

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

---

Tommy Koukka

**KUNNALLISEN ARKISTOTOIMEN SÄÄNTELY**

---

Pro gradu -tutkielma

Kunnallisoikeus

Tampere 2010

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

KOUKKA, TOMMY: Kunnallisen arkistotoimen sääntely

Pro gradu -tutkielma, XVII + 92 s.

Kunnallisoikeus

Tammikuu 2010

---

Tässä tutkimuksessa selvitetään kunnallisen arkistotoimen sääntelyä kuntien itsehallinnon näkökulmasta. Tutkimuksessa tarkastellaan arkistotoimintaa kunnan tehtävänä ja sen keskeistä sisältöä. Tutkimuksen päätehtävänä on selvittää kunnalliseen arkistotoimeen kohdistuvaa normi- ja informaatio-ohjausta, kuntien itsehallinnon vaikutusta siihen ja sitä miten kattavaa sääntely on.

Tutkimusmenetelmistä oikeusdogmaattinen metodi on hallitseva. Lainopin avulla selvitetään, mitä voimassaoleva oikeussäännöstö sisältää kunnallisesta arkistotoimesta, ja menetelmän avulla pyritään ratkaisemaan oikeusongelmia. Oikeushistoriallista menetelmää käytetään selvittämällä kunnallisen arkistotoimen sääntelyn kehitystä kunnallisen itsehallinnon alkuajoista lähtien. Oikeusvertailevaa metodia käytetään selvittämällä lähinnä Ruotsin kuntien arkistotoimien sääntelyä sekä vertailemalla Suomen kuntien arkistotoimien sääntelyä muiden itsehallinnollisten yhteisöjen, kuten evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntien arkistotoimien sääntelyyn. Oikeussosiologian käyttöön sisältyy empiiristen esimerkkien esilletuominen.

Kunnallisen arkistotoimen sääntelyssä arkistolaitoksella on merkittävä asema. Arkistolakia (831/1994) säädettäessä purettiin arkistolaitoksen norminantovaltaa, mikä vahvisti kunnallista itsehallintoa. Tämän jälkeen arkistolaitoksen toimivaltaa kuntiin nähden on lisätty. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta tämä on sinänsä ongelmallista. Kunnallinen itsehallinto perustuu kuntien asukkaiden itsehallintoon. Kunnan asukkaan näkökulmasta on tärkeää saada käyttöönsä vaivattomasti tietoja kunnan arkistossa säilytettävistä asiakirjoista, mikä parantaa kuntalaisen mielipiteen muodostusta sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Arkistolaitoksen kuntiin kohdistuva toimivalta parhaimmassa tapauksessa takaa hyvän arkistohoidon ja vahvistaa nimenomaan kunnan asukkaiden itsehallintoa.

Asiasanat: kunnallinen arkistotoimi, arkisto, arkistolaitos, asiakirja, asiakirjahallinto, asiakirjojen säilytysajat, asiakirjojen julkisuus, normiohjaus, informaatio-ohjaus

## SISÄLTÖ

LÄHTEET .....	II
Kirjallisuus .....	II
Virallislähteet .....	VI
Oikeustapaukset .....	XII
Lehtiartikkelit .....	XIII
Internet-lähteet .....	XIV
LYHENNELUETTELO.....	XVI
KUVIOT JA TAULUKOT .....	XVII
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen tausta, tutkimustehtävän esittely ja tutkimuksen tavoitteet.....	1
1.2 Kysymyksenasettelu ja rajaukset .....	3
1.3 Tutkimuksen rakenne .....	6
1.4 Tutkimusmenetelmät ja -aineistot .....	7
1.5 Tutkimuksen keskeiset käsitteet.....	11
1.5.1 Kunnallinen arkistotoimi ja arkisto .....	11
1.5.2 Asiakirja ja asiakirjahallinto.....	12
2 ARKISTOTOIMI KUNNAN TEHTÄVÄNÄ .....	13
2.1 Arkisto- ja kunnallislainsäädännön sekä kunnallisen arkistotoimen kehitys .....	13
2.2 Kunnallinen itsehallinto ja arkistotoimi .....	23
2.3 Arkistotoimen suhde sen lähitehtäviin, kirjasto- ja museotoimeen.....	27
2.4 Kunnallisen arkistotoimen organisointi ja johtaminen sekä keskusarkiston asema.....	31
2.4.1 Arkistotoimen hoitaminen kuntayhteistyössä .....	31
2.4.2 Kunnan oman arkistotoimen organisointi ja johtaminen .....	33
2.4.3 Kunnan keskusarkiston asema .....	38
3 ARKISTOTOIMEN KESKEINEN SISÄLTÖ .....	40
3.1 Provenienssiperiaate ja arkistonmuodostaja.....	40
3.1.1 Provenienssiperiaate arkistonmuodostusta ohjaava periaate.....	40
3.1.2 Arkistonmuodostajan määrittäminen .....	43
3.2 Kunnallisten asiakirjojen arvonmääritys ja arkistonmuodostussuunnitelma .....	45
3.3 Yksityisen arkistoaineiston vastaanottaminen säilytettäväksi kunnan arkistotiloihin ...	50
3.4 Arkistotoimen asiakaspalvelu .....	52
3.4.1 Arkistotoimen merkitys asiakkaille.....	52
3.4.2 Asiakirjamaksu.....	54
3.4.3 Asiakkaiden muutoksenhaku- ja kantelu-oikeus .....	56
4 KUNNALLISEN ARKISTOTOIMEN NORMI- JA INFORMAATIO-OHJAUS .....	58
4.1 Kansainvälinen sääntely.....	58
4.2 Perustuslain antamat suuntaviivat tarkemmalle sääntelylle .....	60
4.3 Kuntalain säännökset.....	62
4.4 Arkistolain säännökset kunnallisesta arkistotoimesta .....	64
4.5 Julkisuuslain ja eräiden muiden lakien kunnallista arkistointia koskevat säännökset .	67
4.6 Arkistolaitoksen ja valtion muiden viranomaisten kuntiin kohdistuva normiohjaus ....	72
4.7 Suomen Kuntaliiton ohjeet ja suositukset .....	79
4.8 Ohjauksen hyödyllisyys ja ongelmallisuus kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ....	82
5 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	88

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

*Ahvenainen, Taisto – Rätty, Tapio:* Julkisuuslainsäädäntö. Julkisuus ja salassapito kunnassa. Helsinki 1999.

*Arajärvi, Pentti:* Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuu 2006.

*Hannus, Arno:* Uusi kunnallislaki. Porvoo 1977.

*Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E.:* Kuntalaki. 4., uudistettu painos. Juva 2009. (Hannus ym. 2009).

*Harjula, Heikki – Prättälä, Kari:* Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 7., uudistettu painos. Jyväskylä 2007.

*Heuru, Kauko:* Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampere 2000. Saatavilla www-muodossa: <http://acta.uta.fi/pdf/951-44-4862-6.pdf> (21.12.2009).

*Heuru, Kauko:* Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Saarijärvi 2002.

*Heuru, Kauko:* Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.

*Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo:* Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki 2008. (Heuru ym. 2008).

*Husa, Jaakko:* Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Acta Universitatis Lappeensis N:o 4. Jyväskylä 1995.

### III

International Council of Archives. Code of Ethics for Archivists. 6.9.1996. Saatavilla www-muodossa: <http://www.ica.org/sites/default/files/Ethics-EN.pdf> (21.12.2009).

*Itkonen, Martti:* Kunnallisen arkiston hoito. Iisalmi 1950.

*Kilkki, Jaana:* Bearmania kansallisten arkistokäytäntöjemme tieteellisenä kuorrutuksena. Arkisto. Arkistoyhdistyksen julkaisuja 8, s. 51–70. Tammisaari 2002.

*Kuusanmäki, Jussi:* Kunnalliset asiakirjat. Suomen historian asiakirjalähteet (Orrman, Eljas – Pispala, Elisa toim.), s. 215–228. Porvoo 1994.

*Lybeck, Jari:* Arkistolaitos ja uusi eurooppalainen arkistoyhteistyö. Arkisto. Arkistoyhdistyksen julkaisuja 8, s. 111–141. Tammisaari 2002.

*Lybeck, Jari:* Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti – Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen oppikirja. Helsinki 2006. Saatavilla www-muodossa: [http://www.narc.fi/Arkistolaitos/oppikirja/asiakirjahallinnon\\_oppikirja.pdf](http://www.narc.fi/Arkistolaitos/oppikirja/asiakirjahallinnon_oppikirja.pdf) (21.12.2009).

*Mennola, Erkki:* Maakunnan vapaus. Tampere 1990.

*Mononen, Marko:* Onko sopimusoikeudessamme yhtenäistä vastuuperustetta? Lakimies 7–8/2004, s. 1379–1397.

*Mäenpää, Olli:* Eurooppalainen hallinto-oikeus. Jyväskylä 2001.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Porvoo 2003.

*Mäenpää, Olli:* Julkisuusperiaate. Juva 2008.

*Ojanen, Tuomas:* Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.

*Onnela, Samuli:* Kotiseutuarkistojen arkistoaineistojen inventointi. Koti- ja kotiseutuarkiston opas (Onnela, Samuli – Peltola, Vuokko – Sala, Kaarina), s. 112–124. Jyväskylä 1991.

*Onnela, Samuli:* Suomalaiset kotiseutuarkistot. Koti- ja kotiseutuarkiston opas (Onnela, Samuli – Peltola, Vuokko – Sala, Kaarina), s. 99–111. Jyväskylä 1991.

*Orrman, Eljas:* Julkisuuslain 5 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettut "ei-asiakirjat". Arkisto. Arkistoyhdistyksen julkaisuja 8, s. 143–160. Tammisaari 2002.

*Pillak, Peep:* Eesti-Soome arhiivialastest suhetest. Arkisto. Arkistoyhdistyksen julkaisuja 8, s. 161–186. Tammisaari 2002.

*Pohjola, Raimo:* Arkistot Euroopan unionissa. Arkistoinstituutioiden rooli asiakirjahallinnossa ja arkistotoimessa EU:n jäsenvaltioissa ja unionin toimielimissä. Musarum Minister. Studia in honorem Kari Tarkiainen, s. 335–347. Tampere 1998.

*Pohjola, Raimo:* Arkistotieteen nykytila. Luentoaineisto. Suomen seitsemännet arkistopäivät 23.–24.5.2006. (Pohjola 2006).

*Rosberg, Harri:* Arkisto-oppi. Hämeenlinna 1986.

*Ryynänen, Aimo:* Kunnat valtion valvonnassa. Vammala 2004. (Ryynänen 2004a).

*Ryynänen, Aimo:* Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Helsinki 2004. (Ryynänen 2004b).

*Ryynänen, Aimo:* Muuttuva kunnallisoikeus. Kunnallisoikeuden käsikirja. Tampere 1999.

*Ryynänen, Aimo – Telakivi, Heikki:* Eurooppalainen mallikunta. Helsinki 2006.

*Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Helsinki 2000.

*Seppänen, Voitto – Oittinen, Raili – Gröhn, Eeva:* Arkistointi ja kirjaaminen kunnallishallinnossa. 2., uudistettu painos. Helsinki 1990. (Seppänen ym. 1990).

Standardi SFS-ISO 15489-1:2001. Tieto ja dokumentointi. Asiakirjahallinto. Osa 1: Yleistä. Helsinki 2007.

Suomen Kuntaliitto. Arkistoasioiden organisointi kunnassa. Kirje 6.3.2003.

Suomen Kuntaliitto. Julkisuuslain muutokset voimaan 1.10.2005. Yleiskirje 19/80/2005. Saatavilla www-muodossa:

[http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;63;375;75765;86906;86907](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;63;375;75765;86906;86907) (22.12.2009).

Suomen Kuntaliitto. Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan asiakirjojen säilytysaikamääräykset/suositukset. 11.1.2006.

Suomen Kuntaliitto. Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat. Määräykset ja suositukset. 1. Yleishallinto. Helsinki 2001. (Suomen Kuntaliitto. Kunnallisten asiakirjojen... 2001a).

Suomen Kuntaliitto. Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat. Määräykset ja suositukset. 2. Taloushallinto. Helsinki 2001. (Suomen Kuntaliitto. Kunnallisten asiakirjojen... 2001b).

Suomen Kuntaliitto. Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat. Määräykset ja suositukset. 12. Opetustoimi. Helsinki 2003. (Suomen Kuntaliitto. Kunnallisten asiakirjojen... 2003).

Suomen Kuntaliitto. Onko arkistotoimen hoidon johtovastuu virkasuhde vai työsuhte? Kirje 3.3.2005.

*Sutela, Marja:* Oikeusvertailun mahdollisuudet. Vertailukohteena kunnallinen kansanäänestysinstituutio. *Lakimies* 1/2001, s. 69–96.

*Sutela, Marja:* Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Helsinki 2003.

*Tarkiainen, Kari:* Pertinenssiperiaate ja sähköiset verkostot. *Arkisto. Arkistoyhdistyksen julkaisuja* 8, s. 187–198. Tammisaari 2002.

*Tikkanen, Juhani:* Näkemyksiä sähköiseen asiointiin. *Arkisto. Arkistoyhdistyksen julkaisuja* 8, s. 199–213. Tammisaari 2002.

*Timonen, Pekka:* Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsinki 1998.

*Tolonen, Hannu:* Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.

*Uoti, Asko:* Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampere 2003.

*Uuet, Liivi:* Selvitysten laatiminen Viron arkistoissa vuosina 1991–2000. Arkisto. Arkistoyhdistyksen julkaisuja 8, s. 215–226. Tammisaari 2002.

*Wallenius, Helmer – Saarenheimo, Juhani:* Arkisto-oppi. Espoo 1977.

*Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo:* Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Jyväskylä 2000.

*Vartiainen, Taina:* "Tehtävän mukaan minäkin paperini järjestän" – muistikuvia ja tosiasioita arkistonmuodostussuunnitelman alkuajoilta. Arkisto. Arkistoyhdistyksen julkaisuja 8, s. 251–277. Tammisaari 2002.

*Viikki, Raimo:* Kirkolliset asiakirjat. Suomen historian asiakirjalähteet (Orman, Eljas – Pispala, Elisa toim.), s. 169–195. Porvoo 1994.

## **Virallislähteet**

Arkistolaitos. Arkistolaitoksen seulontapolitiikka 2008-2010. 6.10.2008. Saatavilla www-muodossa: <http://www.narc.fi/Arkistolaitos/a/tiedostot/PDF/SEUPOL08.pdf> (21.12.2009).

Arkistolaitos. Arkistolaitoksen seulontastrategia 2008-2010. 26.9.2008. Saatavilla www-muodossa: <http://www.narc.fi/Arkistolaitos/a/tiedostot/PDF/SEUSTRAT08.pdf> (21.12.2009).

Arkistolaitos. Asiankäsittelyjärjestelmiin sisältyvien pysyvästi säilytettävien asiakirjallisten tietojen säilyttäminen yksinomaan sähköisessä muodossa. 20.12.2005. Saatavilla www-muodossa: [http://www.narc.fi/Arkistolaitos/pdf-ohjeet/akj\\_maarays.pdf](http://www.narc.fi/Arkistolaitos/pdf-ohjeet/akj_maarays.pdf) (21.12.2009).



## VII

Arkistolaitos. Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan asiakirjojen säilytysarvon määrittely. 17.10.2005, KA 66/43/05. Saatavilla [www-muodossa: http://www.narc.fi/Arkistolaitos/a/tiedostot/PDF/Koulu-aamutoiminta.pdf](http://www.muodossa: http://www.narc.fi/Arkistolaitos/a/tiedostot/PDF/Koulu-aamutoiminta.pdf) (21.12.2009).

Arkistolaitos. Kunnallisen arkistotoimen opas. Helsinki 1996.

Arkistolaitos. Kuntaviranomaisen vastuu tiedon säilyttämisessä. Arkistolaitoksen lausunto Suomen Kuntaliitolle. 20.2.2003, 43/41/2003.

Arkistolaitos. Määräys ja ohjeet arkistotiloista. 21.8.2007, KA 1386/40/2007.

Saatavilla [www-muodossa:](http://www.muodossa: http://www.narc.fi/Arkistolaitos/a/tiedostot/PDF/arkistotilamaarays_ja_ohje_210807.pdf)

[http://www.narc.fi/Arkistolaitos/a/tiedostot/PDF/arkistotilamaarays\\_ja\\_ohje\\_210807.pdf](http://www.narc.fi/Arkistolaitos/a/tiedostot/PDF/arkistotilamaarays_ja_ohje_210807.pdf) (11.1.2010).

Arkistolaitos. Pysyvästi säilytettävät kunnalliset tuki- ja ylläpitotehtävien asiakirjat. 3.9.2001. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.muodossa: http://www.narc.fi/Arkistolaitos/paatostukiyllapito.htm) <http://www.narc.fi/Arkistolaitos/paatostukiyllapito.htm> (21.12.2009).

Arkistolaitos. Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen. 11.12.2008. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.muodossa: http://www.narc.fi/Arkistolaitos/a/tiedostot/PDF/normiteksti.pdf) <http://www.narc.fi/Arkistolaitos/a/tiedostot/PDF/normiteksti.pdf> (4.1.2010).

Euroopan neuvosto. Euroopan ihmisoikeussopimus. SopS 63/1999. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.muodossa: http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1999/19990063/19990063_2) [http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1999/19990063/19990063\\_2](http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1999/19990063/19990063_2) (21.12.2009).

Euroopan neuvosto. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja. SopS 66/1991. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.muodossa: http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910066) <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910066> (21.12.2009).

Euroopan neuvosto. Recommendation No. R (98) 12 of the Committee of Ministers to member states on supervision of local authorities' action. 18.9.1998.

Euroopan neuvosto. Recommendation No. R (2000) 13 of the Committee of Ministers to member states on a European policy on access to archives. 13.7.2000. Saatavilla [www-muodossa:](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=366245&Lang=en) <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=366245&Lang=en> (21.12.2009).

## VIII

Euroopan neuvosto. Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents. 21.2.2002. Saatavilla www-muodossa: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2002\)2](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2002)2) (21.12.2009).

Euroopan unioni. Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999 rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä.

Euroopan unioni. Neuvoston suositus (2005/835/EY) ensisijaisista toimista arkistoinnin alan yhteistyön lisäämiseksi Euroopassa. Saatavilla www-muodossa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:312:0055:0056:FI:PDF> (21.12.2009).

Keravan kauppala. Kauppalanhallituksen ohjesääntö. 19.6.1923.

Keravan kaupunki. Arkistopalvelun toimintasääntö ja käytännön arkistointiohje. 8.9.2008.

Keravan kaupunki. Asiakirjahallintasuunnitelma. 12.5.2008.

Keravan kaupunki. Hallintosääntö. 8.12.2008.

Keravan kaupunki. Päätöspöytäkirjat (lähdeviitteissä yksilöity tarkemmin).

- Kauppalan-/kaupunginhallituksen pöytäkirjat.
- Kauppalan-/kaupunginvaltuuston pöytäkirjat.
- Kehitysjohtajan päätöspöytäkirjat.
- Sivistystyön lautakunnan pöytäkirjat.

Kuuma – kuntayhteistyön arkistonmuodostussuunnitelma. 6.11.2007.

Museovirasto. Kamut 2 – Muistiorganisaatioiden tietovarannot yhteiskäyttöön. Toteuttamismahdollisuudet ja toimenpidesuositus. KAMUT 2 -yhteishankkeen loppuraportti. 26.1.2004. Saatavilla www-muodossa: <http://www.nba.fi/tiedostot/8c050dc5.pdf> (21.12.2009).

Oikeusministeriö. Hallituksen esitysten laatimisohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Saatavilla www-muodossa: <http://www.om.fi/uploads/u2215tn.pdf> (21.12.2009).

Oikeusministeriö. Määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysajat. 10.10.1994, 989/610/94 OM.

Opetusministeriö - Ministry of Education. International Evaluation of the National Archives Service of Finland. Publications of the Ministry of Education, Finland 2006:5. Saatavilla www-muodossa:

[http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2006/liitteet/opm\\_12\\_opm05.pdf?lang=fi](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2006/liitteet/opm_12_opm05.pdf?lang=fi) (21.12.2009).

Opetusministeriö. Oppilaan hyvinvointi ja oppilashuolto. 2002. Saatavilla www-muodossa: [http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2002/liitteet/opm\\_492\\_oppilashuolto.pdf?lang=fi](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2002/liitteet/opm_492_oppilashuolto.pdf?lang=fi) (21.12.2009).

Rahvusarhiivi põhimäärus. 22.8.2000, nr 279. Saatavilla www-muodossa: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12885065> (22.12.2009).

Riksarkivet. Riksarkivets allmänna råd om arkivreglemente för kommuner. RA-FS 1995:3. Saatavilla www-muodossa: <http://www.riksarkivet.se/Sve/RAFS/Filer/ra-fs-1995-03.pdf> (22.12.2009).

Riksarkivet. Riksarkivets allmänna råd om bevarande och gallring av vissa handlingar i kommunernas och landstingens arkiv. RA-FS 1997:8. Saatavilla www-muodossa: <http://www.riksarkivet.se/Sve/RAFS/Filer/ra-fs-1997-08.pdf> (22.12.2009).

Sisäasiainministeriö. Päätös erinäisiin kunnallisiin arkistoihin kuuluvien asiakirjojen hävittämisestä. 13.9.1956.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Potilasasiakirjojen laatiminen sekä niiden ja muun hoitoon liittyvän materiaalin säilyttäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2001:3. Saatavilla www-muodossa: <http://pre20031103.stm.fi/suomi/pao/julkaisut/paosisallys80.htm> (22.12.2009). (Sosiaali- ja terveysministeriö. Potilasasiakirjojen laatiminen... 2001).

SOU 2002:78 Arkiv för alla – nu och i framtiden. Saatavilla www-muodossa: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/108/a/1493> (22.12.2009).

Suomen evankelis-luterilainen kirkko. Päivitetty malli seurakunnan arkistosäännöksi ja arkistonmuodostussuunnitelmaksi. Kirkkohallituksen yleiskirje Nro 3/2008, 14.1.2008. Saatavilla www-muodossa: <http://www.evl.fi/kkh/y/kirjeet/2008/2008-03.pdf> (22.12.2009).

Tietosuojavaltuutettu. Isäntäkuntamalli ja rekisterinpitäjä sekä asiakastietojen siirtäminen palvelujen järjestämisvastuun siirtyessä. Tietosuojavaltuutetun kannanotto 22.2.2007, 150/49/2007. Saatavilla www-muodossa: <http://www.tietosuoja.fi/38564.htm> (22.12.2009).

Valtionarkisto. Valtionarkiston ohjeet kunnallisten arkistojen asiakirjain hoitamisesta. 29.5.1941.

Valtionarkisto. Valtionarkiston päätös kunnallisten asiakirjojen hävittämisestä, osa 1. Yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon asiakirjat. Helsinki 1989.

Valtionarkisto. Valtionarkiston päätös kunnallisten asiakirjojen hävittämisestä, osa 2. Terveystieteiden asiakirjat. Helsinki 1989.

Valtionarkisto. Valtionarkiston päätös kunnallisten asiakirjojen hävittämisestä, osa 4. Teknisen hallinnon asiakirjat. Helsinki 1989.

Valtionarkisto. Valtionarkiston päätös kunnallisten asiakirjojen hävittämisestä, osa 5. Sosiaalihuollon ja holhoustoimen asiakirjat. Helsinki 1989.

HE 187/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle arkistolainiksi. Saatavilla www-muodossa: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1993/19930187> (14.1.2010).

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Saatavilla www-muodossa: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1993/19930309> (22.12.2009).

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalainiksi. Saatavilla www-muodossa: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1994/19940192> (8.1.2010).

HE 210/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kirjastolaiksi. Saatavilla www-muodossa: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1997/19970210> (22.12.2009).

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (Uusi nimike: Suomen perustuslaki, PeVM 10/1998 vp). Saatavilla www-muodossa: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1998/19980001> (29.12.2009).

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Saatavilla www-muodossa: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1998/19980030> (4.1.2010).

HE 96/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavilla www-muodossa: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1998/19980096> (22.12.2009).

HE 17/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa. Saatavilla www-muodossa: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2002/20020017> (18.1.2010).

HE 120/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arkistolain muuttamisesta. Saatavilla www-muodossa: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2003/20030120.pdf> (22.12.2009).

HaVM 18/1994 vp – HE 192/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi. Saatavilla www-muodossa: <http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HaVM+18/1994&base=erml&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WP> (22.12.2009).

SiVM 7/1994 vp – HE 187/1993 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö n:o 7 hallituksen esityksestä arkistolaiksi. Saatavilla www-muodossa: [http://217.71.145.20/TRIPviewer/temp/TUNNISTE\\_SiVM\\_7\\_1994\\_fi.html](http://217.71.145.20/TRIPviewer/temp/TUNNISTE_SiVM_7_1994_fi.html) (22.12.2009).

KK 358/2003 vp. Päätösasiakirjojen kopiointi kuntalaiselle omakustannushintaan. Saatavilla www-muodossa: [http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk\\_358\\_2003\\_p.shtml](http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk_358_2003_p.shtml) (22.12.2009).

**Oikeustapaukset**

KHO 2002:20, taltio 316, dnro 3042/1/01, antopäivä 15.2.2002. Saatavilla www-muodossa: <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2002/200200316> (22.12.2009).

Turun HAO, taltio 01/0170/1, dnro 00244/00/2100, antopäivä 2.4.2001. Saatavilla www-muodossa: [http://www.finlex.fi/fi/oikeus/hao/2001/turun\\_hao20010170](http://www.finlex.fi/fi/oikeus/hao/2001/turun_hao20010170) (22.12.2009).

Vaasan HAO, taltio 08/0493/3, dnro 00097/07/2205, antopäivä 20.8.2008. Saatavilla www-muodossa: [http://www.finlex.fi/fi/oikeus/hao/2008/vaasan\\_hao20080493](http://www.finlex.fi/fi/oikeus/hao/2008/vaasan_hao20080493) (22.12.2009).

EOA 8.6.2007 3701/4/05 Kunnan laiminlyönti saattaa kopiomaksujen taksa julkisuuslain mukaiseksi. Saatavilla www-muodossa:

[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?\\${APPL}=ereopaa&\\${BASE}=ereopaa&\\${THWIDS}=0.41/1261485761\\_491968&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?${APPL}=ereopaa&${BASE}=ereopaa&${THWIDS}=0.41/1261485761_491968&${TRIPPIFE}=PDF.pdf) (22.12.2009).

EOA 17.9.2008 4128/2/06 Asioiden käsittelyn viipyminen ja arkistosäännön vanhentuneisuus Opetushallituksessa. Saatavilla www-muodossa:

[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?\\${APPL}=ereopaa&\\${BASE}=ereopaa&\\${THWIDS}=0.25/1261485925\\_61930&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?${APPL}=ereopaa&${BASE}=ereopaa&${THWIDS}=0.25/1261485925_61930&${TRIPPIFE}=PDF.pdf) (22.12.2009).

EOA 16.10.2008 3786/4/07 Potilasasiakirjojen lainvastainen hävittäminen. Saatavilla www-muodossa:

[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?\\${APPL}=ereopaa&\\${BASE}=ereopaa&\\${THWIDS}=0.9/1261486029\\_96677&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?${APPL}=ereopaa&${BASE}=ereopaa&${THWIDS}=0.9/1261486029_96677&${TRIPPIFE}=PDF.pdf) (22.12.2009).

AOK 6.6.1997 16/51/96. Asiakirjojen asianmukainen arkistointi. Saatavilla www-muodossa: <http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/1997/19970987> (22.12.2009).

AOK 24.4.1998 707/1/97. Asiakirjajulkisuussäännösten soveltamisesta ja päätöksestä ilmoittamisesta. Saatavilla www-muodossa:

<http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/1998/19981103> (20.1.2010).

OKA 22.4.2005 397/1/03. Asiakirjojen katoaminen lääninhallituksen arkistosta. Saatavilla www-muodossa: <http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2005/20052042> (22.12.2009).

OKV 2.6.2009 576/1/2007. Arkistotoimen asianmukainen hoitaminen. Saatavilla www-muodossa: <http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2009/20091410> (22.12.2009).

Kila 16.9.2008 1824. EU-hankkeisiin liittyvien alkuperäisten ostolaskujen säilytysajasta ja -tavasta. Saatavilla www-muodossa:

<http://ktm.elinar.fi/ktm/fin/kirjanpi.nsf/717602942eb71ebdc22570210049e02b/8d558ab68b42764cc22574cf00269016?OpenDocument> (22.12.2009).

TSL 5.5.1998 15/98. Arkistointilupahakemus. Saatavilla www-muodossa: <http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/ftie/1998/19980015> (18.1.2010).

TSL 22.3.1999 6/99. Henkilötietojen arkistointia koskeva lupahakemus. Saatavilla www-muodossa: <http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/ftie/1999/19990006> (18.1.2010).

### **Lehtiartikkelit**

*Hedegaard, Ruth:* The benefits of archives, libraries and museums working together: a Danish case of shared databases. *New Library World*. Volume 105 – Number 1202/1203 – 2004 s. 290–296.

*Koistinen, Marjaana:* Seudullinen yhteistyö asiakirjahallinnossa. *Arkistoviesti* 2/2007, s. 23–25.

*Leppänen, Markku:* Kysely julkishallinnon arkistotoimen tilasta vuonna 2000. *Arkistoviesti* 1/2002, s. 4–15.

*Mustajoki, Heidi:* Reipasta ja asiantuntevaa palvelua Turun maakunta-arkistossa. *Arkistoviesti* 3/2008, s. 6–7.

*Mölsä, Ari:* Kuntien verkkosivuilla esillä henkilötietoja holtittomasti. Kuntalehti 17/2007, s. 49.

*Ylönen, Jorma:* Porin kadonneet vaalirahoitusilmoitukset syyteharkintaan. Kuntalehti 29.9.2008. Saatavilla www-muodossa:

<http://www.kuntalehti.fi/default.asp?sc=3034&sa=96665> (22.12.2009).

### **Internet-lähteet**

Arkistolaitos. Kunnallisen arkistotoimen opas -työryhmälle jatkoaika. 3.12.2009.

[http://www.narc.fi/Arkistolaitos/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote\\_031209.html](http://www.narc.fi/Arkistolaitos/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote_031209.html) (21.12.2009).

Arkistolaitos. Kunnallishallinto. Määräyksiä ja ohjeita.

<http://www.narc.fi/Arkistolaitos/ohjeet/viranomaisohj/kunnallishallinto/kunnallishallinto.htm> (22.12.2009).

Arkistolaitos. Kunnallishallinto. Seulontapäätöksiä.

[http://www.narc.fi/Arkistolaitos/ohjeet/viranomaisohj/kunnallishallinto/kunnallishallinto\\_seu.htm](http://www.narc.fi/Arkistolaitos/ohjeet/viranomaisohj/kunnallishallinto/kunnallishallinto_seu.htm) (22.12.2009).

Arkistolaitos. Kunnallishallinto. Suosituksia.

[http://www.narc.fi/Arkistolaitos/ohjeet/viranomaisohj/kunnallishallinto/kunnallishallinto\\_suo.htm](http://www.narc.fi/Arkistolaitos/ohjeet/viranomaisohj/kunnallishallinto/kunnallishallinto_suo.htm) (22.12.2009).

Arkistolaitos. Normit. <http://www.narc.fi/Arkistolaitos/ohjeet/> (22.12.2009).

Arkistolaitos. Tehtäväluokitusten käyttöönotto kunnissa helpottaa tiedon löytymistä ja parantaa hallinnon läpinäkyvyyttä. 30.12.2008.

[http://www.narc.fi/Arkistolaitos/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote\\_301208.htm](http://www.narc.fi/Arkistolaitos/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote_301208.htm) (21.12.2009).

Kansallinen digitaalinen kirjasto. <http://www.kdk2011.fi/> (22.12.2009).



Kansallisarkisto. Arkistonmuodostussuunnitelma AMS. <http://www.ams-opas.fi/> (21.12.2009).

Keravan kaupunki. Organisaatio. [http://www.kerava.fi/paatoksenteko\\_organisaatio.asp](http://www.kerava.fi/paatoksenteko_organisaatio.asp) (22.12.2009).

KuntaIT Verkostoportaali. eAMS. <http://wiki.kuntait.fi/tiki-index.php?page=eAMS> (vaatii rekisteröitymisen) (13.1.2010).

Kuuma – kumppanuutta yli kuntarajojen. <http://www.kuuma.fi/> (12.1.2010).

Muisti-projekti. Kirjasto-, arkisto- ja museolaitoksen digitoidun kansallisen aineiston yhteistietokanta Muisti. <http://www.lib.helsinki.fi/memory/muisti.html> (22.12.2009).

NOKS - Nordjyllands kulturhistoriske søgbase. <http://www.noks.dk/> (22.12.2009).

Suomen evankelis-luterilainen kirkko. "Kirkkolain kodifointi on mahdollisuus vahvistaa kirkon itsehallintoa". 5.11.2007.

<http://evl.fi/EVLUutiset.nsf/Documents/69DEA9A5A4A0DD15C225738A004D8F7B?OpenDocument&lang=FI> (22.12.2009).

Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton näkemyksiä perustuslain toimivuudesta. 2008.

[http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;63;376;135102;137269;139384](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;63;376;135102;137269;139384) (22.12.2009).

Suomen Kuntaliitto. Säännöt.

[http://www.kunnat.net/k\\_Kuntaliitto\\_peruslistasivu.asp?path=1;184;276;830](http://www.kunnat.net/k_Kuntaliitto_peruslistasivu.asp?path=1;184;276;830) (22.12.2009).

Sveriges Kommuner och Landsting. Arkiv- och dokumenthantering.

<http://www.skl.se/artikel.asp?C=6371&A=48569> (22.12.2009).

## LYHENNELUETTELO

A	Asetus
AL	Arkistolaitos
AMS	Arkistonmuodostussuunnitelma
AOK	Apulaisoikeuskansleri
ArkistolaitosA	Asetus arkistolaitoksesta 832/1994
ArkistoL	Arkistolaki 831/1994
ATK	Automaattinen tietojenkäsittely
Dnro	Diaarinumero
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
Ev.lut.kirkko	Suomen evankelis-luterilainen kirkko
EY	Euroopan yhteisö
HAO	Hallinto-oikeus
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
ICA	International Council on Archives, Kansainvälinen arkistoneuvosto
ISO	International Organization for Standardization, Kansainvälinen standardisoimisjärjestö
JulkisuusL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999
KA	Kansallisarkisto
KAMUT 2	Kirjastojen, arkistojen ja museoiden tietovarantojen yhteiskäyttömahdollisuuksia selvittänyt hanke
Kila	Kirjanpitolautakunta
KirjastoA	Kirjastoasetus 1078/1998
KirjastoL	Kirjastolaki 904/1998
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KK	Kirjallinen kysymys
KuntaL	Kuntalaki 365/1995
L	Laki
MuseoA	Valtioneuvoston asetus museoista 1192/2005
MuseoL	Museolaki 729/1992

## XVII

MuseovirastoL	Laki museovirastosta 282/2004
NOKS	Nordjyllands kulturhistoriske søgebase
NormiL	Laki viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä 573/1989
OKA	Valtioneuvoston oikeuskansleri
OKV	Oikeuskanslerinvirasto
OM	Oikeusministeriö
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
PotilasL	Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992
RA-FS	Riksarkivets författningssamling
SFS	Suomen Standardisoimisliitto - Finlands Standardiseringsförbund
SiVM	Sivistysvaliokunnan mietintö
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SOU	Statens offentliga utredningar
SähkAsL	Laki sähköisesti asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003)
SÄHKE	Sähköisten tietoaineistojen käsittelyn ja pitkäaikaissäilytyksen kehittämishanke
TSL	Tietosuojalautakunta
Vp	Valtiopäivät

## KUVIOT JA TAULUKOT

<i>Kuvio 1 Kunnallisen arkistotoimen sääntely</i> .....	3
<i>Kuvio 2 Kunnallisen arkistotoimen organisointi</i> .....	37
<i>Kuvio 3 Kunnallisen arkistotoimen asiakkaat</i> .....	53

<i>Taulukko 1 Kunnallishallinnon ja Suomen evankelis-luterilaisen kirkon vertailu arkistoasioissa</i> .....	26
<i>Taulukko 2 Kunnan arkistotoimen, kirjastotoimen ja museotoimen vertailu</i> .....	31
<i>Taulukko 3 Lakeja, joissa säädetään kunnallisten asiakirjojen säilyttämisestä</i> .....	72
<i>Taulukko 4 Arkistolaitoksen antamat kunnallishallintoa koskevat seulontapäätökset</i> .....	78
<i>Taulukko 5 Arkistolaitoksen antamia kunnallishallintoa koskevia määräyksiä ja ohjeita</i> .....	78
<i>Taulukko 6 Arkistolaitoksen antamia kunnallishallintoa koskevia suosituksia</i> .....	79
<i>Taulukko 7 Valtion muiden viranomaisten antamia kuntien arkistotoimintaa koskevia säännöksiä</i> .....	79

## 1 JOHDANTO

### 1.1 Tutkimuksen tausta, tutkimustehtävän esittely ja tutkimuksen tavoitteet

Kunnalliseen arkistotoimeen kohdistuu erilaista normi- ja informaatio-ohjausta. Kunnallista arkistotoimintaa säännellään lähinnä arkistolailalla (831/1994) ja lailla viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) eli julkisuuslailla. Hallintolain (434/2003) mukaiset hyvän hallinnon periaatteet on otettava huomioon arkistotoimen hoidossa. Lisäksi valtion viranomaiset, erityisesti arkistolaitos, antavat ohjeita ja määräyksiä kunnallisesta arkistotoimesta. Informaatio-ohjauksessa Suomen Kuntaliitolla on merkittävä rooli.

Kunnallisen arkistotoimen sääntelyä vähennettiin 1990-luvun alkupuoliskolla. Tätä ennen arkistolaitos esimerkiksi määräsi kuntien kaikkien asiakirjojen säilytysajat. Vuonna 1994 voimaan tulleella arkistolailalla sääntelyä vähennettiin tältä osin siten, että arkistolaitos määrää ainoastaan, mitkä kuntien asiakirjoihin sisältyvät tiedot tulee säilyttää pysyvästi. Kunnat voivat nykyään siis itse päättää määrääjän säilytettävien asiakirjojensa säilytysajat, mikäli niistä ei ole erityislaeissa mitään säädetty. Sääntelystä toisena esimerkkinä voidaan mainita kunnan arkistokaavan määrääminen. Aiemmin arkistolaitos määräsi, millaisen arkistokaavan mukaan asiakirjat tulee kunnissa arkistoida. Sääntelyn purkamisen seurauksena kunnat voivat itse laatia arkistokaavansa. Näin ollen kuntien arkistokaavat saattavat olla hyvin erilaisia keskenään. Kuntien harkintavallan lisäämisestä huolimatta arkistolaitoksella on edelleen melko paljon säädösvaltaa kunnalliseen arkistotoimeen.

Tämän hetken kehityssuunta näyttää olevan kuntia koskevan valtionhallinnon taholta tapahtuvan sääntelyn lisääntyminen. Tämä koskee myös arkistotoimen sääntelyä. Arkistolaitos on esimerkiksi laatinut kunnille yhtenäisen asiakirjahallinnollisen tehtäväluokittelun, minkä käyttöönotto kunnissa on suositeltavaa ja suorastaan välttämätöntä, mikäli kunnan asiakirjoja siirretään tulevaisuudessa sähköisessä muodossa pysyvään säilytykseen arkistolaitokseen<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Kansallisarkisto. Arkistonmuodostussuunnitelma AMS. <http://www.ams-opas.fi/> (21.12.2009) Katso myös Arkistolaitos. Tehtäväluokitusten käyttöönotto kunnissa helpottaa tiedon löytymistä ja parantaa hallinnon läpinäkyvyyttä. 2008.

Arkistotoimeen kohdistuva sääntely ei kuitenkaan ole täysin kattava. Kunnan toiminnassa syntyneihin asiakirjoihin sisältyy ryhmiä, joiden säilytysajoista ei ole määräyksiä tai suosituksia. Näiden asiakirjojen säilyttäminen on kunnan omassa harkintavallassa. Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu lähtökohtaisesti kunnan vapaa harkintavalta päättää omista asioistaan ja asiakirjoistaan. Vaikka lailla voidaan säätää kunnille velvoitteita, liiallinen sääntely kuitenkin rajoittaa kuntien itsehallintoa.

Kunnallisen arkistotoimen hoitamisessa voi tulla vastaan erilaisia ongelmatilanteita, joihin ei välttämättä ole olemassa selvää ratkaisua. Kun yksityinen terveydenhoidollinen toiminta päättyy, miten tulee menetellä toiminnassa syntyneen arkistoaineiston osalta? Sosiaali- ja terveysministeriön vuodelta 2001 olevassa ohjeessa on maininta, jonka mukaan potilasasiakirjojen käsittelystä ja säilytyksestä julkisen ja yksityisen terveydenhuollon rekisterinpitäjän toiminnan loppumisen jälkeen säädetään erikseen<sup>2</sup>. Tällaista sääntelyä ei ole annettu. Mikä on kunnan vastuu? Onko kunnalla velvollisuutta ottaa säilytettäväkseen alueellaan toimineen yksityisen toiminnanharjoittajan arkistoaineisto? Tämä on eräs tässä tutkielmassa esiin nostettava arkistotoimen sääntelyyn liittyvä ongelma.

Tämän pro gradu -tutkielman aihe on kunnallisen arkistotoimen sääntely. Tutkimustehtävänä on tarkastella arkistointia kunnan tehtävänä ja sen keskeistä sisältöä sekä selvittää kunnalliseen arkistotoimeen kohdistuvaa normi- ja informaatio-ohjauksen kehitystä, hyödyllisyyttä ja ongelmallisuutta kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.

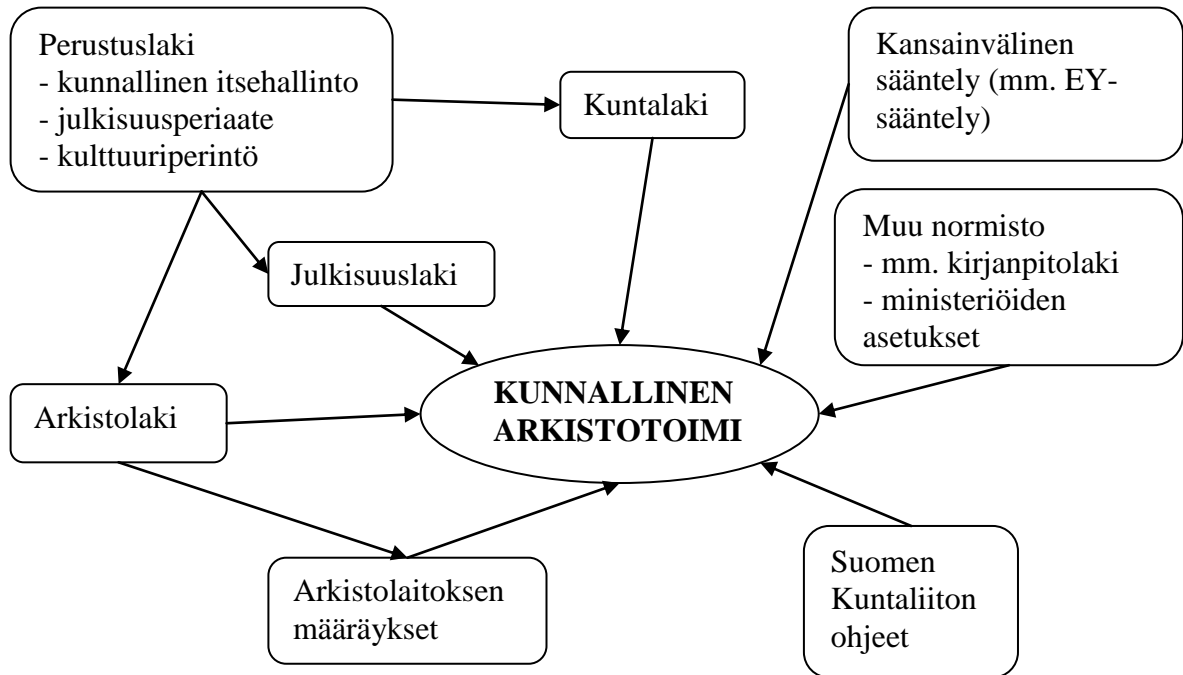
Tutkimustehtävänä on tarkastella kunnan arkistotoimen osa-alueita sitä sääntelevien keskeisimpien lakien, arkistolain ja julkisuuslain, pohjalta sekä tarkastella valtion viranomaisten, erityisesti arkistolaitoksen, kuntiin kohdistuvaa säädösvaltaa. Tutkielman tavoite on vastata kysymykseen, mitä jää kunnan omaan harkintavaltaan arkistotoimen alalla ja onko sääntelyä liikaa vai liian vähän. Tutkimustehtävänä on selvittää, millaista sääntelyä on olemassa ja millaisiin asiakirjoihin sääntely kohdistuu.

Nyt tarkasteltava aihe on ajankohtainen kuntien välisen lisääntyvän yhteistyön kannalta. Asiakirjahallinnossa painopiste on siirtynyt entistä enemmän sähköiseen asiankäsittelyyn, minkä vuoksi voi olla välttämätöntä yhdenmukaistaa yhteistyötä tekevien kuntien tietojärjestelmät mukaan lukien arkistointijärjestelmät ja -tavat.

---

<sup>2</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö. Potilasasiakirjojen laatiminen... 2001. Luku 8.2. Yksityisen terveydenhuollon ja itsenäisten ammatinharjoittajien potilasasiakirjojen säilyttäminen.

Arkistoalalla työskentelevät joutuvat tekemisiin monenlaisten säädösten kanssa. Lainsäädäntö muuttuu nopeasti ja normitulvasta voi olla vaikea saada otetta. Tämän vuoksi tässä tutkielmassa luodaan yleiskuva säädöksiin, määräyksiin ja ohjeisiin, joita arkistonhoitajat tarvitsevat työssään, sekä pyritään tapausesimerkkien avulla antamaan ratkaisuehdotuksia eräisiin ongelmatilanteisiin.



*Kuvio 1 Kunnallisen arkistotoimen sääntely*

## 1.2 Kysymyksenasettelu ja rajaukset

Kunnallisen arkistotoimen sääntelyn tarkastelemisessa keskeisin tutkimusongelma on selvittää, miten kattavaa arkistotoimeen kohdistuva sääntely on ja minkä verran lainsäätäjät ja valtion viranomaiset ovat jättäneet harkintavaltaa kunnalle itselleen. Jotta nykytilanne voidaan hahmottaa paremmin, selvitetään arkisto- ja kunnallislainsäädännön kehitystä kunnallishallinnon alkuajoista 1860-luvulta tähän päivään saakka. Keskeiset tutkimuskysymykset ovat:

Mitä kunnallisesta arkistotoimesta on laissa säädetty?

Mitkä valtion viranomaisten, kuten arkistolaitoksen, määräykset kunnallisesta arkistotoimesta ovat kuntia sitovia?

Mikä on kunnallisen itsehallinnon normatiivinen vaikutus kunnallisen arkistotoimen sääntelyyn?

Mikä on kunnan oma liikkuma-ala arkistotoimensa järjestämisessä ja sääntelyssä?

Onko sääntelyä tarpeeksi, liian vähän vai liian paljon?

Millä tavalla kunnallista arkistotoimintaa on säädelty eri aikoina?

Maailmanlaajuisella tasolla Suomi on ollut Kansainvälisen arkistoneuvoston (ICA) jäsen vuodesta 1949 lähtien. Vuonna 1995 tapahtunut Euroopan unionin jäsenyys ei tuonut mukanaan arkistotoimen harmonisointiin tähtääviä määräyksiä tai ohjeita. Sen sijaan jäsenmaiden välinen arkistoyhteistyö tiivistyi.<sup>3</sup> Tutkielmassa käsitellään kunnalliseen arkistotoimeen liittyvää kansainvälistä sääntelyä. Suomen arkistolaitoksella on ollut vankimmat suhteet Pohjoismaiden vastaaviin laitoksiin. Jo vuonna 1939 käynnistettiin pohjoismaiset arkistokokoukset.<sup>4</sup> Suomi hoitaa Ruotsin tavoin suhteellisen laajan itsehallintonsa muodossa laajaa yhteiskunnallista tehtäväalaa<sup>5</sup>. Tämän johdosta myös kunnallisella arkistotoimella on laaja-alainen sääntelyala. Jos esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen tehtävät siirrettäisiin kunnilta pois, kaventuisi myös arkistotoimen sääntely tältä osin. Tutkielmassa kunnallisen arkistotoimen sääntelyä verrataan kansainvälisesti Ruotsin vastaavaan sääntelyyn. Lisäksi vertailukohtia otetaan Suomen eteläisen naapurimaan Viron lainsäädäntöön, sillä Suomen arkistolaitoksella on ollut tiiviit suhteet Baltian maista erityisesti Viroon 1990-luvun alusta lähtien<sup>6</sup>. Viron valtionarkiston arkistoneuvos *Peep Pillak* totesi vuonna 2002, että Viro on onnistunut melko nopeasti integroitumaan nykyaikaiseen arkistotoimeen maailmalla erityisesti Suomesta saadun avun ansiosta ja että Virolla on tiiviit yhteistyösuhteet Pohjoismaiden arkistojen kanssa<sup>7</sup>. Kansainväliseen näkökulmaan liittyvät tutkimuskysymykset ovat:

Mitä kansainvälisellä tasolla on säädetty kunnallisesta arkistotoimesta?

Miten Ruotsin ja Viron kunnallisen arkistotoimen sääntely poikkeaa Suomen vastaavasta sääntelystä?

Kotimaisessa sääntelyssä vertaillaan kunnallisen arkistotoimen sääntelyä muiden itsehallinnollisten yhteisöjen, erityisesti Suomen evankelis-luterilaisten seurakuntien,

---

<sup>3</sup> Lybeck 2002 s. 112.

<sup>4</sup> Lybeck 2002 s. 111.

<sup>5</sup> Ryynänen & Telakivi 2006 s. 31.

<sup>6</sup> Lybeck 2002 s. 112.

<sup>7</sup> Pillak 2002 s. 184.

arkistotointen sääntelyyn. Lisäksi vertailukohtina käytetään arkistotoimen lähitehtäviä, kirjastotointa ja museotointa. Tutkimuskysymykset ovat:

Millä tavalla Suomen evankelis-luterilaisten seurakuntien arkistotointen sääntely poikkeaa kuntien arkistotointen sääntelystä?

Mitä yhteistä ja poikkeavaa on arkisto-, kirjasto- ja museotoimilla kunnan tehtäväkentässä?

Arkistotoimen keskeiseen sisältöön kuuluu arkistonmuodostajan määritelmä sekä provenienssiperiaate<sup>8</sup>. Kuntarakenne elää suurta muutoksen aikaa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutuksesta monet kunnat yhdistyvät, jolloin ajankohtaiseksi tulee myös näiden kuntien arkistotointen yhdistäminen. Alueellistumiskehitys lisää kuntien välistä yhteistyötä. Kuntien arkistotointen yhdenmukaiset käytännöt ja järjestelmät luovat paremman pohjan yhteistyölle. Kuntayhteistyössä ongelmana saattaa olla arkistonmuodostajan määrittäminen. Arkistotoimen keskeiseen sisältöön kuuluvat myös asiakirjojen arvonmäärittäminen ja arkistonmuodostussuunnitelman laadinta, arkistoaineiston säilyttäminen arkistotiloissa sekä asiakaspalvelu. Kunnallinen itsehallinto on kuntien asukkaiden itsehallintoa<sup>9</sup>. Tämän vuoksi kunnallista arkistotointa on tarpeen tarkastella myös kunnan asukkaan ja arkistotoimen asiakkaan näkökulmasta. Kunnan arkistotoimen asiakkaita ulkoisten asiakkaiden lisäksi ovat sisäiset asiakkaat eli kunnan työntekijät ja luottamushenkilöt. Kunnallisen arkistotoimen palvelut ovat lähinnä tosiasiallista palvelutoimintaa, jossa tehdään melko vähän kirjallisia muutoksenhakuun oikeuttavia hallintopäätöksiä. Arkistotoimen keskeiseen sisältöön liittyvät tutkimuskysymykset ovat:

Mitä provenienssiperiaate tarkoittaa ja miten sitova periaate se on?

Mikä on kuntayhteistyössä syntyvien asiakirjojen oikea arkistonmuodostaja ja minkä verran kunnilla on harkintavaltaa arkistonmuodostajan valinnassa?

Kuka määrittelee kunnallisten asiakirjojen säilytysarvon?

Onko kunnalla velvollisuus vastaanottaa yksityistä arkistoaineistoa säilytettäväksi omiin arkistotiloihinsa?

Minkä suuruista asiakirjamaksua voidaan periä?

Millaiset oikeusturva- ja muutoksenhakekeinot arkistotoimen asiakkailta on käytettävissä?

<sup>8</sup> Provenienssiperiaate on määritelty arkistolaisissa seuraavasti: Arkistoon kuuluvat kaikki arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta saapuneet tai sen toiminnan tuloksena syntyneet asiakirjat (ArkistoL 6.1 §).

<sup>9</sup> PL 121.1 §:n mukaan kunnan hallinnon tulee perustua sen asukkaiden itsehallintoon.



Arkistotoimi on melko laaja aihealue, joten tässä tutkimuksessa rajoitaudutaan tarkastelemaan kunnallisen arkistotoimen sääntelyä. Näkökulma, josta aihetta tarkastellaan, on lähinnä kunnan sisäinen eli kunnan arkistotoimen näkökulma, mutta asiakkaan näkökulma otetaan myös huomioon. Lainsäädännön osalta tarkastelu rajataan koskemaan lähinnä perustuslakia (731/1999), kuntalakea (365/1995), arkistolakea (831/1994) ja lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Myös eräät muut arkistotoimen sääntelyä koskevat erityislait, kuten kirjanpitolaki (1336/1997), huomioidaan. Lainsäädännön tarkastelussa keskitytään erityisesti arkistolainsäädännön tarkasteluun ja julkisuuslainsäädäntö jätetään vähemmälle tarkastelulle<sup>10</sup>. Valtion viranomaisten kuntiin kohdistuvasta sääntelystä tarkastellaan erityisesti arkistolaitoksen määräyksiä ja ohjeita. Täysin kattava säännösten tarkastelu ei ole tarkoituksenmukaista, vaan esimerkkien avulla on mahdollista luoda kokonaiskuva käsiteltävästä aiheesta, kuten asiakirjojen säilytysaikojen määrittelystä.

### 1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkielma muodostuu arkistotoimen määrittelemisestä kunnan tehtäväksi, arkistotoimen keskeisen sisällön hahmottamisesta sekä kunnallisen arkistotoimen normi- ja informaatio-ohjauksen tarkastelemisesta. Tutkielman rakenne poikkeaa edellä esitettyjen tutkimuskysymysten järjestyksestä. Tutkimuskysymyksiä tarkastellaan tutkielmassa asianomaisissa yhteyksissään.

Aluksi tutkielmassa tarkastellaan kunnallista arkistotoimintaa kunnan tehtävänä. Tarkastelu aloitetaan historiallisella katsauksella arkisto- ja kunnallislainsäädännön kehitykseen käyttäen empiirisenä esimerkkinä Keravan kaupungin arkistotoimen kehitystä. Tämän jälkeen perehdytään kunnalliseen itsehallintoon ja tarkastellaan arkistotoimen suhdetta sen lähitehtäviin kirjastotoimeen ja museotoimeen. Tarkastelun kohteena on myös kunnallisen arkistotoimen organisointi ja johtaminen sekä tähän liittyvänä keskusarkiston aseman tarkasteleminen.

Kunnallisen arkistotoimen keskeiseen sisältöön kuuluu arkistonmuodostajan määrittäminen ja siihen liittyen provenienssiperiaate. Kunnallisten asiakirjojen arvonmäärittämisessä

---

<sup>10</sup> Arkistolainsäädännöllä tarkoitetaan lähtökohtaisesti arkistolakea, mutta myös niitä lakeja, joissa on säädetty asiakirjojen säilyttämisestä. Vastaavasti julkisuuslainsäädännön piiriin kuuluvat julkisuuslain ohella ne lait, joissa on säädetty asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta.

arkistolaitoksella on keskeinen rooli, mutta myös kunnille itselleen on jätetty harkintavaltaa. Arkistonmuodostussuunnitelma sisältää tiedon asiakirjojen säilytysajoista ja julkisuudesta. Kunnan keskusarkistossa säilytetään kunnan omia asiakirjoja, joiden lisäksi kunta voi vastaanottaa myös yksityistä arkistoaineistoa säilytettäväkseen. Asiakirjojen säilyttämisen lisäksi arkistotoimeen sisältyy myös asiakaspalvelua, mihin liittyen tutkielmassa tarkastellaan arkistotoimen merkitystä sen asiakkaille ja asiakkaiden muutoksenhaku- ja kantelu-oikeutta kunnan viranomaisen toiminnasta arkistoasioissa. Asiakasnäkökulman lisäksi otetaan huomioon myös kunnan arkistotoimen näkökulma palvelun antajana.

Kunnallisen arkistotoimen normi- ja informaatio-ohjauksen tarkastelu aloitetaan kansainvälisen sääntelyn vaikutuksella suomalaiseen sääntelyyn. Suomen perustuslaki (731/1999) antaa suuntaviivat alemmanasteiselle sääntelylle. Kuntalaki (365/1995) on kuntien peruslaki. Kunnallisen arkistotoimen kannalta keskeisiä lakeja ovat arkistolaki (831/1994) ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Kuntien toimintaa sääntelevät merkittävästi myös lakia alemmanasteiset, valtion viranomaisten, kuten arkistolaitoksen, antamat määräykset ja ohjeet. Suomen Kuntaliitto on koonnut yhteen valtion viranomaisten kunnallisen arkistotoimeen kohdistamaa sääntelyä ja antanut suosituksia määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysajoista. Lopuksi tässä luvussa pohditaan normi- ja informaatio-ohjauksen hyödyllisyyttä, mutta myös ongelmallisuutta kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Tämä on tutkielman aiheen kannalta keskeisin luku.

Edellä mainituissa asiayhteyksissä pyritään lainopillisen tarkastelun lisäksi löytämään empiirisiä esimerkkejä käytännön toiminnasta ja oikeuskäytännöstä. Lainopillisen tarkastelun yhteydessä vertaillaan arkistotoimen sääntelyä ruotsalaiseen ja virolaiseen vastaavaan sääntelyyn sekä kotimaisessa sääntelyssä Suomen evankelis-luterilaisten seurakuntien arkistotoimien sääntelyyn. Lainsäädännössä ja muussa sääntelyssä esiintyviin ongelmakohtiin pyritään löytämään ratkaisuja sekä annetaan muutosehdotuksia, jotka vahvistavat kunnallista itsehallintoa.

#### **1.4 Tutkimusmenetelmät ja -aineistot**

Tutkimuksen aihealue koskee läheisesti arkistotieteitä, mutta pääpaino tässä tutkimuksessa on oikeustieteissä, erityisesti kunnallisoikeudessa. Arkistotieteellä tarkoitetaan arkistojen

hoitamista ja sitä sivuavia asioita tutkivaa tieteenhaaraa<sup>11</sup>. Arkistotieteen voidaan katsoa sisältävän ainakin arkistoteorian (käsitteet, arkistojen olemus, arvonmääritys), arkistohistorian, arkisto-oikeuden, arkistojen muodostumisen ja rakenteen, luetteloinnin ja käyttöön saattamisen sekä arkistotekniikan (säilytys, suojelu, konservointi)<sup>12</sup>. Tässä tutkielmassa arkistotieteestä keskeisimmin on esillä arkisto-oikeus, joka sisältää arkistojen juridisen sääntelyn. Kun käsitellään arkistotoimeen liittyviä asioita, ollaan hyvin läheisesti tekemisissä informaatio-oikeuden kanssa, sillä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa, henkilötietojen suojaa ja arkistointia koskevat normit kuuluvat informaatio-oikeuden keskeisiin säännöstöihin<sup>13</sup>.

Koska kyseessä on kunnallisoikeudellinen tutkimus, tutkittavaa aihepiiriä lähestytään lainopin metodilla, eli voimassaolevaa oikeutta tutkimalla, tulkitsemalla ja systematisoimalla pyritään saamaan selville vallitsevan oikeuden kanta oikeusongelmaan<sup>14</sup>, kuten kunnallisen arkistotoimen sääntelyn ja kunnallisen itsehallinnon väliseen suhteeseen. Tämä aihepiirin oikeusdogmaattinen tarkastelu toteutetaan erityisesti kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Oikeusdogmatiikka on yleisesti keskeisimmässä asemassa oleva oikeustieteen normatiivinen suuntaus, jonka tehtävänä on selvittää, kuinka tarkastelun kohteena olevassa tilanteessa pitää toimia voimassaolevan oikeuden mukaan<sup>15</sup>. Voimassa olevan oikeuden tarkasteluun kuuluu esimerkiksi selvittää, ovatko valtioneuvoston 1980-luvulla antamat päätökset eräiltä osin edelleen voimassa olevaa oikeutta kuntien osalta, kun otetaan huomioon 1990-luvulla tehty arkistolain uudistus sekä kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen<sup>16</sup>.

Oikeusdogmaattisen metodin lisäksi tutkimusmenetelminä käytetään oikeushistoriaa, oikeussosiologiaa ja oikeusvertailua. Oikeushistoriallista<sup>17</sup> tarkastelua toteutetaan selvitetessä arkistotoimen sääntelyn kehitystä. Kunnallisen arkistotoimen sääntely oli 1900-luvun alkupuolella vähäistä, ja säännöksiä on sittemmin annettu takautuvasti. Tässä yhteydessä aiheellista on selvittää takautuvasti annettujen säännösten ongelmallisuutta.

---

<sup>11</sup> Rosberg 1986 s. 6.

<sup>12</sup> Lybeck 2006 s. 218.

<sup>13</sup> Wallin & Konstari 2000 s. 303.

<sup>14</sup> Timonen 1998 s. 10–15.

<sup>15</sup> Husa 1995 s. 143–144.

<sup>16</sup> Nykyinen arkistolaki (831/1994) on vuodelta 1994. Siinä vahvistettiin kunnallista itsehallintoa esimerkiksi siten, että arkistolaitoksella ei ole enää toimivaltaa määrätä kunnan määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysaikoja, vaan tämä toimivalta on siirretty kunnille itselleen.

<sup>17</sup> Oikeushistoria tutkii yleensä oikeusnormien ja -sääntöjen kehitystä ja siinä käytetään apuna historian tutkimuksen menetelmiä. Tutkimuksessa pyritään ottamaan huomioon yhteiskunnallinen kehitys. (Husa 1995 s. 144.)

Oikeushistoriallisen tarkastelun yhteydessä käsitellään myös sääntelyn reaalisia argumentteja eli syitä, jotka ovat vaikuttaneet sääntelyyn.

Oikeussosiologiaa<sup>18</sup> harjoitettaessa käytetään tiedonhankinnassa kokemukseräistä menetelmää. Empiriaa on perusteltua käyttää lainsäädäntöä täydentävänä lähdeaineiksena, sillä sen avulla saadaan selvempi kuva siitä, miten asiat käytännössä ovat. Tutkimuksen empiirinen tietoaaines perustuu osittain kirjoittajan osallistuvaan havainnointiin. Tapausesimerkkinä käytetään Keravan kaupungin arkistotointa, koska siitä kirjoittajalla on läheisin tuntemus<sup>19</sup>. Subjektiiivisesta näkökulmasta huolimatta aihetta pyritään tarkastelemaan mahdollisimman objektiivisesti. Lisäksi empiirisenä tutkimusaineistona käytetään arkistotoimeen liittyvää oikeustapausaineistoa.

Tutkimuksessa käytetään yhtenä menetelmänä oikeusvertailua<sup>20</sup> selvitettäessä, millä tavalla kunnallista arkistotointa on säädelty Ruotsissa ja Virossa. Suomen sisäisessä oikeusjärjestelmässä vertaillaan kunnallisen arkistotoimen sääntelyä lähinnä Suomen evankelis-luterilaisten seurakuntien arkistotoimien sääntelyyn.

Lisäksi oikeustieteellisessä tutkimuksessa voidaan käyttää metodina oikeuspolitiikkaa<sup>21</sup>. Tässä tutkielmassa oikeuspoliittinen tarkastelu on vähäistä, vaikka jonkin verran pyritään arvioimaan lainsäädäntöä ja antamaan siihen parannusehdotuksia.

Lainsäädäntö ja lainvalmisteluaineisto muodostavat tutkielman keskeisen lähdeaineiston. Suomen perustuslain (731/1999) 121 §:ssä turvataan kuntien itsehallinto. Kuntalaki (365/1995) on kuntien toimintaa sääntelevä yleislaki. Arkistolaisissa (831/1994) ja julkisuuslaissa (621/1999) on säännöksiä kuntien arkistotoimesta. Tarkempia säännöksiä, ohjeita ja suosituksia kuntien arkistotoimesta antavat arkistolaitos ja Suomen Kuntaliitto. Kuntien johtosäännöissä on määrätty kunnan arkistotoimen tehtävät käytännössä. Lisäksi lähdeaineistona käytetään arkistotointa koskevia oikeustapauksia.

---

<sup>18</sup> Oikeussosiologia tutkii lähinnä oikeuselämän ja oikeudellisten toimijoiden säännönmukaisuuksia käyttäen hyväkseen erityisesti kokemukseräistä metodia tiedonhankinnassaan (Husa 1995 s. 144).

<sup>19</sup> Tutkielman kirjoittaja on Keravan kaupungin arkistonhoitaja.

<sup>20</sup> Perinteisesti oikeusvertailussa on ollut kyse erilaisten oikeusjärjestelmien asettamisesta rinnakkain, jolloin pyrkimyksenä on tiedon tuottaminen vertailtavien järjestelmien yhtäläisyyksistä ja eroista, minkä lisäksi keskeistä on kartoittaa myös niiden syitä. Oikeusvertailussa on kysymys nimenomaan voimassaolevan oikeuden vertaamisesta. (Sutela 2001 s. 76.)

<sup>21</sup> Oikeuspolitiikka (de lege ferenda näkökulma) tutkii oikeudellisten ilmiöiden takana olevia poliittisia ja yhteiskunnallisia ilmiöitä, ja siinä korostuu näkemys, jonka mukaan oikeuden täytyy olla tavoitteellista yhteiskunnallista toimintaa (Husa 1995 s. 145).

Arkistotoimeen liittyvä tutkimus on melko nuorta ja sitä on vielä vähän. Arkistolaitoksen lisäksi esimerkiksi Jyväskylän ja Tampereen yliopistot antavat arkistoalan koulutusta. Kunnallista arkistotoimintaa käsittelevää kirjallisuutta on niin ikään vähän. Vuonna 2006 julkaistu *Jari Lybeckin* teos "Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti" antaa erinomaisen yleiskuvan asiakirjahallinnon ja arkistotoimen luonteesta ja tehtävistä, mutta sisältää melko vähän asiaa kunnallisesta arkistotoimesta jättäen kokonaan huomiotta kunnallisen itsehallinnon näkökulman. Tässä yhteydessä voidaan mainita myös *Martti Itkosen* vuonna 1950 julkaisema teos "Kunnallisen arkiston hoito", jota voitaneen pitää kunnallista arkistotoimintaa koskevana klassikkona. Teokseen otettiin kaikki tarpeellinen aiemmin julkaistuista ohjekirjasista täydennettynä kunnantoinimistoissa työskentelevien käytännön kokemuksella<sup>22</sup>.

Kunnallista itsehallintoa on tutkittu ja siitä on kirjoitettu melko paljon. Uusimmasta kirjallisuudesta voidaan mainita *Kauko Heurun*, *Erkki Mennolan* ja *Aimo Ryynäsen* vuonna 2008 ilmestynyt kirja "Kunnallisen itsehallinnon perusteet". Kunnallista itsehallintoa koskevissa teoksissa kunnallista arkistotoimintaa ei ole yleensä käsitelty tai se on jätetty vain maininnan asteelle. Esimerkiksi vuonna 2009 julkaistussa *Arno Hannuksen*, *Pekka Hallbergin* ja *Anne E. Niemen* Kuntalaki-kommentaarissa mainitaan kunnallinen arkistotoimi. Teoksessa on kuntalain 50 §:ssä säädetyn kunnan hallintosäännön käsittelyn yhteydessä kuntien arkistoista oma alalukunsa<sup>23</sup>.

Arkistotoimintaa koskevaa kirjallisuutta ja myös kunnallista itsehallintoa koskevaa kirjallisuutta on siis olemassa, mutta kuntien arkistotoimen tarkastelu kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on jätetty korkeintaan maininnan asteelle. Aikaisemman tutkimuksen vähäisyyteen viitaten kunnallisen arkistotoimen tarkastelu nimenomaan kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on tarpeen.

---

<sup>22</sup> Itkonen 1950 s. 5.

<sup>23</sup> Hannus ym. 2009 s. 305–306.

## 1.5 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

### 1.5.1 Kunnallinen arkistotoimi ja arkisto

Arkistolain (831/1994) 7.1 §:n mukaan arkistotoimen tehtävänä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, määrittellä asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto. Vanhan arkistolain (184/1981) 5 §:ssä säädettiin yksityiskohtaisemmin, että arkistotoimeen kuuluu arkistohakemistojen laatiminen, asiakirjojen liittäminen arkistoon, niiden järjestäminen, säilyttäminen ja pitäminen tarvitsijain käytettävissä sekä asiakirjojen käyttötarpeen määrittäminen, asiakirjojen seulominen ja toisarvoisten asiakirjojen hävittäminen.

Suomalainen ja pohjoismainen käsitys arkistotoimesta eroaa jossain määrin Euroopan unionin muiden jäsenmaiden käsityksestä. Suomalaisen näkemyksen mukaan asiakirja on osa asiakirjahallintoa tai arkistointia heti sen laatimisen tai vastaanottamisen jälkeen. Sen sijaan useissa EU:n jäsenmaissa arkiston ymmärretään sisältävän vain historiallisesti tai tutkimuksellisesti kiinnostavat asiakirjat.<sup>24</sup>

Käsite arkisto sisältää kolme erilaista merkitystä. Arkisto on viraston, laitoksen, yrityksen, yhdistyksen tai muun organisaation asiakirjoista koostuva tietoinesten kokonaisuus. Arkisto voidaan käsittää myös säilytyspaikkana, siis huoneena tai erillisenä rakennuksena, jossa asiakirjoja säilytetään. Lisäksi arkisto voi olla laitos, joka hoitaa asiakirjoja ja jonka hallussa on useita arkistoja.<sup>25</sup> Asiakirjoja sisältävien arkistojen lisäksi on olemassa esimerkiksi valokuva-arkistoja ja esinearkistoja, jotka kuuluvat lähinnä museoiden toimialaan. Tässä tutkielmassa tarkastellaan lähinnä asiakirjoja sisältävää arkistointia.

Kunnallisen päätöksenteon ja hallinnon tärkeän tietolähteen muodostavat juuri kunnallisiin arkistoihin kuuluvat asiakirjat. Arkiston toimivuus on tärkeä edellytys kunnan asioiden hyvälle hoitamiselle ja siten kuntalaisten oikeusturvan toteuttamiselle. Kunnan arkistotoimeen kuuluvat kaikki kunnan viranomaiset ja toimielimet, minkä vuoksi se on hallinnolliset organisaatorajat ylittävä kokonaistehtävä.<sup>26</sup> Arkiston on siis oltava siinä kunnossa, että kuntalainen saa tarvitsemansa tiedon kohtuullisen lyhyessä ajassa. Tähän velvoittaa

---

<sup>24</sup> Pohjola 1998 s. 337.

<sup>25</sup> Wallenius & Saarenheimo 1977 s. 1.

<sup>26</sup> Arkistolaitos. Kunnallisen arkistotoimen opas. 1996 s. 6–7.

arkistolainsäädännön lisäksi myös julkisuuslainsäädäntö.<sup>27</sup> Kohtuullisen ajan määrittäminen on kunnan harkintavallassa, mutta viime kädessä se on ylimpien oikeusvalvojen ja tuomioistuinten harkinnassa. Selitys epäjärjestyksessä olevasta arkistosta ei riitä syyksi tiedon antamatta jättämiselle. Arkistoinnilla sekä diaari- ja muilla asiakirjahakemistoilla on keskeinen rooli tiedon hallinnassa ja samalla julkishallinnon avoimuuden toteutumisessa.

Arkistossa olevat asiakirjat ovat uusiutumattomia kulttuurivaroja. Arkistotoimen päämäärä on arkistojen hyvä hoitaminen erottamalla tarpeelliset asiakirjat tarpeettomista. Arkistotoimen keskeisenä tehtävänä on lisäksi tiedontarvitsijoiden palvelu.<sup>28</sup>

Keravan kaupungin arkistopalvelun toimintasäännössä arkistopalvelun toiminta-ajatuksiksi on määritelty kaupungin asiakirjojen käytettävyyden ja säilymisen varmistaminen sekä niihin liittyvästä tietopalvelusta huolehtiminen. Toimintasäännössä arkistotoimen tehtäväksi on määritelty tietojen säilymisen, käsittelyn ja käyttämisen ohjaaminen ja suunnittelu arkistolakia, arkistolaitoksen ohjeita sekä muita määräyksiä noudattaen.<sup>29</sup>

### 1.5.2 Asiakirja ja asiakirjahallinto

Kansainvälisen standardin mukaan asiakirja määritellään tiedoksi, jonka organisaatio tai henkilö on tuottanut tai vastaanottanut osana laillisia velvoitteitaan tai liiketoimintaansa ja jota se säilyttää tietovarantona tai todisteena<sup>30</sup>. Arkistolain (831/1994) 6.2 §:n mukaan asiakirjalla tarkoitetaan kirjallista tai kuvallista esitystä taikka sellaista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaatua esitystä, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein. Julkisuuslain (621/1999) 5 §:ssä on viranomaisen asiakirja määritelty laajemmin. Lain 5.1 §:n mukaan asiakirjalla tarkoitetaan 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. Julkisuuslain 5 §:n 3 ja 4 momenteissa luetellaan sellaiset asiakirjat, jotka eivät kuulu käsitteen viranomaisen asiakirja piiriin. Tällaisia asiakirjoja ovat esimerkiksi

<sup>27</sup> ArkistoL 7.2 §:n mukaan arkistointia on hoidettava siten, että se tukee asiakkaiden oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista. JulkisuusL 14.4 §:n mukaan viranomaisen on annettava tieto julkisesta asiakirjasta mahdollisimman pian.

<sup>28</sup> Rosberg 1986 s. 5, 18.

<sup>29</sup> Keravan kaupunki. Arkistopalvelun toimintasääntö ja käytännön arkistointiohje. 2008.

<sup>30</sup> Standardi SFS-ISO 15489-1:2001. 2007 s. 9.

asian valmisteluun liittyvät muistiinpanot. Sähköposti voi olla viranomaisen asiakirja, vaikka sen ulkoasu saatetaan kokea epäviralliseksi, jolloin sähköpostin asiakirjallisen luonteen tunnistamattomuus voi johtaa laiminlyönteihin niiden käsittelyssä, kirjaamisessa ja arkistoinnissa<sup>31</sup>.

Asiakirjahallintoa ei ole arkistotoimen ja asiakirjan tavoin määritelty laissa. Arkistolain 7.3 §:ssä todetaan, että arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon arkistonmuodostajan tieto- ja asiakirjahallinnossa. Asiakirjahallinnon voidaan määritellä olevan osa yleishallintoa, ja sen tavoitteena on taloudellisuus ja tehokkuus asiakirjojen laatimisessa, säilyttämisessä, käytössä ja hävittämisessä koko niiden elinkaaren ajan. Käytännössä käsitteiden arkistotoimi ja asiakirjahallinto sisällöt ovat hyvin lähellä toisiaan.<sup>32</sup>

Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen eroa voidaan havainnollistaa siten, että esimerkiksi kunnan toimielimen pöytäkirjan laatiminen, päätösten täytäntöönpanoon kuuluva otteiden lähettäminen asianosaisille sekä päätösten ja otemerkintöjen kirjaaminen diaariin on asiakirjahallintoa. Päätösten julkisuus- ja salassapitonäkökohtien ratkaiseminen, pöytäkirjan tulostaminen arkistokelpoiselle paperille ja pöytäkirjanliitteiden säilytysajan määrittäminen kuuluvat sekä asiakirjahallintoon että arkistotoimeen. Puhtaasti arkistotoimen alaa ovat pöytäkirjan siirtäminen keskusarkistoon, kirjaaminen arkistoluetteloon ja arkistossa olevasta pöytäkirjasta annettava tietopalvelu.

## **2 ARKISTOTOIMI KUNNAN TEHTÄVÄNÄ**

### **2.1 Arkisto- ja kunnallislainsäädännön sekä kunnallisen arkistotoimen kehitys**

Suomessa vanhinta paikallishallintoa hoitivat seurakunnat. Kirkkoherran johdolla pidettiin pitäjänkokouksia 1500-luvulta lähtien. Niissä käsiteltiin kirkollisten asioiden ohella myös yhteiskunnallisia asioita. Vuonna 1865 annettiin asetus kunnallishallinnosta maalla. Kunnille siirrettiin tehtäviä seurakunnilta. Tätä vanhemmat, nykyisin kunnille kuuluviin tehtäviin liittyvät, asiakirjat on tallennettu seurakuntien arkistoihin. Vanhimmat kunnalliset asiakirjat ja arkistot ovat pääsääntöisesti siis vasta 1860-luvulta. Sen sijaan kaupunkikunnilla on esiintynyt

---

<sup>31</sup> Tikkanen 2002 s. 203.

<sup>32</sup> Lybeck 2006 s. 19.



itsehallintoa 1300-luvulta lähtien. Vuonna 1873 säädettiin asetus kunnallishallituksesta kaupungeissa.<sup>33</sup>

Kunnalliset arkistot saivat kehittyä varsin itsenäisesti usean vuosikymmenen ajan. Laaja kunnallinen itsehallinto arkistotoimen osalta johti siihen, että useat arkistot jäivät hajanaisiksi ja järjestämättä. *Martti Itkosen* mukaan suurimpana syynä tähän oli tarpeeksi voimakkaan ja keskitetyn ohjauksen puute.<sup>34</sup>

Suomen itsenäistymisen aikoihin voimassa ollut muutettu maalaiskuntien kunnallislaki<sup>35</sup> sisälsi arkistotoimeen liittyviä säännöksiä. Lain 52.2 §:n mukaan kunnallislautakunnan puheenjohtajan tehtäviin kuului pitää huolta kirjeenvaihdosta, kirjoittaa kirjekonseptit, asiapäiväkirjat ja luettelot antamistansa todistuksista, vastaanottaa lautakunnalle osoitetut kirjoitukset ja esitykset, minkä lisäksi hänen tuli katsoa että tilikirjain pito käy säännöllisesti. Lisäksi hänen tehtäviinsä kuului hoitaa lautakunnan asiakirjoja ja laatia niistä luettelot, käyttäen apunaan kirjuria, jos sellainen oli. Kunnallislaki sisälsi säännöksen myös asiakirjojen säilyttämisestä. Lain 84.1 §:n mukaan kunnanvaltuuston sekä kunnallislautakunnan ja valtuuston valitsemien hallintokuntien puheenjohtajien tuli pitää huolta, että pöytäkirjat liitteineen sekä niistä tehdyt luettelot ynnä muut asiakirjat säilytettiin sillä tavalla ja siinä paikassa, kuin valtuusto määräsi ja pitää niitä kuntalaisten saatavilla sekä toimesta erotessaan jättää ne seuraajillensa. Vastaavanlainen säännös asiakirjojen säilyttämisestä sisältyi samana päivänä annettuun kaupunkien kunnallislain<sup>36</sup> 50.1 §:ään.

Maalaiskuntien Liitto julkaisi vuonna 1922 ensimmäiset ohjeet kuntien arkistojen järjestämistä ja hoitoa varten. Kunnista vain alle sata ottivat ne käytäntöön.<sup>37</sup>

Keravan kauppala itsenäistyi Tuusulan kunnasta vuonna 1924. Arkiston osalta Keravan kauppalanhallitus päätti jättää Tuusulan kunnasta Keravalle kuuluvan arkistoaineiston siirtämisen ja siitä aiheutuvat toimenpiteet kauppalanhallituksen esimiehen ja kauppalan kamreerin huoleksi.<sup>38</sup>

Jo edellisenä vuonna sisäasiainministeriö vahvisti Keravan Kauppalanhallituksen ohjesäännön. Sen 2 §:n 5 kohdan mukaan

<sup>33</sup> Seppänen ym. 1990 s. 11.

<sup>34</sup> Itkonen 1950 s. 7.

<sup>35</sup> Laki annettiin 27.11.1917.

<sup>36</sup> Laki annettiin 27.11.1917.

<sup>37</sup> Itkonen 1950 s. 7–8.

<sup>38</sup> Keravan kauppala. Kauppalanhallituksen päätös 29.2.1924/12 §. Keravan kauppalanhallituksen ja -valtuuston asioille merkittiin otsikot pöytäkirjoihin vasta 1950-luvun vaihteesta alkaen, mistä johtuen lähdeviitteissä tätä vanhemmat asiapykälät on esitetty ilman otsikkoa.

kauppalanhallituksen tulee hoitaa kauppalan arkistoa. Ohjesäännön 3 §:n 5 kohdan mukaan kauppalanhallituksen esimiehen tehtävänä on tarkastaa kunnallisten viranomaisten kirjeenvaihtoa, diaarioiden, pöytäkirjojen ja kirjekonseptien kunnollista pitoa sekä kauppalan arkiston ja asiakirjojen hoitoa.<sup>39</sup>

Vasta 1930-luvun lopulla säädettiin ensimmäinen arkistotointa koskenut erityislaki. Vuonna 1939 julkisista arkistoista säädetyin lain (18/1939) päätavoitteena oli asiakirjojen säilyttäminen ja niiden säilymisen turvaaminen<sup>40</sup>. Samana vuonna Suomi joutui sotatilaan, minkä vuoksi arkistolain tavoite turvata asiakirjat niiden tuhoutumiselta, oli perusteltu. Kunnallislakiin lisättiin viittaus arkistolakiin. Arkistolain 9 § edellytti muun muassa arkiston vastuunalaisen hoitajan määräämistä.

Aluksi Keravan kauppalanvaltuuston sihteerinä toimi kauppalan kamreeri, joka hoiti kanslian tehtävät. Hän hoiti siis myös kauppalan arkistoa. Kauppalanvaltuusto määräsi vuonna 1939 julkisista arkistoista annetun lain 9 §:n velvoittamana Keravan kauppalan kunnallisen arkiston vastuunalaiseksi hoitajaksi kauppalan kamreerin.<sup>41</sup> Muutaman vuoden kuluttua kamreeri anoi vapautusta tästä toimesta monien kunnallisten tehtäviensä vuoksi. Kauppalanvaltuusto hyväksyi anomuksen ja määräsi samalla kauppalan kolmannen toimistoapulaisen vuoden 1943 alusta alkaen arkiston vastuunalaiseksi hoitajaksi.<sup>42</sup> Vuonna 1950 kauppalanvaltuusto päätti muuttaa kansanhuollon johtajan viran arkistonhoitajan viraksi. Virka täytettiin seuraavana vuonna.<sup>43</sup>

Valtionarkiston silmälläpidon alaisiksi kunnalliset arkistot joutuivat vasta vuoden 1939 arkistolain perusteella<sup>44</sup>. Valtionarkisto antoi vuonna 1941 ohjeet kunnallisten arkistojen asiakirjain hoitamisesta. Ohjeet sisälsivät kirjainpohjaisen kaavan, jota kuntien oli noudatettava järjestäessään asiakirjojaan.<sup>45</sup> Maalaiskuntien Liitto julkaisi vuonna 1947 niin sanotut standardikaavat helpottaakseen kuntien työtä arkistojen järjestelykaavojen laadinnassa<sup>46</sup>. Standardikaavat olivat valtionarkiston hyväksymät. Jos kunta otti ne käyttöönsä, ilmoitus maakunta-arkistolle oli riittävä, eikä sen tarvinnut hankkia maakunta-arkiston hyväksymistä arkistokaavoilleen.<sup>47</sup>

<sup>39</sup> Keravan kauppalala. Kauppalanhallituksen ohjesääntö. 19.6.1923.

<sup>40</sup> Arkistolaitos. Normit. <http://www.narc.fi/Arkistolaitos/ohjeet/> (22.12.2009).

<sup>41</sup> Keravan kauppalala. Kauppalanvaltuuston päätös 5.6.1939/14 §.

<sup>42</sup> Keravan kauppalala. Kauppalanvaltuuston päätös 14.12.1942/19 §.

<sup>43</sup> Keravan kauppalala. Kauppalanvaltuuston päätös 13.4.1951/9 § "Vastuunalaisen arkistonhoitajan määrääminen".

<sup>44</sup> Kuusanmäki 1994 s. 223.

<sup>45</sup> Valtionarkisto. Valtionarkiston ohjeet kunnallisten arkistojen asiakirjain hoitamisesta. 1941.

<sup>46</sup> Itkonen 1950 s. 104–105.

<sup>47</sup> Itkonen 1950, 117–118.

Julkisista arkistoista annetun lain 7 §:n mukaiset kunnallisten arkistojen tarkastukset oli julkisista arkistoista 24.3.1939 annetun asetuksen (85/1939) 3 §:n mukaan toimitettava vähintään kerran kymmenessä vuodessa ja tarkastusten suorittaminen kuului maakunta-arkistoille.

Valtionarkisto ei ollut vielä vuonna 1949 antanut ohjeita arkistotiloista muuta kuin, että siinä tapauksessa kun arkistoaineisto oli kasvanut tarpeeksi suureksi, tuli rakentaa erityinen arkistohuone. Kuitenkin tuolloin näytti ilmeiseltä, että valtionarkisto tuli vaatimaan rakennettavaksi kunnallista keskusarkistoa varten arkistohuoneen jokaiseen kuntaan.<sup>48</sup>

Vuonna 1950 Keravan kauppalanhallitus päätti ottaa kunnallisten arkistojen järjestelyyn perehtyneen henkilön järjestämään kauppalan arkiston arkistolain ja asetuksen edellyttämään kuntoon<sup>49</sup>. Kun arkistot oli järjestetty, Hämeenlinnan maakunta-arkistonhoitaja toimitti keväällä 1951 Keravan kauppalan arkistontarkastuksen<sup>50</sup>.

Seuraavan tarkastuksen Hämeenlinnan maakunta-arkistonhoitaja suoritti keväällä 1954. Laatimassaan tarkastuskertomuksessa hän antoi erityisen tunnustuksen kauppalanhallitukselle ”esimerkiksi kelpaavasta arkistohuoneesta ja arkiston hoidon järjestämisestä”. Lisäksi hän totesi kauppalalla olevan päätoimisen arkistonhoitajan ja että ”arkistoa on hoidettu huolella ja asiantuntemuksella”.<sup>51</sup>

Vuonna 1948 kumottiin vuonna 1917 säädetty kunnallislaki. Uuden kunnallislain (642/1948) 210 § sisälsi asiakirjahallintoa ja arkistotointa koskeneen, edellisestä laista lähes kopioidun, säännöksen: "Valtuuston sekä kunnallishallituksen ja kunnallisten lautakuntain puheenjohtajien tulee pitää huolta siitä, että pöytäkirjat liitteineen sekä niistä tehdyt luettelot ynnä muut asiakirjat säilytetään siten ja siinä paikassa, kuin valtuusto määrää. Puheenjohtajan on myös annettava ne kuntalaisten nähtäväksi sekä toimesta erotessaan jätettävä ne seuraajalleen. Kunnallisia arkistoja koskevia yleisiä säännöksiä on annettu laissa julkisista arkistoista (18/39)."

Ennen arkistolain säätämistä kuntien asiakirjojen hävittämisestä ei ollut säännöksiä. Näin ollen kuntien asiakirjat oli lähtökohtaisesti kunnallislain nojalla säilytettävä pysyvästi. Arkistolain 7.3 §:ssä säädettiin, että kuntien asiakirjoja sai hävittää ainoastaan valtionarkiston suostumuksella. Käytännössä hävittämispäätösten valmistelu tapahtui valtionarkiston ja

<sup>48</sup> Itkonen 1950, 14–15.

<sup>49</sup> Keravan kauppalan hallituksen päätös 18.9.1950/3 §.

<sup>50</sup> Keravan kauppalan hallituksen päätös 19.3.1951/6 §.

<sup>51</sup> Keravan kauppalan hallituksen päätös 8.6.1954/14 § "Keravan kauppalan arkiston tarkastaminen".

viranomaisten yhteistyönä, jolloin kuntien näkökulma oli mahdollista ottaa huomioon. Pyrkimyksenä oli, että hävittämiskysymys tutkittiin koko viranomaisen arkiston osalta, koska olisi ollut epäkäytännöllistä hakea jokaista hävittämistoimenpidettä varten erikseen lupa valtionarkistolta. Viranomaisia varten alettiin laatia arkiston supistamisohjeita.<sup>52</sup> Valtionarkiston oikeutta päättää kuntien asiakirjojen säilytysajoista ei välttämättä tarvitse nähdä kuntien itsehallintoa kaventavana, sillä valtionarkiston päätösten jälkeen kunnat vapautettiin säilyttämästä pysyvästi suurinta osaa asiakirja-aineistoaan.

Sisäasiainministeriö antoi vuonna 1956 päätöksen erinäisiin kunnallisiin arkistoihin kuuluvien asiakirjojen hävittämisestä. Kyseinen päätös ja vuoden 1939 arkistolaki edellyttivät valtuuston määräämään kunnallisissa arkistoissa olevien asiakirjojen säilyttämisen vähimmäisajat ja hävittämistä koskevat määräykset sisäasiainministeriön päätöksessä mainituin rajoituksin.<sup>53</sup>

Vuonna 1957 Keravan kauppalanvaltuusto totesi, että kauppalan virastotalon arkistotilat ovat suuret ja siellä on voitu säilyttää myös määrääjän säilytettävää aineistoa, mutta ajan kuluessa käytettävissä oleva arkistotila tulee supistumaan. Tämän vuoksi oli tarpeen hyväksyä sisäasiainministeriön päätös erinäisiin kunnallisiin arkistoihin kuuluneiden asiakirjojen hävittämisestä. Päätös oli kuntia sitova, mutta valtuustolle annettiin oikeus määrätä eräiden asiakirjojen säilytysajoista. Valtuusto määräsi asiakirjojen hävittämisen toimeenpanijoiksi kauppalansihteerin ja arkistonhoitajan ja jätti asiakirjojen hävittämistapaa ja toimeenpanoa koskevien määräysten antamisen kauppalanhallituksen tehtäväksi.<sup>54</sup> Kauppalanhallitus päätti seuraavana vuonna, että kauppalan arkiston määrääjän säilytettävät vanhat asiakirjat oli hävitettävä polttamalla.<sup>55</sup>

Hämeenlinnan maakunta-arkistonhoitaja suoritti vuonna 1962 kauppalan arkiston tarkastuksen. Tarkastuskertomuksen mukaan kauppalan arkistossa oli tuolloin 172 hyllymetriä arkistoaineistoa, mikä oli järjestyksessä ja luetteloitu sekä kunnoltaan erittäin hyvä. Maakunta-arkiston tarkastaja kehotti kauppalaa hakemaan kauppalan arkistolle julkisista arkistoista 1939 annetun asetuksen 5 §:n edellyttämän luvan. Sen mukaan kunnallisia arkistoja varten käytettävät arkistosuojat oli saatettava kuntoon viimeistään vuoden 1962 loppuun mennessä ja huoneistolle oli hankittava valtionarkiston hyväksyntä.<sup>56</sup> Kauppalanhallitus päätti anoa valtionarkistolta, että se hyväksyisi kauppalantalon pohjakerroksessa olevan arkistotilan kunnalliseksi arkistotilaksi.<sup>57</sup> Marraskuussa 1962 kauppalanhallitus merkitsi tiedoksi valtionarkiston 20.11.1962 päivätyn kirjeen, jolla se ilmoitti hyväksyneen kauppalan arkistohuoneena käytettäväksi

<sup>52</sup> Wallenius & Saarenheimo 1977 s. 19.

<sup>53</sup> Sisäasiainministeriö. Päätös erinäisiin kunnallisiin arkistoihin kuuluvien asiakirjojen hävittämisestä. 1956.

<sup>54</sup> Keravan kauppa. Kauppalanvaltuuston päätös 30.10.1957/17 § ”Kauppalan arkistoon kuuluvien asiakirjojen säilyttämisen vähimmäisajat ja niiden hävittäminen”.

<sup>55</sup> Keravan kauppa. Kauppalanhallituksen päätös 3.2.1958/8 § ”Arkistoasiakirjojen hävittämistavan määrääminen”.

<sup>56</sup> Keravan kauppa. Kauppalanhallituksen päätös 24.9.1962/917 § ”Kauppalan arkiston tarkastus”.

<sup>57</sup> Keravan kauppa. Kauppalanhallituksen päätös 10.9.1962/885 § ”Kauppalan arkistotilan hyväksyminen kunnalliseksi arkistoksi”.

kauppalatalon pohjakerroksessa olevan arkistihuoneen, jonka rakenteet rakennushallituksen lausunnon mukaan vastasivat valtionarkiston asettamia vaatimuksia<sup>58</sup>.

Vähitellen erot kaupunkien ja maalaiskuntien oikeudellisessa asemassa kaventuivat, ja vuonna 1976 säädettiin uusi kunnallislaki (953/1976), joka yhdisti maalaiskuntain ja kaupunkien kunnallislait. Samalla poistettiin kuntien jako maalaiskuntiin, kauppaloihin ja kaupunkeihin. Näin ollen kaikki paikallishallinnon yksiköt ovat kuntia<sup>59</sup>.

Keravan kauppalan kuntamuoto muutettiin kaupungiksi vuoden 1970 alusta lukien<sup>60</sup>.

Uusi kunnallislaki sisälsi vain lyhyen maininnan arkistoista. Lain 147 §:n mukaan kunnallisista arkistoista on säädetty erikseen. Siinä viitataan vuoden 1939 arkistolakiin sekä vuonna 1939 annettuun asetukseen julkisista arkistoista annetun lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta. Aikaisempaan kunnallislakiin nähden uudesta laista poistettiin tarpeettomana toimielinten puheenjohtajien velvollisuus pitää huolta pöytäkirjoista. Säännös oli 1970-luvulle tultaessa jo vanhentunut, sillä tuohon mennessä kunnissa asiakirjojen säilyttäminen oli järjestetty siten, ettei puheenjohtajan tarvinnut siitä huolehtia.<sup>61</sup>

Valtionarkisto antoi helmikuussa 1979 ohjeet kunnallisten arkistojen asiakirjojen hoitamisesta sekä erinäisten kunnallisiin arkistoihin kuuluvien asiakirjojen hävittämisestä. Ohjeisiin pohjautuen kuntien keskusjärjestöt antoivat suosituksen kuntien arkistotoimen kehittämistä. Näihin ohjeisiin ja suositukseen perustuen Keravan kaupunginkansliassa valmisteltiin Keravan kaupungin arkistointiohjeet, jotka kaupunginhallitus hyväksyi syyskuussa 1979. Ohjeiden noudattamiseksi hallintokuntien tuli määrätä arkistohoidon vastuuhenkilöt, joiden tehtävinä oli huolehtia asiakirjojen säilyttämisestä, järjestämisestä ja seulonnasta. Arkistointiohjeissa todettiin, että arkiston tehtävänä on palvella päätöksentekoa ja tutkimustoimintaa ja että nämä tehtävät voidaan toteuttaa vain siinä tapauksessa, että arkisto on asianmukaisessa järjestyksessä ja sitä hoidetaan jatkuvasti. Valtion viranomaisten valvonnan hyväksyen kaupunginhallitus totesi arkistointiohjeissa, että kaupunginarkisto on valtionarkiston tarkastuksen alainen ja että asiakirjojen hävittämisessä on noudatettava valtionarkiston hyväksymiä ohjeita.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> Keravan kaupala. Kauppalanhallituksen päätös 26.11.1962/1161 § "Kauppalan arkistotilan hyväksyminen kunnalliseksi arkistotilaksi".

<sup>59</sup> Nykyisen kuntalain (365/1995) 5 §:n mukaan mikäli kunta katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetettavat vaatimukset, se voi käyttää nimitystä kaupunki.

<sup>60</sup> Keravan kaupala. Kauppalanvaltuuston päätös 30.9.1968/168 § "Asetus Keravan kaupungin perustamisesta ja Keravan kaupungin perustamiskirja".

<sup>61</sup> Hannus 1977 s. 551–552.

<sup>62</sup> Keravan kaupunki. Kaupunginhallituksen päätös 24.9.1979/1059 § "Keravan kaupungin arkistointiohjeet".

Laki julkisista arkistoista ehti olla voimassa yli neljä vuosikymmentä, ennen kuin se uudistettiin vuonna 1981. Uuden arkistolain (184/1981) säätämällä pyrittiin arkistoaineiston tehokkaaseen seulontaan ja arkistotoimen kokonaisvaltaiseen suunnitteluun<sup>63</sup>.

Vuoden 1981 arkistolain 15 § edellytti, että kunnanvaltuuston oli hyväksyttävä johtosääntö tai muu pysyväismääräys, jolla määrättiin se viranomaisena, joka johti ja valvoi kunnan arkistotoimintaa ja sen keskusarkistoa. Tässä yhteydessä tuli määrätä myös ne oikeudet ja velvollisuudet, joita kunnan keskusarkistolla tai muulla arkistotoimintaa johtavalla kunnan viranomaisella oli kunnallisiin lautakuntiin, virastoihin ja laitoksiin nähden niiden arkistotoimen ohjaajana ja valvojana. Arkistolain tavoitteet tuli toteuttaa arkistosäännön avulla. Tavoitteiden saavuttamiseksi lisättiin valtionarkiston ja maakunta-arkistojen määräyksien ja ohjeiden anto-oikeuksia sekä valvontamahdollisuuksia.<sup>64</sup>

Valtionarkisto päätti vuonna 1989 arkistolain nojalla kunnallisten asiakirjojen hävittämisestä. Päätös sisälsi vuodelta 1920 ja sen jälkeiseltä ajalta olevien asiakirjojen vähimmäissäilytysajat. Kaikki vuotta 1920 vanhemmat asiakirjat tuli säilyttää pysyvästi.<sup>65</sup> Takautuvasti annetut päätökset ovat ongelmallisia sen vuoksi, että niitä asiakirjoja, jotka on myöhemmin määrätty säilytettäväksi pysyvästi, on saatettu ennen päätöksen antamista hävittää. Toisaalta vuonna 1939 säädetyin arkistolain jälkeen asiakirjojen hävittämiseen on tarvittu valtionarkiston lupa ja tätä ennen kunnallislakiin sisältyneet säännökset asiakirjojen säilyttämisestä takasivat sen, ettei niitä saanut hävittää. Niiden asiakirjojen osalta, joista valtionarkisto ei ollut antanut säilytysaikapäätöksiä ennen vuotta 1989, oli näin ollen perusteltua antaa päätös takautuvasti.

Vuoteen 1987 saakka Keravan kaupungin arkistotoimi oli sisäisesti järjestetty kaupunginhallituksen hyväksymillä yleiskirjeillä. Vuonna 1987 kaupunginvaltuusto hyväksyi arkistotoimen johtosäännön, jossa otettiin huomioon arkistolain vaatimukset. Samalla hallintokunnat velvoitettiin laatimaan yhteistyössä keskusarkiston kanssa kaikkien arkistonmuodostajien arkistosäännöt vuoden 1987 loppuun mennessä.<sup>66</sup> Kaupunginhallitus hyväksyi joulukuussa 1989 kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen arkistosäännön. Samalla niin sanottujen subdelegointiperiaatteiden mukaisesti siirrettiin päätösvaltaa viranhaltijoille siten, että virastopäälliköllä ja osastopäälliköllä oli

---

<sup>63</sup> Arkistolaitos. Normit. <http://www.narc.fi/Arkistolaitos/ohjeet/> (22.12.2009).

<sup>64</sup> Vartiainen 2002 s. 251, 254.

<sup>65</sup> Valtionarkisto. Valtionarkiston päätös kunnallisten asiakirjojen hävittämisestä, osa 1. Yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon asiakirjat. 1989.

<sup>66</sup> Keravan kaupunki. Kaupunginvaltuuston päätös 29.4.1987/54 § ”Arkistotoimen johtosäännön hyväksyminen ja siitä aiheutuvat muutokset keskusviraston johtosääntöön”.

oikeus hyväksyä yksityiskohtaisemmat toimintaohjeet ja määrätä toimialoittaiset arkistovastuuhenkilöt.<sup>67</sup>

Hämeenlinnan maakunta-arkistonhoitaja suoritti Keravan kaupungin arkiston tarkastuksen syyskuussa 1990. Tarkastuskertomuksessa todettiin, että arkistosääntöjen laatimiselle annettuja määräaikoja ei oltu noudatettu ja päätearkistoa ei oltu arkistoviranomaisen toimesta muodollisesti (piirustukset) hyväksytty. Tämän johdosta kaupunginhallitus velvoitti hallintokunnat valmistelemaan arkistosäännöt vuoden 1991 helmikuun loppuun mennessä. Isännöitsijän ilmoituksen mukaan Tuusulantien Liikekiinteistö Oy:n tiloissa sijaitseva päätearkisto oli aikanaan valtionarkiston tarkastama ja tämän tarkastuksen oletettiin riittäneen. Kaupunginhallitus päätti lähettää Hämeenlinnan maakunta-arkistolle asianomaiset piirustukset ja esitti, että maakunta-arkisto hyväksyy päätearkistotilat piirustusten mukaisina. Lisäksi tarkastuskertomuksessa todettiin atk-diaarin olleen käytössä ja veloitettiin selvittämään diaarikaavan tarkistamistarve ennen kuin kirjaamista alettaisiin hajauttaa hallintokuntiin.<sup>68</sup>

Joulukuussa 1993 kaupunginhallitus hyväksyi täydennyksen vuonna 1988 hyväksymäänsä kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen arkistosääntöön. Sääntöä täydennettiin arkistosuunnitelmalla ja arkistokaavalla. Muutettu arkistosääntö lähetettiin tiedoksi Hämeenlinnan maakunta-arkistolle. Samalla kaupunginhallitus totesi, että kaikki hallintokunnat saavat vuoden loppuun mennessä laadittua arkistosääntönsä ja ne tullaan hyväksymään lautakunnissa viimeistään vuoden 1994 alussa.<sup>69</sup>

Arkistolaki uudistettiin jälleen jo vuonna 1994. Nykyisin voimassa olevan arkistolain (831/1994) yleistavoitteena on ollut arkistointia koskevan norminannon keventäminen, koulutuksella ja konsultoinnilla ohjaaminen sekä tietotekniikan vaikutusten huomioon ottaminen.<sup>70</sup> Norminannon keventäminen tarkoittaa arkistolaitoksen kuntiin kohdistuvan toimivallan kaventamista ja näin kunnallisen itsehallinnon vahvistamista<sup>71</sup>. Jo vuonna 1989 oli säädetty laki viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä (573/1989), jonka tavoitteena oli vähentää erityisesti kuntiin kohdistuvia määräyksiä (NormiL 1.2 §). Lisäksi laissa säädettiin, että kuntia koskevia määräyksiä sai antaa vain laissa olevan, yksilöidyn valtuutuksen nojalla (NormiL 4.2 §).<sup>72</sup>

<sup>67</sup> Keravan kaupunki. Kaupunginhallituksen päätös 4.12.1989/924 § ”Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen arkistosääntöön hyväksyminen”.

<sup>68</sup> Keravan kaupunki. Kaupunginhallituksen päätös 5.11.1990/801 § ”Hämeenlinnan maakunta-arkiston arkistontarkastus”.

<sup>69</sup> Keravan kaupunki. Kaupunginhallituksen päätös 20.12.1993/615 ”Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen arkistosääntöön hyväksyminen”.

<sup>70</sup> Arkistolaitos. Normit. <http://www.narc.fi/Arkistolaitos/ohjeet/> (22.12.2009).

<sup>71</sup> SiVM 7/1994 vp HE 187/1993 vp. Valiokunnan kannanotot, Yleisperustelut, 1. kappale.

<sup>72</sup> Normilaki uudistettiin vuonna 1996 (1036/1996) ja se lakkasi olemasta voimassa vuonna 2000 voimaantulleen perustuslain (731/1999) myötä. Periaate kunnan lakisäätteisestä asemasta sisältyy nykyään perustuslain 121 §:ään. (Heuru ym. 2008, 92.)

Uusi arkistolaki ei edellyttänyt kunnanvaltuuston hyväksymää arkistotoimen johtosääntöä eikä kunnanhallituksen ja lautakuntien hyväksymiä arkistosääntöjä. Näin jälkeempäin voidaan arvioida vuoden 1981 arkistolain määräyksen kuntien arkistosäännöistä olleen tarpeeton, sillä käytännössä kunnilla saattoi mennä yli kymmenen vuotta arkistosääntöjensä laatimisessa, ja kun säännöt vihdoin olivat valmiina, vuoden 1994 arkistolaki ei enää velvoittanutkaan niiden olemassaoloa.

Uuden arkistolain voimaan tultua Keravan kaupunginvaltuusto kumosi vuonna 1987 hyväksymänsä arkistotoimen johtosäännön<sup>73</sup>. Samaan aikaan kaupunginhallitus kumosi vuotta aiemmin hyväksymänsä kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen arkistosäännön, minkä lisäksi se esitti, että lautakunnat kumoavat omat arkistosääntönsä siten, että arkistosääntöjen liitteinä olleet arkistonmuodostussuunnitelmat jäävät voimaan asiakirjahallintasuunnitelmina. Samassa yhteydessä kaupunginhallitus hyväksyi koko kaupunkia koskevan arkistopalvelun toimintasäännön ja käytännön arkistointiohjeet sekä päätti, että arkistosihteeri johtaa ja valvoo kaupungin arkistotointa ja arkistonmuodostusta sekä huolehtii pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista, minkä lisäksi arkistosihteerin tehtävänä on hyväksyä asiakirjahallintasuunnitelmat ja niihin tehtävät muutokset.<sup>74</sup> Vuodesta 1995 alkaen arkistosihteeri on antanut vuosittain kaupunginhallitukselle keskusarkiston ja kirjaamon toimintakertomuksen<sup>75</sup>.

Arkistolakia uudistettaessa nähtävästi tutustuttiin ruotsalaiseen sääntelyyn, vaikka arkistolain esitöistä<sup>76</sup> puuttuu oikeusvertaileva osio, sillä Ruotsin arkistolaki<sup>77</sup> oli uudistettu vain hieman aiemmin. Nykyisin voimassa olevien Hallituksen esitysten laatimisohteiden mukaan Hallituksen esityksessä on huomioitava ulkomainen lainsäädäntö ja tarpeen mukaan laadittava siitä selostus<sup>78</sup>. Säädettyä toista arkistotoimeen keskeisesti vaikuttavaa, vuoden 1999 julkisuuslakia, lain esitöihin otettiin kattavasti vertailukohtia muiden maiden vastaavasta lainsäädännöstä<sup>79</sup>. Vastaavanlainen oletus voidaan tehdä Suomen eteläisen naapurimaan Viron osalta. Säädettyä vuonna 1998 Viron arkistolakia<sup>80</sup> lainsäätäjällä oli mahdollisuus tutustua melko tuoreeseen Suomen arkistolakiin. *Raimo Pohjola* totesi jo vuonna 1990, että "arkistolaki, joka Suomen tapaan antaisi selkeät valtuudet ohjata ja suunnitella viranomaisten arkistonmuodostusta, olisi ehkä sovellettavissa Virossa"<sup>81</sup>. Rakenteellisesti ja sisällöllisesti

<sup>73</sup> Keravan kaupunki. Kaupunginvaltuuston päätös 12.12.1994/96 § "Arkistopalvelun toimintasäännön ja käytännön arkistointiohjeen hyväksyminen sekä arkistotoimen vastuuhenkilön määrääminen".

<sup>74</sup> Keravan kaupunki. Kaupunginhallituksen päätös 7.12.1994/501 § "Arkistopalvelun toimintasäännön ja käytännön arkistointiohjeen hyväksyminen sekä arkistotoimen vastuuhenkilön määrääminen".

<sup>75</sup> Keravan kaupunki. Kaupunginhallituksen päätös 27.2.1995/132 § "Keskusarkiston ja kirjaamon toimintakertomus 1994".

<sup>76</sup> HE 187/1993 vp.

<sup>77</sup> Arkivlag (1990:782).

<sup>78</sup> Oikeusministeriö. Hallituksen esitysten laatimisohteet. 2004 s. 13.

<sup>79</sup> HE 30/1998 vp. Yleisperustelut, 2.2. Kansainvälinen kehitys.

<sup>80</sup> Arhiiviseadus.

<sup>81</sup> Pillak 2002 s. 175.



Suomen, Ruotsin ja Viron arkistolait kuitenkin eroavat melko paljon toisistaan. Ruotsin ja Viron arkistolaissa on säädetty yksityiskohtaisemmin kunnallisesta arkistotoimesta verrattuna Suomen arkistolakiin.

Arkistolakia säädettäessä kuultiin kuntien edunvalvojaa Suomen Kuntaliittoa, josta kuultavana sivistysvaliokunnassa oli tietohuoltopäällikkö<sup>82</sup>. Hallituksen esitystä arkistolaiksi valmisti opetusministeriön asettama arkistolakityöryhmä, jonka muistiosta pyydettiin lausunto kunnallisilta keskusjärjestöiltä<sup>83</sup>. Näin ollen kunnilla oli välillisesti mahdollisuus vaikuttaa arkistolain sisältöön. Kansanvallan näkökulmasta yhdistysmuotoisen Kuntaliiton myötävaikutusta lakien säätämiseen voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena<sup>84</sup>.

Seuraava merkittävä kunnallislainsäädännöllinen uudistus tehtiin vuonna 1995, jolloin säädettiin nykyisin voimassa oleva kuntalaki (365/1995). Toisin kuin arkistolain, kuntalain esityöt sisältävät oikeusvertailevan osion, jossa huomioidaan kansainvälinen tausta ja selvitetään kunnallishallintoa eräissä Euroopan maissa Pohjoismaat mukaan lukien<sup>85</sup>. Uudistuksessa vahvistettiin kunnallista itsehallintoa esimerkiksi antamalla kunnille mahdollisuus päättää vapaammin valtionosuuksien ja -avustusten käytöstä sekä järjestää hallintoaan ja palvelujaan<sup>86</sup>. Esimerkiksi kuntalain 2.3 §:n nojalla kunnat voivat hoitaa arkistotoimen tehtävät joko itse tai yhteistyössä tai ne voivat ostaa arkistotoimen palvelut yksityisiltä palvelujen tuottajilta.

Edeltäjänsä tavoin nykyinen kuntalaki ei sisällä erillistä viittausta arkistolakiin. Kuntalaissa oleva ainoa suora viittaus arkistolaitokseen sisältyy lain 6 §:ään, joka koskee kunnan vaakunaa. Säännöksen mukaan ennen vaakunan hyväksymistä kunnan on hankittava asiassa kansallisarkiston lausunto.

Ruotsin kuntalaissa on säilytetty edelleen viittaussäännös arkistolakiin, jossa säädetään kunnallisista arkistoista<sup>87</sup>. Suomen kuntalain tavoin Viron kuntalaki<sup>88</sup> ei sisällä viittausta arkistolakiin<sup>89</sup>.

---

<sup>82</sup> SiVM 7/1994 vp HE 187/1993 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö n:o 7 hallituksen esitykseksi arkistolaiksi, 3. kappale.

<sup>83</sup> HE 187/1993. Yleisperustelut, 5. Asian valmistelu, 1. kappale.

<sup>84</sup> Heuru ym. 2008 s. 125.

<sup>85</sup> HE 192/1994 vp. Yleisperustelut, 2.3. Kansainvälinen tausta, 2.4. Kunnallishallinto eräissä Euroopan maissa, 2.5. Kunnallishallinnon uudistaminen muissa pohjoismaissa.

<sup>86</sup> Harjula & Prättälä 2007 s. 9–12.

<sup>87</sup> Kommunallag (1991:900) 29 § Föreskrifter om kommunala arkiv finns i arkivlagen (1990:782).

<sup>88</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.

<sup>89</sup> Arhiiviseadus.

Kuntalaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan myös vuonna 2000 voimaantulleessa uudessa perustuslaissa (731/1999). Perustuslaki sisältää 1990-luvun puolivälissä voimaantulleen perusoikeussäätelyn. Kunnallisten arkistojen aineistot ovat osa kansallista kulttuuriperintöä<sup>90</sup>, joiden säilyttämiseen perustuslain perusoikeussäätely velvoittaa (PL 20.1 §).

Samaan aikaan perustuslain uudistamisen kanssa tehtiin julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistus, jonka tarkoituksena on edistää perusoikeussäätelyyn sisältyvän julkisuusperiaatteen (PL 12.2 §) mukaisia tiedonsaantioikeuksia sekä hyvää tiedonhallintatapaa<sup>91</sup>. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) tuli voimaan vuonna 1999 ja se kumosi 1950-luvulta olleen yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/1951) (JulkisuusL 37.3 §).

Arkistotoimen säätelyssä 2000-luvulla on kiinnitetty huomiota erityisesti asiakirjojen sähköiseen arkistointiin. Vuosituhannen alussa säädettiin laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), joka lisäsi arkistolaitoksen norminantovaltuuksia myös kunnallisiin viranomaisiin nähden (SähkAsL 22.1 §). Tämän lain nojalla arkistolaitos on antanut määräyksen sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittelystä, hallinnasta ja säilyttämisestä (SÄHKE2-määräys)<sup>92</sup>. Perusoikeussäännösten voimaantulon jälkeen kuntien toiminnan yksityiskohtainen säätely laajemminkin näyttää lisääntyneen ja kuntien harkintavallan näin ollen kaventuneen. Tätä voidaan pitää ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon kannalta.<sup>93</sup>

## 2.2 Kunnallinen itsehallinto ja arkistotoimi

Kunnallinen itsehallinto on suojattu perustuslaissa (731/1999). Se merkitsee kunnan asukkaiden oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto tarkoittaa myös sitä, että valtio voi antaa kunnille tehtäviä vain lailla.<sup>94</sup> Mitä enemmän kunnalle itselle jää

---

<sup>90</sup> HE 309/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, L Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta 14a §, 5. kappale. Katso myös Arajärvi 2006 s. 176, 178.

<sup>91</sup> HE 30/1998 vp. Yleisperustelut, 1. Johdanto, 11. kappale.

<sup>92</sup> Arkistolaitos. Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen. 2008.

<sup>93</sup> Rynänen & Telakivi 2006 s. 128–129.

<sup>94</sup> HE 1/1998 vp. Yleisperustelut, 3.14. Hallintoa koskevat uudistukset, Kunnallinen itsehallinto, 3. kappale.

harkintavaltaa esimerkiksi arkistotoimensa järjestämisessä ja hoitamisessa, sen vahvempi on kunnallinen itsehallinto.

Ylikansallisella tasolla kunnallisesta itsehallinnosta on säädetty Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (SopS 66/1991). Peruskirjan 3 artiklassa todetaan paikallisen itsehallinnon tarkoittavan paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Peruskirja ei kuitenkaan tarjoa oikeussuojakeinoja valtion harjoittamaa kuntiin kohdistuvaa liiallista tai jopa virheellistä valvontaa vastaan<sup>95</sup>. Toisaalta peruskirja koskee kaikkea suoraan kuntiin kohdistuvaa lainsäädäntöä. Tämän vuoksi peruskirjan voidaan tulkita sisältävän vaatimuksen säännöllisestä itsehallintointressien punninnasta lainsäätämisen yhteydessä.<sup>96</sup>

Kunnallisen itsehallinnon periaate toistetaan kuntalaissa (365/1995). Kuntalain 1 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Perustuslain 121.1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslaki ja kuntalaki ovat itsehallinnon määrittämisessä hieman epäselviä siinä, tarkoitetaanko kunnan itsehallintoa vai sen asukkaiden itsehallintoa. Selvää on kuitenkin se, että kunnilla on itsehallinto, joka perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon.<sup>97</sup> Käytännössä kunnan itsehallintoa toteuttavat luottamushenkilöt ja viranhaltijat. Luottamushenkilöiden tulee olla kunnan asukkaita, mutta viranhaltijoiden osalta tätä vaatimusta ei ole, mikä on *Kauko Heurun* mukaan ristiriidassa asukkaiden itsehallinnon toteuttamisen kanssa.<sup>98</sup> Kuntalain 1.2 §:n mukaan kunnan asukkaiden valitsema valtuusto käyttää kunnan ylintä päätösvaltaa. Kuntalaissa säädetään valtuuston ja kunnan muiden toimielinten sekä kunnanjohtajan tehtävistä.

Perustuslain 121 §:n 2 momenttia vastaava säännös on kuntalain 2.1 §, jonka mukaan kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Perustuslain 121 §:n 3 momentissa säädetään kuntien verotusoikeudesta ja 4 momentissa itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla, jotka eivät ole oleellisia tämän tutkimuksen kannalta.

---

<sup>95</sup> Ryyänen 2004a s. 107–108. Ruotsin korkein hallinto-oikeus on todennut, ettei peruskirja muodosta mitään suoraan sovellettavaa oikeutta Ruotsissa (Ryyänen & Telakivi 2006 s. 50).

<sup>96</sup> Ryyänen & Telakivi 2006 s. 47.

<sup>97</sup> Ryyänen 2004b s. 56.

<sup>98</sup> Heuru 2006 s. 167.

Kuntalain 2.1 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät (kunnan yleinen toimiala) ja sille laissa säädettyt tehtävät (erityistoimiala, lakisääteiset tehtävät). Valtio ei voi antaa kunnille uusia tehtäviä tai velvollisuuksia muuten kuin säättämällä siitä lailla. Erityistoimialaan kuuluvat tehtävät on säädetty eri laeilla kunnan tehtäviksi. Joissakin tapauksissa näitä tehtäviä on säädelty hyvin tarkasti niin, että kunnille on jäänyt hyvin vähän harkintavaltaa. Hyvin säänneltyjä tehtäviä ovat esimerkiksi valtiollisiin vaaleihin liittyvät tehtävät.<sup>99</sup> Arkistotoimi kuuluu kunnan lakisääteisiin tehtäviin, koska siitä säädetään arkistolaisissa (831/1994).

Kunnan tehtävät voidaan jakaa hallintotehtäviin ja täytäntöönpanotehtäviin, järjestyksenpito- ja suojelutehtäviin, valvontatehtäviin, verotustehtäviin, rekisteröintitehtäviin ja toimitustehtäviin<sup>100</sup>. Hallinnon toimivuus pyritään turvaamaan avustavan luonteisilla hallinnon ylläpitotehtävillä, jotka voidaan lukea täytäntöönpanon kategoriaan<sup>101</sup>. Kauko Heurun mukaan arkistotoimi kuuluu täytäntöönpanotehtäviin esimerkiksi postin vastaanottamisen ja kirjanpidon ohella. Erona muuhun hallintoon täytäntöönpano edellyttää aina jo muodostetun tahdon olemassaoloa. Kunnan tahto ilmaistaan päätöksin. Varsinaisessa täytäntöönpanossa on kysymys päätösten konkretisoimisesta.<sup>102</sup> Edelleen Heuru lukee arkistonhoidon kuuluvan kunnan byrokratian ydinalueelle toimielinten kokousten pöytäkirjanpidon ja kirjanpitotehtävien ohella<sup>103</sup>.

Kunnan toiminnassa kaikki oleellinen dokumentoidaan asiakirjoihin, jotka arkistoidaan. Kullakin kunnalla on oma arkistonsa. Kauko Heurun mukaan kunkin viranomaisen tulee toimittaa arkistolaitokselle asiakirjamateriaalinsa, jota ei enää tarvitse jokapäiväisessä käytössä. Heurun tulkinnan mukaan arkistolaitos määrittelee asiakirjojen säilytysarvon ja hävittää tarpeettoman aineiston.<sup>104</sup> Näin ei kuitenkaan ole kuntien osalta. Kunnilla on omat keskusarkistonsa, jotka ovat ensisijaisia säilytyspaikkoja kuntien asiakirjoille. Kunnat myös itse vastaavat tarpeettoman aineistonsa hävittämisestä. Kuntien tehtävänä on arkistolain 8.2 §:n mukaan määrätä asiakirjojensa säilytysajat, mutta arkistolaitos kuitenkin määrää arkistolain 8.3 §:n nojalla, mitkä asiakirjat säilytetään pysyvästi.

---

<sup>99</sup> Hannus ym. 2009 s. 54.

<sup>100</sup> Heuru 2006 s. 183.

<sup>101</sup> Heuru 2006 s. 186.

<sup>102</sup> Heuru 2000 s. 66–67.

<sup>103</sup> Heuru 2000 s. 294.

<sup>104</sup> Heuru 2006 s. 247.

Kunnallisen itsehallinnon tavoin myös Ahvenanmaan itsehallinto turvataan perustuslaissa, sen 120 §:ssä. Tarkemmin itsehallinnosta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Lain 18 §:n 14 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat arkisto-, kirjasto- ja museolaitosta. Ahvenanmaan itsehallinto on kuntien itsehallintoa vahvempi, sillä kunnilla ei ole Ahvenanmaan maakunnan kaltaista lainsäädäntövaltaa.

Kunnallista itsehallintoa voidaan verrata myös Suomen evankelis-luterilaisen kirkon itsehallintoon, joka *Pentti Arajärven* mukaan tosiasiallisesti on varsin vahva. Kirkon erityisasema perustuu perustuslain 76 §:ään sekä kirkkolakiin (1054/1993). Kirkolliskokous valmistelee kirkkoa koskevat säädökset, jotka eduskunta voi vain hyväksyä tai hylätä. Valtio voi muuttaa tai purkaa sen asemaa vain perustuslainsäätämisyksessä, ellei kirkko itse tee tätä koskevaa esitystä.<sup>105</sup> Koska kirkolliskokouksella ja kirkkohallituksella on laaja norminantovalta kirkkoa säätelevissä asioissa, kirkkoa koskevien säännösten siirtäminen lain tasolle kaventaisi kirkon itsehallintoa ja lisäisi valtion toimivaltaa<sup>106</sup>.

	<b>Kunnallishallinto</b>	<b>Ev.lut.kirkko</b>
<b>Erityisaseman perustus</b>	Perustuslaki (731/1999) 121 §	Perustuslaki (731/1999) 76 §
<b>Toimintaa säätelevä peruslaki</b>	Kuntalaki (365/1995)	Kirkkolaki (1054/1993)
<b>Arkistotoimintaa säätelevä peruslaki</b>	Arkistolaki (831/1994)	Kirkkolaki (1054/1993)
<b>Viranomaisen, jolla toimivalta päättää pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista</b>	Arkistolaitos (ArkistoL 8.3 §)	Kirkkohallitus (KirkkoL 16 luku 3.1 §)
<b>Viranomaisen, jolla toimivalta päättää määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysajat</b>	Kunta (ArkistoL 8.2 §) Sosiaali- ja terveysministeriö (PotilasL 12.2 §)	Kirkkohallitus (KirkkoL 16 luku 3.1 §)

*Taulukko 1 Kunnallishallinnon ja Suomen evankelis-luterilaisen kirkon vertailu arkistoasioissa*

<sup>105</sup> Arajärvi 2006 s. 159.

<sup>106</sup> Suomen evankelis-luterilainen kirkko. "Kirkkolain kodifointi on mahdollisuus vahvistaa kirkon itsehallintoa". 2007.

### 2.3 Arkistotoimen suhde sen lähitehtäviin, kirjasto- ja museotoimeen

Arkistotoimi kuuluu kunnan lakisääteisiin tehtäviin, kuten sen lähitehtävät kirjastotoimi ja museotoimi. Arkistotointa säädellään arkistolailalla (831/1994), kirjastotointa kirjastolailalla (904/1998) ja museotointa museolailalla (1166/1996). Yhteistä näille toimialoille on, että niistä jokainen säilyttää kunnalle kuuluvaa aineistoa. Yleistäen voidaan eritellä, että arkistossa säilytetään asiakirjoja, kirjastossa julkaisuja ja museossa esineitä ja valokuvia. Näillä kaikilla on merkittävä rooli kunnan historian tutkimisessa. Myös valtionhallinnon ohjaustehtävän näkökulmasta näitä toimialoja voidaan pitää toisilleen läheisinä, sillä ne kaikki kuuluvat opetusministeriön toimialaan<sup>107</sup>.

Nämä niin sanotut muistiorganisaatiot ovat niin metodeiltaan kuin käytännöiltään lähentyneet toisiaan. Kirjastojen luettelointi-, kuvailu- ja tietopalveluperiaatteet ovat vaikuttaneet arkistotoimen vastaaviin tehtäviin. Tietotekniikkaa ja siihen liittyviä digitointia ja sähköisten aineistojen säilyttämistä voidaan pitää yhdentymistä edistävänä tekijänä.<sup>108</sup> Yleisten standardien puute kuitenkin vaikeuttaa aineiston etsimistä samaan aikaan eri instituutioista<sup>109</sup>. Tanskalainen NOKS-järjestelmä<sup>110</sup> on hyvä esimerkki tietokannasta, jonka tarkoituksena on saattaa arkistoissa, kirjastoissa ja museoissa oleva aineisto Internetin käyttäjien saataville tietoverkon välityksellä<sup>111</sup>. Suomessakin tavoitteena on arkistojen, kirjastojen ja museoiden aineistojen yhteiskäyttöisyyden toteuttaminen tietoverkkojen välityksellä<sup>112</sup>.

Arkistolain 7.1 §:n mukaan arkistotoimen tehtävänä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, määritellä asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto. Arkistotointa koskevan perustuslain (731/1999) 12.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei

<sup>107</sup> Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 18 §:n mukaan "Opetusministeriön toimialaan kuuluvat: ...3) arkisto-, museo- ja yleinen kirjastotoimi".

<sup>108</sup> Lybeck 2006 s. 15.

<sup>109</sup> Hedegaard 2004 s. 291.

<sup>110</sup> Hedegaard 2004 s. 292. NOKS on lyhenne sanoista Nordjyllands Kulturhistoriske Søgebase. <http://www.noks.dk/> (22.12.2009).

<sup>111</sup> Hedegaard 2004 s. 295.

<sup>112</sup> Museovirasto. Kamut 2 – Muistiorganisaatioiden tietovarannot yhteiskäyttöön. 2004 s. 4. Esimerkki yhteishakusovelluksista on kirjasto-, arkisto- ja museolaitoksen digitoidun kansallisen aineiston yhteistietokanta Muisti, <http://www.lib.helsinki.fi/memory/muisti.html> (22.12.2009). Kirjastojen, arkistojen ja museoiden sähköisten aineistojen saatavuuden ja pitkäaikaissäilytyksen parantamisesta katso Kansallinen digitaalinen kirjasto, <http://www.kdk2011.fi/> (22.12.2009).

niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Perustuslain (731/1999) 20.1 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Tästä säännöksestä voidaan johtaa, että vastuu asiakirjallisesta kulttuuriperinnöstä kunnan omien asiakirjojen osalta kuuluu kunnalle itselleen.

Kirjastolain 2.1 §:n mukaan kirjastotoimen tavoitteena on edistää väestön yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen, jatkuvaan tietojen, taitojen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen, kansainvälistymiseen sekä elinikäiseen oppimiseen. Kirjastopalvelut kuuluvat kansalaisten perusoikeuksiin, sillä perustuslain 16.2 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Museolain 1.1 §:n mukaan museotoimen tavoitteena on ylläpitää ja vahvistaa väestön ymmärrystä kulttuuristaan, historiastaan ja ympäristöstään. Museopalvelut voidaan myös nähdä perustuslain 16.2 §:n mukaisina kansalaisten perusoikeuksina. Arkistojen lisäksi myös museot säilyttävät perustuslain 20.1 §:n mukaista kulttuuriperintöä.

Arkistolain 9.1 §:n mukaan arkistotoimen järjestäminen kunnassa kuuluu kunnanhallitukselle. Kirjastolain 3.1 §:ssä kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen on säädetty kunnan tehtäväksi. Kirjastotoimen organisointi kunnan hallinnossa on vapaampaa kuin arkistotoimen, eli kirjastotoimi voidaan organisoida jonkin muun lautakunnan kuin kunnanhallituksen suoraan alaisuuteen. Museotoimi ei ole kunnan pakollinen tehtävä, mutta museolain 2.1 §:n mukaan valtionosuuden saamisen edellytyksenä on, että museo on kunnan omistama.

Keravan kaupungissa arkistotoimi on organisoitu kaupunginhallituksen alaisuuteen keskushallinnon hallintopalveluihin. Kirjastotoimi ja museotoimi on organisoitu sivistystyön lautakunnan alaisuuteen vapaa-aikavirastoon.<sup>113</sup>

Kunnan erityistoimialaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta aiheutuviin kustannuksiin valtio pääsääntöisesti myöntää valtionosuutta<sup>114</sup>. Kirjastolain 9.1 §:n mukaan kunta saa valtionosuutta kirjaston käyttökustannuksiin. Museolain 1a §:n mukaan museotoimintaa varten myönnetään valtionosuutta käyttökustannuksiin. Arkistolaki ei sisällä säännöstä

---

<sup>113</sup> Keravan kaupunki. Organisaatio. [http://www.kerava.fi/maatoksenteke\\_organisaatio.asp](http://www.kerava.fi/maatoksenteke_organisaatio.asp) (22.12.2009).

<sup>114</sup> Hannus ym. 2009 s. 55.

valtionosuudesta. Toisin kuin kirjasto- ja museotoimelle, arkistotoimelle ei myönnetä valtionosuutta. Koska kunnat velvoitetaan säilyttämään pysyvästi arkistolaitoksen määräämät asiakirjat, olisi kohtuullista valtion osallistua säilytyksestä ja arkistotiloista aiheutuviin kustannuksiin. Rahoitusperiaatteen mukaan valtion tulisi huolehtia kuntien lakisääteisten tehtävien taloudellisten edellytysten järjestämisestä<sup>115</sup>.

Lainsäädännössä on lisäksi säädetty arkisto-, kirjasto- ja museotoimen johtovastuussa olevasta henkilöstä. Arkistolain 9.1 §:n mukaan kunnanhallituksen on määrättävä se viranhaltija tai toimihenkilö, joka johtaa kunnan arkistotointa. Kirjastolain 8.1 §:n mukaan kirjastolaitoksessa tulee olla riittävä määrä kirjasto- ja tietopalvelualan koulutuksen saanutta ja muuta henkilöstöä. Säännöstä tarkennetaan kirjastoasetuksella (1078/1998), jonka 4.2 §:n mukaan kunnan kirjasto- ja tietopalveluista vastaavalta henkilöltä vaaditaan ylempi korkeakoulututkinto. Museolain 2.1 §:n mukaan valtionosuuden saamisen edellytyksenä on, että museolla on toiminnasta vastaava päätoiminen museonjohtaja ja riittävä määrä museoalan koulutuksen saanutta henkilöstöä. Säännöstä täsmennetään museoasetuksella (1192/2005), jonka 1 §:n mukaan valtionosuuden saamisen edellytyksenä on, että museolla on museonjohtaja ja ainakin yksi muu päätoiminen työntekijä, joista toisella tulee olla ylempi korkeakoulututkinto. Arkistotoimen osalta lainsäädännössä ei ole vastaavanlaisia säännöksiä henkilökunnasta eikä johtovastuussa olevan henkilön pätevyysvaatimuksista.

Asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna kansalaiset käyttävät melko ahkerasti erityisesti kirjaston, mutta myös museon palveluja. Sen sijaan arkistossa käydään historian tutkijoita lukuun ottamatta ehkä kerran elämässä.<sup>116</sup> Asiakkaiden näkökulmasta arkistotoimen tehtävät ja palvelut lienevät monille vieraita. Arkistonhoitajan työ on suurelta osin niin sanotusti näkymätöntä työtä. Kuntien arkistojen tunnettavuutta voitaisiin lisätä esimerkiksi julkaisemalla arkistoluettelot ja digitoimalla arkistoaineistoa kuntien Internet-sivuille.

Sen sijaan Virossa kansalaisten kiinnostus arkistoihin oli 1990-luvulla ennen näkemättömän laaja, mikä johtui siitä, että itsenäisyyden palauttamista seurasi myös vanhan omaisuuden palauttaminen. Arkistot olivat ainoa lähde mahdollisimman tarkan kuvan luomiseksi menneisyydestä. Viron valtionarkiston edustaja *Liivi Uuet* on todennut, että "vakaan yhteiskunnallisen kehityksen läpikäyneissä maissa arkistot tuskin koskaan saavuttavat yhtä tunnustettua asemaa kuin Virossa".<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Heuru 2006 s. 72.

<sup>116</sup> Lybeck 2006 s. 189–190.

<sup>117</sup> Uuet 2002 s. 215, 225.



	<b>Arkistotoimi</b>	<b>Kirjastotoimi</b>	<b>Museotoimi</b>
<b>Perustehtävä</b>	Asiakirjojen säilyttäminen	Julkaisujen säilyttäminen	Esineiden ja valokuvien säilyttäminen
<b>Tehtävää säätelevä peruslaki</b>	Arkistolaki (831/1994)	Kirjastolaki (904/1998)	Museolaki (1166/1996)
<b>Tehtävää säätelevän lain nojalla annettu asetus</b>	Asetus arkistolaitoksesta (832/1994)	Kirjastoasetus (1078/1998)	Valtioneuvoston asetus museoista (1192/2005)
<b>Toimintaa pääasiallisesti ohjaava valtion viranomainen</b>	Arkistolaitos (ArkistoL 4 §)	Lääninhallitus <sup>118</sup> (KirjastoL 7 §)	Museovirasto (MuseovirastoL 1 §)
<b>Tehtävän järjestäminen kunnassa</b>	Järjestäminen kuuluu kunnanhallitukselle (ArkistoL 9.1 §)	Järjestäminen kunnan tehtävä (KirjastoL 3.1 §)	Valtionosuuden edellytyksenä, että kunta omistaa museon (MuseoL 2.1 §)
<b>Toimielin, jonka alaisuudessa toimii Keravalla<sup>119</sup></b>	Kaupunginhallitus	Sivistystyön lautakunta	Sivistystyön lautakunta
<b>Hallintokunta, jonka alaisuudessa toimii Keravalla<sup>120</sup></b>	Keskushallinto	Vapaa-aikavirasto	Vapaa-aikavirasto
<b>Johtovastuussa oleva viran- tai toimenhaltija</b>	Kunnanhallituksen määrättävä arkistotointa johtava viranhaltija tai toimihenkilö (ArkistoL 9.1 §)	Kunnan kirjasto- ja tietopalveluista vastaavalta henkilöltä vaaditaan ylempi korkeakoulututkinto (KirjastoA 4.2 §)	Vähintään korkeakoulututkinnon suorittanut museonjohtaja (MuseoA 1 §)

<sup>118</sup> Vuoden 2010 alusta voimaantullut aluehallintouudistus siirsi lääninhallitusten tehtävät aluehallintoviranomaisille. Valtion aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain (903/2009) 3 §:n mukaan alueellisesti toimivaltainen aluehallintovirasto hoitaa tehtävän ja käyttää siihen liittyvää toimivaltaa, jos aluehallintoviraston toimialaan kuuluva tehtävä on muualla laissa säädetty lääninhallituksen hoidettavaksi.

<sup>119</sup> Keravan kaupunki. Organisaatio. [http://www.kerava.fi/paatoksenteko\\_organisaatio.asp](http://www.kerava.fi/paatoksenteko_organisaatio.asp) (22.12.2009).

<sup>120</sup> Keravan kaupunki. Organisaatio. [http://www.kerava.fi/paatoksenteko\\_organisaatio.asp](http://www.kerava.fi/paatoksenteko_organisaatio.asp) (22.12.2009).

<b>Johtovastuussa olevan henkilön nimike Keravalla<sup>121</sup></b>	Arkistonhoitaja	Kirjastonjohtaja	Museonjohtaja
<b>Valtionosuus</b>	Ei mahdollisuutta saada valtionosuutta	Mahdollisuus saada valtionosuutta (KirjastoL 9 §)	Mahdollisuus saada valtionosuutta (MuseoL 1a §)

*Taulukko 2 Kunnan arkistotoimen, kirjastotoimen ja museotoimen vertailu*

## 2.4 Kunnallisen arkistotoimen organisointi ja johtaminen sekä keskusarkiston asema

### 2.4.1 Arkistotoimen hoitaminen kuntayhteistyössä

Kuntalain (365/1995) 2.3 §:n nojalla kunnat voivat hoitaa arkistotoimen tehtävät joko itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta, kuten toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä, muulta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.<sup>122</sup> Kunta voi siis melko vapaasti organisoida toimintaansa. Organisaatiovalta kuuluu kunnan itsehallinnon ydinalueeseen. Oikeus tehdä kuntayhteistyötä eli yhteistoimivalta on organisaatiovallan erityisilmaus.<sup>123</sup> Yksityistämisen osalta on kuitenkin todettava, että kunta ei voi yhtiöittää arkistotoimen hoitoaan eikä ostaa arkistotoimen viranomaistehtäviä yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Sen sijaan konsultointia ja tukipalvelun luontoisia tehtäviä, joihin ei sisälly viranomaistoimintaa, kunta voi ostaa yksityisiltä.<sup>124</sup>

Kuntien välisestä yhteistyöstä laajemmin voidaan todeta, että useimmissa Euroopan maissa kunnallisen itsehallinnon toimintaan kuuluu luonnollisena osana kuntien välinen yhteistyö<sup>125</sup>. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991) 10 artiklassa säädetään paikallisviranomaisen eli kunnan yhdistymisvapaudesta. Artiklan mukaan kunnat voivat harjoittaa yhteistyötä muodostamalla yhteenliittymiä muiden kuntien kanssa. Lisäksi ne voivat kuulua yhdistyksiin yhteisten etujensa turvaamiseksi ja edistämiseksi. Säännöksessä

<sup>121</sup> Keravan kaupunki. Organisaatio. [http://www.kerava.fi/paatoksenteko\\_organisaatio.asp](http://www.kerava.fi/paatoksenteko_organisaatio.asp) (22.12.2009).

<sup>122</sup> Harjula & Prättälä 2007 s. 142–143.

<sup>123</sup> Ryynänen 2004b s. 49.

<sup>124</sup> Suomen Kuntaliitto. Arkistoasioiden organisointi kunnassa. 2003.

<sup>125</sup> Ryynänen & Telakivi 2006 s. 123.

edistetään myös kansainvälistä yhteistyötä muiden valtioiden vastaavien viranomaisten kanssa.

Kuntien yhteistyö ja erityisesti kuntien tehtävien siirtäminen ylikunnalliselle toimielimelle ja organisaatiolle voi olla kuntien itsehallinnon näkökulmasta ongelmallista. Kuntien tehtävien hoitaminen kuntien välisellä yhteistyöllä voi aiheuttaa toimintakentän pirstoutumisen. Enää ei välttämättä tiedetä selvästi, kuka vastaa mistäkin, jolloin hallinnon läpinäkyvyys heikkenee.<sup>126</sup>

Subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteen mukaan päätökset tulisi tehdä kansalaista mahdollisimman lähellä olevalla tasolla. Tämän Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklan 3. kappaleeseen kirjatun läheisyysperiaatteen mukaan ”julkisista asioista tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annettaessa jokin tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.” Seudullistumis- ja alueellistumiskehitys ovat ongelmallisia subsidiariteettiperiaatteen näkökulmasta. Monia kuntien tehtäviä on siirretty seutu- ja aluetasolle. Subsidiariteettiperiaatteen mukaan kunnilla tulee olla oikeus hoitaa huomattava osa julkisista tehtävistä.<sup>127</sup>

Kuntien tehtävien hoitaminen alueellisella tasolla on ongelmallista myös peruskirjan 3 artiklan mukaan, sillä paikallinen itsehallinto tarkoittaa kuntien oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin osoittanut hyvin laajaa joustavuutta kannanotoissaan, jotka ovat koskeneet päätösvalan ja vastuiden siirtämistä kuntien yhteistoimintaelimille. Tällaiset lait eivät valiokunnan mielestä ole ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa, elleivät ne asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.<sup>128</sup>

Kuntien väliseen yhteistoimintaan ryhtyminen tarkoittaa kunnan tehtävien siirtämistä varsinaisen kunnallisen itsehallinnon ulkopuolelle. *Kauko Heurun* mukaan itsehallinnon ohentuminen merkitsee tappiota kunnalliselle demokratialle.<sup>129</sup> Näin ei välttämättä ole kuntien välisessä yhteistyössä arkistotoimen järjestämisessä. Päinvastoin kunnissa noudatettavan yhteisen käytännön ja tietojärjestelmän avulla kuntalaiset voivat löytää vaivattomammin

---

<sup>126</sup> Rynnänen 1999 s. 299.

<sup>127</sup> Rynnänen & Telakivi 2006 s. 75.

<sup>128</sup> Rynnänen 2004b s. 168.

<sup>129</sup> Heuru 2006 s. 391–392.

tietoa arkistosta, jolloin kuntalaisten mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kunnan asioihin parantuu, minkä seurauksena kunnallinen demokratia vahvistuu.

Kuntien arkistotoimien yhteistyöstä hyvä esimerkki on 1990-luvulla käynnistynyt Oulun seudun kuntien yhteistyö. Alussa yhteistyö oli yhteisten koulutustilaisuuksien pitämistä. Tällöin kaikissa kunnissa oli vireillä arkistonmuodostussuunnitelman päivittäminen, joka päätettiin tehdä jokaisessa kunnassa saman kaavan mukaisesti. Yhdessä laadittiin seudulliset kirjaamisohjeet. Vuodesta 2006 alkaen Oulun seudun kunnilla on ollut käytössä yhteinen asianhallintakaava, minkä vuoksi myös muulle asiakirjahallinnon ja arkistotoimen hoidolle on voitu luoda yhteiset pelisäännöt. Jokainen kunta edelleen määrittelee itsenäisesti arkistotoimensa johtovastuun ja arkistonmuodostajat. Yhdessä tuotetussa laatukäsikirjassa on määritelty asiakirjahallinnon sisältö ja suunnittelu sekä vastuut. Kollega- ja vertaistukiverkosto on yksi selvimmistä hyödyistä tiiviissä yhteistyössä. Kunnissa on ollut erilaisia toimintoja, joten jokaisesta kunnasta on pyritty ottamaan käyttöön parhaat mahdolliset käytännöt. Koulutusyhteistyö vahvistaa ammattitaitoa, ja yhteiset toimintatavat asiakirjahallinnon hoidossa helpottavat kuntien yhteisten palvelujen tuottamien asiakirjojen käsittelyä ja hoitoa.<sup>130</sup>

Arkistotoimen suunnittelu ja ohjaus on mahdollista järjestää useamman kunnan yhteistyönä. Kunnat voivat palkata yhteisen arkistonhoitajan. Kuntien asiakirjat voidaan säilyttää kuntien yhteisesti perustamassa päätearkistossa, jolloin provenienssiperiaatteen mukaisesti jokaisen kunnan arkistoaineiston tulee muodostaa oma kokonaisuutensa arkistossa.<sup>131</sup>

Kuntayhteistyö arkistoasioissa on tunnettu asia myös Ruotsissa. Kunta voi nimetä arkistonhoitajan, joka myy arkistopalvelujaan naapurikunnille. Suomeen verrattuna ruotsalainen erikoisuus on arkistolautakunta. Esimerkiksi Länsi-Götanmaan alueella ja Göteborgin kaupungilla on yhteinen arkistolautakunta, joka toimii valtuuston sijasta arkistoviranomaisena.<sup>132</sup> Arkistotoimen politisoituminen todennäköisesti lisäisi kunnan luottamushenkilöiden kiinnostusta arkistotoimen hoitoon.

#### 2.4.2 Kunnan oman arkistotoimen organisointi ja johtaminen

Myös siinä tapauksessa, että kunta hoitaa itse arkistotoimen tehtävät, arkistojen organisaatiomallit voivat vaihdella. Arkistotoimi on mahdollista organisoida esimerkiksi kirjastotoimen tai museotoimen yhteyteen. Mikäli arkistotoimi organisoidaan kulttuuriperinteen ja esineiden säilyttämiseen erikoistuneeseen museotoimeen, sen tehtäväksi

<sup>130</sup> Koistinen 2007 s. 23–24.

<sup>131</sup> Arkistolaitos. Kunnallisen arkistotoimen opas. 1996 s. 9.

<sup>132</sup> SOU 2002:78 s. 111.

jäänee supistuvista paperiaineistoista huolehtiminen. Tällöin tietopalvelu hoidetaan sähköisten tietojärjestelmien ja niissä olevien tietojen avulla, jolloin paperiaineistoista tulee osa esineellistä kulttuuriperintöä.

Arkistotoimi on järkevää organisoida lähelle tai jopa integroida osaksi tietohallintoa ja tietotekniikkapalveluja. Arkistoammattilaiset ovat tosiasiallisesti tietoammattilaisia, sillä heidän tehtävänä on hoitaa ja antaa tietoja suurista tietovarannoista. Tietoteknisten sovellusta suunnittelussa ja käyttöönotossa on tärkeä ottaa huomioon arkistotoimen näkökulma.

Arkistotoimen järjestämisestä ei yleensä tarvita määräyksiä kunnan hallintosäännössä, koska toimivalta kuuluu arkistolain (831/1994) 9.1 §:n nojalla kunnanhallitukselle<sup>133</sup>. Tätä toimivaltaa koskevaa säännöstä voidaan kutsua organisaationormiksi. Tämän vuoksi on perustelua, että arkistotoimi organisoidaan suoraan kunnanhallituksen alaisuudessa toimivaan kunnan keskushallintoon. Keskusarkistonhoitajalle kuuluva arkistotoimen ohjaustehtävä saattaisi vaikeutua, jos keskusarkisto olisi muualla kuin keskushallinnossa. Keskusarkisto on yleisimmin organisoitu keskushallinnon yhteyteen, johon myös arkistotoimeen kuuluva kirjaamotoimintokin on sijoitettu.<sup>134</sup>

Ruotsissa kunnanhallitus toimii arkistoviranomaisena kunnassa, ellei kunnanvaltuusto ole määrännyt jotakin toista toimielintä siihen tehtävään<sup>135</sup>. Suomen lainsäädäntö ei enää tunne arkistoviranomaisen käsitettä. Kumotun arkistoasetuksen (1012/1982) 2 §:n mukaan kuntien arkistoviranomaisina toimivat maakunta-arkistot.

Kunnanhallituksen on määrättävä kunnan arkistointia ja arkistonmuodostusta johtava viranhaltija tai toimihenkilö, jolla tulee olla sopiva koulutus (vähintään arkistonhoitotutkinto) ja riittävä toimivalta arkistotoimen hoitamiseen<sup>136</sup>. Kuitenkin vielä vuonna 2000 asiakirjahallinnon ja arkistotoimen kehittämistehtävissä työskennelleistä joka kolmannella ei ollut mitään arkistoalan koulutusta<sup>137</sup>.

---

<sup>133</sup> Harjula & Prättälä 2007 s. 406.

<sup>134</sup> Lybeck 2006 s. 183.

<sup>135</sup> Arkivlag (1990:782) 8.2 §.

<sup>136</sup> Arkistolaitos. Kunnallisen arkistotoimen opas. 1996 s. 9.

<sup>137</sup> Leppänen 2002 s. 14.

Ruotsin arkistolaki ei sisällä säännöstä kunnan arkistonhoitajan koulutuksesta. Kuitenkin arkistonhoitotutkinto tulisi olla suoritettu. Suositeltavaa on, että arkistonhoitajan työtä tekisi korkeakoulututkinnon suorittanut arkistonhoitaja.<sup>138</sup>

Viron arkistolain<sup>139</sup> 21:n mukaan kunnan arkistoa johtaa kunnanarkistonhoitaja, jonka nimeää kunnanhallitus. Valinnassa on otettava huomioon arkistonhoitajaa koskevat pätevyysvaatimukset. Arkistolain 49 §:n mukaan kunnan arkiston tehtävänä on valvoa kunnan viranomaisten arkistonhoitoa.

Vuoden 1994 arkistolain seurauksena asiakirjojen asianmukaisen hallinnan ja säilyttämisen määrittely ja arviointi jäi aikaisempaa enemmän kunnille, kun normeja väljennettiin ja valvontaa vähennettiin. Kunnan arkistonhoitaja vastaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvista asiakirjoista, jotka arkistolaitos on määrännyt säilytettäväksi pysyvästi. *Jaana Kilkki* näkee ongelmallisena sen, että kunnan arkistointia kontrolloi ja arkistonhoitajan palkan maksaa kunta itse, eikä puolueeton osapuoli, kuten arkistolaitos.<sup>140</sup> Kunnallisen itsehallinnon mukaista on kunnan vapaus hoitaa itsenäisesti arkistointiaan. Tämän vapauden vastapainoksi kuuluu kuitenkin olennaisena osana velvollisuus vastata kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilyttämisestä. Ajatus kuntien arkistonhoitajien siirtämisestä valtion viranomaisen, arkistolaitoksen, alaisuuteen kaventaisi kuntien itsehallintoa, sillä valtion viranomaista, jolla on toimivalta antaa kuntia velvoittavia määräyksiä, ei voida pitää kuntien näkökulmasta puolueettomana osapuolena. Jos haetaan puolueetonta osapuolta, parempi ratkaisu saattaisi olla luoda kuntien arkistotoimen osalta lakiin perustuva tilintarkastajatyypinen järjestelmä<sup>141</sup>.

Lainsäädännössä ei anneta yksiselitteistä vastausta siihen, pitäisikö kunnan arkistotoimen johtovastuutehtäviä hoitaa virkasuhteessa vai voiko myös työsopimussuhteinen hoitaa näitä tehtäviä. Suomen Kuntaliitto on esittänyt kannanoton kunnan arkistotoimen johtovastuutehtävien hoitamisesta virka- tai työsuhteessa. Arkistolain 9.1 §:n mukaan kunnan arkistointia ja arkistonmuodostusta voi johtaa viranhaltija tai toimihenkilö eli työsopimussuhteinen. Kuntalain (365/1995) 44.2 §:n mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Lain esitöiden mukaan työntekijän tulee olla virkasuhteessa myös silloin, jos tehtäviin voisi vain teoriassa kuulua julkisen vallan käyttöä. Kuntaliiton mukaan kunnan arkistonmuodostussuunnitelmaan liittyvien asioiden

---

<sup>138</sup> SOU 2002:78 s. 111.

<sup>139</sup> Arhiviseadus.

<sup>140</sup> Kilkki 2002 s. 64.

<sup>141</sup> Kunnan tilintarkastajista säädetään kuntalain (365/1995) 9 luvussa.

hallinnollinen valmistelu, esittely ja päätöksenteko<sup>142</sup> ovat tyypillisiä arkistotoimen viranomaistehtäviä, joita tulisi hoitaa virkasuhteessa. Sen sijaan käytännön arkistointityötä ja kirjaajan tehtäviä voidaan hoitaa työsopimussuhteessa.<sup>143</sup>

*Jari Lybeckin* näkemyksen mukaan kunnan arkistonhoitaja ei ole vastuussa kunnan eri arkistonmuodostajien arkistotoimesta, vaan yksiköiden johtavat viranhaltijat vastaavat yksikköjensä arkistotoimesta kuten muustakin käytännön toiminnasta. Heidän tehtävänä on nimetä arkistovastuuhenkilöt ja määrätä käyttöön arkistonmuodostussuunnitelmat. Arkistovastaavat toimivat yhdyshenkilöinä arkistonhoitajan ja omien yksikköjensä välillä.<sup>144</sup> Lybeckin esittämä menettely noudattaa perinteistä mallia, jossa kunnan toimielimet ovat omia arkistonmuodostajia. Tilanne, jossa koko kunta on yksi arkistonmuodostaja, arkistonhoitajan toimivalta on tarkoituksenmukaista ulottaa koskemaan kaikkia hallintokuntia.

Kunnan arkistonhoitajan toimivallasta kannattaa säätää kunnanhallituksen hyväksymässä arkistotoimen toimintasäännössä. Joskus voi olla tilanne, ettei toimintasäännössä ole määritelty arkistonhoitajan toimivaltaa esimerkiksi tapauksessa, jossa kuntayhteistyössä kunta luovuttaa asiakirjojaan toiseen kuntaan. Jos kunnanhallitus on määrännyt arkistonhoitajan johtamaan ja vastaamaan kunnan arkistotoimesta, voitaneen olettaa tällä olevan jo pelkästään tämän määräyksen nojalla oikeus allekirjoittaa asiakirjojen luovutus sopimuksen. Ongelmallisempi tilanne on työsopimussuhteisen arkistonhoitajan osalta, sillä tämä ei toimi virkavastuulla.

Keravan kaupungin arkistonhoitajalla on virka. Hänen lisäksi arkistointia hoitamaan on nimetty noin 60 arkistovastaavaa. Jokaiselle hallintokunnalle on nimetty pääarkistovastuuhenkilö, joka ohjaa hallintokuntansa muita arkistovastuuhenkilöitä. Pääarkistovastuuhenkilöitä on seitsemän. Arkistonhoitaja on keskushallinnon pääarkistovastuuhenkilö, mutta vastaa myös koko kaupungin arkistotoimesta. Keravalla arkistotoimi on hierarkkisesti kolmiportainen ja se toimii yli hallintokuntarajojen. Arkistonhoitaja ei ole arkistovastuuhenkilöiden esimies, vaan toimii näiden ohjaajana. Kuvio 2 sisältää esimerkin kunnallisen arkistotoimen organisoinnista Keravan kaupungissa.<sup>145</sup>

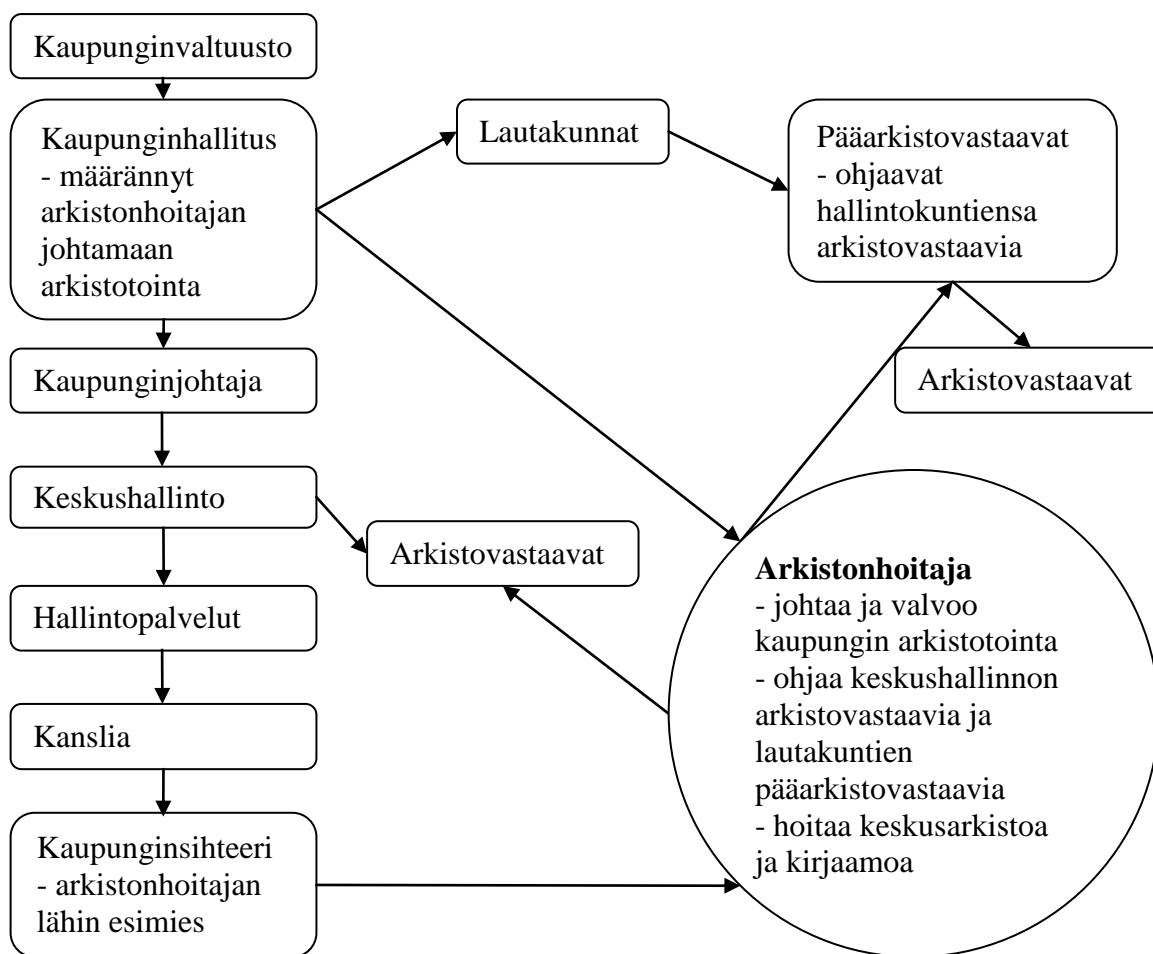
---

<sup>142</sup> Esimerkiksi kun arkistonhoitajalle on delegoitu itsenäistä päätösvaltaa, tehtävää on hoidettava virkasuhteessa, koska kysymyksessä on kunnan tahdon muodostaminen (Heuru 2006 s. 112).

<sup>143</sup> Suomen Kuntaliitto. Onko arkistotoimen hoidon johtovastuu virkasuhde vai työsuhde? 2005. Katso myös HE 192/1994 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, KuntaL 44 §.

<sup>144</sup> Lybeck 2006 s. 93.

<sup>145</sup> Perustuu kirjoittajan omaan kokemukseen ja käsitykseen toimiessa Keravan kaupungin arkistonhoitajana.



Kuvio 2 Kunnallisen arkistotoimen organisointi

Kunnanhallituksen tehtävänä on muodollisen organisoinnin lisäksi varata riittävät voimavarat arkistotoimen ja asiakirjahallinnon tehtäviä varten. Pääsääntöisesti tämä tarkoittaa päätoimisen viranhaltijan tai toimihenkilön palkkaamista. Erityisesti pienissä kunnissa tämä voi olla vaikeasti järjestettävissä. Kustannussäästöjä voidaan kuitenkin saada aikaan rationaalisesti hoidetulla arkistotoimella ja asiakirjahallinnolla.<sup>146</sup>

Arkistotoimeen kuuluu keskeisesti myös kirjaamotoiminto. Diaari muodostaa hakemiston, jonka avulla käsiteltyjen asioiden asiakirjat voidaan löytää arkistosta vaivattomammin, mikäli diaariin merkitään asiakirjan fyysinen sijaintipaikka arkistossa. Kuitenkin kirjaamisen ensisijainen merkitys on asiakirjojen kulun seuraaminen käsittelyn aikana.<sup>147</sup> Asiakirja tulee kirjata välittömästi kun se saapuu kuntaan tai heti kun asiakirja on laadittu kunnassa ja toimitettu vastaanottajalle. Diaariin kirjataan kaikki asiaan liittyvät käsittelyvaiheet.

<sup>146</sup> Arkistolaitos. Kuntaviranomaisen vastuu tiedon säilyttämisessä. 2003.

<sup>147</sup> Seppänen ym. 1990 s. 37.



Muutoksenhaussa ja eri määräaikojen noudattamisessa kirjaaminen ja diaarin ajan tasalla pitäminen ovat avainasemassa asiakkaan oikeussuojan toteutumisessa<sup>148</sup>.

#### 2.4.3 Kunnan keskusarkiston asema

Arkistonmuodostajan pysyvästi säilytettävän aineiston lopullista päätearkistoa kutsutaan keskusarkistoksi. Kunnallisessa keskusarkistossa säilytetään usein myös kotiseutuarkistoja ja muita yksityisarkistoja, jotta aineisto kunnan historiasta ja kulttuurista saadaan mahdollisimman kattavasti säilytettyä.<sup>149</sup>

Keskusarkisto voidaan määritellä yhden tai useamman viraston tai laitoksen käyttämäksi arkistoksi, jonne kootaan pysyvästi tai ainakin pitkän ajan säilytettävää ja tehtävien suorittamisessa harvoin tarvittavaa materiaalia. Keskusarkisto voi sijaita eri rakennuksessa kuin varsinaiset toimitilat.<sup>150</sup>

Vanhan arkistolain (184/1981) 15 §:ssä säädettiin kunnallisista keskusarkistoista, että "kunnanvaltuuston hyväksymällä johtosäännöllä tai muulla pysyväismääräyksellä on määrättävä se viranomainen, joka johtaa ja valvoo kunnan arkistointia ja sen keskusarkistoa. Samalla on määrättävä ne oikeudet ja velvollisuudet, joita kunnan keskusarkistolla tai muulla arkistointia johtavalla kunnan viranomaisella on kunnallisiin lautakuntiin, virastoihin ja laitoksiin nähden niiden arkistotoimen ohjaajana ja valvojana." Nykyisin voimassa olevassa arkistolaissa (831/1994) ei ole mainintaa kunnan keskusarkistosta. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle arkistolaiksi todetaan, että lakiehdotuksen mukaan kunnanhallituksen "tulee määrätä kunnan koko arkistointia ja arkistonmuodostusta johtava vastaava viranhaltija tai toimihenkilö. Käytännössä tämä tulisi myös vastaamaan kunnallisesta keskusarkistosta, vaikka lakiin ei enää erityistä mainintaa keskusarkistosta sisällykään."<sup>151</sup>

Sivistysvaliokunta esitti kannanottonaan arkistolakia säädettäessä, että kunnissa pysyvästi säilytettävälle asiakirjoille ja tallenteille on tärkeää olla olemassa asianmukaiset tilat,

<sup>148</sup> Esimerkiksi diaariin merkitystä päätöspöytäkirjaotteiden lähettämispäivästä alkaa asianosaisten muutoksenhakuaika. KuntaL 95.1 §:n mukaan asianosaisten katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettamisestä.

<sup>149</sup> Lybeck 2006 s. 183.

<sup>150</sup> Wallenius & Saarenheimo 1977 s. 26.

<sup>151</sup> HE 187/1993. Yksityiskohtaiset perustelut, ArkistoL 9 §, 1. kappale.

esimerkiksi kunnan keskusarkistotilat<sup>152</sup>. Arkistokäyttöön tarkoitettuja tiloja rakennettaessa on otettava huomioon arkistolainsäädäntöön perustuvat arkistolaitoksen arkistotiloahjeet<sup>153</sup>. Arkistotilojen yleiset vaatimukset on kirjattu arkistolain 12.1 §:ään, jonka mukaan asiakirjoja on säilytettävä siten, että ne ovat turvassa tuhoutumiselta, vahingoittumiselta ja asiattomalta käytöltä. Tähän säännökseen viittasi oikeuskansleri vuonna 2005 antamassaan ratkaisussa, joka koski lääninhallituksen poliisiosaston kanteluratkaisujen häviämistä lääninhallituksen arkistosta runsaan puolentoista vuoden ajalta nähtävästi uusiin toimitiloihin muuton yhteydessä<sup>154</sup>.

*Jari Lybeckin* mukaan suomalaiseen arkistokäsitykseen kuuluu, että myös tuoret, ajankohtaiset asiakirjat kuuluvat arkistoon, vaikka ne olisivat vielä työhuoneissa eivätkä erityisessä arkistohuoneessa<sup>155</sup>. Jos samaa periaatetta sovelletaan keskusarkistoon, tarkoittaa se, että kaikki kunnan asiakirjat, tai ainakin pysyvästi säilytettävät asiakirjat, ovat keskusarkiston valvonnan alaisia, vaikka ne eivät olisi fyysisesti sijoitettuina keskusarkistoksi nimettyyn tilaan.

Keravan kaupungin keskusarkistoksi nimetty tila sijaitsee kaupungintalon alakerrassa. Keskusarkistoon toimitetaan kaupungin eri hallintokuntien pysyvästi säilytettävä arkistoaineisto. Keravan arkistotiloissa suoritettiin 1990-luvulla laaja seulonta- ja järjestelytyö, minkä seurauksena saatiin lisää tilaa asiakirjoille. Kaupungin toimitilojen uudelleen järjestelyt ja rakennusvalvontatoimiston muuttaminen kaupungintalolle ovat nopeuttaneet asiakirjamäärän kasvua keskusarkistossa. Rakennusvalvonnan asiakirjat ovat lähes kaikki pysyvästi säilytettäviä ja niitä kertyy vuosittain useita kansioita, joten lähivuosina uuden säilytystilan tarve kasvaa. Käytännössä kaupungin arkistonhoitaja hoitaa keskusarkistoa. Sosiaali- ja terveystoimen pysyvästi säilytettävälle aineistolle on omat päätearkistonsa, joita hoitavat hallintokunnan pääarkistovastuuhenkilöt.<sup>156</sup> Näitä päätearkistotiloja voidaan pitää keskusarkistoon kuuluvina, sillä arkistonhoitaja on määrätty huolehtimaan kaupungin pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista, joten viime kädessä näidenkin päätearkistojen aineisto on arkistonhoitajan vastuulla. Tästä määräyksestä voitaneen johtaa, että myös muut pysyvästi säilytettävää arkistoaineistoa sisältävät päätearkistotilat, kuin nimenomaan keskusarkistoksi nimetty arkistotila, kuuluvat käsitteen keskusarkisto alle ja siten arkistonhoitajan valvonnan alaisuuteen. Tätä tukee myös se, että arkistonhoitajan tehtävänä on suorittaa kaupungin arkistotilojen tarkastuksia.<sup>157</sup>

<sup>152</sup> SiVM 7/1994 vp HE 187/1993 vp. Valiokunnan kannanotot, Yksityiskohtaiset huomautukset, 9 §.

<sup>153</sup> Arkistolaitos. Määräys ja ohjeet arkistotiloista. 2007.

<sup>154</sup> OKA 22.4.2005 397/1/03.

<sup>155</sup> Lybeck 2006 s. 17.

<sup>156</sup> Perustuu kirjoittajan omaan kokemukseen ja käsitykseen toimiessa Keravan kaupungin arkistonhoitajana.

<sup>157</sup> Keravan kaupunki. Arkistopalvelun toimintasäntö ja käytännön arkistointiohje. 2008.

### 3 ARKISTOTOIMEN KESKEINEN SISÄLTÖ

#### 3.1 Provenienssiperiaate ja arkistonmuodostaja

##### 3.1.1 Provenienssiperiaate arkistonmuodostusta ohjaava periaate

Provenienssiperiaate eli alkuperäperiaate on yleisesti hyväksytty pohjaksi arkiston järjestämiselle ja säilyttämiselle. Periaatteen mukaan arkistonmuodostajan toiminnan tuloksena syntyneitä asiakirjakokonaisuuksia ei saa rikkoa, eikä yksittäistä asiakirjaa saa irrottaa alkuperäisestä yhteydestään, koska tällöin arkiston arvo kärsii.<sup>158</sup>

Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnanhallituksen ja holhouslautakunnan huomiota velvollisuuteen huolehtia asiakirjojen asianmukaisesta arkistoinnista tilanteessa, jossa kunnanarkistosta todettiin puuttuneen vuodesta 1964 lukien holhouslautakunnan pöytäkirjat eikä kukaan ollut tietoa niiden nykyisestä olinpaikasta. Pöytäkirjojen arveltiin jääneen jonkun holhouslautakunnan puheenjohtajana toimineen henkilön jäämistöön. Kunnanhallitus ilmoitti jatkavansa toimenpiteitä asiakirjojen saamiseksi kunnan arkistoon.<sup>159</sup>

Periaate sisältyy arkistolain (831/1994) 6.1 §:ään, jonka mukaan arkistoon kuuluvat kaikki arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta saapuneet tai sen toiminnan tuloksena syntyneet asiakirjat. Kuitenkaan arkistolaki, eivätkä sen esityöt<sup>160</sup> tunne termiä provenienssiperiaate.

Ruotsin arkistolain<sup>161</sup> 3.1 §:n mukaan viranomaisen arkisto muodostuu viranomaisen toiminnassa syntyneistä asiakirjoista. Viron osalta vastaava säännös sisältyy Viron arkistolain<sup>162</sup> 21 §:ään, jonka mukaan kunnan arkiston tehtävänä on kerätä ja säilyttää ne kunnan organisaation toiminnassa syntyneet ja vastaanotetut asiakirjat, joilla on arkistointiarvoa.

Julkisuuslaissa (621/1999) voidaan nähdä viittaus provenienssiperiaatteeseen lain 5.2 §:ssä: "Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomaisen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa.

<sup>158</sup> Wallenius & Saarenheimo 1977 s. 3.

<sup>159</sup> AOK 6.6.1997 16/51/96.

<sup>160</sup> HE 187/1993 vp.

<sup>161</sup> Arkivlag (1990:782).

<sup>162</sup> Arhiiviseadus.

Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten."

Kansainvälisellä tasolla kansainvälinen arkistoneuvosto nosti provenienssiperiaatteen esille vuonna 1996 hyväksymissään arkistonhoitajan eettisissä säännöissä. Niiden mukaan arkistonhoitajien tulee seuloa ja ylläpitää arkistomateriaali historiallisessa, oikeudellisessa ja hallinnollisessa kontekstissa säilyttäen siten asiakirjojen provenienssi ja niiden alkuperäiset suhteet.<sup>163</sup>

Jo vuoden 1939 arkistolaki tunsii provenienssiperiaatteen. Julkisista arkistoista 20.1.1939 annetun lain 5 §:n mukaan kunnalliset arkistot käsittävät kunnallisten itsehallintoyhdyskuntain ja kunnallisten viranomaisten asiakirjat. Julkisista arkistoista 24.3.1939 annetun, arkistolain täytäntöönpanoa ja soveltamista koskeneen asetuksen 2.4 §:n mukaan yksityisluontoisiin kokoelmiin tai yksityisten haltuun joutuneet, alkuaan viranomaisille kuuluneet asiakirjat on palautettava siihen kokoelmaan tai arkistoon, johon ne alkuperänsä mukaan kuuluvat.

Ennen provenienssiperiaatteen kehittämistä asiakirjat arkistoitiin pertinenssiperiaatteen mukaisesti. Siinä asiakirjoista luotiin asiakirjaryhmiä, joissa asiakirjat olivat sisällön mukaan aakkosjärjestyksessä. Sisällön mukaan järjestämisessä jäljiteltiin tietosanakirjoja ja kirjastojen lajitteluperusteita. Ongelmana kuitenkin oli, että asiakirjoja ei voinut löytää niiden alkuperäiseltä paikalta.<sup>164</sup>

Sähköisten asiakirjojen arkistoinen tultua ajankohtaiseksi provenienssiperiaate ei välttämättä ole kaikkein käyttökelpoisin. On pohdittu, tulisiko esimerkiksi Internet-verkossa asiakirjat esitellä provenienssiperiaatteen mukaisesti arkistoittain vai vapaammin, mahdollisen sisältöanalyysin pohjalta tehtävinä, pertinenssiperiaatteen mukaisina valikoimina.<sup>165</sup>

Provenienssiperiaate kehitettiin 1800-luvulla ja sitä voidaan pitää merkittävänä paradigman eli ajattelutavan muutoksena arkistotalalla. Periaate on arkistotieteeseen kuuluvan arkistoteorian ydin. Provenienssiperiaatteen ulkoisen näkökulman mukaisesti tiettyyn

---

<sup>163</sup> International Council of Archives. Code of Ethics for Archivists. 1996.

<sup>164</sup> Tarkiainen 2002 s. 188, 190.

<sup>165</sup> Tarkiainen 2002 s. 192.

arkistoon kuuluvia asiakirjoja ei saa liittää toiseen arkistoon. Sisäisen näkökulman mukaan arkiston alkuperäistä järjestystä on kunnioitettava. Alkuaan periaatteen noudattamisessa keskeistä oli arkistonmuodostajan määrittäminen. Suomalainen arkistoteoreetikko *Pentti Renvall* kehitti provenienssiperiaatetta edelleen ja ehdotti 1960-luvulla sen uudeksi nimeksi funktionaalisen yhteenkuuluvuuden periaatetta. Hänen mukaansa asiakirjan tehtävä ratkaisee sekä sen, mihin arkistoon asiakirja kuuluu, että myös sen paikan arkistossa. Funktionaalinen, tehtäväpohjainen arkistonmuodostussuunnitelma onkin tällä hetkellä suomalaisen arkistometodologian keskeinen työkalu.<sup>166</sup>

Provenienssiperiaatteen soveltamisessa keskeiseksi nousee kuntien sopimusvapaus. Sopimusvapauden voitaisiin olettaa kuuluvan kunnallisen itsehallinnon alaan. Kuitenkin sopimusvapautta on rajoitettu kuntien osalta siltä osin, että sopimuksilla ei voida mitätöidä mitä on säädetty esimerkiksi kuntalaissa (365/1995) ja erityislainsäädännössä, kuten arkistolaisissa<sup>167</sup>. Provenienssiperiaatteesta on säädetty arkistolain 6 §:ssä, joten se on kuntia velvoittava periaate. Käytännön syistä periaatetta ei ole kuitenkaan pidetty täysin ehdottomana ja siihen on jouduttu tekemään joitakin poikkeuksia. Esimerkiksi jos kunnan jokin toiminto lakkautetaan ja samalla siirretään sen tehtävät toiselle viranomaiselle, siirtyy tälle myös vastuu lakkautetun toiminnon asiakirjoista. Vanha arkisto tulee kuitenkin säilyttää yhtenä kokonaisuutena sekoittamatta sitä toimintaa jatkavan viranomaisen arkistoon.<sup>168</sup> Provenienssiperiaatteen soveltamisesta joudutaan joskus joustamaan myös siinä tapauksessa, jossa uusi organisaatio tarvitsee lakkautetun organisaation asiakirjoja pysyvästi toiminnassaan. Tässä tilanteessa asiakirjat on tarkoituksenmukaisinta liittää osaksi uuden organisaation arkistoa.<sup>169</sup> Provenienssiperiaatetta ei voida pitää kuntia vahvasti velvoittavana periaatteena, sillä myös lainsäädännössä joustetaan eräissä tapauksissa toimimasta periaatteen mukaisesti. Esimerkiksi lastensuojelulain (417/2007) 25.5 §:n mukaan jos lapsi muuttaa pois kunnasta, uudelle asuinkunnalle on tarvittaessa toimitettava viipymättä ne asiaan liittyvät asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä lastensuojelutarpeen arvioimiseksi tai lastensuojelutoimenpiteiden järjestämiseksi. Näin ollen voidaan todeta, että kuntien on lähtökohtaisesti noudatettava provenienssiperiaatetta, mutta tarvittaessa siitä voidaan joustaa.

---

<sup>166</sup> Pohjola 2006. Provenienssiperiaatteesta ja sen historiallisesta kehityksestä katso myös Lybeck 2006 s. 220–227.

<sup>167</sup> Mononen 2004 s. 1381.

<sup>168</sup> Seppänen ym. 1990 s. 60.

<sup>169</sup> Lybeck 2006 s. 91.

### 3.1.2 Arkistonmuodostajan määrittäminen

Arkistolain (831/1994) 1 §:ssä säädetään, keitä arkistonmuodostajia laki koskee. Lain soveltamisalaan kuuluvat kunnalliset viranomaiset ja toimielimet. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle arkistolaiksi määritellään kunnalliset viranomaiset ja toimielimet. Kunnan toimielimiä ovat kunnanvaltuusto ja -hallitus, lautakunta, johtokunta ja toimikunta. Lähtökohtaisesti nämä toimielimet ovat kunnassa omia arkistonmuodostajia. Arkistolain tarkoittamia arkistonmuodostajia ovat myös kunnallisia palveluja tuottavat kunnan organisaatioon kuuluvat laitokset, kuten kunnallinen vesilaitos.<sup>170</sup> Hallituksen esityksessä oletetaan, että kunnan organisaatio sisältää useita eri arkistonmuodostajia. *Jussi Kuusanmäen* mukaan käytännön syistä tästä pääsäännöstä voidaan poiketa. Esimerkiksi kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen toiminta ja tehtävät liittyvät niin läheisesti toisiinsa, ettei niiden arkistoja ole syytä käsitellä erillisinä.<sup>171</sup>

Lainsäätäjän ajattelutavasta huolimatta arkistolaki ei suoranaisesti kiellä yhdistämästä kunnan eri arkistonmuodostajat yhdeksi, koko kunnan hallinto-organisaation käsittäväksi, arkistonmuodostajaksi funktionaalisen lähestymistavan mukaisesti. *Jari Lybeckin* mukaan oikeudelliselta kannalta yhden arkistonmuodostajan kuntamallia voidaan pitää ongelmallisena, koska arkistolaki ei tunne tällaista tilannetta. Hieman ristiriitaisesti arkistolaissa kuitenkin puhutaan koko kunnan kattavasta arkistotoimesta, arkistonmuodostuksesta ja pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Tämän voidaan katsoa antavan tukea yhden arkistonmuodostajan periaatteelle.<sup>172</sup>

Keravan kaupunki on ollut vuodesta 1997 alkaen yksi arkistonmuodostaja. Keravan kaupungin hallintokunnat toimivat osa-arkistonmuodostajina. Aikaisemmin Keravalla oli yli 70 arkistonmuodostajaa, joilla oli omat arkistonmuodostussuunnitelmansa ja arkistokaavansa. Useiden organisaatiomuutosten vuoksi kokonaisuutta oli lähes mahdoton hallita. Kun asiakirjoja arkistoitiin sekä kaupunginhallituksen arkistoon että muiden toimielinten arkistoihin asiasta riippuen, asiakokonaisuudet helposti hajosivat. Tällä hetkellä kaupungissa on yksi yhtenäinen diaari- ja arkistokaava, jota noudatetaan kaikissa hallintokunnissa. Etuna yhdistetyssä kaavassa on, että diaariin merkitystä kaavasta selviää, mihin kohtaan arkistossa asiakirjat on arkistoitu. Organisaatiomuutokset eivät vaikuta asiakirjan sijaintiin arkistossa. Esimerkiksi jos organisaatiomuutoksessa työllisyysasioiden hoito siirretään keskushallinnon henkilöstöhallinnosta sosiaalitoimen alaisuuteen, asiakirjat arkistoidaan arkistossa edelleen samaan kohtaan kuin aiemminkin, eli

<sup>170</sup> HE 187/1993. Yksityiskohtaiset perustelut, ArkistoL 1 §, 3. kappale.

<sup>171</sup> Kuusanmäki 1994 s. 224.

<sup>172</sup> Lybeck 2006 s. 96.

arkistokaava ja arkistointipaikka eivät muutu. Jos kunta on yksi arkistonmuodostaja, tarkoittaa tämä käytännössä myös sitä, että esimerkiksi eri hallintokunnista lähteneet ja niihin saapuneet kirjeet voidaan arkistoida asian mukaan samaan arkistokansioon.<sup>173</sup>

Kuntayhteistyössä arkistonmuodostajan valinta saattaa muodostua ongelmalliseksi erityisesti, jos kuntayhteistyötä varten ei ole perustettu erillistä organisaatiota, kuten kuntayhtymää. Ongelmia arkistonmuodostajan valinnassa saattaa esiintyä, kun jokin kunta ottaa hoitaakseen jonkin tehtävän kuntayhteistyön nimissä, ja muut yhteistyössä mukana olevat kunnat ostavat palvelun isäntäkunnalta. Tällöin on ratkaistava, arkistoidaanko tehtävästä syntyvät asiakirjat yhteistyötä varten mahdollisesti perustetun organisaation arkistoon, isäntäkunnan arkistoon vai jokaisen toiminnassa mukana olevan kunnan arkistoon.

Provenienssiperiaatteen mukaisesti arkistoon kuuluvat ne asiakirjat, jotka ovat sen tehtävien johdosta sille saapuneet tai sen toiminnan tuloksena syntyneet (ArkistoL 6.1 §). Provenienssiperiaatetta voidaan tulkita siten, että ensisijainen arkistonmuodostaja kuntayhteistyössä on yhteistyötä varten mahdollisesti perustettu organisaatio.

Tietosuojavaltuutettu antoi keväällä 2007 kannanoton isäntäkuntamallista ja rekisterinpitäjistä sekä asiakastietojen siirtämisestä tilanteessa, jossa siirretään palvelujen järjestämisvastuu toiselle kunnalle. Tietosuojavaltuutetun mukaan niin sanottu isäntäkunta tai sen asianomainen organisaatio on henkilötietolain (523/1999) tarkoittama rekisterinpitäjä, jolle voidaan siirtää asiakastiedot.<sup>174</sup> Kannanotossa ei ole otettu huomioon arkistolain vaatimuksia, vaikkakin henkilötietolainsäädännön ja julkisuuslainsäädännön vaatimukset siinä on otettu hyvin huomioon. Näkökulma on siis vahvasti tietosuojan noudattamisessa rekisterinpidossa. Kannanottoa voitaneen kuitenkin soveltaa myös arkistotoimeen, mikä tarkoittaisi, että pääsääntöisesti isäntäkunnalle siirtyisi myös asiakirjojen arkistointivastuu.

Järvenpään ja Keravan kaupungit sekä Mäntsälän, Nurmijärven, Pornaisten ja Tuusulan kunnat tekevät tiivistä yhteistyötä. Kuuma-kumppanuus on näiden kuntien, yrityselämän ja oppilaitosten yhteistoimintaa. Yhteistyön tavoitteena on kehittää aluetta kilpailukykyisenä ja omaleimaisena asuin- ja yritys ympäristönä sekä hoitaa kuntien tehtäviä yhdessä. Kuuma-kuntien yhteistyöhankkeet liittyvät koulutus- ja kulttuuritoimeen, yleiskaavoitukseen sekä sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen.<sup>175</sup> Näiden kuntien arkistotoimen yhteistyönä

<sup>173</sup> Keravan kaupunki. Kaupunginhallituksen päätös 16.8.1999/222 § "Arkistopalvelun toimintasäännön ja käytännön arkistointiohjeen muuttaminen".

<sup>174</sup> Tietosuojavaltuutettu. Isäntäkuntamalli ja rekisterinpitäjä sekä asiakastietojen siirtäminen palvelujen järjestämisvastuun siirtäessä. 2007.

<sup>175</sup> Kuuma – kumppanuutta yli kuntarajojen. <http://www.kuuma.fi/> (12.1.2010).

on laadittu Kuuma-yhteistyössä syntyvien asiakirjojen arkistonmuodostussuunnitelma. Keskeisimmät Kuuma-arkistoon kuuluvat asiakirjat ovat parlamentin, hallituksen, komission ja työryhmien pöytäkirjat, jotka säilytetään pysyvästi. Sopiessaan tehtävien hoidosta yhteistyössä, on tärkeää, että Kuuma-kunnat yhteistoimintasopimuksissaan ottavat huomioon myös arkistoinnin näkökulman. Mikäli yhteistyösopimuksesta puuttuu maininta arkistoinnista, on Kuuman arkistonmuodostussuunnitelmaan sisällytetty säännös, jonka mukaan jonkin kunnan ottaessa hoitaakseen Kuuma-yhteistyöhön liittyvän tehtävän, jolloin muut kunnat ostavat palvelun isäntäkunnalta, arkistoidaan toiminnasta syntyvät asiakirjat isäntäkunnan arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti ja liitetään kyseisen kunnan arkistoon. Kunnat voivat tapauskohtaisesti sopivia keskenään muullakin tavalla arkistointivastuista.<sup>176</sup>

Kuntaliitosten myötä kuntien yhdistyessä myös näiden arkistotoimet yhdistyvät. Yhdistämisen toteuttamisessa tulisi aluksi päättää kuntien nykyiset arkistot ja antaa niiden säilyä provenienssiperiaatteen mukaisesti omina kokonaisuuksina. Lisäksi yhdistyvien kuntien tulisi laatia yhteinen arkistokaava, hankkia yhteinen tietojärjestelmä, sopia keskusarkistotilojen sijaintipaikoista ja muista käytännön järjestelyistä. Maakunta-arkistot antavat konsultointiapua arkistojen järjestämiseen, ja sen tarve on lisääntynyt kunnissa kuntaliitosten vuoksi<sup>177</sup>.

### 3.2 Kunnallisten asiakirjojen arvonmääritys ja arkistonmuodostussuunnitelma

Arkistolaitos määrää arkistolain (831/1994) 8.3 §:n nojalla asiakirjat, jotka viranomaisten tulee säilyttää pysyvästi. Määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysaikojen määrittely kuuluu arkistolain 8.2 §:n nojalla lähtökohtaisesti kunnille itselleen. Arkistolaitoksen suorittama asiakirjojen arvonmääritys perustuu organisaatioiden yhteiskunnallisten tehtävien ja aseman analysointiin. Asiakirjat ovat sitä merkittävimpiä, mitä keskeisimpiä organisaation asema ja tehtävät yhteiskunnassa ovat. Organisaation päämäärätehtävien yhteydessä syntyneet asiakirjat ovat arvokkaampia kuin ylläpitotehtäviin liittyvät asiakirjat.<sup>178</sup> Esimerkiksi kunnanhallituksen pöytäkirjat ovat arvokkaampia kuin päätösten valmistelussa syntyneet asiakirjat. Pöytäkirjat muodostavat kunnallisen arkiston tärkeimmän asiakirjatyypin<sup>179</sup>. Arkistolaitoksen päätöksen mukaan kunnallisten toimielinten pöytäkirjat on säilytettävä

<sup>176</sup> Kuuma – kuntayhteistyön arkistonmuodostussuunnitelma. 2007.

<sup>177</sup> Mustajoki 2008 s. 7.

<sup>178</sup> Kilkki 2002 s. 62.

<sup>179</sup> Kuusanmäki 1994 s. 223.



pysyvästi<sup>180</sup>, koska ne kuuluvat kansalliseen kulttuuriperintöön. Pöytäkirjojen säilyttäminen on perusteltua myös kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta.

Ruotsin arkistolain<sup>181</sup> 10 §:ssä säädetään, että asiakirjojen arvonmäärityksessä on aina otettava huomioon se, että arkistot ovat osa kulttuuriperintöä. Lisäksi arkistoaineiston arvonmäärityksessä on otettava huomioon asiakirjojen oikeudellinen, hallinnollinen ja tutkimuksellinen arvo sekä mahdolliset muut säännökset asiakirjojen säilytysajoista.<sup>182</sup>

Viron arkistolain<sup>183</sup> 30 ja 31 §:ssä säädetään, että kunnan on otettava huomioon asiakirjojensa arvonmäärityksessä muun muassa asiakirjan historiallinen ja kulttuurinen säilytysarvo, ja mitä säilytysajoista on säädetty muualla lainsäädännössä. Kuntien on pidettävä luetteloa asiakirjojensa säilytysajoista.

Asiakirjojen arvonmäärityksessä on tärkeää arvioida mitkä kunnan asiakirjat ovat tarpeellisia ja mitkä tarpeettomia niin kunnan itsensä kuin asiakkaiden kannalta. Läheskään kaikkia asiakirjoja ei ole tarpeellista säilyttää pysyvästi, vaan suurin osa voidaan hävittää asiakirjakohtaisesti määritellyn säilytysajan jälkeen. Arkistolaitoksen tavoitteena on, että julkishallinnon asiakirjojen vuosikasvusta säilytetään pysyvästi vain 10–15 prosenttia<sup>184</sup>. Ainakin vielä vuonna 2000 kuntien paperiasiakirjojen vuosikasvusta erotettiin pysyvään säilytykseen yli 20 prosenttia<sup>185</sup>. Arkistolaitos on määritellyt seulontastrategiassa, että julkishallinnon asiakirjoista on syytä säilyttää pysyvästi ainoastaan sellaiset asiakirjat ja tiedot, joiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tutkimuksellisista syistä tai muista yhteiskunnallisista käyttötarpeista. Ennakkoseulonta tarkoittaa sitä, että asiakirjoille määritellään säilytysajat ja säilytysmuodot ennen kuin asiakirjoja kertyy organisaatioon. Tässä tehtävässä keskeisin väline on arkistonmuodostussuunnitelma.<sup>186</sup>

Kuntien asiakirjojen säilytysarvon määrittelyssä arkistolaitos tekee läheistä yhteistyötä Suomen Kuntaliiton kanssa. Esimerkiksi vuonna 2005 Kuntaliitto pyysi arkistolaitosta määrittelemään opetustoimeen sisältyvästä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta kertyvien asiakirjojen säilytysarvon. Arkistolaitos ilmoitti arkistolain 8 §:n nojalla, ettei näillä

<sup>180</sup> Arkistolaitos. Pysyvästi säilytettävät kunnalliset tuki- ja ylläpitotehtävien asiakirjat. 2001.

<sup>181</sup> Arkivlag (1990:782).

<sup>182</sup> Katso myös Riksarkivet. Riksarkivets allmänna råd om arkivreglemente för kommuner. RA-FS 1995:3.

<sup>183</sup> Arhiiviseadus.

<sup>184</sup> Arkistolaitos. Arkistolaitoksen seulontapolitiikka 2008–2010. 2008 s. 4.

<sup>185</sup> Leppänen 2002 s. 13.

<sup>186</sup> Arkistolaitos. Arkistolaitoksen seulontastrategia 2008–2010. 2008 s. 1.

asiakirjoilla ole pysyvää säilytysarvoa.<sup>187</sup> Tämän jälkeen Kuntaliitto laati kunnille suosituksen asiakirjojen säilytysajoista<sup>188</sup>.

Toisena esimerkkinä asiakirjan arvonmäärityksestä voidaan mainita kunnan henkilöstön palvelussuhdetta koskevat asiakirjat, kuten palkkakortit. Arkistolaitos ei ole määrännyt näitä asiakirjoja säilytettäväksi pysyvästi. Suomen Kuntaliitto on suositellut säilyttää palkkakortit joko 50 vuotta sen kalenterivuoden lopusta lukien, jolloin palkkaa on suoritettu tai 75 vuotta palkansaajan syntymästä. Kuntaliitto on perustellut suositustaan sillä, että kunnallisen työntekijän eläketurvaa ja eläkkeiden perusteena olevia asioita voidaan joutua korjaamaan mahdollisesti useiden vuosikymmenten takaa, ja korjaaminen on mahdotonta, jos aineistoa ei ole säilytetty.<sup>189</sup>

Valtion viranomaisten ja Suomen Kuntaliiton taholta tarvitaan selkeämpää ohjeistusta esimerkiksi koulupsykologin asiakirjojen säilytysaikojen määrittelyyn. Lastensuojelulain (417/2007) 9.1 §:n mukaan kunnan tulee järjestää koulupsykologipalvelua, mikä kuuluu siis kunnan lakisääteisiin tehtäviin. Arkistolaitos ei ole määrännyt arkistolain 8.3 §:n nojalla koulupsykologin toiminnassa syntyneitä asiakirjoja pysyvästi säilytettäväksi. Arkistolain 8.2 §:n nojalla kunnan tehtävänä on määrittellä määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysajat. Suomen Kuntaliitto on antanut suosituksen, jonka mukaan koulupsykologin antamat testit ja arvioinnit, lausunnot ja selvitykset sekä muut vastaavat oppilaskohtaiset oppilaan kehittymistä koskevat toimenpide- ja seuranta-asiakirjat säilytetään oppivelvollisuusajan jälkeen 10 vuotta<sup>190</sup>.

Vaikka toiminnallisesti koulupsykologi työskentelee koulutoimessa, lainsäädännöllisesti hän on terveydenhuollon viranomainen. Koulupsykologin toimintaan sovelletaan potilaslakia (785/1992), kun hän antaa terveyden- tai sairaanhoitoa<sup>191</sup>. Potilaslain 12.2 §:n mukaan potilasasiakirjojen säilyttämisestä säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Asetuksen (298/2009) mukaan 18. ja 28. päivinä syntyneiden potilasasiakirjat on säilytettävä pysyvästi ja muut potilasasiakirjat 12 vuotta potilaan kuolemasta tai, jos siitä ei ole tietoa, 120 vuotta potilaan syntymästä. Asetuksen 26.4 §:n mukaan nämä säilytysajat koskevat vain 1.5.1999 jälkeen laadittuja potilasasiakirjoja. Tätä ennen laadittuihin asiakirjoihin sovelletaan asetuksen 26.5 §:n mukaan valtionarkiston kunnallisten asiakirjojen hävittämisestä vuonna 1989 antamassa päätöksessä mainittuja säilytysaikoja. Valtionarkiston päätöksen mukaan esimerkiksi potilasasiakirjoihin kuuluvat terveystietomukset säilytetään 20 vuotta potilaan kuolemasta tai ellei se ole tiedossa, 100 vuotta potilaan syntymästä ja 20 vuotta

<sup>187</sup> Arkistolaitos. Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan asiakirjojen säilytysarvon määrittely. 2005.

<sup>188</sup> Suomen Kuntaliitto. Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan asiakirjojen säilytysaikamääräykset/suosituksset. 2006.

<sup>189</sup> Suomen Kuntaliitto. Kunnallisten asiakirjojen... 2001b s. 25.

<sup>190</sup> Suomen Kuntaliitto. Kunnallisten asiakirjojen... 2003 s. 22.

<sup>191</sup> Opetusministeriö. Oppilaan hyvinvointi ja oppilashuolto. 2002 s. 21.

hoidon päättymisestä, minkä lisäksi 18. ja 28. päivinä syntyneiden terveys- ja sairauskertomukset säilytetään pysyvästi<sup>192</sup>.

Koska koulupsykologi on terveydenhuollon ammattilainen, hänen toiminnassaan syntyviin asiakirjoihin voitaneen soveltaa potilasasiakirjoista säädettyjä säilytysaikoja. Käytännössä koulupsykologilla ei ole tiedossa asiakkaitensa kuolinaikoja ja asiakkaat ovat melko nuoria, jolloin tarkoituksenmukaisinta on merkitä säilytysajaksi 120 vuotta oppilaan syntymästä, minkä lisäksi pysyvästi säilytetään tieteellistä tutkimusta varten 18. ja 28. päivinä syntyneiden asiakirjat. Selkeää sääntelyä koulupsykologin asiakirjojen säilytysajoista ei ole, minkä vuoksi kunnalla on harkintavalta säilytysaikojen määrittämisessä. Kunnan on kuitenkin otettava huomioon asiakirjojensa arvonmäärittelyssä esimerkiksi asianosaisten oikeusturvaan vaikuttavat näkökohdat.

Lainsäädäntö ei sisällä rangaistussäännöstä asiakirjojen säilytysaikasäännösten noudattamatta jättämisestä. Eduskunnan oikeusasiamies tyytyi antamaan huomautuksen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirille, kun se oli toiminut lainvastaisesti hävittämällä potilasasiakirjat 10 vuoden kuluttua niiden laatimisesta, vaikka niitä olisi pitänyt säilyttää 20 vuotta. Lainvastaisena ja erittäin moitittavana oikeusasiamies piti myös sitä, että organisaation arkistointisuunnitelmaan säilytysajaksi oli virheellisesti merkitty 15 vuotta.<sup>193</sup>

Arkistonmuodostussuunnitelman pitäminen perustuu arkistolain 8.2 §:ään, jonka mukaan arkistonmuodostajan on määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (1030/1999) 7.1 §:ssä säädetään, että arkistonmuodostussuunnitelma on pidettävä yleisön saatavilla viranomaisen kirjaamossa tai muussa yleisöpalvelupisteessä. Arkistonmuodostussuunnitelman laatiminen ja ylläpitäminen on jatkuva prosessi. Arkistonmuodostussuunnitelma, jota pidetään ajan tasalla ja toimivana ja jota käytännössä noudatetaan, palvelee organisaation tietojen ja asiakirjojen käsittelyä.<sup>194</sup> Suomen ja Ruotsin lisäksi muualla maailmassa arkistonmuodostussuunnitelmien laatiminen on harvinaista, mutta Ruotsissa suunnitelmien laatiminen ei ole Suomen tavoin pakollista<sup>195</sup>.

Arkistonmuodostussuunnitelman ajan tasalla pitäminen on tärkeää. Eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota Opetushallituksen arkistosäännön ja arkistonmuodostussuunnitelman vanhentuneisuuteen ja siihen, että osa

<sup>192</sup> Valtionarkisto. Terveydenhuollon asiakirjojen... 1989 s. 11.

<sup>193</sup> EOA 16.10.2008 3786/4/07.

<sup>194</sup> Kansallisarkisto. Arkistonmuodostussuunnitelma AMS. <http://www.ams-opas.fi/> (21.12.2009).

<sup>195</sup> Lybeck 2006 s. 254. Ruotsissa suunnitelmasta käytetään nimitystä dokumenthanteringsplan eli asiakirjahallintasuunnitelma (Riksarkivet. Riksarkivets allmänna råd om arkivreglemente för kommuner. RA-FS 1995:3).

asiakirjoista oli jätetty seuloimatta, minkä vuoksi Opetushallituksen asiakirjahallinto oli ollut hyvän tiedonhallintatavan ja arkistotoimen kannalta puutteellinen<sup>196</sup>.

Arkistolaitos on antanut ohjeen arkistonmuodostussuunnitelman laatimiseen<sup>197</sup>. Puolestaan Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa kirkkohallitus on kirkkolain (1054/1993) 16 luvun 3.1 §:n nojalla hyväksynyt seurakunnille tehtäväpohjaiset mallit arkistonmuodostussuunnitelmaksi ja arkistosäännöksi<sup>198</sup>.

Keravan kaupungin arkistonmuodostussuunnitelmasta käytetään nimeä asiakirjahallintasuunnitelma. Suunnitelma pohjautuu diaari- ja arkistokaavaan ja se sisältää kyseiseen asiaan tai toimintoon liittyvät asiakirjat ja niiden säilytysajat ja -paikat sekä asiakirjojen vastuuhenkilöt. Keravan asiakirjahallintasuunnitelmassa kaupungin toiminnot on jaettu pääluokkiin, jotka on jaettu alaluokkiin. Pääluokat ovat 0 Yleishallinto, 1 Järjestys-, turvallisuus- ja erillisasiat, 2 Ympäristöasiat, 3 Sosiaali- ja terveysasiat, 4 Sivustasiat, ja 5 Tekniikka.<sup>199</sup>

Arkistolaitos on valmistellut yhteistyössä kunnallisten organisaatioiden kanssa tehtäväluokituksen, joka on läheisessä yhteydessä arkistokaavaan ja arkistonmuodostussuunnitelmaan. Sen käyttöönotto kunnallisissa organisaatioissa arkistolaitoksen näkökulman mukaan lisää hallinnon läpinäkyvyyttä ja tehostaa tiedon saatavuutta. Tehtäväluokituksen ansiosta asioiden käsittelyvaiheiden seuranta parantuu. Kunnissa yhtenäinen tehtäväluokittelu mahdollistaa julkisten tietojen käsittelyn yli organisaatorajojen. Mikäli arkistolaitos antaa luvan säilyttää pysyvästi säilytettäväksi määrätyt asiakirjat yksinomaan sähköisessä muodossa, on tehtäväluokituksen käyttöönotto välttämätöntä erityisesti siinä tapauksessa, jos sähköiset asiakirjat siirretään arkistolaitokseen säilytettäväksi. Myös määräajan säilytettävien asiakirjojen osalta on taloudellisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaista, että asiakirjallisia tietoja hallitaan yhtenäisin metatiedoin. Kuntalaisen näkökulmasta yhtenäinen tehtäväluokitus parantaa tiedon löydettävyyttä, kun kuntalainen tai tutkija voi minkä tahansa kunnan arkistosta etsiä tiettyä asiaa samasta tehtäväluokituksen kohdasta. Mahdollisten kuntaliitosten yhteydessä tehtäväluokituksesta on etua, sillä se helpottaa huomattavasti eri kuntien toimintojen yhdistämistä ja yhtenäistämistä.<sup>200</sup>

<sup>196</sup> EOA 17.9.2008 4128/2/06.

<sup>197</sup> Kansallisarkisto. Arkistonmuodostussuunnitelma AMS. <http://www.ams-opas.fi/> (21.12.2009).

<sup>198</sup> Suomen evankelis-luterilainen kirkko. Päivitetty malli seurakunnan arkistosäännöksi ja arkistonmuodostussuunnitelmaksi. 2008.

<sup>199</sup> Keravan kaupunki. Asiakirjahallintasuunnitelma. 2008.

<sup>200</sup> Arkistolaitos. Tehtäväluokitusten käyttöönotto kunnissa helpottaa tiedon löytymistä ja parantaa hallinnon läpinäkyvyyttä. 2008. Katso myös Arkistolaitos. Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen. 2008.

Tehtäväluokituksen mukaisen arkistonmuodostussuunnitelman rakenteen, joka voi toimia myös arkistokaavana, pääluokat ovat: 00 Hallintoasiat, 01 Henkilöstöasiat, 02 Talousasiat, verotus ja omaisuuden hallinta, 03 Lainsäädäntö ja lainsäädännön soveltaminen, 04 Ulkopolitiikka ja kansainvälinen toiminta, 05 Sosiaalitoimi ja sosiaaliturva, 06 Terveystieteet, 07 Tiedon hallinta ja viestintäpalvelut, 08 Liikenne, 09 Turvallisuus ja yleinen järjestys, 10 Maankäyttö, rakentaminen ja asuminen, 11 Ympäristöasiat, 12 Opetus- ja sivistystoimi, 13 Tutkimus- ja kehittämistoiminta, 14 Elinkeino- ja työvoimapalvelut<sup>201</sup>.

Kunnan arkistokaava voi olla tehtäväluokituksen mukainen. Kunnallisen itsehallinnon mukaista on, että kunta voi itse järjestää asiakirjansa laatimansa kaavan mukaan. Niiden kuntien, jotka ovat säilyttäneet arkistolaitoksen määrittelemän vanhan kirjainpohjaisen arkistokaavan, on vaivattomampaa ottaa käyttöönsä uusi tehtäväluokituksen mukainen arkistokaava. Keravan kaupunki otti käyttöönsä vuoden 1997 alusta uuden numeropohjaisen arkisto- ja diaarikaavan. Tällöin päätettiin vanhan kaavan mukaiset arkistonmuodostajat ja siirryttiin yhden arkistonmuodostajan kokonaisuuteen. Keskusarkistossa asiakirjat on ryhmitelty siten, että vanhan kaavan mukaan arkistoidut asiakirjat ovat erillään uuden kaavan mukaan arkistoiduista. Mikäli Keravan kaupunki siirtyisi tehtäväluokituksen mukaiseen arkistokaavaan, tulisi keskusarkistoon nykyisen kaavan mukaan arkistoidut asiakirjat pitää erillään tehtäväluokituksen pohjalta laaditun arkistokaavan mukaan arkistoiduista asiakirjoista. Asiakirjojen etsiminen arkistosta ei välttämättä helpotu, sillä tällöin esimerkiksi kaupunginhallituksen pöytäkirjat olisi arkistoitu keskusarkistossa kolmeen eri kohtaan.<sup>202</sup>

### 3.3 Yksityisen arkistoaineiston vastaanottaminen säilytettäväksi kunnan arkistotiloihin

Arkistotoimen keskeisenä tehtävänä on asiakirja-aineiston vastaanottaminen keskusarkistoon säilytettäväksi. Tässä luvussa tarkastellaan yksityisen arkistoaineiston vastaanottamista kunnan säilytettäväksi ja siitä mahdollisesti aiheutuvaa ongelmallisuutta.

Arkistolain (831/1994) 17.1 §:n mukaan yksityinen arkisto tai siihen kuuluvia asiakirjoja voidaan arkiston omistajan kanssa tehtävän sopimuksen nojalla ottaa kunnan arkistoon säilytettäväksi ja hoidettavaksi. Aineiston luovuttajan kanssa tehtävä sopimus kannattaa laatia kirjallisesti ja siinä tulisi olla selkeästi määritelty aineiston omistaja sekä omistajan oikeudet ja velvollisuudet<sup>203</sup>. Kunnan hallinnoimaa arkistotilaa, jossa säilytetään yksityisiä arkistoja,

<sup>201</sup> KuntaIT Verkostoportaali. eAMS. <http://wiki.kuntait.fi/tiki-index.php?page=eAMS> (13.1.2010).

<sup>202</sup> Perustuu kirjoittajan omaan kokemukseen ja käsitykseen toimiessa Keravan kaupungin arkistonhoitajana.

<sup>203</sup> Onnela 1991 s. 122–124.

kutsutaan yleensä kotiseutuarkistoksi. Kotiseutuarkistot sisältävät tärkeää lähdeaineistoa paikallisen tutkimuksen kannalta.<sup>204</sup>

Keravalla kotiseutuarkistoasia oli noussut vuosien aikana useita kertoja esille. Vuonna 2003 päätettiin vuokrata kaupungintalon alakerrasta Posti Oy:ltä arkistotila kotiseutuarkistoa varten. Kotiseutuarkisto kuuluu sivistystyön lautakunnan alaisuuteen ja sen vastuullisena hoitajana toimii museon johtaja. Kaupungin arkistonhoitaja osallistuu myös kotiseutuarkiston hoitamiseen. Kotiseutuarkistoon kuuluvat ne yksityiset arkistot, jotka eivät muutoin päädy julkisen arkistohoidon piiriin. Tavoitteena on saada säilytettyä Keravan menneisyyttä kuvaavaa arkistoaineistoa tutkimuksen, opetuksen ja kotiseututyön tarpeisiin.<sup>205</sup>

Yksityisen hallussa oleva arkistoaineisto voi olla hyvin merkityksellinen. Mikäli tällainen aineisto on vaarassa tuhoutua tai hävitä, se voidaan arkistolaitoksen määräyksellä siirtää säilytettäväksi esimerkiksi kunnan hallinnoimiin arkistotiloihin (ArkistoL 19.1 § ja 20.1 §).

Merkityksellisiä aineistoja, jotka voivat olla vaarassa hävitä, ovat yksityisten terveydenhoitohenkilöiden aineistot. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi vuonna 2009 asetuksen (298/2009) potilasasiakirjoista. Asetuksen 22 §:n mukaan potilasasiakirjojen säilyttämisestä vastaa se toimintayksikkö, jonka toiminnassa ne ovat syntyneet. Säännöksen mukaan potilasasiakirja voidaan potilaan hoitovastuun siirtyessä toiseen terveydenhuollon toimintayksikköön siirtää potilaan suostumuksella sinne. Asiakirjojen siirtoon tarvitaan siis potilaiden suostumus, minkä hankkiminen voi olla melko työlästä. Mikäli asiakirjat siirretään kunnan ylläpitämään terveyskeskukseen, on aiheellista saada siirtoon myös terveyskeskuksen suostumus.

Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2001 antaman ohjeen mukaan potilasasiakirjojen käsittelystä ja säilytyksestä julkisen ja yksityisen terveydenhuollon rekisterinpitäjän toiminnan loppumisen jälkeen säädetään erikseen<sup>206</sup>. Näyttää siltä, että asiasta ei ole säädetty. Näin ollen kunnilla ei voi olla velvoitetta ottaa vastaan yksityisten terveydenhoitohenkilöiden arkistoja, vaan arkistointivelvoite säilyy heillä itsellään, heidän omaisillaan tai viimekädessä valtiolla. Omaisten arkistointivastuu on kyseenalainen, sillä tietosuojalautakunnan mukaan arkaluonteisia henkilötietoja sisältävien asiakirjojen ja rekisterien säilyttämistä yksityisessä

---

<sup>204</sup> Onnela 1991 s. 104.

<sup>205</sup> Keravan kaupunki. Sivistystyön lautakunnan päätös 5.6.2003/50 § "Kotiseutuarkiston toimintaohje".

<sup>206</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö. Potilasasiakirjojen laatiminen... 2001. Luku 8.2. Yksityisen terveydenhuollon ja itsenäisten ammatinharjoittajien potilasasiakirjojen säilyttäminen.

asunnossa ei voida pitää asianmukaisena<sup>207</sup>. Jos kuitenkin kunta ottaa arkistoaineiston vastaan, se tulisi olla järjestetty asianmukaisesti. Ongelmana on, että nämä asiakirjat sisältävät salassa pidettävää tietoa, eikä omaisilla tämän vuoksi ole oikeutta käsitellä niitä. Lisäksi jos aineisto on omaisten hallussa, sen tuhoutuminen on todennäköisempää kuin että sitä säilytettäisiin kunnan arkistotiloissa. Nykyisen kaltainen sääntelemätön tilanne on ongelmallinen monesta näkökulmasta. Mitä tulee ministeriön vuonna 2001 antamaan ohjeeseen ja siihen kirjattuun sääntelyvaraukseen, on se ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon kannalta, sillä kuntia velvoittavista asioista tulee perustuslain (731/1999) 121 §:n mukaan säätää lailla.

Arkistolaitos voinee arkistolain 20.1 §:n nojalla vastoin kunnan tahtoa velvoittaa kunnan säilyttämään yksityistä arkistoaineistoa. Tämä päätös on kuitenkin väliaikainen, eikä siihen 21 §:n mukaan voida hakea muutosta. Tässä vaiheessa arkistolaitos tutkii arkistolain 19.1 §:n nojalla, onko yksityinen arkistoaineisto merkityksellinen ja voi tarvittaessa lunastaa aineiston omaan haltuunsa. Arkistolain säännöksiä voinee tulkita siten, että arkistolaitos ei voi määrätä kuntaa vastaanottamaan yksityistä arkistoaineistoa pysyvään säilytykseen.

### **3.4 Arkistotoimen asiakaspalvelu**

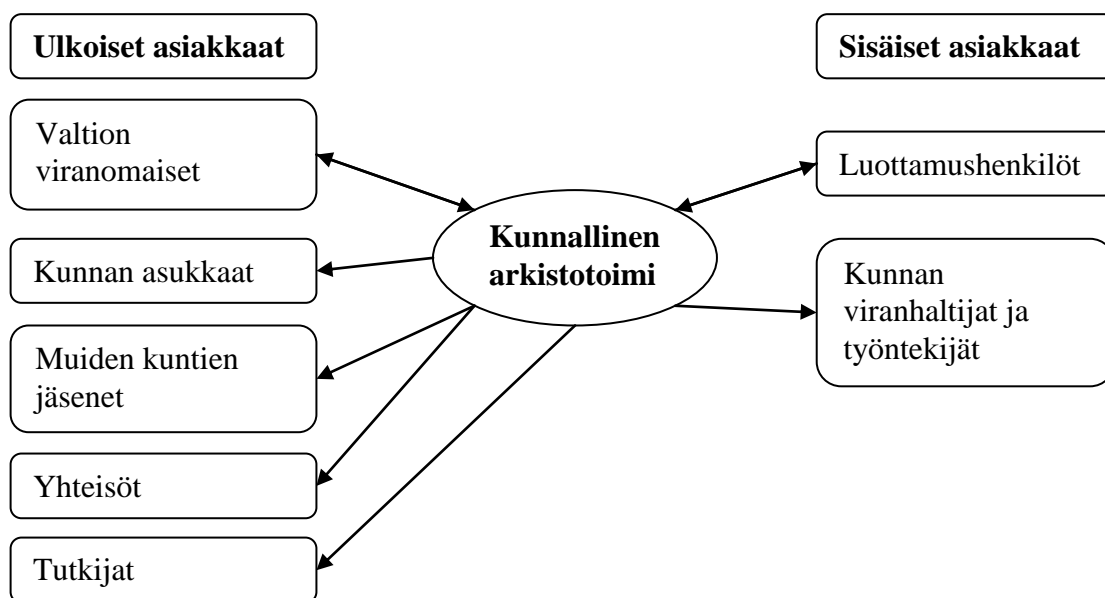
#### **3.4.1 Arkistotoimen merkitys asiakkaille**

Kunnan arkistotoimen asiakkaita ovat kunnan asukkaiden lisäksi, muiden kuntien jäsenet, yhteisöt, muut viranomaiset ja tutkijat (ulkoiset asiakkaat). Kunnan jäsen saattaa tarvita kunnan keskusarkistosta jäljennöksen peruskoulun tai lukion päästötodistuksestaan kadonneen tilalle. Yhteisöt saattavat olla kiinnostuneita luovuttamaan vanhan arkistoaineistonsa kunnan hallinnoimaan kotiseutuarkistoon. Valtion viranomaisten taholta kohdistuu kunnalliseen arkistotoimeen erinäistä sääntelyä, mutta valtion viranomaiset voivat olla myös arkistotoimen asiakkaita tarvitessaan kunnan arkistosta esimerkiksi eläkkeelle siirtyneiden kunnan työntekijöiden palkkausta koskevia asiakirjoja. Tutkijat ovat yleensä kiinnostuneet keskusarkistossa olevista kunnan vanhimmista asiakirjoista, erityisesti toimielinten pöytäkirjoista.

---

<sup>207</sup> TSL 22.3.1999 6/99.

Ulkoisten asiakkaiden ohella kunnan arkistotoimen sisäisiä asiakkaita ovat kunnan luottamushenkilöt, viranhaltijat ja työntekijät. Kunnan luottamushenkilöt voivat olla kosketuksissa arkistotoimen kanssa tuomalla luottamustehtävässään syntynyttä ja tarpeettomaksi käynyttä asiakirja-aineistoa hävitettäväksi. Luottamushenkilöistä koostuva kunnanhallitus puolestaan hyväksyy arkistotoimen toimintasäännön tai vastaavan säännöksen. Kunnallisen arkistotoimen asiakkaista suurimman ryhmän muodostavat kunnan viranhaltijat ja työntekijät, joista monet tarvitsevat päivittäisessä työssään arkistossa säilytettäviä asiakirjoja ja neuvoja käsittelemiensä asiakirjojen arkistointiin. Kunnan arkistotoimi ohjaa kunnan viranhaltijoita ja työntekijöitä ottamaan huomioon arkistotoimen vaatimukset asiakirjojensa käsittelyssä. Kunnan arkistotoimen ja sen asiakkaiden vuorovaikutus voi siis olla molemminpuolista. Näin ollen asiakasryhmiä kuvaavampi termi on arkistotoimen sidosryhmät.



*Kuvio 3 Kunnallisen arkistotoimen asiakkaat*

Kunnan asukas arkistotoimen asiakkaana on erityisasemassa, sillä demokratiaperiaatteen mukaan kunnan viranomaisten vallan lähde ovat kunnan asukkaat. Edustuksellista demokratiaa täydennetään suoralla demokratialla eli kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksilla.<sup>208</sup> Perustuslain (731/1999) 121.1 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnan asukkailla on siis oltava

<sup>208</sup> Heuru ym. 2008 s. 221.



mahdollisuus saada vaivattomasti tietoja kunnan viranomaisen julkisista asiakirjoista. Tähän velvoittaa julkisuuslain (621/1999) 9.1 §. Tietojen löytymisen kannalta ensiarvoisen tärkeää on hakemistojen laadinta ja diaarin ylläpito. Kun kuntalaiset saavat vaivattomasti ja kohtuullisen ajan kuluessa tietoja kunnan asiakirjoista, he voivat muodostaa asioista oman mielipiteen, mikä parantaa heidän oikeuksiaan demokraattisessa yhteiskunnassa vaikuttaa asioihin ja siten vahvistaa nimenomaan kunnan asukkaiden itsehallintoa. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta säädetään kuntalain (365/1995) 4 luvussa. Kuntalain 28.1 §:n mukaan kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Kunnan asukkailla on oikeus vaikuttaa kunnan arkistotoimen järjestämiseen ja hoitamiseen.

Keravan kaupungin arkistotoimen asiakkaista kunnan asukkaiden osallistuminen ja vaikuttaminen suoraan arkistotoimeen on ollut melko vähäistä. Merkittävin kunnan organisaation ulkopuolelta saapunut, arkistotointa koskenut yhteydenotto on ollut Kotiseutuyhdistys Kerava-seura ry:n aloite kotiseutuarkiston perustamisesta. Aloitteeseen suhtauduttiin myönteisesti ja vuonna 2003 perustettiin kotiseutuarkisto.<sup>209</sup>

### 3.4.2 Asiakirjamaksu

Julkisuuslain (621/1999) 34.2 §:n mukaan asiakirjan esille hakemisesta voidaan periä maksu, mikäli asiakirja on hankalasti löydettävissä. Asiakirjan jäljennöksestä voidaan julkisuuslain 34.3 §:n nojalla periä maksu, joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää. Vaasan hallinto-oikeuden vuonna 2008 antaman ratkaisun mukaan valituksen kohteena olleen kaupungin asiakirjamaksutaksa oli liian korkea. Kaupunki oli päättänyt periä antamistaan asiakirjajäljennöksistään 2,00 euroa sivulta. Lisäksi erityistoimenpiteitä vaativan tiedon antamisesta perittiin kiinteä maksu siten, että tiedonhakuun alle 2 tuntia käytetystä työstä perittiin 15,00 euroa, 2–5 tunnista 45,00 euroa ja yli 5 tunnista 80,00 euroa. Hallinto-oikeuden mukaan maksun ei voitu katsoa olleen kustannusvastaavuusperiaatteen mukainen, mikäli tietopyyntö koski suuria määriä asiakirjoja. Tällainen hinnoittelu vaarantaa perustuslaissa (731/1999) turvatun julkisuusperiaatteen toteutumisen.<sup>210</sup>

<sup>209</sup> Keravan kaupunki. Sivustystyön lautakunnan päätös 5.6.2003/50 § "Kotiseutuarkiston toimintaohje".

<sup>210</sup> Vaasan HAO, taltio 08/0493/3, dnro 00097/07/2205, antopäivä 20.8.2008.

Lähes vastaavanlainen tapaus oli Turun hallinto-oikeuden vuonna 2001 antamassa ratkaisussa. Hallinto-oikeus päätyi toteamaan, että kaupunginvaltuusto oli asiakirjojen lunastuksen määrän osalta käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se lain mukaan oli ollut käytettävissä ja ylittänyt näin toimivaltansa.<sup>211</sup> Toisaalta eräässä toisessa tapauksessa eduskunnan oikeusasiamies katsoi, ettei kunta ollut menetellyt virheellisesti laskuttamalla voimassa olevan taksansa mukaisesti asiakirjajäljennöksistä ja ylimääräisestä selvitystyöstä yli tuhat euroa. Kunnan keskusarkistoon arkistoitujen asiakirjojen kopiointi- ja selvitystyö tehtiin ajankohtana, jolloin kunta oli ollut virallisesti kiinni eikä kyseisenlaista asiakaspalvelua tavallisesti annettu.<sup>212</sup>

Kuntien asiakirjajäljennöksistä perittäviä maksuja on käsitelty myös eduskunnassa eräässä kirjallisessa kysymyksessä. Vastauksessaan kysymykseen alue- ja kuntaministeri totesi, etteivät kunnalliset viranomaiset saa määritellä asiakirjoista ja muista tallenteista perittävien maksujen tasoa siten, että maksut perustuslaissa (731/1999) säädetyn julkisuusperiaatteen vastaisesti rajoittaisivat ihmisten mahdollisuutta käytännössä saada tietoa kunnista.<sup>213</sup>

Oikean suuruisen asiakirjamaksun määrääminen on vaikeaa. Ensimmäisestä kopiosta perittävän maksun suuruus voinee olla muutaman euron, mutta useammilta kopioilta maksun määrän tulisi nähtävästi olla alle euron. Vaikeasti löydettävien asiakirjojen etsimisestä tuntiveloituksen määrääminen on mahdollista. Kuitenkin sen määrittelemisen, mikä on vaikeasti löydettävä asiakirja, on vaikeaa, sillä hyvään hallintoon kuuluu, että asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Asiakirjamaksutaksan määräämisen yhteydessä kannattaa määritellä myös se, keitä asiakirjamaksu koskee, eli missä määrin esimerkiksi luottamushenkilöt voivat saada veloituksetta jäljennöksiä kunnan asiakirjoista.

Keravan kaupungin keskusarkistossa säilytettävien asiakirjojen jäljennöksistä peritään 2,50 euron asiakirjamaksu ensimmäiseltä sivulta ja kultakin seuraavalta sivulta 2,05 euroa. Edellä selostetun oikeustapauksen tapaista kiinteää tuntiveloitusta ei ole. Myöskään maksukattoa ei ole määrätty.<sup>214</sup>

---

<sup>211</sup> Turun HAO, taltio 01/0170/1, dnro 00244/00/2100, antopäivä 2.4.2001.

<sup>212</sup> EOA 8.6.2007 3701/4/05.

<sup>213</sup> KK 358/2003 vp.

<sup>214</sup> Keravan kaupunki. Kehitysjohtajan päätös 2.10.2001/33 § "Kaupunginkanslian asiakirjojen eurohinnat".

### 3.4.3 Asiakkaiden muutoksenhaku- ja kantelu-oikeus

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Tästä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvasta periaatteesta käytetään nimitystä objektiviteettiperiaate<sup>215</sup>. Joskus kunnan hallinnossa asioivat eivät välttämättä koe saavansa hyvän hallinnon mukaista kohtelua. Tämän vuoksi heillä on oikeus muutoksenhakuun ja kanteluun.

Muutoksenhausta kunnan viranomaisen päätökseen säädetään kuntalain (365/1995) 11 luvussa. Kunnassa tehdään melko vähän kunnallista arkistotoimintaa koskevia toimielinten ja viranhaltijoiden päätöksiä. Tehtävät päätökset, kuten kunnanhallituksen päätös arkistopalvelun toimintasäännön hyväksymisestä, ovat sen laatuja, joihin ei yleensä haeta muutosta<sup>216</sup>.

Muutoksenhakua kunnan viranomaisen päätöksestä voidaan tarkastella kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Maakunnan vapautta tutkineen *Erkki Mennolan* mukaan vapauden kriteerien pohjalta oikeudellisen itsenäisyyden sisältöön tulisi kuulua, että poliittisen päätöksentekijän päätös on aina lopullinen. Päätökseen ei tulisi olla minkäänlaista varsinaista muutoksenhakuoikeutta. Kansalaisten oikeusturva voitaisiin toteuttaa vahingonkorvaus- ja muilla vastaavilla kanteilla yleisissä tuomioistuimissa. Poliittisen päätöksenteon valtapiiri määräytyisi siten, että laillisuusvalitus ei siis olisi hyväksyttävissä, kunnallisvalituksen tyyppisestä yleisestä valitusoikeudesta puhumattakaan.<sup>217</sup> Näin vahva itsehallinto, jossa evättäisi asukkaiden muutoksenhakuoikeus, ei välttämättä takaisi perusoikeuksien toteutumista. Eikä tällainen itsehallinto olisi enää asukkaiden itsehallintoa.

Kunnan arkistotoimen asiakkailleen antamat palvelut ovat tosiasiallista palvelutoimintaa, josta ei yleensä tehdä muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Tällainen tulee kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa asiakas pyytää arkistossa säilytettävästä asiakirjasta tietoja ja tietojen antamisesta kieltäydytään pätevistä syistä. Samassa yhteydessä asiakirjan haltijan, kuten arkistonhoitajan, on ilmoitettava asiakkaalla olevan oikeus saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi. Mikäli asiakas näin tekee, viranomaisen on tehtävä asiasta

---

<sup>215</sup> Heuru 2006 s. 294.

<sup>216</sup> Perustuu kirjoittajan omaan kokemukseen ja käsitykseen toimiessa Keravan kaupungin arkistonhoitajana.

<sup>217</sup> Mennola 1990 s. 300.

muutoksenhakukelpoinen päätös.<sup>218</sup> Mikäli johtosäännössä ei ole erityisesti tällaista tilannetta varten määrätty toimivaltaista viranomaista, voinee kunnan arkistotointa johtava ja viranhaltija-asemassa oleva arkistonhoitaja tehdä asiassa muutoksenhakukelpoisen viranhaltijapäätöksen. Mahdollisen oikaisuvaatimuksen käsittelee kuntalain 89 §:n nojalla kunnanhallitus tai se toimielin, jonka alainen viranhaltijapäätöksen tekijä on. Kunnanhallituksen tai toimielimen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen voi kuntalain 90 §:n nojalla hakea muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Viimeistään hallinto-oikeus ratkaisee, onko arkistonhoitaja ollut toimivaltainen viranomaisen päättämään asiasta.

Käytännössä tehokas keino saada muutosta arkistotoimen käytäntöihin on asiakkaiden kantelut ylimmille laillisuusvalvojille, eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta kantelu on ongelmallinen toimintatapa. Kun esimerkiksi kunnallisvalituksessa valtion viranomaiset tutkivat vain virkatoiminnan lainmukaisuutta, niin kanteluteitse valtion ylimmät oikeudenvälvojat voivat puuttua myös tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin.<sup>219</sup>

Valtioneuvoston oikeuskanslerille kanneltiin asiassa, jossa kantelija olisi halunnut tutustua opiskelijavalinnan hakemusasiakirjoihin, jotka oli kuitenkin arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti hävitetty. Organisaation arkistovastaavat olivat noudattaneet asiakirjojen hävittämisestä annettuja määräyksiä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että eri henkilöt olivat antaneet kantelijalle erilaista tietoa ja näin ollen henkilökunnan epätietoisuus heikensi osaltaan asiakkaan saamaa palvelua. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan riittävien arkistotointa koskevien määräysten lisäksi ne on myös tehokkaasti saatettava koko organisaation henkilökunnan tietoon. Lisäksi on varmistettava, että annettuja määräyksiä säännönmukaisesti noudatetaan. Tätä vaatii arkistolain (831/1994) ja hallintolain edellyttämä hyvän hallinnon mukainen arkistotoiminta.<sup>220</sup>

Eräässä toisessa tapauksessa apulaisoikeuskansleri antoi vuonna 1998 päätöksen asiassa, jossa kantelijalle ei oltu kaupunginkansliasta annettu luottamushenkilöiden yhteystietoja vedoten silloin voimassa olleeseen henkilökisterilakiin (471/1987). Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota vastaisen varalle siihen, että mikäli asiakirjapyyntöön ei voida suostua, tulee asiakirjan pyytäjälle antaa kirjallinen päätös, jotta tällä olisi mahdollisuus valittaa päätöksestä säännönmukaista muutoksenhakutietä käyttäen. Kyseissä tapauksessa ei näin oltu menetelty, jolloin käytettäväksi oli jäänyt kantelutie.<sup>221</sup>

---

<sup>218</sup> Heuru ym. 2008 s. 263.

<sup>219</sup> Heuru ym. 2008 s. 119.

<sup>220</sup> OKV 2.6.2009 576/1/2007.

<sup>221</sup> AOK 24.4.1998 707/1/97.

## 4 KUNNALLISEN ARKISTOTOIMEN NORMI- JA INFORMAATIO-OHJAUS

### 4.1 Kansainvälinen sääntely

Kansainvälisen yhteistyön tuloksena kansainvälisessä arkistoneuvostossa vahvistettiin vuonna 1996 arkistonhoitajan eettiset säännöt. Niissä on kymmenen kohtaa, joihin sisältyy esimerkiksi arkistonhoitajan velvollisuus suojella arkistoaineistoa siten, että se säilyy luotettavana todisteena menneisyydestä ja edistää maailman asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymistä.<sup>222</sup>

Euroopan neuvosto on antanut jäsenvaltioilleen suosituksen Euroopassa noudatettavasta menettelytavasta arkistoihin pääsyssä. Lainsäädännöllä ja muulla toiminnalla ei tule rajoittaa tarpeettomasti kansalaisten pääsyä julkisiin arkistoihin. Historian tutkimisessa juuri arkistot sisältävät olennaisen lähdeaineiston, ja oman historian tuntemista voidaan pitää ihmisoikeutena. Suosituksessa todetaan esimerkiksi, että parempi tietämys Euroopan lähihistoriasta voi ehkäistä konflikteja.<sup>223</sup> Mahdollisuus tutustua arkistoissa oleviin julkisiin asiakirjoihin antaa kansalaisille mahdollisuuden yleiselle mielipiteen muodostukselle ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 10 artiklan mukaiselle sananvapaudelle.

Kansainvälisellä tasolla merkittävä on Euroopan neuvoston vuonna 2002 antama suositus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta, jonka mukaan esimerkiksi asiakirjamaksutaksan tulee olla kohtuullinen eikä se saa nousta suuremmaksi kuin viranomaisen todelliset kustannukset<sup>224</sup>. EU:n jäsenvaltiot voivat säännellä itsenäisesti asiakirjojensa ja tietojensa julkisuutta. Asiakirjojen julkisuutta määrittäviä säännöksiä ei ole harmonisoitu kuin rajoitetuilla aloilla. Esimerkiksi ympäristötiedon julkisuutta määritellään direktiivillä.<sup>225</sup>

---

<sup>222</sup> International Council of Archives. Code of Ethics for Archivists. 1996.

<sup>223</sup> Euroopan neuvosto. Recommendation No. R (2000) 13 of the Committee of Ministers to member states on a European policy on access to archives. 2000.

<sup>224</sup> Euroopan neuvosto. Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents. 2002.

<sup>225</sup> Mäenpää 2003 s. 315.

Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995. EY-lainsäädännön tasolla ei ole suoranaista kunnallisen arkistotoimen järjestämistä koskevaa sääntelyä, koska tällainen sääntely kuuluu subsidiariteettiperiaatteen<sup>226</sup> mukaisesti jäsenvaltioiden omaan toimivaltaan. EU:n tavoitteena ei myöskään ole pyrkimys jäsenmaiden arkistotoimen kokonaisvaltaiseen harmonisointiin<sup>227</sup>. Yleisemminkään kunnat eivät kuulu EY-oikeuden sääntelyn alaan. Valtion ja kuntien tulee kuitenkin toteuttaa jäsenvelvoitteensa.<sup>228</sup> Kuntien arkistotoimeen kohdistuu EY-oikeudellista sääntelyä esimerkiksi silloin, kun kunnat toteuttavat EU-hankkeita, joihin liittyvien asiakirjojen säilytyksestä päättää EU-neuvosto<sup>229</sup>.

Kirjanpitolautakunta on antamassaan lausunnossa todennut, että asiakirjojen säilytysaikaa koskeva velvoite voi syntyä suoraan EU-lainsäädännön nojalla. Tällöin esimerkiksi kirjanpitolakiin (1336/1997) sisältyvät säilytysaikamääräykset väistyvät.<sup>230</sup> Mikäli kunta ei noudata EU-lainsäädäntöä, kunnan EU-oikeuden vastaisesta toiminnasta tai laiminlyönnistä on viime kädessä vastuussa jäsenvaltio<sup>231</sup>.

Unionin jäsenyyden seurauksena jäsenmaiden välinen yhteistyö arkistoasioissa on tiivistynyt. Arkistoja koskevien asioiden yhteensovittamiseksi käyttökelpoinen tapa on aktiivinen yhteistyö ja sen kehittäminen yhteisesti sopimalla, ei sitovasti sääntelemällä.<sup>232</sup> Euroopan unionin neuvosto antoi vuonna 2005 suosituksen ensisijaisista toimista arkistoinnin alan yhteistyön lisäämiseksi Euroopassa. Suosituksessa eräänä tavoitteena mainitaan tietokanta, joka sisältäisi jäsenmaiden arkistolainsäädännön ja muun alaan liittyvän normiston.<sup>233</sup> Erilaiset suositukset sekä poliittisluontoiset, oikeudellisesti sitomattomat julistukset ja päätöslauselmat ovat saaneet oikeudellisia vaikutuksia niin, että EY:n tuomioistuin on tukeutunut niihin, kun se on tulkinnut esimerkiksi direktiivejä tai EY:n perustamissopimuksen artikloja.<sup>234</sup>

<sup>226</sup> Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991) 4 artiklan 3. kappaleeseen kirjatun subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteen mukaan julkisista asioista tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annettaessa jokin tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.

<sup>227</sup> Pohjola 1998 s. 344.

<sup>228</sup> Mäenpää 2001 s. 349.

<sup>229</sup> Euroopan unioni. Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999, IV osasto, II luku, 38. artikla, 6. kohta: "Jollei kahdenvälisissä hallintojärjestelyissä toisin päätetä, vastuussa olevien viranomaisten on kolmen vuoden ajan komission suorittamasta loppuerän maksusta säilytettävä komission saatavilla kaikki kyseisen tukitoimen kustannuksiin ja valvontaan liittyvät asiakirjat (joko alkuperäiset tai yleisesti hyväksytyt tietojärjestelmiä käyttäen oikeaksi todistetut jäljennökset). Kyseisen määräajan laskeminen keskeytyy oikeuskäsittelyn ajaksi tai komission perustellusta pyynnöstä."

<sup>230</sup> Kila 16.9.2008 1824.

<sup>231</sup> Mäenpää 2001 s. 343.

<sup>232</sup> Lybeck 2002 s. 112–113.

<sup>233</sup> Euroopan unioni. Neuvoston suositus (2005/835/EY).

<sup>234</sup> Ojanen 2003 s. 142.

## 4.2 Perustuslain antamat suuntaviivat tarkemmalle sääntelylle

Suomen perustuslain (731/1999) kunnallista arkistotointa koskevat säännökset sisältyvät 2 luvun perusoikeussääntelyyn. Perustuslain 20 §:ssä säädetään ympäristöön liittyvästä vastuusta. Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille (PL 20.1 §). Perusoikeussääntelyn lainvalmisteluaineistossa kulttuuriperinnöllä ymmärretään erityisesti ihmisen toiminnan tuloksena syntynyttä kulttuuriperintöä, kuten rakennuksia, rakennelmia ja maisemia, mutta säännöksen todetaan sisältävän myös sivistyksellisen perusoikeuden aineksia<sup>235</sup>. *Pentti Arajärven* mukaan kulttuuriperintö on ymmärrettävä laajana käsitteenä, jolloin se sisältää pelkän ympäristön tai rakennetun ympäristön lisäksi myös museoiden ja arkistojen aineistot<sup>236</sup>. Arkistolain (831/1994) 4 §:n mukaan arkistolaitoksen tehtävänä on varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilyminen ja niiden käytettävyys. Ruotsin arkistolain<sup>237</sup> 3.2 §:ssä ja Viron arkistolain<sup>238</sup> 5.2 §:ssä todetaan viranomaisten arkistojen olevan osa kansallista kulttuuriperintöä. Euroopan neuvostokin on todennut arkistojen muodostavan olennaisen ja korvaamattoman osan kulttuuria<sup>239</sup>.

Perustuslain 21.2 §:n mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Tätä perustuslaissa taattua hyvää hallintoa on noudatettava arkistotoimen hoidossa, joka on julkinen hallintotehtävä. Hyvästä hallinnosta säädetään tarkemmin hallintolain (434/2003) 7 ja 8 §:ssä, jotka koskevat viranomaisen palvelu-, neuvonta- ja vastausvelvollisuutta. Viranomaisen on annettava tietyn toimintakokonaisuuden, kuten arkistotoimensa, hoidosta asianmukaisen asiakaspalvelun ja viranomaisen tehokkaan sisäisen toiminnan mahdollistavat ohjeet ja määräykset sekä valvottava antamiensa määräysten noudattamista.<sup>240</sup>

<sup>235</sup> HE 309/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, L Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta 14a §, 5. kappale.

<sup>236</sup> Arajärvi 2006 s. 176, 178.

<sup>237</sup> Arkivlag (1990:782).

<sup>238</sup> Arhiiviseadus.

<sup>239</sup> Euroopan neuvosto. Recommendation No. R (2000) 13 of the Committee of Ministers to member states on a European policy on access to archives. 2000.

<sup>240</sup> OKV 2.6.2009 576/1/2007.

Perusoikeussäätelyyn kuuluva asiakirjojen julkisuusperiaate on merkityksellinen kunnallisen arkistotoimen kannalta. Perustuslain 12.2 §:n mukaan 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. (PL 12.2 §.) Säännös sisältää välttämättömyyshedellytyksellä käytettävissä olevan rajoitusvaltuuden. Sen sijaan tutustumisoikeuteen julkisiin asiakirjoihin ja tallenteisiin ei sisälly lakivarausta.<sup>241</sup> Asiakirjojen julkisuudesta ja salassapitoperusteista säädetään tarkemmin lailla viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Julkisuusperiaatteelle vastakkainen on yksityiselämän suoja. Perustuslain 10.1 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. (PL 10.1 §.) Henkilötietojen suojaan liittyy lakivaraus, joten tietosuojan yksityiskohdista voidaan säätää lain tasolla, ja laki voi sisältää rajoituksia tähän suojaan<sup>242</sup>. Henkilötietojen suojasta on säädetty tarkemmin henkilötietolaissa (523/1999).

Perustuslain 16.2 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tässä sivistyksellisellä oikeudella tarkoitetaan lähinnä kirjastopalveluita<sup>243</sup>, mutta tällä voitaneen perustella kunnan keskusarkistossa käyvien tutkijoiden oikeutta tutkia kunnan asiakirjoja veloituksesta. Tätä vastaavaan vanhan hallitusmuodon säännökseen viitataan myös kirjastolain (904/1998) esitöissä, joissa käsiteltiin kirjastopalvelujen maksuttomuutta<sup>244</sup>. *Kauko Heurun* mukaan vain kunnan asukas voi vaatia perusoikeuksien toteuttamista<sup>245</sup>. Kirjastopalvelut on tarkoitettu ensisijaisesti kunnan omille asukkaille. Kunnat saavat valtionosuutta kirjastopalvelujen järjestämiseen laskennallisena ja asukasluvun mukaan määräytyvänä, minkä vuoksi ei ole kohtuullista, että jokin kunta joutuisi huomattavassa määrin ja korvauksetta tuottamaan palveluja lähikuntien asukkaille.<sup>246</sup> Tätä soveltaen kunnan arkistossa säilytettävien asiakirjojen tutkimista veloituksesta ei voida pitää itsestäänselvyytenä ainakaan niiden tutkijoiden osalta, jotka eivät ole kunnan jäseniä. Toisaalta julkisuuslaissa ei ole rajoitettu tiedonsaantia kuntien julkisista asiakirjoista asuinpaikan mukaan.

---

<sup>241</sup> Saraviita 2000 s. 145.

<sup>242</sup> Saraviita 2000 s. 134–135.

<sup>243</sup> HE 309/1993 vp. Yleisperustelut, 3.2. Ehdotetut perusoikeudet, Sivistykselliset oikeudet, 4. kappale.

<sup>244</sup> HE 210/1997 vp. Yleisperustelut, 2.1. Tavoitteet, 2. kappale.

<sup>245</sup> Heuru 2002 s. 55.

<sup>246</sup> HE 210/1997 vp. Yleisperustelut, 2.2. Kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen, 3. kappale.



Arkistotoimen asiakkaiden kannalta yhdenvertaisuusperiaate on keskeinen. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä (PL 6.1 §), ja ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (PL 6.2 §). Kun otetaan huomioon kunnallinen itsehallinto, yhdenvertaisuuden voidaan tulkita tarkoittavan sitä, että kunnat voivat olla keskenään erilaisia<sup>247</sup>, mutta kunnan on kohdeltava asiakkaitaan yhdenvertaisesti.

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. Säännöksen mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon (PL 121.1 §). Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla (PL 121.2 §). Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. (PL 121.3 §.) Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. (PL 121.4 §.)

### 4.3 Kuntalain säännökset

Kuntalaki (365/1995) edeltänyt kunnallislaki (953/1976) sisälsi viittauksen arkistolakiin (184/1981 ja 831/1994). Kunnallislain 147 §:n mukaan kunnallisista arkistoista on säädetty erikseen. Nykyinen kuntalaki ei sisällä vastaavaa viittausta. Kuntalain 3.1 §:n mukaan kunnan hallinnossa on noudatettava kuntalakiä, jollei jollakin muulla lailla toisin säädetä. Näin ollen viittaus arkistolakiin olisi sinänsä turha säännös. Toisaalta julkisuuslaki (621/1999), joka kuntalain tavoin on yleislaki, sisältää viittauksen arkistolakiin (JulkisuusL 18.3 §).

Kuntalaissa oleva ainoa suora viittaus arkistolaitokseen sisältyy lain 6 §:ään, joka koskee kunnan vaakunaa. Säännöksen mukaan ennen vaakunan hyväksymistä kunnan on hankittava asiassa kansallisarkiston lausunto. Tämä on nähnyt tarpeelliseksi yleisten heraldisten sääntöjen noudattamisen vuoksi<sup>248</sup>.

---

<sup>247</sup> Kauko Heurun ym. mukaan kuntien itsehallinto merkitsee oikeutta erilaisuuteen ja erilaisiin ratkaisuihin eri kunnissa (Heuru ym. 2008, 43).

<sup>248</sup> HE 192/1994 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, KuntaL 6 §, 1. kappale.

Vaikka kuntalaissa ei suoraan mainita arkistotointa, monet kuntalain säännökset ovat kuitenkin sovellettavissa kunnalliseen arkistotoimeen. Kuntalain 2.1 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Arkistotoimen järjestäminen on kunnan lakisääteinen tehtävä, josta on säädetty arkistolaissa. Tämän tehtävän kunta voi lain 2.3 §:n mukaan hoitaa itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, minkä lisäksi vaihtoehtona on mahdollisuus hankkia arkistotoimen palvelut muilta palvelujen tuottajilta. Kansallista kulttuuriperintöä säilyttävien julkisten arkistojen yksityistäminen voi olla ongelmallista, sillä siihen liittyy viranomaisvastuita. Kuntien yhteistoiminnan muodoista säädetään kuntalain 76 §:ssä.

Kuntalain 23.1 §:ssä kunnanhallituksen tehtäväksi on säädetty kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta vastaaminen. Kunnanhallitukselle kuuluu arkistolain 9.1 §:n nojalla myös kunnan arkistotoimen järjestäminen. Arkistotoimi on osa kunnan hallintoa.

Valtuuston hyväksymässä hallintosäännössä on kuntalain 50 §:n mukaan oltava määräykset muun muassa asiakirjojen allekirjoittamisesta ja asiakirjoista perittävistä lunastuksista. Kunnan arkistossa olevien pöytäkirjojen otteita voidaan todistaa oikeaksi kunnan arkistonhoitaja ilman johtosääntöön sisältyvää määräystäkin<sup>249</sup>.

Keravan kaupungin hallintosäännön 53 §:ssä on määräykset kaupungin nimenkirjoituksesta ja asiakirjojen allekirjoittamisesta. Hallintosäännön 53.3 §:n mukaan "kaupungin arkistonhoitaja voi todistaa oikeaksi otteet ja jäljennökset kaupungin hallinnassa olevista asiakirjoista". Keravan kaupungin hallintosäännön 32 §:n mukaan "kaupunginvaltuusto päättää taksoista ja maksujen yleisistä perusteista. Maksuista ja niiden yksityiskohtaisista perusteista päättää kaupunginhallitus tai ao. lautakunta. Kaupunginhallitus tai lautakunta voi siirtää toimivaltaansa muille toimielimille ja viranhaltijoille."<sup>250</sup>

Kunnan luottamus henkilöllä on kuntalain 43 §:n mukaan oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Sen sijaan tarkastuslautakunnalla ja tilintarkastajalla on 74 §:n nojalla salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita tarkastuslautakunta tai tilintarkastaja pitää tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi.

---

<sup>249</sup> Hannus ym. 2009 s. 300.

<sup>250</sup> Keravan kaupunki. Hallintosääntö. 2008.

Kunnan arkistointia koskeviin kunnanhallituksen ja arkistonhoitajan sekä muiden kunnan viranomaisten päätöksiin tyytymätön voi tehdä kuntalain 89.1 §:n mukaan kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimuksen käyttö arkistointia koskeviin päätöksiin lienee hyvin harvinaista. Sen sijaan kanteluihin turvauduttaneen useammin. Lääninhallituksella<sup>251</sup> on kuntalain 8.2 §:n nojalla mahdollisuus kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Lisäksi arkistotoimen asiakas voi osoittaa kantelunsa kunnan viranomaiselle, eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille.

#### 4.4 Arkistolain säännökset kunnallisesta arkistotoimesta

Arkistolaki (831/1994) on kunnallisen arkistotoimen sääntelyn peruslaki. Arkistolakia voidaan pitää erityislakina sillä perusteella, että siitä puuttuu yleislaille ominainen sääntelymuoto. Esimerkiksi kuntalaki (365/1995) on yleislaki, koska sen 3.1 §:ssä säädetään, että kunnan hallinnossa noudatetaan tätä lakia, jollei lailla toisin säädetä. Lex specialis -periaatteen mukaan erityissäännös syrjäyttää oikeushierarkkisesti samantasoisien yleislain (lex generalis) vastaavan säännöksen<sup>252</sup>. Toisaalta arkistolaki ei ole täysin puhtaasti erityislaki. Nimittäin arkistolain 8.2 §:n mukaan määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysaikojen määrittely kuuluu arkistonmuodostajille, kuten kunnille itselleen, mutta säilytysaikoja määrättäessä on otettava huomioon, mitä niistä on erikseen säädetty tai määrätty. Esimerkiksi potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 12.2 §:n mukaan potilasasiakirjojen säilytysajoista säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella (298/2009)<sup>253</sup>. Näin ollen arkistolaki on siis sekä yleislaki että erityislaki.

Arkistolain 1 §:ssä määritellään lain soveltamisala, jonka mukaan lakia sovelletaan kunnan hallintoon. Myös kunnan liikelaitokset kuuluvat arkistolain piiriin. Sen sijaan jos kunta yksityistää jonkin toimintonsa, tällöin arkistolakia ei ole enää välttämätöntä noudattaa. Yritysten ei esimerkiksi tarvitse laatia arkistonmuodostussuunnitelmaa. Mikäli yritys perii kunnalta toiminnon vanhan arkistoaineiston, se on provenienssiperiaatteen mukaisesti

<sup>251</sup> Vuoden 2010 alusta voimaantullut aluehallintouudistus siirsi lääninhallitusten tehtävät aluehallintoviranomaisille. Valtion aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön voimaantulon jälkeen annettun lain (903/2009) 3 §:n mukaan alueellisesti toimivaltainen aluehallintovirasto hoitaa tehtävän ja käyttää siihen liittyvää toimivaltaa, jos aluehallintoviraston toimialaan kuuluva tehtävä on muualla laissa säädetty lääninhallituksen hoidettavaksi.

<sup>252</sup> Mäenpää 2003 s. 160. Katso myös Harjula & Prättälä 2007 s. 64.

<sup>253</sup> Tietosuojalautakunta totesi, ettei sen toimivaltaan kuulunut päättää kunnallisen keskussairaalan potilasasiakirjojen säilytysajoista, vaan muiden kuin pysyvästi säilytettävien potilasasiakirjojen säilytysajoista päättäminen kuului sosiaali- ja terveysministeriölle (TSL 5.5.1998 15/98).

pidettävä erillään uudesta aineistosta ja sen lopullinen sijoituspaikka tulisi olla luovuttavan kunnan keskusarkisto.<sup>254</sup> Kunnan mahdollisuus kiertää arkistolain määräykset rajoittuu kuitenkin vain kunnan yleistoimivaltaan kuuluvissa tehtävissä kertyneisiin asiakirjoihin. Kunnan on hoidettava sille laissa säädetyt tehtävät. Jos kunta ei itse hoida lakisääteisiä tehtäviään, vaan ostaa ne esimerkiksi yksityiseltä yritykseltä, arkistointivastuu kuuluu tällöin kunnalle. Jos kunta hankkii lakisääteiset sosiaali- ja terveystoimen palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta, toiminnasta syntyvät asiakirjat ovat kunnan asiakirjoja<sup>255</sup>. Ostopalvelusopimukseen kannattaa kirjata sopimusehto asiakirjojen salassapidosta, tietojen antamisesta sekä asiakirjahallinnosta ja arkistoisesta. Palveluntuottajan tulee noudattaa näissä vastaavaa kunnallista toimintaa koskevia säännöksiä ja ohjeita.<sup>256</sup>

Kunnallisten toimintojen yksityistämiseen liittyy kysymys, kenellä on vastuu yksityistämisessä syntyvien uusien toimijoiden arkistotoimen hoitamisesta oikeussääntöjen velvoittamalla tavalla. Esimerkiksi voidaan ottaa sähkölaitoksen yksityistäminen ja sähköpiirustusten säilyttäminen. Esimerkissä sähkölaitos on toiminut kunnan liikelaitoksena ja se on yksityistetty kunnan omistamaksi osakeyhtiöksi vuonna 1995. Osakeyhtiö säilytti liikelaitoksen aikaiset sähköpiirustukset vuoteen 2000, jolloin se luovutti ne kunnan keskusarkistoon. Jälkeenpäin huomattiin, että kunnan keskusarkistosta puuttuu erään 1970-luvulla rakennetun rakennuksen sähköpiirustukset. Kenellä on vastuu sähköpiirustusten säilyttämisestä ja niiden puuttumisesta keskusarkistosta?

Valtionarkiston vuonna 1989 antaman päätöksen mukaan sähköpiirustukset on säilytettävä rakennuksen purkamiseen asti<sup>257</sup>. Päätös on taannehtiva, mikä tarkoittaa sitä, että kaikki sähköpiirustukset vuodesta 1920 alkaen on säilytettävä rakennuksen purkamiseen asti. Kaikki ennen vuotta 1920 laaditut asiakirjat puolestaan on säilytettävä pysyvästi. Vuonna 1994 voimaan tullut nykyinen arkistolaki kumosi vuoden 1989 päätöksen määräajan säilytettävien asiakirjojen osalta, minkä vuoksi määräys sähköpiirustusten säilytysajasta ei ole ollut enää voimassa vuodesta 1994 alkaen, vaan kuntien tehtävänä on arkistolain 8.2 §:n nojalla määritellä itse määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysajat.

Mikäli sähköpiirustusten mahdollinen luovutus on tapahtunut vuosien 1989–94 välisenä aikana, luovuttamisessa on menetelty virheellisesti, sillä tuolloin voimassa olleen säännöksen mukaan sähköpiirustukset tuli säilyttää rakennuksen purkamiseen asti. Tätä ennen vallitsi sääntelemätön tilanne. Tällöin oli kuitenkin voimassa arkistolain (18/1939 ja 184/1981) säännös, jonka mukaan kunnallisten asiakirjojen hävittämiseen tarvittiin valtionarkiston lupa. Jos lupaa hävittämiseen ei ollut, asiakirjat tuli säilyttää pysyvästi. Mikäli luovutus on tapahtunut vuoden 1994 jälkeen, osakeyhtiö on menetellyt virheellisesti luovuttaessaan asiakkailleen kunnalle kuuluneita asiakirjoja, vaikka kunnalla on muutoin ollut harkintavalta sähköpiirustusten säilytysajan ja luovuttamisen

<sup>254</sup> Lybeck 2006 s. 90.

<sup>255</sup> Ahvenainen & Rätty 1999 s. 42.

<sup>256</sup> Sutela 2003 s. 240–241.

<sup>257</sup> Valtionarkisto. Valtionarkiston päätös kunnallisten asiakirjojen hävittämisestä, osa 4. Teknisen hallinnon asiakirjat. 1989 s. 45.

suhteen. Mahdollista on, ettei piirustuksia ole koskaan toimitettu sähkölaitokselle.

Tilanne on siis epäselvä, sillä sähköpiirustusten toimittamisesta sähkölaitokselle tai niiden luovuttamisesta ei ole säilynyt kirjallista tositetta. Sähköpiirustusten laatija ei ole ollut kunta, vaan piirustuksia valmistava yritys. Piirustusten tilaajana on ollut rakennuksen omistaja. Näin ollen ensisijainen vastuu piirustusten toimittamisesta sähkölaitokselle on ollut rakennuksen omistajalla. Omistajan olisi tullut pyytää kuitti toimittamisestaan asiakirjoista. Kuntaa tai sähkölaitoksen jälkeen perustettua osakeyhtiötä ei siis voida pitää vastuussa siitä, ettei sähköpiirustuksia löydy kunnan arkistosta.

Arkistolaki sisältää säännöksen arkistotoimen järjestämisestä kunnassa. Arkistolain 8.1 §:n mukaan arkistonmuodostajan, kuten kunnan, on määrättävä, miten sen arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään. Arkistolain 9.1 §:n mukaan arkistotoimen järjestäminen kunnassa kuuluu kunnanhallitukselle. Kunnanhallituksen on määrättävä se viranhaltija tai toimihenkilö, joka johtaa kunnan arkistointia ja arkistonmuodostusta sekä huolehtii kunnan pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Kunnan arkistotoimen järjestämisestä ei ole säännelty tämän enempää, joten kunnalla on vapaus järjestää arkistotoimensa haluamallaan tavalla. Yleisemminkin kunnilla on valta järjestää sisäinen hallintonsa vapaasti ja hoitaa paikallisia asioita omalla vastuullaan asukkaidensa eduksi<sup>258</sup>.

Keskeinen arkistotoimeen liittyvä periaate on provenienssiperiaate, jonka mukaan arkistoon kuuluvat ne asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle, kuten kunnan viranomaiselle, sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Periaate sisältyy arkistolain 6.1 §:ään.

Arkistonmuodostussuunnitelma on keskeinen kunnan sisäinen säännös. Arkistolain 8.2 §:n mukaan arkistonmuodostajan on määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Asiakirjojen säilytysajoista on määrätty erityislainsäädännöllä tai arkistolaitoksen päätöksellä. Näiden määräysten ulkopuolelle jäävien asiakirjojen säilytysajat voi kunta määrätä itse. Arkistonmuodostussuunnitelmaan sisällytettäviä tietoja ovat muiden muassa myös asiakirjojen julkisuus- ja suojeluluokat.

Asiakirjojen lainaamisesta säädetään arkistolain 15 §:ssä. Kunnan arkistossa säilytettäviä alkuperäisiä asiakirjoja saa lainata ainoastaan toiselle viranomaiselle tai arkistolaitokseen tai

---

<sup>258</sup> Heuru ym. 2008 s. 97.

muuhun laitokseen, jossa niiden käyttö on valvottua ja säilyttäminen turvallista. Julkisia asiakirjoja on siis luettava kunnan tiloissa, eikä niitä saa lainata esimerkiksi yksittäisille kunnan luottamushenkilöille, viranhaltijoille, työntekijöille tai tutkijoille näiden yksityisiin tiloihin. Asiakirjoista voidaan antaa jäljennöksiä ja niiden kaksoiskappaleita voidaan lainata. Mikäli arkistossa asioiva ottaa oikeudettomasti haltuunsa kunnalle kuuluvan asiakirjan, hänet on rikoslain (39/1889) 16 luvun 12 §:n mukaan tuomittava viranomaisen hallussa olevan todistuskappaleen hävittämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Vuonna 2008 ilmeni Porissa, että vuoden 2004 kunnallisvaalien vaalirahoitusilmoitukset olivat kadonneet, mutta sen jälkeen kun katoaminen oli huomattu, tuntematon lainaaja oli ne palauttanut kaupungin postilaatikkoon. Porin kaupunki teki asiasta tutkintapyynnön poliisille.<sup>259</sup>

Arkistolain 17.1 §:n mukaan yksityinen arkisto tai siihen kuuluvia asiakirjoja voidaan arkiston omistajan kanssa tehtävän sopimuksen nojalla ottaa kunnan arkistoon säilytettäväksi ja hoidettavaksi. Epäselvyyksien välttämiseksi aineiston luovuttajan kanssa kannattaa tehdä selkeä kirjallinen sopimus, josta ilmenee kotiseutuarkistoaineiston omistaja sekä omistajan oikeudet ja velvollisuudet<sup>260</sup>.

Lisäksi arkistolaisissa on määritelty arkistolaitoksen kuntiin kohdistuva toimivalta. Arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi (ArkistoL 8.3 §) ja millä tavoin (ArkistoL 11 §) ja millaisissa arkistotiloissa (ArkistoL 12 §). Arkistolaitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoja kunnan arkistotoimesta ja oikeus tarkastaa kunnan arkistotointa (ArkistoL 10 §).

#### **4.5 Julkisuuslain ja eräiden muiden lakien kunnallista arkistotointa koskevat säännökset**

Lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) sisältyvät säännökset koskevat myös kunnallista arkistotointa. Perustuslaissa (731/1999) säädetään viranomaisen asiakirjojen julkisuusperiaatteesta (PL 12.2 §), jota täsmennetään julkisuuslaissa. Viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä (JulkisuusL 1.1 §). Julkisuuslaki on siis yleislaki, joten julkisuusperiaatteeseen voidaan säätää poikkeuksia

---

<sup>259</sup> Ylönen 2008.

<sup>260</sup> Onnela 1991 s. 122–124.

muissa laeissa. Esimerkiksi potilaan asemasta ja oikeuksista säädetyn lain (785/1992) 13.1 §:n mukaan potilasasiakirjoihin sisältyvät tiedot ovat salassa pidettäviä.

Julkisuusperiaate tarkoittaa jokaisen oikeutta saada luotettavaa tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisen toiminnasta. Se ei tarkoita kuitenkaan rajoituksetonta tiedonsaantia, sillä esimerkiksi yksityisyyden suoja on vahvempi periaate. Esimerkiksi aineiston julkaisemisessa kuntien Internet-sivuilla on otettava huomioon yksityisyyden suoja. Kuntien toimielinten esityslistat ja pöytäkirjat sisältävät tietoja yksityisistä henkilöistä, minkä vuoksi Suomen Kuntaliitto on suositellut, ettei niitä pidettäisi esillä Internetissä kuin yhden tai kahden vuoden ajan<sup>261</sup>. Kuntalaki (365/1995) ja julkisuuslaki korostavat kunnan tiedottamisvelvollisuutta, mitä henkilötietosuojaan liittyvä lainsäädäntö kaventaa. Viime kädessä tietojen julkaiseminen Internet-sivuilla jäänee käytännössä kunnallisen itsehallinnon alaan.<sup>262</sup> Julkisuusperiaatteeseen tehtyjen poikkeusten on perustuttava päteviin syihin ja niillä on oltava selkeä perusta lainsäädännössä.<sup>263</sup>

Julkisuuslain 3 luku sisältää säännökset oikeudesta saada tieto asiakirjasta ja 4 luvussa säädetään tiedon antamisesta asiakirjasta. Ensin käsitellään asiakkaan oikeuksia ja sen jälkeen menettelyä tiedon antamisessa. Julkisuuslain 17.1 §:n mukaan tiedon pyytäjiä tulee kohdella tasapuolisesti. Kunnallisen arkistotoimen asiakkaita ovat kunnan viranhaltijat ja työntekijät, luottamushenkilöt, kuntalaiset, tutkijat, ulkokuntalaiset sekä muut viranomaiset ja yhteisöt.

Julkisuuslain 24 § sisältää luettelon salassa pidettävistä asiakirjoista. Lain 10 §:n mukaan salassa pidettävän asiakirjan mahdollisesta julkisesta osasta on annettava tieto. Julkisuuslain 9.2 §:n mukaan viranomaisen harkintavallassa on tiedon antaminen asiakirjasta, joka ei vielä ole julkinen.

Julkisuuslain 27.1 §:ssä säädetään, että arkistolaissa säädettyssä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten. Julkisuuslain esitöissä tässä kohdassa tarkoitettuja arkistoja ovat Kansallisarkisto, maakunta-arkisto ja Sota-arkisto. Näillä laitoksilla on siis verraten laaja oikeus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja, ellei lain 27.1 §:n mukaisesti asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt.<sup>264</sup> Arkistolain (831/1994) 14.3 §:n mukaan kunnat voivat

---

<sup>261</sup> Suomen Kuntaliitto. Julkisuuslain muutokset voimaan 1.10.2005. Yleiskirje 19/80/2005.

<sup>262</sup> Mölsä 2007 s. 49.

<sup>263</sup> Mäenpää 2003 s. 311.

<sup>264</sup> HE 30/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, JulkisuusL 27 §, 1. kappale.

luovuttaa pysyvästi säilytettävät asiakirjansa erillisen sopimuksen perusteella kansallisarkistoon tai maakunta-arkistoon. Ainakin tässä tapauksessa kuntien salassa pidettävien asiakirjojen luovuttamiseen tulee sovellettavaksi julkisuuslain 27 §. Lain sanamuodosta voitaneen kuitenkin päätellä säännöksen kokonaisuudessaan koskevan myös kuntien keskusarkistoihin siirrettyjä asiakirjoja, sillä jos näin ei olisi, vaarantuisi 27.1 §:ään sisältyvä säännös tieteellisen tutkimuksen vapauden turvaamisesta.<sup>265</sup>

Julkisuuslain 34.2 §:n mukaan asiakirjan esille hakemisesta voidaan periä maksu, mikäli asiakirja on hankalasti löydettävissä. Asiakirjan jäljennöksestä voidaan julkisuuslain 34.3 §:n nojalla periä maksu, joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää.

Julkisuuslain 5 luvussa säädetään viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu 18.1 §:n mukaisesti muun muassa luettelon, kuten diaarin, pitäminen käsitellyistä asioista. Julkisuuslain 18.3 §:ssä todetaan, että arkistotoimen tehtävistä on voimassa, mitä arkistolaissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Viittausta arkistolakiin on perusteltu sillä, että hyvään tiedonhallintatapaan kuuluvat asiakirjojen käytettävyys ja säilyttäminen, jotka ovat keskeisiä viranomaisen arkistotoimelle kuuluvia tehtäviä<sup>266</sup>. Mikäli arkistotoimen ja asiakirjahallinnon tehtävät laiminlyödään, hyvä tiedonhallintatapa ei voi toteutua kunnan toiminnassa. Hyvän tiedonhallintatavan noudattamisella on merkitystä kansalaisten oikeusturvan ja demokratian toteutumisen kannalta.<sup>267</sup>

Julkisuuslain 5 §:n 3 ja 4 momentissa luetellaan ne asiakirjat, joita ei pidetä viranomaisen asiakirjoina. Nämä asiakirjat eivät kuulu viranomaisen arkistoon, joten arkistolaki eivätkä mitkään muutkaan säädökset säätele näiden asiakirjojen käsittelyä viranomaisessa. Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan henkilöstöbarometri, joka perustuu työtyytyväisyyttä koskevaan työnantajan henkilöstölleen tekemään kyselyyn, on sellainen viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittu asiakirja, josta ei tarvitse antaa tietoja julkisuuteen ja jota ei ole liitettävä arkistoon<sup>268</sup>. Julkisuuslaissa määritellyt ei-asiakirjat voidaan hävittää yksittäisten viranhaltijoiden toimesta. Tällä toimenpiteellä voidaan tehokkaasti estää tietojen joutuminen julkisuuteen, mutta samalla estetään viranomaisiin sekä

---

<sup>265</sup> Näin voidaan päätellä myös Olli Mäenpään tulkitsevan julkisuuslain 27 §:ää (Mäenpää 2008 s. 182).

<sup>266</sup> HE 30/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, JulkisuusL 18 §, 32. kappale.

<sup>267</sup> Arkistolaitos. Kuntaviranomaisen vastuu tiedon säilyttämisessä. 2003.

<sup>268</sup> KHO 2002:20, taltio 316, dnro 3042/1/01, antopäivä 15.2.2002.



yksittäisiin viranhaltijoihin kohdistuvan viranomaiskontrollin toteutuminen.<sup>269</sup> Julkisuuslain säännökset ei-asiakirjoista ovat ongelmallisia sen vuoksi, että virastoihin voi muodostua laajaksikin kasvavia aineistoja, jotka jäävät arkistolainsäädännön ulkopuolelle. Vaikka osa aineistosta saattaa tieteellisen tutkimuksen kannalta omata pysyvää säilytysarvoa, se saattaa tulla hävitetyksi ilman, että arkistolaitoksella on mitään mahdollisuuksia vaikuttaa siihen.<sup>270</sup>

Lähtökohtaisesti viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laaditut asiakirjat, kuten työryhmien muistiot, eivät ole asiakirjoja, jotka olisi liitettävä kunnan arkistoon. Jos kuitenkin esimerkiksi toimielimen pöytäkirjassa viitataan tällaiseen asiakirjaan tai se merkitään pöytäkirjan liitteeksi ja siitä siten muodostuu viranomaisen valmisteluaineistoa, voidaan asiakirjan olettaa kuuluvan arkisto- ja julkisuuslainsäädännön piiriin.

Arkistolain ja julkisuuslain lisäksi kunnallista arkistointia säädellään monissa muissa laeissa. Henkilötietolaissa (523/1999) säädetään henkilörekistereistä. Kunnan arkistotoimeen kuuluvan kirjaamotoiminnon käytössä oleva diaari on henkilötietolain mukainen henkilörekisteri, koska diaari sisältää tiedot yksityisten henkilöiden kanssa käydystä kirjeenvaihdosta. Tämän vuoksi siitä on laadittava henkilötietolain 10 §:n mukainen rekisteriseloste. Henkilötietolaki säädettiin EU:n tietosuojadirektiivin täytäntöön panemiseksi ja se korvasi aikaisemman henkilörekisterilain<sup>271</sup>.

Kirjanpitolaki (1336/1997) sisältää säännökset kunnan kirjanpitoon liittyvien asiakirjojen laatimisesta ja säilyttämisestä. Esimerkiksi kirjanpitokirjat on kirjanpitolain 2 luvun 10.1 §:n mukaan säilytettävä vähintään 10 vuotta tilikauden päättymisestä. Tasekirjan laatimisesta ja säilyttämisestä on yksityiskohtainen säännös. Kirjanpitolain 3 luvun 8.1 §:n mukaan tilinpäätös ja toimintakertomus sekä luettelo kirjanpitokirjoista ja tositteiden lajeista samoin kuin tieto niiden säilytystavoista on kirjoitettava sidottuun tai välittömästi tilinpäätöksen valmistumisen jälkeen sidottavaan tasekirjaan, jonka sivut tai aukeamat on numeroitava. Kirjanpitoaineiston arkistominen on yksi selkeimmin laissa säännellyistä kunnan yleishallintoon kuuluvista asiakirjaryhmistä. Tilintarkastajien mielenkiinto arkistotoimen osalta kohdistunee juuri kunnan taloutta koskevien asiakirjojen säilyttämiseen. Kuntalain 73.1 §:n mukaan tilintarkastajien on tarkastettava hyvän tilintarkastustavan mukaisesti tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Arkistotoimi on osa kunnan hallintoa.

---

<sup>269</sup> Orrman 2002 s. 149.

<sup>270</sup> Orrman 2002 s. 158.

<sup>271</sup> HE 96/1998 vp. Esityksen pääasiallinen sisältö, 1. kappale.

Kunnan toimintaa säädellään myös yksityisoikeudellisessa lainsäädännössä esimerkiksi kunnan työsopimussuhteisten työntekijöiden osalta. Työsopimuslain (55/2001) 6 luvun 7.2 §:n mukaan kunnalla on velvollisuus antaa työntekijälle työtodistus, jos sitä pyydetään 10 vuoden kuluessa työsuhteen päättymisestä. Tämä säännös velvoittaa kunnan säilyttämään työtodistukset vähintään 10 vuoden ajan.

Koska arkistolain 8.3 §:n mukaan arkistolaitos päättää, mitkä asiakirjat säilytetään pysyvästi, lainsäädäntö ei suoraan sisällä määräyksiä kuntien asiakirjojen pysyvästä säilyttämisestä. Sen sijaan määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysajoista lainsäädännössä on eräitä säännöksiä. Nämä ovat kuitenkin melko harvinaisia ja koskevat lähinnä talous- ja henkilöstöhallinnon asiakirjoja. Osa säännöksistä (esimerkiksi kirjanpitolain 10 §) on sellaisia, joissa on säädetty selkeästi säilytysajasta, kun taas osassa säännöksistä (esimerkiksi velan vanhentumisesta annetun lain 4–9 §) voidaan päätellä asiakirjan säilytysaika.

<b>Asiakirja</b>	<b>Säädös</b>	<b>Säännös</b>
Kirjanpitoaineisto	Kirjanpitolaki (1336/1997)	10 § Kirjanpitoaineiston säilytysaika
Palkkakirjanpitoaineisto	Ennakkoperintälaki (1118/1996)	36 § Palkkakirjanpito ja muistiinpanovelvollisuus
Siviilipalveluspaikan (kuntatyönantaja) siviilipalvelusrekisteri	Siviilipalveluslaki (1446/2007)	91 § Henkilökortin ja lääkärintarkastuskortin säilyttäminen ja siirtäminen
Vuosiloma-asiakirjat	Vuosilomalaki (162/2005)	29 § Vuosilomakirjanpito, 34 § Kanneaika
Kunnan saatavia koskevat asiakirjat	Laki velan vanhentumisesta (728/2003)	4–9 § Vanhentumisaika ja sen alkamisajankohta
Arvonlisäveroa koskevat asiakirjat	Arvonlisäverolaki (1501/1993)	179, 193 §:t
Hakemukset kunnalliseen virkaan tai toimeen	Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986)	12 § Hyvityksen vaatiminen (kanneaika)
Palvelussuhdetta koskevat asiakirjat (työsopimus, työtodistus)	Työsopimuslaki (55/2001)	6 luku 7 § Työtodistus

Energiatodistukset	Laki rakennuksen energiatodistuksesta (487/2007)	10 § Todistuksen antajan toimeksiantopäiväkirja ja arkisto
--------------------	--	--

*Taulukko 3 Lakeja, joissa säädetään kunnallisten asiakirjojen säilyttämisestä*

#### **4.6 Arkistolaitoksen ja valtion muiden viranomaisten kuntiin kohdistuva normiohjaus**

Arkistolailla (831/1994) lainsäätäjällä on valtuuttanut arkistolaitoksen antamaan kuntia koskevia sitovia määräyksiä. Arkistolain 2 luvussa säädetään arkistolaitoksesta. Arkistolaitos muodostuu opetusministeriön alaisesta kansallisarkistosta ja sen alaisista maakunta-arkistoista (ArkistoL 3.1 §). Arkistolaitoksen tärkeimpinä tehtävinä voidaan pitää kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilyttämistä ja niiden käytettävyyden varmistamista, tutkimuksen edistämistä sekä arkistotoimen ohjaamista, kehittämistä ja tutkimista (ArkistoL 4 §). Arkistolaissa mainittu keskeinen kuntia koskeva arkistolaitoksen tehtävä on määrätä, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi (ArkistoL 8.3 §). Arkistolaitos antaa tarkemmat ohjeet, millä tavalla pysyvään säilytykseen määrättyt asiakirjat on laadittava ja tiedot tallennettava pitkäaikaiseen säilytykseen kestäviä materiaaleja ja säilyvyyden turvaavia menetelmiä käyttäen (ArkistoL 11 §). Arkistolaitos antaa määräyksiä, millaisissa arkistotiloissa pysyvästi säilytettävät asiakirjat on säilytettävä (ArkistoL 12.2 §). Lisäksi arkistolaitoksella on oikeus saada myös salassa pidettäviä tietoja kunnan arkistotoimesta ja tehdä tarkastuksia kunnan arkistoihin (ArkistoL 10 §).

Arkistolaitoksen toimivalta perustuu siis lähinnä arkistolakiin, mutta myös asetukseen arkistolaitoksesta (832/1994). Asetuksessa ei suoraan mainita arkistolaitoksen tehtävistä kuntiin nähden. Asetuksessa ensimmäisenä mainittu ja siten merkittävä arkistolaitoksen tehtävä on ohjata arkistointia sen mukaan kuin arkistolaissa ja sen nojalla säädetään ja määrätään (ArkistolaitosA 1 §). Asetuksessa todetaan, että kansallisarkisto johtaa arkistolaitoksen toimintaa, hallintoa ja kehittämistä, ja edelleen, että kansallisarkisto ohjaa valtion keskushallinnon ja muiden sellaisten arkistolaissa tarkoitettujen arkistonmuodostajien arkistointia, joiden toimipiiri kattaa koko maan (ArkistolaitosA 2.1 §). Kuntien arkistointien ohjaaminen ei siis asetuksen mukaan kuulu kansallisarkiston toimivaltaan. Asetuksen mukaan maakunta-arkistot ohjaavat piirinsä arkistonmuodostajien arkistointia (ArkistolaitosA 2.2 §). Arkistolakia muutettiin vuonna 2004 siten, että arkistolaitoksen

johtokunta lakkautettiin ja sen tehtävät siirrettiin arkistolaitoksen pääjohtajalle. Käytännössä ratkaisuvallta kuntia koskevien arkistolaitoksen määräysten antamisessa on aina pääjohtajalla.<sup>272</sup>

Kun vuonna 2004 arkistolakiin lisättiin perussäännökset arkistolaitoksen johtamisesta ja ratkaisuvallan käyttämisestä laitoksessa, todettiin Hallituksen esityksessä Eduskunnalle, että arkistolaitoksella on arkistolain nojalla verraten laaja oikeus oikeussääntöjen antamiseen ja muuhun viranomaisten arkistotoimen ohjaamiseen ja että tämä ohjaus ulottuu myös kunnallishallintoon.<sup>273</sup>

Arkistolaitoksen ja kuntien välisessä velvollisuuksien jakautumisen sääntelyssä arkistolaissa on onnistuttu melko hyvin. Esimerkiksi arkistolain 8 §:n mukaan kunta päättää itse määrääjän säilytettävistä asiakirjoista, kun taas arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat on säilytettävä pysyvästi. Kuntien itsehallinnon näkökulmasta valtion ja kuntien keskinäisten suhteiden täsmällisyys on niin merkittävä seikka, että osapuolten velvollisuuksien jakautuminen on osoitettava selkeästi laissa. Perustuslakivaliokunta (PeVL 14/1986) totesi hallituksen esityksen työllisyyslaiksi sikäli epäasianmukaiseksi, että siinä säädettyjen velvollisuuksien täsmällinen jakautuminen olisi jäänyt asetuksen varaan tai jopa työvoimaviranomaisen harkinnasta riippuvaksi.<sup>274</sup>

Arkistolain 8.3 §:n nojalla arkistolaitoksen tehtävänä on määrätä, mitkä kuntien asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi. Arkistolaitos on määrännyt, että esimerkiksi kuntien johtosäännöt on säilytettävä pysyvästi<sup>275</sup>. Johtosääntöjen laatiminen puolestaan perustuu kuntalain (365/1995) 16 §:ään.

Vuonna 1994 säädetyn uuden arkistolain jälkeen ei ole uusittu kaikkia silloisen valtionarkiston antamia ohjeita. Esimerkiksi valtionarkiston vuonna 1989 tekemä päätös kunnallisten asiakirjojen hävittämisestä sosiaalihuollon ja holhoustoimen asiakirjojen osalta on edelleen kuntia sitova pysyvästi säilytettävien asiakirjojen osalta<sup>276</sup>. Uusi arkistolaki

---

<sup>272</sup> HE 120/2003 vp s. 3.

<sup>273</sup> HE 120/2003 vp s. 3.

<sup>274</sup> Harjula & Prättälä 2007 s. 44.

<sup>275</sup> Arkistolaitos. Pysyvästi säilytettävät kunnalliset tuki- ja ylläpitotehtävien asiakirjat. 2001.

<sup>276</sup> Valtionarkisto. Valtionarkiston päätös kunnallisten asiakirjojen hävittämisestä, osa 5 Sosiaalihuollon ja holhoustoimen asiakirjat. 1989 s. 13. Valtionarkiston päätöksen mukaan esimerkiksi perheneuvonnan asiakaskertomukset on säilytettävä 25 vuotta kertomukseen tehdystä viimeisestä merkinnästä ja 8., 18. ja 28. päivänä syntyneiden asiakkaiden/perheiden, joiden päähenkilö on syntynyt em. päivänä, kertomukset on säilytettävä pysyvästi. Nykyään kuntien on noudatettava ohjetta otantojen ottamisesta pysyvään säilytykseen,

kumosi valtionarkiston vanhan arkistolain (184/1981) nojalla antamat ohjeet määräajan säilytettävien asiakirjojen osalta (ArkistoL 23.3 §). Suositeltavaa on kuitenkin, että kunnat edelleen noudattaisivat myös määräajan säilytettäväksi merkittyjen asiakirjojen säilytysaikoja, ellei Suomen Kuntaliitto ole antanut uudempia suosituksia.

Arkistolain 11 §:n mukaan arkistolaitos määrää pysyvästi säilytettävien asiakirjojen säilytysmuodon. Pysyvästi säilytettävät asiakirjat on säilytettävä paperimuotoisina. Mikäli tallennusväline ja -muoto täyttävät arkistolaitoksen vaatimukset, voidaan pysyvästi säilytettävä aineisto säilyttää arkistolaitoksen luvalla yksinomaan sähköisessä muodossa.<sup>277</sup>

Arkistolain 12.2 §:n nojalla arkistolaitos on antanut kuntiakin velvoittavan määräyksen ja ohjeet arkistotiloista<sup>278</sup>.

Arkistolain 10 §:n nojalla arkistolaitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoja kunnan arkistotoimesta ja tarkastaa kunnan arkistotointa. Lain esitöissä tarkastusoikeutta perusteltiin kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilymisen ja käytettävyyden varmistamisella. Tosin käytännössä arkistolaitoksen valvonta on kohdistettu erityisesti valtion viranomaisten arkistotoimeen.<sup>279</sup>

Arkistolain lisäksi myös muussa lainsäädännössä on arkistolaitokselle annettuja tehtäviä. Esimerkiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 22.1 §:n mukaan arkistolaitos antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita sähköisen asioinnin kirjaamisesta tai muusta rekisteröinnistä sekä arkistoinnista. Tämä on lisännyt arkistolaitoksen norminantovaltuuksia myös kunnallisiin viranomaisiin nähden. Toisaalta sähköiseen asiointiin liittyvä asiakirjahallinnollinen ohjaustarve on ollut ilmeinen niin viranomaisten kuin arkistolaitoksen näkökulmasta.<sup>280</sup>

Arkistolain 21 §:ssä säädetään muutoksenhausta arkistolaitoksen määräyksistä ja päätöksistä, jotka koskevat yksityisiä arkistoja. Laissa ei ole erillistä säännöstä muutoksenhausta kuntia koskevista arkistolaitoksen määräyksistä. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 5.1 §:n mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty

---

mutta 25 vuoden säilytysaikaa muiden kertomusten osalta kuntien ei tarvitse noudattaa, vaan kunnat voivat itse määrittää säilytysajan. Asiakkaan oikeuksia koskeva lainsäädäntö on kuitenkin otettava huomioon säilytysaikojen määrittämisessä.

<sup>277</sup> Arkistolaitos. Asiantuntijajärjestelmiin sisältyvien pysyvästi säilytettävien asiakirjallisten tietojen säilyttäminen yksinomaan sähköisessä muodossa. 2005.

<sup>278</sup> Arkistolaitos. Määräys ja ohjeet arkistotiloista. 2007.

<sup>279</sup> HE 187/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, ArkistoL 10 §.

<sup>280</sup> Tikkanen 2002 s. 200.

tutkimatta. Lain 7.2 §:n mukaan valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen. Myös arkistolaitoksesta annetun asetuksen 15 §:n mukaan kansallisarkiston ja maakunta-arkiston päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Näin ollen kunnilla on mahdollista valittaa arkistolaitoksen määräyksistä hallinto-oikeuteen. On otettava kuitenkin huomioon, että arkistolaki ei sisällä sanktioita noudattamatta jätetyistä määräyksistä. Mikäli kunta hävittää asiakirjan, jonka arkistolaitos on määrännyt säilytettäväksi pysyvästi, sovellettavaksi voinee tulla rikoslain (39/1889) 16 luvun 12 §, jonka mukaan se, joka oikeudettomasti hävittää yleisessä arkistossa tai viranomaisen hallussa olevan asiakirjan on tuomittava viranomaisen hallussa olevan todistuskappaleen hävittämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Suomen arkistolaista poiketen Viron arkistolain<sup>281</sup> 50<sup>1</sup> §:ssä säädetään sakkorangaistuksesta arkistolainsäädännön ja muiden arkistonhoitoa koskevien ohjeiden rikkomisesta.

Arkistolaitoksen lisäksi myös eräät muut valtion viranomaiset ovat antaneet kuntien asiakirjojen säilytysaikaohjeita. Sosiaali- ja terveysministeriö on määrännyt asetuksella (298/2009) potilasasiakirjojen säilyttämisestä. Asetuksessa mainittujen pysyvästi säilytettävien asiakirjojen säilytysajat perustuvat arkistolaitoksen päätökseen. Koska asetus koskee määräajan säilytettäviä asiakirjoja, arkistolaitoksella ei arkistolain mukaan ole toimivaltaa antaa vastaavanlaista ohjetta (ArkistoL 8 §). Määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysaikojen määrittely kuuluisi arkistolain 8.2 §:n mukaan kunnille, ellei potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 12.2 §:n mukaisesti potilasasiakirjojen säilytysajoista säädettäisi sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Oikeusministeriö on antanut määräyksen kunnallisten ja valtiollisten vaalien järjestämisessä syntyvien asiakirjojen säilytysajoista<sup>282</sup>. Oikeusministeriön toimivalta antaa vaaleja koskevia määräyksiä perustuu vaalilakiin (714/1998), josta kuitenkin puuttuu selkeä toimivaltasäännös vaaliasiakirjojen säilytysajoista päättämiseen. Oikeusministeriön kyseisen määräyksen säädösperustaksi on mainittu arkistolain 8 § ja oikeusministeriöstä annetun asetuksen (237/1989) 2 § ja 5 §. Vaalilain tavoin nämäkään säännökset eivät sisällä selkeää toimivaltasäännöstä. Toimivaltasäännöksen perustuminen asetukseen on ristiriidassa perustuslain (731/1999) 80 §:n kanssa, sillä kuntia koskevien määräysten tulee perustua lakiin tai lain nojalla annettuun valtion viranomaisen määräykseen.

---

<sup>281</sup> Arhiiviseadus.

<sup>282</sup> Oikeusministeriö. Määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysajat. 1994.

Tietosuojavaltuutetulla on keskeinen asema henkilötietojen käsittelyä koskevan ohjauksen ja neuvonnan antamisessa, minkä lisäksi hänen tehtävänä on henkilötietolain (523/1999) 38.1 §:n mukaan valvoa henkilötietojen käsittelyä. Jos esimerkiksi kunta rekisterinpitäjänä ei noudata tietosuojavaltuutetun ohjausta, tietosuojavaltuutettu voi henkilötietolain 40.1 §:n mukaan saattaa lainvastaiseksi arvioimansa menettelyn tietosuojalautakunnan käsiteltäväksi tai ilmoittaa asian syytteesenpanoa varten.

Ruotsissa kunnan arkistonhoitoa koskevia määräyksiä antaa kunnanvaltuusto, ellei jokin toinen viranomainen ole asiasta säätänyt<sup>283</sup>. Tähän Ruotsin arkistolain 16 §:ään nojautuen Valtionarkistolla<sup>284</sup> ja maakunta-arkistoilla on oikeus antaa myös kuntia koskevia määräyksiä. Valtionarkistoa ja maakunta-arkistoja koskevan asetuksen<sup>285</sup> (1995:679) 3.2 §:n mukaan Valtionarkiston tehtäviin kuuluu yleisten neuvojen antaminen kunnille arkistokysymyksissä. Sama tehtävä on asetuksen 24.2 §:n mukaan säädetty myös maakunta-arkistoille. Tähän säännökseen nojautuen Ruotsin Valtionarkisto on antanut yleiset ohjeet kuntien arkistosäännöistä<sup>286</sup>. Suomessa vuoden 1994 arkistolain muutoksen jälkeen arkistolaitos ei enää anna ohjeita kunnille arkistosääntöjen laatimisesta. Antaessaan kunnille ohjeita Ruotsin Valtionarkiston on otettava huomioon kunnallinen itsehallinto. Valtion viranomaisilla ei ole oikeutta puuttua kunnalliseen arkistonhoitoon. Tavoitteena on kuitenkin lisätä yhdenmukaisuutta valtiollisessa ja kunnallisessa arkistohoidossa, mikä takaisi paremman arkistohoidon. Vaikka Valtionarkistolla ei ole oikeutta antaa kuntia sitovia määräyksiä, kuntien on todettu noudattaneen annettuja ohjeita kuuliaisesti.<sup>287</sup>

Virossa toimii arkisto-alalla neuvoa-antava arkistoneuvosto, jota arkistolain<sup>288</sup> 14 §:n mukaan johtaa valtiosihteeri, ja siihen kuuluu valtion viranomaisten lisäksi kuntien edustaja. Viron arkistolain 21 §:n mukaan valtuusto voi päättää kunnan arkiston perustamisesta kuultuaan valtionarkistonhoitajaa. Kunnilla on mahdollisuus luovuttaa arkistoaineistonsa maakunta-arkistolle. Arkistolain 45 §:n mukaan valtionarkistonhoitajalla ja 47 §:n mukaan maakunta-arkistolla on oikeus valvoa kunnan arkistotointa. Viron valtionarkistolla ei näytä olevan oikeutta antaa kuntia sitovia arkistotointa koskevia määräyksiä. Sen sijaan valtionarkistolla on oikeus tehtäviensä täyttämiseksi saada kunnan viranomaisilta tarpeellista tietoa niiden arkistotoimesta. Valtionarkisto antaa suosituksellisia ohjeita kuntien asiakirjojen säilytysaikojen määrittämiseksi, arkistoaineiston järjestämisestä ja kirjaamisesta.<sup>289</sup> Lisäksi valtionarkisto esittää mielipiteitä kuntien asiakirjahallintasuunnitelmista ennen niiden voimaansaattamista, muuttamista ja täydentämistä<sup>290</sup>.

<sup>283</sup> Arkivlag (1990:782) 16 §.

<sup>284</sup> Ruotsin "Riksarkivet" käännetään suomeksi Valtionarkisto. Suomessa Kansallisarkisto käännetään ruotsiksi Riksarkivet.

<sup>285</sup> Förordning (1995:679) med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven.

<sup>286</sup> Riksarkivet. Riksarkivets allmänna råd om arkivreglemente för kommuner. RA-FS 1995:3.

<sup>287</sup> SOU 2002:78 s. 114–116.

<sup>288</sup> Arhiiviseadus.

<sup>289</sup> Rahvusarhiivi põhimäärus. 22.8.2000 nr 279, § 12.

<sup>290</sup> Rahvusarhiivi põhimäärus. 22.8.2000 nr 279, § 14.

Seuraavissa taulukoissa esitetään yhteenveto arkistolaitoksen ja valtion muiden viranomaisten antamista päätöksistä, määräyksistä, ohjeista ja suosituksista, jotka koskevat kunnallista arkistotointa.

Arkistolaitoksen päätös 3.9.2001 KA 158/43/01	Pysyvästi säilytettävät kunnalliset tuki- ja ylläpitotehtävien asiakirjat
Arkistolaitoksen päätös 3.9.2001 KA 159/43/01	Pysyvästi säilytettävät kunnalliset asuntotoimen asiakirjat
Arkistolaitoksen päätös 26.2.2002 KA 9/43/02	Kunnallisten lomituspalvelujen pysyvästi säilytettävät asiakirjat
Arkistolaitoksen päätös 26.2.2002 KA 10/43/02	Kunnallisten maaseutuelinkeinopalvelujen pysyvästi säilytettävät asiakirjat
Arkistolaitoksen päätös 14.10.2002 KA 204/43/02	Pysyvästi säilytettävät kunnalliset ympäristönsuojelun asiakirjat
Arkistolaitoksen päätös 10.2.2003 KA 346/43/02	Pysyvästi säilytettävät kunnalliset ympäristöterveydenhuollon asiakirjat
Arkistolaitoksen päätös 19.2.2003 KA 46/43/03	Potilasasiakirjojen seulonnassa käytettävät syntymäpäiväotantamenetelmän korvaavat otantamenetelmät
Arkistolaitoksen päätös 17.11.2003 KA 321/43/03	Pysyvästi säilytettävät kunnalliset opetustoimen asiakirjat
Arkistolaitoksen päätös 20.8.2004 KA 188/43/04	Pysyvästi säilytettävät kunnalliset sivistystoimen asiakirjat
Arkistolaitoksen päätös 17.10.2005 KA 66/43/05	Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan asiakirjojen säilytysarvon määrittely
Arkistolaitoksen päätös 17.10.2005 KA 66/43/05	Pysyvästi säilytettävät kunnalliset elinkeinotoimen, kuluttajaneuvonnan, talous- ja velkaneuvonnan ja kotitalous- ja käsityöneuvonnan asiakirjat
Arkistolaitoksen päätös 24.11.2008 AL 11665/07.01.01.03.01./2008	Pysyvästi säilytettävät kunnalliset kiinteistönmuodostuksen, mittaus- ja karttapalvelujen ja asiamiespalvelujen asiakirjat



Arkistolaitoksen päätös 24.11.2008 AL 11665/07.01.01.03.01./2008	Pysyvästi säilytettävät kunnalliset maankäytön, kaavoituksen ja maapolitiikan asiakirjat
Arkistolaitoksen päätös 24.11.2008 AL 11665/07.01.01.03.01./2008	Pysyvästi säilytettävät kunnalliset rakennusvalvonnan asiakirjat
Arkistolaitoksen päätös 24.11.2008 AL 14372/07.01.01.03.01./2008	Potilasasiakirjojen pysyvä säilytys

*Taulukko 4 Arkistolaitoksen antamat kunnallishallintoa koskevat seulontapäätökset<sup>291</sup>*

Arkistolaitos. 1996.	Kunnallisen arkistotoimen opas
Arkistolaitoksen määräys 10.6.2003 KA 195/40/2003	Asiakirjojen ja tietojen rekisteröinti asiankäsittelyjärjestelmissä tai asiakirjarekistereissä
Arkistolaitoksen ohje 11.5.2004 KA 62/40/2003	Asiakirjojen suojaaminen poikkeusoloissa
Arkistolaitoksen määräys 21.3.2005 KA 78/40/2005	Pysyvästi säilytettävien asiakirjojen valmistuksessa käytettävät materiaalit ja menetelmät
Arkistolaitoksen määräys 15.6.2005 KA 222/40/05	Pysyvästi säilytettävien paperiasiakirjojen ja sähköisten tietoaineistojen korvaaminen mikrofilmillä
Arkistolaitoksen määräys 20.12.2005 KA 1486/40/2005	Asiankäsittelyjärjestelmiin sisältyvien pysyvästi säilytettävien asiakirjallisten tietojen säilyttäminen yksinomaan sähköisessä muodossa
Arkistolaitoksen määräys 21.8.2007 KA 1386/40/2007	Määräys ja ohjeet arkistotiloista
Arkistolaitoksen määräys AL 9815/07.01.01.00/2008	Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen (SÄHKE2-määräys)

*Taulukko 5 Arkistolaitoksen antamia kunnallishallintoa koskevia määräyksiä ja ohjeita<sup>292</sup>*

<sup>291</sup> Arkistolaitos. Kunnallishallinto. Seulontapäätöksiä.

[http://www.narc.fi/Arkistolaitos/ohjeet/viranomaisohj/kunnallishallinto/kunnallishallinto\\_seu.htm](http://www.narc.fi/Arkistolaitos/ohjeet/viranomaisohj/kunnallishallinto/kunnallishallinto_seu.htm) (22.12.2009). Tässä esitetty luettelo ei sisällä Valtionarkiston vuonna 1989 antamia päätöksiä kunnallisten asiakirjojen hävittämisestä. Nämä päätökset ovat edelleen voimassa pysyvästi säilytettävien asiakirjojen osalta, ellei arkistolaitos ole uudemmilla päätöksillä kumonnut niitä.

Valtionarkiston ohje 19.8.1992 VA 3/31/92	Valtionarkiston ohje ATK-aineistojen säilytysarvon määrittelystä
Arkistolaitos 1997	Arkistojen kuvailu- ja luettelointisäännöt
Arkistolaitoksen suositus 2000	Arkistolaitoksen suositus arkistonmuodostussuunnitelman laadinnan, käytön ja ylläpidon periaatteiksi
Kansallisarkisto 20.12.2005	Opas säilytysaikojen määrittelyn periaatteiksi
Arkistolaitoksen suositus AL/11130/07.01.02.04.02/2008	Arkistolaitoksen suositus digitoinnin laatuksiteereiksi

*Taulukko 6 Arkistolaitoksen antamia kunnallishallintoa koskevia suosituksia<sup>293</sup>*

Oikeusministeriön määräys 10.10.1994 989/610/94 OM	Määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysajat
Sosiaali- ja terveysministeriön asetus 298/2009	Sosiaali- ja terveysministeriön asetus potilasasiakirjoista

*Taulukko 7 Valtion muiden viranomaisten antamia kuntien arkistointia koskevia säännöksiä*

#### 4.7 Suomen Kuntaliiton ohjeet ja suositukset

Suomen Kuntaliitto r.y. on yhdistys, jonka jäsenenä voivat olla suomalaiset kunnat. Yhdistyksen tarkoituksena on kuntien etu- ja palvelujärjestönä vahvistaa ja tukea kuntien ja niiden yhteistyön toimintaedellytyksiä ja elinvoimaisuutta. Kuntaliitto toimii siis kuntien edunvalvojana suhteessa valtioon.<sup>294</sup>

Suomen Kuntaliitto antaa kunnille ohjeita ja suosituksia. Oikeuslähdeopin<sup>295</sup> mukaan ne kuuluvat ainakin sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittavia ne eivät ole<sup>296</sup>, mutta niitä

<sup>292</sup> Arkistolaitos. Kunnallishallinto. Määräyksiä ja ohjeita.

<http://www.narc.fi/Arkistolaitos/ohjeet/viranomaisohj/kunnallishallinto/kunnallishallinto.htm> (22.12.2009).

<sup>293</sup> Arkistolaitos. Kunnallishallinto. Suosituksia.

[http://www.narc.fi/Arkistolaitos/ohjeet/viranomaisohj/kunnallishallinto/kunnallishallinto\\_suo.htm](http://www.narc.fi/Arkistolaitos/ohjeet/viranomaisohj/kunnallishallinto/kunnallishallinto_suo.htm) (22.12.2009).

<sup>294</sup> Suomen Kuntaliitto. Säännöt.

<sup>295</sup> Oikeuslähdeopista katso lähemmin Tolonen 2003.

<sup>296</sup> Heuru 2002 s. 31–32.

voidaan pitää heikosti velvoittavina. Kuntaliiton ohjeista ja suosituksista poikkeaminen on osattava perustella hyvin.

Kuntaliiton informaatio-ohjaus kohdistuu kunnan eri toimialojen ohella myös kunnan arkistotoimeen. Todettakoon, että arkistolain (831/1994) säännökset eivät kuitenkaan koske Kuntaliittoa itseään, sillä Kuntaliitto ei kuulu 1 §:n mukaiseen lain soveltamisalaan, koska Kuntaliiton toimiala on yksityisoikeudellinen, mutta kuntien julkisoikeudellinen.

Arkistolaitoksen määräykset huomioiden Suomen Kuntaliitto on laatinut ohjeet kunnallisten asiakirjojen säilytyksestä<sup>297</sup>. Ohjeisiin se on sisällyttänyt myös suositukset määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysajoista. Säilytysaikasuositusten soveltaminen ja käyttöönotto kunnallisissa organisaatioissa on organisaation vapaassa harkinnassa, kun taas ohjeisiin sisältyvät arkistolaitoksen määräykset pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista tai lainsäädännöllä määrätyt säilytysajat ovat kuntia velvoittavia. Käytännössä Kuntaliiton antamia arkistotointa koskevia ohjeita ja suosituksia noudatetaan kunnissa kirjaimellisesti<sup>298</sup>.

Esimerkiksi arkistolaitos on määrännyt, että kunnan toimielinten pöytäkirjat on säilytettävä pysyvästi<sup>299</sup>. Kuntaliitto on puolestaan antanut suosituksen, että johtoryhmien pöytäkirjat säilytetään 10 vuotta ja vähämerkityksellisten toimielinten, joilla ei ole virallista päätösvaltaa, pöytäkirjat oman tarpeen mukaan<sup>300</sup>. Kunnilla on siis näiden pöytäkirjojen säilyttämisen osalta harkintavaltaa, vaikka 10 vuoden säilytysaikasuositusta kannattaa noudattaa.

Suomen Kuntaliitto on antanut suositukset kunnallisten asiakirjojen säilytysajoista seuraavien tehtäväalojen osalta:

1 Yleishallinto

2 Taloushallinto

3 Henkilöstö ja luottamushenkilöt

4 Materiaalitoimi/logistiikka, ruokahuolto, tekstiili- ja vaatehuolto

5 Kiinteistötoimi ja rakentaminen

6 Aluekehitys, maakuntakaavoitus ja maakunnallinen edunvalvonta (koskee maakunnan liittoja)

7 Asuntotoimi

<sup>297</sup> Suomen Kuntaliitto. Kunnallisten asiakirjojen... 2001a s. 2–3.

<sup>298</sup> Perustuu kirjoittajan omaan kokemukseen ja käsitykseen toimiessa Keravan kaupungin arkistonhoitajana.

<sup>299</sup> Arkistolaitos. Pysyvästi säilytettävät kunnalliset tuki- ja ylläpitotehtävien asiakirjat. 2001.

<sup>300</sup> Suomen Kuntaliitto. Kunnallisten asiakirjojen... 2001a s. 6.

8 Elinkeinotoimi

9 Kuluttajaneuvonta, talous- ja velkaneuvonta, kotitalous- ja käsityöneuvonta

10 Lomituspalvelut

11 Maaseutuelinkeinopalvelut

12 Opetustoimi

13 Sivistystoimi

14A Tekniset palvelut. Maankäyttö, kaavoitus ja maapolitiikka, kiinteistönmuodostus, mittaus- ja karttapalvelut sekä asiamiespalvelut ja rakennusvalvonta

14B Tekniset palvelut. Yhdyskuntatekniikka ja yhdyskuntarakentamista koskevat palvelut sekä kunnallinen liiketoiminta (suositus ei ole vielä valmistunut)

15 Ympäristönsuojelu

16 Ympäristöterveydenhuolto.

Määräykset ja suositukset kattavat suurimman osan kunnan tehtäväalasta, mutta vielä puuttuvat sosiaali- ja terveystoimen asiakirjojen säilytysaikamääräykset ja -suositukset. Näiden asiakirjojen osalta on suositeltavaa noudattaa edelleen soveltuvin osin valtionarkiston vuonna 1989 antamaa päätöstä terveydenhuollon asiakirjojen säilytysajoista<sup>301</sup> sekä päätöstä sosiaalihuollon ja holhoustoimen asiakirjojen säilytysajoista<sup>302</sup>.

Ruotsin Kuntaliitto<sup>303</sup> on kuntien etujärjestö, joka antaa neuvontatoimintaa arkistokysymyksissä, mutta sillä ei ole oikeutta puuttua kuntien arkistotoimeen<sup>304</sup>. Suomen Kuntaliiton tavoin sillä on merkittävä asema kuntien arkistotoimien ohjaamisessa. Esimerkiksi Valtionarkisto on laatinut yhteistyössä Ruotsin Kuntaliiton kanssa yleiset ohjeet kunnille näiden arkistosäännöistä<sup>305</sup>. Ruotsissa Valtionarkisto määrää ja julkaisee säilytysajat kuultuaan ensin Kuntaliittoa<sup>306</sup>. Suomen Kuntaliiton tavoin Ruotsin Kuntaliitto julkaisee kuntien asiakirjojen säilytysaikaoppaita<sup>307</sup>.

<sup>301</sup> Valtionarkisto. Valtionarkiston päätös kunnallisten asiakirjojen hävittämisestä, osa 2. Terveystoimen asiakirjat. 1989.

<sup>302</sup> Valtionarkisto. Valtionarkiston päätös kunnallisten asiakirjojen hävittämisestä, osa 5 Sosiaalihuollon ja holhoustoimen asiakirjat. 1989.

<sup>303</sup> Svenska Kommunförbundet.

<sup>304</sup> SOU 2002:78 s. 113.

<sup>305</sup> Riksarkivet. Riksarkivets allmänna råd om arkivreglemente för kommuner. RA-FS 1995:3.

<sup>306</sup> Riksarkivet. Riksarkivets allmänna råd om bevarande och gallring av vissa handlingar i kommunernas och landstingens arkiv. RA-FS 1997:8.

<sup>307</sup> Sveriges Kommuner och Landsting. Arkiv- och dokumenthantering. <http://www.skl.se/artikel.asp?C=6371&A=48569> (22.12.2009).

#### 4.8 Ohjauksen hyödyllisyys ja ongelmallisuus kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta

Tässä luvussa tarkastellaan lähinnä valtion viranomaisten ja erityisesti arkistolaitoksen kuntiin kohdistaman normiohjauksen hyödyllisyyttä ja ongelmallisuutta perustuslain (731/1999) 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.

Arkistolaitoksen kuntiin kohdistamaa toimivaltaa voidaan perustella perustuslain 80.2 §:llä, jonka mukaan tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriön lisäksi myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmälleen rajattu. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle perustuslaiksi ei anneta selvää kuvausta valtuutuksesta. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan viranomainen voitaisiin valtuuttaa oikeussääntöjen antamiseen vain lailla, ei sen sijaan asetuksella. Sanonnalla "muu viranomainen" 80 §:ssä tarkoitetaan ensisijaisesti valtion viranomaisia.<sup>308</sup>

Perustuslain 80.1 §:n mukaan lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain 121.2 §:n mukaan kuntien velvoitteista on säädettävä lailla. Hallituksen esityksessä mainitaan kunnallista itsehallintoa käsittelevässä säännöksessä, että olennaista on, ettei kunnille voitaisi vastaisuudessa antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä<sup>309</sup>. Esimerkiksi asetuksella ei voida määrätä kunnan hallinnon yleisistä perusteista tai kunnille annettavista tehtävistä. Niistä on säädettävä yksityiskohtaisesti nimenomaan lailla. *Kauko Heurun* mukaan lailla ei voida antaa valtuutusta alemmille viranomaisille tällaisten määräysten antamiseen.<sup>310</sup>

*Heikki Harjulan* ja *Kari Prättälän* mukaan perustuslain 121 §:ään sisältyvästä valtion ja kunnan suhteen oikeudellisesta perustasta on johdettavissa periaate, jonka mukaan valtion viranomaisten kuntiin kohdistuvien valvontatoimien on perustuttava lakiin. Laissa on siis säädettävä valtion viranomaisten oikeudesta ohjata, seurata ja valvoa kunnan toimintaa.<sup>311</sup> Aiemmin valtion viranomaiset saattoivat puuttua kuntien toimintaan asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä jopa ilman lakiin perustunutta valtuutusta. Myös *Aimo Ryynäsen*

<sup>308</sup> HE 1/1998. Yksityiskohtaiset perustelut, PL 80 §, 16. kappale.

<sup>309</sup> HE 1/1998. Yksityiskohtaiset perustelut, PL 120 §, 8. kappale.

<sup>310</sup> Heuru 2002 s. 31.

<sup>311</sup> Harjula & Prättälä 2007 s. 161.

mukaan perustuslain 121 §:stä voidaan johtaa, että valtion viranomaisten toimivalta valvoa ja antaa määräyksiä kunnille täytyy perustua lakiin.<sup>312</sup>

Perustuslain 80 §:n nojalla valtion viranomaiset voivat antaa kunnille lakia täydentäviä epäolennaisia ja toimeenpanoluonteisia säännöksiä, mikäli lakiin sisältyvä valtuutus on täsmällinen ja tarkkarajainen<sup>313</sup>. Arkistolaila (831/1994) arkistolaitos on valtuutettu antamaan kuntia koskevia määräyksiä. Arkistolaitoksen määräysten voidaan katsoa olevan arkistolakia täydentäviä säännöksiä.

Tärkeä peruste arkistolaitoksen norminanto-oikeudelle on perustuslain 20.1 §:n nojalla säädetty arkistolain 4 §, jonka mukaan arkistolaitoksen tehtävänä on varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilyminen ja niiden käytettävyys. Arkistolaitoksen toimivaltaa voidaan perustella myös hallinnon tehokkuuden kannalta<sup>314</sup>. Määrätessään kunnan asiakirjoja pysyvään säilytykseen arkistolaitoksen on otettava huomioon asianomaisten lakien säännökset. Yhteneväisen käytännön vuoksi on tärkeää, että arkistolaitos selvittää ja määrää, mitkä kuntien asiakirjat ovat pysyvästi säilytettäviä. Myös Suomen Kuntaliiton antamat säilytysaikaohjeet määrääjän säilytettävien asiakirjojen osalta keventävät kuntien arkistotoimien työtä.

Kun asiakirjat arkistoidaan säännösten ja ohjeiden mukaisesti yhteneväisesti, se parantaa kunnan arkistotoimen asiakkaiden palvelua ja oikeusturvaa ja siten vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallintoa. Toisaalta kansalaisten oikeusturvan ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta valtion viranomaisten toimivalta kuntiin nähden on ongelmallista<sup>315</sup>. Kun valtion viranomaisen tekee kuntia koskevan päätöksen, siitä ei yksittäinen kuntalainen voi tehdä kuntalain mukaista oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta. Tällä näkökohdalla ei liene käytännön merkitystä arkistolaitoksen määräysten osalta.

Laajemmin valtionvalvontaa voidaan perustella kansalaisten ja heidän oikeuksiensa suojaamisella. Yksi perustelu valtion oikeuteen valvoa kuntia on ollut yhdenvertaisuudesta huolehtiminen. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta tarkasteltuna *Asko Uoti* on sitä mieltä, että tehokas kunnan ulkopuolinen valvonta edistää kansalaisten yhdenvertaisuutta ja että

---

<sup>312</sup> Ryynänen 2004a s. 47.

<sup>313</sup> Heuru 2006 s. 46.

<sup>314</sup> Kuntienkin hallinnossa noudatettavan hallintolain (434/2003) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamisen ja edistämisen lisäksi edistää myös hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

<sup>315</sup> Uoti 2003 s. 202–205.

kuntalaisten palveluoikeuksien toteuttamista ei tule jättää kunnan sisäisen valvonnan ja päätöksenteon asiaksi. Siirtämällä kansalaisten keskeisten hyvinvointiin vaikuttavien palvelujen järjestäminen valtionhallinnon alueyksiköiden vastuulle, voidaan saavuttaa merkittäviä yhteiskunnallisia skaala- ja tehokkuusetuja sekä ihmisten välistä yhdenvertaisuutta olennaisesti parantavia vaikutuksia.<sup>316</sup>

Aimo Rynnänen on puolestaan sitä mieltä, että perustuslain edellyttämä yhdenvertaisuus ei merkitse samaa kuin yhdenmukaisuus. Kunnallisen itsehallinnon sisältöön kuuluu voida hoitaa asioita eri tavoin. Valtionvalvontaa on supistettu ja se on edelleen menettämässä merkitystään erityisesti muutoksenhakuoikeuden laajuuden ja vaikuttamiskeinojen runsauden vuoksi.<sup>317</sup>

Yhtenäisyyden vaatimus on ristiriidassa myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (SopS 66/1991) säädetyn kunnalliselle itsehallinnolle kuuluvan omavastuisuuden kanssa<sup>318</sup>. Euroopan neuvosto on antanut vuonna 1998 yleisen valtionvalvontaa koskevan suosituksen, jonka tavoitteena on vähentää valtion hallinnollista valvontaa ja siirtää painopiste kunnan sisäisen valvonnan puolelle<sup>319</sup>.

Vaikka arkistolaitoksen toimivaltaa voidaan pitää perusteltuna, asettaa kunnallinen itsehallinto eräitä rajoituksia tälle. Arkistolakia säädettäessä tavoitteena oli norminannon keventäminen, mikä tarkoitti arkistolaitoksen kuntiin kohdistuvan toimivallan kaventamista ja näin kunnallisen itsehallinnon vahvistamista<sup>320</sup>. Toimivallan kaventamisesta huolimatta arkistolaitokselle jäi muun muassa toimivalta määrätä kuntien pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista.

Pohjoismaissa pidetään tärkeänä arkistolaitoksen panosta julkisten viranomaisten asiakirjahallinnon ohjaukseen ja asiakirjoista halutaan huolehtia jo niiden elinkaaren alussa. Sen sijaan esimerkiksi Saksassa ei katsota arkistoinstituutioiden asiaksi puuttua arkistonmuodostajien asiakirjahallintoon.<sup>321</sup> Tältä osin Saksassa kunnallinen itsehallinto on vahvempaa kuin Suomessa.

---

<sup>316</sup> Uoti 2003 s. 119, 374.

<sup>317</sup> Rynnänen 2004a s. 14, 21, 101.

<sup>318</sup> Peruskirjan 3 artiklan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

<sup>319</sup> Rynnänen & Telakivi 2006 s. 166–167.

<sup>320</sup> SiVM 7/1994 vp HE 187/1993 vp. Valiokunnan kannanotot, Yleisperustelut, 1. kappale.

<sup>321</sup> Pohjola 1998 s. 337–338.

Ruotsalaisessa keskustelussa on ollut Suomen tavoin esillä kunnallisten arkistotoimien valvonta. Valtiollisen arkistoviranomaisen valvonnan ulottaminen koskemaan kunnallisia arkistoviranomaisia antaisi todennäköisesti paremmat edellytykset parempaan arkistohoitoon. Kunnallinen itsehallinto on rajoittanut tämän toteuttamista.<sup>322</sup>

Jos verrataan kuntien arkistotoimien sääntelyä arkistolaitoksen toimivallan näkökulmasta eduskunnan ja Suomen evankelis-luterilaisten seurakuntien arkistojen sääntelyyn, voidaan tältä osin todeta näiden itsehallinnon olevan kuntien itsehallintoa vahvemman. Arkistolain esitöissä todetaan, että arkistolaitos ei määrää eduskunnan ja sen viranomaisten ja toimielinten asiakirjojen pysyvästä säilyttämisestä<sup>323</sup>, vaan nämä voivat itse oman itsehallintonsa nojalla päättää asiakirjojensa säilyttämisestä. Tämä on perusteltua siksi, että eduskunnan autonomia valtion ylimpänä lainsäätäjänä on niin vahva, että arkistolaitoksella ei voi olla määräysvaltaa eduskunnan asiakirjoihin. Toisaalta arkistolaitoksen toimivalta suhteessa valtion viranomaisiin, kuten eduskuntaan, on perusteltavampaa kuin toimivalta suhteessa kuntiin, koska arkistolaitos itsekin on valtion viranomainen. Perustuslaissa turvatus kunnallisen itsehallinnon tulisi voida nauttia samanlaista suojaa kuin eduskunnankin itsehallinnon.

Valtiolla ja arkistolaitoksella ei ole suoranaista määräämisvaltaa myöskään Suomen evankelis-luterilaisten seurakuntien arkistoihin. Kirkkolain (1054/1993) 16 luvun 3.1 §:n mukaan toimivalta antaa tarkempia määräyksiä kirkonkirjojen ja seurakunnan arkistoon kuuluvien muiden asiakirjojen järjestämisestä, säilyttämisestä sekä hävittämisen edellytyksistä on kirkkohallituksella. Kirkkolain 16 luvun 3.2 §:n mukaan seurakunnilla on oikeus luovuttaa vanhimmat kirkonkirjansa maakunta-arkistoille. Vuonna 2006 suoritettussa arkistolaitoksen kansainvälisessä arvioinnissa kiinnitettiin huomiota siihen, että arkistolaitoksella ei ole oikeutta valvoa evankelis-luterilaisen kirkon arkistojen toimintaa. Arviointiraportin mukaan tämä oikeus tulisi antaa arkistolaitokselle.<sup>324</sup> Kun arkistolaitoksen tehtävänä on arkistolain 4.1 §:n mukaan varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilyminen ja niiden käytettävyys, on vaatimus seurakuntien arkistojen valvontaoikeuden antamisesta arkistolaitokselle perusteltu. Kulttuuriperinnön näkökulmasta tämä on jopa perustellumpaa kuin kuntien arkistotoimeen puuttuminen, sillä useiden seurakuntien arkistot alkavat jo 1600-luvulta, kun taas kuntien arkistot ovat huomattavasti

---

<sup>322</sup> SOU 2002:78 s. 112.

<sup>323</sup> HE 187/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, ArkistoL 8 §, 3. kappale.

<sup>324</sup> Opetusministeriö - Ministry of Education. International Evaluation of the National Archives Service of Finland 2006 s. 9.



nuorempia<sup>325</sup>. Toisaalta tosiasiallisesti arkistolaitos on ollut ohjaamassa seurakuntien arkistonhoitoa piispainkokouksen vuonna 1928 asettaman arkistokomitean ajoista lähtien<sup>326</sup>. Tämä ohjaus on kuitenkin ollut ainoastaan informaatio-ohjausta, ei sitovaa normiohjausta. Kansainvälisessä arviointiraportissa todetaan, että arkistolaki ei anna arkistolaitokselle mahdollisuutta toteuttaa täysin tehtävänsä varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilyminen ja käytettävyys, minkä vuoksi arkistolaitoksen tulisi voida valvoa myös kuntien arkistotoimintaa entistä enemmän<sup>327</sup>. Kunnallisen arkistotoimen valvonnan lisäämisen voidaan todeta kaventavan kunnallista itsehallintoa.

Lakia alemmanasteisten säännösten vähentäminen ja sääntelyn painopisteen siirtäminen lain tasolle on perusteltua kuntien itsehallinnon kannalta. Suomen Kuntaliiton mielestä vain toimeenpanoluontoiset säännökset voidaan antaa asetuksella. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että perustuslakiarvioinnin yhteydessä arvioidaan myös kuntiin kohdistuvan alemman asteisen norminannon tila.<sup>328</sup>

Lain tasolla kunnan itsehallintoa voitaisiin vahvistaa lisäämällä arkistolakiin velvoite, jonka mukaan arkistolaitoksen tulee kuulla kuntia laatiessaan näille määräyksiä ja ohjeita. Tosiasiallisesti itsehallinto ei kuitenkaan lisääntyisi, sillä käytännössä näin jo toimitaan. Arkistolaitoksen säilytysaikapäätöksiä valmistelevalle työryhmälle on mukana Suomen Kuntaliiton ja Kunnallisarkistoyhdistyksen edustus, ja arkistolaitoksen päätökset ja niitä täydentävät säilytysaikasuositukset on julkaistu Suomen Kuntaliiton toimesta<sup>329</sup>. Lisäksi arkistolaitos saa palautetta suoraan kunnilta esimerkiksi toteuttamiensa kyselyjen avulla<sup>330</sup>. Arkistolaitoksen ja kuntien välisestä yhteistyöstä voidaan mainita kunnallisen arkistotoimen opasta laativa työryhmä, johon kuuluvat arkistolaitoksen edustajien lisäksi Suomen Kuntaliiton ja Helsingin kaupungin edustajat. Keväällä 2010 valmistuva opas on tarkoitettu uudistamaan vuodelta 1996 olevaa vastaavaa opasta.<sup>331</sup>

Lainsäädännöstä siis puuttuu velvoite arkistolaitoksen ja kuntien välisen yhteistyön tekemiseen. Toisaalta arkistolaitoksen kuntiin kohdistuva toimivalta voitaisiin siirtää

<sup>325</sup> Jos keskiajalta alkaen perustettujen Suomen vanhimpien kaupunkien arkistoja ei oteta lukuun, vanhimmat kunnalliset arkistot ovat peräisin 1860-luvulta, jolloin annettiin asetus kunnallishallinnosta maalla.

<sup>326</sup> Viikki 1994 s. 186.

<sup>327</sup> Opetusministeriö - Ministry of Education. International Evaluation of the National Archives Service of Finland 2006 s. 9, 25.

<sup>328</sup> Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton näkemyksiä perustuslain toimivuudesta. 2008.

<sup>329</sup> Lybeck 2006 s. 58.

<sup>330</sup> Leppänen 2002.

<sup>331</sup> Arkistolaitos. Kunnallisen arkistotoimen opas -työryhmälle jatkoaika. 2009.

kokonaan Suomen Kuntaliitolle, jonka asema ensin vahvistettaisiin lainsäädännöllä ja joka voitaisiin velvoittaa pyytämään lausuntoja arkistoasioissa arkistolaitokselta.

Arkistolaitos järjesti vuonna 2000 kyselyn julkishallinnon arkistotoimen tilasta. Kysely käsitteli osittain arkistolain muutostarpeita. Kunnallisen itsehallinnon vahvistamisen näkökulmasta on mielenkiintoista, että kuntien ja kuntayhtymien arkistohenkilöt toivoivat arkistolaitoksen aseman vahvistamista sisällyttämällä arkistolakiin muun muassa kuntiin kohdistuvan tarkastus- ja valvontavelvoitteen, vallan kaikkien asiakirjojen säilytysajoista päättämiseen, velvoitteen hyväksyä arkistotilapiirustukset ja sanktioivallan tilanteisiin, joissa julkishallinnon organisaatiot eivät hoida arkistotointaan kunnolla. Useimpien vastaajien mielestä vuoden 1981 arkistolaki (184/1981) tarjosi nykyistä lakia paremman tuen arkistotoimen käytännön työlle.<sup>332</sup>

Itsehallinnon omaavat kunnat eivät voi olla Aimo Rynänen mukaan valtion tulosityksiköitä, joiden toimintaa voidaan kontrolloida osana valtiokoneistoa<sup>333</sup>. Lääninhallitusten valvontaoikeutta käsitellessään hallintovaliokunta katsoi kuntalakia säädettäessä, että kuntien itsehallinnon näkökulmasta ei ole hyväksyttävää lailla sallia laajaa kuntiin kohdistuvaa lääninhallitusten toimesta tapahtuvaa oma-aloitteista yleisvalvontaa laajoine tiedonsaantioikeuksineen. Riittävää on lääninhallituksen suorittama kanteluihin perustuva laillisuusvalvonta.<sup>334</sup> Näyttää siltä, että perusoikeussäännösten voimaantulon jälkeen kuntien toiminnan yksityiskohtainen sääntely on lisääntynyt ja kuntien harkintavalta on yleisesti kaventunut, mikä on kunnallisen itsehallinnon kannalta merkittävä ongelma<sup>335</sup>. Tämä kehitys on koskenut myös kunnallista arkistotointa.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetulla lailla (13/2003) lisättiin arkistolaitoksen kuntiin kohdistuvaa norminantovaltaa. Lain esitöissä perusteltiin arkistolaitoksen toimivaltaa sillä, että asiakirjahallinnan turvaamisessa kaikenlaisessa asioinnissa arkistolaitoksella arvioitiin olevan kykyä antaa nopeasti teknisesti kehittyvässä asiointikentässä alalle sopivia tarkempia säännöksiä<sup>336</sup>. Esitöissä ei tarkasteltu lainkaan kunnallista itsehallintoa ja sen vaikutusta arkistolaitoksen norminantovaltaan. Sen sijaan Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnollinen asema huomioitiin<sup>337</sup>.

---

<sup>332</sup> Leppänen 2002 s. 12.

<sup>333</sup> Rynänen 1999 s. 173.

<sup>334</sup> HaVM 18/1994 vp HE 192/1994 vp. Valiokunnan kannanotot, 2. Pykäläkohtaiset kannanotot, 8 §.

<sup>335</sup> Rynänen & Telakivi 2006 s. 128–129.

<sup>336</sup> HE 17/2002 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 4. Säättämisyjärjestys, 2. kappale.

<sup>337</sup> HE 17/2002 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Laki ehdotuksen perustelut, SähköAsL 2 §, 27. kappale.

Arkistolaitoksen tarkastus- ja valvontavelvoitteen lisääminen arkistolakiin olisi ristiriidassa Euroopan neuvoston jo vuonna 1998 antaman valtionvalvontaa koskevan suosituksen kanssa. Suositukseen sisältyy tavoite hallinnollisen valvonnan vähentämisestä ja painopisteen siirtämisestä kunnan sisäisen valvonnan puolelle.<sup>338</sup> Kunnallisen itsehallinnon mukaista olisi arkistolaitoksen toimivallan vahvistamisen sijasta velvoittaa kunnan tilintarkastajat tarkastamaan aktiivisemmin kunnan arkistotointa.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Arkistotoimi kuuluu kunnan lakisääteisiin tehtäviin. Kunnan arkistotoimen lähitehtävinä voidaan pitää kunnan kirjasto- ja museotointa, koska näillä niin sanotuilla muistiorganisaatioilla on merkittävä rooli esimerkiksi kunnan historian tutkimisessa. Arkistotoimi kuitenkin poikkeaa jonkin verran kirjasto- ja museotoimesta. Arkistotoimi on kunnan hallintokuntien rajat ylittävä toiminto, minkä vuoksi se kannattaa organisoida keskushallintoon, kun taas kirjasto- ja museotoimi ovat selkeästi kunnan erityistehtäviä ja yleensä rajoittautuneita yhteen hallintokuntaan. Kirjasto- ja museotointa säädellään tarkemmin esimerkiksi henkilökunnan pätevyysvaatimusten osalta. Tämä johtuu osittain siitä, että näille toimintoille myönnetään valtiosuutta, kun puolestaan arkistotoiminnoille sitä ei ole mahdollista saada.

Kunnalliseen arkistotoimeen kohdistuu monenlaista ja -tasoista sääntelyä. Osa on sitovaa normiohjausta ja osa neuvoa-antavaa informaatio-ohjausta. Sääntelyä on kansallisen tason lisäksi myös kansainvälisellä tasolla.

Kansainväliset yhteistyöelimet, kuten Euroopan neuvosto, ovat antaneet arkistotointa koskevia suosituksia. Euroopan unionin asiakirjahallintoa koskevat säännökset koskevat kuntia vain silloin kun nämä toteuttavat EU-hankkeita. Vaikka EU:n tavoitteena ei ole pyrkimys jäsenmaiden viranomaisten arkistotoimien kokonaisvaltaiseen harmonisointiin, yhtenäisen säännösten olemassaolo voisi selkiyttää jäsenmaiden asiakirjahallintoa ja

---

<sup>338</sup> Euroopan neuvosto. Recommendation No. R (98) 12 of the Committee of Ministers to member states on supervision of local authorities' action. 1998.

arkistotointa. Se kuitenkin rajoittaisi jäsenvaltioiden ja edelleen myös kuntien harkintavaltaa arkistotoimensa sääntelyssä.

Suomen perustuslain (731/1999) 121 §:ssä turvataan kunnallinen itsehallinto. Kuntalaki (365/1995) sisältää perussäännökset kuntien hallinnosta. Arkistolaissa (831/1994) on perussäännökset kuntien arkistotoimesta. Arkistolain 9 §:n mukaan arkistotoimen järjestäminen kunnassa kuuluu kunnanhallitukselle. Kunnallisesta itsehallinnosta johtuen kunnat ovat erilaisia. Niin myös kuntien arkistotoimet voivat erota toisistaan. Arkistolaissa on säädetty, että kunnanhallituksen tehtävänä on nimetä kunnan arkistotointa johtava viranhaltija tai toimihenkilö. Kunnan koosta riippuen arkistoa voidaan hoitaa oman tehtävän ohella. Ruotsin ja Viron arkistolainsäädännöstä poiketen Suomessa ei ole säädetty arkistonhoitajan pätevyysvaatimuksista. Muutoinkin Ruotsissa ja Virossa on nähty tarpeelliseksi sisällyttää arkistolakiin mahdollisimman yksityiskohtaiset säännökset kuntien arkistotoimesta. Virossa lakiin perustuva sääntely on yksityiskohtaisinta ja Suomessa väljintä. Arkistotoimen järjestämisessä kunnilla on siis melko laaja itsehallinto. Kunnan arkistotoimen tasokas hoitaminen vaatii kuitenkin laajaa säädöspohjan tuntemusta ja vähintään arkistonhoitotutkinnon suorittamista.

Perustuslaissa säädetään kansallisen kulttuuriperinnön turvaamisesta. Asiakirjallisen kulttuuriperinnön turvaajan tehtävä on arkistolaissa säädetty arkistolaitokselle. Arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat säilytetään pysyvästi. Tämän vuoksi lainsäädäntö ei suoraan sisällä määräyksiä kuntien asiakirjojen pysyvästä säilyttämisestä. Sen sijaan määrääjän säilytettävien asiakirjojen säilytysajoista lainsäädännössä on eräitä säännöksiä. Nämä ovat kuitenkin melko harvinaisia ja koskevat lähinnä talous- ja henkilöstöhallinnon asiakirjoja. Osa säännöksistä on sellaisia, joissa on säädetty selkeästi säilytysajasta (esimerkiksi kirjanpitolain 10 §), kun taas osassa säännöksistä voidaan päätellä asiakirjan säilytysaika (esimerkiksi velan vanhentumisesta annetun lain 4–9 §).

Niiden asiakirjojen, joiden säilytysajoista ei ole säädetty lailla tai arkistolaitoksen määräyksellä, säilytysajoista päättäminen kuuluu kuntien itsehallinnolliseen harkintavaltaan. Näiden asiakirjojen osalta Suomen Kuntaliitto on antanut säilytysaikasuosituksia. Näin ollen normi- ja informaatio-ohjaus kattaa kunnan lähes kaikki hallinnon alat. Vaikka sääntelyä on paljon, löytyy myös sääntelemättömiä aloja. Suurimpana yksittäisenä ryhmänä, joiden säilytysajoista Kuntaliitto ei ole vielä antanut suositusta, voidaan mainita sosiaali- ja

terveystoimen määräajan säilytettävät asiakirjat. Sosiaali- ja terveystoimen alalla kunnan ulkopuolelta tuleva sääntely on tarpeellista erityisesti asiakkaiden oikeusturvan kannalta.

Arkistolaitos antaa ohjeita ja määräyksiä kunnille lakiin perustuvan valtuutuksen nojalla. Kunnallisen itsehallinnon mukaista olisi vähentää arkistolaitoksen ja valtion muiden viranomaisten norminanto-oikeutta erityisesti, jos vertailukohdaksi otetaan eduskunnan ja Suomen evankelis-luterilaisten seurakuntien arkistot. Jos tarkastellaan kunnallista itsehallintoa vertaamalla arkistotoimen sääntelyä evankelisluterilaisen kirkon seurakuntien arkistojen sääntelyyn, voidaan nähdä kunnallisen itsehallinnon olevan heikompaa pelkästään sen perusteella, että arkistolaitoksella on oikeus päättää siitä, mitkä kuntien asiakirjat on säilytettävä pysyvästi, kun taas seurakuntien asiakirjojen säilytysajoista päättää kirkkohallitus.

Kun tarkastellaan kunnallisen arkistotoimen sääntelyn kehitystä, voidaan todeta kunnallishallinnon alkuaikoina kunnilla olleen laaja itsehallinto arkistotoimensa järjestämisessä ja sääntelyssä. Vasta Suomen itsenäistymisen jälkeen sääntelyä alettiin lisätä. Ensimmäinen arkistolaki (18/1939) säädettiin vuonna 1939. Laissa annettiin Valtionarkistolle laaja kuntiin kohdistuva norminanto- ja valvontavalta, mikä kavensi kunnallista itsehallintoa. Arkistolaki uudistettiin vuonna 1981 (184/1981). Tavoitteena oli hävittää tehokkaasti tarpeeton asiakirja-aineisto, minkä vuoksi Valtionarkisto laati seulontapäätökset kuntien asiakirjojen säilytysajoista.

Arkistolain uudistaminen tuli ajankohtaiseksi jo 1990-luvun alussa, jolloin kiinnitettiin yleisemminkin huomiota kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseen. Kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen huomioitiin nykyistä arkistolakia (831/1994) säädettäessä vähentämällä kuntiin kohdistuvaa arkistolaitoksen norminanto-oikeutta. Tämän jälkeen arkistolaitoksen toimivaltaa on kuitenkin lisätty esimerkiksi lailla sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003). Lain esitöissä ei tarkasteltu arkistolaitoksen toimivallan lisäämistä lainkaan kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, mistä voitaneen päätellä kunnallisen itsehallinnon periaatteen normatiivisen vaikutuksen valtion viranomaisten kuntiin kohdistuvan toimivallan lisäämiseen olevan melko vähäinen. Kuntien itsehallintoon kuuluvan harkintavallan voidaan todeta hieman kaventuneen samalla, kun valtion viranomaisten kuntiin kohdistuva toimivalta on lisääntynyt.

Perustuslaissa säädetään asiakirjojen julkisuusperiaatteesta, jota täsmennetään julkisuuslaissa (621/1999). Kuntalaki sisältää myös säännöksiä tiedon saamisesta. Tiedon saaminen

vaivattomasti arkistosta on hyvää hallintoa ja mahdollistaa asiakkaiden mielipiteen muodostuksen ja siten edistää kansainvälisten sopimusten mukaista sananvapautta. Hallintolain (434/2003) mukaiseen hyvään hallintoon kuuluu arkistotoimen asianmukainen hoito.

Arkistolaitoksen norminanto-oikeuden säilyttäminen ja jopa lisääminen yhdenmukaistavat kuntien arkistotointa, ja yhdenmukaisella tavalla toimiminen saattaa parantaa arkistotoimen asiakkaiden saamaa palvelua. Kunnan asukkaiden näkökulmasta arkistolaitoksen toimivallan lisääminen parhaimmassa tapauksessa lisää nimenomaan kunnan asukkaiden itsehallintoa, mihin kunnallinen itsehallinto perustuu.

Käytännön tasolla valtion taholta tuleva yhtenäinen sääntely ei välttämättä ole huono asia. Kun arkistolaitos esimerkiksi määrittelee kuntien asiakirjojen säilytysajat, kuntien ei tarvitse itse huolehtia tästä tehtävästä. Kuntien harkintavallan lisääminen puolestaan saattaa siis lisätä kuntien tehtäviä. Arkistotoimintoja yhtenäistävä sääntely on järkevää myös kuntien arkistoalan yhteistoiminnan ja kuntaliitosten näkökulmasta.

Kun tarkastellaan kunnallisen arkistotoimen sääntelyä eri asiakas- ja sidosryhmien näkökulmista, voidaan olettaa valtion viranomaisten ja erityisesti arkistolaitoksen haluavan lisätä ja yhtenäistää kunnallisen arkistotoimen sääntelyä asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymisen perusteella. Sääntelyn yhtenäistäminen helpottaa kunnan asukkaiden, mutta myös tutkijoiden asiointia kunnan arkistossa, jos jokaisessa kunnassa toimitaan samanlaisen kaavan mukaan.

Arkistotoimen hallinta vaatii erityisosaamista, jota on oletettavasti arkistolaitoksella enemmän kuin kunnan arkistohoidosta vastaavalla. Kunnan arkistotoimen henkilökunnan näkökulmasta valtion taholta tuleva sääntely voitaneen nähdä enemmän myönteisenä kuin kielteisenä asiana, sillä sääntelyn puuttuminen jonkin hallinnonalan osalta aiheuttaa arkistotoimen henkilöstölle enemmän selvitystyötä. Sääntelyn supistaminen toisaalta vahvistaa kunnan itsehallintoa, mutta samalla asettaa kunnille enemmän vastuuta. Tällaisessa tilanteessa henkilökunnan pätevyysvaatimustasoa tulisi nostaa ja lailla velvoittaa jokaisessa kunnassa olevan tietyn pätevyysvaatimustason omaava arkistonhoitaja.

Mahdollisuus tutustua kunnan päätöksentekoon Internetissä on tuonut arkistot lähemmäksi kuntalaisia. Kunnallisen arkistotoimen tunnettavuutta lienee edelleen kuitenkin tarpeellista

parantaa. Kunnallisia arkistoja voitaisiin markkinoida paremmin. Arkistotoimen tuotteistaminen ja tuotteiden hinnoittelu voi tuoda hieman lisätuloja kunnalle. Tuotteiden ja palveluiden oikea hinnoittelu parantaa niiden kustannusvastaavuutta ja tehoa. Tätä merkittävämpi seuraus lienee se, että tällöin arkistotoimen hoitamiseen ja kehittämiseen kiinnitettäisiin todennäköisesti entistä enemmän huomiota. Asiakkaiden yhdenvertaisuutta puolestaan lisää se, jos esimerkiksi asiakirjamaksu on jokaisessa kunnassa samansuuruinen.

Yhteenvedona voidaan lähtökohtaisesti todeta valtion viranomaisten, kuten arkistolaitoksen, kuntiin kohdistuvan toimivallan lisäämisen olevan kunnallisen itsehallinnon periaatteen näkökulmasta ongelmallista. Lakeja säädettäessä tulisi periaate ottaa huomioon. Kuntien hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tietojen saaminen vaivattomasti kunnan arkistosta on hyvää hallintoa. Arkistolaitoksen toimivallan lisääminen ja kuntien arkistonhoitoon puuttuminen parhaimmassa tapauksessa takaa hyvän arkistonhoidon ja vahvistaa nimenomaan kuntien asukkaiden itsehallintoa.