



RIKSARKIVET

Promemoria

xx.xx.2023

KA/15927/28.02.01/2023

Bevarandeformen för handlingar som ska förvaras varaktigt inom den offentliga förvaltningen och den analoga bevarandeformens kulturhistoriska värde

Med handlingar som ska förvaras varaktigt avses i arkivlagen (831/1994) handlingar och informationsmaterial som arkiveras efter förvaringstidens utgång på basis av bestämmelse som anges i lag eller beslut som meddelats med stöd av lag.

Bakgrund till beslutet och beslutets mål

Målet med beslutet är att göra det möjligt att i största möjliga utsträckning arkivera handlingar som bildats före 1.1.2022 och som ska förvaras varaktigt endast i elektronisk form. Beslutet gäller analoga handlingar och retroaktivt digitaliserade handlingar. Aktörerna kan tillämpa Riksarkivets allmänna gallringsbeslut (15927/28.02.01/2023) som sådant och behöver inte lämna separata gallringsframställningar gällande bevarandeformen till Riksarkivet utom i undantagsfall. Målet med beslutet är också att minska de administrativa förfarandena vid digitaliseringen av material eller vid planeringen av digitaliseringen då aktörerna inte längre behöver ansöka om beslutet hos Riksarkivet efter det att de själva har bedömt materialets kulturhistoriska värde.

Riksarkivet har förordnat (KA/15906/07.01.01.00/2021)¹ de arkivbildare (med undantag av domstolarna) som avses i 1 § 1–6 punkterna i arkivlagen att varaktigt förvara handlingar som bildats och som bildas från och med 1.1.2022 uteslutande i elektronisk form. I föreskriften konstateras att Riksarkivet bestämmer separat om de handlingar som bildats före 1.1.2022. Riksarkivet har på sin webbplats anvisat aktörerna att lämna gallringsframställningar om bevarandeformen för varje material- och arkivbildarhelhet.

Riksarkivet har sedan 2018 meddelat beslut om bevarandeformen för handlingar, i vilka det kulturhistoriska värdet för den analoga bevarandeformen har bedömts. Antalet beslut som meddelats är 76. Den totala mängden material som besluten berör är 37 541 hyllmeter, varav 4 785 hyllmeter utgör material vars analoga bevarandeform anses vara kulturhistoriskt värdefullt. Enligt nuvarande uppskattningar beräknas statsförvaltningens organisationer inte ha så mycket kulturhistoriskt värdefullt

¹ Riksarkivets föreskrift 22.12.2021 om formen för de handlingar som ska arkiveras (KA/15906/07.01.01.00/2021).



RIKSARKIVET

material längre i sin besittning. Undantagen är vissa aktörer, till exempel Lantmäteriverket och Museiverket.

Riksarkivet anser att aktörerna för närvarande har tillräcklig kompetens och förmåga att både bedöma och besluta om bevarandeformen för handlingar och det kulturhistoriska värdet för den analoga bevarandeformen. Det allmänna beslutet är avsett att gälla alla arkivbildare som avses i 1 § 1 mom. 1–6 punkterna i arkivlagen (831/1994). Riksarkivets behörighet grundar sig på 8 § 3 mom. arkivlagen. Målet är att fatta ett beslut senast x.x.2023. Målen för det allmänna beslutet om bevarandeformen överensstämmer med målen för reformen av arkivlagstiftning. Undervisnings- och kulturministeriet har som mål att i regeringens förslag till arkiveringslag lindra och harmonisera regleringen av arkiveringsformen för de handlingar som ska arkiveras. Målet är att handlingar som ska arkiveras enbart förvaras i elektronisk form, om handlingens analoga form saknar kulturhistoriskt värde.

Bakgrund till analog och digital arkivering

Handlingar som ska arkiveras och som tillkommit i verksamhet inom den offentliga förvaltningen har i regel förvarats i analog form fram till de senaste åren. Förvaring av handlingar i analog form har grundat sig på gallringsbeslut som meddelats av Riksarkivets föregångare arkiverket.

