

Ärende: VN/32825/2024

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om en reform av myndigheterna inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Allmänt

Finska Litteratursällskapet rf SKS och Svenska litteratursällskapet i Finland rf SLS har tagit del av utkastet till regeringens proposition om en reform av myndigheterna inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde och vill framföra följande.

Reformen av ministeriets förvaltningsområde har beretts sedan 2021, med målet att de nya myndigheterna ska börja sin verksamhet den 1 januari 2026. Reformen har motiverats med förvaltningsområdets fragmentering och det höga antalet myndigheter. I den internationella jämförelse som ingår i regeringens proposition (kapitel 3) konstateras dock att myndighetsstrukturen varierar i de jämförda länderna och att antalet myndigheter i Finland är detsamma eller mindre. Myndighetsfältet är alltså inte särskilt omfattande eller fragmenterat, och det finns inga funktionella skäl för att slå samman myndigheterna.

SKS och SLS betonar att den nya myndighetsstrukturen framstår som fragmenterad utifrån regeringens proposition och lagutkastet, så helheten bör övervägas ytterligare. Det är också viktigt att notera att sammanslagningen av myndigheterna medför betydande merkostnader och att de föreslagna förändringarna inte kommer att leda till några besparingar, vilket är problematiskt i en tid då betydande nedskärningar har riktats mot den offentliga ekonomin och särskilt kultursektorn.

Särskilt problematiskt i förslaget är att kulturarvsfrågorna har spridits ut på tre olika myndigheter, vilket innebär att ingen har det övergripande ansvaret för kulturarvets ställning i det finländska samhället och ansvarsfördelningen blir oklar.

Lag om ministeriet för utbildning och kultur

SKS och SLS anser att i målen för bildningsförvaltningen (2 §) bör inkluderas säkerställandet av de nationella språkens och de inhemska minoritetsspråkens (finska, svenska, samiska, finskt och finlandssvenskt teckenspråk, romani och karelska) position.

Enligt förslaget (3 §) ska varje myndighet ha en generaldirektör vars behörighet regleras i statstjänstemannalagen (750/1994). Detta innebär att behörighetskravet för generaldirektörens utbildning är en högre högskoleexamen. SKS och SLS påpekar att behörighetskraven bör vara striktare för bildningsförvaltningens myndigheter så att man inte kompromissar med bildningens betydelse för dessa myndigheter. Därför bör behörighetskravet vara en doktorsexamen som ansluter sig till respektive myndighets verksamhetsområde.

För övriga tjänster skall behörigheten tydligt enligt förslaget fastställas i arbetsordning. SLS och SLS anser att det i lagen även bör ingå ett behörighetskrav för övriga expertbefattningar vid myndigheterna. För dessa bör det krävas en högre högskoleexamen som ansluter sig till myndighetens verksamhetsområde.

Enligt förslaget (7 §) ska varje myndighet ha en beredskapschef med omfattande befogenheter. Förslaget nämner dock inte skyddet av kulturarvet i störningssituationer och undantagsförhållanden, trots att tre av de föreslagna myndigheterna är centrala nationella kulturarvsorganisationer. Förslaget bör kompletteras med ansvar för skyddet av kulturarvet och det bör definieras hur ansvaret för detta fördelas.

Lag om Utbildningsstyrelsen

SKS och SLS vill fästa uppmärksamhet vid att ställningen för svenska och de inhemska minoritetsspråken (samiska, finskt och finlandssvenskt teckenspråk, romani och karelska) bör säkerställas och stödas även efter myndighetsreformen.

SKS och SLS anser att det är viktigt att förslaget (2 §) innefattar en separat enhet för svenskspråkig utbildning och uppgifter inom småbarnspedagogik vid Utbildningsstyrelsen och att det finns en egen enhet för svenskspråkiga verksamheter vid Institutet för de inhemska språken. Dessa enheter har en

viktig roll när staten tillgodoser den svenskspråkiga befolkningens kulturella behov i vårt land, såsom föreskrivs i grundlagens 17 §. I lagen bör det anges att arbetspråket inom dessa enheter är svenska. Vidare bör det i lagen förutsättas att personalen i dessa enheter ska inneha utmärkta kunskaper i svenska och tillfredsställande kunskaper i finska.

Enligt förslaget (3 §) ska det finnas en direktion vid Utbildningsstyrelsen. SKS och SLS vill påpeka att direktionen enligt den föreslagna formuleringen inte skulle ha några egentliga befogenheter, utan snarare skulle fungera som ett rådgivande organ.

I förslaget (5 §) har de befogenheter som ankommer på Institutet för de inhemska språken minskat och Institutet skulle inte längre ha de nuvarande styrande uppgifterna. SKS och SLS anser att Institutet för de inhemska språken inte bör minskas och Institutets självständighet bör tryggas. Därför är det väsentligt att generaldirektören för Utbildningsstyrelsen inte har beslutanderätt i fråga om de uppgifter som definieras i 5 § 1 mom. i förslaget, såsom föreslås. Enligt SKS och SLS bör Institutet för de inhemska språken bilda en separat verksamhetsenhet (7 §). Dessutom bör chefen för Institutet för de inhemska språken vara en överdirektör, som utnämns av ministeriet för utbildning och kultur för en femårsperiod, och som utnämner eller anställer personalen vid Institutet för de inhemska språken, på samma sätt som i förslaget föreskrivs i lagen om Kulturarvsmyndigheten (4 §) för överdirektören för Finlands nationalmuseum.

Lag om Riksarkivet

SKS och SLS anser att det är problematiskt att det nationella kulturarvet helt saknas i förslaget om Riksarkivets verksamhetsområde (1 §) och uppgifter (2 §). Riksarkivets verksamhet som en nationell kulturarvsorganisation är central i den nuvarande lagen, och enligt förslaget skulle Riksarkivets verksamhetsområde utvidgas så att det förutom dokumentärt kulturarv även omfattar publicerat nationellt kulturarv, vilket nu är Depåbibliotekets uppdrag. I motiveringen till förslaget nämns att kulturarvsaspekten ska ingå i den kommande arkiveringslagen. SKS och SLS kommer att yttra sig separat om detta lagförslag, som nyligen har sänts på remiss. Riksarkivets uppdrag som nationell kulturarvsorganisation är dock så centralt att det även bör skrivas in i lagen om Riksarkivet.

I förslaget (2 §, punkt 3) definieras Riksarkivets uppgift att främja arkivering och användning av betydande privata dokumentmaterial, vilket avsevärt minskar myndighetens befogenheter jämfört med nuläget. SKS och SLS har länge önskat att Riksarkivets verksamhetsområde och uppgifter i förhållande till privata arkivaktörer ska klargöras, så minskningen av Riksarkivets uppgifter är såtillvida en välkommen reform. Samtidigt beklagar SKS och SLS att minskningen av uppgifterna är ytterligare ett oönskat steg i utvecklingen där Riksarkivets egen privatarkivverksamhet har avvecklats lite i taget under åren.

Även om den föreslagna förändringen minskar Riksarkivets roll som aktör i privatarkivfältet, skulle det vara viktigt att förtydliga Riksarkivets uppgifter relaterade till privat arkivmaterial. Vad som menas till exempel med "främja arkivering och nyttjande av samlingar som består av betydande privata handlingar," – kan detta tolkas som att Riksarkivet kan styra statligt stöd endast till sådan privat arkivverksamhet som Riksarkivet har definierat som riktad mot "betydande" privat arkivmaterial, och som skulle vara mera begränsad än den materialinsamling som privatarkivaktörerna gör idag? Dessutom är det viktigt att notera att det i motiveringen anges att "Riksarkivet ansvarar för anskaffning av privata arkiv enligt den nationella anskaffningspolitiken, för användningsrättigheter baserade på överlåtelseavtal och deltar i den nationella utvecklingen av privat arkivverksamhet", men lagtexten i sin nuvarande form inte ger stöd för att detta skulle vara Riksarkivets uppgift. När man jämför förslagen till lag om Kulturarvsmyndigheten och lag om Riksarkivet, skulle Kulturarvsmyndigheten behålla samma tydliga roll i förhållande till museer som nu definieras i lagen om Museiverket, medan Riksarkivets roll i förhållande till privata arkivaktörer blir ännu mer oklar om uppgifterna inte specificeras.

SKS och SLS vill betona att det finländska privata arkivfältet är unikt även i ett internationellt perspektiv när det gäller professionalism och samarbete. Ett exempel på detta är den nationella anskaffningspolitiska arbetsfördelningen för privata arkiv, som inte finns någon annanstans och som har samordnats av Riksarkivet. Det är viktigt att den högkvalitativa privata arkivverksamheten även i fortsättningen får statligt stöd, och att ansvaret för att upprätthålla och samordna den nationella anskaffningspolitiska samarbetet definieras. Om ansvaret inte ska ligga hos Riksarkivet, bör det definieras på annat sätt.

I detta sammanhang är det viktigt att notera att lagförslaget (4 §) skulle avskaffa delegationen för privata arkiv, och SKS och SLS föreslår att en ny representativ organisation för privata arkivfrågor inrättas i dess ställe. Som modell vill SKS och SLS lyfta fram Vetenskapliga samfundens delegation, som är ett motsvarande expertorgan bestående av privata aktörer. Delegationens medlemmar är vetenskapliga samfund och vetenskapsakademier, vilket gör dem organisatoriskt mycket likartade de privata arkiven, vilka är föreningar och stiftelser. Delegationen är en oberoende aktör som får statligt stöd från undervisnings- och kulturministeriet. Dess styrelse väljs genom val bland medlemmarna, och det finns inga platser för externa aktörer, vilket garanterar delegationens oberoende. Den har också tydligt definierade uppgifter och skyldigheter.

Enligt förslaget (3 §) skulle Riksarkivets verksamhetsställen i fortsättningen kunna avskaffas genom beslut av myndighetens generaldirektör. Detta är en fråga om tjänsternas tillgänglighet i olika regioner. SKS och SLS ser det som problematiskt att så stora förändringar skulle göras genom tjänstemannabeslut och att det parlamentariska beslutsfattandet kringgås. SKS och SLS anser att det är bra att beslut om verksamhetsställen i Helsingfors, Åbo och Vasa enligt förslaget skulle fattas av statsrådet och inte av myndighetens generaldirektör, men anser ändå att verksamhetsställena bör regleras på lagstiftningsnivå.

Förslaget (4 §) innebär att Riksarkivets nuvarande samarbetsorgan, delegationen för Riksarkivet, delegationen för privata arkiv och heraldiska näm

nden skulle nedläggas. SKS och SLS vill påpeka att beslutet skulle nedmontera Riksarkivets nuvarande förbindelser med vetenskapssamfundet, som dock har en särskild ställning i förhållande till användningen av arkivmaterial. SKS och SLS ser inte avskaffandet av delegationen för privata arkiv som problematiskt i sig, men föreslår, som sagts ovan, att en separat och självständig delegation för privata arkiv inrättas.

SKS och SLS är bekymrade över hur uppgifterna för Depåbiblioteket och Tillgänglighetsbiblioteket Celia skulle utformas i det nya Riksarkivet. SKS och SLS instämmer i Tillgänglighetsbiblioteket Celias yttrande och stöder de ändringar i lagförslaget som föreslås i yttrandet.

SKS och SLS anser att sammanslagningen av Tillgänglighetsbiblioteket Celia och Depåbiblioteket med Riksarkivmyndigheten inte är en funktionellt motiverad lösning. Funktionellt skulle Celia fungera bättre som en självständig enhet och Depåbiblioteket skulle kunna fungera som en del av Nationalbiblioteket.

Om sammanslagningen av Tillgänglighetsbiblioteket Celia och Depåbiblioteket med Riksarkivmyndigheten ändå genomförs, bör en bestämmelse om organisationen läggas till i lagen om Riksarkivet, där det anges att myndigheten har en verksamhetsenhet med namnet Tillgänglighetsbiblioteket Celia, vars chef är en överdirektör, som utnämns av undervisnings- och kulturministeriet för en femårsperiod. Överdirektören utnämner eller anställer Celias personal. Organisationsstrukturen skulle då vara densamma som för Kulturarvsmyndigheten, där det finns en verksamhetsenhet med namnet Nationalmuseet som leds av en överdirektör som utnämns av undervisnings- och kulturministeriet.

SKS och SLS vill också uttrycka sin oro över hur de tjänster som nu ges av Depåbiblioteket efter sammanslagningen med Riksarkivet ska förbli avgiftsfria och det nära samarbetet och utvecklingen ska kunna upprätthållas när det är osäkert om den nuvarande direktionen kan fortsätta.

För närvarande regleras avgiftsfriheten för fjärrlån från Depåbiblioteket genom en förordning (undervisningsministeriets förordning om avgifter för Depåbibliotekets prestationer 1346/2006). Avgiftsfriheten för fjärrlån från Depåbiblioteket bör skrivas in i lagen på samma sätt som i förslaget till lag om bibliotekstjänster för läshandikappade 1 § 2 mom. Om fjärrlåneverksamheten vid Depåbiblioteket blir avgiftsbelagd, kommer verksamheten inte längre att tjäna sitt ursprungliga syfte ur bibliotekens perspektiv. Material som överförts till Depåbiblioteket måste fortsätta att vara tillgängligt för biblioteken utan kostnad.

Vid Depåbiblioteket finns en direktion som representerar dess kundbibliotek. SKS och SLS anser att det är viktigt att det även i fortsättningen i Riksarkivet skulle finnas en motsvarande delegation vars medlemmar skulle representera kundbiblioteken och påverkar utvecklingen av Depåbiblioteket och

dess tjänster. Detta är viktigt för att säkerställa att Depåbibliotekets verksamhet även i fortsättningen är kostnadseffektiv och ändamålsenlig.

Lag om Kulturarvsmyndigheten

SKS och SLS anser att det är problematiskt att kulturarvet i myndighetsreformen endast har skrivits in i Kulturarvsmyndighetens uppgifter, även om både Riksarkivet, Nationella audiovisuella institutet och de organisationer som inte omfattas av reformen, såsom Nationalbiblioteket och Nationalgalleriet, är centrala nationella kulturarvsorganisationer. Till exempel är de uppgifter som anges i lagen om Kulturarvsmyndigheten (1 §) om skydd, bevarande och förvaltning av det mångsidiga kulturarvet också centrala verksamhetsområden för Riksarkivet enligt nuvarande lagstiftning.

Lagförslaget (2 §) utvidgar avsevärt de nuvarande uppgifterna för Museiverket. SKS och SLS ser det som särskilt problematiskt att uppgifterna i lagutkastet och de specifika motiveringarna utvidgas till att omfatta bevarande, tolkning, presentation och forskning av immateriellt kulturarv. I den tidigare lagen talas det endast om kulturarv utan att särskilja mellan immateriellt och materiellt, men Museiverket begränsar för närvarande uttryckligen sin verksamhet till materiellt kulturarv (Museiverket ansvarar för skyddet av den kulturhistoriskt värdefulla miljön, det arkeologiska kulturarvet och byggnadsarvet samt kulturarvet i samarbete med andra myndigheter och museisektorn. Det samlar också in och presenterar den kulturhistoriska nationella samlingen, forskar i materiellt kulturarv och stöder och utvecklar museisektorn nationellt). Utvidgningen är innehållsmässigt betydande, men bakgrundsmaterialet klargör inte hur utvidgningen ska genomföras och vad den innebär. Innebär detta till exempel att Kulturarvsmyndigheten skulle få uppgifter som rör insamling och dokumentation av fenomen inom det immateriella kulturarvet som ingår i SKS:s och SLS:s uppgifter? Hur skulle dessa uppgifter förhålla sig till de uppgifter som definieras för Riksarkivet i fråga om privatarkivverksamhet?

SKS och SLS anser att det är utmärkt att lagförslaget (4 §) säkerställer Nationalmuseets självständiga ställning som en separat verksamhetsenhet, vars chef är en generaldirektör som utnämns av undervisnings- och kulturministeriet för en femårsperiod. SKS och SLS föreslår att samma ställning som separata verksamhetsenheter säkerställs även för Institutet för de inhemska språken, Celia och Nationella audiovisuella institutet.

Lag om Kulturmyndigheten

SKS och SLS anser att det är problematiskt att slå samman Centret för konstfrämjande TAIKE och Nationella audiovisuella institutet KAVI till den nya Kulturmyndigheten. Det föreslagna myndighetsnamnet motsvarar inte dess uppgiftsområde, och det har inte identifierats några

funktionella grunder för sammanslagningen när det gäller substansuppgifterna. Den nya myndighetsstrukturen stärker inte TAIKE:s eller KAVI:s nuvarande uppgifter.

I lagförslaget (1 § och 2 §) är de uppgifter som för närvarande tillhör Nationella audiovisuella institutet nämnda i mycket begränsad utsträckning. KAVI:s kulturarvsuppgifter nämns kortfattat (2 §, punkterna 5 och 6), men de nämns inte någon annanstans. SKS och SLS anser att de kulturarvsuppgifter som för närvarande tillhör KAVI bör lyftas fram tydligare och deras ställning i den nya myndigheten säkerställas. I lagen om Kulturmyndigheten bör också läggas till en bestämmelse om organisationen, där det skulle anges att myndigheten har en verksamhetsenhet med namnet Nationella audiovisuella institutet, vars chef är en överdirektör som utnämns av undervisnings- och kulturministeriet för en femårsperiod och som utnämner eller anställer KAVI:s personal. Organisationsstrukturen skulle då vara densamma som för Kulturarvsmyndigheten, där det finns en verksamhetsenhet med namnet Nationalmuseet som leds av en överdirektör som utnämns av undervisnings- och kulturministeriet.

De föreslagna myndighetsnamnen

SKS och SLS vill fästa uppmärksamhet vid de föreslagna namnen på de nya myndigheterna. Förvaltningslagen kräver att myndigheter använder "sakligt, klart och begripligt språk". De föreslagna namnen på de nya myndigheterna uppfyller inte förvaltningslagens krav på klarhet och begriplighet. Myndigheternas namn bör tydligt beskriva deras uppgifter. Enligt förslaget har språkinstitutet gjort en namnundersökning för de nya myndigheterna som inlämnats den 29 februari 2024, men den har utan motivering förbigåtts.

Särskilt problematiska är namnen Kulturarvsmyndigheten, Kulturmyndigheten och Riksarkivet, som är för lika och inte motsvarar myndigheternas verksamhetsområden. Kulturarvsmyndigheten skulle omfatta Museiverket och Förvaltningsnämnden för Sveaborg, medan Kulturmyndigheten skulle omfatta Centret för konstfrämjande och Nationella audiovisuella institutet. Riksarkivet skulle å sin sida omfatta Tillgänglighetsbiblioteket Celia och Depåbiblioteket.

Trots namnet skulle Kulturmyndigheten inte ha några allmänna uppgifter relaterade till kultur, utan dess verksamhetsområde skulle vara att stödja konst, audiovisuellt kulturarv och medieutbildning. Av de namnformer som språkinstitutet föreslagit skulle särskilt Myndigheten för konst och mediekultur eller Myndigheten för mediekultur och konst, men även Konstmyndigheten eller Centret för konstfrämjande, bättre beskriva myndighetens verksamhetsområde.

I Kulturarvsmyndighetens uppgiftsområde betonas uppgifter relaterade till kulturarv, men även Riksarkivet och Kulturmyndigheten, samt Nationalbiblioteket och Nationalgalleriet, som inte omfattas av reformen, skulle ha centrala nationella kulturarvsuppgifter. Det namn som språkinstitutet föreslagit, Museiverket, skulle bättre beskriva myndighetens verksamhetsområde.

Namnet Riksarkivet skulle väl beskriva det nuvarande Riksarkivets verksamhetsområde, men det skulle helt förbise de uppgifter som kommer från Tillgänglighetsbiblioteket och Depåbiblioteket. Det namn som språkinstitutet föreslagit, Arkiv- och biblioteksmyndigheten, skulle bättre beskriva den nya myndighetens verksamhetsområde.

Det är också viktigt att notera att namnändringarna medför extra kostnader, vilket är särskilt problematiskt i en tid då betydande nedskärningar har riktats mot den offentliga ekonomin och särskilt kultursektorn.

Myndigheternas specialbibliotek

Inom de nuvarande myndigheterna finns fyra specialbibliotek: Riksarkivets bibliotek, Nationella audiovisuella institutets bibliotek, Institutet för de inhemska språkens bibliotek och Museiverkets bibliotek. Dessa högkvalitativt kuraterade öppna samlingar, tjänster och kompetenser nämns inte alls i lagförslaget. I bakgrundsmaterialet nämns endast Institutet för de inhemska språkens bibliotek (s. 12-13, 52), som enligt uppgift är världens enda vetenskapliga specialbibliotek för nationalspråket finska och närliggande språk.

Av motiveringarna till lagförslaget framgår det inte om biblioteken inom de nuvarande myndigheterna betraktas som stödtjänster, vars genomförande den fragmenterade myndighetsstrukturen enligt motiveringarna har "orsakat ineffektivitet" (s. 39). Utredningen av samarbetsmöjligheterna för myndigheternas biblioteksverksamhet våren 2024 ledde inte till något resultat och frågan verkar ha lämnats olöst. SKS och SLS vill uttrycka sin djupa oro för framtiden för dessa samlingar och den kompetenta personalen: biblioteken är inte bara stödtjänster eller boklager för sina myndigheter, utan deras samlingar och personal är en betydande del av vår bildning, kulturella självförståelse och kulturarvets kunskapsbas och informationsberedskap.

Lång Jonas
Svenska litteratursällskapet i Finland