

Määräys arkistoitavien asiakirjojen muodosta

Määräyksen säädöserusta

Arkistolaki (831/1994) 11, 12 ja 14 a §:t sekä laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) 21 §

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. 12 §:n mukaan asiakirjoja on säilytettävä siten, että ne ovat turvassa tuhoutumiselta, vahingoittumiselta ja asiattomalta käytöltä.

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.

Asiointilain 21 §:n mukaan sähköinen asiakirja on arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan myöhemmin osoittaa. 2 momentin mukaan Kansallisarkisto voi antaa tarkempia määräyksiä 1 momentissa säädettyjen vaatimusten teknisistä toteuttamistavoista. Asiointilaki ei koske poliisitoimintaa ja esitutkintaa.

Määräyksen tausta

Kansallisarkisto määrää arkistolain 8.3 §:n nojalla, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi. Kansallisarkistolla ja sen edeltäjillä on ollut asiaan liittyvää päätös- ja määräysvaltaa jo vuosikymmeniä, lakiin kirjattuna vuoden 1939 arkistoasetuksesta lähtien. Määräysvallan antamisen tavoitteena on ollut lähtökohta, jonka mukaan 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. Päätösten perusteella asiakirjat on luokiteltu määräaikaaisesti ja pysyvästi säilytettäviin.

Kansallisarkisto määrää myös pysyvästi säilytettävien asiakirjojen säilytysmuodosta arkistolain pykälien 11 ja 14 a nojalla. Lisäksi Kansallisarkistolla on arkistolain 11 ja 12 §:ien perusteella määräysvaltaa siitä, miten asiakirjat säilyvät pysyvästi eheinä ja muuttumattomina. Edellä mainittujen pykälien 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 eli digitaalinen muoto, 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 sähköisen tiedonhallinnan ja asianhallinnan digitaalisissa palveluratkaisuissa ja tietojärjestelmissä tuotettuihin ja talteen otettaviin asiakirjoihin. Kyse on asianhallintajärjestelmistä tai vastaavista tietojärjestelmistä, joista asiakirjat on seulontapäätöksen velvoittamina tulostettu analogiseen muotoon (paperi tai mikrofili) pysyvää säilyttämistä varten. Sähke-määräysten voimaantulon myötä asianhallinnan tietoja koskevissa seulontapäätöksissä on mahdollistettu sähköinen arkistointi. Rekisterien ja tietokantojen tiedot on seulontapäätöksissä noin vuodesta 2010 alkaen määrätty pysyvään säilytykseen yksinomaan digitaalisessa muodossa niiden käytettävyyden turvaamiseksi. Määräyksen tavoitteena on, että kaikki syntysähköiset eli alkujaan digitaaliset sekä digitoidut asiakirjat arkistoidaan yksinomaan digitaalisessa 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).

Määräyksen valmistelu

Määräys on valmisteltu Kansallisarkistossa. Määräysluonnoksesta pyydettiin lausuntoja x-x.2021.

Lausuntopyyntö lähetettiin KENELLE (X MÄÄRÄ organisaatiota), ja lausuntoja annettiin yhteensä X kappaletta.

Määräyksen antaminen sai...

Lausunnoissa keskeisimmäksi...

Saatujen lausuntojen perusteella...

Keskeiset muutokset nykytilaan

1.1.2022 alkaen muodostuvat syntysähköiset 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. Arkistonmuodostaja tai sitä edustava toimija tunnistaa ja tarvittaessa esittää Kansallisarkiston päätettäväksi ne 1.1.2022 alkaen muodostuneet sähköiseen muotoon muutettavat asiakirjat, joiden analogisella säilytysmuodolla on kulttuurihistoriallista arvoa. 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.

Kansallisarkisto määrää edelleen myös 31.12.2021 mennessä muodostuneiden analogisten asiakirjojen säilytysmuodon kulttuurihistoriallisesta arvosta ja digitoinnin jälkeisestä säilytysmuodosta toimijan esityksestä. Kansallisarkisto antaa määräykset seulontaesitykseen sisällytetyille aineistokokonaisuuksille. Säilytysmuodosta määräämisen kohteena ovat pysyvästi säilytettävät analogiset asiakirjat, joita Kansallisarkisto ei ole aiemmin määrännyt pysyvään säilytykseen yksinomaan sähköisessä muodossa.

Toimija vastaa siitä, että arkistoitavan asiakirjan luotettavuus ja eheys varmistetaan. Analogisten asiakirjojen arkistointiin tähtäävä digitointi tulee tehdä Kansallisarkiston vaatimusten mukaisilla digitointikriteereillä ja sellaisella toteutusmallilla, jolla varmistetaan tietojen todistusvoimaisuus¹, käytettävyys ja säilyvyys sekä mahdollistetaan analogisten asiakirjojen hävittäminen. Analogiselta säilytysmuodoltaan kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden asiakirjojen digitointi on toteutettava siten, että se ei heikennä analogisen muodon kulttuurihistoriallista arvoa taikka todistusvoimaa.

Poikkeuksen sähköiseen arkistointivelvoitteeseen muodostavat arkistolain 14 a §:n nojalla annetut määräykset, joissa on määrätty asiakirjojen arkistoinnista analogisessa muodossa. Tällöin asiakirjat arkistoidaan sekä analogisessa että sähköisessä 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.

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. Määräys koskee myös poikkeuksen piiriin luettuja asiakirjoja viimeistään siinä vaiheessa, kun ne tulevat arkistoitaviksi.

Tavoitteet

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

¹ 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).

Digitalisaation tavoitteet on vahvistettu Kansallisarkiston strategiassa 2025, ja ne sisältyivät myös edelliseen vuonna 2016 voimaan tulleeseen strategiaan. Strategisia tavoitteita tukee myös arvonnääritys- ja seulontapolitiikka (KA/12247/07.01.01.03.00/2019), jossa kuvataan arvonnäärityksen ja seulonnan tavoitteet, menetelmät sekä kriteerit, joiden mukaisesti arkistoitavat asiakirjat määräytyvät.

Digitalisaatiota ovat jouduttaneet Valtioneuvoston vuoden 2017 periaatepäätös tietoaaineiston digitoinnista ja arkistoinnista vain sähköisenä sekä samana vuonna voimaan tullut arkistolain muutos, jonka perusteella on mahdollista muuttaa analogisessa muodossa olevat asiakirjat digitaaliseen 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 linjausta digitaalisista palveluista. Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan julkiset palvelut ovat kansalaisten ja yritysten saatavilla digitaalisina vuonna 2023.

Arvio määräyksen vaikutuksista

Määräys tulee voimaan 1.1.2022. Se ei tule voimaan takautuvasti, ja sitä sovelletaan tuosta ajankohdasta alkaen kertyviin asiakirjoihin. Mainittu ajankohta on myös lain julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 19 §:ää koskevan siirtymäajan ajankohta. Lainkohta koskee pysyvästi säilytettävien ja arkistoitavien aineistojen 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 asiointista on jo alkuperältään sähköistä.

Määräyksellä halutaan vahvistaa sähköisen käsittelyn menettelytapoja ja hallinnon sähköisiä prosesseja. Kansallisarkiston siirtomääräys edellyttää sähköistä arkistointia. Kansallisarkisto ohjeistaa sähköistä arkistointia 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 ja niihin liittyviä tietoja. Arkistoalan ja tiedonhallinnan käsitteistö on ollut muutoksen alla. Laeissa on säädetty arkistoinnista joiltain osin, mutta pääasiassa arkistointi perustuu Kansallisarkiston seulontapäätöksiin. Pysyvä säilyttäminen muualla lainsäädännössä kuin arkistolaissa on tulkittu tarkoittavan sitä, ettei säilytysvaihe koskaan päättyisi. Tiedonhallintalain mukaan tietosuojalainsäädäntöön perustuen tietojen säilytysvaiheen päättyessä tiedot voidaan arkistoida.

3 §

Soveltamisala

Tätä määräystä sovelletaan arkistolain 1 §:ssä tarkoitettuihin arkistonmuodostajiin, joiden asiakirjojen pysyvää säilyttämistä on määrätty arkistolain 8 § 3 momentin nojalla.

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 päätösajankohta.

Määräys koskee nimenomaan arkistoinnissa käytettävää muotoa. Tämä käsittää myös arkistointivaiheen aikaisen säilytyksen viranomaisissa. Määräys ei koske säilytysvaihetta tai esimerkiksi asian käsittelyn vaihetta viranomaisissa.

4 §

Arkistoitavien asiakirjojen muoto

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 määritykset. Tarkemmilla määrityksillä viitataan erityisesti asiointilain 21 § mukaiseen määräysvaltaan sähköisen arkistoinnin teknisistä toteuttamistavoista. Tämä käsittää esimerkiksi arkistointiin soveltuvat sähköiset tiedostomuodot ja sähköisen arkistoinnin edellyttämät metatiedot. Kansallisarkisto voi antaa myös muita ohjeita arkistoviranomaisena. Määrityksiä voidaan antaa myös analogisten asiakirjojen arkistoinnista.

Kansallisarkisto on seulontapäätösten yhteydessä määrännyt 14 a §:n mukaan 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.

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 kuuluvien 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).

Tällä määräyksellä myös kumotaan arkistolain (831/1994) 8 § 3 momentin ja 11 §:n nojalla annetut seulontapäätösten määräykset pysyvästi säilytettävien sähköisten asiakirjojen tiedostomuodoista eli formaateista².

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

- *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, seulontapäätöksen antohetkellä määrätyt arkistoitavien asiakirjojen formaattimääritykset, tiedostomuodot eivät useinkaan ole enää siirron aikana valideja ja asiakirjoja voidaan todistusvoimaisina ottaa vastaan säilytys- ja arkistointijärjestelmään myös natiivimuodossa.

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.

² 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.

6§**Siirtymäsäännökset**

Määräystä noudatetaan 1.1.2022 viranomaisissa vireillä olevien asioiden, palvelujen ja rekisteritietojen osalta takautuvasti. Tämä tarkoittaa, että jos asia tai palvelu on jo vireillä 1.1.2022, ennen tätä ajankohtaa kertyneet asian tai palvelun pysyvästi säilytettävät analogiset asiakirjat on muutettava sähköiseen muotoon ja syntysähköiset arkistoitava yksinomaan sähköisessä muodossa. Kertyvien rekisteritietojen osalta määräyksen takautuva soveltaminen voi ulottua pidemmällekin ajalla riippuen, mistä alkaen rekisterin tiedot on määrätty pysyvään säilytykseen. Päivityvän rekisterin pysyvästi säilytettäviin otostietoihin takautuvaa soveltamista ei voida ulottaa.

Pääjohtaja

Jussi Nuorteva

Tutkimusjohtaja

Päivi Happonen