

22.3.2010

AL/3384/00.01.00/2010

Opetusministeriö

Viite: Opetusministeriön kirje 16.2.2010, Dnro 49/040/2009

Asia: **LAUSUNTO SELVITYSMIES ERKKI AHON ARKISTOLAITOKSEN KESKUS-
ARKISTON PERUSTAMISTARVETTA KOSKEVASTA RAPORTISTA**

Pyydettyinä lausuntona selvitysmiehen laatimaan *Arkistolaitoksen keskusarkiston perustamistarpeen selvittäminen* –raporttiin (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:2) arkistolaitos esittää seuraavaa:

Selvitysmiehen toimeksiannossa keskeisellä sijalla on ollut selvittää arkistolaitoksen tilatarpeet vuoteen 2025 saakka sekä laatia ehdotus arkistolaitoksen toimipisteiden määrää ja laajuutta koskevaksi suunnitelmaksi kokonaiskustannuksineen vuoteen 2025 saakka sekä selvittää keskusarkiston tarpeellisuus arkistolaitoksen kasvaviin tilatarpeisiin nähden ja tehdä esitys sen sijaintipaikkakunnasta.

Arkistolaitoksen tilatarpeita koskeva selvitysmiehen tarkastelu koskee sekä Kansallisarkiston että maakunta-arkistojen toimitiloja. Selvitysmiehen ehdotukset Kansallisarkiston ja maakunta-arkistojen makasiinitilojen käyttöasteen tehostamiseksi ja Kansallisarkiston Sörnäisten toimipisteen muutoksesta ovat pääosin kannatettavia. Suurin osa ehdotuksista voidaan toteuttaa arkistolaitoksen sisäisinä toimenpiteinä ja eräitä tehostamistoimenpiteitä on jo aloitettu.

Arkistolaitos painottaa, että selvitysmiehen sinänsä myönteinen esitys keskusarkiston rakentamiseksi tulee ajoittaa siten, että toteutustapa on kustannustehokas ja toiminnallisesti tarkoituksenmukainen. Arkistoaineistojen tilapäinen sijoittaminen eri toimipisteissä kulloinkin vapaana oleviin tiloihin ja vasta 2020 keskusarkistoon aiheuttaa kertautuvia siirtokustannuksia. Vaarana on, että tilapäinen sijoittaminen vaikeuttaa tällöin myös palvelutoimintaa ja arkistolaitoksen henkilöresurssien tehokasta ja tarkoituksenmukaista käyttöä.

Keskusarkiston rakentaminen tulee arkistolaitoksen näkemyksen mukaan aloittaa selvityksessä esitettyä aikaisemmin. Arkistolaitos esittää rakentamisen aikaistamista vuoteen 2015, jotta arkistolaitokseen tuleva ja kasvava aineistomäärä voidaan ilman tilapäisjärjestelyjä sijoittaa sinne, missä aineistot on tarkoitus säilyttää pysyvästi.

Keskusarkiston ensimmäisen vaiheen tulisi olla valmiina viimeistään vuoden 2017 lopulla. Se mahdollistaisi Kansallisarkiston Sörnäisten toimipisteestä luopumisen vuokrasopimuksen umpeutuessa keväällä 2018. Tällä toimenpiteellä, jota ei ole selvitysmiehen ehdotuksissa, voitaisiin saada aikaan merkittäviä säästöjä vuokra- ja käyttökustannuksissa. Sörnäisten aineiston

suuren määrän vuoksi sen tilapäinen sijoittaminen arkistolaitoksen muihin tiloihin ei ole mahdollista Sörnäisten vuokrasopimuksen päättyessä.

Arkistolaitos pitää tärkeänä selvitysmiehen esittämää keskitetyn tilanhallintajärjestelmän ottamista pikaisesti käyttöön. Esitetty tilanhallintajärjestelmän hankinta tulisi rahoittaa siten, että se voidaan ottaa käyttöön viimeistään vuonna 2012. Ilman tilanhallintajärjestelmää paperiaineistojen digitoinnin, koteloinnin ja palvelutoiminnan logistinen hallinta valtakunnallisesti on vaikeaa. Tilanhallintajärjestelmä mahdollistaa toimitilojen optimaalisen hallinnan sekä käyttö- ja palvelulogistiikan pitkäjänteisen suunnittelun. Tilanhallintajärjestelmän hankinta aiheuttaa hankintavuoteen kohdistuvan merkittävän kertaluonteisen rahoituserän.

Arkistolaitoksen toimivallan selkiinnyttäminen ja organisaatorakenteen uudistaminen edellyttävät arkistolain ja sen nojalla annetun asetuksen uudistamista. Arkistolaitos esittää, että opetusministeriö asettaa työryhmän tätä valmistelua tekemään.

Selvitysmiehen esittämä tuottavuuden mittari, jossa muuttujina on käytetty pelkästään maakunta-arkistoissa säilytettävien asiakirja-aineistojen määrää ja sen suhdetta kunkin yksikön henkilötöyvuosimäärään, ei kuvaa arkistolaitoksen toiminnan tuottavuutta ja tehokkuutta oikealla tavalla. Maakunta-arkistojen tehtävät vaihtelevat huomattavasti. Arkistolaitoksen tuottavuutta ja toiminnan tuloksellisuutta voidaan parhaiten seurata ja kehittää sen indikaattorijärjestelmän avulla, jota arkistolaitos käyttää toimintansa laajamittaiseksi arvioimiseksi ja johon arkistolaitoksen ja opetusministeriön tulosneuvottelut ja tuottavuusohjelman toteuttamista koskeva suunnittelu perustuvat. Erityisesti tuottavuuden ja tavoitteiden arvioinnissa tulee ottaa huomioon sähköisen säilyttämisen ja palvelutoiminnan asettamat uudet haasteet paperiaineistojen määrän kasvaessa samaan aikaan voimakkaasti.

Selvitysmiehen raportissa ehdotettujen toimenpiteiden ja eri vaihtoehtojen vertailun kannalta on ongelmallista, että esityksestä puuttuvat kustannusvertailut. Arkistolaitos katsookin, että ennen raportissa esitettyihin toimenpiteisiin ryhtymistä tulee selvittää perusteellisemmin toimenpiteiden todelliset hyödyt sekä laskea yksityiskohtaisesti raportista puuttuvat kustannukset suhteessa saavutettaviin säästöihin.

Yksityiskohtaiset kannanotot selvitysmiehen ehdotuksiin:

11.1 Arkistolaitoksen tilankäyttöä tehostavat toimenpiteet

11.1:1

Arkistolaitos yhtyy selvitysmiehen käsitykseen, että arkistoaineistojen säilytystilojen käyttöä voidaan tehostaa hankkimalla arkistolaitokselle arkistotilojen tilanhallintajärjestelmä. Tällaisen järjestelmän käyttöönotto tehostaa tilojen tarkoituksenmukaista käyttöä ja siirtojen suunnittelua. Tilanhallintajärjestelmään on tarkoituksenmukaista kytkeä myös aineiston kuntokartoituksen tuloksena toteutettava konservoinnin toimenpideohjelma, happamoituneiden säilytyskoteloiden uusiminen sekä aineistotunnisteiden käyttöönotto säilytysyksiköissä. Myös aineiston digitointiohjelma liittyy olennaisesti tilanhallinnan kokonaisuuteen.

11.1:2 Selvitysmies on tehtyjen mittausten perusteella todennut eräissä säilytystiloissa puutteita ja ehdottanut näiden tilojen kunnossapito- ja peruskorjaussuunnitelman laatimista yhdessä kiinteistöjen omistajien kanssa. Koska arkistolaitoksen säilytystilojen tulee turvata aineistojen pysyvä säilyminen, on ehdotusta pidettävä oikeana, jopa kiireellisenä. On kuitenkin huomattava, että tarvittavat LVI-tekniiset muutostyöt ovat kalliita ja niiden vuokra vaikutukset on arvioitava ja ajoitettava tarkemmin ennen toimenpiteisiin ryhtymistä. Joissakin tapauksissa ilmastointijärjestelmien uusimisen kustannuksista vastaa omistajataho.

