



MÄÄRÄYS VALTION VIRANOMAISTEN ARKISTOITAVIEN ASIKIRJOJEN SIIRTÄMISESTÄ KANSALLISARKISTOON

KA/26492/03.99/2020

Määräyksen säädösperusta

Arkistolaki (831/1994) 11 § ja 14 §.

Määräyksen tausta

Kansallisarkistolle on säädetty arkistolaissa valtuudet antaa tarkempia määräyksiä Kansallisarkistoon siirrettävien arkistoitavien asiakirjojen säilytysmuodosta ja siirtämisestä.

Määräyksen valmistelu

Määräys on valmisteltu Kansallisarkistossa. Määräysluonnoksesta pyydetään lausuntoja 15.1.–29.1.2021.

Nykytila

Kansallisarkisto on ottanut vastaan sekä analogisessa muodossa arkistoitavia aineistoja sekä alkujaan digitaalisia aineistoja. Kansallisarkisto ottaa vastaan arkistoitavia asiakirjoja ja tietoaineistoja 1.1.2021 alkaen pääsääntöisesti yksinomaan digitaalisessa muodossa. Linjaus koskee valtion virastoja, laitoksia, tuomioistuimia ja muita valtion viranomaisia.

Paperimuodossa perinteiseen pysyvään säilytykseen siirrettävien asiakirjojen siirtoaikataulut on laadittu viranomaisten tarpeiden pohjalta. Lähtökohta on lisäksi ollut, että siirtäminen on sijoitettu ajankohtaan, kun aineistot ovat laatimisajankohdasta laskettuna saavuttaneet 40 vuoden iän. Siirtosyklin suunnittelun taustalla on ollut opetus- ja kulttuuriministeriön asetus Kansallisarkiston suoritteiden maksullisuudesta. Monet valtionhallinnon organisaatioiden muutokset ovat kuitenkin osaltaan aikatauluttaneet ja vaikuttaneet syntyneiden paperiarkistojen ennakoitua varhaisempiin siirtoihin.

Osana digitalisoitumisen edistämistä Kansallisarkisto laati ohjeen Kansallisarkiston arvottamisen kategoriat ja kriteerit analogisten asiakirjojen säilytysmuodosta päättämiseksi (KA/12247/07.01.01.03.00/2019). Kriteerien avulla määritetään ne aineistot, jotka arkistoidaan analogisessa muodossa kulttuurihistoriallisen arvon takia sekä ne aineistot, jotka voidaan digitoinnin jälkeen arkistoida yksinomaan digitaalisessa muodossa.

Nykyisin siirtovelvolliset viranomaiset voivat siirtää analogiset arkistoitavat asiakirjat massadigitoinnin palvelussa, jossa asiakirjat keskitetysti digitoidaan ja arkistoidaan yksinomaan digitaalisessa muodossa. Asiakirjojen analoginen säilytysmuoto hävitetään digitoinnin jälkeen. Kansallisarkisto vastaa massadigitoinnissa digitaaliseen muotoon muuttamisesta ja siitä aiheutuvista kustannuksista.

Massadigitoinnin palvelussa siirtosuunnittelun lähtökohtana on massadigitoinnin tiekartta, jossa on määritelty massadigitoinnin palveluun sisältyvät aineistot digitointiryhmittäin. Massadigitoinnin tiekartta on laadittu ja sitä päivitetään yhteistyössä sen piirissä olevien viranomaisten kanssa.

Yhteistyöllä Kansallisarkisto pyrkii varmistamaan viranomaisten tasapuolisen kohtelun siirtosuunnittelussa. Kansallisarkiston ja virastojen yhteistyötä koordinoi tiekarttaryhmä, jossa on edustus jokaiselta hallinnonalalta.

Massadigitoinnin tiekarttaan sisältyvien aineistojen ominaisuudet tarkentuvat siirrosta sopimisen yhteydessä Kansallisarkiston ja siirtävän viranomaisen välillä. Siirrettäväksi suunniteltuun aineistoon tutustutaan tarkemmin ja varmistetaan massadigitoinnin kriteerit täyttävä aineisto ja sen ulkopuolelle rajautuva aineisto.

Massadigitoinnin ulkopuolelle rajautuu aineisto, joka ei fyysisten tai muiden ominaisuuksien perusteella sovellu massadigitoitavaksi. Massadigitoinnin tavoitteena on analogisten aineistojen muuttaminen digitaaliseen muotoon laadukkaasti ja kustannustehokkaasti vaarantamatta aineistojen säilyvyyttä ja käytettävyyttä. Massadigitoinnin kriteerit on esitetty Kansallisarkiston kotisivuilla sekä massadigitoinnin siirto-oppaassa (Valtionhallinnon analogisten tietoaineistojen siirtäminen kansallisarkistoon, massadigitoinnin siirto-opas KA/5549/07.01.01.00/2020).

Massadigitoinnin palvelun ulkopuolelle rajattujen aineistojen, kuten analogiselta säilytysmuodoltaan kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden aineistojen, siirroista Kansallisarkistoon on sovittu tapauskohtaisesti erikseen Kansallisarkiston ja viranomaisen kesken.

Viranomainen voi siirtää digitaalisessa muodossa (syntysähköinen tai viranomaisen itse digitoima) olevan arkistoitavan aineiston Kansallisarkistoon sähköisen arkistoinnin palvelussa. Siirto edellyttää aina erikseen sopimista Kansallisarkiston kanssa. Palvelun tehtävänä on arkistoitavien digitaalisten aineistojen todistusvoimaisuuden, käytettävyyden ja eheyden varmistaminen, tietoturvallinen säilyttäminen sekä viranomaistoiminnan ja tutkimuksen tarpeiden huomiointi. Palveluun voidaan siirtää sekä julkisia että käyttörajoitettuja ja luottamuksellisia aineistoja.

Massadigitoinnin palvelu on yhteydessä sähköisen arkistoinnin palveluun, jonka kautta massadigitoinnissa digitoidut aineistot siirtyvät säilytettäväksi ja arkistoitavaksi osana asiakirjallista kulttuuriperintöä.

Keskeiset muutokset

Kansallisarkisto ottaa aineistoja vastaan vain sähköisessä muodossa, ellei vastaanotto muussa muodossa ole perusteltu.

Siirtomääräyksen vaikutukset kohdentuvat ensi sijassa massadigitoinnin ulkopuolelle jääviin analogisiin arkistoitaviin aineistoihin. Siirtävä viranomainen muuttaa ne digitaaliseen muotoon ja siirtää aineistot Kansallisarkistoon sähköisesti pois lukien analogiselta säilytysmuodoltaan kulttuurihistoriallisesti arvokkaat aineistot, jotka arkistoidaan analogisessa muodossa.

Lain julkisen hallinnon tiedonhallinnasta mukaan säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava viipymättä. Aiemmin noudatetulle 40 vuoden siirtosyklille ei enää ole perusteita.

Yleisperustelut

Arkistoitavien aineistojen digitointi edistää asiakirjatietojen parempaa saatavuutta ja käytettävyyttä ajasta ja paikasta riippumatta. Digitalisointi mahdollistaa tiedonhallinnan prosessien ja menetelmien uudistamista, vapauttaa valtion virastot paperiarkistoista ja nopeuttaa siten virastojen siirtymistä täysin

sähköiseen toimintaympäristöön sekä säästää arkistojen tilakustannuksissa virastoissa ja Kansallisarkistossa.

Digitalisoitumisen tavoitteet näkyvät Kansallisarkiston nykyisessä strategiassa, kuten myös edeltävässä vuonna 2016 voimaan tulleessa strategiassa, sekä arvonmääritys- ja seulontapolitiikassa (KA/12247/07.01.01.03.00/2019), jossa kuvataan arvonmäärityksen ja seulonnan tavoitteet, menetelmät sekä kriteerit, joiden mukaisesti arkistoitavat aineistot määräytyvät.

Digitalisoitumista ovat jouduttaneet Valtioneuvoston vuoden 2017 periaatepäätös aineiston 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. Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan julkiset palvelut ovat kansalaisten ja yritysten saatavilla digitaalisina vuonna 2023. Valtioneuvoston vuoden 2017 periaatepäätös ei enää ole voimassa, mutta digitoinnin laajentaminen koskemaan kaikkia valtion viranomaisten hallussa olevia arkistoitavia asiakirjoja tukee nykyisen hallitusohjelman linjausta digitaalisista palveluista.

