

Arkivverket

ved Elisabeth Harlem Eide

Oslo, 22. mars 2024

Innspill fra Norsk Arkivråd – ny arkivforskrift

Norsk Arkivråd (NA) viser til innspillsmøte om ny arkivforskrift 13. februar i år. Vi takker for møtet og vil gjerne komme med en del innspill til videre arbeid med forskriften innen 22. mars.

Innledningsvis vil vi si at Arkivverkets innretning på forskriftsarbeidet oppfattes av oss som svært positivt.

Kommentarer fra NA

Generelt

Alle henvisninger her til paragrafer er til Kulturdepartementets høringsforslag fra oktober 2021.

Vi synes det er svært positivt at det vil komme en «definisjonsparagraf» i loven og at noen av bestemmelsene i lovforslaget fra oktober 2021 presiseres/endres i ordlyd. Dette gjelder for eksempel den foreslåtte § 4 fjerde ledd bokstav a: *Departementet kan gi forskrift om korleis offentlege organ skal sikre, ordne og forvalte arkiva sine etter denne paragrafen. Dette omfattar mellom anna a. kva som skal arkiverast og kva som er tilstrekkeleg å arkivere.*

Innebygd arkivering som forutsetning? KUD skriver dette i høringsutkastet, side 77: Departementet støttar at det blir arbeid vidare med standardar og funksjonelle krav, og viser til at Arkivverket allereie er i gang med dette. Arkivverket er også i gang med forsøk med innebygd arkivering og har pilotar som testar ut ulike modellar for system for dette. Kva krav det vil vere nødvendig å stille, vil avhenge av kva som kjem ut av dette utviklingsarbeidet.

Etter at dette ble skrevet i oktober 2021 har arbeidet med innebygd arkivering ikke hatt den framdriften som KUD forutsatte i Arkivverket. NA mener derfor at forskriftsarbeidet må ta hensyn til det.

Dobbeltregulering – særlig forholdet til offentleglova

NA støttet i sin tid lovutvalgets forslag om å ta bort journalføringsplikten fra arkivregelverket. Vi konstaterer at Kulturdepartementet ikke støtter lovutvalget og uttaler at journalføringsplikten er hensiktsmessig. Vi har en viss forståelse for at Justisdepartementet og (nå) Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har et sterkt eierskap til journalføringsplikten, særlig gjennom elnnsyn. Vi har også en viss forståelse for at «barnet ikke må helles ut med badevannet». Men vi mener at journalføringsplikten i all for stor grad styrer daglige rutiner/danning i dokumentasjonsforvaltningen. elnnsyn er blitt en for trang (og dyr) genser som alle skal inn i!

NA anmoder derfor om at de foreslåtte bestemmelsene om journalføring (§ 4 fjerde ledd bokstav d) ikke lar seg styre av hvordan elnnsyn er bygget opp. Selv om offentlighetslova og journalføringsplikt er forslått videreført, og vil ligge som et sentralt prinsipp for hvordan virksomhetene skal dokumentere, så er journalen ikke eneste middel for å sikre åpenhet og transparens eller demokratisk kontroll. Vi foreslår derfor at forskriften tydelig skiller mellom de registreringer som må gjøres for å ivareta dokumentasjons- og arkivplikten og de som pålegges for å ivareta offentlighetslovens formål. I flere sektorer skapes det i dag dokumentasjon som både har stor samfunnsmessig verdi som dokumentasjon av sentrale institusjoners tjenester og myndighetsutøvelse, men som ikke er omfattet av offentlighetslovens virkeområde. Det er dokumentasjon som i dag sikres og oppbevares over lang tid for å ivareta rettigheter og plikter ovenfor partene, men også fordi de er grunnlag for ny kunnskap og erfaringslæring. Mer funksjonelle krav om å dokumentere vurderingen av dokumentasjonens verdi utover virksomhetens primære behov (det som i dag ofte kalles bevarings- og kassasjonsvurdering) samt plikter til å sikre anvendbarheten på all type dokumentasjon i tråd med vurderingen av dokumentasjonens verdi som dokumentasjon over tid, vil etter vårt syn være tilstrekkelig og dekkende. Særlig dersom etablering av internkontroll for de arkivfaglige prinsippene også fremkommer som et tydelig dokumentasjonskrav (se våre kommentarer til forslag i forskrift om arkivplan).

Et annet punkt om offentleglova er de foreslåtte bestemmelser om arkivplan. På innspillmøtet kom det frem synspunkteter fra Arkivverket om at det i forskriften skulle komme bestemmelser om publisering av deler av arkivplanen. Dette mener vi er helt unødvendig dobbeltregulering. Dokumentene/innholdet i en arkivplan må selvsagt vurderes med tanke om offentlighet som alle andre saksdokumenter.

Arkivplikten

Arkivplikten er uendret i forslag til ny lov. I dagens regelverk er arkivplikten er negativ avgrenset. I innspillmøtet kom det frem at Arkivverket mente det hverken var mulig eller hensiktsmessig med uttømmende negativ eller positiv avgrensning av arkivplikten, "om hvordan offentlige organ skal sikre, ordne og forvalte arkivene sine". Arkivverkets forslag slik det ble presentert i møtet er en forskriftsregel om at offentlige organ selv skal vurdere hvilken informasjon som skal forvaltes som arkiv, ut fra fastsatte kriterier. NA støtter dette, nettopp fordi det, slik AV også påpeker, er store variasjoner fra organ til organ når det gjelder hvilke oppgaver og informasjonsforvaltningsbehov organet har.

I tilknytning til oppfølging av flere stedlige arkivtilsyn, samt pålegg fra Sivilombudsmannen har arkivlovverkets organbegrep og virksomhetsbegrep vært diskutert. I forslag til ny lovtekst brukes ordet organ ganske konsekvent, men noen ganger brukes også ordet verksemd. Begrepene organ og virksomhet er ikke entydige hverken i ulike lovverk eller som allmenne begreper om forretningsdrift på bokmål.

I innspillmøtet til forskrift foreslo Arkivverket en rekke kriterier for vurdering av dokumentasjonens verdi som arkiv. En dokumentert risikobasert tilnærming til organets vurdering av plikten til a) kva som skal arkiverast og kva som er tilstrekkeleg å arkivere, vil være mer hensiktsmessig uten at det fratar det enkelte organ dokumentasjonsplikter, enn slik det fremgår av pålegg etter arkivtilsyn i dag. Der et forvaltningsorgan alltid skal ivareta alle dokumentasjonspliktene, også der de hverken råder over systemene eller midlene for å etterleve dokumentasjonspliktene.

Et annet eksempel er "habilitetssaken" - [VEDR. regjeringens apparatets håndtering av habilitetsregelverk mv. - stortinget.no](#)

Det er interessant å lese SMKs svar på spørsmål fra komiteen. Selv SMK strever litt med å bestemme seg for hva som er SMKs organinterne arkivdokumenter og hva som er regjeringens.

Detaljert forskrift vs henvisning til standarder

Målet er forenkling og en funksjonsbasert forskrift og mer hva som skal oppnås og mindre hvordan.

Det ble skissert flere alternativer for henvisning til standarder i forskriften

1. Navngitt standard, for eksempel ADDML eller ISO 14721
2. Standard utviklet av bestemte aktører for eksempel Nasjonalarkivet, ISO eller ICA
3. Standard godkjent av Nasjonalarkivet?

4. “Comply or tell”. Følg en standard eller dokumenter at du ivaretar pliktene på andre måter

NA støtter synspunktene som Herbjørn Andresen kom med på møtet.

Dersom forvaltningen skal pålegges obligatoriske standarder bør disse i størst mulig grad være kjent på høringstidspunktet for at høringsinstansene skal ha en reell mulighet til å uttale seg om bestemmelsene som skal gjelde.

§ 4 tredje ledd om arkivplan

Vi oppfattet på møtet at ordet «arkivplan» videreføres i loven. Vi støtter kommentarer fra andre deltakere på innspillmøtet om at begrepet er “arkaisk”. NA synes begrepet er fremmedgjørende og absolutt ikke klarspråk. Vi anmoder derfor Arkivverket om å prøve å påvirke Kulturdepartementet om å endre ordlyden slik at ordet arkivplan går ut av lovforslaget.

På møtet ble det sagt at Arkivverket hovedsakelig foreslår videreføring av dagens regler om arkivplan:

- Etterlevelse av arkivplikten – hvordan organet organiserer og styrer arbeidet – rutiner og tiltak
- Arkivenes innhold og struktur

I tillegg vurderes det som nytt at organet skal ha plikt til å dokumentere i arkivplanen hva organet har vurdert skal sikres og forvaltes som arkiv. Det vurderes også om det skal være en plikt til å publisere deler av arkivplanen på nett.

NAs forslag til ny forskriftsbestemmelse:

Alle offentlige organ skal ha en ajourført «arkivplan» som viser hvordan virksomheten dokumenterer og er etterprøvable, hvilke informasjonssystemer som benyttes til å skape og ha kontroll over dokumentasjon, samt beskrivelser av roller og ansvar for ivaretagelsen av dokumentasjon og arkiv i felles system, jf. § 4 annet ledd, og hvordan arbeidet med dokumentasjonsforvaltning i organet er organisert.

Dokumentasjonsforvaltningen inngår som en del av organets internkontroll. Styring og kontroll på dette området skal baseres på anerkjente standarder for styringssystem for dokumentasjonsforvaltning.

Ivaretagelsen av dokumentasjonsforvaltning og arkiv kan ikke gjøres i et vakuum. Det krever tverrfaglig samarbeid om styring og kontroll over data- og informasjonsressursene.

Virksomhetene planlegger og organiserer seg nå for å bli datadrevne. Etterlevelse av dokumentasjonskrav og utnyttelse av data og informasjon for kunnskap, læring og utvikling av virksomhetene gjør at oversikt og kontroll over dokumentasjon og arkiv ikke lenger kan sees på som noe som gjøres utenom øvrig dataforvaltning.

§ 4 fjerde ledd bokstav a – arkivplikten

NA støtter det som ble sagt på møtet om at offentlige organer sely skal vurdere hvilken informasjon som skal forvaltes som arkiv, ut fra fastsatte kriterier.

Fem kriterier ble lagt fram på møtet for diskusjon:

1. Organets behov for å dokumentere egen saksbehandling og oppgaveløsning
2. Organets behov for å dokumentere oppgaveløsningen for tilsynsmyndigheter
3. Om informasjonen vil kunne ha verdi for rettssikkerheten for enkeltpersoner
4. Om informasjonen vil kunne danne grunnlag for forskning og være kilde til historisk kunnskap
5. Om informasjonen er nødvendig for å kunne ha en opplyst offentlig samtale

NA synes kriteria nummer en og tre er tilstrekkelige og gode kriterier.

Vi mener at nr. to og fire kan avledes av nr. én og tre. Tilsyn tar utgangspunkt i virksomhetens saksbehandling og oppgaveløsning og man bør ikke danne arkiv som grunnlag for forskning på noe som ikke inngår i saksbehandlingen og oppgaveløsningen.

Kriteria nummer fem er etter vårt syn eksempel på dobbeltregulering og bør utgå.

Offentlighetsloven med forskrift regulerer allerede dette og det er etter vårt syn unødvendig å gjenta det her.

§ 4 fjerde ledd bokstav b – krav til informasjonssystem, mellom anna funksjonelle krav

Arkivverket vurderer å stille krav om at informasjonssystem som samler, lagrer, behandler, overfører og presenterer informasjon som arkiv etter arkivlova § 4 første ledd (arkivplikt), skal ha funksjoner for å sikre og forvalte arkivinformasjonen i tråd med kravene i arkivlova § 4 andre ledd.

Videre vurderes det å gi en forskriftshjemmel som både stiller funksjonelle krav og henviser til standarder som kan ivareta disse kravene.

