

Kulturdepartementet

Postboks 8030 Dep

0030 OSLO

Deres ref
16/1984

Vår ref
16/4133 - 5

Dato
16.01.2017

Høringsvar - ny forskrift om offentlege arkiv

Vi viser til Kulturdepartementets brev av 17. oktober 2016 om forslag til ny forskrift om offentlege arkiv (arkivforskriften).

Generelt

Finansdepartementet er enig i at det er behov for en ny arkivforskrift, særlig sett i lys av overgangen fra papirbasert til elektronisk arkivdanning i offentlig forvaltning de siste 15-20 årene. Det har også vært store endringer i måten offentlige organ organiserer arkivoppgavene på. Ved innføring av elektronisk arkiv- og saksbehandling er arbeidsdelingen mellom arkivfunksjonen og saksbehandlere/ledere blitt vesentlig endret. Samhandlingsløsninger på tvers av virksomheter utfordrer også dagens arkivregleverk. Begrepsbruken bør derfor være så teknologinøytral som mulig, men siden digital forvaltning er hovedmålet, bør departementet vurdere å ta alle «papirbestemmelser» ut av arkivforskriften og heller regulere dette på en annen måte.

Kulturdepartementet skriver i høringsbrevet at det kan være formålstjenlig å gå gradvis over til et mindre detaljert arkivregelverk, og departementet ønsker synspunkter fra høringsinstansene på dette. Forenkling og mindre detaljregulering oppleves som en fornuftig vei å gå. Vi støtter også fjerningen av underkapitler og reduksjon i kapitler, men dette fører også til at det blir noe vanskeligere å finne fram sammenlignet med i gjeldende forskrift. For at forskriften skal bli mer lesbar, burde det kanskje være flere kapitler enn bare to. Paragrafer om klassifikasjon, lagringsmedium og krav til arkivlokaler (§ 5 til og med § 8) hører slik vi ser det ikke hjemme i et kapittel om overordnede bestemmelser (*Kapittel 1 Generelle og overordna føresegner*).

Vi stiller oss ellers kritisk til den gradvise endringen av regelverket. Det hjelper ikke at arkivforskriften blir forenklet dersom detaljerte bestemmelser videreføres i Riksarkivarens forskrift. Hvis Riksarkivarens forskrift ikke revideres samtidig med arkivforskriften, blir det vanskelig å se om unødvendig detaljerte bestemmelser virkelig blir opphevet. Vi viser også til de særnorske kravene til journal- og arkivsystem i arkivforskriften, som bidrar til manglende valgmuligheter i valg av leverandør av disse systemene og dertil tungvinte og lite brukervennlige saksbehandlingssystemer.

Vi mener høringsutkastet i det store og hele virker uferdig og ikke er tilpasset digital forvaltning. Ny forskrift har fremdeles for mange «papirbestemmelser», er språklig sett tungt og er fremdeles for detaljert. For oss kan det virke som om ønsket om raskt å få inn en bestemmelse som åpner for skylagring, ref. § 22, kan ha ført til at resten av endringsbehovene i forskriften ikke er tilstrekkelig gjennomarbeidet. En løsning vil kunne være å ta inn en ny bestemmelse om lagring av digitale arkiver i utlandet i gjeldende arkivforskrift nå, men ta resten av forskriftsendringene på et senere tidspunkt. Da kan man også ta endringene i arkivloven og Riksarkivarens forskrift parallelt, i stedet for gradvis slik det nå legges opp til.

Dersom Kulturdepartementet likevel velger å lage ny forskrift nå, følger noen kommentarer til enkelte paragrafer. Kommentarene er ikke uttømmende.

§ 1. Arkivansvaret i offentlige organ

Vi mener det er fornuftig å stadfeste at arkivansvaret ligger hos den øverste ledelsen i organet, slik som i gjeldende forskrift. Forslaget bør ses i sammenheng med § 3 om internkontroll, og eventuelt slås sammen til én paragraf.

Kravet om en egen arkivtjeneste og en arkivansvarlig er tatt ut i forslaget fra Kulturdepartementet. Departementet skriver i høringsbrevet at intensjonen ikke er å svekke arkivansvaret, men å gi offentlige organ større grad av fleksibilitet til å finne løsninger som er tilpasset virksomhetene. Vi vurderer det som positivt, da det kan gi muligheter til en annen organisering av arkivarbeidet i virksomhetene enn i dag, kanskje særlig i mindre organ, dersom disse velger å gå sammen med andre virksomheter om arkivarbeidet. Det bør imidlertid tas med en formulering om at det enkelte organ som minimum må ha tilstrekkelig kompetanse for å bestille tjenester fra andre. Arkiv er et produkt av den enkelte virksomhets saksbehandling og produksjon, og for å kunne utøve funksjonen er det viktig at kunnskap om virksomhetens arbeidsprosesser og dokumentasjon hensyntas. Arkiv- og dokumentasjonsforvaltning er et fag i utvikling der kombinasjonen av innsynsrett, digitalisering, effektivisering av arbeidsprosesser og tradisjonell arkivkunnskap står sentralt.

§ 2. Definisjoner

Vi stiller oss noe spørrende til definisjonslisten. Bokstav a om arkivmateriale gir inntrykk av at arkiv bare dreier seg om (enkelt) dokumenter og ikke metadata, databaser mm. Vi foreslår at begrepet *arkivmateriale* tas ut.

Vi stusser også over at *arkivdanning* ikke brukes i selve utkastet til ny forskrift, som er et godt og innarbeidet begrep slik vi ser det.

Vi mener definisjonen av begrepet *avslutta arkiv* ikke samsvarer helt med slik begrepet brukes i dagligtalen. Et *avsluttet arkiv* er et arkiv som er periodisert og stengt for registreringer, men trenger ikke tilhøre en *avsluttet*/nedlagt virksomhet.

Det er ellers viktig at det blir samsvar mellom definisjonene i arkivloven, arkivforskriften og Riksarkivarens bestemmelser.

§ 3. Internkontroll for arkiv

Internkontroll er systematiske tiltak som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav. Vi synes det er fornuftig med en tilpasning, slik at arkivområdet får et tilsvarende internkontroll-regime som man f.eks. har på personvern- og informasjonssikkerhetsområdet, og at man går bort fra begrepet *arkivplan*, som ikke var særlig godt. Vi er imidlertid usikre på om innholdet i § 3 tilfredsstillende kravene som må stilles til *internkontroll*. Endringen kan virke som et litt halvhjertet forsøk, og minner mer om en «hybrid» mellom internkontroll og kravene til arkivplan, slik det er nedfelt bl.a. i § 2-2 i gjeldende forskrift. Vi savner bl.a. omtale av risiko.

Internkontrollarbeidet forutsetter en felles forståelse av hva risiko er og hvordan risiko av ulik størrelse skal håndteres. F.eks. er det i gjeldende arkivforskrift en paragraf om sikkerhetskopiering/backup. Denne er tatt ut, men hører naturlig hjemme i internkontrollbestemmelsen.

Bokstav a bør suppleres med en setning: «herunder avtaler med eksterne om kjøp av tjenester». Setningen vil da dekke alt fra kjøp av ordnings- og avleveringstjenester til skytjenester.

§ 5. Klassifikasjon

Vi er enig i at klassifikasjon kanskje er et bedre begrep enn arkivnøkkel, men vi stiller spørsmål om hele kravet til klassifikasjon egentlig burde utgå, eventuelt utformes som valgfritt. Slik vi ser det mistet klassifikasjon/arkivnøkkel mye av sin betydning ved overgangen til elektronisk arkiv, siden den fysiske plasseringen av arkivdokument ikke lenger er relevant.