11.1:3-4 Lisähyllytyksellä ja hyllytyksen muutoksilla voidaan muistiossa ehdotetulla tavalla saavuttaa jonkin verran lisätilaa. Noin 4 000 hyllymetriä käsittävä hyllyjen lisähankinta ja siihen liittyvät muutostyöt maksavat arviolta 150 000 euroa. (Raportin liitteessä 2 on virhe: Turun maakunta-arkiston työ- ja yleisöpalvelutilojen ja arkistotilojen pinta-alat ovat vaihtaneet sarakkeissa paikkaansa, mikä vaikuttaa arkistotilojen tehokkuuslukuihin.)

Mikkelin maakunta-arkiston kalliosuojatilojen hyllytyksen muutosmahdollisuuden selvittäminen on kannatettava ehdotus. Myös aineiston säilytystapoja muuttamalla saadaan tilankäyttöä tehostettua.

11.1:5 Kansallisarkisto selvittää toimipisteidensä tutkijasalipalveluiden keskittämisen käytännön toteuttamista, aikataulua ja kustannusvaikutuksia.

11.2 Sähköisten aineistojen hallinta

11.2:1 Selvitysmies katsoo, että arkistolaitoksen tulisi tehdä opetusministeriölle esitys lainsäädännöllisistä toimenpiteistä, joilla edistetään sähköistä asiointia ja arkistointia julkishallinnossa siten, että kokonaan sähköiseen asiointiin voitaisiin siirtyä vuoden 2015 loppuun mennessä. Arkistolaitoksen päätehtävänä on voimassa olevan arkistolainsäädännön mukaan (831/1994, 4 §) varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen pysyvä säilyminen ja niiden käytettävyys. Arkistolaitoksen tai opetusministeriön tehtäviin ei kuulu julkishallinnon sähköisen asioinnin yleinen kehittäminen tai vastuu sähköiseen asiointiin siirtymisestä.

Arkistolaitoksen käsityksen mukaan valtiovarainministeriö vastaa valtionhallinnon sähköisen asioinnin yleisestä edistämisestä ja toimintaedellytysten luomisesta sille, että sähköiset aineistot voidaan julkishallinnossa säilyttää yksinomaan sähköisessä muodossa. Arkistolaitos vastaa pysyvästi säilytettäväksi määräämiensä sähköisten ja paperiaineistojen säilyttämisestä.

Sähköisen asioinnin ja säilyttämisen edistäminen edellyttää valtiovarainministeriön, opetusministeriön ja arkistolaitoksen kiinteää yhteistyötä. Siirryttäessä sähköiseen asiakirjahallintoon, arkistolaitoksella tulee yhtenä keskeisenä asiantuntijatahona olla tosiasiallinen mahdollisuus asettaa toiminnallisia vaatimusmäärittelyjä (kuten metatietovaatimuksia)

käyttöön otettaville järjestelmille sellaisessa laajuudessa, että pysyvään säilytykseen kuuluvat sähköiset asiakirjat voidaan siirtää VAPA-järjestelmään. Tämä edellyttää arkistolaitoksen tarpeiden tuomista esille ja huomioonottamista parhaillaan käynnissä olevassa yhteentoimivuuslainsäädännön valmistelutyössä. Vain siten arkistolaitoksen rooli ja toimivaltuudet sähköisessä asiakirjahallinnossa tulevat nykyistä selkeämmin ja tarkoituksenmukaisemmin määritellyiksi.

11.3 Digitointi

11.3:1-2

Selvitysmies kiinnittää perustellusti huomiota digitoitujen tiedostojen (tarkoittanee paperimuodosta digitoituja tiedostoja) autenttisuuteen liittyviin ongelmiin ja ehdottaa, että Kansallisarkisto selvittää digitoitujen tiedostojen autenttisuuteen liittyvät kysymykset. Tämä ongelma liittyy tilanteeseen, jossa pysyvästi säilytettäviä paperiasiakirjoja digitoidaan tarkoituksella hävittää alkuperäiset asiakirjat kustannussäästöjen saavuttamiseksi, jolloin pysyvä säilyttäminen tapahtuisi pelkästään sähköisessä muodossa.

