



KANSALLISARKISTO

Koronapandemia-ajan tietojen arkistoinnin laajentaminen julkisessa hallinnossa päätökseen

Ylitarkastaja Tytti Voutilainen

Ylitarkastaja Jani Karell

3.10.2024, Kansallisarkiston viranomaisinfo



Esityksen sisältö

- Koronapandemia-ajan tietojen arkistoinnin laajentamistehtävä
 - Tehtävän tausta
 - Verkkokysely 2021
 - Päättömenettelyvaihe 2022-2024
- Arvonmäärittämissuositukset ja johtopäätökset
 - Poikkeusolot arvonnäyttö- ja seuranta-politiikassa
 - Seuranta-päätösten arvonnämittämissuositukset: valtio ja kunnat
 - Johtopäätökset

Koronapandemia-ajan tietojen arkistoinnin laajentamistehtävä

Ylitarkastaja Jani Karell

Tehtävän tausta

- Kansallisarkisto totesi 2020, että pandemiassa oli kyse arvonmääritys- ja seulontapolitiikan arvonmäärityksen ja seulonnan kriteerin (toimintaympäristö 5.2) täyttävästä poikkeuksellisesta tapahtumasta.
- KA aloitti syksyllä 2020 julkishallinnon toimijoille tarkoitetun arkistoinnin laajentamisen ohjeen valmistelun, työ aloitettiin selvitysten laatimisella.
- Selvitysten lopputulos oli, että useat voimassa olevat seulontapäätökset ja niissä arkistoitaviksi määrätty asiakirjat dokumentoivat varsin hyvin asianomaisten toimijoiden viranomaistehtäviä, mutta täydentäviä päätöksiä tarvittaisiin.
- KA:ssa tultiin siihen tulokseen, ettei KA voi luovuttaa muille viranomaisille arkistolaissa säädettyä toimivaltaansa määrätä pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista → päädyttiin arkistoinnin laajentamiseen seulontapäätösmenettelyn kautta.

Verkkokysely 2021

- Laajentamistehtävä aloitettiin verkkokyselyllä, jossa tiedusteltiin julkishallinnon toimijoilta, oliko näillä tarvetta laajentaa pandemia-ajalta ja pandemiaa koskevien tietojen arkistointia. Arviointia varten laadittiin ohje.
- Vain 25 % vastasi kyselyyn, 75 % jätti vastaamatta.** Valtiotoimijoita asia kiinnosti enemmän kuin kuntatoimijoita.
- KA totesi verkkokyselyn vastausten perusteella, että laaja-alaiselle arkistoinnin laajentamiselle ei ollut tarvetta, eikä suurimmalle osalle julkishallinnon toimijoista ollut tullut uusia tehtäviä pandemiasta johtuen → voimassa olevat seulontapäätökset ja niissä arkistoitavaksi määrätty tietoaaineistot ja asiakirjat dokumentoivat riittävällä tavalla koronapandemiaan liittyviä viranomaistehtäviä.
- Keskeiset pandemiatoimijat kuitenkin vastasivat kyselyyn ja ilmoittivat tarpeen arkistoinnin laajentamiselle ja osalle pandemia oli tuonut uusia tehtäviä, joiden tietoja ei ole arvonmääritetty.

	Julkisoikeudelliset laitokset (kpl)	%	Kunnat (kpl)	%	Kunta- yhtymät (kpl)	%	Valtionhallinto (kpl)	%	Yhteensä	%
Kysely lähetettiin	21		294		151		98		564	
Kyselyyn vastasi	18	86 %	56	19 %	34	23 %	35	36 %	143	25 %
Kyselyyn jätti vastaamatta	3	14 %	238	81 %	117	77 %	63	64 %	421	75 %

Päätösmenettelyvaihe 2022-2024

- Verkkokyselyn jälkeen KA ohjeisti, että arkistoinnin laajentamiseen päätyneet toimijat (58) tekisivät seulontaesitykset 2022 aikana. Aikataulutus perustui verkkokyselyn vastauksiin. Myöhemmin vielä kolme (3) toimijaa teki oma-aloitteisesti esityksen.
- KA antoi lopulta 31 koronapandemia-ajan tietojen arkistointia laajentavaa seulontapäätöstä aikavälillä 13.5.2022-13.8.2024.
- 30 verkkokyselyssä seulontaesitysmenettelyyn sitoutunutta toimijaa jätti esityksen tekemättä.
- Keskeiset toimijat tekivät seulontaesityksen: mm. VNK + min., THL, Valvira, AVIt, Rajavartiolaitos, Puolustusvoimat, suuret kaupungit

Arvonmäärittäysratkaisut ja johtopäätökset

Ylitarkastaja Tytti Voutilainen

Kansallisarkiston arvonmääritys- ja seulontapolitiikka

- Kriteeriryhmä 2: Toimintaympäristö
 - Merkittäviä ovat tietoaaineistot, 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.
 - Asiakirjoja arkistoidaan tavallista enemmän poikkeuksellisilta ajoilta tai yhteiskunnallisilta murrosajoilta, kuten sota-, kriisi- ja lama-ajoilta.

Pandemia-aikana kertyneiden tietojen arvonmäärityksen kriteerit

Kansallisarkiston ohjeen (Koronapandemia-ajan tietojen arkistointi julkisessa hallinnossa) kriteerit täydensivät arvonmääritys- ja seulontapolitiikka-asiakirjan kriteereitä.

- Pandemia-aikana tehtävä kokonaisuudessaan on merkittävä.
- Asiakirjat liittyvät kiinteästi pandemia-ajan tehtäviin ja täydentävät hyvin pandemia-ajan dokumentointia ja ilmentymistä
- Tehtäviin ja asiakirjatietoihin sisältyy tietoja pandemia-ajan tapahtumista ja ilmiöistä
- Tehtäviin ja asiakirjoihin sisältyy tietoja perusoikeuksien rajoittamisesta ja /tai turvaamisesta

Pandemia-ajan seulontapäätökset (valtio)

- Monien viranomaisten seulontaesityksissä toistuivat koronatoimien johtamiseen, ohjeistukseen ja viestintään liittyvät asiakirja-aineistot:
 - Eritasoisten koronapandemiaryhmien aineistot, riski- ja valmiusryhmien aineistot, varautumissuunnitelmat, koronatilannekatsaukset- ja päivitykset, henkilöstölle, asiakkaille ja sidosryhmille laaditut toimintaohjeet, moninaisen eri kanavilla hoidetun sisäisen ja ulkoisen viestinnän aineistot, koronaan liittyvät tietopyynnot ja kansalaiskirjeet
- Päämäärätehtävissä kertyvät määräajan säilytettävät asiakirjat, joita esitettiin pysyvään säilytykseen esimerkiksi:
 - Fimea: velvoitevaraston valvonnassa ja saatavuushäiriöilmoitusten hallinnassa kertyvät asiakirjat
 - Terveystieteiden tutkimuskeskus: Koronavilkku- ja Koronapassi –projektien aineistot, koronatiekannan data ja siihen liittyvät aineistot

Pandemia-ajan seulontapäätökset (valtio)

- Uudet tehtävät tai pandemia-ajasta johtuvat tehtävät, esimerkiksi:
 - Valtiokonttori: Määräaikaisen kustannustuen myöntäminen pandemiasta kärsineille yrityksille. Valtiokonttori teki 2 seulontaesitystä kustannustuen käsittelytehtävän asiakirjatietojen pysyvästä säilytyksestä.

Pandemia-ajan seulontapäätökset (kunnat)

- Monien kuntien seulontaesityksissä esiintyneet tehtävät ja niissä kertyneet asiakirjat ja tietoaineistot, kuten:
 - Eri johtoryhmien, pandemiatyöryhmien kokousaineistot ja muistiot, tilannepäiväkirjat ja tilannemuistiot, valmius- ja varautumissuunnitelmat, riskien hallinnan asiakirjat ,
 - Viestintään liittyvät asiakirjat, sosiaalisen median kampanjat rokotteista ja muu keskeinen someviestintä, kansalais- ja kuntakirjeet, kansalaispalautteet, kuntalaisaloitteet,
 - Koronatilanteen hoitoon liittyvät ohjeet ja tiedotteet,
 - Kuntien yrityksille myöntämät tuki- ja avustusasiakirjat,
 - Varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestämistä koskevat ohjeet ja päätökset

Pandemia-ajan seulontapäätökset (kunnat)

- Pandemiasta johtuvat uudet tehtävät, esimerkiksi
 - Terveysteen liittyvät päätökset ja suunnitelmat (mm. rokotuspisteet, satamien terveysneuvonta), koronatilannekeskuksen aineistot
 - Asiakasrekisteri yli 70-vuotiaiden kaupunkilaisten avuntarpeesta
 - Kulkulupa Uudenmaalle-lomakkeet

Pandemia-ajan kriteerien käyttö

- Seulontaesityksen tehneet julkishallinnon toimijat hyödynsivät hyvin pandemiaohjeen kriteereitä.
- Kunnat käyttivät eniten kriteereitä 1 ja 2
- Valtion viranomaisten seulontaesityksissä käytettiin kaikkia kriteereitä, mutta useimmin mainittuja olivat kriteerit 2 ja 3.
- Monet seulontaesityksen perustelivat esitystään omin sanoin havainnollisesti. Valtion viranomaiset kuvasivat viranomaisen tehtävän merkitystä ja viranomaisen roolia pandemian torjunnassa.
- Poimintoja perusteista:
 - Aineistot kuvaavat, miten pandemiaan on varauduttu, miten siinä on eletty sekä kuinka tilanteesta selvittiin.
 - Asiakirja-aineistojen avulla voidaan tutkia ja arvioida koronapandemian aikaista päätöksentekoa ja johtamista, toimintojen uudelleenorganisointia ja toiminnan sääntelyä.

Johtopäätökset

- Jos otetaan huomioon seulontapäätösten määrä ja niiden valmisteluun viranomaisissa ja Kansallisarkistossa käytetty työaika, on todettava, että tehtävä kesti pitkään ja että lopputulos on laihanlainen.
- Tehokkaampi menettelytapa olisi ollut, että Kansallisarkisto olisi antanut v. 2020 antanut ohjeen tai suosituksen, että julkishallinnon toimijat olisivat oma-aloitteisesti laajentaneet pandemia-ajan arkistointia.
- Arkistolakia tulkittiin Kansallisarkistossa niin, että tällainen menettely olisi vastoin arkistolakia (831/1994).
- Kansallisarkistossa päädyttiin pandemia-ajan arkistoinnin laajentamiseen seulontapäätösmenettelyn kautta.
- Kansallisarkiston arvonmäärittelyn ja seulonnan toimintamalli perustuu arkistolakiin. Toimintamallissa seulontapäätökset perustuvat toimijoiden seulontaesityksiin, joissa toimijat kuvaavat tehtäviään ja niissä kertyviä asiakirjatietoja ja joissa toimijat arvioivat, mitkä asiakirjatiedot säilytetään määräajan ja mitkä pysyvästi.

Johtopäätökset

- Joustaisiko tuleva arkistolaki, että Kansallisarkisto voisi luovuttaa toimivaltaansa julkishallinnon toimijoille poikkeusoloissa ja antaa oma-aloitteisesti koko julkishallintoa koskevia päätöksiä.
- Kansallisarkiston arvonmääritys- ja seulontapolitiikka-asiakirjan uudistamisessa kriteerin 5.2. (toimintaympäristö) muotoilu ja poikkeusolojen aikana yleisesti kertyvien asiakirjojen kirjaaminen esimerkinomaisesti politiikka-asiakirjaan.
- Poikkeusolojen ja niiden aikana kertyvien asiakirjojen ja tietoaineistojen huomioon ottaminen tulevissa yleispäätöksissä.
- Julkishallinnon toimijoiden tehtäväluokitukseen poikkeusolojen tehtäväryhmä, johon kertyvät asiakirjatiedot ja tietoaineistot Kansallisarkisto määräisi organisaatiokohtaisissa seulontapäätöksissä pysyvään säilytykseen.



KANSALLISARKISTO

www.kansallisarkisto.fi



[@kansallisarkisto](https://www.facebook.com/kansallisarkisto)



[@kansallisarkist](https://twitter.com/kansallisarkist)