

Protokoll fört vid enskild föredragning

Utbildnings- och kulturavdelningen
Allmänna byrån, Ålands Landskapsarkiv, U1a

Beslutande
Minister
Annika Hambrudd

Föredragande
Landskapsarkivarie
Åke Söderlund

Justerat
Omedelbart

Nr 1

Utlåtande angående utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av arkivlagen och lagen om Riksarkivet
ÅLR 2022/2718
6 U1a

Beslut

Landskapsregeringen beslöt att lämna utlåtande enligt **bilaga U122E01**.

Hänvisning

Begäran om utlåtande VN/23654/2021

Undervisnings- och kulturministeriet

www.utlatande.fi

Kontaktperson

Landskapsarkivarie Åke Söderlund

Ärende

Utlåtande angående utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av arkivlagen och lagen om Riksarkivet

Undervisnings- och kulturministeriet har 4.4.2022 bett Ålands landskapsregering om ett utlåtande angående utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av arkivlagen och lagen om Riksarkivet. Utlåtandet ska vara inlämnat senast 16.5.2022.

Ålands landskapsregering konstaterar att det i utkastet till propositionen ingår ändringar till rikets arkivlag som av allt att döma är av stor betydelse för Åland. Då utkastet inte finns översatt till svenska kan landskapsregeringen inte ta ställning till motiveringarna i propositionen. Ålands landskapsregering baserar sitt utlåtande på den text som finns i svensk språkdräkt och lyfter samtidigt fram det krav som följer av 38 § självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991) att alla statens myndigheter ska kommunicera med landskapets myndigheter på svenska.

I sin begäran om utlåtande fäster undervisnings- och kulturministeriet uppmärksamhet vid 2 § 2 mom. i den arkivlag som föreslås bli ändrad. Momentet som gäller Åland föreslås bli ändrad efter ministeriets diskussioner med justitieministeriet. Det konstateras att motiveringen till detta är att det i en lag som antas i vanlig lagstiftningsordning inte är brukligt att föreskriva om sådant som framgår av självstyrelselagen för Åland som är en lag på grundlagsnivå. Således är det inte längre nödvändigt att uttryckligen i arkivlagen ta in en separat paragraf om vad som föreskrivs om arkivering i självstyrelselagen för Åland. Ålands landskapsregering delar justitieministeriets tolkning.

Ålands landskapsregering är bekymrad över det faktum att beredningen av lagen har framskridit till ett utkast innan de krav som självstyrelselagen stipulerar på arbetet har beaktats. Landskapsregeringen har gått in för en utveckling vad gäller lagberedningen som iakttar de krav som ställs för mottagande av statliga handlingar som berör Åland, exempelvis landskapsförordningen (ÅFS 2021:155) om arkivering av elektronisk information som ska förvaras mer än tio år och varaktigt. Emellertid har inte riket tills vidare på ett motsvarande sätt beaktat landskapet Ålands behov av styrning vad gäller

dokumentförvaltningen och arkivfunktionen så att rikets styrdokument och lagstiftning stöder arkivfunktionen på det sätt som självstyrelselagen kräver. Riket bör bl.a. varsebli faktorer som att landskapsregeringen inte innehar ett e-arkiv för mottagande av elektroniska handlingar från statliga myndigheter eller att lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (FFS 906/2019) inte gäller för de statliga myndigheterna på Åland. Eftersom självstyrelselagen är en lag på grundlagsnivå är det oerhört överraskande att revideringen av arkivlagen i riket inte har anpassats till lagstiftning som är relevant och överordnad i sammanhanget.

Förslaget till ändring av arkivlagen

De viktigaste målen med reformen av arkivlagen och lagen om Riksarkivet hänför sig till behovet att uppdatera lagstiftningen med tanke på informationshanteringen, dataskyddet, handlingars offentlighet och Finlands grundlag. Genom lagstiftningen strävar man efter att förbättra styrningseffekten genom att göra terminologin tydligare, genom ett övergripande livscykelänkande för informationen, genom att fastställa Riksarkivets behörighet och genom att främja användningen av Riksarkivets tjänster för elektronisk arkivering inom hela den offentliga förvaltningen.

I förslaget föreslås en ny definition för begreppet "arkivfunktion": "verksamhet som omfattar arkivering, ansvar för att handlingar kan arkiveras, fastställande av bevaringstider och förstöring av onödigt material". Enligt förslaget skulle arkivfunktionen omfatta "de handlingar som inkommit till arkivaktören på grund av dess uppgifter eller som tillkommit genom dess verksamhet". Det framgår även att kraven på arkivfunktionen ska beaktas i den övriga informationshanteringen och i planeringen av informationssystem. En del av arkivfunktionens uppgifter riktar sig till det så kallade aktiva skedet och en del av uppgifterna till bevarande och tillgängliggörande i det så kallade passiva skedet. Därmed kan det antas att uppgifterna som tillhör arkivfunktionen i det så kallade aktiva skedet skulle genomföras jämsides med de uppgifter som följer ur informationshanteringslagen beaktande likväl de skyldigheter som informationshanteringslagen förutsätter. Själva arkiveringen skulle innebära förutom själva bevarandet av handlingen även beskrivning av handlingen i den informationsresurs som ska arkiveras. En handling skulle arkiveras först efter att bevaringstiden löpt ut, handlingen har beskrivits och dess innehåll inte mera kommer att ändras.

Det förefaller som om arkivfunktionen som begrepp har blivit föremål för en ny definition. Tidvis avses ett beaktande av hela livscykeln för informationen, tidvis enbart det så kallade passiva skedet efter att en handling arkiverats, vilket för övrigt för olika handlingar definieras på olika sätt beroende på handlingstyp. Problemet med detta accentueras på Åland där informationshanteringslagen inte gäller. Ej heller har informationshanteringsnämnden den roll på Åland som den har i riket. Till skillnad från Riksarkivet har en eventuell uppgiftsfördelning ej någonsin aktualiserats mellan

informationshanteringsnämnden och Åland, vilket givetvis beror på det faktum att informationshanteringslagen inte gäller på Åland. Riksarkivet fungerar däremot som myndigheten med vilken samarbetet är reglerat med stöd av lag.

I den nya 14 a § 2 mom. konstateras att de fysiska uttrycksformerna för handlingar som ska arkiveras och överförs till elektronisk form får förstöras "endast om detta kan ske utan att bevarandet av handlingen samt dess integritet samt fastställandet av handlingens autenticitet eller av autenticiteten för de uppgifter som ingår i den äventyras och utan att handlingens kulturhistoriska värde eller juridiska bevisvärde minskar". Momentet ger antydning om att den så kallade arkivaktören själv kan bestämma när det är ändamålsenligt att förstöra de digitaliserade analoga handlingarna.

Ålands landskapsarkiv anser att det även i framtiden ska vara möjligt att bevara och överföra till landskapsarkivet handlingar och data i analogt format. Ålands landskapsarkiv reagerar därmed på lagförslagets 14 a § 2 moment, vars innebörd kan betyda att behovet av detta ej uppfylls på ett för Åland adekvat sätt.

I förslaget till ändring av arkivlagen definieras begreppet "arkivaktör" genom en hänvisning till definitionen om "informationshanteringsenhet" som finns i 4 § lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen. Denna definition inkluderar inte de statliga myndigheterna på Åland.

Ytterligare några anmärkningar avseende lagförslagets språkdräkt och begreppsapparat:

- I § 6 i förslaget till ändring av arkivlagen finns ett skrivfel: "Sådana handlingar arkiveras vars arkivering det föreskrivs i lag eller med stöd av lag." Ordet "det" föreslås strykas.
- Enligt den nya, föreslagna § 2 a bidrar arkivmetadata till att "göra det möjligt att flytta, hantera och använda handlingen i arkivet". Det förefaller som att här avses överföring av handlingar till Riksarkivet för arkivering enligt förslagets § 14. Landskapsarkivet föreslår att § 2 a och § 14 formuleras på samma sätt, d.v.s. att termen "överförs" används i bägge paragraferna.
- I lagförslaget används begrepp som inte har definierats i lagförslaget eller informationshanteringslagen och inte heller i dataskyddslagstiftningen, t.ex. "informationsresurs". I informationshanteringslagen används begreppet "informationslager". Det är oklart huruvida den föreslagna arkivlagens begrepp "informationsresurs" motsvarar begreppet "informationslager" i informationshanteringslagen. Landskapsarkivet fäster uppmärksamhet vid det faktum att det vore önskvärt att i riket säkerställa att den begreppsapparat som nyttjas inom lagstiftning följer en kontrollerad vokabulär som statsförvaltningen skapat och upprätthåller.

Förslaget till ändring av lagen om Riksarkivet

Inledningsvis kan Ålands landskapsarkiv påpeka, att Riksarkivets namn har skrivits fel i rubriken till förslaget till ändring av lagen om Riksarkivet.

I förslaget föreslås att det antas en ny § 2 a till lagen om Riksarkivet, där det skulle framgå att "Riksarkivet upprätthåller och utvecklar ett elektroniskt arkiv, upprätthåller och utvecklar ett system för hantering av arkivmetadata som överförs till arkivet samt producerar elektroniska tjänster i anslutning till utlämnande av uppgifter". Nominativa ord i svenska språket har en bestämd och en obestämd form som återger huruvida det är fråga om ett specifikt substantiv eller ett av flera substantiv. När det i lagförslaget uppges att Riksarkivet ska utveckla "ett system för hantering av arkivmetadata", så förefaller det finnas en avvikelse från den finska språkdräkten som ger en antydning om ett (1) specifikt system för hantering av arkivmetadata?

Enligt förslaget till ändring av lagen om Riksarkivet föreslås Riksarkivets uppgifter uppdateras. I förhållande till den gällande arkivlagen skulle Riksarkivets uppgifter betydligt begränsas och dess verksamhet skulle snarare omfatta en kulturinstitution medan den styrande verksamheten som utövats i det aktiva skedet av livscykeln skulle få mindre betydelse och eventuellt rentav ifrågasättas? Informationshanteringsnämnden skulle i hög grad ersätta Riksarkivet som det styrande och övervakande organet för informations- och dokumentförvaltningen innefattande mycket av den verksamhet som enligt den gällande arkivlagen tillfallit arkivfunktionen inom den offentliga förvaltningen i riket? Enligt förslaget skulle Riksarkivet i fortsättningen fungera främst som en kulturinstitution med fokus på ansvar för bevarande ("arkivering") och tillgängliggörande av handlingar och information som överförs till Riksarkivet efter att bevaringstiden har utgått, d.v.s. i slutet av livscykeln. Det här förbiseendet av den kompetens och de gedigna erfarenheter som Riksarkivet innehar – bl.a. i dess roll som sakkunniginstans i frågor som rör informations- och dokumentförvaltning och arkivfunktionen (som den definieras i gällande arkivlagstiftning) är oväntat och förefaller på sina håll mindre genomtänkt, se exempelvis i 23 § 4 punkten i självstyrelselagen för Åland.

Hur det gedigna samarbetet som sedan 1970-talet har utövats mellan Ålands landskapsarkiv och Riksarkivet i fortsättningen ska kunna utövas är en fråga som aktualiseras i ett sammanhang där en aktör i riket, nämligen informationshanteringsnämnden, inte har samma behörighet som Riksarkivet att fungera som den institution som ger utlåtanden om dokumentförvaltningen och arkivfunktionen omfattande informationens hela livscykel.

Lagförslagets förhållande till Ålands självstyrelse

Ålands lagting har enligt självstyrelselagen för Åland lagstiftningsbehörighet i arkivväsendet i fråga om arkivalier som uppstår vid landskapsregeringen och dess underlydande myndigheter samt kommunerna. Av självstyrelselagen och dess förarbete framgår att landskapsregeringen har förvaltningsbehörighet även i fråga om arkivalier som uppstår vid riksmyndigheterna och de kyrkliga myndigheternas verksamhet på Åland och som överförts till landskapsregeringen. När det gäller riksmyndigheternas arkivalier som uppstår vid myndigheternas verksamhet på Åland så får dessa inte föras bort från Åland utan samråd med landskapsregeringen (se 30 § 17 punkten självstyrelselagen). Bestämmelsen har tillkommit med hänvisning till arkivaliernas kulturpolitiska betydelse.

Enligt 18 § 14 punkten i självstyrelselagen ska arkivväsendet enligt huvudregeln utgöra en åländsk angelägenhet. Till den del det är fråga om handlingar som härrör från statsmyndigheter i landskapet ska likväl rikslagstiftningen iakttas i enlighet med 27 § 39 punkten självstyrelselagen. Detta innebär att bl.a. frågor om tidsfrister för uppbevaring av information tillhörande rikets myndigheter samt om utgallring av den regleras i rikslagstiftningen. Landskapets intresse av arkivalier som uppstår vid de statliga myndigheternas verksamhet på Åland skyddas i 30 § 17 punkten självstyrelselagen. Enligt denna bestämmelse så får dessa arkivalier inte föras bort från Åland utan samråd med landskapsregeringen. Sedan 1980-talet har de statliga myndigheternas handlingar överförts till Ålands landskapsregering som därmed övertagit förvaltningen av de statliga myndigheternas handlingar. För denna verksamhet upprätthåller landskapsregeringen Ålands landskapsarkiv i enlighet med arkivlagen (ÅFS 2004:13) för landskapet Åland.

Lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen gäller inte på Åland och inte heller för de statliga myndigheterna på Åland. Av denna anledning ser processerna avseende dokument- och informationshantering samt arkivering annorlunda ut på Åland än i riket. Arkivfunktionen på Åland utgör all den proaktiva verksamhet som leder till att ett arkiv uppstår, antingen analogt eller elektroniskt eller bådadera - från det att en handling anlät till myndigheten eller uppgjorts hos myndigheten till det att handlingen överförs till Ålands landskapsarkiv för varaktig förvaring alternativt gallras. Av detta följer att Ålands landskapsregering därmed är berättigad att delta i styrningen av dokumentförvaltningen vad gäller de statliga myndigheternas verksamhet på Åland.

Utvecklingen har lett till att informationen som de statliga myndigheterna innehar och förvaltar till stor del enbart finns i elektronisk form. Det bör säkerställas att Åland får möjligheten att medverka i arbetet med framtagande av nya digitala system och lösningar i riket i ett tidigt skede. Att de lösningar som i riket tas fram för bl.a. elektronisk informationshantering och arkivering i hög grad är kompatibla med de lösningar och system som tas fram på Åland ligger i många aktörers intresse. Det är oerhört viktigt att

den information som de statliga myndigheterna förvaltar och hanterar i sina system kan överföras till framtida elektroniska arkiv på Åland.

En alltmer utbredd acceptans, som inte finns i gällande arkivlag, om att vissa specifika handlingar även ska kunna förvaras varaktigt hos myndigheter i elektronisk form förefaller enligt utomstående källor implementeras i lagförslaget. Om en sådan acceptans förespråkas i berörd lag har inte självstyrelselagen beaktats vid lagberedningen.

Ålands landskapsregering har i samråd med Riksarkivet tagit fram en förordning för att möjliggöra överföring av statliga myndigheters handlingar till ett e-arkiv på Åland, d.v.s. landskapsförordningen om arkivering av elektronisk information som ska förvaras mer än tio år och varaktigt. Den långsiktiga målbilden är att kunna anskaffa och implementera ett eget e-arkiv för Åland. Det skulle vara meningsfullt för samtliga parter om rikets expertis och resurser kunde nyttjas i dessa processer i enlighet med självstyrelselagen. Det är till syvende och sist fråga om ett arbete där man i enlighet med gällande självstyrelselag kunde åberopa ekonomisk finansiering från staten för att säkerställa den infrastruktur som befinner sig i förändring på grund av den utveckling som sker vid införandet av en alltmer utvecklad e-förvaltning.

Ålands landskapsregering fäster uppmärksamhet vid följande för Åland viktiga frågor:

1) Hur kan Ålands enspråkiga status på ett adekvat sätt beaktas vid utveckling av tjänsterna som utgör fundamentet för e-arkivering?

2) En mångfacetterad styckning av den offentliga informationsförvaltningen i riket kommer att skapa utmaningar för den offentliga förvaltningen på Åland, som saknar resurser för att skapa liknande resursstarka myndigheter på Åland, vilka på ett ömsesidigt sätt kunde samarbeta med varandra och rikets myndigheter på en ur lagstiftningen härledbar jämlik basis.

Det vore oerhört viktigt att en ny självstyrelselag kunde säkerställa att de former som utvecklingen av statsförvaltningen tar inte kommer att försvaga möjligheterna att bygga upp det åländska rättssamhället. Rättssamhället är i mångt och mycket synonymt med det åländska informationssamhället, vars grund följaktligen kommer att stå på de formuleringar som blir de rådande i avsnitten som berör arkivering i utkastet till propositionen i anslutning till det lagberedningsarbete som pågår vad beträffar revideringen av självstyrelselagen för Åland.

Regeringens proposition till riksdagen med förslaget till Ålands självstyrelselag har varit på remiss (utkast 2.7.2021). I förslaget föreslogs att det stiftas en helt ny självstyrelselag för Åland som ska ersätta den gällande självstyrelselagen från 1991. Syftet har varit att modernisera lagen. I utkastet till den nya självstyrelselagen har använts begreppet

”arkivbildningsplan” som inte mera skulle vara aktuellt i riket, om den föreslagna lagen till ändring av arkivlagen skulle träda i kraft. Det vore önskvärt att beredningen av berörd arkivlag hade på ett bättre sätt samordnats med beredningen av den nya självstyrelselagen för Åland. Uppdateringarna och ändringarna som har gjorts avseende terminologi och begreppsapparat vore ändamålsenligt att ta i beaktande i det fortsatta lagberedningsarbetet. Ändringar i Riksarkivets uppgifter och behörighet kan även de föranleda ett antal uppdateringar som inte har varit möjliga att förutse.

Slutsatser

Ålands landskapsregering upplever det som bekymmersamt att den behörighet som Riksarkivet har beträffande styrningen av informationens hela livscykel successivt och ej särskilt välplanerat överförs till ett flertal aktörer. Om detta förslag till arkivlag kommer att antas i denna form, så kommer en decentralisering av styrningen att genomföras. De statliga aktörer som verkar på Åland eller sköter åländska ärenden lyder under ett flertal olika ministerier samt Statens ämbetsverk på Åland. Risken för att decentraliseringen kommer att leda till anmärkningsvärda svårigheter att framöver så väl på Åland som i riket utveckla en fungerande e-förvaltning och e-arkivering är synnerligen påtaglig.

Ålands landskapsregering är bekymrad över det faktum att beredningen av lagen har framskridit till ett utkast innan de krav som självstyrelselagen stipulerar på arbetet har beaktats. Ålands landskapsregering har i ytterst begränsad utsträckning kunnat ta del av lagberedningen. Ålands landskapsregering gör undervisnings- och kulturministeriet uppmärksam på att statens myndigheter enligt 38 § självstyrelselag för Åland är skyldiga att kommunicera med landskapets myndigheter på svenska. Alla handlingar som översänds till landskapsregeringen ska vara på svenska. Självstyrelselagen är en lag på grundlagsnivå och om de krav som härleds från självstyrelselagen inte beaktas i lagberedningen som gäller en allmän lag i riket med så klara och tydliga följd effekter för Åland som i detta fall, så befinner vi oss i en situation där man verkligen kan ifrågasätta huruvida lagberedningen har beaktat fundamenten för såväl det finländska som det åländska rättssamhället.

Minister

Annika Hambrudd

Landskapsarkivarie

Åke Söderlund

FÖR KÄNNEDOM

Ålands lagtings självstyrelsepolitiska nämnd, info@lagtinget.ax
Landshövding Peter Lindbäck, peter.lindback@ambetsverket.fi

Ålandsminister Anna-Maja Henriksson, anna-maja.henriksson@gov.fi

Statssekreterare Mikaela Nylander, justitieministeriet, mikaela.nylander@gov.fi

Riksdagsledamot Mats Löfström, mats.lofstrom@riksdagen.fi