



Määräys arkistoitavien asiakirjojen muodosta

Määräyksen säädösperusta

Arkistolaki (831/1994) 8, 11 ja 14 a §.

Arkistolain 8.3 §:n mukaan Kansallisarkisto määrää, mitkä asiakirjat tai niihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi.

Arkistolain 11 §:n mukaan pysyvään säilytykseen määrätyt asiakirjat on laadittava ja tiedot tallennettava pitkäaikaista säilytystä kestäviä materiaaleja ja säilyvyyden turvaavia menetelmiä käyttäen siten kuin Kansallisarkisto erikseen määrää.

Arkistolain 14 a §:n mukaan Kansallisarkisto määrää pysyvään säilytykseen määräämiensä ja sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen alkuperäiskappaleiden hävittämisestä. Hävittäminen on sallittua, jos se voi tapahtua vaarantamatta asiakirjan tai siihen sisältyvän tiedon säilymistä, eheyttä ja autenttisuuden toteamista sekä heikentämättä asiakirjan kulttuurihistoriallista arvoa tai oikeudellista todistusvoimaa.

Määräyksen tausta

Kansallisarkisto määrää arkistolain 8.3 §:n nojalla, mitkä arkistonmuodostajien asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi. Arkistolain yhteensovittaminen EU-oikeuden (EU:n yleinen tietosuoja-asetus, 2016/679) ja tiedonhallintaa koskevan kansallisen lainsäädännön (laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, 906/2019) kanssa tarkoittaa sitä, että arkistolain käsitteellä pysyvä säilyttäminen tarkoitetaan arkistointia. Kansallisarkistolla ja sen edeltäjillä on ollut asiaan liittyvää päätös- ja määräysvaltaa jo vuosikymmeniä, lakiin kirjattuna vuoden 1939 arkistolaista (laki julkisista arkistoista 30.1.1939, 18/1939) lähtien. Määräysvallan antaminen on perustunut siihen, että asiakirjojen arvonmääritystä ja seulontaa on pidetty erityistä asiantuntemusta edellyttävänä julkishallinnon tehtävänä.

Kansallisarkisto on käyttänyt annettua määräysvaltaa päättämällä arkistonmuodostajan tai sitä edustavan toimijan esityksestä asiakirjojen tai niihin sisältyvien tietojen pysyvästä säilyttämisestä, arkistoinnista. Päätösten valmistelussa määritellään asiakirjoihin liittyvä arkistollinen arvo, joka muodostuu esimerkiksi tutkimuksen tarpeiden ja yhteiskunnallisen merkityksen kautta. Arvonmäärityksen tuloksena asiakirjat on luokiteltu määräaikaaisesti ja pysyvästi säilytettäviin.

Kansallisarkisto määrää arkistolain 8.3, 11 ja 14 a §:ien nojalla myös arkistoitavien asiakirjojen säilytystavasta eli säilytysmuodosta¹. Arkistolaissa asiakirjan käsite on määritelty laajasti: sillä tarkoitetaan kirjallista tai kuvallista esitystä taikka sellaista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla

¹ Kansallisarkisto on käyttänyt määräyksissään ja päätöksissään säilytysmuodon käsitettä synonyyminä säilytystavan käsitteelle.

aikaansaatu esitystä, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein. Viranomaisten tehtävien hoitamisen tuloksena muodostuu erilaisia asiakirjoja, kuten analogisia asiakirjoja, tekstinkäsittelysovelluksella tehtyjä dokumenttimuotoisia sähköisiä asiakirjoja tai tietokantojen rekisteritietoja. Myös yksittäisen tehtävän hoitamisen tuloksena voi muodostua tietosisällöltään saman sisältöisiä asiakirjoja, joista osa voi olla analogisessa ja osa sähköisessä muodossa. Kansallisarkisto on katsonut, että arkistolain 8.3 §:n määräyksenantovaltuus sisältää toimivallan määrätä arkistoitavien asiakirjojen säilytystavasta. Kansallisarkisto määrää lisäksi analogisten asiakirjojen analogisen säilytysmuodon kulttuurihistoriallisesta arvosta, alkuperäiskappaleiden digitoinnin jälkeisestä hävittämisestä sekä digitoinnissa käytettävien teknisten vaatimusten noudattamisesta arkistolain 11 ja 14 a §:n nojalla.

Lisäksi Kansallisarkistolla on arkistolain 11 ja 12 §:ien perusteella määräysvaltaa siitä, miten arkistoitavat asiakirjat säilyvät eheinä ja muuttumattomina. Edellä mainittujen pykälien 11 ja 12 perusteella tiedot on tallennettava pitkäaikaista säilytystä kestäviä materiaaleja ja säilyvyyden turvaavia menetelmiä käyttäen sekä säilytettävä siten, että ne ovat turvassa tuhoutumiselta, vahingoittumiselta ja asiattomalta käytöltä. Kansallisarkisto on antanut myös yleisiä määräyksiä ja tarkempaa ohjeistusta siitä, kuinka lainkohtien tarkoitus tulee täytetyksi.

