



Kulturdepartementet
Akersgata 59
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 16/1984

Vår ref: 16/6286 -

Vår dato: 14. januar
2017

Hørings svar – ny forskrift om offentlige arkiv

Generelt

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig i at det er behov for å revidere arkivforskriften, og er positive til forenklingene og forsøket på å tilpasse bestemmelsene til den digitale hverdagen. Samtidig kunne forslagene gått lengre med hensyn til digitalisering.

En mulighet hadde vært en forskrift bare for digitale arkiver, og deretter egne bestemmelser for papirarkiv.

Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår at det vurderes om man bare tar inn en bestemmelse om skylagring nå – siden dette haster for Regjeringen – og heller bruker mer tid på å få til gode endringer helhetlig. Da kan man ta revideringen av arkivforskriften og Riksarkivarens forskrift samtidig, noe som vil gjøre det lettere å se helheten.

I §§ 13-16 henvises det feil paragrafer.

Forholdet til annen lovgivning – spørsmål om harmonisering mot annet regelverk

Formålet med revidering av arkivforskriften er et behov for å forenkle forskriften og oppdatere regelverket slik at det passer bedre til digitale løsninger. Spørsmålet vårt er om og i hvilken grad man, i dette arbeidet, har sett og vurdert sammenhenger med annet relevant regelverk som for eksempel eForvaltningsforskriften, personopplysningsloven osv. Riktignok regulerer eForvaltningsforskriften i hovedsak elektronisk kommunikasjon mellom bruker og offentlige etater/organer, men det er likheter i hensyn de to forskriftene skal ivareta som det kan være hensiktsmessig å søke å harmonisere så godt det lar seg gjøre. Som eksempel kan eForvaltningsforskriften sine regler om ikke-benekt-funksjonalitet nevnes. Regelen fremkommer av efvf § 4 første ledd smh § 28 og innebærer at all elektronisk utveksling av meldinger mellom bruker/samhandler og offentlige etater/organer samt meldingens innhold og tidspunkt for sending/mottak skal loggføres. Loggførte opplysninger skal videre beskyttes

HR-AVDELINGEN // ARBEIDS- OG VELFERDS DIREKTORATET

Postadresse: Postboks 5, St. Olavs plass // 0130 OSLO

Besøksadresse : Sannergata 2 // Oslo
Tel: 21071000

www.nav.no

mot endring og sletting. Lignende bestemmelser finner man også i forslag til ny arkivforskrift §§ 9-12. Der det sendes elektroniske meldinger i stedet for papirdokumenter, skal reglene om loggføring og autentisering følge bestemmelsene i eForvaltningsforskriften. Derfor er det et poeng at arkivforskriften og eForvaltningsforskriften bør forsøkes harmoniseres der det er mulig for å unngå tolkningsrom. Nå revideres arkivforskriften med forenkling og oppdatering til digitale løsninger som formål, så da er det gunstig å gjøre dette nå.

Innledning/Kapittel 1

Departementet ber om synspunkter på om man bør gå gradvis over til et mindre detaljorientert arkivregelverk. Dette er vi enige i, men samtidig er det noen detaljer som er vi mener er så viktige at de bør stå. Vi har noen eksempler på dette nedenfor; se omtalen av §§ 1 og 6.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at §§ 13-18 kan flyttes til Riksarkivarens forskrift. Bestemmelsene er for det første svært detaljerte. Videre handler de mye om forhold rundt avslutning av arkiv og klargjøring for deponering/avlevering til arkivdepot.

Kapittel 2

§ 1 om arkivansvaret

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enige i at det ikke skal detaljreguleres i forskrift om hvordan arkivansvaret skal organiseres. Det viktige er, etter vår vurdering, at regler og retningslinjer for dokumenthåndtering er kjent og etterleves. Samtidig som det foreligger planer for hvordan også denne delen av virksomheten utvikles og styres på lik linje med øvrige deler av virksomheten.

§ 2 definisjoner

Her vil vi kommentere definisjonen av begrepet «arkiv» i arkivloven § 2 bokstav b, siden den blir henvist til i nytt forslag til § 3 om internkontroll. Det er uklart for oss om og ev. hva som er forskjell på «arkiv» i arkivloven; «dokument som vert til som ledd i vår virksomhet», og «saksdokument» i offentleglova § 4; «...som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet». Det hadde vært fint om dette kunne tydeliggjøres.

§ 3 om internkontroll

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig i forslaget om å bytte ut begrepet «arkivplan» med «internkontroll». Innholdet og formålet med arkivplanen er jo noe annet enn det man umiddelbart forstår av ordet arkivplan. Assosiasjonene til begrepet internkontroll er mer i samsvar med formålet. Internkontroll pleier imidlertid å være mer enn et dokument. I forskriften her er det kun beskrevet som et dokument, men i høringsnotatet omtales det som en funksjon. Internkontroll er et kjent begrep fra andre områder, og da er det mer enn dokumentasjon. Vi mener at det i denne paragrafen bør framkomme og presiseres at det menes både dokumentasjon og en funksjon for internkontroll.

§ 6 Lagringsmedium

I høringsnotatet synes det som om andre ledd kom til for å kunne fjerne originale papirdokumenter. Men bestemmelsen kan også leses som en generell mulighet til å bytte lagringsmedium. Slik det nå står, virker det som om dette bare gjelder dokumenter og ikke metadata. Men en migrering vil som oftest omfatte begge deler, derfor mener Arbeids- og velferdsdirektoratet at andre ledd også bør omfatte metadata. Forslag til ny bestemmelse: «Originaldokument og *metadata* kan overførast...»

Dagens bestemmelse i § 2-14 «Annet elektronisk arkivmateriale», har vært med på å tydeliggjøre at arkivmateriale ikke bare omfatter saksdokumenter, men også bl.a. registre og databaser. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at dette bør komme klart fram i forskriften fremdeles. Begrepene «arkiv» og «dokument» brukes og forstås i dagligtale helt annerledes enn slik de er definert i arkivloven, og de fleste tenker da ikke at databaser og registre er arkivmateriale som er omfattet av forskriften.

§ 9 Journalføring

Her ble vi overrasket over at bestemmelsen er videreført slik den er nå. Det er for det første en del spørsmål om hva som skal journalføres. Arbeids- og velferdsdirektoratet har hatt mange runder med Riksarkivet om dette. Særlig «er gjenstand for saksbehandling» kan tolkes svært ulikt.

Videre legger dagens bestemmelser store hindringer i veien for digitaliseringen, ikke minst once-only-prinsippet. Slik vi forstår bestemmelsene må vi journalføre oppslag vi gjør i eksterne registre for å hente faktagrunnlag vi bruker i saksbehandlingen i fagsystemene våre. Dette oppleves tungvint og unødvendig. Vi dokumenterer fakta i saken overfor brukeren via fagsystemet og vedtaket.

Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår at det i denne paragrafen også tydeliggjøres hva som er arkivpliktig, men som ikke behøver å journalføres. Dette framgår nå (som før) kun av å sammenlikne denne paragrafen med ny § 19, 2. ledd, og omfatter forskjellen mellom disse. Det blir svært indirekte og man skal være godt inne i arkivregelverket for å forstå dette. I dag etterspørres hva som er journalføringspliktig og hva som er arkivpliktig av mange både på fagsiden og it-siden, for dette har betydning for løsningene de skal utvikle. Da hadde det vært fint med et lovverk som gir klare og oversiktlige svar på dette.

§10 Opplysninger i journal- og arkivsystem

Krav om at dateringen på dokumentet må registreres i journalen betyr at en del journalføring **må** gjøres manuelt. Øvrige felter kan i mange tilfeller enkelt fanges maskinelt, men ikke datoen inne i et skannet dokument. Vi mener derfor at dette kravet må vike når vi nå skal digitalisere og effektivisere. Felte «dokumentets Dato» er ikke lenger et obligatorisk felt i Noark5-standardene.

Alternative datoer kan være mottattdato for elektronisk innsendte dokumenter, og skanningsdatoen for papirdokumenter. Disse kan fanges maskinelt.