I och med de nya SÄHKE-normerna (SÄHKE1 och SÄHKE2) från och med senare hälften av 2000-talet har arkiverket kunnat bestämma att digital dokumentinformation från vissa aktörer som övergått till elektronisk ärendehantering ska arkiveras elektroniskt. Trots detta var analog förvaring det huvudsakliga arkiveringssättet fram till början av 2010-talet. Som ett resultat av detta tillvägagångssätt har aktörer inom den offentliga förvaltningen fortfarande kvar en stor mängd analogt material: till exempel uppskattas statsförvaltningen ha över 160 hyllkilometer material som ska arkiveras. Samma handlingar finns ofta också i digital form.

Arkiverket ändrade målet för förvaringen av dokumentinformation inom den offentliga förvaltningen i sin gallringsstrategi år 2012, där utgångspunkten är att handlingar som ska arkiveras (förvaras varaktigt) enbart ska förvaras i digital form alltid när det är möjligt. Dessutom har Riksarkivet i sin strategi som sträcker sig till 2025 och i sitt dokument bevarande- och gallringspolicy (KA/12247/07.01.01.03.00/2019) från 2020 vidare fastställt målsättningen att främja den offentliga förvaltningens elektroniska arkivering.

Beredning av beslut

Riksarkivets verksamhet för informationsstyrning och bevarandeanalys har ansvarat för beredningen av beslutet. Riksarkivets generaldirektör har meddelat beslutet efter föredragning av Riksarkivets verksamhet för informationsstyrning och bevarandeanalys.



RIKSARKIVET

Om utkastet till beslut och dess promemoria begärdes utlåtanden xx.xx–xx.xx.2023. Begäran om utlåtande sändes till statliga myndigheter, kommuner, samkommuner och offentligrättsliga institutioner (xxx organisationer). Totalt x utlåtanden gavs, varav x svarande inte hade något att kommentera. Centrala statsförvaltningens myndigheter och de största städerna och kommunerna gav utlåtanden.

På basis av de utlåtanden som inkommit har utkastet till beslut, motiveringen och bilagorna preciserats på följande sätt:

Tidigare beslut och föreskrifter om gallring i samband med detta beslut

Riksarkivet och dess föregångare arkiverket har i flera allmänna beslut om kommunala handlingar, och i de organisationsspecifika gallringsbeslut inom den offentliga förvaltningen fastställt bevarandeformen för analoga handlingar.

Enligt Riksarkivets föreskrift 18.5.2021 (KA/26492/03.99/2020)² om överföring av statliga myndigheters handlingar som ska arkiveras överförs de handlingar som arkiveras till Riksarkivet i elektronisk form, om inte Riksarkivet bestämmer något annat. Riksarkivet har med stöd av ovannämnda överföringsföreskrift meddelat närmare definitioner för filformaten, överföringsstrukturen och de metadata som krävs för handlingar som ska arkiveras elektroniskt. Överföringsföreskriften har främst hänfört sig till omvandling till elektronisk form av de handlingar som inte omfattas av massdigitaliseringen och särskilt handlingar som fortfarande innehas av myndigheterna. Vissa myndigheter har själv digitaliserat dessa handlingar.

Enligt Riksarkivets beslut 22.12.2021 (KA/15906/07.01.01.00/2021)³ ska de handlingar som ska arkiveras och som från och med den 1 januari 2022 tillkommit hos offentliga aktörer arkiveras uteslutande i elektronisk form, om inte annat föreskrivs. För dessa handlingar ansöks inget separat gallringsbeslut som möjliggör elektronisk arkivering, utan det möjliggörs av ovan nämnda föreskrift. Från och med den 1.1.2022 har analoga handlingar som tillkommer i princip inget kulturhistoriskt värde i analog form, eftersom handlingar i stor utsträckning är pappersutskrifter av olika slag. I undantagsfall identifierar och framför arkivbildaren eller en aktör som företräder denne för beslut av Riksarkivet vid behov de handlingar som tillkommer från och med 1.1.2022, vars analoga bevarandeform har kulturhistoriskt värde och som vid sidan av den elektroniska formen ska arkiveras även i analog form.

Hittills har det ankommit på Riksarkivet att i beslut om bevarandeformen separat bedöma de digitaliserade handlingarnas bevarande uteslutande i elektronisk form samt huruvida de kan tas emot i elektronisk form. Föreskriften om formen för de handlingar som ska arkiveras

² Riksarkivets föreskrift 18.5.2021 Föreskrift om överföring av statliga myndigheters handlingar som ska arkiveras (KA/26492/03.99/2020).

³ Riksarkivets föreskrift 22.12.2021 Föreskrift om formen av de handlingar som ska arkiveras (KA/15906/07.01.01.00/2021).



RIKSARKIVET

(KA/15906/07.01.01.00/2021)⁴ har bidragit till att underlätta beslutsförfarandet med avseende på de handlingar tillkommer från och med 1.1.2022. Det allmänna gallringsbeslut som nu meddelas (KA/15927/28.02.01/2023) kommer att avsevärt förenkla de administrativa förfarandena för handlingar som bildats före 1.1.2022. Planeringen av digitaliseringen och digitaliseringen underlättas när arkivbildarna själva bedömer handlingarnas kulturhistoriska värde för alla handlingar, med undantag av dem som Riksarkivet redan tidigare före detta beslut har gett kulturhistoriskt värde. Arkivbildare kan också under vissa ramvillkor ersätta analoga handlingar med digitala handlingar utan att lämna en gallringframställan till Riksarkivet.

Bedömningen av det kulturhistoriska värdet för analoga handlingar som ska förvaras varaktigt

Riksarkivet har i sina gallringsbeslut fastställt bevarandeformen för analoga handlingar och deras kulturhistoriska värde. Riksarkivets behörighet att besluta om bevarandeformen för analoga handlingar som ska arkiveras (förvaras varaktigt) efter att de digitaliserats grundar sig i dag på 8, 11 och 14 a § i arkivlagen.

Enligt de beslut om bevarandeformen som Riksarkivet meddelat är det tillåtet att med stöd av 14 a § i arkivlagen förstöra analoga handlingar efter digitaliseringen om detta har kunnat ske utan att bevarandet av integriteten för eller konstaterandet av autenticiteten av handlingen eller av uppgifterna i den äventyras och utan att handlingens kulturhistoriska värde eller juridiska bevisvärde minskar. Det är möjligt att förstöra ovan nämnda analoga uttryck eller ersätta dem med befintlig motsvarande elektroniska dokumentinformation efter att de digitaliserats om kvaliteten, användbarheten, beständigheten och tillgängligheten samt beviskraften hos de digitala uttrycken har säkerställts.

Handlingar med kulturhistoriskt värde arkiveras trots att de digitaliseras även i analog form. Bedömningen av det kulturhistoriska värdet har gjorts på grundval av de kriterier som Riksarkivet upprättat.⁵ Dessa kriterier och meddelade gallringsbeslut har inte tagit ställning till huruvida handlingarna kan digitaliseras. Om de analoga handlingarna inte kan digitaliseras på lämpligt sätt, ska de arkiveras i analog form, även om deras analoga form saknar kulturhistoriskt värde. I sådana fall ska det analoga uttrycket säkerställa att dokumentinformationen är beständig, autentisk och beviskraftig. Om det är möjligt att i ett senare skede digitalisera denna typ av material, kan det analoga uttrycket förstöras och dokumentinformationen arkiveras enbart i digital form.

⁴ Riksarkivets föreskrift 22.12.2021 Föreskrift om formen av de handlingar som ska arkiveras (KA/15906/07.01.01.00/2021).

⁵ Separat bilaga till bevarande- och gallringspolicyn (KA/12247/07.01.01.03.00/2019), Riksarkivets bedömningskategorier och bedömningskriterier vid beslut om analoga handlingars bevarandeformat 20.11.2020.



RIKSARKIVET

Enligt det nuvarande beslutsförfarandet har aktörerna inom den offentliga förvaltningen ansvarat för att säkerställa att de handlingar som digitaliserats är beviskraftiga.

I och med ikraftträdandet av det allmänna beslut som nu ska meddelas kommer Riksarkivet inte längre att bestämma det kulturhistoriska värdet för de analoga uttryck som ska arkiveras (förvaras varaktigt) i sina gallringsbeslut. Aktörerna inom den offentliga förvaltningen bedömer det kulturhistoriska värdet för bevarandeformen för analoga handlingar på eget initiativ med hjälp av Riksarkivets anvisningar.⁶

Efter att dessa analoga uttryck har digitaliserats är det möjligt att förstöra eller ersätta dem med befintlig motsvarande digitala dokumentinformation, om handlingen enligt aktörens egen bedömning saknar kulturhistoriskt värde, och när beviskraften hos de digitala uttrycken har säkerställts utifrån Riksarkivets digitaliseringskrav på det sätt som anges i promemorian.

Bedömningen av det kulturhistoriska värdet ska dokumenteras. Dokumentationen ska arkiveras (förvaras varaktigt) i elektronisk form på grundval av kategori 6 (bevarandeformat för informationen) i Riksarkivets bevarande- och gallringspolicy (KA/12247/07.01.01.03.00/2019). Arkivbildarna ska visa hur kriterierna i Riksarkivets separata bilaga har tillämpats vid granskningen av handlingarna och varför de analoga handlingarna har eller inte har fått ett kulturhistoriskt värde. De uppgifter som dokumenterar bedömningen av det kulturhistoriska värdet anges närmare i den separata bilagan till gallringspolicyn.

När en aktör inom den offentliga förvaltningen tillämpar detta beslut på sina handlingar och sitt informationsmaterial är informationshanteringsenheten skyldig att beskriva de åtgärder som vidtagits i sin informationshanteringsmodell på det sätt som förutsätts i 5 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019).

Digitaliseringskrav för omvandling till digital form

I Riksarkivets tidigare beslut om bevarandeformen ska analoga handlingar digitaliseras i enlighet med de aktuella krav som Riksarkivet ställer på digitaliseringen av handlingar som ska förvaras varaktigt.⁷

Arkiverket gav 15.8.2008 en rekommendation om kvalitetskriterier vid digitalisering (AL/11130/07.01.02.04.02/2008).⁸ Syftet med rekommendationen var att göra det möjligt för minnesorganisationer och sammanslutningar att få tillgång till enhetliga praxis av tillräckligt hög kvalitet för digitalisering av dokumentärt kulturarvsmaterial. Arkiverket gav dock inte några kriterier som en

⁶ Riksarkivets bevarande- och gallringspolicy (KA/12247/07.01.01.03.00/2019) Riksarkivets bedömningskategorier och bedömningskriterier vid beslut om analoga handlingars bevarandeformat eller annan aktuell vägledning från Riksarkivet.

⁷ Digitaliseringskrav som är i kraft vid den tidpunkt då beslutet utfärdas: Riksarkivets specifikationer för digitalisering som syftar till förstöring av det analoga uttrycket (KA/3357/07.01.02.04.02/2019), Riksarkivets specifikationer för digitalisering av specialmaterial som ska arkiveras (KA/15780/07.01.02.04.02/2020).

⁸ Arkiverkets anvisning 15.8.2008 (AL/11130/07.01.02.04.02/2008), rekommendation om kvalitetskriteriet vid digitalisering



RIKSARKIVET

föreskrift eller anvisning som förpliktar arkivbildarna att digitalisera analoga handlingar som ska förvaras varaktigt i enlighet med vissa krav. Rekommendationen kompletterades dock 24.8.2016 med krav⁹ som var obligatoriska.

De kvalitetskriterier som fastställdes 2008 och 2016 syftade inte till att ersätta analoga material med digitala uttryck. Digitaliseringen har genomförts i enlighet med dessa krav i första hand för att underlätta informationstjänsten och förbättra tillgången till material. Enligt ändringen av arkivlagen 16.12.2016/1146 får en analog handling som omvandlas eller som redan omvandlats till elektronisk form förstöras med stöd av 14 a § om detta sker utan att bevarandet av, integriteten för eller konstaterandet av autenticiteten av handlingen eller av uppgifterna i den äventyras och utan att handlingens kulturhistoriska värde eller juridiska bevisvärde minskar.

I praktiken formades Riksarkivets mål att ersätta analoga handlingar med digitala uttryck genom ett planeringsprojekt för massdigitaliseringen¹⁰ 2017. När projektet för massdigitalisering inleddes gav Riksarkivet kvalitetskriterier för digitalisering som syftar till förstöring 12.4.2019 (Riksarkivets specifikationer för digitalisering som syftar till förstöring av det analoga uttrycket, KA/3357/07.01.02.02./2019)¹¹. År 2021 utfärdade Riksarkivet specifikationer för digitalisering av specialmaterial som ska arkiveras.

Syftet med kvalitetskriterierna för förstöring är att säkerställa att de handlingar som ingår i det nationella kulturarvet är beviskraftiga och att de digitala uttrycken förvaras på lång sikt så att det är möjligt att förstöra analoga handlingar efter att de digitaliserats. Riksarkivet anser dock att även digitalisering enligt kvalitetskriterierna från 24.8.2016 kan godkännas om materialet har bildats före 1.1.2022 och digitaliseringen har genomförts före 1.10.2022. Digitalisering enligt kvalitetskriterierna från 2016 kan godkännas, eftersom en ny digitalisering av materialet skulle medföra betydande kostnader. Begränsningen överensstämmer med tillämpningsanvisningarna i föreskriften om bevarandeform (22.12.2021, KA/15906/07.01.01.00/2021).

Det väsentliga är att rekommendationen från 2008 är avsevärt bristfällig i förhållande till de nyare rekommendationerna. Enligt rekommendationen från 2008 godkänns till exempel enbart digitalisering i svartvitt och inga tekniska metadata krävs för digitalisering, vilka är en förutsättning för tillförlitlig långtidsförvaring av material. Kvalitetskriterierna från 2016 tillåter i viss mån digitalisering i gråskala, men

⁹ Arkivverkets krav på digitaliserat material 24.8.2016 (AL/11130/07.01.02.04.02/2008).

¹⁰ Projekt för digitalisering av pappersmaterial från den offentliga förvaltningen 20.6.2017 (KA/19704/02.04.01/2017).

¹¹ Riksarkivets digitaliseringskrav 12.4.2019 Riksarkivets specifikationer för digitalisering som syftar till förstöring av det analoga uttrycket (KA/3357/07.01.02.04.02/2019).



RIKSARKIVET

inte digitalisering i svartvitt. Kvalitetskriterierna från 2016 ställer dessutom krav på tekniska metadatum för digitalisering.

På basis av kriteriegrupperna 6 (bevarandeformat för informationen) och 7 (kostnadsfaktorer) i Riksarkivets bevarande- och gallringspolicy (KA/12247/07.01.01.03.00/2019) ges arkivbildarna genom detta beslut rätt att välja att varaktigt förvara digitala handlingar som bildats före 1.1.2022 i digital form:

- om handlingarna, enligt aktörens egen bedömning, inte är kulturhistoriskt värdefulla,
- materialen har digitaliserats i enlighet med Riksarkivets krav på digitalisering som är inriktad på förstöring¹² och aktören har själv bedömt att de digitala uttrycken är beviskraftiga,
- digitaliseringen alternativt har gjorts före 1.10.2022 enligt Riksarkivets digitaliseringskrav 2016¹³ och aktören har själv bedömt att de digitala uttrycken är beviskraftiga.

Om ovanstående villkor uppfylls kan arkivbildaren förstöra analoga uttryck av digitala handlingar. En överföringsskyldig aktör ska överföra de elektroniska handlingarna till Riksarkivet innan de analoga handlingarna förstörs.

Om redan digitaliserade handlingar inte uppfyller Riksarkivets aktuella digitaliseringskrav¹⁴ eller digitaliseringskraven 24.8.2016¹⁵, ska arkivbildaren lämna en gallringsframställan gällande bevarandeformen till Riksarkivet så att Riksarkivet kan bedöma digitaliseringens kvalitet och eventuella ersättningsbarhet.

De uppgifter som dokumenterar de digitaliseringsspecifikationer som används ska arkiveras (förvaras varaktigt) i elektronisk form. Uppgifter som dokumenterar digitaliseringsspecifikationerna anges närmare i den separata bilagan till gallringspolicyen.

Arkiverade (varaktigt förvarade) handlingar som bildats efter 1.1.2022 digitaliseras i enlighet med Riksarkivets gällande digitaliseringsspecifikationer, eftersom dessa beaktar

- standarder som allmänt används inom arkivsektorn
- kvalitetskrav för digitalisering vid andra riksarkiv
- nationella krav på långtidsförvaringstjänster (PAS-tjänster) för digitalt material.

¹² Digitaliseringskrav som är i kraft vid den tidpunkt då beslutet utfärdas: Riksarkivets specifikationer för digitalisering som syftar till förstöring av det analoga uttrycket (KA/3357/07.01.02.04.02/2019), Riksarkivets specifikationer för digitalisering av specialmaterial som ska arkiveras (KA/15780/07.01.02.04.02/2020).

¹³ Arkivverkets krav på digitaliserat material 24.8.2016 (AL/11130/07.01.02.04.02/2008).

¹⁴ Digitaliseringskrav som är i kraft vid den tidpunkt då beslutet utfärdas: Riksarkivets specifikationer för digitalisering som syftar till förstöring av det analoga uttrycket (KA/3357/07.01.02.04.02/2019), Riksarkivets specifikationer för digitalisering av specialmaterial som ska arkiveras (KA/15780/07.01.02.04.02/2020).

¹⁵ Arkivverkets krav på digitaliserat material 24.8.2016 (AL/11130/07.01.02.04.02/2008).



RIKSARKIVET

Förslag till beslut

Vi föreslår att Riksarkivet med stöd av 8, 11 och 14 a § i arkivlagen (831/1994) bestämmer bevarandeformen för handlingar som bildats före 1.1.2022 och digitaliserats före 1.10.2022 i enlighet med utkastet till beslut om bevarandeform och denna promemoria.

Vi föreslår att man genom det beslut som nu meddelas från och med x.x.xxxx upphäver föreskrifter och beslut som gäller analog bevarandeform enligt följande:

- Arkiverkets föreskrift och anvisning 3.8.2010 Gallring och utgallring av statsförvaltningens handlingar (AL/19273/07.01.01.00/2008)
- allmänna beslut om kommunala handlingar
- organisationsspecifika gallringsbeslut som gäller arkivbildare inom den offentliga förvaltningen

Riksarkivets beslut om kulturhistoriskt värde enligt 14 a § i arkivlagen förblir i kraft.

Dessutom föreslår vi att man i promemorian om formen för de handlingar som ska arkiveras (KA/15906/07.1.01.00/2021)¹⁶ upphäver den punkt i 4 § i vilken beslut om kulturhistoriskt värde ansöks hos Riksarkivet för analoga handlingar som bildats från och med 1.1.2022.

¹⁶ Riksarkivets föreskrift 22.12.2021 Föreskrift om formen för de handlingar som ska arkiveras (KA/15906/07.01.01.00/2021).