

EU-asiakirjoihin vaikuttavat arkisto-, julkisuus- ja henkilötietosäädökset
Suomessa ja Euroopan unionin toimielimissä
– vertaileva kartoitus

Saara Packalén

Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2004
Informaatiotutkimuksen laitos
Tampereen yliopisto

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo	2
Tiivistelmä	3
1 Johdanto	4
2 Viitekehys	6
2.1 Oikeusinformatiikka ja informaatio-oikeus	7
2.2 Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen näkökulma	8
2.2.1 Elinkaarimalli	8
2.2.2 Aktiivi-, passiivi- ja historiallinen vaihe.....	10
2.2.3 Kontinuumimalli.....	10
3 Aineisto, tutkimuskysymykset ja keskeiset käsitteet.....	12
3.1 Aineisto.....	12
3.2 Tutkimuskysymykset.....	14
3.3 Tutkimusmetodi.....	14
3.4 Keskeiset käsitteet	15
3.4.1 EU-asiakirjat	15
3.4.2 Euroopan unionin toimielimet	16
4 Eurooppaoikeudesta	17
4.1 Asetukset, direktiivit ja päätökset.....	17
4.2 Yhteisön oikeuden ja Suomen lainsäädännön välinen suhde	18
5 Suomen ja Euroopan unionin erilaiset asiakirjahallintokulttuurit	20
6 Arkisto-, julkisuus- ja henkilötietosäädökset Euroopan unionin toimielimissä	23
6.1 Arkistosäädökset ja yhteistyö arkistoalalla.....	23
6.1.1 European Bureau of National Archivists (EBNA)	26
6.1.2 European Branch of ICA (EURBICA)	26
6.1.3 DLM-Forum	27
6.2 Avoimuus EU:ssa	28
6.2.1 Asiakirjajulkisuus perusoikeuksien ja perustamissopimusten tasolla	29
6.2.2 Julkisuusasetus.....	30
6.3 Henkilötietojen suoja	33
6.3.1 Henkilötietodirektiivi.....	34
6.3.2 Henkilötietoasetus.....	35
7 Arkisto-, julkisuus- ja henkilötietosäädökset Suomessa	37
7.1 Arkistolaki ja asetus arkistolaitoksesta	37
7.2 Julkisuusperiaate Suomessa.....	39
7.2.1 Julkisuuslaki	40
7.2.2 Julkisuusasetus.....	43
7.3 Henkilötietojen suoja	43
8 Säädosten vertailua.....	46
8.1 Arkistosäädökset.....	46
8.2 Julkisuussäädökset.....	47
8.3 Henkilötietosäädökset.....	48
9 Päätelmät ja tulosten arviointia	50
Lähteet	54

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto, Informaatiotutkimuksen laitos

Saara Packalén: EU-asiakirjoihin vaikuttavat arkisto-, julkisuus- ja henkilötietosäädökset Suomessa ja Euroopan unionin toimielimissä – vertaileva kartoitus

Pro gradu -tutkielma, 57 sivua
Informaatiotutkimus
Huhtikuu 2004

Pro gradu tutkielmassa käsitellään EU-asiakirjoihin vaikuttavia arkisto-, julkisuus- ja henkilötietosäädöksiä. Tutkielman tavoitteena on ensinnäkin kartoittaa sekä Suomessa että Euroopan unionin toimielimissä voimassa olevat arkisto-, julkisuus- ja henkilötietosäädökset, toiseksi perehtyä niiden sisältöön ja lisäksi selvittää Suomen ja Euroopan unionin säädösten erot ja yhtäläisyydet.

Säädösten sisältöön perehdytään asiakirjatiedon elinkaarimallin kautta. Analysoimalla säädösten sisältö elinkaarimallin taustaa vasten saadaan selville säädösten kattavuus asiakirjatiedon elinkaaren eri vaiheissa. Analyysin avulla selvitetään säädösten kattavuus asiakirjatiedon elinkaaren niin aktiivi-, passiivi- kuin historiallisessakin vaiheessa. Analyysin päätteeksi Suomen ja Euroopan unionin säädöksiä ja niiden sisältöä vertaillaan toisiinsa ja etsitään niistä eroja ja yhtäläisyyksiä.

Tutkielman viitekehys on informaatio-oikeudellinen. Luonteeltaan tutkielma on ensinnäkin säädösten nykytilaa kartoittavaa, toiseksi säädösten sisällön laadullista analyysia. Lisäksi tutkielmassa käytetään vertailevaa metodia etsittäessä eroja ja yhtäläisyyksiä Suomen ja Euroopan unionin säädösten väliltä.

Tutkielman perusteella voidaan todeta, että sekä Suomessa että Euroopan unionin toimielimissä on velvoittavia säädöksiä niin arkistoihin, asiakirjajulkisuuteen kuin henkilötietojen suojaan liittyen. Tiivistäen voidaan sanoa, että arkistosäädösten kattavuus asiakirjatiedon elinkaaren kannalta on Suomessa EU:ta paremmalla tasolla. Suomen arkistosäädösten sisältö kattaa asiakirjatiedon koko elinkaaren. EU:n arkistosäädöksissä keskitytään sitä vastoin vain asiakirjatiedon passiivi- ja historialliseen vaiheeseen. Julkisuussäädösten osalta tilanne on tasaisempi. Asiakirjajulkisuudesta on säädetty kummallakin taholla niin asiakirjatiedon elinkaaren aktiivi-, passiivi- kuin historiallisenkin vaiheen osalta. Eniten yhtäläisyyksiä löytyy henkilötietojen suojaan liittyvistä säädöksistä. Tähän voidaan nähdä syynä EU:n henkilötietodirektiivi, jolla on nimenomaan tarkoitus harmonisoida jäsenmaiden henkilötietosäädöksiä.

1 Johdanto

Euroopan unioni ja siihen liittyminen jakoi mielipiteitä puolesta ja vastaan. Moni asia on muuttunut sitten vuoden 1995, jolloin Suomi liittyi EU:hun. Yksi asia on kuitenkin pysynyt samana: EU jakaa edelleen mielipiteitä. Usein EU:ta pidetään kansalaisille etäisenä ja pelätään itsenäisyytemme ja oman päätösvaltamme menettämistä. Suuri osa peloista johtuu tiedon puutteesta. Kansalaisten ymmärrys EU-asioista on monesti huonoa. Se mitä ei ymmärretä, halutaan torjua. Yksi jo ennen Suomen liittymistä EU:hun paljon julkisuudessa esillä ollut seikka liittyy hallinnon avoimuuteen Euroopan unionissa. Lähtökohta asiakirjojen julkisuudessa oli täysin vastakkainen suomalaisen julkisuusperiaatteen kanssa. Suomen liittymisestä EU:hun on nyt kulunut lähes kymmenen vuotta. Osa peloista on kenties toteutunut, mutta moni asia on myös parantunut.

Pro gradu-tutkielmani tarkoituksena on valottaa EU-asiakirjoihin vaikuttavaa lainsäädäntöä. Haluan selvittää asiakirjahallintoon ja arkistotoimeen vaikuttavien säädösten nykytilan. Selvitykseni koskee niin suomalaista kuin EU:n toimielimissäkin käsiteltävää asiakirjatietoa.

Myös asiakirjahallinnon ja arkistotoimen kentässä tapahtuu jatkuvasti muutoksia ja kehitystä. Erityisesti sähköiset asiakirjat ja niiden käsitteleminen aiheuttavat paineita jatkuvalle kehitykselle ja luovat uusia haasteita. Myös lainsäädännön on oltava ajan tasalla. Lakeja uusitaan ja vanhoihin lakeihin tehdään muutoksia aina tarpeen mukaan. Myös EU:hun liittyminen sinällään on aiheuttanut uudistuksia lainsäädännössä. Näin on käynyt myös asiakirjahallinnon ja arkistotoimen alalla. Yksi suuresti asiakirjatiedon kenttään vaikuttava lakimme, henkilötietolaki, on uusittu nimenomaan EU-direktiivin voimaantulon vuoksi. Uudella henkilötietolailla on toteutettu EU:n henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön yhtenäistämistavoitteet Suomessa.

Pro gradu-tutkielmani tavoitteena on kartoittaa Suomessa ja Euroopan unionissa voimassa olevat arkisto-, julkisuus- ja henkilötietosäädökset. Säädöksiä vertailemalla pyrin selvittämään asiakirjahallintoon ja arkistotoimeen vaikuttavien säädösten tilaa kummallakin taholla. Katsotaanko asioita samasta suunnasta ja pidetäänkö samoja asioita tärkeänä?

Kiinnostukseni pro gradu-tutkielmani aiheeseen juontaa juurensa sivuaineena lukemastani informaatio-oikeuden opintokokonaisuudesta. Tiedon ja informaation oikeudellinen sään-

tely ja sen tutkiminen on mielestäni erittäin tarpeellista ja tärkeässä asemassa nykyisessä yhteiskunnassamme. Jo nimitys tieto- tai informaatioyhteiskunta viittaa yhteiskuntamme arvostukseen. Kuten Wallin ja Konstari (2000, 27) ilmaisevat, viranomaistoiminnassa merkityksellisintä on kirjallinen tai muutoin talletettu informaatio. Sen avulla voidaan selvittää kuinka viranomainen on tietyssä asiassa toiminut ja nähdä tehdyt päätökset ja niihin liittyvät toimenpiteet ja perusteet. Dokumentit mahdollistavat viranomaistoiminnan valvonnan ja viranomaistiedon käytön esimerkiksi tutkimukseen. Olennaista dokumentaatiossa on myös se, että tietoaaineistot on järjestetty ja näin tiedot ovat löydettävissä. Siksi arkistoinnilla yleensä sekä diaari- ja muilla asiakirjahakemistoilla on keskeinen rooli informaation hallinnassa ja samalla julkishallinnon avoimuuden toteutumisessa.

Tutkielmani toinen luku käsittää tutkielman teoreettisen viitekehyksen, informaatio-oikeuden tutkimusalan. Lisäksi siinä esitellään tutkielmassa käytetty asiakirjahallinnon ja arkistotoimen elinkaarinäkökulma ja elinkaaren eri vaiheet. Luvussa tarkastellaan myös elinkaarimallin haastanutta kontinuumimallia ja sen asemaa. Kolmannessa luvussa selvitetään tutkielman aineisto, tutkimuskysymykset ja määritellään tutkielman kannalta keskeiset käsitteet. Neljäs luku sisältää perustietoa eurooppaoikeudesta, sen keskeisestä sisällöstä ja suhteesta Suomen lainsäädäntöön. Viidennessä luvussa tarkastellaan Suomen ja Euroopan unionin erilaisia asiakirjahallintokulttuureja ja perehdytään erilaisiin tapoihin ymmärtää asiakirjahallinnon ja arkistotoimen alan peruskäsitteitä. Luvut kuusi ja seitsemän sisältävät varsinaisen aineiston erittelyn ja analyysin asiakirjatiedon elinkaarimallin pohjalta. Kuudes luku sisältää EU:n säädösten analysoinnin ja seitsemännessä luvussa vastaavasti analysoidaan suomalaiset säädökset. Kahdeksannessa luvussa vertaillaan Suomen ja EU:n arkisto-, julkisuus- ja henkilötietosäädösten analyysistä saatuja tuloksia toisiinsa. Viimeisen luku sisältää päätelmät ja tulosten kriittistä arviointia.

2 Viitekehys

Tutkimukseni taustalla on informaatio-oikeudellinen viitekehys. Tuomas Pöysti (1999, 372) esittää väitöskirjassaan Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue informaatio-oikeuden kolme tehtävää ja keskeistä tutkimuskohdetta. Nämä ovat ensinnäkin informaation ja viestinnän (oikeuden ulkopuolisten) erityispiirteiden selvittäminen oikeudellisen sääntelyn ja oikeuden soveltamisen edellyttämällä tavalla, toisena informaation tuottamista, käsittelyä, toisintamista, muuntamista, välittämistä, käyttöä ja varastointia sekä hävittämistä ohjaavien sääntelyperiaatteiden ja oikeusnormien muotoilu sekä tällaisten normien systematisointi ja tulkinta, sekä kolmantena informaatiotekniikan ja informaatioteorian kehityksestä informaatio-oikeudellisille normeille sekä informaatio-oikeuden yleisille opeille aiheuttamien muutostarpeiden tunnistaminen ja analysointi sekä kehityksen myötä syntyvien uusien oikeudellisten instituutioiden sijoittaminen osaksi oikeusjärjestelmän systemaattista kokonaisuutta.

Oma tutkielmani asettuu lähinnä Pöystin mainitsemista informaatio-oikeuden tutkimuskohteista toisena mainitulle alueelle. Asiakirjahallinnossa ja arkistotoimessa on nimenomaan kyse informaation tuottamiseen, käsittelyyn, varastointiin, toisintamiseen, muuntamiseen, välittämiseen ja käyttöön liittyvistä seikoista ja niiden järjestelmällisestä hallinnasta.

Suoraan pro gradu -tutkielmani aiheeseen liittyvää tutkimusta ei aikaisemmin ole tehty. Käsittelemiäni teemoja on toki tutkittu erillisinä aiheina. Aiheeni kannalta laajimmat tutkimukset ovat Tuomas Pöystin väitöskirja Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue (1999) sekä Rauno Korhosen väitöskirja Perusrekisterit ja henkilötietojen suoja (2003). Pöystin (1999) väitöskirjassa tutkitaan eurooppalaisen oikeuden tehokkuuden ja tehokkuutta toteuttavien normien suhdetta oikeudelliseen systematiikkaan. Tutkimuksessa analysoidaan eurooppalaisen informaation ja informaatiomarkkinoiden sääntelyn keskeisiä periaatteita ja tarkastelun kohteena ovat erityisesti henkilötietojen suojaan liittyvät kysymykset. Rauno Korhosen (2003) väitöskirja Perusrekisterit ja henkilötietojen suoja käsittelee henkilötietojen suojaa ja siihen liittyvää lainsäädäntöä. Väitöskirjassa selvitetään laajasti henkilötietojen liikkuvuutta erilaisissa rekistereissä ja pohditaan yksityisyyden suojaan liittyviä seikkoja niin Suomessa kuin EU:ssakin. Teoksessa selvitetään tutkimuksen

ajankohtana voimassa olevaa lainsäädäntöä niin julkisuuden kuin henkilötietojen suojan-kin osalta.

Myös Timo Konstarin väitöskirja *Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa* (1977) on laaja julki-suutta käsittelevä tutkimus, mutta koska julkisuuslainsäädäntömme on muuttunut väitös-kirjan ilmestymisen jälkeen, teos on tutkielmani kannalta olennainen lähinnä julkisuuden määritelmien ja jaotteluiden osalta.

2.1 Oikeusinformatiikka ja informaatio-oikeus

Informaatio-oikeuden paikasta ja asemasta oikeustieteen piirissä vallitsee useita näkemyk-siä. Informaatio-oikeus on suhteellisen uusi oikeudenala, ja sen paikka on siksi vielä jos-sain määrin jäsentymätön ja altis muutoksille.

Oikeudellista tietoa ja tietohuoltoa on oikeusinformatiikan puitteissa tutkittu 1940-luvulta lähtien. Pohjoismaissa tutkimusta on tehty pääasiassa oikeudellisen viestinnän näkökul-masta (Saarenpää 1998, 213.)

Oikeusinformatiikka on luonteeltaan tieteidenvälistä. Tieteenalana se on sekä oikeustie-teen sisällä että sen rajat ylittäen monitieteinen. Oikeusinformatiikalla on välttämättömät yhteydet erityisesti tietotekniikkaan ja informaatiotieteisiin. Lisäksi oikeusinformatiikka on luonteeltaan hyvin kansainvälistä. (Saarenpää 2002, 6.)

Saarenpään (2002, 11, 21) mukaan oikeusinformatiikka voidaan jakaa yleiseen ja erityi-seen osaan. Oikeusinformatiikan erityinen osa voidaan jakaa edelleen neljään osa-alueeseen, joista yksi on informaatio-oikeus. Muut oikeusinformatiikan osa-alueet ovat oikeudellinen tietojenkäsittely, oikeudellinen tieto ja tietotekniikkaoikeus.

Informaatio-oikeus on oikeudenala, jonka puitteissa tutkitaan informaation tuottamisen, käsittelyn, välittämisen, markkinoinnin, suojaamisen ja säilyttämisen oikeudellista säänte-lyä sekä sääntelyn tarvetta ja mahdollisuuksia (Saarenpää 2002, 37). Saarenpään (1998, 212) mukaan informaatio-oikeus on informaatioyhteiskunnassa merkittävä oikeusinforma-tiikan perheeseen kuuluva oikeudenala.

Wallinin ja Konstarin (2000, 32-34) näkemyksen mukaan informaatio-oikeutta ei ole tar-vetta liittää minkään muun oikeudenalan osaksi. Heidän näkemyksensä mukaan informaatio-oikeudella on oma itsenäinen tehtävänsä ja he määrittävät sen yleisesti oikeudenalaksi,

jossa tutkitaan informaation hankkimiseen, käyttämiseen, luovuttamiseen, julkaisemiseen tai muuhun käsittelyyn liittyviä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksia. Informaatio-oikeuden korottamista omaksi oikeudenalakseksi Wallin ja Konstari perustelevat käytännön tarpeilla; julkisen ja yksityisen rajan siirtymisellä, hämärtymisellä ja jatkuvalla uudelleen muotoutumisella. Olennaista heidän mukaansa informaatio-oikeudessa ei ole informaatio siinänsä eivätkä kommunikaatiossa käytettävät tekniikat, vaan informaatiota koskevan sääntelyn funktio ja vaikutukset yksilöiden ja yhteisöjen asemaan.

Tuomas Pöystin (1999, 358) mukaan eurooppalainen informaatio-oikeus on sekä metodis-teoreettisesti että tieteenhistoriallisesti osa oikeusinformatiikkaa ja oikeusinformatiikka määrittää informaatio-oikeuden paradigmaa. Pöysti tarkastelee informaatio-oikeutta sumeana joukkona, joka täydentää perinteisten oikeudellisten systeemien antamaa kuvaa oikeudesta. Siinä informaatio-oikeudelle ei voida osoittaa tarkkoja rajoja suhteessa muihin joukkoihin ja se on osittain päällekkäinen muiden joukkojen kanssa, kuten hallinto-oikeuden, sopimusoikeuden ja varallisuus-oikeuden. (Pöysti 1999, 381-382.)

