

Sähköisen arkistoinnin nykytilan selvitys

Korkeakoulu- ja valtiosektorien yhteenveto

12.6.2020

Selvityshenkilöt:

Susanna Kokkinen, [susanna.kokkinen\(a\)aalto.fi](mailto:susanna.kokkinen@aalto.fi)

Minna-Liisa Mäkiranta, [minna-liisa.makiranta\(a\)arkisto.fi](mailto:minna-liisa.makiranta@arkisto.fi)



Aalto-yliopisto
Aalto-universitetet
Aalto University

Selvitysten tavoitteet

- **Selvitysten tavoitteena on tuottaa kuvaus arkistoinnin ja arkistotoimen nykytilasta sekä kehittämiskohteista**
- **Selvitysten on tarkoitus toimia lähdemateriaalina kansallisen arkistoinnin kokonaisarkkitehtuurin tavoitetilan suunnittelussa sekä arkistolainsäädännön uudistamistyössä**
- **Toimeksianto ei sisältänyt kehittämiskohteiden ratkaisukuvauksia, vaan ne tehdään myöhemmässä vaiheessa tavoitetilan suunnittelussa**
- **Selvitysten kohteet:**
 - Arkistointiin kohdistuva kansallinen ohjaus
 - Arkistoinnin ohjaus organisaatiotasolla
 - Arkistoinnin huomioiminen elinkaarenhallinnassa
 - Arkistoinnin toteuttaminen
 - Operatiivisissa järjestelmissä muodostuvan tiedon arkistointi
 - Paperiaineistojen muuttaminen digitaaliseen muotoon
 - Tietopalvelu sähköisesti arkistoiduista aineistoista

Selvitysten toteutustapa

- Kyselylomakkeet rakennettiin yhteistyössä valtiosektorin selvityshenkilön Minna-Liisa Mäkirannan ja korkeakoulusektorin selvityshenkilön Susanna Kokkisen kesken tavoitteena saada mahdollisimman verrannollisia tuloksia kyselyistä.
- Korkeakoulusektorin kyselylomakkeesta jätettiin tiettyjä valtiospesifejä kohtia pois, muutoin kysymysten muotoilut ja vastausvaihtoehdot ovat pitkälti yhtenevät.
- Selvitykset, kyselyraportit ja yhteenveto luovutetaan OKM:lle 12.6.2020

• Korkeakoulut

- Webropol-kysely 20.4.-15.5.2020
- Kysely lähetettiin yhteensä 34 yliopistolle ja ammattikorkeakoululle
- Vastausprosentti 85%

• Valtio

- Surveypal-kysely 20.4.-15.5.2020
- 138 vastaanottajaa
- Vastausprosentti 80%
- Aineiston analysointi huomioiden arkistoinnin ohjausvastuut ja -tehtävät

Keskeiset havainnot ja kehittämiskohteet

1. Kokonaan digitaalisesti toimivia organisaatioita on vähän, mutta prosesseja sähköistetään aktiivisesti
2. Kansallisen järjestelmäinfrastruktuurin osalta nousi esiin tarve keskitettyyn sähköisen arkistoon – tällä hetkellä vastuut ovat osin epäselviä ja lainsäädännön keskeneräisyys luo epävarmuutta
3. Pitkäaikaissäilytyksen, pysyvän säilytyksen ja arkistoinnin tarpeisiin tarvitaan nykyistä enemmän yhteisiä määrittelyjä
4. Viranomaiset tuntevat arvonmäärityksen periaatteet hyvin, mutta seulontapäätökset eivät kata kaikkia asiakirjoja tai tietoaaineistoja
5. Pitkäkestoisen säilyttämisen suunnittelu on usein puutteellista – alle puolella organisaatioista on käytössään tai hankinnassa säilytysjärjestelmä organisaation omaan säilytystarpeeseen
6. SÄHKE-määritykset ja tiedonohjaus ovat vakiinnuttaneet asemansa asianhallinnassa
7. Arkistoinnin suunnittelu- ja kehittämistehtäviä hoidetaan keskitetysti – silti joissain organisaatioissa tehtävä on täysin järjestämättä
8. Omatoimista digitointia on tehty melko vähän
9. Tietopalveluun sähköisistä aineistoista liittyy paljon haasteita
10. Poimintoja avoimista vastauksista

1. Kokonaan digitaalisesti toimivia organisaatioita on vähän, mutta prosesseja sähköistetään aktiivisesti

- Kokonaan digitaalisesti toimivia organisaatioita löytyi vain valtionhallinnan puolelta (13%)
- Valtaosalla osa prosesseista oli jo digitalisoitu, tai digitalisoinnin valmistelu on käynnissä
- Valtaosalla toimijoista on tavoitteena sähköistää arkistointi
- Digitalisointia hidastavina syinä nähtiin järjestelmäinfrastruktuurin ja resursseihin liittyvät puutteet, tai prosessien kuvaamisen ja sähköistämisen haasteet

2. Kansallisen järjestelmäinfrastruktuurin osalta nousi esiin tarve keskitettyyn sähköisen arkistoon – tällä hetkellä vastuut ovat osin epäselviä ja lainsäädännön keskeneräisyys luo epävarmuutta

- **Sekä valtio- että korkeakoulusektorilla nousi esiin tarve entistä laajempaan keskitettyyn sähköisen arkistoinnin palveluun, jossa toteutuvat sekä käytettävyys että tietosuoja- ja salassapidon tarpeet**
 - Sähköisen arkistoinnin palvelun rakentaminen on ollut Suomessa meneillään 2000-luvun lopulta alkaen (VAPA/SAPA). Hankkeen viivästyminen heijastui useisiin vastauksiin.
 - *"Kansallinen ratkaisu on ollut tekeillä jo useita vuosia ja keskeneräisyyden vuoksi organisaatioilla ei ole ollut riittävää pohjaa suunnitella omia toimintojaan."*
 - Keskitettyä palvelua toivoivat myös sellaiset valtionhallinnon organisaatiot, jotka eivät tällä hetkellä ole SAPAn piirissä
 - Korkeakoulusektori vastaa lähtökohtaisesti omien aineistojensa arkistoinnista itse, mutta esiin nousi selkeät toiveet korkeakoulusektorin kansallisesta yhteistyöstä, sekä yhteisestä valtakunnallisesta ratkaisusta erityisesti tutkimusaineistojen osalta
- **Vastauksista käy ilmi, ettei valtio- ja korkeakoulusektorin toimijoille ole täysin selvää, mitä heiltä odotetaan sähköisen arkistoinnin suhteen – pitääkö toteuttaa itse, odottaa kansallista ratkaisua, vai molempia**
 - Suurin osa vastaajista odotti eri tasoisia kansallisia ratkaisuja vähintäänkin osalle aineistotyypeistä (korkeakouluilla mainittiin mm. tutkimusaineistot ja opinnäytteet)
 - Osa pohti mahdollisuutta toteuttaa sähköinen arkistointi yhteistyössä muiden kanssa – *"Mitä enemmän kehitetään kansallisella tasolla sitä vähemmän aikaa menee jokaisella organisaatiolla kehittää itse"*
 - *"Tilanne pitäisi saada selkeytettyä niin lainsäädännön kuin ohjeistuksenkin puolesta. Nyt moni on epävarma ja odottaa aiempien vuosien keskustelujen ja mm. KDK-suunnitelmien vuoksi kansallista ratkaisua, eikä suunnittele lainkaan pitkällä tähtäimellä."*

3. Pitkäaikaissäilytyksen, pysyvän säilytyksen ja arkistoinnin tarpeisiin tarvitaan huomattavasti nykyistä enemmän yhteisiä määrittelyjä

- **Vastauksissa nousi esiin viisi teemaa, jotka kaikki liittyvät suoraan syntysähköisen tiedon elinkaaren kokonaisvaltaiseen suunnitteluun:**
 - sähköisen pitkäaikaissäilytyksen suunnittelu
 - elinkaaren hallinta ja metatiedot asianhallinnassa, palvelunhallinnassa, sekä muissa tietokannoissa
 - pysyvän säilytyksen tiedostoformaatit
- **Erityisesti tarve sähköisen säilyttämisen suunnittelun yhteisille ohjeille nousi keskeisenä esiin kyselyn myöhemmissä kohdissa**
 - Vain 25% valtionhallinnon toimijoista ilmoitti laatineensa kattavat suunnitelmat operatiivisissa tietojärjestelmissä syntyvien pysyvästi säilytettävien tai arkistoitavien tietojen luotettavuuden, eheyden ja säilyvyyden turvaamiseksi. Korkeakoulusektorilla kattavia suunnitelmia ei löytynyt yhdeltäkään vastaajista.

4. Viranomaiset tuntevat arvonmäärityksen periaatteet hyvin, mutta seulontapäätökset eivät kata kaikkia asiakirjoja tai tietoaineistoja

- Arvonmäärityksen perusteet ovat vastaajilla melko hyvin tiedossa. Toisaalta vastaajista yli puolen seulontapäätökset olivat vanhentuneita.
 - Seulontapäätösten vanhentuneisuus tarkoittaa käytännössä sitä, että viranomaisella ei ole varmaa tietoa siitä mitä asiakirjoja tai tietoaineistoja sen tulisi arkistoida tai valmistella arkistoon siirtoa varten
 - Usein syynä ovat organisaatioiden muuttuvat tehtävät, joka aiheuttaa toistuvaa päivittämistarvetta arkistonmuodostussuunnitelmiin ja sitä kautta myös seulontapäätöksiin
 - Operatiivisista järjestelmistä puhuttaessa seulontapäätöksiä puuttuu yleisesti kokonaisten järjestelmien tietoaineistoilta
 - Pääallekkäistä arkistointia valtakunnallisiin järjestelmiin ja organisaation omiin järjestelmiin tapahtuu valtiosektorilla jonkin verran ja kaikissa korkeakouluissa (Virta/Koski, KOTA jne.)

5. Pitkäkestoisen säilyttämisen suunnittelu on usein puutteellista – alle puolella organisaatioista on käytössään tai hankinnassa säilytysjärjestelmä organisaation omaan säilytystarpeeseen

- Vain 25% valtionhallinnon toimijoista ilmoitti laatineensa kattavat suunnitelmat operatiivisissa tietojärjestelmissä syntyvien pysyvästi säilytettävien tai arkistoitavien tietojen luotettavuuden, eheyden ja säilyvyyden turvaamiseksi. Korkeakoulusektorilla kattavia suunnitelmia ei löytynyt yhdeltäkään vastaajista.
 - sähköisen säilyttämisen suunnittelusta toivottiin yleisesti lisää ohjeistusta
- **Säilytysjärjestelmien tarve liittyy osaltaan arkistoinnin vastuiden selkeyteen: milloin ja mitä aineistoja organisaatiot voivat siirtää Kansallisarkistoon (pysyvästi säilytettävät ja arkistoitavat)**
 - Jos siirtovelvollisuutta, tai -oikeutta, ei ole, tai jos alkuperäisen käyttötarpeen piirissä olevia aineistoja ei voida siirtää, on aineiston luotettava säilyminen turvattava omalla säilytysjärjestelmällä
- **Organisaation oman toiminnan merkitystä pitkäaikaisen säilyttämisen turvaamisessa korostettiin saaduissa avoimissa vastauksissa**
 - Valtiosektorin vastauksissa viitattiin mm. SAPA:n viivästymisen aiheuttamaan epävarmuuteen tai tietoturvaan liittyviin seikkoihin (turvallisuusverkoston organisaatiot)
 - *”Sähköistä arkistointia tulee kehittää enemmän siihen suuntaan, että organisaatio itse säilyttää sitä pitkäaikaisesti. Kaikki pitkäaikaisesti säilytettävä aineisto ei ole ensisijaisesti historialliseen tutkimukseen...”*

6. SÄHKE-määritykset ja tiedonohjaus ovat vakiinnuttaneet asemansa asianhallinnassa

- Valtaosalla vastaajista on käytössä tai on juuri hankinnassa SÄHKE-vastaava asianhallintajärjestelmä
- Valtionhallinnossa 44% on toteuttanut tiedonohjauksen TOS:n avulla ja useilla vastaajilla TOS-työ oli käynnissä. Korkeakouluissa vastaava luku oli 55%.
- Lähes kaikilla vastaajaorganisaatioilla on AMS tai TOS, mutta toteutustavoissa (ohjaa järjestelmissä olevaa tietoa / ohjaa manuaalista arkistonmuodostusta) ja ajantasaisuudessa oli eroja

7. Arkistoinnin suunnittelu- ja kehittämistehtäviä hoidetaan keskitetysti – silti joissain organisaatioissa tehtävä on täysin järjestämättä

- Valtaosalla vastanneista organisaation arkistointiin tähtäävä suunnittelu on hoidettu ja toteutetaan yhteistyössä organisaation muiden palveluyksikköjen kanssa.
- Kuitenkin korkeakouluista 14% (neljä vastaajaa) ja valtiosektorilta 8% (yhdeksän vastaajaa) ei ollut organisoinut lainkaan arkistointiin tähtääviä kehittämis- ja suunnittelutehtäviä
- Valtionhallinnossa asiakirjahallinnon ja arkistoinnin suunnittelutehtävät hoidetaan usein keskitetysti virastoryhmittäin ja tietojärjestelmät ovat yhteisiä
- Julkista tehtävää hoitavien yksityisten toimijoiden arkistoinnista on vain vähän tietoa
 - Vain 6% vastaajista kertoi ohjaavansa julkista tehtävää hoitavan yksityisen toimijan arkistointia
 - On mahdollista, että ohjaaminen on yleisempää, mutta sitä tehdään lähinnä substanssin toimesta

8. Omatoimista digitointia on toteutettu melko vähän

- **Valtionhallinnossa vain 14 ja korkeakoulupuolella neljä vastaajaa olivat toteuttaneet hävittämiseen tähtäävää digitointia – digitointimäärissä oli paljon vaihtelua (5,9GT – 410TT)**
- **Haasteina nähtiin:**
 - Resurssien vähäisyys – isoihin digitointiprojekteihin on vaikea saada rahoitusta
 - Laatuvaatimukset ovat osin epäselvät tai vaikeatulkintaisia
 - Osaamisen ja ohjauksen puute laatuvaatimusten noudattamisessa
 - Digitoitajilla haasteita riittävän laadun toteuttamisessa
 - Digitoitavan aineiston valmistelu on työlästä
 - Digitoitujen tiedostojen laaduntarkistus on pitkälti manuaalityötä ja vaatii lisäresursseja varsinaisen digitointityön lisäksi

9. Tietopalveluun sähköisistä aineistoista liittyy paljon haasteita

- **Tiedonhallintaan liittyvät haasteet:**
 - Tieto on hajallaan eri järjestelmissä
 - Tiedon haettavuus ja löydettävyys – miten ja kuinka riittävästi tieto on kuvattu ja järjestetty järjestelmissä
 - Järjestelmien yhteentoimivuus, esim. julkisuusluokkien muutokset eivät siirry järjestelmistä toiseen
- **Asiakaskäytön mahdollistaminen:**
 - Miten toteutetaan teknisesti
 - Kenellä on oikeus käyttää aineistoa
 - Julkisuuskysymysten ja tietosuojan huomioon ottaminen aineistoa käytettäessä
- **Tiedon toimittamiseen liittyviä haasteita:**
 - Asiakkaalle on vaikeaa tuottaa otetta järjestelmistä (hajallaan oleva tieto)
 - Suurten tiedostojen lähettäminen, sähköposti ei riitä
 - Digitoidut arkistokappaleet ovat hitaita käsitellä, kaikesta pitäisi olla käyttökappaleet eri formaatissa
 - Asiakkaalle sopivan tiedostomuodon tuottaminen
- **Korkeakoulusektorilta nousi erityisenä haasteena esiin opinnäytteet, joiden osalta tekijänoikeudet rajoittavat aineistojen julkaisua ja käyttöä, vaikka on kyse julkisista asiakirjoista**
 - Koskee myös monien muiden toimijoiden aineistoja
- **Vastaajien kokemukset koskivat ensisijaisesti tiedon säilyttämisvaihetta, mutta samankaltaisia haasteita on odotettavissa tulevaisuudessa myös arkistoissa**

10. Poimintoja avoimista vastauksista

- *”Liian hidasta ja lainsäädäntö/norminanto laahaa perässä. Tietotekniikan kehitys ja norminanto eivät kohtaa.”*
- *”Tarvitaan yhteisiä määrittämiä, jotta voidaan toteuttaa kansallisesti yhteentoimivaa tietoa.”*
- *”Suunnitteluun ei ole riittävästi aikaa, arkistoinnin suunnittelua ei resursoida, kun uusia operatiivisia järjestelmiä hankitaan. Tiedonhallintalain vaatimukset tuntuvat haastavilta juuri sen vuoksi, että ei ole resursoitu.”*
- *”Selkeä suunta etenemiselle ja riittävästi ohjeistusta. Ei kuitenkaan mitään kansallisen tason ratkaisuja, vaan kansallisen tason linjausten tulisi noudattaa mahdollisimman hyvin kansainvälistä kehitystä.”*
- *”Kansallisten säilytyspalveluiden (mm. SAPA, FairdataPAS, Potilastiedonarkisto) keskinäiset suhteen ja suhde tiedonhallintayksiköihin tulisi selkeyttää.”*
- *”Hyvään suuntaan ollaan menossa, mutta kehittämistäkin olisi paljon erityisesti operatiivisten järjestelmien tietojen säilyttämisratkaisujen osalta. Lisäksi erilaisten audiovisuaalisten tallenteiden sähköinen säilyttäminen ja pitkäaikaissäilytyksen muodot herättävät jatkuvasti kysymyksiä, joihin ei tunnu löytyvän vastauksia.”*
- *”Olisi hyvä löytää tiedonhallintalain mukaiset toimintatavat myös pieniä, julkisia tehtäviä hoitavia organisaatioita varten. ”*
- *”Sähköistä arkistointia tulee kehittää enemmän siihen suuntaan, että organisaatio itse säilyttää sitä pitkäaikaisesti. Kaikki pitkäaikaisesti säilytettävä aineisto ei ole ensisijaisesti historialliseen tutkimukseen (esim. rakennuspiirustukset, joiden linkaari on pitkä, ja joita tarvitaan vuosikymmeniä operatiivisessa käytössä).”*
- *”Toivomme, että Kansallisarkisto saa riittävästi määrärahoja, jotta digitointi ja kansallinen sähköinen arkisto edistyisi hallitusti ja pysyisi ministeriöiden kanssa sovituksessa aikataulussa.”*
- *”Toivoisimme pian mahdollisuutta siirtää digitaalisia aineistoja kansallisesti yhteiseen pitkäaikaissäilytykseen.”*
- *”Valtionhallinnossa hidasteena on rahoituksen epävarmuus ja monet rinnakkaiset ja päällekkäiset hankkeet. Osaamista ja kokemuksia varsinkin pitkäaikaisen sähköisen säilyttämisen ratkaisuista on vähän niin toimittajilla kuin virastoilla. Myös tiedonhallintalain toimeenpano ja suhde arkistolainsäädäntöön aiheuttaa epävarmuutta. [...] Epävarmuuksia purkamalla edistetään sähköistä arkistointia. Epävarmassa tilanteessa jäädään helposti odottelemaan.”*