

Høringsnotat endringer av riksarkivarens forskrift 2019

Riksarkivaren sender med dette på høring forskrift om endring i forskrift 19. desember 2017 nr. 2286 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift).

Høringen gjelder mindre endringer i flere kapitler. Flere av endringene dreier seg om justeringer av ordlyd for å tydeliggjøre budskapet, og enkelte steder er gamle definisjoner tatt inn i regelverket igjen av pedagogiske hensyn.

I kapittel 8 er det foreslått å fjerne kravet om seks måneders oppbevaringstid av papirarkivet etter konverteringen til digitalt format, i tillegg er det åpnet for å kunne søke Riksarkivaren om unntak fra noen av kravene i mediekonverteringsprosessen.

Kapittel 9 om mikrofilm foreslås opphevet og enkelte bestemmelser flyttet til henholdsvis kapittel 2 og 6.

Nærmere om forslagene står beskrevet under kommentarer til hver enkelt paragraf eller kapittel. Se også vedlagte forskriftsmanus.

Til § 1-1:

I gjeldende § 1-1 andre ledd bokstav f) står det at en arkivplan blant annet minst skal inneholde en: *bevarings- og kassasjonsplan med oppbevaringsfrister og rutiner for gjennomføring av planene, jf. arkivforskriften § 16*. Arkivforskriften § 16 taler om kassasjonsregler. Av pedagogisk hensyn, og for å oppnå bedre begrepsharmoni med arkivforskriften, foreslår Arkivverket å endre bokstav f) til: *kassasjonsregler med oppbevaringsfrister og rutiner for bevaring og kassasjon, jf. arkivforskriften § 16 jf. §7-3 i forskriften her*.

Denne endringen er ikke ment å innebære en realitetsendring og vil ikke ha administrative og økonomiske konsekvenser.

Til § 2-6:

Se kommentarer til kapittel 9.

Til § 2-11:

Arkivverket har fått flere henvendelser om hvordan begrepene i § 2-11 «*arkivmateriale som skal langtidsoppbevares*» skal forstås og avgrenses fra «*arkivmateriale fra avsluttet arkivperiode som ikke er i hyppig bruk*». Dette fremstår uklart for mange. Det gjør det vanskelig å avgjøre hva som skal oppbevares i spesialrom for arkiv, og hva som skal oppbevares i spesialrom for arkiv så langt det er mulig.

«Arkivmateriale som skal langtidsbevares» er en underkategori av eldre og avslutta arkiv. Å benevne denne kategorien fremstår overflødig og kan skape grunnlag for misforståelser. I hvert fall når man avgrenser mot det som kan kassereres i andre ledd. Materiale fra en avsluttet arkivperiode, som fortsatt er i noe bruk og som derfor ikke er underlagt obligatorisk krav om oppbevaring i spesialrom for arkiv, bør ikke være vanskelig å skille fra eldre og avsluttet arkiv. Derfor foreslår vi å endre ordlyden i § 2-11 første og andre ledd til:

§ 2-11 første og andre ledd skal lyde:

(1) Eldre og avsluttet arkiv skal oppbevares i spesialrom for arkiv. Arkivmateriale fra avsluttet arkivperiode som ikke er i hyppig bruk, oppbevares i spesialrom for arkiv så langt det er mulig.

(2) Kravet til oppbevaring i spesialrom for arkiv gjelder ikke arkivmateriale som kan kassereres jf. kap 7 og som er skilt ut fra det øvrige materialet.

Denne endringen gjøres for å fjerne uklarheter. Den er ikke ment å innebære realitetsendringer med noen form for økonomiske eller administrative konsekvenser.

Til § 5-3:

Riksarkivarens forskrift kapittel 5 stiller krav til arkivmateriale fra statlige organers elektroniske systemer som skal avleveres til Arkivverket for å bli bevart for ettertiden. Disse kravene går i hovedsak ut på hvilke metoder og formater som skal benyttes ved både avlevering og deponering.

Arkivverket jobber kontinuerlig med å effektivisere overføringen av arkivmateriale fra offentlige virksomheter til depot. Arkivverket ønsker å prøve ut alternative fremgangsmåter, metoder og formater. Formålet er blant annet å teste ut hvilke konsekvenser dette har for bevaring, gjenfinning og tilgjengeliggjøring. Hensikten med forsøkene vil være å finne fram til bedre og mer effektive fremgangsmåter som ivaretar arkivfaglige hensyn som integritet, anvendbarhet, autentisitet og pålitelighet på fullgod måte.

For å legge til rette for dette, trenger Arkivverket en hjemmel som åpner for å fravike bestemmelser i riksarkivarens forskrift kapittel fem. Vi foreslår derfor følgende unntaksbestemmelse i §5-3, som nytt femte ledd:

«Med sikte på utvikling av mer effektive og hensiktsmessige arbeidsmåter, kan Riksarkivaren i enkelttilfeller inngå særskilt avtale med avgiver om forsøk med andre metoder og formater for fremstilling av arkivversjon enn det som følger av bestemmelsene i dette kapitlet.»

Arkivverket vil med dette legge til rette for å inngå særskilt avtale med avgiver om andre måter å avlevere digitalt skapt arkivmateriale på. I forskriften § 5-2 c) er avgiver definert som den som avleverer eller deponerer en arkivversjon til arkivdepot. Det er i utgangspunktet bare statlig arkivskaper som er pliktig til å avlevere til Arkivverket. I praksis vil derfor slik særskilt avtale bare være aktuelt for statlige arkivskapere.

Avtale vil være basert på frivillighet. Spørsmålet om kostnader vil måtte avklares i avtalen med hver enkelt avtalepart. Ettersom avtalen vil være frivillig medfører dette forslaget i utgangspunktet ingen økonomiske konsekvenser som må dekkes opp. Ved eventuell innføring av nye regler som oppfølging av forsøk, vil det på vanlig måte måtte gjøres rede for økonomiske og administrative konsekvenser. Forsøket vil imidlertid også kunne være en hensiktsmessig måte å undersøke hva ulike metoder og fremgangsmåter vil koste i praksis.

Til § 6-1:

Se kommentarer til kapittel 9.

Til § 6-2:

I § 2-11 og § 6-2 brukes begrepene «eldre arkiv» og «avsluttet arkiv». Disse begrepene er imidlertid ikke lenger definert i regelverket slik de tidligere var i den opphevede arkivforskriften § 5-1. Begrepene er også brukt i den gjeldende arkivforskriften § 18. Det er ikke åpenbart hvordan begrepene skal forstås, særlig «avsluttet arkiv». I den gamle arkivforskriften var eldre og avsluttet arkiv definert på denne måten:

«Arkiv som ikke lenger er i bruk for administrative formål (eldre arkiv), og arkiv etter organ som er nedlagde eller har avslutta verksemda si (avslutta arkiv), skal avleverast til arkivdepot».

I høringen av arkivforskriften ble de samme definisjonene foreslått i § 2:

«f) Eldre arkiv: arkiv som ikke lenger er i bruk for administrative formål»

«g) Avslutta arkiv: arkiv etter organ som er nedlagde eller som har avslutta verksemda si».

Det ble bestemt at definisjonsbestemmelser ikke skulle tas med i arkivforskriften likevel, men innholdet er det samme. Det fremstår for Arkivverket som et reelt behov for å ta inn igjen

disse definisjonene av pedagogiske hensyn, og mener dette først og fremst hører hjemme i § 6-2.

Til § 6-5:

I dagens § 6-5 fjerde ledd er det stilt krav til mapper/ omslag og esker ved avlevering av arkivmateriale til Arkivverket fra statlige arkivskapere. Ved en inkurie er det ikke henvist til riktig ISO standard for eskene. Derfor oppdateres § 6-5 fjerde ledd nå slik at det også henvises til ISO 16245.

§ 6-5 fjerde ledd skal lyde:

«Ved avlevering til Arkivverket skal både omslag/mapper og esker oppfylle krav i internasjonal standard for papir og langtidslagring av dokumenter ISO 9706 og ISO 16245.»

Det har lenge vært standard i praksis at arkivemballasjen som benyttes ved avlevering fra statlige arkivskapere har oppfylt ISO 16245. Det er beskjedne kostnader forbundet med å benytte emballasje som oppfyller ISO 16245. Tillegget anses som en korrigerende som ikke medfører økte kostnader.

Til § 7-2:

Arkivforskriften § 15 og § 16 omhandler henholdsvis bevaring og kassasjon. Disse to begrepene var tidligere definert i den gamle arkivforskriften § 3-18:

«Med kassasjon er meint at arkivmateriale som har vore gjenstand for saksbehandling eller hatt verdi som dokumentasjon, blir teke ut av arkivet og sletta eller destruert. Med bevaring er meint at arkivmateriale blir oppbevart for framtida og avlevert til arkivdepot.»

Og i den gamle riksarkivarens forskrift § 3-3 bokstav a) og b):

«Bevaring: at arkivmateriale blir tatt vare på for fremtiden og avlevert til arkivdepot.

Kassasjon: at arkivmateriale som har vært gjenstand for saksbehandling eller hatt verdi som dokumentasjon, blir tatt ut av arkivet og tilintetgjort.»

I forbindelse med revisjonen av forskriftene i 2017 ble definisjonene ikke videreført uten at begrepene ble gitt noe nytt meningsinnhold. Av pedagogiske hensyn mener Arkivverket at det kan være hensiktsmessig om begrepene likevel defineres i riksarkivarens forskrift kapittel 7. Vi foreslår følgende definisjoner:

§ 7-2 ny bokstav i) og ny bokstav j) skal lyde:

i) Bevaring: å ta vare på arkivmateriale for ettertiden.

j) Kassasjon: å ta ut og destruere arkivmateriale som ikke skal bevares.

Merknader til bokstav i)

For å oppnå begrepsharmonisk med arkivlovens § 1 og øvrige bestemmelser i riksarkivarens forskrift foreslår vi at ny bokstav i) taler om bevaring for ettertiden istedenfor framtiden.

Merknader til bokstav j)

Arkivverket foreslår nå en noe forenklet definisjon. Arkivverket legger til grunn at begrepet *destruksjon* vil være dekkende. Det omfatter alle typer lagringsmedier.

Til § 8-6:

Dagens § 8-6 stiller krav om oppbevaring av papirarkivene som er konvertert og digitalisert, i minimum seks måneder etter at den konverterte versjonen er godkjent av depotinstitusjonen. Formålet er å sikre at kvaliteten av den konverterte versjonen er tilstrekkelig god ved at man har en 6 måneders periode hvor man kan gå tilbake til papirversjonen for å skanne på nytt.

Utfordringen med denne oppbevaringsfristen er at en fast «angrefrist» både er unødvendig og kostnadskrevende dersom kvaliteten er tilfredsstillende. Arkivverket har for sin del ikke fastsatt rutiner for systematisk gjennomgang av den deponerte versjonen for å avdekke eventuelle mangler innen disse 6 månedene. Det avgjørende er kvalitetssikringen av deponeringen i forkant (foreskrevet i forskriften paragraf 8-4) og kvalitetssikringen i selve mottaket hos Arkivverket eller arkivdepot. Det er med andre ord svært liten sannsynlighet for å oppdage mangler i den angitte 6 måneders perioden.

Gitt at statlig forvaltning skal mediekonvertere ca. 100 000 hyllemeter i tråd med Arkivverkets konseptutredning om mottak og digitalisering (MOD), vil kostnadene for 6 måneders oppbevaring være på ca. 30 millioner kroner. Dersom man tar vekk kravet vil forvaltningen unngå kostnadene med oppbevaring i 6 måneder etter at den digitale versjonen er deponert og godkjent. Tar man med kommunal sektor vil besparelsene bli betydelig større.

For å endre regelverket på dette punktet ser vi for oss to alternative måter å gjennomføre dette på.

Den ene er å innføre en unntaksbestemmelse som åpner for å godkjenne søknader om destruksjon før 6 måneder har gått. Det andre er å endre forskriften slik at arkivskaper kan destruere papirversjonen så snart det kan dokumenteres at kvalitetssikringen oppfyller kravene i § 8-4 og arkivdepot har godkjent denne dokumentasjonen.

Når det gjelder det første alternativet, kan vi anta at ikke alle vil benytte seg av anledning til å søke om et unntak. Hvis vi anslår at kun halvparten søker om unntak fra regelen, vil besparelsen bli 15 millioner kroner for statlig forvaltning. Videre vil dette også innebære en økt arbeidsbelastning på arkivdepot i form av saksbehandling av dispensasjonssøknadene.

Når det gjelder det andre alternativet har vi forutsatt at lagringsperioden reduseres med mellom en og tre måneder, i snitt halvannen måned, slik at besparelsen i dette tilfellet blir 37,5 millioner.

Risikoen med å ta vekk kravet om oppbevaring i 6 måneder er eventuelle tap av dokumentasjon dersom det viser seg at det er mangler ved det konverterte materialet. I § 8-4 er det foreskrevet kvalitetssikring når det gjelder mediekonvertering og det er en kvalitetssikring ved mottak i arkivdepot i form at tester. Som nevnt over gjennomføres det ikke noe systematisk gjennomgang av det aktuelle materialet etter mottak av materialet hos Arkivverket i dag. Dersom kommunale arkivdepot har en systematisk gjennomgang av materialet innen 6 måneder står de fritt til å opprettholde dette selv om kravet ikke lengre følger av forskriften.

Det kan nevnes at Norsk Helsearkiv ikke har en 6-måneders oppbevaringsregel. De legger til grunn at kvalitetssikringen som gjennomføres i forbindelse med konverteringen, er tilstrekkelig før destruksjon.

Det foreslås på denne bakgrunn å endre forskriften slik at man kan destruere papirversjonen etter at depotinstitusjonen har godkjent dokumentasjonen knyttet til kvalitetssikringen.

Til NY § 8-8:

a) Mulighet for å søke unntak fra kravet i § 8-1 tredje ledd

Dagens regelverk innebærer at mediekonvertering kun er tillatt dersom det finnes en elektronisk journal eller et elektronisk register som ble etablert under arkivdanningen. Det er flere grunner til at dagens bestemmelse er utformet slik den er. Hovedårsaken er behovet for metadata om arkivmaterialet slik at det vil være raskt og effektivt å finne frem i etter konverteringen. I utredningen «Digitalisering for kassasjon – en utredning – og en utfordring», Riksarkivet 2015, ble det anbefalt at 1990/95 var en naturlig bakre grense for hvilke arkiver som kan digitaliseres for senere destruksjon av originalmediet. Dette tidsskillet sammenfaller med at arkiver etter 1990 vanligvis er tilknyttet en elektronisk journal basert på Noark-standarden. Det innebærer at arkivene er skapt innenfor en delvis digital ramme. Og de er langt på vei tilrettelagt for at selve arkivmaterialet blir digitalisert og koblet til det elektroniske registret. Derfor ligger det godt til rette for at disse arkivene kun bevares i digital form. At det finnes en elektronisk journal, innebærer også en vesentlig forenkling av mediekonvertering iht. bestemmelsene i dette kapitlet.

Ute i statlig forvaltning finnes ca. 80 000 hyllemeter med papirarkiver fra perioden fra 1950 til 1990, som er skapt før innføringen av elektronisk journal. Ifølge dagens regelverk kan dette arkivmaterialet ikke mediekonverteres og papiroriginalen kasseres fordi de ikke er tilknyttet en elektronisk journal eller et elektronisk register. Etter innføring av en strengere bevaringspraksis, regner vi med at det gjenstår ca. 50 000 hyllemeter med papirarkiver som etter dagens regelverk ikke kan mediekonverteres. Dette er arkivmateriale som Arkivverket ikke har magasinkapasitet til å ta imot på papir i sin helhet.

Skal det være mulig å mediekonvertere papirarkiver fra perioden 1950-1990 må det en regelendring til. I tilfelle det må åpnes for muligheten for å vurdere dispensasjon i enkelttilfeller fra kravet om at det elektroniske registeret må være skapt under arkivdanningen, slik at det heller kan etableres et nytt register i forbindelse med skanningen der det er forsvarlig.

En slik regelverksendring vil legge til rette for å realisere en potensiell gevinst på ca. 725 millioner kroner, basert på tallene fra utredningen «Mottak og Digitalisering» (Arkivverket 2018). Tar man med kommunal sektor kan besparelsene bli enda større.

Det finnes flere alternative metoder for å etablere et register med en funksjon tilsvarende en journal. For det første kan man skape et elektronisk register ved å skanne og OCR-tolke den originale papirjournalen samt tilføre aktuelle metadata. I tillegg kan man bruke kunstig intelligens (AI) for å etablere et register basert på uthenting av informasjon fra det skannede og OCR-tolkede materialet. For det andre kan man etablere et register over alle saker i arkivet samt tilføre aktuelle metadata. Registeret bygges opp ved å registrere sakstittel på alle saker i arkivet som mediekonverteres. Dette kan enten gjøres ved inntasting eller i kombinasjon med OCR-tolking og manuell kontroll av resultatet. Det vil antakelig også kunne finnes andre måter å bygge opp et register på. Dette må vurderes nærmere i det enkelte tilfellet. Regelverket må legge til rette for det.

På bakgrunn av dette finner vi det hensiktsmessig å åpne for unntak fra regelen i § 8-1 tredje ledd når forholdene ligger til rette for det. Dette vil i første omgang utformes som en dispensasjonsordning. Det er behov for å bygge opp mer erfaringer på området før det kan gis nærmere, konkrete regler. Det anses nødvendig med en viss form for godkjenning, for å sikre at de registrene som blir etablert, tilfredsstillende behovene for å finne frem i og bruke det digitale arkivet.

b) Mulighet for å søke om unntak fra kravene i §§ 8-3 og 8-4 dersom man kan dokumentere at annen teknologi eller tilnærming gir samme eller bedre kvalitet.

Dagens regelverk åpner ikke i tilstrekkelig grad opp for å ta i bruk nye teknologiske løsninger. Det skjer en stor utvikling på digitaliseringsområdet, særlig knyttet til kunstig intelligens. Her vil det kunne være gevinster å hente ved å åpne for å vurdere nye løsninger som gir like god kvalitet som mer tradisjonelle fremgangsmåter.

Nærmere om økonomiske og administrative konsekvenser ved vedtakelse av ny § 8-8.

Under dette punktet vil vi gi en nærmere omtale av konsekvensene av de to unntaksmulighetene som er beskrevet foran under bokstav a) og b).

De positive virkningene av de alternative mulighetene for å søke om unntak er at de kan være kostnadsbesparende, og i større grad åpner for å gi brukere og saksbehandlere digital tilgang til materialet.

På den andre siden vil selve søknadsbehandlingen kreve noe ressurser fra arkivskaper og Arkivverket. Vi antar at arkivskapers og Arkivverkets behandling vil kreve til sammen inntil ett årsverk som vi anslår til en kostnad på rundt en million kroner for statlig og kommunal forvaltning. For å legge til rette for en smidig og ryddig prosess vil Arkivverket utarbeide gode retningslinjer og veiledninger. Vi mener at det er viktig at unntaksadgangen er presist avgrenset til de nevnte paragrafene, da søknadsbehandlingen dermed blir enklere og mer effektiv.

Det er ellers viktig å peke på at i en overgangsperiode vil det være lønnsomt å bruke noen ressurser på søknadsbehandling for å få verdifull innsikt og deltakelse i utformingen av mediekonverteringsprosjekter som settes i gang. Denne erfaringen kan i neste runde komme arkivskapere til gode ved at vi bygger opp kompetanse til å forbedre og forenkle regelverket i kapittel 8.

Oppheving av kapittel 9 om mikrofilm

Arkivverket legger til grunn at regelverket for mikrofilming av arkivmaterialet er utdatert ettersom mikrofilming er erstattet av digital konvertering. Vi foreslår derfor å ta bestemmelsene som gjelder produksjon av mikrofilm ut av forskriften:

Paragrafene 9-1 til 9-9 omhandler krav til godkjenning av mikrofilming, prøvefilming, filmkvalitet, fremkalling og kontroll, filmformater, optisk oppløsningsevne og svertningsgrad, forminskingsgrad, dokumentasjon av filmopptak og redigering av mikrofilmen. Disse bestemmelsene gjelder altså selve filmingsprosessen.

Det er et ukjent antall virksomheter som etter søknad til Riksarkivaren har fått kassasjonsvedtak og anledning til å destruere originalmateriale som er mikrofilmet i henhold til kravene i forskriften. Mikrofilmen erstatter i disse tilfellene originalmaterialet. Det finnes derfor trolig mikrofilm ute i forvaltningen som skal avleveres til Arkivverket eller kommunalt arkivdepot. Det virker likevel ikke hensiktsmessig å opprettholde et regelverk som spesifiserer lagringsforhold og avleveringsrutiner for bare ett lagringsmedium i et eget kapittel. Det finnes flere andre, mer aktuelle medietyper som det knytter seg like store eller større utfordringer til, som foto, film, video, og lydmateriale. Derfor foreslår Arkivverket at også §§ 9-10 til 9-14 om oppbevaring og avlevering av mikrofilm oppheves.

Det understrekes at det fortsatt vil gjelde regler for oppbevaring og avlevering av mikrofilm. Dette ivaretas ved at «mikrofilm» blir føyd til i opplistingen av ulike medietyper i kapittel 2 (§ 2-6) om Arkivlokaler og oppbevaring av arkiv, og i kapittel 6 om Avlevering og overføring til arkivdepot. I tillegg vil Arkivverket gi retningslinjer for oppbevaring for ulike medietyper på sine nettsider.

Arkivverket vil imidlertid be høringsinstansene særskilt om å gi tilbakemelding på om det fortsatt finnes avleveringsverdig mikrofilm som skal avleveres, og en bekreftelse eller avkreftelse på at mikrofilming er en metode som fortsatt er i bruk.

Endringen som foreslås her er kun ment som en oppdatering av regelverket til dagens realiteter, og skal ikke medføre administrative eller økonomiske konsekvenser.