Arkistolain 14 §:n mukaan siirtävä viranomainen vastaa aineiston siirtokuntoon saattamisen ja siirron kustannuksista. Kansallisarkisto määrää siirtotavan. Siirtokuntoon saattaminen ja viranomaisen velvollisuus vastata kustannuksista sisältää myös sähköiseen muotoon muuttamisen Kansallisarkiston vaatimusten mukaisesti. Kansallisarkisto voi määrätä, ettei se ota arkistoitavia aineistoja vastaan analogisessa muodossa, vaan viranomaisen tulee digitoida ne Kansallisarkiston vaatimusten mukaan osana siirtoa. Pykälän mukaan Kansallisarkistolla ei ole velvoitetta ottaa vastaan järjestämätöntä tai muutoin arkistoitavaksi sopimatonta aineistoa. Velvoite koskee analogisessa ja jo digitaalisessa muodossa olevaa aineistoa.

Arvio määräyksen vaikutuksista

Siirtomääräys velvoittaa viranomaisia digitoimaan analogisessa muodossa olevan arkistoitavan aineiston. Siirtokuntoon saattaminen ja vastuu kustannuksista koskettaa myös sähköiseen muotoon muuttamista. Massadigitoinnin ulkopuolelle jäävien analogisten aineistojen digitoinnin kustannusvastuut jakautuvat arkistoitavien aineistojen suhteessa kaikille hallinnonaloille.

Kansallisarkisto tukee arkistoaineistojen digitalisointia maksullisilla ja maksuttomilla palveluilla. Massadigitointiin soveltuvat aineistot muutetaan keskitetysti digitaaliseen muotoon massadigitoinnin tiekartan mukaisessa järjestyksessä ja pääosin erillisellä rahoituksella. Enemmistö vielä viranomaisen hallussa olevasta aineistosta on massadigitoinnin tiekartalla. Määrä tarkentuu siirtosuunnittelun edetessä ja aineistojen ominaisuuksien tarkentuessa. Massadigitoinnin ulkopuolelle jäävien aineistojen digitointia Kansallisarkisto tukee maksuttomalla ohjauksella sekä maksullisilla palveluilla.

Aineiston vastaanotto digitaalisessa muodossa mahdollistaa aineiston laaja-alaisen ja tasapuolisen käytön, kun aineiston käyttö ei ole sidottu tiettyyn maantieteelliseen sijaintiin tai käyttöajankohtaan. Digitalisoinnin seurauksena toimintatavat uudistuvat ja tehostuvat, mutta muutosten myötä vaaditaan myös resurssia osaamisen kehittämiseen digitaalisessa toimintaympäristössä.

Yksityiskohtaiset perustelut

1 Yleiset säännökset

1 §:ssä (Määräyksen tarkoitus) määritellään, että määräystä on tarkoitus soveltaa Kansallisarkistoon siirrettävien arkistoitavien asiakirjojen siirtämiseen ja säilytysmuodosta määräämiseen. Arkistoinnilla tarkoitetaan tässä yhteydessä arkistolain mukaista pysyvää säilyttämistä.

2 §:ssä (Määritelmät) määritellään, mitä tarkoitetaan arkistoitavilla asiakirjoilla. Arkistoitavilla asiakirjoilla tarkoitetaan lailla arkistoitavien ja arkistolain 8 §:n 3 momentin nojalla pysyvään säilytykseen määrättyjä asiakirjoja, joista Kansallisarkisto määrää.

3 §:ssä (Soveltamisala) määritellään, miten määräystä on tarkoitus soveltaa arkistolain 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen arkistonmuodostajien arkistoitavien asiakirjojen siirtämiseen Kansallisarkistoon.

Määräystä ei sovelleta julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 18 §:ssä säädettyihin turvallisuusluokiteltuihin asiakirjoihin. Näille asiakirjoille asetettuja vaatimuksia ei voi tällä hetkellä toteuttaa Kansallisarkiston asiakirjallisen kulttuuriperinnön arkistointiin ja käytettäväksi antamiseen suunnitelluissa järjestelmissä. Tavoitteena on, että turvallisuusluokiteltavat asiakirjat siirretään Kansallisarkistoon siinä vaiheessa, kun turvallisuusluokitukselle ei ole enää perustetta.

2 Siirtojen toteuttaminen

4 §:ssä (Siirrettävät asiakirjat) määritellään siirrettävät asiakirjat. Siirrettävät asiakirjat ovat lailla arkistoitavaksi säädettyjä tai arkistolain 8 §:n 3 momentin nojalla arkistoitavaksi määrättyjä asiakirjoja, jotka siirretään Kansallisarkistoon arkistoitavaksi.

Viranomaisen on varmistettava, että siirrettävälle aineistolle on tehty arvonmääritys. Ennen siirtoa siirtävä viranomainen hakee tarvittaessa Kansallisarkistolta ajantasaisen päätöksen arkistoitavista (arkistolain mukainen pysyvä säilytys) asiakirjatiedoista ja niiden säilytysmuodosta.

Viranomaiset määrittelevät, missä vaiheessa säilytysvaihe päättyy ja milloin arkistointivaihe alkaa.

Siirrettävistä asiakirjoista muodostettavan siirtokokonaisuuden määrittelystä sopivat Kansallisarkisto ja siirtävä viranomainen yhdessä siirtosuunnittelussa ja lisäksi noudatetaan mitä sanotaan siirto-ohjeessa.

5 §:ssä (Siirrettävien asiakirjojen muoto) määritellään arkistoitavien asiakirjojen siirtämisestä Kansallisarkistoon sähköisessä muodossa.

Arkistoitavat asiakirjat siirretään Kansallisarkistoon sähköisessä muodossa. Kansallisarkisto antaa arkistoitavan sähköisen asiakirjan tiedostomuodoista, siirtorakenteesta ja vaadittavista metatiedoista tarkemmat määritykset.

Analogiset asiakirjat muutetaan digitaaliseen muotoon, ja syntysähköiset asiakirjat siirretään sähköisenä.

Sähköiseen muotoon muutetut arkistoitavat asiakirjat siirretään Kansallisarkistoon alkuperäisessä muodossa, jos Kansallisarkisto on määrännyt asiakirjat arkistolain 11 ja 14 a §:ien nojalla arkistoitavaksi myös alkuperäisessä analogisessa muodossa.

Viranomaisen on varmistettava, että siirrettävälle aineistolle on annettu päätös säilytysmuodosta. Analogisen aineiston osalta on arvioitu analogisen säilytysmuodon kulttuurihistoriallista arvoa osana säilytysmuodosta päättämistä. Ennen siirtoa siirtävä viranomainen hakee tarvittaessa Kansallisarkistolta ajantasaisen päätöksen arkistoitavista (arkistolain mukainen pysyvä säilytys) asiakirjatiedoista ja niiden säilytysmuodosta.

Analogiselta säilytysmuodoltaan kulttuurihistoriallisesti arvokasta aineistoa otetaan vastaan analogisen muodon lisäksi myös digitaalisena.

6 §:ssä (Siirtävän viranomaisen vastuut ja velvollisuudet) määritellään siirtävän viranomaisen vastuut ja velvollisuudet.

Viranomaisen tulee noudattaa siirtoprosessin kaikissa vaiheissa Kansallisarkiston ajantasaista siirto-ohjeistusta, ja siirrettävän aineiston tulee olla Kansallisarkiston vaatimassa siirtokunnossa. Lisäksi viranomaisen tulee noudattaa Kansallisarkiston ohjeistusta ja vaatimuksia digitaaliseen muotoon muuttamisesta.

1) Kansallisarkistoon siirretään vain arkistoitavia asiakirjoja.

Viranomaisen on varmistettava, että siirrettävällä aineistolla on ajantasaiset päätökset, joissa määrätään asiakirjatietojen arkistoinnista (arkistolain mukainen pysyvä säilytys) sekä analogisen säilytysmuodon kulttuurihistoriallisesta arvosta ja digitoinnin jälkeisestä säilytysmuodosta, jos kyseessä on viranomaisen hallussa oleva analoginen aineisto.

Arkistoitavaksi määrätty aineistot voidaan siirtää niiden ollessa säilytysvaiheessa, jos siirtävä viranomainen ja Kansallisarkisto näin yhdessä sopivat. Pääsääntöisesti siirtävä viranomainen vastaa aineiston käyttöön antamisesta.

Siitä, milloin siirrettävien tietoaineistojen säilyttäminen, tiedon antaminen ja tietopalvelu on maksullista, säädetään Kansallisarkiston suoritteiden maksullisuudesta annetussa opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa (1275/2020).

2) Kansallisarkistoon siirrettävistä asiakirjoista laaditaan ja siirretään asiakirjan todistusvoimaisuutta, alkuperäisyyttä ja eheyttä todentavat metatiedot.

Metatiedot ovat asiakirjojen ja asiakirjallisen tiedon kontekstia, sisältöä ja rakennetta sekä niiden hallintaa ja käsittelyä koko elinkaaren ajan kuvaavaa tietoa. Esimerkiksi digitoinnin yhteydessä muodostuu vaatimusmäärittelyn mukaisia metatietoja, jotka dokumentoivat digitoititapahtuman. Metatiedot helpottavat aineiston hakua, paikallistamista, tunnistamista ja säilyttämistä sähköisessä muodossa. Niillä on tärkeä merkitys myös tiedon todistusvoimaisuuden varmistamisessa.

Asiakirjojen siirron yhteydessä Kansallisarkistolle siirretään asiakirjoja koskevat luettelointi- ja rekisteröintitiedot tai muut asiakirjoja kuvailevat metatiedot.

Luetteloinnilla tarkoitetaan asiakirjojen luettelointi- ja kuvailutietojen laadintaa, jonka yhteydessä muodostuvat asiakirjoja kuvaavat metatiedot, jotka ovat keskeinen edellytys Kansallisarkistoon siirrettyjen aineistojen käytettävyydelle.

Rekisteröintitiedoilla tarkoitetaan asiarekisterin tietoja, johon rekisteröidään asiaa, asiankäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot. Rekisteröintiä on viranomaisten käsittelemien asioiden ja niihin liittyvien asiakirjojen/asiakirjatietojen sekä näiden käsittelyvaiheiden merkitseminen rekisteriin tai diaariin.

Arkistolain 16 §:n nojalla Kansallisarkisto on antanut viranomaisille määräyksiä asiakirjojen rekisteröinnistä ja luetteloinnista. Tämän perusteella viranomaiset ovat tuottaneet tätä aineistoa. Asiakirjoista ja niihin kuuluvista metatiedoista syntyy siirrettävä kokonaisuus.

- 3) Siirtävä viranomainen vastaa asiakirjojen siirrosta, johon tarvittaessa sisältyy sähköiseen muotoon muuttaminen. Alkuperäiskappaleiden mahdollinen hävittäminen digitoinnin jälkeen on viranomaisen vastuulla.

7 §:ssä (Menettelytavat erityistilanteissa) määritellään menettelytavoista erityistilanteissa.

Jos arkistolain 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun arkistonmuodostajan toiminta tai tehtävä on päättynyt, eivätkä arkistonmuodostajan tehtävään liittyvät asiakirjat ole siirtyneet toiselle arkistonmuodostajalle, tulee arkistoitavat asiakirjat siirtää Kansallisarkistoon.

Jos arkistonmuodostajan hallussa on arkistolain 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun toisen arkistonmuodostajan arkistoitavia asiakirjoja, on asiakirjat siirrettävä Kansallisarkistoon sen jälkeen, kun asiakirjojen säilytysaika on päättynyt. Se viranomainen, jonka hallussa asiakirjat ovat, vastaa siirrosta.

Arkistonmuodostajan toiminnan tai tehtävän päättyessä on suunniteltava etukäteen myös arkistonmuodostajan hallussa olevien asiakirjojen käsittely tehtävän päättymisen jälkeen. Jos tätä ei ole selvitetty, vastuu asiakirjoista siirtyy arkistonmuodostajalle, jonka hallussa toimintansa päättäneen arkistonmuodostajan asiakirjat ovat. Viime kädessä vastuu asiakirjoista on toimintaa ohjaavalla viranomaisella.

Määräyksen aikataulu

Määräys tulee voimaan x.x.2021. Määräyksen voimaantullessa keskeneräiset siirrot toteutetaan erikseen sovittavalla tavalla aineisto- tai viranomaiskohtaisesti.

Määräyksellä kumotaan Kansallisarkiston määräys Viranomaisten pysyvästi säilytettävien analogisten asiakirjojen luovuttaminen arkistolaitokseen, 10.10.2012 (AL/22704/07.01.01.00/2011).

Määräyksestä viestiminen

Määräyksen valmistelusta on tiedotettu Kansallisarkiston internet-sivuilla. Valmis määräys julkaistaan Kansallisarkiston kotisivulle/internet-sivuilla, Finlex.fi-verkkopalvelussa ja viranomaisille kohdistetuissa tiedotustilaisuuksissa.