

Asia: VN/32825/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskeva lainsäädäntö

Yleistä

Kansallisarkisto tervehtii ilolla opetus- ja kulttuuriministeriön pyrkimyksiä kehittää hallinnonalan toimintaa ja virastorakennetta. Virastorakenteen tiivistäminen ja yhteistyön lisääminen ovat välttämättömiä toimia sivistyshallinnon vaikuttavuuden vahvistamiseksi. Kansallisarkisto hyväksyy nyt ehdotettujen muutosten peruslinjat, mutta muistuttaa samalla integraatiotyön jatkamisen tärkeydestä. Sivistyshallinnon osien parhaiden synergi-oiden löytäminen ja yhteisen tekemisen kehittäminen eivät ole tämän uudistuksen jäl-keen valmiita. Erityisesti Kansallisarkisto toivoo vielä palattavan konserniajattelua syventävien yhteisten palveluiden kehittämiseen.

Kansallisarkiston yhdistyminen kahden erikoiskirjaston kanssa on luonnollista, kun ymmärretään, että kaikki nämä organisaatiot ovat tiedon välittäjiä ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttajia.

Laki opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastoista

Kansallisarkisto-nimestä

Kansallisarkisto katsoo edelleen, että lakiehdotuksessa viraston nimeksi ehdotettu Kansallisarkisto on paras ja välttämätön nimiratkaisu.

Kansallisarkisto on vakiintunut kansallinen instituutio, jolla on keskeinen rooli kansakunnan yhteisenä muistina, tutkimuksen infrastruktuurina ja osana julkisen hallinnon tiedonhallintaa. Kansallisarkisto-nimi on erittäin hyvin tunnettu, ja viraston tehtävä Suomen keskeisen tietopääoman säilyttäjänä käy yksiselitteisesti ilmi vakiintuneesta nimestä. Kansallisarkisto-niminen virasto (Riksarkivet, National Archives, Bundesarchiv) on osa länsimaisen sivistysvaltion rakennetta.

Nimen pysyvyys on olennainen osa luottamusta arkistotoimintaan ja sen vakauteen. Kansalaisten luottamus Kansallisarkistoon on T-Median tutkimuksen mukaan erittäin korkea. Kansallisarkisto on ollut tutkimuksissa 11–15 luotetuimman julkisyhteisön joukossa yhdessä puolustus- ja pelastusviranomaisten kanssa. Kyseessä on kansallisesti arvokas luottamuspääoma, jota ei pidä nimenmuutoksella vaarantaa.

Nimenä Arkisto- ja kirjastovirasto olisi harhaanjohtava. Se kuvaisi virastoa, joka hallinnoi arkisto- ja kirjastotoimintaa Suomessa. Virasto ei tule hallinnoimaan Suomen kirjastotoimintaa, vaan se tulee tuottamaan valittuja erityiskirjastopalveluita. Keskeisin kansallinen kirjasto-toimija on jatkossakin Kansalliskirjasto.

Jatkossa Kansallisarkisto tuottaa entistä monimuotoisempia palveluita. Niihin kuuluvat varastokirjastopalvelut ja lukemisesteisille suunnatut Celia-palvelut. Kansallisarkiston tehtävän on varmistaa palveluiden löydettävyyttä ottaen huomioon lukemisesteisten ja vammaisten erityistarpeet. Tämä on tärkeää erityisesti vammaisten sivistyksellisten oikeuksien varmistamiseksi. Celian ja Varastokirjastojen brändien ja tunnettuuden hyödyntäminen on keskeinen osa tätä prosessia. Tätä asetelmaa ei voida muuttaa viraston nimeä muuttamalla.

Kulttuuriperintöviraston nimestä

Kansallisarkisto katsoo, että Museoviraston ja Suomenlinnan hoitokunnan muodostaman kokonaisuuden nimeäminen kulttuuriperintövirastoksi olisi omiaan rajaamaan kulttuuriperinnön käsitettä haitallisella tavalla. Kulttuuriperintöä on kulttuuriomaisuuden lisäksi muun muassa aineeton kulttuuriperintö, tieto. Kansallisarkiston tietovarannot ovat merkittävä osa suomalaista kulttuuriperintöä, kansakunnan identiteettiä.

Laki Kansallisarkistosta

Organisaatorakenteesta ja palveluiden varmistamisesta

Sivistyshallintohankkeella haetaan uusia toimintatapoja ja mahdollisuuksia toteuttaa OKM:n hallinnonalan tehtäviä entistä paremmin ja tehokkaammin. Mahdollisuuksia näiden päämäärien toteuttamiseen ei pidä heikentää sääntelemällä viraston organisaatiokennettä lailla. Virastouudistuksella ei saavuteta tavoiteltuja synergiahyötyjä, mikäli nykyiset organisaatiot ja jopa niiden henkilöstö pysyvät tosiasiallisesti erillisinä, keskenään kilpailevina toimijoina. Häviäjiä tällaisessa rakenteessa ovat kaikki, erityisesti pienemmän yksiköt.

Kansallisarkiston, Varastokirjaston ja Celian yhteisessä organisaatorakennetyössä on yhteistyössä suunniteltu toimintolähtöistä organisaatiota, jossa kaikki viraston palvelut tuotetaan paras yhteinen osaaminen hyödyntäen. Yhdistyminen on toteutettavissa siten, että viraston sisäiset osaamiskeskittymät ovat yhä vahvempia.

Virastouudistuksen ja uuden viraston organisaatorakenteen vaikutukset on hyvä erottaa valtionhallinnon tuottavuusohjelmasta ja sen vaikutuksista. Hallitusohjelman ja kehysriihen päätösten yhteisvaikutuksena valtionhallinnon toimintamenoihin kohdistuu yhteensä 393 miljoonan euron vuotuinen säästötarve vuodesta 2027 alkaen. Valtionhallinnon tuottavuussäästöjen tullessa täysimääräisesti voimaan, tulee koko valtionhallinnon ja jokaisen viraston kyetä tehostamaan toimintaansa, jotta palvelutaso voidaan turvata ja palveluita kehittää edelleen. Kansallisarkisto katsoo, että myös laadukkaiden Celia- ja varasto-kirjastopalveluiden saatavuus supistuvien määrärahojen olosuhteissa varmistetaan parhaiten hyödyntämällä kaikki kirjasto- ja arkistopalveluiden synergiat. Näitä synergioita on paitsi hallinnossa, myös esimerkiksi digitaalisten palveluiden tuottamisessa.

Yksi keskeinen virastouudistuksen tavoite ovat suuremmat taloudelliset kokonaisuudet, joissa toiminnan pitkäjänteinen kehittäminen on mahdollista. Ajatus rahoituksen korvamerkitsemisestä viraston sisäisille yksiköille ei ole kannatettava. Se johtaa osaoptimointiin ja resurssien epätarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen.

Johtamisrakenteesta ja sidosryhmäyhteistyöstä

Kansallisarkisto, niin kuin muutkin hallinnonalat virastot, olisi ehdotuksen mukaan nykyiseen tapaan niin sanottu päällikkövirasto, jolla ei ole ulkopuolista hallitusta tai muuta edustuksellista päätöksentekoa. Päällikkövirastossa pääjohtaja vastaa viraston toiminnasta sekä juridisesti että poliittisesti. Pääjohtaja delegoi virastossa valtaa ja vastuuta viraston muulle johdolle. Selkeä vastuunjako on päällikköviraston keskeisin etu, joka mahdollistaa viraston johdonmukaisen ja tehokkaan strategisen kehittämisen. Ministeriö ja sen poliittinen johto ohjaavat viraston toimintaa lakien ja rahoituksen puitteissa.

Joissakin lausunnoissa ehdotetaan Celian ja/tai Varastokirjaston johtokuntarakenteen pysyttämistä tai ollaan yleisesti huolissaan kirjastojen sidosryhmäyhteyksien säilymisestä. Sidosryhmäyhteyksien ei onnistuakseen tarvitse olla lakisääteisiä. Erilaiset johtokunta- ja lausuntarakenteet puolestaan ovat omiaan hämärtämään vastuuta viraston toiminnasta. Päällikköviraston vastuuta tai päätösvaltaa ei voida ulkoistaa. Kansallisarkisto jatkaa systemaattista sidosryhmäyhteyksiä niin arkistoalan kuin kirjastoalan kanssa. Esimerkiksi järjestelmäkysymyksissä on selvää, että ratkaisua ei voida tehdä vain Kansallisarkiston sisäisistä tarpeista käsin. Toimintaympäristö on huomioitava. Kansallisarkisto toteaa, että uudistuksessa luovuttaisiin myös Kansallisarkiston neuvottelukunnasta. Kansallisarkiston näkemyksen mukaan myös pistekirjoituksen neuvottelukunnasta tulisi luopua. Tehtävä voidaan hoitaa paremmin ja tehokkaammin palveluntuotannon aktiivisena sidosryhmäyhteistyönä.

Palveluiden maksuttomuudesta

Varastokirjaston palvelut ovat nykyisin maksuttomia. Maksuttomuudesta säädetään opetusministeriön asetuksella Varastokirjaston suoritteista perittävistä maksuista (1346/2006). Asetus perustuu valtion maksuperustelakiin. Kansallisarkisto katsoo, että varastokirjastopalveluiden maksullisuudesta tai maksuttomuudesta ei jatkossakaan tule säätää erikseen lailla. Asia tulee ratkaista voimassa olevan yleislainsäädännön perusteella asetusmekanismia käyttäen.

Varastokirjasto selvittää palveluittensa maksullisuuden mahdollisuuksia tällä hetkellä opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta. Aineistojen arkistointi Kansallisarkistoon on maksutonta. Analogia Varastokirjaston säilytyspalveluun on selvä. Keskeistä on palvelun tuotantokustannusten jakautuminen palvelun yhteistuottajien kesken sekä loppuasiakkaan rooli kustannusten kattamisessa. Yleisten kirjastojen kaukolainat ovat maksullisia.

Kulttuuriperintötehtävästä

Laissa Kansallisarkistosta ei viraston tehtäväpykälässä (2 §) enää suoraan viitattaisi kulttuuriperintöön. Pykälän 2 momentissa kuitenkin viitataan lakiin arkistoinnista, jonka luonnoksen 1 §:n mukaan ko. lain tarkoituksena on varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön sekä tutkimuksellisesti arvokkaiden tietoaaineistojen säilyminen ja saatavuus. Kansallisarkisto arkistoi kulttuuriperinnön lisäksi runsaasti tietoaaineistoja, joita ei ole luontevaa kuvata sanalla kulttuuriperintö. Kansallisarkisto katsoo, että valittu ratkaisu vastaa sisällöllisesti toiminnan tosiasiallista luonnetta ja on säädäntöteknisesti hyvä.

Heraldiset tehtävät

Heraldiikan juridinen ja hallinnollinen merkitys on vähentynyt. Samalla heraldista asiantuntemusta vaativat viranomaistehtävät ovat vähentyneet. Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että Kansallisarkistolla olevat heraldiset tehtävät poistetaan. Kansallisarkisto pitää ehdotusta oikeana.

Voimassa olevan lain mukaan Kansallisarkiston tehtävänä on toimia asiantuntijana viranomaisten heraldisissa kysymyksissä ja edistää heraldista kulttuuria. Käytännössä tämä on tarkoittanut Kansallisarkiston yhteydessä toimivan heraldisen lautakunnan työn fasilitointia. Kansallisarkistolla ei ole päätösvaltaa heraldisissa asioissa. Kansallisarkisto on täysin riippuvainen alan asiantuntijoista. Käytännössä kyseessä on siis koordinointi- ja sihteeritehtävä heraldisista tunnuksista päättävien tahojen ja heraldiikan asiantuntijoiden välissä. Tehtävä ei ole välttämätön. Heraldisen työn määrä ei perustele edes osa-aikaisen heraldiikan asiantuntijan tehtävän ylläpitoa Kansallisarkistossa. Muun muassa Europeana Heraldica -tietokanta olisi kuitenkin edelleen osa Kansallisarkiston tietovarantoa.

Esimerkiksi kuntalakiin voitaisiin kirjata kunnalle velvollisuus varmistua siitä, että ehdotus kunnanvaakunaksi on hyvän heraldisten sääntöjen mukainen (vrt. Kirkkolaki 11:5 §). Kunta hankkisi tarvitsemansa heraldinen asiantuntemus suoraan heraldisilta asiantuntijoilta. Sama periaate koskisi sinettejä ja leimoja vahvistavia ministeriöitä ja yliopistoja sekä puolustusvoimia ja Kirkkohallitusta niiden heraldisissa kysymyksissä. Suomen lipun käyttöä ohjaa sisäministeriö, joka niin ikään voi itsenäisesti kuulla asiantuntijoita päätöksensä tehdessään. Verrokkimaista Norjassa ei ole Ruotsia ja Tanskaa vastaavaa heraldista sääntelyä.

Yksityiskohtaisia ehdotuksia

2 § Tehtävät

Pykälän kohtien järjestystä tulisi muuttaa siten, että nykyinen kohta 5 olisi kohtana 4. Eri asiantuntijatehtävät voidaan myös yhdistää samaan kohtaan.

Momentti 3 voisi kuulua: ”Edellä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua tehtävää hoitaessaan Kansallisarkisto voi poistaa ja hävittää tarpeetonta tai huonokuntoista kirjastoaineistoa”. Poistettavan kirjastoaineiston tarkempi määritelmä on turha ja johtaa momentin viimeinen lause huomioon ottaen epätarkoituksenmukaiseen vai kirjastoja koskevaan ra-jaukseen sekä tulkintaongelmiin.

5 § Voimaantulo

Pykälän 6 momenttiin merkitys jää epäselväksi. Kohdassa säädetään, että ”Työsopimussuhteessa oleva henkilö voidaan siirtää ilman suostumustaan, jos hänet siirretään työssäkäyntialueellaan tai työssäkäyntialueelleen.” Koskeeko säännös kaikkia Celiasta ja Varastokirjastosta Kansallisarkistoon siirtyviä työsuhteisista työntekijöistä, vai vain tapauksia, joissa työntekijän fyysinen työskentelypaikka muuttuu? Jos tarkoituksena on, että se koskee kaikkia siirtyjiä, siihen liittyy tulkintaongelma: Ainakin Celiassa on työntekijä/työntekijöitä, joiden toimipiste ei sijaitse heidän työssäkäyntialueellaan, eikä Kansallisarkistollakaan ole tällaista toimipaikkaa. Käytännössä nämä henkilöt ovat pääasiassa etätöissä. Momentissa tarkoitettua suostumuksen edellyttäminen näiltä henkilöiltä ei ole perusteltua. Celian ja Varastokirjaston henkilöstön siirtyminen Kansallisarkistoon ei ainakaan välittömästi vaikuta henkilöstön työskentelypaikkoihin. Momentti tulisi poistaa.

Laki lukemisesteisten kirjastopalveluista

Lain 1 §:n mukaan Kansallisarkisto valmistaa...oppimateriaalia...lukemisesteisten käyttöön. Valmistaa-sana tulisi parhaan mahdollisen tuotantotavan valinnan mahdollistamiseksi korvata sanalla tuottaa: Kansallisarkisto tuottaa ...oppimateriaalia...lukemisesteisten käyttöön. Näin oppimateriaalin tuotanto voitaisiin tarvittaessa myös ulkoistaa osittain tai kokonaan.

Lain 3 §:n käyttö- ja lainauskieltoja koskeva sääntely on liian tarkkaa lakitasoiseksi sääntelyksi.

Helsingissä 31.1.2025

Päivi Happonen

pääjohtaja

Immo Aakkula

hallintojohtaja

Happonen Päivi
Kansallisarkisto