

Dato: 31.10.2025

Svartype: Med merknad

Utenriksdepartementet har følgende innspill til høringen:

I vårt tidligere innspill til departementsforeleggelse (sak 25/33757) pekte vi på flere grunnleggende svakheter i forslaget til ny arkivforskrift. Den kritikken står fast, og vi opprettholder derfor i hovedsak våre tidligere innspill. Det nye utkastet inneholder enkelte justeringer, men bærer fortsatt preg av de samme manglene, og de mest sentrale problemene er ikke adressert. Slik vi ser det, bør manglene utbedres før forskriften blir iverksatt for å unngå uønskede konsekvenser for arkivlovens formål. Det er behov for en mer gjennomarbeidet og faglig forankret revisjon som bidrar til å oppnå målet om forenkling og modernisering av regelverket i tråd med uttalte intensjoner.

Generelle kommentarer

Målet med forslaget er å forenkle og modernisere regelverket, samtidig som det i stor grad skal videreføre gjeldende regler med språklige forbedringer og tydeligere regulering på enkelte områder. Etter vår vurdering lykkes ikke forslaget med å oppnå dette målet. Tvert imot fremstår forskriften på flere punkter som mer uklar og faglig svakere enn dagens regelverk. Endringene har flere steder skjedd på bekostning av språklig klarhet og faglig presisjon. Det gjelder både innholdet i de enkelte kravene og forskriftens systematikk.

Forskriften preges gjennomgående av en uklar begrepsbruk. Kjernebegreper som informasjon, dokumentasjon og arkiv brukes om hverandre uten at vesentlige skiller kommer frem. Fravær av flere sentrale fagbegreper, mangel av prosessorientert tilnærming og proaktiv faglig fundert verdivurdering gjør at forslaget avviker fra anerkjente fagstandarder for beste praksis. Dette skaper inntrykk av et uklart og utdatert regelverk snarere enn forenkling og modernisering.

Strukturelt fremstår forskriften fragmentert og ubalansert. Enkelte deler virker faglig svakere og mindre gjennomarbeidet enn dagens regler. Blant annet er krav til dokumentasjonsforvaltning spredt over flere kapitler, slik at det blir vanskelig å følge sammenhengen mellom kravene. Det er også stor variasjon i detaljeringsnivå og presisjonsgrad. Enkelte bestemmelser er svært overordnede og åpner for tolkning, mens andre fremstår som unødig detaljerte. Eksempelvis er kravene til konvertering av analoge arkiv (kapittel 5) så teknisk detaljerte at de ikke kan anses å være i tråd med intensjonen om å revidere regelverket ut fra en overordnet funksjonsbasert tilnærming. Dette kan gjøre det utfordrende for virksomheter å anvende forskriften på en enhetlig og effektiv måte.

Disse manglene svekker forskriftens evne til å fungere som et effektivt virkemiddel for å ivareta virksomhetenes dokumentasjonsbehov og oppfylle arkivlovens formål. Konsekvensene kan bli at dokumentasjonsforvaltning overlates til inkonsekvent og uforutsigbar praksis med økt risiko for at viktig dokumentasjon ikke forvaltes forsvarlig eller går tapt.

Kommentarer til de enkelte bestemmelsene

Kommentarene nedenfor er avgrenset til noen sentrale bestemmelser for dokumentasjonsforvaltningen i virksomhetene.

§ 1 Definisjoner og begrepsbruk

Forskriftsforslaget viderefører arkivlovens definisjoner og begrepsbruk med de terminologiske og arkivfaglige manglene som preger definisjonene og begrepsbruken.

Definisjonen av arkiv i arkivlovforslaget § 2 favner i realiteten all dokumentasjon, fordi dokumentasjon nødvendigvis må lagres enten i et tidsrom eller for ettertiden. Dermed blir «arkiv» i praksis bare et annet ord for «dokumentasjon», ikke et selvstendig begrep. Samtidig er definisjonen av «dokumentasjon» utformet som en omfangsdefinisjon der det listes opp typer dokumenter og informasjon uten å identifisere adskillende kjennetegn som fremhever det vesentlige - dokumentasjonens funksjon som bevis og grunnlag for oppgaveløsning, etterlevelse, rettsikkerhet og kunnskap.

Mye av begrepsforvirringen skyldes også at kjernebegrepene «informasjon», «dokumentasjon» og «arkiv» brukes om hverandre uten at vesentlige skiller kommer tydelig frem. Dette kommer til uttrykk i loven § 5, lovproposisjonen L 52 (2024-2025) punkt 8.5.2.3 og høringsnotatet punkt 4.2.3 der informasjon og informasjonstilfang likestilles med dokumentasjon og dokumentasjonstilfang uten en nærmere forklaring eller begrunnelse. Arkivloven § 5 fastsetter først at dokumentasjon som oppstår i virksomheten skal forvaltes som arkiv. Derneft slås det fast at *dokumentasjon* skal sikres slik at *informasjonen* ikke går tapt, har et kjent opphav, inngår i sin opphavsmessige sammenheng, ikke blir endret og er tilgjengelig for fremtidig bruk. Dette skaper uklarhet rundt hva som er gjenstand for kravene. Det er heller ikke til hjelp at begrepet «informasjon» ikke er definert noe sted, selv om det brukes gjennomgående i lovforslaget og lovproposisjonen.

Innenfor etablert fagterminologi er informasjon og dokumentasjon veldefinerte og adskilte begreper. Med informasjonsbegrepet menes dokumenter og informasjonsobjekter som skal tilføres metadata om innhold, struktur og kontekst slik at informasjonen får grunnleggende dokumentasjonsegenskaper og blir til dokumentasjon. Begge deler – informasjonsinnhold og metadata – er nødvendige bestanddeler av dokumentasjon og må forvaltes som arkiv. Det gir dårlig mening å omtale disse som isolerte størrelser løsrevet fra hverandre og stille krav om at opphavet til informasjonen skal være kjent og sikret når det er dokumentasjonens opphav som skal sikres.

Forskriftsforslaget supplerer arkivlovens definisjoner med enkelte begreper, men utvalget fremstår som smalt og tilfeldig. Det er uklart hvilke kriterier som er lagt til grunn for utvelgelsen. Noen begreper har begrenset faglig betydning og bare sporadisk brukes i forskriften (arkivkode), mens sentrale begreper i moderne dokumentasjonsforvaltning er utelatt (dokumentasjonsprosess, metadata for dokumentasjon, verdivurdering av dokumentasjon). I tillegg er de utvalgte begrepene mangelfullt definert. «Analogt arkiv» er negativt definert («anna format enn digitalt»), noe som frarådes i terminologiarbeid. «Arkivkode» er definert uten å forankre begrepet i sin begrepsmessige sammenheng og kontekst – klassifikasjonssystem og ordningsprinsipp.

Samlet sett gir ikke definisjonene og begrepsbruken i regelverket et tydelig og godt grep om hva som skal være gjenstand for regulering. Når de mest sentrale fagbegrepene i arkivloven og arkivforskriften ikke er tydelig avgrenset og presist definert, skaper det usikkerhet rundt tolkning og anvendelse av regelverket med risiko for inkonsekvent og uforsvarlig praksis. Dette undergraver målsettingen om forenkling og modernisering, fordi regelverket blir vanskeligere å tolke, anvende og føre tilsyn med.

Etter vårt syn er det nødvendig å revidere definisjonene i arkivloven, fordi dagens ordlyd skaper uklarhet som forskriften ikke kan løse og som vil medføre begrepsforvirring og usikkerhet rundt

arkivregelverket. Vi anbefaler at definisjoner av kjernebegreper som informasjon, dokumentasjon og arkiv utformes i tråd med etablert begrepsbruk i anerkjente standarder for beste praksis som allerede er i utstrakt bruk i virksomheter. Det vil skape begrepsmessig klarhet og bringe arkivregelverk i takt med begrepsbruken i moderne dokumentasjonsforvaltning internasjonalt istedenfor å la regelverket hvile på et uklart og usikkert begrepsmessig grunnlag med uønskede konsekvenser for etterlevelse og realisering av arkivlovens formål.