Aktuelle funksjonelle krav til informasjonssystem ble presentert i møtet:

1. Informasjonssystem skal utformes og konfigureres tilpasset formålet med oppgaveløsningen til organet
2. Informasjonssystem skal sørge for at all oppretting, endring og sletting av arkivinformasjon er autorisert, tilsiktet og mulig å spore
3. Informasjonssystem skal legges til rette for at arkivinformasjon er tilgjengelig for rettmessig innsyn og bruk
4. Informasjonssystem skal ha funksjoner for å håndtere teknologiskifter
5. Informasjonssystem skal ha funksjoner som legger til rette for at bevaring og kassasjon kan gjøres på en kontrollert, systematisk og etterprøvable måte

6. Informasjonssystem skal opprettholde robuste koblinger mellom arkivinformasjonen og oppgaven som skapte den
7. (informasjonssystem skal støtte samhandling med andre informasjonssystemer over tid)

NA mener at reguleringen prinsipielt bør være opptatt av dokumentasjonen/metadataene/dataene/informasjonen og ikke systemene i seg selv.

§ 4 fjerde ledd bokstav c – krav til tekniske systemskildringer av informasjonssystem

Arkivverket vurderer her en “Comply or tell”-tilnærming. Videre at informasjonssystem som ikke er utformet og konfigurert i tråd med krav i standard fastsatt av Nasjonalarkivet, må beskrives i tråd med krav i reglene (.....). NA mener at det må være krav om forutsigbarhet dersom man velger en slik regulering.

§ 4 fjerde ledd bokstav d - føring av journal eller annen registrering av metadata

Jf. Innledende punkt om dobbeltregulering – forholdet til offentliglova.

Dagens bestemmelser om journalføring, arkivforskriften § 10, <https://lovdata.no/forskrift/2017-12-15-2105/§10> bærer svært sterkt preg av uenigheten mellom SMK, Arkivverket, Kulturdepartementet mfl. på 1990-tallet om hva den offentlige postjournalen skulle inneholde. Vi fikk da skillet mellom obligatoriske metadata og øvrige metadata. At for eksempel metadata om saksbehandler/saksbehandlende ledd ikke er obligatorisk, har ikke noe med virksomhetenes behov å gjøre, men SMKs motstand mot at dette skulle vises på en offentlig journal. De obligatoriske kravene speiler en departemental saksbehandling fra forrige årtusen. Metadata som er obligatoriske, er disse:

- a. journalføringsdato,
- b. saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journaler),
- c. navnet på sendaren eller mottakaren,
- d. opplysninger om saka, innholdet eller emnet,
- e. datering på dokumentet,
- f. klasse etter organets ordning for klassifikasjon, jf. [§ 5](#),
- g. ekspedisjons- eller avskrivingsdato og
- h. avskrivingsmåte.

Disse metadataene påvirker i stor grad saksdanningen i virksomhetene. Siden for eksempel saksnummer er et obligatorisk felt, må virksomheter splitte saker for å unngå at taushetsbelagte opplysninger publiseres i den offentlige journalen. Dette er tungvint og lite brukervennlig for virksomhetens egne ansatte.

Arkivsak (saksnummer) har aldri vært noe entydig. Det bygger også i dag på en skjønnsvurdering, og arkivsak er ikke nødvendigvis det samme som en sak i forvaltningslovens forstand.

Hvilke metadata er de sentrale for å ivareta arkivfaglige prinsipper i § 4 andre ledd (*Arkiva skal sikrast, ordnast og forvaltast slik at a. informasjonsinnhaldet ikkje blir endra b. informasjonsinnhaldet kan nyttast c. opphavet til informasjonen alltid er kjent d. informasjonen blir teken vare på i den samanhengen han inngår i.*)? Her kan det vises til standarder eller bestepiksiser. I tillegg er det som er lagt ut på StandardLab sin minimumsmodell; Identifikator, tittel, informasjonsinnhold, relasjoner/kontekst, tidspunkt for registrering.

Helt konkret foreslår vi derfor dette:

- a bør byttes til registreringsdato*
- b forutsetter saksnivået*
- c sender/mottaker forutsetter gitte prosesser – her korrespondanse*
- d erstattes med tittel/innhold*
- e datering på dokument forutsetter registreringen må ha et «dokument» tilknyttet noe som ikke bør være forutsatt*
- f forutsetter bestemt relasjon*
- g og h forutsetter en gitt prosess*

§ 4 fjerde ledd bokstav f – krav til fysiske sikring av arkiv

Arkivverket vurderer å foreslå en forskriftsregel som angir funksjonelle krav til arkivlokaler. I tillegg kan det være aktuelt å henvise til standarder eller ha mer detaljerte krav i forskrift (som i dagens forskrift).

NA støtter den funksjonelle tilnærmingen og at det henvises til standarder. Vi synes ikke forskriften skal inneholde (som nå) detaljerte krav. Dette området er ikke så spesielt at det er behov for egne regler. Vi antar også at etterlevelsen blir bedre med en funksjonell tilnærming og med henvisning til standarder.

Vi etterlyser ellers en vurdering av fysisk sikring av digitale arkiver, for eksempel nettverk og servere. Her kan henvisning til NSMs grunnprinsipper være tilstrekkelig - [Introduksjon - Nasjonal sikkerhetsmyndighet \(nsm.no\)](#).

Definisjoner av dagligarkiv og bortsetting osv slik det er i loven i dag er helt uhenksomme for digital forvaltning.

§ 5 – Ansvar for arkivpliktig informasjon i felles system

NAs forslag til forskriftsbestemmelse:

Organ som samarbeider om oppgaveløsningen i felles saksbehandlings- eller informasjonssystem, kan inngå avtale om hvordan dokumentasjonsansvaret skal ivaretas av én eller flere av samarbeidspartene. Det kan inngås avtale på tvers av forvaltningsnivåene. Avtalen skal regulere ansvar for den daglige, løpende driften, styring og kontroll, tilgangsstyring, råderetten over dokumentasjonen under og etter bruk, herunder videre bruk, innsyn, behandlingsansvaret for eventuelle personopplysninger i systemet, samt avlevering. Avtalen skal også regulere administrative forhold som kostnader, avslutning av avtale og tvisteløsning.

NA har tidligere støttet en slik bestemmelse (Lovutvalgets høring), men dette er nå blitt en “kan-bestemmelse”. Vi synes dette er en viktig bestemmelse som kan bidra til effektivisering, for eksempel ved at dobbeltarbeid unngås.

§ 7 Forbud mot å føre arkiv ut av landet - EØS-lagring (sky)

I utgangspunktet mener NA at dette er en unødvendig bestemmelse. Prinsippene i § 2 annet ledd vil gjelde, og da må det vurderes om skylagring innenfor EØS er forsvarlig. Det arbeides nå med en nasjonal, sikker skytjeneste. [Konseptvalgutredning for nasjonal skytjeneste - Nasjonal sikkerhetsmyndighet \(nsm.no\)](#)

Nasjonale sikkerhetskrav kan dermed bli (over)styrende for valg av skytjeneste.

§ 10 – avlevering av arkiv til langtidsoppbevaring, bokstav a: tidspunkt for avleveringa

Arkivverket foreslår at arkiver som er ute av bruk skal avleveres til arkivdepot. Det avleverende organet og arkivdepotet kan avtale et annet tidspunkt for avleveringen. Følgende punkter ble diskutert for at et arkiv kan være ute av bruk når organet:

1. Ikke har behov for arkivet lenger
2. Har stengt arkivet for nye tilførsler av arkivinformasjon
3. Har satt ett periodeskille i arkivet
4. Har gjort større endringer i hvordan det sikrer og forvalter arkivinformasjon
5. Har gjennomført en større omorganisering

NA mener at arkivskapers behov må være førende her.

§ 10 – avlevering av arkiv til langtidsoppbevaring, avlevering av digitale arkiver fra statlige organer

Arkivverket vurderer å videreføre hovedinnholdet i dagens regler. Vurderer også å gjøre forskriften mindre detaljert og henvise til standarder.

NA støtter synspunktene som kom frem på møtet. I tillegg er det viktig å understreke behovet for umiddelbar tilgang til det avleverte materialet ikke for å ivareta innsyn, men den forretningsmessige bruken.

Med hilsen
Jorunn Bødtker
styremedlem
Norsk Arkivråd