

Asiakirjojen seulonnasta ja julkisuudesta tutkimuksen edellytyksiä säätelevinä tekijöinä

■ Eljas Orrman

Opetus- ja kulttuuriministeriössä toimii erityinen Tutkimuksen tietoaaineistot -hanke (TTA), jonka tavoitteena on varmistaa tieteellisen tutkimuksen mahdollisuudet hyödyntää sähköisiä tietoaaineistoja tutkimustoiminnassa. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ministeriö on tammikuun lopulla 2012 katsonut välttämättömäksi asettaa tälle hankkeelle erityisen poikkihallinnollisen koordinaatioryhmän (OKM:n tiedote 30.1.20012). Toisaalta lainsäädäntö sekä valtion viranomaisten toimenpiteet samaan aikaan johtavat siihen, että tieteellisen tutkimuksen kannalta aivan keskeisiä tietoaaineistoja tietoisesti poistetaan julkishallinnon sähköisistä rekistereistä ja tuhoetaan siten lainsäädännön vaatimusten perusteella.

Tämä problematiikka liittyy keskeisiltä osin toimivaltaan määrätä julkishallinnon sähköisten rekisteritietojen säilyttämisestä tai hävittämisestä eli arkistoalan ammattikielellä ilmaistuna näiden aineistojen *seulonnasta*. Tässä arkistolaitoksella on keskeinen mutta samalla ongelmallinen rooli.

Ajatuksia herättävässä kirjoituksessaan *Historisk Tidskrift för Finlandissa* vuodelta 1976 professori Osmo Jussila totesi: ”Arkistovirkailijoilla on kylläkin historioitsijan koulutus ja monet heistä ovat tutkijoita, mutta arkistoissa he eivät edusta tutkijoita. He eivät ole siellä tutkijoina vaan virkamiehinä ja heidän täytyy suuremmassa määrin kuulla viestejä ylhäältä päin kuin tutkijan omantuntonsa ääntä”.¹ Sitaatti kuvastaa tutkijayhteisössä nykyisinkin vallitsevaa näkemystä valtiollisen arkistolaitoksen roolista virastona ja tutkimusta palvelevana laitoksena. Tähän rooliin liittyy monia ongelmia, joista eräs haastavimpia tänä päivänä on pyrkimys varmis-

taa sähköisessä muodossa olevien keskeisten hallinnollisten tietoaaineistojen säilyttäminen ja säilyminen pitkään tutkimuksen käytössä.

Tutkijoiden ja yleisemmin ottaen tiedontarvitsijoiden kannalta on keskeistä, että he saavat käyttöönsä ne viranomaisten asiakirjat, joita he tarvitsevat. Viranomaisten asiakirjojen käytettävyyteen vaikuttaa yhtäältä julkisuuslainsäädäntö ja toisaalta asiakirjojen seulonta, eli se kuinka kauan asiakirjoja säilytetään. Tieteellisen tutkimuksen tiedonsaannin kannalta keskeistä on, mitä aineistoja tullaan säilyttämään pysyvästi. Asiakirjojen seulonta ja asiakirjajulkisuus eivät ole kaksi erillistä ilmiötä vaan ne liittyvät kiinteästi toisiinsa.

Ettinen seulonta – uhka tutkimuksen toimintaedellytyksille

Julkishallinnon tuottamien *asiakirjojen seulonta* eli asiakirjojen arvonmääritys ja sen perusteella tapahtuva säilytysaikojen määrittäminen niille kuuluu nykyisin pysyvän säilytyksen osalta arkistolaitokselle, käytännössä Kansallisarkistolle. Seulonta on arkistolaitoksen vastuullisimpia tehtäviä, sillä asiakirjalliset tiedot, jotka on hävitetty, ovat peruuttamattomasti tutkijoiden ja muiden tiedontarvitsijoiden ulottumattomissa. Tutkijoiden kannalta on keskeistä, että pysyvästi säilytettävät asiakirja-aineistot antavat oikean ja totuudenmukaisen sekä riittävän kattavan ja edustavan kuvan siitä ajasta, johon ne liittyvät. Nämä tavoitteet on lausuttu julki arkistolaitoksen seulontapolitiikka-asiakirjassa, joka on hyväksytty vuonna 2008. Siinä todetaan: ”Julkishallinnon arkistojen tulee seulonnan jälkeenkin säilyä menneisyyden luotettavana todistusaineistona ja tarjota monipuolista lähdeaineistoa eri tieteen- ja tutkimusalojen edustajille.”²

Asiakirjojen seulonntatoimintaan liittyy kuitenkin ongelmia. Ne eivät aiheudu pelkästään siitä, että viranomaisten pysyvästi eli vuosisatoja säilytettävien asiakirja-aineistojen rajoittaminen seulonnan kautta on välttämätöntä taloudellisten resurssien rajallisuudesta johtuen. Useissa, lähinnä anglosaksisissa maissa säilytysprosentti on huomattavasti alle 10, Pohjoismaissa 15–20 ja Suomessa myös noin 20, joskin tavoitteena on 10–15 prosenttia. Keskeinen seulonntaan liittyvä ongelma on, että sen avulla voidaan joko tahallisesti tai tahattomasti jättää jälkimaailmalle vääristynyt kuva menneisyydestä. Tämä tapahtuu tuhoamalla – laillisesti tai laittomasti – epämieluisiksi katsottuja todistuskappaleita viranomaisten ja muiden toimijoiden toiminnasta.