Nedenfor er forslag til definisjoner av begrepene dokumentasjon og arkiv:

- informasjon: data i sammenheng med en bestemt betydning
- dokumentasjon: informasjon som et organ oppretter, mottar og forvalter som bevis og som grunnlag for å oppfylle rettslige forpliktelser og sikre etterrettelig og forsvarlig virksomhet
- arkiv: dokumentasjon som skal sikres for ettertiden

Definisjoner i arkivforskriften bør utbedres, for eksempel:

- Analogt arkiv: arkiv som opprettes, lagres og forvaltes på analoge medier
- Arkivkode: Kode i et klassifikasjonssystem som systematisk grupperer dokumentasjon etter funksjon og aktivitet.
- Fellessystem: informasjonssystem der flere organer oppretter og forvalter dokumentasjon som ledd i tverrgående samarbeid for å løse oppgaver i de samme sakene eller arbeidsprosessene

Arkivforskriften bør suppleres med flere definisjoner av sentrale fagbegreper i moderne dokumentasjonsforvaltning. Nedenfor er begreper vi foreslår defineres og innarbeides i forskriften:

- Dokumentasjonsprosess: strukturert og styrt sett av aktiviteter for å forvalte dokumentasjon (se kommentar til § 6 nedenfor)
- Dokumentasjonssystem: informasjonssystem som brukes til å opprette, motta, lagre og forvalte dokumentasjon over tid (se kommentar til § 6 nedenfor)
- Metadata for dokumentasjon: strukturert eller delvis strukturert informasjon som beskriver opphav, kontekst, innhold og struktur til dokumentasjon og som muliggjør gjennomføring av dokumentasjonsprosesser over tid (se kommentar til § 6 nedenfor)
- Verdivurdering av dokumentasjon: systematisk analyse og vurdering av virksomhetens oppgaver, prosesser, kontekst og risiko for å identifisere dokumentasjonsbehov og fastsette dokumentasjonskrav (se kommentar til § 2 nedenfor)

§ 2 Kva eit organ skal leggje vekt på når det skal avgjere kva dokumentasjon det skal forvalte som arkiv

Forslaget til § 2 bokstav a og b er ment å gi virksomhetene kriterier for hva som skal regnes som arkiv. Spørsmål om hvilken dokumentasjon som skal forvaltes som arkiv skal avgjøres basert på en vurdering av om dokumentasjonen er «nødvendig» for å vise en forsvarlig og etterrettelig oppgaveløsning eller for å oppfylle dokumentasjonsplikter. Dermed introduseres nødvendighet som kriterium for arkiv og arkivplikt. Dette avviker etter vårt syn fra lovens utgangspunkt og

føringene gitt i lovproposisjonen. Forslaget kan innebære en uheldig forskyvning av arkivbegrepet og arkivplikten.

Arkivloven § 5 slår fast at dokumentasjon som oppstår i virksomheten skal forvaltes som arkiv. Dette viderefører gjeldende rett og knytter arkivplikten til dokumentasjonens tilblivelse og funksjon i virksomheten. Ordlyden i § 5 og definisjonen av arkiv i § 2, gir ikke grunnlag for å trekke et skille der en delmengde av dokumentasjon i realiteten faller utenfor arkivbegrepet og arkivplikten basert på en vurdering av nødvendighet. Proposisjonen punkt 8.5.2.3 peker riktignok på behovet for å ramme inn arkivplikten, men beskriver det som mål om å identifisere og sørge for dokumentasjon som er relevant og tilstrekkelig til å sikre at virksomheten er etterrettelig og forsvarlig. Dette gir ikke grunnlag for å introdusere nødvendighet som kriterium og terskel for arkivplikten.

Høringsforslaget bryter også med gjeldende rett (Riksarkivarens forskrift § 7-3 (2) bokstavene a-d) ved at krav som bestemmer hvor lenge dokumentasjon skal oppbevares, brukes til å avgjøre om dokumentasjonen i det hele tatt skal forvaltes som arkiv. Dermed flyttes vurderingen fra å bestemme oppbevaringstid før kassasjon til å avgjøre spørsmål om opprettelse av dokumentasjon. Dette medfører økt risiko for at viktig dokumentasjon ikke fanges inn og blir tatt vare på. Konsekvensene kan være svakere etterrettelighet, inkonsistent praksis og tap av dokumentasjon som har betydning for ansvarlighet og rettsikkerhet. Betydningen av denne regelverksendringen med påfølgende risikoer er ikke adressert i høringsnotatet.

Selv om høringsnotatet forsøker å utdype hvordan nødvendighetskriteriet skal forstås, fremstår det som uklart hva som menes, og hvordan kriteriet skal anvendes i praksis. Slik vurderingen forklares i høringsnotatet ligner den i stor grad på arkivbegrensning, men uten et avklart omfang eller en holdbar faglig forankring. Noen av eksemplene omtaler kopier eller redundant informasjon som faller utenfor dokumentasjonsbegrepet. Andre eksempler peker mot informasjon som har dokumentasjonsverdi (varsel om skattemelding) eller kan ha en slik verdi avhengig av kontekst (uformell kommunikasjon mellom ansatte og interne arbeidsutkast kan ha verdi som dokumentasjon dersom de inneholder beslutningsspor eller kontekstinformasjon som er vesentlig for å kunne forstå en prosess eller en sak i ettertid).

Nødvendighet som kriterium er vesensforskjellig fra «relevant og tilstrekkelig» angitt i lovproposisjonen. «Nødvendig» uttrykker et absolutt vilkår og et minimumskrav som må være oppfylt for at formålet skal kunne oppfylles, mens «relevant og tilstrekkelig» åpner for en vurdering om dokumentasjonen faktisk har betydning for formålet og samlet sett gir forsvarlig grunnlag. Å erstatte «relevant og tilstrekkelig» med «nødvendig» innsnevrer betydelig vurderingen og dermed også grunnlaget for «etterrettelig og forsvarlig» virksomhet. Det kan tolkes som en oppfordring til å redusere dokumentasjonsfangsten til et minimum. I praksis vil det innebære en vesentlig forskyvning av arkivplikten sammenlignet med gjeldende rettstilstand der arkivplikten forutsetter en lav terskel for å sikre dokumentasjon av hensyn til etterrettelighet og forsvarlighet. Endringen i ordlyden og kriteriene synes ikke å være i tråd med den nye arkivlovens intensjoner og føringar. Konsekvensene kan bli en uensartet og inkonsekvent praksis med økt risiko for at dokumentasjon som burde vært forvaltet som arkiv, ikke blir det. Det kan svekke etterlevelse, gjøre tilsyn vanskelig og undergrave arkivlovens formål.

Vi anbefaler følgende endringer:

- 2 bør revideres og utformes som en bestemmelse om en proaktiv og systematisk verdivurdering av dokumentasjon, som etablerer grunnlaget for effektiv og systematisk dokumentasjonsforvaltning i virksomheter. En slik vurdering skal baseres på en analyse

og evaluering av organets funksjoner og prosesser, kontekst og risiko der målet er å identifisere dokumentasjonsbehov og fastsette dokumentasjonskrav. Kravene skal legges il grunn for å bestemme hva som skal dokumenteres, hvilken dokumentasjon som skal opprettes og hvordan dokumentasjonen skal forvaltes over tid inkludert når den skal kasseres eller avleveres. Dette vil gjøre regelverket mer funksjonsorientert og bidra til modernisering ved å bringe regelverket i samsvar med anerkjente standarder for beste praksis.

- For å bringe § 2 bokstav a og b i tråd med lovens krav og intensjoner, bør bestemmelsen tydeliggjøre at formålet er å sikre dokumentasjon som er relevant og tilstrekkelig for etterrettelig og forsvarlig virksomhet. Ordlyden «nødvendig» bør fjernes og erstattes med «relevant og tilstrekkelig»,
- Begrepet «dokumentasjon» må erstattes med «informasjon» for å sikre at bestemmelsen gir god mening i arkivfaglig forstand. Det bør komme tydelig frem at dokumentasjon som oppstår i virksomheten skal forvaltes som arkiv i tråd med arkivloven § 5 slik at enhver vurdering av dokumentasjon skjer innenfor denne rammen – ikke som en inngangsterskel for arkivplikten.

§ 6 Krav til informasjonssystem, § 7 Krav til skildringer av informasjonssystem og § 8 Vedlikehold av digitale arkiv

Bestemmelsene i §§ 6-8 viderefører den uklare begrepsbruken fra loven og lovproposisjonen der begrepene informasjon og dokumentasjon brukes om hverandre uten at det kommer tydelig frem hva som gjelder i hvert enkelt tilfelle.

