

26.9.2008

AL/15199/07.01.01.03.00/2008

ARKISTOLAITOKSEN SEULONTASTRATEGIA 2008-2010

1. Seulontatoiminnan perusta ja yleiset tavoitteet

Arkistolaitoksen seulontatoiminnassa lähtökohtana on, että julkishallinnon asiakirjoista ja asiakirjallisista tiedoista säilytetään pysyvästi ainoastaan sellaiset asiakirjat ja tiedot, joiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tutkimuksellisia sekä muita yhteiskunnallisia käyttötarkoituksia varten. Kysymys on siten *säilyttämisstrategisesta* käsittelytavasta, jolloin asiakirjojen ja asiakirjallisten tietojen säilyttäminen on voitava perustella.

Julkishallinnon asiakirjallisten tietojen seulonta-asioiden valmistelu perustuu yhteistyöhön arkistonmuodostajan ja arkistolaitoksen välillä. Kun käsittelyn kohteena ovat asiakirjat, jotka ovat kertyneet sellaisten toimintojen tuloksena, jossa useat viranomaisorganisaatiot ovat osallisina, valmistelu tapahtuu näiden organisaatioiden yhteistyönä. Laajoista ja merkittävistä seulonta-asioista voidaan pyytää asiantuntijalausuntoja.

Seulontatoiminnan kohteena ovat kaikki organisaation toimintaan liittyvät, sen arkistoon sisältyvät asiakirjalliset tiedot niiden fyysisestä muodosta riippumatta. Tästä poiketen pysyvästi säilytettäviä ovat julkishallinnon vuotta 1920 vanhemmat asiakirjat, valtionhallinnon organisaatioiden tiliasiakirjat kuitenkin vain vuotta 1901 varhaisemmalta ajalta.

Useiden viranomaisten yhteisten tietojärjestelmien ylläpitoa koskevat määräykset ja sopimukset vaikuttavat siihen, mikä organisaatio huolehtii tällaisten tietojen pysyvästä säilytyksestä.

Seulontatoiminnan pääperiaatteena on *ennakkoseulonnaksi* kutsuttu menetelmä, mikä tarkoittaa, että asiakirjoille ja asiakirjallisille tiedoille määritellään säilytysajat ja säilytysmuodot ennen kuin asiakirjoja kertyy organisaatioon sekä sähköisten tietojärjestelmien kohdalla jo niiden suunnitteluvaiheessa. Ennakkoseulonnan keskeisin väline on arkistonmuodostussuunnitelma. Suunnitelmallinen, ohjeistettu arkistonmuodostus tehostaa organisaation toimintaa, varmistaa asiakirjallisten tietojen eheyden ja käytettävyyden sekä säästää kustannuksia.

Pysyvästi säilytettävät asiakirjat ja asiakirjalliset tiedot tunnistetaan ja rajataan käyttäen hyväksi ennakkoon määriteltäviä seulontaperiaatteita ja -kriteereitä (ks. liite).

2. Seulontatoiminnassa noudatettavat menetelmät

Arkistolaitoksen suorittamassa asiakirjojen ja asiakirjallisten tietojen arvonmääritysanalyysissä yhdistetään makroseulonnaksi ja mikroseulonnaksi kutsutut analyysitasot.

Makroseulonnassa asiakirjojen ja asiakirjallisten tietojen arvoa analysoidaan välillisesti arkistonmuodostajaorganisaatiosta käsin, ei suoraan asiakirjojen sisällön perusteella. Asiakirjojen ja asiakirjallisten tietojen merkitys määräytyy suuressa määrin arkistonmuodostajan yhteiskunnallisen merkityksen ja toiminnan luonteen perusteella. Seuraavat arkistonmuodostajaorganisaation ominaispiirteet ovat merkityksellisiä makroseulontaan perustuvassa arvonmäärityksessä:

- tehtävät, toiminnan laaja-alaisuus ja vaikutukset
- asema hallintohierarkiassa
- toimintaprosessit
- organisaatio ja sen vaiheet.

Makroseulonnan tavoitteena on analysoida näitä ominaispiirteitä tunnistaa keskeisiä asiakirjakokonaisuuksia eli asiakirjasarjoja, asiakirjaryhmiä ja tietojärjestelmiä, jotka sisältävät toimintaa, tehtäviä ja toiminnan tuloksia dokumentoivaa tietoa, joka tulisi säilyttää pysyvästi. Toisaalta makroseulontaanalyysissä voidaan monien asiakirjallisten kokonaisuuksien kohdalla todeta, että ne ovat vain määräaikaaisesti säilytettäviä.

Mikroseulonnassa arvonmääritysanalyysin kohteena ovat organisaation arkistonmuodostus, arkiston asiakirjakokonaisuudet ja niiden tietosisällöt. Mikroseulontaan perustuvassa analyysissä selvitetään:

- arkistonmuodostuksen ja arkiston rakenne, asiakirjasarjojen ja -ryhmien arkistointijärjestys
- tehtävien ja asiakirjojen (tietojen) väliset suhteet
- tietojärjestelmät, rekisteröintitavat ja -kaavat
- asiakirjojen toiminnalliset ja sisällölliset suhteet
- asiakirjojen tietosisältö ja määrä, tietojen ainutkertaisuus.

Tavoitteena mikroseulonnassa on selvittää, mitä tietoja ja kuinka paljon tietyn toiminnan tai tehtävän tuloksena kertyy ja miten ainutkertaisia tiedot ovat. Mikroseulontaanalyysin avulla varmistetaan, ettei organisaation toiminnasta säilytetä tarpeettomasti samansisältöisiä tietoja ja asiakirjakopioita, jollaisia voi olla organisaation omassa arkistossa tai muiden organisaatioiden arkistossa. Pysyvästi säilytetään ne asiakirjakokonaisuudet, joissa tieto on mahdollisimman taloudellisessa ja käyttökelpoisessa muodossa ja jotka ovat ajallisesti ja alueellisesti kattavia.

Seulonnan tavoitteena on tunnistaa pysyvästi säilytettävät asiakirjalliset tiedot jo mahdollisimman yleisellä tasolla (makrotaso). Tällä menetelmällä voidaan laajassa mitassa tunnistaa toiminnot ja tietojärjestelmät, joiden hoitamisessa

kertyy pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja ja asiakirjallisia tietoja; tällä tavalla voidaan lisätä seulonnan tehokkuutta. Sen vuoksi asiakirjallisten tietojen arvonmääritysanalyyseissä edetään makroseulonnasta mikroseulontaan.

Asiakirjallisen tiedon arvonmääritysanalyyseissä, jonka tavoitteena on tunnistaa pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja ja asiakirjallisia tietoja sisältävät asiakirja-kokonaisuudet ja tietojärjestelmät, otetaan huomioon myös niiden *informaatioarvo*. Tämä tarkoittaa, että organisaation asiakirja-aineiston analyyseissä pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja ja asiakirjallisia tietoja tunnistettaessa organisaation omaa toimintaa dokumentoivan tiedon lisäksi valintakriteerinä on myös arkistoon sisältyvien asiakirjallisten kokonaisuuksien merkitys yhteiskuntaa ja sen ilmiöitä yleisesti dokumentoivina aineistoina. Asiakirjallisen tiedon informaatioarvon määrittelyssä analysoidaan arkistonmuodostajan ja sen toimintaympäristön välisiä suhteita:

- toiminnan kohteet: viranomaiset, yritykset ja muut yhteisöt, henkilöt, luonto jne.
- kansainvälinen, yhteiskunnallinen, taloudellinen ja sosiaalinen tilanne; yhteiskunnalliset ja muut ilmiöt.

Asiakirjojen ja asiakirjallisten tietojen informaatioarvoa selvittävässä analyyseissä arvioidaan organisaation toimintaympäristön ja sen muutosten vaikutuksia asiakirjallisen tiedon säilytystarpeeseen. Tavoitteena on, että koko yhteiskunta on dokumentoituna pysyvästi säilytettävissä asiakirjoissa samalla intensiteetillä ja edustavuudella.

Suurten asiakirjasarjojen/asiakirjaryhmien kohdalla joudutaan arvioimaan asiakirjojen (tietojen) säilytystä pysyvästi vain otoksena jotakin *otantamenetelmää* käyttäen. Sisällöltään homogeenisista suurista asiakirjaryhmistä voidaan määrätä pysyvästi säilytettäväksi noin 5-10 prosentin suuruinen otos. Tavoitteena on, että otantaa käyttämällä saadaan asiakirjakokonaisuudesta pysyvään säilytykseen edustava otos. Arkistolaitos päättää viime kädessä otannan käytöstä, otantamenetelmän valinnasta ja otoskoosta.

Seulontatoiminnassa kiinnitetään huomiota asiakirjallisten tietojen tuleviin käyttömahdollisuuksiin, kuten mm. siihen, että pysyvästi säilytettävien asiakirjojen ja tietojen hakumahdollisuudet, käytettävyys ja konteksti säilyvät.

Seulontatoiminnassa kiinnitetään huomiota myös kustannustekijöihin. Kustannusnäkökohdat eivät kuitenkaan saa ensisijaisesti ratkaista, mitä tietoja säilytetään pysyvästi. Ne vaikuttavat kuitenkin merkittävästi mm. tietojen pysyvän säilytysmuodon valintaan. Seuraavat kustannustyyppit ovat huomioon otettavia seulontatoiminnassa:

- seulonta- ja otantatoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset
- säilytyksestä aiheutuvat kustannukset
- käytöstä aiheutuvat kustannukset.

Arkistolainsäädännön piiriin kuuluville virastoille, laitoksille ja muille organisaatioille kertyy niiden oman, niiden rahoittaman tai muun julkisrahoitteisen tutkimustoiminnan tuloksena tällaista toimintaa varten kerättyjä ja tuotettuja *tutkimusaineistoja*, jotka kuuluvat niiden arkistoon ja joita siten koskevat yleiset julkishallinnon asiakirjoja koskevat määräykset. Tällaisten tutkimusaineistojen arvonmäärityksen perusteina ovat kansalliset seulontaperiaatteet ja seulontakriteerit, mutta tällaisten aineistojen arvonmäärityksessä otetaan huomioon myös kulloinkin voimassa olevat Euroopan unionin direktiiveissä ja muissa normatiivisissa asiakirjoissa sekä OECD:n suosituksissa tutkimusaineistojen säilyttämisestä julkaistut periaatteet.

Arkistolaitos pyrkii seulontapäätöksissään ottamaan huomioon, ettei päätösten toteuttamisesta (asiakirjojen ja tietojen erottamisesta) aiheudu kohtuuttoman suuria kustannuksia sekä arkistonmuodostajalle että arkistolaitokselle. Asiakirjojen (tietojen) suuri määrä on varteen otettava tekijä arvioitaessa niiden pysyvää säilytystä. Tietyissä tilanteissa asiakirjoista (tiedoista) säilytetään pysyvästi vain osa (otos). Myös asiakirjallisten tietojen käytöstä aiheutuvat kustannukset on otettava huomioon arvioitaessa tietojen pysyvää säilytystä.

3. Sähköisen aineiston säilytysarvon määrittely

Sähköisen aineiston osalta tiedon elinkaaren hallinta on erityisen tärkeää. Tietojen käyttö ja säilyttäminen on otettava huomioon jo järjestelmien suunnitteluvaiheessa. Sähköisten aineistojen arvonmäärityksessä käytetään edellä mainittuihin näkökulmiin liittyvien seulontaperiaatteiden ja -kriteerien lisäksi ns. *rakenteellisia kriteereitä*, joita ovat tiedon muokattavuus ja yhdisteltävyys sekä aineiston tekninen taso. Mikäli järjestelmään sisältyvillä tiedoilla on pysyvää säilytysarvoa, on ratkaistava myös niiden lopullinen säilytysmuoto. Muut tiedot hävitetään järjestelmistä tiedoille vahvistettujen säilytysaikojen umpeuduttua.

Pääjohtaja

Jussi Nuorteva

Ylitarkastaja

Markku Leppänen

LIITE Arkistolaitoksessa sovellettavia seulontaperiaatteita ja -kriteereitä

O:\tekstit\SEULONTASTRATEGIA-2008-9-26

ARKISTOLAITOKSESSA SOVELLETTAVIA SEULONTAPERIAATTEITA JA -KRITEREITÄ

Seuraavassa on lueteltu seulontastrategian eri lähestymistapojen mukaisessa järjestyksessä eräitä esimerkkejä Suomen arkistolaitoksessa sovellettavista seulontaperiaatteista ja -kriteereistä.

1. ARKISTONMUODOSTAJA

1.1 tehtävät, toiminnan laaja-alaisuus ja vaikutukset

- * asiakirjallisten tietojen säilytysarvo riippuu siitä, kuinka merkittävästä yhteiskunnallisesta tehtävästä ne ovat kertyneet
- * päämäärätehtäviin liittyvät asiakirjalliset tiedot ovat arvokkaampia kuin henkilöstö- ja taloushallintoon (tukitoimintoihin) liittyvät asiakirjalliset tiedot
- * säilytetään pysyvästi organisaation päämäärätehtävien asiakirjoja, jotka kertovat periaatteellisesti merkittävistä ja ennakkopäätöksenluonteisista ratkaisuista
- * säilytetään pysyvästi organisaation toiminnan tuloksia kuvaavat asiakirjalliset tiedot
- * mitä laajemmat vaikutukset yhteiskunnassa organisaation tehtävillä ja toiminnalla on, sitä merkittävämpiä ovat sen päämäärätehtävistä kertyneet asiakirjalliset tiedot

1.2 asema hallintohierarkiassa

- * mitä keskeisempi organisaation asema yhteiskunnassa on, sitä merkittävämpiä ovat sen tuottamat asiakirjalliset tiedot
- * säilytetään pysyvästi paikallishallinnon organisaatioiden asiakirjallisia tietoja, jotka valaisevat keskushallinnon määräysten ja ohjeiden täytäntöönpanoa tai muutoin paikallistason keskeisiä toimintoja ja tehtäviä

1.3 toimintaprosessit

- * kukin organisaatio säilyttää omat keskeiset päätöksensä ja kannanottonsa pysyvästi, muilta saapuneita vastaavia asiakirjoja voidaan hävittää
- * säilytetään pysyvästi organisaation tehtävien hoidossa ja päätöksenteossa noudatettavia periaatteita ja menettelytapoja valaisevat asiakirjat ja tiedot

1.4 organisaatio ja sen vaiheet

- * organisaation vanhimmat asiakirjat säilytetään pysyvästi
- * säilytetään pysyvästi keskeiset organisaation kehitysvaiheita valaisevat asiakirjalliset tiedot
- * säilytetään tavallista enemmän ja kattavammin asiakirjoja ja tietoa organisaatiossa tapahtuneiden merkittävien muutosten (perustaminen, yhdistäminen, fuusio, tehtävien uudelleenjärjestelyt tms.) ajalta
- * säilytetään pysyvästi keskeiset tiedot organisaation henkilöstöstä

2. ARKISTONMUODOSTUS, ARKISTO

2.1 arkistonmuodostuksen ja arkiston rakenne, arkistointijärjestys

* seulonta-/otantapäätösten yhteydessä on otettava huomioon asiakirjojen arkistointijärjestys

2.2 tehtävien ja asiakirjojen (tietojen) väliset suhteet

2.3 tietojärjestelmät, rekisteröintitavat ja -kaavat

- * säilytetään pysyvästi tiedonhaun perustana olevat diaarit, rekisterit, hakemistot ja arkiston muut sisäiset ”linkit” pysyvästi säilytettäviin tietoihin
- * erityisrekisterin säilytysarvo määräytyy rekisterin tietosisällön ja rekisterimerkintöjen kattavuuden perusteella
- * säilytetään pysyvästi sähköisen tietojärjestelmän dokumentaatiot sekä muut aineiston lukemiseen, käyttöön ja ymmärtämiseen samoin kuin todistusvoimaisuuden varmistamiseen tarvittavat asiakirjat, jos tietoaineisto tai osa siitä on määrä säilyttää pysyvästi
- * samaan asiaryhmään kuuluvat asiakirjat saavat pääsäännön mukaan saman säilytysajan

2.4 asiakirjojen toiminnalliset ja sisällölliset suhteet

- * säilytetään pysyvästi keskeisiä asiakirjoja muuten hävitettävästä asiakirjasarjasta tai -ryhmästä
- * vaihtoehtoisista asiakirjasarjoista säilytetään pysyvästi ne, joissa näiden sarjojen tieto on mahdollisimman suppeassa, kattavassa ja käyttökelpoisessa muodossa
- * asiakirjojen lopullinen versio säilytetään pysyvästi; asiakirjojen työkopiot/luonnokset voidaan hävittää
- * perustason tilastotiedoilla on yleensä enemmän tutkimusarvoa kuin koostetiedoilla (tietojen yhdistelmillä)
- * tilastollisista tiedoista asetetaan etusijalle vuositason tilastot; viikko- ja kuukausitilastot voidaan hävittää
- * vuositilastot voidaan hävittää, jos ne on sellaisenaan julkaistu vuosikertomuksessa tai muussa pysyvästi säilytettävässä asiakirjassa

2.5 asiakirjojen tietosisältö ja määrä, tietojen ainutkertaisuus

- * säilytetään pysyvästi asiakirjat, joihin sisältyy tietoja suuresta määrästä henkilöitä ja/tai asioita
- * säilytetään pysyvästi asiakirjat, joiden tiedot ovat ajallisesti ja/tai alueellisesti kattavat
- * asiakirjojen arkistokappale säilytetään pysyvästi, kopiot voidaan hävittää
- * säilytetään pysyvästi asiakirjat, jotka sisältävät ainutlaatuista tietoa
- * samaa tietoa ei ole syytä säilyttää pysyvästi usean viranomaisen arkistossa

3. ASIAKIRJALLISTEN TIETOJEN KÄYTTÖ

3.1 asiakirjallisten tietojen tähänastinen käyttö

- * hävitetään asiakirjat, jos niiden sisältämällä tiedoilla on vain lyhytaikainen merkitys arkistonmuodostajan omalle toiminnalle
- * arvonmäärityksessä voidaan nojata tietoon siitä, mitä asiakirjoja tutkimus tähän asti on käyttänyt, ja harkintaan siitä, minkälaisiin kysymyksiin tutkimus tulevaisuudessa haluaa saada vastauksia

3.2 asiakirjallisten tietojen vastaiset käyttömahdollisuudet

- * arvonmäärityksessä on eri tieteen- ja tutkimusalojen tietotarpeet pyrittävä ottamaan tasapuolisesti huomioon
- * arvonmäärityksessä tulee kiinnittää huomiota mahdollisuuksiin yhdistellä asiakirjojen tiedot (henkilötunnuksin, kuntakoodein tms.) muihin asiakirjoihin tai tiedostoihin
- * hävitetään asiakirjat ja tiedostot, joiden sisältämien tietojen käyttöä ja ymmärtämistä edellyttävät dokumentaatiot puuttuvat
- * hävitetään lukukelvottomat asiakirjat

4. TOIMINTAYMPÄRISTÖ

4.0 toiminnan kohteet ja muu toimintaympäristö

- * säilytetään asiakirjoja ja tietoa tavallista enemmän poikkeuksellisilta ajoilta (sota-, kriisi- ja lama-aika tai muut organisaation toimintaedellytyksiin olennaisesti vaikuttaneet poikkeusajat)
- * seulonta-/otantapäätösten yhteydessä on varmistettava, ettei päätöksellä estetä organisaation keskeisen toimintaympäristön kehityksen tutkimista
- * seulonta-/otantapäätöksen yhteydessä on varmistettava, ettei päätöksellä estetä organisaation toimintaan liittyvien merkittävien yhteiskunnallisten tai muiden ilmiöiden tutkimista

5. KUSTANNUSTEKIJÄT

5.0 seulonasta, säilytyksestä ja käytöstä aiheutuvat kustannukset

- * seulontapäätöksen yhteydessä on otettava huomioon päätöksen toteuttamisesta (asiakirjojen/tietojen erottamisesta, otannasta) aiheutuvat kustannukset
- * seulontapäätöksen yhteydessä on otettava huomioon asiakirjojen säilytyskustannukset ja tietojen ylläpitokustannukset
- * seulontapäätöksen yhteydessä on otettava huomioon asiakirjallisten tietojen käytöstä aiheutuvat kustannukset