



Arvonmääritys- ja seulontapolitiikka

Versio 1.6

16.12.2020



Sisällysluettelo

1	Johdanto	3
1.1	Arvonmäärittämis- ja seurantapolitiikan tarkoitus ja kohderyhmät	3
1.2	Mitä asiakirjatiedot ovat ja miksi niitä säilytetään ja arkistoidaan?	4
1.3	Mitä arvonmäärittäminen ja seuranta ovat ja miksi niitä tehdään?	4
1.4	Käsitteet	5
2	Kansallisarkiston ja toimijoiden roolit ja tehtävät arvonmäärittämisessä ja seurantassa	8
3	Arvonmäärittämisen ja seurantamisen tavoitteet	9
4	Eriyksiköitä	10
4.1	Henkilötietojen arkistointi	10
4.2	Tutkimusaineistot	13
5	Arvonmäärittämisen ja seurantamisen menetelmät ja kriteerit	13
5.1	Kriteeriryhmä 1: Tehtävän merkittävyys	15
5.2	Kriteeriryhmä 2: Toimintaympäristö	16
5.3	Kriteeriryhmä 3: Toimintaprosessi	18
5.4	Kriteeriryhmä 4: Tietosisältö	19
5.5	Kriteeriryhmä 5: Käyttötarpeet	19
5.6	Kriteeriryhmä 6: Tiedon säilytysmuoto	21
5.7	Kriteeriryhmä 7: Kustannustekijät	21

1 Johdanto

1.1 Arvonmääritys- ja seulontapolitiikan tarkoitus ja kohderyhmät

Kansallisarkiston keskeinen yhteiskunnallinen tehtävä on määrittellä, mitkä julkisen hallinnon tuottamat asiakirjatiedot on säilytettävä pysyvästi ja missä muodossa (arkistolaki 831/1994 8 §, 11 § ja 14 a §). Arkistolain mukaisella pysyvällä säilyttämisellä tarkoitetaan EU:n tietosuoja-asetuksen¹ ja tiedonhallintalain² tarkoittamaa arkistointia, joka tapahtuu asiakirjatiedon säilytysajan päättymisen jälkeen.

Kansallisarkisto toteuttaa lakisääteistä tehtävänsä asiakirjatietojen säilymisen varmistamiseksi rajaamalla, mitkä julkishallinnon asiakirjatiedot arkistoidaan osana kansallista asiakirjallista kulttuuriperintöä (laki Kansallisarkistosta 1145/2016 2 §). Tätä toimintaa sanotaan arvonmääritykseksi. Julkishallinnon toimija³ osallistuu arvonmääritykseen määrittelemällä asiakirjatietojensa säilytysajat ja tekemällä esityksen arkistoitavista asiakirjatiedoista eli seulontaesityksen Kansallisarkistolle (arkistolaki 8 § 2 mom.).

Tämän politiikka-asiakirjan tarkoitus on kuvata ne arvonmäärityksen ja seulonnan tavoitteet, menetelmät sekä kriteerit, joiden mukaisesti viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien yksityisten toimijoiden arkistoitavat tietoaineistot määräytyvät. Sen tavoite on myös varmistaa arvonmäärityksen ja seulonnan jatkuvuus ja johdonmukaisuus. Asiakirja ei koske määräajan säilytettävien asiakirjatietojen säilytysaikojen määrittelyä.

Arvonmäärityksen ja seulonnan tulee perustua yleisesti hyväksytyihin tavoitteisiin, menetelmiin ja kriteereihin. Koska arvonmääritys ja seulonta on julkinen tehtävä, sen perusteiden tulee olla julkisia ja kaikkien saavutettavissa.

Arvonmääritys- ja seulontapolitiikka on tarkoitettu

- arkistolain 1 §:n 1–2 momentin piiriin kuuluville viranomaisille ja muille julkista tehtävää hoitaville toimijoille
- säädösten valmistelijoille
- seulontapäätösten valmistelijoille ja päätöksentekijöille Kansallisarkistossa
- sidosryhmille, kuten muistiorganisaatiolle, tiede- ja tutkimusyhteisöille, sukututkijoille ja paikallishistorian tutkijoille
- kaikille asiakirjatietojen käyttäjille sekä suurelle yleisölle.

Viranomainen sekä julkista tehtävää hoitava yksityinen toimija voi hyödyntää tässä asiakirjassa kuvattuja periaatteita arvioidessaan omissa tehtävissään muodostuvien asiakirjatietojen arkistollista arvoa. Viime vuosikymmeninä julkinen hallinto on siirtänyt julkisten tehtävien hoitoa yksityisille toi-

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (jäljempänä EU:n tietosuoja-asetus).

² Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019 (jäljempänä tiedonhallintalaki), 21 §.

³ Toimijalla tarkoitetaan tässä asiakirjassa ensisijaisesti arkistolain piirissä olevaa organisaatiota sekä julkista tehtävää hoitavaa yksityistä toimijaa.

mijoille, kuten osakeyhtiöille, yhdistyksille ja säätiöille. Tässä asiakirjassa kuvattuja tavoitteita, menetelmiä ja kriteerejä voi soveltuvin osin hyödyntää myös muiden kuin julkisten tehtävien asiakirjatietojen arvonmäärityksessä.

1.2 Mitä asiakirjatiedot ovat ja miksi niitä säilytetään ja arkistoidaan?

Asiakirjatieto voi olla digitaalista tai analogista. Asiakirjatieto käsitteenä kattaa asiakirjoina esiintyvät ilmentymät sekä tietojärjestelmiin kuuluvat tietoyksiköt. Asiakirjatiedot ovat tehtävien hoidossa ja toiminnassa syntyneitä ja kertyneitä todistusvoimaista (luotettavaa, autenttista, eheää ja käytettävää) asiakirjallista tietoa. Toimija tuottaa tai vastaanottaa tiedon osana tehtäviään ja säilyttää sitä tietovarantona sekä toiminnan dokumentaationa.⁴ Lainsäädännön näkökulmasta asiakirjatiedolla tarkoitetaan ensisijaisesti viranomaisen asiakirjoja (laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999, jäljempänä julkisuuslaki, 5 §).

Asiakirjatietojen säilyttämisen tulee olla suunnitelmallista. Viranomaisen tulee määritellä asiakirjatietojensa säilytysajat, ellei niistä ole säädetty laissa. Säilytysaikojen määrittelyssä on huomioitava tietojen alkuperäinen käyttötarve sekä esimerkiksi kansalaisten oikeusturva. Alkuperäinen käyttötarve voi olla niin pitkäkestoista, että asiakirjatiedot on säädetty lailla pysyvästi säilytettäviksi. Säilytysajan päätyttyä asiakirjatiedot voidaan arkistoida yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten. Lisäksi asiakirjatietoja arkistoidaan tieteellisiin tai historiallisiin tutkimuksiin sekä tilastollisiin tarkoituksiin.

Asiakirjalliseen kulttuuriperintöön kuuluvat ne asiakirjatiedot, jotka keskeisesti ja merkittävästi todentavat suomalaista yhteiskuntaa ja sen muutosta.

1.3 Mitä arvonmääritys ja seulonta ovat ja miksi niitä tehdään?

Kaikkea julkishallinnon tuottamaa asiakirjatietoa ei ole mahdollista tai tarpeellista ja perusteltua arkistoida. Ennalta sovittujen tavoitteiden, menetelmien ja kriteerien perusteella valitaan, mitkä asiakirjatiedot kuuluvat kansalliseen asiakirjalliseen kulttuuriperintöön. Arvonmäärityksen avulla tunnistetaan ja rajataan ne asiakirjatiedot, joilla on arkistollista arvoa ja jotka tällä perusteella ovat osa asiakirjallista kulttuuriperintöä. Arkistollinen arvo muodostuu todistusarvosta ja informaatioarvosta.

Arvonmäärityksessä arvioidaan julkishallinnon toimijoiden tehtäviä, toimintakontekstia, kertyviä asiakirjatietoja sekä niiden käyttöä. Seulonta on arvonmäärityksen toimeenpanoa ja soveltamista. Seulontaan kuuluu asiakirjatietojen säilytysmuodon määrittely, analogisen säilytysmuodon kulttuurihistoriallisen arvon arvioiminen sekä arkistoitavien ja määrääjän säilytettävien asiakirjatietojen erottaminen toisistaan. Myös asiakirjatietojen hävittäminen säilytysajan päättymisen jälkeen on osa seulontaa.

Kansallisarkisto näkee arvonmäärityksen asiakirjatiedon elinkaaren hallinnan jatkuvana ja tarpeen mukaan toistettavana prosessina. Sen yhteydessä on myös mahdollista arvioida uudelleen aiemmin tehtyjä arvonmääritysratkaisuja.

