

# Norsk Arkivråd

## - utfyllende kommentarer til møtet med utvalget 15. februar 2018

### Innhold

Innledning.....	2
Arkivverkets ansvar .....	3
Ansaret for digital arkivdanning og digitalt depot.....	3
Digitalisering og endringene innen dokumentasjons- og informasjonsforvaltning .....	4
Dokumentasjon og prosessene for vurdering av arkiv.....	7
Offentlige virksomheters bruk av skytjenester for lagring av arkivpliktig materiale .....	8
Forslag til endring i formålsparagrafen .....	10

## Innledning

Norsk Arkivråd (NA) er landets største arkivfaglige interesseorganisasjon for alle som arbeider med eller er interessert i dokumentasjonsforvaltning og arkiv. Organisasjonen har om lag 1200 medlemmer fra alle deler av landet og fra bedrifter og organisasjoner fra offentlig og privat sektor samt privatpersoner. Våre medlemmer er interessert i og arbeider med dokumentasjonsforvaltning og arkivfaglige spørsmål. Norsk Arkivråd ble etablert i 1961.

Norsk Arkivråd er spesielt opptatt av hvordan arkiver blir dannet; dokumentasjonsforvaltning. En god dokumentasjonsforvaltning er en forutsetning for at offentlige virksomheter ivaretar sitt samfunnsoppdrag, og for at dokumentasjon kan sikres for ettertiden. Dokumentasjonsforvaltning innebærer dokumentfangst og registrering av saksdokumenter og annen informasjon slik at forvaltningen og bedrifter har oversikt over dokumentene, sikrer at henvendelser blir besvart, og sikrer autentisitet, pålitelighet, integritet, konfidensialitet og anvendelighet.

Norsk Arkivråd driver utstrakt kurs- og seminarvirksomhet med målsetting om å øke kompetansen innen dokumentasjonsforvaltning blant deltagerne. Gjennom deltagelse i debatter, svar på høringer og innlegg i Stortingets budsjettøringer ønsker vi å bidra til at dokumentasjonsforvaltning er en tydelig del av de ulike virksomheters samfunnsoppdrag.

Norsk Arkivråds arkivpolitikk og faglige råd er basert på faglige diskusjoner og problemstillinger som våre medlemmer tar opp samt debatter, møter og samarbeid med andre aktører innen arkiv, dokumentasjonsforvaltning og IKT. Mange av våre standpunkt er også kommet til uttrykk tidligere i høringssvar og brev til departementet, og flere av disse legger grunnlaget for innspillet til lovutvalget.

Dette dokumentet gir en grundigere begrunnelse og forklaring på de punktene som vi drøftet i vårt møte med lovutvalget 15. februar 2018.

Norsk Arkivråd vil også sende et innspill i juni 2018. Da vil vi gå nærmere inn på:

- Struktur, virkeområde og reguleringsnivå
- Digitalisering og endring i dokumentasjons- og informasjonsforvaltning
  - o Behovet for å regulere prosesser knyttet til informasjonsforvaltning
  - o Identifisere krav og behov for dokumentasjon av oppgaver/prosesser og sikring av dette
- Styring av dokumentasjonsforvaltning
  - o Internkontroll
  - o Tilsyn – eksternt og internt
  - o Veiledning
  - o Straff

- Rettslige forpliktelser til forvaltning av dokumentasjon i virksomhetene
  - o Verktøy-/teknologikrav for oppbevaring av dokumentasjon
  - o Hvordan ivareta arkivfaglige krav ved utvikling?

## Arkivverkets ansvar

NA er bekymret for en tendens vi har sett den siste tiden i diverse hørings saker vi har engasjert oss i. Det gjelder utfordringer knyttet til overgangen fra papirbasert til digital arkivdanning. Vi ser også tendenser til at både vurderinger og beslutninger om bevaring/kassasjon av dokumentasjon i praksis er flyttet til andre fagdepartement uten at Arkivverket har en sentral rolle som prosesseier av bevaringsvurdering. Dette skjer blant annet i justissektoren. Vi mener dette gir et fragmentert ansvar for sikring av den totale samfunnsdokumentasjonen for vår tid.

