

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Kansallisarkistosta ja arkistolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Kansallisarkistosta. Laki korvaisi nykyisin arkistolaissa ja arkistolaitoksesta annetussa asetuksessa olevat säännökset arkistolaitoksesta.

Arkistolaitoksen organisaatiota ehdotetaan kehitettäväksi siten, että nykyisestä piirihallintomallista luovuttaisiin. Kansallisarkistosta ja seitsemästä maakunta-arkistosta muodostettaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön alaisena toimiva valtakunnallinen viranomainen, jonka nimenä olisi Kansallisarkisto. Muutoksella on tarkoitus tehostaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen pysyvän säilymisen ja saatavuuden varmistamiseen sekä käytön edistämiseen kuuluvien tehtävien hoitamista. Samalla Kansallisarkiston tehtävät kirjattaisiin asetuksen asemesta lakiin ja niitä täsmennettäisiin.

Arkistolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös Kansallisarkiston oikeudesta määrätä pysyvään säilytykseen määräämiensä ja sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen alkuperäiskappaleiden hävittämisestä. Hävittäminen olisi mahdollista, kun se voisi tapahtua vaarantamatta asiakirjan tai siihen sisältyvän tiedon säilymistä, eheyttä ja autenttisuuden toteamista sekä heikentämättä asiakirjan kulttuurihistoriallista arvoa tai oikeudellista todistusvoimaa. Lakiin lisätäisiin myös erityissäännökset Kansallisarkistoon siirrettyjen viranomaisten asiakirjojen tietojen antamisessa noudatettavista antamistavoista ja määräajoista.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Ehdotettava laki Kansallisarkistosta on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriön asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä oli selvittää arkistolakiin ja -asetukseen liittyvät keskeiset uudistustarpeet ja tehdä hallituksen esityksen muodossa esitys uudeksi lainsäädännöksi. Työryhmän tuli työssään 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.

Ehdotettava laki Kansallisarkistosta olisi organisaatiolaki, joka sisältäisi Kansallisarkiston kuvauksen, tehtävät ja johtamismallin. Arkistolakiin ehdotettavilla muutoksilla pyritään ensisijaisesti hyödyntämään digitalisoinnin tarjoamia mahdollisuuksia kehittää aineistojen saataavuutta ja kustannustehokkaampaa säilyttämistä.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Arkistolaitoksen historia

Arkistolaitos on kehittynyt nykyisenlaiseksi virastoksi vuonna 1816 perustetusta Senaatin arkistosta. Ensimmäisen arkistolain (19/1939) säätämisen keskeinen peruste ja tarkoitus oli arkistoaineistojen säilymisen varmistaminen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi muodostettiin julkisista arkistoista annetun lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetulla asetuksella (85/1939) arkistolaitos, joka koostui Valtionarkisto-nimisestä keskusvirastosta ja sen alaisista piirihallintoviranomaisista, eli maakunta-arkistoista. Maakunta-arkistojen tehtävänä oli maakunnallisesti merkittävän arkistoaineiston säilyttäminen. Vuoden 1981 arkistolain (184/1981) myötä maakunta-arkistoista tuli itsenäisiä piirihallintoviranomaisia. Silloin viranomaisten arkistotoimen normiohjaus ja valvonta nousivat arkistolaitoksen keskeiseksi tehtäväksi. Vaikka tämä yksityiskohtainen normiohjaus purettiin vuoden 1994 arkistolailalla (831/1994), ei maakunta-arkistojen itsenäistä asemaa katsottu tuolloin tarpeelliseksi muuttaa.

Arkistolaitoksen tehtävät

Arkistolaitoksen tehtävänä on voimassa olevan arkistolain mukaan varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilyminen ja käytettävyys sekä edistää asiakirjojen tutkimuskäyttöä. Tehtäviin kuuluu myös arkistotoimen ohjaus, tutkiminen ja kehittäminen. Tehtäviä on osin annettu myös arkistolaitoksesta annetulla asetuksella (832/1994).

Arkistolaitoksen organisaatio ja hallinto

Arkistolaitoksen organisaatio on arkistolain ja arkistolaitoksesta annetun asetuksen mukaan kaksiportainen. Keskushallintoviranomaisena toimii Kansallisarkisto ja sen alaisina piirihallin-

HE 191/2016 vp

toviranomaisina maakunta-arkistot. Valtioneuvosto on antanut vuonna 1997 (760/1997) edelleen voimassa olevan päätöksen, jolla se on vahvistanut maakunta-arkistojen arkistopiirit.

Maakunta-arkistoja ovat Turun, Hämeenlinnan, Mikkelin, Vaasan, Jyväskylän, Oulun ja Joensuun maakunta-arkistot. Kansallisarkisto hoitaa maakunta-arkiston tehtäviä Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupungeissa. Turun maakunta-arkisto hoitaa maakunta-arkistolle kuuluvia tehtäviä myös Ahvenanmaan maakunnassa ottaen kuitenkin huomioon, mitä Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) säädetään. Kansallisarkistoon kuuluu saamelaisarkisto, joka on toiminut Inarissa vuodesta 2012.

Kansallisarkisto johtaa arkistolaitoksen toimintaa ja hallintoa sekä huolehtii arkistotoimen yleisestä kehittämisestä ja sen edellyttämästä tutkimuksesta ja koulutuksesta. Kansallisarkisto ohjaa valtion keskushallinnon viranomaisten ja muiden sellaisten arkistolaissa tarkoitettujen arkistonmuodostajien arkistointia, joiden toimipiiri kattaa koko maan.

Maakunta-arkistot ovat hallinnollisesti Kansallisarkiston alaisia, mutta käyttävät itsenäistä päätösvaltaa niiden ratkaistaviksi säädetyissä tai määrätyissä asioissa. Maakunta-arkistot ohjaavat piirinsä arkistonmuodostajien arkistointia ja ovat alueellisia keskusarkistoja sekä tiedon ja kulttuurin keskuksia. Maakunta-arkistot toimivat niille vuosittain osoitettujen voimavarojen ja niiden vastattavaksi asetettujen tulostavoitteiden pohjalta itsenäisinä tulosityksiköinä.

Arkistolaitosta ja Kansallisarkistoa johtaa valtioneuvoston nimittämä pääjohtaja. Pääjohtaja vahvistaa arkistolaitoksen ja Kansallisarkiston työjärjestykset, päättää arkistolaitoksen toimivaltaan kuuluvien oikeussääntöjen antamisesta sekä ratkaisee Kansallisarkiston ratkaistavat asiat, joita ei ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi. Pääjohtaja myös nimittää Kansallisarkiston henkilöstön, jollei nimitysvaltaa ole delegoitu työjärjestyksellä.

Maakunta-arkistoja johtavat pääjohtajan nimittämät maakunta-arkistojen johtajat. Maakunta-arkiston johtaja vahvistaa maakunta-arkiston työjärjestyksen sekä ratkaisee maakunta-arkistolle kuuluvat asiat, jollei asiaa ole työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi. Maakunta-arkiston johtaja nimittää maakunta-arkiston virkamiehet.

Asetuksella säädetään arkistolaitoksen tarkemmista tehtävistä, henkilöstöstä, virkojen täyttämisestä, pääjohtajan sijaisen määräämisestä, johtamisesta sekä ratkaisuvallasta.

Syntysähköisen aineiston osalta sähköinen arkistointi perustuu arkistolaitoksen arkistolain 8, 11 ja 12 §:n perusteella tekemiin päätöksiin. Sen sijaan arkistolakiin ei sisälly säännöksiä, joiden nojalla arkistolaitos tai muukaan viranomainen voisi päättää tai määrätä sähköiseen muotoon muutettujen paperiasiakirjojen alkuperäiskappaleiden hävittämisestä. Arkistolaitos on velvollinen antamaan tietoja säilyttämistään asiakirjoista noudattaen samoja lakiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) sisältyviä määräaikoja ja antamistapaa koskevia säännöksiä kuin muutkin viranomaiset.

2.2 Nykytilan arviointi

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 tietojärjes-

telmiä. Tästä johtuu, että arkistoviranomaisten ohjaus tietoaaineistojen pysyväksi säilyttämiseksi ei niinkään enää kohdistu yksittäisiin viranomaisiin vaan tapahtuu suurelta osin keskitetysti. Kehitys vähentää arkistolaitoksen alueellisia tehtäviä. Arkistolaitos on myös luopunut perinteisestä alueellisesti toteutetusta arkistotoimen tarkastamisesta ja siirtänyt paperiaineistojen arkistonmuodostuksen ohjauksen osaksi aineistojen vastaanottoa prosessia. Vaikka arkistolaitoksen läsnäolo maakunnissa tehostaa yhteydenpitoa alueellisiin toimijoihin ja on siten eduksi arkistolaitoksen tehtävien hoidon kannalta, ovat toimintaympäristön muutokset johtaneet siihen, että alueelliset toimivallat ja piirihallinto eivät ole enää perusteltuja.

Arkistolaitokseen siirrettyjä paperiasiakirjoja muutetaan sähköiseen muotoon jatkuvasti. Vaikka suurin osa asiakirjoista on edelleen digitoimatta, merkittävä osa eniten käytetyistä aineistoista, esimerkiksi sukututkimuksen aineistot, on jo saatavissa sähköisesti. Tämä lisää aineistojen aikaan ja paikkaan sitoutumatonta käyttöä. Muutos mahdollistaa monien paperiasiakirjojen valtakunnallisesti keskitetyn säilyttämisen. Opetus- ja kulttuuriministeriö teki vuonna 2010 periaatepäätöksen arkistolaitoksen keskusarkiston rakentamisesta Mikkeliin. Keskusarkisto valmistunee loppuvuodesta 2017, ja se ratkaisee arkistolaitoksen tilantarpeen arviolta 2020-luvun puoliväliin saakka. Tilantarvetta kuvaa se, että valtion viranomaisilla on hallussaan noin 130—150 hyllykilometriä aineistoja, jotka siirretään arkistolaitokselle aineiston aktiivikäytön päätyttyä. Vuoden 2015 lopussa arkistolaitoksen hallussa oli 213 hyllykilometriä aineistoja. Keskusarkisto edustaa uutta toimintamallia, joka palvelee keskitetysti koko arkistolaitoksen tarpeita.

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. Selvittääkseen tehtävistään niukkenevilla resursseilla arkistolaitos on kehittänyt toimintaansa voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamissa puitteissa yhtenäisesti toimivan organisaation suuntaan. Voimassa oleva piirihallintomalli ei kuitenkaan mahdollista resurssien täyttä 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 viranomaisyhteyksien vuoksi 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.

Arkistolaitoksen nykyistä organisaatiota vastaava piirihallintomalli on ollut aiemmin käytössä laajalti valtionhallinnossa, esimerkiksi verohallinnossa ja maanmittauslaitoksessa. Näistä ja muista viranomaisista piirihallinto on kuitenkin jo pääosin lakkautettu. Piirihallintomallin ei nykyisissä olosuhteissa katsota toimivan yhtä tehokkaasti kuin toimintaprosesseihin pohjautuvan yhden yhtenäisen viraston mallin.

Digitointitekniikan, automaattisen tekstintunnistuksen ja muiden sähköisten menetelmien kehittäessä alun perin paperimuodossa arkistoidun aineiston muuttaminen sähköiseen muotoon

on muodostunut aineistojen säilytyskustannusten ja ennen kaikkea käytettävyyden kannalta vartenotettavaksi vaihtoehdoksi paperimuodossa säilyttämiselle. Sähköiseen muotoon muuttaminen on kuitenkin kannattavaa vain, jos vastaavat, paperimuodossa olevat asiakirjat voidaan samalla tuhota. Tuhoamisella on mahdollista saavuttaa merkittäviä säästöjä arkistolaitoksen ja muiden viranomaisten tilakustannuksissa. Arkistolaitos on katsonut, että sillä ei ole nykyisen lainsäädännön puitteissa oikeutta tuhota pysyvään säilytykseen määrättyä, mutta sähköiseen muotoon muutettua paperiaineistoa tai antaa siihen lupaa.

Julkisuuslain säännökset tietojen antamisesta viranomaisten asiakirjoista eivät nykyisellään ota huomioon arkistolaitoksen asemaa kansallisena keskusarkistona. Tietopyynnöt ruuhkautuvat arkistolaitoksessa tyypillisesti ajankohtaisten asioiden osalta. Joukossa voi olla suuri määrä pyyntöjä, joiden perusteena on yksityishenkilöiden kiinnostus aiheesta, ei esimerkiksi tiedon julkaisemiseen tai yksilön oikeuksiin liittyvä tiedon tarve. Arkistolaitos ei ole kyennyt kaikilta osin antamaan tietoa lain edellyttämässä ajassa.

2.3 Kansainvälinen kehitys

Ruotsin arkistolaitoksen muodostavat Valtionarkisto (Riksarkivet), seitsemän maakunta-arkistoa (landsarkiv), Sota-arkisto (Krigsarkivet), aineistojen digitoinnista vastaava Mediakonverteringscentrum (MKC) sekä aineiston saatavuudesta vastaava Svensk Arkivinformation (SVAR). Alueelliset arkistot (maakunta-arkistot) muodostavat yhden Valtionarkiston viidestä vastuualueesta (Regionala divisionen). Vastuualueen johtaja toimii Vadstenan maakunta-arkistosta käsin.

Tanskan arkistolaitos (Statens Arkiver) muodostuu valtionarkistosta (Rigsarkivet) ja kolmesta maakunta-arkistosta (Landsarkiv). Viimeksi mainituilla on yhteinen johtaja, joka johtaa myös kahta arkistolaitokseen kuuluvaa erityisarkistoa. Arkistolaitoksella on yhteinen Rigsarkivetin yhteydessä toimiva sihteeristö, joka hoitaa arkistolaitoksen hallintoa. Vuonna 2007 voimaan tulleessa arkistolaissa ei ole mainintaa maakunta-arkistoista.

Norjan arkistolaitos (Arkivverket) koostuu valtionarkistosta (Riksarkivet), kahdeksasta maakunta-arkistosta (Statsarkiv) ja Saamelaisarkistosta (Samisk arkiv) sekä Terveysarkistosta (Norsk helsearkiv). Maakunta-arkistojen määrästä tai sijainnista ei säädetä lailla. Riksarkivetin hallinto-osasto vastaa arkistolaitoksen hallinnosta. Arkistolain mukaan valtionarkistonhoitaja (riksarkivar) johtaa koko arkistolaitosta, mutta voi delegoida päätösvaltaansa muun muassa maakunta-arkistojen johtajille.

Muista Pohjoismaista vain Norjassa valmistellaan paperiaineistojen digitoinnin jälkeistä hävittämistä. Useilla muilla mailla on kuitenkin linjauksia koskien arkistonmuodostajilla olevien arkistojen digitointia ja hävittämistä. Australia on edennyt asiassa pisimmälle. Australian Kansallisarkiston Disposal of records in the Archives' custody following digitization – toimintapolitiikka määrittelee viitekehyksen, jossa Kansallisarkiston hallussa olevien pysyvästi säilytettävien asiakirjojen alkuperäiskappaleiden hävittäminen digitoinnin jälkeen tapahtuu. Hävittämisoikeus on Australiassa rajattu vuotta 1980 nuorempiin aineistoihin.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset muutokset

Esityksen tavoitteena on tehostaa arkistolaitoksen toimintaa kehittämällä sen organisaatiota ja mahdollistamalla säästöjä aineistojen säilytyskustannuksissa. Samalla edistetään aineistojen muuttamista sähköiseen muotoon ja siitä seuraavaa aineistojen saatavuutta ja käytettävyyttä.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että arkistolaitoksen piirihallintomallista luovuttaisiin. Kansallisarkistosta ja seitsemästä piirihallintoviranomaisena toimivasta maakunta-arkistosta muodostettaisiin yksi yhtenäinen opetus- ja kulttuuriministeriön alainen Kansallisarkisto-niminen virasto, jonka toimialueena olisi koko maa.

Ehdotettu muutos mahdollistaisi viraston toimintojen organisoimisen ja sen tehtävien hoitamisen valtakunnallisesti ilman alueellisia rajoja. Nykyiset maakunta-arkistot järjestettäisiin uudelleen tarkoituksenmukaisemmalla tavalla kiinteäksi osaksi Kansallisarkistoa, kuitenkin siten, että maan eri alueilla olisi riittävä määrä toimipaikkoja. Toimipaikoista päättäisi jatkossakin valtioneuvosto.

Pääjohtaja johtaisi virastoa apunaan työjärjestyksessä määrättävät vastuualueiden johtajat. Nykyisten maakunta-arkistojen henkilöstö olisi suoraan Kansallisarkiston palveluksessa ja hoitaisi sekä alueellisia että valtakunnallisia tehtäviä.

Uuden Kansallisarkiston tehtäviä tarkennettaisiin. Keskeisin muutos tehtäviin olisi yksityisiin arkistoihin liittyvien velvoitteiden kirjaaminen lakiin. Uudistuksella ei puututtaisi Kansallisarkiston nykyisiin, arkistolain 3 ja 4 lukuihin perustuviin oikeuksiin antaa arkistotoimea koskevia määräyksiä. Laki ei määrittäisi viranomaisten sähköisten aineistojen muun pitkäaikaisen säilytyksen kuin pysyvän säilytyksen vastuuta. Tämä asia ratkaistaan erikseen valtiovarainministeriön asettaman SAPA-työryhmän (sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilytyksen palvelukokonaisuus) suositusten toimeenpanon yhteydessä.

Arkistolakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset tietojen antamisessa pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista noudatettavista määräajoista ja antamistavoista. Määräajat olisivat pidemmät kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään. Lisäksi Kansallisarkisto voisi aina pyynnöstä riippumatta antaa tiedon sähköisesti. Muutokset parantaisivat Kansallisarkiston toimintaedellytyksiä.

Lisäksi kansallisarkistolle ehdotetaan annettavaksi oikeus määrätä pysyvään säilytykseen määrättyjen ja sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen alkuperäiskappaleiden hävittämisestä. Muutoksella mahdollistettaisiin säästöjä viranomaisten tilakustannuksissa. Tämä edistäisi paperiaineistojen digitointia ja siitä seuraavaa aineistojen saatavuutta ja käytettävyyttä.

4 Esityksen vaikutukset

Esitys tehostaisi arkistolaitoksen toimintaa. Piirihallinnon lakkauttaminen ja yhden yhtenäisen viranomaisen malli mahdollistaisivat joustavamman tilojen ja henkilöstöresurssien käytön. Virkoja ja tehtäviä voitaisiin jakaa Kansallisarkiston sisällä vastaamaan valtakunnallisia tarpeita. Hallinnollisista ja johtotehtävistä vapautuisi henkilöstöresursseja viraston ydintehtäviin. Tämä tarkoittaisi toimenkuvien muutoksia erityisesti esimies- ja johtotasolla. Tällä uudistuksella ei tavoitella henkilöstön kokonaismäärän vähentymistä, mutta Kansallisarkistolla on käynnissä talouden sopeuttamistoimet, jotka perustuvat suunnitelmaan vuosille 2013—2019.

Lakiesitys tukee sopeuttamisohjelman toteutusta. Säännös henkilöstön siirtymisestä ei ole tarpeen, koska arkistolaitos on jo nyt valtion virkamieslaisissa tarkoitettu virasto.

Esitys ei muuttaisi olennaisesti Kansallisarkiston ja siihen kuuluvien toimipaikkojen tehtäviä, vaan lähinnä täsmentäisi niitä ja kirjaisi ne lakiin muodostunutta nykytilaa vastaaviksi. Kansallisarkiston päätehtävä olisi edelleen kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien viranomaisten asiakirjojen säilymisen varmistaminen sekä siihen liittyvät tehtävät aineistojen saatavuuden ja viranomaisten arkistotoimen suhteen. Kansallisarkiston palvelut olisivat edelleen saatavissa myös alueellisen palveluverkon kautta. Erikseen säädetyistä maakunta-arkistojen tehtävistä kuitenkin luovuttaisiin. Kuntien arkistotoimen ohjaus ja muu alueellinen toiminta tapahtuisivat edelleen Kansallisarkiston alueellisia toimipaikkoja hyödyntäen. Yksityisarkistoihin liittyvien tehtävien kirjaaminen lakiin edistäisi yksityisten arkistoaineistojen säilymistä ja käyttöä ja loisi osaltaan pohjaa kehittyvälle yksityisen ja kolmannen sektorin toiminnalle. Yksityisarkistojen neuvottelukunnan perustaminen lisäisi yksityisarkistoalan yhteistyötä ja parantaisi toiminnan laatua. Yksityisarkistoihin liittyvät tehtävät eivät olisi Kansallisarkistolle kokonaan uusia, ja niistä aiheutuva työn lisääntyminen olisi siten suhteellisen vähäistä.

Esityksellä ei olisi suoria vaikutuksia asiakkaisiin tai sidosryhmiin. Kansallisarkiston toimipaikat vastaisivat asiakkaiden ja sidosryhmien palveluista nykyiseen tapaan. Välillisesti uudistus parantaisi palvelutasoa resurssien tehokkaamman käytön ansiosta. Palveluiden saatavuudesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta huolehdittaisiin toimipaikkapäätöksiä tehtäessä.

Arkistolakiin ehdotettavalla poikkeuksella julkisuuslain mukaisista asiakirjan antamisen määräajoista voidaan nähdä olevan Kansallisarkiston palveluita heikentävä vaikutus. Tosiasiallisesti Kansallisarkisto ei kuitenkaan tällä hetkellä pysty täyttämään kaikkia tietopyyntöjä lain edellyttämässä ajassa. Tietojen antamisajan pidentäminen edellyttäisi ja myös mahdollistaisi Kansallisarkistolta tietopyyntöjen nykyistä laajempaa priorisointia sen varmistamiseksi, että pidentynyt tietojen antamisaika ei johda yksityisten etujen loukkaamiseen tai muiden virastojen toiminnan suhteettomaan vaikeutumiseen.

Kansallisarkiston oikeus määrätä pysyvään säilytykseen määräämiensä aineistojen alkuperäiskappaleiden hävittämisestä voisi olennaisesti nopeuttaa asiakirjojen muuttamista sähköiseen muotoon. Digitointia nopeuttava vaikutus johtuisi siitä, että digitoituja aineistoja ei nykytilasta poiketen tarvitsisi enää säilyttää myös paperisina. Tästä puolestaan aiheutuisi säästöjä niin Kansallisarkiston kuin muidenkin viranomaisten tilakustannuksissa. Nämä säästöt perustelisivat digitointia ja edistäisivät sitä. Lisääntyvä digitointi parantaisi samalla olennaisesti aineistojen saatavuutta ja käytettävyyttä. Paperiaineistoja on jo nyt mahdollista digitoida siten, että asiakirjan tiedot saadaan rakenteelliseen muotoon. Rakenteellinen muoto mahdollistaa tietojen käytön tavoilla, jotka eivät paperiasiakirjojen osalta ole mahdollisia. Koska kyseessä olisi mahdollistava lainsäädäntö, digitointitoiminnan laajuus ja toteutusaikataulu riippuisivat edelleen olennaisesti eri hallinnonalojen ja viranomaisten päätöksistä. Itse digitoinnin kustannukset tulevat maksettavaksi heti toteutushetkellä, mutta siitä seuraavat säästöt säilytyskustannuksissa sekä aineistojen käytettävyyden parantumisesta johtuvat hyödyt kertyvät vasta pidemmällä aikavälillä. Laajamittaisen digitoinnin toteutuminen voi siten edellyttää erillisrahoitusta. Suuri osa aineistojen saatavuuden ja käytettävyyden parantumisesta johtuvista hyödyistä kohdistuisi tietoja hyödyntäville yksityisille tahoille. Digitoinnin kustannuksista vastaisivat kuitenkin viranomaiset.

Esityksellä ei ole suoria vaikutuksia valtiontalouteen. Välillisesti se vaikuttaisi parantamalla Kansallisarkiston toiminnan tuloksellisuutta ja mahdollistamalla aineistojen sähköiseen muotoon muuttamisesta pitkällä aikavälillä aiheutuvat säästöt ja käytettävyyden parantumisesta johtuvat hyödyt. Ehdotuksella voi olla työllistävä ja yritystoimintaa tukeva vaikutus, jos se johtaa viranomaisten päätöksillä laajamittaiseen paperiaineistojen digitointiin. Ehdotuksella ei ole sukupuolivaikutuksia.

5 Asian valmistelu

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 19.3.2013 työryhmän selvittämään arkistolakiin ja -asetukseen liittyvät keskeiset uudistustarpeet ja tekemään hallituksen esityksen muodossa esityksen uudeksi lainsäädännöksi 31.12.2014 mennessä. Työryhmässä oli opetus- ja kulttuuriministeriön ja arkistolaitoksen edustajien lisäksi edustajat oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä sekä Suomen Kuntaliitosta. Käytännön arkistotoimintaa työryhmässä edustivat jäsenet työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä Tampereen kaupungin arkistosta. Työryhmässä oli lisäksi asiantuntija CSC - Tieteen tietotekniikan keskus Oy:stä. Työryhmän muistio, joka sisälsi lakiehdotuksen valmistui 23.1.2015 ja siitä pyydettiin lausunnot sidosryhmiltä.

Lausuntopalautteen perusteella muokatusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydettiin lausunnot 23.5.2016 mennessä. Lausunnon antoi 40 arkistoalan toimijaa ja viranomaista. Lausunnonantajat suhtautuivat myönteisesti ehdotettuun Kansallisarkiston organisaatiomuutokseen, jolla piirihallinto-mallista luovuttaisiin. Toisaalta lausunnon antajat pitivät tärkeänä, että arkistolaitoksella on jatkossakin toimipisteitä ympäri Suomea. Niitä tarvitaan palveluiden saatavuuteen ja kielellisten oikeuksien toteutumiseen liittyvistä syistä, mutta myös siksi, että riittävät yhteydet niin alueiden viranomaisiin kuin yksityisten asiakirjojen haltijoihin säilyvät. Muutamat lausunnonantajat vastustivat tietojen antamisen määräajan pidentämistä Kansallisarkiston osalta perustellen asiaa sillä, että tilanne on vastaava muissa viranomaisissa. Ehdotusluonnokseen kuulunut, mutta lopullisesta ehdotuksesta poistettu Kansallisarkiston oikeus aineistojen viitetietojen julkaisemiseen verkossa sai useimmilta alan toimijoilta kiitosta ja sitä pidettiin tarpeellisena. Lakiluonnoksen mukaiseen säännökseen liittyy kuitenkin varsinkin tietosuojavaltuutetun näkemyksen mukaan paljon riskejä, eikä sitä voida ehdotetussa muodossa toteuttaa. Säännös vaatisi Tietosuoja-valtuutetun mukaan merkittäviä tarkennuksia. Oikeusministeriön asettama työryhmä valmistele parhaillaan EU:n uuden yleisen tietosuoja-asetuksen toimeenpanoa. Merkittävät henkilötietojen suojaan liittyvät muutokset tulisi käsitellä osana työryhmän työtä. Kansallisarkistolle ehdotettava oikeus tuhota digitoituja paperiaineistoja sai pääosin kiitosta, mutta Kansallisarkisto ja Kuntaliitto ehdottavat säännöksen alaa laajennettavaksi siten, että aineistot voitaisiin digitoida ja paperikopiot hävittää jo ennen siirtoa Kansallisarkistoon. Ehdotusta on muutettu vastaamaan tätä toivetta. Lausunnon antajat toivat esille myös, että oikeus hävittää paperiaineistoja digitoinnin yhteydessä tuottaa säästöjä vasta pidemmällä aikavälillä, koska digitoinnista aiheutuu merkittäviä kustannuksia. Jotkut lausunnon antajat olivatkin huolissaan Kansallisarkiston resurssien riittävydestä.

Esityksen ei ole katsottu kuuluvan valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun valtioneuvoston asetuksen (567/2002) 1 §:n mukaiseen soveltamisalaan. Organisaatiomuutokset, jotka vuosien kuluessa on toteutettu valtion talousarviolain muutoksilla, tarkoittavat käytännössä, että piirihallintoviranomaisen käsitteellä ei nykyisellään ole enää merkittävää sisältöä: Virat ovat arkistolaitoksen yhteisiä ja arkistolaitos on yksi kirjanpitoyksikkö. Valtion talousarviossa Kansallisarkisto ja Maakunta-arkistot muodostavat yhden toimintamenomomentin arkistolaitoksena. Lisäksi valtioneuvosto päättäisi edelleen Kansallisar-

HE 191/2016 vp

kiston toimipaikoista. Näin ollen ehdotuksella ei organisoida olemassa olevaa toimintaa merkittävästi uudelleen tavalla, joka edellyttäisi alueellistamisen koordinaatioryhmän käsittelyä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki Kansallisarkistosta

1 §. Toimiala. Kansallisarkiston toimialana olisi kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen pysyvän säilymisen ja saatavuuden varmistaminen sekä käytön edistäminen.

Kansallisarkisto olisi yksi yhtenäinen virasto opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuudessa, ja sen toimialueena olisi koko maa. Kansallisarkiston toimivaltaa Ahvenanmaalla rajoittaisi kuitenkin nykyiseen tapaan Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991).

Arkistolaitos-nimestä sekä maakunta-arkistojen piirihallinnollisesta asemasta luovuttaisiin.

Asiakirjalla tarkoitetaan tässä samaa kuin julkisuuslaissa. Asiakirja on määritelty julkisuuslain 5 §:n 1 momentissa. Määritelmä on laaja ja käytetystä tallennusmuodosta riippumaton. Asiakirjan käsite ei rajoitu vain esimerkiksi asianhallintajärjestelmän aineistoihin, vaan kattaa laajasti myös muiden tietojärjestelmien sisällöt. Asiakirjojen tiedoilla tarkoitetaan tässä erityisesti sähköisiin tietojärjestelmiin sisältyviä tietoja, jotka voivat saada asiakirjallisen ilmenemismuodon.

Tässä laissa tarkoitettu asiakirjallinen kansallinen kulttuuriperintö on osa laajempaa kansallisen kulttuuriperinnön kokonaisuutta. Kansallisen kulttuuriperinnön käsitteen sisältö sekä siihen liittyvät merkitykset ja tulkinnat muuttuvat ajassa. Asiakirjallinen kansallinen kulttuuriperintö käsittää sekä viranomaisaineistoja että yksityisiä aineistoja. Kansallisarkisto olisi määritelmän mukaan olemassa näiden asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen pysyvän säilymisen ja saatavuuden varmistamiseksi sekä käytön edistämiseksi. Säännöksestä ei johtuisi Kansallisarkiston yksinomaista toimivaltaa näiden asiakirjojen tai tietojen osalta. 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 kansalaisyhteiskuntaan, eri väestöryhmiin ja ympäristöön samoin kuin kansalaisten ja viranomaisten välistä vuorovaikutusta. Keskeistä lain tarkoituksen kannalta on monimuotoisen ja yhteiskunnallisesti edustavan aineiston säilyminen. Yksityiset arkistot ovat keskeinen osa suomalaista kulttuuriperintöorganisaatioiden kokonaisuutta.

2 §. Tehtävät. Kansallisarkiston keskeiset tehtävät määriteltäisiin tässä pykälässä. Tehtävien asetustasoisesta sääntelystä luovuttaisiin, mutta tarkempia säännöksiä sisältyisi edelleen aineelliseen, viranomaisten arkistointivelvoitteita koskevaan lainsäädäntöön, erityisesti arkistolakiin. Kaikki asiakirjoja koskevat tehtävät koskisivat myös asiakirjoihin sisältyvää tietoa. Viittaus asiakirjojen sisältämään tietoon tarkoittaa tiedon hyödynnettävyyttä erillään sen alkuperäisestä esitysmuodosta.

Voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaavasti Kansallisarkiston tehtävänä olisi pykälän 1 kohdan mukaan varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien viranomaisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen säilyminen. Kansallisarkisto toteuttaisi tätä tehtäväänsä antamalla viranomaisia velvoittavia yleisiä määräyksiä tai tapauskohtaisia päätöksiä siitä, mitkä asiakirjat

ovat pysyvästi säilytettäviä. Tarkkarajaiset määräksenanto- ja päätöksentekovaltuudet sisältyisivät aineelliseen arkistolainsäädäntöön, tällä hetkellä arkistolain 8 §:n 3 momenttiin. Viranomaisen käsite olisi tässä laaja ja kattaisi kaiken julkisten tehtävien hoidon. Käsite ei varsinaisesti rajoittaisi tehtävien alaa. Rajaus muodostuisi aineellisen arkistolainsäädännön viranomaiskäsitteistä, jotka ratkaisevat asiakirjojen säilyttämisvelvoitteet (esim. arkistolaki ja kirkkolaki (1054/1993)).

Vaikka Kansallisarkiston tehtävänä olisi varmistaa pysyvästi säilytettävien viranomaisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen säilyminen, varsinainen säilyttämistehtävä olisi nykyiseen tapaan jaettu Kansallisarkiston ja muiden viranomaisten kesken. Säännökset asiakirjojen siirtämisestä ja tallettamisesta Kansallisarkistoon sisältyvät aineelliseen arkistolainsäädäntöön, erityisesti arkistolakiin ja kirkkolakiin.

Pykälän 2 kohdan mukaan Kansallisarkisto toimisi viranomaisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen pysyvän säilyttämisen sekä arkistotoimen asiantuntijaviranomaisena. Asiantuntijaviranomaisena Kansallisarkisto seuraisi kansainvälistä kehitystä ja kehittäisi pysyvää säilyttämistä ja arkistotoimea Suomessa. Se ohjaisi ja neuvoisi muita viranomaisia arkistotoimeen ja pysyvään säilyttämiseen liittyvissä asioissa. Arkistotoimen ohjaus koskisi sekä määraikaista että pysyvää säilyttämistä ja hävittämistä: niiden ehtoja ja vaatimuksia sekä toteuttamista osana tehtävien- ja asianhallintaa. Kansallisarkisto antaisi arkistotoimen ohjausta kunnille ja muille viranomaisille. Aineelliseen arkistolainsäädäntöön voisi sisältyä määräksenantovaltuuksia tämän tehtävän hoitoon liittyen. Sellaisia ovat esimerkiksi voimaan jäävät arkistolain 11—14 sekä 16 §:n määräksenantovaltuudet. Asiantuntijana toimiminen tarkoittaisi muun ohella Kansallisarkiston kuulemista lainsäädäntöuudistuksista, jotka vaikuttavat arkistotoimeen tai asiakirjojen pysyvään säilyttämiseen asiakirjojen elinkaari huomioon ottaen.

Pykälän 3 kohdan mukaan Kansallisarkiston velvollisuutena olisi 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 korostaisi tiedon avoimuuden ja käytön merkitystä tietojen säilyttämisen perusteena ja olisi linjassa Euroopan unionin julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä antaman sääntelyn ja tavoitteiden kanssa. (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/98/EY ja sen muutos 2013/37/EU). Aineelliseen arkistolainsäädäntöön voisi sisältyä määräksenantovaltuuksia tämän tehtävän hoitoon liittyen. Sellainen on esimerkiksi voimaan jäävä arkistolain 16 §. Kansallisarkistolla olisi nykyiseen tapaan keskeinen rooli tutkimuksen tukipalveluiden tuottajana. Sillä olisi myös mahdollisuus pysyvästi säilytettävien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen käyttöä edistävään tutkimuspalveluiden tuottamiseen.

Pykälän 4 kohdassa säädettäisiin Kansallisarkiston tehtävistä liittyen yksityisiin asiakirjoihin ja arkistoihin. Kansallisarkiston tehtävänä olisi 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 toisi nykytilaa selkeyttävästi esille Kansallisarkiston roolin yksityisten asiakirjojen säilymisen edistäjänä ja säilyttäjänä. Lisäksi se loisi Kansallisarkistolle veloitteen osallistua yksityisiin arkistoaineistoihin kohdistuvan arkistotoiminnan kehittämiseen yhteistyössä yksityisten arkistotoimijoiden kanssa. Yksityisillä arkistotoimijoilla on keskeinen rooli yksityisten arkistoaineistojen säilyttäjinä ja saatavuuden takaajina. Kansallisarkistolla olisi tätä toimintaa tukeva rooli. Säännöksellä ei tavoiteltaisi

Kansallisarkistolle hankittavien yksityisten asiakirjojen määrän kasvattamista. Hankinnat olisivat nykytilaa vastaavasti riippuvaisia Kansallisarkiston harkinnasta ja tähän tehtävään ohjaamiensa varojen määrästä.

Pykälän 5 kohdassa säädettäisiin Kansallisarkiston heraldisista tehtävistä. Kansallisarkisto toimisi asiantuntijana viranomaisten heraldisissa kysymyksissä ja edistäisi heraldista kulttuuria. Kansallisarkiston piirissä toimii jo nykyisin heraldinen lautakunta, josta säädetään arkistolaitoksesta annetussa asetuksessa.

Pykälän 6 kohdassa säädettäisiin myös arkistolaitoksen organisaatio- ja nimitysmuutokseen liittyen, että Kansallisarkisto hoitaa kaikki muussa lainsäädännössä sille, arkistolaitokselle tai maakunta-arkistoille säädetyt tehtävät.

3 §. Toimipaikat. Maakunta-arkistot eivät esityksen mukaan enää olisi itsenäisiä päätöksiä tekeviä piirihallintoviranomaisia. Sen sijaan säädettäisiin siitä, että Kansallisarkistolla on toimipaikkoja, joiden sijainnista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Ruotsin- ja saamenkielen asema turvattaisiin toimipaikoista säädettäessä ja palveluja tuotettaessa kielilainsäädännön edellyttämällä tavalla.

4 §. Johtaminen ja ratkaisovalta. Kansallisarkistoa johtaisi edelleen pääjohtaja. Valtioneuvosto nimittäisi pääjohtajan opetus- ja kulttuuriministeriön esittelystä. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää pääjohtajan arvonimestä ja sijaisen määräämisestä. Pääjohtajan tehtävän kelpoisuusvaatimukset ja määräaikaisuus määräytyisivät valtion virkamieslain perusteella.

Pääjohtajan tehtävänä olisi johtaa, kehittää ja valvoa Kansallisarkiston toimintaa sekä vastata toiminnan tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Pääjohtajalla olisi yleistöimivalta Kansallisarkistossa. Pääjohtajan ratkaisovalta olisi kuitenkin sidottu esittelyyn. Pääjohtaja voisi delegoida päätösvaltaansa ja tehtäviä muille Kansallisarkiston virkamiehille joko työjärjestyksellä, jonka hän vahvistaa, tai erillisillä delegoinneilla.

Pääjohtaja vahvistaisi Kansallisarkiston työjärjestyksen, jossa voitaisiin määrätä sisäisen organisoitumisen, toimivallan ja tehtävien jaon lisäksi esimerkiksi Kansallisarkiston edustamisesta sekä neuvottelukuntien ja lautakunnan palkkioista.

5 §. Neuvottelukunnat ja heraldinen lautakunta. Kansallisarkistossa olisi Kansallisarkiston neuvottelukunta, jonka tehtävänä olisi tukea ja kehittää viraston toimintaa sekä tehdä aloitteita ja edistää yhteistyötä arkistoalalla.

Kansallisarkiston yhteydessä toimisi myös yksityisarkistojen neuvottelukunta, jonka tehtävänä olisi edistää yksityisiin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin kohdistuvan arkistotoiminnan koordinoitua ja yhteistyötä. Esimerkkinä tällaisesta yhteistyöstä olisi aineistojen hankintapolitiikkojen koordinointi ja muut yksityisarkistoalan strategiset asiat. Yksityisarkistojen neuvottelukunnassa keskeinen edustettuna oleva ryhmä olisivat yksityisten arkistojen valtionavusta annetun lain (1006/2006) mukaista pysyväisluonteista valtionavustusta saavat arkistot, mutta myös muut alan toimijat olisivat edustettuina. Neuvottelukunnalla ei olisi itsenäistä päätösvaltaa. Sen toiminnan vaikuttavuus perustuisi yhteistyöhön.

Molemmat neuvottelukunnat nimittäisi ja niiden toimikaudesta päättäisi opetus- ja kulttuuri-ministeriö.

Kansallisarkistossa olisi nykyiseen tapaan myös heraldinen lautakunta, joka antaisi lausuntoja heraldisista kysymyksistä.

6 §. Voimaantulo. Pykälän 1 momentti sisältäisi tavanomaisen voimaantulosäännöksen.

Pykälän 2 momentti sisältäisi säännökset maakunta-arkistojen oikeuksien ja velvollisuuksien siirtymisestä Kansallisarkistolle. Kansallisarkisto vastaisi tämän lain voimaantulosta alkaen niistä luovutus-, säilytys-, velka-, palvelu- ja hankintasopimuksista sekä muista sitoumuksista, joihin maakunta-arkistot ovat sitoutuneet ennen tämän lain voimaantuloa. Maakunta-arkistojen oikeudet siirtyisivät Kansallisarkistolle tämän lain tullessa voimaan.

Lailta ei olisi vaikutusta arkistolaitoksen antamien määräysten voimassaoloon.

Henkilöstöä koskevaa siirtymäsäännöstä ei tarvita, koska arkistolaitos on jo nyt valtion virkamieslaissa tarkoitettu virasto.

1.2 Arkistolaki

Laki Kansallisarkistosta korvaisi voimassa olevan arkistolain 2 luvun, joka ehdotetaan kumotavaksi. Samalla tulisi kumotuksi arkistolaitoksesta annettu asetus (832/1994).

14 a §. Arkistolain 4 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 14 a §. Pykälässä säädettäisiin Kansallisarkiston oikeudesta määrätä sen pysyvään säilytykseen määräämien ja sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen alkuperäiskappaleiden hävittämisestä. Alkuperäiskappaleella tarkoitettaisiin säännöksessä arkistossa ennen digitointia olevaa arkistokappaletta. Hävittäminen olisi mahdollista, kun se voisi tapahtua vaarantamatta asiakirjan tai siihen sisältyvän tiedon säilymistä, eheyttä ja autenttisuuden toteamista sekä heikentämättä asiakirjan kulttuurihistoriallista arvoa tai oikeudellista todistusvoimaa. Alkuperäisen analogisen aineiston tuhoaminen edellyttäisi siis, 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. Kun asiakirjan fyysinen kappale korvattaisiin sähköisellä kappaleella, se ei vaikuttaisi asiakirjan juridiseen asemaan tai merkitykseen. Asiakirjan aitouden ja eheyden takaavalla tavalla sähköiseen muotoon muutettu asiakirja voisi siten olla Suomen lainsäädännössä tarkoitettu alkuperäinen asiakirja. 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.

Säännös antaisi Kansallisarkistolle säännöksessä asetettujen edellytysten puitteissa oikeuden määrätä siitä, millä ehdoin asiakirjojen alkuperäiskappaleita voitaisiin tuhota. Kansallisarkisto siis määrittäisi sen, minkälainen digitointiprosessi mahdollistaa hävittämisen ja mitä aineistoja hävittämisoikeus koskisi. Käytännössä hävittämiseen oikeuttava digitointi voisi siis tapahtua

vain Kansallisarkiston toimesta tai sen hyväksymällä tavalla. Hävittämisoikeudesta päättäminen kuuluu luonnollisesti Kansallisarkiston tehtäviin, koska se arkistolain 8 §:n mukaan määrää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi. Kansallisarkisto määrää myös syntysähköisten aineistojen säilyttämisestä, mikä perustuu arkistolain 8 ja 11 ja 12 §:iin.

21 a §. Arkistolain 6 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 21 a §, jossa viitattaisiin Kansallisarkistosta annetun lain 2 §:n 6 kohdan säännökseen siitä, että Kansallisarkiston tehtäviin kuuluu hoitaa arkistolaissa Kansallisarkistolle, arkistolaitokselle tai maakunta-arkistolle säädetyt tehtävät. Säännös on tarpeen organisaatiouudistuksesta johtuen.

21 b §. Arkistolain 6 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 21 b §. Pykälän 1 momentin mukaan Kansallisarkistolla olisi oikeus julkisuuslain 16 §:n 1 momentin estämättä antaa tieto Kansallisarkistossa säilytettävästä viranomaisen asiakirjasta sähköisesti. Kyseisessä pykälässä säädetään, että tieto on lähtökohtaisesti annettava pyydetyllä tavalla. Muilta osin noudatettaisiin julkisuuslain 16 §:n sääntelyä. 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.

Pykälän 2 momentin säännöksillä poikettaisiin julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaisista tietojen antamisen määräajoista. Molemmat määräaika koskevat poikkeukset ovat tarpeen Kansallisarkiston keskusarkistoluonteen vuoksi. Arkistotoimintaan liittyy suuri määrä tietopyyntöjä, joista osa on laajoja. Tietopyynnot eivät ajoitu tasaisesti, vaan niitä tulee suuria määriä kerralla eri tavoin ajankohtaisiksi nousevista asioista. Poikkeukset antamistavasta ja määräajoista ovat mahdollisia, koska pysyvässä säilytyksessä olevien arkistoaineiston käyttötarkoitus poikkeaa usein muiden viranomaisten hallussa olevien aineistojen käyttötarkoituksesta. Määräaikapoikkeuksista huolimatta Kansallisarkiston tietojen antamiseen sovellettaisiin julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaista vaatimusta asian käsittelyn ja tietojen antamisen viivyttämättömyydestä, mikä estäisi tietopyynnön käsittelyn maksimiaikojen muuttumisen jatkuvaksi käytännöksi. Tietopyynnön viivytyksetön käsittely olisi erityisen tärkeää, kun se liittyisi asiaan, joka on vireillä toisessa viranomaisessa tai koskisi luonnollisen tai oikeushenkilön oikeutta, etua tai velvollisuutta. Myös muihin viranomaistarpeisiin tehtyjen tietopyyntöjen mahdollinen kiireellisyys tulisi ottaa huomioon tietopyyntöjä käsiteltäessä.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Tähän esitykseen sisältyy valtioneuvoston asetuksenantovaltuuksia. Valtuudet sisältyvät Kansallisarkistosta annettavan lain 3 ja 4 §:ään. Asetuksella säädettäisiin Kansallisarkiston toimipaikoista. Lisäksi asetuksella voitaisiin säätää pääjohtajan arvonimestä ja sijaisen määräämisestä.

3 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 119 §:n mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Tässä esityksessä ehdotettavan Kansallisarkiston tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä, minkä vuoksi Kansallisarkistosta ehdotetaan säädettäväksi lailla. Julkisen vallan käyttöä ovat erityisesti yksityisten asiakirjojen ja arkistojen hankintaa koskevat päätökset.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

Kansallisarkistosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Toimiala

Kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen pysyvän säilymisen ja saatavuuden varmistamiseksi sekä käytön edistämiseksi on Kansallisarkisto.

Kansallisarkisto on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluva virasto, jonka toimialueena on koko maa.

2 §

Tehtävät

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 sekä arkistotoimen asiantuntijaviranomaisena;

3) edistää pysyvästi säilytettävien 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 sekä osallistua yksityisen arkistotoiminnan kehittämiseen yhteistyössä yksityisen arkistotoiminnan harjoittajien kanssa;

5) toimia asiantuntijana viranomaisten heraldisissa kysymyksissä ja edistää heraldista kulttuuria;

6) hoitaa arkistolaisissa (831/1994), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), yksityisten arkistojen valtionavusta annetussa laissa (1006/2006), henkilötietolaisissa (523/1999) ja muussa lainsäädännössä Kansallisarkistolle, arkistolaitokselle tai maakunta-arkistolle säädetyt tehtävät.

3 §

Toimipaikat

Kansallisarkistolla on toimipaikkoja, joiden sijainnista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Toimipaikoista säädetäessä on huolehdittava palveluiden saatavuudesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

4 §

Johtaminen ja ratkaisuvallta

Kansallisarkistossa on pääjohtaja. Valtioneuvosto nimittää pääjohtajan opetus- ja kulttuuriministeriön esittelystä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää pääjohtajan arvonimestä ja sijaisen määräämisestä.

Pääjohtajan tehtävänä on johtaa, kehittää ja valvoa Kansallisarkiston toimintaa sekä vastata toiminnan tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Pääjohtaja vahvistaa Kansallisarkiston työjärjestyksen ja ratkaisee asiat, joita ei ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen tai toimielimen tehtäväksi. Pääjohtaja voi ottaa ratkaistavakseen asian, joka muutoin olisi Kansallisarkiston muun virkamiehen ratkaistava.

Pääjohtaja ratkaisee asiat esittelystä.

5 §

Neuvottelukunnat ja heraldinen lautakunta

Kansallisarkistossa on Kansallisarkiston neuvottelukunta, jonka tehtävänä on tukea ja kehittää viraston toimintaa sekä tehdä aloitteita ja edistää yhteistyötä toimialalla. Neuvottelukunnan jäsenet nimittää ja toimikaudesta päättää opetus- ja kulttuuriministeriö.

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

Kansallisarkistossa on heraldiikkaa koskevien lausuntojen käsittelemistä varten heraldinen lautakunta, josta määrätään Kansallisarkiston työjärjestyksessä.

6 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Kansallisarkisto vastaa tämän lain voimaantulosta alkaen niistä luovutus-, säilytys-, velka-, palvelu- ja hankintasopimuksista sekä muista sitoumuksista, joihin maakunta-arkistot ovat sitoutuneet ennen tämän lain voimaantuloa. Maakunta-arkistojen oikeudet siirtyvät Kansallisarkistolle tämän lain tullessa voimaan.

2.

Laki

arkistolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan arkistolain (831/1994) 2 luku ja
lisätään lakiin uusi 14 a, 21 a ja 21 b § seuraavasti:

14 a §

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.

6 luku

Erinäiset säännökset

21 a §

Tämän lain mukaan arkistolaitokselle, Kansallisarkistolle tai maakunta-arkistolle kuuluvien tehtävien hoitamisesta säädetään Kansallisarkistosta annetun lain (___/___) 2 §:n 6 kohdassa.

21 b §

Kansallisarkistolla on oikeus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 1 momentin estämättä antaa tieto Kansallisarkistossa pysyvästi säilytettävästä viranomaisen asiakirjasta sähköisesti.

Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 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.

HE 191/2016 vp

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 13 päivänä lokakuuta 2016

Pääministerin estyneenä ollessa, kunta- uudistusministeri

Anu Vehviläinen

Opetus- ja kulttuuriministeri Sanni Grahn-Laasonen

Valtioneuvoston asetus

Kansallisarkistosta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään Kansallisarkistosta annetun lain (___/___) 3 ja 4 §:n nojalla:

1 §

Kansallisarkiston toimipaikat

Kansallisarkistolla on toimipaikat Helsingissä, Hämeenlinnassa, Joensuussa, Jyväskylässä, Mikkelissä, Oulussa, Turussa ja Vaasassa sekä saamelaisarkisto Inarissa.

2 §

Pääjohtajan sijaisen määrääminen

Kansallisarkiston pääjohtajan sijaisen määrää opetus- ja kulttuuriministeriö.

3 §

Pääjohtajan arvonimi

Kansallisarkiston pääjohtajalla on valtioneuvostonhoitajan arvonimi.

4 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Helsingissä päivänä kuuta 20

Opetus- ja kulttuuriministeri Sanni Grahn-Laasonen

Hallitusneuvos Immo Aakkula