi KDK-hankkeen painopistealueista on ollut muistiorganisaatioiden alun perin fyysisessä muodossa

⁶¹ *Opetus- ja kulttuuriministeriö (2012), 4.*

⁶² *Opetus- ja kulttuuriministeriö (2013c).*

⁶³ *Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011a).*

olevien aineistojen digitointi niiden saatavuuden ja käytettävyyden edistämiseksi.⁶⁴ Digitointi eteni 2000-luvun lopussa ripeästi. Vuonna 2008 kirjastoissa, museoissa ja arkistoissa oli 3,9 miljoonaa digitaalista objektia ja vuonna 2011 määrä oli jo 19,5 miljoonaa. Kaikkiaan opetus- ja kulttuuriministeriö suuntasi digitointia edistäviin hankkeisiin erillisrahoitusta runsaat 16 miljoonaa euroa vuosina 2008–2010. Digitointihankkeilla oli myös merkittävä työllistämisaikutus: yhteensä niihin käytettiin 400 henkilötyövuotta.⁶⁵ Opetus- ja kulttuuriministeriön työllisyyden parantamiseen tarkoitetuista varoista tukemat digitointihankkeet päättyivät vuoden 2011 lopussa. Vuosina 2012–2015 tavoitteena oli digitoida seitsemän miljoonaa kulttuuriperintöobjektia kaikista aineistotyypeistä. Määrällisesti suurin osa digitoitavaksi suunniteltavasta aineistosta on asiakirjoja sekä sanoma- ja aikakauslehtiä.⁶⁶

Opetus- ja kulttuuriministeriö on edistänyt hallinnonalan keskitetyn sähköisen säilyttämisen ratkaisua, joka laaditun kustannus-hyöty-selvityksen perusteella tuottaa sekä taloudellisia että toiminnallisia säästöjä. KDK-hanke teetti CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy:llä vuonna 2010 pitkäaikaissäilytyksen kustannus- ja hyötyanalyysin. Analyysin tuloksena arvioitiin yhteisellä pitkäaikaisarkistoinnin ratkaisulla saatavan merkittäviä säästöjä verrattuna hajautettuun pitkäaikaisarkistoinnin toteutusmalliin. Kustannussäästöjen lisäksi yhteisellä pitkäaikaissäilytyksen järjestelmällä arvioitiin olevan myös laadullisia ja toiminnallisia hyötyjä, kun kirjastojen, arkistojen ja museoiden päällekkäisiä toimintoja poistuu, yhteistyö lisääntyy ja toimintatavat ja prosessit yhtenäistyvät.⁶⁷

Tarkastuksessa ei ole havaittu arkistolaitoksen VAPA-palvelussa ja KDK-PAS -järjestelmässä olevan päällekkäisyyksiä. KDK-PAS ei korvaa arkistojen käytössä tarvittavaa järjestelmää. KDK-PAS on suunniteltu tiedon varmuusvarastoksi, jossa huolehditaan tiedon säilymisestä pitkäaikaissäilytyksen toiminnoilla, kuten esimerkiksi migraatioilla. KDK-arkkitehtuurikuvauksen mukaan PAS:n toimintalogiikka edellyttää muistiorganisaatioilta omia taustajärjestelmiä. Muistiorganisaatiot vastaavat tietopalvelusta ja aineiston käyttörajoitusten hallinnasta. Loppukäyttäjät, kuten kansalaiset ja tutkijat, eivät hae aineistoja suoraan PAS:sta, vaan KDK-kokonaisuuden edellyttämistä muistiorganisaatioiden omista tietojärjestelmistä. Jos muistiorganisaatioiden omien järjestelmien tiedot jostain syystä katoavat tai vaurioituvat, tiedot ovat palautettavissa PAS:sta.

⁶⁴ *Opetusministeriö (2008a).*

⁶⁵ *Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011b), 23.*

⁶⁶ *Opetus- ja kulttuuriministeriö (2014).*

⁶⁷ *Opetus- ja kulttuuriministeriö (2010c).*

KDK-PAS:n kannalta muistiorganisaatioiden omat järjestelmät, joihin arkistolaitoksen VAPA-järjestelmä kuuluu, ovat sen taustajärjestelmiä. VAPA:n ja KDK-PAS:n välistä yhteyttä ei toistaiseksi ole rakennettu.

Arkistolaitoksen VAPA-järjestelmä on nykyisten linjausten mukaisesti valtionhallinnon pysyvästi säilytettävän aineiston arkistointiin tarkoitettu järjestelmä. Arkistolaitoksen myöntämän sähköisen säilyttämisen luvan saaneet virastot voivat siirtää pysyvästi säilytettäviä aineistojaan VAPAan, joka vastaavasti siirtää myöhemmin niistä kopiot PAS-järjestelmän pitkäaikaissäilytykseen. Aineistojen siirtäminen arkistolaitokselle vapauttaa virastot aineiston ylläpitoon ja tietopalveluun liittyvästä työstä. Virastoilla olisi tarve myös määrääjän säilytettävien aineistojen pitkäaikaissäilytykseen, mutta nykyisten määrittysten mukaan virastojen tietojärjestelmät eivät kuulu PAS:n taustajärjestelmiin. Myöskään arkistolaitoksen ei arkistolain nykyisen tulkinnan mukaan katsota voivan ottaa vastaan VAPAan määrääjän säilytettäviä aineistoja. Haastattelutietojen mukaan arkistolaitoksesta arvioitiin, että teknisesti VAPA kykenisi pienehköillä muutostöillä palvelemaan myös määräaikaisen pitkäaikaissäilytyksen tarpeita. Muutostöiden tarkkaa kustannusarviota ei ole kuitenkaan laadittu.

Sekä KDK-PAS- että VAPA-ratkaisuille on yhteistä se, että niihin siirrytään vähitellen. Arkistolaitoksen teettämän kyselyn perusteella osattiin odottaa, että VAPA:n käyttäjiä on ensimmäisinä vuosina vähän. Vastauksen mukaan virastot olisivat valmiita luovuttamaan aineistoja VAPAan aikaisintaan vuoden 2015 tienoilla. KDK-PAS:iin siirrettävän aineiston määrä arvioitiin sekä erillisen kyselyn että syksyllä 2009 tehdyn aineistotoselvityksen pohjalta. Pitkällä aikavälillä kaikkien kirjastojen, arkistojen ja ammatillisesti hoidettujen museoiden oletetaan liittyvän PAS-järjestelmään, joten järjestelmän mahdollisia käyttäjiä arvioidaan olevan yhteensä 209 organisaatiosta. Aineistoa tultaneen siirtämään yhteensä 40 erilaisesta järjestelmästä. Yhteiseen PAS-järjestelmään liittymisen on arvioitu tapahtuvan vähitellen. Varsinaisen käyttöönoton jälkeen liittyjiä on arvioitu olevan muutamia kymmeniä ensimmäisten vuosien aikana.

Keskitetyn sähköisen pitkäaikaissäilytyksen kehittämisvastuu on siirtynyt substanssiosaajilta tekniselle osaajalle. Muistiorganisaatioiden yhteisen sähköisen pitkäaikaissäilytyspalvelun kehittäminen aloitettiin alkuvuodesta 2007, jolloin opetusministeriö asetti työryhmän selvittämään sähköisten aineistojen säilytys- ja käyttömahdollisuuksia aineistojen säilymisen ja saatavuuden varmistamiseksi.⁶⁸ Työryhmän puheenjohtaja oli Kansallisarkistosta. Työryhmän loppuraportti valmistui vuonna 2008. Loppuraportissaan työryhmä esitti muistiorganisaatioiden yhteisen pitkä-

⁶⁸ Opetusministeriö (2007).

aikaissäilytyksen tietojärjestelmän toteuttamista siten, että sen vaatimusmäärittelyiden tarkentaminen tehtäisiin arkistolaitokseen sijoittuvassa hankkeessa.⁶⁹

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti Kansallinen digitaalinen kirjasto -hankkeen toukokuussa 2008. Työryhmän esittämä kehittämishanke nivottiin osaksi tätä hanketta asettamalla sen yhteyteen pitkäaikaissäilytysjaosto. Pitkäaikaissäilytysjaoston tehtävä oli ohjata sähköisten kulttuuriperintöaineistojen pitkäaikaissäilytyksen kansalliset toteuttamisratkaisut opetusministeriön hallinnonalalla kulttuuriperintöaineistoja säilyttäville organisaatioille aineistomuodosta riippumatta.⁷⁰ Työryhmän puheenjohtaja oli Kansallisarkistosta. Työryhmän loppuraportti valmistui vuonna 2010. Samaan aikaan valmistuneessa arkistolaitoksen strategiassa todetaan, että KDK luo viitekehysten digitoinnille ja digitoitujen aineistojen verkkokäytölle ja säilytykselle ja että arkistolaitos vastaa KDK-kokonaisuuteen kuuluvan sähköisten aineistojen pysyvän säilytyksen järjestelmän kehittämisestä opetus- ja kulttuuriministeriön ja muiden toimijoiden kanssa sovittavalla tavalla.⁷¹

Pitkäaikaissäilytyksen suunnittelu- ja toteuttamishanke käynnistyi kesäkuussa 2010 ja jatkui vuoden 2013 loppuun. Hankkeen vastuorganisaatio oli CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy. Arkistolaitoksen asema Kansallinen digitaalinen kirjasto -hankkeessa muuttui tässä vaiheessa. Tarkastuksessa saadun vaikutelman perusteella työssä edetään tällä hetkellä pitkälti teknisten ratkaisujen asettamin ehdoin.

Kansallisen digitaalisen kirjaston pitkäaikaissäilytysratkaisun (KDK-PAS) hallinnoinnista ei ole vielä kattavasti sovittu. Syksyllä 2013 KDK:n johtoryhmässä on keskusteltu mahdollisuudesta laajentaa KDK-PAS hallinnon yhteiseksi palveluksi. Yhteinen näkemys KDK-PAS-ratkaisun asemoitumisesta suhteessa julkisen hallinnon yhteisiin tietojärjestelmäpalveluihin ja niiden kehittämiseen kuitenkin puuttuu.

⁶⁹ *Opetusministeriö (2008c).*

⁷⁰ *Opetusministeriö (2008a).*

⁷¹ *Arkistolaitos (2009), 22.*

3.4 Asianhallintajärjestelmät

3.4.1 Asianhallintajärjestelmiä käytetään hallinnollisten asioiden käsittelyssä

Tarkastuksessa asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin toteuttamista arvioitiin kolmen asianhallintajärjestelmän kautta, jotka ovat sisäministeriön ASDO-järjestelmä, opetus- ja kulttuuriministeriön SALAMA-järjestelmä sekä valtiovarainministeriön MAHTI-järjestelmä.

SALAMA on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan asianhallintajärjestelmä, jota käyttävät opetus- ja kulttuuriministeriön lisäksi Taiteen edistämiskeskus, Museovirasto, Suomen Akatemia sekä CIMO. Kustannusarviot ja aikataulutavoitteet ylittänyt SALAMA integroi harkinnanvaraisten valtionapujen käsittelyn osaksi asianhallintajärjestelmää. Opetus- ja kulttuuriministeriön järjestelmässä käsittelemistä asioista 70 prosenttia liittyy valtionavustuksiin. Lisäksi järjestelmää käytetään hallinnollisten viranomaisprosessien käsittelyyn. Järjestelmän suunnittelu aloitettiin vuonna 2006 ja toteutus vuonna 2008. Perustoiminnallisuus otettiin käyttöön vuonna 2011 ja perustoiminnallisuutta hyödyntävä valtionavustusten prosessi vuonna 2013 suunnitellun käyttöönottovuoden 2009 asemasta. Viivästyminen johtui erityisesti järjestelmän valtionavustustoiminnallisuudessa esiintyneistä teknisistä ongelmista, joiden korjaaminen on osoittautunut työlääksi. SALAMA ei edelleenkään toimi suunnitellusti.

ASDO-järjestelmä on sisäasiainhallinnon alalla säädösvalmistelussa, hallinnonalan ohjaamisessa sekä sopimusten, päätösten ja EU-asioiden valmistelussa käytettävä asianhallintajärjestelmä. Järjestelmää käyttävät ministeriön lisäksi Hallinnon tietotekniikkakeskus Haltik, Hätäkeskuslaitos, hätäkeskukset, Kriisinhallintakeskus, Maahanmuuttovirasto, Palosuojelurahasto, Pelastusopisto, Rajavartiolaitos, Syrjintälautakunta, Vähemmistövaltuutettu sekä eräät vastaanottokeskukset. Poliisi käyttää samaa järjestelmää eri käyttöliittymällä kutsuen sitä ASPO-järjestelmäksi. Sisäministeriö on edennyt ASDO-hankkeessa määrätietoisesti kohti kokonaan sähköistä asianhallintaa asian vireille tulosta aina arkistointiin saakka. Sisäministeriö on valmis siirtämään aineistoa ASDO-asianhallinta-järjestelmästä arkistolaitoksen VAPA-järjestelmään. Sisäministeriössä ASDO -järjestelmää käytetään lähes kaikessa hallinnollisessa asiankäsittelyssä.

MAHTI-asianhallintajärjestelmä on käytössä viidessä valtionhallinnon organisaatiossa: valtioneuvoston kansliassa, liikenne- ja viestintäministeriössä, työ- ja elinkeinoministeriössä, valtiovarainministeriössä ja oikeuskanslerin virastossa. MAHTIn käyttäjäorganisaatiot ovat eri vaiheissa suhteessa sähköiseen säilyttämiseen. Valtiovarainministeriö on edennyt

asiassa pisimmälle ja on valmis siirtämään aineistojaan MAHTI-asianhallintajärjestelmästä VAPAan.

Taulukkoon 2 on koottu yhteenveto tarkastuksessa mukana olleista asianhallintajärjestelmistä.

TAULUKKO 2. Yhteenveto asianhallintajärjestelmistä.

	SALAMA	ASDO	VM-MAHTI
Käyttäjäorganisaatio	Opetus- ja kulttuuriministeriö	Sisäministeriö	Valtiovarainministeriö
Muut käyttäjät	Taiteen edistämiskeskus, Museovirasto, Suomen Akatemia, Cimo	Hallinnon tietotekniikka-keskus Haltik, Häätäkeskuslaitos, hätäkeskukset, Kriisinhallintakeskus, Maahanmuuttovirasto, Palosuojelurahasto, Pelastusopisto, Rajavartiolaitos, Syrjintälautakunta, Vähemmistövaltuutettu sekä eräät vastaanottokeskukset	LVM, TEM, VNK, OKV
Tuote	Open Text ja SharePoint	Documentum	Tweb ja Meridio
Toimittaja	Affecto Finland Oy	Fujitsu Services Oy	Hewlett Packard Oy (alihankkijana Triplan Oy)
Sähköinen asiointi	Ei	Ei	Ei
Sähköinen allekirjoitus	On	On	Ei
Integroitu eAMS	On	On	On
Sähköisen säilyttämisen lupa	Ei	On	On
VAPA-siirtopaketin muodostaminen	Ei	On	On
VAPA-siirrot	Ei	Ei vielä aloitettu	Ei vielä aloitettu

3.4.2 Tietohallintostrategioihin sisältyneet asianhallintajärjestelmät toteutettiin yhteishankintoina

Kaikkien tarkastuksessa mukana olleiden hankkeiden taustalla oli tavoite hankkia järjestelmä useamman organisaation käyttöön. Sekä sisäministeriön että opetus- ja kulttuuriministeriön tavoitteena oli hankkia järjestelmä yhdessä oman hallinnonalan virastojen kanssa. Valtiovarainministeriö suuntautui valtioneuvostoyhteistyöhön. Yhteishankinnoilla tavoiteltiin itse hankintaan liittyviä kustannussäästöjä, mutta myös toiminnallisia hyötyjä järjestelmän käyttöönotossa sekä toimintaprosessien kehittämisessä.

Opetusministeriön asianhallintajärjestelmähanke linjattiin opetusministeriön samaan aikaan laatimassa hallinnonalan tietohallintostrategiassa⁷². Sen mukaan kaikessa hallinnon sisäisessä ja virastojen välisessä toiminnassa siirrytään sähköiseen asiointiin ja sähköiseen hallintoon sekä mahdollistetaan kansalaisten ja yhteisöjen sähköinen asiointi. Tavoite konkretisoitui Sähköinen asianhallinta -nimisenä hankekokonaisuutena.⁷³

Sisäasiainministeriön esitutkimusraportissa asianhallinnan lähtökohdaksi nostettiin toiminnan kehittäminen ja sähköistettävien toimintaprosessien uudelleensuunnittelu ja kuvaaminen. Hankintaa lähdettiin tekemään hallinnon tietohallintostrategian linjausten mukaisesti hallinnonalakohtaisesti.⁷⁴ Tavoitteena oli, että hankittava järjestelmä on sovitettavissa eri virastojen tarpeisiin. Toimintaprosesseja tukevat asianhallinta ja asiakirjahallinto näkyvät hallinnonalan tietohallintostrategian sähköistä asiointia koskevassa tavoitetilassa esimerkiksi vuonna 2008.⁷⁵

Valtioneuvoston tietohallintostrategiassa 2003–2007 painotettiin valtioneuvoston yhtenäisiä, yhteentoimivia ja yhteiskäyttöisiä tietojärjestelmiä sekä yhteistä tieto- ja viestintätekniiikan infrastruktuuria. Strategiaa toteuttamaan määriteltiin hankkeita, joista asianhallinta ja asiakirjahallintojärjestelmien toteutus oli yksi hankekokonaisuus. Asiakirjahallinnon ratkaisun nähtiin tukevan ajantasaisia ja poikkihallinnollisesti käytettäviä tietovarantoja.⁷⁶ Yhteishankintaa lähdettiin lopulta toteuttamaan esiselvitykseenkin osallistuneiden viiden organisaation kokoonpanolla valtiovarainministeriön johdolla.

Asianhallintajärjestelmien hankeaikana tapahtui muutoksia siinä organisaatiokentässä, jonka käyttöön järjestelmät oli suunniteltu. Opetushallitus

⁷² *Opetusministeriö (2006).*

⁷³ *Opetusministeriö (2006).*

⁷⁴ *Sisäasiainministeriö (2003).*

⁷⁵ *Sisäasiainministeriö (2008).*

⁷⁶ *Valtiovarainministeriö (2003).*

irtautui SALAMA-hankkeesta syksyllä 2013. Käyttöönoton viivästyminen lisäksi Opetushallitus oli tyytymätön valtionavustustoiminnallisuuden määrittelyihin, joiden se ei kokenut soveltuvan omaan toimintaansa ilman mittavia muutoksia. SALAMA-järjestelmän ei katsottu soveltuvan myöskään Opetushallituksen vastuulle tulleen, SADe-ohjelmassa⁷⁷ kehitteillä olevan Oppijan verkkopalveluiden asianhallinnan ja arkistoinnin ratkaisuksi. Odottamisen sijaan Opetushallitus päätti ryhtyä selvittämään vaihtoehtoisia ratkaisua, joka kattaisi sekä sen omat että Oppijan verkkopalveluiden tarpeet.⁷⁸

Myös ASDO-hanke muuttui, sillä keskeisesti hankkeessa mukana olleet lääninhallitukset irtautuivat hankkeesta keväällä 2007 organisaatiomuutosten seurauksena. Syksyllä 2008 lääninhallitukset ilmoittautuivat pilottivirastoksi valtiovarainministeriön VALDA-hankkeeseen.

Valtiovarainministeriö oli asettanut projektiryhmän määrittelemään VALDA-järjestelmän toiminnalliset vaatimukset vuonna 2008. Yhteys VALDAn ja MAHTI-järjestelmän, jonka hankinta oli aloitettu vuotta aikaisemmin, välillä tunnistettiin. MAHTI sai kuitenkin edetä omaa tahtiin.

3.4.3 Sähköiseen säilyttämiseen siirtyminen vaatii aikaa

Organisaatioiden tavoitteena on ollut siirtyä sähköiseen säilyttämiseen. Sen vuoksi ne ovat pyrkineet asianhallintajärjestelmissään toteuttamaan arkistolaitoksen määräyksiä sähköisten asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista. Tarkastuksen aikana tehdyissä haastatteluissa tuli selkeästi esille, ettei arkistolaitoksen määräyksiä juurikaan kyseenalaistettu, vaikka niiden noudattaminen koettiin työlääksi.

Jo hankkeiden esiselvitysvaiheessa on otettu kantaa SÄHKE-määräykseen. Sitä pidettiin hyvänä lähtökohtana järjestelmähankinnalle ja pitkäaikais säilytyksen toteuttamiselle. Kaikkien tarkastelun kohteina olleiden järjestelmien tarjouspyynnöt sisälsivät joko pakolliseksi tai kriittiseksi luokitellut vaatimukset arkistolaitoksen SÄHKE-määräyksen noudattamisesta, mahdollisuudesta asiakirjojen siirtoon VAPA-palveluun sekä järjestelmään integroidusta arkistonmuodostussuunnitelmasta. Vaatimusmääriteltyjen mukaan tavoitteena oli selkeästi siirtyminen sähköiseen arkistointiin arkistolaitoksen määräysten mukaisesti.

⁷⁷ *Valtiovarainministeriön sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma eli SADe.*

⁷⁸ *Opetushallitus (2013a); Opetushallitus (2013b).*

Järjestelmätoimittajat toivat tarjouksissaan esille yhteistyön arkistolaitoksen kanssa sekä Kansallisarkistolta saatuja kommentteja järjestelmämäärittelyiden SÄHKE-mukaisuudesta. Yleisesti ottaen SÄHKE-vaatimukset olivat toimittajien mukaan tuotteissa jo olemassa tai ainakin toteutettavissa. Kyse oli kuitenkin varsin uudesta asiasta eikä valmiita ratkaisuja hankintojen aikaan juurikaan ollut.

SÄHKE-määräys edellytti muutoksia kaikkien organisaatioiden arkistonmuodostussuunnitelmiin. Arkistonmuodostussuunnitelmatyö on ollut organisaatioiden asiakirjahallinnon henkilöstön vastuulla ja tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan arkistonmuodostussuunnitelmien työstäminen SÄHKE1-muotoon ja edelleen SÄHKE2-määräyksen mukaisesti on ollut työlästä. Sähköisestä arkistonmuodostussuunnitelmasta oli toteutettu integraatio asianhallintajärjestelmään.

Kahden järjestelmän sisältämille pysyvästi säilytettäville aineistoille arkistolaitos on myöntänyt sähköisen säilyttämisen luvan, joka on edellytys pysyväälle säilyttämiselle sähköisessä muodossa sekä tietojen siirtämiselle VAPAan. Aineistoja ei ole vielä siirretty arkistolaitoksen sähköisen aineiston vastaanottopalveluun yhdestäkään tarkastuksen kohteena olleesta järjestelmästä. Sähköinen säilyttäminen on vasta alussa.

Sisäministeriö on edennyt määrätietoisesti kohti sähköistä arkistointia. Sisäministeriö haki SÄHKE1-määräyksen mukaista arkistolaitoksen sähköisen säilyttämisen lupaa ASDO -järjestelmässä käsiteltäville pysyvästi säilytettäville tiedoille kesäkuussa 2009. Arkistolaitoksen lupapäätöksessä syyskuussa 2010 lupa myönnettiin 2.8.2010 jälkeen avatuille asioille ja niihin liitetuille asiakirjoille.⁷⁹ Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan paperiarkistoinnista on luovuttu sisäministeriössä lähes täysin eikä ministeriön toteutettavan tilojen saneerauksen jälkeen ole enää tulossa arkistotiloja.

Valtiovarainministeriö on toistaiseksi ainoa MAHTI-käyttäjä, jolla on arkistolaitoksen myöntämä sähköisen säilyttämisen lupa järjestelmässä käsiteltäville tiedoille. Valtiovarainministeriö haki lupaa 25.10.2010 SÄHKE1-määräyksen mukaisesti. Suoritetussa auditoinnissa todettiin kuitenkin, että vaatimukset ja toiminnallisuudet täyttyvät pääsääntöisesti jo SÄHKE2-määräyksen mukaisesti. Arkistolaitos myönsi luvan aineiston sähköiseen säilyttämiseen 19.9.2012. Päätös myönnettiin poikkeuksellisesti takautuvasti 1.1.2011 lähtien, mistä lähtien aineiston katsottiin pääosin täyttäneen SÄHKE1:n mukaisen sähköisen säilyttämisen kriteerit.⁸⁰

⁷⁹ *Kansallisarkisto (2010c).*

⁸⁰ *Kansallisarkisto (2012e).*

Tarkastuksen yhteydessä saadun tiedon mukaan valtiovarainministeriö on siirtynyt sähköiseen arkistointiin käytännössä kokonaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä sähköisen säilyttämisen luvan hankinta ei ole ollut vielä ajankohtainen asia SALAMA-järjestelmän toiminnallisten virheiden ja viivästysten seurauksena. Siitä huolimatta on pyritty pitämään kiinni siitä, että järjestelmä täyttää arkistolaitoksen vaatimukset muun muassa pyrkimällä huolehtimaan sen SÄHKE-mukaisuudesta. Ministeriön selvityksen mukaan SÄHKE1-määräyksen muuttuminen SÄHKE2-määräykseksi oli SALAMAN perustoiminnallisuuden osalta suurin yksittäinen varsinkin aikataulua viivästyttänyt tekijä.⁸¹

Vaikka ASDO ja MAHTI -järjestelmässä on mahdollisuudet siirtää aineistoa arkistolaitoksen VAPA-palveluun, ei siirtoja vielä ole tehty. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan on ainakin kolme syytä, miksi aineistoja ei ole siirretty VAPA-palveluun. Ensinnäkin VAPAan siirrettyyn aineistoon kohdistuvan tiedonhaun helpottamiseen tarvittavan suorakäyttörajapinnan VIRPAN käyttöön liittyy ongelmia. Asianhallintajärjestelmien rajapinnat VIRPAan ovat keskeneräisiä. VIRPAA tarvitaan VAPAan siirrettyjen tietojen hakemiseen suoraan asianhallintajärjestelmästä sinne jätettyjen metatietojen avulla. Ilman VIRPA-yhteyttä omaan järjestelmään olisi jätettävä kopiot siirretyistä tiedoista. Toiseksi etenkin sisäministeriö on tuonut selkeästi esille halukkuuden siirtää myös pitkän määräajan säilytettävät asiakirjat VAPA-palveluun, jotta näiden määräaikaisten aineistojen pitkäaikaissäilytystä varten ei jouduta rakentamaan omia erillisiä ratkaisuja. Kolmas syy on, ettei organisaatioilla ole vielä ollut pakottavaa toiminnallista tai teknistä syytä siirtää tietoja pois omasta järjestelmästä.

Tarkastuksen kohteena olleet asianhallintajärjestelmähankkeet olivat pitkäkestoisia. Aika esitutkimusvaiheesta järjestelmän käyttöönottoon kesti vuosia, vaikka hankittiin valmisohjelmisto. Kaikkien kolmen tarkastelun kohteena olleiden asianhallintajärjestelmien hankinta aloitettiin 2000-luvun puolivälissä tai hieman sen jälkeen. Kaikki kolme ovat olleet tuotantokäytössä useamman vuoden. MAHTIn käyttöönotto tapahtui suunnitellussa aikataulussa. ASDOn ja SALAMAN käyttöönotossa sen sijaan on ollut viivästyksiä. SALAMAlta tosin puuttuu vieläkin muodollinen hyväksyntä.

Taulukkoon 3 on koottu opetus- ja kulttuuriministeriön, sisäministeriön ja valtiovarainministeriön käyttämien asianhallintajärjestelmien virstanpylväistä yhteenveto, joka havainnollistaa sähköiseen säilyttämiseen siirtymisen pitkää kestoa.

⁸¹ *Opetus- ja kulttuuriministeriö (2014).*

TAULUKKO 3. Asianhallintajärjestelmien virstanpylväät.

	SALAMA	ASDO	VM-MAHTI
Käyttäjäorganisaatio	Opetus- ja kulttuuriministeriö	Sisäministeriö	Valtiovarainministeriö
Määrittelyt aloitettiin	01/2007 (työ tehtiin esiselvityksen nimellä)	05/2004 ASDO-hankkeen käynnistyminen, jota edelsi esitutkimus 04/2002–04/2003	09/2006 MAHTI-hankkeen käynnistyminen, jota edelsi esiselvitys LVM:n johdolla 05/2005–11/2005
Tarjouspyyntö	09/2007	02/2006	02/2007
Hankintapäätös	11/2007	04/2006	09/2007
Tuote	Open Text ja SharePoint	Documentum	Tweb ja Meridio
Toimittaja	Affecto Finland Oy	Fujitsu Services Oy	Hewlett Packard Oy (alihankkijana Triplan Oy)
Sopimus solmittiin	01/2008	12/2006, hallinnonalan puitesopimus ja oma SM:n sopimus	11/2007 Yhteis-MAHTI 06/2008 VM-MAHTI
Järjestelmän käyttöönoton tavoiteaikataulu	11/2008	08/2007, eli tarjouksen mukaan 7 kk toimitusprojektin käynnistymisestä	02/2009, eli tarjouksen mukaan noin 7 kk toimitusprojektin käynnistymisestä
Järjestelmän todellinen käyttöönotto	06/2011 (perustoitteinnallisuus, eli diaari ja asiakirjojen käsittely) 03/2013 (valtionavustus-toiminnallisuus)	06/2008 (diaari-toiminnot) 08/2010 (laajana kaikille virkamiehille)	02/2009
Sähköisen säilyttämisen lupaa haettiin	Ei vielä haettu	06/2009	10/2010
Sähköisen säilyttämisen lupa saatiin		10/2010, myönnettiin takautuvasti 2.8.2010	09/2012, päätös myönnettiin takautuvasti 1.1.2011 lähtien
Aineistosiirot VAPAan aloitettiin		Ei vielä aloitettu VIRPA-rajapinta-ongelmien vuoksi	Ei vielä aloitettu VIRPA-rajapinta-ongelmien vuoksi

3.4.4 Kustannukset ovat selvitettävissä, mutta hyötyjä ei mitata

Asianhallintajärjestelmien hankintaa on perusteltu niistä saatavilla hyödyillä, mutta hyötyjen mittaaminen ja seuranta on ollut vähäistä. Tarkasteuille asianhallintajärjestelmille oli yhteistä se, että investointien perustaksi tarvittavat selkeät kustannushyötylaskelmat puuttuivat. Järjestelmähankkeisiin on lähdetty, koska käytössä olleeseen järjestelmään ei olla tyytyväisiä, järjestelmä on teknisesti vanhentunut tai on ilmennyt muu tarve kehittää asianhallintaa.

Järjestelmillä tavoiteltuja taloudellisia säästöjä ei ole seurattu riittävästi. Järjestelmien käyttöönoton myötä asiakirjahallinnon henkilöstöä on vähennetty, sillä esimerkiksi sisäministeriöstä saadun tiedon mukaan asianhallintahenkilöstön työmäärää on voitu supistaa noin 25 prosenttia. Henkilötyömäärään liittyvät säästöt eivät kuitenkaan tarkoita, että työvaiheet olisivat kokonaan poistuneet, vaan ainakin osa työstä on siirtynyt kirjamoilta ja arkistonhoitajilta suoraan käyttäjille, jotka määrittelevät metatiedot prosessin yhteydessä. Valtiovarainministeriön MAHTI-hankkeessa edellytettiin, että hankkeessa laaditaan kustannushyötylaskelma, mutta laskelmassa keskityttiin lähinnä kustannuksiin laatimalla elinkaarikustannuslaskelma, luomalla kustannusten seurantamenettely ja palvelun hinnoittelumalli sekä suunnittelemalla jatkuvan palvelun hallinnointimalli.

Asianhallintajärjestelmien kehittämiseen on käytetty huomattavasti rahaa. Taulukossa 4 on esitetty opetus- ja kulttuuriministeriön, sisäministeriön ja valtiovarainministeriön kokoamaa tietoa asianhallintajärjestelmien sä kehittämisen- ja ylläpitokustannuksista. Luvut sisältävät ministeriöiden omien kustannusten lisäksi järjestelmien muiden käyttäjäorganisaatioiden kustannukset. Esitetyt tiedot eivät kaikin osin ole yhteismitallisia, mutta antavat suuntaa järjestelmien kehittämisen ja ylläpidon kustannuksista.

TAULUKKO 4. Asianhallintajärjestelmien kustannuksia.

	SALAMA⁸²	ASDO⁸³	MAHTI⁸⁴
Ohjelmistolisenssit, laitteet, toimitus ja käyttöönotto *	2 950 745	5 095 440	2 486 949
Ylläpito- ja käyttökustannukset neljältä ensimmäiseltä vuodelta	1 266 457	2 500 146	2 222 681
Yhteensä	4 217 202	7 595 586	4 709 630

* SALAMAN lukuihin ei sisälly laitteista aiheutuneita kustannuksia.

Sähköiseen arkistointiin käytettyä rahaa ei ole seurattu erikseen. Sähköisen arkistoinnin aiheuttamien kustannusten erottaminen ja yksilöinti muista kustannuksista on hankalaa. Asiankäsittely ja siihen liittyvät toimenpiteet luovat pohjaa sähköiselle arkistoinnille.

Järjestelmätoimittajien tarjouksiin ja solmittuihin sopimuksiin verrattuna toteutuneet kustannukset olivat jokaisen järjestelmän kohdalla suunniteltua suuremmat muun muassa järjestelmien viivästymisen sekä määrittäisiin myöhemmin tulleiden muutostarpeiden ja lisätöiden vuoksi. Osa muutostarpeista ja lisätöistä johtui toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista, kuten esimerkiksi MAHTIn kohdalla ministeriöt yhdistyivät työ- ja elinkeinoministeriöksi ja valtion IT-toiminnot organisoitiin uudella tavalla Valtion IT-palvelukeskukseen. MAHTIn elinkaarikustannukset pysyivät parhaiten suunnitelmien mukaisina, mutta etenkin SALAMAN kustannuksissa ero oli merkittävä alkuperäisiin suunnitelmiin verrattuna.

3.4.5 Asianhallintajärjestelmät ovat tehostaneet mutta eivät muuttaneet prosesseja

Kaikissa tarkastuksen kohteena olleissa järjestelmissä oli tavoitteena sekä toimintaprosessien että sähköisen asiakirjahallinnan kehittäminen, mutta prosessien kehittäminen näyttää jääneen vähäiseksi. Organisaatiot olivat laatineet järjestelmien hankintaan liittyvien tarjouspyyntöjen liitteeksi kuvauksia järjestelmässä käsiteltävistä toimintaprosesseista. Vaikutelma on, että prosessien uudistaminen oli mielletty paperisten asiakirjojen käsitte-

⁸² *Opetus- ja kulttuuriministeriö (2013d).*

⁸³ *Sisäministeriö (2014).*

⁸⁴ *Valtion IT-palvelukeskus (2013).*

lyvaiheiden muuttamiseksi sähköiseksi ilman suurempia toiminnallisia muutoksia.

Toimintaprosessien kehittämistä lienee jarruttanut se, että hankkeita on toteutettu pitkälti tietohallinnon, tietopalvelun ja asiakirjahallinnon henkilöstön avulla. Kaikissa kolmessa hankkeessa organisoituminen oli varsin samankaltainen: hankkeen ohjausryhmään koottiin eri osallistujaorganisaatioiden edustajia, mutta nämä edustivat tietohallintoa, tietopalvelua, asiakirjahallintoa tai hallintoa yleisemmin. Mukana ei muutamaa poikkeusta⁸⁵ lukuun ottamatta ollut organisaatioiden ydinprosesseista ja niiden kehittämisestä vastaavia henkilöitä. Vaikka loppukäyttäjiä on haluttu osallistaa kehittämisen eri vaiheissa, heidän on ollut yleensä vaikea esittää konkreettisia toivomuksia vasta kehitteillä olevista tietojärjestelmistä. Vastuu toimintaprosessien muuttamisesta ja loppukäyttäjien näkökulman huomioimisesta jäi siten henkilöstöryhmälle, jonka ammatilliset tavoitteet erosivat merkittävästi loppukäyttäjien toiminnallisista tavoitteista.

Tarkastushavaintojen mukaan näyttää siltä, että opetus- ja kulttuuriministeriössä ei ole tehty varsinaista toimintaprosessin kehittämistyötä valtionavustustoiminnallisuuden määrittelyssä tai käyttöönotossa. Prosessi siirtyi hyvin samantapaisena aiemmasta järjestelmästä SALAMA-järjestelmään. SALAMA-järjestelmän kehittämiseen liittyneiden ongelmien vuoksi avustusta ei vielä tosin ole mahdollista hakea alkuperäisen tavoitteen mukaan sähköisesti, vaan hakemukset otetaan edelleen vastaan paperisina. Sekä paperisina saapuneet hakemukset että SALAMA-järjestelmässä laadittavat pysyvästi säilytettävät asiakirjat arkistoidaan paperimuodossa. SALAMA mahdollistaa kuitenkin päätösasiakirjojen laatimisen sähköisesti, sähköisen allekirjoituksen sekä asiakirjojen automatisoidun jakelun. Tämä on vähentänyt asiakirjojen manuaaliseen käsittelyyn liittyvää työtä. Sähköisen asiointikäyttöliittymän puuttuminen johtuu osin siitä, että hankkeessa aiottiin hyödyntää silloin kehitteillä ollutta valtion yhteistä, Lomake.fi -alustalle toteutettavaksi suunniteltua, asiointipalvelua. Asiointipalvelun kehittäminen päätettiin lopettaa vuonna 2008⁸⁶, mikä vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriö joutui suunnitellusta poiketen käynnistämään oman asiointikäyttöliittymän kehittämisen.

Tarkastushavaintojen mukaan valtiovarainministeriön MAHTI toimii lähinnä asiakirjojen säilytyspaikkana. Haastatteluiden perusteella useat asiat ja asiakirjat valmistellaan mieluummin irrallaan asianhallintajärjestelmästä. Koska asiakirjat skannataan MAHTI-järjestelmään vasta niiden

⁸⁵ *Sisäministeriössä monet prosessien omistajat ovat olleet mukana ASDO-hankkeessa*

⁸⁶ *Valtiovarainministeriö (2008).*

allekirjoituksen jälkeen, jää järjestelmän tuki tavoitteena olleelle hyvälle tiedonhallintatavalle vajaaksi. MAHTI toimii arkistona myös budjetti- ja kehysjärjestelmä Buketille, josta prosessin eri vaiheissa muodostuvat tiedot siirretään niiden valmistuttua MAHTIin.

Tarkastushaastatteluissa saatujen tietojen mukaan sisäministeriö pyrkii ohjaamaan prosessien käsittelyn ja tiedonhallinnan ASDO-järjestelmään, mikäli se on mahdollista tai järkevää. Järjestelmää ei kuitenkaan pidetä käyttäjäystävällisenä, mikä haittaa prosessien käsittelyn siirtymistä ASDOon. Tämän vuoksi ASDO-järjestelmänkin toiminta painottuu asiakirjojen säilytykseen. ASDOon siirretään tietoja arkistoivaksi myös muista järjestelmistä. Valmisteilla on myös integraatiot valtionhallinnon Kieku- ja Heli2-järjestelmiin, joista on tarkoitus siirtää arkistoitavat tiedot ASDO-järjestelmään.

Vaikka asianhallintajärjestelmähankeissa ei ole juurikaan muutettu toimintoprosesseja, niillä on kuitenkin ollut vaikutusta asiakirjahallinnan prosesseihin ja toimintatapoihin. Arkistonmuodostussuunnitelmien kautta järjestelmissä käsiteltävä tieto on muuttanut arkistoinnin painopistettä asiakirjan elinkaaren alkuun. Haastatteluissa hyötyinä tuotiin selkeästi esille tiedon löytyminen yhdestä paikasta, hakumahdollisuuksien paraneminen sekä aineiston nopea sähköinen jakelu. Pitkällä tähtäimellä hyötyjä odotetaan myös toimintatapojen tehostumisesta, integraatioiden täydentymisestä, sähköisestä säilytyksestä sekä toimintaprosesseja tukevasta sähköisestä asianhallinnasta.

Prosesseihin perehtymisen yhteydessä tarkastuksessa havaittiin, että vaikka prosessit etenivät periaatteessa kokonaan sähköisesti vireille tulosta pysyvään säilytykseen, oli sähköisessä etenemisessä silti katkoksia eri prosessivaiheissa. Esimerkiksi harkinnanvaraisten valtionavustusten käsittelyssä SALAMA-järjestelmä ei kovin hyvin palvele varsinaista päätöksentekoa, johon harkinnanvaraisten valtionavustusten käsittelyssä nimensä mukaisesti liittyy aina myös harkintaa. Hakemusten käsittelyä ja päätöksentekoa varten järjestelmässä on mahdollista siirtää hakemustiedot Excel-muotoisiin taulukoihin, joiden koetaan tukevan niiden työstämistä paremmin. Näiden erillisten taulukkojen tietoja tarkastetaan manuaalisesti ja siirretään takaisin asianhallintajärjestelmän päätösasiakirjojen laadintaa varten. MAHTI-järjestelmästä puuttuu toistaiseksi edelleen jo tarjouspyynnössä vaatimukseksi määritelty sähköinen allekirjoitus. Ministeriön toimintatapana on, että sähköisesti laaditut asiakirjat tulostetaan paperille allekirjoitusta varten, minkä jälkeen ne skannataan MAHTI-järjestelmään ja allekirjoitetut paperit tuhotaan. Ministeriöstä saadun tiedon mukaan sähköinen allekirjoitus pitäisi olla mahdollista järjestelmän seuraavassa versiossa, jonka testausta oltiin aloittamassa tarkastuksen ollessa käynnissä.

Tarkastushavaintojen mukaan loppukäyttäjät eivät pidä asianhallintajärjestelmiä käyttäjästävällisinä. Loppukäyttäjät kokevat, että yksittäisen asian käsittelyssä täytyy tehdä monia turhilta tuntuvia valintoja ja täyttää tietokenttiä, joiden sisältö ei ole käyttäjille välttämättä täysin selvä. Heikko käytettävyyks murentaa järjestelmillä tavoiteltuja hyötyjä monella tavalla. Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa loppukäyttäjät arvioivat järjestelmiä joustamattomiksi ja monimutkaisiksi sekä liikaa toimintavaiheita sisältäviksi. Järjestelmien logiikka on käyttäjille vierasta eivätkä ne juurikaan ohjaa käyttäjää, jonka pitää itse tietää, miten vaiheesta toiseen edetään.

Kaikissa kolmessa tapauksessa haettiin järjestelmiä hankittaessa tuotepohjaista valmisohjelmistoon perustuvaa modulaarista tietojärjestelmäkokonaisuutta, jota olisi mahdollista sovittaa käyttäjäorganisaatioiden omaan toimintaan. Yksilöllisiä tai käyttäjäryhmäkohtaisia tarpeita on kuitenkin kallista ja vaikeaa ottaa huomioon kehittämisessä. Valtiovarainministeriön käyttämää MAHTI-järjestelmää ei hankkeen loppuraportin mukaan haluttu toteuttaa silloisten prosessien ja toimintatapojen ehdoilla, vaan uusien toimintamallien kehittämisen haluttiin lähtevän toiminnan ja käyttäjien tarpeista. Hankkeen loppuraportissa päädyttiin kuitenkin toteamaan, että toimintamallien kehittämisyrityksistä huolimatta usein jouduttiin tyytymään tuotteen toiminnallisuuteen, joka ei aina ollut kovin käyttäjästävällinen. Yhtä lailla ASDO- ja SALAMA-järjestelmillä tavoiteltiin loppukäyttäjien tyytyväisyyttä. ASDO-järjestelmän käytettävyyteen pyrittiin hankkeen aikana vaikuttamaan muun muassa kehittämällä erillinen suppeampi ja siten helppokäyttöisempi käyttöliittymä muiden kuin asiakirjahallinnon ammattilaisten käyttöön. Suppeampi käyttöliittymä otettiin käyttöön ennen järjestelmän käyttöönoton laajentamista ministeriössä vuonna 2010. Meneillään olevassa ASDO-ASPO-jatkokehittämishankkeessa käytettävyyttä ja saavutettavuutta pyritään edelleen parantamaan muun muassa roolipohjaisten käyttöliittymien ja prosessiohjauksen avulla sekä parantamalla paikasta riippumatonta työskentelyä. SALAMA-hankkeessa puolestaan oli tehty huolelliset viestintä- ja koulutussuunnitelmat hankkeen alussa.

Kaikissa kolmessa hankkeessa loppukäyttäjät oli huomioitu lähinnä perinteisin keinoin tiedottamalla ja antamalla hankkeiden käyttöönottovaiheissa käyttökoulutusta. Hankkeiden tiedotus- ja koulutussuunnitelmat ja tavat olivat sinänsä asianmukaisia, mutta ne eivät perustuneet riittävästi käyttäjien tarpeisiin. Käyttäjien luottamusta järjestelmää kohtaan ja intoa ryhtyä käyttämään sitä murensivat käyttöönottojen viivästymät sekä kapasiteetti- ja käytettävyysongelmat. Näin oli erityisesti SALAMAN valtionavustustoiminnallisuuden kohdalla.

Yhteisesti hankittujen järjestelmien haasteena on se, että niistä tavoitellut hyödyt edellyttävät toimintatapojen ja rakenteiden yhdenmukaistamista. Tätä puolestaan hidastavat virastojen omat vakiintuneet käytännöt, joista on vaikea luopua, sekä täydellisyden tavoittelu. Sisäministeriö toi myös esille, että asianhallintajärjestelmä on vain yksi käytettävistä järjestelmistä ja varsinkin virastoissa operatiiviseen toimintaan käytettävät järjestelmät priorisoidaan kehittämistyössä.

Liitteet

Liite 1. Keskeiset käsitteet

Tarkastuksessa on käytetty keskeisiä termejä aikaisemmin tehtyjen, eri lähteistä koottujen määrittelyiden mukaisesti.

Arkistointi	Asiakirjojen liittäminen arkistoon ennalta laaditun suunnitelman mukaisesti. (JHS 156)
Arkistonmuodostaja	Yhteisö, jonka tehtävien hoitamisesta tai yksityinen henkilö, jonka toiminnasta on syntynyt tai syntyy yksi tai useampi arkisto. (Arkistowiki)
Arkistonmuodostus-suunnitelma (AMS)	AMS on organisaation asiakirjallisten tietojen käsittelyn, rekisteröinnin ja säilyttämisen ohjeisto. AMS koskee kaikkia organisaatiossa kertyviä asiakirjoja ja tietoaaineistoja sekä niiden rekisteröintiin ja käsittelyyn liittyviä järjestelmiä ja menetelmiä. AMS on osa organisaation asiakirjahallinnon käsikirjaa (Ams-opas, http://www.ams-opas.fi). AMS:sta käytetään myös termiä tiedonohjaussuunnitelma. (JHS 176)
Asiakirja	Organisaation tehtävien ja niiden käsittelyprosessien yhteydessä kertyvä tieto, jonka organisaatio on tuottanut tai vastaanottanut osana tehtäviään ja jota se säilyttää tietovarantona sekä todisteena. (SFS-ISO 15489-1) Kirjallinen tai kuvallinen esitys taikka sellainen sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaatu esitys, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein. (Arkistolaki 831/1994, 6 §)
Asiakirjahallinta	Asiakirjojen elinkaaren hallinta ja siihen kuuluvat prosessit riippumatta siitä, missä asiakirjan elinkaaren vaiheessa niitä suoritetaan ja kuka vastaa niiden suorittamisesta. (SFS-ISO 15489-1)
Asiakirjahallinto	Hallinnon osa-alue, jonka tehtävänä on asiakirjojen laatimisen, vastaanottamisen, säilyttämisen, käytön ja säilytysajan mukaisen toimenpiteiden suorittamisen tehokas ja systemaattinen ohjaus ja valvonta. Tähän sisältyvät prosessit, joilla otetaan talteen ja säilytetään liiketoiminnan tehtäviä ja toimenpiteitä koskeva asiakirjojen muodossa oleva tieto ja todisteet. (SFS-ISO 15489-1)

Arkistotoimi	Tietohuollon osa, joka tallentaa, seuloa, säilyttää ja saattaa käyttöön arkistoja (1) sekä hoitaa niihin liittyvää tietopalvelua. (Tietohuollon sanasto 1993) Sisältyy asiakirjahallintaan.
Asianhallinta	Asianhallinta tarkoittaa organisaation toimintaprosesseihin sisältyvien asioiden ja asiakirjojen käsittelyn ohjaamista niiden koko elinkaaren ajan. Asianhallinta pyrkii tehostamaan asioiden valmistelua, käsittelyä, päätöksentekoa, julkaisemista ja arkistointia sekä asiakirjallisten tietojen hallintaa. (VAHTI 5/2006)
Asianhallintajärjestelmä	Tietojärjestelmä, jonka avulla organisaation käsittelemät asiat voidaan hallita ennalta määriteltujen käsittelysääntöjen mukaisesti. Järjestelmä sisältää tai siihen on integroitu toiminnallisesti tai loogisesti toisiinsa liittyviä sovelluksia, sisäisiä tietovarantoja, palveluita ja toimistotyökaluja (yleensä ainakin asiakirjarekisteri/rekisteriosa, asiakirjojen hallinta ja tekstivarannot sekä tekstinkäsittelysovellus). (JHS156)
Diaari	Tietyn periaatteen, nykyisin tavallisesti tehtävryhmittäisen diaarikaavan, mukaan pidetty rekisteri vireille pannuista asioista ja niihin liittyvistä toimenpiteistä ja päätöksistä. (Lybeck 2009)
Digitointi	Digitoinnilla tarkoitetaan sähköisten kuva- tai tekstitiedostojen tuottamista analogisista aineistoista. (Opetusministeriö 2003)
eAMS	Sähköinen arkistonmuodostussuunnitelma. eAMS on organisaation tehtäväluokitukseen perustuva järjestelmä, jossa kuvataan tehtävien käsittelyvaiheet, asiakirjalliset tiedot ja asiakirjatyypit sekä niiden oletusmetatietoarvot (esimerkiksi säilytysaika). eAMS:sta käytetään myös termiä tiedonohjausjärjestelmä (TOJ). (JHS 176)
Elinkaari	Asiakirjallisen tiedon elinkaari alkaa sen käsittelyprosessin käynnistyessä ja päättyy sen pysyvään säilyttämiseen tai hävittämiseen. Elinkaariajattelun lähtökohtana on asiakirjallisten tietojen suunnitelmallinen käsittely ja hallinta osana organisaation käsittelyprosesseja. (Arkistowiki)
Kokonaisarkkitehtuuri	Toiminnan, prosessien ja palvelujen, tietojen, tietojärjestelmien ja niiden tuottamien palvelujen muodostaman kokonaisuuden rakenne. Kokonaisvaltainen arkkitehtuurillinen lähestymistapa ICT:n haltuunottamiseksi ja hallinnoimiseksi. Malli, jossa tietotekninen varustus kuvataan ja huomioidaan osana (liike)toimintaa. (JHS 171 ICT-palvelujen kehittäminen: Kehittämiskohteiden tunnistaminen)
Kulttuuriperintö	Henkiset ja aineelliset todistuskappaleet ihmisen toiminnasta ennen ja nyt. Kulttuuriperintö on ihmisten erilaisista sosiaalisista, poliittisista ja ideologisista syistä tekemien valintojen tulos. Kulttuuriperintö on kollektiivinen muistimme. (Kulttuuriperintö tietoyhteiskunnassa)

Metatieto	Tiedon kontekstia, sisältöä ja rakennetta sekä niiden hallintaa ja käsittelyä koko elinkaaren ajan kuvaavaa tietoa. Tätä tietoa voidaan käyttää mm. aineiston hakuun, paikallistamiseen ja tunnistamiseen. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012, Kansallisen digitaalisen kirjaston kokonaisarkkitehtuuri, sanasto)
Migraatio	Tietojen siirtäminen ohjelmiston (tai standardin) eri versioiden välillä, esimerkiksi otettaessa käyttöön ohjelman uudempi versio ohjelmasta (tai standardista). (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012, Kansallisen digitaalisen kirjaston kokonaisarkkitehtuuri, sanasto)
Muistiorganisaatio	Muistiorganisaatioita ovat arkistot, kirjastot ja museot. Ne tallentavat, hoitavat, tutkivat ja esittelevät aineellista kulttuuriperintöämme. (Opetusministeriö 2003)
Syntysähköinen asiakirja	Asiakirja, joka on luotu digitaalisin menetelmin.
Sähköinen asiakirja/digitaalinen asiakirja	Rinnakkaistermit. Digitaalinen asiakirja voi olla alun perin digitaalisena luotu asiakirja tai digitaaliseen muotoon siirretty asiakirja, esim. tietokoneelle skannattu paperiasiakirja. (Arkistowiki)

Liite 2. SÄHKE-määräysten kehittyminen.

Arkistolaitos on ohjannut viranomaisten sähköistä asiakirjahallintaa ja sitä kautta asianhallintaa keskeisimmin SÄHKE 1 ja 2 -määräyksillä:

- Asiankäsittelyjärjestelmiin sisältyvien pysyvästi säilytettävien asiakirjallisten tietojen säilyttäminen sähköisessä muodossa (SÄHKE1) 2005. Arkistolaitoksen määräys 20.12.2005, (KA 1486/40/2005). Voimassaolo päättynyt 31.12.2008.
- Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen, 19.12.2008 (SÄHKE2). (AL 9815/07.01.01.00/2008). Voimassaoloaika jatkettu 31.12.2014 saakka.
- SÄHKE2 -vaatimusten mukainen hävitysesitys ja sen tietosisältö, 12.3.2012 (AL 9815/07.01.01.00/2008).

SÄHKE2 -määräyksen antamisen perusteina on käytetty arkistolain (831/1994) 8,11,13,14 ja 16§ sekä sähköistä asiointia viranomaistoiminnassa koskevan lain (13/2003) 22§ 1 mom. SÄHKE -määräyksiä edelsi Kansallisarkiston määräys ja ohje vuodelta 2003 asiakirjojen ja tietojen rekisteröinnistä asiankäsittelyjärjestelmissä tai asiakirjarekistereissä päiväyksellä 10.6.2003 (KA 195/40/2003).

Koska SÄHKE1 -määräyksen voimassaolo on päättynyt, käytännössä arkistolaitoksen sähköistä asiakirjahallintaa ja sähköistä arkistointia koskevat määräykset muodostuvat ainoastaan SÄHKE2 -määräyksestä ja siihen sidonnaisesta hävitysesityksestä. Jälkimmäinen sisältää sekä määräysettä ohjetasoista asiaa.

Perusta nykyisille voimassaoleville määräyksille luotiin jo 2000-luvun alussa, kun Kansallisarkisto vuonna 2001 käynnisti sähköisten tietoaineistojen pitkäaikaissäilytyshankkeen (SÄHKE). Hankkeen tavoitteena oli kehittää määräyksiä ja ohjeita sähköisten asiakirjallisten tietojen säilyttämiseksi, arkistoon siirtämiseksi sekä tarpeettomien tietojen hävittämiseksi. Hanke toteutettiin valtiovarainministeriöltä ja opetus- ja kulttuuriministeriöltä saadulla rahoituksella. Hankkeen taustalla oli valtioneuvoston valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä tehty periaatepäätös, joka edellytti sähköisten tietoaineistojen käsittelyn ja säilyttämisen periaatteiden, metodien ja käytäntöjen kehittämistä.

SÄHKE1 -määräys oli voimassa 1.1.2006–31.12.2008. Se oli ensimmäinen kansallinen määräys, jossa asiankäsittelyjärjestelmien toiminnallisuutta ohjeistettiin. Kesällä 2004 oli ilmestynyt edelleen voimassa oleva JHS 143 -suositus asiakirjojen kuvailun ja hallinnan metatiedoista. Suositus on tarkoitettu asiakirjahallinnon tarpeisiin sekä julkisen hallinnon

asiakirjojen julkaisemiseen erityisesti verkkojulkaisuina. JHS 143 -suositukseen verrattuna SÄHKE1 -määräys tarkasteli asiakirjahallintaa arkistolaitokseen siirron näkökulmasta ja toi korostetusti esille sähköisen arkistonmuodostussuunnitelman roolin metatietojen antajana. SÄHKE1 -määräyksessä määriteltiin ne sähköisessä muodossa olevien asiakirjojen pysyvän säilytyksen vaatimukset ja ominaisuudet, jotka oli kytkettävä tietojärjestelmän toiminnallisuuksiin. SÄHKE1 -määräykseen perustuvan sähköisen asianhallinnan ohjauksen kulmakivet olivat metatietojen lähteenä toimiva ja asiakirjojen elinkaaren hallintaan liittyvä arkistonmuodostussuunnitelma, metatietomalli, säilytysaikojen määrittely sekä käyttäjähallinta. SÄHKE1 -määräyksen myötä sähköisestä arkistonmuodostussuunnitelmasta tulikin oikea tiedonohjausjärjestelmä, joka tuotti keskeiset asiakirjojen elinkaareen vaikuttavat metatiedot.

SÄHKE1 -määräys koski vain asianhallintajärjestelmiä. Sähköinen pysyvä säilyttäminen on mahdollista vain arkistolaitoksen myöntämällä erillisellä luvalla ja asianhallintajärjestelmissä käsiteltävien tietojen osalta lupa myönnettiin vain sellaiselle aineistolle, joka oli syntynyt SÄHKE1 -määräyksen vaatimusten mukaisissa asiankäsittelyjärjestelmissä. Määräajan säilytettävien tietojen sähköiselle säilyttämiselle arkistolaitos ei asettanut vaatimuksia, joskin määräyksessä tuotiin esille, että organisaation kannattaa näidenkin kohdalla huomioida määräyksen vaatimukset.

SÄHKE1 -määräyksellä on ollut laaja kokonaisvaikutus asianhallintajärjestelmien ja sähköisen arkistoinnin kehitykselle. Käytännössä SÄHKE1 -määräys asetti suunnan asiankäsittely- ja asianhallintajärjestelmien kehitykselle asettamalla reunaehdot sille, miten ja millaisia sähköisiä aineistoja arkistolaitos ottaa vastaan. Se merkitsi merkittävää muutosta myös viranomaisten arkistonmuodostussuunnitelmille, joiden ylläpito alkoi vähitellen siirtyä Excel-taulukoista erillisiin asianhallintajärjestelmiin integroituihin tiedonohjaussovelluksiin (TOS).

Vuonna 2008 voimaan tullut SÄHKE2 -määräys, eli määräys sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittelystä, hallinnasta ja säilyttämisestä on tietojärjestelmäriippumaton määräys. Se laajensi SÄHKE1 -määrityksen asianhallintajärjestelmistä myös muihin asiakirjallista tietoa käsitteleviin tietojärjestelmiin.

SÄHKE2 -määräys toi muutoksia SÄHKE1 -määräykseen nähden joidenkin metatietokenttien kohdalla, vaatimalla asian käsittelyn eri toimenpiteiden määrittelyä sähköiseen arkistonmuodostussuunnitelmaan, poistamalla SÄHKE1 -määräyksen sisältämän arkistohierarkian ja uudistamalla arkistolaitokseen tapahtuvan aineistosiirron vaatimuksia. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että sähköinen arkistonmuodostussuunnitelma tulee integroida tai sisällyttää kaikkiin pysyvästi säilytettävää, sähköisesti arkistoitavaa asiakirjallista tietoa käsitteleviin tietojärjestelmiin. Niin ikään jär-

jestelmän on tuotettava kyseiselle aineistolle SÄHKE2 -määräysten mukaiset metatiedot aineiston käsittelyn aikana. Tietoja ei voi tuottaa aineistolle myöhemmin, esimerkiksi vasta siinä vaiheessa, kun asiakirjat tallennetaan säilytysjärjestelmään. Arkistolaitos korostaa, että SÄHKE 2 -määräyksen mukainen tiedonhallinta yhtenäisin metatiedoin säilytysajasta riippumatta turvaa tietojen käytettävyyden, eheyden ja säilymisen ollen sekä taloudellisesti että toiminnallisesti tarkoituksenmukaista.

SÄHKE -määräykset ovat saaneet käytännössä määräävän aseman julkishallinnon sähköisessä asiakirjahallinnassa koskien nimenomaan asianhallintajärjestelmiä. Keväällä 2010 julkaistiin JHS-suositus⁸⁷ sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittelystä, hallinnasta ja säilyttämisestä. Suositus on SÄHKE2 -vaatimusten mukainen ja näin ollen se tukee SÄHKE 2 -vaatimusten toteuttamista julkishallinnon organisaatioissa.

SÄHKE -määräykset ovat kansallisia, mutta arkistolaitoksen mukaan niissä on huomioitu alan keskeiset standardit⁸⁸ ja Euroopan komission ja sen perustaman yhteistyöelimen DLM-foorumin toimesta kehitetty MoReq -määritys⁸⁹. Kansalliset erityispiirteet tuovat haasteita kansainvälisiin valmisohjelmistoihin perustuville tietojärjestelmäratkaisuille ja voivat näin ollen nostaa järjestelmien hankinta- ja ylläpitokustannuksia. Tosin monissa muissa maissakin on omia kansallisia sähköistä arkistointia koskevia kansallisia säädöksiä tai ohjeita, joten siinä mielessä SÄHKE -määräykset eivät ole ainutlaatuisia. Arkistolaitos on itse linjannut, että kansainvälistä kehitystä on seurattava ja tarvittaessa kansallisesta kehittämisestä voidaan luopua⁹⁰. Toistaiseksi arkistolaitos kuitenkin jatkaa SÄHKE -määräysten ylläpitoa. Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittelyä, hallintaa ja säilyttämistä koskeva JHS 176 -suositus on päivitysvaiheessa ja mahdollisesti korvaa SÄHKE2 -määräyksen.

Vuonna 2011 arkistolaitos ryhtyi valmistelemaan SÄHKE3 -määräystä. Sen tarkoituksena on määrittää menetelmät rekisterimuotoisten tietokantojen käsittelylle, hallinnalle, säilyttämiselle ja siirtämiselle arkistolaitoksen vastaanotto- ja palvelujärjestelmä VAPAan. SÄHKE3 -määräys ei edellytä muutoksia nykyisiin asianhallintajärjestelmiin. SÄHKE3 -määräys ei ole vielä valmistunut.

⁸⁷ JHS 176.

⁸⁸ SFS-ISO 23081-1 ja 2; SFS-ISO 15489-; SFS-ISO 5914.

⁸⁹ MoReq = Model Requirements for the management of electronic records 1. versio ilmestyi 2001. MoReq2 julkaistiin vuonna 2008 ja MoReq 2010 vuonna 2011. Määritys on tarkoitettu sekä yksityiselle että julkiselle sektorille.

⁹⁰ Arkistolaitos (2008).

Osana SÄHKE -määräysten kehittämistä joulukuun lopussa 2011 valmistui arkistolaitoksen FCG Finnish Consulting Group Oy:ltä tilaama SÄHKE2 -raportti⁹¹. Raporttiin oli kerätty sekä julkishallinnon organisaatioiden että tietojärjestelmätoimittajien kokemuksia SÄHKE2 – määräyksen mukaisten tietojärjestelmien hankinnasta, toteuttamisesta ja käyttöönotosta sekä laajemmin SÄHKE2 -määräyksen soveltamisesta organisaation toimintaan. Raportin mukaan määräys koettiin hyödylliseksi ja tarpeelliseksi, mutta siihen kohdistui myös paljon kritiikkiä. Määräyksen koettiin olevan monitulkintainen ja siitä puuttui esimerkkejä ja tulkintaa helpottamaan käytäntöön soveltamista. Osa vastaajista toi esille myös sen, että vaikka määräys on tietojärjestelmäriippumaton, on se kuitenkin liian asiankäsitteleysidonnainen. Raportissa tuotiin esille myös ristiriita Moreq 2010 standardia kohtaan.

⁹¹ FCG (2011).

Liite 3. SÄHKE- ja VAPA-hankkeiden rahoitus vuosina 2001–2010.

Vaihe	Saatu rahoitus			Yhteensä €
	Kansallisarkisto (toimintamenot €)	Opetus- ja kulttuuriministeriö (erillisrahoitus €)	Valtiovarainministeriö (erillisrahoitus €)	
2001 SÄHKE-esiselvitys ja -analyysi		42 047	41 057	
2002 Mallintaminen	118 000	36 938	135 000 <i>(veloitettu neljässä osassa vuosina 2002–2004)</i>	
2003 Määrittely	118 000	36 000		
2004 Pilotointi	118 000	37 500		
2005 Pilotointi ja normin kirjoittaminen, VAPA-hankesuunnittelu	47 000	80 000		
2006 Hankesuunnittelu ja vaatimusmäärittelyt	40 000			
2007 Vaatimusmäärittelyiden viimeistely	250 000			
2008 SÄHKE2-määräyksen valmistelu ja VAPA-vaatimusmäärittelyiden uudistaminen	950 000	<i>(josta VAPAn osuus 700 000)</i>		
2009 VAPA-hankinta ja vaatimusmäärittelyiden päivittäminen. Viestintä asiakkaille ja arvio valmiin palvelun vaikutuksista arkistolaitoksen tehtäviin ja henkilöresurssitarpeisiin.	2 400 000*			
2010 Toteutus	1 400 000			
Yhteensä	5 441 000	232 485	176 057	5 849 542

Kustannukset yhteensä 5 849 542 euroa, josta VAPAn osuus yhteensä 4 870 000 euroa.

* Määrärahaa peruutettu 714 998 euroa

Lähde: Kansallisarkisto (2012b).

Liite 4. VAPAn ylläpito ja käyttörahoitus 2011–2014.

Vuosi	Kansallisarkisto €	Opetus- ja kulttuuriministeriö €
2011	400 000	
2012	200 000	200 000*
2013	200 000	200 000
2014	200 000	200 000
VAPAn ylläpito ja käyttö yhteensä	1 000 000	600 000

* Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot tieteen edistämiseksi

Lähde: Kansallisarkisto (2012b) sekä Arkistolaitoksen tulossopimukset 2011–2014.

Lähteet

1. Lait, asetukset ja muut normit

Arkistolaki 831/1994.

Hallintolaki (434/2003).

Henkilötietolaki (523/1999).

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallinnan tavasta (1030/1999).

Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaamisesta (634/2011).

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003).

Laki valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä (1226/2013).

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuriministeriöstä (310/2010).

Valtioneuvoston asetus valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä (132/2014).

Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä 2.3.2000.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon it-toiminnan kehittämisestä 15.6.2006.

2. Muut asiakirjat ja lähteet

Arkistolaitos (2008): Arkistolaitoksen johtoryhmän kokous 16.9.2008.

Arkistolaitos (2009a): Arkistolaitoksen strategia 2015.

Arkistolaitos (2009b): Arkistolaitoksen johtoryhmän kokous 21.9.2009.

Arkistolaitos (2010): Toiminnan ja talouden suunnitelma 2012–2015. AL/6832/00.01.00/2010, 1.10.2010.

Arkistolaitos (2012): Toiminnan ja talouden suunnitelma 2014–2017, Arkistolaitos 4.10.2012, AL/12224/00.01.00/2012.

Arkistolaitos (2013a): Toiminnan ja talouden suunnitelma 2015–2018, Arkistolaitos 3.10.2013, AL/11059/00.01.00/2013.

Arkistolaitos (2013b): Talousarvioehdotus 2014. 29.20.02, Arkistolaitos 8.2.2013.

Arkistolaitos (2014): Julkisen hallinnon sähköiset palvelut. <http://www.arkisto.fi/fi/palvelut/julkisen-hallinnon-saehkoeiset-palvelut>. Viitattu 11.7.2014.

Arkistowiki: http://wiki.narc.fi/arkistowiki/index.php/Sanasto_etusivu. Viitattu 11.7.2014.

Euroopan komissio (2005): Euroopan yhteisöjen komission laatima tiedonanto ”i2010: digitaaliset kirjastot”.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (2011): KOM (1999) 687; KOM (2003) 567; Komission tiedonanto TEN/448-449 Sähköinen hallinto ja yhteentoimivuus 21.9.2011.

FCG (2009): Finnish Consulting Group. Kansallisarkisto. VAPA-palvelun vaikutusten selvittäminen. Loppuraportti 11.11.2009.

FCG (2011): Finnish Consulting Group. Kansallisarkisto. SÄHKE2-selvitys. Raportti 30.12.2011.

HE 246/2010 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta.

Huotari ja Liias (2013): Huotari, Maija-Leena ja Liias, Tuula. Arkistolaitoksen nykyisten toimivaltuuksien kannalta merkityksellisen sähköisen toimintaympäristön nykytila ja muutostekijät sekä tiedossa olevat skenaariot tulevaisuuden palvelumalleista. 15.11.2013.

JHS 143: Asiakirjojen kuvailun ja hallinnan metatiedot.

JHS 156: Asiakirjojen ja tietojen rekisteröinti sähköisen asioinnin ja asiankäsittelyn tiedonhallinnassa.

JHS 171: ICT-palvelujen kehittäminen: Kehittämiskohteiden tunnistaminen.

JHS 176: Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen.

Kansallisarkisto (2006a): Vastaanotto- ja palvelujärjestelmän hankesuunnitelma. Kansallisarkisto 20.2.2006.

Kansallisarkisto (2006b): VAPA-ohjausryhmän muistiot 14.6.2006, 4.10.2006 ja 30.10.2006.

Kansallisarkisto (2009a): Sähköisen aineiston vastaanotto ja palvelujärjestelmä VAPAAa koskeva kokous. Muistio 6.10.2009.

Kansallisarkisto (2009b): Arkistolaitoksen johtoryhmän kokous 1.4.2009. Muistio 10.5.2009.

Kansallisarkisto (2009c): VAPA-ohjausryhmä 15.9.2009, muistio 2/2009.

Kansallisarkisto (2010a): VAPA AL-OPM -pientyöryhmän loppuraportti. Kansallisarkisto 14.1.2010.

Kansallisarkisto (2010b): VAPAn toiminnassa tarvittavien henkilöresurssien suuruutta arkistolaitoksessa selvittäneen työryhmän loppuraportti. AL/16337/00.01.02/2009, 26.2.2010.

Kansallisarkisto (2010c): Sisäasiainministeriön pysyvästi säilytettävien asiakirjojen säilyttämisestä pysyvästi yksinomaan sähköisessä muodossa. AL/8711/07.01.01.03.02/2009, 22.9.2010.

Kansallisarkisto (2011a): Kansallisarkiston digitointihanke 2010. Aineistojen turvaaminen ja saaminen sähköiseen muotoon. Loppuraportti 21.4.2011.

Kansallisarkisto (2011b): VAPA-ohjausryhmän kokoukset. Muistio 1/2011, 22.1.2011. VAPA-palvelun toteutus ja käyttöönotto. Ohjausryhmän muistiot 3.1.2011, 11.1.2011 ja 22.1.2011.

Kansallisarkisto (2011c): VAPA-palvelun laajentaminen kuntasektorin pysyvästi säilytettäviin, alun perin digitaalisessa muodossa oleviin asiakirjoihin. Muistio 28.2.2011.

Kansallisarkisto (2012a): Tarkastustoiminnan uudistaminen. Arkistolaitoksen tarkastustoiminnan kehittämistyöryhmä. Raporttiluonnos 30.3.2012.

Kansallisarkisto (2012b): Selvitys OKM:n arkistolaitokselle myöntämien SÄHKE- ja VAPA-rahojen käytöstä vuosina 2001–2011. Kansallisarkisto. Muistio 23.7.2012.

Kansallisarkisto (2012c): Selvitys VAPA-palvelun laajentamisesta ja maksullisuuden kehittämisestä. Muistio 1.3.2012.

Kansallisarkisto (2012d): Esiselvityksen käynnistäminen arkistolaitoksen vastaanotto- ja säilytyspalvelun mahdollisuudesta julkisen hallinnon yhteiseksi palveluksi. AL/16011/07.01.00.01/2012, 5.9.2012.

Kansallisarkisto (2012e): Valtiovarainministeriön Mahti-asianhallintajärjestelmä versio 2. AL/18610/07.01.01.03.02/2010, 19.9.2012.

Kansallisarkisto (2013a): Arkistolaitoksen talouden ja toiminnan sopeuttaminen. 7.6.2013, AL/9442/00.01.00/2013.

Kansallisarkisto (2013b): Opetus- ja kulttuuriministeriön ja arkistolaitoksen välinen tulossopimus vuosille 2013–2016 ja voimavarat vuodelle 2013.

Kansallisarkisto (2013c): Arkistolaitoksen tilinpäätös vuodelta 2012. AL/5364/02.02.03/2013.

Kansallisarkisto (2013d): Muistio VAPA-palveluun liittyvistä neuvotte-
luista 28.1.2013. Muistio 1.2.2013.

Kansallisarkisto (2014a): Arkistolaitoksen tilinpäätös vuodelta 2013. AL/17418/00.01.00/2013.

Kansallisarkisto (2014b): VAPA-palvelun tilanne 27.3.2014. Kansallisar-
kiston vastaus valtionalouden tarkastusviraston tiedusteluun.

Kansallisarkisto (2014c): Arkistolaitoksen päätökset viranomaisten asia-
kirjatietojen pysyvästä sähköisestä säilytyksestä. Muistio 12.6.2014. Kan-
sallisarkiston vastaus valtionalouden tarkastusviraston tiedusteluun.

Lybeck et al. (2006): Lybeck Jari, Pirilä Pirkko, Rosberg Harri ja Vappula
Jorma. Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti. Asiakirjahallinnon ja arkis-
totoimen oppikirja. Arkistolaitoksen toimituksia 2, versio 1.0, 22.5.2006.

Mikkelin ammattikorkeakoulu (2012): Julkisen hallinnon asiakirjahallin-
non lainsäädännön ja toiminnan uudistaminen. Selvitystyö Mikkelin am-
mattikorkeakoululle 21.9.2012, versio 1.0.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2010a): Pitkäaikaissäilytysjaosto. Loppu-
raportti v. 1.0. Kansallinen digitaalinen kirjasto 22.6.2010.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2010b): Opetus- ja kulttuuriministeriön
työjärjestys 329/2010, 30.4.2010.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2010c): Kansallisen digitaalisen kirjaston
pitkäaikaissäilytyksen kustannus- ja hyötyanalyysi. Kansallinen digitaali-
nen kirjasto -hanke, 14.6.2010.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011a): Kansallinen digitaalinen
kirjasto -hankkeen toimintasuunnitelma 2011–2013, 6.10.2011.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011b): Kansallinen digitaalinen kirjasto –
yhteistyössä ja toimivasti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu
2011:18.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2012): Kansallisen digitaalisen kirjaston kokonaisarkkitehtuuri v. 2.0, 23.11.2012.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2013a): Asianhallinta ja sähköinen arkistointi. Tarkastuskäynnin esittelyaineisto 25.10.2013.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2013b): Arkistolain uudistamista valmistele-
van työryhmän asettaminen. Dnro 15/040/2013, 19.3.2013.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2013c): Opetus- ja kulttuuriministeriön
älystrategia. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2013:9.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2013d): Opetus- ja kulttuuriministeriön
valtionalouden tarkastusvirastolle antama selvitys OKM2/202/2013, 24.
4.2013.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2014): Opetus- ja kulttuuriministeriön val-
tionalouden tarkastusvirastolle antama selvitys 21.2.2014.
OKM/2/202/2013.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2014): KDK – Digitointi.
<http://www.kdk.fi/digitointi>. Viitattu: 3.7.2014.

Opetushallitus (2013a): Opetushallituksen sähköinen asianhallinta ja ar-
kistointi, muistio Dnro 23/020/2013, 2.9.2013.

Opetushallitus (2013b): Opetushallituksen asianhallintajärjestelmä, Dnro
23/020/2013, 25.9.2013.

Opetusministeriö (2003): Kulttuuriperintö tietoyhteiskunnassa. Strategiset
tavoitteet ja toimenpide-ehdotukset. Opetusministeriön julkaisuja
2003:24.

Opetusministeriö (2006): Opetusministeriön hallinnonalan tietohallinto-
strategia 2006–2015. Opetusministeriön julkaisuja 2006:52.

Opetusministeriön arkistolaitoksen tilinpäätöstä koskevat tilinpäätöskan-
nanotot vuodesta 2006 vuoteen 2010.

Opetusministeriö (2007): Sähköisten aineistojen pitkäaikaissäilytystä ja
käyttöä koskevan työryhmän asettaminen. Opetusministeriö 13.2.2007,
5/04072007.

Opetusministeriö (2008a): Kansallinen digitaalinen kirjasto -hankkeen asettaminen, asettamispäätös. Opetusministeriö 20.5.2008. Dnro 38/040/2008.

Opetusministeriö (2008b): Sähköisen aineiston pitkäaikaissäilytystä ja käyttöä koskevan työryhmän muistio. OPM 2008: 2, 17.1.2008.

Opetusministeriö (2008c): Sähköisen aineiston pitkäaikaissäilytys ja käyttö. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:2.

Opetusministeriö (2009a): Kulttuuripolitiikan strategia 2020. Opetusministeriön julkaisuja 2009:12.

Opetusministeriö (2009b): Sähköisen aineiston vastaanotto- ja palvelujärjestelmä VAPAA koskeva kokous, 6.10.2009.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma 22.6.2010.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

Salivirta & Partners (2009): VAPA-palvelun hyötyjen määrittely ja markkinointi, 9.10.2009.

SFS-ISO 15489-1: Standardi. Tieto ja dokumentointi. Asiakirjahallinto. Osa 1: Yleistä. Information and documentation. Records management. Part 1: General.

SFS-ISO 23081-1 ja 2: Asiakirjahallinnan metatiedon luomisen, hallinnan ja käytön puitteet sekä niitä ohjaavat periaatteet.

SFS-ISO 5914: Asiakirjan metatiedot.

Sisäasiainministeriö (2003): Sisäasiainministeriön hallinnonalan tietohallintostrategia 2003–2006. Sisäasiainministeriön julkaisu 3/2003.

Sisäasiainministeriö (2008): Sisäasiainministeriön hallinnonalan tietohallintostrategia 2008–2011. Sisäasiainministeriön julkaisut 09/2008.

Sisäministeriö (2014): Sisäministeriön valtiontalouden tarkastusvirastolle antama selvitys, SMDno/2014/118, 21.3.2014.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta (2009): Talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaukset SADe-ohjelmasta 16.6.2009.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta (2010): Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe) tilannekatsaus ja tarvittavat uudet linjaukset. Muistio 18.2.2010. VM 38:00/2009.

Tietohuollon sanasto (1993): Kirjastopalvelu Oy, 1993.

VAHTI 5/2006: Asianhallinnan tietoturvallisuutta koskeva ohje.

Valtion IT-palvelukeskus (2013): Valtion IT-palvelukeskuksen valtiontalouden tarkastusvirastolle antama selvitys. VNK/449/07.00.2013, 17.4.2013.

Valtioneuvoston kanslia (2005a): Hallituksen strategia-asiakirja 2005. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2005.

Valtioneuvoston kanslia (2005b): Kuntien ja valtion tietohallinnon yhteisten menettelytapojen ja koordinoinnin kehittäminen. Kehittämistyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2005.

Valtiovarainministeriö (2003): Valtioneuvoston tietohallintostrategia 2003–2007. Julkaisuja 5/2003.

Valtiovarainministeriö (2004): Valtionhallinnon IT-toimintojen uudistamishankkeen toimeenpano, 23.11.2004–31.12.2005. VM101:00/2004.

Valtiovarainministeriö (2008): Asiointi- ja lomakepalvelujen kehittämissuunnitelman kokous 8.10.2008. VM061:00/2005.

Valtiovarainministeriö (2009): Valtiovarainministeriön SADe-ohjelman julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksen ja yhteentoimivuuden kehittäminen -työryhmän loppuraportti, VM038:03/2009.

Valtiovarainministeriö (2012a): Valtionhallinnon yhteisten ICT-palveluiden arkkitehtuuri. Määrittely v. 1.0, 24.4.2012.

Valtiovarainministeriö (2012b): Valtionhallinnon sähköisen asian- ja asiakirjahallinnon kehittäminen ja nykymuotoisen VALDA-palvelun lopettaminen. Päätös 8.3.3012. VM/491/00.01.02.02/2012.

Valtiovarainministeriö (2013): Valtioneuvoston asetus valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä. Muistio (luonnos) 10.12.2013. TORI-hanke, lainsäädäntötyöryhmä.

3. Haastattelut aikajärjestyksessä

Mikkelin ammattikorkeakoulu 10.9.2013, 1 henkilö.

Arkistolaitos 30.9.2013, 6 henkilöä.

Tampereen yliopisto 1.10.2013, 1 henkilö.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 25.10.2013, 5 henkilöä.

Arkistolaitos 31.10.2013, 1 henkilö.

Arkistolaitos 11.11.2013, 1 henkilö.

Triplan Oy 13.11.2013, 1 henkilö.

Valtiovarainministeriö 19.11.2013, 5 henkilöä.

Arkistolaitos 20.11.2013, 1 henkilö.

Arkistolaitos 27.11.2013, 1 henkilö.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 13.12.2013, 1 henkilö.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 19.12.2013, 2 henkilöä.

Mikkelin ammattikorkeakoulu, 8.1.2014, 1 henkilö.

Sisäministeriö 9.1.2014, 3 henkilöä.

Opetushallitus 14.1.2014, 2 henkilöä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 21.1.2014, 7 henkilöä.

Valtiovarainministeriö 24.1.2014, 2 henkilöä.

Poliisihallitus 4.2.2014, 4 henkilöä.

Sisäministeriö 5.2.2014, 8 henkilöä.

Tampereen yliopisto 6.2.2014, 1 henkilö.

Valtiovarainministeriö 5.3.2014, 7 henkilöä.

Arkistolaitos, 6.6.2014, 1 henkilö.

4. Tarkastuskertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Arkistolaitos, 22.8.2014, AL/14621/07.01.01.00/2014.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, 27.8.2014, OKM/15/202/2014.

Sisäministeriö, 29.8.2014, SM149757 00.03.04 SMDno/2014/118.

Valtiovarainministeriö, 28.8.2014, VM/1610/00.05.00/2014.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2010 lähtien

Tuloksellisuustarkastukset

- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus

- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidtovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliihennestot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastomuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- 3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
- 5/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
- 6/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu
- 7/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
- 8/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Humanitaarinen apu

- 9/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille
- 10/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta
- 11/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt
- 12/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu
- 13/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto
- 14/2012 Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen
- 15/2012 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2011
- 16/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä
- 17/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde
- 18/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma
- 19/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Tarkastuskertomukset vuodesta 2013 lähtien

- 1/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tulli harmaan talouden torjuna
- 2/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kuntoutus työurien pidentäjänä
- 3/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtion IT-palvelukeskukset
- 4/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Maatalouden tukihallinto
- 5/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus
- 6/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Liikenneturvallisuus
- 7/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hyvä hallintomalli valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa
- 8/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Erityisopetus perusopetuksessa
- 9/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sotilaallinen kriisinhallinta

- 10/2013 Laillisuustarkastuskertomus: Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi
- 11/2013 Laillisuustarkastuskertomus: Sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaaminen
- 12/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 13/2013 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Rakenteellisen jäämän laskenta
- 14/2013 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2012
- 15/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Finavia Oyj:n johdannaisso-
pimukset vuosina 2009–2011

Tarkastuskertomukset vuodesta 2014 lähtien

- 1/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Eduskunnan lausumien toi-
meenpano
- 2/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Suomenlahden alusöljyva-
hinkojen hallinta ja vastuut
- 3/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kotouttaminen sosiaali- ja
terveydenhuollossa
- 4/2014 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Välillisen verotuksen
muutokset
- 5/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Julkinen oikeusapu
- 6/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Suhdanneluonteinen korja-
usavustus
- 7/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Ympäristöterveydenhuolto
- 8/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Nuorisotyöttömyyden hoito
- 9/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtiovarainministeriön hal-
linnonalan ohjausjärjestelmä
- 10/2014 Laillisuustarkastuskertomus: Energian tukeminen
- 11/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sähköisen arkistoinnin edis-
täminen

Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisemat tarkastuskertomukset, myös tilintarkastuskertomukset, vuodesta 2002 lähtien ovat saatavissa verkkosivuilla osoitteessa www.vtv.fi.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-272-5 (PDF)