

Lausunto

10.03.2025

Asia: VN/23654/2021/

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta**

Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Suomalaisen Kirjallisuuden Seura ry

LAUSUNTO

Svenska litteratursällskapet i Finland rf

10.3.2025

VN/23654/2021 Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistointilaksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

Yleistä

Suomalaisen Kirjallisuuden Seura ry ja Svenska litteratursällskapet i Finland rf ovat perehtyneet luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistointilaksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta ja haluavat lausua seuraavaa.

Voimassa oleva arkistolaki (831/1994) on astunut voimaan yli 30 vuotta sitten, joten uudistus on odotettu ja tervetullut, sillä nykylaki ei vastaa arkisto-organisaatioiden tai käyttäjien tämän päivän tarpeisiin. Suurimmat odotukset uudistuksessa on asetettu digitalisaation huomioimiseen sekä siihen, että laki mahdollistaa muuttuvan toimintaympäristön huomioimisen. Tässä on pitkälti onnistuttu. SKS ja SLS haluavat kuitenkin nostaa esille luonnoksen kohtia, joissa toivottu uudistustyö on jäänyt vielä puolitiehen tai joissa se on ristiriidassa muun lainsäädännön kanssa. SKS ja SLS

haluavat myös nostaa esille samaa lakiuudistusta (VN 23654/2021) koskevan aiemman lausuntonsa (13.5.2022).

## Kansallisarkiston toimiala ja käytetty terminologia

Rinnan nyt lausunnoilla olevan arkistointilain kanssa on valmisteltu uutta lakia Kansallisarkistosta, jonka luonnos oli lausuntokierroksella tammikuussa 2025. Siinä määritellään Kansallisarkiston toimiala ja tehtävät, jotka liittyvät arkistoituihin ja arkistoitavaan tietoaaineistoon, kirjastoaineistojen käytettävyyden turvaamiseen, digitaaliseen arkistointiin, lukemisesteiden palveluihin ja saavutettavuuden edistämiseen. Lakia Kansallisarkistosta koskevan luonnoksen perusteella Kansallisarkistolle ei kuulu kulttuuriperintöön liittyviä tehtäviä, kun taas arkistointilain luonnos lähtee kulttuuriperinnön säilyttämisestä ja turvaamisesta, jonka laki määrittelee Kansallisarkistolle kuuluvaksi. Kahden lakiluonnoksen luoma ristiriita on ilmeinen: kulttuuriperintö ei kuulu Kansallisarkiston toimialaan, mutta kuitenkin Kansallisarkiston on huolehdittava kulttuuriperinnöstä.

Lakiehdotuksen 1 § määritellään, että lain tarkoituksena on varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön ja tutkimuksellisesti arvokkaiden tietoaaineistojen säilyminen ja saatavuus. Tällaisenaan muotoilu kattaa kaiken asiakirjallisen kulttuuriperinnön, mutta ehdotuksessa tarkoitetaan vain Kansallisarkiston hallussa olevaa aineistoa, joka ensisijaisesti tulee julkiselta sektorilta. Asiakirjallisen kulttuuriperinnön määrittäminen vain Kansallisarkiston aineistoiksi on ongelmallista, sillä kansalliseen kulttuuriperintöön kuluu arkistoaaineistoa on monien muiden organisaatioiden, kuten SKS:n, SLS:n ja muiden yksityisarkistojen sekä kirjastojen ja museoiden kokoelmissa. On ilmeistä, että myös nämä kokoelmat ovat olennainen osa asiakirjallista kulttuuriperintöämme.

Tämä ristiriita lain tarkoituspykälän ja lain sisällön välillä voidaan helpoiten ratkaista tarkentamalla lain tarkoituspykälää, esimerkiksi siten että käsitteenä olisi julkisen sektorin asiakirjallinen kulttuuriperintö.

Kulttuuriperinnöstä mainitaan 1 §:n lisäksi myös 2 §:ssä, jossa kohteena ovat kulttuuriperinnön kannalta merkittävät yksityiset asiakirjat, kun taas 17 §:ssä puhutaan kansallisen kulttuuriperinnön kannalta arvokkaasta yksityisestä arkistoaaineistosta. Jää epäselväksi, miten nämä kolme eri määritelmää, asiakirjallinen kulttuuriperintö, kulttuuriperintö ja kansallinen kulttuuriperintö, suhteutuvat toisiinsa sekä mitkä ovat niiden erot, ja mikä on Kansallisarkiston toimivalta näihin liittyen, kun kulttuuriperintöä koskevat tehtävät eivät kuulu sille.

Vastaavasti 12 §:ssä puhutaan asiakirjan kulttuurihistoriallisesta arvosta, 13 §:ssä alkuperäiseen muotoon liittyvästä erityisestä arvosta ja 14 §:ssä asiakirjan alkuperäisen muodon erityisestä arvosta. Miten nämä kolme määritelmää eroavat toisistaan, ja miten ne vertautuvat kulttuuriperintöarvoon? Onko asiakirjan kulttuurihistoriallinen arvo sen sisältöön liittyvää,

vastakohtana kahdelle muulle, joissa nostetaan esiin sen muoto? Miten muodon arvo eroaa muotoon liittyvästä arvosta, tuleeko jälkimmäinen ymmärtää laajemmin kuin ensimmäinen? Entä miten toimitaan, kun 12 §:n viranomaisen määrittelemä kulttuurihistoriallinen arvo on peruste alkuperäisen muodon (eli paperiasiakirjojen) säilyttämiseen, mutta Kansallisarkisto ottaa vastaa vain aineistoja, joilla on 13 §:n mukaista alkuperäiseen muotoon liittyvää arvoa? Määritteleekö Kansallisarkisto jälkimmäisen, ja jäävätkö ensimmäiset viranomaisen haltuun, jos Kansallisarkisto ei ole sisällyttänyt niitä omaan määritelmänsä?

Luonnoksen 4 §:ssä määritellään julkisuuslain 4 § 1 momentin perusteella viranomaiset, joita laki koskee, mutta myös lain 13 § löytyy määritelmä valtion viranomaisista samaan julkisuuslain 4 § 1 momenttiin perustuen. Mielestämme ei ole syytä käyttää kahta erillistä, samaan pykälään pohjaavaa määritelmää.

Nykyinen arkistolaki (831/1994, 6 §) määrittelee asiakirjan seuraavasti: ”Asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallista tai kuvallista esitystä taikka sellaista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaattua esitystä, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein.” Luonnoksessa arkistointilaiksi asiakirjaan löytyy kaksi eri määritelmää, joista toinen on määritelmiä koskevassa pykälässä (3 §: ”asiakirjalla [tarkoitetaan julkisuuslain] 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua asiakirjaa”) ja toinen erillisessä, viranomaisen asiakirjaan koskevassa pykälässä (6 §: ”Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan tässä luvussa 1) julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua viranomaisen asiakirjaa; 2) muuta asiakirjaa, joka on saapunut lainsäädäntö- tai hallitusvaltaa käyttävälle elimelle sen tehtävien johdosta tai laadittu sen toiminnan yhteydessä.”) On epäselvää, minkä takia määritelmät on jaettu kahteen eri kohtaan lakiluonnosta, sillä jo lain soveltamisala (2 §) määrittelee laissa säädettävän nimenomaisesti viranomaisten asiakirjoista. Lisäksi on epäselvää, mikä merkitys arkistointilakiluonnoksen 6 §:n 2 kohdalla on, sillä jo mainitun julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan ”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.”

SKS ja SLS esittävät, että termistö tulee yhdenmukaistaa ja rinnakkaisista määritelmistä luopua.

Arvonmääritys ja arkistoitavista aineistoista päättäminen

Varhaisimmasta, vuonna 1939 säädetyistä arkistolaista lähtien päätösvalta pysyvästi säilytettävistä tai nykytermein arkistoitavista asiakirjoista on kuulunut Kansallisarkistolle. Vuoden 1983 arkistolaista lähtien viranomaisten oma valmistelutyö on ollut avainasemassa Kansallisarkiston päätöksissä. Nyt lausunnolla olevassa luonnoksessa arkistointilaiksi sama työnjako viranomaisen ja Kansallisarkiston kesken jatkuu, mutta vastuu on siirtymässä entistä enemmän viranomaiselle. Luonnoksen 8 §:n perusteella viranomaisen tekee arvonmäärityksen ”tutkimuksellisen arvon perusteella”. SKS ja SLS korostavat, että arkistoitavissa tulisi myös huomioida kulttuuriperintöarvo ja kansalaisyhteiskunnan tarpeet. Kansalaisilla tulee olla oikeus omaan historiaansa, ja erityisesti vähemmistöjen asema on perustuslailla ja kansainvälisillä sopimuksilla suojattu, joten pelkkä tutkimuksellinen arvo ei ole

riittävä arvonmäärittäystä tehtäessä. On mielestämme erittäin epäselvää ja epävarmaa missä määrin eri viranomaisilla on tarvittava kyky määrittellä tutkimuksellista ja kulttuuriperintöarvoa sekä kansalaisyhteiskunnan tarpeita .

Lakiluonnoksen 9 §:n mukaan ”Kansallisarkiston päätös perustuu 8 §:n mukaiseen arvonmäärittäykseen”. Tarkoittaako tämä sitä, että Kansallisarkiston tulee tästä lähtien tehdä päätös viranomaisen esityksen mukaisesti? Tähän asti Kansallisarkiston päätökset ovat perustuneet vuosikymmenien aikana kehittyneeseen arvonmäärittäytösosaamiseen, jonka perusteella Suomen asiakirjallinen kulttuuriperintö on muotoutunut. Kansallisarkiston toimivallan rajaaminen vain viranomaisen tekemien päätösten hyväksymiseen tulee muuttamaan tilanteen täysin, sillä silloin viranomaisen voi jopa päättää, ettei sen asiakirjoilla ja tietoaaineistoilla ole tutkimuksellista arvoa – tai jopa langeta niin sanottuun eettiseen seulontaan, jossa tietoisesti hävitetään asiakirjoja, jotka voisivat asettaa viranomaisen itsensä, tai jonkun muun osapuolen kiusalliseen valoon.

SKS ja SLS näkevät, että arvonmäärittäystä ja arkistoinnista päättämistä koskevia pykäläiä tulee tarkentaa, jotta kansallisen asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilyminen ja kansalaisten oikeus omaan historiaansa voidaan taata. Samalla tulee varmistua, että viranomaisille annettavat tehtävät ovat sellaisia, että viranomaisilla on osaamista niiden toteuttamiseen. Tämän takia SKS ja SLS katsovat, että päätösvalta arvonmäärittäytyskysymyksistä tulisi keskittää Kansallisarkistolle.

Lakiluonnoksen 15 § annetaan Kansallisarkistolle oikeus ottaa arkistokopio sisällöltään muuttuvista tietoaaineistoista tutkimuskäyttöä varten. SKS ja SLS pitävät tätä erinomaisena ehdotuksena, mutta korostavat, että arkistokopioilla on myös merkittävä kulttuuriperintöarvo, sillä niiden kautta tallentuu historiatietoa, joka muuten katoaisi tietoaaineistojen päivittyessä.

#### Yksityiset arkistoaaineistot ja yksityisarkistotoiminta

Tammikuussa 2025 lausunnoilla olleen luonnoksen laiksi Kansallisarkistosta sekä nyt lausunnoilla olevan arkistointilakiluonnoksen perusteella Kansallisarkistolta ollaan karsimassa melkein kaikki nykyiset yksityisarkistotoimintaa koskevat tehtävät. Tämä voi olla hyvä muutos, sillä tällä hetkellä Kansallisarkistolla on moninkertainen rooli yksityisarkistotoiminnassa, sillä se:

1. harjoittaa yksityisarkistotoimintaa,
2. toimii yksityisarkistojen valtionapuviranomaisena,
3. valvoo yksityisarkistojen toimintaa ja
4. kehittää yksityisarkistotoimintaa yhdessä yksityisarkistojen kanssa, minkä lisäksi
5. sen yhteydessä toimii Yksityisarkistojen neuvottelukunta

Tämän ehdotuksen ja Kansallisarkistoa koskevan lakiehdotuksen mukaan Kansallisarkistolle jäisivät vain tehtävät 1 ja 2 yllä olevassa listauksesta

Kansallisarkiston roolien karsiminen on tervetullut muutos, mutta samalla SKS ja SLS haluavat tuoda esiin huolensa laadukkaan yksityisarkistotoiminnan jatkumisesta. Suomalainen yksityisarkistokenttä on kansainvälisellä tasolla ainutlaatuinen laajuutensa, yhteistyönsä ja ammatillisen osaamisensa vuoksi, joten on tärkeää, että jatkossakin sen toiminta tunnustetaan ja sitä tuetaan. Tästä yhtenä esimerkkinä on kansallinen hankintapoliittinen työnjako, jollaista ei löydy mistään muualta maailmasta. Tähän asti sitä on toteutettu Kansallisarkiston johdolla, mutta tämä vastuu jää ehdotuksessa pois.

Lakiluonnosten perusteella jää epäselväksi, millainen rooli Kansallisarkistolle jää yksityisarkistotoiminnassa. OKM:n hallinnonalaa koskevassa kokonaisuudistuksessa kulttuuriperintötehtävät ollaan keskittämässä Museoviraston ympärille perustettavaan uuteen Kulttuuriperintövirastoon, joten onko ajatuksena siirtää yksityisarkistotoimijoiden yhteistyöhön liittyvät tehtävät sinne? Tämä voisi olla tervetullut ratkaisu, sillä silloin valtionaputehtävät ja toiminnan kehittäminen eivät olisi saman viranomaisen vastuulla. Toinen vaihtoehto olisi perustaa uusi toimija, jonka vastuulla yksityisarkistotoiminnan koordinointi, kehittäminen ja yhteistyö olisivat. Tällainen toimija voisi olla esimerkiksi Museoliiton tyyppinen yhdistys, joka edustaisi koko yksityisarkistokenttää tai TSV:n esimerkin mukainen Yksityisarkistojen valtuuskunta. Joka tapauksessa SKS ja SLS haluavat korostaa, että laadukkaan yksityisarkistotoiminnan jatkuvuus tulee turvata Kansallisarkistoa koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä.

SKS ja SLS pitävät sinänsä hyvänä asiana, että yksityisarkistotehtävien karsimisesta huolimatta lakiluonnos määrittelee yksityisarkistojen vastaanoton edelleen Kansallisarkiston tehtäväksi (16 §). Vaikka kyse on nimenomaisesti laissa säädetystä tehtävästä, pykälän mukaan sitä ei kuitenkaan tehtäisi lakisääteisenä tehtävänä, vaan yleisen edun mukaisena tehtävänä, mikä on yllättävää, sillä lakisääteisenä tehtävänä sen painoarvo olisi vahvempi.

Koska lakiesityksessä on epäselvää mikä on Kansallisarkiston rooli yksityisarkistotoiminnan harjoittajana, tulisi ehkä harkita yksityisarkistokokoelmien ja niihin liittyvän toiminnan siirtämistä erilliselle uudelle oikeushenkilölle, joka ehkä voisi olla Kansallisgallerian mallin mukaisesti olla säätiöpohjainen. Tämä olisi yksi tapa selkiinnyttää Kansallisarkiston roolia.

On tärkeää, että Kansallisarkistolla on edelleen oikeus kansallisen kulttuuriperinnön kannalta arvokkaan yksityisen arkistoaineiston turvaamiseen (17 §). SKS ja SLS kuitenkin näkevät, että turvaamista koskevaa pykälää tulee tarkentaa, sillä nykyisellä muotoilullaan sen lähtökohtana on, että ainoastaan Kansallisarkiston hankintaan kuuluva aineisto voi olla kansallisen kulttuuriperinnön kannalta arvokasta. Myös muiden yksityisarkistotoimijoiden kokoelmat ovat kansallisen kulttuuriperinnön kannalta arvokkaita, joten pykälään tulee sisällyttää mahdollisuus

Kansallisarkiston luovuttaa turvattua arkistoaineistoa edelleen toiseen ammatillisesti hoidettuun, kansallisen hankintapolitiikan mukaisesti toimivaan arkisto-organisaatioon.

Pykälän 17 § lopussa oleva maininta ”Tässä pykälässä tarkoitettujen arkistoaineistojen maastaviennistä säädetään erikseen.” tulee muuttaa viittaukseksi lakiin kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta (933/2016).

#### Kansallinen arkistotietovaranto

Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että luodaan kansallinen arkistotietovaranto, joka nimestään huolimatta ei kata koko suomalaisen arkistosektorin aineistoja. Kyseessä on julkisen sektorin, lähinnä valtionhallinnon arkistotietovaranto. Arkistotietovarantoon ei sisälly olennaista ja keskeistä kansalliseen kulttuuriperintöön kuluva arkistoaineistoa, joka on SKS:n, SLS:n ja muiden yksityisarkistojen sekä kirjastojen ja museoiden kokoelmissa.

SKS ja SLS katsovat, että kansallinen arkistotietovaranto -käsitettä tulisi tarkentaa siten, että ilmenee selkeästi kyseessä olevan pelkästään julkisen sektorin arkistotietovaranto, eikä varanto sisällä koko suomalaisen arkistosektorin aineistoja. Tämän voisi tehdä esim. käyttämällä käsitettä julkisen sektorin arkistotietovaranto.

Lakiluonnoksen 20 §:ssa ehdotettu katseluyhteys arkistotietovarantoon on erinomainen uudistus. SKS ja SLS haluavat kuitenkin korostaa, että myös yksityisillä arkisto-organisaatioilla on vastaava tarve tarjota verkkopalveluita aineistoistaan. Samoin on tärkeä huomata, että nyky muodossaan lakiteksti huomioi ainoastaan tietosuojaan liittyvät kysymykset, mutta ei tekijänoikeuteen liittyviä kysymyksiä. Viranomaisasiakirjoihin ja tietoaaineistoihin ei kerry tekijänoikeutta, mutta viranomaisten haltuun päätyy runsaasti aineistoa, jossa tekijänoikeutta on, eikä tekijänoikeus katoa aineiston tullessa viranomaisen haltuun. Esimerkkejä tällaisista aineistoista ovat esimerkiksi oikeudenkäyntiaineistot tai tasavallan presidentin vastaanottamat kirjeet. Näin ollen lainsäädäntöä tulisi tarkentaa, jotta myös tekijänoikeudella suojattua aineistoa voitaisiin avata esim. tutkijoille etäyhteydellä. Tämä muutos olisi helpoiten tehtävissä muuttamalla tekijänoikeuslain 16 a § 2 momenttia seuraavalla lisäyksellä:

Valtioneuvoston asetuksella säädettävä arkisto ja yleisölle avoin kirjasto tai museo saa, jollei tarkoituksena ole välittömän tai välillisen taloudellisen edun tuottaminen, välittää omissa kokoelmissaan olevan julkistetun teoksen yleisöön kuuluvalla henkilöllä tutkimusta tai yksityistä opiskelua varten joko laitoksen tiloissa yleisölle välittämiseen varatuilla laitteilla tai verkon kautta suojatussa yhteydessä.

SKS ja SLS haluavat myös nostaa esille, että lakiluonnoksen 20 §:ssa puhutaan sekä katseluyhteyden luomisesta että tietojen luovuttamisesta. Jää epäselväksi, onko tarkoituksena luoda katseluyhteys, josta kopioiminen on estetty, vai onko tarkoitus luoda järjestelmä, jonka kautta aineisto luovutetaan asiakkaalle eli hänelle tehdään kopio. On myös epäselvää, mitä tarkoitetaan poikkeavalla tietojen hakemisella. Onko tarkoituksena estää niin sanottujen bottien käyttö tai esimerkiksi tiedonlouhinta? Miten tämä suhteutuu DSM-direktiivin nojalla tehtyihin tekijänoikeuslain tarkennuksiin (13b §, art 3 ja 4), joiden perusteella tutkijoilla on aina oikeus tiedonlouhintaan, jos aineistoon on laillinen pääsy? SKS ja SLS katsovat, että tutkijoiden oikeutta tiedonlouhintaan ei tulisi rajoittaa.

## Ehdotus ja tietosuojalainsäädäntö

Lakiluonnoksessa ja sen perusteluissa käsitellään erittäin laajasti tietosuojalainsäädäntöön liittyviä kysymyksiä. SKS ja SLS katsovat, että nämä kysymykset tulee ratkaista EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja siihen liittyvän tietosuojalain perusteella. Suomalaisella erityislainsäädännöllä ei voida muuttaa EU:n asetuksella päätettyä säätelyä.

Lakiluonnoksen 19 § todetaan, että Kansallisarkisto toimii rekisterinpitäjänä kansallisessa arkistotietovarannossa, johon sisältyviä henkilötietoja käsitellään yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa. Rekisterinpitäjyyden määrittelee EU:n yleinen tietosuoja-asetus (2016/679), joten siitä ei voida säätää kansallisessa laissa. Samoin on epäselvää, minkä takia käsittelyn perusteena on yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus, sillä tähän asti Kansallisarkisto on tehnyt henkilötietojen käsittelyä lakisääteisiin tehtäviin perustuen – ja kyse olisi uuden arkistointilainkin mukaisesti lakisääteisistä tehtävistä. Liittyykö tämä siihen, ettei Kansallisarkistolle kuulu enää kulttuuriperintöön liittyviä tehtäviä?

Samassa lakiluonnoksen 19 § todetaan, että ”Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta kansalliseen arkistotietovarantoon sisältyvien henkilötietojen käsittelyyn.” On epäselvää, miksi tämä on lakiluonnokseen kirjattu, sillä kansallisella lailla ei voi säätää, milloin EU-asetusta sovelletaan ja milloin ei. Tästä voidaan säätää ainoastaan EU-asetuksella, joten esimerkiksi EU-tuomioistuin voi suoraan kumota kyseisen kohdan. Tämän lisäksi on tärkeä huomata, että tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohta antaa saman oikeuden, joten kohta on tarpeeton.

On myös epäselvää, mitä 19 §:ssä mainitulla tietoturvalisillä käyttöympäristöllä tarkoitetaan, sillä EU:n yleinen tietosuoja-asetus edellyttää teknisiä turvaamistoimia ja tietoturvalisillä käyttöympäristöä.

Hupaniittu Outi  
Suomalaisen Kirjallisuuden Seura