

Kulturdepartementet

postmottak@kud.dep.no

Oslo, 13. januar 2017

Høringsvar – ny forskrift om offentlige arkiv

Norsk Arkivråd (NA) takker for muligheten til å være med på å utforme den nye forskriften om offentlige arkiv både gjennom møter og som høringsinstans. Vi ser behovet for en modernisering og forenkling av arkivregelverket i tråd med digitaliseringen av forvaltningen og samfunnet for øvrig, og vi er derfor positive til at det arbeides med en revidering av *forskrift om offentlige arkiv*.

Tiden er overmoden for ny regulering på dette området sett i lys av regjeringens mål om digitalisering av offentlig sektor, store endringer i måten forvaltningen organiseres på, nye arbeidsformer, utbredt bruk av fagsystemer og samhandlingsløsninger og krav i andre regelverk.

Kulturdepartementet ber i høringsnotatet om synspunkter fra høringsinstansene på en gradvis overgang til et mindre detaljorientert arkivregelverk. NA ser på forslagene til endring i *forskrift om offentlige arkiv* som en gradvis endring, som på sikt må videreutvikles. NA er positive til en endring hvor det fokuseres mer på styring og kontroll med arkivdanningen i stedet for detaljerte krav til utførelse av funksjoner. Det er vårt syn at de foreslåtte endringene tar oss et stykke på vei i en forenkling og modernisering, men forskriften vil fortsatt i stor grad være tilpasset papirbasert saksbehandling og arkiv. Med de foreslåtte endringene vil det fortsatt være behov for å gjennomgå regelverk for sentrale områder innen arkivdanning med tanke på forenkling og tilpasning til en digital forvaltning.

NA 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.

Ettersom Stortinget like før jul ba Regjeringen om å sette i gang en revisjon av arkivloven, er vi spent på hvordan dere tenker at dette påvirker revisjon av arkivforskriften og Riksarkivarens forskrift. NA mener det mest effektive og hensiktsmessige vil være om disse ses i sammenheng. Det at Stortinget nå har anmodet Regjeringen om å revidere arkivloven viser også behovet for en mer overordnet og omfattende gjennomgang. Vi viser også til evalueringen av offentliglova og revisjonen av forvaltningsloven som pågår. Det vil trolig

være elementer her som bør ses i sammenheng. De store manglene i forslaget slik det foreligger nå tilsier også at det må være en videre prosess før endelig utkast til ny forskrift er klart og harmonisert med annet relevant regelverk.

Difi fremstår som en viktig part i arbeidet med utviklingen av gode digitale løsninger i offentlig sektor, og de har i dag ansvaret for flere sentrale komponenter som har betydning for offentlig digital arkivdanning. I tillegg ser KMDs avdeling for IKT og fornying på mulighetene for å ta et større ansvar på digitaliseringsområdet i fremtiden, inkludert deler av arkivloven og forvaltningsloven. Vi mener det vil være hensiktsmessig å etablere dialog med disse aktørene slik at endelig forslag til forskrift er harmonisert med både eksisterende og fremtidige løsninger og rammevilkår.

Etter vår mening er det for lite samsvar mellom høringsnotatet og forslaget til forskrift. I høringsnotatet er eksempelvis «arkivdanning» nevnt flere ganger, mens ordet ikke er brukt i forskriftsteksten. NA er svært opptatt av hvordan arkiv skapes, og vi mener det ville være hensiktsmessig om begrepet også ble brukt i forskriften for å understreke ansvaret for eksempel ansatte i offentlig forvaltning har for å skape gode arkiv som en del av sitt daglige virke. Det finnes også andre gode og presise formuleringer i høringsnotatet, men disse gjenspeiles ikke i forskriftsutkastet. Det ville også vært relevant å bruke et begrep som «dokumentasjonsforvaltning» i forskriften ettersom dette favner videre enn arkiv og samtidig er en naturlig del av forskriftens virkeområde.

Det vil være krevende for alle høringsinstansene å 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 vurdering.

Forslaget til ny forskrift fremstår dessverre som noe uforløst. Det starter bra, men utover i forskriften blir det mindre og mindre en forskrift for digital forvaltning, og noen av de foreslåtte bestemmelsene regulerer kun papirarkiv, f.eks. bestemmelsen om arkivavgrensning. NA mener at arkivforskriften bør rendyrkes for den digitale forvaltningen. Behandlingen av papirarkiv bør derfor flyttes ut av forskriften og for eksempel reguleres av Riksarkivaren i form av en veiledning eller lignende.

Arkivbeskrivelser

NA foreslår at krav om arkivbeskrivelse bør komme som et eget punkt i ny arkivforskriften, og foreslår det som del av § 3 Internkontroll for arkiv. Når en ansatt jobber elektronisk, sitter han eller hun i praksis og jobber mot mange systemer på én gang; og oppgaveutførelsen er knyttet sammen i et nettverk av informasjon som må sees som én større datamengde, og som inngår i en større kontekst (sammenheng). Det er ikke uvanlig at dokumentasjonen består av en blanding av papirarkiv og elektronisk dokumentasjon. Sammenhengen eller konteksten dokumenter inngår i kan sannsynligvis best beskrives med tegninger og/eller i prosatekst sammen med avleverte arkiv. NA mener ny arkivforskrift bør stille krav om at beskrivelsene av disse sammenhengene lages mens arkivet er aktivt. Virksomhetene og systemene som brukes endres raskt, og hvordan oppgaver ble løst og på hvilken måte vil fort kunne bli glemt.

Det er viktig at ny arkivforskrift fanger nye problemstillinger knyttet til flyktigheten og omskifteligheten i de digitale løsninger, og krav til arkivbeskrivelse bør derfor inn forskriften, med henvisning til krav til god arkivbeskrivelse. Alternativt kan krav til utarbeidelse av Arkivbeskrivelse inngå i ny § 18 (Klargjøring av elektronisk journal og arkiv for deponering i arkivdepot).

Forskriften må sørge for at normativ programmering ivaretas og innfortolkes. Et eksempel: Når virksomhetsområder automatiseres er det ikke lenger snakk om å lage ”retningslinjer for saksbehandlingen”; da vil normative regler bli programmert rett inn i dataløsningene. Dette skjer også i dag. Det er usannsynlig at denne normative programmeringen blir med Noark-uttrekk til langtidsbevaring. Det må eventuelt ivaretas gjennom arkivbeskrivelse, og sjekkes ut med internkontroll.

Skytjenester

I høringsnotatet ber dere om tilbakemelding på om det er ønskelig at det åpnes for skylagring, og hva som eventuelt er formålstjenlige løsninger.

NA har ingen prinsipielle motforestillinger mot at materiale lagres i sikre digitale løsninger enten i Norge eller i utlandet, men vi ser at det er et stort behov for kompetanse på hvordan dette kan gjøres uten fare for tap av arkivmaterialet, dets integritet eller autentisitet.

Endringsforslaget legger opp til at ansvaret for avtalene og kvaliteten på tjenestene ligger hos det enkelte offentlige organ som kjøper skylagringstjenester. NA ser behovet for en mer detaljert regulering av området og eventuelt en veileder eller forslag til standardkontrakt som kan brukes ved kjøp av slike tjenester. Det vil også være behov for å utarbeide metode for ROS-analyser og kompetanse på dette som kan brukes på arkivfeltet.

Konkrete innspill til deler av forskriftsteksten finner dere under.

Vennlig hilsen

Marianne Høiklev Tengs
Leder

NA har disse konkrete merknadene til forskriftsteksten:

§ 1. Arkivansvaret i offentlege organ

NA er enig i at arkivansvaret ligger hos den øverste ledelsen i organet, slik ordlyden er i gjeldende forskrift. Kravet om en egen arkivtjeneste og en arkivansvarlig er tatt ut i forslaget fra Kulturdepartementet, og det står høringsbrevet at intensjonen ikke er å svekke arkivansvaret, men å gi offentlige organ større grad av fleksibilitet til å finne løsninger som er tilpasset virksomhetene. NA er skeptisk til dette. Nettopp denne bestemmelsen har betydd svært mye for kvaliteten og profesjonaliseringen av dette fagområdet, og vi er redde for at denne endringen kan svekke arkivarbeidet.

Det enkelte organ må ha arkivkompetanse for enten å utføre arkivoppgavene selv eller «bestille» dem fra andre. Virksomhetskompetanse hos arkivarer er nødvendig for å analysere arbeidsprosessene med tanke på dokumentasjonsbehovet. Har ikke virksomhetene denne kompetansen selv, er sannsynligheten stor for at det etableres ineffektive, personavhengige og kvalitativt dårlige skyggearkiv i virksomhetene.

NA synes ellers at formålet med arkiv bør inn i denne paragrafen. I høringsbrevet står det at formålet med arkivdanningen er tosidig: det skal skapes arkiv for å tilfredsstille dokumentasjonsbehovet til organet selv, og dessuten skal arkivene medvirke til at ulike demokratiske rettigheter blir oppfylt. Vi mener derfor at denne bestemmelsen bør utvides til å lyde: «Offentlege organ etter arkivlova § 2 pliktar å gjennomføre dokumentasjonsforvaltninga si slik at det blir skapt, mottatt, fanga og bevart informasjon, data og dokument som skal inngå i organet sitt arkiv. Dette slik at organet si verksemd, transaksjonar og hendingar blir dokumenterte.»

Vi mener for øvrig det er positivt at detaljerte bestemmelser om blant annet organisatorisk plassering av arkivet er tatt bort.

§ 2. Definisjonar

I høringsbrevet og i forslaget til ny forskrift finnes det en del begreper som vi mener mangler i definisjonsparagrafen. NA mener at den internasjonale standarden ISO 30 300 Ledelsessystemer for dokumentasjonsforvaltning, som er en standard innen gruppen Management System Standards (MSS), bør ses på når definisjonene skal fastsettes. Standarden ble oversatt til norsk i 2015.

Ellers synes vi at begrepet arkiv i forslaget reduseres til kun å gjelde (enkeltdokumenter, jf. bokstav a *arkivmateriale*). Arkivmateriale er etter vårt skjønn også metadata og transaksjoner, og definisjonen blir derfor for snever. I dag foregår mye av saksbehandlingen i fagsystemer og samhandlingsløsninger på tvers av virksomheter, og vi finner ikke dekning for dette i definisjonslisten (og heller ikke i resten av forskriften). Vi foreslår derfor at definisjonen endres til «Arkivmateriale: dokumentasjon som inngår i eit arkiv».

Vi foreslår også en ny definisjon:

«Dokumentasjonsforvaltning: felt innanfor styring som skal sikre effektiv og systematisk kontroll av produksjon, mottak, vedlikehald, bruk og disponering av dokumentasjon, inkludert

prosessar for å fange inn og vedlikeholde bevis på og informasjon om forretningsaktiviteter og transaksjonar i form av dokumentasjon». Denne definisjonen er hentet fra ISO 30 300.

Ellers har vi disse endringsforslagene:

Bevaring: flytte dokumentasjon til langtidsoppbevaring

Avlevert arkiv: arkiv overført til arkivdepot for langtidsoppbevaring

Arkivdepot: institusjon eller anna organisatorisk eining som har lokale for bevaring av eldre arkivmateriale og kompetanse og kapasitet for mottak, forvaltning og tilgjengeliggjering

Vi savner også definisjon på en del sentrale begrep som dokumentasjonsverdi, saksbehandling og klassifikasjon. Det er ellers viktig at definisjonene i arkivloven, arkivforskriften og Riksarkivarens bestemmelser samsvarer og at en slik liste er så uttømmende som mulig.

Dokumentbegrepet er noe uklart. Loven har en klar definisjon som det virker som man ikke helt tar innover seg i forskriftsteksten. Forskjellene på arkivdokument og saksdokument og andre dokumentbegrep må defineres tydeligere eller samordnes.

Disse begrepene bør være definert: arkivdanning, database, register, elektronisk arkivmateriale, arkivbeskrivelse, saksbegrepet, egenforvaltning vs fagsaker, arkivtjeneste, arkivdepot (ev papir og digitalt/elektronisk), registrering/basisregistrering og avlevering kontra deponering.

§ 3. Internkontroll for arkiv

NA har tidligere foreslått at internkontrollprinsippet også innføres for arkivarbeidet, og vi er positive til at det er tatt med i forslaget. Vi mener det er viktig at dette innarbeides for arkiv på linje med andre prosesser i virksomheten. På den måten blir arkivarbeidet en del av virksomhetenes styringssystem. Risiko, avvik, rapportering, forbedring med mer på arkivområdet blir sidestilt med hvordan internkontroll utøves på andre områder som for eksempel HMS, eForvaltning og håndtering av personopplysninger. Dette kan etter vår mening løfte statusen til arkivområdet og ytterligere profesjonalisere arbeidet. Hovedhensikten er ikke uttrykt i teksten, men vi mener den må være at virksomheten har nødvendig kontroll med dokumentasjonen den har ansvaret for.

Det er etter vår mening noen mangler ved forslaget slik det står, og vi er usikre på om kravene er dekkende for internkontroll. Vi synes også at noen av bestemmelsene for arkivplan ikke hører hjemme under internkontroll, for eksempel bestandsoversikt. Det kan se ut som arkivplan er erstattet med internkontroll uten å ta hensyn til at det er to forskjellige verktøy med til dels forskjellige bruksområder.

Bestemmelsen bør ta utgangspunkt i ISO 30 300. Vi foreslår derfor at det i denne paragrafen bør stå «Forvaltningsorganet skal ha ein internkontroll (styring og kontroll) på arkivområdet som baserer seg på anerkjente standarder for styringssystem for arkiv». Videre bør det stå at «omfang og innretning på internkontrollen skal være tilpassa risiko og verksemda sin art, aktiviteter og størrelse i det omfang det er nødvendig for å etterleve krav gitt i medhald av arkivloven og annet relevant lovverk». Dette må tilpasses i hver enkelt virksomhet vurdert ut fra behov og lovmessige krav til dokumentasjon.

Det finnes mange gode eksempler på bestemmelser om internkontroll som man kan bruke som utgangspunkt for videre arbeid her.

§ 4. Særreglar for offentlege utval m.m.

Vi foreslår at denne paragrafen endrer navn til «*Særregler for selvstendige rettssubjekt underlagt offentleglova m.m.*»

Den nye paragrafen er etter det vi kan se ikke endret i særlig grad. Språket er fremdeles tungt, men fremfor alt regulerer den ikke på en god måte de utfordringene disse bestemmelsene skal løse i en digital forvaltning. Denne typen særregler burde regulere alle de nye måtene forvaltningen organiserer oppgaveløsningen sin på, f.eks. ved bruk av selvstendige rettssubjekt som interkommunale selskaper, kjøp av tjenester, outsourcing og lignende.

Vi savner bl.a. nærmere arkivbestemmelser for selvstendige rettssubjekt som kom inn under journalføringsplikten ved offentlighetsloven av 2006. NA har tidligere tatt dette opp med Kulturdepartementet og Justisdepartementet (JD), og JD har i en tolkningsuttalelse datert 8. mars 2012 svart på noen av de spørsmålene NA hadde. Det gjenstår f.eks. spørsmål om hvor lenge selvstendige rettssubjekt skal bevare journalførte dokumenter for at innsynsretten skal være reell. Så lenge det det ikke er sagt noe om bevaring og kassasjon kan denne type organ kassere viktig dokumentasjon utelukkende basert på egne vurderinger.

Det at offentlige utvalg opprettet ved lov eller kongelig resolusjon som hovedregel skal ha *eget* arkiv er lite hensiktsmessig. Det lot seg kanskje gjennomføre den gangen forvaltningen bruke journalblanketter og papirarkiv, men er lite hensiktsmessige i dag.

I dag brukes ofte skytjenester (med tilhørende samhandlingsrom) til denne type utvalg, men det mangler enkel og god arkivfunksjonalitet for disse løsningene. Det er for dyrt og komplisert å anskaffe Noark-systemer, så resultatet blir ofte mangelfull arkivering og journalføring.

Vi savner for øvrig bestemmelser for private aktører som utfører oppgaver på vegne av det offentlige og selvstendige rettssubjekter underlagt Offentleglova.

§ 5. Klassifikasjon

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 attfinning, tilgangsstyring, bevaring og kassasjon enklare å handtere.

NA stiller seg noe spørrende til om klassifikasjonssystem virkelig har denne nytteverdien. Vi er bl.a. skeptiske til koblingen mellom klassifikasjon og bevaring/kassasjon. I 2014 og 2015 kom det nye bevarings- og kassasjonsbestemmelser (Riksarkivarens forskrift), men Riksarkivet har ikke klart å si noe om hvordan disse bestemmelsene skal implementeres f.eks. i et Noark-system for at bevaring og kassasjon kan gjøres mest mulig automatisk. Koblingen mellom klassifikasjon og bevaring- og kassasjonsvedtak krever dessuten helt korrekt bruk av

klassifikasjonssystemet. Et feilklassifisert dokument kan feilaktig bli kassert dersom kodingen er feil.

Klassifikasjonssystem er ellers et bedre begrep enn arkivnøkkel, men mange av våre medlemmer stiller spørsmål ved om det skal være et krav. I et papirarkiv/papirjournal er arkivnøkkel helt vesentlig for fysisk gjenfinning, men dette gjelder ikke i elektronisk arkiv. Bruken av arkivnøkkel er derfor varierende og oppleves av mange som «gammeldags».

§ 9. Journalføring, § 10. Opplysninger i journal- og arkivsystem og § 11. Krav til elektroniske journal- og arkivsystem

Hovedutfordringen ved §§ 9, 10 og 11 er at de ikke tydelig viser at system som ikke er et Noarksystem (som vi ofte kaller et fagsystem) utgjør en vesentlig mengde av samlet arkiv og dokumentasjon i offentlig forvaltning, slik også høringsnotatet påpeker i innledningen.

De nevnte bestemmelsene bør tydelig definere at dokumentasjon som registreres i et system uten arkivfunksjon er en del av virksomhetens samlede arkiv og dokumentasjon, og dermed også skal være gjenstand for offentlighet og meroffentlighet. I det pågående MAVOD-prosjektet i regi av Riksarkivet er også dette problematisert. Dokumentasjon skapes i dag i mange løsninger, og det som håndteres i en Noarkløsning er ivaretatt på en forholdsvis god måte sammenlignet med alt det som skapes andre steder.

Journal er her definert på en slik måte at det kan være tvil om at system uten arkivfunksjon kan inneholde arkiv. Dette er vi helt uenige i.

Hensynet til offentlighet og knytningen til offentleglova er viktig å ivareta for alle typer dokumentasjon som forvaltes av offentlig forvaltning. Bestemmelsene som disse må samtidig skrives slik at de støtter primærhensikten med arkiv og dokumentasjon: «*For det første skapast arkiv for å tilfredsstille dokumentasjonsbehovet for verksemda sjølv*» (høringsnotatet side 3). Da må bestemmelsene utformes slik at de tar med seg mer enn korrespondanse og tradisjonelle dokumenter og inkluderer alle former for dokumentasjon.

Forvaltningen har lenge jobbet på nye måter som aktualiserer og tydeliggjør behovet for å dokumentere innhenting av opplysninger fra sentrale felleskomponenter, transaksjoner og prosessinformasjon. Saksbehandling i forvaltningen foregår for eksempel ofte uten korrespondanse utenfor organet. Denne type informasjon fanges ikke opp av bestemmelsene fordi de setter krav som er sterkt knyttet til tradisjonell saksbehandling, blant annet i § 10 b der det står at alle dokumenter skal ha et saksnummer.

Organ som ønsker å utnytte mulighetene i Noark 5 med å utøve saksbehandling i forskjellige systemer og overføre dokumentasjon til en Noark-kjerne, og samtidig automatisere flest mulig funksjoner, vil få problemer med disse paragrafene når de skal bygge opp slike systemsammenhenger.

§ 9 inneholder også udefinerte og ikke presiserte kriterier for hva som skal regnes som et saksdokument for organet. Her trenger eier av denne forskriften å samtale med Justisdepartementet om de pågående revideringer av offentleglova.

Norsk Arkivråd mener at §§ 9,10 og 11 ikke kan stå slik de foreligger i forslaget, men må omarbeides til å kunne omfatte den samlede dokumentasjonen som skapes i virksomhetene.

§ 12. Behandling av arkivdokument

Bestemmelsene om behandling av arkivdokument bokstav a) til og med e) hører til i en internkontroll i § 3.

§ 12 f er viktig å videreføre fordi den slår fast et viktig prinsipp for hva som defineres som post til organet. Dagens teknologi gjør imidlertid hva som regnes som post mer komplisert. E-poster som er saksdokumenter blir ofte sendt og mottatt i hver enkelt ansatts e-postboks. Praksis er å se på dette som personlig adressert post. Det er gjort undersøkelser i forskjellige offentlige virksomheter som tyder på at denne behandlingen fører til en underregistrering av e-post. Vi har også sett saker der SMS har vært journalføringspliktig, men ikke er sendt til registrering av mottaker. Teksten som foreligger er skrevet slik at den passer for tradisjonell brevpost, og den bør moderniseres slik at den i større grad er prinsipiell og ikke begrenser seg til de utvekslingsmetodene vi bruker i dag. Den må ta innover seg både e-post, SMS og andre kanaler som er og kommer i bruk.

Vi foreslår derfor at § 12 f beholdes i en modernisert form og flyttes til del 1 i forskriften.

§ 13. Journalperiodar, § 14. Skarpt periodeskilje eller overlappingsperiode og § 15. Bortsetjing av arkivmateriale

Periodeinndeling av arkiv henger igjen fra papirarkiv og tidlige generasjoner av databaser som måtte deles av plasshensyn. Dette hensynet er på mange måter ikke relevant lengre og vi oppfatter at det pågående arbeidet med MAVOD er siktet inn mot å kunne gjøre denne periodiseringen mindre relevant.

§§ 13, 14 og 15 inneholder svært mye detaljert informasjon om gjennomføring av periodisering og bortsetting. Bestemmelsene i §§13, 14 og 15 beskriver rutiner som primært behandler papirarkiver, og kan på den måten ikke sies å være moderniserte og i stand til å løse fremtidens utfordringer innenfor periodisering og bortsetting. Vi ser at det er behov for å ha føringer for de problemstillingene som behandles i disse bestemmelsene, men mener denne type detaljer og håndtering som må være forskjellig for papir og elektroniske arkiv egner seg bedre i Riksarkivarens forskrift eller i veiledere som forvaltes av Arkivverket.

Vi foreslår at §§ 13, 14 og 15 slås sammen og lyder:

«§ 13 *Journalperiodar*

Saksarkiv og den tilhøyrande journalen kan delast inn i periodar ved at avslutta saker skiljast ut frå den aktive arkivet eller databasen.

Periodane skal bidra til å holde oversikt, og lengda blir bestemt ut i frå dokumenta sin funksjon.»

§ 17. Framfinning i elektronisk journal og arkiv frå avslutta periodar

Vi foreslår en ny tittel på denne: «*Framfinning og vedlikehald i journal og arkiv med register*»

Krav til fremfinningsmidler for avsluttede arkiv/arkivperioder bør være overordnede føringer. Beste praksis for tilgjengeliggjøring av historisk arkivmateriale og eventuelle tekniske krav foreslår vi derfor at Arkivverket gis myndighet til å forvalte.

Forslag til ny tekst: «Organet skal syte for nødvendige hjelpemiddel til å finne fram i elektroniske journalar og arkiv frå avslutta periodar, så lenge arkivmateriale er i organets varetekt, jf. § 25. Arkivverket kan gi utfyllande krav og rettleiarar i dette.»

§ 18. Klargjering av elektronisk journal og arkiv ved periodisering

Forslaget til tekst er «Ein elektronisk kopi av databasen for ein avslutta periode skal klargjerast for overføring til arkivdepot». Vi er usikre på om man her mener kopi av fullstendige databaser eller uttrekk fra databaser, eventuelt kopier? Her er det behov for tydeliggjøring.

Videre heter det: «For statlege organ skal data organiserast slik som det er spesifisert i Noark-standarden. Deponering skal skje straks». Slik vi forstår eksisterende lovverk skal Noarkstandarden følges allerede i arkivdanningen. Dette vil derfor være en unødvendig presisering her. Eller ønsker dere en endring i praksis slik at man først er ansvarlig for å etterleve Noark ved deponering? Og hva med dokumentasjon som skapes i andre løsninger enn dem som er Noark-baserte?

Vi undrer oss også over at deponering skal skje «straks». I svært mange tilfeller er dette verken ønskelig, mulig eller hensiktsmessig. Arkivskaper må være i dialog med Arkivverket om hva som er aktuelt i hvert enkelt tilfelle. Her må det også tydeliggjøres hvem som er ansvarlig for at dette skjer (Arkivverket, arkivskaper eller andre).

Forslag til ny tekst som vi mener kan slås sammen med §§ 27 og 28 er:

«Ein elektronisk kopi av databasen eller et datauttrekk blir sikra eller klargjort i tråd med avleveringskrav, og dette skal gjerast i samband med etablering av avslutta arkivperiodar/periodisering av avslutta saker. Klargjøringa av arkivmateriale skal være i tråd med Arkivverket eller kommunal arkivinstitusjon sine krav til langtidslagring av dokumentasjon. Arkivansvarleg organ skal gjennomføre arkivavgrensing og kassasjon i tråd med §§ XXXX i forkant av overføring/avlevering til depot. Arkivverket eller kommunal depotinstitusjon er ansvarleg for å utarbeide avleveringsplanar i samarbeid med dei einskilde organa.»

NA mener at deponeringsinstituttet må avvikles og erstattes med en løsning for avlevering/overføring til depot for langtidbevaring. Depotinstitusjoner må gis ansvar for at det utarbeides individuelle avleveringsplaner, med tilhørende gjensidig forpliktende avtaler for gjennomføring. § 18 i høringsutkastet bør derfor falle bort i den form den har i dag. Det som i gjeldende forskrift kalles klargjøring av elektronisk journal og arkiv, er i praksis det samme som kvalitetssikring av dokumentasjon og metadata.

Vi forslår at det heller innføres en paragraf som sier noe om arkivskapers ansvar når arkiver periodiseres, og kravene til sikring av det materialet som er periodisert. Dokumentasjon som medfører krav til ivaretagelse av autensitet, integritet og tilgjengelighet i mer enn 10 år vil i praksis kreve slikt vedlikehold. Tilsvarende er det nødvendig å stille krav til IKT-systemer som inneholder eller lagrer slik dokumentasjon. Disse paragrafene bør derfor skrives om, og § 27 og § 28 kan med fordel slås sammen.

Forslag til ny tekst: *«Ein kopi av avslutta periode blir sikra slik at data ikkje blir kompromittert. Arkivskapar har ansvar for å vedlikehalde informasjonen med rett kvalitet så lenge det er behov for å oppbevare den.»*

§ 19. Arkivavgrensing

Vårt forslag til ny tekst er: *«Organa skal utarbeide rutiner som sikrer løpende arkivavgrensing i samband med arkivdanning. Elles skal det skje ved klargjøring for overføring til depot, og seinast ved avlevering.»*

Arkivverket kan gi utfyllende krav og veiledere for arkivavgrensning.

Vi mener at formuleringen "Postbehandling eller arkivlegging" blir for spesifikt, og at «arkivdanning» er tilstrekkelig for å dekke daglige arkivoppgaver. Vi mener også at det er liten forskjell mellom kvalitetssikringsoppgavene som kreves før bortsetting og etter avlevering av et elektronisk arkiv. I den grad at det er behov for utfyllende krav før overføring til papir- og elektronisk depot, så bør dette forankres i Riksarkivarens forskrift.

Denne setningen kan slettes da det er en gjentakelse fra definisjonkapittelet: "Materiale som verken er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon, skal skiljast ut ved arkivavgrensing."

Den følgende eksempellisten blir fort utdatert på grunn av utvikling av nye kommunikasjonsmåter, teknologi og arbeidsmåter. Listen er også eksempler på veiledning i vurderinger av om dokumentasjon har verdi for organer, og berører tolkningen av kontekst, unikheter og redundans med videre. NA mener derfor at listen er bedre egnet som en veileder for å oppfylle krav om god dokumentfangst og gode arkiver som Arkivverket kan ha ansvar for.

"Dette omfattar mellom anna

a) trykksaker, rundskriv, anna mangfaldige og allment tilgjengeleg materiale og blankettar osv...»

Avsnittet: *"Sakspapir som medlemmene av offentlege utval mottek, skal berre arkiverast i samsvar med reglane om arkiv for slike utval, om ikkje dokumenta òg må reknast som saksdokument for det organet medlemmene representerer "*, foreslår vi flyttes til § 4, da det etter vår mening handler om arkivansvar og dokumentasjonskrav for en type organisering av arbeid i form av utvalg. Vi mener det blir mer oversiktlig å samle krav til behandling av dokumentasjon for denne arbeidsformen mest mulig ett sted.

§ 21. Kassasjon

Vi mener det er svært uheldig at forbudet mot kassasjon/sletting av informasjon (som svært sannsynlig er arkivmateriale) i registrer og databaser, uten at en kan vise til et vedtak, fjernes. Det er en utbredt problemstilling at en ikke er klar over at informasjonen i slike system er arkiv, og at de derfor må håndteres i tråd med arkivlovgivningen. Når arkivfunksjonen skal følge opp fagsystem og registrer mot fageiere og IKT-forvaltere av register og databaser finner man da store hull og mangler i dokumentasjonen.

Manglende modenhetsnivå i forhold til dokumentasjonsforvaltning i virksomheter i offentlig forvaltning gjør at vi er skeptiske til å fjerne slike eksplisitte og tydelig krav som tidligere var definert i § 3-21. Vi mener også at etterslepet med sikring av bevaringsverdig dokumentasjon fra alle fagsystemer og registre vil bli verre ved at forbudet (det personlige ansvaret) for tjenestemenn til å medvirke til uhjemlet kassasjon i § 3-21 fjernet fra den nye § 21. Endringen er uheldig, og den signaliserer at sikring av dokumentasjon ikke er så viktig. Det vil øke risikoen for sletting/makulering av arkivmateriale uten at bevaringsvurdering er foretatt og vedtak fattet.

Uttrekk av dokumentasjon fra eksisterende ikt-portefølje er kostbart for virksomhetene, og departementet skal ikke undervurdere at en arkivskaper vil vurdere tap av dokumentasjon/arkivmateriale som en bedre og mer effektiv løsning enn å bruke knappe ressurser på utarbeidelse av bevaringsvedtak og eventuelt kostbart uttrekke for levering til arkivverket.

Kort oppsummert: vi savner konsekvenser av å bryte/ ikke følge regelverket på arkivområdet. Dette både i forhold til den enkelte tjenestemanns ansvar og i forhold til virksomhetens arkivansvar. Det burde vært sanksjoner og eventuelt mulig å gi bøter ved f.eks. uhjemlet kassasjon.

Arkivet i moderne løsninger blir forberedt for bevaring/kassasjon og deponering allerede i dannelsesøyeblikket. Tradisjonelle registreringsoppgaver/journalføring er i ferd med å reduseres dramatisk, og vil over tid forsvinne som oppgaver for arkivet etter hvert som virksomhetsområder digitaliseres. Kvalitetssikring av selve arkivet og overføring av arkivdokument og arkivdata fra fagsystem, databaser og registre er oppgaver som blir mer relevante for arkivansatte. En mer spesifikk beskrivelse av virkeligheten bør derfor framkomme i forarbeidene til ny forskrift.

§ 22. Lagring av digitalt arkivmateriale utanfor Noreg

Kontroll på dokumentasjon ved skybasert lagring dreier seg først og fremst om tillit, rettmessig tilgang og informasjonssikkerhetsrelaterte spørsmål.

Denne endringen vil gi det enkelte organ ansvaret for selv å vurdere hva som er de nødvendige sikkerhetstiltak for sin egen informasjon, og vi mener en slik gjennomgang må baseres på konkrete ROS-analyser. Det er imidlertid vanskelig å analysere langt inn i fremtiden og ta et prinsipielt standpunkt.

Ved bruk av denne typen tjeneste må det stilles krav til sikring av arkivmaterialet, krav til antall kopier og selvfølgelig ansvar og eierskap. Denne paragrafen bør kobles til § 1 Arkivansvar i offentlig forvaltning slik at den løftes frem.

Bestemmelsen bør også suppleres med føringer for arkivansvar på tvers av virksomheter og forvaltningsnivå. Et forslag til tekst om dette er "Der tjenesteyting eller oppgaveutførelsen skjer på tvers av organ og forvaltningsnivå, skal det utarbeides avtaler som sikrer at ivaretagelsen av arkivansvaret.»

Er definisjonen på «utlandet» tenkt brukt om alle land utenfor Norge eller er det et skille her mellom EU/EØS, som nå underlegges EUS nye personvernforordning fra mai 2018, og resten av verden? Det er flere som har pekt på at andre internasjonale avtaler kan tilsi at også land utenfor EU/EØS kan bli diskriminert hvis vi båndlegger antall land det kan lagres i.

Forslaget slik det nå står skiller ikke mellom ulike skytjenester: infrastruktur, programvare, data. Vi ønsker oss derfor en utdyping av hva som menes med «skytjenester».

KMD har i nasjonal strategi for bruk av skytjenester sagt at det er stort behov for veiledning. Difi har derfor fått i oppgave å veilede forvaltningen her. Dette er ikke tatt til følge i forslaget til ny forskrift hvor man legger opp til at det enkelte organ skal finne ut av dette selv. Dette er også en av få bestemmelser som ikke skal gis utfyllende bestemmelser (for eksempel i Riksarkivarens forskrift). Vi mener det er naturlig at KMD/Difi skal gi utfyllende bestemmelser, eventuelt her vise i forskriftsteksten til veiledningen fra Difi.

Vi mener også nasjonale skyløsninger må vurderes som et alternativ. Felles skyløsninger vil være billigere enn at det enkelte organ drifter alt selv. Vi tviler på at små organ har kompetanse til å ivareta sikkerheten på mellomlang sikt før deponering (autentisitet, integritet, konfidensialitet, tilgjengelighet).

Det er også mange andre lover som regulerer hva som er mulig å få til på dette området og vi savner en vurdering av hvordan disse påvirker mulighetene for å ta i bruk skylagring.

Vi må få et tydelig lovverk og veiledning for å få dette til. Mange virksomheter venter på å ta dette i bruk, men trenger tydeligere føringer enn det som ligger i forslaget nå. Det er mange pågående internasjonale diskusjoner på dokumentasjonsforvaltning i skyløsninger. Et eksempel er forskningsprosjektet InterPares Trust som har utarbeidet en «standardkontrakt» for arkiv og dokumentasjon som skal lagres i skyen.

§ 23. Overføring av arkiv mellom organ

Dette er en paragraf som ikke alltid verken er praktisk eller enkel å gjennomføre i praksis. For eksempel vil ofte saker som ikke er avsluttede ofte overføres og leve videre i nytt organs arkiv uten skarp skille. Spesielt gjelder dette objektorienterte saker for organer som har samme systemløsning og/eller har samme eier. Den største risikoen for tap av historikk og bevisverdi ved slike endringer er gjerne at overføringen og ivaretagelsen av historikken ikke blir tilstrekkelig dokumentert. Det bør i nytt lovverk stilles konkrete krav om dokumentasjonen av endringen må gjøres, jf beskrivelsene i ISO 30300-serien.

Høringsteksten er utformet for fysiske arkiver i papirformat. Vi mener behovet først og fremst bør dekke sikkerhet knyttet til overføringer digitalt. Det bør også vurderes å forankre at Arkivverket kan gi utfyllende regler for overføring, for eksempel organisering av dokumentasjon/arkivstruktur, krav til tilgangsstyring, krav til datakvalitet, kvalifikasjonssystem og så videre.

§ 24. Avleveringsplikt (forslag til ny tittel)

Vi foreslår at § 24 kun forankrer avleveringsplikten til depot og endringen av eierskap til dokumentasjonen. Krav til depot om forvaltning og tilgjengeliggjøring av arkiver, som "Arkivdepotet skal føre register over arkiva og tilvekst, og holde oversyn og kontroll med Arkivbestanden" kan med fordel vært samordnet med de andre kravene til tilgjengeliggjøring hos depot (§§ 30 og 31).

§ 25. Tidspunkt for avlevering til arkivdepot

Avleveringsfristen på 25-30 år praktiseres i praksis ikke i dag, og spørsmålet er om vi trenger en slik norm for avleveringstidspunkt, eller om dette heller burde være del av mål og resultatkrav til Arkivverket og som virksomhetene plikter å levere på? Det er uklart om en slik bestemmelse er nødvendig og om det bidrar til å oppnå noe av verdi.

§ 26. Mellombels deponering av elektronisk arkivmateriale m.m. før avlevering

Vi foreslår at § 26 utgår, og hjemlingen av at Riksarkivaren kan fatte vedtak om tidligere avlevering harmoniseres med den nye § 25.

§ 27. Avleveringsplan og gjennomføring av avleveringa

På dette området pågår det prosjekter i regi av Arkivverket som trolig får praktiske og organisatoriske konsekvenser. Vi mener det vil være hensiktsmessig å avvente resultatet av prosjektet før man ferdigstiller forskriften.

Kommentarer til §§ 30, 31 og 32

NA mener at det er behov for å modernisere regelverket som regulerer Arkivverkets mulighet for å ta betalt; gi tilgang til av levert materiale, og krav til depot om tilgjengeliggjøring av arkivmateriale. Dagens forskriftstekst er skrevet for analoge og fysiske arkiv. Det er behov for å videreføre klare generelle krav til arkivdepotene om å sikre tilgjengelighet til arkivmaterialet over tid.

Regelverket bør fornyes til også å dekke originalmateriale som er bevart i digital form og som for eksempel lånes ut ved oppslag i elektroniske arkivløsninger. Digitalisering av livsløpsbehandlingen av dokumentasjon vil kunne åpne for nye måter å tenke arkivdepottjenester både mot virksomhetene, næringslivet og publikum. Når det gjelder offentlige organ, bør det tas høyde for at det finnes virksomhetsområder hvor det i fremtiden vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt at offentlige organ avleverer digital dokumentasjon fortløpende til depot. Offentlige organ vil da kunne slippe å investere i langtidslagring for å

kunne ha denne dokumentasjonen tilgjengelig. Depotinstitusjonene vil eksempelvis kunne gi tilgang organets historiske dokumenter via sikre digitale oppslagstjenester til en lavere kostnad enn om organet selv skulle stå for langtidslagring.

Regelverket knyttet til tilgjengelighet for virksomheter og publikum bør også harmoniseres med regelverket hos Nasjonalbiblioteket som på disse punktene er direkte overlappende.