



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Kulturdepartementet
Postboks 8030 DEP
0030 OSLO

Deres ref.
16/1984

Vår ref.
16/6605 - PHV

Dato
16.01.2017

Høring - ny forskrift om offentlige arkiv

Vi viser til Kulturdepartementets brev 17.10.2016 med vedlegg.

Justis- og beredskapsdepartementet er positive til at det nå tas grep for å modernisere og forenkle arkivforskrifta og har følgende kommentarer til høringsforslaget:

Ny arkivforskrift – generelt

Forslaget til ny arkivforskrift detaljregulerer i langt mindre grad enn dagens forskrift.

Vi støtter at detaljreguleringene i dagens forskrift § 1-1 andre ledd første punktum, tredje ledd første punktum og fjerde ledd ikke videreføres. Det samme gjelder for reguleringene i dagens §§ 2-8, 2-12 og 2-13 og § 2-14 første ledd. Vi er noe usikre på om dagens § 2-14 tredje ledd kan sies å bli videreført i forslaget til § 6 i den nye forskriften og om det er meningen at bestemmelsen ikke skal videreføres. Det går i liten grad fram av høringsnotatet hvilke vurderinger som er gjort her, og dette bør avklares. Videre støtter vi at bestemmelsene i dagens § 3-2 første ledd, § 3-2 andre ledd andre punktum og §§ 3-3, 3-4 og 3-9 ikke videreføres.

Vi stiller oss derimot skeptiske til at dagens § 3-2 andre ledd første punktum ikke skal videreføres. Offentlige organer bør ha en felles adresse for e-post, og dette bør gå fram av arkivforskrifta.

Videre er det lagt opp til at enkelte av dagens reguleringer skal videreføres i Riksarkivarens forskrift, men det er i liten grad sagt hvilke dette gjelder, og nærmest ikke sagt noe om hvordan dette skal komme til uttrykk i denne forskriften. Etter vårt

syn er det vanskelig å uttale seg om dette før det legges fram et mer konkret forslag til hvordan dette kan reguleres i Riksarkivarens forskrift. Det ville derfor være en stor fordel om et forslag til endringer i Riksarkivarens forskrift, og eventuelt også i arkivlova, kommer på høring før en ny arkivforskrift vedtas.

Vi presiserer at vi støtter at en eventuell nærmere regulering av spørsmålene knyttet til klassifikasjon, reguleringen av kravet til sikkerhetskopier og tekniske krav til arkivlokaler hører hjemme i Riksarkivarens forskrift.

Det følger av punkt 1.3 i høringsnotatet at bestemmelser i arkivforskrifta som medfører endringer i Riksarkivarens forskrift, ikke vil bli satt i kraft før endringene i Riksarkivarens forskrift blir vedtatt, men det er nokså sannsynlig at arbeidet med endringer i Riksarkivarens forskrift og eventuelt i arkivlova, medfører at det også blir behov for ytterligere endringer i arkivforskrifta. På bakgrunn av dette bør det foreslået til ny arkivforskrift som da foreligger, også legges ved høringen av et forslag til endringer i Riksarkivarens forskrift og eventuelt også i arkivlova. Høringsnotatet som da skal sendes ut, bør også ta for seg det samlede regelverket. En slik framgangsmåte vil gjøre det langt enklere å se arkivregelverket i sammenheng og komme med gode innspill.

Vi antar at det er lite aktuelt å sette den nye arkivforskrifta delvis i kraft. Dagens forskrift må gjelde inntil det er avklart hva som skal skje med Riksarkivarens forskrift. Derimot vil det være aktuelt å gjennomføre en del endringer i dagens forskrift, dersom Kulturdepartementet (KUD) ønsker å gjøre denne enklere å bruke i tiden fram til den nye forskriften trer i kraft. Språket kan forenkles, og bestemmelser som ikke skal videreføres i noen av forskriftene, kan oppheves.

Begrepene «informasjonsforvaltning» og «dokumentforvaltning» brukes i dag mye innenfor dette fagområdet, men de er ikke nevnt verken i dagens arkivforskrift eller i forslaget til ny forskrift. Det bør vurderes om begrepene skal defineres og tas i bruk i arkivlova og arkivforskrifta. Generelt bør det også vurderes om ordet «arkiv» på sikt bør erstattes med «dokumentforvaltning» der det ikke handler om arkiverte dokumenter eller historisk materiale. Dette vil kreve en endring av arkivlova § 2 bokstav b, noe som viser hvor viktig det er at arkivforskrifta tas opp også i forbindelse med en høring av eventuelle endringer i arkivlova.

I dagens arkivforskrift § 2-1 heter det at arkivarbeidet skal utføres av «ei arkivteneste» under ledelse av «ein arkivansvarleg». I høringsforslaget er dette tatt ut. Vi stiller oss skeptiske til å fjerne kravet om at hvert organ skal ha en arkivansvarlig og en arkivtjeneste, da dette i praksis er helt nødvendig å ha på plass. Å fjerne disse kravene er med på å gjøre arkivet mindre viktig og å nedgradere arkivets posisjon. Arkivet bør opprettholdes som en fagenhet i en organisasjon, slik at fagmiljøer for arkiv opprettholdes. For å opprettholde den posisjonen dokumentforvaltningen og arkivet har oppnådd, er det viktig at dette reguleres i arkivforskriften. Reguleringen av dette bør

imidlertid forenkles vesentlig sammenlignet med dagens bestemmelse. Vi foreslår at bestemmelsen kan lyde: «Offentlige organ skal ha ei arkiv- og dokumentforvaltningsteneste og ein arkivansvarleg.» Den kan tas inn som § 1 andre punktum i den nye forskriften.

Vi understreker at ved å fjerne all detaljregulering av arkivdanning, vil arkivtjenestene kunne få problemer med å få gjennomslag for gjennomføring av rutiner og aktiviteter som sikrer dokumentfangst. Dette kan gjøre det vanskeligere å opprettholde et godt og oversiktlig arkiv. Et for stort spillerom når det gjelder gjennomføringen av dokumenthåndteringen og arkiveringen medfører også en stor risiko for at det oppstår store hull i arkiveringen, og for at viktige dokumenter dermed går tapt for ettertiden. Vi understreker derfor at man må sikre at de relevante dokumentene faktisk blir journalført og arkivert i systemet og tatt vare på for ettertiden.

Vi er enige i at dagens § 3-8 i stor grad er rettet mot papirdokumenter og behandlingen av disse. Likevel stiller vi spørsmål om det ikke er behov for en kortfattet regulering av kravet til avskrivning i journalen. Dette er like aktuelt for elektroniske dokumenter og bør tas med i en bestemmelse i kapittel II i den nye forskriften. Når det gjelder utlån av fysiske dokumenter, er vår oppfatning at en mer kortfattet og presis regulering av det som følger av dagens §§ 3-10 og 3-11, bør videreføres. En slik bestemmelse kan eventuelt tas inn i Riksarkivarens forskrift.

Videre er vi usikre på forslaget om å erstatte «arkivplan» med «internkontroll», jf. forslaget til ny arkivforskrift § 3, og hva man kan oppnå med dette. Arkiv er et eget fag, og godt innarbeidede faguttrykk og termer på området bør bare endres dersom det er gode grunner for det. Når det gjelder «arkivplan», er det en del av fagterminologien, og vi kan ikke se at at dette begrepet i særlig grad kan misforstås. Begrepet «internkontroll» brukes derimot på mange andre områder, for eksempel i forbindelse med brannsikring og lignende, og det ligger således nærmere å misforstå dette begrepet. I denne sammenhengen bør internkontroll heller beskrives og inngå i en arkivplan enn å være selve arkivplanen. Arkivplan trenger heller ikke å være direkte linket mot «gammeldagse» arkiver, da en arkivplan kan lages på flere måter og inneholde moderne funksjoner. Alle som jobber med arkiv og dokumentforvaltning, bør ha et minimum av arkivfaglig kompetanse og med det vite hva en arkivplan er.

Vi støtter forslaget om å bytte ut begrepet «arkivnøkkel» med «klassifikasjon». Dette er et allerede velkjent begrep, og det sier direkte hva man faktisk gjør når man skal skille sakene fra hverandre ut fra tilhørighet. Klassifikasjon er derimot svært kort beskrevet i forslaget til ny arkivforskrift, og det kan være utfordrende å vite hvordan dette skal gjøres best. Et klassifikasjonssystem for arkiv skal baseres på en analyse av funksjoner, prosesser og transaksjoner i organisasjonen, noe som danner grunnlag for arkivdanningen. Klassifikasjonssystemet kan derfor brukes som et styringsverktøy i arkivdanningen.

Det er tatt inn forslag til forskriftshjemler for Riksarkivaren en rekke steder i forskriftsforslaget. Bestemmelsene i forslagene til § 3 femte ledd, § 5 andre ledd, § 6 tredje ledd, § 7 fjerde ledd, § 8 femte ledd, § 12 femte ledd, § 27 andre ledd og § 28 femte ledd sier alle at Riksarkivaren kan gi «utfyllande føresegner» om dei aktuelle emna. Det bør vurderes om dette kan samles i en felles forskriftshjemmel for Riksarkivaren, og det bør i alle disse tilfellene sies noe nærmere om hva Riksarkivaren kan gi forskrift om.

Merknader til enkelte paragrafer i forslaget til ny forskrift.

I forslaget til ny arkivforskrift § 4 sjuende ledd heter det at for «særskilde organ eller utval eller for grupper av slike organ eller utval» kan Riksarkivaren gi forskrift som «fråvik denne forskrifta». Denne bestemmelsen passer ikke her, siden den omhandler det grunnleggende spørsmålet om hvilke regler i forskriften som skal gjelde for bestemte organer, mens de øvrige bestemmelsene i forslaget til § 4 regulerer om offentlige utvalg skal ha egne arkiver eller ikke. Bestemmelsen passer trolig best som en egen paragraf eller som et ledd i en felles paragraf med forskriftshjemler for Riksarkivaren, jf. avsnittet over. Et annet spørsmål er om Riksarkivaren virkelig skal kunne fravike arkivforskrifta på alle områder. Det bør her vurderes nøye om det er behov for en så omfattende fravikshjemmel, og hva som faktisk er ment her. I denne forbindelsen bør det vurderes i hvilken grad det har vært behov for slike fravik under dagens forskrift, og hva som skal regnes som «særskilde organ eller utval».

I forslaget til ny arkivforskrift § 10 første ledd andre punktum kan det ikke stå at opplysninger som det kan gjøres unntak fra innsyn for, ikke skal gå fram av den offentlige journalen. Dette tilsier at det skal være forbudt å publisere i journalen opplysninger som det kunne vært gjort unntak for, og det kan ikke være meningen. Organet må selv bestemme om det skal gjøres unntak eller ikke der det foreligger rett, men ikke plikt, til å gjøre unntak fra innsyn. Ordene «eller som det elles kan gjerast unntak frå offentleg innsyn for,» må derfor tas ut her. Det følger av tredje ledd at det kan gjøres unntak i journalen etter reglene i offentleglova for opplysninger det kan gjøres unntak fra innsyn for.

I forslaget til ny arkivforskrift § 11 tredje ledd er det sagt i første punktum at Riksarkivaren kan gjøre unntak fra kravene i Noark-standarden, mens det i andre punktum er sagt at det ikke kan gjøres unntak fra reglene om journalføring i §§ 9 og 10. Det er vanskelig å forstå sammenhengen her. Reglene om journalføring følger ikke av Noark-standarden, og det har vel aldri vært aktuelt at Riksarkivaren skal kunne gjøre unntak fra disse reglene (med et mulig unntak for «særskilde organ eller utval», jf. ovenfor). Andre punktum bør således trolig tas ut.

I forslaget til ny arkivforskrift § 12 andre ledd bokstav e er det sagt at rutineorganet utarbeider for behandlingen av arkivdokumenter, skal sikre at nye saksdokumenter «blir knytte til og arkiverte saman med tidlegare dokument i same sak». Dette er upresist og egnet til å skape misforståelser, siden nye saksdokumenter ofte ikke tas inn

på eksisterende saker, men danner grunnlag for at det opprettes nye saker. Vi tilrår derfor at bestemmelsen i bokstav e formuleres slik: «at nye saksdokument blir tekne inn på ei ny eller ei eksisterande sak.»

I det påfølgende forslaget til § 12 andre ledd bokstav f er det sagt at rutineene skal sikre «at all post som utgjør saksdokument for organet, blir behandla som post til organet». Det er vanskelig å skjønne hva som er ment her. Post skal behandles som post, uavhengig av om posten inneholder saksdokumenter eller ikke. Det vil dessuten ofte ikke være klart om en postforsendelse inneholder saksdokumenter eller ikke før etter at den innledende postbehandlingen er avsluttet. Vi antar at noe må endres her.

I forslaget til ny arkivforskrift § 13 første ledd heter det i tredje punktum at arkivperiodene «bør vere på minst 4 til 5 år og følgje kalenderåra». Slike «bør»-formuleringer, som ikke er rettslig bindende, bør så langt som mulig fjernes helt fra forskriften. Dersom dette skal være med i forskriften, bør det fastsettes et minstekrav til hvor lange arkivperiodene skal være og fastsettes bindende at arkivperiodene skal følge kalenderåret. Er det behov for å kunne gjøre unntak fra dette minstekravet, kan det fastsettes at en arkivperiode kan gjøres kortere på bestemte vilkår. Alternativt bør bestemmelsen om lengden på arkivperiodene tas ut av forskriften. Tilsvarende gjelder for forslaget til § 5 første ledd andre punktum, hvor det heter at det i klassifikasjonen «bør...skiljast mellom eigenforvaltning og fagsaker. Her bør det enten innføres et krav om et slikt skille, eller så bør denne bestemmelsen tas ut av forskriften.

I forbindelse med forslaget til ny arkivforskrift § 19 bør det undersøkes om det er flere typer materiale, særlig knyttet til moderne arkivdanning, som bør tas med. I tredje ledd bør det hete «[s]aksdokument» og ikke «[s]akspapir».

Når det gjelder forslaget til ny arkivforskrift § 25 første ledd om tidspunktet for avlevering, anbefaler vi at tidsperioden på 25 til 30 år endres. Med tanke på den raske utviklingen innenfor elektroniske medier vil det neppe være forsvarlig å vente i så mange år med å avlevere elektroniske arkiver. Arkivmateriale er ferskvare, og det er en stor risiko for at det etter 25 til 30 år vil være vanskelig å finne medier som kan lese de aktuelle filene. En så lang tidsperiode før avlevering kan derfor medføre en fare for at arkivmaterialet ikke blir «tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid » jf. arkivlova § 6.

I forslaget til ny arkivforskrift § 30 er det åpnet for at Riksarkivaren kan kreve refusjon «frå eit organ for kostnader ved betening av arkiv som skjer for administrative formål for vedkomande organ». Denne bestemmelsen er vanskelig å forstå ut fra ordlyden, og den bør derfor omformuleres. Vi antar at en mulig formulering kan være «Dersom Arkivverket utfører arkivtenester for eit anna organ, og dette skjer for administrative formål for vedkomande organ, kan Riksarkivaren krevje refusjon for kostnadene dette medfører.» Vi vil her ellers påpeke at Arkivverket pålegger offentlige instanser å avlevere sine arkiver til depot, noe som skaper behov for senere gjenfinning,

oversending osv. fra Arkivverket. Dette har til nå vært en gratis servicetjeneste fra arkivdepotets side. Dersom det nå skal tas betalt for denne tjenesten, vil det ramme de organene som har stort behov for gjenfinning av arkivmateriale i forbindelse med innsynsforespørsler og annet. Både avlevering og behandling av innsynskrav og andre dokumentforespørsler er noe organene er pålagt å utføre, og de vil derfor i liten eller ingen grad selv kunne styre behovet for å koble inn Arkivverket i slike tilfeller, i hvert fall ikke når det gjelder gjenfinning av eldre papirarkiver, noe det vil være behov for i mange år framover.

Skylagring

Når det gjelder Kulturdepartementets ønske om vurdering av en åpning for skylagring og forslaget til § 22 i ny arkivforskrift, må det for det første defineres hva «skylagring» er. Den såkalte skyen er et omfattende og vidstrakt begrep. Videre er det viktig å presisere at skylagring ikke nødvendigvis skal foregå i utlandet og ved hjelp av utenlandske aktører. Det kan se ut til at KUD i forslaget har begrenset skylagringstjenestene til lagring av digitalt arkivmateriale i utlandet.

Skytjenester kan både være på egne serverparker tilknyttet internett og på utenlandske serverparker, og man kan operere med en miks av egen sky (Private Cloud), hybrid sky (Hybrid Cloud) og offentlig sky (Public Cloud). Brukes det første alternativet, har man sin egen sky, som ingen andre har tilgang til. Her vil det ikke være noen problemer å åpne for lagring av digitalt arkivmateriale, siden organet her vil sitte på eierskapet til både infrastruktur og tjenesten som sådan. I en hybridløsning vil man kunne benytte seg av en kombinasjon av privat sky og offentlig sky. Her kan man også styre om man vil at lagringen skal ligge på ens private sky eller på den offentlige skyen. Med denne skyløsningen vil man møte på utfordringene som nevnes i høringsnotatet, for eksempel om den offentlige skyløsningen befinner seg hos utenlandske aktører eller hos norske aktører som samarbeider med utenlandske aktører.

Det er fullt mulig å sørge for at data bare blir lagret i Norge, uten involvering av eksterne utenlandske aktører. Ved bruk av en offentlig skytjeneste vil en benytte kun eksterne leverandører, men fortsatt ha mulighet til å lokalisere dette i Norge, uten innblanding av større eksterne leverandører.

Det er ikke noe problem å åpne for skylagring, utfordringen ligger i reguleringen av avtalene, slik det poengteres i høringsnotatet. Dette gjelder da spesielt overfor utenlandske aktører, som man gjerne ikke har noen reell makt over eller sanksjonsmidler mot. Videre må det utredes om det er snakk om deponering av historiske data eller produksjonsdata.

Utfordringene rundt dette vil være omfattende og krevende å kontrollere. Man vil i praksis kunne risikere at man verken har kontroll over dataene og dataintegriteten eller har noen garanti for at innholdet blir håndtert i samsvar med regelverket. Dette er særlig utfordrende når det gjelder lagring av materiale som er omfattet av taushetsplikt. Ofte vil det ikke være avklart at det foreligger taushetsbelagte opplysninger før

dokumentet gjennomgås i forbindelse med et innsynskrav, og dette understreker at lagring i utlandet generelt vil kunne være problematisk. Andre aktuelle problemstillinger som tilsier det samme, er faren for internasjonale konflikter og for at utenlandske selskaper som driver en skytjeneste, går konkurs.

Vi mener også at det må legges til grunn at selv om man her snakker om ugradert materiale, så kan sammenstilling av all informasjonen medføre at det likevel blir behov for gradering. Det kommer helt an på hvilken offentlig virksomhet man snakker om, og hvilken type informasjon som ligger i arkivet. Mer ekstern lagring av informasjon kan også framtinge en strengere håndtering av informasjon som er gradert etter beskyttelsesinstruksen. Dette gjelder spesielt ved lagring utenfor Norge.

Vi vil ellers påpeke at ved bruk av en offentlig skytjeneste, og kanskje også ved bruk av en hybridløsning, kan spørsmålet om et eventuelt valg av skytjenester også ha EØS-rettslige sider. De EØS-rettslige sidene må utredes (dersom det ikke allerede er gjort), herunder om det vil foreligge hensyn som gjør at man kan velge skytjenester som har serverne plassert i Norge, slik at man får et fullgodt grunnlag for å vurdere handlingsrommet når man skal benytte seg av skytjenester ved lagring av materiale fra offentlige organer.

Arkivloven gjelder for Svalbard, og da legges det til grunn at forskriftene også gjelder med mindre det er gjort unntak. Forskriften som er på høring, har bestemmelser om kommuner og fylkeskommuner, men sier ikke noe om Longyearbyen lokalstyre (LL), som er det lokaldemokratiske organet i Longyearbyen og som kan sammenlignes med en kommune på fastlandet. For å unngå tvil om hva som gjelder for LL, bør det stå i forskriften at den gjelder tilsvarende for LL som for kommunene. Vi ber om at KUD følger opp dette. Ta gjerne kontakt med JD polaravdeling om saken dersom noe er uklart.

Med vennlig hilsen

Harald Aass
fagdirektør

Per Hvattum
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent og sendes uten signatur