



Kulturdepartementet - KUD
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 16/01891-2
Arkivkode: 051 &00
Saksbehandler: Anne Mette Dørum
Deres referanse: 16/1984
Dato: 16.01.2017

Høring - ny forskrift om offentlige arkiv

KS viser til høringsnotat av 17.10.2016 fra Kulturdepartementet med forslag om endring av forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) fastsett ved kgl. res. 11. desember 1998. Den nye forskriften skal erstatte *forskrift om offentlege arkiv* fastsatt ved kgl. res. 11 desember 1998 med hjemmel i *lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv* (arkivlova).

Like før jul ba Stortinget om at Regjeringen setter i gang en revisjon av arkivloven. KS mener at dette vil påvirke revisjon av arkivforskriften og Riksarkivarens forskrift. Det mest effektive og hensiktsmessige vil være om disse ses i sammenheng, ettersom det er behov for en mer overordnet og omfattende gjennomgang. Plikter til kommunene bør reguleres i lov framfor forskrift, jf også veilederen «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner».

Utkastet til ny forskrift innebærer lavere grad av detaljregulering enn gjeldende forskrift. KS er enig i at det er behov for forenkling og mindre detaljregulering fordi forvaltningen er så variert, og fordi gjeldende arkivforskrift er mest tilpasset arkivarbeidet slik det var i departementene for 15–20 år siden. KS betrakter det som positivt at det i større grad overlates til den enkelte kommune å regulere arkivarbeidet.

Digitalisering av forvaltningen og overgang til elektronisk arkiv har gjort revisjon av arkivregelverket nødvendig. KS er derfor positiv til Kulturdepartementets initiativ til endring av *forskrift om offentlege arkiv* fastsatt ved kgl. res. 11 desember 1998 (arkivforskriften).

Det er imidlertid vår oppfatning at det foreliggende utkastet bare ivaretar behovet for endringer et stykke på vei, og at deler av forskriften fortsatt bærer preg av å være tilpasset papirbasert saksbehandling og arkiv. Dette gjelder særlig §§ 9-11, §§ 13-19 og § 21 i utkast til ny forskrift.

Det er også behov for en helhetlig gjennomgang som ser både *lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv* (arkivloven), arkivforskriften og *forskrift av 1. desember 1999 nr. 1566 om utfyllende tekniske og arkivfaglege bestemmelser om behandling av offentlege arkiv* (Riksarkivarens forskrift) i sammenheng. KS imøteser derfor ytterligere arbeid med et samlet regelverk.

KS vil også påpeke at «Normalinstruks for arkivdepot i kommunar og fylkeskommunar» gitt med hjemmel i arkivforskriften § 5-12 og fastsatt av Riksarkivaren 01.06.2002 fortsatt er gjeldende. Normalinstruksen gir kommunal sektor en stor grad av frihet til å håndtere arkivmaterialet slik det er mest hensiktsmessig for sektoren. Hvis arkivregelverket skal moderniseres for å tilpasses den digitale utviklingen i samfunnet, er det påkrevet at regelverksgjennomgangen også omfatter denne instruksen. Samtidig må ikke utfallet av gjennomgangen bli at kommunal sektors handlingsfrihet innskrenkes.

KS opplever det som urealistisk å skulle mene noe om forskriften der hvor deler er tenkt flyttet til Riksarkivarens reviderte forskrift, ettersom denne revisjonen ikke er igangsatt. Det er ikke tydeliggjort hvilke elementer som skal flyttes og hva som eventuelt skal slettes. En klargjøring av dette er nødvendig for å kunne gi en endelig høringsuttalelse på dette.

1. Vedrørende forenkling av regelverket

Forslaget til ny forskrift innebærer stor grad av forenkling av reglene for offentlige arkiv. Departementet ønsker høringsinstansenes synspunkt på dette. KS mener det er positivt at den nye forskriften er forenklet og har få detaljregler. Dette gir offentlige organ frihet til å regulere arkivtjenesten etter egne behov, og på den måten sikre effektiv drift. Det forutsetter imidlertid at offentlige organ har tilstrekkelig arkivfaglig kompetanse til å styre etter overordnede krav.

På noen områder vil det være behov for at Riksarkivaren følger opp med en mer detaljert regulering. Det gjelder særlig forslag til ny § 6 og ny § 22, jf nedenfor.

På andre områder hvor regelverket er forenklet, er det ikke sikkert at det er nødvendig med utfyllende bestemmelser i Riksarkivarens forskrift. Kanskje er det i noen tilfeller mer hensiktsmessig å utarbeide praktiske verktøy som veiledere o.l. Dette kan for eksempel gjelde for ny § 3 om internkontroll.

2. Virkeområdet – Arkivansvar der private aktører utfører lovpålagte kommunale tjenester

Arkivforskriften gjelder for «offentlige organ», jf. arkivlova § 6 og gjeldende arkivforskrift § 1-1. Offentlig organ er definert i arkivlova § 2 bokstav g som «statlig, fylkeskommunal eller kommunal institusjon eller eining».

Flere kommuner velger at enkelte tjenester blir utført av private aktører på grunnlag av kontrakt med kommunen. I kommunal sektor gjelder det en rekke områder, for eksempel helse- og velferdstjenester som barnevern, barnehage og sykehjem. Private leverandører som utfører kommunale tjenester for det offentlige er ikke lovpålagt å holde arkiv. En slik plikt må eventuelt følge av kontrakten som regulerer forholdet mellom partene. Dette skjer etter vår erfaring i svært varierende grad.

Konsekvensen er at det for mottakere av slike tjenester er tilfeldig hvorvidt partsdokumentasjon blir skapt og bevart. Hvis et barn har opphold på en offentlig barnevernsinstitusjon er sjansene trolig langt større for at partsdokumentasjonen skapes og bevares enn om det samme barnet skulle motta den samme lovpålagte tjenesten av en privat institusjon som leverer tjenesten på vegne av den aktuelle kommunen. For enkeltindividet betyr dette at dokumentasjon som kan være grunnlag for et rettslig krav, kan gå tapt. Rettssikkerheten i disse tilfellene er helt avhengig av at det er bevart dokumentasjon som kan begrunne kravet. Det er uholdbart at det er avgjørende for enkeltindividets rettssikkerhet om en lovpålagt kommunal tjeneste er utført av en privat eller en offentlig aktør.

KS mener lovgiver bør presisere at offentlige virksomheters plikt til arkiv også gjelder når lovpålagte kommunale tjenester blir levert av private aktører. Dette slik at virksomheten må sørge for at avtalen om kjøp av tjenesten omfatter at det skapes nødvendig dokumentasjon knyttet til den aktuelle tjenesten så lenge avtalen løper. Når avtalen opphører, kan dokumentasjonen overlates til den offentlige virksomheten som har ansvar for tjenesten, og som dermed også bør ha ansvar for nødvendig dokumentasjon omkring tjenesteproduksjonen.

3. Arkivansvaret (ny § 1)

I gjeldende forskrift er det et krav at arkivarbeidet skal utføres av en egen arkivtjeneste under ledelse av en arkivansvarlig. Kravet til arkivtjeneste og arkivleder er foreslått fjernet i forslaget til ny forskrift. Formålet med denne forenklingen er å gi det enkelte offentlige organ frihet til å organisere arkivtjenesten på en måte som er tilpasset organet.

KS mener det er fornuftig at det enkelte offentlige organ selv avgjør hvordan arkivarbeidet skal organiseres utfra egne behov og forutsetninger. Dette er i tråd med retningslinjene for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren i i veileder «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner», der det står at kommunestyret og fylkestinget selv skal fastsette den politiske og administrative organiseringen.

4. Definisjoner (ny § 2)

Vi er i utgangspunktet positive til at sentrale begreper som er brukt i forskriften blir gitt en klar og entydig definisjon og at definisjonene samles ett sted i forskriften.

Viktige begreper på arkivområdet er definert i flere relevante kilder: Arkivloven, NOARK (Norsk arkivstandard), internasjonale standarder samt offentlighetsloven har definisjoner/ordforklaringer som er relevante for tolkningen av regelverket for arkiv. Dette bidrar til at rettsanvenderen kan oppleve regelverket som uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig. KS mener derfor at lovgiver bør ha helheten i regelverket for øyet og være varsom med å introdusere nye definisjoner. I lys av dette stusser vi spesielt over definisjonen av «arkivmateriale» og «dokumentasjon» slik de er formulert i hhv § 2a og § 2b.

§ 2h Arkivdepot: Det er uheldig at definisjonen refererer til «eining som har lokale for bevaring» fordi dette assosieres med at arkivdepot har papirdokumenter. Arkivdepot arbeider i økende grad med forvaltning av digitalt materiale, og blant annet disse funksjonene behøver ikke være knyttet til et konkret lokale for bevaring.

§ 2j Avlevering: «Avlevering» bør defineres slik at det blir tydeligere hva som er forskjellen på avlevering, jf. §§ 24 og 25, og «deponering», jf. §§ 18 og 26. Deponering kan også innebære «å flytte arkivmateriale til arkivdepot». Departementet bør vurdere om det er hensiktsmessig å definere «deponering» i arkivforskriften.

5. Internkontroll (ny § 3)

Departementet foreslår å innføre plikt for offentlige organ til å ha et internkontrollsystem for arkiv. Internkontroll skal erstatte dagens ordning med arkivplan.

For kommunal sektor er ikke dette helt liketil. Det er i dag krav i kommuneloven om at administrasjonssjefen skal føre betryggende kontroll med administrasjonen. I dette ligger det implisitt at det også skal føres kontroll med arkivfunksjonen. KS mener at det ikke er noen grunn til å ha dette som eget krav i særlov. Kommunal sektor er allerede pålagt krav om internkontroll i 24 lover og forskrifter. KS arbeider hardt for å samordne regelverket på internkontroll, så vi er skeptisk til krav om internkontroll i arkivforskriften.

6. Klassifikasjon (§ 5)

I høringsbrevet står det at klassifikasjonssystem for arkiv skal «baserast på ein analyse av funksjonar, prosessar og transaksjonar i verksemda. Organet må identifisere sitt dokumentasjonskrav og -behov. Denne analysen vil danne grunnlag for arkivdanninga. Klassifikasjonssystemet kan dermed brukast som

styringsverktøy i arkivdanninga. I tillegg blir atffinning, tilgangsstyring, bevaring og kassasjon enklare å handtere.»

KS stiller seg tvilende til om klassifikasjonssystem virkelig har denne nytteverdien. Vi er bl.a. skeptiske til koblingen mellom klassifikasjon og bevaring/kassasjon. For kommunal sektor er bevarings- og kassasjonsreglene utformet slik at det er lite hensiktsmessig å knytte dem til et klassifikasjonssystem.

7. Lagringsmedium (ny § 6)

Forslag til ny § 6 åpner for destruering av materiale etter overføring fra f.eks. papir til elektronisk format. KS er positiv til at det gis en slik åpning, men det må i tillegg beskrives noe nærmere når en slik løsning ikke kan benyttes. Videre må det angis krav til overføring til alternativt format og krav til godkjenning. Tap av autentisitet, informasjon og kulturhistoriske verdier kan være uopprettelige skader ved en overføring, der originalformatet destrueres. På dette punktet er det avgjørende at regelverksendringen ikke trer i kraft før det er gitt utfyllende bestemmelser, for eksempel i Riksarkivarens forskrift.

8. Arkivlokalet (ny § 7)

§ 7 omhandler fysisk sikring av arkiv i form av krav til arkivlokaler. Sikring av digitalt arkivmateriale handler like mye om krav til organisasjonen som skal lagre digitalt skapt arkiv og til lagringsløsningene (jf ISO 16363 og ISO 14721). Det savnes at forskriftsutkastet gjenspeiler dette. Dette særlig i lys av kommunal sektors bruk av interkommunale arkivinstitusjoner for lagring av digitalt skap arkiv.

9. Skytjenester (ny § 22)

For kommuner og fylkeskommuner kan bruk av skytjenester til lagring være en hensiktsmessig og sikker løsning. Men i følge arkivloven § 9 bokstav b kan ikke arkivmateriale føres ut av landet uten at det foreligger særskilt hjemmel eller samtykke fra Riksarkivaren, med mindre det er en nødvendig del av den forvaltningsmessige eller rettslige bruken av arkivdokumentene.

Kommunesektoren har lenge hatt et ønske om å bruke skytjenester for arkiveringsformål, men arkivloven og Riksarkivets praksis har vært til hinder for kjøp av skylagringstjenester fra utenlandske aktører.

Departementet foreslår i ny § 22 at offentlige organ kan lagre digitalt arkivmateriale i utlandet når bestemte vilkår er oppfylt. Det stilles krav til at organets plikter etter regelverket blir ivaretatt i avtalen mellom organet og den private skytjenesteleverandøren. Videre skal organet sikre seg tilgang til, kontroll med og eiendomsretten til eget arkivmateriale.

Departementet ber høringsinstansenes vurdere om det er ønskelig å åpne for skylagring, og om det konkrete forslaget til løsning er formålstjenlig.

KS er svært positiv til å åpne opp for bruk av skytjenester for arkivformål. Skytjenester er viktig teknologisk utvikling som regelverket ikke bør være til hinder for. KS mener videre at det er påkrevet at de enkelte tilsynene samarbeider om gjennomføring av tilsyn og utarbeidelse av veiledere og sjekklister. For kommunal sektor vil det bli helt uholdbart hvis tilsynene operer uavhengig av hverandre og stiller ulike eller motstridende krav. KS vil også understreke at tilsynsordningen eller veiledere/sjekklister ikke må detaljeres på et slikt nivå at det blir til hinder for hensiktsmessig bruk av skytjenester for arkivformål.

10. Tilgang for allmenta til arkivmateriale i arkivdepot (ny § 32)

Etter gjeldene § 5-6 kan originalmateriale som er under ordning eller konservering, eller hvis fysiske tilstand gjør hyppig bruk utilrådelig, sperres for bruk, men kun «mellombels», altså for en forbigående

periode. I forslaget til ny forskrift § 32 er denne regelen i hovedsak videreført, men ordet «mellombels» er fjernet. Det betyr at et offentlig arkiv kan nekte publikum tilgang til originalmateriale i ubegrenset tid under henvisning til at materiale er i dårlig orden eller fysisk forfatning. KS er bekymret for at den nye bestemmelsen vil bli en hvilepute, og ønsker at offentlig arkiv får plikt til å handle for å kunne tilgjengeliggjøre materiale som er omfattet av bestemmelsen.

Med hilsen

Line Richardsen
Avdelingsdirektør

Anne Mette Dørum
Spesialrådgiver