Arkistoalan edustaja on eurooppalaista kulttuuriperinnettä edustavissa maissa jatkuvasti askarruttanut kysymys siitä, miten asiakirjojen seulonta voidaan toteuttaa siten, että seulonnan tuloksena supistunut pysyvästi säilytettävä asiakirjamateriaali välittää totuudenmukaisen ja edustavan kuvan niistä tapahtumista ja ilmiöistä, joiden tuloksena asiakirjat ovat syntyneet ja että ei sorruta epämieluisina pidettyjen todistuskappaleiden hävittämiseen.³ Siten Ruotsissa 1940- ja 1950-luvulla asiakirjojen seulonntaa toteuttanut elin, vuoden 1940 arkistoasiantuntijat (*1940 års arkivsakkunniga*) kiinnitti huomiota tähän ongelmaan ja antoi sille nimeksi *suppressio veri* eli ”totuuden salaaminen/ häivyttäminen”. Ruotsalaiset myös totesivat, että seulonntaa voidaan käyttää tietoiseen harhaanjohtamiseen ja tosiasioiden vääristelyyn ja antoivat tälle nimityksen *suggestio falsi*.⁴

Pohjoismaissa, eritoten Ruotsissa, on jo muutamien vuosikymmenten ajan ollut käytössä käsite *eettinen seulonta*, ruotsiksi *etisk gallring*, nytemmin yleisesti *integritetsgallring* eli ”yksityisyyttä suojaava seulonta”, Norjassa *etisk kassasjon* ja Tanskassa *etisk kassation*. ”Eettisellä seulonntalla” tarkoitetaan asiakirjojen ja myös sähköisen asiakirjatiedon seulonntaa, jossa päämotiivina on hävittää tiedot, joiden katsotaan loukkaavan yksityisyyttä ja olevan tavalla tai toisella kompromettoivia. Henkilötietojen hävit-

tämistä koskevan henkilötietolainsäädännön säännösten voidaan katsoa edustavan eettistä seulonntaa. Hävittämisen osalta tämä lainsäädäntö koskee tosin suoranaisesti vain yksityissektoria, sillä viranomaisten asiakirjallisten aineistojen hävittämistä eli seulonntaa säätelee arkistolaki ja muu lainsäädäntö, kuten rekisterikohtaiset lait.

Termiin ”eettinen seulonta” sisältyy vahva positiivinen lataus, mutta tieteellisen tutkimuksen näkökulmasta ”eettinen seulonta” on hyvinkin ongelmallinen, mikä ilmenee ”eettisin” perustein toteutetusta tai tällaisin perustein vaaditusta selonnasta. Seuraavassa on muutamia esimerkkejä.

Ruotsissa tietoista eettistä seulonntaa harjoitettiin jo 1800-luvulla, kun Svean hovioikeudessa 1860-luvulla toteutettiin radikaalia seulonntaa hävittämällä hovioikeuden arkistosta hyvinkin vanhoja akteja, jotka koskivat ylhäisaatelin piirissä tapahtuneita perheskandaaleja.⁵ Ruotsissa on myöhemmin ollut useita julkisuudessakin huomiota herättäneitä seulonta-asioita, joissa ministeriöt ja keskusvirastot ovat vaatineet asiakirjojen hävittämistä lyhyiden säilytysaikojen kuluttua perusteena yksilöiden yksityisyyden suojaaminen, kun taas Riksarkivet on jatkuvasti, joskaan ei aina menestyksellä, korostanut välttämättömyyttä ottaa huomioon tieteellisen tutkimuksen tarpeet.⁶ Myös muissa Pohjoismaissa sektoriviranomaisilla on ollut valmius ”eettisin” seulonntaperustein tapahtuvaan asiakirjojen seulonntaan arkistolaitosten korostaessa tutkimuksen tarpeiden huomioon ottamista.⁷

Myös Suomesta on esimerkkejä nimenomaisesti ”eettisin” perustein toimeenpannusta ja vaaditusta seulonntasta. Väestökirja-asetukseen (198/1970) tehtiin vuonna 1983 muutos, joka mahdollisti sen, että väestökirjoista voitiin poistaa sellaisia tietoja, jotka oli aikaisemmin säädetty merkittäväksi väestökirjaan mutta joita muuttuneiden säännösten mukaan ei enää merkitty niihin. Tällaisen tiedon poistamisesta väestön keskusrekisteristä päätti sisäasiainministeriö ja paikallisista väestökirjoista väestörekisterikeskus (239/1983 56b §). Taustalla oli halu poistaa *taannehtivasti* väestörekistereistä niihin

1950-luvulta 1970-luvulle saakka sisältyneet merkinnät hoidosta mielisairaaoloissa.⁸ Miten mainittua säännöstä on käytännössä sovellettu, ei ilmene säädöskokoelmasta. Valtionarkiston päätöksessä kunnallisen sosiaalihuollon ja holhoustoimen asiakirjojen seulonnasta nuorten rikoksentekijöiden henkilötutkintaa koskevat lausunnot, selvitykset ja niiden toisteet on määrätty pysyvästi säilytettäviksi.⁹ Kun tätä seulontapäätöstä valmisteltiin 1980-luvulla, sosiaalihuollon asiantuntijat vaativat, että nämä tutkinta-asiakirjat pitäisi hävittää verraten lyhyen määräajan kuluttua. Ei ilmeisestikään uskotu, että sosiaalitoimen viranhaltijat noudattavat salassapitomääräyksiä. Myös myöhemmin 1990-luvun alkupuolella ovat sosiaali- ja terveysministeriön edustajat suullisesti esittäneet, että näitä asiakirjoja ei saisi säilyttää pysyvästi. Näiden asiakirjojen pysyvä säilyttäminen on kuitenkin edelleen voimassa.

Valtionarkisto päätti vuonna 1988 Lapin lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston esityksestä, että tietyt Enontekiön, Inarin ja Utsjoen asukkaita koskevat terveydenhuollon asiakirjat säilytetään pysyvästi päätöksessä lueteltujen laitosten arkistoissa sekä mainittujen kuntien eräissä toimielimissä. Esityksen perustelujen mukaan saamelaisväestön lukumäärän pieneneminen vuoksi heitä koskevat terveyden- ja sairaanhoidon asiakirjat tulisi säilyttää kokonaisuudessaan. Käytännön syistä terveyden- ja sairaanhoitoa koskevat asiakirjat pitäisi säilyttää pysyvästi mainittujen kuntien kaikkien asukkaiden osalta.¹⁰ Valtionarkisto tekikin tämän mukaisen seulontapäätöksen. Se on kuitenkin toistuvasti, viimeksi aivan äskettäin, asetettu kyseenalaiseksi ”eettisen” seulonnan piiriin kuuluvien perustein.

Kaikissa edellä esitetyissä toteutuneissa ja ehdotetuissa hävittämistoimenpiteissä lopputuloksena on ollut tai jälkimmäisten tapaus-ten kohdalla toteutuessaan olisi ollut *suppressio veri* – totuuden eli todellisuuden häivyttäminen – mutta myös *suggestio falsi* eli harhaanjohtaminen. Nykypäivän historian tutkimuksessa ja yhteiskuntatieteissä sekä aluetieteissä ei enää tyydytä tapahtumien ja ilmiöiden toteamiseen ja yksityiskohtaiseen kuvaamiseen, vaan tavoit-

teena on selvittää menneisyyden ja nykyajan yhteiskunnallisten ilmiöiden, myös epäkohdiksi katsottujen, syyt ja syntymekanismit sekä niihin liittyvien prosessien dynamiikka pitkässä aikaperspektiivissä. Ei siis enää tyydytä rankelaiseen tavoitteeseen ”wie es eigentlich gewesen”. Tutkimus tarvitsee välttämättä *riittävässä määrin* yksilöjä koskevia henkilötietoja, myös sellaisia, joita nykylainsäädännön terminologiaa käyttäen kutsutaan ”arkaluonteisiksi”. Toteuttamalla asiakirjatietojen seulontaa tietokannoissa ”eettisen” seulonnan piiriin kuuluvien perustein tehdään tällainen perustutkimus mahdottomaksi. Tällaisiin kysymyksenasetteluihin perustuva tutkimus ei nykypäivinä voi tyytyä pelkästään tilastollisiin ja aggregoituihin tietoaaineistoihin, vaan sähköisten tietokantojen ja rekisterien, useimmiten henkilörekisterien, tiedot tunnistetietoineen ovat välttämättömiä.

Samalla tavoin kuin muissa Pohjoismaissa ja monissa muissa maissa valtionhallinnon ja koko julkishallinnon toimijoiden asiakirjojen ja sähköisten asiakirjallisten tietojen arvonmääritys ja niiden pysyvästä säilyttämisestä päättäminen on maamme lainsäädännössä uskottu arkistolaitoksen, siis Kansallisarkiston, tehtäväksi. Arkistolaitoksilla on katsottu päivän politiikkaan sitoutumattomina ammattivirastoina olevan oletusarvoisesti parhaat edellytykset olla sortumatta *suppressio veriin* ja *suggestio falsiin*, siis totuuden häivyttämiseen ja valheellisen kuvan luomiseen asiakirjaseulonnan avulla, mutta kaikkialla todellisuus ei kuitenkaan valitettavasti vastaa tätä ihannetilaa.

Maamme osalta tilanne siis näyttäisi olevan ongelmaton, kun arkistolaki (831/1994, 8 § 3 momentti) erityislakina antaa arkistolaitokselle, käytännössä Kansallisarkistolle, toimivallan määrätä, mitkä arkistolain piiriin kuuluvien virastojen, laitosten ja muiden toimijoiden asiakirjat tulee säilyttää pysyvästi. Näin ei kuitenkaan ole käytännössä. Lainsäädännöllinen kehitys on nimittäin johtanut siihen, että arkistolaitoksen rooli julkishallinnon (karkeasti ottaen valtion- ja kunnallishallinnon) asiakirjallisten aineistojen pysyvästä säilyttämisestä päättävänä viranomaisena on *de facto* huomattavassa mää-

rin rapautunut. Tämä liittyy niihin kerrannaisvaikutuksiin, joita perusoikeuksia koskevilla perustuslain säännöksillä on ollut muuhun lainsäädäntöön. Perusoikeuksia täsmennettiin ja selkiytettiin jo vuonna 1995 (969/1995) sekä jälleen vuonna 2000 voimaan tullessa uudessa perustuslaissa (731/1999). Näissä säädöksissä edellytetään, että henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Sen vuoksi viranomaisten sähköisten henkilörekisterien ja henkilötietoja sisältävien tietojärjestelmien pidosta säädetään nykyisin rekisteri- tai tietojärjestelmäkohtaisilla laeilla.¹¹ Näihin lakeihin sisällytetään yleisesti säännöksiä tietojen hävittämisestä. Tässä suhteessa suomalainen kehitys on seurannut Ruotsin esimerkkiä. Ennen kuin rekisterilakien vaikutuksia tarkastellaan Suomen osalta, selostan hieman tilannetta Ruotsissa.

Kuten maassamme myös Ruotsissa viranomaisten henkilörekistereistä säädetään viimeistään 1990-luvun alusta lähtien rekisteri- ja tietojärjestelmäkohtaisissa laeissa, poikkeustapauksissa asetuksissa, joiden nimitykseksi on vakiintunut *särskilda registerförfattningar*, eli ”erityiset rekisterisäädökset”. Näissä erityisissä rekisterisäädöksissä maan valtioneuvoston, *Riksarkivetilla*, voi olla vaihteleva rooli. Riksarkivet voi kuitenkin vaikuttaa sähköisten rekisteritietojen arvonmääritykseen ja hävittämiseen, sillä erityisiin rekisterisäädöksiin sisältyy yleisesti tätä koskevia nimenomaisia säännöksiä.¹²

Ruotsissa Riksarkivetin asema valtionhallinnon asiakirjallisten aineistojen arvonmäärityksestä ja hävittämisestä vastaavana asian tuntijaviranomaisena on lainvalmisteluelimissä tiedostettu. Riksarkivet näkee kuitenkin rekisterilakeihin kirjatut käytännöt suurena ongelmana tutkimuksen lähdeaineiston turvaamisen kannalta. Siksi se järjesti vuonna 2003 valtionhallinnon johtaville virkamiehille, kansanedustajille, tutkijoille, lainvalmistelijoille ja tiedotusvälineiden edustajille seminaarin, jonka provokatiivisena otsikkona oli ”Handlingsof-fentlighet utan handlingar?” (Asiakirjajulkisuutta ilman asiakirjoja?). Seminaarissa Ruotsin arkistolaitoksen pääjohtaja Erik Norberg tote-

si, että rekisterilaeilla säädetään yhteiskunnan tärkeimmistä digitaalisista tietojärjestelmistä, jotka ovat korvanneet Ruotsin analogiset valtakunnalliset tietojärjestelmät. Näillä vanhoilla tietojärjestelmillä on ollut vuosisatainen jatkuvuus, ja ne ovat kansainvälisestikin herättäneet huomiota. Nyt halutaan yksityisyyden suojan nimissä hävittää arkaluonteisiksi katsotut rekisteritiedot yhteiskunnan perusrekistereistä. Tällöin esitetään samalla menneisyydessä tehtyjen, nykyisin ja/tai tulevaisuudessa virheelliseksi katsottujen hallintotoimenpiteiden kohteeksi joutuneita henkilöitä saamasta heille myöhemmin myönnettäviä korvauksia ja muita kompensatioita todistusaineiston puuttumisen vuoksi. Hän mainitsi esimerkkeinä Saksan Stasi-aineistot sekä Ruotsissa vuosina 1935–75 harjoitetun pakkosterilisointipolitiikan pakkotoimenpiteitä todistavat aineistot.¹³ Claes Grånström Ruotsin Riksarkivetista toteaa, että rekisterilakeihin perustuva asiakirjallisten tietojen hävittäminen on Ruotsissa rapauttanut asiakirjajulkisuutta ja että se kuva, joka yhteiskunnasta jätetään tulevaisuudelle, muodostuu tämän vuoksi vääristyneeksi ja harhaanjohtavaksi.¹⁴ Tässä toteutuu todellisuuden/totuuden häivyttämisen, *suppressio veri*, mutta myös väärennetyn kuvan antamisen todellisuudesta, *suggestio falsi*, vaikka tällaisten hävittämispäätösten laatijat eivät mielläkään toimintaansa sellaiseksi.

Kuten edellä jo todettiin, Suomen perustuslakisäädöksiin 1990-luvun puolivälissä ja vuosituhannen vaihteessa tehdyt muutokset edellyttävät, että tietojen käsittelystä viranomaisten henkilörekistereissä ja tietojärjestelmissä on säädettävä lailla, jollaisia jatkossa kutsutaan *rekisterilaeiksi*. Tällaisten lakien yhteys perusoikeussäännöksiin todetaan useissa rekisterilakeja koskevissa hallituksen esityksissä, kuten opiskelijavalintarekisteriä ja ylioppilastutkintorekisteriä koskevassa hallituksen esityksessä vuodelta 1998 sekä perustuslain voimaantulon jälkeen 2002 annetussa hallituksen esityksessä laiksi työvoimahallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmästä.¹⁵

Kansallisarkisto teki vuosina 2009–10 selvityksen siitä, mitä maamme rekisterilaeissa sää-

detään henkilötietojen säilyttämisestä ja poistamisesta.¹⁶ Selvitys kattoi ajanjaksolta 1965–2009 kaikkiaan 179 säädöstä, jotka koskivat 239 henkilörekisteriä. Näistä rekistereistä 198 kuuluu valtionhallinnon piiriin. Kaikkiaan 215 rekisteriä on vuoden 1995 jälkeiseltä ajalta.

Maamme rekisterilaeissa on määräyksiä rekistereihin sisältyvien henkilötietojen säilyttämisestä ja poistamisesta. Selvityksen mukaan vain 8 %:ssa rekisterilaeista todetaan, että rekisteritiedot tulee säilyttää pysyvästi. Sen sijaan 55 %:ssa laeista edellytetään suoraan, että tiedot tai osa niistä tulee hävittää.

Useista henkilörekistereistä todetaan lakiteksteissä, että tietojen poistaminen/säilyttäminen tapahtuu arkistolain nojalla, mutta kyse on lähinnä yleisestä fraseologiasta, jolta puuttuu konkreettinen sisältö, joka säätelisi rekisteritietojen säilyttämistä ja poistamista, sillä tällaisiin säännöksiin perustuvia seuloaesityksiä ei Kansallisarkistolle ole tullut. Lisäksi selvityksessä kävi myös ilmi, että useiden rekisterien kohdalla toimitaan toisin kuin lakiteksti edellyttäisi.

