

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Høringsvar – Ny forskrift om offentlige arkiv

Viser til høringsbrev av 17.10.2016 om forslag til ny forskrift for offentlige arkiv. Brevet er videresendt til Lånekassen fra Kunnskapsdepartementet.

Vi ser det som positivt at forslaget til ny arkivforskrift på flere områder innebærer en modernisering i forhold til den digitale utviklingen på området. Forslaget er også mindre detaljorientert enn den gjeldende forskriften, og arkiv blir i større grad behandlet med en funksjons- og prosessorientert tilnærming. Selv om det er lagt opp til mer overordnede og funksjonelle krav, samt gjort en tilpasning til digital arkivdanning, så burde forslaget etter vår oppfatning vært gjort enda mer teknologinøytralt. Det er fortsatt egne bestemmelser om henholdsvis papirarkiv og digitale arkiv i forslaget til ny forskrift.

Nedenfor gir vi noen vurderinger og kommentarer til en del av forslagene. Forslag som ikke er nevnt, støtter vi uten kommentarer.

§§ 13, 14, 15 og 19 (Avlevering m.m)

Forslag til §§ 13 (Journalperiodar), 14 (Skarpt periodeskilje eller overlappingsperiode), 15 (Bortsetjing av arkivmateriale), og 19 (Arkivavgrensing) handler i det alt vesentlige om prosedyrer som er relevante for papirbasert arkivdanning. Disse paragrafene har liten relevans for digital arkivdanning. Vi ser ikke hensikten med å beskrive prosedyrer for arbeidsmåter som er i ferd med å bli historiske (f.eks står det i forslaget til ny § 19 at «blankettar som ikke er utfylte» skal arkivbegrenses). I en forskrift som, slik vi forstår det, skal være retningsgivende for offentlige arkiv slik arkivfunksjoner og tekniske løsninger fungerer i dag og med tanke på fremtidige løsninger, ser vi det som mer hensiktsmessig med bestemmelser som i større grad delegerer ansvaret for å utforme regler for papirbasert arkivdanning til Riksarkivaren.

§§ 25 og 26 (Deponering m.m)

Gjeldende forskrift med spesifikke bestemmelser for papirbasert arkiv er også synlig i andre deler av forslaget. Dette gjelder f.eks. §§ 25 (Tidspunkt for avlevering til arkivdepot), 26 (Mellombels deponering av elektronisk arkivmateriale m.m. før avlevering). Vi gjør også

oppmerksom på at deponering av elektroniske arkiv er behandlet både i § 18 (Klargjøring av elektronisk journal og arkiv for deponering i arkivdepot) og § 26. Vi ser heller ikke det store behovet for en egen paragraf om tidspunktet for avlevering (§ 25). Denne bestemmelsen er en detalj som hører bedre hjemme i § 27 (Avleveringsplan og gjennomføring av avleveringa). Vi ser det ikke som behørig at tidspunkt for avlevering forskriftsfestes på dette nivået. Bestemmelsen om tidspunkt for avlevering kan eventuelt flyttes til Riksarkivarens forskrift eller utgå.

§ 6 Lagringsmedium

Forslaget til ny § 6 (lagringsmedium) er etter vår oppfatning mangelfullt. Slik vi tolker ordlyden i paragrafen så handler det om digitalisering av originaldokumenter på papir med tanke på kassasjon av papirversjonen. Det stilles i den forbindelse krav til holdbarhet og brukbarhet, men ikke noe mer.

I dagens digitale arkivdanning blir arkivdokumentene og relasjonene mellom dem registrert i elektroniske journal- og arkivsystem. Om et papirdokument blir skannet og deretter destruert, er dette uproblematisk, fordi både dokument og kontekstinformasjon om saksbehandlingen fortløpende blir registrert og bevart som metadata i det digitale arkivsystemet. Men dersom formålet er digitalisering av avsluttede, papirbaserte arkiver blir forholdet annerledes. I slike arkiv er saksbehandlingen avsluttet, arkivet har fått sin struktur, og den skal i utgangspunktet da bevares i samsvar med etablerte prinsipp om proveniens og opprinnelig orden. Eldre papirarkiv er ofte, men ikke alltid, registrert i papirbaserte journaler. Arkivdokumentene inneholder ofte kontekstinformasjon (stempel, dato for mottak, etc.), men i tillegg finnes det fysiske arkivstrukturer (mapper, legg, løker) som kan være lag av den logiske strukturen i saksbehandlingen som skapte arkivet, og derfor er viktig informasjon om arkivkonteksten. I noen tilfeller finnes det ingen registre eller journaler, den papirbaserte mappestrukturen er den eneste informasjonen man har om eventuelle sammenhenger mellom enkeltdokumenter. Forslaget til § 6 bør derfor presiseres slik at det ikke bare blir stilt krav til holdbarhet og brukbarhet, men også til at de opprinnelige arkivstrukturene blir dokumentert når arkiv skal digitaliseres og originalene kasseres. Dette er viktig med tanke på å bevare autentisk og pålitelig dokumentasjon.

§ 3 Internkontroll

Det er foreslått å fjerne gjeldende § 2-1. Høringsnotatet sier lite om hvorfor § 2-1 er foreslått fjernet. Det blir vist til § 1 (om arkivansvaret) og § 3 (om «internkontroll for arkiv»), men ikke gitt noen direkte begrunnelse. Konsekvensen av forslaget er etter vår oppfatning at organiseringen av arkivfunksjonen i offentlige organ nå blir opp til det enkelte organ å bestemme. Vår oppfatning er at forslag til ny § 3 utgangspunktet er godt formulert. Det åpner for mer fleksibilitet med hensyn til organiseringen av arkivfunksjonen. Det er fortsatt mulig å velge en løsning med en arkivtjeneste under ledelse av en arkivansvarlig, men også andre løsninger kan velges

dersom det er mer hensiktsmessig for det enkelte organ. Det er likevel viktig at det tydeliggjøres enda mer hva arkivansvaret innebærer og hvordan internkontrollen skal utføres. I forslaget til ny § 3, tredje ledd, er det listet minimumskrav til hva en internkontroll skal omfatte. Vi oppfatter dette som noe tynt beskrevet. En slik bestemmelse krever, tilsvarende som for skytjenester, også gode skriftlige veiledere fra Arkivverketss side, jf. veiledning som i dag gis av andre regelverksforvalterne om internkontroll på deres område (Datatilsynet, Difi, NSM, Arbeidstilsynet, Helsetilsynet m.m.). Det kan f.eks. legges til Riksarkivarens forskrift å utdype hvilke føringer som skal legges for hvordan internkontrollen skal utføres.

§ 22 Lagring av digitalt materiale utenfor Norge

Det er etter vår oppfatning viktig at myndighetene ikke legger hindringer i veien for at det skal være mulig å ta i bruk hensiktsmessig og kostnadseffektiv teknologi så lenge det finnes løsninger som er trygge nok – også på arkivområdet. Arkivlova § 9, som sier at arkiv ikke kan føres ut av landet, ble til for over 20 år siden, og tar ikke hensyn til en moderne teknologisk utvikling og nye behov hos offentlige organer. Lånekassen er enige i intensjonen om at digitale arkiv bør kunne føres ut av landet for å kunne ta i bruk nye, innovative tekniske løsninger. Formuleringen, slik den står nå, er imidlertid tvetydig og vil skape tvil om hvilke arkivsystemer som kan flyttes ut av landet, og under hvilke betingelser.

«Offentlige organ kan lagre digitalt arkivmateriale utanfor Noreg dersom pliktene i arkivlova med forskrifter er regulerte i avtala mellom organet og eigaren av arkivlageret.» Denne formuleringen er veldig godt tilpasset kjøp av arkiv som en tjeneste (les software as a service, SaaS). Leverandøren vil da ha ansvar for hele verdikjeden, fra de logiske komponentene i arkivprogramvaren til fysisk lagring og prosessering. I SaaS-tilfeller vil det være mulig å regulere arkivmessige forhold i tjenesteavtalen. Med Lånekassen som eksempel vil en slik tjeneste kunne anskaffes for vårt administrative arkiv.

Skytjenester leveres under mange leveransemodeller. Kjøp av infrastruktur som en tjeneste (Infrastructure as a service, IaaS) eller plattform som en tjeneste (Platform as a Service) PaaS er andre alternativer. Virksomheter som kjøper slike tjenestene kan velge å implementere et digitalt arkiv med IaaS eller PaaS som fundament. Dette vil medføre en ansvarsfordeling der skyleverandøren ikke har ansvar for arkivfunksjonen. Følgelig vil det heller ikke være mulig å regulere arkivfunksjonen i driftsavtalen med skytjenesteleverandøren. Hvordan skal offentlige virksomheter da forholde seg til at det kun er tillatt å føre digitalt arkivmateriale ut av landet dersom avtale er skrevet med eieren av arkivlageret?

Dette leder videre til en diskusjon om hva et arkivlager er, og hvem som eier det. Viser arkivlager til:

- **en fysisk komponent** der arkivmateriale er lagret? I skytjenestesammenheng vil i så fall eieren av arkivlageret peke til IaaS/PaaS-leverandøren, og det må være denne man skriver avtale med ut fra nåværende formulering. Som nevnt vil ikke disse ha noe

forhold til hverken forretningstjenester eller datainnhold i tjenesten. Det vil ikke være mulig å skrive nødvendig avtale.

- **arkivprogramvaren** som benyttes i informasjonsforvaltningen? Dette kan enten være en egenutviklet komponent, eller lisensiert 3.partsprogramvare. Hvem skal avtale signeres med når arkivmateriale føres ut av landet? Hva slags avtale har man behov for, og med hvem?

Som eksempel, har Lånekassen et stort fagsystem for all kundesaksbehandling som inneholder en arkivfunksjon. Dersom Lånekassen skulle flytte dette fagsystemet til en skytjeneste vil det være leveranseformene IaaS eller PaaS som er aktuelle.

Skytjenesteleverandøren vil ikke ha noe forhold til hvilke tjenester Lånekassen etablerer i skytjenestene. De vil derfor heller ikke ha noe forhold til at Lånekassen fører et stort digitalt arkiv ut av landet, og følgelig kan de ikke inngå avtaler med Lånekassen om forvaltning av det digitale arkivet. Vil dette eksempelet fra Lånekassen være tillatt være lovlig ut fra nåværende forslag til formulering?

Lånekassen anbefaler at forslaget til §22 omformuleres, slik at digitale arkiv kan føres ut av landet, uavhengig av leveranseform på skytjenesten.

Det er positivt at kravet til samtykke fra Riksarkivaren er fjernet i forslaget til ny forskrift. Det er helt klart at lovverket og praktiseringen av dette ikke har holdt tritt med den teknologiske utviklingen. Etter vår oppfatning er det et spørsmål om risikovurdering og vurdering av landrisiko ved valg av leverandør. Vi kan f.eks. ikke se at det forhold at dataene lagres i et datasenter hos en seriøs aktør utenfor Norge vil gi noen åpenbart større risiko enn om dataene lagres i Norge.

I høringsnotatet er det referert til Nasjonal strategi for bruk av skytjenester (KMD 2016). Denne strategien går nærmere inn på forskjellige sider ved bruk av skytjenester og utfordringer som må håndteres, blant spørsmål knyttet til regulering av kontrakter, tilsyn og informasjonssikkerhet. I høringsnotatet er det videre vist til Arkivverkets tilsynsansvar jf arkivlova § 7, og at tilsyn hos private leverandører av skytjenester fra utlandet vil være vanskelig av ulike årsaker, men hvordan man konkret skal imøtegå vanskelighetene er ikke utredet i strategien og heller ikke i høringsnotatet. Vår oppfatning er at kravene til tilsyn bør synkroniseres på tvers av nasjonal regelverk, slik at vi får felles retningslinjer å forholde oss til. Dette gjelder særskilt retningslinjene som stilles opp gjennom Personopplysningsloven. Innholdet i et digitalt offentlig arkiv (både primærinformasjon og metadata) vil i stor grad vil være underlagt personopplysningslovens krav.

Arkivloven legger plikter på Arkivverket, som ifølge arkivloven § 7 har tilsynsansvar for arkivarbeidet i offentlige organer. Dette innebærer også en rett og plikt til å "inspisera arkiv", noe som gir særskilte utfordringer for arkiv som befinner seg i utlandet. I høringsnotatet står det at «*dette forslaget blir ansvaret for innholdet i avtalene og kvaliteten på tenesta lagt hos offentlege organ. Slike avtalar og tenester vil bli omfatta av tilsyn frå Arkivverket*».

På dette området er det nødvendig å avklare nærmere hvordan Arkivverket kan – og bør – utøve tilsyn.

Vilkåret for at skylagring skal tillates etter ny forskrift er at det er en tydelig og god kontraktsregulering mellom partene. Relevante spørsmål i denne sammenhengen er hvordan dokumentasjonen på dette området er tenkt gjort tilgjengelig for Arkivverket, skal Arkivverket f.eks ha kopi av avtalene?

I .o.m at det er en grundig utredning av ulike vanskeligheter knyttet til skyløsninger i høringsnotatet så bør etter vår oppfatning også avklares noe tydeligere i selve forskriftsteksten hvordan Arkivverket skal oppfylle sitt tilsynsansvar i denne sammenhengen. Er det f.eks. tenkt at Arkivverket selv skal ha adgang til selv å foreta kontroller av skyløsningene i de tilfellene hvor det er mulig, eller å gi tilgang til kontroller utført av tredjepart?

Det vises i høringsnotatet til at «*Utfordringane knytte til tilsyn er generelle og blir òg tekne opp i Nasjonal strategi for bruk av skytjenester*». Men i høringsnotatet er det ikke sagt noe mer konkret om dette. Det legges ikke opp til noen ytterligere konkrete føringer på hvordan Arkivverkets tilsyn skal gjennomføres, f.eks tilsyn på stedet (jf arkivlova § 7.bokstav b), dokumentbasert tilsyn, eller annen type tilsyn.

Vi kunne ønsket at det kom tydeligere frem i høringsnotatet om Arkivverket i sitt tilsynsarbeid tenker å arbeide for en harmonisering av praksis opp mot andre tilsynsmyndigheter og om Arkivverket vil jobbe for standarder og sertifiseringsordninger for skytjenester på arkivområdet.

Arbeidet med å få på plass avtaler for skytjenester knyttet til arkiv antar vi vil være en komplisert og kompetansekrevede oppgave, både juridisk, IT-faglig og arkivfaglig, for det enkelte offentlige organ. Vi ser det som hensiktsmessig at Arkivverket, i et tverrgående samarbeid med flere offentlige etater som involvert i arbeidet med skytjenester etablerer en felles praksis. F.eks. felles veiledninger, sjekklister osv som er basert på bestep praksis knyttet til arkivområdet.

Vi gjør også oppmerksom på at § 22 er en av de få bestemmelsene i forslaget der Arkivverket ikke får lov til å gi nærmere bestemmelser («Riksarkivaren kan gi utfyllende føresegner...» står det flere andre steder).

§ 12 Behandling av arkivdokument

I forslag til ny § 12 har vi inntrykk av at man ikke helt har klart å fri seg fra tankegangen omkring papirarkiv. I forslaget til ny § 2, andre ledd, bokstav a) – e) er det listet opp krav til behandling av arkivdokumenter. Vi har følgende merknader til enkelte deler av § 2 andre ledd:

Bokstav d) sier at «*innkomne saksdokument ved mottak får påført informasjon som identifiserer dokumentet og knyter det til journalen, jf. § 10*».

I gjeldende § 3 -4 (Stempling av saksdokument) kreves det at mottatte saksdokumenter på papir påføres «stempel» ved journalføring. Slik vi tolker ordlyden i nytt forslag til bestemmelse så er det ingen endringer på dette punktet. Etter vår oppfatning er det unødvendig detaljert å

forskriftsfeste et krav om at et det fysiske saksdokumentet skal «påføres» informasjon som identifiserer dokumentet. Metadata i et elektronisk arkivsystem etter Noark-standarden vil i de fleste tilfeller være tilstrekkelig som knytning til det det fysiske dokumentet, være seg det enten befinner seg på digitalt format eller i papirformat.

Bokstav e) setter krav til at «nye saksdokument blir knytte til og arkiverte saman med tidligere dokument i same sak».

For det første er ikke begrepet «sak» (og hva som utgjør «same sak») og «saksdokument» definert i forslaget til ny forskrift. Uten at det er satt noen klar definisjon av hva som utgjør en «sak» i arkivsammenheng, så er det etter vår mening ikke mulig å sette krav til en praksis om at arkivdokumenter skal behandles knyttet til «saker». For dokumenter som arkiveres og journalføres i et system etter kravene til generelle sakarkiv-systemer i Noark-standarden vil bestemmelsen gi mening. Men ikke for det som behandles og lagres i spesialiserte fagsystemer og inngår i arkiv i den enkelte offentlige virksomhet. For fagsystemer som tjener virksomhetsspesifikke krav til saksbehandling og dokumenthåndtering tjener ikke et krav til å ha nivået «sak» nødvendigvis en god hensikt. Etter vår mening er det ikke hensiktsmessig å forskriftsfeste et detaljert krav om at nye saksdokumenter skal knyttes sammen med tidligere dokumenter i samme sak.

§11 Krav til elektroniske journal- og arkivsystem

I forslagets andre avsnitt står følgende: «Nye system skal vere godkjent av Riksarkivaren før dei kan bli tekne i bruk.» Hva menes med et nytt system? Vil en utvidelse basert på gjeldende prinsipper i bruk av eksisterende løsning anses som et nytt system? Vil en ferdig Norak-løsning med ulike delarkiv (spesialtilpassing) regnes som et nytt system? Sikter man til at det er Software-as-a-service-løsninger som skal forhåndsgodkjennes. Det må utdypes hva som ligger i 'nye system' slik at dette blir entydig, og det må utdypes hva som ligger i godkjenningfunksjonen.

Vennlig hilsen

Elisabeth Pedersen Lange
Organisasjons- og personalsjef

Jørgen Hobbøl
Seniorrådgiver