

Arkivverket

Deres referanse: 2016/9840 HELHJO

postmottak@arkivverket.no

Oslo, 2. mai 2017

## Høringsvar – Riksarkivarens forskrift om tekniske og utfyllende bestemmelser

Norsk Arkivråd (NA) takker for muligheten til å påvirke innholdet i den fornyede versjonen av forskriften. Som vi påpekte i vårt høringsvar til ny arkivforskrift har vi lenge ment at tiden er moden for å revidere lov- og forskriftsverk for å bedre tilpasse dette til en moderne, digital verden. Vi ser imidlertid at måten dette nå gjøres på i for stor grad preges av hastverk og mangel på helhetstenkning. Vi ser det som fornuftig å opprettholde et hierarkisk skille også for fremtiden, mellom lov med forskrift og de utdypende tekniske bestemmelsene (riksarkivarens forskrift), men det forutsetter en nøyere gjennomgang av hva som hører hjemme i hvilken forskrift. Ettersom en revisjon av arkivloven nå er bestilt er vi bekymret for at en vedtar føringer i feil rekkefølge. Resultatet kan bli et lite gjennomarbeidet lovverk som ikke er helhetlig og tilstrekkelig modernisert for fremtidsrettede arkiv.

En konkret utfordring i vårt arbeid med denne høringen er koblingene mellom teksten i dette dokumentet og forslagene i utkastet til ny arkivforskrift. Vi vet ingenting om hvordan Kulturdepartementet (KUD) har forholdt seg til innspillene som kom i den høringen, og det er dermed krevende å uttale seg om de elementene i denne høringen som er direkte koblet til ny arkivforskrift. Det store antallet høringsvar til utkastet til ny arkivforskrift med endringsforslag gjør det etter NAs mening vanskelig å se at premisset i høringsbrevet til utkastet til riksarkivarens forskrift om at arkivforskriften blir slik den er foreslått fra departementet er holdbart.

Det er såpass mange slike avhengigheter at vi finner det lite hensiktsmessig å legge inn en mengde forslag i dette dokumentet som forutsetter at elementer vi foreslo i KUDs høring blir ivaretatt. Her ville det vært hensiktsmessig med tett dialog mellom KUD og Arkivverket, slik at endelig forslag til ny arkivforskrift lå til grunn for riksarkivarens forskrift.

Enda mindre tydelig blir bildet dersom arbeidet med revisjon av arkivloven starter opp før sommeren. Flere av de elementene som er problematiske for arkivdanningen og forvaltningen av avsluttede arkiv i dag bunner ut i en foreldet og lite hensiktsmessig lov. Ved å gjøre revisjonsarbeidet i "feil" rekkefølge vikler man seg inn i en situasjon hvor både arkivforskriften og riksarkivarens forskrift trolig må revideres på nytt om ikke så lenge.

Når vi leser forslaget til denne reviderte forskriften sitter vi igjen med inntrykk av at moderne dokumentasjonsforvaltning ikke ønskes regulert. Dette står i kontrast til vår oppfatning av andre diskusjoner innenfor sektoren. Fagsystem og saksbehandling utenfor Noark-arkiv- og saksbehandlingssystem omtales som om det er unntak, mens dagens virkelighet er motsatt. Dette gjenspeiles f.eks. i kapittel 3-2 om rutiner og rettigheter.

Samtidig står det i innledningen til kapitlet at dette er minimumskrav også til "arkivsystemer som ikke følger Noark-standarden". Mange av disse kravene kan ikke uten videre gjelde for fagsystem, så her gjenstår det mye arbeid.

NA har et særlig fokus på arkivdanningen, og vi er derfor opptatt av hvilken nytte forskriften vil ha for arkivskaperne i deres arbeid. Vi har derfor fokusert på tilbakemeldinger som berører arkivdanningen i våre mer detaljerte kommentarer.

## Generelt

Høringsbrevet påpeker at dette forslaget ikke har forslag til de områdene som i arkivforskriften §§ 4, 5, 26 og 27 gir Riksarkivaren hjemmel for å utarbeide utfyllende regler. Likevel kan det være på sin plass med noen kommentarer til dette.

Utkastet slår fast at klassifisering ikke er forskriftshjemlet. NA mener klassifisering bør være nedfelt i forskrift, men da fortrinnsvis i ny arkivforskrift siden dette er et prinsipielt spørsmål, mens regler om teknisk utforming gis i riksarkivarens forskrift.

På flere områder oppstår det uklarheter fordi noen paragrafer bare gjelder for stat og ikke for kommune. Hva betyr dette for samhandling kommune – stat? Når ikke alle bestemmelser gjelder for kommune, f.eks. formater, vil dette vanskeliggjøre utveksling av dokumenter mellom nivåer i forvaltningen.

Noark-standarden har i praksis både forskrifts form og forskrifts funksjon. Nå er det tatt initiativ til at Noark-standarden skal revideres. Vi mener generelt at forankring av krav til system i arkivforskriften er bra, men at det mer tekniske bør være omtalt i riksarkivarens forskrift.

Dette utkastet er dominert av «gammeldags» og «papirbasert» språk/terminologi. Detaljeringsnivået varierer, og det er en utstrakt bruk av ord som «hensiktsmessig» og «så langt de er relevante». Det er vesentlig at hele forskriftsutkastet gjennomgås for gi det en konsekvent språkbruk.

## **Internkontroll § 1 (hjemmel: ny arkivforskrift § 3)**

Det er med en viss forbauselse vi leser dette forslaget. Som tidligere nevnt vet vi ikke hva som vil stå i ny arkivforskrift om internkontroll, men dette forslaget er mangelfullt og skaper forvirring.

Innholdet i disse punktene hører ikke hjemme i riksarkivarens forskrift, men i ny arkivforskrift, fordi de i all hovedsak er prinsipielle føringer og ikke tekniske. Alle internkontrollforskrifter har formuleringen "Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å etterleve...".

§ 1-1 har overskriften Ansvar for internkontrollen, men punkt 2 gjelder innholdet. Punkt 1 er også uklart. Der brukes uttrykket "bruker dokumentasjonen". Det kan tolkes som både forvalte og bruke, gjenbruke etc. og må presiseres.

Det er også uklart om internkontrollbestemmelsene skal regulere dokumentasjonsfunksjonen (organisasjonsperspektivet) og/eller selve dokumentasjonen (innholdsperspektivet). Hvis begge perspektivene skal dekkes må dette presiseres i regelverket. I innledningen står det at Arkivverket vil jobbe videre med å utarbeide mer spesifikke bestemmelser om hvordan internkontrollen for arkiv skal utføres. Forslaget til bestemmelse om internkontroll som erstatning for arkivplan har vært svært omdiskutert på våre medlemsmøter siste halvår. NA ser behovet for å avklare arkivplanens rolle i internkontroll for arkiv. Det kom mange gode innspill til høringen om ny arkivforskrift, og vi vil gjenta at det er mye å hente fra standardiseringsarbeidet på akkurat dette området (spesielt ISO 30300). Det bør også tas inn avklaring av hvordan internkontroll for arkiv forholder til de mange andre internkontrollsystemer som virksomhetene er pålagt.

Vi ser et stort behov for veiledning på området, og vil i den forbindelse trekke frem et godt eksempel på dette: Brukerrettet veiledning, forskrift og kommentarer til forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (lenke:

<http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=77838>).

## **Arkivlokaler § 2 (hjemmel: ny arkivforskrift §§ 7 og 8)**

I Riksarkivarens innledende kommentar til § 2 står det at ulike typer informasjonsbærere krever ulike typer vern, men forslaget regulerer kun papirarkiv. Elektroniske informasjonsbærere er ikke foreslått regulert, noe vi synes er mangelfullt siden dette i dag er viktigste informasjonsbærere.

Krav til lokaler er også omtalt i kapittel 9 om mikrofilm. Det bør enten flyttes til kapittel 2, eller det må lages en henvisning.

I § 2-2 nr. 1 står det at eldre og avsluttet arkiv skal plasseres i spesialrom og i nr. 3 at bortsetningsarkiv skal plasseres i spesialarkiv så langt som mulig. Bortsetningsarkiv som er i hyppig bruk kan likevel plasseres i vanlige kontorrom. Hva som ligger i begrepene «så langt som mulig» og «hyppig bruk» krever presisering.

