

## KUNNALLISESTA ARKISTONMUODOSTAJA-KÄSITTEESTÄ

### Normitilanne

Tarkasteltaessa kysymystä siitä, voidaanko yhden kunnan kaikkien toimielinten ja muiden organisaatorakenteiden katsoa yhdessä muodostavan yhden ainoan arkistonmuodostajan, joudutaan ottamaan kantaa siihen, mitkä säädökset tulevat sovellettaviksi kunnallisen arkistotoimen kohdalla. Kun on kyse siitä, mitä kunnallisella arkistonmuodostajalla tarkoitetaan, tulevat kyseeseen lähinnä kuntalaki ja arkistolaki.

Kuntien ja kuntayhtymien toimintaa säätelee kuntalaki (365/1995). Kyseessä on yleislaki, mikä ilmenee lain 3 §:sta, joka kuuluu: ”*Kunnan hallinnossa noudatetaan tätä lakia, jollei lailla toisin säädetä*” (81/2002). Kuntalakiin 2002 tehtyjä muutoksia koskevassa hallituksen esityksessä (HE:ssä 46/2001) todetaan yksityiskohtaisissa perusteluissa 3 §:n osalta nimenomaisesti, että kuntalaki on toissijainen suhteessa erityislakeihin. Tästä seuraa, kun kuntalaissa ei ole mitään säännöksiä kunnan organisaatioiden asiakirjahallinnosta ja arkistotoimesta, että tulkinta siitä, mitä lainsäädännössä tarkoitetaan kunnallisella arkistonmuodostajalla, on haettava ensisijaisesti arkistolaista (831/1994).

Kuntalaki ja arkistolaki tulevat kyseeseen myös silloin, kun pyritään selvittämään, mitä vuoden 1994 arkistolain ilmaus kunnallisesta viranomaisesta arkistonmuodostajana tarkoittaa konkreettisten organisaatorakenteiden kohdalla.

### Kunnan organisaation yksiköt yhtenä vai useampana arkistonmuodostajana

Arkistolain säännökset, jotka koskevat asiakirjahallintoa ja arkistotointa kunnissa sisältyvät lain 9 §:ään. Kyseisessä pykälässä määrätään miten arkistotoimen hoito on järjestettävä kunnassa. Pykälässä käytetään ilmaisuja ”arkistointi” ja ”arkistonmuodostus”, mutta siinä ei esiinny ”*arkistonmuodostaja*”-käsitettä. Tästä seuraa, että se, mitä lainsäätäjät tarkoittaa käsitteellä ”*arkistonmuodostaja*” yleisesti ja kuntasektorin osalta erityisesti, joudutaan etsimään muualta arkistolaista.

Vuonna 1994 annetusta arkistolaista puuttuu keskeisten käsitteiden määrittely varsinaisessa mielessä, eikä myöskään hallituksen esitykseen arkistolaiksi (HE 187/1993) sisälly käsitteenmäärittelyjä. Eräitä käsitteitä rajataan tosin deskriptiivisesti 6 §:ssä (arkisto, asiakirja). Sen sijaan käsitettä ”*arkistonmuodostaja*” ei määritellä millään tavoin laissa. Lain 1 §:ssä määrätään arkistolain soveltamisala, ja tässä yhteydessä esiintyy käsite ”*arkistonmuodostaja*” keskeisenä terminä. Kuntasektorin osalta lain todetaan koskevan ”*kunnallisia viranomaisia ja toimielimiä*” (1 § 1 momentin 2 kohta). Jo tämän perusteella on pääteltävissä, että lainsäätäjät ei ole tarkoittanut, että yhden kunnan päätöksenteko- ja hallinto-organisaatioon kuuluvat hallintoelimet ja muut organisatoriset rakenteet muodostaisivat yhden ainoan arkistonmuodostajan.

Sen perusteella, ettei vuoden 1994 arkistolakiin (831/1994) eikä myöskään sitä koskevaan hallituksen esitykseen (HE 187/1993) ole lainsäätäjän toimesta katsottu tarpeelliseksi sisällyttää määritelmää käsitteestä ”*arkistonmuodostaja*”, voidaan päätellä, että lain valmistelijat ovat katsoneet käsitteen sisällöltään siinä määrin vakiintuneeksi ja selväksi, että ei ollut tarvetta ryhtyä sitä määrittelemään arkistolakia uudistettaessa 1990-luvun alussa. Voidaan katsoa, että lain valmistelijoiden lähtökohtana on ollut 1990-luvun alussa voimassa olleen arkistolainsäädännön luoma tilanne, joka perustui vuonna 1981 annettuun arkistolakiin (184/1981), joka sisältää eräiden keskeisten käsitteiden määritelmät. Lain 4 §:ssä todetaan, että ”*[t]oimintayksikköä, jolle muodostuu muista toimintayksiköistä riippumaton arkistokokonaisuus, sanotaan tässä laissa arkistonmuodostajaksi*”. Käsitteet siitä, mitä muista riippumattomalla arkistokokonaisuudella tarkoitetaan, voivat kuitenkin vaihdella suurestikin riippuen siitä, millaisia kriteereitä arkistokokonaisuuden riippumattomuudelle asetetaan. Vuoden 1981 arkistolain yksityiskohtaisissa perusteissa (HE 72/1980) todetaan 4 §:n kohdalla, että lain kyseisessä pykälässä tarkoitettu arkistonmuodostaja ”*voi olla jokin tietty viranomainen kokonaisuudessaan, esimerkiksi nimismies, mutta virastolla voi myös olla useampia arkistonmuodostajia, esimerkiksi joissain tapauksissa viraston osasto*” (s. 5).

Lisäselvennystä siihen, mitä lainsäätäjä on tarkoittanut kuntien arkistotointa koskevalla säännöksellä ”*arkistonmuodostaja*”-käsitteen osalta voimassa olevassa vuoden 1994 arkistolaissa, löytyy hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista, joskin niukasti (HE 187/1993, 9 §, s. 8). Perusteluissa todetaan, että lakiehdotuksen mukaan arkistotoimen järjestäminen kuuluisi edelleen kunnanhallitukselle, ”*jonka tulee määrätä kunnan koko arkistotointa ja arkistonmuodostusta johtava vastaava viranhaltija tai toimihenkilö*”. Tässä säännöksessä on selvästi kyse arkistotoimen organisoimista ja johtamisesta vastuun määrittelystä kunnan puitteissa, mikä ei suoranaisesti liity organisaatioyksikkökohtaiseen arkistonmuodostukseen. Tämän käsityksen puolesta puhuu perusteluissa oleva ilmaus kunnan koko arkistotoimesta, mikä indikoi, että arkistoinnin ja arkistonmuodostuksen tehtävät tapahtuvat kunnan viranomaisissa ja toimielimissä, mikä on sopuoinnissa lain 1 §:n 1 momentin 2 kohdan muotoilun kanssa – tässä yhteydessä on huomattava, että termiä ”*arkistointi*” on aivan selvästi käytetty termin arkistoaammatillisessa merkityksessä eli tarkoittamassa asiakirjojen liittämistä arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti arkistonmuodostajan arkistollisiin yhteyksiin (sarjoihin ja vastaaviin), ei asiakirjojen fyysistä säilyttämistä päätearkistossa, mikä merkitys käsitteen ”*arkistointi*” käytössä näyttää viime vuosina yleistyneen arkistolaitoksenkin piirissä.

Koska kunnallissektoria koskeva säännös voimassa olevassa vuoden 1994 arkistolaissa (831/1994) on sisällöllisesti niukka samalla tavoin kuin ao. pykälää koskevat yksityiskohtaiset perustelut, on pääteltävissä, että lain valmistelussa ei ole ollut tarkoituksenaan muuttaa vuoden 1981 arkistolaissa säädettyä lainsäädännöllistä tilannetta kuntasektorin osalta. Mikäli valmisteltaessa vuoden 1994 arkistolakia olisi haluttu tietoisesti muuttaa kuntasektorin osalta arkistotointa koskevia rakenteita ja vastuusuhteita arkistotoimen hoidossa ja johtamisessa, olisi arkistolain ao. pykälä ja sen perustelut epäilemättä kirjoitettu toisella tavoin yksiselitteisesti ja uudet rakenteet ja vastuusuhteet selvästi todeten. Tämän vuoksi voidaan katsoa, että vuoden 1981 arkistolakiin liittyvät perustelut kuntasektorin osalta (HE 72/1980, 14 §, s. 9) valaisevat myös soveltuvin osin vuoden 1994 arkistolakiin perustuvaa nykytilannetta.

Vuoden 1981 arkistolaissa esiintyy Ruotsista lainattu käsite ”arkistoviranomainen”, joka ei enää esiinny vuoden 1994 arkistolaissa. Lakitekstin mukaan (9 §) arkistoviranomaisia olivat Kansallisarkisto ja maakunta-arkistot yleisarkistoina sekä hallinnonalan keskusarkistot. Lain kuntasektoria koskevassa pykälässä ei ole mainintaa arkistoviranomaisesta, mutta termi esiintyy sen sijaan hallituksen esityksessä lopullisen lain 15 §:n perusteluissa (HE:ssä 14 §) (s. 9). Perustelujen mukaan kunnassa ”[a]rkistoviranomaisen määräisi kunnanvaltuusto, joka myös päättäisi kunnan arkistoviranomaisen toimivallasta kunnan lautakuntiin, virastoihin ja laitoksiin nähden”. Perustelujen nämä muotoilut osittavat selvästi, että lakitekstissä mainitun viranomaisen, ”joka johtaa ja valvoo kunnan arkistointia ja sen keskusarkistoa”, suhde kunnan toimielimiin ja viranomaisiin oli perusluonteeltaan samanlainen kuin Kansallisarkiston ja maakunta-arkistojen suhde valtionhallinnon virastoihin ja laitoksiin. Näiden organisatoristen vastuiden määrittely ei siten millään tavoin liittynyt kysymykseen siitä, millainen arkistonmuodostajien määrittely ja rajaus kuntasektorilla oli. Se käy sen sijaan ilmi lain 1 §:stä. On ilmeistä, että vuoden 1994 arkistolain kuntasektoria koskevalla 9 §:n säännöksellä ei ole ollut tarkoitus muuttaa ennen lain voimaantuloa vallinnutta tilannetta.

Vuoden 1981 lain (184/1981) 1 §:ssä määritellään lain soveltamisala, jona olivat valtion sekä kuntien ja kuntainliittojen virastojen ja laitosten arkistot, mikä ilmaus kuitenkin vuoden 1994 arkistolaissa on muuttunut muotoon kunnalliset ”viranomaiset ja toimielimet”. Näin ollen vuoden 1981 laki ja vuoden 1994 laki vastaavat tältä osin toisiaan.

Edellä olevan perusteella on ilmeistä, että lainsäätäjä vuonna 1981 samoin kuin vuonna 1994 ei ole tarkoittanut arkistonmuodostaja-käsitettä tulkittavaksi siten, että kunnan kaikki toimielimet ja muut organisaatioyksiköt katsottaisiin yhdeksi ainoaksi arkistonmuodostajaksi. Tällaista käsitystä ei myöskään voida perustella vuoden 1981 arkistolain 15 §:llä ja eikä myöskään vuoden 1994 arkistolain 9 §:llä.

#### Kunnallinen viranomaisen arkistonmuodostajana

Edellä esitetyn perusteella on ilmeistä, että lainsäätäjä ei ole tarkoittanut, että voimassa olevan arkistolain (831/1994) perusteella kunnan koko organisaation kaikki yksiköt muodostaisivat yhden ainoan arkistonmuodostajan. Lain 1 pykälässä, joka koskee lain soveltamisalaa, todetaan:

*”Tämä laki koskee seuraavia arkistonmuodostajia: 1) valtion virastoja, laitoksia, tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä sekä muita valtion viranomaisia, 2) kunnallisia viranomaisia ja toimielimiä;...”*

Kysymys siitä, mitä kunnallisella viranomaisella arkistonmuodostajana arkistolaissa ymmärretään, ei ole selvä. Hallituksen esityksessä (HE 187/1993), sen yksityiskohtaisissa perusteluissa 1 §:n 1 momentin 2 kohdan osalta todetaan:

*”Kunnan toimielimiä ovat monijäseniset kunnan viranomaiset, kuten kunnanvaltuusto ja kunnanhallitus sekä lautakunta, johtokunta ja toimikunta. Myös kunnallisia palveluja tuottavat kunnan organisaatioon kuuluvat laitokset, kuten kunnallinen vesilaitos, ovat lain tarkoittamia arkistonmuodostajia. Kunnallisia viranomaisia ja toimielimiä ovat lisäksi*

*kuntayhtymien viranomaiset ja toimielimet kuten valtuusto sekä lauta- ja johtokunnat.”*

Perustelut ovat kunnallisten arkistonmuodostajien osalta huomattavan epäsystemaattisia. Vuonna 1994 voimassa olleen vuoden 1976 kunnallislain kommentaarissaan Arno Hannus ja Pekka Hallberg toteavat, että viranomainen on laajempi käsite kuin toimielin. Toimielin on monijäseninen viranomainen. Viranomainen on myös yksittäinen luottamushenkilö, esim. kunnallisen lautakunnan puheenjohtaja ja viranhaltija, esim. kunnan sosiaalihoitaja. Heikin voivat tehdä kunnan asiassa ratkaisuja ja käyttää julkista valtaa. Heikki Harjula ja Kari Prättälä puolestaan toteavat vuoden 1995 kunnallislakia koskevassa kommentaarissaan, että toimielin on omaksutun terminologian mukaan aina monijäseninen kunnan viranomainen.

Vuoden 1994 arkistolakia koskevassa hallituksen esityksen perusteluissa todetaan 1 §:n kohdalla: ”Niin ikään laki koskee *edelleenkin* kunnallisia viranomaisia.” Ilmauksella halutaan mitä ilmeisimmin ilmaista, että lain muotoilu on tarkoitettu vastaamaan edellisen arkistolain (184/1981) soveltamisalaa kunnallissektorilla, joka oli muotoiltu ”*kuntien ja kuntainliittojen virastojen ja laitosten arkistoja*”. Lain perusteluissa (HE 72/1980) todetaan pelkästään, että ”*arkistolakia olisi sovellettava valtion ja kuntien hallinnossa...*” (s. 4).

On ilmeistä, että sekä vuoden 1981 että vuoden 1994 arkistolakia laadittaessa ei ole ollut tarkoituksena tarkemmin määrittellä mitä kunnan arkistonmuodostajalla konkreettisesti tarkoitetaan. Soveltamisalaa koskevan pykälän tarkoituksena on mitä ilmeisimmin ollut määrittellä riittävän selkeästi niiden organisaatioiden piiri, joita arkistolaki oli tarkoitettu koskemaan. Jos nimittäin tarkoituksena olisi ensisijaisesti ollut antaa säännös siitä, mitä kunnallisella arkistonmuodostajalla tulisi ymmärtää, olisi tätä asiaa käsitelty perusteluissa tyhjentävämmin.

Voidaan siis katsoa, että vuoden 1994 arkistolain 1 §:n 1 momentin 2 kohdan muotoilu ”*kunnallisia viranomaisia ja toimielimiä*” on kaavamainen ilmaus, jota ei voida käyttää sellaisenaan perusteluna ja tukena tietyille käsitykselle siitä, millaiset kriteerit kunnalliselle arkistonmuodostajalle asetetaan kunnallisessa asiakirjahallinnossa ja arkistotoimessa. Jos nimittäin itsenäisiksi arkistonmuodostajiksi katsottaisiin kaikki sellaiset luottamushenkilöt (kuten lautakuntien puheenjohtajat) ja viranhaltijat, jotka asemansa tai delegaation perustella ovat kunnallisia viranomaisia, veisi se pohjan pois lähes kaikelta rationaaliselta asiakirjahallinnolta ja arkistotoimelta; tällöin esimerkiksi jouduttaisiin kunkin lautakunnan toimintaan liittyvät asiakirjat jakamaan lautakunnan ja lautakunnan puheenjohtajan arkistoon, mikä ei millään tavoin ole toiminnallisesti mielekästä.

Tukea sille käsitykselle, että arkistolain ilmaus ”*viranomaiset ja toimielimet*” on ymmärrettävä pelkästään tekniseksi termiksi, jolla halutaan ilmaista, että arkistolakia tulee soveltaa kaikkiin kunnan ja kuntayhtymän organisaatorakenteeseen kuuluviin hallintoelimiin ja muihin organisaatioyksikköihin, saadaan siitä, että kunnan organisaatorakenteisiin kuuluu ilmeisestikin myös sellaisia organisaatioyksiköitä, jotka eivät täytä viranomaisen eivätkä myöskään toimielimen kriteereitä. Tällaisen käsityksen puolesta puhuu niin ikään ilmauksen ”*viranomaiset ja laitokset*” käyttö eräissä 2000-luvun alussa annetuissa eläkelaeissa, joissa sitä käytetään haluttaessa antaa eläkelaitoksille oikeus tietojen luovuttamiseen EY:n sosiaaliturva-

asetuksen ja Suomea sitovan sosiaaliturvasopimuksen toimeenpanoa varten tarkemmin määrittelemättömille (ilmeisestikin ulkomaalaisille) tahoille, sekä tämän ilmauksen käyttö myös eräissä muissa laeissa.

#### Yhteenveto

On siis ilmeistä, että voimassa olevan arkistolain kuntia ja kuntayhtymiä koskevia ilmaisuja ei ole tarkoitettu säätelemään sitä, millaiset kunnan hallintoelimet ja muut organisaatorakenteen yksiköt ovat arkistonmuodostajia. Tämän perusteella kunnallisten arkistonmuodostajien määrittely määräytyy kussakin tapauksessa kunnan organisaatorakenteen ja siihen sisältyvien yksiköiden organisatorisesta ja toiminnallisesta luonteesta.

---

<sup>1</sup> Arno Hannus ja Pekka Hallberg, *Kunnallislaki*, Suomen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja N:o 176, 7. Porvoo- Helsinki – Juva 1993, painos, s. 236.

<sup>1</sup> Heikki Harjula ja Kari Prättälä, *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*, 6. painos, Helsinki 2004, s. 183- 200.

<sup>1</sup> 298/1966, 10 d § (723/2003); 549/2003, 148 §; 395/2006, 206 §; 1272/2006, 152 §; 1295/2006, 158 §; 261/2008, 40 §.

<sup>1</sup> 608/1948, 64 § (723/2002); 343/1991, 9d § (695/2006); 311/2007, 4 luvun otsikko.