Oppfølging av saker kan skje på dokumentnivå eller på saksnivå. I NAVs saksbehandlingssystemer følger man opp den enkelte søknaden med alle sakens dokumenter inkludert. Andre dokumenter i saken er oftest nødvendig dokumentasjon for å behandle søknaden, sendt inn av bruker selv eller en samhandler (lege, arbeidsgiver).

Alle inngående og utgående saksdokumenter arkiveres også i vårt Noark5-arkiv som er integrert med saksbehandlingssystemene. Men oppfølgingen skjer ikke der, men i saksbehandlingssystemet. Det oppleves derfor unødvendig å skulle avskrive hvert enkelt dokument i arkivet. Dette blir en ekstra jobb som ikke tilfører verdi og det er ikke effektivt.

Primært ønsker vi at avskrivningsdato og avskrivningsmåte ikke lenger blir obligatorisk i journalen. Subsidiært ber vi om at det kan gis unntak fra bestemmelsene, jf. ny bestemmelse § 11, tredje ledd.

Kravet om å knytte sakens dokumenter sammen er dessverre fjernet, men vi legger til grunn at det er ivaretatt av forslaget til ny § 12 e.

§ 12 Behandling av arkivdokumenter

Pkt. c: Dette er ikke omtalt i høringsnotatet, så vi har ikke noen holdepunkter for tolkning. Men av ordlyden i hele setningen ville vi tro at det skal være «gjorde tilgjengelege» og ikke «gjorde utilgjengelege». Dette bør derfor tydeliggjøres.

Pkt. d: Her sies det at dokumentene skal få «påført informasjon» og samtidig henvises til journalføringsparagrafen, § 10. Vi vil anta at det her menes at dokumentet skal journalføres og knyttes til journalen ved hjelp av metadata. Det er ikke aktuelt å påføre informasjon på elektronisk innkomne dokumenter, og ofte skannes også papirdokumenter før de journalføres. For å unngå misforståelser foreslår vi en endring her. Forslag til ny bestemmelse: «at innkomne saksdokument ved mottak *blir registrert med* informasjon som identifiserer dokumentet og knytter det til journalen, jf. § 10».

§ 19 Arkivavgrensing

Ordet «arkivlegging» assosieres lett med papirverdenen. Vi vil foreslå å bruke arkivering i stedet. Forslag til ny bestemmelse: «Arkivavgrensing skal gjennomførast i samband med postbehandling eller *arkivering*.»

§ 20 Bevaringspåbud

Vi tolker denne endringen som at hver virksomhet får mer rom til selv å definere hva som er arkivverdig. Dette i lys av at presedenssaker andre saker av prinsipiell karakter, også innenfor saksgrupper som kan eller skal kasseres, skal bevares.

§ 24 Arkivdepot og avleveringsplikt

Forslag til ny § 24 innebærer en mulighet for at NAV-kontorets arkiver kan holdes samlet på tvers av stat og kommune og avleveres ett sted. Dette er positivt sett fra vår side, jf. at NAV-kontorene har to styringslinjer, en statlig og en kommunal..

§ 25 Tidspunkt for avlevering til arkivdepot

Bestemmelsen videreføres, men ordlyden er noe ulik. Vi tolker det slik at avlevering skal skje 25-30 år etter at arkivet er avsluttet. I NAVs fagarkiv er det saker som kan vare i svært mange år, for eksempel en uføresak. Samtidig har NAV en rekke dokumenter som vi kunne avlevert på et tidligere tidspunkt enn 25-30 år.

Den utredningen som nå pågår i regi av Arkivverket; MAVOD (Konseptutredning for modernisering av arkivvedlikehold og overføring til arkivdepot) ser på overføringen fra arkivskaper til arkivdepot og her antar vi at det kan komme forslag til forbedringer som vil stride mot denne bestemmelsen. Vi vil derfor anbefale at man venter med endringer her. Det samme gjelder også ny bestemmelse om overføring av arkiv fra nedlagte enheter til overordnet organ i § 29, 2. ledd.

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

Det sies «kan Riksarkivaren ved generelle føresegner eller særleg vedtak fastsetje at det skal **deponerast** kopiar i arkivdepot på eit tidlegare tidspunkt enn **fastsett i § 25**» § 25 fastsetter avleveringstidspunkter, §18 sier at deponering skal skje straks. Dette er uklart for oss og bør tydeliggjøres/presiseres.

Siden paragrafen handler om deponering synes vi det ville vært mer naturlig å ha den sammen med § 18. Nå står den mellom paragrafer som omhandler avlevering.

§ 28 Krav til arkiv som skal avleveres

Kravet om at kassasjon skal være gjennomført før avlevering oppleves unødvendig. Det er en selvfølge at det som skal kasseres ikke skal avleveres. For NAVs fagarkiv kan det være

hensiktsmessig å kassere etterpå, det vil si at vi bare trekker ut det som skal avleveres. Når avleveringen er godkjent vil vi kunne kassere alt samlet.

§ 32 Tilgang for allmenta til arkivmateriale i arkivdepot

Bestemmelsens andre ledd ivaretar ikke at arkivmateriale bør kunne gjøres elektronisk tilgjengelig.

Kapittel 3

Det foreslås en ny bestemmelse i § 22 *Lagring av digitalt arkivmateriale utanfor Noreg*. Det bemerkes innledningsvis at høringsnotatet ikke er konsekvent i henvisningen til denne bestemmelsen. Under pkt. 2.6.6 Departementets vurdering vises det til at det foreslås «ein ny § 22 *Lagring av digitalt arkivmateriale i utlandet*», mens det under pkt. 5 Fulltekstversjon av arkivforskrifta med alle forslag til endringar er foreslått en ny § 22 *Lagring av digitalt arkivmateriale utenfor Noreg*.

Bruk av skytjenester reiser en del store prinsipielle spørsmål blant annet vedrørende borgernes personvern og rettsikkerhet. Høringsnotatet viser kort til at personopplysningsloven gir føringer for hvilke land som man kan utlevere personopplysninger til, og at de fleste arkiv inneholder personopplysninger og derfor må følge de avgrensinger som følger av personvernlovgivningen. I høringsnotatet er det derimot ikke foretatt noen vurdering av personvernkonsekvensene som forslag til ny bestemmelse kan/vil innebære. Dette oppleves som en svakhet i notatet.

Bestemmelsen legger et stort ansvar på det enkelte organ. NAV er en stor etat, og vi har den kompetansen som trengs, både avtalemessig, juridisk og IT-messig, men små virksomheter har kanskje ikke dette.

Det bør åpnes for bruk av skytjenester, men bestemmelsen i seg selv er veldig vid. Det er stor forskjell på land. Bestemmelsen bør samordnes med/henvise til landbegrensningene i Personopplysningsloven kap. 5 om overføring av personopplysninger til utlandet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har også noen andre spørsmål som reises ved skylagring:

- Hva med retting og sletting av dokumentasjonen med opplysninger som er lagret i skytjenester?
- Avlevering og deponering av arkivmateriale, hvordan henger disse bestemmelsene sammen med lagring av arkivmateriale i skyer?
- Ved avtaleendringer og faktisk brudd på avtalen med leverandøren, så skal materialet flyttes/konverteres. Hvordan sørger vi for at vi ikke etterlater oss spor etter slik flytting av arkivmaterialet tilbake til organet? Og kan vi være sikre på at vi har kapasitet ved behov for rask flytting i krisetilfeller?

Kapittel 4

En forskriftsmessig hjemlet avleveringsplan vil få konsekvenser for NAVs budsjetter. Det vil kreve både mer budsjettmidler og kapasitet for å foreta mer systematiske avleveringer enn i dag. Vi har imidlertid ikke foretatt en beregning av de økonomiske konsekvensene for NAV.

Vennlig hilsen

Sigrunn Vågeng
Arbeids- og velferdsdirektør

Inger-Johanne Stokke
HR-direktør

Kopi sendt:
Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo