

# **Koronapandemia-ajan tietojen arkistointi julkisessa hallinnossa**

Koronapandemia-ajan tietojen arkistoinnin laajentamisen arviointitehtävän loppuraportti



**KANSALLISARKISTO**

KA/9722/28.02.00/2024

4.9.2024

## Sisällys

Sisällys.....	0
1 Johdanto .....	1
1.1 Koronapandemiaviruksen neljä aaltoa Suomessa.....	1
1.2 Koronapandemia-ajan tietojen dokumentointi ja arkistointi julkisessa hallinnossa .....	4
2 Vireille tulleet seulontaesitykset ja Kansallisarkiston seulontapäätökset.....	6
3 Seulontaesitysten ja -päätösten arvonmääritysratkaisujen analyysi .....	8
3.1 Julkisoikeudelliset laitokset .....	8
3.2 Valtion viranomaiset.....	9
3.3 Kunnat .....	13
3.4 Kuntayhtymät .....	14
4 Tulokset ja johtopäätökset .....	15
4.1 Tulokset .....	15
4.2 Johtopäätökset .....	16



# KANSALLISARKISTO

## 1 Johdanto

### 1.1 Koronapandemiaviruksen neljä aaltoa Suomessa<sup>1</sup>

Kiinan Wuhanissa havaittiin vuoden 2019 lopulla epätavallista keuhkokuumetta, jonka aiheuttajaksi selvisi eläimestä ihmiseen tarttunut Sars-CoV-2-koronavirus. Virus levisi nopeasti muualle maailmaan. Eurooppaan se tuli tammikuussa 2020. Suomessa koronatartunnat alkoivat nopeasti levitä maaliskuussa 2020. Koska pandemian torjuminen, sairastuneiden hoitaminen ja väestön suojaaminen ei ollut hallittavissa viranomaisten tavanomaisilla toimintavaltuuksilla, valtioneuvosto oikeutettiin käyttämään valmiuslain mukaisia toimintavaltuuksia. Valtioneuvosto totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020, että Suomessa vallitsevat poikkeusolot.<sup>2</sup>

Valmiuslain (1552/2011) toimintavaltuuksien nojalla yhteiskuntaa suljettiin monin tavoin. Koulut ja oppilaitokset siirtyivät etäopetukseen. Myös työpaikoilla siirryttiin laajasti etätyöhön. Yli kymmenen hengen kokoontumiset kiellettiin. Ravintolat ja kahvilat suljettiin. Uudenmaan maakunnan ja muun Suomen välistä henkilöliikennettä rajoitettiin 28.3. – 15.4.2020. Rajavalvonta sisärajoille palautettiin väliaikaisesti ja liikennettä Suomen rajojen yli rajoitettiin. Yli 70-vuotta täyttäneet ja riskiryhmiin kuuluvat veloitettiin välttämään kontakteja muiden ihmisten kanssa. Lukuisia suosituksia ja ohjeita annettiin muun muassa kokoontumisrajoituksista, käsihygieniasta ja maskien käytöstä, yleisötilaisuuksista, harrastustoiminnasta, julkisista tiloista, etätyöstä, vierailuista hoitolaitoksissa ja sairaaloissa, vapaa-ajan matkustuksesta Suomessa ja ulkomailla.<sup>3</sup>

Tilanne alkoi helpottaa huhtikuun lopulla 2020. Touko-kesäkuussa useita rajoitustoimia purettiin. Poikkeusoloista luovuttiin ja pandemiaa alettiin hallita viranomaisten säännönmukaisilla toimintavaltuuksilla. Suomessa siirryttiin ns. hybridistrategiaan, jossa virusta torjuttiin ja hallittiin testaamisella, jäljittämällä, eristämällä ja hoitamisella. Koronaviruksen eri muunnelmat levisivät vuosina 2020–2021 neljänä aaltona, joiden aikana rajoituksia annettiin ja lievennettiin vaihteittain ja alueittain. Rokotusten alkaminen ja rokotuskattavuuden kohentuminen paransivat tilannetta merkittävästi. Viimeisistä koronarajoituksista ja –suosituksista luovuttiin maaliskuussa 2022.<sup>4</sup>

Koronapandemia ja siihen liittyvät rajoitustoimet taannuttivat taloutta. Yritykset lomauttivat työntekijöitään ja ihmisiä jäi työttömiksi, kun liiketoiminta ei sujunut normaalisti. Rajoitukset iskivät erityisesti majoitus- ja ravitsemusalan ja tapahtuma-alan yrityksiin. Pandemian alkuvaiheessa kehitettiin useita tukijärjestelmiä lievittämään pandemian yrityksille aiheuttamia vaikeuksia. Business Finland ja Ely-keskukset

<sup>1</sup> Tässä käsitellään koronapandemian päävaiheita ja tapahtumia.

<sup>2</sup> Koronaepidemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020. Onnettomuustutkintakeskus. Tutkintaselostus 6/2021. P2020-01. Valmiuslaissa (1552/2011) poikkeusoloiksi säädetään muun muassa väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot vaarantuvat, ja vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt tartuntatauti. Poikkeusoloissa viranomaisille voidaan antaa valmiuslaissa säädettyjä, normaaliaikoja laajempia toimivaltuuksia, jotka tulevat voimaan valtioneuvoston asetuksilla, käyttöönottoasetuksilla.

<sup>3</sup> Koronapandemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020. Onnettomuustutkintakeskus. Tutkintaselostus 6/2021. P2020-01.s

<sup>4</sup> Covid-19-epidemian vaikutukset hyvinvointiin, palvelujärjestelmään ja kansantalouteen. Asiantuntija-arvio, kevät 2022. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 4/2022.



## KANSALLISARKISTO

myönsivät yrityksille kehittämisavustuksia yli 1,3 miljardia. Koska kehittämistuet toimivat huonosti kriisira-hoituksena, kassakriisiin joutuneille yrityksille kehiteltiin uusi tukimuoto, kustannustuki. Valtiokonttorin myöntämä määräaikainen kustannustuki suunnattiin yrityksille, joiden liikevaihto oli merkittävästi supistu-nut pandemian vuoksi ja joilla oli vaikeuksia sopeuttaa liiketoimintaansa muuttuneessa tilanteessa.<sup>5</sup>

Koronapandemialla on ollut merkittäviä yhteiskunnallisia seurauksia. Epidemia koetteli väestöryhmiä eri tavoin. Pandemia heikensi yleisesti ikääntyneiden, lasten ja nuorten hyvinvointia sekä haavoittuvassa ase-massa olevien hyvinvointia. Erityisesti ovat kärsineet päihde- ja mielenterveyskuntoutujat, asunnottomat, vammaiset henkilöt ja maahan muuttaneet.<sup>6</sup>

Poikkeusolojen aikana toimivaltaa keskitettiin alueilta keskushallinnolle. Keskeisiä toimijoita olivat valtio-neuvosto ja ministeriöt, erityisesti sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö ja työvoima- ja elin-keinoministeriö ja näiden alaiset viranomaiset. Keskeiset lait olivat valmiuslaki (155/2011) ja tartuntatauti-laki (1227/2016).

Valtioneuvosto eli Suomen hallitus johti Suomen koronatoimia yleistä hallintovaltaa käyttävä toimieli-menä. Kukin ministeriö valmisteli ja johti oman toimialansa koronatoimia. Pääministerin ja muun valtio-neuvoston apuna toimiva valtioneuvoston kanslia ylläpiti valtioneuvoston yhteistä tilannekuvaa, huolehti valtioneuvoston yhteisestä varautumisesta ja turvallisuudesta ja yhteensovitti häiriötilanteiden hallintaa ja valmiuslain käyttöönottoa. Valtioneuvoston kanslian viestintäosasto koordinoi valtioneuvostotason vies-tintää. Poikkeusoloissa valtioneuvoston kanslia valmisteli valmiuslain asetukset.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen, sai-rauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä lääkehuolto. Ministeriö vastaa terveysturvallisuudesta, tartuntatautien torjunnan yleisestä suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta. So-siaali- ja terveysministeriössä toimii tartuntatautien neuvottelukunta, joka on tartuntatautien torjunnan asiantuntijaelin.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos THL on tartuntatautien torjunnan kansallinen asiantuntijalaitos, joka tu-kee sosiaali- ja terveysministeriötä ja aluehallintovirastoja, ylläpitää epidemiologisia seurantajärjestelmiä sekä ohjaa ja tukee paikallista ja alueellista tartuntatautien torjuntatyöstä. THL tutkii tartuntatauteja, seu-raa ja selvittää tartuntatautien ilmaantumista ja esiintymistä, kehittää niiden diagnostiikkaa, seurantaa ja torjuntaa sekä tiedottaa niistä ja antaa väestölle ohjeista tartunnan välttämiseksi ja leviämisen ehkäise-miseksi.

Sosiaali- ja terveysalan valvontavirasto Valvira valvoo tartuntatautilain (1227/2016) mukaan tartuntatau-tien torjuntatyön lainmukaisuutta ja antaa siihen liittyvää ohjausta, kun kyseessä ovat periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat, tai usean aluehallintoviranomaisen toimialuetta tai koko maata koskevat asiat.

<sup>5</sup> Koronaepidemian johdosta myönnettyt suorat yritystuet. Tukien kohdentuminen ja hallinnointi epidemian alkuvaiheessa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2021.

<sup>6</sup> Covid-19-epidemian vaikutukset hyvinvointiin, palvelujärjestelmään ja kansantalouteen. Asiantuntija-arvio, kevät 2022. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 4/2022.



## KANSALLISARKISTO

Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimean huolehti lääkehuollon yleiseen varautumiseen liittyvistä asioista sosiaali- ja terveysministeriön suuntaviivojen ja painopisteiden mukaisesti. Fimea valvoo ja ohjaa toimivaltaisena viranomaisena lääkealan toimijoita lääkehuollon ja terveydenhuollon toimivuuden varmistamiseksi sekä lääkkeiden saatavuuden ja riittävyyden turvaamiseksi. Fimea vastaa lääkkeiden myyntilupamenettelyistä ja lääketurvatoiminnasta. Koronapandemian aikana Fimea seurasi lääkkeiden ja rokotteiden haittavaikutuksia yhteistyössä THL:n kanssa ja arvioi lääkkeiden saatavuutta. Fimea avusti sosiaali- ja terveysministeriöstä, Terveyden- ja hyvinvoinninlaitosta ja Huoltovarmuuskeskusta lääkkeiden ja lääkinnällisten laitteiden varmuusvarastointia koskevissa asioissa.

Aluehallintovirastojen työsuojelun vastualueet valvovat työsuojelua koskevien säädösten noudattamista työpaikoilla. Tartuntatautilain mukaan (1227/2016) aluehallintovirasto valvoo sairaanhoitopiirien kuntayhtymien varautumista, torjuntatyötä sekä kansallisten suunnitelmien ja sosiaali- ja terveysministeriön päätösten toimeenpanoa. Aluehallintovirasto sovittaa yhteen ja valvoo tartuntatautien torjuntaa alueellaan. Aluehallintovirasto voi päättää sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastaavien tilojen sulkemisesta sekä yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä, kun päätökset ovat tarpeen useamman kunnan alueella. Lisäksi aluehallintovirasto voi määrätä henkilön tai henkilöitä pakolliseen terveystarkastukseen, jos se on yleisvaarallisen tartuntataudin tai siksi epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi välttämätöntä.

Paikallistasolla näistä koronatoimista vastasivat kunnat omilla toimialueillaan. Kunnat huolehtivat paikallistasolla julkisen hallinnon palveluista kuten koulutuksesta, päiväkodeista, kulttuuri-, nuoriso- ja kirjasto-toimesta, vesi- ja jätehuollosta. Koronapandemian aikana kunnat vastasivat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä<sup>7</sup>.

Sairaanhoitopiirien kuntayhtymien tehtävänä oli varautua poikkeuksellisten epidemioiden torjuntaan ja hoitoon sekä huolehtia hoitoon liittyvien infektioiden torjunnan kehittämisestä alueensa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä. Sairaanhoitopiirien kuntayhtymät ohjasivat ja tukivat kuntia ja sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköitä tartuntataudin torjunnassa ja selvittivät epidemioita yhdessä kuntien kanssa.

Muita keskeisiä julkishallinnon toimijoita olivat Rajavartiolaitos, puolustusvoimat ja poliisi. Rajavartiolaitoksen tehtävänä on sitä koskevan lain mukaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen, missä tehtävässä se tekee yhteistyötä muiden viranomaisten, yhteisöjen ja asukkaiden kanssa (578/2005). Sen jälkeen, kun valtioneuvosto palautti väliaikaisesti sisärajavälvalvonnan, Rajavartiolaitos siirsi henkilöstöä itärajalta länsirajalle. Rajavartiolaitos valvoi ulkorajaliikenteen rajoittamista koskevien päätösten noudattamista ja antoi terveysturvaviranomaisille laajaa virka-apua rajoilla tapahtuvissa terveysturvallisuustarkistuksissa.

<sup>7</sup> Vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien järjestämisestä siirrettiin vuoden 2023 alusta lähtien kunnilta, kuntayhtymiltä ja alueellisilta pelastuslaitoksilta hyvinvointialueille, jotka itsehallinnollisia alueita. (Laki hyvinvointialueista 611/2021).



## KANSALLISARKISTO

### 1.2 Koronapandemia-ajan tietojen dokumentointi ja arkistointi julkisessa hallinnossa

Koronapandemian alussa vuonna 2020 Kansallisarkistossa todettiin, että maailmanlaajuisessa pandemiassa oli kyse Kansallisarkiston arvonmääritys- ja seulontapolitiikan arvonmäärityksen ja seulonnan kriteerinin (toimintaympäristö 5.2) täyttävästä poikkeuksellisesta tapahtumasta.<sup>8</sup> Pandemian vaikutukset yhteiskuntaan olivat niin suuret, että sen aikana kertyneet tietoaineistot ja asiakirjatiedot tulisi ottaa kattavasti talteen, jotta tulevaisuudessa olisi kokonaiskuvan kriisin kohtaamisesta ja sen seurauksista. Pandemia-ajan tietojen kattava talteenotto on tärkeää myös julkishallinnon toimijoille. Kansallisarkiston tavoitteet pandemia-ajan tietojen kattavasta arkistoinnista ovat yhteneväisiä Unescon alaisen Kansainvälisen arkistojen neuvoston (International Council of Archives) tavoitteiden kanssa. ICA julkaisi keväällä 2020 julistuksen arkistojen, asiakirjallisen kulttuuriperinnön ja hyvän asiakirjahallinnon merkityksestä pandemia-aikana<sup>9</sup>. Julistuksessaan ICA korosti seuraavia seikkoja:

- arkistojen keskeinen tehtävä on säilyttää pandemia-ajan asiakirjoja ja huolehtia niistä
- kansalaisten oikeuksien toteuttamiseksi on tärkeää huolehtia tiedonhallinnasta
- epävarmana aikana pääsy laadukkaaseen tietoon tukee taistelua valeuutisia vastaan
- hallinnon toiminnan tulee olla läpinäkyvää, jotta kansalaiset voivat valvoa vapauksiensa ja oikeuksiensa toteutumista taistelussa virusta vastaan
- hallinnon toiminnan parempi läpinäkyvyys vahvistaa kansalaisten luottamusta instituutioita kohtaan.

Kansallisarkistossa ryhdyttiin syksyllä 2020 valmistelemaan julkishallinnon toimijoille ohjetta pandemia-ajan tietojen arkistoinnista. Ohjetta varten laadittiin kaksi selvitystä. Ensimmäisessä selvityksessä analysoitiin Kansallisarkiston julkishallinnon eri toimijoille antamissa seulontapäätösten kattavuutta. Tutkittiin, miten pysyvään tai määräaikaiseen säilytykseen määrätyt asiakirjatiedot dokumentoivat pandemiaan liittyvien tai sivuavien tehtävien asiakirjatietoja ja sisältyykö normaalioloissa määrääjän säilytettäviin tietoaineistoihin ja asiakirjoihin pandemian tutkimuksen ja muun käytön kannalta arvokkaita tietosisältöjä. Lisäksi kartoitettiin tehtäviä ja tietoaineistoja, joihin voisi kertyä tietoja pandemiasta ja pandemia-ajasta, mutta joita ei ole aiemmin arvonmääritetty. Seulontapäätöksiä analysoitiin seuraavilta hallinnonaloilta: sosiaali- ja terveystoimi, ympäristötoimi, opetustoimi, turvallisuus, liikenne ja Valtionneuvoston kanslia. Lisäksi laadittiin muistio pandemia-ajan keskeisistä toimijoista, tapahtumista ja ilmiöistä sen hetkisen tilanteen mukaan. Seulontapäätösten analyysin lopputulos oli, että useimmat voimassa olevat seulontapäätökset ja niissä arkistoitaviksi määrätyt tietoaineistot ja asiakirjat dokumentoivat varsin hyvin asianomaisten toimijoiden viranomaistehtäviä.

Toiseksi selvitettiin pandemia-ajan asiakirjatietojen dokumentoinnin ohjeistamisesta verrokkimaissa, Norjassa, Ruotsissa, Tanskassa, Alankomaissa ja Saksassa. Huomiota kiinnitti Ruotsin Valtionarkiston (Riksarkiv) keväällä 2020 valtion viranomaisille antama suositus pandemiaan liittyvien asiakirjojen dokumentoinnista ja pysyvän säilytyksen laajentamisesta. Suosituksessa viranomaisia kehoitettiin ottamaan talteen

<sup>8</sup> Kansallisarkiston arvonmääritys- ja seulontapolitiikka versio 1.6 16.12.2020 (KA/12247/07.01.01.03.00/2019).

<sup>9</sup> The role of archives in the Covid 19 crisis: a perspective from the protection of human rights. International Council of Archives.



## KANSALLISARKISTO

erilaisia asiakirjallisia aineistoja, joista ei normaaliloissa tulisi yleisiä asiakirjoja, mutta jotka kuitenkin voisivat sisältää tietoja pandemiasta. Ruotsin viranomaisille annettiin suositus laajentaa pandemia-ajan asiakirjojen pysyvää säilytystä omatoimisesti ilman seulontaesityksen tekoa Valtionarkistolle.

Kansallisarkistossa tultiin siihen tulokseen, ettei Suomen arkistolaki (831/1994) mahdollista Ruotsin Valtionarkiston kaltaista menettelyä. Kansallisarkisto ei voi luovuttaa muille viranomaisille arkistolaissa säädettyä toimivaltaansa määrätä pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Niinpä Kansallisarkistossa päädyttiin pandemia-ajan arkistoinnin laajentamiseen seulontapäätösmenettelyn kautta.

Pandemia-ajan tietojen arkistoinnin laajentamisen arviointitehtävä aloitettiin laajalla verkkokyselyllä, jossa tiedusteltiin julkishallinnon toimijoilta, oliko näillä tarvetta laajentaa pandemia-ajalta ja pandemiaa koskevien tietojen arkistointia. Vastauksia pyydettiin seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Onko koronapandemia-ajalta syytä säilyttää enemmän tietoaaineistoja kuin seulontapäätös edellyttää?
- 2) Onko toimijalle tullut kokonaan uusia tehtäviä ja/ onko se ottanut käyttöön uusia tietojärjestelmiä pandemiasta ja pandemia-ajasta lähtien?
- 3) Puuttuuko toimijalta kokonaan tai osin seulontapäätös?

Näihin kysymyksiin vastaamista varten kyselyn liitteenä oli Excel-lomake.

Kyselyyn vastaamista varten laadittiin ohje *Koronapandemia-ajan tietojen arkistointi julkisessa hallinnossa* (31.3.2021, KA/2429/07.01.01.00/2021), jonka Kansallisarkisto lähetti valtionhallinnon viranomaisille, kunnille, kuntayhtymille ja muille julkista tehtävää hoitaville toimijoille. Pandemia-ajan arkistoinnin laajentamisesta, ohjeesta ja tulevasta verkkokyselystä viestitettiin Kansallisarkiston verkkosivuilla, tiedotteissa ja sosiaalisen median kanavilla.

Ohjeessa neuvottiin julkishallinnon toimijoita arkistoinnin laajentamisen arvioinnista, määriteltiin arvioinnin työvaiheet ja esitettiin koko arviointitehtävän vaiheet ja aikataulu. Ohje sisälsi Kansallisarkiston arvonnääritys- ja seulontapolitiikan arvonnäärityskriteereitä täydentävät pandemia-aikaan ja sen ilmiöihin sovellettavat kriteerit. Nämä kriteerit olivat:

1. Pandemia-aikana tehtävä kokonaisuudessaan on merkittävä, mutta seulontapäätöksessä vain osa asiakirjoista on määrätty pysyvään säilytykseen tai tehtäväryhmän kaikki asiakirjat on määrätty määräaikaiseen säilytykseen.
2. Asiakirjat liittyvät kiinteästi pandemia-ajan tehtäviin ja täydentävät hyvin pandemia-ajan dokumentointia ja ilmentymistä.
3. Tehtäviin ja asiakirjoihin sisältyy tietoja pandemia-ajan tapahtumista ja ilmiöistä.
4. Tehtäviin ja asiakirjoihin sisältyy tietoja perusoikeuksien rajoittamisesta ja/ tai turvaamisesta.

Kunkin kriteerin kohdalla esitettiin niitä havainnollistavia esimerkkejä.

<b>Kansallisarkisto</b>	Rauhankatu 17	PL 258, 00171 Helsinki	Puh.	029 533 7000	kirjaamo@kansallisarkisto.fi
<b>Riksarkivet</b>	Fredsgatan 17	PB 258, 00171 Helsingfors	Tfn		kansallisarkisto.fi



## KANSALLISARKISTO

Verkkokysely toteutettiin 1.10.–31.12.2021 Lyyti-järjestelmällä. Kysely lähetettiin 564:lle julkishallinnon toimijalle, joista kyselyyn vastasi 143.<sup>10</sup> Kyselyn vastausprosentti (25%) jäi matalaksi, mikä viittasi siihen, että huomattavalle arkistoinnin laajentamiselle ei ollut tarvetta ja että useimmat julkishallinnon toimijat eivät olleet saaneet uusia pandemiasta johtuvia tehtäviä. Koronapandemian vastaisten toimien johtamisesta, suunnittelusta ja toimeenpanosta vastaavat valtionhallinnon virastot ja laitokset sekä suurimmat kunnat vastasivat kyselyyn. Kansallisarkisto tulkitse vastanneiden ja vastaamatta jättäneiden toimijoiden arvioineen, että voimassa ovat seulontapäätökset ja niissä arkistoitaviksi määrätty tietoaaineistot ja asiakirjat dokumentoivat riittävästi ao. toimijoiden koronapandemiaan liittyviä viranomaistehtäviä.

Ne toimijat (58), jotka vastauksissaan päätyivät arkistoinnin laajentamiseen, toivat esiin samanlaisia tehtäviä ja aineistoja. Yleisesti mainittuja tehtäviä olivat koronatoimien johtaminen, viestintä ja ohjeistaminen. Monen toimijan esittämiä aineistoja olivat: tilapäisten koronaryhmien muistiot, tilanearviot, moninaiset sisäiset ja ulkoiset koronaohjeet ja suositukset, etätyöhön ja hankintoihin liittyvät päätökset, riskienhallinnan asiakirjat ja valmiussuunnitelmat. Myös valokuvien ja mediatallenteiden ja kansalaisten yhteydenottoa haluttiin ottaa talteen.

Kansallisarkisto arvioi verkkokyselyn vastausten ja pienen vastausprosentin perusteella, ettei ollut syytä antaa kaikkia valtionhallinnon viranomaisia ja laitoksia sekä kuntia ja kuntayhtymiä koskevaa yleispäätöstä. Lisäksi useiden toimijoiden verkkokyselyvastaukset olivat tietoaaineistojen tarkkuuden osalta sen verran suuripiirteisiä, ettei niiden perusteella olisi ollut mahdollista antaa yleispäätöstä.

Kansallisarkisto ohjeisti, että arkistoinnin laajentamiseen päätyneet toimijat (58) tekisivät vuoden 2022 aikana seulontaesitykset Kansallisarkistolle. Myöhemmin vielä kolme (3) toimijaa teki oma-aloitteisesti esityksen. Lisäksi Kansallisarkisto lähti siitä, että se määräisi pääsääntöisesti pandemian aikaiset asiakirjat arkistoitaviksi yksinomaan sähköisessä muodossa.

## 2 Vireille tulleet seulontaesitykset ja Kansallisarkiston seulontapäätökset

Kansallisarkisto pyysi verkkokyselyssä päätösmenettelyyn sitoutuvia toimijoita esittämään arvionsa mihin mennessä ne pystyisivät tekemään seulontaesityksen. Huomattava osa toimijoista esitti aikatauluarvion, mutta 15 arkistoinnin laajentamista esittänyttä toimijaa ei esittänyt lainkaan aikatauluarviota, vaikka tätä erikseen pyydettiin verkkokyselyssä.

Vastausten perusteella Kansallisarkisto ohjeisti toimijoita tekemään seulontaesityksen viimeistään joulukuun 2022 loppuun mennessä. Aikataulut perustuivat pääsääntöisesti toimijoiden verkkokyselyvastauksiin esittämiin ajankohtiin. Kansallisarkisto lähetti syksyllä 2023 ohjausviestin niille toimijoille, jotka olivat sitoutuneet seulontaesitysmenettelyyn, mutta jotka eivät vielä olleet tehneet esityksiä. Kansallisarkisto kehotti näitä toimijoita toimimaan annetun ohjeistuksen mukaisesti.

Kansallisarkisto antoi lopulta 31 koronapandemia-ajan tietojen arkistointia laajentavaa seulontapäätöstä (taulukko 1) aikavälillä 13.5.2022–13.8.2024. Näistä 29 perustui seulontaesitykseen, joiden tekemiseen toimija oli sitoutunut verkkokyselyssä. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto sisällytti korona-ajan tietoaaineistot

<sup>10</sup> Koronapandemia-ajan tietojen arkistointi julkisessa hallinnossa. Verkkokyselyn raportti 15.2.2022.

(KA/2429/07.01.01.00/2021). Linkki loppuraporttiin Kansallisarkiston verkkosivuilla osoitteessa [Koronapandemia-ajan tietojen arkistointi julkisessa hallinnossa verkkokyselyn raportti 2022 \(150222 päivitetty versio\) \(kansallisarkisto.fi\)](https://kansallisarkisto.fi/arkistointi-julkisessa-hallinnossa-verkkokyselyn-raportti-2022-150222-paivitetty-versio)

<b>Kansallisarkisto</b>	Rauhankatu 17	PL 258, 00171 Helsinki	Puh.	029 533 7000	kirjaamo@kansallisarkisto.fi
<b>Riksarkivet</b>	Fredsgatan 17	PB 258, 00171 Helsingfors	Tfn		kansallisarkisto.fi



## KANSALLISARKISTO

seulontaesitykseen, joka koski muilta osin viraston tiedonohjaussuunnitelmaan merkittyjen asiakirjojen arvonmääritystä. Säteilyturvakeskus teki yllättäen seulontaesityksen kesäkuussa 2024, vaikka se ei vastannut lainkaan verkkokyselyyn.

*Taulukko 1: Seulontapäätöksen saaneet toimijat*

Organisaatio- tyyppi	Toimija (esityksen tekijä)	Seulontaesityksen vireilletulo (pvm)	Kansallisarkiston päätöksen anta- minen (pvm)	Lisätietoja
Valtio	Säteilyturvakeskus	28.6.2024	13.8.2024	
Valtio	Valtioneuvoston kanslia	20.12.2023	16.4.2024	
Valtio	Valtiokonttori	14.12.2023	25.4.2024	
Valtio	Rajavartiolaitos	8.11.2023	30.11.2023	
Valtio	Tilastokeskus	4.4.2023	14.9.2023	
Valtio	Aluehallintovirastot	4.4.2023	9.2.2024	
Valtio	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto	30.12.2022	6.4.2023	
Valtio	Niuvanniemen sairaala	23.12.2022	22.8.2023	
Valtio	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos	21.12.2022	3.4.2023	
Valtio	Rikosseuraamuslaitos	21.12.2022	20.9.2023	
Valtio	Puolustusvoimat	6.10.2022	10.1.2023	
Valtio	Lääkealan turvallisuus- ja kehittä- miskeskus Fimea	28.9.2022	11.11.2022	
Valtio	Museovirasto	16.8.2022	19.9.2022	
Valtio	Väylävirasto	4.7.2022	16.8.2022	
Valtio	Turvallisuus- ja kemikaalivi- rasto		18.6.2024	Korona-ajan tiedot osana vi- raston muiden asiakirjojen seulontaesitystä
Kunta	Porin kaupunki	4.1.2024	18.6.2024	
Kunta	Rovaniemen kaupunki	23.12.2022	10.2.2023	
Kunta	Espoon kaupunki	22.12.2022	10.2.2023	
Kunta	Helsingin kaupunki	8.12.2022	26.1.2023	
Kunta	Tampereen kaupunki	6.10.2022	30.11.2023	
Kunta	Lappeenrannan kaupunki	29.9.2022	11.11.2022	
Kunta	Salon kaupunki	28.7.2022	16.4.2024	
Kunta	Vantaan kaupunki	28.6.2022	16.8.2022	
Kunta	Kotkan kaupunki	1.4.2022	24.5.2022	
Kunta	Kempeleen kunta	30.3.2022	13.5.2022	
Kuntayhtymät	Pohjois-Karjalan sosiaali- ja ter- veyspalvelujen ky (Siun Sote)	29.12.2023	25.1.2024	Pohjois-Karjalan hyvinvointi- alue 1.1.2023 alkaen.
Kuntayhtymät	Kotkan-Haminan seudun koulutuskuntayhtymä EKAMI	26.10.2023	7.11.2023	
Kuntayhtymät	Valkeakosken seudun koulu- tuskuntayhtymä	10.10.2023	30.11.2023	



## KANSALLISARKISTO

Kuntayhtymät	Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä	6.10.2022	11.11.2022	Pirkanmaan hyvinvointialue 1.1.2023 alkaen.
Kuntayhtymät	Satakunnan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä	4.4.2022	1.6.2022	Satakunnan hyvinvointialue 1.1.2023 alkaen.
Julk.oik.lait.	Itä-Suomen yliopisto	30.12.2022	23.1.2023	

Lopulta 30 verkkokyselyssä seulontaesitysmenettelyyn sitoutunutta toimijaa jätti esityksen tekemättä. Näistä yhteensä 18 muutti mielensä ja ilmoitti vuosien 2022–2024 aikana, ettei tule tekemään seulontaesitystä. Toimijoista 12 ei ilmoittanut suunnitelmiansa muutoksista mitään Kansallisarkistolle.

Aikatauluissa ja ennakoilmoituksessa pysyminen osoittautui vaikeaksi usealle seulontaesityksen tekemiseen sitoutuneelle toimijalle. Huomattava osa seulontaesityksen tehneestä toimijasta teki esityksen vasta vuoden 2023 aikana ja eräissä tapauksissa vasta vuoden 2024 aikana.

Valtion viranomaisten enemmistö noudatti hyvin Kansallisarkiston seulontaesityksen teosta ja pandemia-ajan arkistoinnista antamia ohjeita. Vain kuusi viranomaista hyödynsi Excel-pohjalle tehtyä liitelomaketta, mikä ei haitannut seulontapäätöksen tekoa. Kansallisarkiston pandemia-ajan kriteereitä käytti neljä viranomaista. Lisätietoja ei juuri tarvinnut pyytää.

Kuntien enemmistö noudatti hyvin Kansallisarkiston seulontaesityksen teosta ja pandemia-ajan arkistoinnista antamia ohjeita. Kymmenestä seulontaesityksen tehneestä kunnasta seitsemän hyödynsi Kansallisarkiston Excel-pohjalle tehtyä liitelomaketta. Yhdestä esityksestä puuttui tarkempi kuvaus arvonmäärityksen kohteena olevista tehtävistä ja niiden hoitamisen tuloksena muodostuvista asiakirjoista. Lisätietopyyntöjä lähetettiin muutama. Kunnat sovelsivat Kansallisarkiston pandemia-ajan kriteereitä hyvin.

Kuntayhtymät noudattivat hyvin Kansallisarkiston seulontaesityksen teosta ja pandemia-ajan arkistoinnista antamia ohjeita. Viidestä seulontaesityksen tehneestä kuntayhtymästä yksi hyödynsi Kansallisarkiston Excel-pohjalle tehtyä liitelomaketta, muut käyttivät TOS-kuvauksia tai osia niistä arvonmäärityksen kohteena olevien asiakirjojen määrittelyssä. Kuntayhtymät sovelsivat arvonmääritysesityksissään Kansallisarkiston pandemia-ajan kriteereitä erittäin hyvin.

### 3 Seulontaesitysten ja -päätösten arvonmääritysratkaisujen analyysi

#### 3.1 Julkisoikeudelliset laitokset

Seitsemän julkisoikeudellista laitosta ilmoitti tekevänsä pandemia-ajan asiakirjatietojen seulontaesityksen. Lopulta seulontaesityksen teki vain Itä-Suomen yliopisto.

Itä-Suomen yliopisto esitti määräajan säilytettäviä asiakirjatietoja pysyvään säilytykseen. Asiakirjat olivat: pandemia-ajan ohjeistukseen käytetty kampanjamateriaali, somejulkaisuissa käytetty kampanjamateriaali, tiedotteet yliopiston henkilökunnalle sekä yliopiston koronaryhmän muistiot ja ohjeet. Yliopisto ei perustellut esitystään, mutta seulontapäätöksen perustelussa käytettiin kriteeriä 2 (Asiakirjat liittyvät kiinteästi pandemia-ajan tehtäviin ja täydentävät pandemia-ajan dokumentointia ja ilmentymistä).

<b>Kansallisarkisto</b>	Rauhankatu 17	PL 258, 00171 Helsinki	Puh.	029 533 7000	kirjaamo@kansallisarkisto.fi
<b>Riksarkivet</b>	Fredsgatan 17	PB 258, 00171 Helsingfors	Tfn		kansallisarkisto.fi



## KANSALLISARKISTO

### 3.2 Valtion viranomaiset

Yhteistä seulontaesityksen tehneille valtion viranomaisille on se, että niillä oli keskeinen tai erityinen tehtävä pandemian yleisjohdossa, hallinnassa, torjunnassa tai seurannassa. Esiin nousevat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alan viranomaiset Fimea, THL, Niuvanniemen sairaala ja Valvira.

14 viranomaista esitti määräajan säilytettäviä pandemia-ajan asiakirjoja pysyvään säilytykseen. Viiden viranomaisen (Puolustusvoimat, Tukes, Stuk, Valvira, valtioneuvoston kanslia) seulontaesitys koski pelkästään määräajan säilytettäviä asiakirjoja. Seitsemän viranomaista (Hake, Museovirasto, Niuvanniemen sairaala, Rajavartiolaitos, THL, Tilastokeskus ja Valtiokonttori) arvioivat pandemiasta ja pandemia-ajasta johdettavia uusia tehtäviä. Kolmen viranomaisen (Rajavartiolaitos, Tilastokeskus ja Väylävirasto) seulontaesitys sisälsi myös asiakirjoja, joilta viranomaisten mielestä puuttui kokonaan tai osittain seulontapäätös. Kaksi viranomaista (Fimea ja Rikosseuraamuslaitos) esittivät myös arvioitaviksi asiakirjoja, joiden kohdalla niiden mukaan oli seulontapäätösten tulkintaongelmia.

