

Yhteenveto Kansallisarkiston lausuntopyynnöstä massadigitointiin liittyvien analogisten asiakirjojen digitaaliseen muotoon muuttamista ja Kansallisarkistoon siirtämistä koskevista kuvauksista ja ohjeista (*Siirtoperiaatteet ja vaatimukset, Siirto-opas sekä Tiekartta*)

1. Lausuntopyynnön aikataulu ja laajuus

Kansallisarkisto pyysi 18.6.2018 valtionhallinnon, erityisesti Kansallisarkistoon pysyvästi säilytettävät asiakirjansa siirtävien, viranomaisten lausuntoja koskien valmisteilla olevia massadigitoinnin tiekarttaa, siirtoperiaatteita ja -vaatimuksia sekä siirto-opasta. Lausuntopyyntö lähetettiin 127 viranomaiselle. Lausuntojen määräaika oli 10.8.2018.

Vastauksia saapui yhteensä 82 kpl, joista 68 määräaikaan mennessä. Lausuntopyynnön vastausprosentti on noin 65 %. Koska osa vastauksista oli laadittu yhteistyössä eri organisaatioiden kesken, esitti asiasta lausuntonsa lopulta yhteensä 126 viranomaista. Lisäksi kahdeksan viranomaista ilmoitti, että niillä ei ole lausuttavaa asiassa.

Vastaukset oli pyydetty toimittamaan niitä varten lähetetyllä valmiilla vastauspohjalla, joka oli jaoteltu lausuttavana olleiden kolmen dokumentin ja yhteensä kahdeksan kysymyksen osa-alueisiin ilman merkkimäärärajoituksia. Lähes kaikki viranomaiset toimittivat vastauksensa pyydetyllä lomakkeella.

2. Lausuntojen sisältö

2.1 Yleistä

Kokonaisuutena lausuntojen sävy oli myönteinen. Ohjeistuksen kattavuutta, selkeyttä ja yksityiskohtaisuutta pidettiin useammin riittävänä kuin puutteellisena. Sisällön loogista esitystapaa, laajuutta ja selkeyttä keuhuttiin valtaosassa lausuntoja. Erityisesti tiekartta-asiakirja sai myönteistä palautetta niin esitystapansa, kuin sisältönsä puolesta. Siirto-ohjeistuksen osalta lausunnoissa esitettiin asiakirjojen tiivistämistä ja päällekkäisen tiedon poistamista. Lausunnoissa toivottiin myös, että ohjeistus olisi esitetty niin yksinkertaisella tavalla, että prosessista olisi mahdollista muodostaa kokonaiskuva yhdellä vilkaisulla. Asetelma on samansuuntainen kuin vastaavien ohjeiden aiemmissa lausunnoissa, joissa

toisaalta on pyydetty yksityiskohtaisempia ohjeita ja kuvauksia, toisaalta toivottu ohjeistuksen tiivistämistä ja keskittymistä oleelliseen.

Lausunnoissa oli melko hyvin tunnistettu se, että kyse on paitsi keskeneräisistä luonnosasiakirjoista, myös vielä kehitteillä olevasta, uudesta analogisen vastaanoton toimintatavasta.

Yksi lausuntojen keskeisistä havainnoista onkin, että massadigitoinnin toimintamallia tai siirtymistä ensisijaisesti sähköiseen säilyttämiseen ei kritisoitu lausunnoissa juuri lainkaan. Samoin tiekartan digitointijärjestyksen kriteerejä pidettiin hyvinä ja hyvin perusteltuina. Kritiikkiä esitettiin jonkin verran massadigitoinnin kokonaisuakataulun realistisuudesta sekä tiekartan osalta aineistojen jakamisesta liian suurina kokonaisuuksina tiekartan ajallisiin ryhmiin.

Muilta osin keskeiset parannusehdotukset koskivat tietosuojaa ja tietopalvelua koko digitointi- ja sen valmisteluprosessin aikana, salassapitomerkitöjen tarkkuutta ja esittämistapaa, jonkin verran seulontaprosessin päätöksentekomenettelyä sekä massadigitoinnin logistiikkamenettelyjä. Lisäksi esitettiin toiveita kustannus- ja resurssilaskennan sisällyttämisestä ohjeistukseen.

Lausunnoissa pyydettiin myös huomioimaan ohjeistuksen voimaantulossa muu valmisteilla oleva lainsäädäntö, erityisesti tiedonhallintalaki.

2.2 Tiekartta

Tiekartan käsite on muodostunut massadigitoinnin suunnittelun yhteydessä ja on siis varsin uusi. Tiekartta-käsitteen toimivuudesta ja merkityksestä esitettiin hyvin vähän kritiikkiä tiekartta- tai siirto-ohjeistusdokumenttien osalta. Vaikuttaa siltä, että myös ajatus kaikkien Kansallisarkistoon siirrettävien analogisten asiakirjojen sijoittamisesta tiekarttaan ja jakamisesta sen massadigitoitavien ja mahdollisesti taannehtivasti digitoitavien lohkoihin on ymmärretty ja hyväksytty lausunnoissa.

Tiekartan aineistovalintoja ja järjestyskriteerejä pidettiin hyvin perusteltuina. Ainoastaan muutamissa tapauksissa kriteerejä oli pyydetty tarkentamaan.

Liki kaikki lausuneet viranomaiset pitivät oman organisaation aineistojen sijoittumistaan tiekartalle eli massadigitoinnin aikataulutukseen onnistuneena. Tiekartan ryhmittelyä ja sen perusteita ei kritisoitu juuri lainkaan. Tämä heijastaa sitä, että tiekartan valmistelun prosessi on ollut toimiva ja viranomaiset ovat tuoneet hyvin esiin omat tarpeensa ja näitä

tarpeita on huomioitu prosessin aikana. Keskeisessä roolissa valmistelun onnistumisessa on ollut hallinnonalojen yhteinen tiekarttaryhmä.

Jonkin verran lausunnoissa esitettiin tiekartan yhteydessä kriittisiä näkemyksiä massadigitoinnin kokonaisuakataulun realistisuudesta. Lausunnoissa nostettiin myös esiin tarve huomioida tiekarttajärjestyksessä organisaatioiden yhdistymiset, lakkauttamiset ja sulauttamiset. Myös tarkennusta viranomaiskohtaisiin tiekartan kokonaisuuksiin toivottiin. Jonkin verran esitettiin kustannushyötyanalyysin laatimista tiekartan mukaisen digitoinnin etenemisjärjestyksen ja aikataulun pohjalta saatavista kustannushyödyistä. Lisäksi kysymyksiä esitettiin tiekartan mukaisten siirtojen tarkemmasta toteuttamisprosessista ja -aikataulusta.

Tiekartan yhteydessä nostettiin myös esiin huoli viranomaisresurssien riittävydestä aineiston saattamiseksi tiekarttasiirtojen edellytyksenä olevaan kuntoon. Kysymys liittyi edellä mainittuun toiveeseen kustannus- ja resurssilaskennasta, jonka avulla valmisteluajan arviointi olisi helpompaa.

Ulkoministeriön lausunnossa esitettiin tiekartan peruseriaatteesta (viranomaisten hallussa olevien aineistojen massadigitoiminen) poikkeavaa mallia, jossa massadigitoinnin tiekarttaan otettaisiin mukaan jo Kansallisarkistolle siirtyneitä viranomaisaineistoja, minkä avulla saataisiin säilytystä Kansallisarkistossa digitointiin ennemmin tai myöhemmin tulossa oleville viranomaisiirroille.

2.3 Siirtoperiaatteet ja vaatimukset sekä Siirto-opas

Ohjeistuksen jakamista siirtoperiaatteet ja vaatimukset sekä siirto-opas-dokumentteihin ei kyseenalaistettu lausunnoissa ja niiden roolit kokonaisuohjeistuksessa oli lausuntojen perusteella hyväksytyt. Niissä nähtiin kuitenkin päällekkäisyyttä ja osittaisia ristiriitaisuuksia. Samoin niiden kokonaislaajuutta pidettiin paikoin liiallisena. Toisaalta joistakin osa-alueista toivottiin tarkempia kuvauksia. Yleisesti lausunnoissa esitettiin selkeyttämisen ja visualisoinnin tarvetta.

Massadigitoinnin peruseriaatetta eli siirtymistä digitaaliseen aineistoon pidettiin hyvänä ja sitä koskevan toimintamallin kuvausta selkeänä. Jonkin verran lausunnoissa esitettiin toiveita eri toimijoiden roolien vielä selkeämmästä kuvauksesta ja yleensä tarkemmasta määrittämisestä. Lisäksi oli tunnistettu ohjeistuksen laadinnan haastavuus vasta kehitteillä olevaan toimintamalliin. Tältä osin toivottiinkin helpdesk -tyyppisiä palveluja, joiden kautta ohjeistusta voi käytännössä jakaa, kun toiminnassa on päästy tuotantovaiheeseen.

Vaikka massadigitoinnin tarpeellisuutta ei kyseenalaistettu, esitettiin useissa lausunnoissa huolta viranomaisresurssien riittävydestä sen edellyttämiin toimenpiteisiin. Massadigitoinnin toimintamallissa aiemmasta keventyneitä viranomaisvelvoitteita ei siten välttämättä ollut tunnistettu kovinkaan laajasti. Tältä osin ohjeistusta tulee jatkotyössä selkiyttää ja painottaa.

Määräajan säilytettävien asiakirjojen digitoimista pidettiin useissa lausunnoissa tarpeettomana toimenpiteenä, joka muodostaisi turhia kustannuksia sekä herättäisi ongelmia näiden asiakirjojen omistajuuden ja myöhemmän käsittelyn osalta.

Analogisten asiakirjojen hävittämistä digitoinnin jälkeen ei kyseenalaistettu juuri lainkaan. Sen sijaan jonkin verran esitettiin kysymyksiä siitä, missä vaiheessa ja kenen toimesta sekä millä tavalla hävittäminen toteutetaan.

Ohjeistuksen voimaantulo esitettiin ajoitettavaksi yhteen tiedonhallintalain ja mahdollisen muun siihen keskeisesti vaikuttavan uuden lainsäädännön voimaantulon kanssa ja niiden vaatimukset huomioiden.

Yksittäisistä teemoista ehdottomasti eniten lausunnoissa nostettiin esiin tietoturvaan sekä tietopalveluun liittyvät kysymykset sekä digitoimintaa odottaessa (mikäli aineisto on jo luovutettu Kansallisarkistoon), sen aikana ja jälkeen. Osassa lausuntoja massadigitoiminta oli käsitelty niin, että digitoidut asiakirjat toimitettaisiin takaisin digitoinnin jälkeen viranomaisten omiin tietojärjestelmiin liitettäväksi. Tietoturvan osalta lausunnoissa kiinnitettiin huomiota niin jo olemassa olevan kansallisen ja ylikansallisen lainsäädännön ja ohjeistuksen tarkempaan huomioimiseen ohjeistuksessa kuin varautumiseen tulossa oleviin muutoksiin. Tietopalvelun osalta lausunnoissa esitettiin huolta tietopalvelun toteuttamisesta pitkänkin digitoimintajakson aikana sekä kysymyksiä sen velvoitteiden kohdistumisesta.

Tietoturvan osalta nostettiin esiin myös omistajuuteen ja vastuisiin liittyviä kysymyksiä. Lausunnoissa esimerkiksi todettiin, että jos Kansallisarkistosta tulee asiakirjojen omistaja ja rekisterinpitäjä, tulee sen kantaa täysi juridinen vastuu, mikäli sähköisen arkistoinnin palvelussa säilytettäviin sähköisiin henkilötietoja sisältäviin tai salassa pidettäviin (STIV tai STIII) aineistoihin kohdistuu tietoturvaloukkauksia. Lisäksi toivottiin täsmennystä siihen, minkälainen seloste käsittelytoimista viranomaisen on toimitettava Kansallisarkistolle ja mikä sen julkisuus on.

Salassapitokysymykset huomioitiin laajasti lausunnoissa tietoturvan ST III -aineiston digitoinnin, sähköisen säilyttämisen, omistajuuden sekä käytön kysymyksistä aina analogisen aineiston käytännöllisiin salassapitovaatimuksiin asti, kuten millaisia

salassapitomerkitöjä voidaan edellyttää ja miten ne digitointiin siirtymässä oleviin aineistoihin tulee tehdä.

Monet tietoturvaan liittyvistä kommentteista koskivat digitaalisten asiakirjojen säilyttämistä ja niiden käyttöä. Kommentit koskivat siis ennen muuta sähköisen arkistoinnin palvelua, jonka kuvaus ei kuulunut nyt lausuttavana olleeseen ohjeistukseen.

Useissa lausunnoissa nostettiin esiin mahdollisuus toteuttaa aktiivikäytössä olevien ja melko uusien asiakirjojen digitoiminen viranomaisen omana toimintana ja siirtäminen niiden tietojärjestelmiin, minkä katsottiin helpottavan niin tietopalvelua kuin tietoturvaakin.

Seulonnan osalta esiin nostettiin kysymyksiä seulontaprosessista ja siitä, miten massadigitoinnin yhteydessä suhtaudutaan vanhoihin seulontapäätöksiin. Useissa lausunnoissa nostettiin myös esiin tarve kuvata nyt esitettyä tarkemmin seulonnan rajaaminen käytännön tasolla mm. säilytysyksiköittäin.

Useissa lausunnoissa toivottiin Kansallisarkiston ohjeistukseen välineitä siirtovalmistelujen kustannusten ja resurssien laskentaan. Tämä puolestaan niveltäisi ja tulisi olla osa laajempaa tiekartan kustannushyötylaskentaa.

Aineistosiirtoihin liittyen esitettiin useita kysymyksiä lausunnoissa. Miten eri aineistoryhmien kohdalla siirrot toteutetaan, milloin ne käytännössä käynnistetään, kuka ne organisoii, kuinka paljon niihin pitää varata aikaa sekä miten paljon niihin tarvitaan resursseja. Tietoturvakysymykset nostettiin vahvasti esiin myös näiden logistiikkaa koskevien kommenttien yhteydessä.

Lisäksi toivottiin tarkennuksia tai lisäkuvauksia mm. seuraavista aiheista:

- Kansallisarkiston hävittämiseen tähtäävän digitoinnin vaatimusmäärittely
- Kansallisarkiston sähköisten asiakirjallisten tietojen luovuttamista koskeva ohjeistus
- Ohjeistus asiakirja-aineiston seassa olevan erikoisaineiston, kuten VHS-kasettien ja CD-levyjen käsittelystä
- AHAA-vaatimukset, -ohjeistus ja AHAA:n käyttökoulutus sekä viranomaisten sähköisissä järjestelmissä olevien metatietojen siirtäminen AHAA:n piiriin sellaisenaan
- Kenen toimesta aineisto voidaan ja millä kriteereillä määritellä kulttuurihistoriallisesti arvokkaaksi tai oikeudellisen todistusvoiman vuoksi analogisesti säilytettäväksi ja jos analoginen asiakirja säilytetään, kuuluuko säilytysvastuu viranomaiselle vai Kansallisarkistolle
- Selvennystä siihen, onko asiakirjan digitaalinen muoto oikeudellisesti todistusvoimainen vai täyttääkö tämän kriteerin ainoastaan asiakirjan analoginen muoto
- Tietoa siitä, mikä taho säilyttää analogisen asiakirjan: viranomainen vai Kansallisarkisto.

3. Yhteenveto ja jatkotoimenpiteet

Lausuntojen perusteella massadigitoinnin keskitettyä toimintamallia ja tiekartan ryhmittelyä pidettiin kokonaisuutenaan toimivana. Siirtymistä ensisijaisesti sähköiseen säilyttämiseen ei kritisoitu lausunnoissa juuri lainkaan. Kansallisarkisto ja massadigitoinnin jatkosuunnitteluprojekti voivat jatkaa analogisen aineiston digitaaliseen muotoon saattamisen ja Kansallisarkistoon siirtämisen ohjeistusta lausuttavana olleiden luonnosten sekä hahmotellun massadigitoinnin kokonaismallin pohjalta. Ohjeistus viimeistellään syksyn 2018 aikana.

Tiekartan ryhmien tarkentaminen on osa tiekartan jatkovalmistelua. Kustannushyötylaskentaa taas päivitetään massadigitoinnin pilotin yhteydessä vuoden 2019 aikana.

Ohjeistuksen tarkkuustasoa säädetään lausuntojen mukaan, erityisesti niiltä osin, kun lausunnoissa on konkreettisesti yksilöity selkeitä puutteita, virheellisyyksiä tai päällekkäisyyttä. Myös ohjeistuksen helppolukuisuutta parannetaan visualisoinnin ja kuviodien osalta. Kuitenkin ohjeistuksen ulkoasua ja visuaalisuutta voidaan ja on tarkoitus parantaa jatkuvasti sen voimassaolonkin aikana.

Lausuntojen perusteella keskeiset ohjeistuksen jatkotyössä huomioitavat seikat ovat:

- **Uuden toimintomallin mukaiset toimijat ja näiden vastuut ja velvoitteet tulee kuvata ohjeistuksessa selkeämmin ja kattavammin.**
- **Ohjeistuksen jatkotyössä tulee kiinnittää huomiota viranomaisilta edellytettävien valmistelutoimien selkeämpään kuvaamiseen. Ohjeistuksessa tulee ottaa tarkemmin kantaa myös kokonaisprosessin kestoon sekä tarvittavaan työmäärään.**
Viranomaisen oman työmäärän arvioimiseksi tulisi olla käytettävissä työkaluja siirtovalmistelujen työmäärien ja kustannusten laskentaan.
- **Ohjeistuksen jatkovalmistelussa kiinnitetään huomiota varsinkin eniten kommentoituihin tietoturva- ja tietopalvelukysymyksiin, joita pyritään selkiyttämään.**

Ohjeistuksen voimassaolon mahdollista kytkemistä tiedonhallintalain voimaantuloon tarkastellaan jatkovalmistelussa. Ohjeistuksen aikataulussa on kuitenkin huomioitava massadigitoinnin kokonaisaikataulun asettamat vaatimukset sekä yleensä tarve tarjota

viranomaisille mahdollisimman nopeasti mahdollisimman kattavaa ja ajantasaista ohjeistusta. Massadigitointiin liittyvää ohjeistusta tullaan joka tapauksessa päivittämään jatkuvasti massadigitoinnin aikana.

Osa saadusta palautteesta koski asioita, jotka eivät kuuluneet lausuttavana olleen ohjeistuksen piiriin. Lähtökohtaisesti nyt käsillä olleiden dokumenttien painopiste on analogisen aineiston tunnistamisessa, valmistelussa ja saattamisessa (massa)digitointiin, ei itse digitointityössä tai sen jälkeisessä säilyttämisessä, käytössä tai hävittämisessä.

Sähköiseen arkistointiin ja digitaalisten aineistojen käyttöön liittyvät käytänteet herättävät viranomaisissa kysymyksiä, vaikka ne eivät sisältyneet kommentoitaviin ohjeisiin. Saatu palaute painottaakin sitä, että uuden aineistojen vastaanotto toiminnon, massadigitoinnin toimintamallin ja sähköisen arkistoinnin palvelukokonaisuuden kuvaaminen on tarpeen, jotta viranomaiset voivat hahmottaa näistä muodostuvan kokonaisuuden. Kansallisarkisto tulee kiinnittämään huomiota koko toimintamallin selkeään kuvaamiseen.