
Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Høring - ny forskrift om offentlige arkiver

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har via Finansdepartementet mottatt høringsbrev og høringsnotat av 17. oktober 2016 om ny forskrift om offentlige arkiver. Vi har vurdert innholdet i saken, og har følgende kommentarer til forslaget:

Kapittel 1.3: Videre arbeid med endringer i Riksarkivarens forskrift

Vi mener det er viktig at detaljreguleringer i regelverket som flyttes over til Riksarkivarens forskrift angis spesielt. Regelverket bør ta hensyn til at status på dette området med hensyn til kompetanse og kapasitet varierer mellom de ulike virksomhetene. Forskrifter som legger opp til stor grad av lokal vurdering vil også kunne medføre utfordringer når det gjelder forståelsen av hva som er godt nok. Dette kan føre til forskjeller i ellers like virksomheter, og vil kreve at forvalter kan gi veiledning om forståelsen av kravene og om hva som anses som god praksis på området.

En entydig arkivstandard gjøre avlevering enklere, da risiko for tvil om godkjenning reduseres. Når det gjelder krav om kopibok bør dette videreføres for manuelle arkiv. Dette begrunnes i at kopiboken vil være virksomhetens sikkerhetskopi.

Endringer i Riksarkivarens forskrift bør gjøres gjeldende samtidig med en ny forskrift om offentlige arkiver.

Kapittel 2.2.2: § 2-2, endring av begrep

Vi støtter departementets forslag om å endre begrepet «arkivplan» til «internkontroll for arkiv».

Kapittel 2.1: Virkeområde og arkivaransvar

De spesifikke kvalitetskravene for arkiv bør som i dag gis i lov og forskrift.

Ved å fjerne krav til egen arkivtjeneste kan det øke risikoen for at arkivarbeid ikke blir ivaretatt etter formålet i loven. Spesielt vil arbeidet med koordinering og organisering av fagsystemer kunne påvirkes negativt. Manglende arkivledelse kan også gi dårligere dokumentfangst som forvaltningsmessig kan medføre en stor utfordring for organet.



Kapittel 2.2.2: Organisering og ordning

Når det gjelder organisering og ordning av arkiv må det tas høyde for at det i flere år fremover vil være behov for papirarkiv. Spesielt gjelder det virksomheter som behandler graderte dokumenter, der antallet dokumenter er så lavt at det ut fra et kost-nytte perspektiv ikke er økonomisk forsvarlig å etablere en fullelektronisk løsning. Likeledes vil det gjelde for virksomheter der saksbehandling støttes av eldre elektroniske systemer uten godkjent elektronisk arkivsystem.

Med bakgrunn i at en virksomhet som behandler gradert informasjon plikter å ha opp til flere journaler, vil det fortsatt være behov for en klassifikasjon som beskriver hva den enkelte journal skal brukes til.

Kapittel 2.5.3: Journal og elektronisk arkivsystem

Det foreslås at organinterne dokumenter skal journalføres når de omhandles i offentlighetsloven § 14 og § 16, ellers er det opptil organet å journalføre interne dokumenter. I et elektronisk arkiv må alle dokumenter knyttes til en journalpost og en sak. For gjenfinning må dokumentet registreres, det vil si å journalføre i arkivsystemet. DFØ mener derfor at alle arkivverdige organinterne dokumenter skal journalføres.

Når det gjelder § 9 bør det gis et punkt d som angir krav til journalføring av dokumenter som er sikkerhetsgradert KONFIDENSIELT eller høyere.

Kapittel 2.6.2: Arkivrutiner

Der direkte kommunikasjon med virksomheten skjer via e-post til saksbehandler, bør det gis krav om at saksbehandler som første tiltak i saksbehandlingen registrerer dokumentet i det saks-/arkivsystemet som organet benytter.

Kapittel 2.6.9: Arkivavgrensning

Det foreslås en ny bestemmelse i § 19 om arkivavgrensning. I bestemmelsens annet ledd fremstår det noe uklart hvilket materiale som skal skilles ut ved arkivavgrensning, jf. formulering: "Materialet som verken er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon, skal skiljast ut ved arkivavgrensning".