⁴ SFS-ISO 15489-1:2017, Tieto ja dokumentointi. Asiakirjahallinto. Osa 1. Käsitteet ja periaatteet, asiakirjan käsite. Tiedonhallintalain käsitteistössä tiettyyn tehtävään liittyvät asiakirjat ja tietoyksikköinä esiintyvä tieto muodostavat tietoa-aineiston (HE 284/2018 vp, s. 64). Asiakirjatieto on tätä laajempi yleiskäsite, jota on vakiintuneesti käytetty alan terminologiassa 2000-luvun alusta lähtien.

Arvonmääritys kohdistuu nykyään pääosin asiakirjatietoihin, jotka ovat alkujaan digitaalisia. Digitaalisessa toimintaympäristössä arvonmäärityksen tulisi olla proaktiivista. Tällainen ennakkoseulonta tulisi tehdä niin aikaisin kuin mahdollista yhteistyössä asiakirjatiedoista vastuussa olevan toimijan kanssa. Arvonmääritys voidaan tehdä myös taannehtivana seulontana jo muodostuneelle asiakirjatiedolle.

Analogisille asiakirjatiedoille tehdään arvonmääritys, jos niiden arkistoinnista ei ole aiemmin päätetty. Analogisten asiakirjojen osalta arvioidaan niiden analogisen muodon kulttuurihistoriallista arvoa ja digitoinnin jälkeistä säilytysmuotoa. Nämä päätökset tehdään ennen digitointia. Tällä varmistetaan mahdollisen analogisen säilytysmuodon kulttuurihistoriallisen arvon säilyminen.

Arvonmäärityksen ja seulonnan hyödyt:

- Asiakirjalliseen kulttuuriperintöön kuuluvat asiakirjatiedot tunnistetaan ja niiden käytettävyys ja säilyvyys pystytään varmistamaan koko elinkaaren ajan.
- Arkistoidun asiakirjatiedon monipuolinen käyttö on mahdollista. Sen myötä syntyy yksilöllisiä ja yhteisöllisiä hyötyjä, esimerkiksi tieteelliset, taloudelliset, sosiaaliset ja terveydelliset hyödyt.
- Julkishallinnon pitkäaikaissäilytyksen taloudelliset ja toiminnalliset resurssit voidaan kohdentaa niihin aineistoihin, jotka arkistoidaan tai joiden säilytysaika on erityisen pitkä. Resurssien käyttö on tehokasta, kun asiakirjatietoja ei ylläpidetä eikä säilytetä pidempään kuin on tarpeen.
- Päällekkäinen säilytys ja/tai arkistointi vähenee, jolloin säästetään myös kustannuksia.

Julkisena tehtävänä arvonmäärityksen tulee olla läpinäkyvää, sen perusteiden todennettavissa sekä päätösten ymmärrettäviä ja perusteltuja. Kansallisarkisto edistää läpinäkyvyyttä ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia asettamalla merkittävimmät ja vaikutuksiltaan laaja-alaisimmat seulontapäätösten luonnokset yleisesti lausuttaviksi. Tarvittaessa lausuntoja pyydetään ulkopuolisilta asiantuntijoilta ja niiltä kohderyhmiltä, joita valmisteltava päätös erityisesti koskee.

1.4 Käsitteet

Alla olevaan taulukkoon 1 on koottu keskeiset arvonmäärityksen ja seulonnan käsitteet.

Taulukko 1. Arvonmäärityksen ja seulonnan käsitteet.

Käsite	Määritelmä
Analogisen säilytysmuodon kulttuurihistoriallinen arvo	Arkistoitavan tai arkistoidun analogisen asiakirjan (asiakirjatiedon) ominaisuus, jonka vuoksi asiakirja säilytetään digitoinnista huolimatta myös analogisessa muodossa.
Arkisto	Arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä (arkistolaki 831/1994, 6 § 1 mom.). Käsitteelle ei ole suoraa vastinetta tiedonhallintalaissa tai tietosuojasetuksessa. Arkiston käsitettä vastaa lähinnä tietovarannon käsite. Arkistolla voidaan tarkoittaa myös arkistoinstituutiota tai tiedonhallintalain ja tietosuojalainsäädännön tarkoittamaa aineistokokonaisuutta, joka arkistoidaan alkuperäisen käyttötarpeen päätyttyä.

Käsite	Määritelmä
	Käsitteen merkitys ilmenee asiayhteydestä.
Arkistointi	Arkistointi tapahtuu säilytysajan päättymisen jälkeen (tiedonhallintalaki 906/2019, 21 §). Arkistoinnilla tarkoitetaan myös arkistolain mukaista pysyvää säilyttämistä (8 § 3 momentti).
Arkistollinen arvo	Asiakirjatietojen sisältämä arvo, joka oikeuttaa niiden arkistoinnin osana asiakirjallista kulttuuriperintöä. Arkistoitavilla asiakirjatiedoilla on todistusarvoa ja informaatioarvoa, jotka muodostavat yhdessä arkistollisen arvon. Arkistollista arvoa omaavien asiakirjatietojen säilyttämiselle ei voida asettaa mitään aikarajoja.
Arvonmääritys	Asiakirjan elinkaarihallinnan prosessi, jossa määritellään, mitkä asiakirjat arkistoidaan eli säilytetään pysyvästi ja mitä asiakirjoja säilytetään määräajan sekä kuinka kauan määräajan säilytettäviä asiakirjoja säilytetään. Arvonmääritys ohjaa seulontaa. Tässä politiikassa tarkastellaan arvonmääritystä arkistoitavien asiakirjatietojen määrittelyn näkökulmasta.
Arvonmääritys- ja seulontapalvelu (seulontapalvelu)	Kansallisarkiston palvelu, josta voidaan käyttää myös työnimeä seulontapalvelu ja jota toteutetaan arvonmääritys- ja seulontaprosessilla.
Arvonmääritys- ja seulontapolitiikka	Politiikassa esitetään julkishallinnon asiakirjatietojen arvonmääritystä ja seulontaa koskevat tavoitteet, menetelmät ja kriteerit, joita käytetään asiakirjatietojen arvonmäärityksessä ja säilytysmuodosta päättämisessä. Poliitiikan erillisliitteenä on asiakirja Kansallisarkiston arvonmäärityksen kategorioista ja kriteereistä analogisten asiakirjojen säilytysmuodosta päättämiselle.
Arvonmääritys- ja seulontaprosessi (seulontaprosessi)	Kansallisarkiston prosessi, josta voidaan käyttää myös työnimeä seulontaprosessi ja jonka tuotoksena on tiettyä aineistokokonaisuutta koskeva päätös arkistoitavista asiakirjatiedoista ja/tai niiden säilytysmuodosta (seulontapäätös).
Asiakirja/asiakirjatieto	Asiakirja on todistusvoimaista tietoa. Toimija on tuottanut tai vastaanottanut tiedon osana tehtäviään ja säilyttää sitä tietovarantona sekä toiminnan dokumentaationa. Asiakirja on sisällön, rakenteen, ilmiäisun ja kontekstin kokonaisuus. Metatiedot sisältyvät tai liittyvät asiakirjatietoihin. (SFS-ISO15489-1: Tieto ja dokumentointi. Asiakirjahallinto. Osa 1. Käsitteet ja periaatteet). Lainsäädännössä asiakirjalla tarkoitetaan kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitettua merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. (julkisuuslaki 621/1999 5 §).
Elinkaari	Elinkaari tarkoittaa asiakirjatiedon hallinnan vaiheita sen laatisesta hävittämiseen tai pysyvään säilyttämiseen ja arkistointiin. Katso myös jatkumomalli.

Käsite	Määritelmä
Ennakkoseulonta	Ennakkoseulonnalla tarkoitetaan asiakirjatietojen säilytysajan tai arkistoinnin ja arkistointimuodon määrittelyä suunnitteluvaiheessa elinkaarimallin mukaisesti.
Esitys arkistoitavista (pysyvästi säilytettävistä) asiakirjatiedoista ja niiden säilytysmuodosta	Toimijan Kansallisarkistolle tekemä esitys, josta voidaan käyttää myös työnimeä seulontaesitys.
Hävittäminen/tuhoaminen	Määräajan säilytettävän asiakirjan fyysinen (ml. tekninen) hävittäminen. Arkistoitavan asiakirjan analogisen ilmentymän hävittäminen.
Ilmentymä	Asiakirjatiedon analoginen tai digitaalinen olomuoto.
Jatkumomalli	Asiakirjatiedon elinkaari voidaan mallintaa jatkumoksi, jossa elinkaari koostuu toisiinsa limittyvistä ja toistuvista vaiheista (laatiminen, talteenotto, organisointi ja uudelleenkäyttö). Asiakirjatietoa hallitaan erilaisin toimenpitein sen elinkaaren eri vaiheissa. Esimerkkejä tällaisista toimenpiteistä ovat arvonmääritys ja arkistointi.
Pysyvä säilyttäminen	Pysyvä säilyttäminen tarkoittaa henkilötietojen käsittelyssä sitä, että tietoja säilytetään alkuperäistä käyttötarkoitusta varten eikä niitä tuhota tai siirretä varsinaisesti arkistoon lainkaan. Niiden säilyttämiselle on olemassa pysyvä peruste etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien määrittäjänä. (tiedonhallintalaki, HE 284/2018 vp, s. 98). Arkistolaissa käytetty termi pysyvä säilyttäminen tarkoittaa EU:n tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 ja tiedonhallintalain mukaista arkistointia.
Päätös arkistoitavista (pysyvästi säilytettävistä) asiakirjatiedoista ja niiden säilytysmuodosta (seulontapäätös)	Kansallisarkiston asiakirjatietojen arkistointia ja/tai säilytysmuotoa koskeva asiakirja, josta voidaan käyttää myös työnimeä seulontapäätös.
Seulonta	Seulonta on arvonmäärityksen toimenpanoa. Se voi olla ennakoivaa tai taannehtivaa. Seulonta kattaa seuraavat toimenpiteet: <ul style="list-style-type: none"> • arkistoitavien ja määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysmuodosta päättäminen • asiakirjan analogisen säilytysmuodon kulttuurihistoriallisen arvon arvioiminen • arkistoitujen ja määräajan säilytettävien asiakirjojen erottaminen toisistaan • asiakirjojen hävittäminen säilytysajan päättymisen jälkeen.
Säilyttäminen	Säilyttäminen ja säilytysaika tarkoittavat sitä, miten kauan tietoa säilytetään siihen käyttötarkoitukseen, johon asiakirjat ja muut vastaavat tiedot on kerätty. Säilytysajat määrittelee viranomainen. Kun tietoaineiston tai siinä olevien asiakirjojen säilytysaika on päättynyt, ne

Käsite	Määritelmä
	tulee arkistoida tai tuhota viipymättä tietoturvalisella tavalla. (tiedonhallintalaki, HE 284/2018 vp, s. 102).
Säilytysmuoto	Asiakirjalla on digitaalinen ja/tai analoginen muoto eli ilmentymä, joka voi muuttua elinkaaren eri vaiheissa.
Taannehtiva seulonta	Taannehtivalla seulonnalla tarkoitetaan asiakirjojen säilytysajan tai arkistoinnin ja arkistointimuodon määrittelyä jälkikäteen, kun asiakirjoja on jo kertynyt toimijalle. Seulonta ja hävittäminen tehdään taannehtivan seulontapäätöksen perusteella.
Tietoaineisto	Asiakirjoista ja muista vastaavista tiedoista muodostuva, tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvä tietokokonaisuus. Muilla vastaavilla tiedoilla tarkoitetaan asiakirjallisia tietoja, jotka viranomaisen on tehtäviensä hoitamisen yhteydessä tallentanut tietojärjestelmään tietoyksiköiksi ja joista voidaan tarvittaessa muodostaa asiakirjoja eri hakuperusteilla. (tiedonhallintalaki 2 §; HE 284/2018 vp, s. 64).
Tietovaranto	Tietoaineistoja sisältävä kokonaisuus, joka muodostuu viranomaisen tai muun toimijan tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa ja jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti. Tietovaranto koostuu sekä tietojärjestelmissä olevista tiedoista sekä muusta aineistosta, kuten paperiasiakirjoista. Tietovaranto on viranomaisten tehtävien hoidon tuloksena syntyvistä tietoaineistoista muodostuva looginen kokonaisuus. (tiedonhallintalaki 2 §; HE 284/2018 vp, s. 65).
Toimija	Henkilö, työryhmä tai organisaatio, joka on vastuussa asiakirjojen laadinnasta, talteenotosta tai asiakirjahallinnan prosesseista tai osallistuu niihin (SFS-ISO 15489-1:2017). Tässä asiakirjassa toimijalla tarkoitetaan ensisijaisesti arkistolain piirissä olevaa organisaatiota sekä julkista tehtävää hoitavaa yksityistä toimijaa.

2 Kansallisarkiston ja toimijoiden roolit ja tehtävät arvonmäärityksessä ja seulonnassa

Arkistolain 8 § jakaa arvonmäärityksen toimivallan Kansallisarkiston ja julkishallinnon toimijan kesken. Lisäksi tiedonhallintalaissa ja EU:n tietosuoja-asetuksessa on säädetty viranomaisen velvollisuuksista säilytysaikojen määrittelyssä.

Toimija

- arvioi asiakirjatietojensa säilytysaikaa alkuperäisiin käyttötarkoituksiin ja asiakirjatietojen käsittelytarvetta yleisen edun mukaisesti arkistointitarkoituksiin. Säilytysaika alkuperäiseen käyttötarkoitukseen tulee määritellä myös niille henkilötiedoille, jotka Kansallisarkisto on päätöksessään arvioinut arkistoitaviksi.⁵

⁵ Tiedonhallintalaki 21§. EU:n tietosuoja-asetus, johdanto-osan 156 kohta, 5 artikla 1 c ja e, 13 artikla 2 a sekä 14 artikla 2 a.

- laatii Kansallisarkistolle esityksen arkistoitavista asiakirjatiedoista.
- arvioi analogisten asiakirjojen kulttuurihistoriallista arvoa ja tekee esityksen analogisten asiakirjojen säilytysmuodosta.
- huolehtii Kansallisarkiston seulontapäätöksessä arkistoitaviksi määrittelemien asiakirjatietojen säilymisestä luotettavina ja eheinä.
- huolehtii arkistoitavien asiakirjatietojen siirtämisestä arkistoon.

Kansallisarkisto

- antaa toimijalle seulontapäätöksen arkistoitavista asiakirjatiedoista ja niiden säilytysmuodosta. Seulontapäätös perustuu toimijan tekemään esitykseen, siitä käytyihin keskusteluihin ja tässä politiikassa kuvattuihin tavoitteisiin, periaatteisiin ja kriteereihin. Kulttuurihistoriallisen arvon määrittely perustuu politiikan erillisliitteenä olevaan kriteeristöön.

Kansallisarkisto ohjaa erikseen seulontaesityksen konkreettista laadintaa. Julkishallinnon toimijat voivat laatia seulontaesityksiä yhteistyössä. Suomen Kuntaliitto organisoii kuntatoimijoiden tehtävissä kertyviä asiakirjatietoja koskevien seulontaesitysten teon.

3 Arvonmäärityksen ja seulonnan tavoitteet

Kansallisarkiston arvonmääritys- ja seulontatoiminnan lähtökohta on, että julkishallinnon merkittävät asiakirjatiedot arkistoidaan tutkimuksellisia ja muita yhteiskunnallisia käyttötarkoituksia varten. Tavoitteena on, että koko yhteiskunta ja sen kehitys on samalla intensiteetillä ja edustavuudella dokumentoitu arkistoiduissa asiakirjatiedoissa. Arvonmäärityksellä ei saa estää yhteiskunnallisten ja muiden ilmiöiden tutkimusta.

Kansallisarkiston arvonmääritys- ja seulontapolitiikan tavoitteena on arkistoida asiakirjatiedot

- jotka olennaisella tavalla valaisevat julkishallinnon toimijoiden keskeisiä yhteiskunnallisia tehtäviä, niiden toimivaltaa, päätöksiä sekä niiden täytäntöönpanoa ja vaikutuksia kansalaisyhteiskuntaan, eri väestöryhmiin ja ympäristöön samoin kuin kansalaisten ja viranomaisten välisiä vuorovaikutusta
- jotka olennaisella tavalla valaisevat Suomen historiallista, valtiollista, yhteiskunnallista, taloudellista, sosiaalista, väestöllistä ja sivistyksellistä kehitystä sekä luonnon- ja kulttuuriympäristöä ja sen muutoksia.⁶

Asiakirjatiedoista on seulonnan jälkeenkin voitava todeta toiminnalliset, ajalliset, paikalliset ja asialliset syy- ja seuraussuhteet. Asiakirjatiedot ymmärretään ja ne saavat todistusvoimaisuuden kontekstinsä kautta; metatiedot liittävät asiakirjatiedot mm. toimintaan, toimijaan, paikkaan ja ajankohtaan.

Julkishallinnon arkistoitujen asiakirjatietojen tulee seulonnan jälkeenkin säilyä luotettavana todistusaineistona ja tarjota monipuolista lähdeaineistoa eri tieteen- ja tutkimusalojen edustajille sekä muille käyttäjille.

⁶ Laki Kansallisarkistosta, HE 191/2016 vp, s. 10.



Arvonmääritys- ja seulontatoiminnan kohteena ovat kaikki julkishallinnon tehtäviin ja toimintaan liittyvät asiakirjatiedot niiden fyysisestä säilytysmuodosta riippumatta. Tästä poiketen arkistoitavia ovat kaikki julkishallinnon vuotta 1920 vanhemmat asiakirjat.

Digitaalinen arkistointi on ensisijainen arkistointitapa julkishallinnossa. Tämä tavoite on kirjattu myös Kansallisarkiston strategiaan 2025. Strategian mukaan Kansallisarkisto edistää julkishallinnon digitaalista arkistointia määräämällä julkishallinnon arkistoitavista asiakirjatiedoista ja massadigitoimalla valtionhallinnon arkistoitavia aineistoja. Kansallisarkisto vastaanottaa arkistolaissa (1 § 1 mom. 1 kohdassa) mainittujen viranomaisten arkistoitavia asiakirjatietoja pääsääntöisesti digitaalisessa muodossa.

Analogisten aineistojen osalta aiemmin tehtyyn arvonmääritykseen ei pääsääntöisesti puututa, ja tästä syystä digitoitavien analogisten asiakirjojen arkistollista arvoa arvioidaan uudelleen vain poikkeustapauksissa. Ennen digitoimintaa on varmistettava, että arkistoitavien asiakirjatietojen osalta on arvioitu analogisen säilytysmuodon kulttuurihistoriallinen arvo.

Kaikki analogiset asiakirjat, jotka ovat vuodelta 1920 tai tätä vanhempia, säilytetään digitoinnista huolimatta myös analogisessa muodossa kulttuurihistoriallisen arvon vuoksi. Vuoden 1920 jälkeen kertyneestä aineistosta säilytetään analogisessa muodossa tarkoituksenmukainen osa digitoinnin jälkeen. Tavoitteena on, että analogisena arkistoitavat aineistot tarjoavat edustavan kokonaiskuvan tiedonhallinnan ja arkistoinnin käytännöistä Suomessa eri aikakausina.

Julkishallinnon arkistoitavien analogisten asiakirjojen laajamittaisella digitoinnilla edistetään niiden saatavuutta ja käyttöä. Samalla alkuperäiset analogiset ilmentymät voidaan hävittää Kansallisarkiston päätöksellä, jos niillä ei ole kulttuurihistoriallista arvoa ja digitaalisten ilmentymien laatu, säilyvyys ja käytettävyys on varmistettu.

Lisäksi analogisten asiakirjojen arvonmääritys- ja seulontaprosessin yhteydessä Kansallisarkisto ja julkisen hallinnon toimija voivat selvittää yhteistyössä, voidaanko analogiset asiakirjatiedot korvata jo olemassa olevilla samasisältöisillä syntysähköisillä tai digitoiduilla asiakirjatiedoilla, vaikka aikaisemmin asiakirjatiedot on määrätty arkistoitavaksi yksinomaan analogisessa muodossa.

4 Erityiskysymyksiä

4.1 Henkilötietojen arkistointi

Henkilötietojen suojasta on säädetty muun muassa EU:n tietosuojasetuksessa, kansallisessa tietosuojalaissa (1050/2018) ja perustuslaissa (731/1999). Tietosuoja on perusoikeus, joka turvaa rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien toteutumisen henkilötietojen käsittelyssä. Tietosuojasetuksen perusteella rekisterinpitäjä määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot sekä säilytysajat. Arkistolain 8 §:n perusteella Kansallisarkisto määrää pysyvästi säilytettävistä (arkistoitavista) asiakirjoista ja niihin sisältyvistä tiedoista. Rekisterinpitäjän on määriteltävä Kansallisarkiston pysyvään säilytykseen määräämille asiakirjoille myös erillinen säilytysaika, joka koskee henkilötietojen alkuperäistä käsittelytarkoitusta.

Henkilötiedon käsite on tietosuojasetuksessa hyvin laaja, joten säätely koskee merkittävää osaa arkistoitavista asiakirjatiedoista. Henkilötietoja ei tule säilyttää tai muuten käsitellä tarpeettomasti. Myös arkistointi on henkilötietojen käsittelyä. Henkilötietoja säilytetään niiden alkuperäisessä käyt-



tötarkoituksessa joko määräajan tai pysyvästi. Alkuperäisen käyttötarkoituksen päätyttyä henkilötietoja sisältävät asiakirjat voidaan arkistoida yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten. Toimijoiden on omassa toiminnassaan otettava huomioon tietosuojasäädösten velvoitteet henkilötietojen käsittelyssä, kuten artiklan 5 tietosuojaperiaatteet, käsittelyn tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus sekä toteutettava tarvittavat suojatoimet. Suojatoimet koskevat myös arkistoitua tietoaineistoa.

Yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus on pysyvä ja sen kesto ajallisesti määrittelemätön. Käytännössä pyrkimyksenä on varmistaa arkistoitavien asiakirjatietojen käytettävyys satojen vuosien ajan. Tietosuoja-asetus puolestaan ei koske kuolleita henkilöitä ja esimerkiksi julkisuuslain 31 §:ssä säädetty salassapitoajat ovat nekin määräaikaisia. Aineistojen tietosuojastatus muuttuu ajan kuluessa.

Henkilötietojen arkistoinnissa joudutaan punnitsemaan näiden tietojen merkitystä ainakin sivistyksellisten oikeuksien, sananvapauden ja yksityiselämän suojan näkökulmasta. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden luvaton käyttö voi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Kuitenkin tietosuoja-asetus (artikla 9) ja tietosuojalaki (6 §) mahdollistavat myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn yleisen edun mukaisia tai yleishyödyllisiä arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia varten (artikla 9, 2 j). Esimerkiksi terveyteen ja sosiaalihuollon tarpeeseen liittyvät tiedot voivat olla tärkeitä kansanterveyttä koskeviin tutkimustarpeisiin, ja siitä syystä ne voidaan arkistoida. Toisena esimerkkinä mainittakoon etnistä alkuperää koskevat tiedot, jotka voivat olla merkittäviä tutkittaessa vähemmistöjen oikeuksien ja tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa.

Tietosuojalain 6 § sallii erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn tutkimus- ja kulttuuriperintöaineistojen käsittelyyn yleishyödyllisessä arkistointitarkoituksessa (8 kohta).⁷ Tietosuojalain esitöissä yleishyödyllisen arkistoinnin on katsottu olevan käsitteenä suppeampi kuin yleisen edun mukainen arkistointi. Tässä asiakirjassa esitettyjen kriteerien ja menetelmien perusteella laaditut seulontapäätökset ovat osoituksia myös yleishyödyllisestä arkistointitarkoituksesta.

Rikosasiain tietosuojalain (laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä, 1054/2018) 1 § 3 momentin mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja voi käsitellä yleisen edun mukaista arkistointia taikka tieteellistä, tilastollista tai historiallista tarkoitusta varten edellyttäen, että rekisteröityjen oikeuksia koskevat asianmukaiset suojatoimenpiteet on tehty. Tietosuoja-asetuksen 89 artiklassa korostetaan yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa toimenpiteitä, joilla taataan etenkin tietojen minimoinnin periaatteen noudattaminen (artikla 5 c). Sen mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja niitä on kerättävä vain tarpeellinen määrä henkilötietojen käsittelyn tarkoitukseen nähden.

Historiallisen ja yhteiskunnallisen tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on selvittää menneisyyden ja nykyajan erilaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden syyt ja syntymekanismit sekä niihin liittyvät pitkän aikavälin prosessit. Arkistoinnin keskeisiä tarkoituksia on tarjota tutkimukselle lähteitä. Laadukas tutkimus edellyttää usein yksilöitä koskevia, usein arkaluonteisiakin henkilötietoja (lainsäädännössä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot).⁸ Pitkän ajan kuluessa kertyneet ja säilyneet henkilö-

⁷ Yleishyödyllisestä arkistointitarkoituksesta on kyse esimerkiksi silloin, kun rekisterinpitäjän lakisääteinen tai sääntömääräinen tehtävä on tutkimus- tai kulttuuriperintöaineistojen tallentaminen ja saataville saattaminen. Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää siihen, perustuuko arkistointitoiminta julkisesti saatavilla olevaan suunnitelmaan. Tietosuojalaki HE 9/2018 vp s. 91.

⁸ Rekisteritutkimuksen merkityksestä ks. tietosuoja-asetus, johdanto-osan 157 kohta.



tiedot ovat ominaisia Suomen asiakirjalliselle kulttuuriperinnölle. Henkilötiedot ovat tärkeitä kansakunnan ja kansalaisten itseymmärrykselle, sillä niillä on suuri merkitys siinä, millainen kuva yhteiskunnasta muodostuu ja miten tutkimuksen avulla pystytään arvioimaan aiempia ilmiöitä ja tapahtumia. Henkilötietojen arkistointi mahdollistaa tutkimuskysymysten tarkastelun henkilötasolla ja mahdollistaa yhteiskunnallisten ilmiöiden sekä yhteiskunnan ja kansalaisen vuorovaikutuksen monipuolisen tarkastelun erityisesti humanistisille tieteille tyypillisellä tavalla. Tällainen tarkastelu ei olisi mahdollista anonymisoidun lähdeaineiston pohjalta. Yksilötason tiedoilla on myös mahdollista saada yhteys menneisiin sukupolviin esimerkiksi sukututkimuksen menetelmin.