I § 2-7 nr. 2 står det: «Det skal ikke være kopimaskiner, skanner, PC eller lignende i arkivlokalet». Dette må sees i sammenheng med § 2-2 nr. 4 om at dagligarkiv kan plasseres i vanlig kontorrom. Vi stiller spørsmål ved om dette er konsekvent.

§ 3-4 inneholder bestemmelser om *oppbevaring*, noe som kan tolkes som *lokaler*.

Forskriften vil også bli enklere å forstå dersom den konsekvent skiller mellom føringer til lokaler hos depot og lokaler hos arkivskapere.

Dette kapittelet kan for øvrig forenkles ved å henvise til internasjonale standarder som også Norge kan følge. Bestemmelsene bør sees i sammenheng med spesifikke krav til rom og steder der det oppbevares digitale arkiver, herunder lagring i skyen.

### **Behandling av arkivdokument. Arkivsystem § 3 (hjemmel: ny arkivforskrift §§ 11, 12 og 6)**

Innledningsvis vil vi påpeke at overskriften kan være litt vanskelig å forstå, og særlig «arkivsystem» som står uten ytterligere forklaring. Videre består kapittelet av mye gammeldags og papirbasert terminologi, f.eks. «nødprosedyrer» og «edb-system». Kapittelet kunne med fordel skille bedre mellom bestemmelser med krav knyttet til arkivdokument og bestemmelser om arkivsystemer. Slik høringsutkastet er utformet er det uklart om den kun regulerer arkivdokumenter som allerede er i et arkivsystem eller om kravene også gjelder dokumentasjon som skapes og lagres i spesialiserte saksbehandlings- eller fagsystemer.

I høringsdokumentet står det at begrepet saksdokument er erstattet med arkivdokument uten at endringen forklares nærmere. Det er nødvendig med tydelige definisjoner av hva som menes med både arkivdokument og begrepet saksdokument. Endringen av begrep uten nærmere forklaring gjør det uklart om det her kun menes saksdokumenter definert i offentlighetsloven eller om bestemmelsene også gjelder andre saksdokumenter.

*Kommentarer til de enkelte bestemmelsene:*

§ 3-1 nr. 1: Det er uklart hva som menes med ordet "behandles" i denne sammenheng. "Arkivsystem" er heller ikke forklart og kan oppfattes som helt forskjellige ting. Er arkivsystem et Noark-basert system? Og i så tilfelle er dette ment som motsetning til et fagsystem?

§ 3-2 nr. 1: Ordet «journalføring» bør erstattes av ordet «registrering». Ikke minst dersom fagsystemer også skal dekkes av denne paragrafen. Registrering er et begrep som brukes i mange standarder. Det er mer dekkende og vil derfor også inkludere journalføring.

§ 3-2 nr. 2 bokstav c: Her bør det henvises til mer utfyllende krav i annet lovverk og/eller regelverk.

§ 3-2 nr. 2 bokstav f: I dette punktet gis en liste med mange tema. Her må enten listen enten være komplett (den inneholder f.eks. ikke taushetsplikt og personvern), eller det må presiseres at listen kun er eksempler.

§ 3-3 nr. 3: Her er det uklart hva som menes. Må all informasjon i ett system kunne kasseres for at dette punktet skal tre i kraft? Vi er skeptiske til en definert grense til 10 år. Det vil eksempelvis bli oppfattet som unødvendig og rigide krav f.eks. for dokumenter som kan kasseres etter 15 år, som regnskapsmaterialet etter bevilgning fra EU-prosjekter.

§ 3-3 nr. 4: Hva betyr «et samlet opplegg»? Hvordan vil bestemmelsen stille seg i forhold til samhandling på tvers av forvaltningsnivåene mellom stat og kommune?

§ 3-5 nr. 1: «Hensiktsmessige løsninger» er et lite presist begrep. Det må enten presiseres eller tas bort.

§ 3-6 nr. 4: Vi har vanskelig for å se hvordan denne bestemmelsen kan etterleves i praksis hvis den gjelder for alt materiale som produseres framover. Betyr det at en melding om slike dokumenter skal sendes til Riksarkivaren for en nærmere fastsettelse? I så fall, hvilken kontekstinformasjon skal da følge med og hvilke saksbehandlingsfrister vil gjelde for Riksarkivarens behandling? Hvis avgjørelsen derimot skal ligge hos organet, må det finnes en nærmere spesifisering av hvordan slike vurderinger skal gjøres.

## **Elektronisk arkivmateriale. Lagringsmedier, format og avlevering § 5 (hjemmel: Ny arkivforskrift § 6 (lagringsmedier og format) og § 28 (krav til arkiv som skal avleveres))**

NA mener at forskriftens kapittel 5 bærer preg av at en ikke i tilstrekkelig grad tenker på å ha en forskrift som står seg over tid. I en tid hvor utviklingen går mot større automatisering av prosesser og endring av hva slags informasjon som skal ivaretas er i rivende utvikling, vil forskriften bli et lite dynamisk hjelpemiddel for arkivskapere som skal navigere i krav og muligheter.

Fra et arkivdanningsperspektiv gir forskriften, slik utkastet foreligger, ikke noen god støtte til arkivskaperne. Kvaliteten i databasen må sikres fra danningen av, og en trenger derfor nyttige verktøy og veiledere for å sikre at dette ivaretas på en måte som gjør dokumentasjonen nyttig for arkivskaper så lenge den er i aktiv bruk, samtidig som den oppfyller krav til deponering og avlevering. NA ser med interesse på de ulike konseptene som vurderes i Mavod-prosjektet, og mener det er viktig å se dette i sammenheng for å få modernisert deponering og avlevering.

Det pågår også et arbeid med standardformater i regi av SAMDOK, og der adresseres det at formatene ikke er i samsvar med formater fastsatt i referansekatalogen. Forvaltningens praktiske behov løses i regi av Difi, eksempelvis hvilke formater som fungerer nå og som ikke er optimalisert for langtidsbevaring i depot. Et eksempel er konvertering til PDF/A som i mange tilfeller innebærer et informasjonstap.

Mavod-prosjektet er for oss et annet symptom på at denne forskriften er i utakt med pågående prosjekter både i regi av Arkivverket og andre aktører. Tiden er moden for å ta en reell diskusjon om det er riktig i et samfunnsøkonomisk perspektiv at hver arkivskaper skal håndtere langtidsformater.

Det er på tide med en mer bærekraftig løsning der ekspertene på langtidsbevaring har dette ansvaret, slik også et av alternativene i Mavod innebærer.

### § 5-2 Definisjoner

Listen over definisjoner bør gjennomgås for å sikre konsistent begrepsbruk i hele forskriften. Det mangler blant annet en definisjon av begrepet arkivdokument, på tross av at dette tas i bruk flere steder. NA peker igjen på utfordringene i forhold til automatisering av prosesser. Hva er et arkivdokument når det som er viktig å ta vare på kan ha form av en databaseinnførsel?

Videre bør definisjonen av avlevering presisere at det innebærer en overføring av råderetten til dokumentasjonen.

### Del III

Denne delen inneholder en rekke veldig spesifikke krav. Etter NAs mening kan flere av disse tas ut av selve forskriften og heller presenteres i form av veileder. Slik vil det bli lettere å holde listen oppdatert og dynamisk uten å måtte revidere en hel forskrift. Dette gjelder spesielt kravene i §§ 5-16 – 5-19.

Det er en utfordring for arkivskaper at kravene som stilles til arkivformat ikke alltid er hensiktsmessige for arkivskapers behov. For eksempel vil det være hensiktsmessig å kunne gå tilbake og se på utregninger som er foretatt i store exceldokumenter. Dersom disse dokumentene er konvertert til PDF vil en se innholdet, men ikke hvordan utregningen ble gjort.

### Avlevering og overføring av papirarkiv § 6 (hjemmel: ny arkivforskrift § 28)

Det må være samme standard for avlevering og overføring av papirarkiv for alle forvaltningsnivå, det vil si at man ikke har forskjellige krav for statlige versus kommunale arkivdepot.

### Bevaring og kassasjon av arkiv § 7 (hjemmel: ny arkivforskrift § 21)

I innledningen er det et avsnitt om «Særlig om bekymringsmeldinger hos barnevernstjenesten». NA ser behovet for å regulere denne sakstypen, men stiller samtidig spørsmål ved om dette mer er et eksempel på saks- og dokumenttyper hvor det er behov for et tydeligere lovverk. Tilsvarende eksempler finnes for andre saksområder der arkivhensyn og for eksempel krav til personvern kan komme i konflikt.

Riksarkivarens forskrift på dette området ble revidert i 2014 og 2015. Er det ingen erfaringer/tilbakemeldinger (særlig fra kommunal sektor) som gjør at innholdet bør revideres? Nå er det etter det vi kan se ikke gjort noen innholdsmessige endringer.

EUs personvernforordning skal tre i kraft i Norge i mai 2018. Vi går ut fra at arkivregelverket er kartlagt, jf. kartleggingsjobben som er utført av en interdepartemental arbeidsgruppe som grunnlag for alminnelig høring før sommeren. NA mener at dette arbeidet burde vært omtalt i innledningen slik at forvaltningen ikke trenger å bekymre seg over om arkivregelverket er i konflikt med den nye personvernforordningen. På medlemsmøter i NA om utkastet til forskrift, har mange medlemmer

vært opptatt av dette, f.eks. spørsmål om innsyn, gjenbruk av informasjon, bruken av logger i arkiv- og saksbehandlingssystemene og selvsagt bevaring kontra sletting.

## Konvertering fra analoge til digitale lagringsmedier § 8 (hjemmel: ny arkivforskrift § 6)

NA er enige i at det må settes klare kriterier for digitalisering for destruksjon eller «kassasjon» som det ofte omtales. Det prinsipielle må bygge på hva slags tilstand dette materialet er i, og hvordan metadata er registrert. Denne muligheten er for eksempel svært aktuell for arkiv med elektronisk journal som fyller Noark-kravene og der det samtidig lagres papirversjonen.

I § 8-2 vises det til krav i § 5. I stedet for detaljerte krav til oppløsning, mener vi at det heller bør stå «lesbart eller brukbart». I noen tilfeller kan 300 dpi være for dårlig oppløsning, f.eks. hvis dokumentet inneholder grafikk eller bilder, og i andre tilfeller er det godt nok.

Det bør vurderes om det skal henvises til bestemmelser om skylagring ved skanning i utlandet.

## Øvrige bemerkninger

### Journalføringsplikt - stillingssøknader

NA viser til Riksarkivarens uttalelse om dispensasjon fra journalføringsplikten for innkomne stillingssøknader fra personer som ikke blir tilsatt i stillingen (Kilde Arkivråd 2017:1, side 23). I svaret står det at Riksarkivaren har gitt en generell dispensasjon fra kravet om at slik journalføring skal skje i et Noark-godkjent system for dokumenter som skal kunne kasseres før det har gått 10 år. Dispensasjoner omtales ikke i forskrift, men vi mener at innholdet her bør gjenspeiles i forslaget til forskrift, og at det også bør gjelde for andre dokumenter som oppfyller vilkårene (kassasjon før 10 år) og inntil 25 år bør vurderes som grense.

### Tilsyn

Både arkivforskriften og riksarkivarens forskrift mangler bestemmelser om hvordan føre tilsyn med arkivene, krav til kompetanse for å gjøre tilsyn og hvordan tilsyn skal forholde seg til internkontrollbestemmelsene. Det bør utredes nærmere hvordan dette kan forankres i arkivregelverket.

### Arkivdanning

I begge forskriftene står det lite om arkivdanning og hvordan digital dokumentasjon skal fanges. Det er til dels komplekse problemstillinger som må løses knyttet til elektronisk arkivdanning og digitalisering hos arkivskapere i årene som kommer. Krav til digital dokumentasjonsforvaltning og arkiv bør være forankret i lovverk. Sentralt i denne sammenheng er at arkivforskriften stiller krav om at offentlige organ har kompetanse på og prioriterer dokumentforvaltning og arkiv. Det er også svært sentralt at arbeidet med revidering av arkivlovverket sees i sammenheng med forvaltningslovutvalgets arbeid samt resultat av utredningsarbeid knyttet til SKATE.

Vi tillater oss derfor å minne om dette siden krav om at virksomhetene dedikerer en rolle – arkivansvarlig og krav til arkivorganisasjon var foreslått tatt ut av arkivforskriften. Vi er kritiske til om dette vil kunne ivaretas tilstrekkelig kun i riksarkivarens forskrift.

Vennlig hilsen

Marianne Høiklev Tengs  
styreleder