Høringsforslag § 6 øker begrepsforvirringen ved å la uklarheten også prege omtale av systemer. Bestemmelsen lyder at informasjonssystemer som inneholder *dokumentasjon* skal forvaltes som arkiv, skal ha funksjoner som gjør at *informasjonen* blir sikret og forvaltet som arkiv i tråd med arkivloven § 5. Ordlyden gir ikke god mening ettersom det i praksis er umulig for et informasjonssystem å inneholde dokumentasjon med mindre arkivfunksjonalitet har vært til stede fra starten av. Ethvert informasjonssystem som har en slik funksjonalitet, må også anses å være et dokumentasjonssystem eller arkivsystem i arkivlovens forstand.

- 6 i høringsforslaget lister opp funksjoner som et dokumentasjonssystem skal ha, men opplistingen er ikke dekkende for alle nødvendige funksjonsområder. Bestemmelsen bør i stedet angi et overordnet funksjonsbasert krav om at dokumentasjonssystem skal muliggjøre dokumentasjonsprosesser som sikrer at dokumentasjon opprettes og forvaltes forsvarlig gjennom hele dokumentasjonens livsløp. De funksjonene som er listet opp i bokstavene a-g, kan da brukes som eksempler på hvordan systemet kan oppfylle dette kravet, uten å innsnevre forståelsen av hva et dokumentasjonssystem skal omfatte.

Den uklare ordlyden og begrepsforvirringen øker risiko for etterlevelse og realisering av arkivlovens formål. Uklarheten vil spesielt kunne skape utfordringer i tverrfaglig dialog og samarbeid når virksomheter skal utvikle eller anskaffe nye systemer som skal brukes til å opprette og forvalte dokumentasjon.

Vi anbefaler følgende endringer:

- 6 bør omformuleres for å klargjøre ordlyden og bringe den i samsvar med etablert fagterminologi. I nåværende utforming bør informasjon erstattes med dokumentasjon og informasjonssystem med dokumentasjonssystem.
- Bestemmelsen bør ta inn et overordnet krav om at dokumentasjonssystem skal muliggjøre og understøtte gjennomføring av dokumentasjonsprosesser.
- Begrepet dokumentasjonssystem bør defineres og tas inn i forskriften § 1 Definisjoner.

§ 16 Kva dokumentasjonsplanen skal innehalde

Høringsforslaget § 16 fremstår som mangelfullt og problematisk i lys av både lovproposisjonen og anerkjente standarder for beste praksis.

Arkivloven § 8 bokstav a slår fast at et organ skal ha en oppdatert dokumentasjonsplan som viser hvordan organet har organisert arbeidet med å etterleve arkivplikten, og at planen skal være utformet slik at den kan tjenes som et redskap for internkontrollen. Av merknadene til § 8 i lovproposisjonen fremgår det at dokumentasjonsplanen skal legge til rette for god dokumentasjons- og arkivforvaltning i organet, og at planen skal være dynamisk og utformet slik at den kontinuerlig kan ta opp i seg endringer som måtte skje i arkivarbeidet og organiseringen av det.

Høringsforslaget følger etter vårt syn i liten grad opp de føringene som er gitt i lovproposisjonen, og det er fremstår som uklart hvordan bestemmelsen skal bidra til å oppfylle kravet i arkivloven § 8 første ledd bokstav a. Dokumentasjonsplanen virker mer som en omfattende samling av dokumenter enn et dynamisk redskap for internkontroll. Bestemmelsen sier ikke noe om organiseringen av arkivfunksjonen, slik det er gjort i Riksarkivarens forskrift § 1-1- Det stilles ikke tydelige krav til å dokumentere rolle- og ansvarsfordeling, styringslinjer og beslutningsmekanismer. Forslaget inneholder ingen krav til dokumentert internkontrollprosess - risikovurdering, planlegging, oppfølging og kontinuerlig forbedring. Det er også uklart hvordan bestemmelsen i nåværende utforming skal kunne legge til rette for at planen kan brukes som redskap til å oppnå andre mål, for eksempel arbeidet med «orden i eget hus» slik departementet gir uttrykk for i høringsnotatet punkt 13.4.2.

Høringsforslaget bør revideres og videreutvikles slik at dokumentasjonsplan i større grad kan egner seg som et dynamisk redskap for kontinuerlig internkontroll i tråd med forutsetningene i arkivloven. I den forbindelse er det vesentlig at bestemmelsen legger mindre vekt på statiske beskrivelseskrav - som uansett aldri kan bli uttømmende – og heller fremhever krav til dokumentert internkontrollprosess som sikrer kontinuerlig styring og oppfølging av arkivarbeidet. Det vil bidra til forenkling av regelverket og legge til rette for mer effektiv bruk av planen som styringsverktøy.

§ 17 Kva internkontrollen skal omfatte

Det er positivt at forskriften fremhever den øverste ledelsens ansvar for at det blir ført internkontroll, at det stilles krav om løpende risikovurdering og risikoreduserende tiltak samt at dokumentasjonsplanen minst en gang i året skal legges frem for den øverste ledelsen som ledd i internkontrollen.

Høringsforslaget § 17 fremstår likevel som fragmentert og mangelfullt. Dette vises gjennom fravær av et tydelig prosessperspektiv, et smalt risikobegrep og en uhensiktsmessig vinkling av ledelsesforankring.

Effektiv og dynamisk internkontroll forutsetter en systematisk og strukturert prosess med flere steg som planlegging, gjennomføring, oppfølging og forbedring i en kontinuerlig (årlig) syklus. Høringsforslaget gir ikke tydelige og dekkende krav for en slik internkontrollprosess i arbeidet med arkiv og dokumentasjonsforvaltning. Kravet om at arkivarbeidet skal være en integrert del av virksomhetens øvrige internkontroll, er heller ikke videreført med samme tydelighet som kommer til uttrykk i dagens arkivregelverk.

Høringsforslaget knytter internkontrollen eksplisitt til risiko for regelbrudd uten å presisere hvorvidt og hvordan denne risikoen skal forstås i sammenheng med arkivlovens formål. Dette gir rom for en snever forståelse av risiko, begrenset til regelbrudd, ikke en bred dokumentasjonsrisiko som handler om å realisere arkivlovens formål og motvirke uønskede konsekvenser som manglende etterrettelighet og svekket rettsikkerhet. Det snevre risikobegrepet synes også å avvike fra intensjonen og føringene om at forskriften skal være overordnet og funksjonsbasert fordi det da oppstår uklarhet om hva som faktisk utgjør et regelbrudd, og hvordan etterlevelse skal vurderes og følges opp i virksomhetens internkontroll.

Ordlyden kan tolkes slik at dokumentasjonsplanen i sin helhet skal legges frem for den øverste ledelsen minst en gang i året. Gitt at planen etter §16 fremstår som et omfattende oppslagsverk og ikke et styringsverktøy, bør det stilles spørsmål om dette er hensiktsmessig. Det vil være mer formålstjenlig å stille krav om en årlig ledelsesgjennomgang med vekt på resultater og måloppnåelse, risikoer, trusler og sårbarheter, o.l. En slik gjennomgang vil i større grad legge til rette for lederforankring og integrering av dokumentasjonsforvaltning i virksomhetens øvrige internkontroll og styring.

Høringsforslaget bør utbedres og styrkes med vekt på krav til systematisk og strukturert internkontrollprosess der en årlig styringssløye skal bidra til å sikre effektiv dokumentasjonsforvaltning og kontinuerlig forbedring. Bestemmelsen bør tydeliggjøre at internkontrollen med arkiv skal være en integrert del av virksomhetens øvrige styring, prosesser og aktiviteter. Vi foreslår at departementet vurderer nærmere om forskriften skal stille krav om etablering av et ledelsessystem for dokumentasjon som utformes i tråd med anerkjente standarder for beste praksis, slik det er gjort på informasjonssikkerhetsområde.

Oppsummering og anbefaling

Høringsforslaget har vesentlige svakheter når det gjelder begrepsbruk, faglig forankring, oppbygning og innretning av kravene. På flere punkt avviker det også fra føringene og intensjonene i den nye arkivloven. Dersom lovforslaget og høringsforslaget til ny arkivforskrift blir iverksatt i sin nåværende form, vil det kunne medføre uønskede konsekvenser for effektiv dokumentasjonsforvaltning i virksomheter og realisering av arkivlovens formål.

Vi anbefaler at høringsforslaget til ny arkivforskrift gjennomgås og utbedres sammen med lovforslaget for å etablere en tydelig og faglig forankret begrepsbruk og utforme krav som gjør at regelverket kan brukes som et effektivt virkemiddel for god dokumentasjonsforvaltning.