Hvis Arkivverket ikke oppleves som en sentral og sterk aktør på området kan en mer sektorstyrt tilnærming vinne frem.

Opplevelsen i dag er at Arkivverket er for dårlig på kunnskap om danning og dokumentasjonsforvaltning, og det virker som de kan vesentlig mer om depot. Dersom dette er en bevisst profil, oppfatter NA at vi i dag mangler et tilsvarende organ med kompetanse innen dokumentasjonsforvaltning

## Ansaret for digital arkivdanning og digitalt depot

I mandatet åpnes det for innspill til hvor ansvaret for digital saksbehandling og arkiv skal plasseres. Norsk Arkivråd har gjennom flere år argumentert for at det her vil være hensiktsmessig å vurdere en splitting. Arkivverket vil fortsatt ha ansvaret for papirbasert materiale (og andre fysiske medier), mens ansvaret for det digitale materialet overføres til for eksempel Difi. Difis visjon er «Difi får ting til å skje», og det mener NA er et godt utgangspunkt for fremtidens arkiv.

Kulturdepartementet er eier av Arkivverket. Fra NAs medlemmers ståsted har ikke KUD vært en god eier for arkivdanning og de forvaltningsmessige utfordringer og oppgaver etterlevelse av arkivlovene i virksomhetene gir.

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. Kommunal- og moderniseringsdepartementet dekker i dag både kommunal- og statlig forvaltning, og det er nå færre departementer som skal samordne. Arkivdanning og -depot er i dag enten fullelektronisk eller på veg til å bli det, og det er KMD som har samordningsansvaret for digitaliseringen i forvaltningen.

Utviklingen på arkivdanningsområdet vil være nært knyttet til utviklingen av digitale tjenester og digital saksbehandling. Det siste ser vi at blir mindre og mindre dokumententrisk.

I dag snakker arkivdanningen om dokumentasjon som filer og bilder (PDF), men i fremtiden vil arkivdanning i stor grad være strukturerte data. For eksempel er saksbehandlingen av overføring av penger mellom to parter i banken i dag noe som ikke kan likne tradisjonell saksbehandling. I stedet for inngående blankett, godkjenning og vurdering av bankansatt som utfører overføringen mellom konti, og deretter sender ut bekreftelse pr brev til partene, så gjør partene det hele selv gjennom for eksempel Vipps-appen. Inngående og utgående skjema/dokumenter vil bli erstattet på flere områder til å bli vedlikehold av registerdata. Å skille mellom arkivforvaltning og dataforvaltning vil i mange tilfeller bli kunstig i fremtiden.

Et tredje argument er at Difi, som er underlagt KMD, forvalter eInnsyn og gir veiledning om eforvaltningsforskriften. eInnsyn er nå lansert som en felles inngangsportal til både statlige og kommunale journaler. Dette mener vi styrker Difis posisjon i arkivdanningen på tvers av forvaltningsnivåene.

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 ansvaret fra KUD til KMD vil derfor gi bedre arkivdanning, som seinere gagnar depotdelen av arkiv. Vår felles hukommelse vil få færre hull, rett og slett.

## Digitalisering og endringene innen dokumentasjons- og informasjonsforvaltning

Norsk Arkivråd har i en årrekke etterlyst revisjon av regelverket for arkiv. Vi er derfor svært fornøyde med at det ble gjort endringer i arkivforskriften og Riksarkivarens forskrift i 2017 og at det ble fulgt opp med at utvalget som skal vurdere arkivloven ble oppnevnt. Endringene i arkivforskriften og Riksarkivarens forskrift var et skritt på veien til et modernisert lovverk for arkiv. Vi mener likevel det er behov for en ytterligere modernisering av forskriftene og ønsker at disse ses på i sammenheng med revisjon av loven.

Behovet for en revisjon har blitt mer relevant etter hvert som tjeneste- og oppgaveløsningen blir digital. Vi er enige i mandatets beskrivelse av hvordan digitaliseringen har endret både muligheter og premisser i hvordan vi jobber, noe som igjen har medført endring i behovene til hvordan dokumentasjon og arkiv forvaltes. Vi mener at en digital og samfunnseffektiv dokumentasjonsforvaltning både er nødvendig og en forutsetning for å oppnå målene i Digital agenda (Meld. St. 27 (2015–2016)) og

digitaliseringsrundskrivet, samtidig som forvaltningen, innbyggere, organisasjoner og næringsliv kan ha sikker tilgang til informasjon og dokumentasjon.

Digitaliseringene skjer ved at vi går fra å bruke IKT som støtteverktøy til at modeller, praksis og teorier designes for å kunne utnytte mulighetene i dagens og morgendagens teknologi. Lovverket som regulerer arkiv og dokumentasjonsforvaltning må revideres slik at dette ivaretas samtidig som tilgang til pålitelig og autentisk informasjon er sikret nå og i fremtiden.

Samfunnsendringene har flere konsekvenser. Ny teknologi åpner for nye måter å samarbeide på i det offentlige, på tvers av etater og virksomheter, innen en sektor, mellom forvaltningsnivåer og forskjellige selskaper. Noen eksempler på dette er:

1. Nye organisasjonsformer, offentlige selskaper, sentre for fellestjenester med mer
2. Nye måter å løse oppgaver på
3. Prosesser på tvers av etater og forvaltningsnivå
4. Tjenesteutsetting.

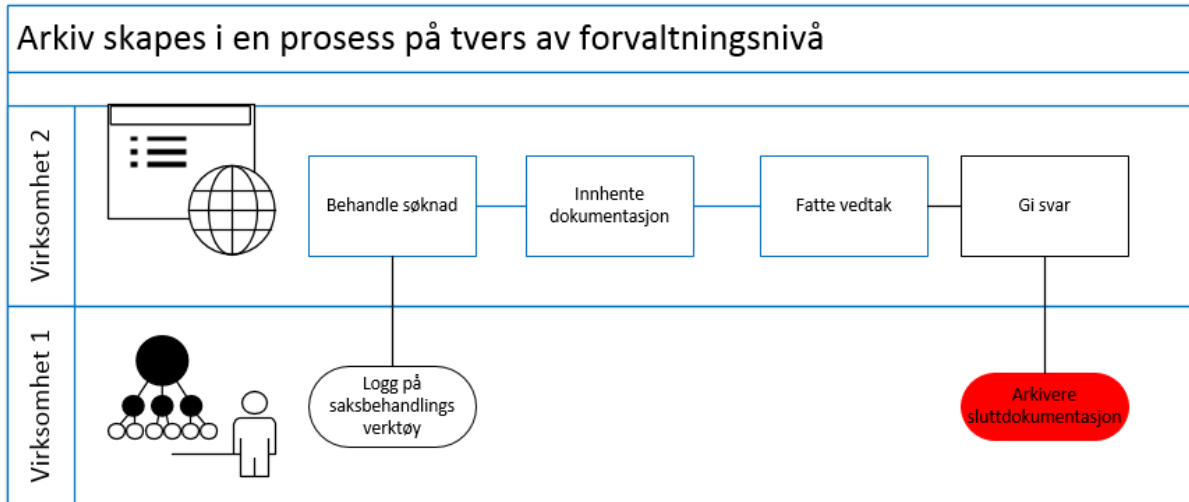
Felles for disse eksemplene er at de utnytter mulighetene som ligger i at arkiv og dokumentasjon ikke lengre er fysiske størrelser som dikterer plassering av et arkiv og heller ikke lengre knytter dokumentasjonsforvaltningen og danningen til en virksomhet. Når dokumentasjonen av prosesser var fysisk var det nødvendig at hver aktør i en prosess arkiverte informasjon hos seg for å ha enkelt og sikker tilgang til dokumentasjon av egne beslutninger. I dette landskapet mener Norsk Arkivråd det er nødvendig å drøfte en omformulering både av definisjonen av «arkiv» slik det står i dagens §2 og arkivansvaret slik det kan tolkes fra dagens §6.

I «Sluttrapport - Foranalyse for dokumentasjonsforvaltning og arkiv» publisert av Arkivverket i januar 2017 legges det til grunn at «*Dokumentasjon skiller seg fra annen informasjon ved at dokumentasjon alltid er knyttet til en kontekst og sitt opprinnelige formål*». Rapporten beskriver utfordringer i nå-situasjonen der forvaltninger lykkes med å arkivere på sluttresultatet av prosesser, men ikke selve behandlingen og dokumentasjon av prosessen. Dette kan være i form av tradisjonelle dokumenter, regler i en automatisert saksbehandling, verdier i en database, transaksjoner mellom flere databaser og en kombinasjon av alt dette.

Det ligger muligheter for å effektivisere danning og dokumentforvaltningen i virksomhetene ved at man tenker nytt og stort. Hvis alle organ skal løse utfordringene for seg, så vil det både bli kostbart og lite effektivt.

Et forenklet eksempel på en slik løsning er kommunal bruk av statlige fellesløsninger. Regelverk og saksbehandlingsløsning forvaltes av statlig direktorat mens saksbehandlingen utføres av en kommunal saksbehandler som logger på saksbehandlingssystem som er tilgjengelig via internett. Her kan det kommuniseres med innbygger, og det kan settes kommentarer og status på dokumentasjon som brukes i saksbehandlingen. Innbyggere kommuniserer med saksbehandler via samme løsning, og kan skrive

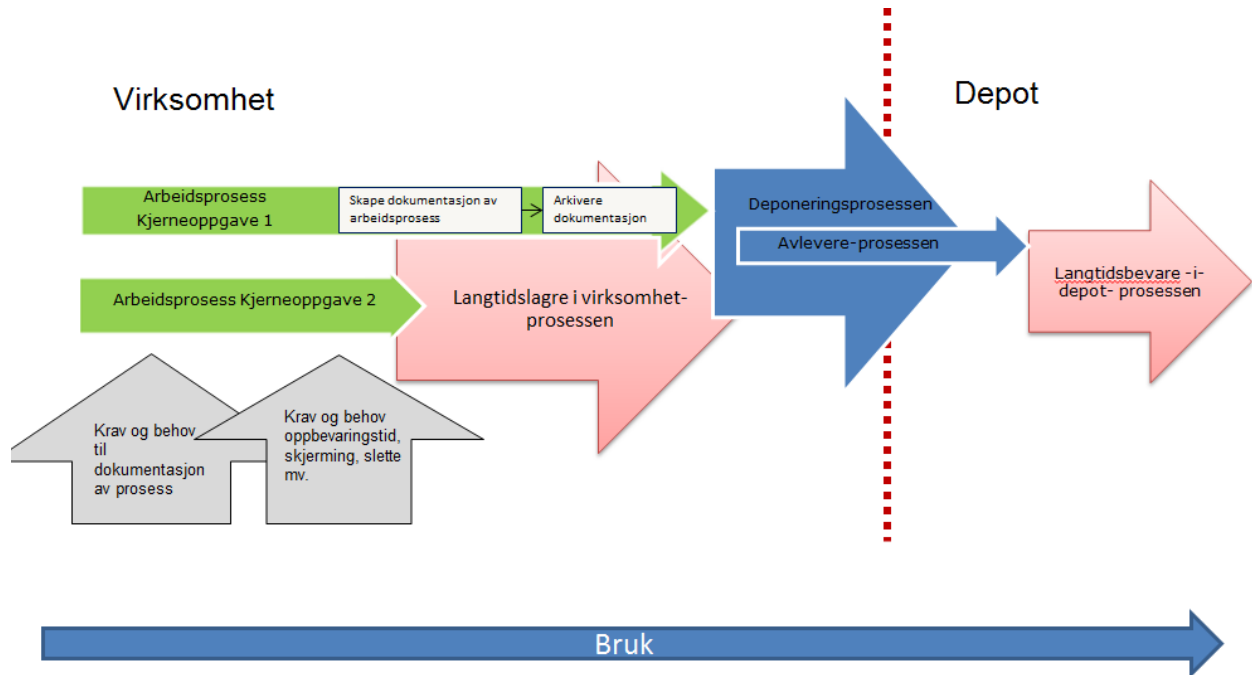
meldinger og laste opp dokumenter. Dagens tolkning av arkivloven gjør at det er kommunen som skal arkivere dokumentasjonen av saksbehandlingen. En effektiv løsning på arkiveringen er å bruke sikker digital forsendelsesmetode for å sende dokumenter til arkivering i kommunens arkivsystem. Dette ivaretar imidlertid ikke behovet for arkivering av prosess og behandling.



I denne konteksten mener vi at definisjonen av arkiv bør oppdateres. Det gir ikke lengre mening å begrense danningen av et arkiv til «*ei verksemd*». Arkiv blir i like stor grad i dag til som resultat av en prosess, på tvers av virksomheter.

Videre foreslår vi at loven får en bestemmelse om arkivansvar som legger til grunn at ansvaret for å dokumentere prosessene må defineres samtidig med at løsninger og prosesser utvikles og tas i bruk og at ansvaret plasseres slik at det sikrer helhetlig dokumentasjon og legger til rette for gjenbruk av data og anvendelighet for både forvaltning og innbyggere.

## Dokumentasjon og prosessene for vurdering av arkiv



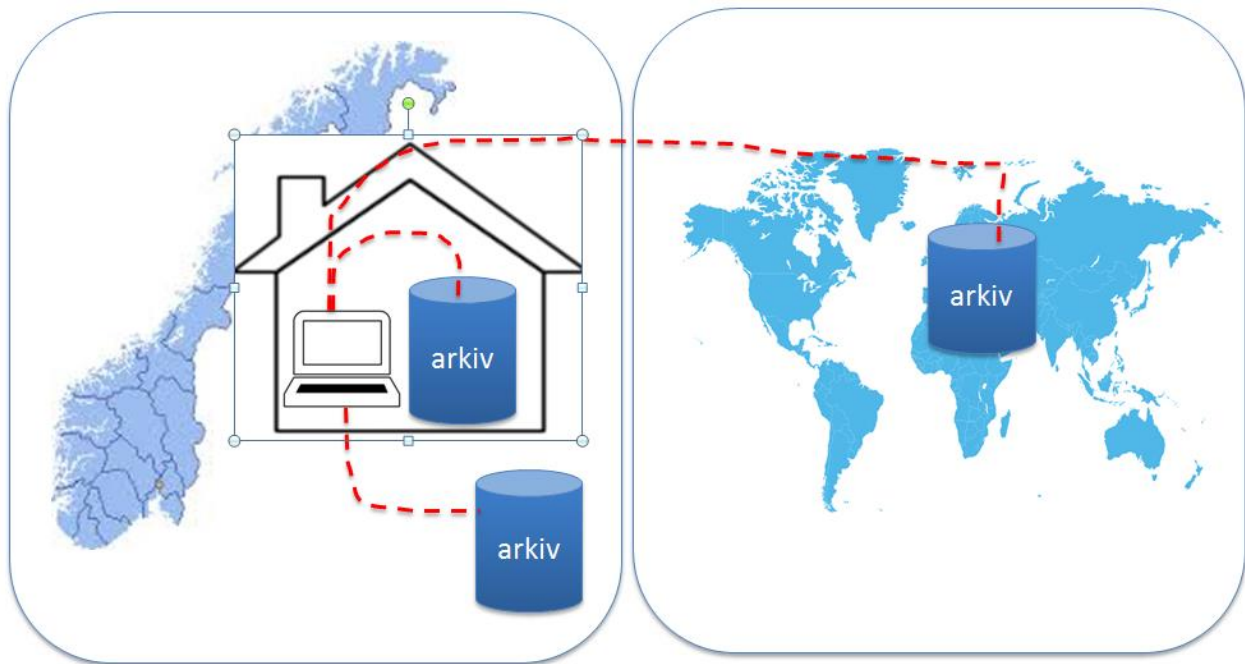
Norsk Arkivråd er opptatt av at vi tenger en ny arkivlov som regulerer dokumentasjonsforvaltning og arkivoppgavene som skjer i virksomhetene. Det er også behov for lovverk som regulerer det som skal skje i depot, men det er ikke en problemstilling som treffer våre medlemmer i like stor grad. Det samme gjelder selve overføringsprosessen fra virksomhet til depot (jf. prosjekt Modernisering av arkivoverføring). Det vi imidlertid ønsket å illustrere er at mange virksomheter har behov for å langtidslagre opplysninger og dokumentasjon svært lenge. For at dokumentasjonen ikke skal forringes, så må integritet (autentisitet), pålitelighet og lesbarhet ivaretas på samme måte og med samme nivå som om virksomheten var Arkivverket (rosa piler).

Dokumentasjon som enten må langtidslagres i virksomheten eller skal avleveres vil ha de samme behov og de samme krav vil måtte stilles. Dette taler for at lovverk for danning og for depot må sees i sammenheng. NA vil tale for at dette er samme lov, men ulike kapitler. Arkivdanning trenger lovverk som dekker krav til de prosesser som må ivaretas for at dokumentasjon fanges, låses og fryses og forvaltes slik at både virksomhetens plikter og behov, og historisk og samfunnsmessig hukommelse kan sikres (illustrert ved lyseblå piler).

Arkivdanning skjer som del av oppgave- og myndighetsutøvelsen til virksomhetene. Krav om å dokumentere og ha notoritet, innsyn og hjemmelsgrunnlag for innhenting og behandling av opplysninger ivaretas best i særlovene/prosesslovene (eks. arbeidsmiljølov, bokføringslov, straffeprosesslov). En ny

arkivlov burde regulere det samme for de samfunnsoppgavene som ikke har egne prosesslover. Her er det en rekke internasjonale records management-standarder som ny lov bør støtte seg til.

## Offentlige virksomheters bruk av skytjenester for lagring av arkivpliktig materiale



I spørsmålet om bruk av skytjenester er Norsk Arkivråd opptatt av at vi bør diskutere bruk av nye teknologiske løsninger heller enn å legge vekt på en diskusjon om en bestemt teknologi. Diskusjonen har hittil i stor grad dreiet seg om det siste.

Bruk av tjenester og software der både applikasjonen og dataene lagres på servere som er utenfor virksomhetens eget serverrom og slik også utenfor direkte fysisk kontroll er ikke noe nytt. Eksempler på slike løsninger finnes blant annet som samhandlingsløsninger, prosjektapplikasjoner og portaler. De fleste virksomheter bruker applikasjoner i saksbehandlingen og produksjon av informasjonen som blir til arkiv og dokumentasjon som ligger i skyen, også i utlandet. Det er først når det skal arkiveres som et bortsatt arkiv at problemstillingen om lagring i utlandet blir aktualisert. Vi tenker at tilnærmingen til problemstillingen bør forholde seg til hele informasjonens livssyklus.

Når det ble oppmerksomhet rundt at disse serverparkene som kunne benyttes til å lagre data kunne befinne seg utenfor Norge og til og med utenfor Europa ble dette ikke en diskusjon om bruk av teknologi, men andre problemstillinger rundt sikkerhet, eierskap og kontrollmulighet. Avtalene enkelte selskap som



tilbyr tjenester der data og informasjon lagres i skytjenester har også skapt behov for å forfølge dette nøye.

NA mener problemstillingene som reises rundt dette i «Høyring - ny forskrift om offentlige arkiv» er viktige å diskutere og etablere et rammeverk rundt. Vi har likevel 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 og/eller autentisitet. 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, uavhengig av om kjøperen av skytjenesten er offentlig eller privat. Det vil også være behov for å utarbeide metode for ROS-analyser og kompetanse på dette som kan brukes på arkivfeltet.

Det er ikke tydelig hva som menes med «utlandet». Er det 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.

Vi mener også at det må bli tydeligere hva som menes med skytjenester, med henvisning til at dette bør være en diskusjon om teknologi. Skytjenester kan bety blant annet; infrastruktur, programvare og/eller data. 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. Vi mener utvalget må se på dette arbeidet samt det som gjøres i Datatilsynet om det samme i sitt arbeid med en lovbestemmelse som skal regulere bruk av disse tjenestene. Ved bruk av denne typen tjeneste må det stilles krav til sikring av arkivmaterialet, krav til antall kopier og selvfølgelig ansvar og eierskap. Bruk av denne type tjenester bør kobles til § 1 Arkivansvar i arkivforskriften. Bestemmelsen bør også suppleres med føringer for arkivansvar på tvers av virksomheter og forvaltningsnivå.

Et alternativ er at man bestemmer at utnyttelsen av disse teknologiene skal være knyttet til fysisk plassering nasjonalt. Utvikling av felles skyløsninger vil være billigere enn at det enkelte organ drifter alt selv. Hvis vi knytter dette opp mot undersøkelser om planene for elektroniske arkiv med langtidsbehov er det usikkert om mange organ har kompetanse til å ivareta sikkerheten på mellomlang sikt før deponering (knyttet til autentisitet, integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet).

Kontroll på dokumentasjon ved skybasert lagring dreier seg først og fremst om tillit, rettmessig tilgang og informasjonssikkerhetsrelaterte spørsmål. Det er også mange andre lover som regulerer hva som er mulig å få til på dette området. Vi mener at en samlet vurdering av hvordan disse påvirker mulighetene for å ta i bruk skylagring må ligge til grunn for lovutvalgets arbeid. Vi oppfordrer også til å følge 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.

## Forslag til endring i Formålsparagrafen

Lovgivers intensjon må komme tydelig fram i formålsparagrafen. Norsk Arkivråd tar utgangspunkt i at loven skal omfatte hele livssyklusen, fra dokumentasjonsforvaltning til depot. Derfor foreslår vi noen endringer:

- Det er utøvelsen av samfunnsoppgavet som skal dokumenteres. Derfor foreslår vi at 'kulturelt' byttes ut med samfunnsnyttig/samfunnsmessig (betydning).
- Det må være tydelig at et formål er transparent forvaltning.
- Dokumentasjon og arkiv skal være tilgjengelig for forvaltningen både i samtid og ettertid. Derfor foreslår vi å stryke «for ettertid» i siste ledd.
- Bruken av dokumentasjonen og arkivet kan forandre seg gjennom livssyklusen og vil hele tiden kunne inkludere både virksomheten selv samt andre interessenter.

Forslag til formulering av lovens formål:

*Formålet med denne loven er å sikre arkiv som dokumenterer det enkelte organs arbeidsprosesser, slik at organet kan drive effektivt, legge til rette for gjenbruk av og innsyn i informasjon samt støtte opp under forsvarlig saksbehandling.*

*Arkiv som har monaleg samfunnsmessig verdi eller som inneholdt rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida.*

Ta gjerne kontakt med oss hvis dere har spørsmål eller kommentarer.

Vennlig hilsen

Marianne Høiklev Tengs  
Styreleder  
Norsk Arkivråd