Rauno Korhonen (2003, 38) puolestaan arvioi informaatio-oikeuden aseman voimistuvan edelleen ja eriytyvän jossain määrin oikeusinformatiikasta. Toisaalta hän katsoo myös tarpeelliseksi kehittää sekä informaatio-oikeutta että oikeusinformatiikkaa omina oikeudenalajakonaisuuksina, jotka ovat hyödyllisiä informaation ja oikeuden välistä suhdetta systematisoitaessa. Korhonen ei sitoudu tiukasti kumpaankaan yllä mainituista näkemyksistä informaatio-oikeuden sijoittamisesta, vaan näkee informaatio-oikeuden aseman haakevan jatkossa uutta muotoaan ja uusia vivahteita, nähdään se sitten oikeusinformatiikan osa-alueena tai erillisenä oikeudenalanaan.

2.2 Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen näkökulma

Koska kyseessä on informaatiotutkimuksen opinnäytetyö, otan tarkasteluni näkökulmaksi asiakirjahallinnon ja arkistotoimen näkökulman. Tarkastelen aihetta asiakirjatiedon elinkaariajattelun näkökulmasta.

2.2.1 *Elinkaarimalli*

Elinkaarimalli kehitettiin alun perin USA:ssa 1930-luvulla. Malli perustuu ajatukseen, että asiakirjalla on biologisen organismin tavoin elämä, johon kuuluu syntymä (luomisvaihe), elämä (ylläpito ja käyttö) sekä kuolema. Elinkaarimallin kehittämisen myötä asiakirjojen

hallinta muuttui hajanaisista asiakirjasarjoista ja erillisistä hallintayrityksistä organisoiduksi, strukturoiduksi ja loogiseksi lähestymistavaksi luoda, hallita ja hävittää tallennettua informaatiota. Elinkaarimallin kehittämisen myötä ymmärrettiin, että asiakirjojen luomista voitiin hallita. Jos informaation hallinta olisi alusta alkaen järjestelmällistä, asiakirjallisen tiedon säilyttäminen, käyttö ja tuhoaminen olisi paljon helpompaa. (Penn & al. 1989, 5, 9.)

Elinkaarimallista on olemassa erilaisia sovelluksia. Myös elinkaaren vaiheiden määrä vaihtelee eri näkemyksissä. Yhdysvaltalaisessa ja australialaisessa näkemyksessä asiakirjalla on kaksi erillistä elinkaarta. Ensimmäisen elinkaarensa asiakirja elää organisaation asiakirjahallinnossa, jonka jälkeen alkaa toinen elinkaari arkistossa. Asiakirjan aktiivivaiheen ja historiallisen vaiheen hallinta halutaan pitää erillisinä. Kennedyn & Schauderin (1998, 9) mukaan pelkästään ensimmäiseen elinkaareen kuuluu viisi päävaihetta: luominen, jakelu, käyttö, säilyttäminen ja hävittäminen.

Haren ja McLeodin (1997, 5) mukaan jo ennen asiakirjan luomisvaihetta on olemassa eräänlainen kehittelyvaihe (conception tai gestation), jossa mietitään, onko informaation tallentaminen toistettavassa muodossa tarpeellista. Jos ei, asiakirjasarjaa ei pitäisi luoda ollenkaan.

Suomalaisessa arkistoajattelussa asiakirjan elinkaari ymmärretään yhtenäiseksi, useimmiten kolmivaiheiseksi kokonaisuudeksi, johon kuuluvat aktiivivaihe, passiivivaihe ja historiallinen vaihe. Vaikka Suomessa puhutaan asiakirjan elinkaaresta, sen hallinta on kuitenkin aina ollut jatkumo. Elinkaaren hallinnan keskeinen menetelmä on ollut jo vuosia arkistotoimen vaatimusten huomioiminen jo asiakirjojen syntyvaiheessa. (Kilkki 2002, 53). Suomalainen elinkaariajattelu poikkeaa suuren osan amerikkalaisesta näkemyksestä, ja Kilkki (2002, 60) ihmettelee miksi meillä yleensä ottaen käytetään amerikkalaisesta arkistoterminologiasta lainattua termiä *asiakirjan elinkaari*.

EU:n toimielimissä arkistonmuodostusta tarkastellaan myös elinkaariperiaatteen näkökulmasta. Komission keskusarkiston sisäisten ohjeiden mukaan asiakirjan elinkaari jaetaan neljään vaiheeseen. Nämä vaiheet ovat asiakirjan synty hallinnollisessa yksikössä (the birth of a document), aktiivivaihe hallinnollisessa yksikössä (the active-life), passiivivaihe historiallisessa arkistossa (the semi-active life) ja historiallinen vaihe eli pysyvä säilyttäminen pääte-arkistossa Firenzessä (the period of conservation). (Komission keskusarkiston sisäiset ohjeet; tässä Pohjola 1998, 340).

2.2.2 Aktiivi-, passiivi- ja historiallinen vaihe

Kuten aiemmin on mainittu, suomalaisen mallin mukainen asiakirjan elinkaari jakautuu kolmeen vaiheeseen: aktiivi-, passiivi- ja historialliseen vaiheeseen.

Aktiivivaiheessa asiakirjoja laaditaan, käsitellään ja siirretään. Aktiivivaiheen asiakirjoja käytetään niiden primääritehtävissä ja säilytetään työyksikössä. Osa aineistosta voidaan hävittää jo aktiivivaiheen päätyttyä. Aktiivivaihe kestää asian käsittelyajasta riippuen muutamasta päivästä useampaan vuoteen. (Rastas 1994, 53; Documenta – laatua asiakirjahallintoon 1999, 9.)

Passiivivaiheen asiakirjoja ei tarvita enää primääritehtävässään, vaan niitä saatetaan tarvita muiden tehtävien hoidossa tai juridisista syistä. Passiivivaiheen asiakirjat säilytetään viraston tai laitoksen arkistossa. Suurin osa aineistosta hävitetään passiivivaiheen päätyttyä. Passiivivaihe päättyy yleensä viimeistään 10-20 vuoden kuluttua asiakirjan valmistumisesta. (Rastas 1994, 53; Documenta – laatua asiakirjahallintoon 1999, 9.)

Historiallisessa vaiheessa on kyse asiakirjojen pitkäaikais- tai pysyvästä säilyttämisestä tutkimuksen ja kulttuuritarpeisiin. Asiakirjat säilytetään joko arkistolaitoksessa tai keskusarkistossa. Historiallinen vaihe käsittää Suomessa korkeintaan 15-20 % viranomaisen asiakirja-aineistosta. Arkistolaitos on asettanut tavoitteeksi, että julkishallinnon asiakirjojen vuosikasvusta säilytetään pysyvästi vain noin 10 prosenttia. (Rastas 1994, 53; Documenta – laatua asiakirjahallintoon 1999, 9; Asiakirjojen seulonta ja hävittäminen.)

Asiakirjan elinkaarta voidaan tarkastella esimerkiksi ympyränä, ketjuna, spiraalina tai lineaarisena prosessina.

2.2.3 Kontinuumimalli

Elinkaarimallin on erityisesti sähköisten asiakirjojen hallinnan myötä haastanut kontinuumimalli. Kontinuumimallissa asiakirjan elinvaiheet nähdään jatkumona (continuum).

Mallissa asiakirjojen hallinta tapahtuu jatkuvana prosessina, joka sisältää asiakirjojen luomisen. Kontinuumimallissa asiakirjojen hallinta perustuu niiden dokumentoimiin toimintoihin. Tärkeänä lähtökohtana on selvittää se, minkä toimintojen tuottamat asiakirjat tulee säilyttää todisteena tästä toiminnasta, kuinka kauan ne säilytetään ja mikä on niiden julkisuustaso. Kontinuumimallissa nähdään neljä ulottuvuutta. Ensimmäisenä ulottuvuute-

na ovat organisaation toimintaprosessien mukaiset dokumentit, toisena todistusvoimaisella metadatalta varustetut asiakirjat, kolmannessa ulottuvuudessa asiakirjoista tulee organisaation muistia ja neljännessä ulottuvuudessa tietyistä asiakirjoista tulee yhteiskunnan muisti-varantoja. (Kennedy & Schauder 1998, 10-12.)

Perinteisen kolmivaiheisen elinkaarimallin ei nähdä toimivan, koska todellisuudessa asiakirjan elinvaiheet vaihtelevat asiakirjan tyyppin ja toiminnan mukaan. Asiakirjan jatkumolla viitataan asiakirjan toiminnallisiin muutoksiin, jotka esiintyvät asiakirjan iän myötä. Kontinuumimallissa asiakirjoja pyritään hallitsemaan jatkumona aina niiden luomisesta tuhoamiseen tai pysyvään säilyttämiseen saakka. (Cook 2001, 46.)

Kontinuumimallin mukaista ajattelua on kritisoitu erityisesti Yhdysvalloissa, missä asiakirjahallinto ja arkistotoimi nähdään selkeästi erillisinä toimintoina.

Asiakirjatiedon elinkaarimalliin kohdistuvasta kritiikistä huolimatta tutkielmassani asiakirjatiedon vaiheita tarkastellaan elinkaarimallin kautta. Tarkastelunäkökulmani on elinkaarimallin mukainen, koska se on kuitenkin suomalaisessa arkistojattelussa yleisesti hyväksytty malli, huolimatta sen jatkumojatteluun kuuluvista erityispiirteistään. Lisäksi elinkaarimallia tarkastelunäkökulmana puoltaa EU:n toimielinten näkemys asiakirjatiedon vaiheista elinkaarena. Tärkeimpänä syynä elinkaarimallin käyttämiseen tutkielmassa voidaan kuitenkin nähdä elinkaarimallin selkeä jaottelu kolmeen eri vaiheeseen, joiden kautta tutkielmani analyysi on ylipäättään mahdollinen.

3 Aineisto, tutkimuskysymykset ja keskeiset käsitteet

Kuten Saarenpää (1998, 213) asian ilmaisee, elämme oikeuslähdeviidakossa. Kysymys oikeudellisesta tiedosta ja erityisesti oikeudellisesta tietohuollosta on yhteiskunnan oikeudellistumisen myötä tullut entistä merkittävämmäksi.

3.1 Aineisto

Tutkielmani aineisto koostuu Suomen ja Euroopan unionin arkisto-, julkisuus- ja henkilötietojen suojaan liittyvistä oikeusnormeista sekä aiemmasta aiheeseen liittyvästä tutkimuksesta ja muusta kirjallisuudesta.

Arkisto-, julkisuus- ja henkilötietosäädöksillä tarkoitan näistä aiheista säädettyjä Suomen lakeja ja asetuksia sekä Euroopan unionin asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä, jotka velvoittavat Suomen tai EU:n viranomaisia heidän käsitellessään EU-asiakirjoja. EU-asiakirjojen vaatimuksen myötä tutkielmasta rajautuvat pois erityislait, jotka on säädetty koskemaan erityisesti tietyn toimialan asiakirjoja, esimerkiksi potilasasiakirjoja. Keskityn yleiseen lainsäädäntöön, jonka säädökset velvoittavat kaikkia viranomaisia.

EU-asiakirjoja velvoittavien yleislakien sisällön analysointi on mielekästä ja järkevää juuri tällaisen lainsäädännön yleisen merkittävyyden vuoksi. Näin saadaan hahmotettua vaikutuksiltaan laaja-alaisemmat säädökset ja niiden velvoittavuus asiakirjahallinnon ja arkistotoimen alueella niin Suomessa kuin EU:ssakin.

Rajaukseni tutkia juuri arkisto-, julkisuus- ja henkilötietolainsäädäntöä perustuu näiden kolmen teeman tärkeyteen hallinnon informaatio-oikeuden sääntelyssä. Erityisesti julkisuuslaki ja henkilötietolaki kuuluvat informaatio-oikeuden ydinalueeseen ja ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa. Läheinen suhde ilmenee erityisesti tietyissä viranomaisen asiakirjoihin sisältyvien henkilötietojen luovuttamisen tapauksissa. Tältä osin lait ovat siis periaatteessa päällekkäiset. Ratkaisuna päällekkäisyyteen henkilötietolaissa säännellään oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilökistereistä voimassaolevaksi, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta on säädetty. Myös julkisuuslakiin on otettu tarpeelliset viranomaisen hallussa olevien henkilötietojen luovutusrajoitukset yksityisyyden suojaamiseksi. (Wallin & Konstari 2000, 69-70.)

Julkisuuslaki sisältää myös säännöksiä, joiden soveltaminen on kytketty arkistolainsäädäntöön. Arkisto ja arkistotoimi ymmärretään usein väärin eräänlaisena vanhojen asiakirjojen hoitopaikkana. Viranomaisen arkistonmuodostussuunnitelma ja itse arkisto ovat kuitenkin keskeisimmät välineet hallita viranomaisella olevaa informaatiota. Hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu asiakirjojen käytettävyys ja säilyttäminen, jotka ovat keskeisiä viranomaisen arkistotoimelle kuuluvia tehtäviä. (Wallin & Konstari 2000, 40, 71.)

Edellisten rajausten lisäksi otan tutkielmassa huomioon vain tutkimuksen tekemisen ajankohtana, keväällä 2004, voimassaolevat säädökset. Lainsäädännön kehitys ja muutokset eivät kuulu tutkielmani sisältöön. Näin ollen Suomen osalta kyseeseen tulevat aiheeseen liittyvät lait sekä lakeja Suomen oikeusjärjestelmässä alemmanasteiset asetukset ja Arkistolaitoksen määräykset ja ohjeet. EU:n osalta tarkastelussani ovat mukana sekä primääri-oikeuden että sekundäärioikeuden säädökset. Kyseeseen tulevat siis niin perustamissopimukset muutoksineen kuin aihetta koskevat asetukset, direktiivit ja päätökset.

EU:n taholta aiheesta on myös jonkin verran ei-sitovia tekstejä. Tällaisia ovat lausunnot, päätöslauselmat, julistukset ja toimintaohjelmat. Koska keskityn velvoittaviin säännöksiin, jätän ei-sitovat tekstit pois vertailusta. Myös Suomen osalta jätän vertailusta pois Arkistolaitoksen suositukset, jotka nimensä mukaisesti eivät ole viranomaisia velvoittavia.

EU:n oikeudessa jako oikeudellisesti sitoviin ja sitomattomiin instrumentteihin on kuitenkin ylipäättään varsin epämääräinen. Erilaiset poliittisluontoiset, oikeudellisesti sitomattomat julistukset, päätöslauselmat ja suositukset ovat saaneet oikeudellisia vaikutuksia niin, että EY:n tuomioistuin on tukeutunut niihin, kun se on tulkinnut esimerkiksi direktiivejä tai EY:n perustamissopimuksen artikloja. (Ojanen 2003, 142.) Teen rajaukseni tietoisena tästä asiasta. Jossain määrin otan tutkielmassa kuitenkin huomioon tällaisia säädöksiä, jotka eivät varsinaisesti tutkielmani aineistoon kuuluisi, mutta joiden merkittävyys vaatii huomioimaan ne.

Toinen huomionarvoinen seikka on voimassaolevan oikeuden määritelmä. Normi voi olla voimassa kolmella tapaa. Ensinnäkin voidaan puhua sen muodollisesta voimassaolosta. Toiseksi voimassaolosta tehokkuutena ja lisäksi voidaan puhua normin arvoperustaisesta voimassaolosta. (Aarnio 1989, 84-97.) Tutkielmassa normin voimassaololla tarkoitetaan muodollista voimassaoloa. Tarkoitan normin voimassaololla sitä, että se kuuluu kyseessä olevan oikeusjärjestyksen, tässä tapauksessa joko Suomen tai EU:n, säädöksiin.

3.2 Tutkimuskysymykset

Tutkielmani tarkoituksena on selvittää mitä Suomessa ja Euroopan unionissa on säädetty asiakirjojen arkistointiin, julkisuuteen ja henkilötietojen suojaan liittyen. Tutkielmassa selvitetään ensinnäkin kartoittavaan tyyliin aihealueiden säädösten kattavuus, ja toisaalta perehdytään säädösten sisältöön asiakirjatiedon elinkaariteorian näkökulmasta. Lopuksi Suomen ja Euroopan unionin säädösten sisältöä vertaillaan toisiinsa. Tavoitteena on löytää vastaukset seuraaviin kysymyksiin:

- Mitkä arkisto-, julkisuus- ja henkilötietosäädökset velvoittavat viranomaisia Suomessa ja Euroopan unionissa?
- Mikä on säädösten sisältö asiakirjatiedon elinkaaren kannalta?
- Mitä eroja ja yhtäläisyyksiä Suomen ja Euroopan unionin arkisto-, julkisuus- ja henkilötietojen suojaan liittyvissä säädöksissä on?

3.3 Tutkimusmetodi

Tutkielmani on luonteeltaan ensinnäkin tilannetta kartoittava selvitys ja toisaalta aineiston laadullista analyysiä. Lisäksi metodina käytetään lopuksi vertailua. Laadullisessa tutkimuksessa analyysimahdollisuuksiltaan laajaa aineistoa, kuten tekstimassaa, tarkastellaan vain tietyistä näkökulmista. Havaintoja pelkistettäessä kiinnitetään huomiota vain siihen, mikä on teoreettisen viitekehyksen ja kulloisenkin kysymyksenasettelun kannalta olennaista (Alasuutari 1994, 30-31, 42). Eskolan & Suorannan (1998, 138) mukaan laadullisen aineiston analyysin tarkoituksena on luoda aineistoon selkeyttä ja näin tuottaa uutta tietoa tutkittavasta asiasta.

Tutkielmassani kartoitan aiheesta säädetyt normit ja analysoin säädösten sisältämät asiakokonaisuudet asiakirjatiedon elinkaarimallin taustaa vasten. Sisällön analysoinnin jälkeen vertailen Suomen ja Euroopan unionin säädösten sisällöstä selvittämiäni seikkoja toisiinsa.

Analysoin aineistoa jakamalla sen ensin kolmeen teemaan, arkistoihin, julkisuuteen ja henkilötietojen suojaan liittyvään lainsäädäntöön. Kunkin teeman sisällä tarkastelen lakitekstejä asiakirjatiedon elinkaaren näkökulmasta poimien säädösten sisällöstä aktiivi-, passiivi- ja historialliseen vaiheeseen liittyviä huomioita.

Tutkielmani perustuu lakitekstien sisällön tulkintaan. Kuten aina, tulkinta on kuitenkin hyvin pitkälti subjektiivista, tulkitsijastaan riippuvaista. Siihen vaikuttavat niin tulkitsijan tietämys aiheesta kuin kyvyt tulkintojen tekemisessä. Eskolan & Suorannan (1998, 147) termein kyse on tutkijan tieteellisestä mielikuvituksesta. Tutkielmaani lukiessa tulee siis ottaa huomioon se, että en pyri luomaan universaaleja totuuksia aiheesta, vaan yhden totuuden sijaan analyysini on vain yksi mahdollinen tapa tulkita valitsemani aineisto ja siihen sisältyy oma näkemykseni aiheesta.

3.4 Keskeiset käsitteet

Erilaisten tulkintamahdollisuuksien ja epäselvyyksien välttämiseksi on tarpeen määritellä tutkielmani kannalta keskeisimmät käsitteet.

3.4.1 EU-asiakirjat

Tutkielmani kohteena on lainsäädäntö, joka koskee Suomen viranomaisia ja EU:n toimielinten ja arkistolaitosten viranomaisia heidän käsitellessään EU-asiakirjoja. Tarkoitin EU-asiakirjoilla niitä asiakirjoja, jotka on luotu Euroopan unionin toimintaan liittyvien tehtävien hoitamisen tuloksena. Asiakirjan syntypaikka ei ole tässä ratkaiseva tekijä. Euroopan unionin osalta tällaista aineistoa ovat pääasiassa EU:n toimielinten tuottamat asiakirjat sekä jäsenmaiden EU:n toimielimiin toimittamat asiakirjat. Suomen osalta EU-asiakirjoja tuottavat suurimmaksi osaksi eri ministeriöt. Lisäksi Suomessa on EU:n toimielinten tuottamaa asiakirja-aineistoa ja EU-asiakirjoja tuotetaan myös erilaisten Euroopan unionin rahoittamien projektien tuloksena.

Suomen arkistolain 6.2 §:ssä asiakirja määritellään seuraavasti: *Asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallista tai kuvallista esitystä taikka sellaista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaattua esitystä, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein.*

Kyseinen pykälä sisältää vain määritelmän asiakirjan ulkoisesta olemuksesta ja siinä tuodaan esiin asiakirjan välineneutraalisuus. Asiakirjan fyysinen muoto ei ole ratkaiseva tekijä. Asiakirjan yhteys toimintakontekstiin ilmenee jossain määrin hankalasti arkistolain 6.1 §:ssä. Sen mukaan *arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä.*

Julkisuuslain 5.1 §:ssä asiakirjan määritelmä on seuraavanlainen: *Asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.* Myös julkisuuslain määritelmä keskittyy vain asiakirjan ulkoiseen olemukseen. Asiakirjan tehtävyyhteys ilmenee vasta lain 5.2 §:stä, jossa määritellään viranomaisen asiakirja.

EU:n julkisuusasetuksen 3 artiklan mukaan tarkoitetaan *asiakirjalla mitä tahansa tallennetta (paperille tulostettua tai sähköisessä muodossa tallennettua tekstiä taikka ääni- tai kuvatallennetta tai audiovisuaalista tallennetta), joka koskee toimielimen vastuualueeseen kuuluvia politiikkoja, toimintaa ja päätöksiä.* EU:n julkisuusasetuksen asiakirjamääritelmässä ilmenee asiakirjan välineneutraalisuuden lisäksi selvästi myös yhteys toimintaan.

Asiakirjan käsitteestä käydään jatkuvaa keskustelua arkistotieteellisessä kirjallisuudessa. Suomalaisessa asiakirja-käsitteessä korostetaan tiedon syntyä tuottajan tehtävien tai toiminnan yhteydessä. Tietoinen sisällön tuottaminen rajataan arkistoaineiston ulkopuolelle. (Kilkki 2002, 54-55.) Toimintayhteyden tärkeys asiakirja-käsitteen määritelmässä ei kuitenkaan tule kovin selkeästi esiin suomalaisessa lainsäädännössä. EU:n julkisuusasetuksen asiakirja-määritelmä on tältä osin selvästi suomalaisia määritelmiä selkeämpi.

3.4.2 Euroopan unionin toimielimet

Keskityn tutkielmassani kolmeen EU:n tärkeimpään toimielimeen ja niitä koskeviin säädöksiin. Nämä kolme toimielintä ovat Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio. Keskityn vain näihin kyseisiin toimielimiin ja niitä koskevaan lainsäädäntöön, koska ne ovat mukana EU:n päätöksentekoprosessissa ja erityisesti yhteispäättösmenettelyssä. Ne laativat politiikat ja säädökset (direktiivit, asetukset ja päätökset), joita sovelletaan koko EU:ssa. Muista toimielimistä myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimella on tärkeä tehtävä omilla aloillaan. En kuitenkaan pidä niitä olennaisina tutkielmani aiheen kannalta, sillä niiden toimialaan ei kuulu säädösten laatiminen. (Euroopan unionin toimielimet ja muut elimet.) Käyttäessäni termiä *EU:n toimielimet*, tarkoitan siis vain näitä kolmea toimielintä, Euroopan parlamenttia, Euroopan unionin neuvostoa sekä Euroopan komissiota.

4 Eurooppaoikeudesta

Kuten Joutsamo & al. (2000, 17) asian ilmaisevat, yhteistyön kehitys, joka johti Euroopan unionin muotoutumiseen, on synnyttänyt niin oikeusjärjestelmän systematiikassa kuin terminologiassakin monimutkaisen ja joskus sekaannuksiin ja väärinkäsityksiin johtavan oikeudellisen rakennelman. Tästä syystä on tarpeellista tutkielmani sisällön helpomman ymmärtämisen kannalta käsitellä muutamia seikkoja ja terminologiaa eurooppaoikeudesta sekä yhteisön oikeuden ja Suomen lainsäädännön välisestä suhteesta.

Euroopan unioni muodostuu rakenteeltaan kolmesta pilarista. Ensimmäisen pilarin muodostavat Euroopan yhteisöt (E[T]Y, Euratom ja EHTY) sekä talous- ja rahaliitto, toisen pilarin muodostaa ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö ja kolmas pilari koostuu yhteistyöstä oikeus- ja sisäasioissa. Termi *eurooppaoikeus* viittaa näiden kolmen pilarin kokonaisuuteen. Joissakin yhteyksissä eurooppaoikeudesta käytetään myös nimitystä *EU-oikeus*. (Joutsamo 1998, 386; Borchardt 2000, 19; Joutsamo & al. 2000, 17.)

Ensimmäisen pilarin oikeusjärjestelmästä käytetään termiä *yhteisön oikeus*. Yhteisön oikeudesta käytetään toisinaan myös nimitystä *EY-oikeus*. Yhteisön oikeus muodostuu primäärioikeudesta, jota ovat perussopimukset ja johdetusta oikeudesta, jota toimielimet antavat perussopimusten nojalla. Johdettua oikeutta ovat mm. asetukset, direktiivit ja päätökset. (Joutsamo & al. 2000, 11, 17.) Tutkielmani aineistona käyttämäni säädökset liittyvät EU:n osalta ensimmäisen pilarin oikeusjärjestelmään.

Unionisopimuksen toisen ja kolmannen pilarin oikeusjärjestelmästä puhutaan *unionisopimuksen määräyksinä*. Lisäksi niillä on myös omat johdetut oikeuslähteensä, jotka ovat suppeampia kuin ensimmäisen pilarin johdetut oikeuslähteet. Toinen ja kolmas pilari perustuvat, toisin kuin ensimmäinen pilari, hallitustenväliseen yhteistyöhön, eivät ylikansalliseen päätöksentekomalliin. (Joutsamo & al. 2000, 11, 17.)

4.1 Asetukset, direktiivit ja päätökset

Yhteisön oikeuden lainsäädännön välineiden järjestelmä muodostuu kolmesta osasta. Yhtenä osana ovat asetukset, joita sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa yhtenäisesti ja täysimääräisesti. Asetuksilla luodaan samanlaista oikeutta ilman erityisiä kansallisia täytäntöönpanosäädöksiä ja niissä säädetään yhteisön kansalaisia koskevista välittömistä oikeuk-

sista ja velvollisuuksista. Toisena osana ovat direktiivit, jotka ovat asetusten ohella yhteisön tärkein lainsäädännön väline. Direktiivin ensisijaisena tavoitteena on oikeudellinen lähentäminen. Direktiivi sitoo jäsenvaltioita vain asetetun tavoitteen osalta, mutta jäsenvaltiot voivat itse valita muodon ja keinot, joilla koko yhteisöä koskevat tavoitteet toteutetaan kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Kolmantena ryhmänä ovat päätökset. Päätösten avulla yhteisön toimielimet sääntelevät yksittäistapauksia sitovasti. Päätöksen soveltamisala on yksilöity, päätös on kaikilta osiltaan velvoittava ja päätöksiä sovelletaan sellaisenaan kohderyhmään. (Borchardt 2000, 65-70.)

4.2 Yhteisön oikeuden ja Suomen lainsäädännön välinen suhde

Yhteisön oikeuden asemaa yleisessä oikeusjärjestelmässä sekä sen suhdetta muihin oikeusjärjestyksiin nähden ei voida määrittellä kovin yksinkertaisesti. Yhteisön oikeus ei nimitäin ole pelkkä kansainvälisten sopimusten kokoelma eikä sitä toisaalta voida katsoa kansallisten oikeusjärjestysten osaksi tai jatkeeksikaan. Yhteisön oikeusjärjestys on itsenäinen oikeusjärjestys, jonka jäsenvaltiot ovat yhteisöt perustaessaan luoneet ja näin rajoittaneet omaa lainsäädäntövaltaansa. Todellisuudessa yhteisön oikeusjärjestys ja kansalliset oikeusjärjestykset nivoutuvat toisiinsa ja ovat toisistaan riippuvaisia. (Borchardt 2000, 94-95.)

Yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeuden väliselle suhteelle on ominaista, että toisinaan ne törmäävät vastakkain. Tällöin puhutaan yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeuden ristiriitatilanteesta. Ristiriitatilanne syntyy, kun jokin yhteisön oikeuden säännös, josta aiheutuu yhteisön kansalaista koskevia välittömiä oikeuksia tai velvollisuuksia, on sisällöltään ristiriidassa kansalliseen oikeuteen kuuluvan normin kanssa. Tämän ongelman ratkaisemiseksi on kaksi käsitettä: yhteisön oikeuden välitön sovellettavuus ja yhteisön oikeuden ensisijaisuus ristiriidassa olevaan kansalliseen oikeuteen nähden. Yhteisön oikeuden välitön sovellettavuus tarkoittaa sitä, että yhteisön oikeudella annetaan välittömiä oikeuksia ja määrätään välittömiä velvollisuuksia yhteisön toimielimille, jäsenvaltioille ja yhteisön kansalaisille. (Borchardt 2000, 97.)

EY-oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti Euroopan unionin säädökset syrjäyttävät kansalliset lait, joista eduskunta voi oikeudellisesti katsoen päättää vapaasti. Kansallinen lainsäädäntövalta on supistunut, mutta sen vastapainoksi eduskunnalle on perustuslaissa turvattu mahdollisuus osallistua Euroopan unionin säädösten kansalliseen valmisteluun. (Tuori 2000, 56.)

EY-oikeudella on myös tulkintavaikutuksia viranomaisten lainsäädännön soveltamisessa. Kansalliseen lainsäädäntöön sisältyviä säännöksiä on sovellettava siten, että mahdollisista tulkintavaihtoehdoista valitaan se, joka toteuttaa yhteisöoikeudellisen sääntelyn tarkoituksiperiä tehokkaimmin. (Wallin & Konstari 2000, 107.)

Koska eurooppaoikeudella ylikansallisena lainsäädäntönä on vaikutuksia Suomen kansalliseen lainsäädäntöön, tarkastelen analyysiosuudessa ensin EU:n säädöksiä ja sen jälkeen Suomessa voimassa olevia vastaavia säädöksiä. Aloitan analyysini perustamissopimuksista ja perusoikeuksista, joiden kautta lähestyn aiheita tarkemmin käsittelevää lainsäädäntöä.

5 Suomen ja Euroopan unionin erilaiset asiakirjahallintokulttuurit

Kuten aiemmin on jo ilmennyt, tarkoitukseni ei ole tutkia kyseistä lainsäädäntöä historiallisesta perspektiivistä, vaan keskityn asioiden nykytilaan. Siitä huolimatta on perusteltua selventää hieman pääeroja suomalaisessa ja muussa eurooppalaisessa asiakirjahallinnossa ja arkistotoimessa. Nykytilan ymmärtäminen vaatii aina jonkinlaista kontekstia ympärilleen, ja jotta tekstien tulkinnat ja johtopäätösten tekeminen ovat mahdollisia, on taustoja jossain määrin välttämätöntä tiedostaa.

Suomen ja yleisemminkin Pohjoismaiden asiakirjahallinto ja arkistotoimi eroavat useamallakin tavalla Euroopassa vallalla olevasta vanhojen jäsenvaltioiden asiakirjahallinnon ja arkistotoimen kulttuurista (Pohjola 1998, 335). Nykyisen Euroopan unionin alkuperäiset jäsenmaat ovat Alankomaat, Belgia, Italia, Luxemburg, Ranska ja Saksa (Joutsamo & al. 2000, 9). EU:n asiakirjahallintoon ja arkistotoimeen on siis väistämättä siirtynyt vaikutteita näiden maiden arkistotoimen näkemyksistä.

Pohjola (1998, 335-340) näkee asiakirjahallinnossa ja arkistotoimessa eroja eri maiden välillä mm. seuraaviin aiheisiin liittyen:

- arkisto-käsite
- asiakirjahallinnon ja arkistotoimen suhde
- alan teoreettisen perustan, provenienssiperiaatteen, soveltaminen
- arkistolainsäädäntö

Suomen arkistolain 6.1 §:ssä arkiston määritelmä on seuraava: *Arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä.*

EU:n arkistoasetuksessa (Neuvoston asetus (ETY, Euratom) N:o 354/83, annettu 1 päivänä helmikuuta 1983, Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiayhteisön historiallisten arkistojen avaamisesta yleisölle) arkisto määritellään puolestaan seuraavasti: *Euroopan yhteisöjen toimielinten arkistoilla tarkoitetaan missä muodossa ja millä välineillä tahansa tallennettuja kaikenlaisia asiakirjoja, jotka jokin toimielin, sen edustaja tai sen*

työntekijä tehtäviään hoitaessaan on antanut tai saanut ja jotka koskevat Euroopan yhteisön ja/tai Euroopan atomienergiayhteisön, jäljempänä Euroopan yhteisöjen, toimintaa.

Arkiston määritelmän lisäksi samaisessa asetuksessa määritellään myös historiallinen arkisto: *Euroopan yhteisöjen toimielinten historialliset arkistot koostuvat Euroopan yhteisöjen toimielinten arkistojen siitä osasta, joka on 7 artiklan mukaisin edellytyksin valittu säilytettäväksi pysyvästi.*

Määritelmissä tulee selkeästi esiin Suomen ja EU:n erilainen näkemys arkistoista. Suomalaisessa näkemyksessä asiakirja on osa asiakirjahallintoa tai arkistotoimintaa heti sen laatimisen tai vastaanottamisen jälkeen. EU:ssa sitä vastoin erotetaan toisistaan arkisto ja historiallinen arkisto. Arkistossa ovat vain aktiivi- ja passiivivaiheen asiakirjat, kun taas historiallisen vaiheen asiakirjat säilytetään erillisissä historiallisissa arkistoissa. Monissa EU:n jäsenmaissa arkiston ymmärretään sisältävän vain historiallisesti tai tutkimuksellisesti kiinnostavat asiakirjat (Pohjola 1998, 337).

Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen suhteesta toisiinsa on olemassa hyvin erilaisia näkemyksiä. Useissa maissa asiakirjahallinto ja arkistotoimi erotetaan täysin toisistaan ja niitä hoitavat eri ammattiryhmät. Asiakirjahallinto on alun perin amerikkalainen käsite, ja siellä asiakirjahallintoa hoitaa records manager. Täysin erillinen arkistotoimi kuuluu arkistohoitajien (archivist) vastuulle. Keski- ja Länsi-Euroopassa termiä asiakirjahallinto on vierastettu viime vuosiin asti. Erityisesti Saksassa ajatellaan, ettei arkistoinstituutioiden tule puuttua arkistonmuodostajien asiakirjahallintoon. (Pohjola 1998, 338.)

Suomessa asiakirjahallinnolla ja arkistotoimella on läheinen suhde toisiinsa. Niiden katsotaan kuuluvan niin läheisesti yhteen, ettei niitä voida erottaa kahdeksi erilliseksi toiminnaksi. Asiakirjoista halutaan huolehtia jo niiden elinkaaren alkuvaiheessa, ja arkistolaitosten panosta virastojen asiakirjahallintoon pidetään tärkeänä. Vaikka asiakirjahallinto palveleekin pääasiassa yhteisön päivittäistä toimintaa ja tietohuoltoa, on sillä ratkaiseva vaikutus siihen, minkälaiseksi yhteisön pysyvästi säilytettävä arkisto muodostuu. Huonosti suunniteltu asiakirjahallinto johtaa arkiston paisumiseen ja asiakirjojen löytyminen ja käyttö vaikeutuvat. (Rastas 1994, 52; Pohjola 1998, 338.)

Suomalainen arkistonmuodostuksen suunnittelu on maailmassa ainutlaatuista. Arkistonmuodostuksen suunnittelulla siirretään hallintamenetelmien lähtökohdaksi asiakirjoja tuottava toiminta, sen sijaan, että kunnioitettaisiin arkistonmuodostajan valitsemaa asiakirjojen hallinnan tilaa. Arkistonmuodostussuunnitelmilla määritellään säännöt asiakirjojen

käsittämiseksi ja säilyttämiseksi sekä muodostuva historiallinen arkisto. Asiakirjojen elinkaari suunnitellaan näin etukäteen, jo ennen asiakirjojen syntymistä. Suomessa ei tehdä eroa aktiiviasiakirjojen ja arkistoasiakirjojen hallintamenetelmien välillä, minkä vuoksi ei myöskään ole syntynyt erillisiä asiakirjahallinnon ja arkistotoimen ammattilaisia. (Kilki 2002, 59-60.)

Suomalaisessa arkistotoimessa noudatetaan provenienssiperiaatteen kumpaakin ulottuvuutta, sekä ulkoista että sisäistä. Ulkoisella ulottuvuudella tarkoitetaan arkistokokonaisuuksien rikkomattomuutta ja sisäisellä asiakirjojen alkuperäisen järjestyksen kunnioittamista. Monissa Euroopan maissa provenienssiperiaatteen sisäinen ulottuvuus torjutaan, ja erityisesti Ranskassa sitä pidetään jopa käytännössä mahdottomana toteuttaa. (Pohjola 1998, 337-338.)

Myös eri maiden arkistolainsäädännöistä löytyy eroja. Suomalaisessa arkistolainsäädännössä keskitytään asiakirjojen käsittelyä ja säilyttämistä koskevaan normintaan ja viranomaisten ja arkistoinstituutioiden velvollisuuksiin näihin liittyen. Meillä julkisuus- ja tietosuojalait ovat erillisiä, kaikkia viranomaisia koskevia lakeja. Euroopan unionin elimissä ja vanhoissa jäsenmaissa velvollisuudet asiakirjojen käsittelystä ja säilyttämisestä koskevat sitä vastoin lähinnä arkistoinstituutioita, jonka lisäksi julkisuus ja tietosuoja-asiat kuuluvat niinkään arkistosäädöksiin. (Pohjola 1998, 335.)

Kuten yllä esitetystä voidaan huomata, erot arkistoajattelussa juontavat juurensa syvältä peruskäsitteistä ja niiden erilaisesta ymmärtämisestä. Myös asiakirjajulkisuudessa ja henkilötietojen suojassa löytyy eroja ja yhteisiäkin piirteitä Suomen ja EU:n asiakirjahallinnon ja arkistotoimen alalla.

6 Arkisto-, julkisuus- ja henkilötietosäädökset Euroopan unionin toimielimissä

Seuraavassa tarkastellaan Euroopan unionin toimielinten voimassa olevia arkisto-, julkisuus- ja henkilötietosäädöksiä. Säädökset on jaoteltu aiemmin mainittuihin kolmeen teemaan ja ne käsitellään teemoittain, erillisinä kokonaisuuksina. Analyysissa kartoitetaan teemaan liittyvä lainsäädäntö ja perehdytään säädösten sisältöön asiakirjatiedon elinkaarimallin kautta. Varsinainen Suomen ja EU:n säädösten sisältöjen vertailu toteutetaan erillisenä lukuna.

6.1 Arkistosäädökset ja yhteistyö arkistoalalla

Keskeisin EU:n toimielinten asiakirjahallintoa ja arkistointia koskeva säädös on *Neuvoston asetus (ETY, Euratom) N:o 354/83, annettu 1 päivänä helmikuuta 1983, Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiayhteisön historiallisten arkistojen avaamisesta yleisölle*. Kyseistä säädöstä kutsutaan arkistoasetukseksi (Pohjola 1998, 339). Wallin & Konstari (2000, 320) käyttävät säädöksestä nimitystä historiallisesta arkistosta annettu asetus. Säädöstä on muutettu EU:n julkisuusasetuksen voimaantulua seuraavalla asetuksella: *Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1700/2003, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiayhteisön historiallisten arkistojen avaamisesta yleisölle annetun asetuksen (ETY, Euratom) N:o 354/83 muuttamisesta*.

Vaikka kyseisestä neuvoston asetuksesta käytetäänkin nimitystä arkistoasetus, sen sisällössä keskitytään kuitenkin aiemmin mainittuun eurooppalaiseen tapaan myös asiakirjatiedon julkisuuteen. Toisaalta asetuksen voidaan katsoa kuuluvan myös julkisuussäädösten alueelle, mutta tässä tutkielmassa sitä käsitellään arkistosäädöksissä siitä syystä, että siitä käytettävä nimitys arkistoasetus viittaa arkistosäädöksiin ja koska se on lähes ainoa edes jollain tapaa arkistosäädöksiin katsottavissa oleva säädös EU:ssa.

Asetuksen tarkoituksena on varmistaa historiallisesti tai hallinnollisesti arvokkaan tiedon säilyttäminen ja asettaminen yleisön saataville mahdollisimman laajalti (1.1 artikla). Asetuksen tarkoitus viittaa näin ollen suoraan asiakirjatiedon historialliseen vaiheeseen, jossa myös tiedon saatavuus on turvattava. Lisäksi artiklassa 1.1 veloitetaan kaikkia toimieli-

miä perustamaan historiallinen arkisto, joka sitten 30 vuoden kuluttua asiakirjan antamisesta on avattava yleisölle.

Asetuksen 2 ja 3 artikloissa säädetään poikkeuksista, joiden mukaisesti asiakirjoihin tutustumista rajoitetaan pidemmälle kuin yleinen 30 vuoden sääntö edellyttää. Asetuksen alkuperäinen 4 artikla on kumottu, ja 5 artiklassa puolestaan velvoitetaan toimielimet tutkimaan asiakirjansa ajoissa ennen 30 vuoden määräajan täyttymistä päättääkseen niiden sallassapitoluokituksen mahdollisesta poistamisesta. Artiklassa 6 säännellään asiakirjojen julkistamisesta 30 vuoden määräajan umpeuduttua. Kyseiset säännökset liittyvät niinkään historiallisen vaiheen asiakirjoihin.

Asetuksen 7 artiklassa käsitellään asiakirjatiedon historiallisen vaiheen lisäksi myös passiivivaiheen asiakirjoja. Siinä velvoitetaan toimielimet siirtämään yleisarkistoissaan olevat asiakirjat historialliseen arkistoonsa viimeistään 15 vuoden kuluttua niiden antamisesta. Samaisessa artiklassa säännellään myös asiakirjojen seulonnasta. Tässä vaiheessa asiakirjat tulee asetuksen mukaan lajitella ensimmäisen kerran toimielinten sisäisten sääntöjen mukaisesti säilytettävien asiakirjojen erottelunsa niistä, joilla ei ole hallinnollista tai historiallista arvoa.

Asetuksessa mainitaan, että toimielimet voivat vahvistaa asetuksen soveltamista koskevat sisäiset säännöt. Lisäksi toimielinten on asetuksen mukaan, mikäli mahdollista, saatettava arkistonsa yleisön saataville sähköisessä muodossa, sekä säilytettävä myös erityistarpeisiin mukautetuissa muodoissa olevat asiakirjat, esimerkiksi sokeainkirjoitus. Nämäkin säännökset viittaavat mielestäni selkeästi historiallisen vaiheen asiakirjatietoon.

Kokonaisuudessaan asetuksessa säännellään vain passiivi- ja historiallisen vaiheen asiakirjoista. Näin ollen se ei säätele mitään varsinaisesta asiakirjahallinnosta ja siihen liittyvistä asiakirjatiedon aktiivivaiheen seikoista.

Varsinaisia asiakirjahallintoon liittyviä seikkoja löytyy komission työjärjestyksestä, *2002/47/EY,EHTY,Euratom: Komission päätös, tehty 23 päivänä tammikuuta 2002, työjärjestyksensä muuttamisesta*. Sen liitteeksi on otettu säännökset asiakirjahallinnosta. Tässä asiakirjojen aktiivivaiheen toiminnot on selostettu hyvinkin tarkasti. Työjärjestykset eivät kuitenkaan sinänsä ole velvoittaviin säädöksiin kuuluvaa aineistoa, jonka vuoksi niiden sisällön tarkempi analyysi jää tämän tutkielman ulkopuolelle. Työjärjestys koskee sisäistä työskentelyä eikä ulkopuolinen voi vedota siihen (Wallin & Konstari 2000, 324). Joten vaikka kyseiset seikat onkin lisätty toimielimen työjärjestykseen ja täten huomioitu

tärkeiksi noudattaa, ei niiden velvoittavuus ole lakitasoista. Huomionarvoista tässä lienee myös se, että parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston työjärjestyksistä tai niiden liitteistä en löytänyt säännöksiä asiakirjahallinnosta.

Arkistoasetuksen lisäksi samasta aiheesta on olemassa myös *Komission päätös N:o 359/83/EHTY, tehty 8 päivänä helmikuuta 1983, Euroopan hiili- ja teräsyhteisön historiallisten arkistojen avaamisesta yleisölle*.

Komission päätös (359/83) Euroopan hiili- ja teräsyhteisön historiallisten arkistojen avaamisesta yleisölle on vuodelta 1983, joten sen sisältö ei kaikilta osin mielestäni täsmää uusien säädösten kanssa. Toisin kuin arkistoasetus, komission päätöstä ei ole muutettu uuden julkisuusasetuksen tavoitteita vastaavaksi. Käsittelen päätöksen sisältöä tässä sen vuoksi hyvin suppeasti. Suppea käsittely on perusteltua päätöksen vanhuudella, sen merkitys korostunee nykypäivänä lähinnä historiallisena merkkipaaluna arkistojen avaamisessa yleisölle. Muutoinkin kyseinen päätös vain hiili- ja talousyhteisön historiallisia arkistoja velvoittavana ei liene kovin olennainen laajemmassa kontekstissa.

Päätöksessä säännellään arkistoasetuksen tapaan Euroopan hiili- ja talousyhteisön toimielinten historiallisten arkistojen avaamisesta 30 vuoden kuluttua asiakirjojen antamisesta ja siihen kuuluvista seikoista, kuten siitä, kenellä kaikilla on pääsy näihin arkistoihin ja missä muodossa (alkuperäiset/jäljennökset) asiakirjat ovat saatavilla. Säännökset koskevat näin arkistoasetuksen tapaan pääosin asiakirjan historiallista vaihetta.

Passiivivaiheen säännöksiin kuuluu arkistoasetuksen tapaan päätöksen 7 artikla, jossa veloitetaan toimielimet samoin kuin asetuksessa, siirtämään yleisarkistoissaan olevat asiakirjat viimeistään 15 vuoden kuluttua niiden antamisesta historialliseen arkistoon ja lajittelemaan säilytettävät ja tuhottavat asiakirjat.

Yhteenvetona voidaan sanoa, että EU:n arkistosäädökset koskevat vain asiakirjatiedon passiivi- ja historiallista vaihetta. Varsinaisesta asiakirjahallinnon ja arkistotoimen järjestämisestä ei säädetä mitään, vaan ne ovat jokaisen toimielimen omalla vastuulla ja sisäisten sääntöjen mukaan noudatettavissa.

Vaikka EU:ssa ei varsinaisia säädöksiä asiakirjahallinnon ja arkistotoimen järjestämisestä olekaan, näiden asioiden tärkeys on huomattu ja yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä tehdään jatkuvasti. Yhteistyö arkistoasioissa on mielestäni huomionarvoista, jonka vuoksi seuraa-

vaksi esitellään lyhyesti kolme tärkeää yhteistyökanaavaa EU:n asiakirjahallinnon ja arkistotoimen alalta.

6.1.1 *European Bureau of National Archivists (EBNA)*

Euroopan unionin ja jäsenmaiden välistä arkistoyhteistyötä pidetään tärkeänä. Euroopassa arkistolaitosten päälliköiden yhteistyö on alkanut vähitellen jo 1980-luvun lopulta alkaen. Varsinainen sysäys EU:n arkistoyhteistyölle oli arkistopolitiikan ja käytäntöjen yhteensovittamista tarkastelevan asiantuntijaryhmän asettaminen vuonna 1991. Asiantuntijaryhmän julkaiseman raportin, *Archives in the European Union* (teos suom. *Arkistot Euroopan unionissa*), julkaisemisen jälkeen yhteistyötä on pyritty toteuttamaan eri muodoissa vuodesta 1994 lähtien. (Lybeck 2002, 123.) Kyseisestä julkaisusta käytetään yleisesti nimitystä *Musta kirja* sen kansien mustan värin vuoksi (Lybeck 2002, 113).

Musta kirja sisältää kuvaukset jäsenvaltioiden arkistolaitosten organisaatioista ja siinä käsitellään asiakirjahallinnon ja arkistotoimen yhteensovittamiseen ja yhteistyöhön liittyen eri aihealueita, kuten seulontaa ja hävittämistä, arkistojen käyttöä koskevia käytännön edellytyksiä sekä kansallista lainsäädäntöä ja arkistojen käyttöä. (*Arkistot Euroopan unionissa 1997.*)

Arkistolaitosten johtajien yhteistyö on tiivistynyt entisestään 1990-luvun lopulta lähtien. Kokoontumiset on pyritty järjestämään kaksi kertaa vuodessa EU-puheenjohtajakausien mukaisesti. EU-käytännön mukaisesti kokouksia valmistelee troikka, eli unionin puheenjohtajamaa sekä edellinen ja seuraava puheenjohtajamaa. Näitä arkistonjohtajien kokouksia on alettu kutsua nimellä EBNA, joka tulee sanoista *European Bureau of National Archivists*. (Lybeck 2002, 123-125.)

6.1.2 *European Branch of ICA (EURBICA)*

EURBICA on Kansainvälisen arkistoneuvoston ICA:n (*International Council on Archives*) Euroopan osasto. Lyhennelmä EURBICA tulee sanoista *European Branch of ICA*. EURBICA perustettiin syyskuussa 2000. Suomi on ollut mukana EURBICAN toiminnassa alusta lähtien. (Lybeck 2002, 128-129.) EURBICAn tehtävänä on edistää ICA:n tavoitteita ja vahvistaa Euroopan laajuista yhteistyötä. Osasto toteuttaa ICA:n ohjelmia ja politiikkaa, joiden se katsoo olevan alueelleen relevantteja (*European regional branch - EURBICA*).

EURBICAn strategiseen suunnitelmaan on kiteytetty osaston perustamisesta lähtien esillä olleita tavoitteita. Suunnitelman yleisperiaatteissa sanotaan ensinnäkin, että Euroopan kaikilla arkistolaitoksilla on sama missio, eli kerätä ja säilyttää Euroopan yhteinen arkistollinen perintö. Lähestymistapana tämä on kovin historiapainotteinen, ja suunnitelman vahvistettuun versioon on (Suomen edustajan ehdotuksesta) lisätty myös maininta hyvän asiakirjahallinnon käytännöistä arkistojen korkean laadun takaajana. Suunnitelmassa painotetaan myös yhteistyötä Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin kanssa, joissa organisaatioissa arkistojen näkyvyyttä tulisi pyrkiä lisäämään. Lisäksi suunnitelmassa painotetaan verkostoitumisen tärkeyttä yleensä, sekä sitä, että tarkoituksena ei ole tehdä päällekkäistä työtä muiden organisaatioiden kanssa. (Lybeck 2002, 132-133.)

EURBICAn toiminnan päälinjoihin kuuluu mm. arkistoihin vaikuttavan lainsäädännön ja muiden määräysten kartoittaminen. Lainsäädännön saralla tehdään yhteistyötä ICA:n lainsäädännöllisiä kysymyksiä käsittelevän komitean kanssa. Tavoitteena on saada aikaan tietokanta, josta löytyvät EURBICAn jäsenmaiden arkistolainsäädäntö ja normisto. (Lybeck 2002, 133.)

Vaikka yhteistyö EU:n toimielinten kanssa on erittäin tärkeää EURBICAn toiminnassa, tulokset eivät suoraan kohdistu pelkästään EU:n toimielinten asiakirjoihin. Keskeisenä jäsenyyden kriteerinä on maan kuuluminen Euroopan neuvostoon, mutta tästä periaatteesta on myös joustettu. (Lybeck 2002, 130.)

6.1.3 *DLM-Forum*

Euroopan unionissa yksi merkittävä yhteistyön kanava asiakirjahallinnon ja arkistotoimen alueella on elektronisen aineiston käyttöön ja säilyttämiseen keskittyvä DLM-Forum. Lyhenne DLM tulee ranskankielisistä sanoista Data Lisible par Machine (= koneellisesti luettavat tiedot). Ensimmäinen DLM-Forum järjestettiin Brysselissä vuonna 1996. Tämän jälkeen suuria yleiskokouksia on järjestetty muissakin maissa, ja lisäksi useat EU-puheenjohtajamaat ovat järjestäneet pienimuotoisempia DLM -kokouksia. DLM-Forumien teemat vaihtelevat, mutta aihepiiri liittyy aina elektronisiin asiakirjoihin. (Lybeck 2002, 114-118.)

Suomen ollessa EU:n puheenjohtajamaana vuonna 1999 DLM-Forum järjestettiin Tampereella. Kokouksen aiheena oli arvonmäärityksen periaatteet sähköisessä tietoympäristössä. (Lybeck 2002, 123.) Kokouksen esitelmät löytyvät julkaisusta Principles of appraisal and

their application in electronic environment – European models and concepts. Kyseisessä kokouksessa pohdittiin sähköisten asiakirjojen seulontaan liittyviä seikkoja monesta eri näkökulmasta ja kehoitettiin lisäämään eurooppalaista yhteistyötä seulonnan alueella (Principles of appraisal and their application in electronic environment – European models and concepts 2000).

Nykyisin suuri osa asiakirjoista tuotetaan elektronisena, ja Euroopan unionin mittakaavassa näiden asiakirjojen määrä nousee valtavaksi. Yhteistyötä sähköisten asiakirjojen käsitteilyssä ylipäätään voidaan siis pitää erittäin tärkeänä. Tärkeitä tuloksia DLM-Foruminnasta ovat itse kokousten lisäksi erilaiset julkaisut.

Sähköisiin asiakirjoihin liittyvät kysymykset ovat siinä mielessä erityisen antoisa yhteistyökohde, että aihe on kaikille suhteellisen uusi ja ilmiö näyttäytyy kaikille samanlaisena. Monilla muilla aihealueilla arkistollisten metodien ja käytäntöjen kansalliset erot vaikeuttavat yhteistyötä. (Lybeck 2002, 114.)

6.2 Avoimuus EU:ssa

Useimmissa Euroopan maissa viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskeva lainsäädäntö on varsin uutta tai sitä ei ole ollenkaan (Wallin 2001, 357). Vaihtoehtoiset strategiat julkisuusperiaatteelle ovat salassapitoperiaate tai diskretioperiaate. Salassapitoperiaatteessa lähtökohtana on se, että tietojen ilmaiseminen on kiellettyä. Diskretioperiaatteelle on puolestaan tyypillistä, että tietojen antaminen on viranomaisen oman harkinnan mukaista. (Konstari 1977, 1.)

Euroopan unionin toimielimissä asiakirjojen julkisuus ja tietojen saantimahdollisuudet ovat vielä 1990-luvun alkupuolella riippuneet toimielimen harkinnasta (Mäenpää 1999, 152).

Nykyisin Euroopan unionissa asiakirjojen julkisuuden sääntely liittyy verrattain laajaan asiakokonaisuuteen, josta käytetään yleisesti nimitystä avoimuus (openness). Pyrkimyksenä on unionin päätöksenteon selkeyden ja ymmärrettävyyden lisääminen sekä tiedon saatavuuden ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen. Avoimuudella pyritään parantamaan myös unionin hallinnon legitimitteettiä ja demokratian toimivuutta. (Savia & Maunu 2002, 142.)

6.2.1 *Asiakirjajulkisuus perusoikeuksien ja perustamissopimusten ta- solla*

Euroopan unionissa perusoikeuksien asema yleisinä oikeusperiaatteina vahvistettiin vuonna 1993 voimaan tulleella Maastrichtin sopimuksella. Perusoikeusulottuvuutta vahvistettiin edelleen vuonna 1999 voimaan tulleella Amsterdamin sopimuksella. Tämän unionisopimuksen 6(1) artiklan mukaan unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin. (Tuori 2000, 41-42.)

Joulukuussa 2000 hyväksyttiin jäsenvaltioiden valtion- ja hallitusten päämiesten poliittisella julistuksella Euroopan unionin perusoikeuskirja. Vaikka se ei olekaan tiukan oikeudellisesti sitova asiakirja, se voi silti tuottaa merkittäviä oikeudellisiakin vaikutuksia EU:n toimielinten päätöksenteossa sekä jäsenvaltioiden EU-kytkentäisessä toiminnassa. Se voi toimia suuntaviivana ja virikkeenä erilaisille lainsäädäntöhankkeille ja poliittisille sekä taloudellisille toimintaohjelmille ja -suunnitelmille. EY:n tuomioistuin ja kansalliset tuomioistuimet voivat tukeutua siihen EU:n oikeuden tulkinnassa ja näin se saa oikeudellista merkitystä päätöksenteossa. Perusoikeuskirjaan on pitkälti kirjattu se, mikä on ollut jo pitempään luettavissa esimerkiksi EU:n tai EY:n perustamissopimusten tietyistä perusoikeuskytkentäisistä artikloista, EY:n tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä, Euroopan ihmisoikeussopimuksesta sekä muista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. (Ojanen 2003, 142-143.) Tutkielmani kannalta olennaisia ovat kaksi EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettua informaatioon liittyvää perusoikeutta. Nämä ovat oikeus saada tieto asiakirjoista (42 artikla) ja oikeus henkilötietojen suojaan (8 artikla). Lisäksi tärkeäksi voidaan katsoa myös perusoikeuskirjan 41 artikla, jossa säädetään oikeudesta hyvään hallintoon.

Euroopan unionin perusoikeuskirja sisältyy myös Euroopan unionin perustuslakiehdotukseen. Perusoikeuskirja muodostaa perustuslakiehdotuksen II osan.

Unionin oman toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden turvaamiseksi kirjattiin vuonna 1999 voimaan tulleella Amsterdamin sopimuksella Euroopan yhteisön perustamissopimukseen suomalais-ruotsalaisen perinteen mukainen julkisuusperiaate (255 artikla). Se kattaa keskeisistä toimielimistä komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin virallisenformaation. (Pöysti 1999, 356.) Vaikka julkisuusperiaatteen noudattaminen on yleinen pääsääntö, sen käytännön toteuttaminen on Mäenpään (1999, 153) mukaan määritelty suhteellisen väljästi, epäyhtenäisen käytännön mahdollistavasti ja moniportaisesti.

Tarkemmin julkisuuden toteuttamista EU:ssa määritellään neuvoston asetuksella. Jäsenvaltiot voivat edelleen säännellä itsenäisesti asiakirjojen ja tietojen julkisuutta, sillä toimielinten asiakirjoja koskeva julkisuussäätely ei sellaisenaan kohdistu jäsenvaltioihin. Asiakirjojen julkisuutta määrittäviä normeja ei ole harmonisoitu kuin rajoitetuilla aloilla. Esimerkiksi ympäristötiedon julkisuutta määritellään direktiivillä. (Mäenpää 2003, 315.)

On kuitenkin huomioitava, että perustamissopimuksessa mainitulla asiakirjajulkisuuden periaatteella ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Se on artiklan 2 kohdan mukaisesti riippuvainen neuvoston ja parlamentin antamista säädöksistä asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi. Neuvoston tuli vahvistaa kahden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta yleiset periaatteet ja rajoitukset liittyen asiakirjoihin tutustumiseen. (Savia & Maunu 2002, 143.) Tämän johdosta annettiin *Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi*.

Perusoikeuskirjan 41 artikla oikeudesta hyvään hallintoon sisältää mm. jokaisen oikeuden tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin. Hyvän hallintotavan säännöstö otettiin käyttöön syyskuussa 2001 ja sen tarkoituksena on selvittää yksityiskohtaisemmin, mitä perusoikeuskirjan oikeudella hyvään hallintoon käytännössä tarkoitetaan. Euroopan unionin toimielinten ja laitosten sekä niiden hallintojen ja virkamiesten tulee noudattaa hyvän hallintotavan säännöstöä suhteissaan kansalaisiin. (Euroopan oikeusasiamies: eurooppalainen hyvän hallintotavan säännöstö 2001, 3.)

6.2.2 *Julkisuusasetus*

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annettiin 30. päivänä toukokuuta 2001. Asetuksessa määritellään tiedonsaantioikeutta koskevat julkiseen tai yksityiseen etuun perustuvat periaatteet, edellytykset ja rajoitukset. Tavoitteena on ollut luoda säännöt, jotka takaavat oikeuden mahdollisimman helpon käytön sekä edistävät hyviä hallintokäytäntöjä. Valmistelutyössä kyseistä asetusta on kutsuttu avoimuussäädökseksi, mutta esimerkiksi Wallin (2001, 359-360) käyttää siitä nimitystä julkisuusasetus, koska se kuvaa säädöksen sisältöä paremmin. Kyseinen asetus ei nimittäin sisällä tiedottamista ja muuta viestintää ohjaavia säännöksiä. Itse käytän asetuksesta nimitystä julkisuusasetus Wallinin perustelujen mukaisesti.

Julkisuusasetus soveltuu vain komissioon, parlamenttiin ja neuvostoon, jotka ovat antaneet asetuksen edellyttämät erillismääräykset. Seuraavissa toimielinten työjärjestyksissä säännellään tarkemmin julkisuuden toteuttamisesta toimielimessä:

- Komission päätös No 2001/937/EY työjärjestyksensä muuttamisesta
- Neuvoston päätös No 2002/682/EY, Euratom: Neuvoston päätös, tehty 22 päivänä heinäkuuta 2002, neuvoston työjärjestyksen vahvistamisesta
- Euroopan parlamentin - Työjärjestys (15. painos) Helmikuu 2003

Näin EU:n asiakirjajulkisuuden kirjoitetun oikeuden normiperusta muodostuu Amsterdamin sopimuksella kolmiportaisesta hierarkiasta: primäärioikeus (Amsterdamin sopimus), johdettu oikeus (julkisuusasetus) ja toimielinkohtaiset säännökset (työjärjestykset) (Savia & Maunu 2002, 143).

Kuten jo aiemmin on todettu, työjärjestykset koskevat toimielinten sisäistä työskentelyä eikä ulkopuolinen voi niihin vedota. Tämän vuoksi niiden sisältöä ei tässä tutkielmassa käsitellä tarkemmin.

EU:n julkisuusasetus koostuu 19 artiklasta. 1 artiklassa selvitetään asetuksen tarkoitus, 2 artiklassa määritellään asiakirjoihin tutustumiseen oikeutetut ja soveltamisala ja 3 artikla sisältää määritelmät keskeisistä käsitteistä, kuten määritelmän asiakirjasta. Asetuksen tarkoitus on kolmiosainen. Ensinnäkin pyritään määrittelemään periaatteet, jotka koskevat oikeutta tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin siten, että taataan mahdollisimman laaja oikeus tutustua niihin, toisaalta luoda säännöt tämän oikeuden mahdollisimman helpolle käytölle ja kolmanneksi edistää asiakirjoihin tutustumismahdollisuutta koskevia hyviä hallintokäytäntöjä. Lisäksi asetuksen johdanto-osan 11 kohdan mukaan toimielinten kaikkien asiakirjojen olisi pääsääntöisesti oltava yleisön tutustuttavissa. Näistä seikoista voidaan päätellä, että kyseinen asetus kokonaisuudessaan on tarkoitettu koskemaan koko asiakirjatiedon elinkaarta ja sen eri vaiheiden asiakirjoja.

Asetuksen 4 artiklassa säännellään poikkeukset, jotka oikeuttavat olla antamatta asiakirjaa yleisön tutustuttavaksi. Tällaisia poikkeuksia ovat esimerkiksi yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suoja vahingoittavat tiedot. Kyseisen artiklan 7 kohdassa säännellään poikkeuksien soveltamisajasta. Periaatteessa soveltamisaika on enintään 30 vuotta, mutta tietyissä tapauksissa poikkeuksia voidaan soveltaa tämän jälkeenkin. 30 vuotta vanha asia-

kirja harvoin on muulla tapaa merkityksellinen kuin historiallisesti ja tutkimuksen lähteenä. Lisäksi yli 30 vuotta vanhat EU:n toimielinten asiakirjat säilytetään historiallisessa arkistossa Firenzessä. Tätä kautta ilmenee kyseisen artiklan poikkeussäännösten koskevan asiakirjatiedon koko elinkaarta, eli yhtä lailla sen aktiivi-, passiivi- kuin historiallistakin vaihetta.

Asetuksen 5 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden hallussa olevista asiakirjoista. Artikloissa 6, 7 ja 8 säädetään puolestaan asiakirjapyyntöhakemuksista. 6 artiklan 4 kohdassa toimielimet velvoitetaan antamaan kansalaisille tietoa ja neuvoja kuinka ja minne hakemus saada tutustua asiakirjoihin tehdään. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ovat julkaisseet vuonna 2002 oppaan *Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin tutustuminen*. Kyseisessä oppaassa selvitetään kuinka asiakirjoihin tutustuminen käytännössä onnistuu niin internetin kautta kuin hakemus lähettämälläkin. Oppaassa selvitetään myös kuinka tutustua historiallisissa arkistoissa säilytettäviin asiakirjoihin. (Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin tutustuminen 2002.) Tätä kautta tulee selväksi, että tutustuminen asiakirjoihin sisältää niin aktiivi-, passiivi- kuin historiallisenkin vaiheen asiakirjat.

Artiklassa 9 säädellään tutustumisesta arkaluonteisiin asiakirjoihin. Vaikka artiklassa ei suoraan mainintaa asiakirjojen elinkaaren vaiheista olekaan, tässäkin voidaan ajatella säännösten koskevan asiakirjan koko elinkaarta. Asiakirjan arkaluonteisuus säilyy elinkaaren vaiheiden muuttuessa ja tutustumista koskevat säännöt ovat luonnollisesti voimassa niin kauan kuin asiakirja on luokiteltu tietyn turvaluokituksen mukaisesti.

Asetuksen loput artiklat koskevat asiakirjoihin tutustumista rekistereissä ja sähköisessä muodossa, julkaisemista virallisessa lehdessä ja tiedottamista asetuksen mukaisista oikeuksista, ynnä muita lähinnä käytännön seikkoja, jotka asiakirjatiedon elinkaaren kannalta katsottuna koskevat pääosin asiakirjan aktiivivaihetta.

Tiivistäen voidaan sanoa, että julkisuusasetuksen säännösten voidaan suurelta osin ajatella koskevan asiakirjatiedon koko elinkaarta. Selkeimmin koko elinkaareen viittaavat säännökset poikkeuksista olla antamatta asiakirjaa, asiakirjapyyntöhakemuksista sekä säännökset arkaluonteisten asiakirjojen antamisesta yleisön tutustuttavaksi. Asetuksessa ei millään tapaa ilmaista suoraan asiakirjojen elinkaaren eri vaiheita. Elinkaaren vaiheet ovat kuitenkin ymmärrettävissä useamman säännöksen sisällöstä. Asetuksessa on lisäksi myös jonkin verran kohtia, joiden voidaan katsoa koskevan vain asiakirjan elinkaaren aktiivivaihetta.

Yhden selkeän syyn siihen, että asetuksessa ei mainita erikseen historiallisia arkistoja ja asiakirjatiedon saatavuutta niistä, voidaan nähdä olevan erillisessä, aiemmin käsitellyssä arkistoasetuksessa. Arkistosäädösten yhteydessä aiemmin käsittelemäni asetus historiallisten arkistojen avaamisesta yleisölle sisältää juuri näitä historiallisen vaiheen asiakirjoja koskevat säännökset. Vaikka arkistoasetus käsiteltiin arkistosäädösten osiossa, on sen sisältö otettava huomioon myös tässä. Näin ollen asiakirjojen julkisuussäätely EU:ssa vaikuttaa asiakirjojen elinkaaren eri vaiheissa suhteellisen kattavalta.

6.3 Henkilötietojen suoja

Yksityiselämää koskevat tiedot ovat yleensä salassa pidettäviä. Suuri osa julkisuuden rajoituksista onkin säädetty juuri yksilöä koskevien tietojen suojaamiseksi.

Karkealla tasolla henkilötietojen suojajärjestelmä rakentuu kolmesta säännöstöstä. Nämä ovat henkilötietojen käsittelyn edellytyksiä ja siinä toteutettavia menettelytapoja koskevat säännökset, rekisteröidyn oikeuksia sääntelevät, sekä tietosuojan valvontajärjestelmän perustavat säännökset. (Wallin 2001, 374.)

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 286 artiklassa määrätään, että yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettuja yhteisön säädöksiä sovelletaan yhteisön toimielimiin ja elimiin. Vuonna 2000 annettiin kyseistä artiklaa täytäntöönpaneva *Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 45/2001 yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta* (myöh. henkilötietoasetus).

Henkilötietojen suojasta säädetään myös EU:n perusoikeuskirjan 8 §:ssä. Näiden lisäksi henkilötietojen suoja on säännelty EU:ssa myös direktiivillä. *Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta* (myöh. henkilötietodirektiivi) annettiin lokakuussa 1995. Henkilötietodirektiivi on annettu silloisen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 100a artiklan nojalla ja se liittyy sisämarkkinoiden kehittämiseen. Tavoitteina direktiivillä on turvata yksilöiden perusoikeudet ja -vapaudet henkilötietojen käsittelyssä sekä henkilötietojen vapaa liikkuminen EU:n jäsenvaltioiden välillä. (Wallin 2001, 375.)

Myös Eurooppalaisessa hyvän hallintotavan säännösten artiklassa 21 huomioidaan tietosuojaa.

6.3.1 Henkilötietodirektiivi

EU:n henkilötietodirektiivin soveltamisala on osittain tai kokonaan automatisoitu tietojenkäsittely sekä sellaisten henkilötietojen manuaalinen käsittely, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa. Laki jakautuu seitsemään lukuun. Ensimmäinen luku sisältää yleiset säännökset, eli siinä selvitetään direktiivin tavoite, määritellään keskeiset termit, kerrotaan direktiivin soveltamisala sekä sovellettava kansallinen oikeus. Toisessa luvussa selvitetään yleiset säännöt henkilötietojen käsittelyn laillisuudesta. Näitä ovat tietojen laatua ja tietojenkäsittelyn laillisuutta koskevat periaatteet, tietojenkäsittelyn erityiset ryhmät, rekisteröidyn informointi ja tiedonsaantioikeus, poikkeukset ja rajoitukset, rekisteröidyn oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä, käsittelyn luottamuksellisuus ja turvallisuus sekä ilmoitusmenettely. Kolmas luku käsittää oikeuskeinot, vastuut ja sanktiot. Neljännessä luvussa keskitytään henkilötietojen siirtoon kolmansiin maihin. Viides luku sisältää käytännösäännöt ja kuudennessa luvussa säädetään valvontaviranomaisesta ja tietosuojatyöryhmästä. Viimeinen luku koostuu yhteisön täytäntöönpanotoimenpiteistä.

Direktiivin tarkastelu asiakirjatiedon elinkaarinäkökulmasta katsottuna ei välttämättä ole kaikkein hedelmällisin tapa direktiivin sisältöön perehtymiselle. Pyrin kuitenkin mahdollisuuksien mukaan selvittämään henkilötietoja koskevan sääntelyn yhtymäkohtia asiakirjatiedon elinkaaren eri vaiheisiin.

Henkilötietojen käsittely on direktiivissä määritelty kattamaan koko asiakirjatiedon elinkaari. Henkilötietojen käsittelyn määritelmässä mainitaan niin tietojen kerääminen, tallentaminen, järjestäminen, säilyttäminen, muokkaaminen tai muuttaminen, tiedon haku, kyseily, käyttö, luovuttaminen siirtämällä, levittämällä tai asettamalla muutoin saataville, yhteensovittaminen tai yhdistäminen sekä suojaaminen, poistaminen tai tuhoaminen.

Muutoin koko direktiivi sisältää vain muutaman suoran viittauksen elinkaaren myöhempiin vaiheisiin. Tietojen laatua koskevissa periaatteissa, 6 artiklan 1 b kohdassa, velvoitetaan jäsenvaltioita säätämään siitä, että *henkilötiedot kerätään tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä myöhemmin saa käsitellä näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Myöhempää käsittelyä historian tutkimusta taikka tilastollisia tai tieteellisiä tarkoituksia varten ei pidetä yhteensopimattomana, sillä edellytyksellä, että jäsenvaltiot toteuttavat tarpeelliset suojatoimet.* Tässä maininta myöhemmästä käsittelystä viittaa elinkaaren myöhempiin vaiheisiin. Lisäksi samaisen 6 artiklan 1 c kohdassa

velvoitetaan jäsenvaltioita toteuttamaan tarpeelliset suojoimet niiden henkilötietojen osalta, joita säilytetään kauemmin mainittuja tutkimuksellisia tarpeita varten. Tässä tulee huomioiduksi erityisesti asiakirjatiedon historiallinen vaihe. Tieteellisiä tai tilastollisia tarkoituksia varten säilytettävästä aineistosta säädetään myös 13 artiklan 2 kohdassa. Siinä jäsenvaltiot oikeutetaan rajoittamaan rekisteröidyn tiedonsaantioikeutta kyseisenlaisen toiminnan alueella.

Näiden lisäksi myös valvontaviranomaisesta ja tietosuojatyöryhmästä säätävässä kuudennessa luvussa, artiklassa 28, voidaan ajatella huomioitavan asiakirjan elinkaaren loppuvaihe. Sen kolmannessa alakohdassa säädetään valvontaviranomaisesta, jolla direktiivin mukaan on oltava *tehokkaat toimintavaltuudet, kuten esimerkiksi valtuudet 20 artiklan mukaisesti antaa lausuntoja ennen käsittelyn toteuttamista ja varmistaa näiden lausuntojen asianmukainen julkistaminen taikka valtuudet määrätä tietojen suojaamisesta, poistamisesta tai tuhoamisesta tai kieltää käsittely väliaikaisesti tai lopullisesti[...]* Tietojen poistaminen tai tuhoaminen liittyy yleensä asiakirjatiedon elinkaaren passiivi- tai historialliseen vaiheeseen. On kuitenkin huomioitava, että tässä tietojen poistaminen tai tuhoaminen voi tulla kyseeseen yhtä lailla myös tiedon aktiivivaiheessa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että henkilötietodirektiivi sisältää säännöksiä asiakirjatiedon elinkaaren kaikista vaiheesta. Elinkaaren eri vaiheet eivät tule kovin selkeästi esiin direktiivistä, mutta jo henkilötietojen käsittelyn määritelmä sinällään on koko elinkaaren kattava.

6.3.2 Henkilötietoasetus

EU:n henkilötietoasetuksessa säädetään toimielinten ja elinten suorittamasta henkilötietojen käsittelystä. Sen nojalla on lisäksi perustettu Euroopan tietosuojavaltuutettu. Euroopan tietosuojavaltuutettu on riippumaton valvontaviranomainen, joka valvoo asetuksen säännösten soveltamista kaikkiin yhteisöjen toimielimen ja elimen suorittamiin käsittelytoimiin.

Asetuksella ei ole tarkoitus muuttaa menettelyjä ja käytäntöjä, joita jäsenvaltiot ovat luo-
neet voimaan saattaessaan henkilötietodirektiivin.

Asetus noudattaa sisällöltään hyvin pitkälle henkilötietodirektiivin kaavaa. Selvästi poikkeavaa on ainoastaan asetuksen loppuosan säännökset tietosuojasta vastaavasta henkilöstä

ja Euroopan tietosuojavaltuutetusta, sekä säännökset henkilötietojen ja yksityisyyden suojasta sisäisissä televiestintäverkoissa.

Asiakirjatiedon elinkaaren kannalta tarkasteltuna asetus ei juurikaan poikkea henkilötietodirektiivissä mainituista seikoista. Asetuksen määritelmät ovat täysin samat kuin henkilötietodirektiivissä, eli henkilötietojen käsittelyn osalta asetuksessa huomioidaan asiakirjatiedon koko elinkaari.

Myös tietojen laatua koskevissa periaatteissa, asetuksen 4 artiklan b ja e kohdissa, huomio kiinnitetään direktiivin tavoin asiakirjan myöhempään vaiheeseen maininnalla myöhemmästä historiallisesta, tilastollisesta tai tieteellisestä tarkoituksesta. Direktiivistä poiketen asetuksen 5 jakson (rekisteröidyn oikeudet) 15 artiklan 1 b kohdassa, koskien tietojen suojaamista, säädetään rekisteröidyn oikeudesta saada tietonsa suojatuiksi, jos tiedot eivät enää ole tarpeellisia rekisterinpitäjän tehtävien kannalta, mutta niitä on säilytettävä todistelu varten. Lisäksi samaisen jakson 16 artiklassa säädetään tietojen poistamisesta, joka voi myös liittyä asiakirjan elinkaaren loppuun. Tietojen poistaminen voi kuitenkin hyvin tulla kyseeseen myös tiedon aktiivivaiheessa, jos kyseessä on laiton käsittely. Asetuksen 20 artiklan 2 kohdassa rajoitetaan direktiivin tapaan rekisteröidyn oikeuksia tieteellistä tutkimusta ja tilastollisia tarkoituksia varten säilytettävien henkilötietojen osalta.

Vaikka säädösten sisältö on suurelta osin samantyyppinen, henkilötietojen suojasta on asetuksessa säännelty monilta osin henkilötietodirektiiviä yksityiskohtaisemmin.

Kokonaisuudessaan EU:n henkilötietosäädösten voidaan ajatella koskevan asiakirjojen koko elinkaarta. Suurelta osin tämä voidaan selvittää jo säädösten henkilötiedon määritelmästä, joka kattaa kaikki henkilötiedoille tehtävät toimenpiteet. Sinänsä voidaan olettaakin, että henkilötietojen suojan tulee koskea asiakirjoihin sisältyviä henkilötietoja koko niiden elinkaaren ajan. Sääntelyn yleinen olemassaolo olisi hyvin kyseenalaista jos se koskisi vain esimerkiksi aktiivivaiheen asiakirjoja.

7 Arkisto-, julkisuus- ja henkilötietosäädökset Suomessa

Seuraavaksi selvitetään Suomessa voimassaoleva tutkielman aihepiiriin kuuluva lainsäädäntö ja tarkastellaan säädösten sisältöä samaan tapaan kuin EU:n lainsäädäntöä edellisessä luvussa.

7.1 Arkistolaki ja asetus arkistolaitoksesta

Suomessa arkistoasioista säädetään *arkistolaissa 23.9.1994/831*. Arkistolain 1 luku käsittelee säännökset lain soveltamisalasta ja 2 luvussa säännellään arkistolaitoksesta, josta säädetään tarkemmin asetuksella (asetus arkistolaitoksesta 23.9.1994/832).

Varsinaisesta arkistotoimesta ja arkistoinnista säännellään lain 3 ja 4 luvuissa. 3 luvussa säännellään arkistotoimesta ja sen järjestämisestä. Siinä määritellään termit arkisto ja asiakirja sekä arkistotoimen tehtävät. 3 luvun 7 §:n mukaan arkistotoimen tehtävänä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, määritellä asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto. Jo pelkästään tässä pykälässä tulee huomioiduksi asiakirjan koko elinkaari. Oikeastaan jo asiakirjojen käytettävyyden voidaan ajatella koskevan asiakirjan koko elinkaarta. Myös säilymisen turvaaminen on huomioitava jo elinkaaren alkuvaiheesta lähtien sopivien materiaalien valinnalla. Tietopalvelu puolestaan palvelee historiallisen vaiheen asiakirjatiedon löytymistä arkistoholveista. Asiakirjojen säilytysarvo määritellään jo ennen asiakirjan syntyä ja hävittäminen toteutetaan säilytysaikojen mukaisesti eri vaiheissa.

Samaisen 7 §:n 2 kohdassa huomioidaan lisäksi yhteisöjen oikeus saada tietoja julkisista asiakirjoista sekä tietosuoja. Näidenkin asioiden huomioiminen on tärkeää koko asiakirjan elinkaaren ajan. 7 §:n 3 kohdassa mainitaan lisäksi erikseen, että arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon arkistonmuodostajan tieto- ja asiakirjahallinnossa. Näin lain asettamat vaatimukset ohjataan huomioitaviksi kaikkienensa jo asiakirjan elinkaaren alkuvaiheille.

Lain 8 §:ssä arkistonmuodostaja veloitetaan luomaan ja ylläpitämään arkistonmuodostussuunnitelmaa, josta selviävät niin asiakirjojen säilytysajat kuin –tavatkin.

4 luvussa säännellään asiakirjojen laatimisesta, käytöstä ja säilyttämisestä. Lain mukaan jo asiakirjan laatimisvaiheessa tulee ottaa huomioon pysyvän säilytyksen vaatimukset materiaaleissa ja menetelmissä. Lain 12 § sisältää säännökset asiakirjojen säilyttämisestä turvallisissa paikoissa, 13 § hävittämisestä ja 14 § pysyvästi säilytettävän aineiston siirroista. Luvun säännökset sisältävät näin ollen niin aktiivi-, passiivi- kuin historiallisenkin vaiheen toiminnasta.

Lain 5 luku käsittää lisäksi säännökset yksityisarkistoista, jotka eivät tämän tutkielman puitteissa ole olennaisia, koska tutkielmassa keskitytään viranomaisten EU-asiakirjoihin vaikuttavaan lainsäädäntöön.

Arkistolaisissa arkistolaitos veloitetaan määräämään pysyvästi säilytettävästä aineistosta, pysyvästi säilytettäviin asiakirjoihin käytettävistä materiaaleista, pysyvästi säilytettävien asiakirjojen arkistotiloista ja pysyvästi säilytettävien asiakirjojen siirroista. Lisäksi arkistolaitos voi lain mukaan antaa määräyksiä asiakirjojen rekisteröinnistä ja luetteloinnista. Näihin liittyen arkistolaitos on antanut seuraavat määräykset ja ohjeet:

- Valtionhallinnon asiakirjojen seulonta ja hävittäminen. Määräys ja ohje 216/40/03, 2.6.2003.
- Valtionarkiston arkistotilaohjeet valtion virka-arkistoille, kunnallisille arkistoille sekä valtionapua saaville yksityisluontoisille arkistoille. Annettu Helsingissä helmikuun 3 päivänä 1984. Valtionarkiston yleinen ohje n:o 4. Helsinki 1984.
- Asiakirjojen siirtäminen arkistolaitokseen. Määräys 284/40/2001, 18.1.2002.
- Päätös arkistokelpoisista materiaaleista ja menetelmistä julkaistaan vuosittain. Viimeisin päätös on annettu Helsingissä 27. päivänä tammikuuta 2004.
- Papereiden ja kirjoitustarvikkeiden käyttäminen pysyvästi säilytettävien asiakirjojen valmistuksessa. Arkistolaitoksen määräys 1/62/97, 5.2.1997.
- Asiakirjojen ja tietojen rekisteröinti asiankäsitelyjärjestelmissä tai asiakirjarekistereissä. Määräys ja ohje 195/40/2003, 10.6.2003.

Määräyksissä ja ohjeissa selvitetään tarkemmin kutakin aihealuetta koskevat seikat, ja annetaan tarkempaa ohjeistusta kuinka mainitut asiat käytännössä tulee hoitaa. Yllä mainitut määräykset ja ohjeet on valittu sen mukaan mistä seikoista Arkistolaitos selkeästi ar-

kistolaisissa velloitetaan antamaan tarkempia määräyksiä. Arkistolaitoksen määräyksiä ja ohjeita sekä suosituksia on kuitenkin olemassa enemmänkin, esimerkiksi yleisohje valtion virastojen ja laitosten arkistotoimesta sekä määräys ja ohje sähköisten tietojärjestelmien ja aineistojen käsittelystä. Määräysten ja ohjeiden sisältö on kuitenkin sen verran yksityiskohtaista, että niiden tarkempi käsittely ei tässä yhteydessä ole järkevää.

Yllä mainittu arkistolain nojalla annettu *asetus arkistolaitoksesta 23.9.1994/832* sisältää nimensä mukaisesti säännökset arkistolaitoksen tehtävistä ja järjestysmuodosta. Asetuksessa säädettyjä arkistolaitoksen tehtäviä ovat esimerkiksi arkistotoimen ohjaaminen ja yleinen kehittäminen, asiakirjojen hankkiminen ja säilyttäminen sekä säilyttämensä aineiston tietopalvelusta huolehtiminen. Asiakirjatiedon elinkaaren kannalta ajatellen tehtävät liittyvät pääosin historiallisen vaiheen asiakirjoihin. Toisaalta voidaan kuitenkin ajatella, että arkistotoimen yleisellä kehittämisellä on vaikutuksensa varmasti myös asiakirjatiedon aktiivivaiheeseen.

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että suomalaisissa arkistosäädöksissä on otettu huomioon asiakirjatiedon koko elinkaari. Säädöksissä on huomioitu lisäksi tietyt asiat, kuten arkistonmuodostussuunnitelman tekeminen, jotka arkistonmuodostajan tulee tehdä jopa ennen varsinaisen asiakirjan syntyä.

7.2 Julkisuusperiaate Suomessa

Suomessa on noudatettu julkisuusperiaatetta aina vuodesta 1766. Jo tällöin Ruotsi-Suomen perustuslaintasoiseen painovapausasetukseen sisältyivät säännökset oikeudesta saada tieto viranomaisten asiakirjoista painatusta varten. (Wallin 2001, 358.) Julkisuusperiaate tarkoittaa sitä, että jokaisella on oikeus saada luotettavaa tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisten toiminnasta. Julkisuusperiaate ei kuitenkaan tarkoita rajoituksetonta tiedonsaantia, sillä esimerkiksi ihmisten yksityisyys tarvitsee suojaa yleiseltä julkisuudelta. Poikkeusten on kuitenkin perustuttava päteviin syihin ja niillä on oltava selkeä säädännäinen perusta laissa. (Mäenpää 2003, 311.)

Julkisuusperiaatteen sisältö voidaan jakaa kolmeen osaan. Nämä ovat asiakirjojen julkisuus, käsittelyn julkisuus sekä viranomaisten oma-aloitteinen tiedottaminen (Mäenpää 2003, 311). Tutkielmani kannalta olennaista on asiakirjojen julkisuus, jolla tarkoitetaan sitä, että viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, ja jokaisella on oikeus saada tieto tällaisesta asiakirjasta.

Konstarin (1977, 88-96) mukaan asiakirjajulkisuudella on neljä funktiota. Ensinnäkin integraatiotehtävä, jolla tarkoitetaan sitä, että asiakirjojen julkisuus ei ole yhteiskuntajärjestyksen perusteita muuttava, vaan yhteisöllisyyttä lujittava instrumentti. Toiseksi sillä on partisipaatiotehtävä, jolla tarkoitetaan kansalaisten mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja vaikuttamiseen. Kolmanneksi Konstari mainitsee asiakirjajulkisuuden legitimaatiotehtävän, jolla tarkoitetaan sitä, että asiakirjajulkisuus on omiaan lisäämään ja ylläpitämään yleistä luottamusta viranomaistoimintaan. Tärkeimpänä julkisuusperiaatteen tehtävistä on pidetty Konstarin mainitsemaa neljättä tehtävää, kontrollitehtävää. Sen mukaisesti yksilöillä ja yhteisöillä tulee olla mahdollisuus saada tietoja viranomaisten toiminnasta ja valvoa julkisen vallan käyttöä.

Julkisuusperiaate perustuu *Suomen perustuslain 11.6.1999/731* 12.2 §:ään. Se sisältää julkisuusperiaatteen toteuttamista koskevan pääsäännön: *Viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.* Säännös sisältää välttämättömyyshedellytyksellä käytettävissä olevan rajoitusvaltuuden. Asiakirjoihin tutustumisoikeus ei sisällä lakivarausta, joten oikeutta tutustua asiakirjoihin voidaan rajoittaa vain perusoikeuksien yleisten rajoitusperiaatteiden mukaan. (Saraviita 2000, 145.)

Säädös, jolla julkisuusperiaatteen soveltamista ja sisältöä täsmennetään, on *laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (1999/621)*, myöh. julkisuuslaki. Lain 3 §:ssä säädetään julkisuussääntelyn tavoitteesta eli lain tarkoituksesta, joka on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

7.2.1 *Julkisuuslaki*

Julkisuuslaki on yleislaki, jota sovelletaan sen soveltamisalaan kuuluviin asiakirjoihin aina, jollei ole erikseen toisin säädetty. Tulkintasääntönä muussa lainsäädännössä julkisuuslain kanssa samasta asiasta säädetyn seikan kanssa pätee säännöskohtaisesti *lex specialis*, eli erityissäännös syrjäyttää yleislain vastaavan säännöksen.

Julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus ja yksityisyyden suoja ovat usein jännitteessä keskenään, jonka vuoksi niitä joudutaan viranomaistoiminnassa rajoittamaan. Li-

säksi kumpikin oikeus nauttii perusoikeuksien suojaa, joka johtaa tarkkarajaisen sääntelyn tarpeellisuuteen. Julkisuuslaissa on noudatettu salassapitosäännösten keskittämisperiaatetta, jonka tarkoitus on selkeyttää salassapidon sääntelyä. Näin lisätään salassapitosäännösten näkyvyyttä, transparensia. Näin yleislaista saadaan kokonaiskuva tiedonsaantioikeuden rajoituksista. (Wallin & Konstari 2000, 66, 120.)

Julkisuuslaki sääntelee tiedonsaantioikeuden toteuttamista ja sisältää kummatkin salassapitovelvollisuuden ilmenemistavat, eli virkamiesten vaitiolovelvollisuuden ja asiakirjan salassapitovelvollisuuden. (Wallin & Konstari 2000, 50, 122.)

Julkisuuslain 1 luku sisältää lain yleiset säännökset, siinä määritellään lain soveltamisala, tarkoitus ja keskeiset käsitteet. 2 §:ssä selvitetään lain soveltamisala, johon kuuluvat oikeus saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä salassapito ja muut tietojen saantia koskevat rajoitukset.

Lain 2 luvussa selvitetään asiakirjan julkiseksi tuleminen. Asiakirja tulee julkiseksi heti elinkaarensa alussa laissa tarkemmin määriteltyjen toimenpiteiden jälkeen, kuten esimerkiksi allekirjoitusten tekemisen jälkeen. Luvun säännökset liittyvät näin periaatteessa asiakirjatiedon aktiivivaiheeseen. Voidaan kuitenkin myös ajatella, että salassa pidettäväkin asiakirja voi tulla julkiseksi tietyn ajan kuluttua, jolloin se voi olla myös elinkaarensa passiivi- tai historiallisessa vaiheessa. Salassa pidettävien asiakirjojen julkiseksi tulosta laissa säännellään kuitenkin erikseen myöhemmin luvussa 7.

Asiakirjatiedon aktiivivaiheeseen kuuluvat myös lain 3 luvun säännökset oikeudesta saada tieto asiakirjasta sekä 4 luvun säännökset tiedon antamisesta asiakirjasta sekä suurelta osin lain muutkin säännökset.

Lain 5 luvussa esitetään viranomaisen velvollisuudet edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Hyvän tiedonhallintatavan (18 §) luomiseksi ja toteuttamiseksi viranomaisen tulee huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä.

Hyvä tiedonhallintatapa on viranomaisia yleisesti hyvin laajasti velvoittava tapa toimia tehtävissään. Se kattaa kaikki erilaiset tietoaineistoihin liittyvät vaatimukset ja niitä vastaavat toimenpiteet. Hyvä tiedonhallintatapa käsittää tietoaineistojen koko elinkaaren, niin perinteisen asiakirjan tai teknisin apuvälinein tallennetun informaation vastaanottamisen,

laatimisen, tallentamisen, muuttamisen ja käyttöön saattamisen kuin saatavuutta palvelevien hakujärjestelmien luomisen ja ylläpidon sekä säilytyksen ja hävittämisenkin (Wallin & Konstari 2000, 304).

Hyvän tiedonhallintatavan säännökset koskevat näin yleisesti asiakirjatiedon kaikkia vaiheita. 18 §:n 1 momentin 4 kohdassa mainitaan erittäin selkeästi passiivivaiheen toiminnoista. Kohdan mukaan viranomaisen tulee *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[...]* Edellisen lisäksi 18 §:n 3 momentissa selvitetään arkistotoimen tehtävistä olevan voimassa, mitä arkistolaisissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Näin arkistolain kautta arkistotoimen tehtävät tulevat tarkalleen huomioiduiksi ilman että niitä erikseen julkisuuslaissa selvitetään.

Lain 6 luvussa säädetään salassapitovelvoitteista ja 7 luvussa salassapidosta poikkeamisesta ja sen lakkaamisesta. 27 §:ssä säädetään arkistoon siirrettyjen asiakirjojen antamisesta. Lain mukaan arkistoon siirretystä, salaisesta asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt. Tieteellisen tutkimuksen vapauden turvaaminen on otettava huomioon tiedon antamista harkittaessa. Tässä viitataan selkeästi historiallisen vaiheen asiakirjoihin. Lain 31 §:n säännökset viranomaisen asiakirjan salassapidon lakkaamisesta koskevat periaatteessa asiakirjatiedon historiallista vaihetta, sillä salassapitoaika on yleisesti 25 vuotta. Salassapitoaikaa voidaan myös tietyin perustein jatkaa. Salassapito voi päättyä kuitenkin jo aiemmin, jos asiakirjan salassa pidettäväksi määrännyt viranomainen peruuttaa salassapitoa koskevan määräyksen. Näin salassapidon lakkaamista koskeva säännös voi ulottua myös asiakirjatiedon elinkaaren aktiivi- tai passiivivaiheeseen.

Lain 8 luku, erinäiset säännökset, sisältää seikat muutoksenhausta, maksuista ja rangaitussäännökset. Tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

Kokonaisuutena ajatellen julkisuuslaissa otetaan huomioon asiakirjatiedon elinkaaren kaikki vaiheet. Suuri osa säännöksistä koskee aktiivivaiheen asiakirjoja, mutta laissa tuodaan myös osittain hyvin selvästi esille että se kohdistuu myös ei-aktiivisiin asiakirjoihin. Selkeimmin tämä ilmaistaan pykälässä 27, jossa erikseen säädetään salassa pidettävien, arkistoon siirrettyjen asiakirjojen antamisesta. Myös hyvä tiedonhallintatapa on selkeä

osoitus siitä, että laki kohdistuu niin asiakirjatiedon aktiivi- kuin passiivi- ja historialliseenkin vaiheeseen.

7.2.2 *Julkisuusasetus*

Julkisuuslain nojalla on annettu *asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 12.11.1999/1030*. Asetuksesta käytetään yleisesti nimitystä julkisuusasetus. Kuten julkisuuslain 18 §:ää käsiteltäessä selviää, hyvä tiedonhallintatapa käsitteenä sisältää toiminnan asiakirjan elinkaaren kaikissa vaiheissa.

Hyvä tiedonhallintatapa on säännösto, jonka on tarkoitus lisätä hallinnon toimintojen tehokkuutta ja ohjata viranomaisia omaksumaan asianmukaiset ja tasapuolisesti eri tietoihin liittyvät edut huomioon ottavat menettelytavat asiakirja- ja tietohallinnossa (Wallin & Konstari 2000, 304).

Hyvän tiedonhallintatavan toteuttamisen lisäksi julkisuusasetuksessa säännellään tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta ja edistämisestä. Siinä säännellään tarkemmin viranomaisen asiakirjarekistereistä ja tietojärjestelmäselosteista sekä valtionhallinnon viestinnän järjestämisestä. Nämä säännökset liittyvät pääasiassa asiakirjatiedon elinkaaren alkuvaiheen toimintoihin.

7.3 Henkilötietojen suoja

Yksityiselämän suojasta säädetään perustuslain 10 §:ssä, momentissa 1 seuraavasti: *Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla*. Säännös, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla, viittaa tarpeeseen varmistaa yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja lainsäädännöllä henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä. Kyseinen säännös koskee yksityisten ja julkisen vallan pitämiä rekistereitä, sekä kansainvälisten järjestöjen rekistereitä siltä osin kuin suomalaiset viranomaiset voivat tällaisiin rekistereihin vaikuttaa. Henkilötietojen suoja koskee lakivaraus. Täten tietosuojaa on perusoikeus, jonka yksityiskohdista voidaan säätää lain tasolla, ja laki voi sisältää rajoituksia tähän suojaan. (Saraviita 2000, 134-135.)

Suomen *henkilötietolaki 22.4.1999/523* on säädetty EU:n tietosuojadirektiivin täytäntöönpanemiseksi. Tästä johtuen sen sisältö on väistämättä hyvin samantyyppinen kuin EU:n

tietosuojadirektiivin. Jonkun verran painotuseroja voidaan siitä huolimatta löytää. Muutoinkin henkilötietodirektiivi on luonteeltaan yleisemmän tason säädös kuin sen voimaansaattamiseksi säädetyt kansalliset lait.

Mielenkiintoinen seikka sinällään on myös se, että Suomen henkilötietolaki ei tullut voimaan direktiivin edellyttämän kolmen vuoden kuluessa direktiivin antamisesta. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden kansallinen lainsäädäntö olisi pitänyt olla direktiivin mukainen jo toukokuussa 1998. Suomen uusi henkilötietolaki tuli voimaan vasta 1. joulukuuta 2000. Tämä ei sinänsä kuitenkaan kerro mitään suomalaisesta henkilötietojen suojan sääntelyn tasosta, sillä Suomessa oli kuitenkin ennen henkilötietolakia voimassa henkilökisterilaki.

Henkilötietolaki sisältää 11 lukua. Ensimmäisessä luvussa ovat yleiset säännökset, toisessa henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset periaatteet, kolmas luku keskittyy arkaluonteisiin tietoihin ja henkilötunnukseen, neljäs luku sisältää henkilötietojen käsittelyn erityisiä tarkoituksia varten, jotka ovat tutkimus, tilasto, viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävät, henkilömatrikkeli, sukututkimus, suoramarkkinointi ja muut osoitteelliset lähetykset, luottotietojen käsittely sekä tietojen poistaminen luottotietorekisteristä. Viidennessä luvussa tarkastellaan henkilötietojen siirtoa Euroopan unionin ulkopuolelle ja kuudennessa luvussa määritellään rekisteröidyn oikeudet. Seitsemäs luku säätelee tietoturvallisuudesta ja tietojen säilytyksestä. Tässä luvussa säännellään tietojen suojaamisesta, vaitiolovelvollisuudesta, henkilökisterin hävittämisestä sekä henkilötietojen siirrosta arkistoon. Kahdeksannen luvun aiheena on ilmoitus tietosuojavaltuutetulle ja yhdeksännen henkilötietojen käsittelyn ohjaus ja valvonta. Kymmenes luku sisältää erinäiset säännökset, jotka ovat vahingonkorvausvelvollisuus, rangaistussäännökset ja tarkemmat säännökset, jotka annetaan asetuksella. Viimeisessä luvussa käsitellään voimaantulo- ja siirtymäsäännökset.

Henkilötietolaissa henkilötietojen käsittelyn määritelmä kattaa henkilötietodirektiivin tapaan asiakirjatiedon koko elinkaaren. Käsittelyllä tarkoitetaan keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä. Määritelmä sisältää täysin samat seikat kuin henkilötietodirektiivin vastaava määritelmä. Ilmaisuu vain on hieman erilainen ja loppuun on lisätty maininta muut henkilötietoihin kohdistuvat toimenpiteet.

Erittäin mielenkiintoisena ja huomionarvoisena seikkana pidän sitä, että vanhassa henkilökisterilaissa sääntely eteni rekisteröitävien tietojen elinkaaren, eli rekisterinpidon eri

käsittelyvaiheiden mukaisessa järjestyksessä. Henkilörekisterilaissa säännökset alkoivat henkilötietojen keräämisestä ja tallettamisesta ja päättyivät arkistointiin ja hävittämiseen. Uudessa, nykyisessä henkilötietolaissa sääntelyssä käytetään henkilötietodirektiivin tapaan kokoavaa yleiskäsitettä henkilötietojen käsittely. Wallinin ja Konstarin (2000, 46) mukaan tämä on johtanut sääntelyn entistä korkeampaan abstraktiotasoon.

Henkilötietolain 5 §:ssä veloitetaan rekisterinpitäjää noudattamaan hyvää tietojenkäsittelytapaa. Siihen kuuluu erottamattomasti tietoturvallisuus. Perusturvallisuuden taso on tarpeen, koska valtionhallinnon tiedot, palvelut ja järjestelmät ovat taloudellisesti arvokas ja valtakunnan turvallisuuden kannalta tärkeä kokonaisuus. Hyvää tietojenkäsittelytapaa ja sen merkitystä voidaan verrata aiemmin julkisuuslain yhteydessä käsiteltyyn hyvään tiedonhallintatapaan.

Elinkaaren historiallisen vaiheen kannalta olennaisia ovat lain neljännen luvun säännökset. Kyseisen luvun 14 §:ssä säännellään henkilötietojen käsittelystä historiallista tai tieteellistä tutkimusta varten ja 18 §:ssä sukututkimuksen tekemisestä, jota varten tarpeellisten yksilöintitietojen tallettaminen on sallittua, jollei rekisteröity ole sitä kieltänyt. Myös tietojen poistamisesta luottotietorekisteristä on annettu lain 21 §:ssä ohjeet.

Kiinnostavinta asiakirjatiedon elinkaaren loppuvaiheen kannalta laissa ovat 7 luvun säännökset. Sen 34 §:ssä veloitetaan rekisterinpitäjää hävittämään tarpeeton henkilörekisteri ja 35 §:ssä säädetään henkilötietojen siirrosta arkistoon. Suomalaisessa henkilötietolaissa otetaan näin myös asiakirjan elinkaaren loppuvaiheen tapahtumat konkreettisesti huomioon.

Yhteenvetona voidaan sanoa, että suomalaiset henkilötietosäädökset sisältävät koko asiakirjatiedon elinkaaren. Tämä selviää ensinnäkin jo henkilötiedon määritelmästä. Määritelmän lisäksi elinkaaren eri vaiheet tulevat esille selkeästi myös tietyissä yllä tarkemmin eriteltyissä pykälissä.

8 Säästösten vertailua

Seuraavassa vertaillaan Suomen ja Euroopan unionin säästöksiä ja niiden sisältöä toisiinsa.

8.1 Arkistosäästökset

Arkistosäästösten osalta erot Suomen ja EU:n välillä ovat selvästi osoitettavissa. Kuten aiemmasta on tullut selväksi, Euroopan unionissa ei varsinaista arkistolakia vastaavaa säästöistä ole ollenkaan. Ainoat arkistosäästösten teemassa tutkittavissa olevat säästökset ovat aiemmin tarkemmin analysoidut asetus historiallisten arkistojen avaamisesta yleisölle sekä vastaava komission päätös. Suomessa arkistoasioista on puolestaan säädetty kattavasti arkistolaissa. Lisäksi lainsäädännöstämme löytyvät asetus arkistolaitoksesta sekä arkistolaitoksen erinäiset määräykset ja ohjeet.

EU:n arkistosäästökset sisältävät säännöksiä vain asiakirjan passiivi- ja historiallisesta vaiheesta. Pääasiassa säästökset keskittyvät historiallisten arkistojen saattamiseen yleisön saataville. Tämän lisäksi niistä on löydettävissä asiakirjatiedon passiivivaiheeseen liittyvät säännökset koskien asiakirjojen siirtoa toimielinten yleisarkistoista historiallisiin arkistoihin. Suomalaisessa sääntelyssä asiakirjan koko elinkaari on sääntelyn kohteena. Asiakirjatiedon niin aktiivi-, passiivi- kuin historiallisestakin vaiheesta on annettu ohjeistusta ja määräyksiä. Asiakirjasta huolehditaan niin sanotusti kehdestä hautaan.

Euroopan unionissa asiakirjahallinnon toteuttaminen jää lainsäädännön puitteissa täysin järjestämättä. Tässä on toki otettava huomioon, että asiakirjahallinto on huomioitu selkeästi komission työjärjestyksessä. Vaikka työjärjestykset eivät olekaan lainsäädännön tapaan oikeudellisesti sitovia, ei tilanne asiakirjahallinnon osalta näin ollen ole niin huono kuin ensi näkemältä vaikuttaa.

Voidaan kuitenkin esittää kysymys, miksi asiakirjahallinnosta ei ole säädetty lakitasolla? Syitä voidaan hakea esimerkiksi jäsenvaltioiden erilaisista näkemyksistä ja tavoista järjestää asiakirjahallintonsa ja arkistotoimensa. Kuten aiemmasta ilmenee, asiakirjahallinto ja arkistotoimi nähdään monissa maissa täysin erillisiksi toiminnoiksi. Jäsenmaiden erilaiset näkemykset asiakirjahallinnosta ja arkistotoimesta eivät sinällään kuitenkaan mielestäni estä toimielimiä velvoittavien säästösten olemassaoloa.

Pohjolan (1998, 344) mukaan EU:n tavoitteena ei ole myöskään pyrkimys jäsenmaiden arkistotoimien kokonaisvaltaiseen harmonisointiin. Tämäkään ei kuitenkaan mielestäni sulje pois mahdollisuutta säätää toimielinten omaa asiakirjahallintoa ja arkistointia velvoittavaa lainsäädäntöä. Asiakirjojen laatiminen, käyttö ja säilyttäminen ovat EU:ssa yhtä lailla tärkeitä asioita kuin suomalaisessa asiakirjahallinnossa ja arkistotoimessa, ja niiden hoitamisesta voisi olla EU:ssa huomattavasti tarkemminkin säännelty. Kuten aiemmin on ilmennyt, EU:n toimielimillä on valtuudet määrätä omasta arkistohoidostaan sisäisillä säännöillä. Vaikka toimielinten välillä yhteistyötä alalla tehtäisiinkin, voisi jonkinlaisen yhtenäisen säännösten olemassaolo selkiyttää EU:n asiakirjahallintoa ja arkistointia ainakin ulkopuolisen silmissä.

Yksi mahdollinen syy arkistosäädösten vähäisyyteen EU:ssa saattaa olla myös erilaisessa näkemyksessä siitä, mitä ovat arkistosäädökset. Kuten aiemmin selvitetään, Pohjolan (1998, 335) mukaan Euroopan unionin elimissä ja vanhoissa jäsenmaissa velvollisuudet asiakirjojen käsittelystä ja säilyttämisestä koskevat lähinnä arkistoinstituutioita, jonka lisäksi myös julkisuus ja tietosuoja-asiat kuuluvat arkistosäädöksiin. Jos asiakirjahallinnon ei katsota kuuluvan toimielinten viranomaisten velvollisuuksiin ja julkisuus- ja henkilötietosäädösten sisältyvän arkistosäädöksiin, muuttuu asian tarkastelu kovin erilaiseksi, eikä yksittäisten asiakirjahallinnon ja arkistotoimen säädösten olemassaoloa voida kenties pitää niin tärkeänä. Varmempien johtopäätösten tekeminen vaatisi kuitenkin tarkempaa tutkimusta EU:n nykyisistä asiakirjahallintokäytännöistä.

8.2 Julkisuussäädökset

Julkisuussäädösten osalta tilanne ei ole niin selkeä kuin arkistosäädöksissä. Kummallakin taholla noudatetaan julkisuusperiaatetta ainakin periaatteessa, ja julkisuudesta on säädetty lakitasolla sekä EU:ssa että Suomessa. EU:ssa julkisuussäädökset muodostuvat periaatteessa kolmiportaisesta kokonaisuudesta, primäärioikeudesta, sekundäärioikeudesta ja toimielinkohtaisista säännöksistä. Lisäksi asiakirjajulkisuus mainitaan perusoikeuskirjassa. Tässä on kuitenkin heti otettava huomioon, että EU:n perusoikeuskirja ei ainakaan vielä toistaiseksi ole juridisesti sitova, ja myöskään julkisuudesta tarkemmin sääntelevät toimielinten työjärjestykset eivät ole oikeudellisesti sitovia. Tärkein julkisuussäädös EU:ssa on siis tällä hetkellä asetus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi. Tämän lisäksi on huomioitava arkistosäädösten yhteydessä

käsitelty neuvoston asetus historiallisten arkistojen avaamisesta yleisölle, jossa säännellään julkisuudesta historiallisten arkistojen osalta.

Suomessa asiakirjajulkisuus puolestaan perustuu perustuslain mukaiseen julkisuusperiaatteen, jonka noudattamisessa on jo vuosisataiset perinteet. Lisäksi julkisuutta säädellään tarkemmin julkisuuslailla ja -asetuksella. EU:n julkisuusasetuksella ei ole vaikutusta Suomen julkisuussäätelyyn, sillä asetus koskee vain Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoja ja niihin tutustumista.

Asiakirjatiedon elinkaariteorian kautta tarkasteltuna sekä Suomessa että EU:ssa julkisuussäädökset kattavat asiakirjatiedon koko elinkaaren. Molempien tahojen säädöksistä löytyy säännöksiä niin aktiivi-, passiivi- kuin historiallisenkin vaiheen asiakirjatiedolle.

Vaikka julkisuussäädösten taso voi säädösten valossa vaikuttaa suunnilleen samalta EU:ssa ja Suomessa, on tässä kuitenkin mielestäni erityisen tärkeää huomioida, että suomalainen julkisuusperiaate on lähtöisin jo 1700-luvulta, kuten aiemmin on selvitetty. Monissa EU-maissa on sitä vastoin pitkät perinteet asiakirjojen salassapidolle. Asiakirjojen julkisuus on Euroopan unionin toimielimissä hyvin tuore näkökanta. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, että julkisuustaso EU:ssa olisi jollain tapaa väistämättä alhaisempi kuin Suomessa. Usein vain uusien asioiden omaksuminen vie aikansa. Julkisuusperiaatteen käytännön toimivuutta Euroopan unionin toimielimissä ei voida tämän tutkielman selvitysten perusteella tarkemmin arvioida, vaan se vaatisi omat selvityksensä.

Kenties selvimmin nähtävänä erona Suomen ja EU:n julkisuussäädöksissä on se, että EU:n säädökset ovat yleisemmän tason säädöksiä. EU:n julkisuusasetus antaa välittömiä oikeuksia ja velvollisuuksia, mutta kuten aiemmasta on selvinnyt, toimielimet ovat lisäksi velvoitetut vahvistamaan omassa työjärjestyksessään erityismääräykset siitä, miten niiden asiakirjoihin voi tutustua.

8.3 Henkilötietosäädökset

Henkilötietojen osalta velvoittavia säädöksiä löytyy niin EU:n kuin Suomenkin taholta. EU:ssa henkilötietojen suoja on mainittu sekä perustamissopimuksessa että perusoikeuskirjassa. Tässä on kuitenkin edelleen muistettava, että perusoikeuskirja ei ole oikeudellisesti sitova. Henkilötietojen suojasta on EU:ssa lisäksi säädetty direktiivi ja asetus, joten oikeudellisesti sitovaa aineistoa aiheesta löytyy enemmänkin.

Suomessa tilanne on säädösten osalta samantyyppinen kuin EU:ssa. Perustuslaissa mainitaan henkilötietojen suojasta säädettävän tarkemmin lailla. Lakitasolla henkilötietojen suojasta säädetään henkilötietolaissa.

Henkilötietosäädösten osalta erot Suomen ja EU:n säädöksissä ovat käsitellyistä teemoista kaikkein vähäisimmät. Tämä johtuu käsittääkseni suurelta osin EU:n henkilötietodirektiivistä, jonka tarkoitus on nimenomaan harmonisoida EU:n jäsenmaiden henkilötietosäädöksiä. Direktiivi on kuitenkin luonteeltaan yleisempi kuin Suomen henkilötietolaki. Henkilötietolaissa sääntely on yksityiskohtaisempaa ja tarkempaa. Toisaalta kuitenkin myös EU:n henkilötietoasetuksessa sääntely on yksityiskohtaisempaa kuin direktiivissä. Tutkimistani teemoista uskoisinkin tutkimani perusteella sääntelyn tason olevan Suomessa ja EU:ssa henkilötietojen suojan osalta kaikkein lähinnä toisiaan.

9 Päätelmät ja tulosten arviointia

Aiemmin esitetyn perusteella voidaan arvioida, että julkisuus- ja henkilötietosäädösten osalta tilanne Suomessa ja EU:n toimielimissä on säädösten valossa jokseenkin samanlainen. Arkistosäädösten osalta tilanne sitä vastoin on EU:ssa jokseenkin puutteellinen. Myös julkisuussäädösten osalta on otettava huomioon Suomen ja EU:n erilaiset taustat asiakirjajulkisuuden toteuttamisessa.

Erityisesti henkilötietosäädösten taso on direktiivin harmonisoivan vaikutuksen vuoksi hyvin samantyyppinen Suomessa ja EU:ssa. Molemmilta tahoilta löytyy aiheesta juridisesti velvoittavia säädöksiä ja niiden sisältökin on elinkaarimallin kautta tarkasteltuna hyvin pitkälti samanlainen.

Myös asiakirjajulkisuuden osalta on sekä Suomessa että EU:ssa säädetty erilaisia velvoittavia normeja. EU:ssa julkisuutta sääntelevät normit eivät kuitenkaan kaikki ole juridisesti velvoittavia. Tällaisia ovat EU:n perusoikeuskirjassa mainittu asiakirjajulkisuus sekä toimielinten työjärjestykset. Velvoittaviksi säädöksiksi jää kuitenkin vielä perustamissopimuksen artikla sekä julkisuusasetus. Elinkaarimallin kautta tarkasteltuna julkisuussäädösten sisältö kattaa kummallakin taholla asiakirjatiedon koko elinkaaren.

Arkistosäädösten tila on sitä vastoin melko erilainen Suomessa ja EU:ssa. Suomen arkistolaki kattaa niin asiakirjahallinnon kuin arkistotoimenkin kokonaisvaltaisesti ja asiakirjatiedon elinkaarimallin kautta tarkasteltuna se sisältää säännöksiä niin asiakirjan aktiivi-, passiivi- kuin historiallisestakin vaiheesta. EU:ssa ainoat arkistosäädöksiin luettavissa olevat säädökset, arkistoasetus ja komission päätös, keskittyvät historiallisten arkistojen avaamiseen yleisölle. Kyseiset säädökset kattavat ainoastaan asiakirjatiedon elinkaaren loppuvaiheet. Asiakirjahallinnon säädökset jäävät puuttumaan täysin. Komission työjärjestyksen liitteeksi on kuitenkin otettu säännökset asiakirjahallinnosta. Työjärjestykset eivät kuitenkaan ole juridisesti sitovia.

Lopuksi palaan vielä tutkielman alkupuolella esitettyihin kolmeen tutkimuskysymykseen ja tarkastelen tutkielman tuloksia niiden kautta.

1. Mitkä arkisto-, julkisuus- ja henkilötietosäädökset velvoittavat viranomaisia Suomessa ja Euroopan unionissa?

Viranomaisia velvoittavia oikeusnormeja löytyy niin Suomesta kuin Euroopan unionista-kin sekä arkisto-, julkisuus- että henkilötietosäädösten osalta. EU:ssa aiheista on juridisesti velvoittavia säädöksiä perustamissopimusten tasolla, direktiiveinä sekä asetuksina ja yksi päätös arkistosäädöksissä. Suomessa mainituista aiheista on säädetty lakeja ja asetuksia. Tarkemmin säädökset määritetään tutkielman analyysiosiossa luvuissa kuusi ja seitsemän.

Ongelmallista säädösten selvittämisessä oli EU:n arkistoasetuksen käsittelypaikan valinta. Kyseinen asetus sisältää arkistosäädösten lisäksi selkeästi myös asiakirjajulkisuuteen liittyviä seikkoja, jotka puoltavat sitä, että se olisi tullut käsiteltyä julkisuussäädösten kanssa. Kuten aiemmin kuitenkin on jo perusteltu, katsoin paremmaksi tarkastella kyseistä arkistoasetusta arkistosäädösten kanssa, koska sitä kutsutaan arkistoasetukseksi ja koska se on lähes ainoa arkistoihin jollain tapaa liittyvä säädös Euroopan unionissa. Loppujen lopuksi tämä voidaan liittää laajemminkin kysymykseen teemoittelusta kokonaisuudessaan. Kuten aiemmin ilmeni, Pohjolan (1998, 335) mukaan EU:ssa julkisuus- ja henkilötietosäädökset kuuluvat arkistosäädöksiin. Näin ajatellen säädösten teemoittelu arkisto-, julkisuus- ja henkilötietojen suojaan liittyviin säädöksiin ei kenties olisi EU:n osalta yleensäkään suotavaa.

Myös tutkielmassa käsiteltyjen säädösten rajaaminen osoittautui yllättävän hankalaksi. Wallinin ja Konstarin (2000, 303) mukaan hallinnon informaatio-oikeuden keskeiset säännöt ovat asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa, henkilötietojen suojaa ja arkistointia koskevat säädökset, jotka kaikki kohdistuvat viranomaisten rekistereihin ja muihin asiakirjoihin. Näin ajateltuna tutkielman rajaus koskien arkisto-, julkisuus- ja henkilötietosäädöksiä on siis hyvin selkeä. Saarenpää (1998, 213-214) puolestaan katsoo, että yksityisyys, julkisuus, televiestintä, elektroninen kaupankäynti sekä tietoturvallisuus ovat informaatio-oikeuden tämän hetken keskeisiä aihepiirejä. Näiden lisäksi keskeistä on Saarenpään mukaan myös se osa tekijänoikeutta, jossa on kysymys tietotuotteiden ja tietoverkoissa kulkevien tuotteiden tekijänoikeudellisesta sääntelystä.

Monissa kohdin säädöksiin tutustuttaessa vastaan tuli uusia, mielenkiintoisiakin aiheita ja niihin liittyviä lakeja. Näiden säädösten mahdollista osallisuutta määriteltyihin teemoihin joutui pohtimaan varsin tarkkaan. Lopulta rajasin pois esimerkiksi kaikki tekijänoikeuksiin liittyvät säädökset, tilastosäädökset, sekä tietosuojaan sähköisessä viestinnässä liittyvät säädökset, sekä asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevan direktiivin. Aihealueiden laajentaminen olisikin yksi mahdollinen aihe myöhemmälle tutkimukselle.

2. Mikä on säädösten sisältö asiakirjatiedon elinkaaren kannalta?

Tiivistäen voidaan sanoa, että niin Suomen kuin Euroopan unioninkin julkisuus- että henkilötietosäädösten, sekä Suomen arkistosäädösten sisältö kattaa asiakirjatiedon elinkaaren kaikki vaiheet. Ainoastaan EU:n arkistosäädöksissä asiakirjan aktiivivaihe jää huomiotta. Säädösten sisältö asiakirjatiedon elinkaaren kannalta selvitetään tarkemmin tutkielman analyysiosiossa luvuissa kuusi ja seitsemän.

Säädösten vertailu asiakirjan elinkaaren kautta ei välttämättä kaikkien säädösten osalta ollut paras mahdollinen analyysitapa lain varsinaista tarkoitusta ajatellen. Hankalimmin elinkaaren vaiheiden analyysiin soveltuivat mielestäni henkilötietosäädökset, jotka periaatteessa sisältävät asiakirjatiedon koko elinkaaren, mutta joissa elinkaaren vaiheet tulevat hankalasti ilmi säädösteksteissä. Toisaalta säädösten analysointi asiakirjatiedon elinkaaren kautta tuo analyysiin mukaan asiakirjahallinnon ja arkistotoimen näkökulman ja tekee analyysistä persoonallisen. Siksi elinkaarimallin käyttäminen analyysin pohjana on mielestäni paikallaan.

3. Mitä eroja ja yhtäläisyyksiä Suomen ja Euroopan unionin arkisto-, julkisuus- ja henkilötietojen suojaan liittyvissä säädöksissä on?

Suomen ja Euroopan unionin arkisto-, julkisuus- ja henkilötietojen suojaan liittyvissä säädöksissä erot tulevat eniten esiin arkistosäädösten osalta. Julkisuussäädösten nykytilassa on jo paljon yhtäläisyyksiä, ja henkilötietojen suojaan liittyvät säädökset ovat hyvin pitkälti samanlaisia. Säädösten sisältämät erot ja yhtäläisyydet käsitellään tarkemmin säädöksiä vertailevassa luvussa kahdeksan.

Aarnion (1989, 19) mukaan lainsäädäntökoneisto on liian raskas ja hidasliikkeinen voidakseen reagoida riittävän joutuisasti yhteiskunnasta nouseviin uudistusvaatimuksiin. Sen vuoksi syntyy helposti jännitettä säädettyjen normien ja vallitsevan yhteiskuntatodellisuuden välille. Tätä jännitettä ei voida purkaa muutoin kuin joustamalla lain kirjaimesta, eli tulkitsemalla lain säännöksiä. Juuri siinä piilee lain soveltamisen oikeutta luova, sitä kehittävä tehtävä. Aarnio vertaa lakipykälää kuminauhaan, jota tulkitsejä venyttää tai supistaa tilanteen vaatimusten mukaan. Näin ollen säädetyistä oikeudesta ei voi suoraan vetää joutopäätöksiä tietyn säädetyin oikeuden todellisesta tilanteesta.

Tärkein jatkotutkimuksen aihe lieneekin juuri säädösten toteutuneen tilan selvittäminen. Säädösten kuvaama ideaalitila harvoin täysin vastaa todellisuutta. Oikeus ei kuitenkaan

ole pelkkää normistoa, vaan myös tuomioistuinten päätökset tulisi ottaa huomioon oikeutta analysoitaessa. Siksi näenkin mielenkiintoisena ja tarpeellisena jatkotutkimuksen aiheena juuri tutkimisen säädösten käytännön toteutumisesta. Erityisesti julkisuussäädösten toteutuminen Euroopan unionin toimielimissä olisi mielestäni mielekästä ja hyödyllistä tutkittavaa.

Lähteet

Virallislähteet

Suomi

Arkistolaki 23.9.1994/831

Asetus arkistolaitoksesta 23.9.1994/832

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 12.11.1999/1030

Henkilötietolaki 22.4.1999/523

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.6.1999/621

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

Euroopan unioni

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 1049/2001, annettu 30 päivänä tammikuuta 2001, Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 45/2001, annettu 18 päivänä joulukuuta 2000, yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000). Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen konsolidoitu toisinto. Virallinen lehti nro C 325, 24. joulukuuta 2002

Komission päätös N:o 359/83/EHTY, tehty 8 päivänä helmikuuta 1983, Euroopan hiili- ja teräsyhteisön historiallisten arkistojen avaamisesta yleisölle

Neuvoston asetukset (ETY, Euratom) N:o 354/83, annettu 1 päivänä helmikuuta 1983, Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiayhteisön historiallisten arkistojen avaamisesta yleisölle

Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1700/2003, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiayhteisön historiallisten arkistojen avaamisesta yleisölle annetun asetuksen (ETY, Euratom) N:o 354/83 muuttamisesta

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis (1989). Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Helsinki: WSOY.

Alasuutari, Pertti (1994). Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.

Arkistot Euroopan unionissa. Arkistojen yhteensovittamista käsittelevän asiantuntijaryhmän kertomus (1997). Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

Asiakirjojen seulonta ja hävittäminen. Käytetty 16.2.2004. Saatavilla www-muodossa: <http://www.narc.fi/seulo/seufr.htm>

Borchardt, Klaus-Dieter (2000). Yhteisön oikeuden perusteet. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

Cook, Michael (2001). The management of information from archives. Aldershot: Ashgate.

Documenta – laatua asiakirjahallintoon. Valtioneuvoston asiakirjahallinnon opas. Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

European regional branch – EURBICA. Käytetty 8.3.2004. Saatavilla www-muodossa: <http://www.ica.org/body.php?pbodycode=EURBICA&plangue=eng>

Euroopan oikeusasiamies: eurooppalainen hyvän hallintotavan säännöstö (2001). Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. Käytetty 22.3.2004. Saatavilla www-muodossa: http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/fi/code_fi.pdf

Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin tutustuminen. Käytännön opas. (2002). Luxemburg: Euroopan unionin virallisten julkaisujen toimisto. Käytetty 25.2.2004. Saatavilla www-muodossa: http://www.europarl.eu.int/opengov/pdf/2001_1834_fi.pdf

Euroopan unionin toimielimet ja muut elimet. Käytetty 13.2.2004. Saatavilla www-muodossa: http://europa.eu.int/institutions/print_index_fi.htm

- Hare, Catherine & McLeod, Julie (1997). *Developing a Records Management Programme*. London: Aslib.
- Joutsamo, Kari (1998). Eurooppaoikeus. Teoksessa *Oikeustiede Suomessa 1900-2000*, sivut 386-389. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Joutsamo, Kari & al. (2000). *Eurooppaoikeus*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Kennedy, Jay & Schauder, Cheryl (1998). *Records management. A guide to corporate record keeping*. South Melbourne: Longman.
- Kilkki, Jaana (2002). Bearmania kansallisten arkistokäytäntöjemme tieteellisenä kuorruksena. Teoksessa *Arkisto. Arkistoyhdistyksen julkaisuja 8*, s. 51-68. Helsinki: Arkistoyhdistys.
- Konstari, Timo (1977). *Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa. Tutkimus yleisten asiakirjain julkisuudesta hallinnon kontrollivälineenä*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Korhonen, Rauno (2003). *Perusrekisterit ja henkilötietojen suoja. Informaatio-oikeudellinen tutkimus yksityisyyden suojasta yhteiskunnan perusrekisteritietojen käsittelyssä*. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Lybeck, Jari (2002). *Arkistolaitos ja uusi eurooppalainen arkistoyhteistyö*. Teoksessa *Arkisto. Arkistoyhdistyksen julkaisuja 8*, s. 111-139. Helsinki: Arkistoyhdistys.
- Mäenpää, Olli (1999). *Julkisuusperiaate*. Helsinki: Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.
- Mäenpää, Olli (2003). *Hallinto-oikeus*. Helsinki: WSOY.
- Ojanen, Tuomas (2003). *Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Penn, Ira & all. (1989). *Records management handbook*. Aldershot: Gower.
- Pohjola, Raimo (1998). *Arkistot Euroopan unionissa*. Teoksessa *Pohjola & al. (toim.) Musarum Minister*, s. 335-345. Arkistolaitos.
- Principles of appraisal and their application in electronic environment – European models and concepts. DLM-experts' meeting in Tampere, Finland, November 11-12, 1999.* (2000). Helsinki: Arkistolaitos.
- Pöysti, Tuomas (1999). *Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Rastas, Pirkko (1994). *Arkistotoimi ja asiakirjahallinto*. Helsinki: Painatuskeskus.

Saarenpää, Ahti (1998). Oikeusinformatiikka. Teoksessa Kangas, Urpo (toim.) Oikeustiede Suomessa 1900-2000, sivut 211-220. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.

Saarenpää, Ahti (2002). Oikeusinformatiikka. Teoksessa Haavisto, Risto (toim.) Oikeusjärjestys 2000 osa I, sivut 1-59. Rovaniemi: Lapin yliopistopaino.

Saraviita, Ilkka (2000). Perustuslaki 2000. Helsinki: Oikeusministeriö.

Savia, Elena & Maunu, Antti (2002). Ajankohtaista eurooppaoikeutta – aktueellt inom europarätten. Asiakirjojen julkisuus Euroopan unionissa (osa I). Defensor Legis N:o 1/2002, s.142-151.

Tuori, Kaarlo (2000). Julkisoikeuden perusteet. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Wallin, Anna-Riitta (2001). Tiedonsaanti asiakirjoista ja henkilötietojen suoja EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettuina perusoikeuksina. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.) Perusoikeudet EU:ssa, s. 353-387. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.

Wallin, Anna-Riitta & Konstari, Timo (2000). Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Helsinki: Suomalaiset oikeusjulkaisut.