Huomattava osa sekä valtionhallinnon että kunnallishallinnon viranomaisten pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista on sellaisia, että niillä on hyvinkin pitkäkestoisia oikeusvaikutuksia, jotka koskevat sekä luonnollisten että oikeushenkilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia. Tällaisten aineistojen määrää ei tietyvästi ole pyritty selvittämään, mutta on ilmeistä, että niiden määrä on hyvinkin suuri. Näiden aineistojen autenttisuus ja todistusvoimaisuus on myös pitkässä aikaperspektiivissä säilytettävä kiistattomana, mikä estää tällaisten alkuperäisasiakirjojen hävittämisen digitoinnin jälkeen niin kauan kun ei ole päästy sopimukseen perustuvaan kansainväliseen konsensukseen digitoitujen asiakirjojen kiistattomasta todistusvoimaisuudesta. On lisäksi otettava huomioon, että suomalaisten viranomaisten asiakirjojen todistusvoimaisuutta ei punnita ainoastaan suomalaisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa vaan myös ulkomaiden viranomaisissa, tuomioistuimissa ja välimiesoikeuksissa samoin kuin kansainvälisten yhteisöjen elimissä, kuten EU:n hallintoelimissä ja tuomioistuimissa. Lisäksi asiakirjojen autenttisuuden ja todistusvoimaisuuden toteamisella on merkitystä tieteellisessä tutkimuksessa.

Yksityisarkistojen kohdalla digitoiminen ja alkuperäisten aineistojen hävittäminen ei myöskään tule kyseeseen. Selvityksen laatiminen digitoitujen aineistojen autenttisuusongelmista on siten paikallaan. Tällaisessa selvityksessä on tarpeen ottaa huomioon kansainvälinen säädöstilanne ja relevanttien ammattipiirien mielipide. Digitoinnin laajamittainen edistäminen on ensisijaisesti nähtävä toimenpiteeksi, joka lisää aineistojen käytettävyyttä ja parantaa alkuperäisaineistojen säilymistä.

11.4 Kuntien arkistot

11.4:1-2

Selvitysmiehen ehdotus, että Kansallisarkisto ja eräät maakunta-arkistot ryhtyisivät vuokraamaan määrääjäksi arkistotilaa kunnille, on ongelmallinen. Vuokraustoiminta vaikeuttaisi arkistolaitoksen omien aineistojen ja lain

nojalla vastaanotettavien aineistojen hallintaa. Arkistolaitoksen yksiköiden joutuessa sanomaan sopimukset irti määräaikojen päätyttyä kunnat joutuisivat uudelleen hankkimaan säilytystilaa muualta. Sen vuoksi Kansallisarkisto ei pidä tarkoituksenmukaisena arkistotilojen määräaikaista vuokraamista kunnille.

Sen sijaan arkistolaitos yhtyy selvitysmiehen käsitykseen, että arkistolaitoksen ei ole syytä pyrkiä ottamaan vastuuta kuntasektorin pysyvästi säilytettävistä arkistoista. Julkishallinnon tulee muilla toimin varmistaa kuntasektorin pysyvästi säilytettävien aineistojen nykyistä keskitetympi ja kustannustehokkaampi säilyttäminen.

11.5 Siirtosykli

ALKU-hankeeseen liittyvien lähivuosien aineistosiirtojen sekä eräiden muiden jo toteutuneiden laajojen aineistosiirtojen vuoksi arkistolaitos ei pidä tarpeellisenä pysyvästi säilytettävien paperiasiakirjojen ja muiden analogisten asiakirjojen siirtosyklin lyhentämisestä 25 vuoteen. Tämän vuoksi arkistolaitoksen yksiköihin tapahtuvien analogisten aineistojen siirtosykli voidaan säilyttää 40 vuotena. Tätä nuorempia valtion viranomaisten pysyvästi säilytettäviä aineistoja voidaan siirtävän viranomaisen kanssa sovittaessa ottaa edelleen maksulliseen säilytykseen. Määräajan säilytettäviä aineistoja voidaan ottaa maksulliseen säilytykseen tilanhallinnan kustannustehokkuuden lisäämiseksi tilojen niin salliessa.

Pysyvästi säilytettävien sähköisten asiakirja-aineistojen siirtäminen arkistolaitokseen eli käytännössä sen VAPA-säilytysjärjestelmään tulee tapahtumaan paperiasiakirjoista poikkeavien edellytysten vallitessa. Tämän vuoksi 40 vuoden siirtosykli voi koskea vain analogisia aineistoja. Sähköisten aineistojen siirtoperiaatteet ja siinä yhteydessä myös siirtosykli joudutaan määrittelemään erikseen.

11.6 Arkistolaitoksen tilantarve vuoteen 2025 ja toimipisteiden lukumäärä

Selvitysmiehen tehtävänä on ollut selvittää arkistolaitoksen tilojen käyttöä ja riittävyyttä vuoteen 2025 saakka ja tehdä tähän liittyen ehdotus arkistolaitoksen toimipisteiden määrää ja laajuutta koskevaksi kokonaissuunnitelmaksi.

Selvitysmiehen tekemän arkistolaitoksen organisaatorakenteen uudistamista koskevan ehdotuksen keskeisenä perusteluna on maakunta-arkistojen osalta ollut toiminnan tuottavuusmittari, joka perustuu omassa käytössä olevien arkistotilojen määrään (hm/htv). Selvitysmies tarkastelee toimipisteiden määrää ja laajuutta ja arvioi arkistolaitoksen tarvitsemaa henkilöresurssia ensisijaisesti arkistolaitoksen säilyttämistehtävän ja säilytyksessä olevan aineiston määrän perusteella. Arkistolaitos ei pidä tätä mittaustapaa oikeellisenä ja käyttökelpoisena. Arkistolaitoksen näkemyksen mukaan organisaatorakenteen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon arkistolaitoksen koko tehtäväkenttä.

Arkistolaitoksen tehtävänä on varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilyminen ja edistää niiden tutkimuskäyttöä. Tehtävän toteuttaminen alkaa jo huomattavasti ennen asiakirjojen siirtämistä arkistolaitokseen, ja ulottuu sellaiseenkin pysyvästi säilytettävään julkishallinnon aineistoon, joka ei koskaan siirry arkistolaitoksen säilytysvastuulle. Seulontapäätöksillä ja muulla norminannolla, koulutuksella, tarkastuksilla ja aineistojen vastaanottoon liittyvällä ohjauksella arkistolaitos varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymisen sekä vaikuttaa arkistolaitokseen säilytykseen otettavan aineiston määrään ja käytettävyyteen. Säilymisen varmistamisen lisäksi arkistolaitoksessa kehitetään aineiston käytettävyyttä tieteellisessä tutkimuksessa ja muussa käytössä. Arkistolaitos tuottaa laajoja tietopalveluja ja suorittaa vuosittain noin 20 000 julkis- ja yksityisoikeudellista selvitystä. Näissä tehtävissä tarvittava henkilöresurssi ei korreloi suoraan säilytyksessä olevan aineiston määrään.

Edellä esitetyn perusteella arkistolaitos katsoo, ettei selvitysmiehen raportissaan käyttämä tuottavuuden mittari ole toimiva eikä sen perusteella ole mahdollista arvioida arkistolaitoksen voimavaratarvetta eikä suunnitella sen kohdistamista arkistolaitoksen eri yksikköihin.

Edellä esitetystä kritiikistä huolimatta arkistolaitos yhtyy toiminnallisen kehittämisen tavoitteistaan käsin selvitysmiehen esittämään näkemykseen, että arkistolaitoksen tuottavuuden kehittäminen edellyttää suurempien (hallinnollisten) kokonaisuuksien luomista. Arkistolaitos ottaa toimintaansa kehittäessään huomioon selvitysmiehen tekemät ehdotukset ja opetusministeriön niihin antaman palautteen tarkistaessaan kesällä 2010 strategiaansa.

Sähköiset palvelut ja digitointi korostavat tarvetta arkistolaitoksen kehittämiseen yhtenäisenä toimijana. Digitaaliset tietovarannot ovat arkistolaitoksen yhteisiä. Digitaalisen aineiston määrä arkistolaitoksessa kasvaa jatkuvasti ja sen säilyttämisessä ja käyttöön antamisessa perinteinen piirijakoon perustuva toiminnan organisointi- ja resursointimalli ei ole tarkoituksenmukainen. Arkistolaitos katsoo, että piiriosta luopuminen olisi myös julkisen hallinnon toiminta- ja palvelurakenteiden tuottavuuden yleisten kehittämislinjausten mukaista.

11.7. Vaihtoehtoiset tilaratkaisut ja keskusarkiston perustaminen

Alueellisen keskusarkiston rakennus tulisi toteuttaa uudisrakennuksena, jolloin voidaan suunnitella mahdollisimman tehokas säilytysratkaisu ja tilan käyttö. Uudisrakennuksessa voidaan myös paremmin ottaa huomioon sekä rakenteellisin keinoin että IV-tekniisesti toteutettava säilytysolosuhteiden stabiilius ja energian säästö. Tavoitteena tulisi olla passiivienergiaratkaisu.

Rakennuksen mitoituksen tulisi olla selvitysmiehen raportissa esitettyä suurempi. Arkistolaitoksen arvion mukaan arkistotilojen mitoituksen tulisi ensimmäisessä rakennusvaiheessa olla noin 50 000 hyllymetriä. Rakennuksen tulisi sijaita hyvien kulkuyhteyksien varrella kaupunkialueella ja tontilla on

oltava hyvät lisärakennusmahdollisuudet. Sijoitukseen liittyvät turvallisuusnäkökohdat on otettava huomioon.

Alueellisen keskusarkiston valmistuminen tulisi selvitysmiehen ehdotuksesta poiketen ajoittaa huomattavasti aikaisemmaksi. Jotta vältetään kustannuksia vaativilta aineistojen tilapäissiirroilta, valmistusajankohdan tulisi olla vuoden 2015 tienoilla. Suuret arkistosiirrot (mm. ALKU-hankkeen siirrot noin 16 000 hm) ajoittuvat vuosikymmenen puoliväliin. Viimeistään keskusarkiston tilojen tulisi olla käytettävissä vuoden 2017 lopulla. Tämä mahdollistaisi luopumisen pääkaupunkiseudulla sijaitsevasta Sörnäisten toimipisteestä sekä digitoitujen aineistojen ja passiiviaineistojen sijoittamisen keskusarkistoon.

Keskusarkiston rakentaminen mahdollistaa muualla valtionhallinnossa hajallaan säilytettävien arkistoaineistojen siirtämisen arkistolaitokseen säilytettäväksi keskitetysti sekä toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Keskusarkiston perustaminen on nähtävä siten koko valtiokonsernin tuottavuushankkeena.

Arkistolaitoksella tulee olla mahdollisuudet ottaa vastaan valtionhallinnon 40 vuotta nuorempiakin aineistoja silloin, kun se on valtionhallinnon kokonaisedun mukaista. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota valtionhallinnon toimitilojen hallinnan kehittämiseen valtionhallinnon kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Tavoitteena tulee olla, että arkistointiin tarvittavien tilojen kokonaistarve valtionhallinnossa selvitetään ja asiakirjahallinto, arkistointi ja pysyvä säilyttäminen sekä asiakirjatietoa hyödyntävä palvelutoiminta muodostavat toimivan kokonaisuuden valtionhallinnossa.

On tarkoituksenmukaista, kuten muistiossa ehdotetaankin, että alueellinen keskusarkisto sijoitetaan nykyiselle maakunta-arkistopaikkakunnalle ja liitetään olemassa olevaan maakunta-arkistoon.

Arkistolaitos esittää, yhtyen selvitysmiehen käsitykseen, että keskustelut keskusarkiston rakennuspaikan, kaavakysymysten, huoneohjelman ja hankkeen rahoituksen osalta käynnistetään mahdollisimman pian Mikkelin kaupungin kanssa niin, että rakennushankkeen valmistuminen ajoittuisi vuoteen 2015.

Pääjohtaja Jussi Nuorteva

Arkistoneuvos Eljas Orrman

Liitteet

Maakunta-arkistojen lausunnot