Klassering er ofte en krevende øvelse, med mindre man har en veldig likeartet saksbehandling/store mengder enstypesaker. Erfaringsmessig passer saker inn under flere arkivkoder, og det kan derfor bli litt tilfeldig hvordan de klasseres. Vi opplever det dessuten som krevende å lage et klassifikasjonssystem som verken er for grovmasket eller for finmasket. Av ovennevnte grunner er vi derfor skeptisk til å knytte bevaring og klassasjon til klassifikasjon, siden faren for feilklassering og dermed feilklassasjon er overhengende stor.

Dokumenter og saker påføres i dag en rekke felter med metadatainformasjon, og beskrivelsen av saker og dokumenter er standardisert. Erfaringsmessig brukes klassifikasjon svært sjelden til gjenfinning. Søkemulighetene, bl.a. fritekstsøk, er potensielt så gode i et elektronisk arkiv at å bruke arkivkode som søkekriterium framstår som lite relevant. Vi mener derfor at klassifikasjon, dvs. påføring av arkivkoder på saker, langt på vei er en tidstyv, og noe som hører til tiden med papirbaserte arkiver.

§ 6 Lagringsmedium

Når det gjelder andre avsnitt om at originaldokument kan overføres til et nytt lagringsmedium og bevares i det nye lagringsmediet, så synes vi dette virker fornuftig, men det bør gis noen føringer, slik at man ikke digitaliserer for kassasjon, uten at de digitale dokumentene gis nødvendig kontekst-/metadatainformasjon. Digitalisering av papirarkiv der det finnes Noark-journal, men ikke elektronisk arkiv, kan være eksempel på et område der kontekst-/metadatainformasjon vil kunne ivaretas tilfredsstillende.

§ 10 Opplysninger i journal- og arkivsystem

Paragrafens første og annet ledd inneholder begge «skal-krav». Som en forenkling bør departementet vurdere å slå sammen disse leddene.

§ 11 Krav til elektroniske journal- og arkivsystem

I gjeldende forskrift står det at offentlige organ «normalt skal» benytte et Noark-system til elektronisk journalføring. Dette er strammet inn i forslag til ny forskrift, ved at man nå «skal» benytte et slikt system. En stor del av saksbehandlingen og arkiveringen i offentlig sektor foregår i dag i fagsystem, portaler etc., dvs. utenfor de tradisjonelle Noark-systemene. Siste versjon av Noark-standarden fra 2009 skulle løse dette, men lite har skjedd. Dette er en realitet som vi mener forskriften ikke tar inn over seg i tilstrekkelig grad og nok et eksempel på at forskriften ikke er tilpasset digital forvaltning. Vi støtter derfor ikke forslaget om å innskjerpe kravet om Noark.

§ 12 Behandling av arkivdokument

Flere av disse bokstavbestemmelsene virker lite gjennomtenkte eller lite teknologinøytrale. F.eks. gjelder dette bokstav d om «stempling» av saksdokument, eller bokstav f og m om personlig adressert post. Bokstav e stiller krav om at dokumenter som hører sammen skal arkiveres i samme sak. Dette kan virke som et urimelig krav, all den tid det nokså ofte, av ulike grunner, er behov for å splitte saker. F.eks. er det i «veiledning i reglene om journalføring og taushetsplikt for innholdsleverandørene til offentlig elektronisk postjournal (OEP)» krav om splitting av saker i visse tilfeller.

Siste setning i bokstav f bør erstattes av «Arkivdokument som den enkelte ansatte i organet mottar personlig eller som produseres eller sendes fra et privat eller eksternt dataområde, skal behandles som post til organet». Dokumentfangst fra personlig e-post

og samhandlingsløsninger er en stor utfordring i dag, og setningen kan bidra til å klargjøre ansvaret samtidig som den er tilpasset digital forvaltning.

§ 14. Skarpt periodeskilje eller overlappingsperiode

Denne paragrafen kan være litt vanskelig å forstå. Her kan det virke som at man har kortet så mye ned på teksten at det som står igjen kun er forståelig for de mest innvidde. Overskriften indikerer at man kan velge mellom to forskjellige periodiseringsmetoder, men kun førstnevnte nevnes eksplisitt. I tillegg begynner man å beskrive skarpt skille ved papirarkiv. Elektronisk arkiv med overlappingsperiode er vel for de fleste normalen, og burde sånn sett beskrives først. I tillegg sier man at dersom man ikke overfører saker som er aktive ved periodeskiellet (lar de tilhøre avsluttet periode), så skal man også da lage henvisning i journalen og i saksmappene. Her tar man for gitt at man skjønner at det må opprettes ny sak i ny periode som man skal lage en henvisning til. Er det slik at paragraf § 14 kun beskriver skarpt skille ved papirbasert arkiv? Bruk av begrepet «saksmappe» kan kanskje indikere det. Dette blir i så fall feil, siden skarpt skille også brukes i elektronisk arkiv.

§ 19. Arkivavgrensing

I denne paragrafen er det fortsatt for mange begreper som ikke er teknologinøytrale men som tilhører en verden med papirbasert arkivering. Eksempler er «arkivlegging», «blankettar som ikkje er utfylt» og «sakspapir».

Høringsnotatet mangler fullstendig en drøfting av hva arkivbegrensning i en digital forvaltning betyr.

§ 22. Lagring av digitalt arkivmateriale utanfor Noreg

Selv om det kan være fordeler ved en generell åpning for lagring av digitale arkiver utenfor Norge, eksempelvis kostnadsbesparelser, er vi skeptisk til dette. De aktive arkivene i forvaltningen inneholder som regel en blanding av saker og dokumenter som er offentlige, sensitive og lavgraderte i kortere eller lengre tid. Det enkelte dokument verdivurderes nødvendigvis heller ikke, og det er heller ikke enkelt å skille ut det som f.eks. er sensitivt. Det er en fare for at vi mister kontroll med materialet dersom det ligger på en server i et annet land. Mulige scenarier er at arkiver går tapt, at dokumenter endres/tap av integritet og autentisitet, eller at uvedkommende får tilgang til informasjon.

I forslag til ny forskrift legges det ikke opp til at f.eks. Riksarkivaren skal gi utfyllende bestemmelser. Ved en evt. åpning for lagring av digitale arkiver i utlandet, er det behov for å konkretisere og utdype kravene som stilles. Det å utarbeide gode avtaler vil bli svært krevende og man vil måtte inneha solid juridisk kompetanse for å inngå avtaler med sky-leverandører. Vi viser i den forbindelse til *Nasjonal strategi for bruk av skytjenester* der det på side 26 er referert fra en undersøkelse om virksomhetenes behov, og der det videre står at «Regjeringa ønsker å etablere mekanismer som kan hjelpe verksemdene å sikre nødvendig kontroll gjennom gode innkjøp og kontraktar

som tilfredsstillende offentlige krav, og oppfølging av dei inngåtte kontraktane.» Vi kan ikke se at forskriftsutkastet omtaler «mekanismer som kan hjelpe verksemdene» i dette arbeidet. Tilsyn (i ettertid) fra Riksarkivaren er etter vår mening ikke en tilstrekkelig mekanisme. Det mangler også en drøfting av hvilke skytjenester som kan være aktuelt for arkivområdet. Definisjonen av skytjenester er vid, og forskriftsutkastet drøfter ikke skytjenester som leverer infrastruktur og eller programvare.

Bestemmelsen bør flyttes til kapittel 1 fordi vi mener at dette i stor grad er et spørsmål om organisering og ansvar.

Med hilsen

Tina Engelsrud e.f
konst. ekspedisjonssjef

Jorunn Bødtker
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer