Valiokunnan mietintö SiVM 13/2016 vp─ HE 191/2016 vp

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Kansallisarkistosta ja arkistolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Kansallisarkistosta ja arkistolain muuttamisesta (HE 191/ 2016 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Immo Aakkula, opetus- ja kulttuuriministeriö
- pääjohtaja, valtionarkistonhoitaja Jussi Nuorteva, Kansallisarkisto
- johtaja Tytti Voutilainen, Mikkelin maakunta-arkisto
- maakunta-arkiston johtaja Veli-Matti Pussinen, Turun maakunta-arkisto
- kansliapäällikkö Jonas Lång, Svenska litteratursällskapet i Finland r.f. (SLS)

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- valtioneuvoston kanslia
- oikeusministeriö
- puolustusministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Oulun maakunta-arkisto
- Vaasan maakunta-arkisto
- Suomen Kuntaliitto
- Varsinais-Suomen liitto

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- tietosuojavaltuutetun toimisto

HALLITUKSEN ESITYS

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 ope-

tus- 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 lisättäisiin myös erityissäännökset Kansallisarkistoon siirrettyjen viranomaisten asiakirjojen tietojen antamisessa noudatettavista antamistavoista ja määräajoista.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Sivistysvaliokunta korostaa, että ehdotettu laki Kansallisarkistosta on luonteeltaan organisaatiolaki, joka sisältää Kansallisarkiston kuvauksen, tehtävät ja johtamismallin. Arkistolakiin ehdotetut muutokset tähtäävät siihen, että digitalisoinnin tarjoamilla mahdollisuuksilla kehitetään aineistojen saatavuutta ja kustannustehokkaampaa säilyttämistä. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että arkistolaitoksen piirihallintomallista luovutaan. Sivistysvaliokunta pitää esitystä erittäin tarpeellisena, sillä se mahdollistaa kokonaisresurssien joustavan ja tarkoituksenmukaisen käytön myös niukkenevien voimavarojen vallitessa.

Arkistolakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset tietojen antamisessa noudatettavista määräajoista ja antamistavoista, kun on kyse pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Määräajat olisivat pidemmät kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään. Lisäksi Kansallisarkisto voisi aina pyynnöstä riippumatta antaa tiedon sähköisesti. Sivistysvaliokunta kannattaa saamansa selvityksen perusteella määräaikojen pidentämistä, mutta korostaa, että esityksessä on kyse maksimiajoista. Pyydettyjen tietojen antamisessa tulee ottaa huomioon julkisuuslain 14 §:n 4 momentin edellyttämä vaatimus asian käsittelyn ja tietojen antamisen viivytyksettömyydestä. Tietopyynnön käsittely ehdotetussa maksimiajassa ei saa muodostua jatkuvaksi ja laajaksi käytännöksi. Valiokunta korostaa myös, että Kansallisarkiston tulee pyydettyjen tietojen antamistapaa harkitessaan ottaa huomioon tietopyynnön esittäjän mahdollisuudet saada selville sähköisesti annetun tiedon sisältö.

Kansallisarkistolle ehdotetaan annettavaksi oikeus määrätä pysyvään säilytykseen määrättyjen ja sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen alkuperäiskappaleiden hävittämisestä. Muutoksella mahdollistetaan säästöjä viranomaisten tilakustannuksissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että säästyvillä voimavaroilla edistetään muun muassa paperiaineistojen digitointia ja siitä seuraavaa aineistojen säilymistä, saatavuutta ja käytettävyyttä. Kansallisarkiston asiantuntijatyön kautta tu-

lee muodostua selkeä näkemys siitä, minkälaiset asiakirjat on sähköiseen muotoon muuttamisen jälkeenkin säilytettävä alkuperäiskappaleina.

Alueelliset toimipisteet

Hallituksen esityksessä ehdotettu organisatorinen muutos mahdollistaa uuden viraston toimintojen järjestämisen ja sen tehtävien hoitamisen valtakunnallisesti ilman alueellisia rajoja. Nykyiset maakunta-arkistot järjestellään uudelleen tarkoituksenmukaisemmalla tavalla kiinteäksi osaksi Kansallisarkistoa, kuitenkin siten, että maan eri alueilla on riittävä määrä toimipaikkoja. Toimipaikoista päättää ehdotuksen mukaan jatkossakin valtioneuvosto. Sivistysvaliokunta kannattaa organisaatiouudistusta, mutta korostaa, että maakuntiin sijoittuvia toimipisteitä tarvitaan palveluiden saatavuuden varmistamiseksi. Myös kuntien arkistotoimen neuvonta vaatii paikallisia toimipisteitä. Yhteys alueiden viranomaisiin ja yksityisten asiakirjojen haltijoihin tulee säilyttää.

Asiantuntijakuulemisessa on todettu, että nykyiset maakunta-arkistot ovat vuosikymmenien aikana saavuttaneet vakaan aseman alueellisina tutkimus- ja kulttuuri-instituutioina. Alueellisten palvelujen tuottaminen on jatkossakin tärkeää, sillä esimerkiksi valtionavun piirissä olevat yksi-tyisarkistot sijaitsevat yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta pääkaupunkiseudulla. Sähköiset arkistot eivät lausunnon mukaan riitä tutkimuksen infrastruktuurin kattavuuden ja kansalaisten yhdenvertaisuuden takaajiksi vielä vuosiin.

Sivistysvaliokunta korostaa, että hallituksen esityksen mukaan ruotsin- ja saamenkielen asema turvataan toimipaikoista säädettäessä ja palveluja tuotettaessa kielilainsäädännön edellyttämällä tavalla. Ruotsinkielisten kansalaisten asiointi keskittyy tällä hetkellä niihin neljään toimipaikkaan (Helsinki, Hämeenlinna, Turku ja Vaasa), joihin ruotsinkieliset arkistot on sijoitettu. Korkeakoulujen erityistarpeet ja tutkimus- ja opetusmahdollisuudet on niin ikään turvattava sekä suomen- että ruotsinkielisinä. Kansallisarkistoon kuuluu saamelaisarkisto, joka on toiminut Inarissa vuodesta 2012.

Yksityiset arkistot

Tärkeimmät yksityisiä aineistoja säilyttävät arkistot ovat yksitoista valtionapua saavaa arkistoa ja Kansallisarkisto.

Suomalainen yksityisarkistojärjestelmä rakentuu useista yksityisistä ja itsenäisistä arkistoista, jotka toimivat yhdistys- tai säätiömuodossa ja jotka rahoittavat toimintansa osin valtionavulla ja osin sidosryhmiltään saadulla rahoituksella. Nämä arkistot edustavat laajasti suomalaisen yhteiskunnan erilaisia puolia ja näkemyksiä, ja ne päättävät itsenäisesti muun muassa hankintapolitiikastaan yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Yksityisarkistotoiminta edellyttää aktiivista hankintatoimintaa ja luottamuksellisen suhteen muodostamista arkistolahjoittajiin, koska aineiston kertyminen perustuu vain ja ainoastaan lahjoittajien vapaaehtoisuudelle.

Asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin yksityisarkistojen huoli Kansallisarkiston monimuotoisesta ja vahvasta asemasta suhteessa yksityisarkistoihin. Lakiehdotus velvoittaisi Kansallisarkistoa toimimaan yhtenä yksityisarkistona muiden joukossa ja johtamaan arkistojen yhteistyötä,

samalla kun Kansallisarkisto myös päättäisi yksityisarkistosektorin valtionavusta ja sitä kautta päättäisi muiden yksityisarkistojen toiminnasta.

Sivistysvaliokunta toteaa, että Kansallisarkiston tehtävänä on Kansallisarkistoa koskevan lakiehdotuksen 2 §:n mukaan muun muassa 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 nykytilaa selkeyttävästi esille Kansallisarkiston roolin yksityisarkistojen rinnalla yksityisten asiakirjojen säilymisen edistäjänä ja säilyttäjänä. Säännös korostaa Kansallisarkiston tehtävää osallistua yksityisiin arkistoaineistoihin kohdistuvan arkistotoiminnan kehittämiseen yhteistyössä yksityisten arkistotoimijoiden kanssa. Sivistysvaliokunta korostaa hallituksen esityksen tavoin, että yksityisillä arkistotoimijoilla on keskeinen rooli yksityisten arkistoaineistojen säilyttäjinä ja saatavuuden takaajina. Kansallisarkistolla on tätä toimintaa tukeva rooli. Valiokunta toteaa toisaalta myös, että Kansallisarkisto on alan ainoa asiantuntijavirasto Suomessa, jolle lankeavat pakostakin viranomaiselle kuuluvat tehtävät, kuten päättäminen valtionavuista.

Sivistysvaliokunta korostaa, että yksityiset arkistot ovat keskeinen osa suomalaista kulttuuriperintöorganisaatioiden kokonaisuutta ja niillä on keskeistä asiantuntemusta ja kokemusta yksityisistä aineistoista. Yksityisten arkistojen moninaisuus takaa sen, että arkistolahjoittajat löytävät arkiston, joka vastaa heidän arvomaailmaansa ja joka heidän aineistolleen sopii. Toiminnan moninaisuus edesauttaa merkittävän yksityisen kulttuuriperinnön tallentamista. Sivistysvaliokunta edellyttää, että yksityisarkistojen itsenäinen toiminta turvataan. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa.

Arkistojen viitetietojen julkaiseminen

Hallituksen esityksen pohjana olevan Arkistolakityöryhmän (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:3) yhtenä ehdotuksena oli, että Kansallisarkistolla ja yksityisarkistoilla olisi oikeus julkaista sähköisesti aineistojen tunnistamisen ja valinnan kannalta välttämättömät tiedot (mukaan lukien henkilötiedot) hallussaan olevista yksityisistä arkistoista ja asiakirjoista. Ehdotusluonnokseen kuulunut, mutta lopullisesta ehdotuksesta poistettu Kansallisarkiston oikeus aineistojen viitetietojen julkaisemiseen verkossa sai asiantuntijalausunnon mukaan useimmilta alan toimijoilta kiitosta ja sitä pidettiin tarpeellisena. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotus poistettiin hallituksen esityksestä EU-tietosuoja-asetuksen edellyttämän laajan valmistelutyön vuoksi.

Oikeusministeriö on asettanut vuoden 2016 helmikuussa työryhmän selvittämään Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetus (EU) 2016/679) edellyttämien kansallisten lainsäädäntötoimenpiteiden tarvetta ja valmistelemaan tietosuoja-asetuksen edellyttämiä muutoksia henkilötietojen käsittelystä annettuun yleiseen kansalliseen lainsäädäntöön sekä koordinoimaan asiasta annetun erityislainsäädännön tarkistamiseksi tarpeellista lainvalmistelutyötä (OM1/41/2016). Työryhmän tulee saada mietintönsä lainsäädännön muutosehdotuksista valmiiksi 31.5.2017 mennessä. Kunkin ministeriön tulee omalta osaltaan tarkastella hallinnonalansa erityislainsäädäntöä tietosuoja-asetuksen kannalta.

Sivistysvaliokunta arvioi, että arkistojen viitetietojen julkaiseminen lisäisi tuntuvasti julkisilla varoilla kootun kulttuuriperinnön avoimuutta ja hyödynnettävyyttä. Tämän vuoksi tulee ehdotus ottaa uudelleen harkittavaksi heti, kun siihen arvioidaan olevan riittävät lainsäädännölliset edellytykset.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 191/2016 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.*
>
> *Eduskunta hyväksyy yhden lausuman.* ***(Valiokunnan lausumaehdotus)***

Valiokunnan lausumaehdotus

> *Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa lain muutoksen vaikutuksia yksityisarkistojen itsenäiseen asemaan ja arkistotoiminnan moninaisuuteen ja että hallitus arvioi seurannan ja tehtyjen johtopäätösten pohjalta mahdollisuutta vahvistaa ja kehittää yksityisarkistojen edustajista koostuvan yksityisarkistoneuvottelukunnan roolia.*

Helsingissä 22.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuomo Puumala kesk
varapuheenjohtaja Sanna Lauslahti kok
jäsen Li Andersson vas
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd (osittain)
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Mikaela Nylander r
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Jani Toivola vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine