

Tutkimus- ja asiantuntija-
palvelut

29.6.2020

KA/12247/07.01.01.03.00/2019

Kansallisarkiston arvonmääritys- ja seulontapolitiikka

Arvonmääritys on Kansallisarkiston keskeisempiä yhteiskunnallisia tehtäviä

Kansallisarkiston keskeinen yhteiskunnallinen tehtävä on määrittellä, mitkä julkisen hallinnon tuottamat asiakirjatiedot on säilytettävä pysyvästi ja missä muodossa (ArkistoL 831/1994 § 8 ja 11). Rajatessaan, mitkä julkishallinnon asiakirjatiedot säilytetään osana kansallista asiakirjallista kulttuuriperintöä, Kansallisarkisto toteuttaa yhtä lakisääteistä tehtävistään (L Kansallisarkistosta 1145/206 § 2).

Arvonmääritys- ja seulontatoiminta on viimeksi perustunut vuonna 2012 vahvistettuihin seulontapolitiikka ja –strategia asiakirjoihin (AL/21220/07.01.03.00/2012). Seulontapolitiikka-asiakirja on ilmaissut Kansallisarkiston arvonmääritykselle ja seulonnalle asettamat tavoitteet. Seulontastrategia-asiakirja on puolestaan täydentänyt seulontapolitiikkaa ja ilmaissut Kansallisarkiston arvonmäärityksessä ja seulonnassa käyttämät menetelmät tavoitteiden saavuttamiseksi sekä arvonmääritystä ja seulontaa ohjaavat periaatteet ja kriteerit. Asiakirjat ovat ohjanneet viranomaisia niiden laatiessa esityksiä pysyvästi säilytettävistä asiakirjatiedoista.

Arvonmääritystä kehitetään politiikka-asiakirjojen uudistamisella

Vuonna 2012 vahvistetut seulontapolitiikka ja –strategia-asiakirja ovat toimineet hyvin, mutta niiden uudistaminen on tarpeen mm. Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (206/679), kansallisen tietosuojalain (1050/2018) sekä tiedonhallintalain (906/2019) voimaantulon myötä.

Julkishallinnon toimintaympäristössä on myös tapahtunut merkittäviä muutoksia, jotka ovat johtaneet uudistamistarpeeseen. Tällaisia muutoksia ovat olleet esimerkiksi julkishallinnon digitalisoituminen, julkisen hallinnon organisaatioiden hoitamien tehtävien ulkoistaminen ja yksityistäminen sekä 2010-luvun yhteiskunnalliset muutokset, kuten maahanmuutto. Sosiaalinen media sekä vaatimukset kansalaisten ja väestöryhmien osallistamisesta ja julkishallinnon toiminnan läpinäkyvyydestä ovat osaltaan muuttaneet toimintaympäristöä.

Kansallisarkisto asetti vuonna 2019 sisäisen projektin kehittämään ja uudistamaan Kansallisarkiston arvonmääritystä ja seulontaa sekä tuottamaan uuden arvonmääritys- ja seulontapolitiikka-asiakirjan. Projektin työ jaettiin kahteen vaiheeseen, esiselvitykseen ja jatkotyöskentelyyn. Esiselvitysvaiheessa vuonna 2019:

- analysoitiin voimassa olevien asiakirjojen ajantasaisuus ja uudistamistarve;
- selvitettiin ja analysoitiin Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain reunaehdot ja rajoitukset henkilötietojen säilyttämiseen;
- selvitettiin tietosuoja-asetuksen vaikutuksia Euroopan eri maiden, varsinkin pohjoismaiden, arvonmääritykseen ja seulontaan;

Tutkimus- ja asiantuntija-
palvelut

29.6.2020

KA/12247/07.01.01.03.00/2019

- selvitettiin tiedonhallintalain vaikutukset asiakirjatietojen arvonmäärittämiseen ja käsitteisiin;
- selvitettiin alkuaan digitaalisten aineistojen pysyvän säilytyksen ja arkistoinnin kustannustekijöitä;
- kartoitettiin, millaiset yksityiset toimijat hoitavat julkisia tehtäviä tai käyttävät julkista valtaa;
- kartoitettiin kansainvälisen arkistokirjallisuuden perusteella, mitä arvonmäärittämisprosessissa keskustelussa ja menetelmissä on tapahtunut 2010-luvulla;
- selvitettiin verrokkimaiden, kuten Alankomaiden, Australian, Kanadan, Pohjoismaiden, Sveitsin, Uuden-Seelannin, Viron ja Yhdistyneiden kuningaskuntien arvonmäärittämisen ja seulonnan käytäntöjä sekä niitä ohjaavia politiikka-asiakirjoja.

Esiselitysvaiheen selvitysten ja suositusten perusteella laadittiin keväällä 2020 nyt lausuttavana oleva arvonmäärittämis- ja seulontapolitiikka-asiakirja. Asiakirjan liitteenä tulee olemaan Kansallisarkiston arvottamisen kategoriat ja kriteerit analogisten asiakirjojen säilytysmuodosta päättämiseksi (KA/3742/07.01.01.03.00/2019).

Politiikka-asiakirja ohjaa julkishallinnon aineistojen arvonmäärittämistä ja seulontaa

Arvonmäärittämis- ja seulontapolitiikka-asiakirja ei ole normi, vaan se on luonteeltaan Kansallisarkiston arvonmäärittämis- ja seulontatoiminnan periaatteita ja toimintalinjoja esittelevä asiakirja. Sen tekstiä ei ole tiukasti sidottu olemassa olevaan lainsäädäntöön, mutta tietosuoja-asetus ja arkistolaki antavat viitekehysten Kansallisarkiston arvonmäärittämis- ja seulontatoiminnalle. Asiakirja on vuoden 2012 seulontastrategian tavoin säilyttämisstrategia, jossa lähtökohtana on asiakirjatietojen pysyvä säilyttäminen (arkistointi) digitaalisessa muodossa.

Politiikka-asiakirja käsittelee vain julkishallinnon asiakirjatietojen arvonmäärittämistä ja seulontaa. Se ei käsittele julkisen hallinnon toimijoiden aineistojen säilyttämistä arkistotiloissa tai pitkäaikais säilytysjärjestelmissä eikä siirtoa Kansallisarkistoon. Myös yksityisten asiakirjojen hankinta on rajattu asiakirjan ulkopuolelle. Asiakirjaa sovelletaan pääasiallisesti arkistolain (831/1994) 1 §:n 1-2 momentin tarkoittamien arkistonmuodostajien digitaaliin ja analogisiin asiakirjatietoihin.

Arvonmäärittämis- ja seulontapolitiikan tarkoitus on Kansallisarkistoa seulontapäätösten valmistelussa sekä viranomaisia ja julkista tehtävää hoitavia yksityisiä organisaatioita seulontaesitysten teossa. Politiikka-asiakirja varmistaa arvonmäärittämisen ja seulonnan johdonmukaisuuden ja jatkuvuuden sekä edistää arvonmäärittämisen ja seulonnan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Politiikka korostaa arvonmäärittämisen ja seulonnan ratkaisujen perustelemista ja esittää, että Kansallisarkisto asettaa merkittävimpien ja laaja-alaisempien seulontapäätösten luonnokset yleisesti lausuttaviksi. Tavoitteena on, että tietojen käyttäjät ymmärtävät, mihin päätökset asiakirjatietojen arkistoinnista perustuvat.

Uudistamisen lisäksi on pyritty huolehtimaan arvonmäärittämisen jatkuvuudesta ja säilytetty arvonmäärittämis- ja seulontaperinteen kestävimät osat, kuten ennakkoseulonta (proaktiivinen arvonmäärittäminen) ja yhteistyö viranomaisten kanssa. Politiikka-asiakirjan lähtökohtana on ollut asiakirjatiedon linkaaren hallinnan jatkumomalli. Julkishallinnon digitalisoituminen on lisännyt jatkumomallin, ennakkoseulonnan sekä viranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön merkitystä.

Tutkimus- ja asiantuntija-
palvelut

29.6.2020

KA/12247/07.01.01.03.00/2019

Arvonmäärityksen ja seulonnan käsitteet ajan tasalla

Politiikka-asiakirjan laadinnassa on kiinnitetty erityistä huomiota käsitteisiin ja niiden sisältöjen määrittelyyn. Tietosuoja-lainsäädäntö ja tiedonhallintalaki ovat merkittävästi muuttaneet suomalaista terminologiaa. Tietosuoja-lainsäädännön ja tiedonhallintalain käsitteet säilyttäminen, pysyvä säilyttäminen ja arkistointi eivät vastaa arkistolain vastaavia käsitteitä eivätkä sitä, miten on ennen tiedonhallintalakia totuttu ymmärtämään. Ongelma on ratkaistu siten, että asiakirjassa käytetään käsitteitä arkistointi, pysyvä säilyttäminen ja säilyttäminen tietosuoja-asetuksen ja tiedonhallintalain tarkoittamassa merkityksessä.

Asiakirjassa käytettyjen arkistoalan käsitteiden (asiakirjatieto, arvonmääritys, hävittäminen, seulonta, ennakkoseulonta ja taannehtiva seulonta) määritelmät perustuvat kansainväliseen arkistoterminologiaan ja asianhallinnan ISO-standardeihin. Tietoaineisto- ja tietovaranto –käsitteiden määritelmät juontavat tiedonhallintalakiin. Käsitteet ja niiden määrittelyt on koottu asiakirjan viimeiseen lukuun.

Tietosuoja-lainsäädäntö mahdollistaa henkilötietojen arkistoinnin

Tietosuoja-lainsäädännön tarkoittamaa henkilötietojen arkistointia yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tarkastellaan erillisessä luvussa (2.1. Henkilötietojen arkistointi). Tietosuoja-lainsäädäntö mahdollistaa henkilötietojen arkistoinnin yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin. Suomen perustuslaki (731/1993) turvaa tieteen ja tutkimuksen vapauden sekä sananvapauden. Tietosuoja-lainsäädäntö ei määrittele yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia. Kansallisarkiston näkemyksen mukaan arvonmääritys- ja seulontapolitiikka-asiakirjassa kuvatut arvonmäärityksen tavoitteet, menetelmät ja kriteerit sekä niiden perusteella annetut seulontapäätökset ilmentävät yleistä etua. Henkilötietojen arkistointitarpeita on huomioitu myös asiakirjaan sisältyvässä arvonmäärityksen kriteereissä.

Tutkimusaineistot arvonmäärityksen kohteena

Tutkimusaineistoja koskeva luku (2.2. Tutkimusaineistot) nostaa esiin arkistolain piiriin kuuluville julkisille toimijoille, kuten valtion tutkimuslaitoksille ja korkeakouluille, kertyvät tutkimusaineistot, joita on kerätty ja tuotettu tutkimustoiminnan tuloksena. Kansallisarkiston näkemyksen mukaan tutkimusaineistojen arvonmäärityksessä voidaan soveltaa politiikka-asiakirjassa ilmaistuja tavoitteita, menetelmiä ja kriteereitä. Lisäksi voidaan soveltaa tutkimusaineistojen arvonmäärityksessä yleisesti käytettyjä kriteereitä, joita ovat tutkimusaineiston (datan) kestävä tieteellinen arvo, uudelleen käyttö muussa tutkimuksessa tai muulla tutkimusalalla sekä tieteenhistoriallinen ja kulttuurihistoriallinen arvo.

Arvonmäärityksen ja seulonnan tavoitteet, perusteet, menetelmät ja kriteerit

Asiakirjassa on säilytetty vuoden 2012 seulontapolitiikka ja –strategia-asiakirjojen arvonmääritys- ja seulontatoiminnalle asettamat päätavoitteet. Myös näiden asiakirjojen arvopohja on säilytetty, mutta ilmaistu suuremmin.

Tutkimus- ja asiantuntija-
palvelut

29.6.2020

KA/12247/07.01.01.03.00/2019

Politiikka-asiakirjassa ilmenevään arvonmäärityksen teoriaperustaan ja menetelmiin ei ole tehty suuria muutoksia. Kansallisarkiston arvonmääritys on ainakin 1980-luvulta lähtien perustunut kansainvälisesti hyväksytyyn arvonmääritysteoreettiseen näkemykseen, jonka mukaan tehtävä ja sen konteksti sekä tietosisältö antavat asiakirjatiedolle sen arvon. Asiakirjatietojen arvo riippuu siitä, kuinka merkittävässä yhteiskunnallisessa tehtävässä ja missä toimintakontekstissa ne ovat kertyneet. Asiakirjatiedoilla on myös todistusarvoa ja informaatioarvoa.

Arvonmäärityksen kohteena ovat tehtävät, toimintaympäristöt ja toimintaprosessit. Tällöin tarkastellaan kokonaisvaltaisesti tehtävien yhteiskunnallista merkitystä, toimintaympäristön toimijoita, toiminnan kohteita ja ilmiöitä sekä toimintaprosesseja (makroseulonta).

Arvonmäärityksessä ja seulonnassa on neljä analyysitasoa, joissa sovelletaan eri kriteeriryhmiä. Tehtäväanalyysin avulla tunnistetaan merkittävimmät yhteiskunnalliset tehtävät, joissa kertyviä asiakirjatietoja tulee arkistoida tutkimusta ja muuta yhteiskunnallista toimintaa varten. Tehtäväanalyysia seuraavan tietoineistojen informaatioarvon analyysin tavoitteena on tunnistaa keskeisin aineistojen tietosisältö ja arvioida niiden käyttötarpeita. Säilytysmuodon analyysissa määritellään arkistoitavien asiakirjatietojen säilytysmuoto. Viimeksi arvioidaan kustannustekijöiden vaikutus arvonmäärityksen ja säilytysmuodon valintaan.

Politiikka-asiakirjan laajimmassa ja keskeisemmässä, kuudennessa luvussa, selvitetään arvonmäärityksen ja seulonnan analyysitasot ja kriteeriryhmät. Kriteeriryhmiä on kaikkiaan seitsemän ja ne ovat:

- Kriteeriryhmä 1: Tehtävän merkittävyys,
- Kriteeriryhmä 2: Toimintaympäristö
- Kriteeriryhmä 3: Tehtäväprosessi
- Kriteeriryhmä 4: Tietosisältö
- Kriteeriryhmä 5: Käyttötarpeet
- Kriteeriryhmä 6: Tiedon säilytysmuoto
- Kriteeriryhmä 7: Kustannustekijät.

Luvun alaluvuissa on käsitelty kriteeriryhmiä siten, että kukin alaluku muodostaa yhden kriteeriryhmän. Ne eivät sulje toisiaan pois, vaan osin täydentävät toisiaan. Arvonmäärityksessä ja seulonnassa on tärkeää ottaa huomioon useita näkökohtia ja soveltaa eri kriteerejä tapauskohtaisesti. Alaluvuissa on kuvattu kunkin kriteeriryhmän sisältöä ja tarkoitusta sekä esitetty esimerkkejä ja näkökohtia kriteereiden soveltamiseen.