Perusoikeuksien toteutumista tai yhteiskunnassa vallitsevia arvoja todentavat aineistot sisältävät tyypillisesti henkilötietoja. Aineistot, joilla on pitkäaikaista merkitystä yksilön oikeusturvan toteutumisen ja viranomaistoiminnan todennettavuuden kannalta, ovat arvokkaita myös yleisen edun, tutkimuksen sekä kansallisen ja yksilön itseymmärryksen näkökulmasta. Henkilötietojen säädösperusteinen pysyvä tai pitkään jatkuva alkuperäinen käyttötarve viittaa usein siihen, että aineistoilla on ominaisuuksia, jotka tekisivät niistä myös yleisen edun mukaisesti arkistoitavia sekä merkittäviä tutkimuksen lähteinä.

Yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia ei ole määritelty tietosuojalainsäädännössä. Kansallisarkisto katsoo, että tässä asiakirjassa esitetyt tavoitteet, menetelmät ja kriteerit ovat sovellettavissa henkilötietojen yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen arvioimiseen ja osoittamiseen. Näiden kriteerien ja menetelmien perusteella annetut seulontapäätökset osoittavat yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta. Arvonmäärityksen kriteereissä on huomioitu henkilötietojen arkistointitarpeet tieteen vapauden, sananvapauden sekä henkilötietojen suojan näkökulmista. Jos tässä asiakirjassa esitettyjen kriteerien ja menetelmien perusteella todetaan, että jotkin asiakirjatiedot tulee arkistoida tutkimukseen tai muuhun kulttuuriperintöarvoon perustuen, arkistointivelvoite koskee myös näihin asiakirjoihin sisältyviä henkilötietoja.

Henkilötietojen arvonmäärityksessä arvioidaan tutkimustarpeita ja kulttuuriperintöarvoja suhteessa yksityisyyden suojaan pitkällä aikavälillä. Niin tieteelliselle kuin muullekin tutkimukselle on tärkeää, että arkistoitavat asiakirjatiedot antavat oikean, totuudenmukaisen sekä riittävän kattavan ja edustavan kuvan siltä ajalta, johon ne liittyvät. Esimerkiksi anonymisointi voi heikentää asiakirjatietojen informaatioarvoa ja voi vaarantaa asiakirjojen todistusvoimaisuuden, jolloin niitä ei voida enää pitää autenttisina, luotettavina, eheinä ja käytettävänä tutkimuksen lähteinä.

Yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus voi rajata rekisteröidyn oikeuksien käyttöä. Esimerkiksi henkilöllä ei ole oikeutta tulla unohdetuksi silloin, kun henkilötietojen käsittely on tarpeen yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollista tarkoituksia varten, ja tietojen poistaminen todennäköisesti estäisi tai vaikeuttaisi sitä suuresti (tietosuoja-asetus, artikla 17). Rekisteröidyn oikeuksista poikkeaminen⁹ edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Se ottaa huomioon arkistoinnin erityislaatuisuuden suhteessa rekisteröidyn oikeuksiin. Samalla tavoin arkistoinnin erityislaatu tunnustetaan tietosuoja-asetuksen artiklassa 5 poikkeuksina käyttötarkoitussidonnaisuuden ja säilytyksen rajoittamisen periaatteisiin.

⁹ Tietosuojalain 32 §:n perusteella poikkeaminen tietosuoja-asetuksen artiklojen 15–16 ja 18–21 mukaisista oikeuksista.



4.2 Tutkimusaineistot

Arkistolain 1 §:n 1 ja 2 momentin piirissä oleville valtion viranomaisille ja tutkimuslaitoksille, yliopistoille ja muille korkeakouluille kertyy tutkimustoiminnan tuloksena tutkimusaineistoja.¹⁰ Jos tutkimusaineistot on kerätty tai tuotettu julkisen tutkimustoiminnan tuloksena, niitä koskevat julkishallinnon asiakirjoja koskevat säädökset ja normit. Toimija vastaa niiden säilyttämisestä ja arkistoinnista.

Kansallisarkiston arvonmääritys- ja seulptatoiminnan tavoitteena on varmistaa julkisessa tutkimustoiminnassa tuotettujen arkistoitavien tutkimusaineistojen säilyvyys ja käytettävyys. Kansallisarkisto kannustaa tutkimuskentän toimijoita hyödyntämään keskitettyjä tutkimusaineistojen pitkäaikaissäilytyspalveluita.

Tutkimusaineistojen arvonmäärityksessä voidaan soveltaa tässä asiakirjassa esitettyjä tavoitteita, menetelmiä ja kriteereitä. Kansallisarkiston näkemyksen mukaan yhteiset kriteerit kansallisesti merkittävien tutkimusaineistojen tunnistamiseen tulisi määritellä yhteistyössä yliopistojen ja valtion tutkimuslaitosten kanssa. Kansallisarkisto korostaa tutkimuskentän omaa asiantuntemusta sekä yhteistyötä tutkimusaineistojen arvonmäärityksessä.

5 Arvonmäärityksen ja seulptonnan menetelmät ja kriteerit

Kansallisarkiston arvonmääritys- ja seulptatoimintaa ohjaavat Suomen perustuslaista johdettavat yhteiskunnalliset arvot sekä kansainväliset ja kansalliset asiakirjahallinnon ja arkistotoimen eettiset ohjeet¹¹. Arvonmääritys ja sen toimeenpano eli seulptonta ovat sidoksissa aikaansa. Yhteiskunnassa kulloinkin vallitsevien arvojen on heijastuttava arvonmääritykseen, jotta sen tulos todentaisi sekä näitä arvoja että niihin kohdistuvaa kritiikkiä ja vastapyrkimyksiä. Arvonmääritys on usein ristikkäisten intressien punnintaa ja lähtökohtaisesti subjektiivista toimintaa. Subjektiivisuutta pyritään lieventämään noudattamalla yhteisesti hyväksytyjä arvonmäärityksen tavoitteita, menetelmiä ja kriteereitä sekä toimintamallia, jossa arvonmääritykseen osallistuu sekä toimija että Kansallisarkisto.

Kansallisarkiston arvonmääritys perustuu kansainvälisesti hyväksytyyn arvonmääritysteoreettiseen näkemykseen¹², jonka mukaan tehtävä ja sen konteksti sekä tietosisältö antavat asiakirjatiedolle sen arvon. Asiakirjatietojen arkistollinen arvo on suhteessa siihen, kuinka merkittävässä yhteiskunnallisessa tehtävässä ja missä toimintakontekstissa ne ovat kertyneet sekä siihen, mikä on niiden tietosisältö. Asiakirjatiedoilla on todistusarvoa ja informaatioarvoa. Todistusarvolla tarkoitetaan asiakirjatietojen arvoa toimintaa dokumentoivina tietoina. Informaatioarvolla tarkoitetaan asiakirjatietojen merkitystä yhteiskuntaa, yhteiskunnallisia prosesseja ja ilmiöitä yleisesti dokumentoivina tietoina.

Kansallisarkiston arvonmäärityksessä kohteena ovat aluksi tehtävät, toimintaympäristö ja toimintaprosessit. Tehtäväanalyysissa (1) tarkastellaan:

- tehtävien yhteiskunnallista merkitystä
- toimintaympäristön toimijoita, toiminnan kohteita ja ilmiöitä

¹⁰ Tutkimusaineistojen käsite kattaa sekä tutkimusaineistot (research material) että tutkimusdatan.

¹¹ International Council on Archives, Code of Ethics, 1996; Arkistoyhdistys, Arkistoalan ja asiakirjahallinnon ammatteettiset ohjeet, 2006.

¹² Makroseulptonnasta esimerkiksi teoksessa Johdatus asiakirjahallinnon tutkimukseen. Henttonen Pekka, 2015, s. 149–157. Todistusarvosta ja informaatioarvosta s. 139–146.

- toimintaprosesseja.

Näiden avulla tunnistetaan ne tehtävät ja niihin liittyvät asiakirjatiedot, jotka arkistoidaan tutkimusta ja muuta yhteiskunnallista toimintaa varten. Tehtäväanalyysin tuloksena voidaan tunnistaa myös tehtävät ja toiminnot, joiden yhteydessä ei kerry arkistoitavia asiakirjatietoja.

Tehtäväanalyysia seuraa tehtävistä kertyvien tietoaineistojen informaatioarvon analyysi (2), jossa tavoitteena on tunnistaa aineistojen keskeisin tietosisältö ja arvioida niiden käyttötarpeita.

Säilytysmuodon analyysissa (3) määritellään arkistoitavien asiakirjatietojen säilytysmuoto, joka vaikuttaa asiakirjatietojen säilyvyyteen, todistusvoimaisuuteen ja käytettävyyteen. Digitaalisessa muodossa olevat asiakirjatiedot arkistoidaan pääsääntöisesti yksinomaan digitaalisessa muodossa. Analogisten asiakirjojen kohdalla arvioidaan myös analogisen säilytysmuodon kulttuurihistoriallista arvoa.

Kustannustekijöiden analyysissa (4) arvioidaan kustannustekijöiden vaikutus arvonmääritykseen ja säilytysmuodon valintaan. Vaikka kustannusnäkökohdat eivät ensisijaisesti ratkaise, mitkä asiakirjatiedot arkistoidaan, niiden avulla voidaan esittää lisäperusteita arvonmäärityksen ja säilytysmuodon valinnan yhteydessä tehdyille ratkaisuille.

Kuviossa 1 on esitetty arvonmäärityksen ja seulonnan analyysitasot 1–4 sekä niissä sovellettavat kriteeriryhmät 1–7. Arvonmäärityksen ja seulonnan lopputuloksena kaiken asiakirjatiedon joukosta erottuu arkistoitava asiakirjallinen kulttuuriperintö.



Kuva 1. Arvonmäärityksen ja seulonnan analyysitasot (1–4) ja niiden kriteeriryhmät (1–7).



Arvonmääritys ja seulonta edellyttävät monien näkökohtien huomioon ottamista ja eri kriteerien soveltamisen tapauskohtaista pohdintaa. Arvonmäärityksessä otetaan huomioon tietosuojaperiaatteiden toteuttaminen. Kriteereihin sisältyy henkilötietojen suojan arviointi yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa ja tutkimustarkoituksessa. Kriteerien arvioinnin perusteella ilmentyy arkistoinnin yleinen etu, lukuun ottamatta säilytysmuotoa ja kustannustekijöitä koskevia kriteerejä.

Arvonmääritystä ja seulontaa varten laaditut kriteerit on esitetty seuraavissa alaluvuissa. Kriteerejä on pyrittävä soveltamaan tässä asiakirjassa esitetystä järjestyksessä, mutta eri kriteeriryhmiä ei aseteta selkeään tärkeysjärjestykseen suhteessa toisiinsa. Kriteeriryhmät eivät ole toisiaan poissulkevia, paremminkin toisiaan täydentäviä.

5.1 Kriteeriryhmä 1: Tehtävän merkittävyys

Asiakirjatietojen arkistollinen arvo riippuu siitä, kuinka merkittävän yhteiskunnallisen tehtävän yhteydessä ne kertyvät. Tehtävän merkityksellä tarkoitetaan tehtävän vaikutusta yhteiskuntaan ja sen kehitykseen, kansalaisiin ja ympäristöön sekä sitä, kuinka laajaa ja syvää tämä vaikutus on. Tehtävän merkittävyyttä voidaan arvioida suhteessa muihin julkishallinnon tehtäviin. Yhtenä näkökulmana voi olla tehtävän hoitamiseen liittyvä harkintavallan käyttö. Mitä enemmän toimijalla on harkintavaltaa, sitä merkittävämpiä tehtäviä ja sen tietoaineistot ovat arvonmäärityksen näkökulmasta.

Tehtävää voidaan arvioida myös suhteessa ajan yleisiin yhteiskunnallisiin arvoihin: miten tehtävä heijastaa ja todentaa yhteiskunnassa vallitsevia arvoja, niihin liittyviä eri intressiryhmien tavoitteita sekä yleisesti hyväksytyihin arvoihin kohdistuvaa kritiikkiä ja vastapyrkimyksiä. Eri aikoina voidaan painottaa esimerkiksi ympäristöön, turvallisuuteen, talouteen, teknologiaan ja kansainvälisyyteen liittyviä arvoja ja tehtäviä.

Suomen perustuslaissa mainittujen perusoikeuksien turvaamiseen ja toisaalta niiden rajoittamiseen liittyvät tehtävät ovat merkittäviä ja kuvastavat erityisellä tavalla yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjen arvojen konkreettista toteutumista. Näitä ovat muun muassa yhdenvertaisuus, oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, yksityiselämän suoja, liikkumisvapaus, uskonnon ja omantunnon vapaus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, sivistykselliset oikeudet, oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, omaisuuden suoja sekä oikeus työhön ja elinkeinonvapaus.

Substanssitehtävien asiakirjatiedot ovat arvokkaampia kuin tukitehtävien tiedot. Joillakin toimijoilla tukitehtävät ovat substanssitehtäviä. Taulukkoon 2 on koottu joitakin esimerkkejä tehtävien merkittävyydestä arvonmäärityksen näkökulmasta.

Taulukko 2. Esimerkkejä tehtävien merkittävydestä arvonmäärittämisessä.

Esimerkkejä arvonmäärittämisnäkökulmasta merkittävistä yhteiskunnallisista tehtävistä
<ul style="list-style-type: none">• EU-lainsäädännön soveltaminen• kansallisten lakien ja asetusten säätäminen• koulutus ja sivistys• lakisääteinen tilastotoimi• liikenneväylien ylläpito• maankäyttö ja rakentaminen• ministeriön hallinnonalan strateginen ohjaus• oikeuslaitoksen lainkäyttötehtävät• rangaistusten täytäntöönpano• sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät• turvallisuustehtävät• tutkimustoiminta• ulko- ja turvallisuuspolitiikka• valtion tulo- ja menoarvion laatiminen• valtioneuvoston talouspoliittinen päätöksenteko• yhteiskuntasuunnittelu• ympäristöhallinnon tehtävät
Esimerkkejä arvonmäärittämisnäkökulmasta vähemmän merkittävistä yhteiskunnallisista tehtävistä
<ul style="list-style-type: none">• koulumaitotuki• koulumatkatuki• kunniamerkeistä päättäminen• pysäköinnin valvonta• sakkojen perintä• tullaustoiminta• yksittäisten puiden kaatoluvat taajama-alueella• ylinopeuksien valvonta
Esimerkkejä toimijoiden tukitehtävistä, joiden tietoja ei yleensä arkistoida
<ul style="list-style-type: none">• henkilöstökoulutus• henkilöstön työterveyshuolto ja virkistystoiminta• kiinteistöhoito• kirjanpito• kulunvalvonta• palkkakirjanpito• tietopalvelu• viraston kirjastonhoito

5.2 Kriteeriryhmä 2: Toimintaympäristö

Toimintaympäristön analyysissä tarkastellaan toimijoita ja toiminnan kohteita sekä yhteiskunnallista kehitystä ja poikkeuksellisia ilmiöitä. Toimijan arviointi liittyy välillisesti sen tehtävien merkittävyyden arviointiin.

Toimijan ja sen toimivallan arviointi:

- Mitä laajempi yhteiskunnallinen vaikutus toiminnalla on, sitä merkittävämpiä ovat toimijan substanssitehtävistä kertyneet asiakirjatiedot.
- Mitä keskeisempi toimijan asema yhteiskunnassa on, sitä merkittävämpiä ovat sen tuottamat asiakirjatiedot. Mitä lähempänä toimija on päätöksenteon korkeinta tasoa, sitä suurempi sen vaikutus yhteiskuntaan ja sen kehitykseen yleensä on.
- Mitä suurempaa osaa väestöstä toimijan tehtävät koskevat, sitä merkittävämpiä tiedot yleensä ovat. Arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon muut tehtävän merkittävyyteen vaikuttavat tekijät ja tietosuojaanäkökohdat.
- Mikäli toimijan tehtävät rajoittavat tai erityisellä tavalla turvaavat perusoikeuksia, sitä merkittävämpiä tiedot ovat. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kielellistä, etnistä tai uskonnollista vähemmistöä koskevissa tehtävissä syntyvät tiedot. Tietosuojaanäkökohdat tulee kuitenkin ottaa huomioon näitä tietoja arvioitaessa.
- Arkistoitavia ovat asiakirjatiedot, jotka dokumentoivat hallinnon toimijan toimivaltaa ja oikeuksia sekä keskeiset toimijan toimintaa dokumentoivat asiakirjat.

Arvonmäärityksessä pitää ottaa huomioon se, mihin toiminta kohdistuu. Taulukkoon 3 on koottu joitakin esimerkkejä toiminnan kohteista. Toiminnan kohteiden tarkastelu liittyy välillisesti tietosisälön arvottamiseen. Kohteiden tietoja on arkistoitava eri käyttötarpeet huomioiden. Kohteiden arviointi liittyy erityisesti tietojärjestelmien ja rekisterien tietojen arvonmääritykseen.

Taulukko 3. Esimerkkejä toiminnan kohteista.

TOIMINNAN KOHDE	ESIMERKIT
TOIMIJA	<ul style="list-style-type: none">• kansalaiset• yritykset• muut yhteisöt
YMPÄRISTÖ	<ul style="list-style-type: none">• eliöt (esim. ihmistoiminnan vaikutukset eläimistöön ja kasvistoon, esiintyvyys, hyödyntäminen)• ilma (esim. säähavainnot, ihmistoiminnan vaikutukset)• maa (esim. kartoitus ja kuvaaminen, hyödyntäminen ja sen vaikutukset)• vesi (esim. kartoitus ja kuvaaminen, käyttö ja laadun seuranta)
INFRASTRUKTUURI	<ul style="list-style-type: none">• laitteet• liikennevälineet• rakennukset• sillat• tekninen kehitys• tiet

Vaikka itse tehtävä ei olisi merkityksellinen, toiminnan kohdetta koskevat tiedot voivat olla tutkimusta ja intressiryhmiä kiinnostavia ja siten arkistoitavia. Tiedot toiminnan kohteet, kuten esimerkiksi maaperä ja vesistöt, ovat hitaasti muuttuvia, joten niitä koskevia tietoja tutkimus voi hyödyntää pitkään sekä alkuperäisessä käyttötarkoituksessa että arkistointitarkoituksessa. Samoin esimerkiksi valvontakohteen tiedot voivat olla tutkimuksen ja muun käytön kannalta arvokkaita, vaikka itse valvontatehtävä ei ole merkittävä. Julkishallinnon toimijoille voi myös kertyä yritystoimintaa ja yrityksiä koskevia tietoja, joita ei säännönmukaisesti arkistoida.



Merkittäviä ovat myös tietoaineistot, jotka valaisevat poikkeavaa yhteiskunnallisen kehityksen muutosta, murrosaikoja ja käännekohtia sekä dokumentoivat merkittäviä ilmiöitä ja tapahtumia. Poikkeuksellisia ilmiöitä ja tapahtumia on vaikea ottaa ennakkoseulonnassa huomioon, mutta niitä voidaan kuitenkin arvioida jatkumomallin taannehtivassa arvonmäärityksessä ja uudelleenarvioinnissa. Asiakirjatietoja arkistoidaan tavallista enemmän

1. poikkeuksellisilta ajoilta tai yhteiskunnallisilta murrosajoilta, kuten sota-, kriisi- ja lama-ajalta
2. merkittävistä yhteiskunnallisista kehityskuluista ja ilmiöistä
3. poikkeuksellisista ilmiöistä ja tapahtumista.

Toimijat voivat käytännön seulontatyössään ottaa jokin verran huomioon edellä mainittuja tekijöitä, mikäli ennakkoseulontapäätös sen mahdollistaa.

5.3 Kriteeriryhmä 3: Toimintaprosessi

Toimintaprosessin eri vaiheissa syntyvien asiakirjatietojen merkittävyyden arviointi liittyy yhden toimijan kohdalla lähinnä asianhallinta- ja palveluprosesseihin. Monitoimijaprosesseissa se voi liittyä yhteisten tietojärjestelmien käyttöön sekä tietojen talteen ottoon ja arkistointiin. Esimerkiksi yhden toimijan toimintaprosessin eri vaiheiden asiakirjatietoja voidaan arkistoida seuraavasti:

- Merkitykselliset tehtävät: kaikki toimintaprosessin asiakirjatiedot arkistoidaan, kuitenkin yleensä seuraavin rajauksin.
 - Toimijoilla, joiden päätöksiin muutoksenhaku kohdistuu, muutoksenhakuasiakirjat yleensä säilytetään määräajan, lukuun ottamatta oikaisumenettelyä. Lainkäyttöasioiden toimijat pääsääntöisesti arkistovat muutoksenhakuasiakirjat.
 - Lausuntoprosessin asiakirjat arkistoi pääsääntöisesti lausunnon pyytjä.
- Vähemmän merkitykselliset tehtävät: esimerkiksi toimintaprosessista arkistoidaan ainoastaan päätöstiedot ja valvontaprosessin tiedot. Muut tehtävän tiedot ovat määräajan säilytettäviä (mm. hakemus- eli vireillepanoasiakirjat ja muut valmisteluasiakirjat).

Arvonmäärityksessä on pyrittävä ottamaan huomioon tehtäväkokonaisuudet sekä tehtävän yhteys muihin tehtäviin, joiden suorittamiseen voi osallistua yksi tai useampi toimija. Samoja tietoja voi kertyä eri tehtävien yhteyteen useille toimijoille. Mikäli samat tiedot ovat useammalla toimijalla, arkistoitavaksi valitaan sen toimijan tiedot, jolla on ensisijainen vastuu tietojen säilyttämisestä tai jonka tiedot ovat parhaiten hyödynnettävissä tutkimusta ja muuta käyttötarkoitusta varten.

Monitoimijaprosessilla on aina omistaja, jonka johdolla tulee määritellä asiakirjatietojen säilytysvastuut kokonaisvaltaisesti siten, että vältetään moninkertaista arkistointia. Mahdollisuuksien mukaan prosessin omistaja vastaa kokonaisuudessaan käsittelyprosessien yhteydessä muodostuvien asiakirjatietojen arkistoinnista.

Esimerkkejä:

- Valtion tulo- ja menoarvion laatimisprosessi: kaikki valtion organisaatiot mukana, hyvin monivaiheinen prosessi.
- Rikosprosessi (tutkinta, pidätys, vangitseminen, syyttäminen, tuomio, vankeus): useita erilaisia toimijoita eri vaiheissa, yhteisiä asiakkaita ja tietojärjestelmiä.
- Turvapaikanhakijan vastaanotto- ja kotouttaminen: useita toimijoita, yhteisiä tietojärjestelmiä.



- Kunnallinen päätöksentekoprosessi: viranhaltijavalmistelu ja toimielinten päätöksenteko.
- Valvontaprosessi: useita toimijoita, yhteisiä asiakkaita ja yhteisiä tietojärjestelmiä.

5.4 Kriteeriryhmä 4: Tietosisältö

Arvonmäärityksen kohteena olevan tietoaineiston tietosisältöä arvioidaan irrallaan tehtävästä. Tietosisällön arviointia tehdään myös toiminnan kohteiden arvioinnin yhteydessä. Arkistointia puoltavat esimerkiksi seuraavat kriteerit:

- Tieto on ainutkertaista, vastaavaa tietoa ei sisälly muihin arkistoitaviin aineistoihin.
- Tiedot ovat kattavia alueellisesti, ajallisesti (pitkä jatkumo) tai kohteensa puolesta (kattaa huomattavan osuuden väestöstä tai muusta kohderyhmästä). Kattavuus on tutkimuksen näkökulmasta merkittävä ominaisuus, mistä syystä esimerkiksi asiakastiedot pyritään arkistomaan kaikkien toiminnan kohteiden (henkilöt, yhteisöt) osalta, mikäli arvonmäärityksen kriteerit muutoin täyttyvät.
- Tiedot ovat helposti käytettäviä ja yhdisteltävissä muihin tietoihin.

Asiakirjatietojen arvonmääritys eri tietojärjestelmissä:

- Arvonmäärityksen kohteena ovat tietojärjestelmien tietoaineistot, eivät itse tietojärjestelmät.
- Tehtäväkohtaiset asiakirjatiedot voivat olla yhdessä tai useammassa tietojärjestelmässä.
- Kaikkia tietoaineistoon kuuluvia tietoja ei tarvitse arkistoida. Arkistoitava kokonaisuus voidaan rajata tehtäväryhmien, tietorakenteiden ja muuttujien mukaisesti.
- Asiankäsittelyjärjestelmiin tai muihin vastaaviin tietojärjestelmiin sisältyvien asiakirjatietojen arkistoinnista päätetään pääosin tehtävä- tai asiaryhmätasolla mutta myös asiakirjatyypitasolla tehtävän merkittävyys ja tietosuojanäkökohdat huomioiden.
- Rekisterien ja tietokantojen asiakirjatietojen arvonmääritys tehdään ensisijaisesti arvioimalla tehtäviä sekä asiakirjatietojen sisältämää informaatiota, ja arvonmäärityksen tuloksena arkistoitavaksi jää tehtäväkohtaisia asiakirjatietoja metatietoineen. Henkilötietoja sisältävien rekisterien ja tietokantojen arvonmäärityksessä otetaan tietosuojanäkökohdat huomioon.
- Rekisterien tietojen arvonmäärityksessä on otettava huomioon rekisterityypit. Perusrekisterien¹³ tiedot säilytetään pysyvästi tai arkistoidaan. Tukitehtävien rekisterien tiedot ovat pääsääntöisesti määräajan säilytettäviä. Monen tai yhden toimijan substanssitehtävien rekisterin tietojen arkistollinen arvo riippuu tehtävistä, joita rekisterillä hoidetaan ja rekisterin tietosisällön informaatioarvosta.

5.5 Kriteeriryhmä 5: Käyttötarpeet

Arvonmäärityksessä on huomioitava asiakirjatietojen monipuoliset käyttötarpeet: tutkimuksen, yhteiskunnan, talouden, ympäristön ja kansalaisten tiedon, sivistyksen ja itseymmärryksen tarpeet sekä tietojen uudelleenkäyttö.

Arvonmäärityksessä nojataan tietoon siitä, mitä asiakirjatietoja tutkimus on tähän asti käyttänyt, mutta pyritään myös ennakoimaan tulevaisuuden tutkimustarpeita yhteistyössä tutkimusyhteisöjen

¹³ Rekisteri, joka sisältää tietoja yhteiskunnan keskeisistä perusyksiköistä ja näiden ominaisuuksista ja yksilöi nämä perusyksiköt, esimerkiksi väestötietojärjestelmä, kiinteistötietojärjestelmä, yhdistystietojärjestelmä.



kanssa. Lisäksi eri tieteen- ja tutkimusalojen tietotarpeet ja näkemykset pyritään ottamaan tasapuolisesti huomioon.

Asiakirjatietojen pitkäaikainen merkitys alkuperäisessä käyttötarkoituksessa indikoi usein merkittävää arkistollista arvoa ja lyhytaikainen merkitys vähäistä arkistollista arvoa. Arvonmääritykseen vaikuttavat kuitenkin myös muut tekijät, kuten toimintaympäristön (5.2) ja tietosisällön (5.4) arviointi.

Tietojen moninainen käyttöarvo muussakin kuin tutkimustoiminnassa ja alkuperäisessä käyttötarkoituksessa on huomioitava arvonmäärityksessä. Arkistollista arvoa lisäävät aineistoon liittyvät mahdollisuudet tietojen yhdistelyyn muihin asiakirjatietoihin.

Taulukossa 4 on esimerkkejä asiakirjatietojen erilaisista käyttötarkoituksista lähdeaineistona ja muuten hyödynnettävänä materiaalina.

Taulukko 4. Esimerkkejä asiakirjojen käyttötarpeista.

KÄYTTÖTARVE	ESIMERKIT
TUTKIMUS	<ul style="list-style-type: none"> • arkeologia • arkistotiede • heraldiikka • historiatieteet • informaatiotutkimus • kotiseutututkimus • kulttuurien tutkimus • kulttuurimaantiede • lääketiede • museologia • oikeustiede • sotatieteet • sukututkimus • taloustieteet • yhteiskuntatieteet • ympäristötieteet
MUUT	<ul style="list-style-type: none"> • dokumenttiohjelmat • elokuva- ja näytelmäproduktiot • kaunokirjallisuus • kuva- ja rakennustaide • muistelmat • näyttely- ja museotoiminta • opetustoiminta • tilastot • yhteiskunta- ja yhdyskuntasuunnittelu • ympäristöjen, rakennusten ja laitteiden rekonstruoinnit • yritystoiminta

Lisäksi asiakirjatiedoilla voi olla vuosisatojen ajan todistusarvoa alkuperäisen juridisen käyttötarkoituksen päätyttyä esimerkiksi todisteena syntyperästä, omistusoikeuksista, elinkeino- tms. luvasta, liiketoimista, etuuksista ja velvollisuuksista tai todisteena viranomaisten toiminnasta.



5.6 Kriteeriryhmä 6: Tiedon säilytysmuoto

Julkishallinnon toiminta sekä tiedon- ja asianhallinta perustuvat tietojärjestelmien käyttöön. Toiminnasta arkistoidaan ensisijaisesti digitaalisessa muodossa olevaa aineistoa. Arkistoidut digitaaliset asiakirjatiedot ovat sähköisissä palveluissa tasapuolisemmin saatavissa ja käytettävissä kuin analogiset asiakirjatiedot, joiden käyttö on riippuvaista ajasta ja paikasta. Digitaalisten rekisteritietojen yhdistelymahdollisuudet tarjoavat tutkimukselle ja muulle käytölle aiempaa laajempia lähdeaineistoja.

Pääosa kertyvistä tiedoista arkistoidaan yksinomaan digitaalisessa muodossa ja tiedot metatietoineen on pystyttävä muuttamaan arkistoitavaan muotoon. Asianhallinnassa vaatimusten ja ohjeiden noudattaminen mahdollistaa tietojen siirron ja todistusvoimaisen arkistoinnin. Arkistoitavaksi määritettyjen rekisteri- ja tietokantatietojen säilyminen ja käytettävyys on turvattava siihen saakka, kunnes rekisteritiedot voidaan luotettavasti arkistoida. Rekisteritietojen käytettävyyden varmistaminen edellyttää aineiston loogisen rakenteen, tietojärjestelmässä hyödynnettyjen aineistoon liittyvien koodistojen ja rekisteritiedon elinkaareen liittyvän metatiedon dokumentointia.

Mikäli asiakirjatiedoista on käytettävissä sekä analogiset että digitaaliset ilmentymät, ensisijaisesti arkistoidaan digitaaliset ilmentymät. Mikäli asiakirjatietojen digitaaliset ilmentymät eivät ole riittävän todistusvoimaisia, myös analogiset ilmentymät arkistoidaan.

Mikäli analogiset asiakirjat digitoidaan Kansallisarkiston antamien vaatimusten mukaisesti, asiakirjojen analogiset ilmentymät voidaan hävittää, jos niillä ei ole kulttuurihistoriallista arvoa analogisessa muodossa. Esimerkiksi alkujaan digitaalisina eheästi ja todistusvoimaisesti arkistoitujen asiakirjatietojen paperitulosteilla ei ole kulttuurihistoriallista arvoa.

Analogisten asiakirjojen säilytysmuodosta päättämisen yhteydessä arvioidaan, onko analogisella säilytysmuodolla kulttuurihistoriallista arvoa. Kulttuurihistoriallinen arvo on sidoksissa analogiseen ilmentymään, ja se muodostuu aineettomista ja/tai aineellisista ominaisuuksista. Se on arvo, joka voidaan antaa arkistoitaville tai jo arkistoiduille analogisille asiakirjoille.

Arvoa arvioitaessa otetaan huomioon useita eri näkökulmia. Analogisella ilmentymällä voi olla erityistä merkitystä yksilölle tai yhteisölle symbolina. Analoginen säilytysmuoto voi toimia esimerkiksi todistuskappaleena menneestä ajasta, ja sitä voidaan hyödyntää näyttely- ja opetustoiminnassa.

Analogisen säilytysmuodon kulttuurihistoriallista arvoa ja sen arviointia käsitellään tarkemmin arvonmääritys- ja seurantapolitiikan erillisliitteessä *Kansallisarkiston arvottamisen kategoriat ja kriteerit analogisten asiakirjojen säilytysmuodosta päättämiseksi* (KA/12247/07.01.01.03.00/2019). Liite sisältää myös soveltamisohjeen ja esimerkkejä soveltamisesta.

5.7 Kriteeriryhmä 7: Kustannustekijät

Arvonmäärityksessä ja asiakirjatietojen säilytysmuodon määrittelyssä kiinnitetään huomiota myös kustannustekijöihin. Kustannusnäkökohdat eivät kuitenkaan saa ensisijaisesti ratkaista, mitkä asiakirjatiedot arkistoidaan.

Säilytysvaiheessa tietoja joudutaan usein säilyttämään operatiivisissa tietojärjestelmissä pitkiäkin aikoja, ja julkishallinnolle aiheutuu kustannuksia jo yksin tästä säilyttämisestä. Säilytystarpeen määrittely ja määräajan säilytettävien säännönmukainen hävittäminen alentavat säilytyskustannuksia. Arvonmäärityksen tavoitteissa ja kriteereissä on otettu välillisesti huomioon sähköisen arkistoinnin kustannustekijöitä.



- Tavoitteena on, että asiakirjatiedot arkistoidaan vain kerran.
- Kaikkia tietojärjestelmän tietoja ei arkistoida, eivätkä kaikkien tietojärjestelmien tiedot ole arkistoitavia.

Arkistoinnin kustannuksia voidaan vähentää noudattamalla yhteisiä standardeja ja suosituksia sekä käyttämällä yhteisesti sovittuja tiedostoformaatteja.

Digitalisointi edistää asiakirjatietojen parempaa saatavuutta ja käytettävyyttä ajasta ja paikasta riippumatta. Se mahdollistaa tiedonhallinnan prosessien ja menetelmien uudistamisen, vapauttaa toimijat paperiarkistoista ja nopeuttaa niiden siirtymistä täysin sähköiseen toimintaympäristöön sekä säästää arkistotilakustannuksia. Analoginen arkistointi onkin pystyttävä perustelemaan aina erityisen hyvin ja tapauskohtaisesti.

Tavoitteena on julkishallinnon analogisessa muodossa olevien asiakirjatietojen laajamittainen digitointi sekä niiden arkistointi pääasiassa digitaalisena resurssit huomioon ottaen.