

Kulturdepartementet
Pb. 8030 Dep
0030 Oslo

Oslo 15.juni 2015

Innspill til arbeidet med revisjon av arkivforskriften

Norsk Arkivråd vil takke for muligheten til å være med i arbeidet med revisjon av forskriften. Det er krevende å se forskriften uavhengig av arkivloven, så vi tillater oss å komme med noen innspill til noen overordnede problemstillinger som vi ønsker å belyse.

En forskrift er en utdyping av lov, så det må stilles spørsmål om loven er god nok. Dette gjelder spesielt formålsparagrafen i arkivloven. Slik vi ser det er og blir loven en «vernelov» og ikke en arkivdanningslov. Våre 1200 medlemmer er opptatt av å arbeide for god arkivdanning, og vi mener at dette aspektet må styrkes i lovverket. Arkivdanning kan selvsagt dekkes i forskrift (slik det er delvis gjort i dag), men vi opplever ikke at det hjelper mye på Arkivverkets hovedprioriteringer.

Som nevnt på møtet 5. mai ønsker Norsk Arkivråd at forskriften ikke revideres kun der behovet er mest prekært - vi ønsker at det gjøres en helhetlig revisjon, og gjerne også av loven.

Generelt mener vi:

- Detaljeringsnivå er krevende. Forskriften er for detaljert og vil fort bli utdatert blant annet som en følge av den teknologiske utviklingen.
- Språket er vanskelig tilgjengelig og bevisst uklart noen steder. Dette gjelder for eksempel definisjonen av journalføringsplikten. Hva vil det si å være gjenstand for saksbehandling og ha verdi som dokumentasjon? Vi mener det her er behov for klart språk og presisering.
- Forskriften regulerer i stor grad «tradisjonelle» saksarkiver og tradisjonell saksbehandling i departement/direktorat. Den tar ikke inn over seg i tilstrekkelig grad saksbehandling i for eksempel kommunene, universitets- og høyskolesektoren eller helsevesenet.
- Fagsystemer og IT er beskrevet på en lite hensiktsmessig måte og ivaretar heller ikke nye arbeidsmåter som samhandlingsrom, skytjenester, mobile løsninger og annet dagens arkiver daglig må ta stilling til.

Forslag til endringer

- Vi synes forskriften bør si noe om internkontroll. Arkivene i offentlig sektor bør være underlagt samme «regime» som andre tilsyn.

Direktoratet for økonomiforvaltning (DFØ) skriver dette om internkontroll:

Internkontroll er et lederansvar, og er en nødvendig forutsetning for god styring. Mens styring handler om å fastsette hva som skal oppnås, og å gi retning for virksomheten (gjøre de riktige tingene), vil internkontroll understøtte styringen gjennom å definere hvordan oppgavegjennomføringen bør innrettes for at virksomheten skal nå fastsatte mål og krav (gjøre tingene riktig).

- *Internkontroll er en prosess, gjennomført av foretakets styre, ledelse og ansatte som er utformet for å gi rimelig sikkerhet vedrørende måloppnåelse innen følgende områder:*
- *Målrettet og effektiv drift*
- *Pålitelig rapportering*
- *Overholdelse av lover og regler*

Vi mener at dette er svært relevant og at det også kan gjelde arkivfunksjoner. Effekten av en slik tilnærming vil være at dokumentforvaltning og arkiv får en helt annen ledelsesforankring i virksomheter enn dagens forskrift legger til rette for. Med internkontroll som utgangspunkt vil det enkelte organ måtte fastsette en «arkivpolicy» som forankres hos ledelsen. Det vil kreve jevnlig rapportering, definerte mål for driften og så videre. Dette vil legge føringer på at oppfølging av dokumenthåndteringen, og arkivtjenesten være en kontinuerlig prosess i virksomhetene. Dette mener vi vil gi kvalitativt bedre arkiv. En slik tilnærming i forskriften om arkiv vil være i tråd med internasjonale standarder på området.

Forvaltningen av forskriften

Kulturdepartementet er i dag forvalter av forskriften. Norsk Arkivråd mener at dette bør tas opp til ny diskusjon. Før arkivforskriften trådte i kraft, fantes det en egen arkivinstruks for staten som ble forvaltet av Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Instruksen ble da forvaltet ut fra hensynet til funksjonalitet og effektiv oppgaveløsning i forvaltningen. NA har forståelse for at et departement bør forvalte forskriften, men ettersom Kommunal- og moderniseringsdepartementet nå dekker både kommunal- og statlig forvaltning, er det nå færre departementer som skal samordne. Et annet svært viktig argument er at arkivdanning og –depot i dag enten er fulldigitalt eller på veg til det, og det er KMD som har samordningsansvaret for digitaliseringen i forvaltningen. Et tredje argument er at Difi, som er underlagt KMD, forvalter OEP og gir veiledning om eforvaltningsforskriften. Kulturaspektet av arkiv er selvsagt viktig, men depotarkiv er alltid et produkt av arkivdanningen. Den digitale arkivdanningen må ses i nær sammenheng med resten av digitaliseringen. Overføring av forskriften fra KUD til KMD vil derfor etter vår mening gi bedre arkivdanning, som seinere gagnar depotdelen av arkiv.

Det er også viktig å se på koblingen til andre lover. Blant annet er arkivering av e-post et krevende tema. I personopplysningsforskriften er ansattes e-post definert som privat, men Norsk Arkivråd har flere ganger problematisert et slikt syn. Vi mener dette må vurderes i arbeidet med ny forskrift.

Norsk Arkivråd
Maridalsveien 3
0178 Oslo

Telefon: 22 20 28 90
E-post: postmottak@arkivrad.no
www.arkivrad.no

Konkrete paragrafer vi ønsker blir vurdert endret:

Norsk Arkivråd har gått gjennom dagens arkivforskrift og vi har noen kommentarer til enkelte paragrafer samt noen generelle merknader. Vi har ikke hatt tid til en fullstendig gjennomgang, men bistår gjerne i videre arbeid. En «forenkling og fornyelse» av forskriften er krevende, og vi ser ikke umiddelbart så mange «lavhengende frukter», til det er forskriften for gjennomsyret av krav til papirarkiv.

§ 1-1: Vi mener kravet om at et organ har et overordnet arkivfaglig ansvar for sine underliggende organer kan erstattes av en plassering av ansvaret i egen organisasjon, jfmr innspillet om internkontroll ovenfor.

§ 1-2 og 1-3 Bør vurderes tatt ut.

§ 2-1: Formuleringen i paragrafen bør endres fra hvordan funksjonen organiseres til hva som skal leveres og hvem som skal være ansvarlige for tjenesten.

§ 2-2: legges til en internkontrollfunksjon og omdefineres til policy/retningslinje.

§2-3: NA er usikre på om det skal stilles krav om arkivnøkkel. I et papirarkiv har arkivnøkkelen to viktige funksjoner; den sier noe om fysisk plassering av arkivsakene og den sier noe om hva saken gjelder (emne). Dermed blir den et viktig gjenfinningsverktøy. En tredje funksjon er koblingen mellom arkivnøkkelen og kassasjon. I et elektronisk arkiv er ikke nøkkelen lenger fysisk adresse til sakene og det kan søkes på «alt». Emnebasert arkivnøkkel er heller ikke godt egnet for vurdering av kassasjon. Bruken av arkivnøkkel i forvaltningen er svært ulik. Noen ser på den som en tidstyv, mens andre bruker arkivnøkkel som grunnlag for saksbehandlingsstatistikk og «nøkkel» til god styringsinformasjon.

§2-4 første ledd bør utgå. Det enkelte organ må selv ta stilling til organisering ut fra organets størrelse og funksjon.

§ 2-4 annet ledd (i aktivt arkiv inngår) bør enten utgå eller skrives om. Hvis den skal videreføres, må begrepet «aktivt arkiv» defineres. Bestemmelsen kan nå leses som om alle systemer som produserer eller behandler dokumenter inngår i arkivet. Forskriften er tilpasset tradisjonell saksbehandling («inn- og utgående brev i behandlingen av enkeltvedtak») og den fanger ikke opp det faktum at saksbehandling i stor grad foregår i fagsystemer, at det er mye automatikk og at det er stor grad av elektronisk samhandling og -utveksling. Dersom alt dette inngår i «aktivt arkiv» er det nok et godt argument for at denne forskriften ikke bør forvaltes av KUD.

§2-5: Er en paragraf som ikke er relevant for elektroniske arkiv. Innholdet bør slås sammen med retningslinjer for håndtering av fagsystemer og databaser, og det kan plasseres i en veiledning eller lignende som forvaltes av Arkivverket.

§2-6: Denne paragrafen inneholder den svært sentrale definisjonen på journalføringsplikten og har i tillegg en viktig kobling til offentlighetsloven. «Gjenstand for saksbehandling og verdi som dokumentasjon» er noe av det mest krevende arkivansvarlige, saksbehandlere og

ledere må forholde seg til. Siden definisjonen er så uklar, og det heller ikke er gitt fortolkningsuttalelse om hva *saksbehandling* og *dokumentasjon* er, må det enkelte organ selv utøve et faglig skjønn, og det skjønnnet utøves i dag svært ulikt! Skulle en i tillegg ta bestemmelsen på alvor, er det millioner av dokumenter som i dag ikke journalføres fordi de produseres i fagsystemer uten arkivfunksjonalitet. Her ønsker vi oss en konkretisering.

§ 2-7 har også en viktig kobling til offentlighetsloven, selv om den koblingen ikke er nevnt. Leses paragrafens første ledd uten å kjenne til denne koblingen, fremstår den som uforståelig. At hvem eller hvilken enhet som skal behandle en sak, ikke er et obligatorisk felt gjør det umulig å fordele eller omfordele saksdokumenter, etterprøve saksbehandlingen, vite hvem som har gjort hva etc. Kjenner man derimot koblingen til offentlighetsloven og hvilke metadata OEP skal inneholde (eller begrense seg til) blir denne uklare bestemmelsen klarere. NA foreslår at bestemmelsen oppheves.

Del C egner seg som en egen veiledning. Det samme mener vi gjelder fra kapittel III A, B og C om rutiner og utover i forskriften hvor det er stor grad av detaljstyring.

Når det gjelder skytjenester ønsker vi at det åpnes opp for dette, men at det stilles krav til avtaler som inngås for denne typen tjenester. En slik formulering bør være generell. Det enkelte organ må ha en risikobasert tilnærming til spørsmålet

Generelt ønsker vi oss at ny versjon av forskriften har en progressiv tilnærming til de utfordringene arkiv i Norge opplever i dag. En kartlegging av hva som oppleves som problematisk vil være nyttig som et utgangspunkt for blant annet arbeid med å sikre god arkivdanning og datafangst i større grad enn i dag.

Vi ser frem til videre samarbeid om revisjonen!

Vennlig hilsen

Marianne Høiklev Tengs
Leder