Arkistolaitoksen kannalta on ongelmallista, että Kansallisarkiston kuuleminen ei kuulu kiinteänä elementtinä rekisterilakien valmisteluprosessiin, kun henkilörekisteritietojen pysyvää säilyttämistä ja/tai hävittämistä käsitellään lainvalmistelussa. Kun henkilörekisteritietoja koskevat säilyttämis-/poistamisäännökset sisältyvät lain tasolla oleviin säännöksiin, väistyy arkistolaitokselle arkistolaissa annettu toimivalta päättää asiakirjojen pysyvästä säilyttämisestä.

Kun vertaa sitä, miten tieteellisen tutkimuksen tietojen saantia koskevat tarpeet tulevat otetuiksi huomioon Ruotsin ja Suomen rekisterilakien valmistelussa, voidaan todeta, että tilanne on maassamme arkistolaitosten kannalta ongelmallinen. Ruotsin rekisterilaeissa Riksarkivetin rooli määritellään yleensä selvästi. Siitä huolimatta arkistolaitoksen edustajien arvio on, että erityisten rekisterisäädösten seurauksena siellä tuhoataan tutkimuksen ja yhteiskunnan itseymmärryksen kannalta korvaamattomia sähköisiä asiakirjallisia tietoaineistoja. Lakiteknisesti näyttäisivät maamme rekisterilait tutkimuksen tietotarpeiden kannalta olevan seuloaesityksiä

ten osalta heikompia kuin Ruotsissa. Euroopan unionin tietosuojadirektiivin piiriin kuuluvissa maissa on kuitenkin mahdollista julkishallinnon sähköisten rekisterien henkilötietojen kohdalla soveltaa toisenlaisiakin periaatteita kuin Suomessa ja Ruotsissa silloin, kun rekisterin henkilötiedoilla on kiistattomasti huomattava tutkimuksellinen merkitys.¹⁷ *Maassamme pitäisi ehdottomasti saada aikaan käytäntö, että Kansallisarkisto osallistuu jo rekisterilakien valmisteluvaiheeseen siltä osin kuin on kyse rekisteritietojen seuloaesitysperiaatteiden muotoilusta.*

Liiallinen asiakirjajulkisuusko seuloaesityksen motiivina?

Asiakirjajulkisuutta koskevalla lainsäädännöllä voidaan lyhyellä aikavälillä tietoisesti muovata ja muokata kuvaa lähimenneisyydestä ja nykyisyydestä, kun taas asiakirjojen seuloaesityksellä on pitkäkestoisemmat ja peruuttamattomat vaikutukset. Arkistoinstituutioihin siirrettyjen asiakirjojen tarkoitushakuisesti toteutetulla salassapidolla mutta myös julkisuudella on monissa maissa pyritty ja pyritään edelleenkin hallitusten toimesta muovaamaan kansakunnan menneisyys halutunlaiseksi, mitä voisi kutsua käänteiseksi *Vergangenheistbewältigungiksi*.¹⁸

Asiakirjajulkisuudella on kuitenkin muitakin ulottuvuuksia, joissa vastakkain joutuvat yhtäältä tutkijoiden ja muiden tiedontarvitsijoiden tietotarpeet ja toisaalta valtion sekä yksityisten kansalaisten ja yhteisöjen legitiimit tarpeet rajoittaa määräajaisesti erityyppisten tietojen saatavuutta. Yksittäisen tutkijan intressit ja niiden ajaminen asiakirjajulkisuuden osalta tuomioistuimissa eivät välttämättä ole yhteneväiset koko tutkijakunnan yhteisten intressien kanssa vaan voivat muodostua koko käyttäjäkunnan kannalta kontraproduktiivisiksi,¹⁹ kuten äskettäin on saatu havaita sukututkijoiden tiedonsaannin kohdalla. Viranomaisten edustajia ja lainvalmistelijoita konkreettisemmin ja eksplisiittisemmin näitä kysymyksiä ovat pohtineet tutkijat ja arkistoalan edustajat.

Edellä mainitussa kirjoituksessaan Osmo Jusila sivusi tätä kysymystä todeten, että mikäli salassapitoa vähennetään liikaa, johtaa se siihen,

että viranomaiset ja muutkin toimijat jättävät laatimatta asiakirjoja tärkeistä kysymyksistä tai ryhtyvät laatimaan propagandaa jälkimailmalle.²⁰ Tätä problematiikkaa käsitteli myös professori Max Engman vuonna 1981 merkittävässä artikkelissaan *Nya Argus* -aikakauslehdessä. Liian laajan julkisuuden tutkimukselle tuomat ongelmat hän nimesi *julkisuusparadoksiksi*. Hän kiinnitti myös huomiota siihen, että viranomaisten vaatimukset asiakirjojen salassapidosta yksityisyyden suojan perusteella usein lähtevät muista vaikuttimista kuin yksityisyyden suojaamisesta. Yhdysvaltalaisiin kokemuksiin viitaten hän totesi, että yksityisyyden suojaamisen tarpeella voidaan perustella muista motiiveista kumpuavaa asiakirjojen mahdollisimman pitkää salassapitoa. Liiallinen asiakirjajulkisuus voi myös johtaa, ei vain asiakirjojen laatimatta jättämiseen, vaan myös suoranaiseen säädösten vastaiseen hävittämiseen arkistonmuodostaja-viranomaisten toimesta.²¹ Tähän voi lisätä, että ulkomailla ei liene aivan tavatonta, että viranomaisten asiakirjakokonaisuuksia, kuten akteja, dossiereita ja kokonaisia sarjojakin, voidaan tietoisesti ”saastuttaa” liittämällä niihin salassa pidettäviä asiakirjoja tai tietoja, jotta aineistojen salassapitoa voitaisiin lykätä yli lainsäädännön edellyttämän salassapitoajan pitkälle tulevaisuuteen.

Engmanin julkisuusparadoksin voi laajentaa koskemaan myös julkisuuslainsäädännön vaikutuksia asiakirjojen seulontaan. Yksityisyyden suoja halutaan turvata, ei vain julkisuuslainsäädännön keinoin, vaan myös poistamalla /hävittämällä sähköisiin henkilörekistereihin sisältyviä henkilötietoja. Myös tällöin muut kuin yksityisyyden suoja koskevat motiivit voivat olla määrävinä, kun asiakirjojen hävittämisessä vedotaan yksityisyyden suojaan.²² Useiden Suomen ja Ruotsin rekisterilakien mukaan henkilötiedot tulee hävittää hyvinkin lyhyiden säilytysaikojen kuluttua. Kuten edellä jo on todettu, Ruotsissa on toistuvasti korostettu sitä, että yksityisyyden suojan nimissä suoritettu seulonta lyhyiden säilytysaikojen jälkeen voi tehokkaasti estää kansalaisia saamasta heille kuuluvia etuisuuksia esim. ammattitautitapauksissa tai saamasta oikaisu-

ja viranomaisten aikaisempiin virheellisiin tai perusteettomiin ratkaisuihin. Tieteellisen tutkimuksen kannalta taas on keskeistä, mitkä asiakirjat, mukaan lukien rekisterien henkilötiedot, säilytetään pysyvästi.

Maamme ensimmäinen julkisuuslaki on vuodelta 1951 (83/1951). Sen mukaan salassa pidettävien asiakirjojen yleinen salassapitoaika oli 25 vuotta, josta tosin oli poikkeuksia (21 §, 1 ja 2 momentti). Salassapitoa voitiin pidentää huomattavasti valtioneuvoston päätöksellä (22 §). Yksityisyyden suojaamiseksi tarkoitettu asiakirjan salassapitoaika oli 20 vuotta sen henkilön kuolemasta, jonka yksityisyyttä haluttiin suojata, tai jos kyseisen henkilön kuolemasta ei ollut tietoa esitettävissä, 50 vuotta asiakirjan päiväyksestä tai viranomaiselle tulosta (21 § 2 momentti). Nykypäivän näkökulmasta yksityisyyden suoja koskevat salassapitosäännökset vuoden 1951 laissa olivat ongelmallisia ja riittämättömiäkin. Yksityisyyden suojan näkökulmasta ne viranomaistehtävät ja asiakirjatyyppit, joita tällainen salassapito koski, oli määritelty liian suppeasti ja osittain myös tutkinnanvaraisesti, ja toisaalta 50 vuoden salassapito asiakirjan laatimisesta, jos henkilön kuolemasta ei ollut tietoa, ei antanut riittävän pitkää salassapitoaikaa ottan huomioon eliniän keskimääräinen pituus.

Nykyisen julkisuuslain, lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), salassapitosäännöksiä voitaneen pitää riittävinä turvaamaan salassapitotarpeet. Yleinen salassapitoaika on, kuten vuoden 1951 laissa, 25 vuotta, jollei muuta ole säädetty tai määrätty. Valtioneuvosto voi kuitenkin pidentää salassapitoaikaa rajoitetusti. Yksityisyyden suojaamiseksi säädetty salassapitoaika on nyt 50 vuotta sen henkilön kuolemasta, jota asiakirja koskee, tai jos tästä ei ole tietoa, sata vuotta (31 §). Vuoden 1951 julkisuuslain antama yksityisyyden suoja voidaan nykypäivän – joskaan ei välttämättä lain laatimisajankohdan – näkökulmasta katsoa tietyiltä osin riittämättömäksi, millä on voitu perustella asiakirjojen hävittämistä yksityisyyden suojaamiseksi. Nykyisen julkisuuslain salassapitoajat ovat sen sijaan siinä määrin pitkiä, että asiakirjojen seulontaa ei enää voida mitenkään perus-

tella vetoamalla yksityisyyden suojaan. Myös tieteellisen tutkimuksen näkökulmasta nykyisiä salassapitoaikoja voi pitää hyväksyttävänä, varsinkin kun julkisuuslaki mahdollistaa sen, että arkistoon eli käytännössä Kansallisarkistoon ja maakunta-arkistoon siirretystä salassa pidettäväksi säädetystä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten. Lisäksi kyseiseen säännökseen on kirjattu, että tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan (27 § 1 momentti). Lisäksi viranomainen, siis arkistonmuodostaja, voi, jollei lailla toisin säädetä, antaa yksittäistapauksissa luvan tietojen saamiseen salassa pidettävästä asiakirjastaan tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- ja selvitystyötä varten, jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Myös tähän säännökseen on kirjattu, että lupaa harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan (28 § 1 momentti). Jälkimmäisessä tapauksessa jää viranomaisten ja viime kädessä hallintotuomioistuimen harkintaan, miten julkisuuslain 28 §:n 1 momentin säännöstä sovelletaan käytännössä.

Julkisuuslaki turvaa yksityisyyden ilman asiakirjaseulontaa

Edellä siteeratussa kirjoituksessaan Osmo Jussila toteaa, että ”[t]utkimuksen kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat: mitä on säilytetty, ketkä omistavat säilyneet paperit ja kuinka niitä hoidetaan – kuinka ja millaisin ehdoin ne asetetaan tutkimuksen käyttöön?” ja etsii *tutkijan* näkökulmasta vastauksia näihin kysymyksiin. Tässä on *arkistolaitoksen* näkökulmasta pyritty valottamaan eräitä puolia – seulontaa ja asiakirjajulkisuutta – siitä, kuinka ja millaisin ehdoin säilyneet paperit asetetaan tutkimuksen käyttöön.

Arkistolaitoksen tavoitteena on, kuten edellä jo todettiin, että julkishallinnon arkistot seulonnan jälkeenkin säilyvät menneisyyden luottavina todistusaineistoina ja että ne tarjoavat monipuolista lähdeaineistoa eri tieteen- ja tutkimusalojen edustajille. Julkilausuttuna tavoit-

teena on siis toimia asiakirjaseulonnassa siten, että vältetään *suppressio veri* ja *suggestio falsi*. Näyttää kuitenkin siltä, että arkistolaitoksen vaikutusmahdollisuudet tämän tavoitteen saavuttamiseksi ovat ratkaisevalla tavalla rapautuneet ja rapautumassa julkishallinnon henkilörekistereitä koskevan lainsäädäntökäytännön seurauksena. Näitä lainsäädäntökäytäntöjä tarkistamalla olisi kuitenkin mahdollista korjata tilannetta niin, että tieteellisen tutkimuksen tietotarpeet tulevat nykyistä paremmin huomioonotetuiksi. Myös asiakirjajulkisuutta säätelemällä voidaan pyrkiä toteuttamaan käsitteisiin *suppressio veri* ja *suggestio falsi* sisältyviä tavoitteita, mutta tällöin voidaan saavuttaa vain väliaikaisia tuloksia, ei tuottaa peruuttamatonta vahinkoa, kun asiaa tarkastellaan vuosisataisessa perspektiivissä. *Voitaneen sanoa, että maamme nykyinen julkisuuslaki erityisesti yksityisyyden suojan osalta toteuttaa yhteiskunnassamme nykyisin vallitsevia arvoja eikä anna perusteita vaatimuksille hävittää henkilörekisteritietoja yksityisyyden suojan nimissä.*

Miten hyvin julkisuuslainsäädännön mahdollistama laaja asiakirjajulkisuus yhdistettynä yksityisyyden suojaan toteutuu käytännössä, riippuu kuitenkin viime kädessä julkisuuslakia soveltavista viranomaisista ja hallintuomioistuimista.

Viitteet

- 1 Osmo Jussila, ”Arkivens inverkan på forskningens inriktning”, *HTF* 1976, s. 76.
- 2 Arkistolaitoksen seulongapolitiikka 2008-2010, s. 3, dnro AL/15199/07.01.01.03.00/2008. Saatavissa sähköisenä osoitteesta <http://www.arkisto.fi/fi/arkistolaitos/tehtavat/seulonta/>
- 3 Arkistonmuodostajaviranomaisten ja arkistoviranomaisten eriavät näkemykset siitä, mitkä asiakirjat tulee säilyttää pysyvästi tutkimuksellisia tarpeita varten ja mitkä voidaan hävittää, eivät yleensä nouse julkisuuteen kuin vain poikkeustapauksissa.
- 4 Rolf Nygren–Jan Larsson–Sune Åkerman, *Samhällsdokumentation inför framtiden. En bok om samhällsforskningens framtida materialtillgång*, Stockholm 1982, s. 245.
- 5 Sten Landahl, ”Skoglar Bergström och gallringen i Svea Hovrätts arkiv”, *Donum Boëtianum. Arkivvetenskapliga bidrag tillägnade Bertil Boëtius 31/1/1950*, Stockholm 1950, s. 207, 219; Nygren & al., s.

- 225–226; Erik Norberg, *Mellan tiden och evigheten. Riksarkivet 1846–1991*, Skrifter utgivna av Riksarkivet 28, Stockholm 2007, s. 379.
- 6 Useita tällaisia kiisteltyjä seulonta-asioita esiintyi 1960- ja 1970-luvulla. Sellaisia olivat mm. sairausker-
tomusten ja sosiaaliaktien seulonta, vuoden 1970
väestönlaskenta-aineistojen kohtalo sekä pitkä-
kestoisen seurantatutkimushankkeen ”Metropolit”
perusaineistojen hävittäminen vastoin lainsäädän-
töä. Nygren & al., s. 18–21; Norberg, s. 378–380;
Lisbeth Näslund, ”Man kan aldrig vara säker. Några
ord om etisk gallring”, *Arkivvetenskapliga studier* 5,
Stockholm 1981, s. 295–302.
- 7 Dagfinn Mansåker–Jørgen H. Marthinsen, ”Etisk kas-
sasjon i Norge”, *14. nordiske arkivdage – Ebeltoft 2.–5.
august 1984*, s.l.e.a., s. 237–241; Margit Mogensen,
”Etisk kassasjon – nogle eksempler og problemer”, *14.
nordiske arkivdage*, s. 242–245; Staffan Smedberg,
”Etisk gallring – ett exempel”, *14. nordiske arkivdage*,
s. 246–250; T. Sahlén–R. Sjögren, ”Etisk arkivgallring”,
14. nordiske arkivdage, s. 251–266; Anita Tingnäs,
”Etisk gallring av sociala data”, *14. nordiske arkivdage*,
s. 267–271; Dan Ekdahl, ”Etisk gallring exemplifierad
med polisära handlingar”, *14. nordiske arkivdage*,
s. 272–278.
- 8 Eljas Orrman, ”Problematiken kring etisk gallring
sedd mot bakgrunder av tendenser i Finland”, *14.
nordiske arkivdage*, s. 236–237.
- 9 *Sosiaalihuollon ja holhoustoimen asiakirjat*, Valtionar-
kiston päätös kunnallisten asiakirjojen hävittämisestä
5, Helsinki 1989, s. 9.
- 10 Valtionarkiston akti dnro 3/31/87 sekä Esiteltyt
seulonta-asiat 29.12.1988, Valtionarkiston arkisto.
- 11 Säädk 969/1995 8 § 1 momentti ja 731/1999 10 § 1
momentti; HE 309/1993, Yksityiskohtaiset perustelut
8 §, s. 53.
- 12 Sören Öman, ”Gallring i allmänna handlingar av
integritetskyddsskäl”, *Handlingsoffentlighet utan
handlingar? Rapport från ett seminarium i Stockholm
den 7 mars 2003*, Skrifter utgivna av Riksarkivet
21, Stockholm 2004, s. 41–42; Sten Wahlqvist,
”Registerförfattningar – konflikten mellan insyn och
integritet”, *Handlingsoffentlighet utan handlingar?*,
s. 50–55.
- 13 Erik Norberg, ”Förord”, *Handlingsoffentlighet utan
handlingar?*, s. 8–9. – Vrt. *Steriliseringsfrågan i Sverige
1935–1975. Historisk belysning – Kartläggning – Inter-
vjuer*, Statens offentliga utredningar (SOU) 2000:20.
Tämä kysymys on herättänyt huomiota myös muissa
maissa, ks. ”Suède: une trop parfaite démocratie”,
L'Express 18.9.1997, s. 68–71.
- 14 Claes Grånström, ”Arkivverksamhetens syften”, *Han-
dlingsoffentlighet utan arkiv?*, s. 60–63.
- 15 HE 59/1998, s. 1; HE 87/2002, s. 1.
- 16 [Outi Hupaniittu] *Selvitys henkilörekistereihin sisäl-
tyvien tietojen säilyttämisestä ja poistamisesta*, dnro
AL/17052/07.01.01.03.00/2009, Kansallisarkiston
arkisto.
- 17 Esimerkkinä tästä on ainakin Tanska, jossa rikosreki-
sterin (det Centrale Kriminalregister) tiedot siirretään
arkistolaitokseen, siis säilytetään pysyvästi. Markku
Leppänen, Tanskan poliisin asiakirjojen seulonta,
muistio 17.6.2009, s. 5, Kansallisarkisto. – Vrt. [http://politi.dk/da/borgerservice/straffeatteest/kriminalre-
gisteret](http://politi.dk/da/borgerservice/straffeatteest/kriminalre-
gisteret)

- 18 Havainnollisen, joskaan ei mitenkään äärimmäisen
esimerkin tällaisista pyrkimyksistä ja tutkijoiden
ongelmista saada tarvitsemiaan tietoja muodos-
taa Japani. Vrt. ”Le Japon ne veut pas d’Histoire”,
L'Express 3.8.1995, s. 35–37.
- 19 Tuula Bärlund–Eljas Orrman, ”Gallring av hand-
lingar – säkerställande eller förintande av vår tids
dokumentation”, *HTF* 1988, s. 213.
- 20 Jussila, s. 72.
- 21 Max Engman, ”Offentlighetsprincipen, forskningen
och de hemliga arkiven”, *Nya Argus* 1981, s. 154–155.
- 22 Ranskassa suunnitelmat hävittää poliitikkojen veroil-
moitukset ovat todennäköisesti kummunneet muista
motiiveista kuin pelkästään yksityisyyden suojan
turvaamisesta. Suunnitelmat nostattivat voimakkaita
vastareaktioita. Ranskan arkistonhoitajien yhdistys
toi painokkaasti esille, että tällaisia aineistoja ei voida
hävittää ilman maan arkistolaitoksen hyväksyntää.
Yhdistyksen puheenjohtaja totesi: ”Viranomaisten
itse tuottamat ja niiden vastaanottamat asiakirjat
eivät ole viranomaisten omaisuutta vaan kuuluvat
koko kansakunnalle”. ”Emoi”, *L'Express* 28.3.2005, s. 8.

**Kirjoittaja on professori ja entinen Kansallisarkis-
ton arkistoneuvos. Kirjoitus perustuu Kansallisar-
kistossa 11.10.2011 pidettyyn esitelmään.**

KANSALLISARKISTON TUTKIJATAPAAMINEN

Kansallisarkisto järjestää 11.5.2012 tutkijatapaa-
misen, jonka avulla on tarkoitus luoda välitöntä
vuoropuhelua arkistolaitoksen ja tutkijayhteisö-
jen edustajien välille. Tapaamisen yhteydessä on
tarkoitus keskustella arkistolaitoksen ja tutkija-
yhteisöjen välisen yhteistyön kehittämisideoista
ja -suunnitelmista. Tutkijatapaamisen toisena
pääteemana on arkistolaitoksen seulontatoimin-
ta. Kansallisarkisto tarjoaa tutkijoille tilaisuuden
esittää käsityksensä viranomaisten asiakirjatiet-
ojen seulontatoiminnalle asetetuista tavoitteista
ja seulontakäytännöstä. Kolmantena pääteema-
na on arkistolaitoksen digitointitoiminta.

Arkistolaitos on avannut myös kaksi kyselyä,
jotka liittyvät arkistolaitoksen ja tutkijayhteisö-
jen välisen yhteistyön kehittämiseen. Ne koske-
vat viranomaisten seulontatoimintaa ja digitoin-
titoimintaa. Kyselyihin voi vastata 1.6.2012 asti.
Linkki kyselyihin löytyy arkistolaitoksen Ajan-
kohtaista-sivuilta.

Eljas Orrmanin artikkelin lisäksi **Pekka Hent-
tosen** kirja-arvostelu tässä lehdessä (s. 71) kuvaa
asiakirjojen seulonnan ja historiantutkimuksen
yhteyttä muuallakin kuin vain Suomessa.