

Sammenhenger mellom arkivenes funksjoner og lovverket som regulerer arkivfeltet

Trine Nesland

Oppgave (svar på arbeidskrav) i kurset Arkiv og samfunn (15 studiepoeng)
Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA)

Oktober 2011

Innhold

Innhold	1
1. Innledning.....	2
2. Arkivenes samfunnsfunksjoner	3
2.1 Arkiv – hva og hvorfor?	3
2.2 Arkivene som vår felles hukommelse	3
2.3 Arkivene som forutsetning for demokratiet	4
2.4 Arkivene og rettssikkerhet.....	4
2.5 Arkivene som aktør i samfunnsutviklingen	5
2.6 Arkivene som kulturaktør og -formidler.....	5
3. Lovverk.....	6
3.1 Arkivlova	6
3.2 Offentleglova.....	6
3.3 Forvaltningsloven.....	7
3.4 Annet lovverk som regulerer eller virker inn på arkivfeltet	7
4. Sammenhenger mellom arkivenes funksjoner og lovverket	9
6. Litteratur/referanser	11

1. Innledning

Hensikten med denne oppgaven er å beskrive arkivenes ulike samfunnsfunksjoner, samt å diskutere hvordan disse funksjonene kommer til uttrykk i offentleglova, forvaltningslova og arkivlova.

Teksten er disponert ut fra arbeidskravets oppbygning. Jeg begynner med å redegjøre for arkivenes samfunnsfunksjoner, dernest lovverket som regulerer eller virker inn på arkivfeltet, før jeg forsøker å drøfte hvordan samfunnsfunksjonene fremkommer i lovverket. Jeg har valgt å inkludere et noe mer omfattende lovverk i disposisjonen enn det som kreves i arbeidskravet, mest for min egen lærings skyld.

Det utelukkes ikke at de ulike delene griper noe inn i hverandre.

Oppgaven er et svar på arbeidskravet i kurset *Arkiv og samfunn* ved Høgskolen i Oslo og Akershus, og er skrevet av Trine Nesland alene.

2. Arkivenes samfunnsfunksjoner

2.1 Arkiv – hva og hvorfor?

Begrepet arkiv kan forstås på flere måter. Arkivverket definerer begrepet ut fra sammenhengen det brukes i:

- arkiv er de samlede dokumentene til en enkelt arkivskaper
- arkiv er det fysiske stedet dokumentene blir oppbevart (også f.eks. en depotinstitusjon)
- arkiv er den organisatoriske enheten som har ansvar for dokumentene

Arkiv kan være private eller offentlige. Felles for alle arkiver er at de består av informasjon som har vært, er eller kan bli av betydning for arkivskaper selv, for enkeltpersoner, historikere eller for allmennheten for øvrig.

2.2 Arkivene som vår felles hukommelse

Jimerson (2009 s. 5) påpeker at arkiv ikke må forveksles med hukommelsen eller minnet om fortiden. Minnet er flyktig, upålitelig og mulig å påvirke, og vi husker ikke nødvendigvis det som faktisk var. Slik sett kan man si at arkivene kan fungere som sannhetsvitner eller dører til fortiden, og at de gir oss mulighet til å undersøke hvordan ting egentlig var. Selvfølgelig uten at den informasjonen man finner i arkivene nødvendigvis er *sann* (Valderhaug, forelesning august 2011).

Likevel er begrepet hukommelse beskrivende. Arkivene lar oss flytte informasjonen ut av minnet og lagre den et annet sted – et sted vi kan finne tilbake til den når vi trenger den. Vi arkiverer for å kunne glemme! (Valderhaug, forelesning august 2011.)

Arkivskapere danner arkiv for å dokumentere virksomhetens aktiviteter og ivareta organets dokumentasjonsplikt knyttet til virksomhetens kjerneaktiviteter (Bould 2011). Når historikere mange år senere skal undersøke denne virksomheten, er informasjonen i arkivene uvurderlig som kilde til organets virke og dets rolle i samfunnet. Arkivmaterialet blir kildemateriell.

