

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 11/2014 Sähköisen arkistoinnin edistäminen

## Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

### 1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa kiinnitettiin huomiota seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko paperiarkistojen kasvu saatu taittumaan?
2. Onko saatu aikaan yhteinen näkemys tavoitteista ja keinoista sähköisen arkistoinnin edistämiseksi?
3. Onko vastuista ja työnjaosta sovittu selkeästi eri osapuolten välillä?
4. Onko sähköistä arkistointia varten kehitettyjen palveluiden jatkuvuus turvattu?

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä selvityspyynnöt Kansallisarkistoon, opetus- ja kulttuuriministeriöön sekä valtiovarainministeriöön.

Kohteilta saatujen selvitysten lisäksi jälkiseurannassa perehdyttiin käytettävissä olleeseen sähköisen arkistoinnin edistämiseen liittyvään asiakirja-aineistoon.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

### 2 Jälkiseurannan havainnot

#### Paperisten aineistojen määrä on alkanut vähentyä

Tarkastuskertomuksen kannanotoissa todettiin, että paperiarkistojen kasvu on saatava taittumaan. Kansallisarkiston jälkiseurantaan antaman selvityksen mukaan se on vuoden 2016 loppuun mennessä ottanut vastaan pääosin paperiaineistoja. Julkishallinnon paperiaineistojen digitointi ja paperiaineistojen hävittäminen digitoinnin jälkeen on ollut mahdollista vasta vuoden 2017 alusta alkaen. Tällöin tuli voimaan laki arkistolain muuttamisesta (1146/2016).

VAPA-palvelu otettiin käyttöön vuonna 2011. Vastaanotto- ja palvelujärjestelmä VAPA oli arkistolaitoksen sähköisen säilyttämisen palvelu, johon valtionhallinnon organisaatiot saattoivat tallentaa pysyvästi sähköisesti säilytettävää asiakirja-aineistoa.

Sähköisten aineistojen vastaanottoa rajoitti Kansallisarkiston mukaan periaatteessa koko VAPA-palvelun olemassaoloajan se, että arkistolain uudistamisen käynnistyttyä vuoden 2013 alussa opetus- ja kulttuuriministeriö kielsi ottamasta VAPA-palveluun aineistoja. Kansallisarkisto ajoi VAPA-palvelun alas opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksellä vuonna 2015. Näistä syistä vastaanotettujen sähköisten aineistojen määrä jäi pieneksi, vaikka organisaatioilla siirtohalukkuutta olisi ollutkin.

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä Kansallisarkisto ilmoittaa, että sen vastaanottamien paperiaineistojen hyllymetrimäärä on kääntynyt laskuun. Vuonna 2014 Kansallisarkisto vastaanotti paperiaineistoa 7 534 hyllymetriä. Vuonna 2015 vastaanotettu hyllymetrimäärä oli 4 195 ja vuonna 2016 enää 3 782 hyllymetriä. Sähköisten aineistojen objektimäärä yhteensä vuoteen 2015 mennessä oli 6 000 000 (260 GT). Vuonna 2016 vastaanotetun sähköisen aineiston objektimäärä oli 2 000 000 (140 GT).

Kansallisarkisto on edistänyt VAPAn alasajon jälkeen julkishallinnon sähköistä arkistointia vuodesta 2015 lähinnä antamalla pysyvää säilyttämistä koskevia seulontapäätöksiä eri viranomaisille. Kansallisarkistolaki (1145/2016) määrittää laitoksen tehtävät ja organisaation. Sähköisen arkistoinnin osalta keskeisempi on laki arkistolain muutoksesta (1146/2016), joka mahdollistaa painopisteen siirtämisen analogisten aineistojen säilyttämisestä syntysähköisten ja digitoitujen aineistojen säilyttämiseen. Analogisesta säilyttämisestä luopuminen vapauttaa Kansallisarkiston mukaan merkittävän määrän säilytystiloja ja tuottaa kustannussäästöjä. Uusien prosessien suunnittelu on käynnistetty vuoden 2017 aikana.

Paperisten aineistojen määrän kasvu näyttää taittuneen tarkastuksen kannanotoissa esitetyn tavoitteen mukaisesti. Täyttä varmuutta laskevan trendin jatkumisesta ei kuitenkaan ole, koska Kansallisarkisto on joutunut pysäyttämään syntysähköisen asiakirjatiedon vastaanoton, mistä tarkemmin seuraavassa.

Kansallisarkiston jälkiseurantaa varten antaman selvityksen mukaan Kansalliseen digitaaliseen kirjasto-hankkeeseen (KDK) sisältyvä digitaalisen aineiston pitkäaikaissäilytyksen (PAS) KDK/PAS-järjestelmä ei ole korvannut VAPA-järjestelmää, koska KDK/PAS-järjestelmä ei kykene ottamaan suoraan vastaan julkishallinnon sähköisiä asiakirjatietoja eikä tarjoamaan niitä käyttöön. KDK/PAS soveltuu Kansallisarkiston mukaan pysyvästi säilytettävien sähköisten aineistojen varmuussäilytykseen, mutta ei operatiiviseen käyttöön. Ilman VAPAn kaltaista ns. taustajärjestelmää ei ole mahdollista toteuttaa tarvittavia tietopalveluita. Kansallisarkisto on opetus- ja kulttuuriministeriön linjauksen mukaisesti siirtänyt VAPAan tallennettujen asiakirjatietojen tallekappaleet KDK/PAS-järjestelmään siltä osin kuin asiakirjatiedot ovat julkisia tai korkeintaan suojaustason IV mukaisia.

VAPAn lopettaminen on Kansallisarkiston mukaan käytännössä pysäyttänyt syntysähköisen asiakirjatiedon vastaanoton Suomessa. Korvaavaksi järjestelmäksi on suunniteltu julkishallinnon sähköistä arkisto- ja säilytyspalvelu SAPAa, jonka toteuttamisvastuun valtiovarainministeriö on siirtänyt kevään 2017 aikana opetus- ja kulttuuriministeriölle. SAPA-palvelun ns. nollavaiheen (PAS-EKA) on määrä valmistua vuoden 2017 loppuun mennessä. Opetus- ja kulttuuriministeriön omistama Tieteen tietekniikan keskus Oy (CSC Oy) tekee ministeriön ohjaamana ja rahoittamana Kansallisarkiston käyttöön SÄHKE2-normin vaatimukset täyttävien valtionhallinnon asiakirjatietojen vastaanottokanavan. Kansallisarkisto korostaa selvityksessään, ettei valtionhallinnon syntysähköisten SÄHKE2-muotoisten asiakirjatietojen vastaanoton uudelleen käynnistäminen ole riittävä toimenpide, vaan SAPAn varsinainen toteutustyö tulee saada käyntiin vielä vuoden 2017 aikana.

Kansallisarkistolla on myös huoli siitä, että PAS-EKA-vaiheen toteutuksessa kunnat ja uudet maakunnat on rajattu palvelun ulkopuolelle. Kansallisarkiston näkemyksen mukaan tämä voi vaikuttaa kielteisesti suunniteltujen laajojen hallinnollisten muutosten toteuttamiseen. Tästä Kansallisarkisto on antanut lausuntonsa myös eduskunnan hallintovaliokunnalle 2.5.2017. Lausunnossa todetaan, että suurten analogisten asiakirjamäärien siirtäminen organisaatiosta toiseen ja siitä hyvin todennäköisesti seuraava uusien arkistotilojen rakentaminen ei ole taloudellisesti eikä toiminnallisesti järkevää, kun uusien maakuntien tulisi toimia digitaalisesti. Kansallisarkiston mukaan digitointi tulisi aloittaa pian, jotta paperien siirrolta ja arkistotilojen rakentamiselta vältytään ja tietosisällöt ovat käytettävissä uusien maakuntien aloittaessa toimintansa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön jälkiseurantaa varten antaman selvityksen mukaan ministeriö on KDK-PAS palvelun kehittämisen yhteydessä käynnistänyt arkkitehtuurityön, jonka alkuvaiheessa paneudutaan erityisesti näyttörajoitteisten metatietojen ja käyttörajoitteisten aineistojen problematiikkaan.

Vastuu PAS-EKA projektista on CSC Oy:llä, jonka tavoitteena on laajentaa KDK:n PAS-palvelua välineillä, joiden avulla Kansallisarkisto voi ottaa vastaan valtionhallinnon pysyvästi säilytettävää SÄHKE2-muotoista aineistoa, paketoita aineiston PAS-palvelun edellyttämään muotoon ja hallita sen saattamista säilytettäväksi KDK:n PAS-palveluun. Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan projekti etenee aikataulussa. Tuotantoympäristö on toimintakunnossa ministeriön mukaan vuoden 2017 loppuun mennessä.

Jälkiseurannan perusteella paperisten aineistojen määrä on alkanut vähentyä viimeisten vuosien aikana, joskin tätä kehitystä on hidastanut VAPA-palvelun lopettaminen. VAPA-palvelun korvaavaksi suunniteltu SAPA-palvelu on edelleen kehitysvaiheessa, eikä vielä tiedetä, miten paperisten aineistojen määrä kehittyy SAPA-palvelun käyttöönoton jälkeen.

### Vastuuviranomaisten ja ohjaavien ministeriöiden välisestä yhteistyöstä edelleen ristiriitaisia näkemyksiä

Kertomuksen kannanotoissa todettiin, että sähköisen arkistoinnin edistäminen edellyttää yhteistä näkemystä tavoitteista ja keinoista. Kertomuksen suosituksissa esitettiin, että opetus- ja kulttuuriministeriön tulee huolehtia siitä, että arkistolaitoksen sekä muiden toimijoiden vastuut ja velvoitteet määritellään selkeästi arkistolain uudistuksen yhteydessä. Lisäksi todettiin, että opetus- ja kulttuuriministeriön ja valtiovarainministeriön tulee yhdessä poistaa arkistolainsäädännön ja tietohallintolain (634/2011) välillä olevat käytännön ristiriidat.

Kansallisarkiston tehtävät jakautuvat edelleen valtiovarainministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloille, jolloin se julkishallinnon digitalisuutta edistävänä, hallinnonalarajat ylittävänä toimijana ja palveluntuottajana asettuu ministeriöiden välimaastoon. Kansallisarkiston jälkiseurantaa varten antaman selvityksen mukaan kansallisarkistolaki ei ole selkiyttänyt yhteistyötä eikä käytännön tason toimivaltakysymyksiä. Kansallisarkiston mukaan valtiovarainministeriö on siirtänyt kevään 2017 aikana opetus- ja kulttuuriministeriölle julkisen asiakirjahallinnan ohjaamistehtäviä, jotka koskevat digitalisaation ja yhteentoimivuuden kehittämistä, ja siten nämä tehtävät lankeavat viime kädessä Kansallisarkistolle. Tällaisia tehtäviä ovat etenkin SAPAn toteuttaminen ja valtioneuvoston periaatepäätöksen valmistelu valtionhallinnon organisaatioiden hallussa olevien analogisten aineistojen digitoinnista. Kansallisarkisto esittää selvityksessä huolensa siitä, että ministeriön ryhtyminen operatiivisen toiminnan ohjaajaksi voi aiheuttaa toimivaltaa koskevia oikeudellisia ongelmia Kansallisarkiston ja ministeriön välille.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä, että kansallisarkistolaki ja arkistolain muutos ovat selkiyttäneet Kansallisarkiston roolia, perustelematta tarkemmin näkemystään. Valtiovarainministeriön jälkiseurantaa varten antaman selvityksen mukaan yhteistyössä ei myöskään ole tapahtunut muutoksia. Näkemyksissä, varsinkin Kansallisarkiston sekä opetus- ja kulttuuriministeriön välillä, on vastausten perusteella todettavissa edelleen ristiriita.

Valtiovarainministeriön jälkiseurantaa varten antaman selvityksen mukaan valtiovarainministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kansliapäälliköt sopivat 6.4.2017 opetus- ja kulttuuriministeriön ot-tavan vetovastuun sähköisen arkistoinnin kehittämisestä kokonaisuudessaan ja asiaa koskevaa periaatepäätöstä viedään eteenpäin. Kyseinen periaatepäätös hyväksyttiin 21.6.2017 (asiasta tarkemmin jäljempänä). Valtiovarainministeriön johdolla valmisteltavaan tiedonhallintalakiin on tarkoitus ottaa kuntia velvoittavat säädökset. Kansallisarkisto selvittää virastoittain, kuinka paljon arkistoitavaa materiaalia on ja mikä on säästöpotentiaali. Valtiovarainministeriön jälkiseurantaa varten antaman selvityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön PAS-järjestelmä tulee SAPA-järjestelmäksi. Ministeriön

mukaan toimijoiden ohjausrooleissa tai yhteistyössä ei ole tapahtunut muutoksia Kansallisarkistolain voimaantulon jälkeen.

Valtiovarainministeriön johdolla valmistellaan uutta tiedonhallinnan yleislakia, jota koskeva hallituksen esitys on tarkoitus saada valmiiksi keväällä 2018. Tässä yhteydessä on tullut esille myös arkistointiin liittyviä mahdollisia muutostarpeita, kuten aineistojen säilytyksen ja arkistoinnin käsitteellinen erottaminen toisistaan ja Kansallisarkiston roolin selkiyttäminen arkistoinnista vastaavana tahona.

Jälkiseurannan perusteella tarkastusviraston suositus toimijoiden vastuiden ja velvoitteiden selkiyttämisestä ei näyttäisi toteutuneen.

### VAPAn korvaavan SAPA-palvelun kehittäminen jatkuu

Tarkastusvirasto esitti kannanotoissaan, että sähköiseen arkistointiin kehitettyjen palveluiden jatkuvuus on turvattava teknisistä ratkaisuista riippumatta.

Valtiovarainministeriö nimitti syksyllä 2015 työryhmän selvittämään digitaalisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilyttämisen palvelukokonaisuutta (SAPA). Työryhmän toimikausi oli 17.8.2015–28.2.2016, ja sitä jatkettiin 31.5.2016 saakka. SAPAn suunnittelun lähtökohtana on valtiovarainministeriön selvityksen mukaan mahdollistaa sähköisen säilyttämisen ja asianhallinnan kehittäminen yhtenä kokonaisuutena. Ministeriö on teettänyt selvitykset sähköisen arkistoinnin nykytilasta ja asiakastarpeista. SAPA-työryhmän mukaan sähköisten asiakirjallisten aineistojen pysyvän säilyttämisen välittömät vaatimukset ovat täytettävissä KDK-PAS-järjestelmää edelleen kehittämällä. KDK-PAS-palvelun kehittämisessä on tarkoitus keskittyä valtionhallinnon pysyvästi säilytettävään asiakirjalliseen SÄHKE-muotoisen digitaalisen ja digitoidun aineiston vastaanottamiseen ja säilyttämiseen. Kuntien tarpeita on selvitetty pilotoimalla KDK-PAS-palveluja kunta-aineistolla.

Myös Kansallisarkisto selvittää parhaillaan, kuinka paljon kuntasektorilla on paperiaineistoja, jotka liittyvät maakuntiin siirtyviin tehtäviin ja joita todennäköisesti tarvitaan maakunnissa. SAPA-palvelusta tulisi Kansallisarkiston mukaan tehdä julkishallinnon organisaatioille tietyn siirtymäajan aikana lakisäätöinen, koska vapaaehtoinen palvelu ei edistä sähköiseen asianhallintaan ja arkistointiin siirtymistä eikä tehosta hallinnon yhteistoimintaa ja avoimuutta. Koska valmisteilla olevan tiedonhallintalain linjaukset ovat vielä täsmentymättä, on epäselvää, miten tuleva tiedonhallintalaki osaltaan edistää SAPA-palvelun käyttöä ja siten julkishallinnon sähköisen asianhallinnan, tiedonhallinnan ja arkistoinnin kehittämistä. Myös julkishallinnon organisaatioiden valmius liittyä SAPA-palvelun asiakkaisiksi tulee Kansallisarkiston arvion mukaan vaihtelevaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriön jälkiseurantaa varten antaman selvityksen mukaan SAPAn suunnittelun lähtökohtana on ollut mahdollistaa viranomaisaineistojen sähköisen säilyttämisen ja asianhallinnan kehittäminen yhtenä kokonaisuutena. Suunnittelussa on hyödynnetty Kansallisarkiston aiemman VAPA-palvelun sekä ministeriön oman PAS-palvelun (pitkäaikaissäilytyspalvelu) kehittämisessä saatuja kokemuksia, samoin kuin olemassa olevia kotimaisia ja kansainvälisiä malleja. Selvityksessä todetaan lisäksi, että valtiovarainministeriön johdolla tehtävässä tiedonhallintalain valmistelussa pyritään selkiyttämään viranomaisissa tapahtuvan sähköisen säilyttämisen ja pääasiassa Kansallisarkistossa tapahtuvan arkistoinnin suhdetta sekä määritellään viranomaisten tehtävät tiedonhallinnassa ja arkistoinnin ohjauksessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön valtioneuvoston periaatepäätöstä (21.6.2017) varten laatiman taustamuistion 9.6.2017 mukaan Kansallisarkisto arvioi SAPA-palvelun kehittämisen kokonaiskustannuksiksi vuosina 2017–2018 yhteensä noin 2 miljoonaa euroa. Pysyvää säästöä vuodesta 2030 eteenpäin tulee Kansallisarkiston arvion mukaan 22,4 miljoonaa euroa vuodessa.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että toteutuessaan SAPA-palvelu voi turvata sähköisen arkistoinnin jatkuvuuden myös tulevaisuudessa.

### Periaatepäätöksen mukaan valtio arkistoi jatkossa pääasiassa digitaalisesti

Tarkastuskertomuksen suosituksissa todettiin, että on määriteltävä toimenpiteet, joilla tuotetaan kokonaisvaltainen ja -taloudellinen sähköisen arkistoinnin ratkaisu siten, että hallinnon luottamus yhteisiin sähköisen arkistoinnin palveluihin säilyy.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on valmistellut yhteistyössä valtiovarainministeriön ja Kansallisarkiston kanssa valtioneuvoston periaatepäätöksen asiakirjallisen aineiston digitoinnista ja arkistoinnista vain sähköisenä. Valtioneuvosto antoi asiaa koskevan periaatepäätöksen 21.6.2017. Periaatepäätöksen mukaan Kansallisarkisto ottaa jatkossa arkistoitavia aineistoja vastaan periaatteessa vain sähköisessä muodossa. Viranomaisten hallussa oleva arkistoitava analoginen asiakirja-aineisto digitoidaan vuoteen 2030 mennessä.

Periaatepäätökseen sisältyy myös linjaus vuonna 2018 valmistuvasta, julkishallinnon tarpeita palvelevasta SAPA-palvelusta, jonka tarkoituksena on ottaa vastaan, säilyttää ja antaa käyttöön julkishallinnon syntysähköisiä ja digitoituja aineistoja. Kansallisarkisto on tehnyt selvityksensä mukaan 23.1.2017 päätöksen valtionhallinnon pysyvästi säilytettävien paperiaineistojen vastaanoton keskeyttämisestä ainakin kesään 2018 saakka. Kansallisarkisto pyrkii jälkiseurantaan antamansa selvityksen mukaan vaikuttamaan aktiivisesti siihen, ettei pysyvästi säilytettäviä aineistoja enää siirretä paperimuodossa Kansallisarkistoon vaan ne digitoidaan.

Jälkiseurannan perusteella valtioneuvoston periaatepäätös ja SAPA-palvelun käyttöönotto suunnitellusti merkitsee edistystä sähköiseen arkistointiin siirtymisessä. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan vielä voida varmuudella todeta, miten työssä tullaan onnistumaan.

## 3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa todettiin yleishavaintona, että hallinnossa syntyvän asiakirjallisen tietoaineiston sähköinen arkistointi ei ollut useista kehittämistoimista huolimatta päässyt vielä kunnolla vauhtiin. Tarkastuksen kannanotoissa kiinnitettiin huomiota paperiaineistojen määrän voimakkaaseen kasvuun, edellytettiin yhteistä näkemystä tavoitteista ja keinoista sähköisen arkistoinnin edistämiseksi sekä edellytettiin sopimista vastuista ja työnjaosta toimijoiden kesken.

Jälkiseurannan perusteella selkeää kuvaa asioiden edistymisestä ei voida monien toisiinsa liittyvien asioiden keskeneräisyyden vuoksi muodostaa. Kuitenkin tarkastuksen kannanottojen ja suositusten suuntaista kehitystä on tapahtunut.

Jälkiseurannan keskeinen havainto on, että edelleenkin sähköisen arkistoinnin edistämässä ei ole edistytty kovin ripeästi. Merkittävä askel sähköisen arkistoinnin edistämiseksi otettiin kuitenkin kesäkuussa 2017, kun valtioneuvosto teki periaatepäätöksen asiakirjallisen aineiston digitoinnista ja arkistoinnista vain sähköisenä. Periaatepäätöksen kuusi kohtaa vievät toteutuessaan Suomen julkishallinnon digitalisointia merkittävästi eteenpäin. Monet sähköiseen arkistointiin kytkeytyvät merkittävät ratkaisut ovat auki, kuten tiedonhallintalain linjaukset sekä etenkin sote- ja maakuntauudistus ja näihin liittyvät tietojärjestelmäratkaisut.

Kun otetaan huomioon valtioneuvoston kesäkuussa 2017 tekemä periaatepäätös ja muut edellä mainitut toimenpiteet sähköisen arkistoinnin edistämiseksi, voidaan todeta, ettei jälkiseurantaa ole tarpeen jatkaa. Tarkastusvirasto jatkaa asian seurantaa osana säännöllistä perusseurantaa ja tarkastussuunnittelua.

Marko Männikkö  
ylijohtaja

Esko Ollakka  
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU      Kansallisarkisto  
Opetus- ja kulttuuriministeriö  
Valtiovarainministeriö