#### *Määräajan säilytettävät asiakirjat*

Määräajan säilytettäviä asiakirjoja, joita monet viranomaiset esittivät pysyvään säilytykseen, olivat: henkilöstölle annetut todistukset liikkua Uudenmaan rajan yli, koronapandemiaan liittyvä moninainen eri kanavilla hoidetun sisäinen ja ulkoinen viestinnän aineistot, eritasoisten koronapandemiaryhmien aineistot, riski- ja valmiusryhmien aineistot, varautumissuunnitelmat, sisäiset ja ulkoiset toimintaohjeet pandemiatilanteessa, koronatilannekatsaukset- ja päivitykset, henkilöstölle, asiakkaille ja sidosryhmille laaditut toimintaohjeet, koronatilannepäivitykset ja -katsaukset, kansalaiskirjeet ja koronaan liittyvien tietopyyntöjen asiakirjat.

Näitä samoja asiakirjoja (esimerkiksi pandemiatyöryhmien aineistot, riskienarvioinnin ja valmiussuunnittelun aineistot, tiedotteet, tilannekatsaukset, erilaiset sisäiset ja ulkoiset toimintaohjeet) sisältyi myös esityksiin, joissa viranomaisten mukaan oli kyse pandemia-ajan uusista tehtävistä tai seulontapäätösten tulkintaongelmista.

Viranomaiset esittivät yllä kuvattujen asiakirjojen lisäksi myös päämäärätehtävissä kertyviä määräajan säilytettäviä asiakirjoja pysyvään säilytykseen. Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea esitti pandemia-ajalta pysyvään säilytykseen velvoitevaraston valvonnassa ja saatavuushäiriöilmoitusten hallinnassa kertyviä asiakirjoja. Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut Hake esitti pysyvään säilytykseen työsuojelun valvontaan liittyviä asiakirjoja, joilla oli luokitus koronapandemia.

Puolustusvoimien seulontaesitys sisälsi seuraavia päämäärätehtäviä: laatutoiminta, kansainvälinen yhteistyö, laillisuusvalvonta, henkilöstösuunnittelu, henkilöstön fyysinen toimintakyky, osaamisen kehittämisen suunnittelu, sotatieteiden peruskoulutus, kansainvälinen koulutus, reserviläiskoulutus ja vapaaehtoinen maanpuolustus, ennaltaehkäisevä terveydenhuolto, lääkintähuollon suunnittelu, huoltopalveluiden suunnittelu, turvallisuus/työ- ja palveluturvallisuus, sotaharjoitukset ja kertausharjoitukset, kriisinhallinnan henkilöstöhallinta, sotilaallinen kriisinhallinta, kokonaismaanpuolustus, oikeudellisen toiminnan suunnittelu, ohjaus ja seuranta, asevelvollisuusasioiden suunnittelu, ohjaus ja seuranta sekä sotilaskoulutuksen suunnittelu, ohjaus ja seuranta.

<b>Kansallisarkisto</b>	Rauhankatu 17	PL 258, 00171 Helsinki	Puh.	029 533 7000	kirjaamo@kansallisarkisto.fi
<b>Riksarkivet</b>	Fredsgatan 17	PB 258, 00171 Helsingfors	Tfn		kansallisarkisto.fi



## KANSALLISARKISTO

Valvira esitti hallinnon tehtävien lisäksi lukuisten päämäärätehtävien (sosiaalihuollon, terveydenhuollon, terveydensuojelun, varhaiskasvatuksen, alkoholiasioiden) asiakirjojen laajennettua arkistointia pandemia-ajalta. Seulontaesitys käsitti kaikkiaan 85 asiaryhmää.

Valtioneuvoston kanslian seulontaesitys sisälsi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden pandemiaan liittyviä hallinnon tehtäviä ja päämäärätehtäviä, joissa kertyvät asiakirjat Kansallisarkisto on seulontapäätöksissä joko kokonaan tai osittain määrännyt määräaikaan säilytykseen. Valtioneuvoston kanslian seulontaesitys sisälsi myös muita aineistoja, joista tässä on syytä mainita Nykytaiteen museon aineistot. Nykytaiteen museo on osa Valtioneuvoston kanslian Suomi toimii -kokonaisuutta, jolla tuetaan kansalaisten henkistä kriisinkestävyyttä. Aineisto käsittää asiantuntijapuheenvuoroja, valokuvia ihmisten arjesta pandemia-ajalta ja yksityishenkilöiden viestejä.

Rajavartiolaitos esitti pysyvään säilytykseen kanteluita ja selvityspyynnöitä sekä pandemiaan liittyviä kysyjä, määräyksiä ja ohjeita, joita olivat esimerkiksi raja-asemien aukioloon liittyvät asiakirjat, rajavartiomiesten hygieniaohjeet, virka-apupyynnöt terveydenhuollon ja rajavartiolaitoksen välillä sekä poliisin ja rajan välillä Uudenmaan sulun aikana.

Rikosseuraamusvirasto esitti pysyvään säilytykseen 33 Triplan diaarin asiaryhmän 35 (toiminta poikkeusoloissa) kirjattua asiakirjaa, jotka muutoin olisivat määräajan säilytettäviä. Asiakirjat olivat Rikosseuraamusviraston sisäisiä ohjeita, päätöksiä, suunnitelmia ja viraston vastauksia ja selvityksiä oikeusministeriölle ja valtioneuvoston kanslialle.

Säteilyturvakeskuksen seulontaesitys sisälsi asiakirjoja, jotka liittyivät etänä suoritettuihin tehtäviin ja prosesseihin kuten ydinvoimalaitosten tarkastuksiin.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL esitti pysyvään säilytykseen kansallisesti tai poikkeusaikoihin liittyvien merkittävien projekti-, johto-, ohjaus- ja seurantaryhmien kokousten pöytäkirjoja ja muistioita. Esimerkkejä tällaisista merkittävistä projekteista olivat Koronavillku- ja Koronapassi- projektien aineistot. THL esitti pysyvään säilytykseen myös koronapandemiaan liittyviä tutkimusaineistoja. Niinpä koronaseurantatietokannan data ja siihen liittyvät aineistot määrättiin pysyvään säilytykseen.

Tilastokeskus esitti pysyvään säilytykseen pandemia-ajalta kotitalouksien täyttämiä paperisia ja verkossa täyttämiä ajankäyttöpäiväkirjoja, jotka muutoin ovat määräajan säilytettäviä, mutta jotka Tilastokeskuksen mukaan tulisi säilyttää pandemia-ajalta pysyvästi, sillä ne valaisevat tilastollista dataa yksityiskohtaisemmin kansalaisten ajankäyttöä koronapandemian aikana.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) esitti pysyvään säilytykseen sisäisiä ja ulkoisia tiedotteita, neuvontapalvelujärjestelmän kysymyksiä, koronatilannepäivityksiä, henkilöstölle tehtyjen kyselyiden tuloksia sekä ohjeita ja neuvoja muun muassa suojamaskien käytöstä.

Myös Väyläviraston seulontaesityksessä oli kyse pysyvään säilytyksen laajentamisesta. Virasto esitti pysyvään säilytykseen varautumiseen liittyviä asiakirjoja, haastavien operatiivisten hankintakysymysten linjausryhmän pöytäkirjoja sekä kaikkia vuosina 2020–2022 käynnissä olleiden väylähankkeiden asiakirjoja ja kaikkia väyläverkon ylläpitoon liittyviä asiakirjoja vuosina 2020–2022.

### *Uudet pandemiasta tai pandemia-ajasta johtuvat tehtävät*

Osa seulontaesityksen tehneistä viranomaisista sai pandemiasta ja pandemia-ajasta johtuvia uusia tehtäviä.

<b>Kansallisarkisto</b>	Rauhankatu 17	PL 258, 00171 Helsinki	Puh.	029 533 7000	kirjaamo@kansallisarkisto.fi
<b>Riksarkivet</b>	Fredsgatan 17	PB 258, 00171 Helsingfors	Tfn		kansallisarkisto.fi



## KANSALLISARKISTO

Tartuntatautilakiin (1227/2016) tehtiin pandemian vuoksi väliaikaisia muutoksia<sup>11</sup>, joiden nojalla aluehallintovirastot valvoivat ravitsemusliikkeiden väliaikaista rajoittamista. Aluehallintovirastot valvoivat myös suunnitelmia pandemian leviämisen estämiseksi. Näitä aluehallintovirastoille ja kunnille esitettäviä suunnitelmia esitti muun muassa Museovirasto pandemia-ajan uudessa tehtävässä kertyviksi asiakirjoiksi.

Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelu Haken seulontaesitys sisälsi tartuntatautien vastustamistyön tartuntatautien vastustamistyön ohjauksen ja valvonnan asiakirjat, tartuntatautilain ympäristöterveydenhuoltoon liittyvän valvonnan asiakirjat, tartuntatautilain mukaiset päätökset sekä valmiuslain toimeenpanoa koskevat asiat. Lisäksi Hake esitti pysyvään säilytykseen aluehallintovirastojen yhteisen v. 2020–2021 toimineen koronaneuvonnan sähköpostit ja koronaviestintään sosiaalisessa mediassa liittyvät asiakirjat.

Rajavartiolaitoksen seulontaesityksessä oli yksi uuteen tehtävään liittyvä asiakirjaryhmä, jossa kyse oli pandemia-aikana erityisryhmille myönnetystä luvasta saapua maahan perustellusta syystä kuten työtehtävän vuoksi.

Valtiokonttori sai pandemia-aikana määräaikaisen lakisääteisen tehtävän (508/2020) myöntää Covid-19 pandemiasta kärsineille yrityksille kustannustukea. Myöhemmin yritysten määräaikaista kustannustuesta annettuun lakiin (508/2020) tehtiin kaksi muutosta. Valtiokonttori saattoi lain 5 a §:n nojalla myöntää sulkemiskorvausta yrityksille, joiden toimitilat suljettiin asiakkailta tartuntatautilain (1227/2026) 58 g §:n tai majoitus- ja ravintolatoiminnasta annetun lain (308/2006) 3 a §:n nojalla. Lain 5 b §:n mukaan Valtiokonttori saattoi myöntää tapahtumanjärjestäjille ennakollisen maksukorvauksen ja myöhemmin korvata viranomaisen määräyksen vuoksi peruuntuneen tapahtuman kustannuksia.

Valtiokonttori teki Kansallisarkistolle kaksi yritysten määräaikaiseen kustannustukeen liittyvää seulontaesitystä. Ensimmäisessä seulontaesityksessä oli kyse yritysten kustannustukien käsittelytehtävän asiakirjatietojen pysyvästä säilytyksestä ja toisessa sulkemiskorvausten ja tapahtumatakuun käsittelyn asiakirjatietojen pysyvästä säilytyksestä. Valtiokonttori perusteli kustannustukien, sulkemiskorvausten ja tapahtumatakuun käsittelyn asiakirjatietojen pysyvää säilytystä tehtävän merkittävydellä ja sillä, että asiakirjat heijastavat laajasti suomalaisten yritysten tilannetta pandemian aikana. Lisäksi asiakirjat voivat sisältää sellaista perustelutietoa pandemian vaikutuksista, joita ei ilmene muiden viranomaisten aineistoissa.

### *Organisaatiokohtaisten seulontapäätösten puutteet*

Rajavartiolaitos, Tilastokeskus ja Väylävirasto sisällyttivät seulontaesityksiinsä asiakirjatietoja, joita näille viranomaisille annetut seulontapäätökset eivät kattaneet. Rajavartiolaitoksen esitys sisälsi seuraavat aineistot: Suomen kansalaisten ja Suomeen saapuvien matkustajien ja Suomessa oleskelevien yhteydenotot Rajavartiolaitokseen, terveysviranomaisten virka-apupyynnöt, sisäisen tarkastuksen laillisuusvalvontareportit sekä viranomaisten, yritysten ja yhteisöjen yhteydenotot. Tilastokeskuksen esitys sisälsi sisäisen viestinnän tiedotteet ja henkilöstölle annettuja ohjeet. Väyläviraston näkemyksen mukaan sille annetut seulontapäätökset eivät kattaneet seuraavia aineistoja: kriittisen toiminnan riskienhallinnan dokumentti ja välttämättömään työmatkaliikenteeseen liittyvät todistukset ja lentoaseman juna-aseman sulkemiseen liittyvät asiakirjat.

<sup>11</sup> Laki tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta 31.5.2021 (447/2021) ja 22. 12.2021 (1221/2021) 58 §.



## KANSALLISARKISTO

Fimea ja Rikosseuraamuslaitos esittivät myös arvioitaviksi asiakirjoja, joiden kohdalla niiden mukaan oli seulontapäätösten tulkintaongelmia. Rikosseuraamuslaitoksen näkemyksen mukaan ei ollut varmaa, sisältyvätkö laitoksen valmiusryhmän pöytäkirjat, tilannekuvatiimin muistiot, yhdistetyn tilannekuvatiimin ja valmiusryhmän pöytäkirjat, johdon pandemiapalavereiden muistiot ja varautumisen tilannekuvapalavereiden muistiot Kansallisarkiston laitokselle antamaan seulontapäätökseen. Fimea esitti pysyvään säilytykseen ihmislääkkeiden, rokotteiden, kasvirohdosvalmisteiden sekä homeopaattisten valmisteiden haitta-vaikutusilmoituksia, joiden kohdalla ei ollut varmaa, ovatko nämä asiakirjat pysyvästi säilytettäviä organisaatiokohtaisen seulontapäätöksen mukaan.

### Käytetyt kriteerit

Kansallisarkiston ohjeessa *Koronapandemia-ajan tietojen arkistointi julkisessa hallinnossa* esitettyjä pandemia-ajan kriteereitä hyödynsi neljä viranomaista. Nämä viranomaiset käyttivät kaikkia kriteereitä. Useimmin mainittuja kriteereitä olivat kriteerit 2 ja 3 eli että asiakirjat liittyvät kiinteästi pandemia-ajan tehtäviin ja täydentävät hyvin pandemia-ajan dokumentointia ja ilmentymistä ja että tehtäviin ja asiakirjoihin sisältyy tietoja pandemia-ajan tapahtumista tai ilmiöistä. Kaksi viranomaista tukeutui Kansallisarkiston arvonmääritys- ja seulontapolitiikan kriteereihin (5.1. – 5.7). Rikosseuraamuslaitos perusteli korona-ajan asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistointia arvonmääritys- ja seulontapolitiikan kriteereillä erittäin monipuolisesti ja havainnollisesti.

Yhdeksän viranomaista perusteli arkistointia omin sanoin. Usein perusteluissa kuvattiin viranomaisen tehtävän merkitystä ja viranomaisen roolia pandemia-ajan torjunnassa. Aineistojen tietosisällöt nähtiin yhteiskunnallisesti ja tutkimuksellisesti merkittäviksi, mitä kuvattiin esimerkiksi seuraavasti.

Kansalaisten tiedontarve oli pandemia-aikana erittäin suuri. Viestinnän aineistot kuvaavat viranomaisen toimintaa ja vuorovaikutusta ympäröivän yhteiskunnan kanssa. Asiakirjat kuvaavat, miten koronasta ja sen etenemisestä tiedotettiin sisäisesti.

Aineistot kuvaavat, miten pandemiaan on varauduttu, miten siinä on eletty sekä kuinka pandemiatilanteesta on selvitty. Riski- ja valmiusryhmien aineistot valaisevat varautumista poikkeusoloihin ja toimintaa niiden aikana. Koronaryhmän toiminta kuvaa ja valaisee viranomaisen toimintaa laaja-alaisesti pandemian aikana.

Pandemia-aikana rokotteiden, mutta myös lääkkeisiin liittyvät haittavaikutukset ovat nousseet isoksi ilmiöksi ja keskustelunaiheeksi yhteiskunnassa.

Seulontaesityksessä arkistoitavaksi esitettävät tietoaaineistot ja asiakirjat ovat ainutkertaisia, vastaavia tietoja ei sisälly muihin arkistoitaviin aineistoihin. Kyseiset asiakirjat ilmentävät ja dokumentoivat merkittävällä tavalla organisaation tehtäviä ja toimintaa koronapandemia-aikana. Tietojen arkistointi lisää ja syventää pandemia-ajan kuvaa toiminnasta ja antaa tulevalle tutkimukselle käytettäväksi kattavammat tiedot.

Asiakirjatiedoilla on monipuolisia käyttötarpeita ja merkitystä alkuperäisen käyttötarkoituksen päättymisen jälkeen. Tiedoilla on tutkimuksellista ja yhteiskunnallista merkitystä alkuperäisen käyttötarkoituksen jälkeen. Tietoja voidaan käyttää eri tieteen- ja tutkimusalojen tarpeisiin. Arkistoitaviksi esitettyjen asiakirja-aineistojen avulla voidaan tutkia ja arvioida koronapandemian aikaista päätöksentekoa ja johtamista, toimintojen uudelleenorganisointia ja toiminnan sääntelyä. Niitä voidaan myös käyttää ja tarvittaessa yhdistellä muihin tietoihin.

<b>Kansallisarkisto</b>	Rauhankatu 17	PL 258, 00171 Helsinki	Puh.	029 533 7000	kirjaamo@kansallisarkisto.fi
<b>Riksarkivet</b>	Fredsgatan 17	PB 258, 00171 Helsingfors	Tfn		kansallisarkisto.fi



## KANSALLISARKISTO

### 3.3 Kunnat

Verkkokyselyssä 24 kuntaa ilmoitti tekevänsä esityksen, mutta lopulta esityksen teki 10 kuntaa.

Vastanneista kunnista yhdeksän esitti määräajan säilytettäviä pandemia-ajan asiakirjoja pysyvään säilytykseen. Neljä kuntaa määritteli, että heille on syntynyt pandemiasta ja pandemia-ajasta johtuvia uusia tehtäviä ja joiden asiakirjat ja tietoaineistot ovat pysyvästi säilytettäviä. Yksi kunta arvioi, että heillä oli asiakirjoja ja tietoaineistoja, joilta puuttuu kokonaan tai osin seulontapäätös. Yksi kunta laati tiedonohjaussuunnitelmaan uuden, oman tehtäväluokan *Korona-ajan asiakirjojen pysyväisarkistointi*, johon he ottivat talteen kaupungin eri tehtäväluokkien koronaan liittyvät asiakirjat ja tietoaineistot. Myös joitakin uusia tietojärjestelmiä oli otettu käyttöön pandemiatietojen käsittelyä varten.

Yhtenä esimerkkinä tarkasti ja seikkaperäisesti laaditusta seulontaesityksestä oli Helsingin kaupungin seulontaesitys. Esityksessä oli määritelty 24 tehtävää, joiden asiakirjat ovat määräajan säilytettäviä, ja jotka pandemia-ajalta määrättiin arkistoitavaksi. Uusia pandemiasta johtuvia tehtäviä määriteltiin 41 ja niistä syntyneet asiakirjat määrättiin arkistoitavaksi. Uusista tehtävistä syntyi myös asiakirjoja, jotka määrättiin määräajan säilytettäväksi. Tällaisia asiakirjoja oli 12 tehtäväluokassa.

Useammassa arkistoinnin laajentamiseen päätyneissä seulontaesityksissä toistui samantyyppiset tehtävät: koronatoimien johtaminen, viestintä, ohjeistus, raportointi ja tilastointi.

#### *Määräajan säilytettävät asiakirjat*

Kansallisarkisto määräsi normaalioloissa määräajan säilytettävistä asiakirjoista pysyvään säilytykseen pandemia-ajalta mm. eri johtoryhmän ja pandemiatyöryhmien kokousaineistot ja muistioid, pandemiaa koskevat viranhaltijapäätökset, viestintään liittyvät asiakirjat, sisäiset ja ulkoiset koronaohjeet ja suositukset, etätyöohjeet, päätökset koronaan liittyvistä palkkioista, talousarvioehdotukset, ohjeet ja päätökset kotiopetuksesta, tilannepäiväkirjat ja tilannemuistioid, koronatilanteen hoitoon liittyvät henkilöstöasioiden ohjeet ja tiedotteet, kansalais- ja kuntakirjeet, kansalaispalautteet, kuntalaisaloitteet, kulttuuri- ja liikunta-palvelujen järjestämiseen, tukeen ja tiedottamiseen liittyvät asiakirjat, opetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestämistä koskevat tiedotteet ja ohjeet, kuntien myöntämät tuki- ja avustusasiakirjat, varautumissuunnitelmat, sosiaalisen median kampanjat rokotteista ja muu keskeinen some-viestintä, kulkuluvat, pandemia-aikaan liittyvät koulutusmateriaalit, riskien hallinnan asiakirjat, valmius- ja varautumissuunnitelmat, suojarusteiden hankintaan liittyvät ohjeet ja päätökset, julkaisutoimintaan liittyvät videotallenteet, työhyvinvointikyselyt,

#### *Uudet pandemiasta tai pandemia-ajasta johtuvat tehtävät*

Pandemiasta johtuvien uusien tehtävien asiakirjoista Kansallisarkisto määräsi pysyvään säilytykseen mm. koronaan liittyvät potilasohjeet ja suositukset, sosiaali- ja terveydenhuollon tilannearvioit, koronaan sairastuneiden potilasasiakirjat, koronakaranteenipäätökset, yksityisyrittäjien korona-avustuspäätökset, koronatilannekeskuksen aineistot, asiakasrekisteri yli 70-vuotiaiden kaupunkilaisten avun tarpeesta, pääkaupunkiseudun korona-koordinaatioryhmän päätöisasiakirjat, ympäristöterveys- ja elintarviketurvallisuusyksiköiden yhteistyöpalavereiden muistioid, kulkulupa Uudellemaalle -lomakkeet, karanteeniin ja eristykseen asettamisen liittyvät asiakirjat, toimintaohjeet henkilökunnalle koronavirukseen sairastuessa tai altistuksessa, maksuvapautuspäätökset, terveyteen liittyvät päätökset ja suunnitelmat (mm. rokotuspisteet, satamien terveysneuvonta).

<b>Kansallisarkisto</b>	Rauhankatu 17	PL 258, 00171 Helsinki	Puh.	029 533 7000	kirjaamo@kansallisarkisto.fi
<b>Riksarkivet</b>	Fredsgatan 17	PB 258, 00171 Helsingfors	Tfn		kansallisarkisto.fi



## KANSALLISARKISTO

### *Asiakirjat, joilta puuttui kokonaan tai osittain seulontapäätös*

Kansallisarkisto määräsi pysyvään säilytykseen mm. tartuntatautilääkärin ohjeet ja suositukset sekä yksinyrittäjien avustukset koronan aiheuttamiin taloudellisiin vaikutuksiin.

### Käytetyt kriteerit

Kansallisarkiston ohjeessa *Koronapandemia-ajan tietojen arkistointi julkisessa hallinnossa* esitettyjä pandemia-ajan kriteereitä ovat:

1. pandemia-aikana tehtävä kokonaisuudessaan on merkittävä
2. asiakirjat liittyvät kiinteästi pandemia-ajan tehtäviin ja täydentävät hyvin pandemia-ajan dokumentointia ja ilmentymistä
3. tehtäviin ja asiakirjoihin sisältyy tietoja pandemia-ajan tapahtumista tai ilmiöistä ja näihin sisältyy tietoja perusoikeuksien rajoittamista ja/tai turvaamisesta.

Seulontaesityksissään kunnat hyödynsivät hyvin arvonmäärityksen kriteereitä arvioidessaan pandemia-ajan tietojen arkistointia. Yleisimmin käytetyt kriteerit olivat kriteerit 1 ja 2 eli pandemia-aikana tehtävä kokonaisuudessaan on merkittävä sekä asiakirjat liittyvät kiinteästi pandemia-ajan tehtäviin ja täydentävät hyvin pandemia-ajan dokumentointia ja ilmentymistä.

Arkistointia perusteltiin myös omin sanoin siten, että asiakirjat sisältävät keskeistä tietoa pandemiatilanteen hoitamisesta, päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta, yrittäjien asemasta ja koronatilanteen vaikutuksista heidän työhönsä ja elinkeinoonsa, yksityisyrittäjien koronavuoksuista, koronatarvikkeiden hankintaprosessista ja hintakehityksestä koronan eri vaiheissa, kaupungin henkilöstön poikkeusajan etätyökäytänteistä ja ohjeistuksista, kaupungin viestinnästä kuntalaisille ja muille sidosryhmille liittyen poikkeusjärjestelyihin sekä kuntalaisten ja kansalaisten poikkeusjärjestelyistä antamasta palautteesta ja kritiikistä.

Aineisto kuvaa eri yritysten ja yhteisöjen toimintaa, koronan vaikutusta Suomen tärkeimmän lentokentän (Helsinki-Vantaan) toimintaan sekä kuvaa kansalaisten huolia ja tiedontarpeita kunnan koronatoimista.

Koronapandemian viestintään liittyvistä ohjeista, tiedotteista ja ilmoituksista käy ilmi, mistä ja miten koronapandemiaan liittyvistä asioista on viestitty kuntatasolla sekä miten työntekijöitä, asiakkaita, sidosryhmiä ja kuntalaisia on ohjeistettu toimimaan. Viestinnässä ja ohjeistuksissa on tapahtunut myös muutoksia koronapandemian aikana tiedon karttuessa ja tautitilanteen vaihdellessa.

### **3.4 Kuntayhtymät**

Kymmenen kuntayhtymää ilmoitti tekevänsä pandemia-ajan asiakirjojen seulontaesityksen. Lopulta seulontaesityksen teki viisi toimijaa. Näistä kolme oli sairaanhoitopiirejä (nykyisin hyvinvointialueita) ja kaksi koulutuskuntayhtymää

Seulontaesityksen tehneiden sairaanhoitopiirien esityksestä Kansallisarkisto määräsi normaalioloissa määräjän säilytettävistä asiakirjoista pysyvään säilytykseen pandemia-ajalta mm.

- koronaan liittyvien varusteiden ja palveluiden hankinta-asiakirjoja
- valtionavustusten (koronatukien) hakemiseen liittyviä asiakirjoja

<b>Kansallisarkisto</b>	Rauhankatu 17	PL 258, 00171 Helsinki	Puh.	029 533 7000	kirjaamo@kansallisarkisto.fi
<b>Riksarkivet</b>	Fredsgatan 17	PB 258, 00171 Helsingfors	Tfn		kansallisarkisto.fi



## KANSALLISARKISTO

- terveystalvelujen ja sosiaalipalvelujen ohjeistustehtävien potilasohjeet asiakkaille ja työohjeet henkilökunnalle.
- poikkeusolojen ohje- ja yleiskirjeet, raportit sekä kuntayhtymien sisäiset sähköpostikeskustelut niiden täytäntöönpanoon liittyen

Seulontaesityksen tehneiden sairaanhoitopiirien uusien tehtävien asiakirjoista Kansallisarkisto määräsi pysyvään säilytykseen mm.

- poikkeusolojen tilannekeskuksien, ohjausryhmien ja johtoryhmien muistiot ja raportit ja muut vastaavat asiakirjat
- toiminnanohjauspäätökset koskien koronaa (viranhaltijapäätökset) ja niiden valmisteluun liittyvät sähköpostiviestit.
- sähköpostiviestit koskien pandemian vaatimia toiminnanmuutoksia kuntayhtymän toimintaan sekä ohjeiden valmisteluun liittyen.
- tartuntatautilain mukaisen eristämisen ja karanteeniin asettamisen karanteeni- ja eristyspäätökset
- karanteenipäätösten muutostenhakuasiakirjat: lausunnot hallinto-oikeudelle ja hallinto-oikeuden päätös
- infektioyksiköiden laatimat toimintaohjeet, päiväkirjat isommista linjamuutoksista ja esitykset koronapandemiaan liittyen

Koulutuskuntayhtymät esittivät pysyvään säilytykseen normaalioloissa määräajan säilytettävistä asiakirjoista mm. koulutuskuntayhtymän johtajan koronapandemia-ajan tiedotteita henkilöstölle, riskienhallinta- ja pelastussuunnitelmia. Seulontaesityksen tehneille kuntayhtymille ei annettu koronapandemiasta johtuvia uusia tehtäviä.

### Käytetyt kriteerit

Seulontaesityksen tehneet sairaanhoitopiirit ja kuntayhtymät perustelivat asiakirjojen pysyvää säilytystä ainoastaan Kansallisarkiston ohjeessa *Koronapandemia-ajan tietojen arkistointi julkisessa hallinnossa* määritellyillä arvonmäärittämissä kriteereillä. Kuntien tavoin sairaanhoitopiirit ja kuntayhtymät käyttivät yleisimmin kriteereitä 1 ja 2 eli että asiakirjat liittyvät kiinteästi pandemia-ajan tehtäviin ja täydentävät hyvin pandemia-ajan dokumentointia ja ilmentymistä sekä pandemia-aikana tehtävä kokonaisuudessaan on merkittävä.

## 4 Tulokset ja johtopäätökset

### 4.1 Tulokset

Tehtävässä saavutettiin sille asetetut tavoitteet.

Kansallisarkisto totesi vuoden 2021 verkkokyselyn vastausten perusteella, että laaja-alaiselle arkistoinnin laajentamiselle ei ollut tarvetta, eikä suurimmalle osalle julkishallinnon toimijoista tullut uusia tehtäviä pandemiasta johtuen. Vain osalla keskeisimmistä pandemiatoimijoista (valtiorhallinnon virastot, väestömäärältään suurimmat kunnat) oli tarve arkistoinnin laajentamiselle.

<b>Kansallisarkisto</b>	Rauhankatu 17	PL 258, 00171 Helsinki	Puh.	029 533 7000	kirjaamo@kansallisarkisto.fi
<b>Riksarkivet</b>	Fredsgatan 17	PB 258, 00171 Helsingfors	Tfn		kansallisarkisto.fi



## KANSALLISARKISTO

Kansallisarkisto totesi, että voimassa olevat seulontapäätökset ja niissä arkistoitavaksi määrätyt tietoaineistot ja asiakirjat dokumentoivat riittäväällä tavalla koronapandemiaan liittyviä viranomaistehtäviä. Kansallisarkisto katsoi, ettei sillä ollut tarvetta antaa yleisiä seulontapäätöksiä koko julkishallinnolle.

Tehtävän viimeisessä vaiheessa vuosina 2022–2024 Kansallisarkisto antoi arkistoinnin laajentamiseen päätyneiden toimijoiden seulontaesityksien perusteella yhteensä 31 seulontapäätöstä. Viimeisessä vaiheessa ei saavutettu täysimääräisesti verkkokyselyn vastausten perusteella asetettua tavoitetta antaa päätökset niille 58:lle toimijalle, jotka olivat verkkokyselyn vastauksissaan sitoutuneet tekemään seulontaesitykset Kansallisarkistolle. Lopulta näistä toimijoista 29 teki esityksen. Lisäksi yksi toimija sisällytti koronapandemia-ajan tiedot osaksi laajempaa tietoaineistojensa seulontaesitystä ja yksi toimija teki esityksen, vaikka ei vastannut verkkokyselyyn.

Voidaan todeta, että esitykset tehneiden toimijoiden arkistoitavaksi esittämät tietoaineistot ja asiakirjat täydentävät ja monipuolistavat tietoja pandemiasta ja pandemia-ajasta.

### 4.2 Johtopäätökset

Koronapandemia-ajan arkistoinnin laajentamisen arviointitehtävä käynnistyi Kansallisarkistossa vuonna 2020 sisäisillä selvityksillä ja päättyi tämän loppuraportin laatimiseen. Ohessa arvioidaan tehtävän toteuttamista ja miten sen tuloksia voidaan käyttää arvonmäärityksen ja seulonnan kehittämässä.

Jos otetaan huomioon laajentamistehtävään kulunut aika, annettujen seulontapäätösten määrä ja niiden valmisteluun julkishallinnossa ja Kansallisarkistossa käytetty työaika, on todettava, että tehtävä kesti pitkään ja että seulontapäätösmenettelyn lopputulos on laihanlainen. Nopein menettelytapa olisi ollut, että Kansallisarkisto olisi antanut vuonna 2020 ohjeen tai suosituksen, että julkishallinnon toimijat olisivat oma-aloitteisesti laajentaneet pandemia-ajan asiakirjatietojen arkistointia. Arkistolakia tulkittiin Kansallisarkistossa niin, että tällainen menettely olisi ollut vastoin arkistolakia (831/1994). Niinpä Kansallisarkistossa päädyttiin pandemia-ajan arkistoinnin laajentamiseen organisaatiokohtaisen seulontapäätösmenttelyn kautta. Kansallisarkiston arvonmäärityksen ja seulonnan toimintamallissa, joka pohjautuu arkistolakiin seulontapäätökset perustuvat organisaatioiden seulontaesityksiin, joissa organisaatiot kuvaavat tehtäviään ja niissä kertyviä asiakirjatietoja ja joissa organisaatiot arvioivat, mitkä asiakirjatiedot ovat pysyvästi tai määräjän säilytettäviä.

Arkistolakia uudistetaan parhaillaan. Olisi hyvä, jos lain valmistelussa harkittaisiin, voisiko Kansallisarkisto osittain luovuttaa toimivaltansa viranomaisille poikkeusoloissa ja antaa oma-aloitteisesti koko julkishallintoa koskevia päätöksiä.

Kansallisarkisto tulee uudistamaan arvonmääritys- ja seulontapolitiikka-asiakirjaansa, jossa olisi hyvä harkita politiikka-asiakirjan kriteerin 5.2. (toimintaympäristö) muotoilun tarkentamista ja sitä, voisiko poikkeusolojen aikaan kertyviä asiakirjoja ja tietoaineistoja esimerkinomaisesti kirjata politiikka-asiakirjaan. Tällaisia ovat esimerkiksi varautumiseen, suunnitteluun, johtamiseen, organisointiin, ohjeistamiseen ja viestintään liittyvät asiakirjat, joita seulontaesityksen tehneet toimijat yleisesti esittivät pysyvään säilytykseen. On myös mahdollista ottaa poikkeusolot ja niiden aikana kertyviä asiakirjoja ja tietoaineistoja huomioon Kansallisarkiston tulevilla yleispäätöksissä. Lisäksi Kansallisarkisto voisi myös harkita sitä, että se

<b>Kansallisarkisto</b>	Rauhankatu 17	PL 258, 00171 Helsinki	Puh.	029 533 7000	kirjaamo@kansallisarkisto.fi
<b>Riksarkivet</b>	Fredsgatan 17	PB 258, 00171 Helsingfors	Tfn		kansallisarkisto.fi



## KANSALLISARKISTO

suositaisi julkishallinnon toimijoille, että nämä varaisivat tehtävuokitukseensa poikkeusolojen tehtäväryhmän, johon kertyvät asiakirjatiedot ja tietoaineistot Kansallisarkisto määräisi organisaatiokohtaisessa seulontapäätöksessä pysyvään säilytykseen.