

LAUSUNTO 2.4.2026

Suomen Historiallisen Seuran lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

Suomen Historiallinen Seura kiittää mahdollisuudesta lausua eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä arkistointilaiksi (HE 169/2025 vp).

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esityksestä Suomen Historiallinen Seura kiinnittää erityisesti huomiota Kansallisarkiston lakisääteiseen velvollisuuteen edistää tutkimusta, esityksen 18 §:n tulkintamahdollisuuksien tutkimukselle aiheuttamiin ongelmiin ja digitaalisen arkistoinnin turvallisuuspoliittisiin näkökulmiin.

Kansallisarkiston velvollisuus edistää tutkimusta

Kansallisarkistoa koskevaa lainsäädäntöä on viime vuosina uudistettu. Osana opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluvan virastorakenteen selkiyttämisen ja hallinnon keventämishanketta hyväksyttiin kesällä 2025 laki opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastoista ja laki Kansallisarkistosta. Lisäksi Kansallisarkistoa koskee laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Arkistoinnissa on pitkälti siirrytty digitaaliseen muotoon, ja Kansallisarkisto on määrännyt arkistolain 11 ja 14 §:n nojalla 18.5.2021, että valtionhallinnon toimijat siirtävät arkistoitavat tietoaineistonsa Kansallisarkistoon ainoastaan digitaalisessa muodossa. Lisäksi Kansallisarkisto keskittyy voimakkaasti aineistojensa digitointiin ja digitaalisen asioinnin lisäämiseen. Tavoitteena on, että lähitulevaisuudessa lähes kaikki asiakirjat toimitetaan asiakkaille ensisijaisesti digitaalisesti. Samalla uudistettu laki antaa Kansallisarkistolle vallan päättää muista kuin asetuksessa mainituista toimipaikoistaan.

Historian ja sen lähialojen tutkijat ovat seuranneet huolestuneina Kansallisarkistossa toteutettuja muutoksia. Alojen tutkimukselle valittu strategia on tuhoisa, sillä Hämeenlinnan, Turun ja Vaasan toimipaikoissa käyttöön otettu digitaalisen asiakaspalvelun malli uhkaa ammattitutkijoiden työskentelyedellytyksiä ja tutkimuksen vapautta. Historiantutkijoille keskeinen tutkimustapa on fyysisten aineistojen lukeminen ja analysoiminen arkistokokonaisuuden muodostamassa kontekstissa. Tutkija käy yleensä läpi kymmeniä tai satoja arkistoyksiköitä tutkimustaan varten, ja toimipaikassa tutkija voi käydä läpi kymmeniä arkistoyksiköitä yhdessä päivässä. Kansallisarkiston aineistoista murto-osa on tähän mennessä digitoitu. Asiakkaan on mahdollista tilata kerrallaan digitoitavaksi vain yksi arkistoyksikkö (yleensä yksi arkistokotelo), ja toimitusaika on yleensä kaksi viikkoa. Tämä on liian hidas tahti opiskelun ja tutkimuksen tarpeisiin. Digitaalista asiointia täydentävät tutkijasalapäivä ja itsepalveluasiointi eivät tilannetta ratkaise. Kun samaan aikaan on julkistettu suunnitelma toimipaikkojen lakkautuksista (Jyväskylä, Hämeenlinna, Joensuu ja Oulu), historiantutkimuksen sekä historian ja arkistoalan opetuksen edellytykset ovat vaakalaudalla.

Nyt käsittelyssä olevassa arkistointilaissa ei sinänsä puututa Kansallisarkiston tehtävien toteuttamiseen. Nykyinen arkistolaki (831/1994) sisältää kuitenkin seuraavan velvoitteen (7 § 2 momentti): ”Arkistointia on hoidettava siten, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista, että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturva samoin kuin tietosuoja on otettu asianmukaisesti huomioon ja että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvien asiakirjojen saatavuus on varmistettu sekä että **asiakirjat palvelevat tutkimuksen tiedon lähteinä.**” (lihavointi lausunnonantajan)

Kyseinen pykälä ei sisälly uuteen lakiesitykseen. Perusteluissa on todettu päällekkäisyys tiedonhallintalakiin, mikä ei kuitenkaan vastaa yllä olevan momentin koko sisältöä, eikä asia sisälly laajasti myöskään lakiin Kansallisarkistosta. Kansallisarkistossa on toteutettu viime aikoina tutkimuksen edellytyksiä voimakkaasti heikentäviä uudistuksia, mikä tuo esiin tarpeen velvoittaa virasto jatkossakin edistämään toiminnallaan tutkimusta. Nyt käyttöön otetut toimintamallit kaventavat perustuslaissa mainittua tieteen vapautta historian ja sen lähitieteiden aloilla.

On huomattava, että hallituksen esityksen perusteluihin on kirjattu, että arkistoinnin digitointi tukee ”myös tutkimuksen muuttuvia tarpeita, sillä arkistolähteiden tutkimuksessa hyödynnetään nykyään pääsääntöisesti digitaalisia tietoaineistoja”. Tämä ei kuitenkaan koske historian ja sen lähialojen tutkimusta, jossa käytetään edelleen valtaosin analogisia aineistoja. Arkistointilain tulisi koskea kaikkea arkistointia, ei ainoastaan arkistoon siirtyvää digitaalista aineistoa. Nyt esitetyssä muodossa laki keventää edelleen Kansallisarkistoa koskevaa sääntelyä ja siirtää kansallisen kulttuuriperinnön näkökulmasta keskeisiä tehtäviä viraston oman päätösvallan alle.

Tällä hetkellä lainsäädäntö ei velvoita Kansallisarkistoa järjestämään palveluitaan niin, että se aidosti tukisi tutkimusta. Vaikka laissa (509/2025) todetaan, että viraston tehtävänä on (2 §): ”2) edistää arkistoitavien ja arkistoitujen tietoaineistojen tutkimusta ja muuta käyttöä”, tutkimuksen edistämisen mekanismeja ei ole määriteltä. Lainsäädännössä ei ole enää veloitetta siihen, että Kansallisarkisto järjestäisi palvelut yhteistyössä käyttäjien kanssa, kun Kansallisarkiston neuvottelukunta lakkautettiin. Päätöksenteon keskittäminen Kansallisarkistoon on johtamassa historian tutkimuksen vapauden vaarantumiseen, kun päätöksissä ei laajasti oteta huomioon tutkijoiden tarpeita ja tutkimusmahdollisuuksia. Suomi voisi ottaa mallia Ranskasta, jossa toimii kulttuuriperintölain nojalla kansallinen arkistojen neuvosto (Conseil supérieur des archives), joka monialaisena, poliitikot, hallinnon edustajat ja asiantuntijat yhteen kokoavana elimenä ohjaa arkistointia strategisella tasolla ministeriön yhteydessä. Neuvoston tehtävänä on varmistaa, että arkistopolitiikan laajemmat linjaukset palvelevat yleistä etua, erityisesti tutkimusta ja oikeusturvaa.

Palvelujen maksullisuus

Suomen Historiallinen Seura on erityisen huolestunut arkistointilakiesityksen pykälästä 18 ja sen tulkinnasta. Siinä käsitellään tietojen antamista kansalliseen arkistotietovarantoon siirretyistä viranomaisten asiakirjoista, mikä viittaa kaikkeen Kansallisarkistoon siirrettyyn julkiseen aineistoon. Kansallisarkiston aineistoja työssään käyttävien tutkijoiden näkökulmasta pykälä voi johtaa useisiin ongelmallisiin tulkintoihin.

18 §:n 2 momentissa todetaan: ”Kansallisarkisto voi periä arkistotietovarantoon sisältyvän sähköisen julkisen asiakirjan sähköisestä antamisesta maksuja mainitun lain 34 §:n 1 momentissa säädetystä poiketen.”

Hallituksen esityksen perusteluissa syyksi maksujen perimisen mahdollistamiselle mainitaan, että tietojen etsiminen sähköisistä tietokannoista on usein työlästä ja maksun määrääminen siksi kohtuullista. Lakiesityksessä puhutaan kuitenkin yleisesti siitä, että Kansallisarkiston on mahdollista periä maksuja julkisen asiakirjan sähköisestä antamisesta.

Kuten edellä todettiin, Kansallisarkisto siirtää parhaillaan asiakaspalveluaan voimakkaasti digitaaliseen muotoon. Samalla Kansallisarkisto suunnittelee supistavansa toimipaikkojen verkkoaan ja rajoittaa pääsyä tutkijasaleihin sekä analogisen aineiston käyttöä. Jos digitaalisista asiakirjoista alettaisiin lisäksi periä maksuja, tämä kaventaisi dramaattisesti historian tutkimusta ja samalla heikentäisi kaikkia suomalaisesta menneisyydestä kiinnostuneita tutkimusaloja. Moni tutkija käy tutkimusta varten läpi kymmeniä tai satoja arkistoyksikköä, eikä tällaisista määristä maksaminen ole käytännössä kenellekään mahdollista. Nykyiset suunnitelmat ovat omiaan lisäämään eriarvoisuutta tutkijoiden kesken, sillä Kansallisarkistossa on esitetty, että aineistokokonaisuuksia voitaisiin digitoida tutkimuksen käyttöön nopeammin maksua vastaan. Tilanne olisi luonnollisesti kestävätkin myös kaikkien kansalaisten kannalta, jos pääsy yhteiseen kulttuuriomaisuuteen olisi mahdollista vain, jos siitä olisi varaa maksaa.

Hallituksen esitys nykyisessä muodossaan näyttäisi sallivan Kansallisarkiston periä maksun arkistotietovarannossa (arkistoidusta) julkisesta ja sähköisestä asiakirjasta, mikä kaventaa perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatetta etenkin, kun Kansallisarkisto pyrkii lopettamaan alkuperäisten analogisten asiakirjojen tarjoamisen tutkijoille. Olisi varmistettava, ettei lakia voi tulkita niin, että Kansallisarkisto saisi alkaa periä maksuja kaikista digitaalisesti toimittamistaan asiakirjoista.

Kansallisarkisto on jo nyt säätänyt digitaalisen toimittamisen maksuista. Digitaalisen toimittamisen mallin piirissä olevissa Hämeenlinnan ja Turun yksiköissä voi tilata ainoastaan yhden arkistoyksikön kerrallaan maksutta, mutta maksua vastaan saa samaan aikaan tilata useampia arkistoyksiköitä.

Toiseksi Kansallisarkisto pyrkii siirtämään digitoinnin kustannuksia tutkimuksen rahoittajille. Suurilla tutkimushankkeilla voi periaatteessa olla mahdollisuuksia maksaa aineistojen digitoinnista, mutta moni tutkija työskentelee itsenäisesti pienillä apurahoilla. On myös kyseenalaista siirtää digitoinnin kustannuksia tutkimushankkeille, sillä tällöin raha on pois hankkeiden mahdollisuuksista palkata tutkijoita, mikä heikentää tutkijoiden työllistymistä. Toiseksi esimerkiksi digitoinnin kustannusten siirtäminen Suomen Akatemian rahoittamille tutkimushankkeille tarkoittaisi käytännössä sitä, että kustannukset siirtyisivät valtion budjetissa toiselle momentille.

Edelleen arkistointilakiesityksen 18 §:n 2 momentti sisältää ongelmallisen tulkintamahdollisuuden: ”Kansalliseen arkistotietovarantoon siirretyn viranomaisen asiakirjan saamista koskeva pyyntö on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin **kuukauden kuluessa** siitä, kun Kansallisarkisto on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava **kahden kuukauden kuluessa** siitä, kun Kansallisarkisto on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.” (lihavoinnit lausunnonantajan)

Pykälässä on mainittu, että Kansallisarkiston on annettava tieto julkisesta asiakirjasta viimeistään kuukauden tai jopa kahden kuukauden kuluttua pyynnön vastaanottamisesta. Tämän pykälän ei tule koskea tutkimusta varten tehtyjä asiakirjatilauksia. Tällainen tulkinta merkitsisi kuoliniskua suomalaiselle Suomen historian tutkimukselle.

Suomen Historiallisen Seuran huoli kumpuaa erityisesti oikeusasiamiehen linjauksesta (Vastaus 26.8.2025 kanteluun EOAK/3433/2025 Kansallisarkiston menettely), jonka mukaan digitaalisesti tehty asiakirjatilaus on tietopyyntö, minkä vuoksi kahden viikon toimitusaika ja pääsy kerran kuussa lukusaliin on lain mukainen. Olisikin syytä selvittää, ettei 18 §:n 2 momentti koske asiakirjatilauksia ja että Kansallisarkiston on järjestettävä toimipaikoissaan mahdollisuus arkistotietovarantoon sisältyvien aineistojen tarkasteluun säännöllisesti. Lain tasolla tulisi säätää vain käyttäjän kannalta kohtuullisista enimmäistoimitusajoista ja jättää tarkemmat määrittelyt pois. Pahimmillaan laki voisi perustella nyt valitun toimintamallin: hitaan digitaalisen toimituksen ja mahdollisuuden asioida toimipaikassa kerran kuukaudessa.

Digitaalisten aineistojen turvallisuus

Suomen Historiallinen Seura haluaa korostaa harkintaa analogisten aineistojen tuhoamisessa ja ainoastaan digitaalisten kopioiden säilyttämisessä. Hallituksen esitys arkistointilaiksi lähtee siitä, että viranomaisten aineistot säilytetään vain sähköisessä muodossa. Lakiesityksen 12 §:n 1 momentissa todetaan: ”Sähköiseen muotoon muutettavien asiakirjojen alkuperäinen muoto voidaan tuhota, ellei asiakirjan kulttuurihistoriallinen arvo tai oikeudellinen todistusvoima edellytä myös alkuperäisen muodon säilyttämistä.” Kyseinen pykälä noudattaa nykyistä lakia ja Kansallisarkiston sen nojalla tekemää päätöstä olla ottamatta vastaan viranomaisten aineistoja analogisessa muodossa. On kuitenkin huomattava, että uudet teknologiat eivät ole takuvarma formaatti säilyttää aineistoja. Myös analogisten aineistojen säilyttäminen tulee turvata.

Hallituksen esityksen 13 §:n 1 momentti velvoittaisi viranomaiset arkistoimaan asiakirjansa sähköisessä muodossa myös silloin, kun ne ovat lähtöjään analogisia. Sähköiseen muotoon muuntaminen on kallista, eikä viranomaisilla ole säästöpaineen takia resursseja digitointiin. Onkin vaarana, että 1900-luvun lopun ja 2000-luvun alun paperiset asiakirjat eivät päädy lähitulevaisuudessa Kansallisarkistoon sähköisen siirtovelvoitteen vuoksi. Näin ne eivät ole lainkaan tutkimuksen käytettävissä. Arkistointimuodosta säätäminen lain tasolla ei ole myöskään suotavaa, sillä se sitoo viranomaiset yhteen tallennusalueeseen, vaikka tapauskohtaisesti analoginen arkistointi voi olla kustannusten, tietoturvan ja tutkimuksen kannalta järkevämpää. Ainakaan lain ei tulisi rajoittaa jo muodostuneiden paperiarkistojen siirtoa alkuperäisessä muodossaan Kansallisarkistoon. Myös viranomaisten materiaalia voi olla syytä kulttuurihistoriallisista syistä säilyttää alkuperäisaineistona.

Viime vuosina maailmanpoliittinen tilanne on muuttunut radikaalisti, mikä asettaa vaatimuksia tietoturvallisuudelle. Erityisesti avoimesti saatavilla olevia aineistoja voidaan tänä päivänä helposti käyttää väärin. Analogisen aineiston käyttäminen tutkijasalissa vaatii paikan päälle hakeutumista, aineistojen tilaamista ja selaamista, kun taas digitaaliset, avoimesti saatavat aineistot ovat kenen tahansa käytettävissä. Esimerkiksi aineistoja imuroivat tekoälyn kehittämisbotit kuormittavat tällä hetkellä monia palveluita. Laajemmasta perspektiivistä tarkasteltuna on eri asia perustaa historiakäsitys tutkimukseen ja tutkittuun tietoon kuin yksittäisiin, asiayhteydestään irrallisiin

sitaatteihin tai dokumentteihin. Jos historiakäsityksen tukena aletaan käyttää tällaisia poliittisen lähihistorian yksittäisiä dokumentteja, riskinä on historiapoliittisen disinformaation leviäminen.

Riskejä lisää mahdollisuus käyttää käyttörajoitettua aineistoa muualla kuin Kansallisarkiston tutkijasalissa. Lakiesityksen 20 §:n 1 momentti kuuluu: ”Kansallisarkisto voi avata tietoturvalisessä käyttöympäristössä katseluyhteyden kansalliseen arkistotietovarantoon kuuluvan sähköisen tietoaaineiston henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja sisältäviin asiakirjoihin ja muihin vastaaviin tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla on tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja.” Tällä hetkellä aineistoja voi katsoa vain tutkijasalissa.

Edelleen on kysyttävä, onko turvallisuuspoliittisesti järkevää keskittää kansallisesti arvokas kulttuuriperintö Mikkeliin ja Helsinkiin vai olisiko hajasijoitus maakunnallisiin toimipaikkoihin varmempi vaihtoehto. Arkistointilaissa ei oteta lainkaan kantaa kulttuuriperinnön turvaamiseen poikkeusoloissa ja niihin varautumiseen.

Lopuksi

Suomen Historiallinen Seura haluaa kiinnittää eduskunnan sivistysvaliokunnan huomiota myös siihen, että Kansallisarkiston toimipaikkojen sulkeminen ja siirtyminen digitaaliseen asiakaspalveluun ei välttämättä lisää aineistojen saavutettavuutta. Kansallisarkiston suunnitelmat lakkauttaa toimipaikkoja ja siirtyä ainoastaan digitaaliseen toimittamiseen uhkaavat muuttaa kansalaisten mahdollisuuksia päästä tasavertaisesti aineistojen äärelle. Kehitystä voimistavat pyrkimykset rajoittaa arkistoon otettavaa aineistoa. Kansalaisten näkökulmasta digitaaliset palvelut eivät vielä pitkään aikaan korjaa tilannetta, eivätkä ne jatkossakaan korvaa laadukasta asiakaspalvelua ja mahdollisuutta käyttää paikallisia aineistoja mahdollisimman lähellä. Tällä on huolestuttavia vaikutuksia demokratian ja historiakäsityksen näkökulmista. Kansallisarkisto on luotu säilyttämään kansallinen kulttuuriperintö ja tarjoamaan se kaikkien saataville.

Suomen Historiallinen Seura ry

Anu Lahtinen
Puheenjohtaja

Tanja Vahtikari
Varapuheenjohtaja



Sari Aalto
Toiminnanjohtaja