Jos päätöksissä arkistoitavista (pysyvästi säilytettävistä) asiakirjatiedoista ja niiden säilytysmuodosta, säilytysmuodoksi on määrätty muu kuin sähköinen muoto², päätökset eivät vastaa enää nykyaikaisia arkistoinnin vaatimuksia eivätkä julkisen hallinnon digitaalisia tavoitteita. Arkistolain 14 a §:n perusteella annetut päätökset analogisen säilytysmuodon kulttuurihistoriallisesta arvosta ovat kuitenkin poikkeus.

Tämä määräys kohdistuu keskeisesti tietojärjestelmissä³ tuotettuihin ja talteen otettaviin asiakirjoihin. Osin kyse on tietojärjestelmistä, joista asiakirjat on seulontapäätöksen velvoittamina tulostettu analogiseen muotoon (paperi tai mikrofili) pysyvää säilyttämistä varten. Kansallisarkiston Sähkemääräysten⁴ voimaantulon myötä asianhallinnan tietoja koskevissa seulontapäätöksissä on mahdollistettu sähköinen arkistointi. Rekisterien ja tietokantojen tiedot on seulontapäätöksissä noin vuodesta 2010 alkaen määrätty pysyvään säilytykseen yksinomaan sähköisessä muodossa niiden käytettävyyden turvaamiseksi. Määräyksen tavoitteena on, että lähtökohtaisesti kaikki 1.1.2022 alkaen muodostuvat arkistoitavat asiakirjat säilytetään yksinomaan sähköisessä muodossa.

Kansallisarkisto ottaa vastaan pääsääntöisesti vain sähköisessä muodossa olevia asiakirjoja, mistä määrätään erillisessä määräyksessä valtion viranomaisten arkistoitavien asiakirjojen siirtämisestä Kansallisarkistoon (KA/26492/03.99/2021).

Tässä määräyksessä ja sen perustelumuongissa käytetään ensisijaisesti arkistolaissa ja osittain Kansallisarkiston arvonmääritys- ja seulontapolitiikassa määriteltyjä käsitteitä.

² Nykyään sähköisellä muodolla tarkoitetaan digitaalista muotoa.

³ Tietojärjestelmä voi olla asianhallinnan ja palvelujen hallinnan tietojärjestelmä, rekisteri tai tietokanta tai näiden yhdistelmä. Samaa tehtävää voidaan hoitaa yhdellä tai useammalla tietojärjestelmällä. Tietojärjestelmiä voidaan käyttää eri käyttötarkoituksiin, esimerkiksi asianhallintaan, asiakastietojen hallintaan ja ylläpitoon, talous- ja henkilöstöhallintoon, viestintään tai arkistointiin.

⁴ SÄHKE1 Asiankäsittelyjärjestelmiin sisältyvien pysyvästi säilytettävien asiakirjallisten tietojen säilyttäminen yksinomaan sähköisessä muodossa KA 1486/40/2005 ja SÄHKE2 Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen AL/9815/07.01.01.00/2008.

Määräyksen valmistelu

Määräys on valmisteltu Kansallisarkistossa. Määräysluonnoksesta ja sen perustelumuistiosta pyydettiin lausuntoja 17.9.2021–15.10.2021. Kolme lausuntoa huomioitiin myös määräajan jälkeen.

Lausuntopyyntö lähetettiin valtionhallinnolle, kunnille, kuntayhtymille ja julkisoikeudellisille laitoksille (581 organisaatiota). Lausuntoja annettiin yhteensä 94 kappaletta, joista 13 vastaajalla ei ollut kommentoitavaa. Keskeiset valtionhallinnon viranomaiset ja suurimmat kaupungit ja kunnat antoivat lausunnot.

Määräyksen antaminen ja asiakirjojen arkistointi yksinomaan sähköisessä muodossa sai vastanneissa laajaa kannatusta. Määräyksen nähtiin muun muassa tukevan julkishallinnon digitalisaatiota ja tiedonhallintalain tavoitteita. Lausunnoissa keskeisimmäksi nousivat huolet resurssien riittävydestä, nopeasta aikataulusta ja siirtymäsäännöksen takautuvuuden vaikutuksista. Jotkut lausunnonantajat lausuvat määräyksen ja perustelumuistion olevan epä johdonmukaisia ja vaikeasti tulkittavia. Osa lausunnonantajista huomautti, että määräyksen lisäksi tarvitaan käytännön ohjeistusta ja koulutusta määräyksen tueksi, erityisesti arkistoinnissa käytettävien tiedostomuotojen osalta.

Saatujen lausuntojen perusteella on muutettu määräystä, tarkennettu käsitteitä ja täsmennetty perustelumuistion sisältöä. Kansallisarkisto tarjoaa ohjeistusta ja neuvontaa säilyttämiseen, arkistointiin sekä digitointiin. Kansallisarkisto julkaisee täydentäviä ohjeita metatietojen ja tiedostomuotojen osalta. Koska voimassa olevat ohjeet ja niiden sisällöt saattavat muuttua, tulee organisaatioiden itse seurata muuttuvia vaatimuksia.

Keskeiset muutokset nykytilaan

1.1.2022 alkaen muodostuvat asiakirjat arkistoidaan yksinomaan sähköisessä muodossa, ellei toisin määrätä. Näille asiakirjoille ei erikseen haeta sähköistä arkistointia mahdollistavaa seulontapäätöstä, vaan sen mahdollistaa tämä määräys.

1.1.2022 alkaen muodostuvilla analogisilla asiakirjoilla ei lähtökohtaisesti ole kulttuurihistoriallista arvoa analogisessa muodossa, sillä asiakirjat ovat pitkälti erilaisia paperitulosteita. Arkistonmuodostaja tai sitä edustava toimija tunnistaa ja tarvittaessa esittää Kansallisarkiston päätettäväksi ne 1.1.2022 alkaen muodostuneet asiakirjat, joiden analogisella säilytysmuodolla on kulttuurihistoriallista arvoa ja jotka tulee arkistoida sähköisen muodon lisäksi myös analogisessa muodossa. Toimija ja Kansallisarkisto muodostavat näkemyksensä arvioimalla asiakirjoja Kansallisarkiston arvonmääritys- ja seulontapolitiikan erillisliitteessä *Kansallisarkiston arvottamisen kategoriat ja kriteerit analogisten asiakirjojensäilytysmuodosta päättämiseksi (KA/12247/07.01.01.03.00/2019)* esitettyjen kriteerien avulla. Lisäksi Kansallisarkisto voi nostaa esille ja määrätä vuodesta 2022 alkaen muodostuneista analogisista asiakirjoista, jotka on perusteltua arkistoida myös analogisessa muodossa.

Kansallisarkiston seulontapäätöksissä on annettu tarkempia määräyksiä pysyvästi säilytettävien asiakirjojen tiedostomuodoista. Nämä seulontapäätösten määräykset kumotaan takautuvasti.

Mikä ei muutu

Seulontapäätöksiin sisältyvät tiedot siitä, mitkä asiakirjat tai niihin sisältyvät tiedot ovat pysyvästi säilytettäviä (arkistoitavia). Kansallisarkiston verkkosivuilla on ohjeistus siitä, missä eri tapauksissa toimijan on tehtävä asiakirjojen arvonmäärittämisestä seulontaesitys Kansallisarkistolle.

Kansallisarkisto on määrännyt ja määrää erikseen ennen 1.1.2022 muodostuneiden arkistoitavien alun perin sähköisten ja analogisten asiakirjojen muodosta.

Kansallisarkisto on antanut 1990-luvulta alkaen lukuisia seulontapäätöksiä, joissa alkujaan sähköiset asiakirjat ja tietoaineistot on määrätty pysyvään säilytykseen sähköisessä muodossa. Pääosa päätöksistä on yksittäisille toimijoille tai tietojärjestelmien tietoaineistoille annettuja seulontapäätöksiä, mutta osa on yleispäätöksiä, jotka koskevat monien toimijoiden tietoaineistoja tai tietojärjestelmien tietoja. Näitä päätöksiä ovat mm. Sähke1- ja Sähke 2-määräyksiin perustuvat asianhallinnan tietoja koskevat toimijakohtaiset päätökset, jotka mahdollistavat pysyvästi säilytettävien asiakirjatietojen säilyttämisen, arkistoinnin yksinomaan sähköisessä muodossa. Kansallisarkisto on antanut kaikkia julkishallinnon toimijoita koskevia säilytysmuotopäätöksiä, kuten *Sähköisiin diaareihin ja asiantuntijajärjestelmiin sisältyvien rekisteröintitietojen ja pysyvästi säilytettävien asiakirjojen säilyttäminen sähköisessä muodossa* (AL 16465/07.01.01.03.02/2016). Nämä annetut seulontapäätökset ovat edelleen voimassa sähköisen säilytysmuodon osalta ja ohjaavat pysyvästi säilytettävien asiakirjatietojen sähköistä arkistointia. Näiden seulontapäätösten nojalla alkujaan sähköisinä todistusvoimaisesti⁵ pysyvään säilytykseen määrättyjen asiakirjojen analogisilla asiakirjoilla (tulosteet) ei ole kulttuurihistoriallista arvoa. Toimija voi hävittää samansisältöiset analogiset asiakirjat varmistettuaan sähköisten tietoaineistojen todistusvoimaisuuden. Mikäli analogisten asiakirjojen ja alkujaan sähköisten asiakirjojen tietosisällöt eivät vastaa toisiaan ja niiden asiakirjallinen todistusvoimaisuus on puutteellista, toimija tekee seulontaesityksen Kansallisarkistolle, joka määrää analogisten ja sähköisten asiakirjojen säilytysmuodosta.

Ilman arvonmäärittäystä ei voi olla arkistointia, asiakirjojen ja tietoaineistojen pysyvää säilyttämistä. Eri toimijoilla on lukuisa joukko tietojärjestelmiä, muun muassa tietokantamuotoisia rekistereitä, joiden asiakirjatiedoilta puuttuu arvonmäärittäminen. Näitä alkujaan sähköisiä tietoaineistoja on toimijoiden säilytettävä sähköisessä muodossa siihen saakka, kunnes Kansallisarkisto on toimijoiden esityksistä nämä tietoaineistot arvonmäärittänyt eli antanut seulontapäätöksen.

Julkishallinnon toimijoille on annettu seulontapäätöksiä⁶, joissa pysyvästi säilytettävien asiakirjojen säilytysmuoto on analoginen, vaikka asiakirjat ovat alkujaan sähköisessä muodossa. Koska nämä pysyvästi säilytettävät asiakirjat ja tietoaineistot ovat arkistoitava yksinomaan sähköisessä muodossa 1.1.2022 alkaen, myös tätä ennen muodostuneet syntysähköiset asiakirjat ja tietoaineistot tulisi säilyttää sähköisessä muodossa, eikä niitä saisi hävittää. Kansallisarkisto antaa myöhemmin erillistä ohjeistusta näiden tietoaineistojen sähköisen arkistoinnin mahdollistamiseksi ja mahdollisesti myös arvonmäärittämisajantasaistamiseksi.

⁵ Asiakirja on todistusvoimaista tietoa. Toimija on tuottanut tai vastaanottanut tiedon osana tehtäviään ja säilyttää sitä tietovarantona sekä todisteena. Asiakirja on sisällön, rakenteen/ilmiasun ja kontekstin kokonaisuus. Metatiedot sisältyvät tai liittyvät asiakirjatietoihin. (SFS-ISO15489-1: Tieto ja dokumentointi. Asiakirjahallinto. Osa 1. Käsitteet ja periaatteet).

⁶ Esimerkiksi kunnille annetut toimialakohtaiset seulontapäätökset.

Kansallisarkisto määrää edelleen ennen 1.1.2022 muodostuneiden analogisten asiakirjojen säilytysmuodon kulttuurihistoriallisesta arvosta ja digitoinnin jälkeisestä säilytysmuodosta seuraavissa tapauksissa:

- Kansallisarkisto on aiemmin määrännyt asiakirjat pysyvään säilytykseen yksinomaan analogisessa muodossa
- asiakirjat ovat muodostuneet yksinomaan analogisessa muodossa
- analogisten asiakirjojen ja samansisältöisten sähköisten (alkujaan sähköiset tai aiemmin digitoidut) ilmentymien tietosisällöt eivät vastaa toisiaan ja asiakirjallinen todistusvoimaisuus on puutteellista. Todistusvoimaisuus voidaan varmistaa digitoimalla analogiset asiakirjat.

Kansallisarkisto antaa em. tapauksissa määräyksen seulontapäätöksessä toimijan esityksestä arkistonmuodostajittain ja aineistokokonaisuuksittain.

Jos asiakirjojen analogisella säilytysmuodolla ei ole kulttuurihistoriallista arvoa, seulontapäätösmenttelyn yhteydessä Kansallisarkisto ja toimija varmistavat, voidaanko analogiset asiakirjat korvata jo olemassa olevilla samasisältöisillä alkujaan sähköisillä tai digitoiduilla asiakirjoilla. Jos korvaaminen ei ole mahdollista, seulontapäätös velvoittaa toimijaa digitoimaan analogiset asiakirjat Kansallisarkiston digitointivaatimusten mukaisesti. Päätöksen antamisen jälkeen korvaaminen ei ole mahdollista.

Sähköisen arkistoinnin mahdollistaminen

Toimija vastaa arkistolain 7 §:n ja 11 §:n nojalla siitä, että arkistoitavien asiakirjojen todistusvoimaisuus varmistetaan niiden koko elinkaaren ajan. Arkistoinnin kannalta on tärkeää edistää asiakirjojen käytettävyyttä, luotettavuutta, ymmärrettävyyttä ja eheyttä tiedon elinkaaren suunnittelulla sekä dokumentoinnilla ja kuvailulla. Kuvausten ja asiakirjojen metatietojen tulee kuvata tiedon alkuperää, rakennetta, kontekstia, sisältöä, suhdetta muuhun tietoon sekä käyttörajoituksia ja hallintaa tiedon elinkaaren eri vaiheissa. Arkistoitavat asiakirjat tulee voida yksilöidä muun tiedon joukosta. Tämä koskee niin asiahallintajärjestelmiä kuin muita tietojärjestelmiä.

Kansallisarkiston Sähke2-määräyksen määritysten tavoitteena on ollut tukea tiedon elinkaaren hallintaa, asiakirjallisen tiedon käsittelyä ja tietojen säilyttämistä yksinomaan sähköisessä muodossa. Taustalla ovat lainsäädännön hallinnollisille asioille asettamat vaatimukset. Määräyksessä on huomioitu asiakirjahallinnan metatietoja ja niiden hallittu tuottaminen ja välittäminen sekä käsittelyprosessin dokumentoituminen. Määritykset ovat tietojärjestelmäriippumattomia. Sähke2 ei ota kantaa esimerkiksi käytettyihin teknologioihin tai järjestelmäarkkitehtuuriin. Sähke2 ei myöskään sisällä erillisiä vaatimusmäärittelyjä, vaan sen soveltajan on määriteltävä, miten Sähke2:n edellyttämät toiminnallisuudet toteutetaan.

Sähke2 ohjaa arkistoinnin lisäksi asianhallintaa, ja sen osalta Sähke2:n perusmetatietomalli on edelleen tarkoituksenmukainen. Lainsäädännön muutokset ovat kuitenkin vaikuttaneet tiedonhallinnan ohjausvastuisiin ja Sähke2-määräyksen sovellettavuuteen myös asianhallinnan osalta. Olennaista on soveltaa määräyksen määrityksiä niin, että toimintaan, lainsäädäntöön ja tiedon säilyttämiseen ja arkistointiin liittyvät tarpeet huomioidaan.

Kansallisarkiston normi- ja informaatio-ohjausta kohdennetaan jatkossa erityisesti arkistointiin.

Monimuotoisen sähköisessä muodossa olevan tiedon säilyvyyden, käytettävyyden ja arkistoinnin varmistaminen on jatkuvaa toimintaa, jossa hyödynnetään kulloinkin tarvittavia tiedonhallinnan keinoja. Julkishallinnon toimijoiden tulee huomioida tämä oman tiedonhallintansa suunnittelussa. Arkistoinnin edellytykset varmistava asiakirjojen ylläpito kestävässä tietorakenteissa ja formaateissa tukee tiedonhallintaa tiedon elinkaaren kaikissa vaiheissa. Kansallisarkisto tarjoaa ohjeistusta, neuvontaa ja koulutusta arkistoinnin suunnitteluun ja hallintaan sekä säilyvyyden varmistamiseen ja analogisten asiakirjojen digitointiin.

Tiedostomuotoja koskevia ohjeita ja tietoa Kansallisarkistoon vastaanotettavista tiedostomuodoista päivitetään teknisen kehityksen ja digitaalisen aineiston vastaanotosta ja säilyttämisestä saatujen kokemusten perusteella. Tiedostojen säilyminen teknisesti ja tietosisällöltään eheinä on pyrittävä varmistamaan koko arkistoitavien asiakirjojen elinkaaren ajan. Arkistointia varten ei ole tarkoituksenmukaista tuottaa rutiininomaisia tiedostomuunnoksia. Tiedoston tallennusformaatin muuttamisessa laatuun ja laadunvalvontaan tulee tiedon teknisen eheyden ja tietosisällön säilymisen vuoksi kiinnittää aina erityistä huomiota.

Arkistointiin tähtäävä digitointi tulee tehdä Kansallisarkiston vaatimusten mukaisilla digitointikriteereillä ja sellaisella toteutusmallilla, jolla varmistetaan tietojen todistusvoimaisuus, käytettävyys ja säilyvyys sekä mahdollistetaan analogisten asiakirjojen hävittäminen. Lisäksi analogiselta säilytysmuodoltaan kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden asiakirjojen digitoinnissa on otettava huomioon, että digitointi ei heikennä analogisen muodon kulttuurihistoriallista arvoa.

Lisäksi on huomioitava, että tiedonhallintalain 19 § ei ole ehdoton vaan sähköiseen muotoon muuttamisesta ja säilyttämisestä voidaan poiketa, jos se on välttämätöntä turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelyä koskevien vaatimusten, muiden tietoturvasuoritusvaatimusten tai muun asiakirjan luonteeseen liittyvän välttämättömän syyn vuoksi. Poikkeamista lainkohdan vaatimuksesta on tulkittava suppeasti ja sen tulee perustua välttämättömiin syihin. Kukin toimija arvioi, mitkä ovat niitä välttämättömistä syistä, joiden perusteella vaatimuksista voidaan poiketa.

Määräys koskee myös siirtovelvollisten viranomaisten poikkeuksen piiriin luettuja asiakirjoja viimeistään siinä vaiheessa, kun ne siirretään Kansallisarkistoon arkistoitaviksi. Tavoitteena on, että turvallisuusluokitellut arkistoitavat asiakirjat siirretään Kansallisarkistoon siinä vaiheessa, kun turvallisuusluokitukselle ei ole enää perustetta.

Kansallisarkisto katsoo, että vaatimuksista poikkeaminen on perusteltua arkistoinnin näkökulmasta silloin, jos sähköiseen muotoon muuttaminen vaarantaa analogisen säilytysmuodon kulttuurihistoriallisen arvon.

Tavoitteet

Arkistoitavien asiakirjojen sähköinen muoto edistää niiden parempaa saatavuutta, hyödynnettävyyttä ja käytettävyyttä ajasta ja paikasta riippumatta. Syntysähköisillä asiakirjoilla ja analogisten asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisella mahdollistetaan tiedonhallinnan prosessien ja menetelmien uudistamista, vapautetaan viranomaisia paperiarkistoista ja nopeutetaan viranomaisten siirtymistä täysin sähköiseen toimintaympäristöön sekä säästetään arkistojen tilakustannuksissa viranomaisissa ja Kansallisarkistossa.

Digitalisaation tavoitteet on vahvistettu Kansallisarkiston strategiassa 2025, ja ne sisältyivät myös edelliseen vuonna 2016 voimaan tulleeseen strategiaan. Strategisia tavoitteita tukee myös arvonmääritys- ja seulontapolitiikka (KA/12247/07.01.01.03.00/2019), jossa kuvataan arvonmäärityksen ja seulonnan tavoitteet, menetelmät sekä kriteerit, joiden mukaisesti arkistoitavat asiakirjat määräytyvät. 1.6.2021 voimaan tulleen siirtomääräyksen (KA/26492/03.99/2020) mukaan arkistoitavat asiakirjat siirretään Kansallisarkistoon sähköisessä muodossa, ellei Kansallisarkisto ole toisin määrännyt arkistolain nojalla.

Digitalisaatiota ovat jouduttaneet Valtioneuvoston vuoden 2017 periaatepäätös tietoaaineistojen digitoinnista ja arkistoinnista vain sähköisenä sekä samana vuonna voimaan tullut arkistolain muutos, jonka perusteella on mahdollista muuttaa analogisessa muodossa olevat asiakirjat sähköiseen muotoon ja hävittää alkuperäiset analogiset kappaleet eli ilmentymät, jos tämä voidaan tehdä vaarantamatta asiakirjojen säilymistä, eheyttä, autenttisuutta, kulttuurihistoriallista arvoa tai oikeudellista todistusvoimaa. Valtioneuvoston vuoden 2017 periaatepäätös ei enää ole voimassa, mutta digitoinnin laajentaminen koskemaan kaikkia viranomaisten hallussa olevia arkistoitavia asiakirjoja tukee nykyisen hallitusohjelman linjasta digitaalisista palveluista. Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan julkiset palvelut ovat kansalaisten ja yritysten saatavilla digitaalisina vuonna 2023.

Arvio määräyksen vaikutuksista

Määräys tulee voimaan 1.1.2022. Sitä sovelletaan tuosta ajankohdasta alkaen muodostuviin asiakirjoihin. Se ei tule voimaan takautuvasti esimerkiksi niiden asianhallinnan asioiden osalta, joiden asiankäsittely on päättynyt. Mainittu ajankohta on myös lain julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 19 §:ää koskevan siirtymäajan ajankohta. Lainkohta koskee pysyvästi säilytettävien ja arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaaineistojen saattamista sähköiseen muotoon. Vaatimuksesta voidaan poiketa, mutta lainkohdan perusteella hallinnon keskeiset prosessit sähköistyvät, kuten ne ovat jo tähänkin asti merkittävästi määrin tehneet. Suuri osa tietojen käsittelystä ja asioinnista on jo alkuperältään sähköistä. Määräyksellä halutaan vahvistaa sähköisen käsittelyn menettelytapoja ja hallinnon sähköisiä prosesseja. Kansallisarkiston siirtomääräys edellyttää sähköistä arkistointia. Kansallisarkisto ohjeistaa arkistolain perusteella pysyvästi säilytettäväksi määrättyjen tietoaaineistojen käsittelyä toimivaltansa puitteissa. Määräyksellä varmistetaan, että syntysähköistä asiakirjaa ei aiempien määräysten perusteella tulosteta paperille arkistoitavaksi.

Sähköinen muoto mahdollistaa asiakirjojen laaja-alaisen ja tasapuolisen käytön, kun niiden käyttö ei ole sidottu tiettyyn maantieteelliseen sijaintiin tai käyttöajankohtaan. Digitalisoinnin seurauksena toimintatavat uudistuvat ja tehostuvat, mutta muutosten myötä vaaditaan myös resursseja osaamisen kehittämiseen digitaalisessa toimintaympäristössä, kuten digitaalisen aineiston säilyvyyden varmistamiseen. Pidemmällä aikavälillä paperisten asiakirjojen käsittelystä luopumisesta arvioidaan syntyvän säästöjä niin tiedon käsittely- kuin säilytyskustannuksissa.

Sähköiseen muotoon muuttaminen edellyttää viranomaisilta digitointiin sopivia resursseja ja laitteita, mutta lähes kaikilta määräyksen soveltamisen piirissä olevilta toimijoilta edellytetään panostuksia sähköiseen muotoon muuttamiseen jo tiedonhallintalain 19 §:nkin perusteella. Tiedonhallintalain perusteella tehtävä digitointi voi poiketa toimijan tarpeista johtuen arkistointiin tähtäävästä digitoinnista. Digitoinnin kustannukset riippuvat hyvin merkittävästi digitoitavan aineiston laadusta, kuten aineistotyypistä, koosta ja kunnosta.

Perustelut

1 §

Määräyksen tarkoitus

Määräyksessä määrätään arkistoitavien asiakirjojen muodosta, joka on pääsääntöisesti sähköinen.

2 §

Määritelmät

Arkistoitavilla asiakirjoilla tarkoitetaan lailla arkistoitaviksi säädettyjä tai arkistolain 8 §:n 3 momentin nojalla pysyvään säilytykseen määrättyjä asiakirjoja tai niihin sisältyviä tietoja. Arkistoalan, tiedonhallinnan sekä tietosuojan käsitteistö on ollut muutoksen alla. Pysyvä säilyttäminen muualla lainsäädännössä kuin arkistolaissa on nykyisin tulkittu tarkoittavan sitä, ettei säilytysvaihe koskaan päättyisi. Laeissa on säädetty arkistoinnista joiltain osin, mutta pääasiassa arkistointi perustuu Kansallisarkiston seulontapäätöksiin. Tiedonhallintalain mukaan tietosuojalainsäädäntöön perustuen tietojen säilytysvaiheen päättyessä tiedot voidaan arkistoida.

3 §

Soveltamisala

Tätä määräystä sovelletaan arkistolain 1 §:ssä tarkoitettuihin arkistonmuodostajiin lukuun ottamatta tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä. Tiedonhallintalain 19, 20, 26 ja 27 §:ää ei sovelleta tuomioistuinten eikä valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien lainkäyttöön. Tuomioistuimissa on menossa siirtymä asiakirjojen sähköiseen tiedonhallintaan ja arkistointiin, jonka Kansallisarkisto on erikseen määrännyt ja ohjeistanut.

Määräys koskee asiakirjojen arkistoinnissa käytettävää muotoa. Määräys koskee 1.1.2022 alkaen muodostuvia arkistoitavia asiakirjoja. Voimaantuloajankohta on sama kuin tiedonhallintalain 19 § sähköiseen muotoon muuttamisen siirtymäajan päätösjankohta.

Määräys ei koske asiakirjojen säilytysvaihetta, kuten esimerkiksi asian käsittelyn vaihetta viranomaisissa, josta säädetään tiedonhallintalain 21 §:ssä.

4 §

Arkistoitavien asiakirjojen muoto

Kaikki 1.1.2022 alkaen muodostuvat asiakirjat arkistoidaan yksinomaan sähköisessä muodossa, lukuun ottamatta niitä asiakirjoja, joita ei saa hävittää arkistolain 14 a §:n nojalla annetun määräyksen perusteella.

Kansallisarkisto antaa asiakirjojen arkistointitavasta tarkemmat määräykset. Tarkemmilla määräyksillä viitataan erityisesti arkistolain 11 §:n ja asiointilain 21 § mukaiseen määräysvaltaan sähköisen arkistoinnin teknisistä toteuttamistavoista. Tämä käsittää esimerkiksi arkistointiin soveltuvat sähköiset

tiedostomuodot, sähköisen arkistoinnin edellyttämät metatiedot ja digitointivaatimukset⁷. Määrityksiä voidaan antaa myös analogisten asiakirjojen arkistoinnista.

Kansallisarkisto on seulontapäätösten yhteydessä määrännyt 14 a §:n nojalla asiakirjoista, joita ei saa hävittää analogisessa muodossa. Päätökset ovat koskeneet ennen 1.1.2022 muodostuneita asiakirjoja. Näissä tapauksissa asiakirjat on määrätty arkistoitavaksi sekä analogisessa että sähköisessä muodossa. Jatkossa 1.1.2022 alkaen muodostuneille analogisille asiakirjoille ei haeta säilytysmuotoa koskevaa seulontapäätöstä kuin poikkeustapauksissa, jos arkistonmuodostaja tai sitä edustava toimija tai vaihtoehtoisesti Kansallisarkisto on tunnistanut asiakirjoja, jotka on perusteltua arkistoida myös analogisessa muodossa.

Sähköiseen muotoon muutettujen analogisten asiakirjojen hävittäminen on arkistolain 14 a §:n nojalla sallittua, jos se voi tapahtua vaarantamatta asiakirjan tai siihen sisältyvän tiedon säilymistä, eheyttä ja autenttisuuden toteamista sekä heikentämättä asiakirjan kulttuurihistoriallista arvoa tai oikeudellista todistusvoimaa. Analogisten asiakirjojen digitoinnin jälkeinen hävittäminen on mahdollista, kun digitaalisten ilmentymien laatu, eheys, kattavuus, käytettävyys ja säilyvyys on varmistettu. Toimijat voivat hävittää analogiset asiakirjat valitsemana ajankohtana, kunhan edellä esille tuodut ehdot täyttyvät. Toimijoiden vastuulla on päättää hävittämisen edellytysten täyttymisestä ja toimeenpanosta.

Jos sähköiseen muotoon muuttaminen vaarantaa todistusvoimaisuuden tai analogisen säilytysmuodon kulttuurihistoriallisen arvon, arkistoidaan asiakirjat vain analogisessa muodossa, kunnes sähköiseen muotoon muuttaminen on mahdollista.

5 §

Voimaantulo ja voimassaoloaika

Tämä määräys tulee voimaan 1.1.2022 ja on voimassa toistaiseksi.

Tällä määräyksellä kumotaan arkistolain (831/1994) 8 § 3 momentin ja 11 §:n nojalla annetut määräykset, siltä osin kuin niissä on kyse asiakirjojen tai niihin sisältyvien tietojen pysyvästä säilyttämisestä muussa kuin sähköisessä muodossa, lukuun ottamatta arkistolain 14 a §:n nojalla annettuja määräyksiä. Annetuilla määräyksillä viitataan päätöksiin arkistoitavista (pysyvästi säilytettävistä) asiakirjatiedoista ja niiden säilytysmuodosta (seulontapäätös). Päätöksiin sisältyvää asiakirjojen arvonmääritystä eli pysyvään säilytykseen määrittämistä ei tällä määräyksellä kumota.

Tällä määräyksellä myös kumotaan arkistolain (831/1994) 8 § 3 momentin ja 11 §:n nojalla annetut seulontapäätösten määräykset pysyvästi säilytettävien sähköisten asiakirjojen tiedostomuodoista⁸.

Kansallisarkiston seulontapäätöksissä on annettu tarkempia määräyksiä pysyvästi säilytettävien asiakirjojen tiedostomuodoista. Näitä ovat esimerkiksi seuraavat määräykset:

⁷ Määräyksen antohetkellä voimassa olevat digitointivaatimukset: Kansallisarkiston vaatimukset hävittämiseen tähtäävään digitointiin (KA/3357/07.01.02.04.02/2019), Kansallisarkiston määräykset arkistoitavien erikoisaineistojen digitointiin (KA/15780/07.01.02.04.02/2020).

⁸ Digitaalisessa muodossa oleva aineisto muodostuu bittijonoista, joilla on aina jokin määrätty tiedostomuoto eli formaatti. Formaatin avulla tallennetut bitit muodostavat hyödynnettäviä kokonaisuuksia, esimerkiksi tekstidokumentteja, sähköposteja, valokuvia, äänitteitä, videoita ja rekistereitä.

- Pysyvästi säilytettävät sähköiset asiakirjatiedot on pystyttävä muuntamaan säilytyskelpoiseen muotoon niiden säilymisen ja käytettävyyden turvaamiseksi.
- Rekisteritiedot tulee säilyttää pysyvästi XML- tai muussa pitkäaikaissäilytyksen vaatimukset täyttävässä rakenteisessa muodossa ja asiakirjat PDF/A-muodossa.

Koska sähköisten asiakirjojen siirtojen aikaikkuna voi olla pitkä, seurantapäätöksen antohetkellä määrätyt arkistoitavien asiakirjojen tiedostomuodot eivät useinkaan ole enää siirron aikana valideja ja asiakirjoja voidaan todistusvoimaisina ottaa vastaan säilytys- ja arkistointijärjestelmään myös muissa Kansallisarkiston määrittelemissä tiedostomuodoissa.

Määräyksellä kumotaan myös Kansallisarkiston 1.1.2011 antama määräys pysyvästi säilytettävien asiakirjojen ja sähköisten tietoaineistojen korvaaminen mikrofilmillä (AL/13157/07.01.01.00/2010). Asiakirjojen muuttaminen mikrofilmimuotoon ei ole enää perusteltua asiakirjojen arkistoinnin ja sähköisen arkistoinnin tavoitteiden näkökulmasta.

Pysyvästi säilytettävien asiakirjojen tiedostomuodoista Kansallisarkisto on antanut ohjeet, joita päivitetään säännöllisesti.⁹

6 §

Siirtymäsäännökset

Määräystä noudatetaan 1.1.2022 viranomaisissa vireillä olevien asioiden, palvelujen ja tietokantojen rekisteritietojen osalta takautuvasti. Tämä tarkoittaa, että jos asia tai palvelu on vireillä 1.1.2022, ennen tätä ajankohtaa muodostuneet asian tai palvelun pysyvästi säilytettävät analogiset asiakirjat on digitoitava tai syntysähköiset arkistoitava yksinomaan sähköisessä muodossa. Kertyvien rekisteritietojen osalta määräyksen takautuva soveltaminen voi ulottua pidemmällekin ajalla riippuen, mistä alkaen rekisterin tiedot on seurantapäätöksessä määrätty pysyvään säilytykseen. Päivittyvän rekisterin pysyvästi säilytettäviin otostietoihin takautuvaa soveltamista ei voida ulottaa. Siirtymäsäännös ei tarkoita sitä, että esimerkiksi analogiset asiakasasiakirjat on heti digitoitava, vaan arkistoitavat asiakirjat voidaan digitoida vasta säilytysvaiheen päättymisen jälkeen.

⁹ Määräyksen antohetkellä voimassa oleva ohje *Vastaanotettavia tiedostomuotoja koskevat vaatimukset* 30.8.2021.