Kapittel 3.5.2: § 22, lagring av digitalt arkivmateriale utenfor Norge

Det foreslås en ny § 22 om lagring av digitalt arkivmateriale utenfor Norge. Som forvalter av regelverket for økonomistyring i staten har DFØ kommentarer og spørsmål knyttet til følgende forhold:

a) Manglende vurdering av offentlige myndigheters kontrollbehov

Digitalt arkivmateriale vil omfatte elektronisk regnskapsmateriale. Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 4.4.9 og 4.4.10 inneholder krav til oppbevaringspliktig regnskapsmateriale for statlige forvaltningsorganer, og der det henvises til arkivloven med tilhørende forskrifter. Vi vil i denne sammenheng også vise til forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver, § 3-10 om Virksomhets- og økonomistyring.

Vi kan ikke se at kontrollbehovet til offentlige kontrollmyndigheter som for eksempel Riksrevisjonen, Skatteetaten og politiet knyttet til regnskapsmateriale utarbeidet av statlige forvaltningsorganer (statlige virksomheter) er vurdert i høringsforslaget. DFØ mener derfor at departementet bør vurdere dette før det eventuelt fastsettes regler som åpner for elektronisk lagring i utlandet som foreslått i § 22.

Kontrollbehovet til offentlige myndigheter er bakgrunnen for at bokføringsregelverket i privat sektor kun inneholder en begrenset mulighet for lagring av elektronisk regnskapsmateriale i utlandet. Det følger av bokføringsforskriften § 13 femte ledd annet punktum at departementet i forskrift eller ved enkeltvedtak kan gjøre unntak fra bestemmelsene om at regnskapsmateriale skal oppbevares i Norge. Når det gjelder regnskapsmateriale knyttet til fastsatte årsregnskap (permanent oppbevaring i utlandet), fremgår unntaket fra regelen om oppbevaring i Norge av bokføringsforskriften § 7-5, som lyder:

«§ 7-5. Adgang til å oppbevare elektronisk regnskapsmateriale i andre EØS-stater
Bokføringspliktige kan oppbevare elektronisk regnskapsmateriale i et annet EØS-land dersom avtale eller overenskomst med det aktuelle landet sikrer norske skatte- og avgiftsmyndigheter tilfredsstillende adgang til regnskapsinformasjonen for kontrollformål i oppbevaringstiden, og slik oppbevaring ikke vil være til hinder for effektiv norsk politietterforskning. Regnskapsmaterialet skal være tilgjengelig i lesbar form og skal kunne skrives ut på papir fra terminal eller lignende i Norge i hele oppbevaringsperioden. Den bokføringspliktige skal skriftlig informere Skattedirektoratet om hvilket regnskapsmateriale som oppbevares i utlandet, hvor regnskapsmaterialet oppbevares, og hvordan kontrollmyndighetene til enhver tid kan få adgang til regnskapsmaterialet. Oppbevaringstiden skal som et minimum følge bokføringsloven § 13 annet ledd og reglene i denne forskrift selv om oppbevaringstiden er en annen etter det aktuelle lands lovgivning. Skattedirektoratet fastsetter forskrift om hvilke EØS-land som til enhver tid oppfyller vilkårene i første punktum.

Uten hensyn til unntak gitt i eller i medhold av første ledd kan Skattedirektoratet ved enkeltvedtak pålegge bokføringspliktige å oppbevare elektronisk regnskapsmateriale i Norge i en periode på inntil 3 år dersom den bokføringspliktige vesentlig har overtrådt bestemmelser gitt i eller i medhold av bokføringsloven eller dersom norske myndigheters tilgang til elektronisk regnskapsmateriale i utlandet har blitt vanskeliggjort på grunn av forhold på den bokføringspliktiges, herunder eventuelle tjenestetilbyderes, side.»

I tillegg er det gitt en egen forskrift¹ som regulerer hvilke EØS-land de bokføringspliktige kan oppbevare sitt elektroniske regnskapsmateriale i. Det vil si at departementet har gjort vurderingen av hvilke land Norge har avtale eller overenskomst med som sikrer norske skatte- og avgiftsmyndigheter tilfredsstillende adgang til regnskapsinformasjonen og som ikke er til hinder for effektiv norsk politietterforskning. Elektronisk oppbevaring tillates etter denne forskriften § 1 kun i Danmark, Sverige, Finland og Island.

Finansdepartementet har delegert adgangen til gjøre unntak fra bestemmelsene om at regnskapsmateriale skal oppbevares i Norge ved enkeltvedtak til Skatteetaten. Skattedirektoratet

¹ Forskrift om oppbevaring av elektronisk regnskapsmateriale i andre EØS-land.

redegjør for sin dispensasjonspraksis i nettartikkelen *Dispensasjon fra enkelte bestemmelser i bokføringsloven og bokføringsforskriften*.

b) Forholdet mellom arkivforskriften, økonomiregelverket, bokføringsforskriften og skattebetalingsforskriften

Dersom forslaget til § 22 fastsettes av Kulturdepartementet, mener vi at det er behov for en klargjøring av forholdet mellom arkivforskriften og økonomiregelverket, mellom arkivforskriften og bokføringsforskriften og mellom arkivforskriften og skattebetalingsforskriften. En slik klargjøring er nødvendig for å unngå at hver enkelt statlig virksomhet må gjøre slike vurderinger.

Statlige virksomheter har sin bokføringsplikt regulert i økonomiregelverket for staten. Ved regelverksfortolkning skal forskriftsregulering gå foran regulering i instruks. Vi antar at dette innebærer at det i bestemmelser for økonomistyring i staten ikke vil være adgang til å innta regulering som legger begrensninger på den adgangen til lagring av elektronisk regnskapsmateriale i utlandet som følger av forslaget til arkivforskrift § 22.

Statlige virksomheter som har plikt til å levere omsetningsoppgave etter merverdiavgiftsloven, er også bokføringspliktige for den virksomheten som drives etter bokføringsloven, jf. bokføringsloven § 2 annet ledd. Dette innebærer at begrensningene i adgangen til oppbevaring av elektronisk regnskapsmateriale i utlandet beskrevet over i utgangspunktet vil være gjeldende for statlige virksomheter. Vil reguleringen i arkivforskriften gå foran reguleringen i bokføringsforskriften, slik at statlige virksomheter får større adgang til å oppbevare elektronisk regnskapsmateriale i utlandet enn virksomheter i privat sektor?

Det følger også begrensninger på utføringsmulighetene av forskrift 21. desember 2007 nr. 1766 til utfylling og gjennomføring mv. av skattebetalingsloven (skattebetalingsforskriften) § 5-11-2, om arbeidsgivere som ikke har bokføringsplikt. Det fremgår av paragrafens 5-11-2 første ledd at arbeidsgiver som ikke har bokføringsplikt etter bokføringsloven skal, dersom vedkommende velger å ikke føre lønningsregnskap som tilfredsstillende kravene i bokføringsloven med forskrift, føre en lønningsliste for hver mottaker av lønn eller annen godtgjørelse. Etter vår forståelse vil denne forskriften gjelde for statlige virksomheter som har bokføringsplikt etter bestemmelser om økonomistyring i staten, men ikke for de som er har bokføringsplikt etter bokføringsforskriften.

Etter § 5-11-2 tiende ledd skal dokumentasjon som nevnt i paragrafens første til niende ledd ”oppbevares i Norge” i fem år etter inntektsårets slutt. Informasjonen som listes opp i de nevnte bestemmelser er knyttet til arbeidstakeres lønnsforhold, herunder navn, stilling, skattekommune og tabellnummer, jf. § 5-11-2 første ledd, og informasjon om forskuddstrekk, utbetaling av ytelser, brutto ytelser, fradrag mv., jf. § 5-11-2 fjerde ledd.

Denne type informasjon ligger i kjerneområdet av informasjonen som utarbeides, behandles og lagres i lønssystemene til statlige virksomheter. Vi stiller derfor spørsmål om reguleringen i arkivforskriften går foran reguleringen i skattebetalingsforskriften.

Vennlig hilsen

Heidi Rindal Jakobsen
økonomisjef

Erik Heen
seksjonssjef

Kopi er sendt til Finansdepartementet

Brevet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift