

# Innspill til utvalget for ny Arkivlov om endringer i Arkivlova og tilhørende organisering og forskrifter

## Oppsummering fra Norsk Arkivråds medlemsmøter av referent, på oppdrag av Norsk Arkivråd

### Innledning

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. God dokumentasjonsforvaltning sikrer at henvendelser blir besvart, det sikrer autentisitet, pålitelighet, integritet, konfidensialitet og anvendelighet

Dokumentasjonsforvaltning er en viktig del av verdikjeden i e-forvaltningen. Det er få områder i samfunnet som har vært gjennom like store endringer som dokumentasjonsforvaltningen som et resultat av digitalisering de siste årene. Arkivloven ble vedtatt da det meste av dokumentasjonen fortsatt var på papir og løsninger for å dele og samhandle om dem hovedsakelig var begrenset til fysiske brev. Teknologitviklingen i seg selv tilsier at det er behov for revisjon av loven, og vi er glade for at dette arbeidet nå er igangsatt. Skal vi lykkes med digitalisering av dokumentasjonsforvaltningen, bruk av offentlig informasjon og å gjøre arkivmateriale tilgjengelig for flere, er det helt avgjørende at arkivloven revideres.

### Bakgrunn for dokumentet

Norsk Arkivråd har i en årrekke etterlyst revisjon av regelverket for arkiv. I 2017 kom foreslåtte endringer i arkivforskriften og Riksarkivarens forskrift og i september 2017 satte regjeringen ned et utvalg som skal vurdere arkivloven.

Norsk Arkivråd er opptatt av være med på å påvirke arkivlovutvalgets arbeid ved å gi innspill om sakene vi mener er viktige, men like viktig er det for oss å engasjere medlemmene våre i debatten rundt hvordan lovverket vi har behov for skal være. Landsstyret i Norsk Arkivråd besluttet derfor at det skulle gjennomføres medlemsmøter i alle regioner der arkivlovutvalgets mandat og den gjeldende lovteksten var tema.

### Involvering av medlemmene

Møtene ble arrangert av regionstyrene og representanter fra landsstyret deltok. For å sikre innsamling av innspillene deltok også en innleid konsulent på medlemsmøtene som referent. Møtene ble organisert med en innledende presentasjon fra møteleder og diskusjoner i grupper/plenum der innspill ble samlet av referenten.

Antall deltakere var satt til maksimum 20 per møte. Antall deltakere ved de ulike medlemsmøtene var som vist i tabellen under:

Sted	Når	Antall deltakere
Oslo	29. november	20
Oslo	1. desember	20
Oslo	6. desember	11
Tromsø	11. desember	12
Trondheim	14. desember	5
Bergen	15. desember	11
Kristiansand	4. Januar	13

I tillegg deltok regionutvalgenes medlemmer.

For å oppfordre medlemmer som ikke kunne delta på møtene til å være med i diskusjonen, ble nettsiden til Norsk Arkivråd brukt til å publisere saker om arbeidet samt et skjema for å gi innspill. Det kom ingen innspill fra medlemmene via denne kanalen.

## Oppsummering fra medlemsmøtene

I det videre er innspillene som kom i medlemsmøtene oppsummert. Det er forsøkt å gjengi diskusjonene uten å gå inn i en vurdering av det som ble sagt. Landsstyret tar med diskusjonen inn i sitt arbeid med innspill til lovutvalget. Oppsummeringen er organisert etter arkivlovutvalgets mandat og de ulike avsnittene i del 2 av mandatet.

*Møteform og opplegg for møtene varierte noe. Alle punktene i mandatet ble derfor ikke diskutert av alle. Utsagn kan derfor stamme fra ett av møtene. Alle punkter i mandatet ble heller ikke diskutert.*

## Utfordringer og utviklingstrekk i og for arkivene

*Utvalget skal som grunnlag for lovarbeidet, beskrive de viktigste utfordringer og utviklingstrekk i og for arkivene. Utvalget skal gjennomgå oppgave- og ansvarsfordelingen mellom Arkivverket, statlig forvaltning, kommunesektoren og kulturinstitusjoner i arbeidet med å sikre samfunnets arkiv.*

I både offentlig og privat sektor er mer ansvar flyttet fra arkivet til andre aktører i første ledd av saksbehandlingen, for eksempel saksbehandler eller andre som oppretter saken eller dokumentet. Svært mange saksdokumenter kommer til den enkeltes epostkasse, og saksbehandlere og ledere må derfor i mye større grad enn tidligere selv vurdere om en e-post 1) er et saksdokument for organet, 2) er eller skal saksbehandles og 3) har dokumentasjonsverdi. Siden journal- og arkiveringsplikten er upresis krever dette stor grad av opplæring og veiledning fra arkivets side. Arkivfaglig ansatte bruker mer tid på veiledning og kontroll. Arbeidsprosessene har vært elektroniske lenge, men først nå merkes det at

saksgangen og arbeidsprosessene etter hvert blir både digitale og smarte. Utviklingen går fort fra elektronisk til digitalt. I denne sammenhengen opplever arkivarer endringer i grensen mellom dokumentasjonsforvaltning og arkivdepot/langtidslagring.

Det digitale skiftet flytter arbeidsoppgaver nærmere ytterkanten av brukere som saksbehandlere og andre fagpersoner samt hele nye brukergrupper. Ofte har saksbehandler eller søkere direkte inngang i systemer. For eksempel ser vi at databasesøknader/fulldigitale søknadsprosesser er annerledes enn enklere elektroniske søknader. For databasesøknader kan det oppfattes uklart omkring når en søknad egentlig er sendt. Flere opplever at spørsmål reises om hvorfor man skal gjenskape, gjerne flere steder, det som allerede finnes i databaser, kun for å dekke særkrav til dokumentasjon og arkivering? Disse uklarhetene skaper utfordringer når man skal plassere ansvar for det som dokumenteres og hvilken plikt ulike aktører har etter arkivlovgivningen.

Det er en generell oppfatning at digitale løsninger for samhandling mellom flere brukere og virksomheter ikke alltid er gjennomtenkt og regulert godt nok med tanke på kravene og behov knyttet til god dokumentasjonsforvaltning og ansvaret for langtidsbevaring. Dette gjelder både i offentlig og privat sektor.

I de fleste organisasjoner opplever man utfordringer med bruk av prosjekttrom og andre digitale samhandlingsrom der dokumentasjon oppbevares uten at det arkiveres. Manglende kompetanse blant saksbehandlere på hva som har verdi som dokumentasjon eller arkivplikt gjør arkivarens rolle utfordrende og vanskelig. Det er et ønske om å knytte arkivet tettere til fagsystemer gjennom integrasjon, men mange steder mangler man kompetanse og ressurser for å få dette til. Dokumentasjonsforvaltning skjer i mange andre systemer enn i Noark-løsninger. Noark-løsninger oppleves av mange som rigide, kompliserte og tungvinte i dagens digitale verden. Samtidig opplever vi at mange både ved bruk av skyløsninger og andre digitale satsninger, at det mangler en plan for hva som skal arkiveres. Dermed vil ikke automatisk dokumentfangst til saksbehandlingssystemet løse disse problemene.

NA har tidligere påpekt at et av hovedfunnene i Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning (Dokument 3:10 2016-2017) er at lite brukervennlige systemer kombinert med lav kompetanse på om hvordan systemene skal brukes, og på hva som skal journalføres eller arkiveres, samt store mengder e-post til ansatte daglig åpner for at for lite dokumentasjon fra sentrale prosesser i forvaltningen blir arkivert og tilgjengeliggjort for innsyn. Dette gjør også at det kan være krevende å oppdage at informasjon bevisst blir holdt unna arkiv. Kanskje blir også brukerterskelen for enkelte så høy at man får kollegaer til å utføre oppgaver på vegne av seg selv eller delegerer brukerrettigheter uten at det er grunnlag for det. Dette er blant annet et brudd på lovverket og bør i seg selv være grunn til å se på brukergrensesnitt og funksjonalitet i Noark-systemene som leveres i dag.

I alle medlemsmøtene ble det påpekt at arkiv- og saksbehandlingssystemene vi har er for komplisert til at noen kan eller ønsker å bruke dem. Samtidig opplever mange å få kommentarer på at andre programmer, som for eksempel Outlook, har bedre søkefunksjoner og løsninger for å «arkivere» slik det oppfattes fra saksbehandlere og andre. Det er en utfordring at arkiv- og saksbehandlingssystemene oppleves som tungvinte og kompetansekrevende i en tid da det er større krav om det som kalles 'sømløs integrering' mellom registrering, bruk og arkivering. Arkiv- og saksbehandlingssystemene er designet ut fra Noark-standarden, som primært har vært en standard for å sikre avlevering av arkiv for ettertiden. Det er ikke en saksbehandlingsstandard, noe som har ført til at f.eks. brukervennlighet, gjenfinning og

søk i det daglige arbeidet ikke har vært et grunnleggende premiss ved utviklingen av systemene.

## Lovens struktur og reguleringsnivå

*Utvalget skal foreta en samlet gjennomgang av den eksisterende arkivloven. Utvalget skal vurdere alle bestemmelsene i loven og vurdere behov for fornying og endringer, herunder også endringer av lovens struktur. Utvalget skal vurdere på hvilket nivå regulering bør skje. Det vil si at utvalget skal vurdere om reguleringer bør hjemles i loven, forskriften eller Riksarkivarens forskrift. Utvalget skal gi forslag til endringer i arkivforskriftene dersom gjennomgangen av arkivloven tilsier det.*

Medlemmene er uenige i spørsmålet om det er naturlig å skille arkivloven i flere lover. Flere mener at én lov er mest hensiktsmessig, andre mener vi trenger to lovverk; et for arkivdepot og et for «records management». Det er også forskjellig syn på et norsk begrep for «records management» og om det kan oversettes med dokumentasjons- eller informasjonsforvaltning eller om det er umulig å oversette.

Det er større enighet om at eventuelle behov for et slikt skille i lovgivningen kan håndteres i forskriftene. Eksempler på dette kan være egen forskrift for papirarkiv, basert på at den nye arkivloven skal ta utgangspunkt i digitale arkiv, eller egne forskrifter for dokumentasjonsforvaltning og for depot.

Det er generell enighet om at arkivlovgivningens virkeområde må bli tydeligere; for hvem og når den gjelder. Det blir også nevnt behov for at reguleringen må tydeligere beskrives i forskrifter. Medlemmene mener at lovgivningen for arkivområdet bør sees under ett slik at regulering gjelder for alle aktører innen arkivdanning og –depot.

## Arkivlovens virkeområde opp mot andre relevante regelverk

*Utvalget skal vurdere formålet med arkivloven og vurdere lovens virkeområde opp mot andre relevante regelverk.*

Det er to lovverk/forskrifter som skaper debatt blant medlemmene; Personvernlovgivningen/GDPR og offentliglova. Det poengteres også at arkiv nevnes i særlovverk som for eksempel barnevernslovgivning og at dette bør gjennomgås ved vesentlige endringer i arkivlovgivningen.

### **Ny personopplysningslov**

Ny personopplysningslov var et tema som deltakerne på medlemsmøtene var svært opptatt av. Siden forslag til ny personopplysningslov på det tidspunktet medlemsmøtene ble avholdt, ikke var kjent, var det mange spørsmål og diskusjoner om bevaring versus sletting, om personopplysninger kan publiseres på offentlig journal “for evig tid”, om det arkiveres for mange personopplysninger “I tilfelle – kjekt å ha” mm. I det daglige opplever mange arkivarer en konflikt mellom “retten til å bli glemt” og “retten til å bli husket”. Medlemmene opplever usikkerhet om hvem som har ansvaret for å avgjøre i dilemmaer mellom «retten til å bli glemt» og «retten til å bli husket» og frykter at arkivaren kan bli den som blir stilt til ansvar.

### **Offentlighetsloven**

Det er et klart syn blant NAs medlemmer at offentlighetsloven bør være tilstrekkelig for krav til arbeid i offentlige virksomheter og at det ikke er nødvendig at krav til arbeid i offentlig virksomheter bør fremgå på formåls- og overskriftsnivå i arkivloven.

Flere mener det er en utfordring at 'dokument' er definert på forskjellige måter i henholdsvis offentlighetsloven og arkivloven, og det oppstår misforståelser mellom journalføringsplikt og arkivplikt.

## Bevarings- og kassasjonsbestemmelser

*Utvalget skal med utgangspunkt i de senere års vekst i produksjonen av digitale dokumenter vurdere dagens bevarings- og kassasjonsbestemmelser.*

Medlemmene etterlyser en tydeligere lovgivning om bevaring og kassasjon. I arkivloven handler teksten om formelle dokumenter og ikke om det medlemmene opplever er sentralt i deres arbeid. Eksempler kan være dagbøkene fra barnehagene og skipsanløp. Ut fra medlemmenes erfaring med historisk materiale, påpekes det at mange typer materiale kan være viktig for ettertiden selv om dagens regelverk tillater at nesten alt slikt materiale kasseres. Det etterlyses noen prinsipper om hva er viktig å ta vare på som et minimum. Oppfatningen i møtene er at lovverket bør gi bestemmelser om dette, best håndtert i forskrifter.

## Arkivverkets ansvar, digital informasjonsforvaltning og -saksbehandling

*Utvalget skal vurdere om arkivlovens bestemmelser om Riksarkivarens og Arkivverkets ansvar og oppgaver er tidsmessige eller bør presiseres slik at Arkivverkets ansvar blir tydeligere. En slik avklaring bør klart definere ansvaret for digital informasjonsforvaltning og -saksbehandling i offentlige virksomheter og ansvaret for avlevering og bevaring av digitalt arkivmateriale for ettertiden.*

Kontakten med Arkivverket oppleves forskjellig på nett og ved personlig kontakt med enkeltansatte. Generelt oppfattes Arkivverket vanskelig å komme i kontakt med på telefon, selv om enkelte opplever det motsatt. Det pekes på at søkefunksjoner på hjemmesiden ikke er gode nok og informasjon er vanskelig å finne, særlig praktisk informasjon eller at informasjon/veiledning om sentrale bestemmelser i arkivregelverket ikke er utarbeidet. Enkelte har opplevd en responstid på e-post på ca. tre måneder.

NAs medlemmer ønsker å benytte Arkivverket som et sted for kunnskapsinnhenting og avklaringer om retningslinjer og tolkninger. Opplevelsen i dag er at Arkivverket er for dårlig på kunnskap om dokumentasjonsforvaltning, og det virker som de kan vesentlig mer om depot.

### **Arkivverkets roller:**

I spørsmålet om arkivverkets roller er klare og tydelige, peker medlemmene på at det kan være utfordrende at riksarkivaren både er veileder og tilsynsmyndighet. Flere stiller spørsmål om tilsynsmyndigheten kan være godt nok ivaretatt når arkivverket samtidig har veiledet virksomheten i det som det føres tilsyn med. Det poengteres at det er viktig at den faglige siden i arkivverket er fri og uavhengig og stilles dermed spørsmål med om det er riktig at arkivverket samtidig er tilsynsmyndighet..

## NOARK-standarden som grunnlag for krav til digital arkivering og avlevering av digitale arkiver

*Utvalget skal vurdere og gi anbefalinger om endringer eller tillegg i arkivforskriften eller andre lover og forskrifter, som samlet vil ivareta behovet for fornying og tilpassing av regelverket til den digitale utviklingen innen informasjonsforvaltning og dokumentasjonsforvaltning. I denne sammenheng skal NOARK-standarden vurderes som grunnlag for krav til digital arkivering og avlevering av digitale arkiver til Arkivverket og standardens påvirkning i arbeidet med digitalisering av offentlig forvaltning.*

De fleste medlemmene mener at Noark-standarden tilfredsstillende oppfylter offentlighetslovens behov, og krav men ikke nødvendigvis arkivlovens formål. Noark-standarden setter gode krav til depot, men ikke nødvendigvis til dokumentasjonsforvaltning. Utvalget må være nøye på de nye fellesløsningene som for eksempel Konkurranseregulering gjennomføringsverktøy (KGV) som utvikles og se på mangler ved Noark-standarden. Noark-standarden oppleves å gi dels begrensninger for digitalisering og stiller krav som ikke kan oppfylles.

Det er en vanlig misoppfatning at Noark-standarden kan benyttes som kravspesifikasjon for anskaffelse eller endring av arkiv- og saksbehandlingssystemer. Medlemmene uttaler at behovet for støtte til kravspesifikasjoner for anskaffelse eller endring av arkiv- og saksbehandlingssystemer er stort. Oppfatningen er at systemene bygget på Noark-standarden gir utfordringer med gjenfinning for digitalt skapt materiale ved danning utenfor arkiv- og saksbehandlingssystemer. Noen medlemmer ønsker at det skal gis veiledning eller liknende for kravspesifikasjon ved anskaffelse eller endring av arkiv- og saksbehandlingssystemer.

Mye av diskusjonen dreier seg om opplevelsen av manglende brukervennlighet i løsningene bygget på Noark. Det ses på som et paradoks at vi for eksempel har strekkoder på matvarer som gir alle opplysninger om opphav og produksjon mens sak/arkiv løsningene har sju felt som skal fylles inn. Løsninger som ligner «strekkoder» som skal følge materialet etterlyses. Det påpekes at disse kravene bør settes inn i en internasjonal sammenheng.

## Offentlige virksomheters bruk av skytjenester for arkivpliktig materiale

*Utvalget skal også vurdere og gi anbefalinger om regelfesting av offentlige virksomheters bruk av skytjenester for arkivpliktig materiale. Utvalgets arbeid skal harmonere med gjeldende arbeid/utredninger på feltet.*

Blant medlemmene er det uklarhet om hvem som har eierskap og ansvar for arkivert materiale når dette er lagret i sky både nasjonalt og i utlandet. Det er forståelse for at dette må løses sikkerhetsmessig og også utenfor arkivloven, men det er viktig at arkivloven behandler paragraf 9 (Kassasjon), ledd b), paragraf 15 (Opplysningsplikt) og paragraf 18 (Innskrenka råderett) i denne sammenheng.

Medlemmene ser også utfordring med dagens arkiv- og saksbehandlingssystem, som de oppfatter at ikke er egnet for samskriving og digital samhandling, uavhengig av om de er i sky eller lagres på servere.

Manglende krav til dagen samhandlingsløsninger kan hindre tilpasning til teknologisk utvikling dersom det åpnes for bruk av sky i arkiveringssammenheng.

## Grenseoppgangen til offentlig sektor og selvstendige rettssubjekter som er arkivpliktige som følge av at de bærer preg av å bidra til offentlige oppgaver

*Grenseoppgangen til offentlig sektor og hvilke aktiviteter i selvstendige rettssubjekter som er arkivpliktige som følge av at de bærer preg av å bidra til offentlige oppgaver, skal vurderes.*

Etter medlemmenes mening bør utvalget vurdere å gjøre arkivloven gjeldende for alle som utfører oppgaver knyttet til arkiv (der det er dokumentasjon som vesentlig å arkivere). Det inkluderer offentlige oppgaver og tjenesteytinger selv om private utfører dette.

## Arkivlovens virkeområde

*Utvalgets forslag skal være slik at arkivloven kan fungere uavhengig av hvordan offentlig virksomhet er organisert.*

Medlemmene mener det er viktig at loven gjelder alle som skaper og forvalter arkiv i Norge. Loven bør ikke gjelde for spesifikke organisasjoner, organ eller institusjoner.

Med skytjenester og eventuelle regional ivaretagelse av kommunale oppgaver innen arkiv, der kommunenes arkiv kan tenkes ivare tatt regionalt, for eksempel i en skyløsning, kan det oppstå utfordringer knyttet til hvem som skal ha ansvaret for arkivet. Arkivlederens rolle vil utfordres. Medlemmene ønsker dermed at det kan sees nytt på ansvar og eierskap, for eksempel gjennom at ansvar, plassering, og eierskap knyttes til materialet i seg selv. Dersom loven sier noe om hva materialet må ha av metadata, som f.eks. slik man har tenkt med strekkoder, så kan ansvaret plasseres på andre måter enn i dag.

## Ny arkivlov eller endringer i den eksisterende?

*Utvalget bør primært ta sikte på å fremme et forslag til en ny arkivlov, men står likevel fritt til i stedet å foreslå endringer i den eksisterende loven dersom dette er mest hensiktsmessig.*

Meningene er delte i spørsmålet om vi trenger en eller flere arkivlover. Flest mener det skal være en, ny arkivlov med flere forskrifter. Argument for å dele loven i to er bredden i begrepet arkiv og at det ikke er meningsfylt å samle alt fra informasjonsforvaltning til depot i en og samme lov. Argumentet inneholder også erfaringen med at informasjonsforvaltning blir dårlig behandlet i dagens lovverk.