

Utlåtande

11.03.2025

Ärende: VN/23654/2021/

Begäran om utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till arkiveringslag och lag om ändring av lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomalaisen Kirjallisuuden Seura ry

UTLÅTANDE

Svenska litteratursällskapet i Finland rf

VN/23654/2021 Begäran om yttrande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen om arkiveringslag och lagen om ändring av lag om informationshantering inom den offentliga förvaltningen

Allmänt

Suomalaisen Kirjallisuuden Seura ry och Svenska litteratursällskapet i Finland rf har bekantat sig med utkastet till regeringens proposition till riksdagen om arkivlagen och lagen om ändring av lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen och vill framföra följande.

Den nuvarande arkivlagen (831/1994) trädde i kraft för över 30 år sedan, så reformen är efterlängtd och välkommen, eftersom den nuvarande lagen inte längre motsvarar de behov arkivorganisationerna eller användarna har i dag. De största förväntningarna på reformen har ställts hur digitaliseringen beaktas och hur lagen möjliggör beaktandet av förändringarna i verksamhetsmiljön. Detta har till stor del lyckats. SKS och SLS vill dock lyfta fram punkter i utkastet där reformarbetet fortfarande blivit halvvägs eller där det är i konflikt med annan lagstiftning. SKS och SLS vill också lyfta fram sitt tidigare yttrande (13.5.2022) om samma lagreform (VN 23654/2021).

Riksarkivets verksamhetsområde och använd terminologi

Parallellt med den nuvarande arkivlagen har en ny lag om Riksarkivet beretts, vars utkast var på remiss i januari 2025. Där definieras Riksarkivets verksamhetsområde och uppgifter som rör arkiverat och arkiveringsbart material, säkerställande av tillgängliga biblioteksresurser, digital arkivering, tjänster för personer med läsnedsättning och främjande av publicering i tillgängliga format. Enligt utkastet till lagen om Riksarkivet omfattar Riksarkivets verksamhetsområde inte uppgifter som rör kulturarvet, medan utkastet till arkiveringslagen utgår från bevarandet och säkerställandet av kulturarvet, vilket lagen definierar som en uppgift för Riksarkivet. Den uppenbara konflikten mellan de två lagutkasten är att kulturarvet inte ingår i Riksarkivets ansvarsområde, men ändå ska Riksarkivet ansvara för kulturarvet.

I förslaget till 1 § definieras det att lagens syfte är att säkerställa bevarandet och tillgängligheten av det dokumentära kulturarvet och forskningsmässigt värdefullt informationsmaterial. Så som det är formulerat täcker det allt dokumentärt kulturarv, men förslaget avser endast material som finns i Riksarkivets förvar, vilket främst kommer från den offentliga sektorn. Att definiera det dokumentära kulturarvet endast som det material som Riksarkivet arkiverar är problematiskt, eftersom arkivmaterial som tillhör det nationella kulturarvet finns i många andra organisationers samlingar, såsom SKS, SLS och andra privata arkiv samt bibliotek och museer. Det är uppenbart att även dessa samlingar är en väsentlig del av vårt dokumentära kulturarv. Denna konflikt mellan lagens syfte och innehåll kan enklast lösas genom att precisera lagens syfte, till exempel genom att använda begreppet offentliga sektorns dokumentära kulturarv.

Kulturarvet nämns förutom i 1 § även i 2 §, där det handlar om för kulturarvet betydelsefulla privata handlingar, medan det i 17 § talas om för det nationella kulturarvet värdefullt privat arkivmaterial. Det är oklart hur dessa tre olika definitioner dokumentärt kulturarv, kulturarv och nationellt kulturarv förhåller sig till varandra och vad skillnaderna mellan dessa är, samt vilka Riksarkivets befogenheter är i förhållande till dessa tre begrepp, när uppgifter som rör kulturarvet inte ingår i Riksarkivets ansvarsområde.

På motsvarande sätt talas det i 12 § om handlingars kulturhistoriska värde, i 13 § om den ursprungliga formen är särskilt värdefull och i 14 § om att handlingens ursprungliga form är särskilt värdefull. Hur skiljer sig dessa tre definitioner från varandra, och hur förhåller de sig till kulturarvsvärdet? Är dokumentets kulturhistoriska värde kopplat till dess innehåll, i motsats till de två andra, där dess form lyfts fram? Hur skiljer sig formens värde från värdet kopplat till formen, ska det senare förstås bredare än det första? Och hur ska man agera när det kulturhistoriska värdet som definieras av myndigheten i 12 § är grunden för att bevara den ursprungliga formen (dvs. pappersdokument), men Riksarkivet endast tar emot material som har värde kopplat till dess ursprungliga form enligt 13 §? Definierar Riksarkivet det senare, och förblir de första i myndighetens förvar om Riksarkivet inte har inkluderat dem i sin egen definition?

I utkastets 4 § definieras myndigheter som lagen gäller för enligt 4 § 1 mom. i offentlighetslagen, men även i lagens 13 § finns en definition av statliga myndigheter baserad på samma 4 § 1 mom. i offentlighetslagen. Vi anser att det inte finns någon anledning att använda två separata definitioner baserade på samma paragraf.

Den nuvarande arkivlagen (831/1994, 6 §) definierar handlingar enligt följande: " Med handling avses i denna lag en framställning i skrift eller bild eller en på elektronisk väg eller på annat sätt åstadkommen framställning som kan läsas, avlyssnas eller annars uppfattas med tekniska hjälpmedel." I utkastet till arkiveringslagen finns två olika definitioner av dokument, varav den ena finns i paragrafen om definitioner (3 §: en handling avses som i 5 § 1 mom. i [offentlighetslagen]. ") och den andra i en separat paragraf om myndighetshandlingar (6 §: " Med myndighetshandling avses i detta kapitel 1) i 5 § 2 mom. i offentlighetslagen avsedda myndighetshandlingar, 2) andra handlingar som inkommit till organ som utövar lagstiftnings- eller regeringsmakt på grund av organets uppgifter eller som upprättats i samband med organets verksamhet.") Det är oklart varför definitionerna är uppdelade i två olika delar av lagutkastet, eftersom lagens tillämpningsområde (2 §) redan definierar att lagen uttryckligen gäller myndighetsdokument. Dessutom är det oklart vilken betydelse punkt 2 i 6 § i utkastet till arkiveringslagen har, eftersom det redan i 5 § 2 mom. i offentlighetslagen anges att " En handling anses ha blivit upprättad av en myndighet även när den har upprättats på uppdrag av myndigheten. En handling anses ha inkommit till en myndighet även när den har inkommit till den som verkar på uppdrag av myndigheten eller i övrigt för myndighetens räkning, för att denne skall kunna utföra sitt uppdrag." SKS och SLS föreslår att terminologin ska harmoniseras och att dessa parallella definitioner ska avskaffas.

Värdebestämning och beslut om vad som ska arkiveras

Sedan den tidigaste arkivlagen från 1939 har beslutanderätten om dokument som ska bevaras permanent eller, med dagens termer, arkiveras, tillhört Riksarkivet. Sedan arkivlagen från 1983 har myndigheternas egen beredning varit en nyckelroll för Riksarkivets beslut. I det nu aktuella utkastet till arkiveringslag fortsätter samma arbetsfördelning mellan myndigheterna och Riksarkivet, men ansvaret överförs högre grad till myndigheten. Enligt utkastets 8 § gör myndigheten värdebestämningen " utifrån forskningens behov". Vid arkivering bör även kulturarvsvärdet och medborgarsamhällets behov beaktas. Medborgarna bör ha rätt till sin egen historia, och särskilt minoriteternas ställning är skyddad av grundlagen och internationella avtal, så enbart forskningsbehov är inte tillräckligt vid värdebestämning. Det är enligt vår mening mycket oklart och osäkert i vilken utsträckning olika myndigheter har den nödvändiga kompetensen att definiera handlingars forsknings- och kulturarvsvärde.

I utkastets 9 § sägs att "Riksarkivets beslut grundar sig på en värdebestämning enligt 8 §." Betyder detta att Riksarkivet hädanefter ska fatta sitt beslut enligt myndighetens förslag? Hittills har Riksarkivets beslut baserats på den värdebestämningens kompetens som utvecklats under årtionden, och på denna grund har Finlands dokumentära kulturarv utformats. Att begränsa Riksarkivets

befogenheter till att endast godkänna myndighetens beslut kommer att förändra situationen helt, eftersom myndigheten då till och med kan besluta att dess dokument och informationsmaterial inte har forskningsvärde – eller till och med hemfalla i en så kallad etisk gallring, där dokument som kan sätta myndigheten själv eller någon annan part i en besvärande situation medvetet förstörs.

SKS och SLS anser att paragraferna om värdebestämning och beslut om arkivering bör förtydligas för att säkerställa bevarandet av det nationella dokumentära kulturarvet och medborgarnas rätt till sin egen historia. Samtidigt bör det säkerställas att de uppgifter som ges till myndigheterna är sådana att myndigheterna har kompetens att utföra dem. Därför anser SKS och SLS att värderingsfrågorna bör centraliseras till Riksarkivet.

Enligt utkastets 15 § ges Riksarkivet rätt att ta arkivkopior av informationsmaterial vars innehåll förändras för forskningsändamål. SKS och SLS anser att detta är ett utmärkt förslag, men betonar att arkivkopior också har ett betydande kulturarvsvärde, eftersom de bevarar historisk information som annars skulle gå förlorad när informationsmaterialet uppdateras.

Privata arkivmaterial och privat arkivverksamhet

Enligt utkastet till lag om Riksarkivet som var på remiss i januari 2025 och det nuvarande utkastet till arkiveringslag föreslås att nästan alla nuvarande uppgifter som rör privat arkivverksamhet tas bort från Riksarkivet. Detta kan vara en bra förändring, eftersom Riksarkivet för närvarande har en mångfacetterad roll i privat arkivverksamhet, eftersom det:

1. bedriver privat arkivverksamhet,
2. fungerar som statligt bidragsorgan för privata arkiv,
3. övervakar privata arkivs verksamhet och
4. utvecklar privat arkivverksamhet tillsammans med privata arkiv, samt
5. har ett rådgivande organ för privata arkiv knutet till sig.

Enligt detta förslag och förslaget till lag om Riksarkivet skulle Riksarkivet endast ha uppgifterna 1 och 2 ovan.

Att minska Riksarkivets olika roller är en välkommen förändring, men samtidigt vill SKS och SLS uttrycka sin oro för att en fortsatt högkvalitativ privat arkivverksamhet säkerställs. Det finska privatarkivfältet är internationellt unikt i sin omfattning, samarbete och professionella kompetens, så det är viktigt att dess verksamhet fortsätter att erkännas och stödjas. Ett exempel på detta är den nationella anskaffningspolitiska arbetsfördelningen, som inte finns någon annanstans i världen.

Hittills har detta koordinerat under ledning av Riksarkivet, men Riksarkivets ansvar för detta tas bort i förslaget.

Enligt utkastet är det oklart vilken roll Riksarkivet kommer att ha beträffande privatarkivverksamhet. I den övergripande reformen av undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde koncentreras kulturarvsuppgifterna till en ny kulturarvsmyndighet som ska inrättas kring Museiverket, så är tanken att överföra uppgifter som rör samarbete med privata arkivaktörer dit? Detta skulle kunna vara en välkommen lösning, eftersom beslut om statsstöd och utveckling av verksamheten då inte skulle ligga på samma myndighet. Ett annat alternativ kunde vara att inrätta en ny aktör som ansvarar för samordning, utveckling och samarbete inom privat arkivverksamhetssektorn. En sådan aktör skulle kunna vara en förening av typen Museiförbundet, som representerar hela det privata arkivfältet, eller en delegation för privatarkiv enligt modellen för Vetenskapliga samfundens delegation. I vilket fall som helst vill SKS och SLS betona att kontinuiteten för den högkvalitativa privatarkivverksamheten måste säkerställas i samband med reformen av lagstiftningen om Riksarkivet.

SKS och SLS anser att det är bra att utkastet, trots att Riksarkivets uppgifter relaterade till privatarkivverksamhet skär ned, fortfarande definierar mottagandet av privata arkiv som en uppgift för Riksarkivet (16 §). Även om det uttryckligen är en lagstadgad uppgift, anges det i paragrafen att det inte skulle utföras som en lagstadgad uppgift, utan som en uppgift av allmänt intresse, vilket är förvånande, eftersom dess tyngd skulle vara starkare som en lagstadgad uppgift.

Eftersom det i lagförslaget är oklart vilken roll Riksarkivet har som utövare av privatarkivverksamhet, bör man kanske överväga att överföra de privata arkivsamlingarna och den relaterade verksamheten till en separat ny juridisk person, som kanske skulle kunna vara stiftelsebaserad enligt modellen för Nationalgalleriet. Detta skulle vara ett sätt att klargöra Riksarkivets roll.

Det är också viktigt att Riksarkivet fortfarande har rätt att trygga bevarandet av privatarkivmaterial som är värdefullt för det nationella kulturarvet (17 §). SKS och SLS anser dock att paragrafen om säkerställande bör förtydligas, eftersom dess nuvarande formulering utgår från att endast sådant material som hör till Riksarkivets anskaffningspolitik kan vara värdefullt för det nationella kulturarvet. Även andra privatarkivaktörers samlingar är värdefulla för det nationella kulturarvet, så paragrafen bör även inkludera möjligheter för Riksarkivet att överlåta tryggt arkivmaterial till en annan professionellt skött arkivorganisation som verkar enligt den nationella anskaffningspolitiken.

I slutet av paragraf 17 bör hänvisningen " Om utförsel ur landet av arkivmaterial som avses i denna paragraf föreskrivs särskilt." ändras till en hänvisning till lagen om begränsning av utförseln av kulturföremål (933/2016).

Den nationella informationsresursen för arkiv

I förslaget föreslås att en nationell informationsresurs för arkiv skapas, som trots sitt namn inte skulle omfattar hela den finska arkivsektorns material. Det handlar om en informationsresurs för arkiv för den offentliga sektorn, främst statlig förvaltning. Arkivdatabanken inkluderar inte det väsentliga och centrala arkivmaterial som tillhör det nationella kulturarvet som finns i SKS:s, SLS:s och andra privata arkivs samt bibliotek och museers samlingar.

SKS och SLS anser att begreppet nationell informationsresurs för arkiv bör förtydligas så att det tydligt framgår att det endast handlar om en informationsresurs för arkiv för den offentliga sektorn och inte omfattar hela den finska arkivsektorns material. Detta kan göras genom att använda begreppet informationsresurs för den offentliga sektorns arkiv.

Den föreslagna åtkomsten till informationsresurs för arkiv i utkastets 20 § är en utmärkt reform. SKS och SLS vill dock betona att även privata arkivorganisationer har ett motsvarande behov av att erbjuda onlinetjänster för sitt material. Det är också viktigt att notera att den nu aktuella förslaget till lagtexten endast beaktar frågor om dataskydd, men inte frågor om upphovsrätt. Offentliga dokument och informationsmaterial omfattas inte av upphovsrätt, men myndigheter får tillgång till mycket material som omfattas av upphovsrätt, och upphovsrätten försvinner inte när materialet kommer i myndighetens besittning. Exempel på sådant material är rättegångsmaterial eller brev mottagna av republikens president. Därför bör lagstiftningen förtydligas så att även material skyddat av upphovsrätt kan göras tillgängligt för exempelvis forskare via fjärranslutning. Denna ändring kan enklast göras genom att ändra 16 a § 2 mom. i upphovsrättslagen med följande tillägg:

"Arkiv och allmänna bibliotek eller museer som regleras av statsrådets förordning får, om syftet inte är att generera direkt eller indirekt ekonomisk vinst, tillhandahålla ett offentliggjort verk i sina samlingar till en person som tillhör allmänheten för forskning eller privat studier antingen på institutionens lokaler med utrustning avsedd för allmänheten eller via nätet i en skyddad anslutning."

SKS och SLS vill också lyfta fram att 20 § talar både om att ge åtkomst och att överföra information. Det är oklart om syftet är att skapa en åtkomst där kopiering är förhindrad, eller om syftet är att skapa ett system genom vilket material överförs till kunden, det vill säga att en kopia görs för denne. Det är också oklart vad som menas med avvikande informationssökning. Är syftet att förhindra användning av så kallade bots eller exempelvis datautvinning? Hur förhåller sig detta till de preciseringar i upphovsrättslagen (13b §, art 3 och 4) som gjorts med stöd av DSM-direktivet, enligt vilka forskare alltid har rätt till datautvinning om de har laglig tillgång till materialet? SKS och SLS anser att forskarnas rätt till datautvinning inte bör begränsas.

Förslaget och dataskyddslagstiftningen

I lagutkastet och dess motiveringar behandlas frågor angående dataskyddslagstiftningen i mycket stor omfattning. SKS och SLS anser att dataskyddsfrågor bör lösas enligt EU:s allmänna dataskyddsförordning och den relaterade dataskyddslagen. Finsk speciallagstiftning kan inte ändra reglering som beslutats genom EU-förordning.

I utkastets 19 § anges att Riksarkivet fungerar som registeransvarig för den nationella arkivdatabanken och att personuppgifter som ingår i den behandlas för arkiveringsändamål av allmänt intresse. Registeransvaret definieras av EU:s allmänna dataskyddsförordning (2016/679), så det kan inte regleras i nationell lag. Det är också oklart varför behandlingsgrunden är arkiveringsändamål av allmänt intresse, eftersom Riksarkivet hittills har behandlat personuppgifter baserat på lagstadgade uppgifter – och det skulle även enligt den nya arkivlagen vara lagstadgade uppgifter. Har detta att göra med att Riksarkivets uppgifter inte längre omfattar kulturarvsrelaterade uppgifter?

I samma 19 § i lagutkastet anges att "Artikel 9.1 i dataskyddsförordningen tillämpas inte på behandling av personuppgifter som ingår i den nationella arkivdatabanken." Det är oklart varför detta har skrivits in i lagutkastet, eftersom nationell lag inte kan reglera när EU-förordningen tillämpas och när den inte gör det. Detta kan endast regleras genom EU-förordningen, varför EU-domstolen direkt kan upphäva tillämpande av denna mening i lagen. Dessutom är det viktigt att notera att artikel 9.2 i dataskyddsförordningen ger samma rättigheter åt Riksarkivet, så meningen är onödig.

Det är också oklart vad som menas med en informationssäker driftmiljö som nämns i 19 §, eftersom EU:s allmänna dataskyddsförordning redan i sig kräver tekniska säkerhetsåtgärder och en säker användningsmiljö.

Lång Jonas
Svenska litteratursällskapet i Finland