

Forsknings- och expert-
tjänster

29.6.2020

KA/12247/07.01.01.03.00/2019

Riksarkivets bevarande- och gallringspolicy

Bevarandeanalys är ett av Riksarkivets viktigaste samhälleliga uppdrag

Ett centralt samhälleligt uppdrag för Riksarkivet är att fastslå vilka handlingar och vilka uppgifter i handlingarna inom den offentliga förvaltningen som ska förvaras varaktigt och i vilken form detta ska ske (arkivlagen 831/1994 § 8 och 11). Vid avgränsningen av vilken dokumentinformation som ska bevaras som en del av det nationella dokumentbaserade kulturarvet fullföljer Riksarkivet en av sina lagstadgade uppgifter (L om Riksarkivet 1145/206 § 2).

Besluten och anvisningarna om den dokumentinformation som ska förvaras varaktigt har baserat sig på de gallringspolicy- och strategidokument som publicerades 2012 (AL/21220/07.01.01.03.00/2012). Gallringspolicyn har uttryckt Riksarkivets mål beträffande bevarandet och gallringen. Gallringsstrategidokumentet har å sin kompletterat gallringspolicyn och formulerat de metoder Riksarkivet använder vid bevarandet och gallringen för att uppnå målen samt de principer och kriterier som styr verksamheten. Dokumenten har styrt myndigheterna då de utarbetat sina framställningar om vilken dokumentinformation som ska förvaras varaktigt.

Bevarandet utvecklas genom att förnya policydokumenten

De gallringspolicy- och strategidokument som fastställdes 2012 har fungerat väl, men det är nödvändigt att förnya dem till följd av att bestämmelserna i Europeiska unionens allmänna dataskyddsförordning (2016/679), den nationella dataskyddslagen (1050/2018) och informationshanteringslagen (906/2019) trätt i kraft.

Det har också inträffat betydande förändringar i den offentliga förvaltningens omvärld som innebär att det uppstått ett behov av att förnya de nämnda dokumenten. Sådana förändringar är till exempel digitaliseringen inom den offentliga förvaltningen, utlokaliseringen och privatiseringen av sådana uppgifter som sköts av den offentliga förvaltningen samt 2010-talets samhälleliga förändringar, till exempel inflyttningen. Även sociala media och kraven på att medborgarna och befolkningsgrupperna ska kunna vara delaktiga samt den offentliga förvaltningens transparens har bidragit till att förändra omvärlden.

Riksarkivet tillsatte 2019 ett internt projekt för att utveckla och förnya Riksarkivets bevarande- och gallringsverksamhet samt för att utarbeta en ny bevarande- och gallringspolicy. Projektets arbete indelades i två skeden, en förundersökning och fortsatt behandling. Under förundersökningsfasen år 2019:

- analyserades hur tidsenliga de dokument som var i kraft var och vilket behov det fanns att förnya dessa;
- utreddes och analyserades Europeiska unionens allmänna dataskyddsförordning och den nationella dataskyddslagens specialvillkor och begränsningar gällande bevarandet av personuppgifter;
- utreddes dataskyddsförordningens inverkan på de europeiska ländernas, särskilt de nordiska ländernas, bevarande- och gallringsprocess;

Forsknings- och expert-
tjänster

29.6.2020

KA/12247/07.01.01.03.00/2019

- utreddes informationshanteringslagens inverkan på bevarandet av dokumentinformationen och på begreppen;
- utreddes preliminärt kostnadsfaktorer rörande den varaktiga förvaringen och arkiveringen av ursprungligen digitalt material;
- kartlades hurudana privata aktörer som handhar offentliga uppgifter och utövar offentlig makt;
- kartlades utgående från den internationella litteraturen den diskussion som förts kring bevarandeanalys och metoder under 2010-talet;
- utreddes det arbete som utförs inom gallringsverksamheten och de policydokument som styr verksamheten i vissa jämförelseländer, bland annat Nederländerna, Australien, Kanada, de nordiska länderna, Schweiz, Nya Zeeland, Estland och Storbritannien.

Utgående från förundersökningen och rekommendationerna uppgjordes våren 2020 den bevarande- och gallringspolicy som nu delges för utlåtanden. Som bilagor till policyn ingår Riksarkivets bedömningskategorier och bedömningskriterier vid beslut om analoga handlingars förvaringsform (KA/3742/07.01.01.03.00/2019).

Policydokumentet styr bevarande- och gallringsprocessen i fråga om den offentliga förvaltningens informationsmaterial

Bevarande- och policydokumentet är inte en anvisning, utan är ett dokument som presenterar principerna och verksamhetslinjerna för Riksarkivets bevarande- och gallringsverksamhet. Texten är inte strikt bunden till gällande lagstiftning, men dataskyddsförordningen och arkivlagen ger en referensram för Riksarkivets bevarande- och gallringsverksamhet. Dokumentet är på samma sätt som gallringsstrategin från 2012 en strategi för bevarande, utgångspunkten är handlingarnas varaktiga förvaring (arkivering) i digital form.

Policydokumentet behandlar endast förvaringen och gallringen av den offentliga förvaltningens dokumentinformation. Det behandlar inte frågan hur aktörerna inom den offentliga sektorn ska förvara sitt material i arkivutrymmen eller i system för långtidsbevarande, eller överföring av material till Riksarkivet. Policyn behandlar inte heller anskaffningen av handlingar av privat karaktär. Dokumentet tillämpas huvudsakligen på de arkivbildares analoga och digitala dokumentinformation som avses i arkivlagens (831/1994) 1 § mom. 1-2.

Bevarande- och gallringspolicyns ändamål är att styra beredandet av Riksarkivets gallringsbeslut och att styra de myndigheter och privata aktörer som handhar offentliga uppgifter då de förbereder gallringsframställningar till Riksarkivet. Policydokumentet tryggar bevarandeanalysens och gallringens kontinuitet och konsekvens samt befrämjar bevarandeanalysens och gallringens transparens och öppenhet. Policydokumentet betonar att bevarande- och gallringsverksamhetens lösningar ska vara väl underbyggda och föreslår att Riksarkivet inbegär utlåtanden om de mest betydelsefulla och vidsträckta gallringsbesluten. Målet är att de som använder informationen förstår vad besluten om arkivering av dokumentinformationen baserar sig på.

Forsknings- och expert-
tjänster

29.6.2020

KA/12247/07.01.01.03.00/2019

Förutom förnyelsen har vi försökt ombesörja bevarandeanalysens kontinuitet och att hålla kvar bevarande- och gallringstraditionens mest beständiga delar, såsom förhandsgallringen (proaktivt fastställande av bevarandevärde) och samarbetet med myndigheterna. Policydokumentets utgångspunkter är kontinuum-modellen för hanteringen av dokumentinformationens livscykel. Digitaliseringen inom den offentliga förvaltningen har ökat betydelsen av kontinuum-modellen, förhandsgallringen samt myndighetssamarbetet.

Uppdateringen av begreppen gällande förvaring och gallring

Då policydokumentet utarbetats har vi fäst särskild uppmärksamhet vid att definiera begreppen och deras innehåll. Dataskyddslagstiftningen och informationshanteringslagen har på ett betydande sätt förändrat terminologin. Dataskyddslagstiftningens begrepp förvaring, varaktig förvaring och arkivering motsvarar inte arkivlagens motsvarande begrepp och hur vi är vana att förstå dem. Problemet har lösts så att vi i dokumentet använder begreppet arkivering, varaktig förvaring och förvaring i enlighet med dataskyddsförordningen och informationshanteringslagen.

I dokumentet används definitionerna för arkivbranschens begrepp (dokumentinformation, bevarandeanalys, förstöring, förhandsgallring och retroaktiv gallring) i enlighet med den internationella arkivterminologin och ärendehanteringens ISO-standarder. Definitionerna av begreppen informationsmaterial och informationslager baserar sig på informationshanteringslagen. Begreppen och definitionerna finns samlade i slutet av policydokumentet.

Dataskyddslagstiftningen möjliggör arkivering av personuppgifter

Den arkivering av personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse som dataskyddslagstiftningen avser behandlas i ett skilt kapitel (2.1. Arkivering av personuppgifter). Dataskyddslagstiftningen gör det möjligt att arkivera personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse. I Finland garanteras vetenskapens och forskningens frihet samt yttrandefriheten av grundlagen (731/1993). Dataskyddslagstiftningen definierar inte arkivändamål av allmänt intresse. Riksarkivets uppfattning är att de mål, metoder och kriterier som finns inskrivna i bevarande- och gallringsdokumentet och de gallringsbeslut som fattas på basis av detta uttrycker det allmänna intresset. Personuppgifternas arkiveringsbehov har även beaktats i de kriterier för bevarandeanalysen som ingår i dokumentet.

Forskningsmaterial som föremål för bevarandeanalysen

Kapitlet om forskningsmaterial (2.2. Forskningsmaterial) fäster för de offentliga aktörer som omfattas av arkivlagen, dvs. statliga forskningsinrättningar och högskolor, uppmärksamheten vid det forskningsmaterial som samlats in eller uppstått som ett resultat av forskningsverksamheten. Enligt Riksarkivets uppfattning kan man vid den bevarandeanalys som gäller forskningsmaterialet tillämpa de mål, metoder och kriterier som ingår i policydokumentet. Därutöver kan man för materialets bevarandeanalys använda de kriterier som allmänt är i bruk, dessa är till exempel forskningsmaterialets (datans) bestående vetenskapliga värde, vidareutnyttjandevärde, värde inom ett annat forskningsområde och kulturhistoriska värde.

Forsknings- och expert-
tjänster

29.6.2020

KA/12247/07.01.01.03.00/2019

Mål, grunder, metoder och kriterier för fastställande av bevarandevärde och gallring

I dokumentet har vi bevarat de huvudmål för bevarande- och gallringsverksamheten som uppställdes i gallringspolicy- och strategidokumenterna från 2012. Också värderingsgrunderna i dessa dokument har bevarats, men de har samtidigt uttryckts mera direkt.

Den teori och de metoder som ligger till grund för policydokumentets uppfattning om bevarandet är så gott som oförändrade. Riksarkivets bevarandeanalys har åtminstone sedan 1980-talet baserat sig på en internationellt accepterad bevarandeteoretisk grund, enligt vilken verksamheten och dess kontext samt informationsinnehållet ger dokumentinformationen dess värde. Dokumentinformationens värde är beroende av vilken samhälllig betydelse verksamheten haft och vilken omvärlden varit. Dokumentinformationen har också ett bevisvärde och informationsvärde.

Föremål för bevarandeanalysen är verksamheten, omvärlden och verksamhetsprocesserna. Då granskas verksamhetens samhällliga betydelse ur ett helhetsperspektiv, aktörerna i omvärlden, föremålen för verksamheten samt verksamhetsprocesserna (makrogallring).

Bevarandet och gallringen består av fyra analysnivåer inom vilka olika kriteriegrupper tillämpas. Genom verksamhetsanalysen identifieras de mest betydelsefulla samhällliga verksamheterna, inom dessa arkiveras dokumentinformationen för forskningens och andra samhällliga behov. Verksamhetsanalysen följs av en analys av informationsvärdet hos de informationsmaterial som samlas i verksamheten, där målet är att identifiera materialens centrala informationsinnehåll och bedöma användningsbehoven. Vid analysen av bevarandeformat fastställs den arkiverade dokumentinformationens bevarandeformat. Till sist utvärderas kostnadsfaktorernas inverkan på bevarandet och valet av bevarandeformat.

I policydokumentets mest omfattande och centrala sjätte kapitel utreds bevarandets och gallringens analysnivåer och kriteriegrupper. Kriteriegrupperna är inalles sju, dvs. följande:

- Kriteriegrupp 1: Verksamhetens betydelse
- Kriteriegrupp 2: Omvärld
- Kriteriegrupp 3: Verksamhetsprocess
- Kriteriegrupp 4: Informationsinnehåll
- Kriteriegrupp 5: Användningsbehov
- Kriteriegrupp 6: Bevarandeformat för informationen
- Kriteriegrupp 7: Kostnadsfaktorer

I kapitlens underkapitel har kriteriegrupperna behandlats på så sätt, att varje underkapitel består av en kriteriegrupp. De utesluter inte varandra, utan kompletterar varandra. Vid fastställandet av bevarandevärde och gallring är det viktigt att beakta olika synpunkter och att tillämpa olika kriterier från fall till fall. Underkapitlet innehåller en redogörelse för varje kriteriegrupps innehåll och innebörd samt exempel och synpunkter på hur kriterierna kan tillämpas.