



Oslo kommune
Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

postmottak@kud.dep.no

Dato: 13.01.2017

Deres ref:
16/1984

Vår ref (saksnr):
201605193-10

Saksbeh:
Vibeke Woldseth, 23 46 15 61

Arkivkode:
040

**HØRINGSSVAR FRA OSLO KOMMUNE – NY FORSKRIFT OM OFFENTLEGE
ARKIV**

Oslo kommune v/Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet viser til Kulturdepartementets høringsnotat 15.01.2017 med forslag til ny forskrift om offentlige arkiv.

Vedlagt følger Oslo kommunes høringsuttalelse.

Med hilsen

Cecilie Knudsen
seksjonssjef

Vibeke Woldseth
spesialrådgiver

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg: Byrådets sak 1 av 13.01.2017 med Oslo kommunes høringsuttalelse

Kopi: Kulturetaten, postmottak@kul.oslo.kommune.no (med vedlegg)

Byrådsavdeling for kultur,
idrett og frivillighet

Postadresse:

Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no



Byrådets sak

Byrådets sak nr.: 1/2017
Vedtaksdato: 13.01.2017

Vår ref. (saksnr.): 201605193-5
Arkivkode: 040

OSLO KOMMUNES HØRINGSUTTALELSE - NY FORSKRIFT OM OFFENTLEGE ARKIV

Saksfremstilling:

Kulturdepartementet har sendt på høring et notat med forslag til en ny forskrift om offentlige arkiv. Forskriften skal erstatte gjeldende forskrift om offentlige arkiv (arkivforskrifta) som ble fastsatt ved kgl. res. 11.12.1998.

Departementet viser til at siden gjeldende forskrift ble vedtatt i 1998, har offentlige virksomheter i hovedsak gått over til elektronisk arkivdanning og arkivbevaring. Selv om dokumentbegrepet i forskriften er teknologinøytralt, inneholder flere av bestemmelsene begreper og rutiner som bare gjelder for papirbaserte arkiv. Departementet foreslår også som et gjennomgående grep at detaljerte bestemmelser i gjeldende forskrift blir erstattet med mer overordnede og funksjonelle krav. Dette skal legge bedre til rette for tilpasninger i den enkelte virksomhet og en modernisering av regelverket. Forslaget til ny forskrift er dermed også betydelig forkortet i forhold til gjeldende forskrift.

Høringsfristen til Kulturdepartementet er 15.01.2017. Oslo kommune har merknader til utkastet til ny forskrift.

Vedtakskompetanse

Myndigheten til å avgi høringsuttalelse på vegne av Oslo kommune i saker som ikke er av prinsipiell betydning, er delegert til den enkelte byråd. Det vises til bystyrets vedtak 30.05.2001 sak 218 og bystyrets vedtak 30.01.2013 sak 18, samt til byrådets videredelegasjon i vedtak 03.07.2001 sak 1360.

Vedtak:

Oslo kommune har følgende høringsuttalelse:

Digitalisering av forvaltningen og overgang til elektronisk arkiv har gjort revisjon av arkivregelverket nødvendig. Oslo kommune er derfor positiv til Kulturdepartementets initiativ til en ny forskrift om offentlige arkiv som skal erstatte *forskrift om offentlige arkiv* fastsatt ved kgl. res. 11.12.1998 (arkivforskriften).

Det er imidlertid Oslo kommunes 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.

Særlig for §§ 7-11, §§ 13-19 og § 21 i utkast til ny forskrift synes de reelle endringene å være små. Det er behov for en mer omfattende gjennomgang av områdene journalføring, bevaring- og kassasjon, periodisering, deponering og avlevering før regelverket kan sies å kunne fungere godt i en digitalisert forvaltning.

Det er også behov for en helhetlig gjennomgang av både *lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven)*, arkivforskriften og *forskrift av 1. desember 1999 nr. 1566 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiv (Riksarkivarens forskrift)* i sammenheng.

I en verden hvor flere og flere tjenester digitaliseres og hvor informasjonen (dataene) brukes på tvers i offentlig forvaltning (stat og kommune) og med næringslivet særlig innenfor «stordata/big-data» er det også viktig at det offentlige vurderer hvilke utfordringer og muligheter dette gir. Oslo kommune mener det må vurderes hvordan lovverket, herunder på arkivområdet, i lys av denne utviklingen bør utformes slik at lover og annet regelverk ikke blir et hinder for effektiv tjenesteutøvelse samt sikring av personvern og informasjonssikkerhet. Kommunen kan ikke se at dette forholdet er særskilt vurdert og ber om at denne sammenhengen inklusiv vurdering mot annet lovverk også gjøres før forskriften fastsettes.

Oslo kommune imøteser ytterligere arbeid med et samlet regelverk.

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. Oslo kommune mener det er positivt at den nye forskriften er forenklet og har få detaljregler. Dette gir offentlige organer frihet til å regulere arkivtjenesten etter egne behov, og på den måten sikre effektiv drift. Det forutsetter imidlertid at offentlige organer 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».

I dag er det vanlig at lovpålagte kommunale tjenester blir utført av private aktører på grunnlag av kontrakt med kommunen. I Oslo kommune 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 om dokumentasjon blir skapt og bevart eller ikke. Hvis et barn har opphold på en offentlig barnevernsinstitusjon er sjansene trolig langt større 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 enkeltindivid betyr det at dokumentasjon som kan være grunnlag for et rettslig krav går 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.

Oslo kommune mener lovgiver bør ta initiativ til at offentlige virksomheters plikt til arkiv også skal gjelde 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 burde 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.

Oslo kommune mener det er fornuftig at det enkelte offentlige organ selv avgjør hvordan arkivarbeidet skal organiseres utfra egne behov og forutsetninger.

4. Definisjoner (ny § 2)

Oslo kommune 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, 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. Oslo kommune mener derfor at lovgiver bør ha helheten i regelverket for øyet og være varsom med å introdusere nye definisjoner. På denne bakgrunn vises det til definisjonen av «arkivmateriale» og «dokumentasjon» slik de er formulert i hhv § 2a og § 2b. Oslo kommune oppfatter at begrepene slik de der er definert, innskrenker definisjonen av arkiv sammenlignet med for eksempel arkivloven, og mener det er svært uheldig. Bestemmelsene er heller ikke tilstrekkelig presist utformet.

Generelt bemerkes til legaldefinisjoner at de bl.a. bør være gjennomarbeidet og være selvforklarende.

§ 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 forskriften.

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.

Oslo kommune støtter departementets forslag om å innføre internkontroll for arkiv. Internkontroll er et godt innarbeidet begrep og er tatt i bruk på flere områder i kommunen. Kommunen mener det vil være godt egnet til å sikre systematisk arbeid med arkiv og overholdelse av lover og regler på området.

Oslo kommune foreslår at det utarbeides verktøy som vil lette innføring av internkontroll i arkiv, for eksempel en veileder og en mal for internkontrollsystemet.

6. Lagringsmedium (ny § 6)

Forslag til ny § 6 åpner for destruering av materiale etter overføring fra f.eks. papir til elektronisk format. Oslo kommune er positiv til at det gis en slik åpning, men ikke uten at det sies noe nærmere om når en slik løsning ikke kan benyttes. Videre må det angis nærmere 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.

7. Arkivlokalet (ny § 7)

Forslaget til § 7 omhandler fysisk sikring av arkiv i form av krav til arkivlokaler. Sikring av digitalt arkivmateriale handler like mye om krav til lagringsløsninger, og det savnes at forskriftsutkastet gjenspeiler dette. Dette særlig i lys av åpning for lagring av digitalt arkivmateriale utenfor Norge (ny § 22), jf. nedenfor.

8. Skytjenester (ny § 22)

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. Denne bestemmelsen har vært til hinder for kjøp av skylagringstjenester fra utenlandske aktører.

Bruk av skytjenester innebærer at en aktør inngår avtale med en privat skytjenesteleverandør om digital lagring av arkivmateriale på servere som eies og driftes av leverandøren. Så vidt Oslo kommune har undersøkt er det få norske aktører som tilbyr skylagring, slik at det er avtale med utenlandske leverandører som er mest aktuelt.

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. Oslo kommune er i utgangspunktet positiv til å åpne opp for skylagring. Skylagring er viktig teknologisk utvikling som regelverket ikke bør være til hinder for.

Forslaget til ny § 22 i forskriften er imidlertid generelt utformet, og overlater mye ansvar til det enkelte offentlige organ som ønsker å inngå avtale om skylagring. Det vises til at pliktene i arkivlova med forskrifter skal være regulert i avtalen, men så lenge arkivforskriften eller annet regelverk ikke stiller krav til lagringsløsninger, innebærer dette i praksis svak og lite konkret regulering av forholdet, jf også vår kommentar til ny § 7 over. Oslo kommune mener det er en forutsetning med mer detaljert regulering på dette punktet.

Oslo kommune er opptatt av plikten kommunen har til å ha kontroll med arkivmaterialet og å ivareta de kravene loven stiller om informasjonssikkerhet. Spesielt er det viktig å ivareta hensynet til personvernet og sikre at ikke sensitive personopplysninger kommer på avveie. Ansvar for informasjonssikkerhet gjelder også dersom data lagres hos eksterne aktører i utlandet. Kommunen stiller spørsmål ved om forslaget til ny § 22 i forskriften er tilstrekkelig til å sikre at lovpålagte plikter om kontroll og informasjonssikkerhet blir ivaretatt.

Oslo kommune mener videre at det vil være en fordel dersom Riksarkivet eller annet nasjonalt organ utarbeider en standardkontrakt, eventuelt en veileder, som kan brukes ved inngåelse av avtale om skytjenester.

Det kan også vurderes om standardkrav bør utformes i en bredere offentlig prosess, som også har som formål å stille krav som ivaretar innbyggernes personvern inkludert tilstrekkelig informasjonssikkerhet. Oslo kommune ser at det kan være tvilsomt om markedsaktørene som tilbyr skylagring utenfor landets grenser er villige til å justere produktene sine for å imøtekomme disse kravene hvis det overlates til de enkelte offentlige organ som ønsker å inngå avtale om skylagring å forhandle vilkårene. Etter kommunens vurdering vil det være uheldig hvis problemstillingen forsøkes løst knyttet til arkivforskriften alene.

9. 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. Oslo kommune ønsker at offentlige arkiv får plikt til å handle for å kunne tilgjengeliggjøre materiale som er omfattet av bestemmelsen, for eksempel ved å digitalisere det.

10. Betaling for kopier (ny § 33)

Forslag til ny § 33 tredje ledd om betaling for kopier lyder: «Avgrensinga i høvet til å ta betaling etter andre ledd gjeld ikkje for tenester som går utover innsynsretten etter offentleglova eller anna

lovgiving, til dømes avskrifter av arkivmateriale som inneber transkribering eller tolking.» Oslo kommune ser at bestemmelsen kan være vanskelig tilgjengelig. Det bør vurderes en forenkling av bestemmelsen, slik at det tydeligere fremgår når man kan kreve betaling for faktiske utgifter og en harmonisering med bestemmelsene i offentleglova.

Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet


Rina Mariann Hansen
byråd