

Eljas Orrman

---

## Arkisto- lainsäädännön historiaa

Itsenäisyyden ajan alussa Suomessa ei ollut lainsäädäntöä, jolla olisi organisoitu julkishallinnon tuottamien, tutkimuksellisesti merkittävien asiakirja-aineistojen pysyvä säilyttäminen sekä keskushallinnon että alue- ja paikallishallinnon osalta. Kirkollis- ja opetusasiainministeriön (myöhemmän opetusministeriön) alainen Valtionarkisto huolehti keskushallinnon pysyvästi säilytettävien asiakirja-aineistojen säilyttämisestä, mutta maastamme puuttui alueellinen arkisto-organisaatio alue- ja paikallishallinnon aineistojen säilyttämistä varten, vaikka sellaista oli yritetty saada aikaan 1880-luvulta lähtien. Suomesta puuttui niin ikään lainsäädäntö, jolla olisi kokonaisvaltaisesti säännelty viranomaisen vastuut niiden toiminnassa kertyvien asiakirjojen osalta. Oli ainoastaan olemassa Valtionarkiston johtosääntö marraskuun 8. päivästä 1918 sekä yksittäisiä säännöksiä arkistoista ja asiakirjoista hajallaan eri laeissa ja asetuksissa. Ensimmäinen arkistolaki säädettiin vasta vuonna 1939.

---

Professori, arkistoneuvos Eljas Orrman on jäänyt eläkkeelle Kansallisarkistosta. Sähköposti: eljas.orrman@pp1.inet.fi.

## Vuoden 1939 laki julkisista arkistoista ja sen syntyvaiheet

Prosessi, joka johti ensimmäisen arkistolain säätämiseen, käynnistyi eduskunnassa yli vuosikymmentä aikaisemmin. Helmikuussa 1926 eduskunnalle jätettiin anomusehdotus, jossa muun muassa todettiin, että "[m]aamme historiallisten arkistojen olot ja koko arkistotoimen tila alkavat olla suuresti surettavat". Samalla ehdotettiin, että "Eduskunta kehoittaisi hallitusta Eduskunnan aikaisemmin tekemien anomusten mukaisesti ja yllä esitettyjä näkökohtia silmälläpitäen viipymättä ryhtymään maan koko arkistointia järjestävään lainsäädäntöaloitteeseen".<sup>1</sup>

Anomusehdotuksen ensimmäinen allekirjoittaja oli Väinö Voinmaa, joka oli sosialidemokraatti, Suomen ja Skandinavian historian ylimääräinen professori ja entinen senaattori. Anomusehdotuksen muut allekirjoittajat olivat sosialidemokraattien Julius Ailio ja Väinö Tanner, edistyspuolueen J. H. Vennola ja T. M. Kivimäki, kokoomuksen Erkki Kaila, maalaisliiton Jalo Lahdensuo sekä ruotsalaista vasemmistoa edustanut Georg Schauman.<sup>2</sup> On merkillepantavaa,

---

1. Anomusehdotus nro 21/1926, 16.2.1926. *Valtiopäivät 1926*, Liitteet I–XI. Valtioneuvoston kirjapaino 1927, 336–338 (VI:3).

2. Ailio oli Kansallismuseon osastonjohtaja ja entinen senaattori, Tanner sosialidemokraattisen puolueen entinen puheenjohtaja ja entinen senaattori, Vennola kansantaloustieteen professori ja entinen pääministeri, Kivimäki pankinjohtajana toiminut molempien oikeuksien tohtori ja asianajaja, Kaila Viipurin piispa, Lahdensuo muun

että sosialidemokraattisen edustajan tekemän anomusaloitteen taakse oli saatu edustajat kaikista porvarillisista puolueista. Eduskunta hyväksyi aloitteen kuitenkin vasta vuotta myöhemmin, maaliskuun lopussa 1927, ja kehotti hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin arkistolainsäädännön aikaansaamiseksi. Tällöin Väinö Tanner oli vuoden 1926 lopulla muodostetun sosialidemokraattisen vähemmistöhallituksen pääministeri, Väinö Voionmaa ulkoministeri ja Julius Ailio opetusministeri. Asian eduskuntakäsittelyssä sivistysvaliokunta ehdotti, että lainvalmistelutyö uskottaisiin maakunta-arkistovaltuuskunnalle. Tehtävä annettiin sitten vuonna 1928 tälle valtuuskunnalle.<sup>3</sup>

Vuonna 1924 asetetulla maakunta-arkistovaltuuskunnalla oli nimensä mukaisesti tehtävänä laatia ohjelma maakunta-arkistolaitoksen järjestämiseksi. Väinö Voionmaa oli myötävaikuttanut keskeisesti tämän komitean asettamiseen jo anomusehdotuksellaan eduskunnassa 1920.<sup>4</sup> Voionmaa toimi aluksi valtuuskunnassa vain varsinaisen jäsenen varamiehenä, mutta vuodesta 1928 aina vuoteen 1937 saakka hän oli valtuuskunnan varsinainen jäsen ja toimi tässä roolissaan aktiivisesti. Vuodesta 1927 lähtien valtuuskunnan puheenjohtajana oli kuitenkin valtionearkistonhoitaja Kaarlo Blomstedt.<sup>5</sup> Valtuuskunnan saatua tehtäväkseen valmistella arkistolaki sen nimi muutettiin vuonna 1928 arkistovaltuuskunnaksi.

Arkistovaltuuskunta jätti mietintönsä vuonna 1934.<sup>6</sup> Keskeistä valtuuskunnan tavoitteissa oli turvata julkisen hallinnon, eli valtion-, kunnallis- ja kirkollishallinnon, tutkimuksen kannalta merkityksellisten arkistoaineistojen säilyminen ja käytettävyys. Maakunta-arkistokysymys oli saanut positiivisen ratkaisun jo ennen mietinnön jättämistä. Vuonna 1897 asetettu arkistodelegaatio oli ehdottanut, että maahamme tulisi perustaa Muinaistieteellisen toimikunnan kaltainen kollegiaalinen keskusvirasto. Sillä haluttiin syrjäyttää ruotsinmielisen Reinhold Hausenin johdossa ollut Valtionearkisto maan arkisto-

laitoksen ylimmästä johdosta. Arkistovaltuuskunta, jossa dominoivat samat piirit kuin edellä mainitussa arkistodelegaatiossa, esitti sen sijaan vuonna 1934, että Valtionearkiston tulisi toimia arkistoalan keskusvirastona vedoten niihin samoihin argumentteihin, joita valtionearkistonhoitaja Reinhold Hausenin oli esittänyt vuonna 1901 vastustaessaan suunniteltua kollegiaalista arkistovirastoa.<sup>7</sup> Muuttuneen tavoitteen taustalla oli ainakin osittain se, että Valtionearkiston johdopaikat olivat nyt suomalaismielisten hallussa.

Valtuuskunnan ehdotus laiksi julkisesta arkistolaitoksesta oli lyhyt ja lakoninen käsittäen ainoastaan kuusi pykälää. Lakiteknisesti tätä ehdotusta voi pitää hyvin alkeellisena ja kömpelönä, myös senaikaisten mittapuiden mukaan. Arkistolain lopullinen valmistelu jäi lainvalmistelukunnan tehtäväksi. Sen suorittivat entinen tasavallan presidentti K. J. Ståhlberg sekä Mikko Louhivaara. He saivat työnsä valmiiksi vuonna

---

muussa oppikoulun opettajana toiminut entinen ministeri ja Schauman tunnettu historiantutkija sekä Helsingin yliopistonkirjaston ylikirjastonhoitaja. *Suomen kansanedustajat. Finlands riksdagsledamöter 1907–2000* I–II. Eduskunta 2000, luettujen henkilöiden elämäkerrat.

3. Anomusehdotus nro 21, 16.2.1926, ks. nootti 1; Sivistysvaliokunnan mietintö nro 9, 8.3.1927. *Valtiopäivät 1926. Asiakirjat* IV–V. Valtioneuvoston kirjapaino 1927, V:2:11; täysistuntojen pöytäkirjat 11.3. ja 31.3.1927. *Valtiopäivät 1926. Pöytäkirjat* III. Valtioneuvoston kirjapaino 1927, 2668–2669, 2990; Veli-Matti Autio, *Opetusministeriön historia* 4. *Ensimmäisen tasavallan kulttuuripolitiikka 1917–1944*. Opetusministeriö 1986, 210–211.

4. *Arkistovaltuuskunnalta* (Arkistovaltuuskunnan mietintö). Komiteamietintö 1935:4; *Arkistotoimikunnan mietintö*. *Betänkande av arkivkommissionen*. Komiteamietintö 1977:65, 1–2; Martti Kerkkonen, *Suomen arkistolaitos Haminan rauhasta maan itsenäistymiseen*. Valtionearkisto 1988, 131–136; Raimo Viikki, *Suomen arkistolaitos ja arkistolainsäädäntö*. *Arkistonhoidon opas*. Valtionearkisto 1978, 19; Aimo Halila, *Väinö Voionmaa*. Tammi 1969, 148.

5. *Arkistovaltuuskunnan mietintö* 1935, 2; Kauko Pirinen, Väinö Voionmaa. *Historiallinen Aikakauskirja* 45 (1947), 92.

6. *Arkistovaltuuskunnan mietintö* 1935, 13.

7. *Ibid.*, 43.

1937.<sup>8</sup> Lainvalmistelukunnassa laki kirjoitettiin täysin uuteen muotoon, ja se oli laajentunut 18 pykälää käsittäväksi. Sisällöltään lainvalmistelukunnan ehdotus hallituksen esitykseksi oli selkeä ja lakiteknisesti korkeatasoinen kokonaisuus, mihin epäilemättä vaikutti Ståhlbergin panos valmistelussa.

Arkistovaltuuskunta oli ehdottanut, että *arkisto*<sup>9</sup>-sana varattaisiin keskusarkistoja (Valtionarkisto ja maakunta-arkistot) sekä eräitä ”erityislaatuista virka-arkistoja” varten ja että arkistonhoitajan virkanimike varattaisiin vain tällaisten laitosten virkamiehille. Sen sijaan *virka-arkistot* pitäisi nimetä *kirjaamoiksi* (ruotsiksi *registratur*)<sup>10</sup>. Perusteluksi ehdotukselle valtuuskunta esitti muun muassa sitä, että saksan kielessä käytettiin termiä *Registratur* virka-arkiston merkityksessä. Lainvalmistelukunta totesi kuitenkin, että valtuuskunnan lakiehdotuksessa käytettiin rinnakkain termejä *virka-arkisto* ja *kirjaamo* ja torjui valtuuskunnan *kirjaamo*-termin käyttöä koskevan ehdotuksen.<sup>11</sup> Lainvalmistelukunnan mielestä maakunta-arkistoja ei voinut kutsua keskusarkistoiksi, minkä vuoksi se otti käyttöön termin *yleisarkisto* Valtionarkiston ja maakunta-arkistojen yhteisnimitykseksi.<sup>12</sup> *Virka-arkistojen* sekä *kunnallisten arkistojen* ja *kirkollisten arkistojen* yhteisnimitykseksi tuli *erityisarkisto*.

Arkistovaltuuskunta ehdotti mietinnössään, että maahamme tulisi samanaikaisesti arkistolain kanssa saada erityinen asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskeva laki ja perusteli tätä laajasti. Lainvalmistelukunta totesi kuitenkin, että tämä kysymys oli niin laajakantoinen ja siinä määrin muusta arkistotoimeen kohdistuvasta lainsäädännöstä erillinen, että se oli erikseen valmisteltava.<sup>13</sup> Maamme ensimmäistä julkisuuslakia saatiinkin odottaa aina vuoteen 1951 saakka.

Arkistolain valmistelu eteni siten, että lainvalmistelukunnan lakiehdotus vietiin valtioneuvoston yleisistuntoon, joka määräsi ministerivaliokunnan tarkastamaan ehdotuksen. Tähän valio-

kuntaan kuuluivat pääministeri A. K. Cajander, opetusministeri Uuno Hannula sekä kauppa- ja teollisuusministeri Väinö Voionmaa.<sup>14</sup> Hallituksen esitys laiksi julkisista arkistoista jätettiin eduskunnalle vuonna 1938 (HE 59/1938 vp.). Laki hyväksyttiin vuoden 1939 alussa suurin piirtein lainvalmistelukunnan ehdottamassa muodossa (18/1939). Varsinaiset muutokset lainvalmistelukunnan ehdotukseen koskivat Valtionarkiston toimivaltaa kunnallisiin ja kirkollisiin arkistoihin nähden. Vielä samana vuonna annettiin lisäksi asetus julkisista arkistoista annetun lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta (85/1939).

Vuoden 1939 arkistolaisissa Valtionarkiston asema muuttui julkisten arkistojen keskusvirastoksi (2 §), vaikka tämä asema usein käytännössä asetettiin kyseenalaiseksi. Lain yleisenä tavoitteena oli turvata sellaisten julkishallinnon asiakirjallisten aineistojen säilyminen, joilla oli tutkimuksellista merkitystä, sekä varmistaa tällaisten aineistojen käytettävyyttä. Aikaisempiin säädöksiin verrattuna laki velvoitti nyt viran-

8. *Ehdotus laiksi julkisista arkistoista (Lainvalmistelukunnan mietintö)*. Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1937:11. Lainvalmistelukunta 1937.

9. *Arkisto*-termin sisältöä eri arkistolaeissa käsitellään tarkemmin alempana.

10. Mietinnössä käytetään kirjaamosta ruotsalaista ilmaisu *registratur*. Sanaa *registratur* käytetään lähinnä pelkästään suomenruotsissa myös kirjaamon merkityksessä. Ruotsissa kirjaamon yleisin vastine sen sijaan on *registratorskontor*. *Svenska Akademin Ordbok (Ordbok över svenska språket)*. Svenska Akademin 1893–, R832–834; Olof Östergren, *Nusvensk ordbok* V. Wahlström & Widstrand 1938, 592–593; *Nordisk familjebok* 22. Nordisk familjeboks tryckeri 1915, 1220–1221; *Svensk uppslagsbok* 23. Förlagshuset Norden AB 1952, 1036; *Iso ruotsalais-suomalainen sanakirja*. *Stora svensk-finska ordboken* 2. Suomen Kirjallisuuden Seura 1984, 819.

11. *Arkistovaltuuskunnan mietintö* 1935, 50; *Lainvalmistelukunnan mietintö* 1937, 12.

12. *Lainvalmistelukunnan mietintö* 1937, 11.

13. *Arkistovaltuuskunnan mietintö* 1935, 12, 35–42; *Lainvalmistelukunnan mietintö* 1937, 6.

14. Autio 1986, 408–409.

omaisia kattavasti säilyttämään ja hoitamaan arkistonsa sekä antoi Valtionarkistolle toimivallan antaa ohjeita valtion virastojen ja laitosten sekä kuntasektorin arkistojen hoidosta. Asiakirjojen seulominen valtion- ja kuntasektorin arkistoista tuli nyt riippuvaiseksi Valtionarkiston suostumuksesta.

## Vuosien 1981 ja 1994 arkistolait

Julkishallinnon tehtävien ja virasto-organisaatioiden paisuminen sotien jälkeisenä aikana sekä tietojenkäsittelyssä ja toimistotekniikassa tapahtuneet muutokset johtivat asiakirjatulvaan. Sitä ei voitu hallita vuoden 1939 arkistolain puitteissa, varsinkaan kun arkistolaki ei koskenut virastojen ja laitosten asiakirjahallintoa, uusimman terminologian mukaan asiakirjahallintaa, siis niitä toimintoja, joiden puitteissa asiakirjojen diariointi ja muu rekisteröinti sekä asiakirjojen arkistointi osana asiankäsittelyä tapahtui. Arkistolainsäädännön uudistamisen tarve kävi 1970-luvun alussa entistä ilmeisemmäksi. Pian Toivo J. Paloposken tultua valtionarkistonhoitajaksi vuonna 1974 opetusministeriö asetti toimikunnan, ”jonka tehtäväksi annettiin selvittää julkisten arkistojen asema ja toimintatavoitteet ottaen huomioon hallinnossa, tutkimuksessa ja informaation tuottamisessa tapahtuneet muutokset ja odotettavissa oleva kehitys, tehdä ehdotus näiden tavoitteiden mukaiseksi lainsäädännöksi sekä laatia arvio tavoitteiden edellyttämistä kustannuksista”. Toimikunnan puheenjohtajana toimi valtionarkistonhoitaja Paloposki ja jäseniä olivat muun muassa dosentti Jukka Nevakivi ja lainsäädäntöneuvos Paavo Nikula.<sup>15</sup> Toimikuntaan kuuluneista arkistoalan edustajista keskeisin rooli uuden arkistolain valmistelussa oli arkistoneuvos Alpo Salmelalla.

Toimikunnan keskeisenä tavoitteena oli saada asiakirjahallinnon/asiakirjahallinnan keskeiset tehtävät, kuten diariointi ja myös arkistointi, lainsäädännöllä arkistotoimen piiriin luettaviksi. Tämä tuli toteuttaa siten, että valtio- ja kuntasektorin virastot ja laitokset eli arkistonmuodos-

tajat veloitettaisiin laatimaan ja ylläpitämään arkistotoimintaa ja asiakirjahallintoa koskevaa ohjeistoa, *arkistosääntöä*, jonka avulla asiakirjojen seulontaa voitaisiin ratkaisevalla tavalla tehostaa.<sup>16</sup> Arkistolainsäädännön tavoitteena olisi siten valtio- ja kuntasektorin virastojen ja laitosten sekä muiden toimielinten asiakirjahallinnon ja arkistotoimen rationalisoiminen asiakirjojen elinkaarikonseptioon perustuen siten, että Valtionarkistolla ja myös maakunta-arkistoilla olisi keskeinen rooli tässä toiminnassa, erityisesti seulonnan tehostamisen toteuttamisessa. Vastaava toiminta oli käynnistynyt Ruotsissa jo jonkin verran aikaisemmin,<sup>17</sup> ja virikkeet toiminnan uusiin painotuksiin saatiin pääasiassa sieltä.<sup>18</sup> Hallinnon, mukaan lukien asiakirjahallinnon/-hallinnan, muun muassa diarioinnin, kehittämisen ja rationalisointi, oli 1980-luvun alussa keskitetty valtiovarainministeriön järjestelyosastolle, jonka rinnalle Valtionarkisto tuli uudeksi toimijaksi.

Arkistotoimikunnan mietintöön (Komiteanmietintö 1977:65) sisältyi arkistolakiehdotuksen lisäksi ehdotus sen toimeenpanoasetukseksi eli arkistoasetukseksi. Toimikunnan arkistolakiehdotusta muokattiin vielä työryhmässä, jonka ehdotus on toukokuulta 1979. Uusi arkistolaki tuli eduskuntakäsittelyyn vuonna 1980 (HE 72/1980), ja se hyväksyttiin eduskunnassa seuraavana vuonna (184/1981). Siihen liittyvä arkistoasetus annettiin vasta vuonna 1982 (1012/1982).

Uuden arkistolain aikaansaamista on epäilemättä merkittäväällä tavalla edistänyt se, että mi-

15. *Arkistotoimikunnan mietintö*. Komiteanmietintö 1977:65, I–II; Veli-Matti Autio, *Opetusministeriön historia* 6. Opetusministeriö 1993, 308–309.

16. *Ibid.*, 63–72.

17. Erik Norberg, *Mellan tiden och evigheten. Riksarkivet 1846–1991*. Skrifter utgivna av Riksarkivet 28. Riksarkivet 2007, 307, 310–318, 329–330.

18. Vrt. esim. Eljas, Orman, *Fälrtarbetet i det statliga arkivväsendets verksamhet i Finland. Rapportert til de 17. nordiske arkivdagene i Hamar 10.–13. august 1994*. Riksarkivet 1994, 187–188.

nisterinä opetusministeriössä ja lopulta opetusministerinä toimi lain valmisteluvuosina Kalevi Kivistö, joka oli ollut valtionarkistonhoitaja Palo-  
posken oppilas Kurikan yhteiskoulussa. Valtionarkisto määrättiin hänen toimialueeseensa hallituksen vaihdoksen yhteydessä maaliskuussa 1978.<sup>19</sup>

Uusi arkistolaki poikkesi eräiltä osin toimikunnan ehdotuksesta. Lopullinen laki ei koskenut Suomen pankkia, Kansaneläkelaitosta eikä Postipankkia (2 § 3 mom.), vaikka toimikunta oli ehdottanut, että näillä organisaatioilla tulisi ulkoasianhallinnon sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen tavoin olla hallinnonalan keskusarkisto, mikä kirjattiin toimikunnan ehdotukseen (3 §).<sup>20</sup>

Vuoden 1981 arkistolaki toi suomalaisen arkistoterminologiaan eräitä uusia käsitteitä kuten *arkistoviranomainen*. Sellaisia olivat Valtionarkisto ja maakunta-arkistot sekä hallinnonalan keskusarkistot. Nimitys oli lainattu Ruotsista, jossa käsite (*arkivmyndighet*) myös oli uusi. Se oli otettu siellä käyttöön vasta vuonna 1962, luonteeltaan arkistoasetusta lähinnä muistuttavassa säädöksessä, yleisessä arkistosäännössä (*allmänna arkivstadgan*).<sup>21</sup> Arkistoviranomaisen tehtävänä oli tarkastaa arkistoja sekä antaa ohjeita ja neuvoja arkistotoimen hoitamiseen. Toinen terminologinen uutuus oli edellä mainittu käsite *hallinnonalan keskusarkisto*. Sillä tarkoitettiin arkisto-organisaatiota, johon useat arkistonmuodostajat luovuttavat asiakirjojaan, ja sillä oli tehtävänä ohjata, valvoa ja kehittää toimialaansa kuuluvien virastojen, yhteisöjen ja laitosten arkistointia sekä suorittaa arkistotarkastuksia. Lopullisessa laissa näitä oli ainoastaan kaksi, toinen ulkoasiainhallinnolla sekä toinen puolustusvoimilla ja rajavartiolaitoksella (13 §).

Uuden arkistolainsäädännön avulla pystyttiin merkittävästi tehostamaan ja rationalisoimaan maamme virastojen ja laitosten asiakirjatuotantoa toivottuun suuntaan, joskin arkistolaitoksen ja viranomaisten välillä esiintyi jossain

määrin toisistaan poikkeavia käsityksiä arkistolaitoksen toimivallasta asiakirjahallintoon nähden. Keskeisenä rationalisointitoiminnan välineenä olivat arkistosääntökokonaisuuteen sisältyvät arkistonmuodostussuunnitelmat. Tätä termiä ei esiinny 1980-luvun alun arkistolainsäädännössä vaan Valtionarkiston antamissa ohjeissa.<sup>22</sup> Valtionarkiston yhteistyö valtiovarainministeriön järjestelyosaston edustajien kanssa sujui kaikin puolin hyvässä yhteisymmärryksessä koko 1980-luvun.

Kului vain vuosikymmen, ennen kuin jo ilmeni tarvetta uudistaa arkistolaki. Tilannetta 1990-luvun alussa luonnehdittiin seuraavasti: ”Viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtunut tietotekniikan laajamittainen käyttöönotto on merkinnyt julkishallinnossa tiedon merkityksen kasvua toiminnan resurssina. [...] Yksityiskohdainen sitova lainsäädäntö soveltuu huonosti muuttuvan toimintaympäristön hallitsemiseen. Se on myös ristiriidassa normiohjauksen purkamiseen tähtäävän hallinnon kehittämisen kanssa.”<sup>23</sup> Seurauksena oli, että opetusministeriö asetti syyskuussa 1991 työryhmän, ”jonka tehtävänä oli selvittää voimassaolevan arkistolainsäädännön keskeiset vaikutukset ja lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden toteutuminen sekä laatia hallituksen esityksen muodossa oleva ehdotus arkistolain uudistamiseksi samoin kuin eh-

19. *Yleisarkistojen tiedotuksia* 1/1978, 2, 12.

20. *Arkistotoimikunnan mietintö* 1977, Liitteet, 26, 32.

21. Norberg 2007, 315.

22. Valtionarkiston ohjeet valtion virastojen ja laitosten arkistosäännöistä, Valtionarkiston yleinen ohje nro 7/11.3.1983; Valtionarkiston yleisohje valtion virastojen ja laitosten arkistoinnista, Valtionarkiston yleinen ohje nro 13/27.6.1985. Termi arkistonmuodostussuunnitelma oli saatu Ruotsista, jossa tämän asiakirjahallinnon asiakirjan oli ottanut käyttöön arkistoneuvos Robert Swedlund. Norberg 2007, 329–330.