2.3 Arkivene som forutsetning for demokratiet

Offentlighet i arkivene er et prinsipp som strekker seg tilbake til den franske revolusjonen. Filosofen Rousseau hevdet at makten er utgått av folket, og at folket dermed må få anledning til å velge sine ledere og kontrollere deres virksomhet. Filosofen Voltaire hadde som viktig poeng at retten til å kritisere makthaverne forutsatte en rett til kunnskap om disses handlinger. Jaques Derrida ser det som et viktig grunnlag for et demokrati som også involverer allminnelige borgere, at man har en allmenn tilgang til informasjon om saksbehandling og vedtak i forvaltningen – fordi kontroll av minnet er en forutsetning for kontroll av samfunnet (Valderhaug, forelesning august 2011). Vi ser at denne forståelsen også får fotfeste i dagens gryende demokratier, f.eks. i Egypt. Aftenposten gjengir i en artikkel 14. august 2011 beretningen om at representanter fra Egypts midlertidige ledelse har henvendt seg til det tyske Stasiarkivet for å lære av erfaringene Tyskland har gjort seg i arbeidet med diktaturarkiv (Nesland 2011).

Norske, offentlige arkiver er, som hovedregel, åpne for allmennhetens innsyn og kontroll. Innsyn i forvaltningens saksdokumentasjon er blant annet regulert i forvaltningsloven og i offentleglova.

2.4 Arkivene og rettssikkerhet

Bevisfunksjonen – det å kunne dokumentere bestemte forhold – representerer kanskje den opprinnelige funksjonen til det skriftlige arkivet. I norsk historie er denne funksjonen for første gang omtalt i Magnus Lagabøtes landslov fra 1274, som fastsatte krav til skriftlig dokumentasjon av eiendomskjøp (Valderhaug, forelesning august 2011). Når noe skal bevises, er det ikke tilstrekkelig å stole på det menneskelige minnet – man må ha noe udiskutabelt og håndfast som bekrefter det man påstår. Arkivdokumenter kan være slike bevis.

Når urett begås, kan oppreisning kreves. Dette har vi sett eksempler på i de senere års erstatningssaker fremmet av tidligere barnevernsbarn mot flere kommuner, blant annet i Bergen (Bækken 2010). I disse sakene har mulighetene for *dokumentasjon* av rettighetstapene stått sentralt. Overgrep og omsorgssvikt har måttet bevises, og mange arkivinstitusjoner har måttet ta del i arbeidet med å fremskaffe slike bevis. Dessverre er mange arkiv mangelfulle.

Før forvaltnings- og offentlighetslovgivningen hadde man et annet arkiveringsregime enn det vi har i dag (Valderhaug, forelesning august 2011). Det er utvilsomt en utfordring i rettssikkerhetssammenheng når den sterke part (det offentlige – myndighetene) sitter på begge sider av bordet – både som påstått over griper og som den som kontrollerer bevaringen og tilgjengeliggjøringen av bevisene i saken!

2.5 Arkivene som aktør i samfunnsutviklingen

Tidligere ble bevart informasjon helst sett i lys av hvilke historiske åpenbaringer man kunne vente seg ved bruk av den, men vi kan nå ane et skifte mot at også nye bruksmåters innovasjonsverdi og verdiskapningspotensiale får fokus (Nesland 2011). Dette beskrives blant annet i Teknologirådets rapport "Fra Alltinn til alt ut?" (2010). Arkiv er ikke kun fortidinformasjonsbanker der historikere og slektsgranskere alene kan leke seg, men også nåtidsinformasjonsbanker som kan brukes til å lage nye og innovative løsninger som samfunnet kan dra nytte av. Arkivene blir en del av "det mobile opplysningssamfunnet".

2.6 Arkivene som kulturaktør og -formidler

Samtidig som arkivene blir viktigere og viktigere for å dokumentere rettigheter, og således blir brukt til juridiske formål, finnes de som også ønsker å fokusere på at arkiv kan være utviklende og spennende. Arkiv er særlig godt egnet til formidling av historie og kulturarv og til bruk i livslang læring, da arkivene gir autentiske og ufortolkede vitnemål om hva folk gjorde og tenkte. Dette gir en egen nærhet til historiene (ABM-skrift #69 2011 s. 10).

Arkivenes rolle som kulturformidler og historieforteller har vært kontroversiell i det at den kan tenkes å rokke ved arkivenes upartiskhet og også flytte fokuset bort fra *bevaring* som arkivenes fremste aktivitet (Herstad 2004). I dag er tonen jevnt over en annen. Økt kunnskap i befolkningen om hva arkivene faktisk inneholder, vil kunne bidra til å øke samfunnets forståelse for hvor viktige arkivene er som samfunnsaktører. Uten en slik forståelse vil arkivenes betydning lett kunne forsvinne i et samfunn som preges av stadige fokusendringer og tidvis liten oppmerksomhetskontinuitet.

3. Lovverk

3.1 Arkivlova

Lov av 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv utgjør fundamentet for regelverket om arkiv (Fonnes 2010 s. 39). Den inneholder generelle regler om både offentlige og private arkiver. Arkivforskriften (forskrift om offentlege arkiv) er hjemlet i arkivlova. Riksarkivarens forskrift (forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver) er hjemlet i arkivforskriften.

Arkivloven med forskrifter har som formål å sikre arkiv som har mulig kulturell eller forskningsmessig verdi eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at disse kan bli tatt vare på og gjort tilgjengelige for ettertida (§ 1).

Arkivlova trådte i kraft 1. januar 1999.

3.2 Offentleglova

Lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd regulerer allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter (arkiver). Forskrift til offentliglova (offentlegforskrifta) er hjemlet i offentliglova.

Offentleglovas formål (§ 1) er å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomskiktig, for slik å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten. Loven skal også legge til rette for viderebruk av offentlig informasjon.

Offentliglova trådte i kraft 1. januar 2009, og erstatter lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven).

3.3 Forvaltningsloven

Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker gir generelle regler om hvordan det offentlige skal saksbehandle saker som vil lede frem til enkelt- eller forskriftsvedtak.

Reglene i forvaltningsloven er ment å ivareta den enkeltes rettssikkerhet (Søndersrød, forelesning oktober 2011). Saksbehandlingsprinsippet om offentlighet er blant annet hjemlet i forvaltningslovens § 18 om partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter (partsoffentlighet).

Forvaltningsloven tråde i kraft 1. januar 1970.

3.4 Annet lovverk som regulerer eller virker inn på arkivfeltet

Miljøinformasjonsloven

Lov 2003-05-09 nr 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet, gir allmennheten rett til tilgang på miljøinformasjon fra både offentlige myndigheter og fra private foretak. Loven gir videre allmennheten rett til *å delta i beslutningsprosesser knyttet til utformingen av regelverk, planer og programmer* av betydning for miljøet (Søndersrød, forelesning oktober 2011).

Pliktavleveringsloven

Lov av 9. juni 1989 nr 32 om avleveringsplikt for allment tilgjengelig dokument slår fast at dokumenter som er allment tilgjengeliggjorte skal avleveres til Nasjonalbiblioteket (f.eks. publikasjoner) (Fonnes 2009 s. 41).

Sikkerhetslovgivningen

Lov av 20. mars 1998 nr 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste med forskrifter (inkl. beskyttelsesinstruksen) inneholder regler for hvordan arkivmateriale med beskyttelsesbehov skal håndteres og eventuelt graderes (Fonnes 2009 s. 40).

Åndsverkloven

Lov av 12. mai 1961 nr 2 om opphavsrett til åndsverk m.v., gir den som har skapt et åndsverk enerett til *å råde over åndsverket ved å fremstille varig eller midlertidig eksemplar av det og ved å gjøre det tilgjengelig for almenheten*. Arkivmateriale kan i mange tilfeller være omfattet av åndsverkloven.

Personopplysningsloven

Lov av 14. april 2000 nr 31 om behandling av personopplysninger gir regler for hvordan personregistre og annet personsensitivt materiale skal håndteres. Det oppbevares mye slikt materiale i både private og offentlige arkiver.

Helselovgivningen

Helselovgivningen omfatter flere lover og forskrifter som virker inn på arkivfeltet, først og fremst der arkivene inneholder pasientdokumentasjon (Fonnes 2009 s. 41).

Eforvaltningsforskriften

Forskrift av 25. juni 2004 nr 988 fastsetter regler for kommunikasjon i elektronisk form til og fra offentlige organer og har bestemmelser om behandling og arkivering av elektronisk signerte dokumenter (Fonnes 2010 s. 41).

Utvalget er ikke uttømmende. F.eks. inneholder aksjeloven og regnskapsloven bestemmelser om utarbeidelse og bevaring av bestemte typer dokumentasjon, og dette må nødvendigvis også kunne sies å være arkivmateriale.

4. Sammenhenger mellom arkivenes funksjoner og lovverket

Arkivlovas ene utgangspunkt er å ta vare på dokumenter som har mulig forskningsmessig eller kulturell verdi (arkl. § 1). Arkivenes funksjon som felles hukommelse/minne speiles i dette, og selvfølgelig også funksjonen som kulturaktør og -formidler. Døren til fortiden kan kun åpnes dersom dette utgangspunktet etterleves. Her gjør også prinsippet om offentlighet seg gjeldende, i det at døren til fortiden nødvendigvis ikke kan åpnes dersom man ikke gis adgang til å åpne den.

Arkivene som forutsetning for et velfungerende demokrati kan også knyttes opp mot dette – arkivene har ingen positiv verdi for demokratiet dersom allmennheten ikke gis adgang til dem. Det er offentleglova som regulerer allmennhetens adgang til offentlige arkiver, og den er utformet nettopp for å bygge opp under en del av de verdiene vi setter høyest i samfunnet vårt, f.eks. folkestyret og ytringsfriheten. Hvorvidt lovverket på dette området går langt nok, eller kanskje for langt, kan selvfølgelig diskuteres. Balansegangen mellom allmennhetens innsynsrett/-muligheter og forvaltningens behov for "arbeidsro" har alltid vært krevende. Det antas f.eks. at det var omfattende uenigheter omkring journalføringsplikt for forvaltningens interne dokumenter, som førte til den årelange forsinkelsen av arkivlovgivningens ikrafttredelse (Bould 2010). Det er nærliggende i denne sammenhengen å påstå at offentleglova i all hovedsak er ment å skulle verne om og sikre *åpenheten* i samfunnet. Demokratisk åpenheten kan, og bør, ha en oppdragende effekt. Man kan anta at omfanget av f.eks. offentlig korrupsjon vil minske når faren for å bli avslørt er overhengende. Offentleglova legger til rette for at offentlige virksomheters prosesser skal være mulige å gi innsyn i, og at de også skal tåle slikt innsyn (Nesland 2011).

Videre er arkivlovas formål at informasjon som kan få betydning for den enkeltes rettssikkerhet, skal bevares. Dette speiler arkivenes funksjon som sannhetsvitner og arkivdokumentenes potensielle funksjon som bevis i saker der enkeltpersoners rettigheter er blitt eller står i fare for å bli krenket. Taushetspliktsbestemmelsene i forvaltningslova og bestemmelsene i personvernlovgivningen er også ment å skulle ivareta den enkeltes rettssikkerhet. At uvedkommende gis adgang til (sensitiv) personinformasjon vil også kunne

karakteriseres som et overgrep og være skadelig for enkeltpersoner. Samfunnets behov må her veies mot den enkeltes rettigheter, og det er alltid en krevende øvelse (noe antakelig både Riksarkivet og Datatilsynet kan bekrefte).

Arkivenes rolle i samfunnstviklingen kommer til uttrykk i arkivlova og i offentleglova. I arkivlova står formålet sentralt – hvordan kan man utvikle seg mot fremtiden dersom man ikke kjenner fortiden? Offentleglova i sin helhet, men helt konkret "viderebruksparagrafen" (§ 9), er ment å skulle ivareta allmennhetens behov for utlevering av offentlig informasjon som kan benyttes i "utradisjonell" forstand, dvs. til innovative løsninger man kanskje ikke ennå vet at man har behov for (i motsetning til "tradisjonell" bruk av arkivinformasjonen, f.eks. til slektsgranskning). Her kan det nødvendigvis diskuteres om lovverket ikke allerede er foreldet, da offentleglova legger opp til "engangsutleveringer" av informasjon. Stillbilder av databaser er f.eks. sjelden nyttig når allmennheten har behov for og forventer kontinuerlig informasjon i sanntid.

Fordi arkivene griper inn i samfunnet på en så vidtspennende måte, vil lovverket også være omfattende. Alt er arkiv! Det er nødvendigvis umulig å lovregulere "alt", og nettopp derfor er kompetansen og rolleforståelse hos arkivpersonalet i både offentlige og private virksomheter, spesielt viktig – uten at dette drøftes noe videre her.

6. Litteratur/referanser

Arkivlova (1992). (2009). *Lov av 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

Arkivverket. (udatert). *Arkivering*. Hentet fra <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentlig-forvaltning/Arkivering>

Bould, M. (2010, 9. oktober). Journalføringsplikten til hinder for offentlighet? [Blogginnlegg]. Hentet fra <http://informasjonsforvaltning.no/2010/10/09/journalf%C3%B8ringsplikten-til-hinder-for-offentlighet/>

Bould, M. (2011, 28. september). *Dette visste du ikke om arkivene*. [Lysarkpresentasjon fra Åpenhetstinget 2011]. Hentet fra <http://www.offentlighet.no/Nyhetsarkiv/2011/Alt-fra-AApenhetstinget-2011>

Brekke, I. (2011, 14. august). Stasiarkivet: En studie i demokrati. *Aftenposten, Innsikt*, s. 22.

Bækken, I. (2010). Partsinnsyn i rettighetsdokumentasjon: Erfaringer og eksempler fra Bergen byarkiv. I *Rett til innsyn: Bruk av arkiv* (ABM-skrift 68). Oslo: ABM-utvikling.

Fonnes, I. (2010). *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning*. Oslo: Kommuneforlaget.

Forvaltningsloven (1967). *Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker*. Hentet fra <http://www.lovdata.no/>

Herstad, J. (2004, 14. april). Arkivaren som historieforteller. *Dagbladet, Kultur*. Hentet fra <http://www.dagbladet.no/kultur/2004/04/14/395705.html>

Jimerson, R. C. (2009). *Archives power: Memory, Accountability, and Social Justice*. Chicago: Society of American Archivists.

Justis- og politidepartementet. (2009). *Rettleiar til offentleglova*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Nesland, T. (2011, 18. august). Arkivenes historiske betydning I [Blogginnlegg]. Hentet fra <http://trinenesland.wordpress.com/2011/08/18/arkivenes-historiske-betydning-l/>

Nesland, T. (2011, 18. august). Offentleglovas § 9 og gjenbruk av offentlige data [Blogginnlegg]. Hentet fra <http://trinenesland.wordpress.com/2011/08/18/offentleglovas-%C2%A7-9-og-gjenbruk-av-offentlige-data/>

Nesland, T. (2011, 23. oktober). Åpenhet [Blogginnlegg]. Hentet fra <http://trinenesland.wordpress.com/2011/10/23/apenhet/>

Norsk kulturråd. (2011). *Arkivene i 2030: Scenarioer for arkivsektoren*. Oslo: Norsk kulturråd.

Offentleglova (2006). (2010). *Lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

Personopplysningsloven (2000). (2009). *Lov av 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

Teknologirådet (2010). *Fra Alltinn til alt ut? Offentlige data for innovasjon og demokrati*. Hentet fra <http://www.teknologiradet.no/Articlearchive.aspx?m=49>

Åndsverkloven (1961). (2010). *Lov av 12. mai 1961 nr. 2 om opphavsrett til åndsverk m.v.* Oslo: Cappelen akademisk forlag.

Andre referanser

Valderhaug, G. Forelesninger august-september 2011.

Søndersrød, V. Forelesning oktober 2011.