

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arkistolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan arkistolakia muutettavaksi siten, että siihen lisätään perussäännökset arkistolaitoksen johtamisesta sekä räkaisuvallan käyttämisestä laitoksessa. Esityksen seurauksena arkistolaitoksen johtokunta lakkautetaan, minkä jälkeen laitoksen toimintaa johtaisivat ja ylintä päätösvaltaa käyttäisivät laitoksen päällikköinä toimivat virka-

miehet. Esitykseen sisältyy myös teknisluontoinen muutos, joka koskee maakunta-arkistojen piirijaosta päätettäessä noudatettavaa menettelyä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2004.

PERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

Arkistolaki (831/1994) sisältää perussäännökset valtion ja kunnallisten viranomaisten samoin kuin niin sanotun välillisen valtionhallinnon arkistotoimesta ja sen hoitamisesta.

Arkistolaissa säädetään myös arkistotointa ohjaavasta ja valvovasta arkistolaitoksesta. Lain 3 §:n mukaan arkistolaitokseen kuuluvat opetusministeriön alainen Kansallisarkisto ja sen alaisina piirihallintoviranomaisina maakunta-arkistot. Lain 4 §:ssä säädetään arkistolaitoksen tehtävistä, jotka ovat kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilymisen ja käytettävyyden varmistaminen, tutkimuksen edistäminen sekä arkistotoimen ohjaaminen, kehittäminen ja sitä koskeva tutkimus. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan arkistolaitoksen tehtävistä ja järjestysmuodosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 2 momentin mukaan maakunta-arkistojen piirijaosta päättää opetusministeriö.

Arkistolaitoksen tehtävistä, johtamisesta, henkilöstöstä ja sen tehtävistä, asioiden ratkaisemisesta sekä virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja täyttämisestä säädetään arkistolaitoksesta annetussa asetuksessa (832/1994). Asetuksen 3 §:ssä säädetään arkistolaitoksen johtokunnasta, joka ohjaa ja valvoo arkistolaitoksen toimintaa. Johtokuntaan kuuluu puheenjohtajana arkistolaitoksen pääjohtaja ja viisi arkistolaitoksen toimialaa tuntevaa muuta jäsentä, joista yksi edustaa arkistolaitoksen henkilöstöä. Johtokunnan asettaa valtioneuvosto kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Johtokunnan tehtävänä on asetuksen 4 §:n mukaan arkistolaitoksen yleinen kehittäminen ja sen toiminnan suuntaviivoista päättäminen, päättäminen arkistolaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelmasta sekä talousarvioehdotuksesta sekä arkistoneuvoston ja maakunta-arkistonjohtajien nimittäminen. Lisäksi johtokunta käsittelee muut periaatteelliset, laajakantoiset tai muuten tärkeät asiat, jotka pääjohtaja määrää johtokunnassa käsiteltäviksi. Käytän-

nössä johtokunnassa on edellä jo mainittujen ohella edustettuna opetusministeriö, valtion hallinnon asiantuntemus, muut arkistoinstituutiot sekä arkistolaitoksen palvelujen käyttäjinä lähinnä historian tutkijat.

Arkistolaitoksesta annetun asetuksen 6 §:ssä säädetään arkistolaitoksen pääjohtajasta, joka on myös Kansallisarkiston päällikkö. Maakunta-arkistojen päällikköinä ovat maakunta-arkistojen johtajat. Asetuksen 8 §:n mukaan arkistolaitokselle kuuluvat asiat ratkaisee johtokunta taikka pääjohtaja tai muu virkamies, jolle toimivalta ratkaista asia on annettu. Kansallisarkistolle kuuluvat asiat ratkaisee, jos niitä ei käsitellä johtokunnassa, pääjohtaja tai muu Kansallisarkiston virkamies, jolle hän on asian ratkaisemisen siirtänyt. Maakunta-arkistolle kuuluvat asiat ratkaisee maakunta-arkiston johtaja, jollei hän ole siirtänyt niitä muun virkamiehen ratkaistaviksi.

Valtion keskushallinnon uudistamisen yhteydessä keskusvirastojen kollegiaaliset johto-organisaatiot lakkautettiin ja korvattiin johtokunnilla 1990-luvun alussa. Uudistus perustui valtioneuvoston 9 päivänä maaliskuuta 1989 tekemään päätökseen toimenpiteistä hallinnon palvelukykyyn parantamiseksi ja ohjauksen uudistamiseksi. Johtokuntien tuli olla suppeita asiantuntijaelimii siten kootuina, että johtokunnat olisivat virastoille merkittävä lisäresurssi toiminnan sisällön asiantuntemuksen, yleisjohtamisen ja sidosryhmäyhteyksien hoitamisen kannalta.

Opetusministeriön hallinnonalan siirryttyä tulosbudjetointiin ja tulosohjaukseen arkistolaitoksen johtokunnan asema on muuttunut ongelmalliseksi. Ministeriö tekee tulosopimuksen viraston tai laitoksen virkamiesjohton kanssa, jolloin viraston päälliköllä on tulosvastuu. Johtokunta on kuitenkin arkistolaitoksen ylin päättävä elin. Sen tehtävänä on ohjata ja valvoa laitoksen toimintaa, päättää toiminnan suuntaviivoista sekä toiminta- ja taloussuunnitelmasta ja talousarvioehdotuksesta. Näin ollen valta arkistolaitoksen toimintapolitiikasta on periaatteessa johtokun-

nalla, mutta vastuu toiminnasta virkamiesjohtolla. Opetusministeriön ja arkistolaitoksen välisessä ohjaussuhteessa johtokunnan asema on ongelmallinen myös siitä syystä, että ministeriöllä ja arkistolaitoksen johtolla on ohjauksessa varsin tiivis keskusteluyhteys. Johtokunnalla ei näistä syistä ole selkeää asemaa laitoksen ohjaus- ja johtamisprosessissa, ja sen rooli on todellisuudessa jäänyt vähäiseksi. Johtokunnan ainoat konkreettiset päätöksenteko- ja vaikuttamisvälineet ovat eräät nimitysasiat, joita sinänsä tulee esiin hyvin satunnaisesti.

Johtokuntajärjestelmään liittyy myös jäävyyso ongelmia erityisesti opetusministeriön edustuksessa. Johtokuntaan ei voida määrätä virkamiehiä, jotka ministeriössä ovat mukana laitoksen tulosohjauksessa ja jotka näin ollen olisivat parhaat asiantuntijat ohjauksen kannalta, koska he olisivat esteellisiä käsittelemään laitoksen asioita ministeriössä. Tämä aiheuttaa osaltaan toiminnallisia hankaluuksia tulosohjauksessa.

Edellä mainituista syistä arkistolaitoksen johtokunta on tarkoitus lakkauttaa. Käytännössä tämä tapahtuu muuttamalla arkistolaitoksesta annettua asetusta. Johtokunnalle nyt kuuluvat tehtävät tulisivat siirtymään arkistolaitoksen pääjohtajalle. Arkistolaitoksen kannalta kiinteät sidosryhmäyhteydet ovat kuitenkin keskeisen tärkeitä, ja ne ulottuvat poikkeuksellisen laajalle toisaalta koko julkiseen hallintoon ja toisaalta tiedeyhteisöön. Sidoryhmäyhteyksien hoitamiseksi johtokunnan tilalle on tarkoitus perustaa laajapohjainen neuvottelukunta, jota koskevat säännökset otettaisiin arkistolaitoksesta annettuun asetukseen perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaisesti. Neuvottelukunnassa sidosryhmiä edustautuminen voi olla selvästi laajempaa kuin nykyisessä suppeassa johtokunnassa. Neuvottelukunnassa tulisi olemaan myös laitoksen henkilöstön edustus.

Johtokuntaa koskevat muutokset eivät sinällään edellytä muutoksia arkistolakiin. Lakiin on kuitenkin tarpeen ottaa nykyistä tarkemmat perussäännökset arkistolaitoksen johtamisesta ja ratkaisuvallan käyttämisestä eräissä tapauksissa. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen

vallan käyttöä. Perustuslain säätämiseen johdaneessa hallituksen esityksessä todettiin yleisillä perusteilla tarkoitettavan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa ja pääasiallisia tehtäviä. Viraston tai laitoksen johtamista ja ratkaisuvallan käyttöä koskevat perusratkaisut liittyvät kiinteästi viraston tai laitoksen toimivaltuuksiin. Tämän vuoksi on asianmukaista ja perusteltua, että myös näistä seikoista säädetään lailla. Tämän vuoksi arkistolain 5 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisätään arkistolaitoksen johtamista ja ratkaisuvallan käyttöä sekä organisoinnin perusteita koskevat säännökset.

Ratkaisuvallan käyttöä koskeviin säännöksiin ehdotetaan otettavaksi erikseen perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettu oikeussäännösten antamista koskeva säännös. Arkistolaitoksella on arkistolain nojalla veraten laaja oikeus oikeussääntöjen antamiseen ja muuhun viranomaisten arkistotoimen ohjaamiseen. Tämä ohjaus ulottuu paitsi välittömään ja välilliseen valtion hallintoon myös kunnallishallintoon ja ortodoksisen kirkkokuntaan. Tätä laajaa oikeutta ilmentäviä lainkohtia arkistolaissa ovat 8 §:n 3 momentti, jonka mukaan arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot on säilytettävä pysyvästi, 11 §, jonka mukaan arkistolaitos määrää, millaisin materiaalein ja menetelmin asiakirjat on laadittava ja tiedot tallennettava, 12 §:n 2 momentti, jonka mukaan arkistolaitos antaa määräykset arkistotiloista sekä 16 §, jonka mukaan arkistolaitos voi antaa valtion viranomaisille määräyksiä asiakirjojen rekisteröinnistä ja luetteloinnista. Ehdotuksen mukaan näissä tapauksissa ratkaisuvallalta olisi aina arkistolaitoksen pääjohtajalla.

Pääjohtaja vahvistaisi myös sekä arkistolaitoksen yhteisen työjärjestyksen että Kansallisarkiston työjärjestyksen. Edellisessä annetaan tarpeelliset Kansallisarkiston ja maakunta-arkistojen keskinäiseen työnjakoon ja toimivallan jakoon liittyvät määräykset ja jälkimmäisessä tarkemmat määräykset Kansallisarkiston sisäiseen hallintoon liittyvistä asioista. Pääjohtajalla olisi ehdotuksen mukaan yleinen ratkaisuvallalta Kansallisarkiston toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jollei asiaa ole säädetty muun virkamiehen ratkaistavaksi tai jollei pääjohtaja ole työjärjestyksellä siirtänyt

ratkaisuvalltaa muulle virkamiehelle. Ehdotuksen mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin kuitenkin asioista, joita pääjohtaja ei voi delegoida muiden virkamiesten ratkaistaviksi. Käytännössä tämä merkitsisi ensi sijassa sitä, että arkistolaitoksesta annetussa asetuksessa lueteltaisiin pääjohtajan ratkaistaviksi siirtyvät johtokunnan entiset tehtävät.

Maakunta-arkistojen osalta ehdotetaan lakiin siirrettäviksi sisällöllisesti nykyisen kaltaisina nykyisin asetuksessa olevat säännökset, jotka koskevat maakunta-arkiston johtamista ja ratkaisuvallan käyttämistä.

Arkistolain 5 §:n 2 momentin mukaan maakunta-arkistojen piiriasta päättää opetusministeriö. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 15 kohdan mukaan valtion aluehallinnon alueita koskevat asiat käsitellään ja ratkaistaan kuitenkin valtioneuvoston yleisistunnossa. Jo nykyisin voimassa oleva maakunta-arkistojen piirijakopäätös on valtioneuvoston ohjesäännön vastaavan säännöksen perusteella tehty valtioneuvoston yleisistunnossa. Tämän vuoksi säännös ehdotetaan muutettavaksi yhdenmukaiseksi valtioneuvoston ohjesäännön säännöksen kanssa. Samalla säännös siirrettäisiin lain 3 §:n uudeksi 2 momentiksi.

Arkistolain 21 § sisältää viittaussäännöksen, joka koskee muutoksenhakua sellaiseen arkistolaitoksen tekemään päätökseen, jolla arkistolaitos lain 19 §:n mukaisesti lunastaa käypään hintaan erityisen merkityksellisen

arkiston tai asiakirjan, joka on vaarassa tuhoutua tai hävitä taikka joka tarjotaan myytäväksi. Säännös ehdotetaan muutettavaksi voimassa olevan lainsäädännön mukaiseksi siten, että siinä viitataan hallintolainkäyttölakiin (586/1996).

2. Esityksen vaikutukset

Uudistus selkeyttäisi arkistolaitoksen ohjausjärjestelmää ja arkistolaitoksen virkamiesjohdon tulosvastausta. Perustettavan neuvottelukunnan kautta arkistolaitoksen organisoitun sidosryhmäyhteistyön piiri laajenisi. Uudistuksella ei olisi henkilöstövaikutuksia, ja sen taloudelliset vaikutukset ovat hyvin vähäiset.

3. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä opetusministeriössä yhteistyössä kansallisarkiston kanssa. Esityksestä on saatu arkistolaitoksen lausunto, ja se on käsitelty arkistolaitoksen yhteistoimintamenettelyssä.

4. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2004.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

arkistolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 23 päivänä syyskuuta 1994 annetun arkistolain (831/1994) 5 ja 21 §, sekä
lisätään 3 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

3 §

Maakunta-arkistojen piirijaosta päättää valtioneuvosto.

5 §

Arkistolaitosta ja kansallisarkistoa johtaa pääjohtaja. Pääjohtaja päättää arkistolaitoksen toimivaltaan kuuluvien oikeussääntöjen antamisesta sekä vahvistaa arkistolaitoksen työjärjestyksen ja kansallisarkiston työjärjestyksen. Hän ratkaisee myös muut kansallisarkiston ratkaistavat asiat, joita ei ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistaviksi. Valtioneuvoston asetuksella säädetään asioista, joita ei voida työjärjestyksessä määrätä muun virkamiehen ratkaistaviksi.

Maakunta-arkiston johtaja vahvistaa maakunta-arkiston työjärjestyksen. Maakunta-arkiston johtaja ratkaisee maakunta-arkistolle kuuluvat asiat, jollei ratkaisuvaltaa työjärjestyksessä ole siirretty muulle virkamiehelle.

Tarkempia säännöksiä arkistolaitoksen tehtävistä, henkilöstöstä, virkojen täyttämisestä sekä pääjohtajan sijaisen määräämisestä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Työjärjestyksissä määrätään tarkemmin arkistolaitoksen sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista.

21 §

Edellä 20 §:n 1 momentissa tarkoitettuun väliaikaista säilyttämistä koskevaan arkistolaitoksen määräykseen ei saa erikseen hakea muutosta. Arkistolaitoksen 19 §:n nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2003

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Opetusministeri *Tuula Haatainen*

Laki**arkistolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 23 päivänä syyskuuta 1994 annetun arkistolain (831/1994) 5 ja 21 §, sekä
lisätään lain 3 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

Maakunta-arkistojen piirijaosta päättää
valtioneuvosto.

5 §

Arkistolaitoksen tehtävistä ja järjestys-
muodosta säädetään tarkemmin asetuksella.

Maakunta-arkistojen piirijaosta päättää
opetusministeriö.

5 §

Arkistolaitosta ja kansallisarkistoa johtaa
pääjohtaja. Pääjohtaja päättää arkistolai-
toksen toimivaltaan kuuluvien oikeussään-
töjen antamisesta sekä vahvistaa arkistolai-
toksen työjärjestyksen ja kansallisarkiston
työjärjestyksen. Hän ratkaisee myös muut
kansallisarkiston ratkaistavat asiat, joita ei
ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty
muun virkamiehen ratkaistaviksi. Valtio-
neuvoston asetuksella säädetään asioista,
joita ei voida työjärjestyksessä määrätä
muun virkamiehen ratkaistaviksi.

Maakunta-arkiston johtaja vahvistaa
maakunta-arkiston työjärjestyksen. Maa-
kunta-arkiston johtaja ratkaisee maakunta-
arkistolle kuuluvat asiat, jollei ratkaisuväl-
taa työjärjestyksessä ole siirretty muulle
virkamiehelle.

Tarkempia säännöksiä arkistolaitoksen
tehtävistä, henkilöstöstä, virkojen täyttämi-
sistä sekä pääjohtajan sijaisen määräämi-
sistä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Työjärjestyksissä määrätään tarkemmin
arkistolaitoksen sisäiseen hallintoon kuulu-
vista asioista.

21 §

Edellä 20 §:ssä tarkoitettuun arkistolai-
toksen väliaikaista säilyttämistä koskevaan
määräykseen ei saa erikseen hakea muutos-
ta. Muutoksenhausta kansallisarkiston tai

21 §

Edellä 20 §:n 1 momentissa tarkoitettuun
väliaikaista säilyttämistä koskevaan arkis-
tolaitoksen määräykseen ei saa erikseen
hakea muutosta. Arkistolaitoksen 19 §:n no-

Voimassa oleva laki

maakunta-arkiston 19 §:n nojalla tekemään päätökseen on voimassa, mitä [muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50)] säädetään.

Ehdotus

jalla tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.
