

RP 120/2003 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av arkivlagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att arkivlagen ändras så att grundläggande bestämmelser om ledningen av arkivverket och utövandet av beslutanderätten i arkivverket tas in i lagen. Propositionen innebär att direktionen för arkivverket dras in och verksamheten därefter leds och den högsta beslutanderätten ut-

övas av de tjänstemän som är chefer vid verket. Propositionen innehåller också en ändring av teknisk natur i fråga om den beslutsprocess som gäller landskapsarkivens distriktsindelning.

Lagen avses träda i kraft den 1 april 2004.

MOTIVERING

1. Nuläge och de föreslagna ändringarna

Arkivlagen (831/1994) innehåller grundläggande bestämmelser om de statliga och kommunala myndigheternas, liksom den s.k. medelbara statsförvaltningens arkivfunktion och skötseln av den.

I arkivlagen finns också bestämmelser om arkivverket, som styr och övervakar arkivfunktionen. Enligt lagens 3 § består arkivverket av riksarkivet, som lyder under undervisningsministeriet, och landsarkiven, som utgör distriktsförvaltningsmyndigheter under riksarkivet. I 4 § föreskrivs om arkivverkets uppgifter, dvs. att säkerställa att handlingar som hör till vårt nationella kulturarv bevaras och är tillgängliga, främja forskning samt styra, utveckla och undersöka arkivfunktionen. Om arkivverkets uppgifter och organisation stadgas enligt 5 § 1 mom. närmare genom förordning. Enligt paragrafens 2 mom. beslutar undervisningsministeriet om landsarkivens distriktsindelning.

Bestämmelser om arkivverkets uppgifter, ledningen av arkivverket, arkivverkets personal och personalens uppgifter, avgörandet av ärenden samt behörighetsvillkoren för och besättandet av tjänster finns i förordningen om arkivverket (832/1994). I förordningens 3 § föreskrivs om arkivverkets direktion, som styr och övervakar arkivverkets verksamhet. Till direktionen hör arkivverkets generaldirektör som ordförande och fem övriga medlemmar som är förtrogna med arkivverkets verksamhetsområde, av vilka en företräder arkivverkets personal. Direktionen tillsätts av statsrådet för tre år i sänder. Direktionen har enligt förordningens 4 § till uppgift att svara för den allmänna utvecklingen av arkivverket samt att besluta om riktlinjerna för verksamheten, besluta om arkivverkets verksamhets- och ekonomiplan samt om budgetförslag och utnämna arkivråden samt direktörerna för landsarkiven. Dessutom behandlar direktionen övriga principiella, vittsyftande eller annars viktiga ärenden som generaldirektören bestämmer att skall behandlas i direktionen. I

praktiken finns i direktionen förutom de redan nämnda medlemmarna representanter för undervisningsministeriet, sakkunskapen inom statsförvaltningen, andra arkivinstitutioner samt, som representanter för användarna av arkivverkets tjänster, främst historieforskare.

I 6 § förordningen om arkivverket föreskrivs om arkivverkets generaldirektör, som också är chef för riksarkivet. Chef för ett landsarkiv är direktören för landsarkivet. Enligt förordningens 8 § avgörs de ärenden som ankommer på arkivverket av direktionen eller generaldirektören eller av någon annan tjänsteman som har anförtrotts sådana befogenheter. Ärenden som ankommer på riksarkivet och som inte behandlas av direktionen avgörs av generaldirektören eller någon annan tjänsteman vid riksarkivet på vilken han överfört ärendet. Ärenden som ankommer på ett landsarkiv avgörs av direktören för landsarkivet, om han inte har överfört dem på någon annan.

När den statliga centralförvaltningen reformerades drogs de kollegiala ledningsorganisationerna vid centralämbetsverken in och ersattes med direktioner i början på 1990-talet. Reformen baserade sig på det beslut statsrådet fattade den 9 mars 1989 om åtgärder för att förbättra förvaltningens förmåga att ge service och för att reformera styrningen av densamma. Direktionerna skulle vara snäva sakkunnigorgan sammansatta så att de utgjorde en betydande tilläggsresurs för ämbetsverken med tanke på sakkunskap om verksamhetens innehåll, allmänt ledarskap och skötseln av intressegruppskontakter.

Sedan undervisningsministeriets förvaltningsområde övergick till resultatbudgetering och resultatstyrning har arkivverkets direktion fått en problematisk ställning. Ministeriet ingår resultatavtal med ämbetsverkets eller inrättningens tjänstemannaledning och resultatansvaret vilar då på ämbetsverkets chef. I arkivverket är dock direktionen högsta beslutande organ. Den har i uppgift att styra och övervaka arkivverkets verksamhet, besluta om riktlinjerna för verksamheten samt om

verksamhets- och ekonomiplanen och budgetförslaget. Därmed bestämmer direktionen i princip om arkivverkets verksamhetspolitik, men tjänstemannaledningen bär ansvaret för verksamheten. I styrrelationen mellan undervisningsministeriet och arkivverket är direktionens ställning problematisk också därför att det till styrningen ansluter sig en mycket tät diskussionskontakt mellan ministeriet och arkivverkets ledning. Direktionen har därför inte någon klar ställning i arkivverkets styr- och ledningsprocess och dess roll har i verkligheten blivit obetydlig. Direktionens enda konkreta tillfällen att besluta och påverka är vissa utnämningssärenden och de inträffar högst sporadiskt.

Till systemet med en direktion ansluter sig även jävsproblem, i synnerhet när det gäller undervisningsministeriets representation. Till direktionen kan inte utses tjänstemän som medverkar i verkets resultatstyrning på ministeriet och som således skulle vara de bästa experterna med tanke på styrningen, eftersom de vore jäviga att behandla arkivverkets ärenden på ministeriet. Detta orsakar praktiska svårigheter i resultatstyrningen.

Av ovan anförda skäl avses direktionen för arkivverket bli indragen. I praktiken sker det genom en ändring av förordningen om arkivverket. De uppgifter som nu tillkommer direktionen förs över på arkivverkets generaldirektör. Med tanke på arkivverket är de fasta kontakterna med intressegrupperna dock av central betydelse och sträcker sig exceptionellt långt dels över hela den offentliga förvaltningsfältet, dels över forskningssamfundet. För skötseln av intressegruppskontakterna är det meningen att i stället för direktionen inrätta en bred delegation och i enlighet med 119 § 2 mom. grundlagen (731/1999) ta in bestämmelser om den i förordningen om arkivverket. I en delegation kan representationen för intressegrupper vara klart bredare än i den nuvarande snäva direktionen. Till delegationen bör även höra företrädare för arkivverkets personal.

Ändringarna som gäller direktionen förutsätter inte i och för sig att arkivlagen ändras. Men det är nödvändigt att närmare grundläggande bestämmelser om ledningen av arkivverket och utövandet av beslutanderätten i vissa fall tas in i lagen. Enligt grundlagens

119 § 2 mom. skall de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. I regeringspropositionen som ledde till att grundlagen stiftades konstaterades att uttrycket allmänna grunder avser närmast enhetens namn, bransch och huvudsakliga uppgifter. De fundamentala lösningarna i fråga om ledningen och utövandet av beslutanderätten i ett ämbetsverk eller en institution är fast anslutna till ämbetsverkets eller institutionens behörighet. På grund av detta är det ändamålsenligt och motiverat att även dessa angelägenheter regleras i lag. Därför föreslås att arkivlagens 5 § ändras så att den upptar bestämmelser om ledningen av och utövandet av beslutanderätten i arkivverket samt grunderna för organiseringen av verket.

I bestämmelserna om utövandet av beslutanderätt tas enligt förslaget in en särskild bestämmelse om utfärdande av rättsnormer i enlighet med 80 § 2 mom. grundlagen. Arkivverket har med stöd av arkivlagen en relativt omfattande rätt att utfärda rättsnormer och på annat sätt styra myndigheternas arkivfunktion. Denna styrning sträcker sig förutom till omedelbar och medelbar statlig förvaltning, även till kommunalförvaltningen och det ortodoxa kyrkosamfundet. Dyliga bestämmelser om denna omfattande rätt är i arkivlagen 8 § 3 mom., enligt vilket arkivverket bestämmer vilka handlingar och uppgifter i handlingar som skall förvaras varaktigt, 11 §, enligt vilken arkivverket bestämmer om material och metoder som skall användas i framställningen av handlingar och lagringen av information, 12 § 2 mom., enligt vilket arkivverket bestämmer om arkivutrymmen samt 16 §, enligt vilken arkivverket kan meddela statliga myndigheter föreskrifter om registrering och förteckning av handlingar. Enligt förslaget skall arkivverkets generaldirektör alltid ha beslutanderätten i dessa fall.

Generaldirektören skall enligt förslaget fastställa både arkivverkets gemensamma arbetsordning och riksarkivets arbetsordning. I den förra meddelas nödvändiga bestämmelser som ansluter sig till den inbördes arbetsfördelningen och till behörighetsfördelningen mellan riksarkivet och landsarkiven och i den senare närmare bestämmelser om frågor som

ansluter sig till riksarkivets interna förvaltning. Generaldirektören har allmän beslutanderätt i ärenden som faller under riksarkivets befogenhet, om inte ärendet är föreskrivet någon annan tjänsteman eller generaldirektören genom arbetsordningen överfört beslutanderätten på någon annan tjänsteman. I fråga om ärenden som generaldirektören inte kan delegera till andra tjänstemän skall dock enligt förslaget bestämmas genom förordning av statsrådet. I praktiken betyder detta främst att man i förordningen om arkivverket anger de uppgifter som nu överförs på generaldirektören efter att förut ha avgjorts av direktionen.

I fråga om landsarkiven föreslås att den gällande förordningens bestämmelser om ledningen av och utövandet av beslutanderätten i ett landsarkiv överförs till lagen med förändrat innehåll.

Enligt 5 § 2 mom. arkivlagen beslutar undervisningsministeriet om landsarkivens distriktsindelning. Enligt 3 § 15 punkten reglementet för statsrådet (262/2003) handläggs och avgörs ärenden som gäller områdena för statens regionförvaltning vid statsrådets allmänna sammanträde. Redan det gällande beslutet om landsarkivens distriktsindelning har med stöd av motsvarande bestämmelse i reglementet för statsrådet fattats vid statsrådets allmänna sammanträde. Det föreslås därför att arkivlagens bestämmelse ändras så att den stämmer överens med reglementet för statsrådet. Samtidigt flyttas bestämmelsen till 3 § som ett nytt 2 mom.

Arkivlagens 21 § innehåller en hänvisningsbestämmelse som gäller ändringssö-

kande i ett sådant beslut av arkivverket genom vilket arkivverket i enlighet med 19 § till gängse pris löser in ett arkiv eller en handling av särskild betydelse som löper risk att förstöras eller förkomma eller som utbjuds till salu. Bestämmelsen föreslås bli ändrad i överensstämmelse med gällande lagstiftning så att hänvisningen görs till förvaltningsprocesslagen (586/1996).

2. Propositionens verkningar

Den föreslagna ändringen förtydligar arkivverkets styrsystem och tjänstemannaledningens resultatansvar. Via den delegationen som föreslås bli inrättad utvidgas kretsen för arkivverkets organiserade samarbete med olika intressegrupper. Propositionen har inga verkningar i fråga om personal och de ekonomiska verkningarna är obetydliga.

3. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid undervisningsministeriet i samråd med riksarkivet. Arkivverket har avgett ett utlåtande om förslaget och förslaget har behandlats vid samarbetsförfarande på arkivverket.

4. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2004.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslagen

Lag

om ändring av arkivlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i arkivlagen av den 23 september 1994 (831/1994) 5 och 21 §, samt
fogas till 3 § ett nytt 2 mom. som följer:

3 §

Statsrådet beslutar om landsarkivens distriktsindelning.

5 §

Arkivverket och riksarkivet leds av en generaldirektör. Generaldirektören beslutar om utfärdandet av rättsnormer som faller under arkivverkets behörighet samt fastställer arkivverkets och riksarkivets arbetsordning. Generaldirektören avgör också andra ärenden som ankommer på arkivverket, om det inte har föreskrivits eller i arbetsordningen bestämts att någon annan tjänsteman skall avgöra dem. Genom förordning av statsrådet bestäms vilka ärenden som i arbetsordningen inte kan uppdras åt andra tjänstemän att avgöra.

Direktören för ett landsarkiv fastställer landsarkivets arbetsordning. Direktören avgör de ärenden som ankommer på landsarkivet, om beslutanderätten inte i arbetsordningen har överförts på någon annan tjänsteman.

Närmare bestämmelser om arkivverkets uppgifter, personal, besättandet av tjänster samt förordnande av en ställföreträdare för generaldirektören utfärdas genom förordning av statsrådet.

I arbetsordningar bestäms närmare om ärenden inom arkivverkets interna förvaltning.

21 §

Ändring får inte särskilt sökas i fråga om ett sådant i 20 § 1 mom. avsett förordnande om temporär förvaring som givits av arkivverket. Ett beslut som arkivverket har fattat med stöd av 19 § får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Denna lag träder i kraft den 200 .

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 24 oktober 2003

Republikens President

TARJA HALONEN

Undervisningsminister *Tuula Haatainen*

Lag

om ändring av arkivlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i arkivlagen av den 23 september 1994 (831/1994) 5 och 21 §, samt
fogas till 3 § ett nytt 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Statsrådet beslutar om landsarkivens distriktsindelning.

5 §

Om arkivverkets uppgifter och organisation stadgas närmare genom förordning.
Undervisningsministeriet beslutar om landsarkivens distriktsindelning.

5 §

Arkivverket och riksarkivet leds av en generaldirektör. Generaldirektören beslutar om utfärdandet av rättsnormer som faller under arkivverkets behörighet samt fastställer arkivverkets och riksarkivets arbetsordning. Generaldirektören avgör också andra ärenden som ankommer på arkivverket, om det inte har föreskrivits eller i arbetsordningen bestämts att någon annan tjänsteman skall avgöra dem. Genom förordning av statsrådet bestäms vilka ärenden som i arbetsordningen inte kan uppdras åt andra tjänstemän att avgöra.

Direktören för ett landsarkiv fastställer landsarkivets arbetsordning. Direktören avgör de ärenden som ankommer på landsarkivet, om beslutanderätten inte i arbetsordningen har överförts på någon annan tjänsteman.

Närmare bestämmelser om arkivverkets uppgifter, personal, besättandet av tjänster samt förordnande av en ställföreträdare för generaldirektören utfärdas genom förordning av statsrådet.

I arbetsordningar bestäms närmare om ärenden inom arkivverkets interna förvaltning.

Gällande lydelse

21 §

Ändring får inte särskilt sökas i fråga om ett sådant i 20 § avsett förordnande om temporär förvaring som givits av arkivverket. Omsökande av ändring i beslut som riksarkivet eller ett landsarkiv har fattat med stöd av 19 § gäller lagen om ändringsökande i förvaltningsärenden (154/50).

Föreslagen lydelse

21 §

Ändring får inte särskilt sökas i fråga om ett sådant i 20 § 1 mom. avsett förordnande om temporär förvaring som givits av arkivverket. Ett beslut som arkivverket har fattat med stöd av 19 § får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Denna lag träder i kraft den 200 .

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.