23. Hallituksen esitys Eduskunnalle arkistolaiksi. HE 187/1993, Yleisperustelut, 2. Nykytila; Veli-Matti Autio, *Opetusministeriön historia* 7. Opetusministeriö 1997, 169–170.

dotus arkistoasetukseksi”. Työryhmä otti nimekseen arkistolakityöryhmä. Sen puheenjohtajana oli valtionarkistonhoitaja Veikko Litzen.

Työryhmä jätti mietintönsä opetusministeriölle toukokuussa 1992.<sup>24</sup> Mietinnön pohjalta annettu hallituksen esitys (HE 187/1993) noudatti lähes sellaisenaan työryhmän ehdotusta. Ainoa merkittävämpi muutos oli, että työryhmä oli ehdottanut käsitteen *asiakirja* korvaamista ilmauksella *tallenne*, perustellen sitä sillä, että termi *asiakirja* oli korvattu ilmauksella *tallenne* myös 1990-luvun alussa jätetyssä ehdotuksessa uudeksi julkisuuslaiksi (Komiteamietintö 1992: 9).<sup>25</sup> Mitään uutta arkistoasetusta ei ole annettu vuoden 1994 arkistolain (831/1994) perusteella.

Verrattaessa vuoden 1981 ja vuoden 1994 arkistolakia voidaan todeta, että jälkimmäisessä laissa arkistolaitoksen toimivaltuuksia valtio- ja kuntasektorin virastojen, laitosten ja toimielinten asiakirjahallinnon/-hallinnan ohjeistamiseen ja valvontaan on vähennetty, mikä oli sopu-soinnussa 1990-luvun alussa hallinnon kehittämisessä vallinneiden virtausten kanssa. Laki määrittelee arkistotoimen tehtäväalueen ja sen tavoitteet, sekä velvoittaa lain piiriin kuuluvat arkistonmuodostajat järjestämään arkistotoimensa tavoitteiden edellyttämällä tavalla. Arkistolaitoksen vaikuttaminen viranomaisten arkistotoimeen tapahtuu ensi sijassa informaatio-ohjauksen ja koulutuksen avulla.<sup>26</sup>

Vuosien 1981 ja 1994 arkistolaeissa arkistolaitokselle säädetyt tehtävät eroavat selvästi toisistaan huolimatta säännösten suppeudesta ja epä-määräisyydestä. Vuoden 1981 laissa todetaan, että arkistotoimen ylin ohjaus ja valvonta sekä yleinen kehittäminen kuuluu Valtionarkistolle ja että Valtionarkisto on maan kansallisarkisto (10 §). Vuoden 1994 laissa puolestaan säädetään, että arkistolaitoksen tehtävänä on varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilyminen ja niiden käytettävyys, edistää tutkimusta sekä ohjata, kehittää ja tutkia arkistointia (4 §). Edellisessä laissa siis korostui arkistolaitoksen tehtävä ohjata ja valvoa arkis-

tonmuodostajien arkistotoimen hoitamista (niiden koko asiakirjatuotannon osalta), jälkimmäisessä laissa painotetaan kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien (eli siis ainoastaan pysyvästi säilytettävien) asiakirjojen säilymisen ja niiden käytettävyuden varmistaminen. Arkistolain soveltamisalaa oli kuitenkin vuonna 1994 jossain määrin laajennettu vuodesta 1981, kun muun muassa Suomen pankki ja Kansaneläkelaitos tulivat sen piiriin. Lisäksi vuoden 1994 arkistolaisista puuttuvat edellisessä laissa esiintyneet termit *arkistoviranomainen* ja *hallinnonalan keskusarkisto*.<sup>27</sup>

Herää kysymys, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet painopisteen muutoksiin asiakirjahallinnollisista tavoitteista kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilyttämiseen ja niiden käytettävyuden edistämiseen. Käsite *kansallinen kulttuuriperintö* esiintyy maamme lainsäädännössä ainakin vuodesta 1978 lähtien, kulttuuriesineiden maastavientiä koskevassa laissa (445/1978, 1 §) sekä rakennusuojelulaissa (60/1985, 1 §) ja sen jälkeen vuoden 1994 arkistolaisista. Termi *kulttuuriperintö* esiintyy myös yleisemmin säädöskokoelmassa.

Asiakirjahallinnon painoarvon heikkeneminen valtiollisen arkistolaitoksen tehtäväkentässä 1990-luvun alkupuolella ei ollut yksinomaan suomalainen ilmiö. Ruotsissa oli nähtävissä jo 1980-luvun puolivälissä samansuuntaisia tendenssejä nimenomaan ministeriötasolla. Hallituksen esityksessä Ruotsin arkistolaisiksi korostettiin valtion arkistolaitoksen tutkimuspoliittisten ja kulttuuripoliittisten tehtävien tärkeyttä, muun muassa amatööritutkimuksen tukemises-sa. Lainvalmistelussa vallitsi vahvana näkemys,

24. *Arkistolakityöryhmän mietintö*. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1992:19. Opetusministeriö 1992.

25. *Ibid.*, 19, 7 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

26. *Ibid.*, 12; HE 187/1993, Yleisperustelut, 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.

27. *Arkistolakityöryhmän mietintö* 1992, 14; HE 187/1993, 3 §:n perustelut.

että vastuu virastojen arkistotoimen hoidosta tuli olla virastoilla, joiden tuli kantaa vastuu myös taloudellisesti.<sup>28</sup> Ruotsin vuoden 1990 arkistolaisissa oli *kansallisella kulttuuriperinnöllä* näkyvä rooli, sillä lain 3 §:n 2 momentin mukaan "[v]iranomaisten arkistot ovat osa kansallista kulttuuriperintöä"<sup>29</sup> (1990:782). Arkistot (arkistofondit) nähdään kokonaisuudessaan osana kansallista kulttuuriperintöä, kun taas Suomen arkistolaki rajaa implisiittisesti vain pysyvästi säilytettävät asiakirjat kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluviksi.

Missä määrin Ruotsin kehitys on vaikuttanut Suomen vuoden 1994 arkistolain sisältöön, jää epäselväksi. Ruotsin tilanteeseen ei viitata lainkaan arkistolakityöryhmän muistiossa eikä myöskään hallituksen esityksessä. Lisäksi on huomattava, että asiakirjahallinnollisen toiminnan priorisoinnin alentaminen molempien maiden arkistolaeissa ei johtanut uusien tehtävien painotuksessa aivan samanlaisiin ratkaisuihin, mihin ainakin osittain vaikuttivat erot maiden kulttuuri-ilmastossa.

### Arkisto-käsite laeissa määriteltynä

Käsitteiden määrittelyllä on keskeinen merkitys lakien tulkinnessa ja soveltamisessa. Usein keskeisiinkin käsitteisiin kiinnitetään liian vähän huomiota, mistä aiheutuu ongelmia, kun lakeja sovelletaan käytäntöön. Suomen arkistolaeissa termi *arkisto* ei ole mikään yksiselitteinen käsite, vaan sen sisällössä on tapahtunut eräitä kiintoisia muutoksia.

Kun tarkastelee sekä vuoden 1939 arkistolakia että sen esitöitä, ilmenee, että käsitteen *arkisto* sisältöä ei ole missään yhteydessä varsinaisesti määriteltä. Tähän arkistolakiin näyttäisi sisältyvän ainoastaan yksi ainoa yksiselitteinen säännös, jossa *arkisto* tarkoittaa asiakirjojen kokonaisuutta. Lain 12 §:ssä säädetään, että yksityisluontoisen arkiston omistajalla on oikeus saada käytettäväkseen tällaisesta arkistosta Valtionarkistoon tai maakunta-arkistoon siirtämänsä asiakirja. Sen sijaan kaikissa muissa kohdissa

lain muotoilut – ainakin nykyaikaisen lukijan mielessä – pikemminkin puhuvat sen puolesta, että *arkistolla* on tarkoitettu viraston tai laitoksen toimintayksikköä tai muuta vastaavaa organisaattoria rakennetta. Siten edellä mainitussa 12 §:ssä sanotaan, että "[k]unnallisella, kirkollisella tai virka-arkistolla on oikeus saada käytettäväkseen valtionarkistoon tai maakunta-arkistoon siirtämänsä asiakirja". Tällaista muotoilua voitaneen tuskin tulkita muuten kuin siten, että kohdan muotoilija on ajatellut kunnallisen ja kirkollisen arkiston sekä (valtion) virka-arkiston jonkinlaiseksi organisaatioyksiköksi tai toiminnoksi, jolla on omaa henkilökuntaa. Lain 7 §:ssä puolestaan säädetään kunnallisista arkistoista, että "valtionarkistolla on oikeus toimituttaa **niissä** (lihavointi EO:n) tarkastuksia [...]". Vastaavanlainen säännös valtion virka-arkistojen osalta sisältyy 6 §:ään. Vuoden 1939 arkistolain 1 §:ssä todetaan, että julkisia arkistoja ovat yleisarkistoina Valtionarkisto ja maakunta-arkistot sekä erikoisarkistoina valtion virka-arkistot, kunnalliset arkistot ja kirkolliset arkistot. Kaikki nämä erityyppiset arkistot on lainlaatiija edellä olevan valossa ymmärtänyt jonkinlaisiksi organisaattorisiksi rakenteiksi omine henkilökuntiineen.

Samanlainen näkemys värittää suurinta osaa arkistovaltuuskunnan mietinnöstä. Valtuuskunta totesi: "[V]irka-arkistot [ovat] sen sijaan tavalisten virastojen osastoja tai osia, saksalaista terminologiaa käyttäen 'Registraturen'". Valtuuskunta ehdotti, "että arkisto-sana vastedes varattaisiin keskusarkistoja ja muutamia harvoja, edempänä käsiteltäviä erikoislaatuisia virka-arkistoja varten ja että virka-arkistoista sen sijaan

28. Norberg 2007, 393–399.

29. "Myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet". Erik Norberg on todennut, että käsite "kulttuuriperintö" 1900-luvun lopussa nousi voimakasta positiivista arvolatausta sisältäväksi muotikäsitteeksi (honnörsord) arkistojen tehtävistä käydyssä keskustelussa. Norberg 2007, 398.

otettaisiin käyttöön nimitys kirjaamo (ruotsiksi *registratur*).<sup>30</sup> Toisaalta valtuuskunnan mietinnössä kuitenkin on paikoitellen sen omia muotoiluja, joiden perusteella voi päätellä, että termillä *arkisto* on tarkoitettu arkistonmuodostajan toiminnassa kertyneiden asiakirjojen kokonaisuutta (arkistofondia). Siten valtuuskunta ehdotti eduskunnalle, että laadittaisiin yleiset säännöt ”virastojen ja laitosten hallussa olevien arkistojen säilyttämisestä ja hoidosta”.<sup>31</sup> Arkistolaitoksen piirissä erikoisarkistoilla onkin aina 1970-luvun lopulle saakka ymmärretty tilanteesta riippuen milloin asiakirjakokonaisuuksia (arkistofondeja), milloin organisaatorakenteita.<sup>32</sup>

Myöskään vuoden 1981 arkistolaki ei sisällä sellaista pykälää, johon olisi koottu selkeät määritelmät keskeisistä käsitteistä. Käsitteestä *arkisto* on kuitenkin verraten selkeä kuvaus: ”Tässä laissa tarkoitetun viraston, laitoksen tai säätiön arkistoon kuuluvat ne asiakirjat, jotka sen tehtävien johdosta ovat sille saapuneet tai sen toiminnan tuloksena syntyneet.” (4 §)<sup>33</sup> Vuoden 1994 arkistolaissa sama asia on ilmaistu hieman toisin perusajatuksen ollessa sama: ”Arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä.” (6 §)

Voidaan kysyä, miksi *arkisto*-käsite arkistovaltuuskunnan mietinnössä sekä vuoden 1939 arkistolaissa niin korostetusti nähtiin organisaatorisena yksikkönä. On ajateltavissa, että tähän vaikutti saksalainen arkistojärjestelmä, joka poikkesi ruotsalaisesta arkistokäsityksestä. Tämän puolesta näyttäisi puhuvan se, että valtuuskunta halusi saksalaiseen tapaan tehdä selvän käsitteellisen eron yhtäältä arkiston (Valtionarkisto, maakunta-arkistot ja vastaavat) ja asiakirjahallintoa virastoissa ja laitoksissa hoitavien toimintojen ja yksiköiden (kirjaamojen) välillä. Saksassa raja tieteellisten, pelkästään pysyvästi säilytettävien (*archivwürdig*) asiakirjoja säilyttävien arkistoinstituutioiden (*Archiv*) sekä virastojen asiakirjahallintoyksiköiden (*Registratur*) välillä

on ollut ja on edelleenkin hyvin selvä, ja se perustellaan siellä teoreettisesti. Siten saksalaisella kulttuurialueella tehdään käsitteellinen ero arkistonmuodostajien hallussa olevien asiakirjaineistojen (*Registraturgut, Schriftgut*) ja arkistoinstituutioihin siirrettyjen pysyvästi säilytettävien asiakirjojen (*Archivgut*) välillä.

## Kokemuksia ja havaintoja arkistolakien toimivuudesta käytännössä

Missä määrin lait ovat onnistuneita tai epäonnistuneita ei riipu yksinomaan siitä, ovatko tietyn lain taustalla olevat tavoitteet mielekkäitä ja hyväksyttäviä, tai siitä, miten onnistuneesti tai epäonnistuneesti sen taustalla oleva tavoitetilä on muotoiltu. Lakitekstin muotoilulla on suuri merkitys sille, ymmärretäänkö laki siten kuin on ajateltu vai johtavatko sen epätarkoituksenmukaiset muotoilut tulkinallisiin vaikeuksiin ja kilpaileviin tulkintoihin, joihin ei löydy ratkaisua lakitekstistä eikä lain esitöistä.

Riittämättömän huomion kiinnittäminen käsitelmääritykseen on ollut selvänä puutteena maamme arkistolakeja laadittaessa. Käsitteet on määritelty deskriptiivisesti eivätkä tällaiset määrittelyt ole olleet tyhjentäviä tai kattavia. Pohjoismaista ainoastaan Norjalla on erityinen käsitelmääritystä sisältävä pykälä arkistolaissaan. Näyttää siltä, että maassamme on aliarvioitu käsitelmäärityksen merkitystä, eikä ole otettu huomioon, että useimmat arkistolain auktoritaatiiviset tulkitsijat ja soveltajat tulevat ympäristöistä, joissa arkistoterminologian saloja tunnetaan vajavaisesti. Osittain tällaiset ongelmat johtuvat siitä, että tietyiltä ilmiöiltä puuttuu täsmällinen käsite tai että on erimielisyyttä siitä, mitä toimintoja, aktiviteetteja tietty käsite sul-

30. *Arkistovaltuuskunnan mietintö* 1935, 50.

31. *Ibid.*, 9.

32. Viikki 1978, 23–26.

33. Arkisto-käsitteen eri merkitykset on kuitenkin määriteltä arkistotoimikunnan mietinnössä. *Arkistotoimikunnan mietintö* 1977, 3.



kee sisäänsä. Tällaisia ongelmia on esiintynyt jo ensimmäisestä arkistolaista lähtien.

Vuoden 1939 arkistolain mukaan Valtionarkistolla oli oikeus toimituttaa kunnallisissa arkistoissa tarkastuksia ja antaa ohjeita asiakirjain hoitamisesta (7 §). Tämä säädös on Valtionarkistossa tulkittu siten, että Valtionarkistolla oli toimivalta antaa kunnallisia viranomaisia velvoittavia määräyksiä siitä, miten näiden tuli rekisteröidä ja arkistoida asiakirjansa eli siis nykyaikaista termiä käyttäen toteuttaa asiakirjahallintonsa/-hallintansa. Kunnissa taas katsottiin, että tällainen määrääminen ylitti arkistolain Valtionarkistolle antaman toimivallan. Kuntasektorin ja Valtionarkiston välille syntyikin sen vuoksi 1940-luvun puolivälissä erimielisyyttä sen suhteen, millä tavoin kuntien tuli noudattaa Valtionarkiston kunnille antamia ohjeita.<sup>34</sup>

Sama ongelma arkistolaitoksen toimivallan laajuudesta suhteessa julkishallinnon arkistonmuodostajaorganisaatioihin nähdessä nousi esille viime vuosikymmenen lopulla. Silloin vallitsi arkistolaitoksenkin piirissä toisistaan poikkeavia näkemyksiä siitä, kuinka laajasti arkistolain 7 § antoi arkistolaitokselle suoranaista toimivaltaa ohjeistaa viranomaisten tieto- ja asiakirjahallintoa. Valtiovarainministeriön näkemys poikkesi selvästi Kansallisarkiston näkemyksistä eräiden Kansallisarkiston toimenpiteiden kohdalla siinä määrin, että ministeriö reagoi syntyneeseen näkemuseroon vuonna 2008. Lausuntopyyntönsään opetusministeriölle valtiovarainministeriö totesi muun muassa, että arkistolaissa Kansallisarkiston toimialuetta ei suinkaan ole määritelty niin laajasti, että Kansallisarkiston eräs normiasiakirja koskisi kaikkia julkisen hallinnon tietojärjestelmiä, siis myös viranomaisten substanssijärjestelmiä ja erilaisia rekistereitä.<sup>35</sup>

Myös määrittelyjen puuttuminen eräiltä vakiintuneilta arkistoalan termeiltä vuoden 1994 arkistolaissa on johtanut epä tietoisuuteen. Laki sisältää kyllä deskriptiiviset määrittelyt käsitteille *arkisto* ja *asiakirja*, mutta lainsäätäjällä on ilmeisesti katsonut termin *arkistonmuodostaja* siinä

määrin vakiintuneeksi, että se ei edellyttänyt määritelmää lakiin, varsinkin kun tämä käsite oli määritelty yksiselitteisesti vuoden 1981 arkistolaissa (4 § 1 momentti). Tämä määritelmän puuttuminen arkistolaista johti kuitenkin siihen, että kuntasektorilla alettiin virheellisesti esittää tulkintaa, että kunnan kaikki toimielimet ja viranomaiset voitiin määritellä yhdeksi ainoaksi arkistonmuodostajaksi, huolimatta lain 1 §:n 1 momentin 2 kohdasta.<sup>36</sup>

Suomen arkistolakeihin sisältyy myös sellaisia tulkinnanvaraisia muotoiluja, jotka johtuvat siitä, että lainvalmistelussa on esiintynyt toisistaan poikkeavia näkemyksiä, joita ei ole saatu sovitettua selkeiksi ja yksiselitteisiksi säännöksiksi. Tämän taustalla on myös se, että hallinnossa vaikuttavien eri professioiden edustajat antavat samoille käsitteille toisistaan poikkeavia sisältöjä. Lisäksi on otettava huomioon, että tietyn profession piirissä tietyn käsitteen merkitys voi muuttua lyhyenkin ajan kuluessa spontaanin kehityksen tai määrätietoisien terminologiatuotannon seurauksena. Tämäkin näkökohta puhuu sen puolesta, että laeissa, myös arkistolaissa, tulisi kiinnittää erityistä huomiota käsitteiden määrittelyyn ja määrittelyjen yksiselitteisyyteen.

Arkistolain kuten monen muunkin lain soveltamiseen liittyy normihierarkiaa koskevaa epä tietoisuutta. Tämä johtunee suurelta osalta siitä, että lait muotoillaan pelkästään juristeja silmällä pitäen, joiden oletetaan pystyvän näkemään lakien ja niiden säännösten aseman normihierarkiassa. Näin ei kuitenkaan käytännössä aina

34. Eljas Orrman, Det allmänna arkivsystemet i Sverige och Finland. *Arkisto. Arkistoyhdistyksen julkaisuja* 1. Arkistoyhdistys 1983, 118–121, 126, nootti 52.

35. Valtiovarainministeriön (VM) lausuntopyyntö opetusministeriölle (OPM) 17.7.2008, dnro VM 169/05/2008 (OPM dnro 131/50/2008); vrt. myös KA:n lausunto OPM:lle 19.8.2008, dnro AL/12872/03.99/2008.

36. Vrt. Kansallisarkisto, Kunnallisen arkistotoimen opas työryhmän asiakirjat, Muistio 3.7.2009, Eljas Orrman, Kunnallisesta arkistonmuodostaja-käsitteestä.

tapahdu, mistä on esimerkkejä arkistolain kohdalla. Yksi tällainen riittänee tässä yhteydessä.

Arkistolaki on selvästi useimmilta osiltaan ensisijainen erityislaki, mikä on hyvin selvää valtion- ja kuntasektorin asiakirjojen seulonnan ja hävittämisen osalta. Vuonna 1987 maamme sai ensimmäisen henkilötietolain eli henkilörekisterilain (471/1987) ja henkilörekisteriasetuksen (476/1987), jotka tulivat voimaan vuoden 1988 alussa. Henkilörekisterilain soveltamisalasta säädetään lain 1 §:ssä, jossa todettiin, että henkilötietojen erilaisessa käsittelyssä, muun muassa niiden hävittämisessä, oli ”noudatettava, mitä tässä laissa säädetään, jollei laissa ole toisin säädetty”. Tästä ilmenee yksiselitteisesti, että kyse oli yleislaista, joka oli toissijainen muuhun lainsäädäntöön nähden. Henkilörekisterilain tultua voimaan yleistyi kuntasektorilla kuitenkin virheellinen käsitys, että henkilötietoja sisältävien kunnallisten asiakirjojen hävittämisen tuli tapahtua henkilörekisterilain nojalla, siis huolimatta siitä, että vuoden 1981 arkistolain mukaan kuntasektorin asiakirjojen hävittämisestä määräsi Valtionarkisto (19 §). Seurauksena oli paljon hämminkiä kunnallisen arkistotoimen piirissä. Tarvittiin huomattava määrä ponnisteluja, jotta lakimiehet kuntasektorilla saatiin tajuamaan, että myös henkilötietoja sisältävien kunnallisten asiakirjojen hävittämisestä määrääminen oli Valtionarkiston toimivallan piirissä.<sup>37</sup> Myös valtionhallinnossa esiintyi samanlaista epätietoisuutta.

Edellisen valossa näyttäisi siis ilmeiseltä, että hallituksen esityksissä, myös arkistolainsäädännön kohdalla, olisi tarkoituksenmukaista eksplikoita myös normihierarkiaan liittyviä kysymyksiä epäselvyyksien ja epätietoisuuden välttämiseksi.

Näin sitä suuremmalla syyllä, kun julkishallinnon asiakirja- ja tietotuotantoa sekä asiakirjahallintoa ja asiakirjahallintaa säädelään monessa erityislaissa, jolloin syntyy helposti epäselvyyttä sen suhteen, mitä erityislakia on erilaisissa tilanteissa noudatettava.

Maamme arkistolakien syntyvaiheet valaisivat hyvin havainnollisesti, miten henkilösuhteilla ja henkilöverkostoilla on ollut suuri merkitys lainsäädäntöhankkeiden toteutumisessa. Vuoden 1939 arkistolain aikaansaamista voidaan pitää keskeisessä asemassa olleen poliitikon, Väinö Voionmaan, määrätietoisien toiminnan tuloksena. Edellytyksenä vuosien 1981 ja 1994 arkistolakihankkeiden toteutumiselle puolestaan on ollut virastopäälliköiden ja valtionarkistonhoitajien poikkeuksellisen hyvät ja luottamukselliset suhteet pitkäaikaisiin opetusministereihin. Esimerkiksi vuoden 1994 arkistolain aikaansaamiseen vaikuttivat epäilemättä myönteisellä tavalla pääjohtaja Litzenin ja opetusministerinä vuosina 1991–1994 toimeen Riitta Uosukaisen luottamukselliset suhteet. Maamme eri arkistolaieissa esiintyvien keskeisten käsitteiden sekä lakien soveltamisen tarkastelu puolestaan osoittaa, kuinka lainsäädäntötyössä terminologisiin kysymyksiin on kiinnitetty riittämätöntä huomiota, mikä on johtanut ongelmiin lakien tulkinnessa ja soveltamisessa.

---

37. Eljas Orrman, Lagstiftning om användning av personrelaterad information och den vetenskapliga forskningens verksamhetsbetingelser i Finland. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 4 (1990), 365; vrt. Voitto Seppänen, Henkilörekisterit. Arkistot ja tietosuojat. *Suomen kunnat* 9 (1988), 34–35.