

Arkistolain esiselvitys –työryhmän raportti 23.6.2020



Tornio: 8 Alatornion ja Karungin kärjäkunnan lakimääräiset käräjät (1783-1787). Kansallisarkiston Oulun toimipisteessä säilytettävä kärjäpöytäkirja, jossa on viiden vuoden ajalta (1783-1787) dokumentoitu oikeudenhoitoa ja ihmisten elämää Tornionjokilaaksossa. Sidoksessa on noin 2850 sivua. Tarina kertoo sidoksen poikkeuksellisesta koosta, että tuona aikana tuomarit olisivat joutuneet itse kustantamaan kärjäpöytäkirjojen sitomisen. Vastuussa oleva tuomari olisi ollut erityisesti taloudellisuuden näkökulmia painottava ja sopinut kirjansitojan kanssa kappaleveloituksesta. Toista yhtä suurta kirjaa ei ole, joten ehkä kirjansitojakin oli seuraavaa sopimusta tehdessä viisaampi.

Arkistointia koskevan lainsäädännön nykytila ja keskeiset haasteet

Sisällysluettelo

1. Johdanto	5
1.1. Esiselvitysryhmän asettaminen ja tavoitteet	5
1.2. Lähtökohdat.....	6
1.3. Arkistolainsäädännön kehitys ja tausta.....	6
1.4. Arkistolainsäädännön uudistustarpeita koskevat aiemmat selvitykset	7
1.5. Alan termeistä	9
2. Arkistolain sääntelykohteet.....	16
2.1. Arkistonmuodostajat.....	16
2.2. Arkistolaitos	20
2.3. Arkistotoimi.....	20
2.4. Arkistolain yksityisarkistoja koskevat säännökset	23
3. Arkistolain suhde muuhun lainsäädäntöön.....	28
3.1. Tiedonhallintalaki	28
3.2. Tietosuojalainsäädäntö	29
3.3. Julkisuuslaki	29
3.4. Sähköisen asioinnin ja digitaalisten palvelujen sääntely.....	30
3.5. Laki Kansallisarkistosta, säännökset ja niiden arviointi.....	30
3.6. Laki yksityisten arkistojen valtionavusta.....	33
4. Tietosuoja säilytyksessä ja arkistoinnissa	42
4.1. Alkuperäinen käyttötarkoitus ja yleisen edun mukainen arkistokäyttötarkoitus.....	42
4.2. Arkistoinnin ja säilytyksen erityissääntely	46
4.3. Rekisterinpitäjäys ja viranomaistoiminta	48
4.4. Arvonmäärityksen ja seulonnan perusteet arkistokäyttötarkoitusta varten	49
4.5. Arvonmäärityksen kriteerit	50
4.6. Tutkimusaineistojen arkistointi.....	51
5. Arkistojen hallinta.....	53

5.1. Aineistojen metatiedot ja järjestys	53
5.2. Analogisten asiakirjojen hävittäminen ja digitointi.....	55
5.3. Arkistoinneistojen siirrot.....	57
5.4. Arkistotilat ja menetelmät.....	59
5.5. Arkistoiuihin aineistoihin kohdistuvat tehtävät	62
5.6. Tiedonhallinnan kuvaukset	63
5.7. Arkistointitehtävien hallinnollisesta luonteesta.....	63
6. Arkistoinnin vastuut ja ohjausvalta	65
6.1. Arkistoinnin vastuut.....	65
6.2. Kunnanhallituksen toimivalta	66
6.3. Arkistoinnin rahoitus julkisessa hallinnossa	66
6.4. Kansallisarkiston määräykset ja elinkaariohjaus.....	68
6.5. Tiedonhallintaan liittyvät ohjaustehtävät	72
6.6. Tiedonsaantioikeudet ja tarkastusoikeus	74
7. Tietojen antaminen arkistoista	75
7.1. Tiedonsaantia koskevan sääntelyn systematiikka	75
7.2. Oikeus saada tieto tekijänoikeuden alaisesta aineistosta.....	80
7.3. Viranomaisen oikeudet Kansallisarkistoon siirtämiinsä aineistoihin.....	82
7.4. Arkistoidun tiedon käyttötavat, erityisesti tutkimuskäyttö	82
8. Arkistolainsäädännön keskeiset haasteet	84
8.1. Jatkotyössä huomioitavia seikkoja.....	88

Arkistolain esiselvitysryhmä

Raimo Lepistö, lakimies, Kansallisarkisto

Virpi Korhonen, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö

Juha Haataja, opetusneuvos, opetus- ja kulttuuriministeriö

Tomi Voutilainen, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

1. Johdanto

1.1. Esiselvitysr ryhmän asettaminen ja tavoitteet

Opetus- ja kulttuuriministeriö on päätöksellään 30.10.2019 (OKM/47/040/2019) asettanut Arkistolainsäädännön uudistamisen esiselvitystä valmistelevalle työryhmälle.

Työryhmän tehtävänä on selvittää arkistotoimea koskevan lainsäädännön nykytila ja sääntelyn keskeiset muutostarpeet ottaen huomioon sääntely-ympäristön viimeaikaiset muutokset sekä toimittaa havaintonsa opetus- ja kulttuuriministeriölle esiselvityksen muodossa.

Keskeiset voimassa olevat arkistotoimea koskevat säännökset sisältyvät arkistolakiin (831/1994). Lakia sovelletaan valtion virastojen ja laitosten, kunnallisten viranomaisten ja toimielimien, valtion ja kuntien liikelaitosten, itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, yliopistojen ortodoksisen kirkkokunnan ja sen seurakuntien arkistonmuodostajiin. Lisäksi arkistolakia sovelletaan julkista tehtävää hoitaviin muihin yhteisöihin ja henkilöihin siltä osin kuin niille tämän tehtävän johdosta kertyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tarkoitettuja asiakirjoja. Valtioneuvostoa ja ministeriöitä pidetään yhtenä arkistonmuodostajana. Arkistolakia sovelletaan eduskuntaan, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, valtiontalouden tarkastusvirastoon ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitokseen vain 6 ja 7 §:n sekä 8 §:n 1 ja 2 momentin osalta.

Valtion viranomaisten pysyvästi säilytettävät asiakirjat siirretään säilytettäväksi Kansallisarkistoon siten kuin Kansallisarkisto määrää. Muilta osin arkistonmuodostajat vastaavat pääosin itse asiakirjojen arkistoinnista. Kansallisarkiston tehtävistä säädetään myös Kansallisarkistosta annetussa laissa (1145/2016). Arkistoinnista säädetään lisäksi yksityisten arkistojen valtioneuvoston asetuksella (1006/2006).

Arkistolainsäädännön uudistaminen on tarpeen erityisesti arkistotoimeen keskeisesti vaikuttavassa lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten, kuten Euroopan unionin yleisen tietosuojasetuksen ja 1.1.2020 voimaan tulleen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019), säätämisen vuoksi. Valmistelussa on tarpeen huomioida myös Suomen perustuslain asettamat vaatimukset sekä arkistolainsäädännön suhde viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin. Uudistuvan lainsäädännön tulee mahdollistaa ja edistää erityisesti sähköisten arkistointiratkaisujen käyttöönottoa ja arkistoihin sisältyvien tietoaineistojen saatavuutta ja hyödynnettävyyttä. Lisäksi on tarpeen arvioida tutkimusaineistojen arkistointiin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä.

Tämä asiakirja on opetus- ja kulttuuriministeriölle luovutettava työryhmän valmistelema esiselvitysraportti.

1.2. Lähtökohdat

Tämän selvityksen tarkoituksena on kuvata arkistolain ja osin myös siihen läheisesti liittyvien lakien keskeinen sisältö ja nykytila arkistoinnin kannalta. Keskeisten muutostarpeiden havainnoinnissa otetaan huomioon sääntely-ympäristön viimeaikaiset muutokset. Tarkoitus on nostaa nykytilan arvioinnin kautta esiin keskeisiä haasteita ja mahdollisia ongelmia sekä ilmaista jatkotyön kannalta keskeiset seikat huomioitaviksi. Tarkoitus ei ole ottaa varsinaisesti kantaa tuleviin ratkaisuihin, vaan kiinnittää huomiota esille nouseviin lainsäädännön kehittämistarpeisiin.

Arkistoinnin keskeisimpiä tehtäviä on tietojen säilymisen varmistaminen, mutta myös niiden saatavuuden edistäminen. Arkistot eivät ole vain säilytyspaikkoja, vaan aktiivisia toimijoita, joiden tehtävä on tarjota tietoa, etenkin tutkimustarpeisiin. Arkistoa käsitellään tässä raportissa kontekstista riippuen tilana, toimintona, tietokokonaisuutena tai toimijana.

1.3. Arkistolainsäädännön kehitys ja tausta

Suomessa on ollut kolme arkistolakia, joista viimeisin voimassa oleva on vuodelta 1994.

Arkistolain (18/1939) säätämisen keskeinen peruste ja tarkoitus oli arkistoaineistojen säilymisen varmistaminen. Lain voimassaolon aikana seulontaperiaatteena oli, että kaikki tieto säilytetään ja vain arkistolaitoksen/valtionarkiston luvalla tietoja sai hävittää.

Arkistolain (184/1981) keskeisiä tavoitteita oli viranomaisten arkistotoimen suunnitelmallinen ja ohjattu hoito sekä arkistoaineiston tehokas seulonta.

Arkistolain (831/1994) keskeisiä tavoitteita ovat olleet arkistointia koskevan norminannon keventäminen, ohjaaminen koulutuksella ja konsultoinnilla sekä tietotekniikan vaikutusten huomioon ottaminen. Arkistolaissa säädetään arkistonmuodostajien (\approx viranomaisten) arkistotoimen järjestämisestä, asiakirjojen laatimisesta, säilyttämisestä ja käytöstä sekä yksityisistä arkistoista. Hallituksen esityksessä HE 187/1993 vp todetaan, että arkistotoimen tarkoituksena on säilyttää menneisyudessa syntynyt ja nykyhetkellä syntyvä asiakirjojen ja muiden tallenteiden muodossa oleva kansallinen kulttuuriperintö sekä pitää sitä käytettävissä yhteiskunnassa esiintyvän monimuotoisen tiedon tarpeen tyydyttämiseksi. Tämän vuoksi esityksellä haluttiin jatkaa ja edelleen voimistaa arkistotoimen nykyistä kehityslinjaa tietohuollon osa-alueena, jonka vastuulla ovat viranomaisten tehtävien hoidon tuloksena kertyvät ainutkertaiset asiakirjat ja muut tallenteet. Kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvan arkistoaineiston säilymisen ja käytettävyyden turvaamiseksi arkistolaitos tarvitsee eräitä norminantovaltuuksia.

Etenkin tietotekninen ja lainsäädännöllinen kehitys saavat voimassaolevan arkistolain näyttätymään vanhentuneena. Arkistolakia ei ole muutettu muun sääntelyn tahdissa, mikä aiheuttaa epäselvyyksiä siitä,

miten arkistolakia tulee tulkita yhdessä muiden säännösten kanssa. Tiedonhallinnan kentän kokonaisuus näyttäytyy hajaantuneena esimerkiksi vastuukysymysten kannalta.

1.4. Arkistolainsäädännön uudistustarpeita koskevat aiemmat selvitykset

Arkistolain uudistamistarpeita on selvitetty viime vuosikymmenellä kahdessa eri yhteydessä. Arkistolakityöryhmä teki työtä arkistoinnin nykytilan selvittämiseksi, ja työn tulokset julkaistiin opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuna 2015:3. Arkistolakityöryhmän tehtävänä oli selvittää arkistolakiin ja -asetukseen liittyvät keskeiset uudistustarpeet, ja tehdä hallituksen esityksen muodossa esitys uudeksi lainsäädännöksi.

Työryhmän tuli ottaa huomioon toimintaympäristön muutokset, erityisesti tieto- ja viestintäympäristön digitalisoitumiskehitys ja julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämiseen liittyvät linjaukset ja tavoitteet, julkisen hallinnon rakenteiden muutokset sekä valtionhallinnon vaikuttavuuteen, tehokkuuteen ja tuottavuuteen liittyvät näkökohdat. Työryhmän tuli samalla tarkastella, mitkä ovat jatkossa arkistolaitoksen tarkoituksenmukaiset tehtävät ottaen huomioon valtiontalouden tila nyt ja tulevaisuudessa.

Työryhmän selvityksissä ilmeni, että nykyinen viranomaisten tietoaineistojen käsittelyä ja tiedonhallintaa koskeva lainsäädäntö ei muodosta johdonmukaista kokonaisuutta. Eri viranomaisten toimivalta oli myös jossain määrin epäselvä ja epätarkoituksenmukainen. Tämä koski erityisesti viranomaisten asiakirja- ja tietohallinnon ohjausta. Tästä syystä työryhmä katsoi, että lainsäädäntöä olisi uudistettava arkistolain päivitystä laajemmin kokoamalla yhteen yleislakiin kaikki keskeiset tiedonhallintaa ja tietoaineistojenkäsittelyä julkishallinnossa koskevat säännökset, ottaen huomioon informaation koko elinkaari.

Työryhmä laati toimeksiantonsa puitteissa esityksen arkistolaitosta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Keskeiset esitykset koskivat nykyisestä piirihallinto-organisaatiosta luopumista, säännöksiä asiakirjojen muuttamisesta sähköiseen muotoon sekä Kansallisarkistoon siirrettyjen viranomaisten asiakirjojen antamisen tapoja ja määräaikoja.

Tämän lisäksi työryhmä esitti, että seuraavassa vaiheessa valmisteltaisiin hallituksen esitys edellä kuvatusta yleislaista. Työryhmä piti tärkeänä yleislain välitöntä valmistelua. Yleislaki voitiin työryhmän mukaan tarvittaessa toteuttaa asteittain. Työryhmä katsoi, että arkistolakiin jäisi päivitystä vaativia kohtia, jotka tulisi joka tapauksessa ratkaista yleislain toteutumisesta riippumatta.

Kokonaisuudistuksen sisältö:

- HE eduskunnalle laeiksi Kansallisarkistosta ja arkistolain muuttamisesta (työryhmän esitys 16.1.2015, laki voimaan 1.1.2016)
- HE eduskunnalle yksityisarkistolaiksi ja yksityisarkistojen valtionavusta annetun lain kumoamiseksi (työryhmän esitys 21.1.2015, laki voimaan 1.1.2016, opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:4)

- HE eduskunnalle laiksi tiedonhallinnasta ja tietoaineistojen käsittelystä julkishallinnossa (yleislaki); jatkovalmistelu oikeusministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä valtiovarainministeriön yhteistyönä.

Työ eteni myös arkistolain jatkotyöryhmän työnä. Arkistolain jatkotyöryhmän muistiossa kuvataan keskeiset huomiot ja tarpeet uudistamisesta sekä sen tavasta¹. Opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman arkistolakityöryhmän tehtävänä oli selvittää arkistolakiin ja -asetukseen liittyvät keskeiset uudistustarpeet ja tehdä esitys uudeksi lainsäädännöksi. Työryhmä laati määräaikansa 31.12.2014 puitteissa esityksen arkistolaitosta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (Arkistolakityöryhmän muistio, OKM 2015:3).

Työryhmä katsoi muistiossaan, että lainsäädäntöä olisi uudistettava arkistolain päivitystä laajemmin kokoamalla yhteen yleislakiin kaikki keskeiset tiedonhallintaa ja tietojen käsittelyä julkishallinnossa koskevat säännökset, ottaen huomioon informaation koko elinkaari.

Arkistolain jatkotyöryhmä esitti säädettäväksi lain tiedonhallinnasta ja tietojen käsittelystä julkishallinnossa. Voimassa oleva arkistolaki (831/1994) ja laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999) sisältyvät säännökset hyvästä tiedonhallintatavasta ehdotettiin kumottaviksi ja niitä vastaava uudistettu sääntely ehdotettiin otettavaksi tähän uuteen yleislakitasoiseen lakiin.

Lailla oli tarkoitus yhtenäistää viranomaisten tietoaineistoja koskeva sääntely ja poistaa siinä olevat epäjohtonmukaisuudet. Samalla oli tarkoitus selkeyttää tiedonhallinnan ohjausta koskevan toimivallan jakoa eri viranomaisten kesken. Lailla oli tarkoitus ohjata viranomaiset ottamaan huomioon tietoaineistojensa käyttöön liittyvät intressit informaation koko elinkaaren ajan. Ehdotetun lain erityisenä tavoitteena oli luoda edellytykset kulttuuriperintöön kuuluvien viranomaisten tietoaineistojen säilyttämiselle tarkoituksenmukaisesti ja kustannustehokkaasti, mikä edellytti säilytystarpeiden huomioon ottamista sähköisiä tietoaineistoja luotaessa.

Ehdotuksen oli tarkoitus luoda perusta tietoaineistojen pysyväälle säilyttämiselle sähköisessä muodossa. Kumottavaksi esitetyn tietohallintolain osalta ei ollut käytettävissä kattavaa nykytilan kuvausta tai arviota esitettyjen muutosten vaikutuksista, ei myöskään selvitystä tiedon siirtoon tai käyttöön liittyvistä esteistä tai ongelmista. Erikseen arvioitava kysymys oli, miltä osin valtion ja kuntien sähköistä hallintoa tulisi ohjata ehdotetulla yleislailla ja minkälaiset oikeudelliset kysymykset vaativat erityislainsäädännön kehittämistä.

Jatkotyöryhmän raportin mukaan ehdotetun yleislain tavoitteena oli luoda edellytykset kulttuuriperintöön kuuluvien viranomaisten tietoaineistojen säilyttämiselle tarkoituksenmukaisesti ja kustannustehokkaasti, mikä edellyttää säilytystarpeiden huomioon ottamista sähköisiä tietoaineistoja luotaessa. Ehdotus olisi luonut perusteet sille, että sähköisesti talletetut tietoaineistot olisi voitu myös säilyttää sähköisessä muodossa, mikä olisi tuonut säästöjä toimitilakustannuksiin. Jatkotyöryhmän ehdotus tiedonhallinnan sääntelystä ei edennyt tehdyn pohjaesityksen perusteella.

¹ <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75165/tr12.pdf>

Arkistolain jatkokyöryhmän jälkeen valtiovarainministeriö asetti marraskuussa 2016 työryhmän selvittämään tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistarpeet. Työryhmän näkemyksen mukaan tiedonhallinnan keskeinen sääntely tulisi koota yhteen yleislakiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta tiedon elinkaarimallin mukaisesti. Tiedonhallintaa koskevan yleislaintasoisen sääntelyn asiallisen soveltamisalan tulisi kohdistua työryhmän mukaan tiedonhallinnan koko elinkaareen. Sääntelyn tulisi tukea tiedon tehokasta keräämistä, hyödyntämistä, turvallista käsittelyä, luovuttamista, säilyttämistä, arkistointia ja hävittämistä. Sääntelyllä tulisi yhtenäistää ja yksinkertaistaa tiedonsaantia viranomaisen hallussa olevista tietoaineistoista ja asiakirjoista niiden säilytysmuodosta riippumatta. Työryhmän ehdotukset on julkaistu valtiovarainministeriön julkaisussa 37/2017 ”Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset”. Työryhmän ehdotusten pohjalta valtiovarainministeriö asetti julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavan lain valmistelua varten valmistelutiimin vuoden 2018 alussa. Valmistelun lähtökohdana oli viranomaisten asiakirjojen elinkaaren hallinnan yleislaintasoinen sääntely. Valmistelussa kuitenkin ilmeni, ettei arkistointia koskevaa sääntelyä voitu sisällyttää valmisteltavaan lakiin, koska arkistointi-infrastruktuuria koskevat linjat olivat keskeneräisiä, eikä toisaalta myöskään yksityisarkistojen sääntelytarpeita ollut selvitetty riittävästi. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) tuli voimaan 1.1.2020.

1.5. Alan termeistä

Käsitteet ja määritelmät tiedonhallinnan kentällä ovat uudistuneet erityisesti tiedonhallintalain voimaantulon myötä. Osin merkitykseltään eroavien samanlaisten termien taikka uusien arkistolain käsitteistä poikkeavien termien käyttö on hankaloittanut tiedonhallintaa koskevien lakien tulkintaa. Tiedonhallintalain arkistolakiin yhteyksissä olevia käsitteitä ovat esimerkiksi tiedonhallintamalli, tiedonhallintayksikkö, säilytys ja arkistointi.

Termejä tulee yhdenmukaistaa, jotta terminologiset erot eivät aiheuta jatkuvia tulkintaongelmia. Osa arkistolain käsitteistä on vanhentuneita. Asiaan vaikuttaa myös tietosuojalainsäädäntö, jonka keskeisiä käsitteitä ovat esimerkiksi yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus, mitä ei ole määritelty eikä myöskään sitä millainen taho voi toimia yleisen edun mukaisena arkistona. Arkistolailla on myös käytössä käsitteistöä, minkä suhde lainsäädäntöön voi jäädä epäselväksi.

Käsitteiden määrittelyyn on kiinnitetty huomiota myös aiemmin arkistolainsäädännön historiassa. ”Riittämättömän huomion kiinnittäminen käsittemäärittelyyn on ollut selvänä puutteena maamme arkistolakeja laadittaessa. Käsitteet on määritelty deskriptiivisesti eivätkä tällaiset määrittelyt ole olleet tyhjentäviä tai kattavia. Pohjoismaista ainoastaan Norjalla on erityinen käsittemäärittelyjä sisältävä pykälä arkistolaisissaan. Näyttää siltä, että maassamme on aliarvioitu käsittemäärittelyn merkitystä, eikä ole otettu huomioon, että useimmat arkistolain auktoritatiiviset tulkitsijat ja soveltajat tulevat ympäristöistä, joissa arkistoterminologian saloja tunnetaan vajavaisesti. Osittain tällaiset ongelmat johtuvat siitä, että

tietyiltä ilmiöiltä puuttuu täsmällinen käsite tai että on erimielisyyttä siitä, mitä toimintoja, aktiviteetteja tietty käsite sulkee sisäänsä. Tällaisia ongelmia on esiintynyt jo ensimmäisestä arkistolaista lähtien.”²

Arkistointi

Arkistolaki, 6.1 §: Arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Säännös ei käsitteellisesti vastaa tietosuoja-asetuksessa olevaa jakoa henkilötietojen säilyttämisestä tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten ja mahdollisesti yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa. Arkistolain perusteella lähtökohtaisesti kaikki arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta saapuneet tai sen toiminnan yhteydessä syntyneet asiakirjat kuuluvat arkistoon, sikäli kuin ne täyttävät 6 §:n 2 momentin mukaiset asiakirjan tunnusmerkit. Lähtökohta, jonka mukaan asiakirjat kuuluvat saapumisestaan tai syntymisestään lähtien arkistoon, poikkeaa osin muusta arkistotoimeen sovellettavasta lainsäädännöstä.

Arkistointi on myös yleiskielen sana, jolla ymmärretään eri konteksteissa eri asioita. Tietoteknisessä ympäristössä sana on saanut erilaisen merkityksen verrattuna arkistointi-sanaa pysyvän säilyttämisen merkityksessä. Arkistointiin katsotaan toki kuuluvan muutakin kuin pitkäaikaissäilytystä, kuten järjestelyä, tiedon antamista, luokittelua ja kuvailua.

Arkistoinnin tarkoituksen rajaaminen suhteessa esimerkiksi oikeudenhoitoon liittyviin tarkoituksiin on verrattuna arkistoperinteeseen ja esimerkiksi vuoden 1994 arkistolain perusteluihin ongelmallista, sillä myös käytäntö osoittaa, että arkistoilla on keskeistä merkitystä kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta jopa vuosisatoja, kuten on erilaisten kiinteistöasioiden tai saamelaisten äänioikeuksien selvittämiseen tarvittavien asiakirjojen osalta tosiasiallinen tilanne. Tiedot voivat olla arkistointivaiheessa jo ennen varsinaiseen arkistoon siirtoa. Kun tarpeet siirtyvät pääasiassa tutkimuksen ja muihin arkistoinnin tarpeisiin on säilytysvaihe lakannut. Arkistointiin liittyy myös arkistoon siirto, perinteisesti se tarkoittaa asiakirjojen järjestelyä arkistoitavaan kuntoon, kuvaamista, järjestelyä ja varsinaista siirtoa arkistotilaan. Tämä voi tapahtua viranomaisen omissa tiloissa ja järjestelmissä, tai muissa arkistoissa, valtionhallinnon osalta lopulta siirtona Kansallisarkistoon. Arkistointi sähköisessä ympäristössä on moniulotteista ja –selitteistä. Arkistointi voi olla siirtoa järjestelmästä toiseen, asiakirjan tilan merkitsemistä arkistoitu-tilaan tai muuta vastaavaa toimintaa. Ei ole kuitenkaan selvää, vastaako tämä varsinaisen arkistoinnin tarkoitusta, sillä sähköinen asiakirja on arkistoitu vasta, kun sen muuttumattomuus ja eheys on varmistettu sekä siirretty se tietojärjestelmään, mikä takaa näiden asioiden toteutumisen, ts. arkistointijärjestelmään.

Arkistointi viittaa myös säilytykseen ja on nimenomaan sitä perinteisessä mielessä. Säilytyksellä on uudistuneen lainsäädännön myötä oma määritely sisältönsä. Arkistolainsäädännön jatkokehitystyössä voi olla tarpeen kuvata erikseen käsitteet, jotka liittyvät ns. arkistolliseen säilytykseen sekä ns. määräaikaiseen säilytykseen viranomaisissa arkistointitarkoituksessa.. Mahdollisesti on syytä erottaa vielä pysyvään

² Arkistolainsäädännön historiaa, Ormann, 2015

säilytykseen säädetyn tiedon säilytys, minkä säilyvyydelle ja eheydelle on asetettava määräaikaaisesti säilytettäviin tietoihin verrattuna korkeampia säilytysvaatimuksia.

Asiakirja-käsitteestä

Arkistolain ja julkisuuslain asiakirja-käsitteet eivät ole identtiset, mutta käytännössä ne ovat toisiaan vastaavat. Asiakirjan määritelmiä on muissakin laeissa, mutta julkisuuslain käsitteeseen viitataan useissa laeissa. Arkistoinnin ja laajemmassakin mielessä tiedonhallinnan yksi tarkoitus on edistää tiedon julkisuutta. Arkistoitavat asiakirjat eivät ole täysin sama asia kuin julkisuuslain piiriin kuuluvat asiakirjat.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaan lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon.

Viranomaisissa toimivien välistä yhteydenpitoa varten laadituilla asiakirjoilla tarkoitetaan viranomaisen sisäisiä kokouksia tai sisäistä hallintoa varten laadittuja viestejä, tiedotteita, muistioita, pöytäkirjoja ja muita sellaisia asiakirjoja. (HE 30/1998 vp). Julkisuuslain hallituksen esityksen HE 30/1998 vp mukaan merkittävä osa momentissa tarkoitettusta aineistosta on vapaamuotoisia tiedotteita tai muita keskusteluja korvaavia viestejä, joita ei käytännössä edes luetteloida tai arkistoida. Asiakirjat jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle, jos ne eivät sisällä sellaisia tietoja, että ne tulisi arkistolainsäädännön mukaan liittää arkistoon. Hallituksen esityksessä todetaan, että arkistointia on arkistolain mukaan hoidettava siten, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista. Arkistotoimelta edellytetään myös, että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturva ja tietosuoja on otettu asianmukaisesti huomioon, että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvien asiakirjojen saatavuus on varmistettu ja että asiakirjat palvelevat tutkimusta tiedon lähteinä. Viranomaisen ja muun arkistonmuodostajan on arkistolain 8 §:n mukaan määrättävä tehtäviensä hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on korostettu, että julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa julkisuusperiaatteesta säädetty poikkeus voi koskea ainoastaan julkisuusperiaatteen kannalta toisarvoisia sisäisen viestinnän ja mielipiteiden vaihdon asiakirjoja ja eräitä muita vähämerkityksellisiä asiakirjoja (esim. KHO 2015:171). Korkein hallinto-oikeus on tiedonhallintalaista valtiovarainministeriölle antamassaan lausunnossa katsonut muun ohella, että säännöksen keskeinen idea - eli julkisuuslain sovellettavuuden kytkeminen asiakirjojen arkistomisvelvoitteeseen - on omiaan aiheuttamaan tulkintaongelmia.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin säännöksen liittyä tulkinnanvaraisuutta suhteessa arkistolain 6 §:ään, jonka mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Arkistolain mukaan ainoita kriteereitä viranomaisen arkistoon kuuluville asiakirjoille ovat niiden kuuluminen arkistonmuodostajan (viranomaisen) tehtävien hoitoon tai toiminnan yhteyteen. Tätä tarkemmin arkistoon kuulumisesta ei arkistolaissa ole määritelty.

Arkisto

Arkistolla voidaan tarkoittaa ainakin seuraavia asioita. Sanan tarkoitus tulee tunnistaa sen kontekstista.

- Arkistorakennusta, -tilaa tai järjestelmää, jossa tietyn toimijan asiakirjat säilytetään tai jossa säilytetään useiden eri toimijoiden arkistokokonaisuuksia eli näiden asiakirjoista kertyneitä kokonaisuuksia
 - esimerkiksi jokaisella valtion viranomaisella on arkistotila, jossa säilytetään aikanaan Kansallisarkistoon siirrettävä pysyvästi säilytettävä asiakirja-aineisto ja määräajan säilytettävää asiakirja-aineistoa sen hävittämiseen asti
 - esimerkiksi Kansallisarkiston keskusarkiston rakennukseen Mikkelissä voidaan viitata arkistona
- Arkisto-organisaatiota
 - esimerkiksi Kansallisarkisto on arkisto myös tässä merkityksessä. Arkistoa ylläpitävä organisaatio. Lakisääteiset tai sääntömääräiset tehtävät ovat organisaation tunnusmerkkejä. Yleisen edun mukaista arkistoa ei ole määritelty, mutta yleisesti voidaan katsoa, että mikä tahansa toimija, jolla on hallussaan asiakirja-aineistoa ei ole arkisto, vaan toiminnan tulisi täyttää tiettyjä kriteereitä, joilla etenkin arkistoinnin keskeiset päämäärät, kuten eheyden ja luottamuksellisuuden takaaminen, turvataan.
- Asiakirjojen kokonaisuutta ts. tietyn toimijan arkistoa, joka on syntynyt ja kertynyt kyseisen toimijan toiminnan tuloksena
 - esimerkiksi kunkin viranomaisen arkisto syntyy sen hoitaessa sille kuuluvia tehtäviä.
 - yksityisen henkilön tai yhteisön arkisto, johon kuuluu esimerkiksi henkilön valikoituja kirjoituksia. Yhteisöarkistoilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi yhdistyksen toiminnassa syntyviä asiakirjoja, mutta yhteisöarkistolla voidaan tarkoittaa myös vaikeammin hahmotettavaa ja erilaisissa muodoissa tapahtuvaa tiettyyn asiaan liittyvää tiedon kokoamista ja keräämistä. Yleensäkin ottaen sosiaalinen media, erilaiset wikialustat ja yhteistyötilat mahdollistavat erilaisia informaaleja tapoja kerätä tietoa, josta voidaan katsoa koostuvan arkisto.
 - jokaisen eri toimijan asiakirjojen kokonaisuus eli arkisto tulee säilyttää omana kokonaisuutenaan sekoittamatta sitä muiden arkistojen kanssa tai pirstomatta kokonaisuutta (ns. provenienssiperiaate, joka on kansainvälisesti 1900-luvun alkupuolella hyväksytty keskeinen periaate, jota sähköisen arkistonmuodostuksen myötä kehittyneessä muodossaan sovelletaan edelleen; vrt. myös ArkL 6 § 1 mom.).

Hallituksen esityksessä arkistolaiksi HE 72/1980 vp 4 §:n perusteluissa sivulla 5 todetaan: ”Käsite arkisto on monimerkityksinen. Sillä tarkoitetaan ensinnäkin asiakirjojen kokonaisuutta, toiseksi asiakirjojen säilytystilaa ja kolmanneksi arkistointia hoitavaa hallinnollista yksikköä. Monimerkityksisyydestä ei käytännössä aiheudu sekaannuksia, koska käsitteen sisältö ilmenee asiayhteydestä, jossa sitä käytetään. Lakiin ei näin ollen myöskään ole syytä ottaa arkiston käsitteen määrittelyä. Sen sijaan on arkistonhoitoa koskevien toimenpiteiden kohdentamiseksi määriteltävä, mitä arkistoon kuuluu.” ”Asiakirja kuuluu arkistoon välittömästi sen jälkeen, kun se on laadittu tai saapunut arkistonmuodostajalle. Asiakirjat

kuuluvat aina jonkun tietyn arkistonmuodostajan arkistoon. Ne voivat siirtyä arkistosta toiseen vain asianmukaisen luovutustoimen perusteella.”

Arkisto-käsitteeseen organisatorisella tasolla liittyy kysymys myös siitä, millainen voi olla yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta toteuttava arkisto, toisin sanoen millainen toimija voi olla yleisen edun mukainen arkisto. Asiaa on pohdittu European Archives Groupin ohjeissa³ tietosuoja-asetuksen huomioimisesta arkistosektorilla:

Which archive services fall under this definition? As one can see, it is not the nature of archives, but the mission of the institution that holds them that determines whether the exemption can be applied. It is safe to say that National Archives and other historical Archives run by the State or by other public bodies, carry out “archiving purposes in the public interest” according to the GDPR definition, as do the Historical Archives of the European Union. In accordance with Member State law, other institutions preserving archives can also fall under this definition. For example, national law might dictate that a specific body has the mission of acquiring, preserving and making available to researchers the personal papers of writers; or it could create a museum on the history of science that includes among its tasks the acquisition and preservation of the personal papers of scientists. Member State law might create an institute for the history of a past authoritarian regime, whose mission includes the preservation of documentary heritage concerning the victims of political repression.

Not all the entities that preserve archives have a legal obligation to acquire them and thus not all of them fall under the definition of recital 158. In many cases, however, such entities have a clear cultural mission and preserve archives for the purpose of historical research. The GDPR allows for exemptions for processing of personal data for historical research, which are laid out throughout the Regulation and in particular in article 89.

Keskeistä ei edellä kuvatun perusteella olisi arkistojen luonne vaan tehtävä. Suomessa lain tasolla tunnustettuja arkistoja on Kansallisarkisto, mutta myös valtionapuarkistot on hyväksytty opetusministeriön puolesta arkistoksi. Myös muilla arkistoilla voisi olla tällainen tarkoitusperä huomioiden etenkin, että yleisen edun mukainen arkistointitarkoitusta ja sen toteuttamista ei ole tarkemmin säännelty tai määritelty. Tässä kohtaa arkistolla tarkoitetaan paikkaa tai organisaatiota, joka ylläpitää arkistopalveluja, ja minne voidaan siirtää yleisen edun mukaisesti arkistoitavaa aineistoa. Suomessa tällaiselle pitkäaikaiselle säilyttämiselle ei ole säädetty mitään edellytyksiä tai rajoitteita, vaikka tietysti näidenkin toimijoiden tulee huomioida suojaomien riittävyys. Yleensä ottaen voidaan katsoa, että nimenomaisesti arkistotoimintaa harjoittavan toimijan tulisi täyttää tietyt edellytykset, liittyen etenkin tietojen säilymisen varmistamiseen ja tietojen saatavuuteen.

³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eag_draft_guidelines_1_11_0.pdf 17.3.2020

Kansallinen kulttuuriperintö

Kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvia aineistoja tallennetaan laajasti moninaisissa muistiorganisaatioissa, kuten kirjastoissa, arkistoissa ja museoissa. Nämä toimijat voivat olla sekä viranomaisia että yksityisiä toimijoita. Kulttuuriperintöaineistojen kirjo on laaja. Ne voivat sisältää ihmisten toiminnassa kertyvien, toiminnan historiasta ja merkityksestä kertovien aineistojen lisäksi muun muassa tietoa luonnonperinnöstä ja taiteesta. Kulttuuriperintöaineisto voi olla esimerkiksi asiakirjoja, esineitä, painotuotteita, taideteoksia, luonnontieteellisiä aineistoja, kuvia ja audiovisuaalisia aineistoja sekä dokumenttiaineistoja ja kyselyaineistoja (ks. HE 9/2018 vp, s. 83).

Asiakirjallinen kansallinen kulttuuriperintö on osa laajempaa kansallisen kulttuuriperinnön kokonaisuutta. Kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen säilymisestä huolehtiminen kuuluu arkistotoimen tehtäväksi. Arkistotoimen on tarkoitus säilyttää kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvat asiakirjat ja niihin sisältyvät tiedot sekä pitää niitä yhteiskunnan ja kansalaisten käytettävissä tiedon tarpeen tyydyttämiseksi. Asiakirjoja ja niihin sisältyviä tietoja pyritään saattamaan käytettäväksi ja edistämään niihin perustuvaa tutkimusta. Asiakirjallinen kansallinen kulttuuriperintö käsittää sekä viranomaisaineistoja että yksityisiä aineistoja.

Arkistoinnin tavoitteena on monimuotoisen ja yhteiskunnallisesti edustavan asiakirja-aineiston säilyminen ja saatavuuden edistäminen. Viranomaisaineistojen ohella yksityisillä arkistoilla on tässä keskeinen merkitys. Viranomaisten asiakirjojen osalta kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvat ainakin ne aineistot, jotka olennaisella tavalla valaisevat viranomaisten keskeisiä yhteiskunnallisia tehtäviä, toimivaltaa, toiminnan suunnittelua, johtamista ja päätöksiä sekä niiden täytäntöönpanoa ja vaikutuksia kansalaiseen, eri väestöryhmiin ja ympäristöön samoin kuin kansalaisten ja viranomaisten välistä vuorovaikutusta (HE 191/2016 vp, s. 10). Yksityisiin arkistoihin sisältyy laajasti tietoa esimerkiksi kansalais- ja järjestötoiminnasta, liike- ja elinkeinoelämästä, poliittisten puolueiden toiminnasta, merkkihenkilöistä ja -tapahtumista, tavallisten ihmisten arjesta, paikallishistoriasta ja vähemmistöistä.

Kulttuuriperintöaineistoa ja -organisaatioita on kuvattu myös esimerkiksi tekijänoikeusdirektiivissä. Kulttuuriperintöaineistoja säilytetään erilaisissa organisaatioissa. Arkistot keskittyvät asiakirjalliseen tietoon, mutta esimerkiksi myös museoissa on esineiden lisäksi paljon asiakirjallista tietoa. Rajat museoiden, arkistojen ja kirjastojen välillä eivät ole mustavalkoisia. Nämä ns. muistiorganisaatiot hallitsevat vain osaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluviksi katsottavista aineistoista. Tietoa syntyy valtavasti koko ajan, osalla voisi olla kansallisen kulttuuriperinnön kannalta arvoa, mutta tätä ei aina tunnisteta.

Tiedon elinkaari

Tiedon elinkaari käsittää ajanjakson tiedon laatimisesta tai saapumisesta tiedon tuhoamiseen tai arkistointiin. Elinkaariajattelu on ollut pohjana niin arkistolain kuin tiedonhallintalainkin säätämisen yhteydessä. Jari Lybeck kirjoittaa kirjassa ”Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti” sivuilla 21-22, että elinkaari on jatkumo. Asiakirjan elinkaaren käsite tuli suomalaisen arkistotoimeen 1980-luvun alussa samaan aikaan, kun arkistolainsäädäntöä uusittiin. Asiakirjahallinnon tavoin myös elinkaaren käsite on amerikkalaista perua. Elinkaaresta on tullut suomalaisen arkistoajattelun keskeisimpiä elementtejä.

Perinteisessä amerikkalaisessa mallissa asiakirjalla on itse asiassa kaksi elinkaarta. Ensimmäiseen elinkaareen kuuluu asiakirjan tuottaminen/vastaanottaminen, jakelu, käyttö, säilytys ja hävitys tai siirto arkistoon. Toinen elinkaari muodostuu toimenpiteistä, joita arkistonhoitaja kohdistaa hänen hoidettavakseen siirrettyihin, pysyvästi säilytettäviin asiakirjoihin. Malli voi pahimmillaan pilkkoa asiakirjojen käsittelyn irrallisiin osiin, vaikka elinkaaren eri vaiheilla on ilmeisiä yhteyksiä toisiinsa.

Kanadan ja Australian arkistolaitoksissa on kehitetty malli asiakirjojen kontinuumista (continuum) eli jatkumosta, jossa asiakirjojen eri käsittelyvaiheet nähdään saman kokonaisuuden toisiinsa vaikuttavina osina. Tämä on nimenomaan kanadalainen muotoilu jatkumojatteluista. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että kontinuumiajattelussa hylätään näkemys asiakirjojen lineaarisesta etenemisestä tiettyjen, toisistaan selkeästi erottuvien vaiheiden kautta historialliseen arkistoon (tai hävitykseen). Asiakirjat ovat periaatteessa aina ajankohtaisia, ja eri vaiheet limittyvät toisiinsa. Tuoreella asiakirjalla voi olla tutkimusarvoa ja vastaavasti vanha asiakirja saattaa syystä tai toisesta tulla jälleen arvokkaaksi organisaation varsinaisen toiminnan kannalta.

Lybeck jatkaa, että asiakirjojen elinkaari on kuitenkin yhtenäinen jatkumo. Elinkaaren alkupäässä tehdyt ratkaisut vaikuttavat sen loppupäähän, kuten esim. asiakirjojen säilymiseen, käytettävyyteen ja seulontaan, minkä vuoksi asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tiivis yhteistyö on välttämätöntä. Yhteistyön tarve korostuu sähköisten tietojärjestelmien yhteydessä. Suomessa asiakirjahallintoa ja arkistointia pidetään sisällöllisesti lähes samana asiana.⁴ Yksioikoinen tai liian tarkkaan rajattu elinkaarimalli ei toteuta yhteentoimivuuden tavoitteita yli käyttötarkoitusten rajojen.

Tiedonhallinta

Tiedonhallintalain 2 §:n 9 kohdan mukaan tiedonhallinnalla tarkoitetaan viranomaisen tehtävien hoidossa tai sen muussa toiminnassa syntyviin tarpeisiin perustuvia toimia ja tietoturvasuostimenpiteitä viranomaisen tietoaisteiden, niiden käsittelyvaiheiden ja tietoaisteisiin sisältyvien tietojen hallinnoimiseksi riippumatta tietoaisteiden tallentamistavasta ja muista käsittelytavoista. Tiedonhallinnan käsite tiedonhallintalaissa on sovitettu lain soveltamisen alaan, joten sitä ei voida pitää yleisenä määritelmänä tiedonhallinnasta. Tiedonhallinnan käsite sisältää tiedon elinkaareen liittyvän hallinnan. Tämä ilmenee tiedonhallinnan suunnittelua ja toteutusta ilmentävissä tiedonhallintamallia ja tiedonhallinnan muutosvaikutusarviointia koskevissa tiedonhallintalain säännöksissä. Tiedonhallintalaissa ei ole kuitenkaan säädetty arkistoinnin perusteista, vaan se jää muun sääntelyn varaan. Sinällään tiedonhallintalaki ei rajaa arkistossa olevia tietoaisteita tiedonhallintalain soveltamisen ulkopuolellekaan. Tiedonhallinta -käsitteenä kattaa arkistoinnin tehtävän, mutta tiedonhallintalaki ei kata kaikkia arkistoinnin tehtäviä.

⁴ Lybeck, s. 216

2. Arkistolain sääntelykohteet

2.1. Arkistonmuodostajat

Arkistolain organisatorinen soveltamisala määritellään pääosin arkistonmuodostajan määrittelyn kautta. Arkistolain 1.1 §:n mukaan laki koskee seuraavia arkistonmuodostajia:

- 1) valtion virastoja, laitoksia, tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä sekä muita valtion viranomaisia;
- 2) kunnallisia viranomaisia ja toimielimiä;
- 3) Suomen Pankkia, Kansaneläkelaitosta, muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja yliopistolaissa (558/2009) tarkoitettuja säätiöyliopistoja.
- 4) valtion ja kunnan liikelaitoksia;
- 5) ortodoksista kirkkokuntaa ja sen seurakuntia; sekä
- 6) muita yhteisöjä, toimielimiä ja henkilöitä niiden suorittaessa julkista tehtävää lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella siltä osin kuin niille tämän tehtävän johdosta kertyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tarkoitettuja asiakirjoja.

Arkistolain 1.4 §:n mukaan valtioneuvosto ja ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja. Arkistolaissa säädettyssä luettelossa määritellään, mihin arkistonmuodostajiin arkistolakia organisatorisesti sovelletaan.

Arkistonmuodostajien luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä 1 momentissa säädettyinä. Pykälän 2 momentissa määritellään arkistolain soveltamista eduskuntaan sekä eduskunnan virastoihin siten, että eduskuntaan, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, valtiontalouden tarkastusvirastoon ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitokseen sovelletaan kuitenkin vain 6 ja 7 §:ä sekä 8 §:n 1 ja 2 momenttia. Sanamuodoltaan 2 momentti ei ole onnistunut, koska 1 momentissa ei määritellä eduskuntaa ja eduskunnan virastoja arkistonmuodostajiksi, vaan arkistonmuodostajan asema määräytyisi näissä 1 momentin 6 kohdan perusteella.

Arkistolain soveltamisalan ulkopuolelle jää 3 momentin mukaan tasavallan presidentin arkisto, josta säädetään erikseen. Säännöksessä viitattu koskee tasavallan presidentin arkistoa, josta säädetään tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (100/2012) 84 §:n mukaan tasavallan presidentin asetuksella. Saman pykälän mukaan tasavallan presidentin kanslian arkistoon sovelletaan arkistolakia. Tasavallan presidentin arkistosta säädetään tarkemmin siitä annetussa tasavallan presidentin asetuksessa (151/2015).

Arkistolain 2 §:ssä on todettu, että evankelisluterilaisen kirkon arkistoihin sovelletaan, mitä kirkkolaissa säädetään. Niin ikään samassa pykälässä määritellään erältä osin Ahvenanmaalla toimivien valtion viranomaisten arkistointia. Arkistointia koskeva sääntely kuuluu muilta osin maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Arkistolain 8 §:n mukaan arkistonmuodostajan vastuulla on määrätä, miten arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään. Lisäksi sen vastuulla on määrätä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat ja ylläpitää niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa.

Arkistolain organisatorista soveltamisalaa ei voida pitää nykyisiin sääntelyvaatimuksiin nähden riittävänä. Arkistolaki sisältää myös yksityisarkistoja koskevia säännöksiä, jota ei ole otettu huomioon lain soveltamisalaa määrittävissä säännöksissä. Toisaalta sääntely tältä osin vaikuttaa lähinnä Kansallisarkiston toimivaltaan ja tehtäviin suhteessa yksityisarkistoihin. Arkistolaissa sääntelyn kohteena ovat arkistolaitoksen tehtävät. Kuitenkin Kansallisarkistosta annetun lain myötä arkistolaitosta ei ole enää olemassa viranomaisorganisaationa.

Arkistolain organisatorinen soveltamisala ei ole yhtenevä julkisuuslain ja tiedonhallintalain kanssa. Julkisuuslaissa organisatorista soveltamisalaa määrittää viranomaisen käsite, joka on myös otettu tiedonhallintalakiin, sillä tiedonhallintalain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan *viranomaisella* tarkoitetaan tiedonhallintalaissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia. Arkistolaissa arkistonmuodostajana pidetään valtion virastoa tai laitosta, kun taas julkisuuslaissa valtion viranomaista koskien soveltaminen on kohdennettu valtion hallintoviranomaiseen sekä muihin valtion virastoihin ja laitoksiin. Tältä osin sääntelysystematiikassa on lähinnä semanttinen yhteensopivuusongelma.

Kuntien osalta arkistolain, julkisuuslain ja tiedonhallintalain sääntelysystematiikka muodostuu monimutkaiseksi. Arkistolaissa kunnalliset liikelaitokset on määritelty erillisiksi arkistonmuodostajiksi kunnallisista viranomaisista, kun taas julkisuuslaissa kunnalliset liikelaitokset sisältyvät kunnallisen viranomaisen määritelmään (HE 30/1998 vp, s. 50). Tiedonhallintalaissa on puolestaan säädetty tiedonhallintayksiköstä, jolloin sääntelyn kohteena on viranomaisorganisaatio kokonaisuudessaan. Kunnalliset viranomaiset muodostavat tiedonhallintayksikön yhtenä kuntaorganisaationa mukaan lukien kunnalliset liikelaitokset. Arkistolaissa kunnallisten viranomaisten arkistonmuodostajan tehtävien järjestäminen on puolestaan säädetty kunnanhallituksen tehtäväksi ja kunnanhallituksen on määrättävä se viranhaltija tai toimihenkilö, joka johtaa kunnan arkistointia ja arkistonmuodostusta sekä huolehtii kunnan pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista.

Kuntaliitto on ollut epävirallinen toimija, joka on edustanut kuntia esimerkiksi seulontapäätösten valmistelussa, mutta lainsäädännön kannalta sen tehtävä ja edustusvalta tiedonhallinta- ja arkistointiasioissa ei näyttäytytä täysin selvänä. Eräs keskeisiä ratkaistavia kysymyksiä uudistettavassa arkistolainsäädännössä on myös esimerkiksi kuntien ja muiden kuin valtion viranomaisten asema sähköisen arkistoinnin ja muiden keskitettyjen arkistoinnin palveluiden kannalta. Organisatorisessa soveltamisalassa ja sen muutoksissa on keskeistä huomioida myös mahdolliset kustannusvaikutukset.

Tarkasteltaessa arkistointia koskevaa sääntelyä tietosuojalainsäädännön näkökulmasta, arkistoitujen henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely kohdentuu rekisterinpitäjään ja henkilötietojen käsittelijään. Viranomaistoiminnassa pääsääntöisesti rekisterinpitäjä on se viranomainen, jonka hallussa viranomaisen asiakirjat ja niissä olevat henkilötiedot ovat, ellei käsittely tapahdu toisen viranomaisen lukuun esimerkiksi palvelukeskustehtäviä (esimerkiksi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus) suoritettaessa, jolloin rekisterinpitäjä voi määräytyä myös lain nimenomaisen säännöksen perusteella.

Arkistointia koskevia vastuuta ja velvollisuuksia sekä organisatorista soveltamista koskevaa sääntelyä tulisi täsmentää ja selkeyttää. Viranomaistoimintaan kohdistuvat arkistoinnin vastuut ja velvollisuudet tulisi arvioida jatkovalmistelussa siten, miten ne kohdistuvat viranomaisorganisaatioon. Jos arkistointia koskevat vastuut ja velvollisuudet ovat viranomaisorganisaation yhteisiä, voisi sääntelykohteena olla tiedonhallintalaissa tarkoitettu tiedonhallintayksikkö. Sen sijaan arkistossa olevien asiakirjojen hallinta voitaisiin kohdentaa sen mukaan, miten toimivaltainen viranomainen määrittellään julkisuuslain perusteella. Arkistotoimen ja arkistonmuodostajan käsitteistä voidaan mahdollisesti luopua, koska niillä ei ole viranomaistoimintaan kohdistuvassa sääntelysystematiikassa merkitystä, kun sääntelykohteena ovat viranomaisen asiakirjat.

Omana organisatorista soveltamista koskevana kysymyksenään tulisi jatkovalmistelussa arvioida muiden kuin viranomaisorganisaatioihin sijoitettujen, julkisten hallintotehtävien tai laajemmin julkisten tehtävien hoitoa ja niissä muodostuvien asiakirjojen, arkistointia. Arkistolain 1 §:n 1 momentin 6 kohdassa lain soveltamisala on sidottu julkisen tehtävän suorittamiseen lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella siltä osin kuin tämän tehtävän johdosta kertyy julkisuuslaissa tarkoitettuja asiakirjoja. Julkisen tehtävän rajojen ja sisällön tunnistaminen on määrittelemättömyytensä vuoksi haasteellista. Niin ikään viittaus julkisuuslaissa tarkoitettuun asiakirjaan jää jossakin määrin sääntelyssä epäselväksi, koska julkisuuslaissa on säädetty asiakirjan ja viranomaisen asiakirjan käsitteistä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Arkistolain ja julkisuuslain perusteella arkistolakia sovelletaan niihin asiakirjoihin, jotka muodostuvat julkisen tehtävän yhteydessä, kun siinä käytetään julkista valtaa.

Julkisuuslaki voi tulla sovellettavaksi myös erityislainsäädännössä säädetyn perusteella. Esimerkiksi ammattikorkeakoululain (932/2014) 21 §:n 2 momentin mukaan ammattikorkeakoulun (osakeyhtiö) toiminnan julkisuuteen sovelletaan, mitä julkisuuslaissa säädetään mainitun lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Julkisuuslakia sovelletaan siis ammattikorkeakouluosakeyhtiön toimintaan kokonaisuudessaan, eikä pelkästään siihen osaan, joka on katsottavissa julkisen vallan käytöksi. Toisin kuin yliopistojen, ammattikorkeakoulujen asemasta arkistonmuodostajana ei ole säädetty erikseen arkistolaissa eikä erityislaissa.

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän hoitoon tulee soveltaa myös julkisuuslakia (esim. PeVL 46/2002 vp, s. 10). Julkinen hallintotehtävä voi sisältää muutakin kuin julkisen vallan käyttöä, joten kaikkiin julkista hallintotehtävää hoitaviin julkisuuslaki ei tule suoraan sen soveltamisalaa koskevan sääntelyn perusteella sovellettavaksi. Tästä syystä erityislaeissa on usein säädetty erikseen julkisuuslain soveltamisesta julkista hallintotehtävää hoitavaan. Esimerkiksi jätelain (646/2011) 43.2 §:n mukaan kuntien omistaman jäteyhtiön on noudatettava julkisuuslakia. Tällaisessa tilanteessa arkistolain soveltumista on arvioitava siten, että se tulee sovellettavaksi tällaisissa julkisen hallintotehtävän hoitamisen yhteydessä viranomaisen asiakirjaksi tulkittaviin asiakirjoihin. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä todennut, että hallinnon yleislakeihin ei ole välttämätöntä viitata julkisten hallintotehtävien sääntelyn yhteydessä tai jos se on selvyyden vuoksi tarpeen, tulisi luetella kaikki sovellettavaksi tulevat hallinnon yleislait (esim. PeVL 42/2005 vp, s. 3).

Arkistolaki ei ole kuulunut näihin hallinnon yleislakeihin, joihin perustuslakivaliokunta on näissä yhteyksissä edellyttänyt viitattavan.

Tiedonhallintalain 3 §:n 4 momentissa säädetään, että lain 4 lukua (=tietoturvallisuus) ja 22–27 §:ä (tietojen luovuttaminen, katseluyhteys, tekninen rajapinta, rekisteröintivelvollisuus, asianhallinnan ja palvelujenhallinnan rekisteritiedot) sovelletaan yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin taikka muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin sekä muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin sovelletaan lisäksi, mitä mainitun lain 4 ja 28 §:ssä (tiedonhallinnan järjestäminen ja asiakirjajulkisuuskuvaus) säädetään niiden käyttäessä julkista valtaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla, tai kun mainittu laki on säädetty erikseen sovellettavaksi niiden toiminnassa.

Arkistolain soveltamisala on nykyisellään kattava organisatoriselta kannalta, mikä on tärkeää huomioiden, että arkistolain soveltamisalassa olevien toimijoiden aineistot ovat tutkimuksen ja kulttuuriperinnön säilyttämisen kannalta keskeisimpiä etenkin julkisen hallinnon toiminnan kuvaamisen kannalta. Kulttuuriperintöaineistojen katoamiseen tai hallintaan liittyvät riskit kasvavat, mikäli arkistolaki ei tule sovellettavaksi.

Arkistolain soveltamisalassa on huomioitava myös pykäläkohtaiset vaihtelut. Esimerkiksi 14 § arkistoon siirrosta koskee lähtökohtaisesti vain valtion viranomaisia, osa pykälistä koskee vain Kansallisarkistoa.

Soveltamisalan kannalta haasteita aiheuttaa arkistolain osin erilainen soveltamisala verrattuna julkisuuslakiin, tiedonhallintalakiin ja tietosuojalainsäädäntöön. Poikkeamat näiden lakien soveltamisaloissa voivat aiheuttaa epäselvyyksiä lakien soveltamisesta esimerkiksi vastuukysymyksissä. Tiedonhallinnan alalla vastuukysymyksissä säädetään eri vastuunimikkein eri laeissa. Arkistolaissa säädetään arkistonmuodostajasta, tiedonhallintalain vastuutahoja ovat viranomaiset ja tiedonhallintayksiköt sekä julkisuuslaissa viranomaiset. Tietosuojalainsäädännössä puolestaan vastuu on rekisterinpitäjällä ja osa sääntelystä kohdistuu myös henkilötietojen käsittelijään. Roolit määrittyvät laeissa säädettyjen tehtävien kautta, mutta käsitteiden sisältö ja erilaisuus aiheuttavat tulkintaongelmia siitä, minkä lain ja roolin perusteella ollaan toimimassa. Esimerkkinä voidaan mainita tiedonhallintamalli ja sen laadintavastuu. Tiedonhallintamallin laatimisesta vastaa tiedonhallintalain mukaan tiedonhallintayksikkö. Käytännössä malliin sisällytetään muun muassa tiedot arkistonmuodostussuunnitelmista, joita puolestaan ylläpitää arkistonmuodostaja. Nämä voivat joskus olla eri organisaatioita. Esimerkiksi valtioneuvosto ja ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja, mutta eivät yksi tiedonhallintayksikkö.

Toisaalta tietosuojalainsäädännön mukaan henkilötietojen säilytysajat määrittelee rekisterinpitäjä, joten jos rekisterinpitäjä ja arkistonmuodostaja ovat eri toimijoita, määrittelee rekisterinpitäjä säilytysajat ja arkistonmuodostaja ylläpitää niitä arkistonmuodostussuunnitelmassa. Käytännössä tiedonhallintalaissa säädetty tiedonhallintamalli sisältää sekä tietosuoja-asetuksen 30 artiklan mukaiset käsittelytoimia koskevat selosteet ja arkistolaissa säädetyn arkistonmuodostussuunnitelman sisällön. Tällöin säilytysaikojen määrittely tapahtuu tiedonhallintayksiköissä sen mukaan, mitä säädöstä kuhunkin tietoaaineistoon sovelletaan. Tiedonhallintamallia koskeva kuvaus ylläpidetään tiedonhallintayksikön tasolla, eikä sääntely määrittele sitä, miten ylläpitovastuut määräytyvät kussakin tiedonhallintayksikössä.

Työryhmä arvioi, että arkistointia koskevaa sääntelyä tulisi päivittää terminologialtaan ja selkeyttää sisällöltään. Soveltamisalaa tulisi verrata muuhun tiedonhallintaa koskevaan lainsäädäntöön. Lakien soveltamisaloissa voi olla perusteltuja eroja, mutta selkeästi määritellyt poikkeukset ja vastuut helpottavat lainsoveltajien tehtäviä.

2.2. Arkistolaitos

Arkistolaissa käytetään yhä useissa kohdin termiä arkistolaitos, jota ei ole enää olemassa. Arkistolaitoksella tarkoitetaan nykyään Kansallisarkistoa. Asetus arkistolaitoksesta (832/1994), jossa määriteltiin arkistolaitokseen kuuluvat organisaatiot, on kumottu. Arkistolaitos-termiä on käytetty ennen Kansallisarkistosta annetun lain voimaantuloa. Arkistolaissa käytetystä linjasta poiketen arkistolain 13 §:ssä mainitaan Kansallisarkisto ja maakunta-arkistot. Maakunta-arkistot ovat kuitenkin lakanneet ja ne ovat osa Kansallisarkistoa. Arkistolaitos-termiä on käytetty lainsäädännössä vielä Kansallisarkistoa koskevan lainmuutoksen jälkeenkin. Kansallisarkisto on arkistoviranomainen Suomessa. Arkistolain 21 a §:ssä säädetään, että lain mukaan arkistolaitokselle, Kansallisarkistolle tai maakunta-arkistolle kuuluvien tehtävien hoitamisesta säädetään Kansallisarkistosta annetun lain (1145/2016) 2 §:n 6 kohdassa.

Arkistolaissa on useita kohtia, joissa annetaan oikeuksia, toimivaltaa ja tehtäviä Kansallisarkistolle. Arkistolain 8 §, 10 §, 11 §, 12 §, 14 §, 14 a§, 16 §, 5 luvussa ja 21 a ja b pykälissä on toimijana Kansallisarkisto. Laissa annetaan Kansallisarkistolle toimivalta antaa määräyksiä ja esimerkiksi ottaa vastaan aineistoja, toisin sanoen toimia arkistoviranomaisena. Arkistolaissa annetaan myös oikeuksia Kansallisarkistolle poiketa julkisuuslaissa säädetystä määräajoista tiedon antamisessa sekä tiedon antamisen tavasta.

Arkistolainsäädännön uudistamisen yhteydessä tulisi tehdä säädöshuoltoa muualla laissa viitattuihin arkistolaitoksen tehtäviin, jotta lainsäädännöstä saa selkeän kuvan siitä, mihin viranomaiseen säännökset kohdistuvat. Myös lakiehdotusten eduskuntakäsittelyssä on kiinnitetty huomiota arkistolaitokseen viittaamiseen tuoreemmassa lainsäädännössä (PeVL 1/2020 vp).

2.3. Arkistotoimi

Arkistolain keskeisenä sääntelykohteena on arkistotoimi. Arkistotoimi viittaa arkistolaissa arkistolain mukaisten tehtävien hoitamiseen, jolloin se voidaan nähdä tehtäväkokonaisuutena, mutta myös toimintona viranomaisen organisaatiossa. Arkistotoimen tehtävänä on arkistolain mukaan varmistaa asiakirjojen käytettävyyttä ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, määrittellä asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto (ArkistoL 7.1 §).

Arkistotoimen tavoitteena on arkistolain 7 §:n 2 momentin mukaan tukea arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista, tukea yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista, ottaa asianmukaisesti huomioon yksityisten ja yhteisöjen oikeusturva samoin kuin tietosuoja sekä varmistaa

yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvien asiakirjojen saatavuus. Asiakirjat palvelevat tutkimuksen tiedon lähteinä. Arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon arkistonmuodostajan tieto- ja asiakirjahallinnossa.

Arkistolaissa säädetty arkistotoimi kohdistuu arkistonmuodostajan arkistoon eli lähtökohtaisesti kaikkiin arkistonmuodostajan toiminnan tuloksena muodostuneisiin asiakirjoihin riippumatta siitä, käytetäänkö niitä alkuperäisessä käyttötarkoituksessa, säilytetäänkö niitä muiden lakisääteisten velvoitteiden vuoksi vai säilytetäänkö niitä yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin. Toisaalta sääntely jättää tulkinnanvaraiseksi sen, mihin toimintoihin arkistotoimen tehtävät kohdistuvat, koska arkistolaissa on säädetty otettavaksi arkistotoimen vaatimukset huomioon tieto- ja asiakirjahallinnossa. Tästä näkökulmasta arkistolaki vaikuttaa olevan osin jopa ristiriitainen sen kanssa, mitä arkistotoimella tarkoitetaan ja mitkä ovat arkistotoimen vaatimukset. Huomionarvoista on myös ollut, että aiemmin julkisuuslain 18.1 §:n 4 kohdassa oli säädetty hyvään julkisuus- ja salassapitorakenteeseen kohdistuvien vaatimusten huomioimisesta viranomaisten tieto- ja asiakirjahallinnossa, muttei arkistotoimessa. Tässä suhteessa arkistotoimea ei ainakaan viranomaisen organisaation osana voida pitää erillisenä toimintona, vaan arkistotoimen vaatimukset ja tehtävät kohdistuvatkin viranomaisen hallinnollisissa rakenteissa asiakirja- ja tietohallinnon tehtävien hoitoon osana muualta lainsäädännöstä tulevia vaatimuksia. Arkistolaissa tarkoitettuja arkistotoimen tehtäviä onkin syytä arvioida tiedonhallintana, jota tehdään arkistoituihin asiakirjoihin, koska viranomaisen asiakirjojen hallintaan on vaikuttanut keskeisesti aiemmin säädetyn perusteella julkisuuslain 18 §:ssä säädetyt vaatimukset sekä nykyisin voimassa olevan tiedonhallintalain sääntely.

Arkistotoimen sisältöä on määritelty alun perin 1981 arkistolain perusteluissa, joiden mukaan arkistolainsäädännössä määrättyjä toimenpiteitä, jotka arkistoihin ja asiakirjoihin kohdistetaan, kutsuttaisiin yhteisnimityksellä arkistotoimi. Arkistotoimeen kuuluisivat sekä asiakirjojen järjestämiseen ja säilyttämiseen että niiden hävittämiseen kohdistuvat tehtävät. Arkistotoimeen on katsottu kuuluvan siis esimerkiksi säilyttämiseen liittyvät tehtävät, joita on käytännössä nykypäivänä esimerkiksi digitointitoiminta.

Arkistolain 6 § perusteluissa todetaan seuraavaa (HE 187/1993 vp, s 7): Arkistotoimen tehtävänä on arkistoon kuuluviin asiakirjoihin liittyvä tietopalvelu ja sen edellytysten luominen. Asiakirjojen käytettävyyden varmistaminen käsittää niiden rekisteröinnin ja muun kirjaamisen, arkistoinnin ja luetteloinnin sekä erityisesti atk-aineistojen tallentamisen ja tulostamisen suunnittelun siten, että tietojen käyttö on helppoa ja taloudellista myös tulevaisuudessa. Asiakirjojen säilyminen varmistetaan huolehtimalla siitä, että asiakirjat laaditaan arkistokelpoisia menetelmiä käyttäen ja säilytetään asianmukaisissa tiloissa. Pysyvää säilytysarvoa on kuitenkin vain murto-osalla arkistonmuodostajan tehtävien hoidon tuloksena kertyvistä tallenteista, joten tietojen säilytysaikojen määrittely ja tarpeettomaksi käyneen aineiston hävittäminen on tärkeää sekä tallenteiden säilytys- ja käyttö kustannusten että tietojen käytettävyyden kannalta.

Nykyisen arkistolain perusteluissa on todettu arkistotoimen tavoitteiden suuntautuvan kolmelle taholle. Perustelujen mukaan arkistotoimi oli järjestettävä ja hoidettava siten, että asiakirjat tukevat ja edistävät arkistonmuodostajan omaa päivittäistä toimintaa. Tässä mielessä arkistotoimi liittyi osaksi viranomaisen

tietohallintoa. Arkistotoimi tuli myös hoitaa niin, että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvien tietojen ja asiakirjojen säilyminen ja saatavuus, samoin kuin tarvittaessa niiden salassapito, on varmistettu. Tähän liittyen arkistotoimen on palveltava myös niitä tavoitteita, joita julkisuuslainsäädännössä asetetaan. Pitkällä aikavälillä arkistotoimen kolmas keskeinen tavoite oli tieteellisen tutkimuksen palveleminen, minkä vuoksi osa asiakirjoista tulee säilyttää pysyvästi.

Arkistolain esitöissä korostetaan, että arkistotoimen tavoitteiden saavuttaminen taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla edellyttää sen osa-alueiden koordinoimista kokonaisvaltaiseksi asiakirjahallinnoksi siten, että asiakirjat palvelevat tiedonlähteinä elinkaarensa kaikissa vaiheissa. Tämä edellyttää myös sitä, että arkistointiin liittyvät kysymykset ja vaatimukset otetaan huomioon viranomaisten kaikessa asiakirja- ja tietohallinnossa sekä tietojenkäsittelyssä. Automaattiseen tietojenkäsittelyyn ja sähköiseen tiedonsiirtoon perustuvien järjestelmien korvataessa laajenevassa määrin perinteistä paperiasiakirjoihin perustuvaa viranomaistoimintaa on erityisen tärkeätä, että arkistotoimen ja asiakirjojen pysyvän säilytystarpeen asettamat vaatimukset otetaan huomioon jo tietojärjestelmien suunnitteluvaiheessa.

Arkistolaissa säädetyt arkistotoimen tehtävät ovat osin rinnakkaisia tiedonhallintalaissa tarkoitetun tiedonhallinnan ja mainitussa laissa tiedonhallintayksiköille säädettyjen velvoitteiden kanssa. Arkistotoimen tehtävillä on ollut päällekkäisyyksiä myös nyt kumotun hyvää tiedonhallintatapaa koskevan julkisuuslain 18 §:n ja julkisuusasetuksen kanssa. Arkistotoimen tehtäviin katsotaan kuuluvan varsinaisen arkistoinnin ohella myös arkistonmuodostajan tehtävien hoitamisen tukeminen ja käytettävyyden varmistaminen. Arkistointia lukuun ottamatta näistä tehtävistä säädetään keskeisin osin tiedonhallintalaissa. Toisaalta tiedonhallintalain esitöissä todetaan, että tietoturvallisuuteen ja tietojärjestelmien toimintaan kohdistuvia säännöksiä lukuun ottamatta tiedonhallintalaki ei vaikuta siihen, miten arkistotoimen tehtäviä arkistolain mukaan hoidetaan (HE 284/2018 vp, s. 68).

Arkistotoimi on käsitteellisesti monimerkityksellinen, eikä sillä ole ollut viranomaisten hallinnon järjestämisessä suurta merkitystä, koska viranomaiset ovat järjestäneet arkistotoimen tehtävät oman organisaatorakenteensa mukaisesti. Sääntelykohteena arkistotoimi ei ole itsessään merkityksellinen, vaan ne tehtävät, joilla varmistetaan kansalliseen kulttuuriperintöön ja muuhun yleisen edun mukaista arkistokäyttötarkoitusta varten arkistoitujen asiakirjojen ja muiden tietoaineistojen säilyvyys, käyttökelpoisuus ja käyttö arkistosta. Arkistointiin liittyvät tehtävät vaikuttavat asiakirjojen ja muiden tietoaineistojen elinkaareen siten, että niiden arkistokelpoisuus pitää varmistaa. Tästä on säädetty tiedonhallintalain 15.1 §:n 6 kohdassa. Asiakirjojen ja niiden muodostumista kuvaavien tietojen hallinta perustuu kuitenkin tiedonhallintalaissa viranomaisen operatiivisten tarpeiden ja muun muassa asiakirjajulkisuuden toteuttamisen varmistamiseen. Arkistokelpoisuuden varmistamisesta ei ole säädetty tarkemmin tiedonhallintalaissa, vaan se jää muun sääntelyn varaan.

Sanat arkistointi ja arkistotoimi poikkeavat sisällöltään toisistaan siten, että arkistotoimi on kattavampi. Arkistointi tai arkistointivaihe alkaa tiedonhallinnan ja tietosuojasääntelyn perusteella säilytysvaiheen lakattua, eli on selkeästi viranomaisten tiedon varsinaisen käsittelyvaiheen ja yksilöiden etujen ja velvollisuuksien jälkeen alkava vaihe. Toimenpiteenä arkistointi on epämääräisempi, sillä se ei voi tarkoittaa pelkkää arkistoon siirtoa, koska asiakirjat voivat olla säilytystarpeiden lakkaamisen jälkeisessä

arkistointivaiheessa jo ennen varsinaista arkistoon siirtoa. Arkistoinnin kannalta on keskeistä, ettei arkistoon siirrettävää tietoa jouduttaisi muokkaamaan, vaan tiedon muoto ja metatiedot olisivat valmiiksi yhteensopivia arkistotarkoitusten kanssa. Jatkotyössä tulee arvioida se, että sääntely on riittävän kattavaa toteuttaakseen keskeiset päämäärät.

2.4. Arkistolain yksityisarkistoja koskevat säännökset

EU:n yleinen tietosuoja-asetus, tietosuojalaki, laki Kansallisarkistosta, arkistolaki sekä laki yksityisten arkistojen valtionavusta (1006/2006) sisältävät säännöksiä yksityisarkistoista. Tiedonhallintalaki ei sovelleta yksityisarkistoihin, mutta samoja säädettyjä tietoturvamennettelyitä tulee Kansallisarkiston noudattaa yksityisarkistojen kuin myös viranomaisten aineistojen osalta.. Tämä luku keskittyy erityisesti arkistolain 5 luvun säännöksiin.

Yksityisillä arkistoilla voidaan käsittää yksityisten henkilöiden, sukujen taikka yksityisoikeudellisten yhteisöjen arkistoja, ts. asiakirjakokoelmia ja -kokonaisuuksia. Yksityinen arkisto tai siihen kuuluvia asiakirjoja voidaan arkiston omistajan kanssa tehtävän sopimuksen nojalla ottaa Kansallisarkiston tai arkistolaissa tarkoitetun arkiston säilytettäväksi ja hoidettavaksi (17.1 §). Käytännössä kyse on pitkälti luovutuksista, eikä talletuksista. Luovutus tarkoittaa tilanteita, joissa arkistolle luovutetaan kaikki aineistoon liittyvät oikeudet. Talletuksessa arkistonmuodostajalle jää oikeuksia määrätä aineiston käytöstä ja mahdollisuus saada aineisto takaisin.

Kansallisarkistosta annetun lain 2 §:n 4 kohdassa säädetään Kansallisarkiston tehtävistä liittyen yksityisiin asiakirjoihin ja arkistoihin. Kansallisarkiston tehtävänä on mainitun lainkohdan mukaan edistää kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien yksityisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen säilymistä, hankkia näitä aineistoja pysyvään säilytykseen sekä osallistua yksityisen arkistotoiminnan kehittämiseen yhteistyössä yksityisen arkistotoiminnan harjoittajien kanssa. Säännös tuo hallituksen esityksen (HE 191/2016 vp) mukaan nykytilaa selkeyttävästi esille Kansallisarkiston roolin yksityisten asiakirjojen säilymistä edistäjänä ja säilyttäjänä. Lisäksi se luo Kansallisarkistolle veloitteen osallistua yksityisiin arkistoaineistoihin kohdistuvan arkistotoiminnan kehittämiseen yhteistyössä yksityisten arkistotoimijoiden kanssa. Yksityisillä arkistotoimijoilla on keskeinen rooli yksityisten arkistoaineistojen säilyttäjinä ja saatavuuden takaajina. Kansallisarkistolla on hallituksen esityksen mukaan tätä toimintaa tukeva rooli. Säännöksellä ei tavoitella Kansallisarkistolle hankittavien yksityisten asiakirjojen määrän kasvattamista. Hankinnat ovat esityksen mukaan nykytilaa vastaavasti riippuvaisia Kansallisarkiston harkinnasta ja tähän tehtävään ohjattujen varojen määrästä.

Arkistojen vastaanottamiseen liittyy niiden säilytys, mutta myös tiedon antaminen. Käytettävyys ja saatavuus antavat tiedolle arvoa. Yksityiseen arkistoon kuuluvien yksityisten kirjeiden ja muiden asiakirjojen julkisuutta koskee, mitä julkisuudesta luovuttajan kanssa on sovittu (Arkistolaki 17.2 §). Julkisuudesta on lisäksi soveltuvin osin voimassa, mitä julkisuuslaissa säädetään. Soveltuvin osin -ilmaisu ei ole selvärajainen. Erityisesti julkisuuslaki tulisi sovellettavaksi, jos yksityiseen arkistoon sisältyy viranomaisen asiakirjoja tai julkiseen tehtävään liittyviä asiakirjoja. Koska pelkkä tiedon säilyttäminen ei

ole arkistojen intressissä tai yhteiskunnan kannalta hyödyllistä, yksityisen tahon kanssa tehtävässä sopimuksessa tulisi turvata tietojen riittävän laaja saatavuus ja välttää kohtuuttomia sopimusehtoja. Usein yksityisarkistojen vastaanotossa on kyse hyvin vanhojen tai kuolleiden henkilöiden arkistoista. Sopimuksilla voidaan haluta sitoa tietojen antamiseen liittyvää päätösvaltaa arkiston luovuttajalle tai tämän perikunnalle. Vuosien saatossa tällaisen vastuutahon tunnistaminen ei ole selvää. Kansallisarkiston ei ole velvollisuutta ottaa vastaan aineistoja, joiden käyttöön liittyy kohtuuttomia ehtoja. Hankintojen tekeminen voi olla suomalaisen kulttuuriperinnön kannalta merkittävää, esimerkiksi ulkomaisissa arkistoissa voi olla aineistoja, joissa on merkittävää tietoa suomalaisesta historiasta ja kulttuurista.

Tietosuoja-asetus ja -laki antavat rekisterinpitäjälle oikeuden määritellä yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta. Usein yksityisarkistojen kohdalla voi olla kyse tilanteista, joissa aineisto on henkilökohtaista, eli tiedot ovat syntyneet ns. kotitalouspoikkeuksen piirissä. Kuitenkin, kun arkisto luovutetaan arkistotoimijalle, on myös arkistointi käsittelytoimi, joka on tietosuojasääntelyn piirissä, eikä kyse ole enää kotitalouspoikkeuksen alasta.

Rekisterinpitäjä tekee yksityisten arkistojen henkilötietojen ”arvonmäärityksen”. Jos kyse on kotitalouspoikkeuksen piiristä, määrittystä ei ole tehty lainkaan. Tietosuojasääntelyn mukaan yleisen edun mukainen arkistointi tai tietojen säilyttäminen pysyvästi on sallittua vain tässä tarkoituksessa. On jossain määrin kyseenalaista, onko yksityisen henkilön tai organisaation tekemä arvonmääritys oikean kaltaista tai onko sitä tehty. Usein yksityisten henkilöiden arvonmääritykseen liittyvä osaaminen on vähäistä tai siihen saattaa liittyä vahvasti subjektiivisia kokemuksia ja näkemyksiä, esim. tunnesiteitä. Kansallisarkiston tai muun arkistotoimijan tuleekin arvioida hankkiessaan aineistoja myös sen arvoa, ja vain kulttuuriperinnön kannalta arvokkaita aineistoja on syytä säilyttää ja ottaa vastaan. Henkilötietojen säilytyksen perusteita on myös arvioitava. Mikäli tiedoilla ei nähdä olevan yleisen edun mukaista arvoa, tulisi ne tai olisi tullut, hävittää. Viranomaisaineistojen osalta seulontapäätökset ilmentävät pitkälti jo etukäteen yleisen edun mukaista arvoa, mutta yksityisten arkistojen kohdalla tällaista toimivaltaa ei ole kuin rekisterinpitäjällä.

Arkistolain 17 §:n säännöksistä ei selkeästi ilmene, minkä luonteisesta sopimuksesta pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa on kyse, eli onko kyse asiakirjojen säilyttämisestä niiden omistajan lukuun vaiko omistusoikeuden siirtymisestä kokonaisuudessaan valtiolle. Arkistolain esitöiden perusteella asia on osapuolten sovittavissa, sillä 17 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että sopimus voi oikeudelliselta luonteeltaan olla talletus tai luovutus (HE 187/1993 vp, s. 10). Sopimuksen oikeudellisella luonteella on vaikutusta esimerkiksi tietosuojalainsäädännön mukaisten velvoitteiden jakautumiseen osapuolten välillä ja julkisuuslainsäädännön soveltamiseen. Asiakirjaa, joka on annettu viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, ei pidetä julkisuuslaissa tarkoitettuna viranomaisen asiakirjana. Arkistolain 17 §:n 2 momentin mukaan arkistoon kuuluvien asiakirjojen julkisuudesta voidaan sopia osapuolten kesken. Säännöksen esitöissä todetaan, että yksityisarkistoihin saattaa sisältyä myös aineistoa, jonka julkisuutta on rajoitettava kolmannen osapuolen intressin vuoksi. Mikäli tällaista aineistoa yksityisarkistojen joukossa on, tulee siihen soveltaa mitä asiakirjojen julkisuudesta on säädetty tai määrätty (HE 187/1993 vp, s. 10). Julkisuuslaista poikkeavasti ei voida sopia. Säännöksessä käytetään arkiston omistaja -termiä. Arkisto tarkoittaa tässä yhteydessä asiakirjojen/tietojen joukkoa tai kokonaisuutta. Arkisto on siis tietoa, tiedon omistajuus on käsite, mistä on kirjoitettu myös oikeuskirjallisuudessa, eikä sitä ole tyhjentävästi voitu määritellä. Siihen voidaan ainakin katsoa kuuluvan hallintaoikeuksia,

määräysvaltaa sekä etenkin yksityisarkistoissa tekijänoikeuksia. Arkistolain jatkokehittämisessä olisi syytä käydä terminologia läpi siltä kannalta, että termit olisivat mahdollisimman yksiselitteisiä. Omistaja-termin kohdalla on huomattava myös, että omistaja ja luovuttaja voivat olla eri taho. Arkiston lunastamistilanteissa, joissa havaitaan tuhoutumisvaarassa olevaa, kulttuuriperinnön kannalta arvokasta aineistoa, ei luovuttajaa tai omistajaa ole välttämättä löydettävissä.

Tiedon antamisessa on huomioitava tietosuojasääntely mahdollisten sopimusrajoitteiden lisäksi. Tietosuojalainsäädäntöä sovelletaan yksityisiin arkistoihin, jos niissä on elävien henkilötietoja. Vaikkei julkisuuslaki tulisikaan sovellettavaksi, on tietosuojan edellyttämät suojatoimet ja perusteet luovuttaa tietoa otettava huomioon, eikä näistä voida sopimuksella luopua.

Jollei yksityisarkiston luovuttaja ole luovutussopimuksessa asettanut asiakirjojen käytölle rajoituksia, ovat yksityisarkistojen analogiset asiakirjat pääsääntöisesti vapaasti näytettävissä lukuun ottamatta henkilörekistereitä, jotka sisältävät tietoja elossa olevista henkilöistä. Silloin kun yksityisarkiston aineistoon sisältyy yksityiselle viranomaistehtävän hoidossa kertyneitä, salassa pidettäviä tietoja - esim. ulkopoliittikkaa, pankkialaisuutta tai terveydentilaa koskevia tietoja - on tällaiset asiakirjat pidettävä salassa vähintään yhtä kauan kuin vastaavat viranomaisen asiakirjat. Esteenä yksityisarkistojen käytölle voi myös olla arkiston huono kunto.

Yksityisarkistoihin sisältyvistä muista asiakirjoista kuin henkilörekistereistä voidaan luovuttaa kopioita, jollei luovutusehdoissa ole rajoituksia tai muu lainsäädäntö sitä estä. Silloin kun yksityisarkiston luovuttaja on luovutussopimuksessa kieltänyt arkiston tai sen tiettyjen osien käytön määräajaksi tai asettanut käytölle erityisiä ehtoja, on näitä määräaikoja ja ehtoja noudatettava. Yksityisarkistojen tietoja, jotka koskevat tietosuoja-asetuksessa määriteltyjä erityisiä henkilötietoryhmiä (ns. arkaluonteiset henkilötiedot), annetaan käytettäväksi vain tietosuojalainsäädännössä mainittuihin hyväksyttäviin käyttötarkoituksiin.

Jos yksityisen hallussa oleva arkisto tai siihen kuuluva asiakirja, joka on tieteellisen tutkimuksen kannalta tai muusta syystä merkityksellinen ja joka ilmeisesti on vaarassa tuhoutua tai hävitä, taikka jos se tarjotaan myytäväksi, Kansallisarkistolla on käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa oikeus lunastaa käypään hintaan yksityinen asiakirja tai arkisto taikka ottaa siitä jäljennös (19.1 §).

Arkistolain 20 §:n nojalla Kansallisarkisto voi määrätä, että yksityinen asiakirja, kokoelma tai arkisto, jonka voidaan olettaa täyttävän 19 §:n 1 momentissa tarkoitetut edellytykset, on välittömästi siirrettävä säilytettäväksi Kansallisarkistoon tai maakunta-arkistoon taikka muuhun varmaan säilytyspaikkaan viranomaisen luona siihen saakka, kunnes kysymys lunastamisesta tai jäljentämisestä on lainvoimaisesti ratkaistu (20.1 §). Säännös vaatii selkeästi säädöshuoltoa termien osalta, mutta myös muuten sisällöltään siten, että se huomioisi myös sähköisten tallenteiden turvaan ottamisen. Edellytyksenä pykälän menettelylle on, että arkiston tulee olla tieteellisen tutkimuksen kannalta merkittävä tai muuten merkityksellinen, minkä tulee olla yleensäkin yksityisten arkistojen hankinnassa lähtökohtana. Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Tiedon taloudellisen arvon määrittäminen on haastava tehtävä, arvon voidaan katsoa riippuvan esimerkiksi arkiston laajuudesta, käyttötarpeista ja -mahdollisuuksista.

Lunastaminen tai jäljennöksen ottaminen ovat säännöksen sanamuodon perusteella valinnaisia keinoja, ja Kansallisarkistolla on toimivalta valita käytettävissä olevien keinojen välillä. Jäljennöksen ottaminen on yksityisen arkiston omistajan omistusoikeutta vähemmän rajoittava toimenpide, joten sitä tulisi mahdollisuuksien mukaan soveltaa ensisijaisesti, myös hallinnon oikeusperiaatteet huomioon ottaen.

Samalla 19 § 1 momentin mukaisissa tilanteissa on määrättävä lunastetun aineiston julkiseksi tulosta noudattaen soveltuvin osin, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Tulevaisuudessa on yhä todennäköisempää, että lunastettavien tietojen osalta kyse on tietokokonaisuuksista, jotka ovat esimerkiksi tallennettuja henkilön tietokoneelle. Analogisessa maailmassa tuhoutumisen tai häviämisen riski on voinut johtua esimerkiksi siitä, että paperit ovat sijainneet niiden säilyttämiseen täysin sopimattomissa tiloissa. Häviämisen tai tuhoutumisen uhkan toteutumisen arviointi ei ole tietoteknisesti ylläpidettävissä tiedoissa yhtä selvää kuin analogisessa ympäristössä. Voidaan kysyä, mikä tekijä tiedostoja uhkaa ilmeisellä tavalla. Uhkana voisi olla esimerkiksi fyysisen tallennusvälineen katoaminen tai tuhoutuminen taikka tiedostomuodon sopimattomuus pitkäaikaisen säilytyksen tarkoituksiin. Arvon määrittäminen on myöskin mennyt entistä hankalammaksi ja kyse on sähköisen tiedon jäljentämisestä tai siirtämisestä, jolloin tiedot voidaan myös yleensä vaivatta palauttaa. Tiedostokopion ottamisesta ei aiheudu todennäköisesti juurikaan kuluja. Jatkossakin on tärkeää huomioida myös analogisen aineiston lunastustilanteet ja Kansallisarkiston oikeudet hankkia kulttuuriperinnön kannalta keskeisiä aineistoja.

Kansallisarkistolla ei ole nykytilassa ollut, lähinnä resurssien vuoksi, juurikaan mahdollisuuksia lunastaa tai turvata tietoja. On myös huomattava, että lunastettavien tai ”pelastettavien” tietojen havaitseminen ja löytäminen on vaikeaa ja perustuu lähinnä valveutuneiden yksityishenkilöiden yhteydenottoihin.

Kansallisarkisto voi pitää rekisteriä tieteellisen tutkimuksen kannalta merkityksellisistä yksityisistä arkistoista ja niihin kuuluvista asiakirjoista (18 §). Uudistettavassa arkistolaisessa vastaavan tyyppinen valtuus on syytä säilyttää, sillä asiassa on kyse tietojen luetteloinnista, metatiedoista ja tiedon saatavuuden edistämisestä. Rekisteri-käsitteestä voitaisiin luopua, mutta on tärkeää huomata myös se, mitä tietoja saadaan luetteloita. Nämä luettelointitiedot toimivat erilaisten hakutoiminnallisuuksien pohjatietona, ja tiedon saatavuus ja löydettävyys asianmukaisella tavalla voi edellyttää esimerkiksi arkistonmuodostajahenkilön nimen tai muun henkilötiedon käyttöä hakutekijänä.

Yksityisiä arkistoja koskeva sääntely on hajallaan. Yksityisten arkistojen hallinta syntyvaiheessaan ei ole säänneltyä, kun kyse on arkistonmuodostuksesta. Viranomaisten asiakirjahallinta ja arkistonmuodostuminen on säänneltyä, mutta yksityisten henkilöiden, yhteisötoimijoiden ja organisaatioiden arkistonmuodostus voi olla jäsentymätöntä. Yksityisarkistoissa ei ole useinkaan kyse selkeistä asiakirjakokonaisuuksista, joita hallinnoitaisiin tietyissä paikoissa ja tietyllä logiikalla. ”Arkistot” voivat olla kovalevyillä, levykkeillä tai paperit hajallaan eri paikoissa taikka yhteisöjen yhteisesti wiki-alustoilla ylläpitämiä tietoja, vain muutamia tapoja mainiten. Osalla toimijoista, kuten isoissa yrityksissä, asiakirjahallinto voi olla erinomaisesti järjestetty.

Yksityisarkistojen hankintaan ja turvaamiseen liittyy hallinnollista päätöksentekoa, johon liittyvästä muutoksenhausta on säädetty 21 §:ssä. Arkistolain 21 §:ssä ei viitata vuoden 2020 alusta voimaan

tulleeseen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakiin (808/2019), joten sääntely vaatii ajantasaistamista myös näiltä osin.

Yksityisarkistoja koskevan luvun mukaiset lunastustilanteet ovat olleet harvinaisia, muut hankinnat yleisempiä. Luvun säännösten merkitys periaatteellisella tasolla on tärkeä ja säilytettävä. Hankinnoilla voidaan turvata merkittävien kulttuuriperintöön kuuluvien aineistojen säilyvyys ja käytettävyys.

3. Arkistolain suhde muuhun lainsäädäntöön

Keskeisin arkistointia koskeva laki viranomaistoiminnassa on arkistolaki (831/1994), mutta sen lisäksi arkistointia koskevaa sääntelyä on yleisessä tietosuoja-asetuksessa, tietosuojalaissa, laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta, laissa Kansallisarkistosta, laissa yksityisten arkistojen valtionavusta sekä laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Rikosasioiden tietosuojalaissa on säädetty käsittelyoikeudesta arkistokäyttötarkoitukseen, mutta arkistossa olevien henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan tietosuoja-asetusta, mikäli kyse ei ole lain 1 §:n 1 tai 2 kohdissa tarkoitetuista tarkoituksista. Arkistointia, säilyttämistä, pysyvää säilyttämistä ja tiedonhallintaa koskien on myös runsaasti erityissääntelyä, mistä tässä raportissa pyritään muodostamaan kokonaiskuva.

Nykytilan hahmottamisessa ja lakien suhteissa keskeistä on ottaa huomioon yleisesti tunnetut tulkinta- ja soveltamissäännöt, kuten että uudempi laki syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan vanhemman lain ja erityislaki syrjäyttää yleislain. Myös säädöshierarkian huomioiminen on keskeistä. EU-asetukset ja perustuslaki saavat etusijan tavallisessa laissa säädettyyn nähden. Nämä opit on syytä pitää mielessä jatkuvasti tätä raporttia luettaessa.

3.1. Tiedonhallintalaki

Tiedonhallintalaki (laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta) on tiedonhallintaa koskeva yleislaki, joka on tullut voimaan 1.1.2020. Tiedonhallintalaissa on käytetty kansallista liikkumavaraa, jonka tietosuoja-asetus mahdollistaa. Lisäksi tiedonhallintalain käsitteistö on sovitettu yhteen tietosuojalainsäädännön kanssa. Lakia sovelletaan tiedonhallintaan ja tietojärjestelmien käyttöön, kun viranomaiset käsittelevät tietoaineistoja, jollei muualla laissa toisin säädetä (3.1 §). Mitä tiedonhallintalaissa säädetään viranomaisesta, sovelletaan myös yliopistolaissa (588/2009) tarkoitettuihin yliopistoihin ja ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettuihin ammattikorkeakouluihin (3.1 §).

Tiedonhallintalaissa ei ole säädetty arkistoinnin perusteista tai arkistossa olevien tietoaineistojen luetteloinnista ja muusta hallinnasta. Sen sijaan tiedonhallintalakia sovelletaan arkistossa olevien viranomaisen asiakirjojen käsittelyyn. Sovellettavaksi tulevat arkistossa olevien asiakirjojen käsittelyyn tiedonhallintalain 4 luvussa olevat tietoturvallisuustoimenpiteitä koskevat säännökset sekä teknisiä rajapintoja ja katseluyhteyksiä koskevat säännökset. Niin ikään arkistossa olevien viranomaisten asiakirjojen osalta tiedonhallintalain 28 §:ssä tarkoitettu asiakirjajulkisuuskuvauksen laadittavuus on laadittava ja ylläpidettävä. Arkistointiin liittyvät kuvaukset puolestaan sisältyvät tiedonhallintalain 5.2 §:ssä säädettyyn tiedonhallintamalliin. Tiedonhallintalaista eivät tule sovellettavaksi sellaiset säännökset, jotka liittyvät tietoaineistojen aktiivivaiheen tiedonhallintaan. Näitä sisältyy asianhallintaan ja palvelujen tiedonhallintaan liittyviin säännöksiin.

Tiedonhallintalain 4 luvussa säädetään tietoturvasta. Erityisesti sen 13 § ja 14 §:ssä säädetty edellytykset tulee huomioida arkistoinnin osalta. Sama koskee lokitietojen keruuta arkistointia koskevista

järjestelmistä. Kansallisarkistossa on myös turvallisuusluokiteltavaa aineistoa, mitä koskee lain 18 §. Turvallisuusluokittelusta on myös omaa tarkentavaa lainsäädäntöään. Lain 15 § koskee tietoaineistojen turvallisuutta. Tietoaineistot ovat viranomaisen käytössä ja hallussa olevia aineistoja lain määritelmien perusteella. Pykälän 1 mom. 6 kohdan mukaan viranomaisen on varmistettava tietoturvallisuustoimenpitein, että tietoaineistot voidaan tarvittavilta osin arkistoida. Arkistolain mukaan tiedot ovat tässä vaiheessa jo osa arkistoa. Arkistokelpoisuuden varmistaminen on erityisen tärkeää, mutta siihen liittyy myös muita kuin tietoturvallisuustoimenpitein tehtäviä asioita, kuten pitkäaikaissäilytyksen muodot ja rakenteet.

Tiedonhallintalain 15 §:n 2 momentissa säädetään, että tietoaineistoja on käsiteltävä ja säilytettävä toimitiloissa, jotka ovat tietoaineiston luottamuksellisuuteen, eheyteen ja saatavuuteen liittyvien vaatimusten toteuttamiseksi riittävän turvallisia. Säilytettävien tietojen osalta kyse on samankaltaisesta sääntelystä kuin arkistolain 12 §:ssä arkistotilojen osalta.

3.2. Tietosuojalainsäädäntö

Tietosuojalainsäädännössä on arkistointia koskevia määräyksiä, joiden soveltaminen on pitkälti kytketty yleisen edun mukaiseen arkistotarkoitukseen. Tietosuojalainsäädäntö soveltuu lähtökohtaisesti kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn, riippumatta ovatko tiedot arkistoituja. Merkittävää arkistoinnin kannalta on, että tietosuojalainsäädäntö koskee vain elävien henkilöiden henkilötietoja. Henkilötietojen käsite on laaja. Rekisteri-käsite (henkilörekisteri) on merkityksellinen tietojen antamisesta päätettäessä (JulkL). Kaikki analogiset asiakirjat tai niiden sisältämät henkilötiedot eivät muodosta rekisteriä tai niiden ei ole tarkoitukseen muodostaa rekisteriä tai sen osaa.

Tietosuojalainsäädäntö muodostuu yleisestä tietosuoja-asetuksesta ja tietosuojaista. Henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa on omaa erityissääntelyään, joka tulee rajatummin sovellettavaksi arkistointiin. Tietosuojalaki on kansallinen laki missä on säädetty niistä arkistointia koskevista asioista, jotka ovat kansallisen sääntelyliikkumavaran piirissä yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella. Yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus mahdollistaa poikkeuksia henkilötietojen käsittelyn periaatteisiin, rekisteröidyn oikeuksiin ja rekisteröityjen informointiin.

3.3. Julkisuuslaki

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja arkistolaki ovat kytköksissä toisiinsa. Niiden soveltamisalat ovat sidottuja toisiinsa (julkisuuslain 5 § ja arkistolain 1 §). Julkisuuslaissa säädetään tietojen antamisesta ja salassapidosta. Merkittävin erityisesti Kansallisarkistoon luovutettujen salassapidettävien tietojen antamista koskeva säännös on 27 §, mutta muuten arkistoitavien tietojen antamista arvioidaan yleislain tasolla muiden julkisuuslain säännösten perusteella. Salassa pidettävien asiakirjojen antamista sääntelevät myös useat erityislait, joiden soveltuminen arkistoituihin tietoihin vaihtelee.

3.4. Sähköisen asioinnin ja digitaalisten palvelujen sääntely

Laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa säädetään nimensä mukaisesti etenkin sähköiseen asiointiin liittyvistä menettelyistä, mutta sen 21 §:ssä on säännös, joka koskee sähköistä arkistointia. Siinä annetaan Kansallisarkistolle toimivalta antaa tarkempia määräyksiä sähköisen asiakirjan alkuperäisyyteen ja säilymiseen liittyvien vaatimusten teknisistä toteuttamistavoista.

Digipalvelulaki (Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta 306/2019) ja saavutettavuusdirektiivi (julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2102) ovat keskeistä erilaisten digitaalisten palvelujen ja sovellusten kehittämisessä huomiotavaa lainsäädäntöä. Niissä edellytetään ylläpitämään ja suunnittelemaan digitaalisia palveluja esimerkiksi tietoturvallisella ja yhteensopivalla tavalla, ja niissä säädetään myös tietojen esittämisen muodosta. Tiedon olomuodon tulisi olla saavutettava, mikä tarkoittaa yleisten toimisto-ohjelmien yhteensopivuutta sekä esimerkiksi pdf-muodon sisällön luettavuutta. Myös palveluihin tunnistautumisesta säädetään digipalvelulaissa.

Saavutettavuusvaatimuksista voi poiketa kohtuuttoman rasitteen perusteella. On myös huomattava, että lakia ei sovelleta kulttuuriperintökokoelmien teosten ilmentymiin, joita ei voida muuttaa saavutettavuusvaatimukset täyttävään muotoon. Poikkeus koskee myös kulttuuriperintöaineistojen reproduktioita. Saavutettavuusvaatimuksien täyttämiseen liittyy merkittäviä määräaikoja. Kaiken kaikkiaan saavutettavuuden kannalta on eroa onko kyse varsinaisesta palvelusta vai sen tarjoamasta sisällöstä, kaikkia sisältöjä ei ole tarpeen muuttaa takautuvasti saavutettavaan muotoon. Saavutettavuutta koskevalla lainsäädännöllä on merkitystä siinä, kuinka arkistot toteuttavat saatavuuden edistämistehtävänsä, johon liittyy tiedon saataville tarjoamista ja erilaisia verkkopalveluja. Saatavuuden edistämiseen liittyy myös saavutettavuus; tiedon muodon, löydettävyyden ja käytettävyyden tulisi olla sellaista, ettei sille muodostu teknisiä esteitä.

Saavutettavuus ei siis ulotu kaikkiin arkistoituihin asiakirjoihin ja niiden ilmentymiin, mutta esimerkiksi digitointitoiminnassa tulisi ottaa huomioon saavutettavuusvaatimukset. Tämä voi tarkoittaa käytännössä sitä, että pdf-tiedostot ovat sisältöluettavassa muodossa.

3.5. Laki Kansallisarkistosta, säännökset ja niiden arviointi

Kansallisarkiston organisaatio

Lailla Kansallisarkistosta, joka tuli voimaan 1.1.2017, säädetään Kansallisarkiston organisaatiosta ja tehtävistä. Laki korvasi arkistolaisissa ja arkistolaitoksesta annetussa asetuksessa olevat säännökset arkistolaitoksesta. Arkistolaitoksen organisaatiota ehdotettiin kehitettäväksi siten, että pürihallintomallista luovuttiin. Kansallisarkistosta ja seitsemästä maakunta-arkistosta muodostettiin opetus- ja kulttuuriministeriön alaisena toimiva valtakunnallinen viranomainen, jonka nimenä on Kansallisarkisto.

Kansallisarkisto on kehittynyt nykyisenlaiseksi virastoksi vuonna 1816 perustetusta Senaatin arkistosta. Kansallisarkistolla on kahdeksan toimipaikkaa ja Saamelaisarkisto. Toimipaikat ovat Helsinki (kolme toimipistettä), Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Mikkeli (toimipaikka ja keskusarkisto 2018), Oulu, Turku, Vaasa, Inari (Saamelaisarkisto). Vaikka tilantarve digitoinnin myötä vähenee, on viranomaisilla arvioitu vuonna 2016 olleen 130—150 hyllykilometriä aineistoja, jotka siirretään arkistolaitokselle aineiston aktiivikäytön päätyttyä (HE 191/2016 vp). Kansallisarkiston hallussa olevia arkistoja on tällä hetkellä suunnilleen 220 hkm.

Hallituksen esityksessä (HE 191/2016 vp) kohdassa nykytilan arviointi on esitetty, että sähköisen asioinnin ja tietojenvälityksen kehittyminen vaikuttaa merkittäväällä tavalla arkistolaitoksen toimintaan ja tehtävien hoitoon. Asiakirjat laaditaan, talletetaan ja välitetään enenevässä määrin sähköisesti ja usein osana virastorajat ylittäviä asianhallinta- tai muita tietojärjestelmiä. Tästä johtuu, että arkistoviranomaisten ohjaus tietoaineistojen pysyväksi säilyttämiseksi ei niinkään enää kohdistu yksittäisiin viranomaisiin, vaan tapahtuu suurelta osin keskitetysti. Kehitys vähentää arkistolaitoksen alueellisia tehtäviä.

Tehtävät

Kansallisarkistosta annetun lain (1145/2016) 2 §:n mukaan Kansallisarkiston tehtävänä on, jollei lailla toisin säädetä: 1) varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien viranomaisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen säilyminen; 2) toimia viranomaisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen pysyvän säilyttämisen (arkistoinnin) sekä arkistotoimen asiantuntijaviranomaisena; 3) edistää pysyvästi säilytettävien (arkistoitavien) asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen saatavuutta, käyttöä ja niihin perustuvaa tutkimusta; 4) edistää kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien yksityisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen säilymistä, hankkia näitä aineistoja pysyvään säilytykseen (arkistoitavien) sekä osallistua yksityisen arkistotoiminnan kehittämiseen yhteistyössä yksityisen arkistotoiminnan harjoittajien kanssa; 5) toimia asiantuntijana viranomaisten heraldisissa kysymyksissä ja edistää heraldista kulttuuria; 6) hoitaa arkistolaissa (831/1994), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), yksityisten arkistojen valtionavusta annetussa laissa (1006/2006), henkilötietolaissa (523/1999) ja muussa lainsäädännössä Kansallisarkistolle, arkistolaitokselle tai maakunta-arkistolle säädetyt tehtävät.

Arkistolain 21 a §:ssä säädetään, että tämän lain mukaan arkistolaitokselle, Kansallisarkistolle tai maakunta-arkistolle kuuluvien tehtävien hoitamisesta säädetään Kansallisarkistosta annetun lain (1145/2016) 2 §:n 6 kohdassa.

Tehtäväsäännökset eivät luo sellaisenaan toimivaltaa, vaan toimivallan tulee perustua toimivallan osoittaviin säännöksiin. Toimivaltaa Kansallisarkistolle on luotu etenkin arkistolailla. Kansallisarkisto toimii tehtäviensä mukaisesti asiantuntijaviranomaisena. Kansallisarkistolle on osoitettu toimivalta arkistolaissa, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetussa laissa, julkisuuslaissa sekä yksityisarkistojen valtionavustuksista annetussa laissa.

Hallituksen esityksen (HE 191/2016 vp, s. 11) perusteluissa esitetään, että Kansallisarkistosta annetun lain 2 §:n 2 kohdan mukaan Kansallisarkisto toimisi viranomaisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen pysyvän säilyttämisen sekä arkistotoimen asiantuntijaviranomaisena. Asiantuntijaviranomaisena

Kansallisarkisto seuraa kansainvälistä kehitystä ja kehittää pysyvää säilyttämistä ja arkistotoimea Suomessa. Tehtävässään Kansallisarkisto ohjaa ja neuvoo muita viranomaisia arkistotoimeen ja pysyvään säilyttämiseen liittyvissä asioissa. Perustelujen mukaan arkistotoimen ohjaus koskee sekä määräaikaista että pysyvää säilyttämistä ja hävittämistä: niiden ehtoja ja vaatimuksia sekä toteuttamista osana tehtävien- ja asianhallintaa. Edelleen perustelujen mukaan Kansallisarkisto antaa arkistotoimen ohjausta kunnille ja muille viranomaisille. Aineelliseen arkistolainsäädäntöön voi sisältyä määräyksenantovaltuuksia tämän tehtävän hoitoon liittyen. Sellaisia ovat esimerkiksi voimaan jääneet arkistolain 11—14 sekä 16 §:n määräyksenantovaltuudet. Asiantuntijana toimiminen tarkoittaa perustelujen mukaan muun ohella Kansallisarkiston kuulemista lainsäädäntöuudistuksista, jotka vaikuttavat arkistotoimeen tai asiakirjojen pysyvään säilyttämiseen asiakirjojen elinkaari huomioon ottaen.

Kansallisarkistosta annetun lain 2 §:n 3 kohdan mukaan Kansallisarkiston tehtävänä on edistää pysyvästi säilytettävien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen saatavuutta, käyttöä ja niihin perustuvaa tutkimusta. Käytöllä tarkoitetaan tässä tutkimuksen lisäksi mitä tahansa julkista tai yksityistä käyttöä, myös käyttöä elinkeinotoiminnassa. Säännös korostaa tiedon avoimuuden ja käytön merkitystä tietojen säilyttämisen perusteena.

Hallituksen esityksessä Kansallisarkistoa koskevaksi laiksi todetaan, että Kansallisarkistolla on rooli tutkimuksen tukipalveluiden tuottajana. Sillä on mahdollisuus pysyvästi säilytettävien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen käyttöä edistävään tutkimuspalveluiden tuottamiseen.

Arkistoaineistoja säilytetään pitkälti tutkimuksen tarpeisiin ja saatavuuden edistämistä tästä kulttuuriperintöaineistosta tulee tukea riittävästi myös lainsäädännön keinoin. Kansallisarkiston roolia tulisi selventää, ottaen huomioon muiden viranomaisten tehtävät ja arkistoinnin kehitys sähköiseksi. Tehtäville tulee luoda lainsäädännössä toimivaltaperusteet eli työkalut tehtävien edistämiseksi selkeällä tavalla. Erityisesti arkistolain vanhentuneisuus vaikuttaa nykyisellään jo siihen, kuinka Kansallisarkisto pystyy tehtäviään toteuttamaan.

Kansallisarkistolla on rooli myös heraldisena viranomaisena. Tehtävään liittyvää sääntelyä on esimerkiksi kuntalain 5 §:ssä ja tavaramerkkilaisissa.

Kansallisarkistosta annetun lain 2 §:n viittaus henkilötietolakiin on vanhentunut. Kumotussa henkilötietolain 35 §:ssä säädettiin eräiden henkilörekisterien siirrosta arkistoon ja siihen liittyvistä toimivaltuuksista. Vastaavaa säännöstä ei enää ole, päivitystarve koskee 2 § 1 momentin 6 kohtaa.

Kansallisarkistosta annetun lain 5 §:n mukaan Kansallisarkistossa on Kansallisarkiston neuvottelukunta, jonka tehtävänä on tukea ja kehittää viraston toimintaa sekä tehdä aloitteita ja edistää yhteistyötä toimialalla. Opetus- ja kulttuuriministeriö nimittää neuvottelukunnan jäsenet ja päättää toimikaudesta.

Kansallisarkiston yhteydessä toimii yksityisarkistojen neuvottelukunta, jonka tehtävänä on edistää yksityisiin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin kohdistuvan arkistotoiminnan koordinoimista ja yhteistyötä. Opetus- ja kulttuuriministeriö nimittää neuvottelukunnan jäsenet ja päättää toimikaudesta.

Työryhmä katsoo, että Kansallisarkiston tehtävät ja muutoinkin Kansallisarkistosta annettu laki on pitkälti ajantasainen, mutta laissa käytetty käsitteistö on päivitettävä vastaamaan asiakirjojen tiedonhallinnan tosiasiallista tarkoitusta arkistoinnissa sekä siihen liittyvässä ohjauksessa ja palvelutehtävien hoitamisessa.

3.6. Laki yksityisten arkistojen valtionavusta

Lain yksityisten arkistojen valtionavusta (1006/2006) tarkoituksena on edistää kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien yksityisten arkistoaineistojen säilymistä ja käyttöä turvaamalla tällaisia aineistoja säilyttävien yksityisten arkistojen toimintaedellytykset niille myönnettävillä valtionavustuksilla. Laissa säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä valtionavustuksia yksityisille arkistoille valtion talousarvioon tätä tarkoitusta varten otetusta määrärahasta. Määräraha osoitetaan ensisijaisesti sitä arpajaislain (1047/2001) 17 §:ssä tarkoitettua rahapeliyhtiön tuotosta, joka valtion talousarviossa on osoitettu käytettäväksi tieteen tukemiseen. Julkisuudessaakin esillä olleiden tietojen perusteella rahapeliyhtiön tuotot ja niistä jaettavat avustukset ovat vähenemässä merkittävästi, mikä ei vaikuta rahanjaon perusteisiin, mutta jaettavissa olevaan rahamäärään todennäköisesti kyllä.

Valtionapulain keskeinen päämäärää on turvata kansallisen asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilyminen, mikä tapahtuu lain piiriin kuuluvissa arkistoissa. Lain piirissä olevat toimijat ovat arkisto-organisaatioita, joiden nimenomaisia tehtäviä on arkistotoiminta. Laki jättää avoimeksi valtionapuarkistojen joukon ja sitoo sen opetusministeriön hyväksyntään, vaikkakin valtionarkistojen joukko on ollut pitkään sama. Arkistotoiminta on luonteeltaan pysyvää ja pitkäkestoista. Kulttuuriperinnön kannalta keskeistä aineistoa on kaiketi myös muiden arkistojen, museoiden, yhdistysten ynnä muiden hallussa.

Valtionapuviranomainen yksityisarkistojen valtionavustuksista annetussa laissa tarkoitetuissa valtionavustuksissa on Kansallisarkisto. Tehtävän sisällössä tulee huomioida valtionavustuslain säännökset, joiden perusteella valtionapuviranomaisella on esimerkiksi valvontavastuita, tarkastusoikeus sekä takaisinperintäoikeus/-velvollisuus. Valtionavustuksiin liittyy lain puitteissa harkintavaltaa.

Yksityisarkistojen valtionapulaki tuntee erilaisia avustuslajeja: pysyväisluonteisen sekä erityisen ja kertaluonteisen harkinnanvaraisen avustuksen. Pysyväisluonteista valtionavustusta voidaan myöntää rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön ylläpitämälle, toiminnaltaan tieteellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittävälle yksityiselle arkistolle, jonka opetusministeriö on, saatuaan asiasta Kansallisarkiston lausunnon, hyväksynyt valtionavustukseen oikeutetuksi. Pysyväisluonteinen valtionavustus voi olla enintään 80 % arkiston hyväksyttävistä menoista, joihin sisältyvät riittävät henkilöstö-, kiinteistö- ja toimintamenot. Vertailuna voidaan todeta, että esimerkiksi valtionavustuslaissa käytetään termiä kustannus menon sijaan. Yleensä puhe on kokonaiskustannuksista. Valtionavustuksen määrään ja laskemiseen liittyen on olemassa ohjeistusta, jota voidaan soveltuvasti noudattaa.

Valtionavustusta määrättäessä otetaan huomioon arkiston toiminnan laatu ja laajuus sekä taloudellisuus ja tuloksellisuus. Avustusta voi käyttää hankintaan ja säilyttämiseen, järjestämiseen ja luettelointiin sekä käyttöä edistävien hakujärjestelmien laadintaan, asettamiseen tutkijoiden ja muiden tarvitsijoiden käyttöön sekä käyttöä edistävään muuhun toimintaan. Säännöksessä voi todeta olevan epätarkkaa

sääntelyä, mitä liittyy esimerkiksi toiminnan laadun ja laajuuden arvioinnin kriteereihin ja tulkintaan. Laki ei ota kantaa siihen, missä määrin toimintaa ja siihen kuuluvia menoja voidaan kasvattaa ja mitä pidetään kohtuullisena suhteessa esimerkiksi tutkijapalvelun kävijämääriin, aineistomääriin, aineiston luonteeseen tai tiedon käyttöön, eikä ota huomioon toimijan muita resursseja tai taloudellista tilannetta. Taloudellisuuden ja tuloksellisuuden huomiointi on jossain määrin epäselvää. Lain 13 §:n mukaan tietyt arkistojen suoritteet ovat maksuttomia ja toisista saa periä kohtuullisia maksuja. Lain 6 §:n mukaan arkistoja on hoidettava erillään muusta toiminnasta, joten huomioida voidaan vain arkistotoiminnan taloudellisuus ja tuloksellisuus, eikä säätiön tai yhdistyksen muuta toimintaa.

Valtionavustuksen edellytys on, että yksityinen arkisto on rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön ylläpitämä sekä toiminnaltaan tieteellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittävä. Yksityiset yritykset on rajattu pois lain piiristä, yhdistyksillä ja säätiöillä voi olla myös liiketaloudellista toimintaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö hyväksyy valtionavustukseen oikeutetut toimijat Kansallisarkiston lausunnon saatuaan. Hallituksen esityksen HE 127/2006 vp mukaan Kansallisarkiston lausunnossa tultaisiin erityisesti arvioimaan arkiston tieteellistä ja yhteiskunnallista merkitystä. Säännösten mukaan ei ole täysin selvää tulisiko hyväksyntä tehdä vuosittain, aina valtionavustusta myönnettäessä.

Pysyväisluonteisen valtionavustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että arkistossa noudatetaan yksityisten arkistojen valtionavusta annettua lakia; arkistossa säilytettävä arkistoaineisto on oleellisilta osiltaan tutkijoiden ja muiden tarvitsijoiden käytettävissä ja arkistolla on järjestetty tutkijapalvelu; arkistoaineistoa hoidetaan erillään arkiston ylläpitäjän muusta toiminnasta; arkistoaineistoa säilytetään Kansallisarkiston hyväksymissä arkistotiloissa; arkistossa on sen tehtäviin nähden riittävä ja ammatillisesti pätevä henkilökunta; sekä arkistolla on Kansallisarkiston hyväksymät toimintaa ohjaavat säännöt. Säännöksen perusteella Kansallisarkistolla on määrittelyvaltaa siitä, millainen arkisto on hyväksyttävissä arkistoksi valtionapulain tarkoituksessa. Pykälällä on yhteyksiä yleisemmin arkisto-käsitteeseen, mitä käsitellään tässä selvityksessä toisaalla. Arkistolla tarkoitetaan pitkälti tässä laissa arkistoa organisaationa ja tilana, mutta kyse on lopulta arkistojen (asiakirjakokoelmien) säilyttämisestä. Tulee huomata, että opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) hyväksyy arkistot Kansallisarkiston lausunnon perusteella ja näitä pykälässä mainittuja kriteereitä arvioidaan avustuksen myöntämistä harkittaessa. Menettely onkin tietyllä lailla kaksiportainen, OKM hyväksyy avustukseen oikeutetut toimijat, Kansallisarkisto myöntää avustuksen ja arvioi tässä kohtaa mainitun 6 § kriteereitä. Lain 6 §:n mukaisten edellytysten arvioiminen on Kansallisarkiston tehtävä, jonka perusteella avustus voidaan myöntää tai hylätä, mutta joukko on rajattu OKM:n hyväksymiin toimijoihin. Osin on epäselvää, tuleeko 6 §:n mukaisia asioita arvioida jo Kansallisarkiston lausunnossa. Lain 16 §:n siirtymäsäännöksessä säädetään, että yksityinen arkisto, joka ennen tämän lain voimaantuloa on ollut oikeutettu tällä lailla kumotun lain mukaiseen lakimääräiseen valtionapuun, on oikeutettu 5 §:n mukaiseen pysyväisluonteiseen valtionavustukseen.

Yksityisten arkistojen valtionavusta annetun lain 6 §:n kriteerien päivittäminen voi olla tarpeen ja sitä tulee arvioida jatkossa, sillä esimerkiksi fyysisten tilojen tarve voi perustelluista sähköiseen ympäristöön liittyvistä syistä vähentyä vuosien saatossa paljon. Sääntöjen hyväksyminen on tietynlainen muodollisuus, sillä valtionapuarkistoja voi koskea myös Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) valvontavalta ja raportointivastuut sekä toimijan oikeudellista muotoa koskeva lainsäädäntö (kuten säätiölaki). PRH vahvistaa säätiöiden ja yhdistysten säännöt. Lain 6 §:ssä kyse on arkiston säännöistä, joissa hallituksen

esityksen mukaan tulisi olla määräyksiä arkiston organisaatiosta, johtamisesta ja henkilökunnasta, organisaatiokentästä, johon arkiston toiminta kohdistuu, asiakirjojen käytettävyyttä säätelevistä periaatteista, asiakirjojen käsittelystä, järjestämisestä ja luetteloinnista ja tutkijapalvelun järjestelyistä. On epäselvää, viittaako lainkohta arkistoon valtionapuun oikeutettuna toimijana eli yhdistyksenä tai säätiönä, ja tämän sääntöihin. Yleisesti voidaan todeta, ettei näin tarkkoja säännöksiä säätiöiden tai yhdistysten säännöissä ole. Arkistotoiminnalla voisi olla myös omat sääntönsä, eli yhdistyksen tai säätiön nimenomaisesti arkistotoiminnalle hyväksymät säännöt. Niitä ei hyväksyttäisi erikseen Patentti- ja rekisterihallituksessa. Kansallisarkisto hyväksyisi säännöt, mutta sen rooli olisi hyväksyä säännöt valtionavustuksen piiriin ja hyväksymiseen liittyvältä kannalta. Tällaisten sääntöjen oikeudellinen sitovuus perustuisi vain toimijan omaan päätökseen ja seurantaan, eikä niiden noudattaminen olisi varsinaisesti valtionavustuksen edellytys. Keskeistä on, että säätiön tai yhdistyksen säännöissä on ainakin mainittu arkistotoiminta tarkoituksena.

Yleisesti voidaan todeta, että sähköiseen arkistoympäristöön liittyy erityiskysymyksiä ja arkiston kriteerit ovat erilaiset kuin analogisessa ympäristössä. Sähköisen arkistoinnin osalta keskeistä on, että arkisto pystyy turvaamaan tietojen säilyvyyden ja tietojen antamisen. ”Arkistotilat” on käsitteenä vanha, ja kriteerejä tulisi uudistaa kattamaan myös sähköiset arkistojärjestelmät. Henkilökunnan osaamisen arviointiin on muotoutunut tietyt raamit olemassa olevan koulutusjärjestelmän ympärille. Arkistotoiminnassa tulee muistaa myös analogisen aineiston merkitys, vaikka sähköinen arkistointi kasvattaakin merkitystään. Analogisesta aineistosta tiedon antamisen järjestäminen tutkijapalveluna on tärkeää edelleen. Laissa ei kuitenkaan oteta kantaa esimerkiksi siihen, kuinka laajasti tutkijapalvelu tulee järjestää. Tutkijapalvelun tulisi olla järkevässä suhteessa aineiston käyttöön ja kysyntään, sillä sen ylläpito aiheuttaa menoja.

Pysyväisluonteista valtionavustusta saavalle yksityisarkistolle voidaan myöntää myös erityistä harkinnanvaraista valtionavustusta erityisperustein arkiston menojen täyteen määrään. Kertaluonteisena harkinnanvaraista valtionavustusta voidaan myöntää huomattaviin erityismenoihin ja kehityshankkeisiin sekä arkistojen yhteisiin hankkeisiin. Erityisessä harkinnanvaraisessa rahoituksessa, jossa voidaan antaa avustusta menojen täyteen määrään, keskeistä tulee olla, että avustus käytetään arkistotoiminnan kannalta keskeisten päämäärien, säilyvyyden turvaamisen ja saatavuuden edistämisen, kannalta olennaisiin kohteisiin. Eri avustuslajien välisessä suhteessa on huomattava, että arkistolle voidaan lain perusteella myöntää yhtä aikaa kaikkia eri avustuslajeja.

Lain 11 §:ssä säädetään, että jollei laissa toisin säädetä, tässä laissa tarkoitettuihin valtionavustuksiin sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään. Valtionavustuslaissa on tarkentavaa sääntelyä esimerkiksi valtionavustuksen takaisinperintää koskevistä menettelyistä.

Lain 12 §:n mukaan, jollei asiakirjojen julkisuudesta tai salassapidosta toisin säädetä, valtionavustusta saavassa yksityisessä arkistossa säilytettävien aineistojen julkisuudessa noudatetaan, mitä siitä on aineistojen luovuttajan kanssa sovittu. Valtionapuarkistot huomioivat tietojen antamisessa esimerkiksi tietosuojalainsäädännön asettamat vaatimukset, muutoin julkisuus ja salassapito määräytyvät sen mukaan, mitä on luovuttajan kanssa asiasta sovittu.

Kansallisen asiakirjallisen kulttuuriperinnön saatavuuden kannalta on tärkeää, että saatavuutta kehitetään ja edistetään. Yhteistyö on tärkeää ja usein järkevää. Kehittämisessä voi olla viisasta huomioida toisten tekemät ratkaisut, kun kyse on kaikilla tietojen arkistoinnista ja siihen liittyvistä tehtävistä. Moni valtionapuarkisto on liittynyt ja tehnyt yhteistyötä esimerkiksi AHAA-metatietopalvelun kehittämisessä. AHAA on Kansallisarkiston teknisesti ylläpitämä järjestelmä metatietojen hallintaan. Yhtenäiset metatietomallit ja metatietojen hallinta on katsottavissa yleisen edun mukaiseksi, jotta tutkijoiden ja tiedon tarvisijoiden ei tarvitse opetella useita erilaisia malleja ja esitystapoja. Erilaiset hakukoneet ja käyttöliittymät toimivat pitkälti metatietoja hyödyntäen.

AHAAssa hallitaan kunkin organisaation aineistojen metatietoja. Aineistotieto linkittyy toimijoihin, joita voivat olla esimerkiksi arkistonmuodostaja tai arkiston luovuttaja. Esimerkiksi Jean Sibeliukseen voisi yhdistyä tiedot useista eri arkistoista, joissa tätä koskevaa aineistoa on. Toimijatietojen hallinta AHAAssa on yhteistä ja toimijatiedoissa voi olla henkilötietoja. AHAAssa hallitaan myös viranomaistietoja. Rekisterinpito on yhteinen käyttäjäorganisaatioiden kesken. AHAAn lainsäädäntöpohjaa tulee jatkossa tarkastella tämän toiminnan osalta.

Valtionapuarkistoja ovat tällä hetkellä yhdistys- tai säätiömuodossa toimivat: Kansan Arkisto, Keskustan ja maaseudun arkisto, Porvarillisen Työn Arkisto, Suomen Elinkeinoelämän Keskusarkisto, Suomen Urheiluarkisto, Svenska centralarkivet, Toimihenkilöarkisto: Työväen Arkisto, Urho Kekkosen arkisto, Suomalaisen Kirjallisuuden Seura ja Svenska litteratursällskapet i Finland.

Laissa Kansallisarkistosta on säännös yksityisarkistojen neuvottelukunnasta, joka on säädetty erityisesti edistämään arkistojen yhteistyötä. Valtionapu- ja yksityisarkistot ovat kyselyyn annetuissa vastauksissa korostaneet yhteistyön merkitystä laajemmassa kulttuuriperintöorganisaatiokontekstissa.

Yksityisiä arkistoja on monissa organisaatioissa, kuten esimerkiksi kotiseutuyhdistyksissä, museoissa, kirjastoissa tai muissa yhteisöissä. Niitä ei kosketa arkistoinnin osalta juuri muu lainsäädäntö kuin tietosuojalainsäädäntö. Tällaisten arkistojen järjestäminen tai järjestäytyminen on vaihtelevaa.

Tausta ja aiempi säädösvalmistelu

Yksityisarkistoja koskevaa lainsäädäntöä on valmisteltu jo aiemmin. Yksityisarkistolakityöryhmän muistiossa⁵ (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:4.) kuvataan työryhmän toimeksianto ja tulokset. Arkistolain esiselvitysryhmä katsoo, että suurin osa huomioista ja päivitystarpeista ovat edelleen ajankohtaisia - etenkin rahoitusjärjestelmään ja toimintaan liittyvien huomioiden osalta - mutta uudelleen arviointia edellyttävät erityisesti tietosuojalainsäädännön muutokset.

Yksityisarkistolakityöryhmän tehtävänä oli tuottaa linjaukset valtionapujärjestelmän uudistamiseksi ottaen huomioon pääministeri Kataisen hallituksen hallitusohjelman asiaa koskeva kirjaus, toimintaympäristön muutokset sekä julkisen rahoituksen vaikuttavuuteen, tehokkuuteen ja tuottavuuteen liittyvät vaatimukset, ja laatia hallituksen esityksen muodossa esitys uudeksi yksityisten arkistojen valtionapulainsäädännöksi.

⁵ <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75197/tr04.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Työryhmän tuli seurata opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman arkistolakityöryhmän työn edistymistä ja kuulla alan asiantuntijoita. Työryhmä asetti tavoitteeksi uudistuksen, joka 1) selkeyttää kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien yksityisten asiakirjojen ja arkistojen säilymisen ja käytön edistämiseen tähtäävää lainsäädäntöä; 2) päivittää sääntelyä vireillä olevan arkistolainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteiden mukaisesti; 3) parantaa yksityisten arkistojen säilyttämiseen ja käyttöön valtion budjetissa osoitettujen varojen vaikuttavuutta ottaen huomioon arkistotoimen toimintaympäristön muutokset; 4) kehittää yksityistä arkistotoimintaa harjoittavien yhdenvertaista kohtelua sekä 5) saattaa sääntelyn vastaamaan lainsäädännölle asetettuja yleisiä vaatimuksia.

Työryhmä esitti yksityisarkistolain säätämistä pelkän yksityisarkistojen valtionavustusta koskevan lain asemesta. Yhtä aikaa yksityisarkistolakityöryhmän kanssa opetus- ja kulttuuriministeriön asettama arkistolakityöryhmä valmisteli muun arkistolainsäädännön uudistamista (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:3). Arkistolakityöryhmä esitti säädettäväksi lakia Kansallisarkistosta sekä sellaista yleislakia, joka kattaisi viranomaisten koko tiedonhallinnan. Tämän uudistuksen oli tarkoitus johtaa arkistolaissa (831/1994) olevien viranomaisten toimintaa koskevien säännösten siirtymiseen näihin lakeihin.

Yksityisarkistolakityöryhmä katsoi, että arkistolain yksityisiä asiakirjoja ja arkistoja koskevat säännökset yhdessä yksityisarkistojen valtionavustusta koskevien säännösten kanssa muodostavat yhden kokonaisuuden, jolla on yksi tarkoitus. Yksityisarkistolain säätäminen selkeyttäisi työryhmän mukaan yksityisiä asiakirjoja ja arkistoja koskevaa sääntelyä ja vahvistaisi niiden asemaa suojattavana oikeushyvinä. Keskeinen muutos uudistuksessa on näkökulman kääntäminen instituutioiden toimintaedellytysten rahoittamisesta yksityisten arkistoaineistojen säilymiseen ja käyttöön, mikä olisi lain tarkoitus. Lain tarkoitukseen ei enää sisältyisi yksityisten arkistojen toimintaedellytysten turvaamista. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei enää tekisi päätöstä yhteisön oikeudesta pysyväisluonteiseen valtionavustukseen. Valtionapuviranomaisena toimisi Kansallisarkisto. Muutos selkeyttäisi ministeriön ja Kansallisarkiston välistä työnjakoa ja mahdollistaisi rahoituksen käyttämisen toiminnan ohjaamiseen nykyistä paremmin. Se myös avaisi rahoitusta yhdenvertaisuuden edellyttämällä tavalla nykyistä suuremmalle hakijajoukolle. Rahoitus ei perustuisi nykyiseen tapaan yksityisarkistojen kiinteistö- ja henkilöstökustannuksiin, vaan toiminnan laajuuteen ja laatuun eli toiminnan vaikuttavuuteen lain tarkoituksen toteutumisen suhteen. Kertaluonteista hankeavustusta voisivat saada myös muut kuin pysyväisluonteisen avustuksen piirissä olevat.

Kysely yksityisarkistoille

Arkistolain esiselvitysryhmä lähetti kyselyn Yksityiset keskusarkistot ry:n jäsenille sekä valtionapuarkistoille. Seuraavassa koostetut vastaukset. Yksityiset keskusarkistot ry vastasi yhteisesti työryhmälle, Suomalaisen kirjallisuuden seura (SKS) ja Svenska litteratursällskapet i Finland (SLS) antoivat myös yhteisen vastauksensa.

(Yksityiset keskusarkistot ry (YKA): Kansan Arkisto, Keskustan ja maaseudun arkisto, Porvarillisen Työn Arkisto, Suomen Elinkeinoelämän Keskusarkisto, Suomen Urheiluarkisto, Svenska centralarkivet, Toimihenkilöarkisto, Työväen Arkisto ja Urho Kekkosen Arkisto)

1. Miten yksityisarkistoja koskevan sääntelyn nykytila näyttää toimintanne kannalta?

YKA: Yleisesti ottaen toiminnan seuraaminen on mennyt osittain liian yksityiskohtaiseksi, mutta kaikki pyydettävät tiedot toimitetaan. Kansallisarkiston ja yksityisten valtionapuarkistojen yhteistyössä olemme olleet tyytyväisiä Kansallisarkiston edustajien positiiviseen, jopa meidän näkemyksiämme ymmärtävään toimintatapaan.

SKS ja SLS: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura ja Svenska litteratursällskapet i Finland korostavat vastauksessaan yhteistyön merkitystä, ei pelkästään arkistosektorilla vaan laajemmin kulttuuriperintöorganisaatioiden yhteistyötä KAM (kirjastot, arkistot ja museot) sektorilla.

Yksityisarkistoja koskeva sääntely on jakaantunut useisiin lakeihin, joiden termistö ei ole yhdenmukainen ja jotka eivät kunnolla huomioi yksityisarkistojen nykyistä toimintaympäristöä tai palveluita, joita moderni tietoyhteiskunta arkistoilta odottaisi.

Esimerkiksi tietosuojalainsäädäntö ei kuitenkaan mainitse kulttuuriperintöorganisaatioiden yhteistyötä henkilötietojen käsittelyperusteiden yhteydessä. Samoin tekijänoikeuslaki kohtelee eri organisaatioita eri tavoin: museoissa olevien valokuvakokoelmien sääntely poikkeaa kirjastoissa tai arkistoissa olevista valokuvakokoelmista - toiveena olisikin, että DSM-direktiivin implementoinnin yhteydessä tekijänoikeuslakia voitaisiin uudistaa myös näiltä osin.

Toisena esimerkkinä on tiedonhallintalain käyttämä tulkinta termistä ”arkistoida”, joka poikkeaa arkistotalalla perinteisesti käytetystä. Tietosuojalainsäädännön termi ”arkistointi” kattaa myös museoiden ja kirjastojen kulttuuriperintöorganisaatioina tekemän kokoelmatyön, mikä on aiheuttanut KAM-kentällä huomattavaa hämmennystä, etenkin koska kulttuuriperintöorganisaatiota ei ole määritelty. DSM-direktiivi käyttää termiä kulttuuriperintölaitos, jolle löytyy suhteellisen täsmällinen määritelmä direktiivistä.

Kansallisarkiston toiminnan ensisijainen painopiste on viranomaisten asiakirjoissa ja niiden vaatimissa palveluissa, kun taas sen yksityisarkistotoiminta on vähäistä. Näin ollen ero yksityisarkistojen tarpeisiin ja toimintamahdollisuuksiin on huomattava. Kansallisarkiston näkökulma arkistotoimintaan on keskusviranomaisen, kun taas yksityisarkistot ovat keskenään erilaisten organisaatioiden joukko. SKS ja SLS ovat kansallisia toimijoita, jotka tallentavat laajalti suomalaista kulttuuria ja yhteiskuntaa, kun taas muilla yksityisarkistoilla on tarkemmin määritelty toimintasektorinsa ja myös huomattavasti pienemmät resurssinsa. SKS:n ja SLS:n erityisrooli on huomioitu nykyisessä yksityisarkistojen valtionapulaissa. Se tulisi säilyttää tulevassa lainsäädännössä.

Laissa Kansallisarkistosta puhutaan nimenomaisesti Kansallisarkiston osallistumisesta yksityisen arkistotoiminnan kehittämiseen yhteistyössä yksityisen arkistotoiminnan harjoittajien kanssa. Tämä on kuitenkin toteutunut vain osittain kuluneina vuosina. Yksityisarkistojen neuvottelukunnan tuotokset ovat jääneet vähäisiksi, eikä se ole merkittävässä määrin toteuttanut arkistotoiminnan koordinoitua tai yhteistyötä.

Arkistolain, yksityisarkistojen valtionapulain ja Kansallisarkistolain myötä Kansallisarkistolla nykytilassa kolmoisrooli, jossa virasto toimii yksityisarkistotoiminnan valtionapuviranomaisena, toimintaa ohjaavana ja valvovana viranomaisena sekä toimintaa harjoittavana viranomaisena. Rahoituksen ja valvonnan

keskittäminen samaan virastoon vahvistaa Kansallisarkiston valtaa, ja on poikkeuksellinen järjestely, sillä muut kulttuuriperintöorganisaatiot hakevat rahoituksensa suoraan OKM:lta.

2. Mitkä ovat yksityisarkistoja koskevan sääntelyn kannalta keskeiset tunnistamamme ongelmat ja haasteet?

YKA: Seuranta on mennyt turhan yksityiskohtaiseksi ja raportoinnin määrä on koko ajan lisääntynyt. Tämä on johtanut osittain liian yksityiskohtaiseen ja päällekkäiseen raportointiin, kun samat tiedot ovat todennettavissa sekä arkistojen lähettämässä tunnuslukutaulukoissa että toimintakertomuksissa. Yleiset mittarit eivät välttämättä ole synkronissa yksityisten valtionapuarkistojen omien mittareiden kanssa, esim. työajan seurannan tarkkuus. Myös valtionapuselvityksen tiliselvitysloMAKE ja eri arkistojen tilinpäätösasiakirjojen tuloslaskelman rakenne eivät välttämättä ole yhdenmukaiset, vaan joudutaan ilmaisemaan sama euromääräinen lopputulos kahdella eri tavalla. Tämä teettää lisätyötä.

Toiminnan valvontaa on ehkä enemmän kuin riittävästi: säätiöiden ja yhdistysten auktorisoidut tilintarkastukset, vuosittainen raportointi Patentti- ja rekisterihallitukselle (säätiöiden valvonta), selvitykset Kansallisarkistolle (selvitys valtionavustuksen käytöstä tuloslaskelmiseen ja tilierittelyineen, henkilötyövuosi- ja tunnuslukuraportointi), mahdollinen erityistilintarkastus. Tilintarkastajille on sälytetty vastuu antaa lausunto siitä, onko toiminta ollut valtionavustuslain mukaista. Ja jos PRH ei reagoi millään tapaa sinne toimitettuihin tietoihin, niin silloinhan toiminta on säätiömuotoisten arkistojen osalta vastannut säätiön tarkoitusta.

Tietosuojalainsäädännön tuomia haasteita ovat:

Lain pitäisi taata yksiselitteisesti valtionapuarkistoille hyvät edellytykset henkilötietoja sisältävien kulttuuriperintöaineistojen käsittelyyn. Arkistotyö on pitkälti henkilötietoja sisältävien kulttuuriperintöaineistojen käsittelyä arkistointitarkoituksessa. Henkilötietojen käsittelyperustan tulisi sisältää myös mahdollisuus käsitellä kulttuuriperintöaineistoja siinä tarkoituksessa, että kyseiset aineistot saatetaan käytettäväksi. Saataville saattaminen on yksi meidän lakisäätteisistä tehtävistämme.

Erityisiä henkilötietoja on varsinkin poliittisissa arkistoissa runsaasti. Myös erityisten henkilötietojen käsittelylle pitäisi taata hyvät edellytykset. Liian tiukat ja yleisluonteiset tulkinnat eivät saisi rajoittaa henkilötietoja sisältävän aineiston käyttöä kohtuuttomasti.

SKS ja SLS: Yksityisarkistot ovat kolmannen sektorin toimijoita, vaikka valtionapu on meille ensisijaisen tärkeää. Me haluamme olla yhteistyössä, me noudatamme valtionavun ehtoja, mutta meidän toimintaamme ohjaa yhdistys- tai säätiölainsäädäntö sekä yhdistyksen tai säätiön säännöt. On keskeistä muistaa, että Kansallisarkiston ohjaavasta roolista huolimatta yksityisarkistot eivät ole organisaatioita, joihin Kansallisarkistolla on direktio-oikeus. Tämänhetkinen malli, jossa Kansallisarkistolla on kolmoisrooli yksityisarkistotoimintaa harjoittavana toimijana, valtionapuviranomaisena sekä ohjaavana ja valvovana viranomaisena, on toiminnan läpinäkyvyyden kannalta ongelmallinen.

Lainsäädännön määritelmien epämääräisyys hankaloittaa tällä hetkellä yksityisarkistojen toimintaa. Esimerkiksi tietosuojalainsäädännössä ja tekijänoikeuslainsäädännössä on epäselvää, mitkä organisaatiot lasketaan lain mukaisiksi organisaatioiksi ja mitkä jäävät ulkopuolelle. Lain tulkinnan ei tulisi lähteä siitä, miltä momentilta organisaatio saa valtionapua – esimerkiksi Musiikkiarkisto tekee arvokasta yhteistyötä

muiden yksityisarkistojen kanssa, mutta koska se saa rahoituksensa toiselta OKM:n momentilta, se on lainsäädännön edessä eri asemassa. Kulttuuriperintöorganisaatioiden ja jo pelkästään arkistojen kenttä on moninainen, joten yhteistyöratkaisut on tehtävä avoimiksi, jotta ne sopivat erilaisille organisaatioille.

Kansallisarkiston ensisijaiset tehtävät kohdistuvat viranomaisyhteistyöhön, joten myös kehittämisessä on luonnollisesti useita kohteita, joissa viranomaisyhteys painottuu kulttuuriperintöyhteistyön sijaan. Yksityisarkistot sen sijaan tarvitsevat toimintamalleja, jotka soveltuvat kulttuuriperintöaineistoille ja pienille arkistoille. Tämän takia ensisijainen yhteistyöväylä voi löytyä muista kulttuuriperintöorganisaatioista kuten Kansalliskirjastosta, joka vetää Finna-yhteistyöstä. Haluamme ratkaisumme joustaviksi, avoimiksi ja sellaisiksi, että ne sopivat nimenomaisesti omiin tarpeisiimme ja toimivat yhteen muiden kulttuuriperintöorganisaatioiden kanssa.

Kentällä tapahtuvat muutokset tulee huomioida ja reagoida niihin. Esimerkiksi tutkimusaineistojen arkistointi tulisi huomioida lainsäädännössä mahdollisimman pian, sillä se liittyy läheisesti yksityisarkistojen toimintaan. Yliopistoilla ei ole tarvittavaa osaamista aineistojen pitkäaikaisarkistointiin eikä rakenteita tarvittavaan aineistopalveluun, kun taas valtakunnalliset datapankit pystyvät tallentamaan vain anonyymia (tai vähintään minimoitua) tietoa. SKS ja SLS ovat koko toiminta-aikansa tallentaneet omien keskeisalojensa tutkimusaineistoja, joten arkistoilla tulisi olla nykyistä merkittävämpi rooli erityisesti humanististen, mutta myös yhteiskuntatieteellisten alojen aineistojen arkistoinnissa.

3. Millaisia kehitysvaihtoehtoja näette lainsäädännössä suhteessa nykytilaan?

YKA: Kansallisarkisto ohjaa, valvoo ja koordinoi vahvasti yksityisten valtionapuarkistojen toimintaa jo nykyisin ja uusi yksityisarkistolaki kasvattaisi sen päätösvaltaa. Seuranta yleisemälle tasolle: asetetaan tavoitteet ja seurataan niiden toteutuminen. Se kuinka kukin toimiin tavoitteisiin pääsemiseksi on jokaisen oma asia. Vuoden 2006 laki yksityisten arkistojen valtionavusta (17.11.2006/1006) lähti ns. könttäsumma-ajattelusta. Eli avustuksen saisi kohdentaa niin kuin kukin parhaaksi näkee, kunhan täyttää avustuksen ehdot. Nykyinen laki yksityisten arkistojen valtionavusta on perusteiltaan toimiva, eikä mielestämme tarvetta uudelle laille ole. Nykyistä lakia voidaan tarvittaessa päivittää. Lain yksityisten arkistojen valtionavusta 6 §:n, missä listataan pysyväisluonteisen valtionavun edellytykset, kohta 4 *"arkistoaineistoa säilytetään Kansallisarkiston hyväksymissä arkistotiloissa"* vaatisi uudelleen muotoilua tai oman kohtansa sähköisten aineistojen osalta. Siis, missä ja miten säilytetään ja mitä/kenen kriteerit tulee täytyttyä säilytyksen suhteen.

Yksityisarkistolaki-työryhmän muistion 2015:4 tiivistelmässä lukee seuraavasti:

"Keskeinen muutos uudistuksessa on näkökulman kääntäminen instituutioiden toimintaedellytysten rahoittamisesta yksityisten arkistoaineistojen säilymiseen ja käyttöön, mikä olisi lain tarkoitus. Lain tarkoitukseen ei enää sisältyisi yksityisten arkistojen toimintaedellytysten turvaamista. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei enää tekisi päätöstä yhteisön oikeudesta pysyväisluonteiseen valtionavustukseen. Valtionapuviranomaisena toimisi Kansallisarkisto. Muutos selkeyttäisi ministeriön ja Kansallisarkiston välistä työnjakoa ja mahdollistaisi rahoituksen käyttämisen toiminnan ohjaamiseen nykyistä paremmin. Se myös avaisi rahoitusta yhdenvertaisuuden edellyttämällä tavalla nykyistä suuremmalle hakijajoukolle. Rahoitus ei perustuisi nykyiseen tapaan yksityisarkistojen kiinteistö- ja henkilöstökustannuksiin, vaan

toiminnan laajuuteen ja laatuun lain, eli toiminnan vaikuttavuuteen lain tarkoituksen toteutumisen suhteen. Kertaluonteista hankeavustusta voisivat saada myös muut kuin pysyväisluonteisen avustuksen piirissä olevat."

Mielestämme lain yksityisten arkistojen valtionavusta 6 §:n kohta 5 "arkistossa on sen tehtäviin nähden riittävä ja ammatillisesti pätevä henkilökunta" on yksityisten valtionapuarkistojen toiminnan kannalta erittäin oleellinen: jokainen meistä edustaa oman toimialansa arkistonmuodostajien suhteen sellaista tuntemusta ja ammattitaitoa, että rahoituksen näkökulman kääntäminen toimintaedellytysten turvaamisesta pelkästään arkistoaineistojen säilymiseen ei ole perusteltua eikä parannus. Pitkällä aikavälillä se on jopa yksityisten arkistoaineistojen säilymisen vaarantava muutos. Jokainen yksityinen valtionapuarkisto on rakentanut arkistonmuodostajiensa ja luovuttajiensa kanssa suhteen, joka perustuu keskinäiselle arvostukselle ja luottamukselle. Arkistojen toimintaa ei pystytä kehittämään eikä aineistojen säilymistä takaamaan, jollei niillä ole riittävä määrä asiantuntevaa henkilökuntaa ja asianmukaisia tiloja käytettävissään.

SKS ja SLS: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura ja Svenska litteratursällskapet näkevät, että yksityisarkistoihin liittyvää lainsäädäntöä kehitettäessä tulisi huomio kiinnittää seuraaviin seikkoihin:

- Kansallisarkiston kolmoisrooli tulee purkaa ja esimerkiksi valtionapujen myöntäminen erottaa Kansallisarkiston toiminnasta
- yksityisarkistojen yhteistyötä tulee kehittää yksityisarkistojen lähtökohdista ja tarpeista lähtien, alan yhteiseksi yhteistyöksi
- yksityisarkistoille on tärkeää saada itsenäinen yhteistyöelin
 - o tehtävänä kehittää yksityisarkistojen yhteistyötä esimerkiksi palveluissa, hankintapolitiikassa ja tilakysymyksissä. Tähän kehitystehtävään tarvitaan erillisrahoitusta
 - o mallina voidaan käyttää Tieteellisten seurain valtuuskuntaa tai Kansalliskirjaston alaisuudessa toimivia sektorineuvostoja (kuten Erikoiskirjastojen neuvosto)
 - o on selvitettävä, tarvitaanko yhteistyöelimen perustamiseen sääntelyä
 - o tämä yhteistyöelin korvaisi nykyisen yksityisarkistojen neuvottelukunnan

4. Tietosuoja säilytyksessä ja arkistoinnissa

4.1. Alkuperäinen käyttötarkoitus ja yleisen edun mukainen arkistokäyttötarkoitus

Tietosuoja-asetuksessa on säädetty käsittelyn yhdeksi perusteeksi yleisen edun mukainen arkistokäyttötarkoitus. Tietosuoja-asetuksen resitaalin 158 mukaan asetusta sovelletaan, jos henkilötietoja käsitellään arkistointitarkoituksiin, ottaen huomioon, että asetusta ei sovelleta kuolleiden henkilöiden henkilötietoihin. Arkistoissa on hyvin suuri osa tiedoista kuolleita henkilöitä koskevia. Tällaisessakin käsittelyssä tulee noudattaa asianmukaisia suojatoimenpiteitä sekä varovaisuutta, sillä hyvin vanhoissakin tiedoissa voi olla esimerkiksi kuolleen henkilön lapsia koskevaa tietoa.

Tietosuoja-asetuksen 5 (1) artiklan b alakohdan mukaan henkilötietojen myöhempää käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten ei katsota 89 (1) artiklan mukaisesti yhteensopimattomiksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa. Tietosuoja-asetuksessa säädetyn perusteella henkilötietojen käsittelyn alkuperäinen käyttötarkoitus ja yleisen edun mukainen arkistokäyttötarkoitus ovat eroteltavissa toisistaan. Arkistokäyttötarkoitusta pidetään tietosuoja-asetuksessa yhteensopivana alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Tietosuoja-asetuksen 89 (1) artiklan mukaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvaan käsittelyyn sovelletaan rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojatoimia tämän asetuksen mukaisesti. Näillä suojatoimilla on varmistettava, että on toteutettu tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla taataan etenkin tietojen minimoinnin periaatteen noudattaminen. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi pseudonymisointi, jos mainitut tarkoitukset voidaan täyttää tällä tavoin. Jos nämä tarkoitukset on mahdollista täyttää käsittelemällä myöhemmin tietoja, minkä johdosta ei ole mahdollista tai ei ole enää mahdollista tunnistaa rekisteröityjä, nämä tarkoitukset on täytettävä tällä tavoin. Jäsenvaltioiden olisi toteutettava asianmukaiset suojatoimet henkilötietojen käsittelylle yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten. Tällä hetkellä kansallisesti arkistointia koskevista suojatoimista on säädetty tietosuojalaissa, tiedonhallintalaissa, julkisuuslaissa ja arkistolaisissa erilaisilla tarkkuustasoilla.

Tietosuoja-asetuksessa säädetty ei ole uusi asetelmaltaan sen suhteen, että henkilötietojen säilyttäminen ja arkistointi eivät ole samaa käyttötarkoitusta. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut säilytysaikasääntelyn täsmällisyyttä erityisesti tuoreimmassa lausuntokäytännössä arkaluonteiseksi katsottavien tietojen säilyttämisen osalta. Perustuslakivaliokunta on todennut vanhemmassa lausuntokäytännössään, että säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista (PeVL 20/2006 vp).

Perustuslakivaliokunta on tietosuojalainsäädännön uudistamisen yhteydessä todennut, että lähtökohtaisesti on riittävää, että henkilötietojen suoja ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta nykyistä kansallista sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suoja ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen

sääntelyn. Valiokunnan mukaan kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Sääntelyn tarpeen osalta on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Sääntelyn tarpeen osalta on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan. (PeVL 14/2018 vp). Edellä esitetyn perusteella henkilötietojen säilytysajoista ei yleensä ole tarpeellista säätää, jos sääntelyn kohteena ovat muut kuin valtiosääntöisesti arvioituna arkaluonteiset henkilötiedot tai muutoin ei ole kyse korkearokisesta käsittelystä.

Perustuslakivaliokunta on todennut toistuvasti, että tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita. Pysyvää säilyttämistä puoltaa se, että tiedot ovat osin muuttumattomia tai hitaasti muuttuvia eikä niitä päivitetä pelkän ajan kulumisen vuoksi, ja niiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi (PeVL 54/2010 vp; PeVL 31/2017 vp; PeVL 71/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on toisaalta pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 13/2017 vp) ja korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt huomiota säilyttämistä ja arkistointia koskevan sääntelyn selkeyteen ja erotteluun (PeVL 1/2020 vp).

Tietojen poistamista henkilörekisteristä ei ole puolestaan tulkittu siten, että se tarkoittaisi pelkästään henkilötietoja sisältävien tallenteiden tuhoamista, vaan poistaminen voi tarkoittaa myös arkistointia arkistolainsäädännön mukaisesti (KHO 2017:34, TSV 1487/05/2013, 19.11.2013).

Tietosuoja-asetuksen, perustuslakivaliokunnan kannanottojen sekä oikeus- ja valvontakäytännön mukaisesti tiedonhallintalaissa on jouduttu omaksumaan sääntelymalli, jossa arkistointi on eriytetty omaksi tiedon elinkaaren vaiheekseen erilleen tietoaineistojen säilyttämisestä. Tiedonhallintalain 21 §:ssä on säädetty säilytystarpeen määrittelystä yleissäännökset, jotka tarkoittavat käytännössä säilytysaikojen määrittelyssä huomioitavia seikkoja. Tiedonhallintalaissa säädetty on toissijainen suhteessa muualla lainsäädännössä säädettyihin säilytysaikasäännöksiin.

Tiedonhallintalaissa ei ole säädetty siitä, kuka on toimivaltainen määrittelemään kussakin tilanteessa säilytysajat, mutta pääosin säilytysaikojen määrittelyvastuut ratkaistaan tietosuojasääntelyn ja arkistolain perusteella siten, että tietosuojasääntelyssä säädetty rekisterinpitäjän velvollisuus säilytysaikojen tai henkilötietojen poistoaikojen määrittelyyn saa etusijan suhteessa arkistolakiin nähden. Tiedonhallintalain

21.2 §:n mukaan säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvallisella tavalla. Vastaavasti arkistolain 13 §:n mukaan asiakirjat, joita ei ole määrätty pysyvästi säilytettäväksi, tulee hävittää niille määrätyn säilytysajan jälkeen siten, että tietosuoja on varmistettu. Tiedonhallintalain 21.2 §:ssä säädetty ei ole sinällään uutta sääntelyä, koska julkisuuslain 18.1 §:n 4 kohdan mukaan viranomaisen tuli suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti. Asiallisesti julkisuuslaissa säädettyäkin arkistointi oli säädetty vaihtoehdoksi silloisen terminologian mukaan hävittämiseksi.

Arkistolain systematiikkaa suhteessa muuhun tietosuojaa- ja tiedonhallintaa koskevaan sääntelyyn ei ole tarkistettu. Arkistolain 6.1 §:ssä ilmaistun mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Niin ikään arkistolaissa säädetään pysyvästi säilyttämisestä eri merkityksessä kuin tietosuojasääntelyssä. Kun otetaan huomioon tietosuojaa koskevissa yleislaeissa ja tiedonhallintalaissa säädetty sekä perustuslakivaliokunnan asiakirjojen säilyttämistä koskevat kannanotot, on katsottava, että arkistolaissa käytetty termi pysyvä säilyttäminen tarkoittaa arkistointia.

. Arkistolaissa säädetty lähtökohta siitä, että kaikki arkistonmuodostajan asiakirjat kuuluvat arkistoon, on ongelmallinen tietosuojalainsäädännön, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja tiedonhallintalain näkökulmista. Asiakirjoja ei arkistolain systematiikassa ”siirretä arkistoon” kuuluakseen arkistoon, vaan ne ovat osa arkistoa syntymisestään tai saapumisestaan lukien. Arkistolaki ei käsitteellisesti tee eroa asiakirjan alkuperäisen käyttötarkoituksen ja arkistointitarkoituksen välille. Myöskään pysyvää säilyttämistä ja arkistointia ei ole arkistolaissa erotettu toisistaan. Pysyvää säilyttämistä käytetään arkistolaissa muusta lainsäädännöstä poikkeavassa merkityksessä, mikä voi aiheuttaa lainsäädännön soveltamisessa epäselvyyksiä.

Perinteisesti arkistoon siirron on katsottu tapahtuvan tietoaineiston 40 vuoden säilytysajan jälkeen. Tästä ei kuitenkaan ole lainsäädäntöä. Tulkinta 40 vuoden säilytysajan jälkeen tapahtuvasta arkistoinnista on ongelmallinen tietosuoja-asetuksessa säädettyyn nähden, jossa arkistointivaihe alkaa siinä vaiheessa, kun henkilötiedot poistetaan henkilörekisteristä, jos nämä henkilötietoja sisältävät tallenteet on päätetty arkistoida. Tällöin arkistoitavat tiedot voidaan merkitä arkistoitu-tilaan tai niille määrätyn säilytysajan päätyttyä niiden katsotaan olevan arkistoituja, eli arkistointivaiheessa. Säilytysvaiheen määrittelyssä tulee pyrkiä tieto- tai asiakirjatyypikohtaisiin määrittelyihin, mutta tietojen hallinta voi muodostua hankalaksi, jos erilaisia säilytysaikoja on kovin monia.

Rajanvetoa on tehtävä sillä ajatuksella, että missä vaiheessa tietyn tietoaineiston käyttötarkoitus muuttuu säilytysvaiheiden tarpeista pääsääntöisesti tutkimuksen tarpeisiin ja muihin arkistojen kannalta olennaisiin yleisen edun tarkoituksiin.

Tietosuojasääntelyn näkökulmasta rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisen kannalta katsottuna on merkityksellistä, ovatko henkilötiedot rekisterinpitäjällä säilytettävänä vai arkistoituna. Tietosuojalain 32 §:n mukaan rekisteröidyn oikeuksia voidaan rajoittaa, jos henkilötietoja käsitellään yleisen edun mukaista arkistokäyttötarkoitusta varten. Rekisterinpitäjän on ennalta määriteltävä ja pystyttävä osoittamaan, että henkilötiedot on siirretty yleisen edun mukaista arkistokäyttötarkoitusta varten, jos rekisterinpitäjä vetoaa

rekisteröidyn oikeuksien rajoittamisessa tietosuojalain 32 §:ssä säädettyyn. Tässäkin suhteessa rajanveto säilyttämisen ja arkistoinnin välillä on oltava selkeää ja dokumentoitua.

Kansallisessa lainsäädännössä yleisen edun mukaista arkistokäyttötarkoitusta on tarkennettu eräiltä osin tietosuojalaissa. Tietosuojalain 4 § 1 momentin mukaan henkilötietoja saa käsitellä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti, jos [...] 2) käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi; 3) käsittely on tarpeen tieteellistä tai historiallista tutkimusta taikka tilastointia varten ja se on oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen nähden; tai 4) henkilötietoja sisältävien tutkimusaineistojen, kulttuuriperintöaineistojen sekä näiden kuvailutietoihin liittyvien henkilötietojen käsittely arkistointitarkoituksessa on tarpeen ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ja rekisteröidyn oikeuksiin nähden.

Hallituksen esityksessä HE 9/2018 vp todetaan, että 4 §:n 4 kohdassa säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Säännöksellä toteutettaisiin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaista vaatimusta kansallisesti säätää 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisen käsittelyn perustasta. Säännöksellä täsmennetään 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan sisältöä Suomen tutkimusjärjestelmän ja oikeusjärjestelmän olosuhteissa, joissa esimerkiksi kaikkien merkittävien arkistointitoimijoiden asemasta ei ole lainsäädäntöä.

Säännöksessä ei ole pyritty määrittelemään yleisen edun mukaisesta arkistointitarkoituksesta seuraavaa käytön laajuutta, joka määräytyy viime kädessä EU-tuomioistuimen tulkintakäytännössä. Sen voidaan joka tapauksessa katsoa kattavan myös muuta aineiston käsittelyä kuin säilyttämistä. Yleisen edun mukaiseen arkistointiin liittyy yleensä ainakin aineistojen järjestämistä, metatietojen määrittelemistä ja tietojen yhdistelyä.

Hallituksen esityksen mukaan henkilötietojen käsittely arkistointitarkoituksia varten edellyttää, että vähintään yksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisista käsittelyperusteista täyttyy. Kaikki artiklan mukaiset käsittelyperusteet ovat tasa-arvoisia. Arkistointi on siten mahdollista, jos jokin näistä käsittelyperusteista täyttyy. Sikäli kuin yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetystä henkilötietojen käsittelyä koskevasta käyttötarkoitussidonnaisuudesta tai säilytyksen rajoittamista koskevasta periaatteesta kuitenkin poiketaan, edellyttää yleinen tietosuoja-asetus, että kyse on yleisen edun mukaisesta arkistointitarkoituksesta. Henkilötietojen säilyttäminen niiden alkuperäistä käyttötarkoitusta pidempään arkistointitarkoituksessa on siten mahdollista ainoastaan arkistoinnin ollessa yleisen edun mukaista.

Hallituksen esityksen HE 9/2018 vp perusteluissa todetaan edelleen, että kulttuuriperintöaineistoja tallennetaan laajasti moninaisissa muistiorganisaatioissa: kirjastoissa, arkistoissa ja museoissa. Nämä toimijat voivat olla sekä viranomaisia että yksityisiä toimijoita. Säännös ei rajoittaisi niiden toimijoiden piiriä, jotka voisivat käsitellä henkilötietoja 4 kohdan käsittelyperusteiden nojalla. Henkilötietojen käsittely olisi siten ehdotetun kohdan mukaan mahdollista niin luonnollisille henkilöille kuin julkisille tai yksityisille oikeushenkilöille. Olennaista olisi yleisen edun mukainen toiminta sekä sen suhde rekisteröidyn oikeuksiin. Viranomaisen osalta arkistointitehtävästä säädettäisiin kuitenkin lailla.

Edelleen hallituksen esityksessä todetaan erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan 6 §:n perusteluissa, että arvioitaessa milloin kyse on lainkohdassa tarkoitettusta yleishyödyllisestä arkistointitarkoituksesta, voidaan huomiota kiinnittää esimerkiksi siihen, onko rekisterinpitäjän lakisääteinen tai sääntömääräinen tehtävä tutkimus- tai kulttuuriperintöaineistojen tallentaminen ja saataville saattaminen. Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää siihen, perustuuko arkistotoiminta julkisesti saatavilla olevaan suunnitelmaan. Ehdotettu yleishyödyllisen arkistointitarkoituksen käsite ei täysin vastaisi yleisessä tietosuoja-asetuksessa käytettyä ilmaisua ”yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus”, vaan olisi tätä kapeampi.

Kaiken kaikkiaan yleisen edun mukaista arkistokäyttötarkoitusta koskevan sääntelyn ajantasaisuutta ei ole arvioitu kaikilta osin kattavasti kansallisen tietosuojalain valmistelun yhteydessä, vaan arkistolain suhde tietosuoja-asetuksessa säädettyyn on jätetty myöhempää arviointia varten.

Seulonta ja arvonmääritys ovat arkistoinnin perinteistä tehtävää, seulontapäätösten voidaan katsoa ilmentävän yleisen edun mukaisuutta. Päätöksissä arvioidaan asiakirjojen arvoa nimenomaan yleisen hyödyn, tutkimuksen ja kulttuuriperinnön säilymisen kannalta. Tietosuoja-asetuksen entistä tarkempi huomiointi on kuitenkin tarpeen. Tietosuojalaki edellyttää, että henkilötietojen käsittelyn arkistointitarkoituksessa sen 4 §:n 4 kohdan perusteella tulee olla tarpeen ja oikeasuhtaista paitsi sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen myös rekisteröidyn oikeuksiin nähden. Tarkoituksen arvioinnissa tulisi hallituksen esityksen mukaan kiinnittää aivan erityistä huomiota yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan c ja e alakohtiin henkilötietojen käsittelyä koskeviin periaatteisiin. Arkistointitarkoitus edellyttää myös, että toteutetaan vaaditut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset suojatoimenpiteet. Sääntely jääkin tältä osin avoimeksi, joka myös puoltaa sitä, että arkistointia koskevan kriteeristön tulisi olla, mikäli mahdollista tietosuoja-asetuksen mukaisen kansallisen liikkumavaran puitteissa, säädetty laissa ainakin siltä osin kuin arkistointi kohdistuu henkilötietoihin.

4.2. Arkistoinnin ja säilytyksen erityissääntely

Tomi Rasimus on tutkinut pro gradu -tutkielmassaan 2019 julkisen hallinnon tietoaaineistojen säilyttämistä ja arkistointia koskevaa sääntelyä. Säilyttämistä koskevaan erityissääntelyyn sisältyvät arkistointia koskevat säännökset koostuvat pääasiallisesti informatiivisista viittaussäännöksistä. Aineellisoikeudellista sääntelyä tietojen arkistoinnista sen jälkeen, kun säilytysaika on päättynyt, sisältyy vain neljään säädökseen. Näistäkin vain siviilipalvelulaissa (1446/2007) säädettävän siviilipalvelurekisterin arkistointia koskevassa sääntelyssä on selkeästi kyseessä tietojen säilyttäminen arkistointitarkoituksia varten 92.1 §: Siviilipalvelusvelvollista koskevat 90 §:n 1 momentissa tarkoitettut tiedot ja 90 §:n 2 momentissa tarkoitettut lääkärintarkastuskorttiin merkittävät tiedot poistetaan siviilipalvelusrekisteristä sen vuoden lopussa, jona siviilipalvelusvelvollinen täyttää 60 vuotta. Tiedot siirretään tällöin Kansallisarkistoon (579/2019). Erityissääntelyä, jossa ei säädetä säilyttämisestä vaan pelkästään arkistoinnista, on yhteensä 19 asiakirjasta tai tietoaaineistosta.

Suomen säädöskokoelma sisältää ainakin 241 säädöstä, jotka sisältävät erityissääntelyä julkisen hallinnon toiminnassa muodostuvien tietojen, asiakirjojen tai tietoaaineistojen säilytysajoista. Hallinnonalakohtaisesti

tarkasteltuna säilytysaikasääntelyä on eniten sosiaali- ja terveysministeriön (49), maa- ja metsätalousministeriön (41) ja oikeusministeriön (34) hallinnonaloilla, joiden osuus säilytysaikasääntelystä on vähän yli puolet. Säilytysaikoja koskevaa sääntelyä on yli 400 tiedosta, asiakirjasta tai tietoaineistosta, joista miltei 90 % sisältää joko sääntelyn perusteella suoraan tai muutoin todennäköisesti tietosuojalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvia henkilötietoja. Säilytysaikoja koskevasta sääntelystä miltei 60 % koostuu rekisterikohtaisesta tai rekisteripohjaisesta sääntelystä eli erilaisissa rekistereissä, luetteloissa ja päiväkirjoissa tai tietojärjestelmissä ja tietovarannoissa säilytettävien tietojen säilytysajoista. Sääntelyn kohteena olevat tietojärjestelmät sisältävät yhden tai useamman rekisterin ja tietovarannot useita rekistereitä tai tietoaineistoja.

Säilytysaikoja koskevasta erityissääntelystä 21 säädöstä sisältää informatiivisia viittaussäännöksiä arkistolakiin koskien säilyttämistä, pysyvää säilyttämistä tai arkistointia. Informatiivisella viittaussäännöksellä ei ole aineellisoikeudellista sisältöä. Tarpeettomia viittauksia yleislakeihin tulee välttää.

Taulukko: Säilytysaikoja koskevan erityissääntelyn lukumäärät ja suhteelliset osuudet sääntelytavoittain.

Sääntelytapa	N	%
Poistetaan tietyn määräajan tai aikamäärään kuluttua	180	38,7
Säilytetään tietty määräaika	133	29,0
Tarpeellisuusvaatimus: säilytetään niin kauan kuin se on laissa säädetyn perusteella tarpeellista tai välttämätöntä / poistettava, kun käsittelylle ei ole lakisääteistä perustetta tai käsittelyn tarvetta	45	9,7
Säilytetään tietyn määräajan, ellei arkistolaitos ole määrännyt pysyvästi säilytettäväksi	11	2,4
Hävitetään tietyn käyttötarkoituksen tai tarpeen päätyttyä	31	6,7
Hävitetään tietyn määräajan kuluttua	15	3,2
Hävitetään tai arkistoidaan tietyn määräajan kuluttua	6	1,3
Säilytetään pysyvästi tai voidaan säilyttää pysyvästi	35	7,5
Säilytetään / on säilytettävä / tulee säilyttää / lähetetään säilytettäväksi	7	1,5
Yhteensä	463	100,0

Julkisen hallinnon pysyvästi säilytettävistä tiedoista, asiakirjoista tai tietoaineistoista säännellään lainsäädännössä yhteensä 23 laissa ja kahdessa asetuksessa. Noin 2/3-osaa pysyvään säilytykseen säädettyistä tiedoista, asiakirjoista ja tietoaineistoista koskee rekistereitä tai rekistereihin talletettuja tietoja tai asiakirjoja.

Etenkin perustuslakivaliokunnan kannanotot henkilötietojen suojaan liittyvän sääntelyn kattavuudesta, täsmällisyydestä ja yksityiskohtaisuudesta ovat aiheuttaneet sen, että säilytysaikoja koskevaa erityissääntelyä on yli 400 tiedosta, asiakirjasta ja tietoaineistosta, joista miltei 90 % sisältää henkilötietoja. Valiokunnan muuttuneesta praksiksestä huolimatta ei henkilötietojen käsittelyä ja säilyttämistä koskeva erityissääntely ole Rasimuksen mukaan juurikaan vähentynyt. Henkilötietojen käsittelyä, säilyttämistä ja

arkistointia koskevan erityislainsäädännön yhteensovittaminen tietosuoja-asetuksen kanssa on ylipäättään vielä kesken. Lisäksi säilyttämistä ja arkistointia koskeva sääntely vaatisi muutakin säädöshuoltoa.⁶

4.3. Rekisterinpitäjyys ja viranomaistoiminta

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan määritelmäluettelon 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot; jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Rekisterinpitäjän määritelmä tarkoittaa, että rekisterinpitäjä voidaan määritellä suoraan tietosuoja-asetuksen perusteella, kun on selvää, mikä toimija määrittelee käsittelyn käyttötarkoituksen ja keinot. Valtiosääntöisistä syistä viranomaistoiminnassa käsittelyn tarkoitukset on määritelty laissa tai käsittely johtuu lakisääteisten velvollisuuksien toteuttamisesta. Rekisterinpitäjistä voidaan säätää myös laissa tietosuoja-asetuksen mainitussa kohdassa säädetyn kansallisen liikkumavaran vuoksi. Mainitun asetuksen kohdan perusteella myös määritellään yhteisrekisterinpitäjyys, josta voidaan myös säätää laissa.

Viranomaiselle asiakirjoja sisältävät tietoaineistot muodostuvat pääosin lakisääteisten tehtävien hoitamisen johdosta. Viranomainen, joka on toimivaltainen päättämään asiakirjojen käsittelystä ja tietojen antamisesta, on pääsääntöisesti myös rekisterinpitäjä, ellei lainsäädännössä rekisterinpitäjyyteen liittyviä vastuuta ole toisin säädetty. Rekisterinpitäjä ei näissä tilanteissa pääosin määrittele käsittelyn tarkoituksia, vaan tarkoitukset johdetaan suoraan laista. Käsittelyn keinoista osa on säädetty osana tietoturvallisuustoimenpiteitä koskevia vaatimuksia ja osin keinot jäävät viranomaisen määriteltäväksi. Siten viranomaisten toiminnan seurauksena muodostuvien henkilötietojen rekisterinpitäjänä toimii toimivaltainen viranomainen.

Arkistolain nojalla Kansallisarkisto päättää arkistoitavista asiakirjoista, joita muodostuu viranomaisten toiminnan johdosta. Siten Kansallisarkisto määrittelee, mitkä asiakirjat säilötään yleisen edun mukaista arkistokäyttötarkoitusta varten. Kansallisarkisto on siten lakisääteisesti se toimija, joka määrittelee arkistokäyttötarkoituksen. Kansallisarkistolla on myös jossakin määrin toimivaltaa määritellä arkistossa olevien asiakirjojen käsittelyn keinoja määräyksenantovaltuuksillaan, mutta esimerkiksi tiedonhallintalaissa säädetyn perusteella myös arkistossa olevien asiakirjojen käsittelykeinot määrittelee se viranomainen, jonka hallussa asiakirjat ovat. Edellä esitetyn perusteella ei voida vaikeuksitta todeta suoraan tietosuoja-asetuksen perusteella, mikä toimija toimii rekisterinpitäjänä, kun arkistoinnin kohteena ovat viranomaistoiminnassa syntyneet henkilötiedot. Pääsääntöisesti Kansallisarkistoon arkistoitujen valtion viranomaisten asiakirjojen rekisterinpitäjänä toimii Kansallisarkisto, koska se on määritellyt arkistoinnin tarkoituksen ja se määrittelee ne keinot, joilla asiakirjoja käsitellään sen hallussa ottaen

⁶ Luvun tiedot perustuvat: Julkisen hallinnon tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi, Pro gradu –tutkielma, Tomi Rasimus, Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos, 2019

huomioon, mitä lainsäädännössä on säädetty viranomaisen asiakirjojen käsittelystä. Tilanteessa ei muodostu yhteisrekisterinpitäjyyttä, koska käsittelyn tarkoituksia ja keinoja eivät määrittele rekisterinpitäjät yhteisesti. Jos puolestaan arkistoidut asiakirjat ovat muun viranomaisen kuin Kansallisarkiston hallussa, toimii tämä viranomaisen rekisterinpitäjänä, joskin käsittelyn tarkoituksen on tällöinkin määritellyt lain nojalla Kansallisarkisto. Mikäli Kansallisarkisto säilyttää (säilytysvaiheessa) olevaa tietoa, käsitellään tietoa edelleen alkuperäisiin käyttötarkoituksiin ja Kansallisarkisto olisi henkilötietojen käsittelijän roolissa. Tietojen luovuttaminen on käsittelytoimi, johon liittyen aineiston siirtäjä tai luovuttaja voi voimassa olevan lain mukaan pidättää itsellään päätösvaltaa. Yksityisarkistojen kohdalla on huomattava, ettei Kansallisarkisto ole määritellyt käyttötarkoitusta.

4.4. Arvonmäärityksen ja seulonnan perusteet arkistokäyttötarkoitusta varten

Asiakirjojen arkistointitarvetta arvioidaan arvonmäärityksen keinoin, jonka perusteista ei ole säädetty arkistolaissa. Arvonmääritys tarkoittaa arviointia siitä, mikä on asiakirjan tai niihin kuuluvien tietojen kulttuuriperinnöllinen arvo. Seulonta tarkoittaa määräaikaaisesti tai pysyvästi säilytettävien ja arkistoitavien asiakirjojen erottelua toisistaan.

Arvonmääritys ohjaa seulontaa. Seulonnan on katsottu kattavan toimenpiteinä säilytysmuodosta päättämisen, analogisen säilytysmuodon kulttuurihistoriallisen arvon arvioimisen, pysyvien ja määräaikaisten asiakirjojen erottelun toisistaan ja määräaikaisten hävittämisen säilytysajan päättymisen jälkeen. Arvonmääritystä pidetään tärkeänä ja keskeisenä, mutta vaikeana ja intellektuaalisesti kaikkein haastavimpana asiakirjahallinnan perustehtävänä.⁷

Kansallisarkiston ”seulontapäätökset” ovat päätöksiä, joissa määrätään arkistolain 8.3 §:n nojalla, mitkä asiakirjat arkistoidaan (arkistolain terminologian mukaan pysyvästi säilytetään) arkistonmuodostajan toiminnasta. Päätökset voivat olla viranomaiskohtaisia, samanlaisia viranomaisia koskevia, toiminto- tai tehtäväkohtaisia (kuntasektori), tietojärjestelmäkohtaisia, asiakirjaryhmäkohtaisia tai muuta kokonaisuutta koskevia. Ne voivat olla ennakkoon tehtäviä tai taannehtivia eli jälkikäteisiä päätöksiä. Lähtökohta on etukäteinen seulonta.

Arkistolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 187/1993 vp s. 8) todetaan, että kukin arkistonmuodostaja tuntee parhaiten asiakirjojen säilytystarpeen virkatehtäviensä hoidon tukena sekä tehtäväalueitaan koskevien säädösten ja määräysten vaikutuksen asiakirjojen säilytystarpeeseen oikeusturvan takaamiseksi. Perusteluissa todetaan, että arkistolaitoksella on puolestaan asiantuntemus määrittellä, mitkä asiakirjat ja tiedot tulisi säilyttää pysyvästi tieteellisen ja muun tutkimuksen tarpeisiin. Perustelujen mukaan tarpeettoman aineiston seulonnan tehostaminen edellyttää, että pysyvästi säilytettävien asiakirjojen määrittely tapahtuu keskitetysti ja yhtenäisten periaatteiden mukaisesti, ja että viranomaiset säilyttävät pysyvästi vain arkistolaitoksen määräämät asiakirjat ja huolehtivat tehokkaasti muun aineiston hävittämisestä.

⁷ Marjo Rita Valtonen, Arvonmääritys, sivu 93, teoksessa Henttonen Pekka, Johdatus asiakirjahallinnan tutkimukseen, Helsinki 2015. S. 93 – 126.

Rekisterinpitäjälle voidaan katsoa annetun arvonmäärityksen ja seulonnan tehtäviä henkilötietojen osalta, kun se määrittelee yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta tai käytännössä sitä, mikä henkilötieto on arkistoitavaa. Henkilötietojen säilytysajat tulee ilmoittaa rekisteröidyille tietoja kerätessä (TsA artikla 13) minkä perusteella seulonnan tulisi olla ennakoivaa. Säilytyksellä tarkoitetaan tässä yhteydessä arkistointitarkoituksia. Artiklan 30 mukaisessa selosteessa on ilmoitettava mahdollisuuksien mukaan tietojen poistamisen suunnitellut määräajat.

Henkilötietolainsäädäntö ja arkistolainsäädäntö on perinteisesti yhteensovitettu Suomessa siten, että viranomaistoiminnassa seulonta on Kansallisarkiston päätösvallassa. Seulontapäätösten voidaan katsoa olevan päätöksiä myös siitä, mitkä tiedot ovat yleisen edun mukaisesti arkistoitavia.

4.5. Arvonmäärityksen kriteerit

Arkistolaissa ei säädetä siitä, millä perusteilla asiakirjoja tai tietoja voidaan määrätä arkistoitavaksi (pysyvästi säilytettäväksi). Siltä osin, kun on kyse henkilötiedoista, arkistoinnin on oltava tietosuojasetuksessa tarkoitettulla tavalla yleisen edun mukaista. Arkistolain hallituksen esityksen (HE 187/1993 vp) perusteella pysyvän säilyttämisen tarkoituksena on kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvan aineiston säilyttäminen sekä tieteellisen ja muun tutkimuksen palveleminen. Arkistolain perusteluissa esitetty kansallisen kulttuuriperinnön säilyttäminen on tarkoitus, joka sisältyy käytännössä tietosuojasetuksessa tarkoitettuun yleisen edun mukaiseen arkistokäyttötarkoitukseen, joten selvänä voidaan pitää sitä, että arkistolaissa tarkoitettu pysyvä säilyttäminen tarkoittaa arkistokäyttötarkoitusta varten tehtävää tietoa-aineistojen säilömistä. Arkistolain esitöissä todetaan pysyvää säilytysarvoa olevan vain murto-osalla arkistonmuodostajan tehtävien hoidon tuloksena kertyvistä tallenteista. Kansallisarkiston harkintavaltaa rajoittavat lisäksi hallintolain 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet.

Kansallisarkiston seulontapolitiikassa 2012 todetaan, että asiakirjojen säilytysarvoa tarkastellaan mm. seuraavista näkökulmista: arkistonmuodostajan tehtävät ja toimintaprosessit, arkistonmuodostuksen ja arkiston rakenne, tietojärjestelmät ja tietojen ainutkertaisuus, asiakirjatietojen käyttö ja käyttömahdollisuudet, organisaation toiminnan kohteet ja muu toimintaympäristö, yhteiskunnalliset ja muut ilmiöt sekä kustannustekijät. Asiakirjojen pysyvän säilytysarvon määrittelyssä otetaan huomioon muiden seikkojen ohella se, miten suuri informaatioarvo tietojärjestelmän tiedoilla tai asiakirjojen tietosisällöllä on. Kansallisarkisto on päivittämässä seulontapolitiikkaansa. Arvonmäärityksessä on sovitettava yhteen erilaiset intressit ja muodostettava seulonnan keinoin sellainen, erityisesti asiakirjojen sisältöön, tehtäviin ja informaatioarvoon perustuva arkistoaineisto, joka on yleisen edun ja kulttuuriperinnön kannalta merkityksellistä säilyttää. Arkistoitavasta aineistoista tulee muodostua jälkipolville yhteiskuntaa keskeisesti ja vääristelemättömästi kuvaavat tiedot.

Seulonnan ja arvonmäärityksen taustalla on arkistoteoriassa ja -tutkimuksessa tunnistettuja periaatteita, suuntauksia ja teorioita. Kansallisarkiston päätökset ovat vaihdelleet sisällöltään eri aikoina. Osa päätöksistä on säilyttävämpiä kuin toisena aikakautena annetut päätökset. Päätöksenteon läpinäkyvyys ja päätösten perustelu ovat entistä tärkeämpiä.

Kaiken kaikkiaan arvonmäärityksen säädännäiseen oikeuteen perustuvat kriteerit ovat niukkoja. Tietosuojasetuksessa säädetty tietojen minimointiperiaate on merkityksellinen henkilötietoja sisältävien asiakirjojen arkistointitarvetta ja –perusteita arvioitaessa. Toinen merkityksellinen näkökulma arkistointitarpeen arvioinnissa on yleisen edun mukaisuus, joka kulminoituu arkistolaissakin mainittuihin kulttuuriperinnön säilyttämis- ja tutkimustarpeen arviointiin. Koska perustuslain 10.1 §:n mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä tarkemmin lailla, tulisi arkistointia koskevan päätöksenteon perusteet olla selkeästi ja täsmällisesti säädettynä laintasolla siltä osin kuin niitä on tarve täsmentää suhteessa tietosuojasetuksessa säädettyyn nähden.

Arkistolain 8.3 §:ssä on säädetty Kansallisarkistolle toimivalta määrätä, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi. Säännöksen muotoilu viittaa määräämiseen, mutta käytännössä seulontaa on toteutettu Kansallisarkistossa päätöksin. Kyse ei kaikeksi olekaan sellaisesta yleisestä määräysvallasta, mikä liittyy yleisesti annettaviin oikeusohjeisiin lainsäädännön nojalla, vaan kyse on viranomaiskohtaisista tai muutoin rajatuista päätöksistä, joissa määrätään asiakirjat säilytettäväksi pysyvästi. Tähän myös viittaa se, että korkein hallinto-oikeus on käsitellyt valitusasiana Kansallisarkiston seulontapäätöksen (KHO 2017:34). Lainkirjoittajan oppaan mukaan selvyuden vuoksi sanaparia määrätä/määräys tulee käyttää, kun kyse on oikeussääntöjen antamisesta (= normipäätöksestä), ja sanaparia päättää/päätös, kun on kysymys hallintopäätöksen tekemisestä. Nykyiseen lainkirjoittajan ohjeisiin nähden arkistolain 8.3 §:n muotoilua voidaan pitää ongelmana, koska selvästikään arkistolain 8.3 §:ssä ei ole kysymys oikeussäännön antamisesta, vaan Kansallisarkiston päätöksestä, joka kohdistuu arkistoitaviin asiakirjoihin. Arkistolainsäädännön jatkovalmistelussa tulee kehittää seulonnan erityispiirteet ja kohteet huomioiva päätöksentekomekanismi.

4.6. Tutkimusaineistojen arkistointi

Arkistojen keskeinen rooli on palvella tutkimuksen tarpeita. Tieto on tutkimuksen polttoaine ja arkistoissa on tietoa, etenkin pitkän aikajänteen ja historian tutkimusta varten. Toisilla tieteenaloilla arkistoidun asiakirjallisen tiedon käyttö ei ole yhtä keskeistä. Näin esimerkiksi lääketieteessä tai teknillisillä aloilla, joissa tutkimus kohdistuu useammin tuoreeseen tietoon. Humanistiset, yhteiskuntatieteelliset, teologiset ja oikeustieteelliset alat puolestaan hyödyntävät arkistoja mittavasti tutkimuksessaan. Tutkimus on tietosuojasetuksessa kuvattu laajasti, mikä osaltaan lisää tietojen käyttömahdollisuuksia. Tutkimuskäyttöä tukevat selkeästi myös julkisuuslain säännökset. Tieteellisen tutkimuksen rinnalla myös esimerkiksi sukututkimus on keskeinen arkistoitujen tietojen käyttökohde. Myös arkisto-organisaatioissa tehdään tai tuetaan tutkimusta.

Varsinaisten tutkimusaineistojen, eli aineistojen, jotka kerätään ja syntyvät tutkimuksen yhteydessä, arkistoinnista ei ole säädöspohjaa. Jo kumotussa henkilötietolaissa oli 35 §:ssä säädetty yksityisten henkilörekisterien ja tutkimusaineistojen arkistoinnista. Sen mukaan henkilörekisteri, joka on tieteellisen tutkimuksen kannalta tai muusta syystä merkityksellinen, voitiin siirtää korkeakoulun taikka tutkimustyötä

lakisääteisenä tehtävänä suorittavan laitoksen tai viranomaisen arkistoon, jos Kansallisarkisto antoi siihen luvan. Vastaavaa sääntelyä ei ole enää olemassa.

Tutkimustiedon hallintaan liittyy erityiskysymyksiä, jotka koskettavat esimerkiksi rekisterinpitäjyyden määräytymistä tutkimusorganisaation ja tutkijan kesken. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat arkistonmuodostajia, mutta vastuu arkistoinnista ei ole täysin selvä kysymys. Organisaatiotasolla ei ole välttämättä täysin selvää, mikä on tutkimusaineistojen ns. päätearkisto eli mille taholle yliopisto tai tutkimusryhmä voi luovuttaa kertyneen arkistoitavan tutkimusaineiston pysyvästi säilytettäväksi arkistointitarkoituksessa. Tutkimusaineistoja voidaan ainakin arkistolain 14 §:n perusteella arkistoida Kansallisarkistoon.

Kun kyseessä ovat tietoaaineistot, joiden ensisijainen käyttötarkoitus on tutkimus, niin säilytysvaiheen arvioinnin osalta kyseeseen tulee lähinnä tiedonhallintalain 21.1 §:n 1 kohta: tietoaaineiston alkuperäisen käyttötarkoituksen mukainen tarpeellisuus viranomaisen toiminnassa. Kun tämä käyttötarkoitus on päättynyt, aineisto joko tuhoetaan tai arkistoidaan. Arkistointi tai tietoaaineistojen tuhoaminen on tehtävä tietoturvallisella tavalla siten, että tietoaaineisto ei ole sivullisten saatavilla ja että tietoaaineistoa ei enää käsitellä alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa (HE 284/2018 vp, s. 104). Tämän perusteella esim. sellaiset tutkimustulokset ja tutkimusten alkuperäisaineistot, jotka ovat välttämättömiä tutkimustulosten verifioimiseksi ja tietojen uudelleen käyttämiseksi uusiin tutkimuksiin ne muodostaneessa tutkimuslaitoksessa, ovat säilyttämiseen vaiheessa niin pitkään kuin tällaista tarvetta on. Säännöstä tarkastellessa on jossain määrin epäselvää, missä vaiheessa kerätty tutkimusaineisto on arkistointivaiheessa eli vaiheessa, jossa tutkimustarkoitukset ovat pääasiallinen käyttökohde. Kaiketi rajanvetoa tulee vetää alkuperäiseen käyttötarkoitukseen ja tutkimuskohteeseen nojaten ja jos tiedoilla nähdään tutkimustarpeita myöhemminkin, voitaisiin ne arkistoida. Tutkimuksen ja siihen liittyvien tutkimusaineistojen osalta ei ole selvää, kuuluvatko ne tiedonhallintalain soveltamisalaan, koska ne eivät välttämättä ole yliopiston, vaan sellaisen tutkimusryhmän hallussa, jolle esimerkiksi viranomaisen on voinut tutkimusta varten luovuttaa asiakirja-aineistoja. Jos tiedot saanut on tutkimusryhmä eikä yliopisto, on yliopisto tässä suhteessa sivullisen asemassa.

Komission tiedonanto yhteisestä data-alueesta 25.4.2018 korostaa tutkimustiedon merkitystä ja jakamista. Pääsyä tieteelliseen informaatioon edistetään avoimen tieteen nimissä. Avoimen tieteen osalta komissio on nähnyt konkreettisten toimien tarvetta jo vuodesta 2012 asti, jolloin asiasta käytiin poliittikkakeskustelua. Ajatuksena on, että kaikki tutkimusprojektit olisivat avoimia suunnittelusta ja menetelmistä aina tulosten jakamiseen asti. Tämä helpottaisi tutkimusten tekemistä toisten tutkimusten jatkona.⁸

⁸ <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2018-AK-187706.pdf>

5. Arkistojen hallinta

5.1. Aineistojen metatiedot ja järjestys

Asiakirjojen metatiedot muodostuvat osana asiankäsittelyä tai palvelujen tuottamista. Asiankäsittelyssä metatiedot merkitään asiakirjaan viimeistään siinä vaiheessa, kun asiakirja rekisteröidään. Lisäksi metatiedot voivat täydentyä asiakirjaan asiankäsittelyn myöhemmissä vaiheissa. Asiakirjojen metatietojen lisäksi asianhallintaan rekisteröidään asiaa koskevia metatietoja. Metatiedot luovat asiakirjalle kontekstin, missä yhteydessä ja miten asiakirja on muodostunut viranomaisen toiminnassa.

Asian ja asiakirjojen metatietojen rekisteröinti palvelee asiakirjojen löydettävyyden, muodostumisperusteen ja jäljitettävyyden perusteella myös arkistoinnin päämääriä. Metatietojen rekisteröinnin ja hallinnan tarkoituksena on kuitenkin ensisijaisesti palvella asiankäsittelyä sekä asiakirjajulkisuuden toteuttamista viranomaisissa ilman, että metatietojen hallinta kiinnittyisi erityisesti arkistointiin. Tiedonhallintalaissa on säädetty asian ja asiakirjojen perusmetatietojen rekisteröinnin velvollisuudesta. Tiedonhallintalaissa ei ole kuitenkaan säädetty erikseen siitä, mitä tietoja arkistointia varten on tarpeen rekisteröidä asiarekisteriin ja toisaalta asian ja asiakirjojen arkistointi tilatietona on osa tiedonhallintalain 26 §:ssä tarkoitettuja asian käsittelyn tilatietoja sekä käsittelyvaihetietoja.

Provenienssiperiaate ja alkuperäisen järjestyksen periaate ohjaavat arkistoinnin järjestämistä. Periaatteen tarkoituksena on kiinnittää aineistot niiden alkuperäiseen yhteyteen. Järjestämisessä voidaan toteuttaa myös seulontaa, tarkoittaen tässä kohtaa määräaikaisten asiakirjojen erottelua arkistoitavista. Kyse on myös siirtokuntoon saattamisesta.

Asiakirjojen järjestämisellä voi olla myös tietosuojan toteuttamiseen liittyviä näkökohtia. Arkistot ottavat vastaan aineistoja toisten rekisterinpitäjien hallusta. Aineistot voivat olla muodostettu myös kotitalouspoikkeuksen piirissä, jolloin tietosuojasääntelyä ei ole sovellettu. Yleisen tietosuoja-asetuksen myötä tutkimus- ja kulttuuriperintöaineistojen järjestämisen, luetteloinnin ja kuvailun merkitys korostuu entisestään. Asiakirjojen kuvailutiedot voivat sisältää myös henkilötietoja ja kuvailutiedot saattavat olla myös sähköisessä muodossa, vaikka varsinainen arkistoitava tietoaineisto olisikin paperimuodossa. Tietosuojalain 4 §:n 4 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti, jos henkilötietoja sisältävien tutkimusaineistojen, kulttuuriperintöaineistojen sekä näiden kuvailutietoihin liittyvien henkilötietojen käsittely arkistointitarkoituksessa on tarpeen ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ja rekisteröidyn oikeuksiin nähden. Säännöksen perustelujen (HE 9/2018 vp, s. 82) mukaan sääntely koskee sekä muun toiminnan yhteydessä syntyviä kulttuuriperintöaineistoja, että tutkimuksen puitteissa kertyviä tutkimusaineistoja. Kulttuuriperintöaineistojen kirjo on laaja. Järjestämisen ja luetteloinnin yhteydessä arvioidaan, onko henkilötietoja sisältävällä aineistolla tutkimuksellista tai kulttuuriperintöön liittyvää pysyvää säilytysarvoa, ja tarpeettomat henkilö-tietoaineistot poistetaan. Järjestäminen ja luettelointi luovat myös perustan henkilötietojen suojaamiselle aineistojen tulevassa tutkimus- ja muussa käytössä, sillä järjestämis- ja

luettelointityön yhteydessä tunnistetaan henkilötietoja sisältävät aineistot ja määritellään niiden tulevan käytön edellytykset.

Tietosuojan näkökulmasta järjestämistyössä on olennaista tunnistaa, mitä henkilötietoja sisältyy käsiteltäviin tutkimus- ja kulttuuriperintöaineistoihin sekä arvioida, millaiset suojatoimet ovat tarpeellisia, asianmukaisia ja riittäviä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Tarpeellisten ja oikeasuhtaisten suojatoimien määrittelyyn vaikuttavat muun muassa tietojen ikä, luonne ja laajuus sekä aineistojen tutkimuksellinen tai kulttuuriperintöön liittyvä merkitys. Mitä vanhempia tiedot ovat, sitä pienempiä ovat yleensä niiden käsittelyyn liittyvät, henkilön oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvat riskit.

Viranomaisyhteyksissä siirtojen yhteydessä ja metatiedottamisessa tehdään yhteistyötä. Viranomainen vastaa siirtokuntoon saattamisesta. Metatietoihin määritetään muiden kuvailutietojen ohella myös käyttörajoitukset ja salassapitoperusteet. Järjestäminen ja luettelointi ovat vahvasti analogiseen aineistoon liittyvää, mutta myös sähköisessä ympäristössä järjestyksen ja rakenteen oltava pysyviä. Salassapidon määrittely metatietoihin on kuitenkin ongelmallista, koska salassapitoa arvioidaan silloin, kun asiakirja annetaan sivulliselle esimerkiksi tietopyynnön perusteella. Metatietona salassapitomerkitä ei ole kannanotto salassapidosta, vaan informatiivinen tieto siitä, että asiakirjan julkisuutta on tarpeen arvioida ennen tiedon antamista.

Hallintoasioiden perusmetatiedoista on säädetty tiedonhallintalain 26 §:ssä. Sääntelyä ei sovelleta esimerkiksi lainkäyttöön eikä asiakirjojen muodostumiseen palvelujen tuottamisen yhteydessä. Tiedonhallintalain 27 §:ssä on säädetty yleinen säännös palvelujen tiedonhallinnasta kuitenkin ilman metatietosäännöksiä. Metatietoja koskevaa sääntelyä on myös jonkin verran erityislainsäädännössä, kuten sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa (254/2015).

Arkistolain 16 §:ssä on säädetty Kansallisarkistolle toimivalta antaa asiakirjojen rekisteröinnistä ja luetteloinnista määräyksiä valtion virastoille, laitoksille, tuomioistuimille ja muille lainkäyttöelimille sekä muille valtion viranomaisille. Jo kumotussa julkisuuslain 36.1 §:n 2 kohdassa valtioneuvostolle oli säädetty asetuksenantovaltuus säätää diaariin ja muihin asiakirjarekistereihin merkittävistä tiedoista sekä 36.2 §:ssä oli puolestaan säädetty asetuksenantovaltuus oikeusministeriölle säätää tuomioistuimen ja syyttäjän diaariin ja muihin asiakirjarekistereihin merkittävistä tiedoista. Arkistolain säännöksen perustelujen mukaan koska arkistolaitos toimii valtion virastojen ja laitosten arkistojen lopullisena sijoituspaikkana, siirtyy näihin arkistoihin kohdistuva tietopalvelu aikanaan arkistolaitoksen tehtäväksi. Tietopalvelun edellytysten turvaamiseksi arkistolaitoksella tulee olla oikeus antaa valtion virastoille ja laitoksille määräyksiä ja ohjeita asiakirjojen rekisteröinnistä ja luetteloinnista kirjaaminen mukaan lukien jo arkistojen muodostumisvaiheessa (HE 187/1993 vp, s. 10). Kansallisarkiston määräyksenantovaltuus kohdistuu perusteluista arvioituna siihen, että Kansallisarkisto voi hoitaa arkistointiin liittyviä tehtäviään siinä vaiheessa, kun tietoaineistoja siirretään arkistoon. Arkistolaisissa säädettyä määräyksenantovaltuuden käyttömahdollisuuksia heikentää se, että laissa ei ole perussäännöstä, johon tarkentavasti Kansallisarkisto voisi antaa määräyksiä. Toisaalta määräyksenantovaltuuden käyttöä rajaa arkistolain soveltamisala sekä sääntelyn tarkoitus.

Osa rekisteröitävistä tiedoista jo tietoaineiston muodostuessa voi olla sellaisia, että ne palvelevat arkistokäyttötarkoitusta. Koska tietoaineistojen metatietojen hallintaan koskeva sääntely on

sääntelytasoltaan tuoreemmassa sääntelyssä määräyksiä ylemmän tasoisessa sääntelyssä, tulisi jatkoselvittelyssä arvioida, missä määrin Kansallisarkisto voi määräyksillään ohjata asiakirjojen rekisteröintiä tietoaineistojen muodostumisen vaiheessa sekä minkälaisia teknisluonteisia tietoaineistojen kuvailua koskevia määräyksiä Kansallisarkisto voisi mahdollisesti antaa siirrettäessä tietoja keskitettyyn arkistoratkaisuun.

Siirron yhteydessä Kansallisarkistoon on siirrettävä myös metatiedot. Mitä valmiimpia, kattavampia ja myös arkistoinnin tarpeita palvelevia ne lähtökohtaisesti ovat, sen parempi. Tässä suhteessa tulee huomata mahdollinen sääntelyn tarve, sillä Kansallisarkisto ja muutkin arkistot ovat pitkälti niille toimitetun tiedon - aineiston tai metatiedon, muodon ja laadun - varassa. Järjestelmällinen tarkastus, läpikäynti tai muokkaus ei ole käytännössä mahdollista arkistointivaiheessa. Metatietovaatimusten tulee olla luonteeltaan pysyviä, eikä alttiita muutoksille.

Erityiskysymyksiä liittyy digitoidun tiedon metatietojen hallintaan, ts. miten erilaisissa digitointihankkeissa ja -toiminnassa varmistetaan riittävät ja luotettavat metatietomerkinnot. Tekoäly ja automaation mahdollisuudet uudistavat metatietojen muodostamista. Metatietoja muodostetaan elinkaaren eri vaiheissa, erilaisten tehtävien ja toimenpiteiden perusteella. Metatiedot palvelevat erityisesti tiedon saatavuutta ja todistusvoimaisuutta. Tärkeää on turvata metatietojen siirtomahdollisuudet, luotettava ja yhdenmukainen muodostuminen ja yhteys aineistoon.

Keskitetty arkistoaineistojen ja metatietojen hallinta tukee tiedon saatavuutta ja tutkimusta. Arkistovaiheeseen siirtynyttä tietoa on myös viranomaisten hallussa, odottamassa siirtoa varsinaiseen arkistoon. Metatietotarpeet tai niiden tarkoitus ovat lähtökohtaisesti samat riippumatta tiedon vaiheesta. Keskeinen tarkoitus on julkisuuden toteuttaminen. Arkistoinnin lainsäädännön kehittämisen kannalta metatietojen osalta on keskeistä selvittää, missä määrin arkistointitarkoituksessa on muusta toiminnasta poikkeavia metatietotarpeita ja selventää ohjaukseen liittyvät toimivaltavastuut.

5.2. Analogisten asiakirjojen digitointi ja tuhoaminen

Arkistolain 14 a §:n mukaan Kansallisarkisto määrää pysyvään säilytykseen määräämiensä ja sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen alkuperäiskappaleiden hävittämisestä. Hävittäminen on sallittua, jos se voi tapahtua vaarantamatta asiakirjan tai siihen sisältyvän tiedon säilymistä, eheyttä ja autenttisuuden toteamista sekä heikentämättä asiakirjan kulttuurihistoriallista arvoa tai oikeudellista todistusvoimaa. Arkistotoimi kattaa myös aineistojen hävittämisen.

Hallituksen esityksen HE 191/2016 vp mukaan alkuperäisen analogisen aineiston tuhoaminen edellyttäisi, että käytössä on asiakirjan säilymisen ja eheyden takaavat sekä käytön mahdollistavat digitointimenetelmät ja pysyvän säilytyksen järjestelmä. Hävittämisen mahdollistavia tarkempia vaatimuksia asetettaessa tulisi aineistotyypeittäin harkita, riittääkö asiakirjan tietojen säilyttäminen, vai tuleeko asiakirja säilyttää myös kuvallisessa sähköisessä muodossa. Hallituksen esityksen mukaan Kansallisarkiston ei kuitenkaan tulisi määrätä tuhottavaksi sellaisia asiakirjoja, joiden osalta alkuperäiskappaleen olemassaololla voi esimerkiksi kansainvälisissä yhteyksissä tai muusta erityisestä syystä olla oikeudellista merkitystä. Koska säilyttäminen

vain digitaalisessa muodossa ei saisi johtaa aineiston kulttuurihistoriallisen arvon heikentymiseen, tulisi tuhoaminen kyseeseen kuvallisen materiaalin (alkuperäiset vedokset, negatiivit, diat, kartat, piirustukset yms.) osalta vain poikkeuksellisesti.

Arkistolain 14 a § antaa Kansallisarkistolle säännöksessä asetettujen edellytysten puitteissa oikeuden määrätä siitä, millä ehdoin pysyvään säilytykseen määrättyjen asiakirjojen alkuperäiskappaleita voitaisiin tuhota. Jatkoselvityksessä voitaisiin tarkentaa näiltä osin ainakin sitä, koskeeko toimivalta arkistoitavia vai myös pysyvään säilytykseen säädettyjä asiakirjoja. Kansallisarkisto siis määrittää sen, minkälainen digitointiprosessi mahdollistaa hävittämisen ja mitä aineistoja hävittämisoikeus koskee. Käytännössä hävittämiseen oikeuttava digitointi voi siis tapahtua vain Kansallisarkiston toimesta tai sen hyväksymällä tavalla. Arkistolain 14 a §:n sanamuoto viittaa ”muutettujen” osalta jälkikäteiseen tarkasteluun, mitä ei kaikissa tilanteissa voida pitää järkevänä, vaan etukäteinen tarkastelu on järkevää taaten myös digitoinnin jatkuvuuden. Määräysten on perusteltua kohdistua siihen mitä ovat ne menetelmät ja keinot, joilla molemmissa edellä mainituissa pykälissä mainitut kriteerit, kuten eheyden ja todistusvoimaisuuden varmistaminen, täyttyvät.

Arkistolain 13 §: ”Asiakirjat, joita ei ole määrätty pysyvästi säilytettäväksi tulee hävittää niille määrätyn säilytysajan jälkeen siten, että tietosuoja on varmistettu” ilmaisee saman asian kuin tiedonhallintalain 21 §:n 2 momentti: ”säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvallisella tavalla”. Tietoturvallinen tapa kuvaa paremmin nimenomaan tietosuojan ja luottamuksellisuuden takaavia menettelytapoja, vaikka kyse on samasta asiasta. Säännökset ovat päällekkäisiä. Analogisen aineiston hävittämisen tulisi olla lainsäädännössä mahdollistettu joustavalla ja tehokkaalla tavalla tilanteissa, joissa tieto on muutettu digitaaliseen muotoon kestävin ja luotettavin menetelmin.

Arkistolain 13 ja 14 a §:t liittyvät tiedonhallintalain 19 §:n mukaiseen menettelyyn, jonka mukaan asiakirjan saapuessa viranomaiselle muussa kuin sähköisessä muodossa, on se muutettava sähköiseen muotoon, jos asiakirja on säädetty pysyvästi säilytettäväksi taikka lailla tai lain nojalla arkistoitavaksi. Viranomainen vastaa siitä, että sähköiseen muotoon muutetun asiakirjan luotettavuus ja eheys varmistetaan. Viranomaisen laatimat asiakirjat säilytetään sähköisesti.

Tiedonhallintalain 19 §:ssä säädetään säilytyksen formaatista, mutta siinä ei anneta oikeutta sellaisenaan hävittää analogista alkuperäistä aineistoa, vaan tämä mahdollisuus perustuu nykyisin Kansallisarkiston määräykseen, jos Kansallisarkisto on määrännyt asiakirjat arkistoitaviksi. Tiedonhallintalain säännös koskee siis vain säilytystä ja edellyttää, että pysyvästi säilytettävät tai arkistoitavat asiakirjat muutetaan sähköiseen muotoon, ts. digitoidaan. Arkistomuodon ja säilytysmuodon on perusteltua olla lähtökohtaisesti sama, ellei arkistoinnille analogisessa muodossa ole erityisiä perusteita. Digitoinnin hyödyt, joita esimerkiksi massadigitoinnin hankkeessa on todettu, liittyvät suurimmaksi osaksi kustannushyötyihin, jotka syntyvät fyysisten arkistotilojen tarpeen vähenemisestä. Säilytys ja arkistointi on huomattavasti edullisempaa sähköisenä kuin analogisena.

Viranomaisten tulee tiedonhallintalain 19 §:n perusteella muuttaa analogiset asiakirjat sähköiseen muotoon, varmistuen niiden eheys ja luotettavuus. Muuttamisessa voidaan käyttää yksityistä toimijaa (3 mom.) 2 momentin mukaan ottaen huomioon, mitä tiedonsaannista ja henkilötietojen suojasta erikseen

säädetään. Viranomaisen on huolehdittava, että tietoaaineisto on saatavilla ja hyödynnettävissä yleisesti käytettävässä koneluettavassa muodossa kuvailutietoineen, jos tietoaaineisto voidaan saattaa alkuperäisestä muodosta suoraan koneluettavaan muotoon. Saatavuuden edistäminen on pykälän keskeinen päämäärä. Koneluettavan muodon vaatimus tukee myös saavutettavuustavoitteita. Digitoinnin tulisi olla myös arkistoinnin mahdollistavaa, velvoite siihen tulee tiedonhallintalain 15 §:stä (tietoaaineistojen turvallisuuden varmistaminen).

Lain 19 §:ssä säädetty velvoite ei ole takautuva, vaan siirtymäsäännöksen mukaan 19 §:n 1 momenttia sovelletaan 24 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta viranomaiselle saapuviin ja viranomaisen laatimiin uusiin asiakirjoihin. Ennen lain voimaantuloa muodostuneita tietoaaineistoja säilytetään siten kuin ne ovat muodostuneet ennen siirtymäajan päättymistä.

Sähköinen säilytysmuoto ei tarkoita automaattisesti, että myös arkistointitapa olisi sähköinen. Tavoite ja lähtökohta tulee toki olla, ettei analogista aineistoa arkistoida. Asiaan kuitenkin vaikuttavat sähköisen muotoon muuttamisen eli digitoinnin toteutustavat ja sähköisen muodon formaatti ja tietoaaineiston muodostaminen, jossa merkittävää on myös metatietojen muodostaminen. Automaattisia, tekoälyyn pohjautuvia menettelyjä on olemassa esimerkiksi metatietojen muodostamiseen, kun aineisto muutetaan koneluettavaan muotoon. Metatietojen siirto järjestelmästä toiseen siirtojen yhteydessä on pääosin automaattista eikä vaadi manuaalisia toimenpiteitä. Digitoinnissa tärkeää on erityisesti ns. validointivaihe, eli alkuperäisen ja sähköisen ilmentymän välinen vertailu. Kansallisarkisto on antanut ohjeita niistä tekijöistä, jotka tulee ottaa huomioon hävittämiseen tähtäävässä digitoinnissa.

Digitointi lisää tiedon käyttömahdollisuuksia. Digitoinnin tulisi olla toteutettu sellaisin menetelmin, että sähköinen tieto vastaa sisällöltään analogista tietoa, ja tieto säilyy eheänä ja muuttumattomana. Tietoaaineisto on kokonaisuus, johon liittyy itse aineisto ja kuvailutiedot. Erityisesti tulee huomioida myös digitoidun tiedon saavutettavuusvaatimukset. Mikäli menetelmät eivät ole kunnossa, ei hävittämistä voi sallia. Tällöin digitoinnista saatavat kustannushyödyt jäävät paljolti saamatta, vaikka saatavuus saattaa parantua muillakin menetelmillä toteutetulla digitoinnilla. Tällöin kuitenkin kysymyksiä voi herätä tiedon luotettavuudesta.

Digitointi, erityisesti Kansallisarkiston massadigitointi, on myös arkistoon siirtotoimenpide. Keskitetyillä digitointiratkaisuilla on kustannustehokkuuteen liittyviä näkökohtia ja mikäli digitointia ei tehdä, edellyttää viranomaisten analogisten asiakirjojen siirto Kansallisarkistolle tai muihin arkistoihin merkittäviä tilainvestointeja. Asia on kustannusvaikutuksiltaan eräs merkittävimpiä arkistoinnin saralla, mutta toisaalta myös yksi eniten tiedon laatuun ja saatavuuden edistämiseen liittyvistä toiminnoista.

5.3. Arkistoaaineistojen siirrot

Arkistolaki 14.1 §:n mukaan valtion viranomaisten pysyvästi säilytettävät asiakirjat ulkoasianhallintoa lukuun ottamatta on siirrettävä Kansallisarkistoon siten kuin Kansallisarkisto erikseen määrää. Pykälä on keskeinen arvioitaessa sitä, kuinka keskitetty arkistointijärjestelmä on. Eli kuinka keskitetysti Kansallisarkisto ylläpitää viranomaisten tietoja ja kuinka keskitetysti ne ovat asiakkaiden löydettävissä.

Kansallisarkisto on antanut siirtomääräyksen 2013, perustuen 14.1 §:ssä säädettyyn määräyksenantovaltuuteen⁹. Siinä todetaan muun muassa, että valtion viranomaisten pysyvästi säilytettävät asiakirjat luovutetaan arkistolaitokseen tai muuhun arkistolaitoksen määräämään säilytyspaikkaan. Viranomaisen luovuttaa pysyvästi säilytettävät asiakirjansa arkistolaitokseen pääsääntöisesti siinä vaiheessa, kun niiden käyttötarve virkatehtävissä on päätynyt tai on erittäin vähäistä ja asiakirjojen laatimisesta on kulunut 40 vuotta

Pysyvästi säilytettäviin asiakirjoihin kohdistuu kuitenkin varsin pitkän ajan myös muita käyttötarpeita, jotka liittyvät muun muassa oikeusturvaan, minkä vuoksi valtion viranomaisten pysyvästi säilytettävät asiakirjat on tarkoituksenmukaista varsin pitkään säilyttää arkistonmuodostajaviranomaisen hallussa ennen niiden siirtoa Kansallisarkistoon (HE 187/1993 vp s. 9)

Säännös koskee nimenomaan valtion viranomaisia ja näiden aineistojen siirtoa Kansallisarkistoon. Muusta valtionhallinnosta poiketen ulkoasiainhallinnon pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja ei siirretä Kansallisarkistoon. Säännös ei koske muita arkistonmuodostajia. Tiedonhallintalain 21 § mukaisesti säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvalisella tavalla. Käytännössä arkistointi ei voi tarkoittaa aina aineiston siirtämistä Kansallisarkistoon, koska siirrot eivät toteudu tieto- tai asiakirjakohtaisesti säilytysajan päätyttyä ainakaan nykyisin järjestelmin. Arkistointi tarkoittaa tässä tarkoituksessa sähköisessä järjestelmässä tiedon tilan merkitsemistä ”arkistoitu” tilaan tai siirtämistä arkistointijärjestelmään ja analogisessa aineistossa esimerkiksi siirtoa viranomaisen arkistotiloihin. Säilytysaika ei tarkoita sitä kuinka kauan tietoa säilytetään viranomaisessa.

Asiantila on, että viranomaisilla on hallussaan runsaasti arkistointivaiheessa olevaa aineistoa. Esimerkiksi kunnat vastaavat itse arkistoistaan. Lakisääteisen tehtävän perusteella valtion viranomaisten (muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta) aineistoja on oikeutettu arkistomaan pitkäaikais säilytyksen mielessä vain Kansallisarkisto arkistoviranomaisena. Arkiston rooli on määritelty myös muille arkistoille, lähinnä yksityisarkistoja koskevassa valtioneapulaissa. On arkisto-organisaatioita, kuten Kansallisarkisto, jonka pääasiallinen tehtävä on arkistoida tietoa, mutta arkistointia, ts. arkistointivaiheessa olevan tiedon säilyttämistä tapahtuu muidenkin organisaatioiden toimesta.

Koska muiden arkistonmuodostajien kuin valtionhallinnon viranomaisten osalta ei ole säädetty asiakirjojen siirtämisestä Kansallisarkistoon, vastaavat ne tällä hetkellä aineistojensa arkistoinnista ja kustannuksista itse, ellei pykälän 3 momentin nojalla Kansallisarkiston ja arkistonmuodostajan kesken sovita toisin.

Käytännön siirtotapahtuma on hyvin erilainen riippuen tiedon muodosta. Sähköisten tietojen siirroissa on keskeistä, että noudatetaan tiettyä siirtoformaattia ja -rakennetta. Analogiseen aineistoon liittyy niin ikään kuvailu, luokittelu ja järjestäminen, mutta myös erilaiset menetelmät, rakenteet ja materiaalit. Sähköisessä ympäristössä siirto voi tapahtua suojattua, eheyden ja luottamuksellisuuden takaavaa yhteyttä pitkin tai välinettä käyttäen.

⁹ <https://arkisto.fi/fi/viranomaisille-2/Julkishallinnon-asiakirjahallinnon-ja-arkistotoimen-ohjaus/maeraeykset/siirtonormi>

Arkistolain 14 §:n loppu ”sitä kuin Kansallisarkisto erikseen määrää” viittaa siihen, että Kansallisarkisto voi määrätä siirrettävän aineiston teknisestä muodosta tai muusta siirtoon liittyvästä tavasta. On selvää, että mitä varhaisemmassa vaiheessa tai mitä paremmin arkistoinnin tekniset vaatimukset otetaan huomioon tiedon elinkaareissa, sitä helpompaa siirtojen toteuttaminen on, eikä esimerkiksi formaattimuutoksia tarvitse tehdä. Esiin on syytä nostaa formaattimuutosten riskit esimerkiksi tiedon häviämisen kannalta. Toisaalta nykyaikana tietyt formaatit ja tekninen tiedon muoto voivat olla nopeastikin vanhentuneita. Arvio tiedon pysyvän säilymisen formaatista voi olla vain sen hetken paras arvio.

Vastuukysymyksessä on huomioitava etenkin viranomaisten muutokset, yhdistymiset, tehtävien siirrot yksityisille tai toisille viranomaisille, kuten esimerkiksi kunta- ja maakuntauudistuksissa. Asiaan liittyy monia muitakin tiedonhallinnan vastuita kuin siirtoihin liittyvät vastuut. Keskeistä on kuitenkin huomioida, että mikä taho on vastuullinen, kun toiminnan muutos tapahtuu tai asiakirjoja siirretään toiselle. Tältä osin lainsäädäntö ei nykyisellään anna vastauksia.

On osin epäselvää, mitä siirtokuntoon saattaminen sähköisessä ympäristössä tarkoittaa. Siirtokuntoon saattaminen voi edellyttää tiedon muuntamista analogisesta sähköiseen muotoon ennen siirtoa.

Arkistolain 14 § 3 momentin mukaan Kansallisarkisto ja maakunta-arkisto voivat erillisen sopimuksen perusteella ottaa vastaan myös muiden arkistonmuodostajien pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja. Mahdollisuus koskee lain sanamuodon mukaan vain arkistoitavia, eli pysyvästi säilytettäviä, asiakirjoja vaiheesta riippumatta. Arkistolain uudistamisen jatkoselvityksessä voidaan arvioida siirtovelvollisten piirin laajuutta kustannuskysymykset huomioiden. Asia vaatii ratkaisuja, joissa kustannusten huomioiminen sekä tietojen saatavuuden edistämisen hyödyt ovat keskeisiä arviointikohteita.

5.4. Arkistotilat ja menetelmät

Arkistolain 11 §:n mukaan pysyvään säilytykseen määrättyt asiakirjat on laadittava ja tiedot tallennettava pitkäaikaista säilytystä kestäviä materiaaleja ja säilyvyyden turvaavia menetelmiä käyttäen siten kuin arkistolaitos erikseen määrää. Säännöksessä mainittu velvoite ja Kansallisarkiston määräyksenantovaltuus koskevat arkistolain 8 §:n 3 momentin nojalla pysyvään säilytykseen määrättyjä asiakirjoja ja niiden tietoja, ne kohdistuvat asiakirjojen ja tietojen syntymisvaiheeseen, laatumiseen ja tallentamiseen, eli käytännössä arkistonmuodostajan operatiiviseen toimintaan. Määräyksenantovaltuutta tulee arvioida perustuslain 80 § 2 momentin näkökulmasta. Materiaali liittyy analogiseen aineistoon, esimerkiksi siihen millaisia koteloita arkistoinnissa käytetään. ”Menetelmät” ovat laajempi ilmaisu, joka ulottuu myös sähköiseen toimintaympäristöön.

Arkistolain esitöissä (HE 187/1993 vp s. 8) todetaan, että tiedon säilymisen edellytyksenä on, että se on tallennettu kestäväällä tavalla ja säilytetään asianmukaisissa olosuhteissa. Asiakirjojen tulee säilyäksensä olla laadittu ja tietojen tallennettu arkistokelpoisia materiaaleja ja menetelmiä käyttäen. Pykälän mukaan arkistolaitos määräisi, millaisia materiaaleja arkistonmuodostajien tulee käyttää laatiessaan pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja ja millaisin menetelmin pysyvästi säilytettävät tiedot tulee tallentaa. Arkistolaitos

voisi antaa myös yksityiskohtaisia määräyksiä niiden tietojen tallennusvälineistä, jotka aikanaan siirretään arkistolaitokseen sekä määrätä, minkälaisia tulosteita atk-tiedostoista otetaan pysyvään säilytykseen. Tiedostojen myöhemmän käyttötarpeen mukaisesti ne on säilytettävä joko konekoodisina tai mikrofilmi- tai paperitulosteina.

Arkistonmuodostuksen ja säilytyksen kustannukset ovat viranomaisen kannettavia, hyödytkin koituvat pitkälti niille itselleen. Arkistolain asiakirjakäsité kattaa niin sähköiset kuin analogisetkin asiakirjat. Säädös lähtee fyysisestä analogisesta asiakirjahallinnasta, mutta viittaa myös tiedon tallentamiseen ja säilyvyyden turvaaviin menetelmiin, jotka kattavat sähköistä ympäristöä. Säilyvyyden turvaavat menetelmät ovat viittaus myös tietoturvalliseen toimintatapaan, mistä nykypäivänä on tarkemmalla tasolla säädetty tiedonhallintalain sekä annettu tarkempia säädöksiä ja ohjeita. Tiedonhallintalaki ulottuu arkistointiin tietoturvallisuutta ja tietojärjestelmiä koskevien säännösten osalta.

Arkistolain 11 § on toimivan arkistojärjestelmän kannalta yksi keskeisimpiä, onhan säilyvyyden turvaaminen arkistoinnin kenties keskeisin päämäärä. Mikäli tietojen formaateista, menetelmistä tai rakenteesta päätettäessä, ei otettaisi huomioon arkistoinnin vaatimuksia ja tavoitteita voisi laadukas arkistointi vaarantua ja sen mukana katoaisi kosketus kansalliseen kulttuuriperintöaineistoon. Tiedonhallintalain 15 §:ssä säädetään tietoaineistojen turvallisuuden varmistamisesta ja, että tulee varmistaa tietoaineistojen arkistointimahdollisuudet. Pykälän 2 momentin mukaan tietoaineistoja on käsiteltävä ja säilytettävä toimitiloissa, jotka ovat tietoaineiston luottamuksellisuuteen, eheyteen ja saatavuuteen liittyvien vaatimusten toteuttamiseksi riittävän turvallisia.

Arkistolain 12 §:ssä säädetään, että asiakirjoja on säilytettävä siten, että ne ovat turvassa tuhoutumiselta, vahingoittumiselta ja asiattomalta käytöltä. Pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja on säilytettävä sellaisissa arkistotiloissa kuin arkistolaitos erikseen määrää.

Analogisten aineistojen merkitys on vähenemässä ja vähentynyt merkittävästi uusien viranomaiselle tulevien ja laadittujen asiakirjojen osalta. Analogisten aineistojen arkistointi on tilaa vievää ja analogisen aineiston käytettävyyden ja tiedon saatavuuden edistäminen analogisista aineistoista on huomattavasti heikompaa verrattuna sähköiseen aineistoon. Analogisen aineiston käsittely viranomaisissa ja etenkin arkistoissa on kuitenkin yhä ja vielä pitkään merkittävää. Suurin osa Kansallisarkistossakin säilytettävästä aineistosta on analogista. On toisaalta huomattava, että myös tämän arkistoon siirretyn aineiston digitointi on tärkeää, etenkin käytetyimpien tutkimusaineistojen.

Perinteiset analogisen asiakirjahallinnan ja arkistoinnin menetelmät ja työtavat ovat yhä tärkeää osaamista. Luettelointi, järjestäminen, kotelointi ym. ovat työvaiheita, joita asiaan liittyy. Suurin osa työstä on siirtynyt esimerkiksi luetteloinnin osalta sähköiseen ympäristöön. Arkistotilojen hallinta ja olosuhteet, aineistojen siirrot, kulunvalvonta ja turvallisuustoimet ovat näiden tilojen osalta edelleen keskeisiä asioita. Vanhojen asiakirjojen säilyvyys on turvattava esimerkiksi haurastumista vastaan. Huonokuntoisia asiakirjoja voi joutua myös restauroimaan. Tietyillä asiakirjoilla on alkuperäiseen muotoonsa liittyvää kulttuurihistoriallista arvoa.

Hallituksen esityksessä HE 187/1993 vp sivulla 9 todetaan, että pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja on säilytettävä tiloissa, jotka on rakennettu tai kunnostettu arkistoiksi. Kansallisarkisto on määrännyt

viranomaisten arkistotiloista. Viranomaisilla on erilaisia sähköisiä arkisto- ja asianhallintajärjestelmiä, joissa asiakirjoja säilytetään. Asiakirjat voivat olla myös arkistointivaiheessa. Sähköisen arkiston vaatimukset ovat erilaiset analogiseen ympäristöön verrattuna, mutta niiden tulisi samalla tavalla taata asiakirjojen muuttumattomuus, eheys ja myös saatavuus. Arkisto voidaan katsoa tilaksi, tallennuspaikaksi tai järjestelmäksi, jossa tietoa arkistoidaan tai säilytetään. Arkistotila tulee korvata sanana siten, että se kattaa selkeästi myös sähköiset arkistointijärjestelmät.

Arkistolain 12 §:n tietoturva-vaatimuksilla on yhteys esimerkiksi tiedonhallintalaissa asetettuihin tietoturva-vaatimuksiin sekä tietosuojalainsäädännössä edellytettyihin asianmukaisiin teknisiin suoja-toimiin, joiden tarkoitus on etenkin suojata tietoja asiattomalta käytöltä ja taata tietojen muuttumattomuus. Tietosuoja-asetuksen oletusarvoisesta ja sisäänrakennettua tietosuoja-asetusta koskevassa 32 artiklassa säädetään, että riskiarviointiin perustuvia suoja-toimia ovat muun muassa toimenpiteet, joilla taataan käsittelyjärjestelmien ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvien palveluiden jatkuva luottamuksellisuus, eheys, käytettävyys ja vikasietoisuus. Asetuksen mukaan näihin lukeutuu myös kyky palauttaa nopeasti tietojen saatavuus ja pääsy tietoihin fyysisen tai teknisen vian sattuessa sekä menettely, jolla testataan, tutkitaan ja arvioidaan säännöllisesti teknisten ja organisatoristen toimenpiteiden tehokkuutta tietojenkäsittelyn turvallisuuden varmistamiseksi. Tietosuoja-asetuksen mukaan asianmukaisen turvallisuustason arvioimisessa on kiinnitettävä huomiota erityisesti käsittelyn sisältämiin riskeihin, erityisesti siirrettyjen, tallennettujen tai muutoin käsiteltyjen henkilötietojen vahingossa tapahtuvan tai laittoman tuhoamisen, häviämisen, muuttamisen, luvattoman luovuttamisen tai henkilötietoihin pääsyn vuoksi.

Tiedonhallintalain tietoturvaluottuutta koskevat säännökset koskevat arkistointia. Tietosuojalain 6 §:ssä on lisäksi lueteltu, osin tietosuoja-asetuksen 32 artiklaa vastaavasti, suoja-toimenpiteistä, joita tulee huomioida käsiteltäessä arkaluonteisia henkilötietoja. Lista on tapauskohtainen ja ei tyhjentävä. Arkistolain ja tiedonhallintalain perusteella annetuista määräyksistä ja säädöksistä, mainituista suoja-toimenpiteistä ja muusta turvallisuutta koskevasta sääntelystä, kuten asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtioneuvoston annettuna valtioneuvoston asetuksesta (1101/2019), seuraa laaja ja monitahoinen turvallisuusasioita koskeva säännöstö.

Sähköisen asiakirjan arkistointi

Sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003; jäljempänä asiointilaki) 21 §:ssä säädetään sähköisten asiakirjojen arkistoinnista. Pykälän mukaan sähköinen asiakirja on arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan myöhemmin osoittaa. Kansallisarkisto voi antaa tarkempia määräyksiä 1 momentissa säädettyjen vaatimusten teknisistä toteuttamistavoista.

Asiointilain määräyksenantovaltuus liittyy teknisiin yksityiskohtiin, jotka koskevat sähköisten asiakirjojen alkuperäisyyden ja sisällön muuttumattomuuden toteuttamista. Säännöksen asiallinen käyttöala koskee ainoastaan asiointilain soveltamisalaan kuuluvia asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon liittyviä sähköisiä asiakirjoja, ja näiltäkin osin ainoastaan 21 §:n 1 momentissa säädetyn arkistointivelvoitteen kannalta merkityksellisiä sähköisen asiakirjan alkuperäisyyteen ja

muuttumattomuuteen vaikuttavia teknisiä seikkoja. Kyse on sisällöltään teknisestä sääntelystä, jolla ei luoda uusia velvoitteita, vaan tarkennetaan muuttumattomuuden varmistamiseen liittyviä teknisiä toteuttamistapoja. Määräyksenantovaltuus ei koske muuta sähköistä arkistointia, vaan arkistoinnista ja siihen liittyvistä toimivaltuuksista on säädetty erikseen muussa arkistolainsäädännössä. (HE 284/2018 vp).

Määräyksenantovaltuuden muotoilu ilmentää nimenomaisesti mahdollisuutta toteuttaa sähköisen asiakirjan arkistointi eri tavoin. Määräyksenantovaltuudella ei siten tavoitella julkisen hallinnon tieto- tai arkistointijärjestelmien teknistä yhteentoimivuutta (HE 284/2018 vp). Ennen mainittua asiointilain muutosta voimassa olleen määräyksenantovaltuuden perustelujen mukaan arkistolaitoksella on arvioitu olevan kyky antaa nopeasti kehityttävässä sähköisessä ympäristössä teknistä erityisasantuntemusta vaativia arkistointia koskevia määräyksiä ottaen erityisesti huomioon asiointitapahtumien monikanavaisuus.

On olemassa monia sähköisiä arkistointijärjestelmiä. Kansallista kulttuuriperintöä säilyttävän päätearkiston sähköisen arkistojärjestelmän tulee täyttää erityisiä vaatimuksia, jotka takaavat tiedon säilyvyyden pitkälle tulevaisuuteen. Sähköinen säilyttäminen ja arkistointi eroaa monin osin analogisesta, ja vaatii aktiivisia toimenpiteitä, jotka voivat liittyä formaattien vanhentumiseen ja uudistamiseen. Myös Kansallisarkistolla on ollut sähköisen säilytyksen järjestelmiä jo parin vuosikymmenen ajan. PAS-ratkaisut ovat pohjana pitkäaikaiselle säilyttämiselle. Pelkkä säilytystoiminto ei kuitenkaan ole riittävää, vaan sähköisen arkistointijärjestelmän tulee turvata myös muita arkistointiin kuuluvia toimintoja, kuten metatietojen hallinnan, tietojen antamisen ja siirrot. Kyse on monessa mielessä käyttökappaleiden hallinnasta. Sähköisen arkistoinnin keskeisenä erona analogiseen säilytykseen ja säilyvyyden turvaamiseen on etenkin, että sähköinen tieto on monistettavissa ja tietoa voidaan säilyttää erillisinä kokonaisuuksina. Säilytyksen turvaavien menetelmien ja muotojen lisäksi voi olla käyttökappaleita, joista voidaan tarjota tietoa käyttörajoitukset huomioiden.

5.5. Arkistoituihin aineistoihin kohdistuvat tehtävät

Kansallisarkisto vastaa sille siirrettyjen tietojen säilyvyydestä tietoturvalisella tavalla. Se antaa tietoja arkistoaineistoista erilaisin keinoin, esimerkiksi julkaisemalla, käyttöliittymäpalvelujen kautta sähköisessä ja analogisessa muodossa. Kun aineisto siirretään arkistoon, kuvataan sen sisältö. Kun siirto on tehty, järjestetään analogiset aineistot hyllyyn, sähköiset aineistot viedään arkistointijärjestelmään. Aineistot sijoitetaan arkistokaavan osaksi. Sähköinen arkistointi etenkään ei ole passiivista, vaan voi edellyttää aktiivisia toimenpiteitä, kuten tallennusvälineiden uusimista, kopiointia, automaattiset tarkistukset ja virkistäminen. Aineiston käytettävyyden säilyttämisessä keskeistä on, että asiakirjatiedot säilyvät käytettävässä muodossa.

Lainsäädännön tasolla ei ole säädetty tällaisten varsinaisten arkistointitehtävien tekemisestä ja vastuista, lukuun ottamatta turvallisuusnäkökohtia. Yksityiskohtainen sääntely on tuskin tarpeenkaan. Sääntelytarpeen selvittäminen näiltä osin voi olla jatkossa myös tarkastelun kohteena.

5.6. Tiedonhallinnan kuvaukset

Arkistolain 8 § 2 momentin mukaan arkistonmuodostajan on määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Perinteisiä arkistonmuodostussuunnitelmia ei juurikaan enää ole, vaan kyse on tiedonohjaussuunnittelusta tai eAMS-kuvauksista. Arkistolaissa on säädetty arkistonmuodostussuunnitelman sisällöstä, mutta ei muodosta.

Tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä tiedonhallintamallia (tiedonhallintalaki, 5.2 §), joka sisältää mm tiedot (...)

2) tietovarantojen nimikkeistä, kuvaukset tietovarantojen sidoksista toimintaprosesseihin ja tietojärjestelmiin, tietosuoja-asetuksen 30 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun selosteen sisällöstä tai, jos selostetta ei tarvitse tietosuoja-asetuksen mukaan laatia, tietovarannosta vastaavasta viranomaisesta, tietovarannon käyttötarkoituksesta, keskeisistä tietoryhmistä tietoaineistoissa, tietojen luovutuskohteista ja tietojen säilytysajoista 3) tietoaineiston arkistoon siirtämisestä, arkistointitavasta ja arkistopaikasta tai tuhoamisesta(...).

Kuvausvelvollisuus kattaa tältä osin arkistolaissa säädetyn vaatimuksen ylläpitää arkistonmuodostussuunnitelmaa.

Tiedonhallintamallista on valmisteltu suositus, jonka tiedonhallintalautakunta on antanut. Myös Kansallisarkisto voi roolissaan arkistoinnin asiantuntijaviranomaisena neuvoa ja ohjata arkistonmuodostussuunnitelman laatimista. Arkistonmuodostussuunnitelman sulauttaminen osaksi tiedonhallintamallia edellyttää yhteistyötä.

Tiedonhallintalain 28 §:ssä säädetään kuvauksesta asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi, mikä kattaa esimerkiksi kuvaukset tietojärjestelmien sisältämistä tietoaineistoista tietoryhmittäin.

Arkistoja koskevassa sääntelyssä tulee huomioida edelleen, että arkistojen kuvailu ja luettelointi ja niitä koskeva suunnittelu on asianmukaista. Suunnitteluvaatimuksissa tulee huomioida muut lainsäädännön asettamat kuvausvelvoitteet, eikä viranomaisten kuvausvelvoitteita tulisi lähtökohtaisesti kasvattaa.

5.7. Arkistointitehtävien hallinnollisesta luonteesta

Kansallisarkistolla ja muilla arkistoilla ja kulttuuriperintöorganisaatioilla on meneillään erilaisia hankkeita ja projekteja, joissa kehitetään arkistoinnin menettelyjä niin sähköisen arkistoinnin kuin tiedon saatavuuteen liittyen. Arkistointi käsittää monia eri vaiheita ja tehtäviä, ja sen vaatimukset on huomioitava nykyisen arkistolain mukaan viranomaisten tieto- ja asiakirjahallinnossa. Arkistoinnin tehtäviin voidaan katsoa kuuluvan ainakin: luettelointi, ns. metatiedottaminen, järjestäminen, säilytys/arkistointi säilytyksen toimintona, tiedon antaminen ja saatavuuden edistäminen sekä eheyden, muuttumattomuuden ja

todistusvoimaisuuden varmistaminen, siltä osin kuin kyse on nimenomaan arkistoitavista asiakirjoista. Myös tiedon formaatin muuttaminen, lähinnä analogisesta sähköiseksi, on arkistointiin liittyvää toimintaa, sillä digitointi voidaan suorittaa jo arkistoiduille asiakirjoille niiden säilyvyyden ja saatavuuden kehittämiseksi. Myös tiedon elinkaaren alkupäässä olevan tiedon digitoinnissa tulisi ottaa huomioon arkistoinnin ja siirtokelpoisuuden vaatimukset. Osassa arkistoinnin tehtävistä on havaittavissa mekaanisluonteisia, avustavia tehtäväalueita.

Arkistointi on julkista hallintotehtävää, mutta siihen voidaan katsoa liittyvän niin sanottuja avustavia tehtäviä. Jatkotyössä on syytä arvioida arkistointitehtävien hallinnollista luonnetta ja tehtävien tarkoituksenmukaisia toteuttamistapoja. Mikäli esimerkiksi avustavien tehtävien osalta tunnistetaan tarpeita tehtävien antamisen mahdollistamiseen yksityiselle, on tätä arvioitava perustuslain 124 § näkökulmasta.

6. Arkistoinnin vastuut ja ohjausvalta

6.1. Arkistoinnin vastuut

Kansallisarkiston tehtävänä on säilyttää erityisesti valtion viranomaisten arkistoitavaa tietoa ja tarjota siihen liittyviä palveluita ohjauksen ja menetelmien muodossa. Se myös seuloa viranomaisten asiakirjat arkistoitaviin niiden arvon perusteella.

Arkistonmuodostajat ovat arkistolain mukaan vastuussa arkistotoimen järjestämisestä. Käytännössä ne vastaavat asiakirjahallinnosta ja arkiston muodostamisen menettelyistä. Tiedonhallintayksiköllä ja viranomaisilla on vastuita tiedonhallintalain perusteella käsitellä tietoja tietoturvallisesti ja muutoin lain säännökset ja tavoitteet huomioivalla tavalla. Julkisuuslain mukaan viranomaisen tulee edistää tietojen saatavuutta ja hallinnon avoimuutta. Viranomais-termiä käytetään myös laajasti muissa laeissa. Rekisterinpitäjä on keskeisin vastuutaho henkilötietojen käsittelystä.

Tietoaineisto ja asiakirjat muodostuvat viranomaisten toiminnan seurauksena. Lähtökohtaisesti arkistoon siirretään tiedot siinä muodossa ja siten kirjattuina, metatiedotettuina ja järjestettyinä kuin arkistonmuodostaja/tiedonhallintayksikkö on ne laatinut ja ylläpitänyt. Kansallisarkistolla ei ole vaikutusmahdollisuuksia näiden tietojen oikeellisuuteen liittyen. Tiedon oikeellisuutta ei voida varmistaa arkiston toimenpitein. Oikeellisuuden osalta arkisto on siis aiempien tietoihin kohdistuneiden tehtävien ja toimenpiteiden varassa. Kansallisarkistolle siirtyy vastuu säilyttää ja määrätä sille siirretyistä arkistoiduista asiakirjoista. Lain perusteella vastuukysymys ei tässä suhteessa näyttäydy selvänä ja jatkoselvityksessä asiaan voi kiinnittää huomiota. Aineistoja voidaan järjestää tai niiden muotoa voidaan muuttaa tai päivittää sekä ajaa erilaisia teknisiä tarkistuksia tiedoille. Niiden metatietoja voidaan täydentää, mutta sisältöön ei tulisi eikä voida kajota. Kaikki työ, mitä ei ole tehty asianmukaisesti tai arkistojen tarpeita huomioiden aiemmissa vaiheissa, lisää käytännön työtä, kustannuksia ja käytettävyyden ja luotettavuuden heikentymistä myöhemmissä elinkaaren vaiheissa.

Rekisterinpitäjän vastuu käsitellä henkilötietoja sisältävää arkistoitua aineistoa yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti säilyy arkistoinnista huolimatta (HE 9/2018 vp). Lähtökohta valtionhallinnon viranomaisten osalta on, että ne siirtävät tiedot Kansallisarkistoon. Kansallisarkistolla tulee olla myös oikeus kieltäytyä siirron vastaanotosta, jos aineisto ei täytä vaatimuksia. Siirron yhteydessä on viranomaisen vastuulla varmistaa tiedon laatu. Keskeistä on esimerkiksi, ettei arkistoon siirretä muuta kuin arkistoitavaa aineistoa, ei esimerkiksi määräaikaaisesti säilytettävää aineistoa tai aineistoa, joka olisi pitänyt tuhota.

Valtion viranomaisten arkistoitavien tietojen säilytys ennen siirtoa Kansallisarkistoon on ns. välivaiheen arkistointia tai säilytystä arkistointitarkoituksessa. Tämä tulee tunnistaa arkistolainsäädännössä selkeästi asiana ja tehtävänä, mitä se on nyt ja ollut jo pitkään, sillä viranomaisten järjestelmien ja sähköisen arkistointijärjestelmän yhteydet ole vielä automaattisen ja ajantasaisen arkistoinnin mahdollistavalla tasolla. Viranomaisilla on ollut erilaisia järjestelmiä ja tiloja tätä varten. Haasteita asiassa liittyy esimerkiksi siihen ovatko säilytysjärjestelmät sellaisia, joissa tiedon eheys ja muuttumattomuus voidaan varmistaa. Toisaalta myös tiedon hyödyntäminen tutkimukseen tai muihin tarkoituksiin on haasteellisempaa, jos tiedot ovat yksittäisten viranomaisten järjestelmissä, eikä niistä ole saatavissa keskitetysti metatietoja

erilaisin hakutekijöihin. Vastuukysymyksiä liittyy myös keskitettyyn metatietojen hallintaan, joita jatkovalmistelussa tulee arvioida tarkemmin, mikäli metatietojen hallintaan liittyviä ratkaisuja tullaan pohtimaan.

6.2. Kunnanhallituksen toimivalta

Arkistolain 9 §:n 1 momentin mukaan arkistotoimen järjestäminen kunnassa kuuluu kunnanhallitukselle. Kunnanhallituksen on määrättävä se viranhaltija tai toimihenkilö, joka johtaa kunnan arkistotointa ja arkistonmuodostusta sekä huolehtii kunnan pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Pykälän 2 momentin mukaan mitä 1 momentissa säädetään kunnasta, koskee myös kuntayhtymää tai muuta vastaavaa yhteistyömuotoa. Kunnanhallituksella on siten arkistolain nojalla arkistotoimen järjestämisvastuu, joka ei vaikuta sinällään arkistonmuodostajien lakisääteisiin velvollisuuksiin. Kukin kunnallinen viranomais on arkistonmuodostaja erikseen.

Arkistolaissa on myös poikkeuksellisesti suhteessa muuhun sääntelyyn nähden säädetty siitä, että kunnanhallituksen on määrättävä viranhaltija tai toimihenkilö joka johtaa kunnan arkistotointa ja arkistonmuodostusta sekä huolehtii kunnan pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Arkistolaissa kuntien arkistonmuodostuksen vastuut näyttävät kohdistuvan kunnalliseen viranomaiseen, kunnanhallitukseen sekä kunnan viranhaltijaan tai toimihenkilöön.

Lisäksi kuntalain 90 §:ssä on säädetty, että kunnanvaltuuston hyväksymässä hallintosäännössä on määrättävä asiakirjahallinnon järjestämisestä. Puolestaan tiedonhallintalaissa tiedonhallinnan tehtävät ja vastuut on määriteltä yhtäältä tiedonhallintayksikkönä toimivalle kunnalle ja toisaalta kunnallisen viranomaiselle.

Sääntelyä ei voida pitää kokonaisuudessaan selkeänä suhteessa kunnan hallintorakenteeseen ja vastuiden määrittelyyn. Arkistonmuodostukseen liittyvien tehtävien hoitaminen kunnassa tulisi sovittaa yhteen kuntalain ja tiedonhallintalain kanssa. Nykyisessä muodossaan laissa säädetty tehtävät ja vastuut muodostavat moniportaisen ja sekavan rakenteen kunnallisen arkistonmuodostuksen toteuttamiselle.

6.3. Arkistoinnin rahoitus julkisessa hallinnossa

Hallituksen esityksessä HE 91/2016 vp laiksi Kansallisarkistosta on todettu, että arkistolaitoksen rahoitus on vuodesta 2008 lähtien pysynyt samalla tasolla. Erityisesti tilakustannukset ovat kuitenkin tänä aikana kasvaneet huomattavasti. Arkistolaitos on tästä syystä joutunut viimeisen viiden vuoden aikana vähentämään henkilöstönsä määrää merkittävästi. Lakisääteiset tehtävät ovat kuitenkin pysyneet samoina ja suoritemäärät jopa kasvaneet. Selvitäkseen tehtävistään niukkenevilla resursseilla arkistolaitos on kehittänyt toimintaansa voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamissa puitteissa yhtenäisesti toimivan organisaation suuntaan. Voimassa oleva piirihallintomalli ei kuitenkaan mahdollista resurssien täyttämistä yhteiskäyttöä. Sitä estävät maakunta-arkistojen alueellinen toimivalta ja resurssivalta. Toimintaa voitaisiin

nykyisissä olosuhteissa edelleen parantaa ja tehostaa purkamalla piirihallintomalli ja siirtymällä yhden yhtenäisen viraston toimintamalliin, joka mahdollistaisi myös resurssien käytöstä päättämisen koko arkistolaitoksen tasolla. Pysyvässä säilytyksessä jo olevan sekä pysyvään säilytykseen myöhemmin siirtyvän paperiaineiston suuren määrän sekä alueellisten viranomaisyhteyksienvuoksi alueellisia toimipaikkoja tarvitaan edelleen. Toimipaikkojen toiminnan yhdenmukaisuuden varmistaminen, päällekkäisyyksien karsiminen ja resurssien jakaminen on kuitenkin arkistolaitoksen toiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kehittämisen keskeinen edellytys, joka voidaan parhaiten toteuttaa keskitetysti johdetussa organisaatiossa.

Arkistoon siirtokustannukset ovat arkistonmuodostajien vastuulla. Tiedon säilytykseen Kansallisarkistossa ja tietopalveluun liittyy liiketaloudellisesti määriteltäviä maksuja. Jos on kyse arkistoitavasta siirretystä tiedosta, kantaa Kansallisarkisto tiedon säilytyksestä ja käytöstä koituvat kustannukset. Tiedon sähköinen säilytys on verraten analogiseen edullista, mutta määrä kasvaa valtavalla vauhdilla. Tietomäärä lisääntyy niin virkatoiminnassa saapuvien ja laadittavien asiakirjojen myötä, kuin myös digitoinnin kautta. Kansallisarkistolle tulee pysyviä kuluja etenkin arkistotilojen ylläpidosta, sama koskee toki myös viranomaisia, joilla tällaisia tiloja on. Näistä kuluista ei päästä eroon, ellei tietoja digitoida tai tehdä jälkikäteistä seulontaa. On huomattava, että vaikka näistä tiloista päästäisiin eroon, on tilojen hyödyntäminen muihin tarkoituksiin epäilemättä resurssija vaativaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa Kansallisarkiston maksuista (801/2019) 3 §:ssä säädetään, että Valtion maksuperustelain 7 §:ssä tarkoitettuja suoritteita, joiden hinnoittelusta Kansallisarkisto päättää liiketaloudellisin perustein, ovat ... 5) arkistotilojen käyttö valtion viranomaisille ja analogisiin aineistoihin liittyvä tietopalvelu, jos säilytettävä aineisto on 40 vuotta nuorempaa ja viranomaisen jatkaa toimintaansa tai sen tehtävät siirtyvät toiselle viranomaiselle; 6) viranomaisten aineistojen sähköinen säilyttäminen sekä tietopalvelu, kun aineisto ei ole arkistointivaiheessa tai tietopalvelu liittyy viranomaisten tehtävien hoitoon.

Maksuasetus tekee eron säilyttämisen ja arkistoinnin vaiheille sähköisessä ympäristössä. Arkistolain 14 § 2 momentin periaate kustannuksista on kestävä ja perusteltu, sillä siirtokuntoon saattaminen ja siirtämisen kustannukset riippuvat pitkälti siitä millä tapaa arkistonmuodostaja on arkistotoimeaan hoitanut. Säilyttäminen ennen siirtoa on nykyainsäädännön mukaan tiedonhallintayksikön/viranomaisen/arkistonmuodostajan/rekisterinpitäjän tehtävä ja kustannustenkin tulee kohdistua tietoja hallitsevalle taholle. Pykälässä ei säädetä, että kustannuksista vastaisi arkistonmuodostaja, vaan viranomaisen.

Digitointi ja hävittämiseen tähtäävä toiminta vähentää kustannuksia verrattuna analogiseen asiakirjahallintaan. Digitointi aiheuttaa kuitenkin kustannuksia, esimerkiksi massadigitoinnin hankkeen toteuttamana. Muunkin digitoinnin tulee olla laadultaan sellaista, että sen perusteella analogiset aineistot voitaisiin hävittää. Digitointi tähtää myös saatavuuden ja tiedon hyödynnettävyyden parantamiseen. Saatavuuden edistämiseksi tärkeää on huomata metatietojen keskeinen rooli. Yhdenmukainen metatietojen hallinta ja esimerkiksi tekoälyn huomiointi metatietojen luomisessa ovat kustannusten kannalta huomioitavia keskeisiä seikkoja. Tietojen saatavuutta tulee myös edistää, digitaaliset palvelut

voivat vähentää tietopalveluun liittyviä kustannuksia, vaikkakin tulee huomioida, että arkistojen analogisen aineiston tuntemus ja osaaminen on edelleen tärkeää.

Rahoituksessa on syytä huomioida, että arkistoinnille on tyypillistä, että Kansallisarkiston ottaessa vastaan arkistoja se säästää muun hallinnon kuluja, mutta kustannusvastuu siirtyy Kansallisarkistolle. Lakisääteisten tehtävien laajuus tulee sovittaa Kansallisarkistolle aiheutuviin kustannuksiin ja resursseihin.

Kuntien toiminnan kannalta arkistolaki muodostaa jossakin määrin ongelman suhteessa perustuslaissa säädettyyn kuntien itsehallintoon sisältyvään rahoitusperiaatteeeseen. Kansallisarkisto voi päätöksellään määrätä kunnallisen viranomaisen arkistomaan merkittäviä määriä tietoaineistoja. Kukin arkistointivollisuutta koskeva päätös on kustannusvaikutteinen kunnille. Tällaisten valtion viranomaisen päätöksiin perustuvien kustannusten kattamisen suhteen ei ole olemassa rahoitusmekanismia eikä sitä myöskään huomioida kuntien valtionosuuksissa, joissa valtio kattaa osa kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen liittyvistä kustannuksista. Arkistointivollisuuden toteuttamista ja kustannusperusteista on syytä arvioida osana arkistolainsäädännön jatkokehittämistä.

Kansallisarkiston kehittämishankkeita rahoitetaan yleensä erillisrahoituksin. Keskeistä on kehittää julkisen hallinnon sähköinen arkistointi ja tiedon hallinta sellaiseksi, että se on kustannustehokasta ja ei vaatisi paljon henkilötyötä tai tietoon kohdistuvia muutoksia. Ratkaisuja ei kannata kehittää päällekkäin, vaan lähtökohtaisesti samaa tarkoitusta palvelevia tarpeita varten tulisi kehittää tai hankkia yhteisiä ratkaisuja. Lainsäädännön tulee mahdollistaa näitä ratkaisuja ja tarjota niiden tarjoamiseen lainsäädännöllinen toimivalta.

6.4. Kansallisarkiston määräykset ja elinkaariohjaus

Valtuuksista

Arkistolain perusteella Kansallisarkisto voi käyttää määräys-, päätös- ja ohjausvaltaansa erityisesti seuraavin perustein:

- * Arkistolain 8 § 3 momentin mukaan arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi.
- * 11 §:n mukaan pysyvään säilytykseen määrätty asiakirjat on laadittava ja tiedot tallennettava pitkäaikaista säilytystä kestäviä materiaaleja ja säilyvyyden turvaavia menetelmiä käyttäen siten kuin arkistolaitos erikseen määrää.
- * 12 § 2 momentin mukaan pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja on säilytettävä sellaisissa arkistotiloissa kuin arkistolaitos erikseen määrää.
- * 14 § 1 momentin mukaan Edellä 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen arkistonmuodostajien pysyvästi säilytettävät asiakirjat on siirrettävä kansallisarkistoon, maakunta-arkistoon tai muuhun arkistoon siten kuin arkistolaitos erikseen määrää.

* 14 a §:n 1 momentin mukaan Kansallisarkisto määrää pysyvään säilytykseen määräämiensä ja sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen alkuperäiskappaleiden hävittämisestä

* 16§:n mukaan Arkistolaitos voi antaa 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuille arkistonmuodostajille määräyksiä asiakirjojen rekisteröinnistä ja luetteloinnista.

Lain sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 21 § mukaan sähköinen asiakirja on arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan myöhemmin osoittaa. Kansallisarkisto voi antaa tarkempia määräyksiä 1 momentissa säädettyjen vaatimusten teknisistä toteuttamistavoista. 21 §:ä muutettiin ja 22 § kumottiin 1.1.2020 voimaantulleella lainmuutoksella.

Osa määräysvallasta on päällekkäistä suhteessa uudempaan tai hierarkkisesti ylätasoiseen lainsäädäntöön. Tämä aiheuttaa epäselvyyttä normien tulkinnassa. Niin ikään osittain määräyksenantovaltuuksista puuttuu laissa oleva perussäännös, jolloin määräyksenantovaltuuden rajat eivät ole selviä ja siten myös valtiosääntöisesti ne ovat ongelmallisia. Osin määräyksenantovaltuuksiin vaikuttaa asiointilain 21 §:ä koskeva muutos, missä määräysvallan laajuutta supistettiin koskemaan vain teknisiä toimintatapoja, jolloin määräykset, jotka ovat perustuneet aiempiin määräyksenantovaltuuksiin, ovat joko osittain tai kokonaan kumoutuneet. Esimerkiksi valtion ja kuntien viranomaisiin sovellettavana ollut SÄHKE2-määräys ei ole enää voimassa siltä osin kuin se koskee sähköisten asiakirjojen rekisteröintiä, koska määräyksenantovaltuutta tähän ei enää ole asiointilaissa. Lisäksi asiointilain määräyksenantovaltuus koskee muutettuna ainoastaan teknisluonteisia sähköisten asiakirjojen teknisluonteisia toteuttamistapoja, kun aiemmassa sääntelyssä määräyksenantovaltuutta ei ollut annettu täsmällisesti arkistointia koskevaan perussäännökseen nähden. Tässä suhteessa määräyksenantovaltuus on täsmentynyt ja kaventunut aiemmasta.

Arkistolain määräyksenantovaltuudet suhteessa perustuslain 80 § 2 momenttiin tulee tarkistaa. Todennäköisesti kaikilla laissa määrittämiseen liittyvillä termeillä ei ole tarkoitettu perustuslain 80 § 2 momentin tarkoittamaa määräysvaltaa.

Arkistolainsäädännön jatkokehittämisessä on syytä arvioida sääntelytaso ja sääntelymahdollisuudet, minkälaista sääntelyä milläkin sääntelytasolla voidaan antaa suhteessa sääntelykohteina oleviin viranomaisiin ja muihin toimijoihin. Henkilötietojen suojaa sekä tiedonhallintaa koskeva sääntely asettaa omalta osaltaan minimitason sääntelylle, joten lakitasoisen sääntelyn rinnalla ei voi olla vastaavaa sääntelyä lakia alemmalla tasolla. Lisäksi lakia alemman tason sääntelyssä perussäännös on kiinnitettävä lakiin, jota voidaan tarkentaa muulla alemman tason sääntelyllä.

Määräykset ja päätökset

Voimassa olevan arkistolain nojalla Kansallisarkisto päättää julkishallinnon toimijoiden (lukuun ottamatta arkistolain 1 § 2 momentissa säädettyjä eduskunnan virastoja) arkistoitavista asiakirjatiedoista. Nämä seurantapäätökset tehdään arkistonmuodostajien esityksistä, yhteistyössä Kansallisarkiston ja esityksen tekijän kanssa. Päätökset voivat koskea yhtä tai useampaa organisaatiota. Kunnille päätökset annetaan pääsääntöisesti kaikkia kuntia tai tiettyjä toimintoja koskevinä. Valmistelun lähtökohta on toimijan, arkistonmuodostajan, oma esitys pysyvästi säilytettävistä asiakirjatiedoista ja niiden säilytysmuodoista.

Arvonmääritys kohdistuu pääosin nykyisin erityyppisissä tietojärjestelmissä käsiteltäviin aineistoihin eli alkujaan sähköisessä muodossa oleviin tietoihin asiankäsittelyjärjestelmissä sekä muissa tietojärjestelmissä. Seulonnan toisessa tämänhetkisessä päälinjassa määritellään digitoitavien analogisten asiakirjojen kulttuurihistoriallinen arvo ja päätetään asiakirjojen säilytysmuodosta. Lisäksi Kansallisarkisto on antanut ohjeita yksityisarkistojen seulonnasta sekä julkishallinnon asiakirjatietojen arvonnäärityksestä.

Seulontapäätöksiä/-määräyksiä on annettu Kansallisarkiston ja sen edeltäjän toimesta yli 1500 kappaletta. Suurin osa on annettu vuoden 1981 arkistolain antamisen jälkeen. Tätä ennen voimassa olleen lainsäädännön mukaan käytäntö oli käänteinen, eli kaikki aineisto säilytettiin ja valtionarkisto antoi luvan hävittää tietyt aineistot.

Julkishallinnolle annettuja organisaatio-/toimijakohtaisia seulontapäätöksiä:

- * Ammattikorkeakoulujen ja ammatillisten oppilaitosten opinnäytetöiden ja vastaavien asiakirjojen pysyvä säilytys ja säilytysmuoto 2014
- * Sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen ja -tietojen pysyvä säilytys 2014
- * Kunnallisten organisaatioiden rakennusvalvonnan pysyvästi säilytettävien asiakirjatietojen pysyvä säilytys yksinomaan sähköisessä muodossa
- * Kunnallisten toimielinten ja julkista tehtävää hoitavien organisaatioiden toimielinten pysyvästi säilytettävät pöytäkirjat ja niiden liitteet
- * Kuntien rakennusvalvonnan lakisäateisissä tehtävissä syntyvien asiakirjatietojen pysyvä säilytys
- * Maakuntien liittojen asiakirjatietojen pysyvä säilytys 2017
- * Sidonnaisuusilmoitusten ja sidonnaisuusrekisterien tietojen pysyvä säilyttäminen 2017
- * Varhaiskasvatuksen pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista ja niiden säilytysmuodosta 2019
- * Hallinto- ja erityistuomioistuinten HAIPA-tietojärjestelmäntietojen pysyvä säilyttäminen yksinomaan digitaalisessa muodossa 2019
- * Ulosottovirastojen asiakirjojen pysyvä säilytys 2015
- * Valtioneuvoston ja eduskunnan yhteisten asiakirjojen pysyvä säilytys 2013

Alkuperäiskappaleiden hävittämistä koskevia määräyksiä arkistolain 14 a §:n nojalla Kansallisarkisto on antanut erikseen ja seulontapäätösten yhteydessä. Arkistolain 14 a § säädettiin arkistolakiin voimaantulevaksi vuoden 2017 alusta. Määräykseen liittyy ohjeistus digitoinnin kriteereistä, jolla pyritään varmistamaan digitoitun aineiston muuttumattomuus, eheys, todistusvoimaisuus ja laatu siten, että digitoitu kappale vastaa sisällöltään alkuperäistä asiakirjaa. Tietyillä asiakirjoilla voi olla myös alkuperäiseen muotoon liittyvää arvoa, jolloin niiden hävittäminen ei tule kysymykseen, vaikka ne digitoitaisiin.

Kansallisarkisto on antanut useita määräyksiä ja ohjeita liittyen säilytyksen menetelmiin sekä asiakirjapohjien ja arkistointivälineiden arkistokelpoisuuteen. Määräyksiä ja ohjeita on uusittu teknisen

kehityksen mukana (paperi-mikrofilmi-digitaalinen). Säilytysmuotoa koskevia määräyksiä/päätöksiä on annettu myös yksittäisille viranomaisille esimerkiksi tilanteissa, joissa viranomainen on halunnut korvata paperiset asiakirjat mikrofilmillä. Nykyään vastaavat asiat (säilytysmuotoa koskevat päätökset) käsitellään osana arvonmäärittystä ja seulontaa.

Arkistotiloja koskeva määräys on vuodelta 2013. Määräyksiä on tullut noudattaa kaikessa arkistotilarakentamisessa, kun tarkoituksena on tilan käyttäminen pysyvästi säilytettävien aineistojen säilyttämiseen. Nimitys Määräys ja ohjeet arkistotiloista, johtuu siitä, että määräystä voi käyttää ohjeena myös sellaiset toimijat, joita arkistolaki ei koske ja jotka eivät ole valtionapuarkistojia.

Siirtomääräys (ArkL 14 §) koskee siirtovelvollisia viranomaisia ja siinä määritellään aineistolta edellytettävää siirtokuntoa, -rakennetta ja -prosessia. Siirroista sovitaan yhteistyössä viranomaisten kanssa. Analogisten aineistojen siirtojen määrä on vähentynyt johtuen esimerkiksi massadigitointihankkeesta ja analogisia siirtoja arvioidaankin suhteessa massadigitoinnin tiekarttasuunnitelmaan. Arkistojen siirroissa Kansallisarkistolle suuntaus on sähköisessä, digitaalisessa aineistossa. Viranomaisten pysyvästi säilytettävien analogisten asiakirjojen siirtomääräystä ollaan parasta aikaa uudistamassa. Analogisen aineiston osalta muuttaminen sähköiseen muotoon on lähtökohta, eikä analogista aineistoa alkuperäisessä muodossaan enää otettaisi vastaan. Siirtomääräyksen ohella uudistetaan myös siirto-opas, jossa kuvataan tarkemmalle tasolle viranomaisten analogisten aineistojen siirtoihin liittyvät eri työvaiheet.

Muita Kansallisarkiston antamia määräyksiä (ei tyhjentyvä luettelo)

* Kansallisarkiston vaatimukset hävittämiseen tähtäävään digitointiin 12.4.2019 (KA/3357/07.01.02.04.02/2019). Peruste: Arkistolaki 14 a §.

* Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen (SÄHKE2), 2009, Arkistolaitoksen määräys 19.12.2008 (AL 9815/07.01.01.00/2008) Perusteet: Arkistolaki 8 §, 11 §, 13 §, 14 § ja 16 §, Laki sähköisestä asioinnista 22 § (kumottu).

Ohjeistus ja oppaat

Kansallisarkisto on antanut asiantuntija-apua useissa tiedonhallinnan kysymyksissä ja laatinut kirjallista ohjeistusta. Alla tästä ohjauksesta esimerkkejä (osa dokumenteista on ei-voimassaolevia.)

* Kansallisarkiston ohje analogisten pysyvästi säilytettävien asiakirjojen suojaamisessa käytettävistä materiaaleista 2018

* Arkistolaitoksen ohje analogisten asiakirjojen suojaamisesta poikkeusoloissa 2014

* Ohje alkujaan digitaalisen aineiston siirtämisestä Kansallisarkistoon

* Digitaaliseen säilyttämiseen hyväksyttävät tiedostoformaatit –ohje

* Analogisten asiakirjojen suojaaminen poikkeusoloissa 2014

* Arkistolaitoksen tekniset vaatimukset digitoidulle aineistolle 2016

* Julkishallinnon asiakirjatietojen seulonta 2010

- * Kansallisarkiston vaatimukset hävittämiseen tähtäävään digitointiin 2019
 - * Määräys ja ohjeet arkistotiloista 2013
 - * Suojamateriaaliohje 2018
 - * Viranomaisten pysyvästi säilytettävien analogisten asiakirjojen luovuttaminen arkistolaitokseen, 2013
 - * Yksityisarkistojen seulontaohje 2011
 - * Arkistonmuodostussuunnitelma, AMS-opas 2007
 - * Arkistonmuodostussuunnitelma, Sähköinen AMS-opas, 2007
- o Siirto-opas

6.5. Tiedonhallintaan liittyvät ohjaustehtävät

Tiedonhallintalaissa on säädetty tiedonhallintalautakunnan tehtävistä. Lautakunnan tehtävänä on 10.1 §:n mukaan

- 1) arvioida valtion virastojen ja laitosten sekä kuntien ja kuntayhtymien 4 §:n 2 momentin, 5, 19, 22–24 ja 28 §:n sekä 6 luvun säännösten toteuttamista ja noudattamista;
- 2) edistää tässä laissa säädettyjen tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden menettelytapojen ja tämän lain vaatimusten toteuttamista.

Tiedonhallintalautakunta voi asettaa väliaikaisia jaostoja tiedonhallinnan menettelyjen kehittämiseksi. Digi- ja väestötietovirastolle on annettu laissa avustavia tehtäviä.

Tiedonhallintalautakunnan toimivallasta arviointitehtävän hoitamisen yhteydessä on säädetty tiedonhallintalain 11 §:ssä. Mainitun arviointitehtävän toteuttaminen perustuu tiedonhallintalautakunnan hyväksymään arviointisuunnitelmaan. Tiedonhallintalautakunnalla on laajat tiedonsaantioikeudet tehtävää suorittaessaan sekä mahdollisuus antaa hallinnollista ohjausta kiinnittämällä viranomaisten huomiota puutteisiin lain noudattamisessa. Tiedonhallintalautakunnan tehtävä ja toimivalta kohdistuu valtion virastojen ja laitosten sekä kuntien ja kuntayhtymien tiedonhallintaan.

Tiedonhallintalautakunnan arviointitehtävä on rajattu koskemaan niitä säännöksiä ja niihin sisältyviä toimintoja, joille ei ole muuten järjestetty ohjausta ja valvontaa. Siten tiedonhallintalautakunnan toiminta ei kata kaikkia tiedonhallintayksiköitä. Tiedonhallintalain vaatimusten ja menettelyjen edistämistehtävää kattaa lähes kaikki muut tiedonhallintalaissa säädetyt säännökset lukuun ottamatta valtiovarainministeriölle kuuluvia tehtäviä. Tiedonhallinnan edistämistehtävän toteuttaminen perustuu informaatio-ohjaukseen suosituksin, ohjein, lausunnoin sekä muuhun lautakunnan koordinoimaan sidosryhmäyhteistyöhön.

Tietosuojasääntely vaikuttaa keskeisesti tiedonhallinnan toteuttamiseen. Tiedonhallintalaki on osa tietosuojasääntelyä. Henkilötietojen käsittelyä ohjaa ja valvoo tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna valvontaviranomaisen tietosuojavaltuutettu, jonka tehtävät ja toimivalta perustuvat tietosuoja-asetukseen, tietosuojalakiin ja rikosasioiden tietosuojalakiin. Tietosuojavaltuutettu valvoo henkilötietojen käsittelyä ja tiedonhallintalain 4 luvussa säädettyjen tietoturvallisuustoimenpiteiden toteuttamista, jotka ovat tietosuojasääntelyssä tarkoitettu teknisiä ja organisatorisia suojatoimia. Tietosuojavaltuutettu valvoo myös arkistointia siltä osin kuin siinä tapahtuu henkilötietojen käsittelyä ja se kuuluu tietosuojalainsäädännön piiriin.

Kansallisarkiston tehtävistä on säädetty arkistolaisissa ja Kansallisarkistosta annetussa laissa. Kansallisarkisto voi antaa informaatio-ohjausta, kuten ohjeita, tiedonhallinnasta siltä osin kuin se liittyy arkistolain soveltamiseen tai Kansallisarkistosta annetun lain mukaisiin tehtäviin. Kansallisarkistolle on myös säädetty arkistolaisissa ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa mahdollisuuksista antaa määräyksiä. Arkistolain sääntely ei ole tältä osin täsmällistä. Osa määräyksiä koskevista säännöksistä ovat luonteeltaan perustuslain 80.2 §:ssä tarkoitettuja määräyksiä, osa valtionhallinnon sisäisiä määräyksiä ja osa tulkinnanvaraisesti hallintopäätöksen muodossa annettavia määräyksiä, jotka sisältävät tietyn toimintavelvollisuuden toiselle viranomaiselle.

Ohjaustoimivaltasuhteet ovat pääosiltaan selkeitä, vaikka arkistolain sisältö ei vastaakaan muualla säädettyä käsitteistöä. Ohjaustoimivallan osalta on kuitenkin otettava huomioon, että perustuslain 80.2 §:ssä säädetty rajoittaa valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Viranomaisen määräyksellä ei voida antaa yleisiä oikeussääntöjä esimerkiksi sellaisista seikoista, joista on perustuslain mukaan säädetävä lailla tai asetuksella (PeVL 9/2004 vp, s. 8). Toisaalta jos laissa on säädetty jostakin asiasta ilman delegointisäännöksiä, rajoittaa tämäkin viranomaisen mahdollisuuksia antaa ainakin sellaisia määräyksiä, jotka ovat muita kuin hallinnon sisäisiä määräyksiä. Voimassa olevassa lainsäädännössä peruslähtökohtana on, että määräyksenantovaltuudet tulee olla myös sidoksissa perussäännökseen, jonka puitteissa määräyksiä voidaan antaa. Tässä suhteessa käytettäessä määräyksenantovaltuuksia ilman valtuuteen perustuvaa lakitasoista perussäännöstä, tulisi suhtautua pidättyväisesti perustuslain 80.2 §:stä johtuvista syistä, vaikka vanha lainsäädäntö tällaista mahdollistaisikin. Valtuussäännöksiä on arvioitava voimassa olevan perustuslain mukaisesti.

Tiedonhallinnassa on useita toimijoita ja ohjaavia tahoja. Jatkovalmistelussa on kiinnitettävä huomiota, että tiedonhallinnan ohjauksesta muodostuu selkeä vastuunjaoltaan ja yhteistyöltään. Eri elinkaaren vaiheiden ja niihin kohdistuvien tehtävien ja toimintojen ohjaus nivoutuu yhteen siten, että toimet ja ohjaus, mikä koskettaa yhtä vaihetta vaikuttaa myös muihin. Nykyinen sääntely muodostaa pohjan, jossa Kansallisarkistosta annetun lain mukaiset tehtävät määrittelevät osaltaan niitä intressejä, joissa Kansallisarkistolla pitäisi olla toimivaltuudet ohjaamiseen. Toisaalta Kansallisarkistosta annetun lain perusteella se voi antaa ohjeita tehtäviensä hoitoon liittyen ilman, että ohjeiden antamisesta säädetään laissa. Informaatio-ohjauksen on liityttävä tehtävien hoitoon.

6.6. Tiedonsaantioikeudet ja tarkastusoikeus

Kansallisarkistolle on annettu arkistolaissa toimivalta tarkastaa arkistonmuodostajien arkistotointa ja saada tietoja siitä. Arkistolaissa annetaan Kansallisarkistolle oikeuksia saada tietoja ja tarkastaa arkistonmuodostajien toimintaa. Arkistolain 10 §:n mukaan arkistolaitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoja arkistonmuodostajien arkistotoimesta ja tarkastaa 1 §:n 1 momentissa mainittujen arkistonmuodostajien arkistotointa. Kyse on siis arkistonmuodostuksesta, eikä ulotu esimerkiksi asiakirjojen tietosisältöihin, joita viranomaiset arkistivat.

Vertailuna tiedonhallintalakiin tiedonhallintalautakunnalla on tiedonhallintalain perusteella arviointitehtävä, sekä oikeus saada riittävät selvitykset ja tiedot viranomaiselta arviointitehtävän toteuttamiseksi. Lautakunta voi kiinnittää viranomaisen huomiota lain mukaisten menettelyjen toteuttamiseen ja vaatimusten täyttämiseen havaitessaan säännösten noudattamisessa puutteita.

Viranomaisen toiminnassaan tarvitsemien, toisen viranomaisen hallussa olevien salassa pidettävien tietojen saamisesta on säännönmukaisesti otettava säännökset lakiin. Voimassa oleva arkistolain 10 § ei vastaa salassa pidettävän tiedon saamista ja luovuttamista koskevaa perustuslakivaliokunnan vakiintunutta tulkintakäytäntöä. Tulevaa arkistolakia valmisteltaessa on arvioitava miltä osin tiedonsaanti Kansallisarkistolle säädettävien tehtävien suorittamiseksi on välttämätöntä, ja asiaa koskeva mahdollisesti tarvittava sääntely on valmisteltava ottaen huomioon perustuslaista seuraavat reunaehdot. Jatkovalmistelussa on arvioitava, miltä osin on ylipäänsä kyse salassapidettävistä tiedoista.

Arkistolain 10 §:ään ei sisälly Kansallisarkistolle toimivaltuutta ryhtyä erillisiin toimiin tarkastuksissa esille nousseiden seikkojen johdosta. Mahdollinen tarkastusten perusteella arkistonmuodostajalle kohdistettava hallinnollinen ohjaus ei siten sido arkistonmuodostajaa.

Arkistolain nykyistä säännöstä (10 §) tulee erityisesti arvioida siltä kannalta, mikä on se tehtävä, jota varten Kansallisarkisto tarvitsee tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksia. Seulontapäätösten yhteydessä tietojenvaihto on luonnollisesti tarpeen, jotta Kansallisarkistolle muodostuu riittävä kuva viranomaisen arkistonmuodostuksesta. Määräysvallan kannalta (esimerkiksi arkistotiloja koskevat määräykset) tarkastusoikeuksilla on merkitystä, jotta käytännön toteuttamista voidaan seurata. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida onko tarkastusoikeuksille tarvetta ja, jos tällaista tarvetta on, tulee arvioida mihin tarkastusoikeus kohdistuu ja mitä tarkastuksesta voi seurata.

7. Tietojen antaminen arkistoista

7.1. Tiedonsaantia koskevan sääntelyn systematiikka

Julkisuuslain 3 luvussa on säädetty oikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjasta ja 4 luvussa on säädetty tiedonantamiseen liittyvistä menettelyistä. Säännöksiä sovelletaan myös tietojen antamiseen viranomaisen arkistossa. Niin ikään säännökset tulevat sovellettavaksi Kansallisarkiston hallussa oleviin asiakirjoihin, mutta arkistolaissa on säädetty julkisuuslakiin eräistä poikkeuksista. Arkistolain 21 b §:n 1 momentin mukaan Kansallisarkistolla on oikeus julkisuuslain 16 §:n 1 momentin estämättä antaa tieto Kansallisarkistossa pysyvästi säilytettävästä viranomaisen asiakirjasta sähköisesti. Säännös lisättiin arkistolakiin vuoden 2017 alussa tulleella muutoksella. Säännöksen perusteluissa viitataan julkisuuslain 16.1 §:ssä säädettyyn lähtökohtaiseen viranomaisen velvollisuuteen antaa tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä pyydetyllä tavalla (HE 191/2016 vp). Edelleen perusteluissa todetaan, että sähköinen antaminen voisi tarkoittaa myös ohjausta käyttämään avoimessa tietoverkossa olevaa tietopalvelua huomioon ottaen hallintolain mukainen viranomaisten palveluperiaate. Päätöstä tehdessään Kansallisarkiston tulisi ottaa huomioon tietopyynnön esittäjän mahdollisuudet saada selville sähköisesti annetun tiedon sisältö.

Säännös sanamuotonsa mukaisesti näyttäisi tekevän poikkeuksen julkisuuslain 16.1 §:ssä säädettyihin tiedonantamistapoihin nähden. Julkisuuslain 16.1 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tiedon antamistapaa koskeva säännös samassa momentissa viittaa edellä esitettyihin tiedonantotapoihin. Sen sijaan asiakirjan sähköisestä antamisesta on säädetty julkisuuslain 16.2 §:ssä. Säännöksen perusteluissa esitetään myös näkemyksiä siitä, että Kansallisarkisto voisi poiketa muutenkin tietopyyntöjen käsittelyyn ja tietojen antamisesta koskevista menettelyistä ohjaamalla pyynnön esittäjä käyttämään avoimessa tietoverkossa olevaa tietopalvelua. Tällainen menettely muodostaisi puolestaan poikkeuksen siihen, mitä julkisuuslain 13 §:ssä on säädetty tietopyynnön esittämisestä ja viranomaisen velvollisuudessa avustaa tietopyynnön yksilöimisessä. Tällaisesta poikkeuksesta arkistolaissa ei ole kuitenkaan säädetty mitään. Arkistolain 21 b §:n 1 momentti on suhteessa julkisuuslaissa säädettyyn nähden paitsi vaikeaselkoisesti säädetty, mutta myös sisällöltään ristiriitainen julkisuuslain säännösten kanssa, kun otetaan huomioon myös 21 b §:n perustelujen sisältö.

Oman erityisen tiedonsaantiin vaikuttavan kokonaisuuden muodostaa arkistolain 21 b §:n 2 momentissa säädetty poikkeus julkisuuslain 14.4 §:ssä säädettyyn tietopyyntöjen viivytyksettömyysvaatimukseen ja määräaikoihin nähden. Arkistolain 21 b §:n 2 momentin mukaan sen estämättä, mitä julkisuuslain 14 §:ssä säädetään, Kansallisarkiston on annettava ratkaisu sen pysyvässä säilytyksessä olevan asiakirjan antamista koskevaan pyyntöön viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun Kansallisarkisto on saanut asiakirjaa koskevan pyynnön. Edellä tarkoitettu määräaika on kuitenkin kaksi kuukautta, jos

- 1) pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia; taikka

- 2) muu 1 kohdassa mainittuun rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän.

Arkistolaissa on säädetty Kansallisarkiston ratkaisun tekemiseen liittyvästä ajasta, kun taas julkisuuslain 14.4 §:ssä on säädetty siitä ajasta, jonka kuluessa tieto viranomaisen asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava. Arkistolain 21 b §:n 2 momentista ei ole selkeästi todettavissa, miltä osin siinä säädetty muodostaa poikkeuksen julkisuuslaissa säädettyyn viivytyksettömyysvaatimukseen.

Arkistossa olevien salassa pidettävien asiakirjojen antamisen perusteista ja toimivallasta antaa tieto sovelletaan mitä julkisuuslain 26 §:ssä on säädetty yleisistä perusteista salassa pidettävän tiedon antamiseen sekä täydentäen viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa 29 §:ssä säädettyjä säännöksiä. Muun muassa tieteellistä tutkimusta varten salassa pidettäviä tietoja annettaessa sovellettavaksi tulee myös julkisuuslain 28 §:ssä säädetty lupamenettely tietojen antamiseksi. Salassa pidettävien tietojen saamista ja antamista koskevia säännöksiä sovelletaan vain, jos viranomainen ei ole poistanut asiakirjoista salassa pidettäviä tietoja. Sen sijaan, jos viranomainen on soveltanut asiakirjan antamisessa osajulkisuutta ilmentävää julkisuuslain 10 §:n säännöstä, ei salassa pidettävien asiakirjojen tiedonsaantia tai lupaa koskevia säännöksiä sovelleta, koska viranomainen antaa tuolloin julkisen asiakirjan tietopyynnön esittäneelle.

Julkisuuslain 27 §:ssä on säädetty salassa pidettävien asiakirjojen saamiseen Kansallisarkistosta. Julkisuuslain 27 §:ssä käytetään arkiston käsitettä, mutta perustelujen perusteella siinä tarkoitettu arkisto on nykyisessä arkisto-organisoinnissa Kansallisarkisto. Siten 27 §:ää ei sovelleta muissa kuin tilanteissa kuin Kansallisarkiston antaessa salassa pidettäviä hallussaan olevia asiakirjoja. Julkisuuslain 27.1 §:n mukaan arkistolaissa säädettyssä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetystä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt. Tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Asiakirjan saaneen on annettava kirjallinen sitoumus siitä, ettei hän käytä asiakirjaa sen henkilön vahingoksi tai halventamiseksi, jota asiakirja koskee, tai hänen läheisensä vahingoksi tai halventamiseksi taikka sellaisten muiden etujen loukkaamiseksi, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

Julkisuuslaissa säädetyn mukaisesti Kansallisarkistoon siirretystä salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten. Muuta hyväksyttävää tarkoitusta ei lain esitöissä ole tarkemmin määritelty, mutta oikeuskirjallisuudessa sen on katsottu voivan liittyä esimerkiksi osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien käyttämiseen tai muiden oikeuksien toteuttamiseen.¹⁰ Salassa pidettävän tiedon saantiin oikeutettuja ovat esimerkiksi hallintoasian asianosaiset. Arkistoon siirretyillä asiakirjoilla voi olla merkitystä oikeudenhoidossa. Esimerkiksi maanmittaustoimituksiin, lainhuutoihin sekä saamelaisten äänioikeuteen selvittämiseen liittyen merkitystä voi olla kymmeniä tai satojakin vuosia vanhoilla tiedoilla. Jokaisella on oikeus saada myös itseään koskevat tiedot. Nykyisen lainsäädännön edellyttämä rajanveto tiedon säilytys- ja arkistointivaiheeseen aiheuttaa tulkintavaikeuksia siinä mitkä tiedot ovat siirrettyjä arkiston arkistolain mukaisessa järjestyksessä.

¹⁰ Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate kappale 6.6a

Aiemmin arkistolain pysyvä säilytys on terminä tarkoittanut arkistointia samoin kuin muissa laeissa, mutta nyt arkistointi ja pysyvä säilytys ovat eri asioita. Kansallisarkistolla on aineistoa mikä on säädetty pysyvästi säilytettäväksi, mutta mikä ei nykytulkinnan mukaan ole arkistoitavaa.

Julkisuuslain 27 §:ssä viitataan myös arkistoon asiakirjat siirtäneen viranomaisen oikeuteen määrätä siirrettyjen salassa pidettävien asiakirjojen antamisesta. Säännöksen perusteella osa viranomaisista on pidättänyt salassa pidettävien asiakirjojen luovuttamista koskevan päätösvallan itsellään myös arkistoon siirtämisen jälkeen. Jos näin ei ole menetelty, Kansallisarkisto päättää asiakirjojen antamisesta. Kansallisarkisto voi kuitenkin myös tällöin siirtää tietopyynnön julkisuuslain 15 §:n 1 ja 2 momentin perusteella asiakirjan joko sen laatineelle tai muulle julkisuuslain 15 §:ssä tarkoitetulle asian tuntevalle viranomaiselle.

Julkisuuslain 27 §:n 2 momentin mukaan asiakirjan saaneen on annettava kirjallinen sitoumus siitä, ettei hän käytä asiakirjaa sen henkilön vahingoksi tai halventamiseksi, jota asiakirja koskee, tai hänen läheisensä vahingoksi tai halventamiseksi taikka sellaisten muiden etujen loukkaamiseksi, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Säännös on jossakin määrin epäselvä suhteessa tieteellisen tutkimuksen vapaudelle asetettuihin sananvapautta korostaviin vaatimuksiin. Tässä suhteessa viranomaisen asettamat ehdot eivät voine rajoittaa tieteellisen tutkimuksen vapautta ja tutkimuksen toteuttamista esimerkiksi yhteiskunnan tai historiallisen henkilön toimintaa kriittisesti arvioitaessa. Säännöstä lienee tulkittava siten, ettei viranomainen voi edellyttää kirjallisia sitoumuksia tietojen käytölle, jolla estetään tieteelliseen tutkimukseen kuuluva kriittinen arviointi tutkimuskohteesta.

Vaikka Kansallisarkisto on julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen, jonka hallussa olevat asiakirjat ovat julkisuuslain pääsäännön mukaan julkisia, on tähän säädetty arkistolain 17 §:n 2 momentissa poikkeus. Lainkohdan mukaan yksityiseen arkistoon kuuluvien yksityisten kirjeiden ja muiden asiakirjojen julkisuutta koskee, mitä julkisuudesta luovuttajan kanssa on sovittu. Julkisuudesta on tällöinkin lisäksi soveltuvin osin voimassa, mitä julkisuuslaissa säädetään. Arkistolain 17 §:n 2 momentin viittaus siihen miltä osin julkisuuslaki on tarkoitettu sovellettavaksi ei kuitenkaan ole kovin selkeä.

Julkisuuslain 16.3 §:ssä on säädetty myös tietojen antamisesta viranomaisen henkilökäsitelystä. Säännöksen soveltaminen arkistossa oleviin tietoihin voi olla tulkinnanvarainen, koska arkistoon on siirretty tyypillisesti ne henkilötiedot, jotka on poistettu viranomaisen henkilökäsitelystä säilytysajan päättymisen jälkeen (KHO 2017:34 ja tietosuojavaltuutetun ratkaisu 1487/05/2013, 19.11.2014).

Viranomaisen henkilökäsitelystä saa antaa julkisia henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai tiedot sähköisessä muodossa ilman käyttötarkoituksen selvittämistä, jos kyse on yksinomaan henkilökohtaisista tai niihin verrattavista tavanomaisista yksityisistä tarkoituksista (nk. kotitalouspoikkeus). Kotitalouspoikkeus ei muodosta käsittelyperustetta henkilötietojen käsittelylle, vaan rajaa henkilötietojen käsittelyn tältä osin henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Julkisuuslain 13.2 §:n mukaan pyydetessä saada tieto viranomaisen henkilökäsitelystä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää. Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut, että luonnolliselta henkilöltä saa vaatia käyttötarkoituksen selvittämistä vain

silloin, jos yksittäistapauksellisen arvioinnin perusteella on aihetta epäillä, että kysymys on muusta kuin yksinomaan henkilökohtaisista tai niihin verrattaviin tavanomaisista yksityisistä tarkoituksista. Tiedustelu tietojen käyttötarkoituksesta on siten tarkoitettu poikkeukseksi sellaisissa yksittäistapauksissa, joissa on aihetta epäillä, että luonnollinen henkilö kerää tietoja nimenomaan kerätäkseen niistä tietosuojalainsäädännön vastaisen henkilökäytön tai yhdistelläkseen tietoja laajemmaksi henkilökäytöksi.¹¹

Jos kyseessä ei ole yksinomaan henkilökohtainen tarkoitus, saa viranomaisen julkisesta elävien henkilöiden tietoja sisältävästä henkilökäytöstä antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai tiedot sähköisessä muodossa, jos asiakkaalla on henkilötietojen suoja koskevien säädösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää näitä henkilötietoja (julkisuuslaki, 16.3 §). Sovellettavaksi tulevat tällöin tietosuojalaki ja tietosuoja-asetus.

Hyväksyttäviä käyttötarkoituksia voivat olla esimerkiksi (ei tyhjentävä luettelo)

- tieteellinen ja historiallinen tutkimus
- tilastointi
- viranomaisen lakisääteinen tehtävä tai viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävä
- oikeusvaateen laatiminen, esittäminen tai puolustaminen
- journalistiset tarkoitukset (tiedotusvälineiden edustajat)
- akateeminen, taiteellinen tai kirjallinen ilmaisu
- henkilömatrikkelin laatiminen

Julkisuuslain 16.4 §:ssä viitataan teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien kautta tapahtuvaan tietojen antamistapoihin, joista säädetään tiedonhallintalaissa. Tiedonhallintalaissa säädetty tiedonantavat tarkentavat julkisuuslaissa säädettyä sähköistä tiedon antamista koskevaa tiedonantotapaa. Toisaalta tietojen antamisessa muuten kuin tiedonhallintalaissa tarkoitettulla tavalla sähköisesti, sovellettavaksi tulevat julkisuuslain säännökset, ellei muualla lainsäädännössä ole toisin säädetty.

Tiedonhallintalain 22 §:ssä on säädetty teknisten rajapintojen avaamisesta ja käytöstä viranomaisten tietojärjestelmien välillä. Lainkohtaa sovelletaan, kun julkisuuslain tarkoittamat viranomaiset tai niihin rinnastuvat muut toimijat antavat tai siirtävät tietoja toistensa tietojärjestelmien välillä. Teknisiä rajapintojen käyttöä koskevaa sääntelyä sovelletaan myös arkistoissa olevien tietoaineistojen käsittelyyn, jos aineistoja annetaan tai muuten siirretään vähintään kahden eri viranomaisen tietojärjestelmien välillä. Sääntelyä voidaan soveltaa muun muassa tilanteissa, joissa operatiivisesta tietojärjestelmästä siirretään tietoja toisen viranomaisen vastuulla olevaan sähköiseen arkistoon. Esimerkiksi siirrettäessä tietoja valtion viranomaisesta kansallisarkistoon tietojärjestelmien välityksellä, sovellettavaksi tulee teknisiä rajapintoja koskevat säännökset. Sen sijaan, jos arkistoitavaksi tarkoitettu tietoaineisto toimitetaan esimerkiksi digitaalisen palvelun tai muun sähköisen tiedonsiirtomenetelmän välityksellä, teknisiä rajapintoja koskevat säännökset eivät sovellu tällaiseen tiedonantotapaan. Tiedonhallintalain 24 § mahdollistaa tietojen antamisen teknisten rajapintojen välityksellä myös muille kuin viranomaisille, jos tiedot saavalla

¹¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 18.9.2017, dnro 1473/2016.

tietoturvallisuus on järjestetty tiedonhallintalaissa säädetyn mukaisesti ja muut rajapinnan avaamiselle säädetyt edellytykset täyttyvät.

Tiedonhallintalain 23 §:ssä on säädetty katseluyhteyden avaamisesta kahden tai useamman viranomaisen välille siten, että yhden tai useamman viranomaisen tietojärjestelmästä muodostetaan katselunäkymä tiedot saavalle viranomaiselle käyttötarkoituksen ja -tarpeen perusteella. Katseluyhteyksiä koskevia säännöksiä voidaan soveltaa vain viranomaisten tai niihin rinnastettavien muiden toimijoiden väliseen tietojen antamiseen. Esimerkiksi tutkijalle ei voida avata katseluyhteyttä arkistossa oleviin tietoihin pykälän perusteella, ellei tutkija rinnastu jonkin lain perusteella viranomaiseen esimerkiksi tilanteessa, jossa tutkija suorittaa jotain julkista hallintotehtävää tai tekee tutkimusta viranomaisen lukuun.

Tiedonhallintalain 24.2 §:n mukaan tiedon antamisesta muussa sähköisessä muodossa ja yleisölle katseluyhteytenä toteutettuna tietopalveluna säädetään erikseen. Siten katseluyhteyttä ei voida avata tiedonhallintalaissa säädetyn perusteella yleisenä tietopalveluna tai katseluyhteytenä edes viranomaisen toimipaikassa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Valiokunnan mukaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on kuitenkin olennaista, että tietoverkkoon sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 2/2017 vp, PeVL 32/2008 vp). Arkistojen kannalta on huomattava, että suuri osa tietojen antamista koskevien lainkohtien perusteluista liittyy nimenomaan henkilötietojen suojaan ja henkilötietojen antamiseen. Arkistojen palveluissa on vähintään yhtä merkittävää tietojen antaminen kuolleita koskevista tiedoista, jolloin tietosuojalainsäädäntöä ei sovelleta. Tiedonhallintalaissa ei ole rajattu, minkälaisia tietoja katseluyhteyden avulla on mahdollista saada. Jos katseluyhteyttä koskevaa sääntelyä ei voida soveltaa, on arvioitava erikseen, voidaanko tietopalvelu toteuttaa julkisuuslaissa säädetyn perusteella, jos tiedot eivät kuulu tietosuojasääntelyn piiriin eivätkä tiedot ole salassa pidettäviä. Arkistoissa olevat hyvin vanhat tietoaaineistot voidaan antaa myös digitaalisena palveluna tuotettavana näkymänä edellä esitetyt rajaukset huomioon ottaen. Puolestaan esimerkiksi arkistoja koskevat metatietohakemistot voivat olla sellaisia, että niistä joudutaan säätämään erikseen, koska ne voivat sisältää esimerkiksi henkilötietoja vielä elossa olevista henkilöistä tai niiden antamiseen liittyy tapauskohtaista harkintaa esimerkiksi vainajan, yleisen edun tai salassapitointressin suojaamiseksi.

Tutkimustarkoituksissa on usein kyse laajempien aineistojen läpikäynnistä, eikä yksilöidyistä asiakirjapyyntöistä. ”Arkistotietopalvelussa” tutkimustarkoituksiin on yleensä kyse nimenomaan tietopalvelusta julkisuuslain 21 §:n mielessä, mikä on harkinnanvaraista, kun taas esimerkiksi kansalaisten muissa tietopyynnöissä on kyse nimenomaan julkisuuslain 13 § ja 14 § mukaisesta tiedon pyytämisestä ja antamisesta, minkä toteuttamiselle on lakisääteiset veloitteet. Pyyntöissä on kyse lähinnä yksilöidystä, kohdistetusta tietopyynnöstä.

On syytä huomioida myös erikseen tausta erilaisille tietojen luovuttamiseen liittyvälle terminologialle. Tietopalvelussa on kyse etenkin julkisuuslain 21 §:n mukaisesta tietojen tuottamisesta pyynnöstä. Viranomainen voi pyynnöstä tuottaa ja luovuttaa eri käyttötarkoituksia varten automaattisen

tietojenkäsittelyn avulla ylläpitämäänsä yhteen tai useampaan tietojärjestelmään talletetuista merkeistä muodostetun tietoaineiston, jos tietoaineiston luovuttaminen ei sen muodostamisessa käytettyjen hakuperusteiden, tietojen määrän tai laadun taikka tietoaineiston käyttötarkoituksen vuoksi ole vastoin sitä, mitä asiakirjan salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään. Asianomaisten viranomaisten luvalla ja 1 momentissa säädetyn edellytyksin tietoaineisto voidaan tuottaa myös eri viranomaisten ylläpitämistä tietojärjestelmistä.

Julkisuuslain pääsääntöinen logiikka on, sen 4 luvun mukaisesti, että tietoa tai asiakirjaa pyydetään. Siihen annetaan vastaus yleensä pyydetyllä tavalla. Tietopalvelutoimintakin on pyyntölähtöistä, näiden lisäksi on olemassa omaehtoista saatavuuden edistämistä. Digitaalinen aineisto ja sen määrän kasvu mahdollistavat erilaisia palveluja, joissa on saatavilla etenkin tutkijoiden ja kansalaisten eniten käyttämiä aineistoja.

Arkistolain 15 § koskee asiakirjojen lainaamista. Pykälän mukaan asiakirjoja voidaan lainata vain toiselle viranomaiselle taikka arkistolaitokseen tai muuhun laitokseen, jossa niiden käyttö on valvottua ja säilyttäminen turvallista. Säännös kohdistuu viranomaisiin ja arkistonmuodostajiin, joilla asiakirjoja on hallussaan. Säännöksen merkityksen voidaan arvioida vähentyvän ja vähentyneen, sillä sähköistä asiakirjaa ei ole lähtökohtaisesti syytä lainata, koska se voidaan jäljentää tai tiedosta laatia useita tiedostokopioita. Kyse on tietojen luovuttamisen tavasta. On selvää, että jos analoginen asiakirja lainataan, tulee myös varmistua sen takaisinsaannista ja siitä, että valvonta ja säilyvyys tulee varmistaa.

7.2. Oikeus saada tieto tekijänoikeuden alaisesta aineistosta

Viranomaisten itse laatimat asiakirjat ovat pääsääntöisesti tekijänoikeuksista vapaita, mutta niiden seassa voi olla asiakirjoja, joihin niiden laatijoilla on tekijänoikeus. Tällaisia ovat esimerkiksi arkkitehtien ja muiden rakennussuunnittelijoiden piirustukset. Valtion virastolla tai laitoksella on tekijänoikeus laatimiinsa ja myyntiin tarkoitamiinsa teoksiin ja vastaavanlaisiin tuotteisiin kuten painettuihin karttoihin. Viranomaisarkistoihin sisältyviin valokuviiin tekijänoikeus voi olla joko viranomaisella, kun kuvaaja on ollut viranomaisen palveluksessa, tai valokuvaajalla, kun kuva muulla tavalla on joutunut viranomaisen arkistoon. Yksityisarkistoissa tekijänoikeudet ovat huomattavasti suuremmassa roolissa.

Silloin kun asiakirjaan liittyy tekijänoikeus, joka on yksityisellä henkilöllä, se on tekijänoikeuslain (404/1961) mukaan voimassa 70 vuotta tekijänoikeuden haltijan kuolemasta. Kun virastolla tai laitoksella on tekijänoikeus, se on voimassa 70 vuotta teoksen julkistamisesta. Tekijänoikeuslain mukaan tekijänoikeus tavanomaiseen valokuvaan on voimassa 50 vuotta, mutta kun on kyse valokuvateoksesta eli sellaisesta tuotteesta, jota pidetään taiteellisena teoksena, tekijänoikeus on, kun se on valokuvaajalla, voimassa 70 vuotta valokuvaajan kuolemasta.

Tekijänoikeuslainsäädäntö on uudistumassa. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/790, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, tekijänoikeudesta ja lähioikeuksista digitaalisilla sisämarkkinoilla ja direktiivien 96/9/EY ja 2001/29/EY muuttamisesta on huomioitava kansallisessa lainsäädännössä viimeistään vuonna 2021. Viranomaisten arkistoissa tekijänoikeudet tai muut

immateriaalioikeudet eivät näyttele suurta osaa, mutta yksityisarkistoissa myös tekijänoikeudet ovat keskeisiä tekijöitä. Ne ovat myös tiedon käyttämisen rajoituksia.

Kulttuuriperintölaitokset osallistuvat kokoelmiensa säilyttämiseen tuleville sukupolville. Kulttuuriperintölaitoksen kokoelmaan kuuluvan teoksen tai muun suojatun aineiston säilyttäminen voi edellyttää kappaleen valmistamista ja näin ollen asianomaisten oikeudenhaltijoiden lupaa. Digitaaliset tekniikat ja kulttuuriperintöaineistojen merkitys huomioiden voisivat tulla kyseeseen poikkeukset, jotka koskevat oikeutta kappaleen valmistamiseen, jotta tällainen säilyttäminen on mahdollista kyseisissä kulttuuriperintölaitoksissa.

Kulttuuriperintölaitoksille voidaan kansallisella lainsäädännöllä sallia kappaleiden valmistaminen niiden kokoelmiin pysyvästi kuuluvista teoksista ja muusta suojatusta aineistosta säilyttämistä varten, esimerkiksi tekniikan vanhentumisen tai alkuperäisen välineen vahingoittumisen huomioon ottamiseksi taikka tällaisten teosten ja muun suojatun aineiston säilymisen turvaamiseksi. Poikkeuksella voidaan sallia kopioiden valmistaminen säilyttämiseen soveltuvalla työkalulla, keinolla tai tekniikalla, missä tahansa muodossa tai millä tahansa välineellä, vaadittavana määränä ja missä tahansa teoksen tai muun suojatun aineiston elinkaaren vaiheessa sekä siltä osin, kuin se on tarpeen säilyttämistä varten. Kappaleen valmistamiseen, jonka kulttuuriperintölaitokset suorittavat muuhun tarkoitukseen kuin pysyvissä kokoelmissaan olevien teosten ja muun suojatun aineiston säilyttämiseksi, olisi edelleen saatava oikeudenhaltijoiden lupa, paitsi jos se sallitaan unionin oikeudessa säädettyjen muiden poikkeusten tai rajoitusten nojalla. Kopioiden valmistamiseen voi olla tarve käyttää myös kolmansia osapuolia.

Direktiiviä sovellettaessa teosten ja muun suojatun aineiston olisi katsottava kuuluvan pysyvästi arkiston kokoelmaan tai pitää pysyvästi hallussaan tällaisten teosten tai muun suojatun aineiston kappaleita erilaisten oikeudellisten järjestelyjen ja sopimusten seurauksena. Huomioitava on myös toimenpiteet, joilla edistetään kulttuuriperintölaitosten kokoelmiin pysyvästi kuuluvien kaupallisesta jakelusta poistuneiden teosten tai muun suojatun aineiston käyttöä.

Direktiivin perusteella kaikissa jäsenvaltioissa olisi oltava oikeudellisia mekanismeja, joiden perusteella asiaankuuluvien ja riittävän edustavien yhteishallinnointiorganisaatioiden kulttuuriperintölaitoksille kaupallisesta jakelusta poistuneiden teosten tai muun suojatun aineiston tiettyjä käyttötarkoituksia varten myöntämiä lisenssejä voitaisiin soveltaa myös niiden oikeudenhaltijoiden oikeuksiin, jotka eivät ole valtuuttaneet tähän edustavaa yhteishallinnointiorganisaatiota.

Kulttuuriperintölaitosten tulee olla mahdollista säilyttää kopioita ja tallenteita suojatussa ympäristössä. Toimenpiteistä, joilla helpotetaan kulttuuriperintölaitosten kokoelmiin pysyvästi kuuluvien kaupallisesta jakelusta poistuneiden teosten tai muun suojatun aineiston tiettyjä käyttötarkoituksia, voidaan huomioida lainsäädännössä. Asiaankuuluvien ja riittävän edustavien yhteishallinnointiorganisaatioiden kulttuuriperintölaitoksille kaupallisesta jakelusta poistuneiden teosten tai muun suojatun aineiston tiettyjä käyttötarkoituksia varten myöntämiä lisenssejä voitaisiin soveltaa myös niiden oikeudenhaltijoiden oikeuksiin, jotka eivät ole valtuuttaneet tähän edustavaa yhteishallinnointiorganisaatiota.

Poikkeukset ja menettelyt koskevat kaikenlaisia teoksia valokuvista äänitallenteisiin ja kirjallisiin tuotteisiin. Laissa voidaan asettaa erityisehtoja erilaisille tuotteille. Tutkimuksen, innovoinnin, koulutuksen ja kulttuuriperinnön säilyttämisen alalla digitaalitekniikka mahdollistaa uudentyypiset käyttötarkoitukset, jotka eivät selkeästi kuulu poikkeuksia ja rajoituksia koskevien unionin olemassa olevien sääntöjen piiriin. Kulttuuriperintölaitosten kokoelmien digitointi voi edellyttää huomattavia investointeja.

Tutkimusorganisaatiot ja kulttuuriperintölaitokset voivat tietyissä tapauksissa, esimerkiksi tieteellisen tutkimuksen tulosten todentamiseksi myöhemmin, joutua säilyttämään kopiot, jotka on valmistettu tekstin- ja tiedonlouhinnan suorittamiseksi sovellettavan poikkeuksen nojalla. Tällaisissa tapauksissa kopiot olisi tallennettava suojattuun ympäristöön. Kansallisella tasolla säädettävien yksityiskohtaisten sääntöjen olisi oltava oikeasuhteisia ja rajoituttava siihen, mikä on tarpeen kopioiden säilyttämiseksi turvallisesti ja luvattoman käytön estämiseksi.

Direktiivin säännökset, jotka koskevat kaupallisesta jakelusta poistuneiden teosten tai muun suojatun aineiston kollektiivista lisensointia, eivät välttämättä ole ratkaisu kaikissa tapauksissa, joissa kulttuuriperintölaitoksilla on vaikeuksia saada oikeudenhaltijoilta kaikki tarvittavat luvat kaupallisesta jakelusta poistuneiden teosten tai muun suojatun aineiston käyttöön. Näissä erityistapauksissa kulttuuriperintölaitosten olisi voitava saattaa niiden kokoelmiin pysyvästi kuuluvat kaupallisesta jakelusta poistuneet teokset tai muu suojattu aineisto saataviin verkossa kaikissa jäsenvaltioissa tekijänoikeutta ja lähioikeuksia koskevan yhdenmukaistetun poikkeuksen tai rajoituksen nojalla.

7.3. Viranomaisen oikeudet Kansallisarkistoon siirtämiinsä aineistoihin

Lähtökohta on, että jos viranomainen on siirtänyt arkistoitavan tietonsa Kansallisarkistoon, siirtyy mukana myös rekisterinpitäjäys ja muut hallintaan ja tietojen ”omistukseen” liittyvät oikeudet, kuten määräämisvalta. Tästä voidaan jossain määrin poiketa nykyisen arkistolain ja julkisuuslain 27 § perusteella. Kuitenkin lähtökohtaisessa tilanteessa siirtäneellä viranomaisella ei olisi enää erityisoikeuksia siirtämäänsä arkistoituuun tietoaineistoon.

Jos tiedot on arkistoitu, ei siirtäneellä taholla ole lähtökohtaisesti enää erityisiä oikeuksia käyttää tai saada salassa pidettäviä tietoja, mitkä se on aiemmin siirtänyt. Ne ovat siirtyneet arkiston hallintaan. Säilytysvaiheesta olevasta tiedosta vastaa lähtökohtaisesti edelleen viranomainen, vaikka ne olisi siirretty Kansallisarkistoon, tosiaan sanoen sen tiloihin tai järjestelmiin. Varsinainen arkistoon siirto tapahtuu, kun säilytysvaihe on päättynyt. Varsinainen arkistolain mukaisessa järjestyksessä tehty arkistoon siirto tapahtuu vasta, kun tiedot ovat arkistointivaiheessa.

7.4. Arkistoidun tiedon käyttötavat, erityisesti tutkimuskäyttö

Arkistojen keskeinen tarkoitus on palvella tutkimuksen tarpeita ja tätä toteutetaan vapaan tutkimuksen ja tieteen vapauden hengessä. Julkisuuslaissa on huomioitu tietyiltä osin nimenomaisesti tutkimuskäyttö. Tutkimus, sellaisena millaisena se on ymmärretty aiempina vuosikymmeninä, on ollut suuren muutoksen alainen, kuten muukin yhteiskunta ja sen toiminnot. Tutkimuksen työkalut ovat muuttuneet ja tarpeet ovat selvästi erilaisia kuin ennen. Yhteiskunnan toimintojen nopeus on kasvanut, kuten kaiken tietojen käsittelyn.

Tutkimuksen ja tietojen analysoinnin käyttöön on tarjolla selvästi kyvykkäämpiä työkaluja, jotka sähköisessä ympäristössä mahdollistavat suurien tietomassojen käsittelyn. Avoin data, tietoanalytiikka, tekoäly ja tiedon louhinta ovat käsitteitä, jotka ovat tuttuja tutkimuksesta ja tiedon hallinnasta laajassa merkityksessä. Tutkimusta ei tule käsittää kapea-alaisesti. Mainittujen työkalujen ja mahdollisuuksien hyödyntäminen voi avata erilaisia näkymiä ja tutkimusta, millaisia emme ole aiemmin osanneet edes arvioida. Tietojen yhdistely analytiikan työkaluin voi luoda laajaan tietoaaineistoon pohjautuvaa tutkimusta ja tuloksia, joilla on laajaa yhteiskunnallista merkitystä.

Lainsäädäntö elää yhteiskunnallisen kehityksen ja näkemysten mukana, vaikka toisinaan käy toisinkin päin, että lainsäädäntö muokkaa yleistä näkemystä. Tiedon avoimuuteen ja käytettävyyteen liittyy Euroopan unionin taseisia tavoitteita ja tiedonantoja, suosituksia ja julkaisuja. Toisaalta tiedon käyttöä rajoittaa, esimerkiksi tietosuojasääntely. Julkisuuslaissa ja arkistolain jatkovalmistelussa erityissääntelynä, voidaan luoda sääntelypohjaa tietojen avoimuudelle ja hyödynnettävyydelle. Avoimesta datasta on useita tutkimuksia, joiden mukaan se edistää liiketoiminnallisia mahdollisuuksia.

Suuri osa arkistoidusta datasta on julkista, vanhempaa tietoa, mutta tieto on analogisessa muodossa. Digitoinnilla voidaan edistää myös tutkimustarkoituksia. Lisäksi on huomioitava, että sähköisyys on jo pitkään ollut pääsääntö ja ns. syntysähköisen aineiston määrä kasvaa koko ajan. Digitoinnin lisäksi on huomioitava, että vanha analoginen aineisto on usein laadittu käsin, eri kielillä ja käsialoilla. Sähköisen tekstin tunnistuksen ohella on kehitetty myös käsinkirjoitetun tekstin tunnistamisen työkaluja, joita voidaan pitää laadukkaina. Kielenkääntäminen on koneellistunut ja tekoäly kehittyi ”opettavien” tietojen, ontologioiden ja merkitysten myötä, koko ajan laadukkaammaksi. Tämä vaikuttaa koko ajan parantavasti tutkimuksen laatuun. Arkistojen käytettävyyden edistäminen saa sähköisessä ympäristössä aivan erilaisia ulottuvuuksia. Se ei ole tiedon antamista perinteisesti pyynnön perusteella, vaan sitä on digitointi ja tietojen muokkaaminen palvelemaan erilaisia tarpeita. Tämä onnistuu sähköisessä tiedonhallinnassa vaarantamatta arkistoitavan tiedon eheyttä tai muuttumattomuutta.

Tutkimus kohdistuu aloille ja ilmiöihin, joita ei ole voinut useinkaan ennalta arvata tai arvioida. Esimerkiksi ilmastonmuutoksen tutkimuksessa on keskeistä pitkien aikasarjojen huomiointi, jolloin kehitystä pystytään mittaamaan ja arvioimaan. Arkistojen tarpeesta ja käytöstä esimerkiksi tähän tarkoitukseen on kansainvälisiä esimerkkejä.

Arkistolain kehittämisen keskeisenä laajempaan sääntelykehikseen liittyvänä haasteena on löytää tietojen käytön rajoitukset huomioiva lähestymistapa, mikä mahdollistaa tietojen käytön uudenaikaisin keinoin ja antaa mahdollisuuksia kehittää tiedon tarjoamisen keinoja ja tiedon laatua.

8. Arkistolainsäädännön keskeiset haasteet

Vuodelta 1994 peräisin oleva arkistolaki on vanhentunut monessa suhteessa. Muu lainsäädäntö ja tekninen kehitys aiheuttavat tulkinnallisuuksia suhteessa arkistolakiin ja saavat lain näyttäytymään vanhentuneena. Arkistolain sääntely kohdistuu laajasti viranomaisiin ja julkista tehtävää suorittaviin. Arkistolaissa ja –alalla käytetään käsitteitä, mitkä eivät vastaa muuta lainsäädäntöä ja käsitteitä tuleekin yhtenäistää tulkinnallisuuksien välttämiseksi. Arkistolain sääntely kohdistuu myös Kansallisarkistoon (arkistolaitos), jonka tehtävistä säädetään laissa Kansallisarkistosta. Tehtäviin liittyvä toimivalta luodaan erityisesti arkistolaissa, mutta toimivaltaa antavia säännöksiä on myös esimerkiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa.

Keskeiset arkistolain tarkistustarpeet liittyvät perustuslain mukaisuuden arviointiin, arkistolainsäädännön yhteensovittamiseen tietosuojalainsäädännön kanssa sekä terminologiseen yhdenmukaisuuteen muun tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön kanssa. Näihin liittyvät haasteet vaikuttavat tällä hetkellä siihen, miten arkistolain sääntelemät toimijat voivat täyttää lain mukaiset tehtävänsä. Esimerkiksi Kansallisarkiston määräyksenantovaltuudet, perusteet ja laajuus, näyttäytyvät nykyisessä sääntelykokonaisuudessa osin epäselvinä.

Lainsäädännön tulee antaa Kansallisarkistolle säädetyille tehtäville riittävät toimivaltaperusteet. Kansallisarkiston rooli on toimia asiantuntijaviranomaisena ja nykyisen lainsäädännön nojalla erityisesti valtion viranomaisten asiakirjojen arkistojana sekä edistää tietojen saatavuutta arkistoista. Työkalut tehtävien tekemiseksi eivät näyttäydy nykyisellään kovin selkeinä ja tehtävien tekemiseksi säädettävä toimivalta tulee selventää, että arkistoitujen kulttuuriperintöaineistojen säilyvyys ja saatavuus turvataan jatkossakin keskitetyllä, luotettavalla ja tutkimuksen vapauden sallimalla tavalla. Lainsäädännön keskeisimpiä uudistustarpeita Kansallisarkiston palvelujen kannalta on esimerkiksi säännökset katseluyhteyksien tarjoamisesta yleisölle.

Kansallisarkistolla on nykyisessä arkistolaissa ohjausvaltaa, mitä se käyttää arkistoinnin asiantuntijaviranomaisena. Ohjausvalta ilmenee pitkälti määräyksenantoon liittyvänä toimivaltana, minkä suhde perustuslain 80 § 2 momenttiin tulee tarkistaa. Osin määrätä-termi ei tarkoita arkistolaissa varsinaista yleistä määräyksenantovaltaa, vaan pikemminkin päätösvaltaa. Tämä tulee selventää, esimerkiksi seulonnan kohdalla, onko kyse päätöksestä vai määräyksestä vai jostain muusta.

On tärkeää, että Kansallisarkiston rooli arvonmäärityksessä ja seulonnassa on selvä, myös suhteessa tietosuojalainsäädäntöön. Arvonmääritys ja seulonta kohdistuvat asiakirjoihin, joissa on mukana usein myös henkilötietoja. Henkilötietojen arkistollisen arvon määrittäminen on myös yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen arviointia, eikä tätä tehdä viranomaisten toimesta omin toimin vaan yhdessä Kansallisarkiston kanssa. Seulonnan ja arvonmäärityksen perusteiden kirjaaminen lakiin antaisi lähtökohdat, joiden varassa voidaan arvioida myös yleistä etua. Arkistollisen arvonmäärityksen tulee entistä vahvemmin kytkeytyä yleisen edun mukaisuuden arviointiin. Seulontapäätös/-määräys on osoitus yleisen edun mukaisesta arkistointitarkoituksesta.

Tiedonhallinnan ja arkistoinnin ohjauksen tulee olla kokonaisuutena selkeää. Tulee olla selvää, miten ja mikä taho mitäkin asiaa ohjaa. Tiedonhallintalaki ei ulotu arkistoinnin perusteisiin, vaan keskittyy tiedon hallintaan elinkaaren aiemmissa vaiheissa, jonne myös arkistolain mukainen toimivalta nykyisin ulottuu. Arkistoinnin tavoitteet ja vaatimukset tulee huomioida jo tiedon elinkaaren alkuvaiheissa, jotta erityisesti elinkaaren eri vaiheissa kerätyt metatiedot antavat riittävän kuvan toiminnasta ja tehtävistä, joihin aineisto kytkeytyy. Asiakirjojen järjestyksen, rakenteen ja formaatin tulee ottaa myös arkistointitarpeet huomioon. Näiden tavoitteita ja vaatimuksia koskevan ohjeistuksen yhteensovittaminen selkeiksi ohjeiksi vaatii todennäköisesti ohjaavien tahojen yhteistyötä, sillä tiedon elinkaareissa eri vaiheiden tehtävien ohjaus voi vaikuttaa myös toisiin tehtäviin ja vaiheisiin.

Arkistolain, tietosuojalainsäädännön ja tiedonhallintalain suhde tulee huomioida tulevassa lainsäädännössä siten, että tiedonhallintaa koskevat lait muodostaisivat selkeän kokonaisuuden ja elinkaariajatteluun perustuvan jatkumon. Arkistointi on osa tiedonhallintaa ja elinkaarta, ajallisesti todennäköisesti se pisin vaihe ajan kuluessa. Tietyt elinkaaren vaiheet voivat toistua tai tarpeita tiedon käytölle syntyä uudelleen.

Arkistolaki on nykyistäkin lakia pidempään kuvastanut suomalaista arkistokäsitystä, jossa asiakirjat kuuluvat arkistoon heti niiden saapuessa viranomaiselle tai kun ne on laadittu. Tämä määritelmä ei vastaa tietosuojalainsäädännön arkistointia, jossa on kyse säilytysvaiheen jälkeen tapahtuvasta pitkäaikaisesta säilytyksestä ja erityisesti tutkimustarpeita palvelevasta tietojen antamisesta. Kahtiajako säilytysvaiheen ja arkistointivaiheen välillä on tuttu monista muista maista, missä asiakirjahallinnon ja arkistoinnin alat on vahvemmin eriytetty toisistaan kuin Suomessa. Säilytysvaiheen ja arkistoinnin vaiheen rajanveto edellyttää viranomaisilta määrittelytoimia, mitkä koskevat myös arkistoituvia tietoja. Pysyvän säilytyksen termiä käytetään arkistolaissa, jossa se rinnastuu nykyisellään arkistointiin. Säilytyksestä ja pysyvästä säilytyksestä on runsaasti myös erityissääntelyä. Myös arkistoinnista on erityissääntelyä, etenkin viittaussääntöksiä. Pysyvään säilytykseen säädettyjä asiakirjoja ei varsinaisesti enää arkistoida. Ennen tietosuojalainsäädännön uudistusta ja tiedonhallintalain voimaantuloa sääntöksiä pysyvästä säilyttämisestä on tulkittu usein arkistolain pysyvää säilyttämistä vastaavaksi. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt sääntelyä pysyvästä säilyttämisestä erityisesti henkilötietojen säilytyksen kannalta. Pysyvään säilyttämiseen säädettyjä ja määrättyjä (eli arkistoitavia) asiakirjoja ei ole aiemmin välttämättä eroteltu tietoaineistoissa toisistaan ja ne on siirretty arkistoon tai arvioitu näiden eroja käyttötarkoitusten kannalta. Määräaikaaisesti säilytettävät asiakirjat on eroteltu aiemminkin pysyvästi säilytettävistä, mutta nyt erottelu säilytyksen ja arkistoinnin välillä, koskee myös arkistoitavaksi määrättyjä asiakirjoja. Erottelulla on merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi aineistoon liittyviin vastuisiin, kustannuksiin ja hallintaan.

Arkistointiin sisältyy erilaisia tehtäviä ja toimenpiteet ovat erilaiset riippuen tiedon muodosta ja laadusta, mutta päämäärät ovat samat riippumatta siitä onko kyse sähköisestä vai analogisesta aineistosta. Keskeisiä tehtäviä arkistoinnin kannalta on tiedon säilyvyyden ja eheyden takaavat toimet, mutta myös saatavuuden edistämisen välineet. Tehtävien suorittamiseen liittyy erilaisia vastuukysymyksiä, jotka tulee täsmentää tulevassa sääntelyssä. Tehtäville tulee olla selkeä laissa säädetty toimivalta.

Metatiedot palvelevat arkistoinnin kannalta erityisesti tiedon saatavuutta ja todistusvoimaisuutta. Erityiskysymyksiä metatietojen osalta liittyy digitoidun tiedon metatietojen hallintaan, ts. miten erilaisissa

digitointihankkeissa ja –toiminnassa varmistetaan riittävät ja luotettavat metatietomerkinnot. Tekoäly ja automaation mahdollisuudet uudistavat metatietojen muodostamista. Tärkeää on turvata metatietojen siirtomahdollisuudet, luotettava ja yhdenmukainen muodostuminen ja yhteys aineistoon. Metatietotarpeet tai niiden tarkoitus ovat lähtökohtaisesti samat riippumatta tiedon vaiheesta. Keskeinen tarkoitus on julkisuuden toteuttaminen. Arkistoinnin lainsäädännön jatkovalmistelussa metatietojen osalta, voidaan esimerkiksi selvittää, tarvitaanko arkistointikäyttötarkoitusta varten erityisiä metatietoja.

Arkistovaiheeseen siirtynyttä tietoa on myös viranomaisten hallussa, ns odottamassa siirtoa varsinaiseen arkistoon. Siirtokuntoon saattaminen on laaja-alainen tehtävä, jonka on perinteisesti ajateltu tarkoittavan järjestelyä, metatietojen laatimista, luokittelua ja esimerkiksi kotelointia. Arkistoon ei tule ottaa aineistoa, mikä ei ole asianmukaisessa kunnossa, varsinkaan jos se ei palvele tarkoitustaan. On osin epäselvää, mitä siirtokuntoon saattaminen sähköisessä ympäristössä ja murrosvaiheessa analogisesta sähköiseksi tarkoittaa. Siirtokuntoon saattaminen voi edellyttää tiedon muuntamista analogisesta sähköiseen muotoon ennen siirtoa. Siirtokuntoon saattaminen on kustannuskysymys mitä laajimmassa määrin. Kansallisarkisto ottaa lähtökohtaisesti vastaan vain digitaalista aineistoa ja myös massadigitoinnissa muunnetaan analoginen aineisto digitaalseksi ja siirretään tässä yhteydessä arkistoon. Moni hallinnon prosessi on jo sähköistynyt, ja myös viranomaisten itse suorittamaan digitointiin tulisi kannustaa, mikä edellyttää selkeitä menettelyjä ja kriteereitä digitoinnin laadulle sekä päätöksiä arkistointimuodosta.

Viranomaisten arkistointivaiheessa olevan tiedon arkistointia tulee voida ohjata siten, että taataan tietojen säilyvyys todistusvoiman ja eheyden turvaavalla tavalla. Niin sanottu välivaiheen arkistointi viranomaisissa on syytä tunnustaa lainsäädännössä, jotta sille on selkeä lakisääteinen perustansa. Se on nykyisellään elinkaariajattelussa keskeinen osa tiedon elinkaarta, aikajanalla vaihe voi olla varsinaiseen aktiivikäyttöön tai säilytysvaiheeseen verrattuna jopa pidempi. Tavoitteena on, että siirtojen sähköisen arkistoinnin järjestelmään tulee olla mahdollisimman automaattista ja sujuvaa. Tulevassa arkistolain uudistamisessa tulee huomioida sähköisen ympäristön vaatimukset entistä selkeämmällä tavalla. Tiedonhallintalain myötä ja alan kehitys kauttaaltaan huomioiden sähköinen arkistointi on tulevaisuudessa ja jo nykyisellään ainoa vastaanottokanava ja muoto. Sähköisen arkistoinnin laajuus ja käyttöönotto tulee riippumaan pitkälti rahoitusmallista, digitoinnista ja siirtovelvollisten joukon määrittelystä sekä myös siirtoajankohdan määrittelystä. Sähköisen arkistoinnin erityiskysymykset ja ratkaisut ja tavoitetila tulee näkyä laissa mahdollistavana tekijänä.

Arkistolainsäädäntöä kehitettäessä katse tulee suunnata eteenpäin sähköiseen toimintaympäristöön ja sen haasteisiin, mutta pitää saman aikaisesti mielessä, että suurin osa jo arkistoiduista aineistoista on edelleen analogista. Arkistoinnissa keskeistä on aineiston muuttumattomuuden ja eheyden takaaminen, mikä toteutetaan tilojen ja järjestelmien turvallisuustoimenpitein. Tiedonhallintalaille on säädetty viranomaisille velvoite muuntaa analogisessa muodossa niille saapuvat pysyvästi säilytettävät ja arkistoitavat asiakirjat sähköiseen muotoon, mutta velvoite ei koske tietoaineistoja takautuvasti. Digitoinnissa on tärkeää, että arkistoinnin tarkoitus aineistojen pitkäaikaisesta säilymisestä tulee huomioiduksi. Digitaaliseen muotoon muutettujen asiakirjojen käytettävyyden ja hyödyt kokonaisuudessaan verrattuna analogiseen aineistoon ovat kiistattomat, hyötyjen maksimointi vaatii panostuksia.

Arkistoaineistoja säilytetään pitkälti tutkimuksen tarpeisiin ja saatavuuden edistämistä tästä kulttuuriperintöaineistosta tulee tukea riittävästi myös lainsäädännön keinoin. Julkisuuslaki ja arkistolainsäädäntö kytkeytyvät toisiinsa määrittelyjen ja soveltamisalarajausten perusteella. Keskeisin arkistoja koskeva pykälä julkisuuslaissa (27 §) koskee arkistolain mukaisessa järjestyksessä arkistoon siirrettyjä asiakirjoja, eli se koskee nimenomaan arkistoituja ja Kansallisarkistoon siirrettyjä asiakirjoja. Muiden arkistointivaiheessa olevien asiakirjojen tietojen antamista arvioidaan muiden julkisuuslain säännösten perusteella. Julkisuuslain ja arkistolain suhde on tärkeä arkistoinnin tavoitteiden kannalta. Saatavuuden edistämisen päämääriä tavoitellaan huomioiden julkisuuslaissa säädetty. Uusien tutkimustapojen ja tiedon hyödyntämistapojen tunnistaminen on tärkeää lainsäädännön jatkovalmistelussa. Avoimen datan periaatteiden soveltaminen vaikuttaa myös arkistointiin.

Tiedon antamisen tavoissa on huomioitava tiedonhallintalain 22-24 §:ien vaatimukset, julkisuuslain säännösten ohella. Katseluyhteyden avaaminen yleisölle edellyttää erityissäätelyä. Kansallisarkiston lakisäateinen tehtävä ja arkistojen tehtävä yleensäkin on edistää tiedon saatavuutta, tätä tehtävää tulee tukea myös lainsäädännöllisin ratkaisuin.

Vaikka suunta tietojen antamisessakin on sähköisissä menettelytavoissa, on edelleen huomioitava analogiseen aineistoon liittyvät menettelyt. Arkistolain 21 b § antaa Kansallisarkistolle mahdollisuuksia joustaa julkisuuslaissa säädetystä määräajosta. Säännös ei ole selkeä, mutta erityisesti analogisessa ympäristössä se voi olla tarpeen laajojen tietopyyntöjen osalta. Myös tietopalvelun (julkisuuslain 21 §) ja muun tiedon antamisen pyynnöstä erot tulee huomioida.

Arkistolain yhteensovittaminen tietosuoja-sääntelyn kanssa on keskeinen haaste arkistolainsäädännön jatkotyössä. Tietosuoja-asetuksella on etusijaoikeus kansalliseen sääntelyyn nähden. Jännitteitä näiden säädösten välillä liittyy lähinnä tulkintoihin, miten tulkita esimerkiksi yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta ja kuinka toteuttaa minimointia. Yleisen edun mukaisuutta arvioidaan myös seulontapäätöksissä. Tietosuoja-sääntely vaikuttaa arkistointiin, mutta monelta osin näihin asioita ei voida vaikuttaa arkistolainsäädännön uudistamisella, vaan kyse on lainsäädännön tulkinnasta, joka on viime kädessä EU-tuomioistuimen käytännön varassa. Rekisterinpitäjyyden määräytyminen ei ole tällä hetkellä viranomaisten arkistojen osalta täysin selkeää, kun rekisterinpitäjyydestä ei ole säädetty erikseen, vaan se määritellään suoraan tietosuoja-asetuksen perusteella.

Yksityisarkistojen merkitys on kansallisen kulttuuriperinnön kannalta suuri. Kansallisarkistolla on oikeus hankkia tällaisia arkistoja ja lunastaa niitä tarpeen tullen, nämä mahdollisuudet on perusteltua säilyttää. Arkistolakia tulee tältä osin kuitenkin päivittää sähköisen ympäristön vaatimuksiin ja arvioida erityisesti lunastusoikeuden suhde perustuslakiin.

Laissa yksityisten arkistojen valtionavusta on säännökset siitä, miten lain piiriin kuuluville arkistoille jaettavat avustukset myönnetään. Se pitää sisällään myös säännöksiä siitä, millaiset ovat tällaisilta arkistoilta vaadittavat edellytykset. Valtionavustusten käyttöä tulee seurata ja valvoa, ja niiden tulee kohdistua nimenomaan tarkoituksensa kannalta keskeisiin kustannuksiin. Sääntely ei voi olla kovin yksityiskohtaista, mutta sen tulee antaa raamit avustuksen kohdentamiselle ja toiminnan arvioinnille. Keskeisimpiä tavoitteita on, että avustuksin turvataan kulttuuriperintöaineistojen säilyminen ja saatavuus.

Tämä koskee niin sähköisiä kuin analogisia aineistoja. Yksityisarkistolakityöryhmän aiemmat mietinnöt ovat pitkälti relevantteja edelleen.

Tutkimusaineistojen osalta tulee varmistaa, että niiden arkistoinnille on selvä toimivalta sekä määritellyt vastuusuhteet.

Esiselvitysryhmä katsoo, että arkistolainsäädännön uudistaminen on syytä aloittaa ilman aiheetonta viivästystä. Pohjana työssä ovat myös toiminnalliset selvitykset koskien kuntien, valtion ja korkeakoulusektorin asiakirjojen arkistointia, tutkimusaineistoja ja sähköistä arkistointia. Erityisesti lakisääteisten tehtävien toteuttamisen varmistamiseksi vaadittavat muutokset olisi aiheellista toteuttaa piakkoin, ettei kansallisen kulttuuriperinnön säilyminen ja käyttö vaarannu.

8.1. Jatkotyössä huomioitavia seikkoja

Tässä esiselvitysraportissa on käyty läpi arkistolainsäädännön nykytilaa olemassa olevien säännösten perusteella. Esiin on noussut eri lakien välisiin suhteisiin kohdistuvia haasteita. Jatkovalmistelussa tulee arvioida ratkaisukeinoja näihin haasteisiin vastaamiseksi, mutta samalla on huomioitava myös tulevaisuuden arkiston kuva ja tavoitetila ja, että lainsäädäntö tukee sähköisen arkistoinnin suomaa mahdollisuuksia optimaalisella tavalla. Tulevaisuuden arkisto on, vaikka mahdollisuuksia on monia, hyvin erilainen verrattuna perinteiseen analogisen aineiston hallintaan perustuvaan arkistointiin. Koko arkistoinnin käsite on elämistilassa. Tulevaisuudessa erilaiset tietojen hyödyntämiskeinot, avoimuus, automaattisuus sekä aineistojen ja palvelujen käytettävyys korostuvat.

Kansainvälinen kehitys on asia, mitä lainsäädännön kehittämisessä on syytä seurata. Tietosuojasetuksella on vaikutusta kaikkien Euroopan unionin maiden arkistointiin. Tietomassojen käsittely ja sähköinen arkistointi, digitointimenettelyt, metatietojen hallinta sekä tiedon avaaminen ja antaminen ovat seikkoja, joita voidaan pitää keskeisinä haasteina globaalissa mielessä. Samalla tulee huomioida myös arkistojärjestelmiä ja –käytäntöjä koskevat eroavuudet, samankaltaiset ratkaisut eivät sovi kaikille.

Toiminta muuttuvassa ympäristössä edellyttää muutoksia lainsäädäntöön. Ruotsissa ja Norjassa on laadittu laajat selvitykset arkistoinnin nykytilasta ja haasteista. Ruotsin selvityksessä on esitetty malli uudelle arkistolaille. Selvityksessä käsitellään myös laajasti tietosuojan ja arkistoinnin suhteeseen liittyviä haasteita. Selvitys [Häri från till evigheten](#) En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv on pitkän valmistelun perusteella valmistettu raportti. Ruotsin arkistoviranomainen Riksarkivet on antanut vastauksensa selvitykseen ja sen esittämiin näkökohtiin. Riksarkivet esittää huomioita kokonaisuuden huomioivasta ohjaustavasta, kansallisen kulttuuriperintöaineiston tunnistamisesta ja säilyttämisestä sekä uusista tavoista käsitellä tietoa. Selvityksessä esitettyyn lakiehdotukseen Riksarkivet suhtautuu monin osin myönteisesti. Pohjoismaissa arkistojärjestelmät ovat pitkälti samankaltaisia, joten erityisesti näiden maiden kehitystä on syytä seurata, myös lainsäädännön kannalta.

On otettava huomioon myös, että arkistoinnin alalla kansainvälinen yhteistyö erilaisissa yhteistyörakenteissa on vilkasta. Yhteistyötä tehdään niin laajoissa kansainvälisissä yhteyksissä, Euroopan maiden ja Euroopan unionin maiden ja pohjoismaiden kesken. Alalla on vuosikymmenten ajan ollut

vahva pyrkimys standardointiin. Kansainvälisestä yhteistyöstä etenkin standardien muodossa syntyy välineitä, joilla on selkeää ohjausvaikutusta. Kansainvälisten tuotosten ja standardien voimaansaattaminen on ohjausta, mitä voidaan tehdä erilaisin työkaluin, etenkin informaatio-ohjauksen keinoin. Etenkin standardeja voi luonnehtia alan soft law –tyyppiseksi ohjaustekijäksi.

EU-tason lainsäädäntöä arkistoinnista ei ole. Tietosuoja-asetuksessa ja muutamissa muissa asetuksissa ja direktiiveissä on kuitenkin artikloja, joilla on myös vaikutusta arkistointiin. EU:n kantavia periaatteita on myös tiedon liikkuvuus. Arkistointimenetelmät, -rakenteet ja -muodot vaikuttavat selkeästi tämän periaatteen toteutumiseen, mutta EU:ssa ei ole säädetty arkistoja koskevaa lainsäädäntöä, sillä arkistojen katsotaan kuuluvan kulttuurin piiriin, mihin EU:lla ei ole lainsäädäntövaltaa. Euroopan tasolla arkistojärjestelmät poikkeavat toisistaan huomattavasti, eikä yhteensovittaminen olisi yksinkertaista. Euroopan komissio on kuitenkin kannustanut yhteistyöhön tiedonannoillaan ja sitä on myös tehty esimerkiksi EAG (European Archives Group) piirissä.

Tutkimuksen tavat ovat muuttuneet ja muuttumassa. Datan käytettävyyttä ja avoimuutta tutkimuskäytössä ja avoimen tieteen hengessä korostetaan myös EU:n komission tiedonannoin. Nämä tavoitteet on huomioitava myös arkistoidun tiedon osalta.