



Rapport

Utvalget for bevaring av digitalt skapt dokumentasjon

15. mai 2023

Forord.....	5
1 Introduksjon	6
1.1 Om denne rapporten.....	6
1.2 Utvalgets mandat	6
1.3 Utvalgets sammensetning.....	7
1.4 Utvalgets arbeid	8
1.4.1 Utvalgets møter.....	8
1.4.1 Innhentede innspill.....	8
1.5 Fortolkning og avgrensning av mandatet.....	9
1.5.1 Digitalt kontra analogt skapt dokumentasjon.....	9
1.5.2 Omfanget av bevaring må begrenses.....	9
1.5.3 Bruker- og formidlingsperspektiv	10
1.6 Rapportens struktur	10
2 Digitaliseringens betydning for arkivering.....	11
2.1 Dagens situasjon.....	11
2.1.1 Et arkivfelt i endring	11
2.1.2 Behov for helhetlig samfunnsdokumentasjon	11
2.1.3 Utbredt mangel på arkivering og avlevering	13
2.1.4 Dagens situasjon for avlevering.....	14
2.1.5 Behov for ny lovgivning	14
2.2 Om digitalt skapt dokumentasjon	15
2.2.1 Dokumentasjon og arkiv.....	15
2.2.2 Innebygd arkivering	17
2.2.3 Bevaring, kassasjon og sletting.....	18
2.2.4 Digital langtidsbevaring	19
2.3 Dagens kriterier og metodikk for bevaring og kassasjon	20
2.3.1 Dagens kriterier for bevarings- og kassasjonsvurderinger	20
2.3.2 Dagens metodikk for bevarings- og kassasjonsvurderinger	22
2.4 Anbefalinger	22
3 Nye arbeidsmåter og samhandlingsformer	24
3.1 Betydningen av å se hele arkivlandskapet	24
3.2 Nye samhandlingsformer på tvers av offentlig og privat sektor.....	24
3.3 Ulikt utgangspunkt for bevaring og kassasjon av offentlige og private arkiver	26
3.4 Private arkiver – kort historikk	27

3.5	Forholdet mellom private og offentlige arkiver ved utvelgelse	28
3.6	Forskriftsbestemmelser om hva som tillates kassert	29
3.7	Er det behov for å justere lovens virkeområde?	30
3.8	Tilgjengeliggjøring og formidling	31
3.9	Avgrensning mot Nasjonalbibliotekets ansvarsområde	32
3.10	Anbefalinger	33
4	Ressursbruk og bærekraftig langtidsbevaring	35
4.1	Premisser for langtidsbevaring	35
4.2	Teknologiutvikling	35
4.3	Dataminimering	36
4.4	Ressursbruk for arkivdepot	37
4.5	Ressursbruk for arkivskaper	38
4.6	Anbefalinger	39
5	Personvern og arkivformål i allmennhetens interesse	40
5.1	Retten til å bli husket og retten til å bli glemt	40
5.1.1	Arkivretten og personvernretten	40
5.1.2	Retten til å bli glemt	40
5.1.3	Retten til å bli husket	41
5.2	Om begrepet «arkivformål i allmennhetens interesse»	41
5.3	Personverndiskusjonenes plass i diskusjonene rundt bevaring av dokumentasjon	43
5.4	Kompetanse til å vurdere arkivering av personopplysninger	43
5.5	Rammene for vurderingen av «arkivformål i allmennhetens interesse»	47
5.6	Ulike arkivskaperes møte med «Arkivformål i allmennhetens interesse»	49
5.7	Håndtering av arkiver med personopplysninger	51
5.7.1	Håndtering av problemstillingen	51
5.7.2	Dataminimering og faren for å gjøre irreversible endringer i materialet	51
5.7.3	Dokumentasjon på at personvern hensyn er vurdert	52
5.8	Anbefalinger	53
6	Prioriterte områder for bevaring	54
6.1	Hva skal bevares for fremtiden?	54
6.2	Motivering av bevaringskriterier	54
6.3	Bevaringskriterier for dokumentasjonspraksiser i endring	56
6.3.1	Innledning	56
6.3.2	Mindre stabile forhold mellom aktører og oppgaver	57
6.3.3	Dokumentasjon i eller via plattformprodukter av ulike slag, utenfor virksomheten	57
6.3.4	Dokumentasjon av samhandling, og dokumentasjon av sammenhenger	58

6.4	Sektorer, grupperinger og samfunnsdokumentasjon	59
6.4.1	Innledning	59
6.4.2	Offentlig, privat og frivillig sektor	59
6.4.3	Særskilte grupperinger	60
6.4.4	Samfunnsdokumentasjonen og arkivlandskapet	61
6.5	Hensiktsmessige kriterier for bevaring	61
6.5.1	Premisser for bevaringskriterier	61
6.5.2	Alle skal ikke nødvendigvis med	62
6.5.3	Systematisk oppstilling av kriterier	62
6.5.4	Avleverende virksomheters anvendelse av kriteriene	65
6.6	Anbefalinger	65
7	God dokumentasjonsforvaltning	67
7.1	Om dokumentasjonsforvaltning	67
7.2	Innebygd arkivering	68
7.3	Langtidsbevaring	69
7.3.1	Innledning	69
7.3.2	Viktigheten av strukturert dokumentasjon	69
7.3.3	Sikre at dokumentasjon som skal avleveres, har tilstrekkelig kvalitet	70
7.3.4	Tilrettelegging for langtidsbevaring	71
7.4	Dokumentasjonsforvaltning i virksomhetene	71
7.5	Automatisert behandling med og uten kunstig intelligens	73
7.6	Krav til systemdokumentasjon ved avlevering	74
7.7	Anbefalinger	74
8	Arbeidsmetodikk og veileder	77
8.1	Ny tilnærming for å ivareta krav til dokumentasjon for langtidsbevaring	77
8.2	Hvilke vurderinger skal man gjøre for nye løsninger	78
8.3	Hvilke vurderinger skal man gjøre ved avlevering	78
8.3.1	Om bevaringsvurdering	78
8.3.2	Løsninger med innebygd arkivering og frikoblet strukturert dokumentasjon	80
8.3.3	Løsninger med ustrukturert dokumentasjon og innebygd arkivering	81
8.3.4	Løsninger med dokumentasjon som er tett koblet med applikasjonen	82
8.4	Anbefalinger	82
9	Utvalgets samlede anbefalinger	84
	Kapittel 2: Dagens situasjon: En endret rolle for arkivmyndighetene	84
	Kapittel 3: Nye grep i møte med nye samhandlingsformer, ansvarsforhold og fellesløsninger	85
	Kapittel 4: Vurdering av hensyn til bærekraft og ressursbruk	86

Kapittel 5: Avklaring av forholdet mellom personvern hensyn og bevarings hensyn	86
Kapittel 6: Forslag til reviderte bevaringskriterier	87
Kapittel 7: Grep for å sikre god dokumentasjonsforvaltning	87
Kapittel 8: Forslag til ny arbeidsmetodikk for bevaringsvurdering	88
10 Kilder	90
11 Vedlegg	93
11.1 Utdyping av mandat	93
11.2 Bevaringsutvalgets metodikk (2002)	95

FORORD

Arkiveret representerer et samfunnsoppdrag som har tradisjoner tilbake til Mesopotamia. Den gang, for over 4000 år siden var det sumererne som utviklet et skriftspråk og begynte å arkivere dokumenter. Hensikten med de sumeriske arkiver var å bevare viktige dokumenter og informasjon om samfunnet deres. Dette inkluderte administrative dokumenter som kontrakter og regnskap, samt litterære verk som poesi og myter. Sumererne var også kjent for å ha utviklet et system for å bevare historiske nedtegnelser og kongelige inskripsjoner på leirtavler. Alt dette gjorde de for at fremtiden skulle ha kunnskap om fortiden. Selv om spranget er stort fra leirtavler som ble sendt til arkivering til dagens digitale filer som skal avleveres til offentlige arkivdepot, er prinsippet nøyaktig det samme.

Arkivering er en nødvendig del av et samfunn ved at den lar oss bevare historien, og gir oss mulighet til å lære av fortiden. Uten arkivering ville vi ikke hatt tilgang til viktig kunnskap som kan hjelpe oss med å forstå verden rundt oss bedre. Arkivering er også viktig for å bevare rettighetsdokumentasjon, og for å sikre at dokumenter ikke går tapt eller blir ødelagt over tid. Det er en påminnelse om hva vi en gang var, samfunnets kollektive hukommelse. Bevaring av vår historie og kulturarv gir oss muligheten til å se hvordan samfunnet utvikler seg over tid. Vi arkiverer ikke for oss selv, men for fremtidige generasjoner. Fremtiden skal kunne lære av fortiden, tolke fortiden i sin samtid og bygge videre på det som har vært.

Det er et stort sprang fra sumerernes leirtavler i et begrenset opplag, til en verden som oversvømmes med digitalt innhold i petabyte-klassen – daglig. Det var derfor med ærbødighet og respekt at utvalget satte i gang sitt arbeid. Utvalget mener at vi trenger større dynamikk innen arkivering, og en god nasjonal plan som klarer å fange opp dagens utfordringer, nettopp for at fremtiden skal ha kunnskap i bagasjen når de bygger videre på historiens verker. Verdien av arkivene blir synlig når vi lykkes med å gjøre dem allment tilgjengelig, også i en fremtid der vi ikke nå kan vite hvilke verdier, altså hvilken dokumentasjon, vi vil trenge. Det er gjennom bruk vi kan sikre at kulturarven blir videreført, og ikke bare bevart.

Kunstig intelligens har gjennom ChatGPT tegnet et helt nytt bilde av hva som er teknologisk mulig. Vi må anta at fremtidens arkivbrukere ikke bare er «klassiske» brukere som arkivarer, fagfolk og forskere, men innbyggere flest. Kunstig intelligens-modellene er oss mennesker suverene til å sammenstille, strukturere og finne korrelasjoner i enorme datamengder. Vi vil i fremtiden se helt ny arkivkapabilitet som er tilpasset stadig nye brukermasser. Kunstig intelligens-modellene «trenes» opp med enorme mengder med data og her kan arkivene bidra med sin historiske tyngde.

Den arkiverte historien er på mange måter livets vitne, og som den amerikanske forfatteren og historikeren David McCullough presist uttrykker: «History is who we are and why we are the way we are».

God lesing!

1 INTRODUKSJON

1.1 OM DENNE RAPPORTEN

Digitalisering har utfordret Arkivverkets arbeid og rolle, og vil de neste tiårene fortsette å utfordre. Hele arkivsektoren opplever et behov for tydeligere retning og retningslinjer for å ta avgjørelser om hva som skal bevares og kasseres av digitalt skapt dokumentasjon. Det digitale formatet utløser en rekke problemstillinger knyttet til blant annet omfanget av bevaring, ressursbruk, digitale løsninger og personvern. Ny arkivlov og -forskrift er under utarbeidelse, men det er også behov for grundigere drøfting av spørsmålet om bevaring av digitalt skapt dokumentasjon. Arkivverket oppnevnte derfor et utvalg som skal undersøke nettopp dette temaet, og komme med anbefalinger i det videre arbeidet. Denne rapporten er utvalgets svar på Arkivverkets bestilling. Rapportens struktur følger ikke mandatets oppbygging direkte, se punkt [1.6](#), men alle punkter i mandatet er besvart.

Utvalget har jobbet med utgangspunkt i at Arkivverket og andre aktører innenfor arkivfeltet er vår målgruppe. Dette omfatter både offentlig sektor, herunder statlig, kommunal og fylkeskommunal sektor, og privat sektor. Denne sektoren spenner fra private selskaper som utfører arbeid på oppdrag fra det offentlige, via ulike organisasjoner til små, private arkivskapere. Utvalget ønsker å løfte frem de høyst samfunnsaktuelle problemstillingene som mandatet reiser, slik at også personer og aktører utenfor arkivfeltet kan lese rapporten og se betydningen av temaene som her diskuteres. Dette gjelder både innen generell offentlig debatt, og i det nå pågående arbeidet med ny arkivlov og ny arkivforskrift. Det har derfor vært utvalgets mål at rapporten skal være til nytte i disse prosessene, og bidra til å legge et godt grunnlag for organiseringen av arkivfeltet i tiden fremover.

En meget stor andel av det som skulle vært arkivert i dag ut fra dagens regler og retningslinjer, blir ikke arkivert. Det skyldes blant annet manglende avlevering og begrensede ressurser, og manglende prioritering av arkivering. Det er nødvendig å etablere et samsvar mellom hva som følger av regler i lov og forskrift eller av andre retningslinjer, og hva som er praksis. Ressursene må bestemmes politisk. Innenfor en gitt økonomisk ramme, må man identifisere det som er viktigst å arkivere. Ved å planlegge arkivering fra starten med innebygd arkivering, kan man redusere kostnadene ved arkivering betydelig, og dermed være i stand til å arkivere mer og med et bedre utvalg enn i dag.

1.2 UTVALGETS MANDAT

Utvalget for digitalt skapt dokumentasjon ble oppnevnt av Riksarkivaren 9.2.2022. Det fikk følgende mandat:

Privat og offentlig sektor samhandler og bruker teknologi på nye måter. Det skapes store mengder data, informasjon og dokumentasjon. Regjeringens digitaliseringsstrategi forutsetter datadeling og fellesløsninger. I en digital tid har Arkivverket behov for å revidere sin bevaringspolitikk for å sikre at dokumentasjon blir bevart for ettertida i tråd med arkivlovens formålsparagraf.

Utvalget skal foreslå en overordnet tilnærming som Arkivverket kan bruke i årene fremover til å velge ut hvilken dokumentasjon som skal bevares fra offentlig og privat sektor. Bevaringen skal skje i offentlig arkivdepot.

Ved å velge ut samfunnsområder eller kriterier for slike, vil man i neste omgang kunne knytte til seg de virksomheter og arkiver som til enhver tid dekker de utvalgte samfunnsområdene best og på denne måten sikre helhetlig samfunnsdokumentasjon. Den overordnede tilnærmingen som utvalget

presenterer, vil danne utgangspunkt for utvikling av Arkivverkets bevaringspolitikk og arbeid med bevaringskriterier og metodikk.

A. Hvilken samfunnsdokumentasjon i privat og offentlig sektor mener utvalget er viktigst å bevare for all tid?

Dersom Arkivverkets bestemmelser om bevaring for all tid hadde dekket alle private, statlige og kommunale virksomheter, og omfanget av bevaring måtte begrenses, hvilke prioriterte sektorer, registre, systemer eller lignende mener utvalget det er viktigst å bevare fra? Med personopplysningsloven ble begrepet «arkivformål i allmennhetens interesse» innført. Utvalget bes drøfte begrepet.

B. Hensiktsmessige kriterier for bevarings- og kassasjonsvurdering

Hensikten med å ha kriterier for bevarings- og kassasjonsvurdering er forutsigbarhet for forvaltningen og befolkningen, rettsikkerhet og transparens. Arkivverket har erfart at det forrige bevaringsutvalgets metodikk for bevaring hadde mye for seg. De fastsatte kriteriene var nyttige, men vanskelige å bruke i det praktiske arbeidet. Utvalget skal vurdere nytte og utforming av formelle kriterier. Utvalget kan eventuelt skissere andre formaliserte og regelstyrte måter for å fastsette hvilken dokumentasjon som skal bevares for all tid?

C. Framgangsmåte og metodikk for bevaringsvurdering

I dag foretas bevaringsvurdering av oppgaver, av konkrete systemer eller forskrift som regulerer samme saksområde for flere virksomheter. Utvalget skal vurdere hensiktsmessigheten av disse framgangsmåtene. Alternativene er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende, men kan være komplementære. Utvalget bes vurdere og foreslå om det kan tenkes mer smidige tilnærminger til bevaring, enn de vi har i dag.

D. Er tilnærming til bevaringsverdige arkiv bærekraftig?

Selv om digital arkivbevaring krever liten fysisk plass på stadig mindre lagringsenheter, er digital lagring avhengig av teknologisk utstyr og betydelige mengder strøm. Det hevdes fra flere hold at en digital verden tillater at vi bevarer mye mer enn det analoge arkiver gir mulighet for. Utvalget bes vurdere om det er bærekraftig med en strategi som innebærer vesentlig mer omfattende bevaring av digital dokumentasjon. Vurder hva det vil medføre av arkivfaglige og andre utfordringer.

Arkivverket utformet også en utdyping av spørsmålene i mandatet, som utvalget har fulgt tett i sitt arbeid. Se vedlegg [11.1](#) for de utdypende punktene.

1.3 UTVALGETS SAMMENSETNING

Utvalget har hatt følgende medlemmer:

Maria Astrup Hjort (leder), jurist, professor ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo (UiO)

Synne Solbakken, master forvaltningsinformatikk UiO, jobber med informasjonsforvaltning i Brønnøysundregistrene

Hilde Reinertsen, historiker, førsteamanuensis ved Institutt for lingvistiske og nordiske studier, UiO og forsker ved Senter for teknologi, innovasjon og kultur, UiO.

Håkon Jendal, master elektro fra ETH Zürich, løsningsarkitekt i NAV IT

Shahzad Rana, informatikk- og filologiutdannet fra UiO, tidligere rådsmedlem i Teknologirådet og teknologidirektør i Microsoft Norge

Herbjørn Andresen, professor i arkivvitenskap ved Institutt for arkiv-, bibliotek- og informasjonsfag, OsloMet

Lars Holden, forskningsdirektør ved Norsk Regnesentral og styreleder i Forskningsinstituttens fellesarena (FFA)

Laila Bokhari, statsviter, tidligere statssekretær, ansatt i Yara International og innehar diverse styreverv

Arkivverket har bidratt med sekretariat for utvalget: avdelingsdirektør Anne Aune, arkivar Gro Hendriksen og seniorrådgiver Martin Bould.

1.4 UTVALGETS ARBEID

1.4.1 Utvalgets møter

Utvalget har hatt seks heldagsmøter og én todagers arbeidssamling. I tillegg hadde utvalgsleder og sekretariat et innledende møte for avklaringer av praktisk art. Møtene ble avholdt på Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo, med unntak av oppstartsmøte hos Arkivverket (Sognsvann) og arbeidssamling på Lysebu.

I tillegg til utvalgsmøtene, har utvalgsleder både holdt foredrag og hatt møter med eksterne:

- 21.6.22: Samtale med leder for HIFO (Den norske historiske forening), Thomas V.H. Hagen
- 15.9.22: Innlegg på KAI-konferansen (seminar for kommunale arkivinstitusjoner)
- 23.9.22: Innlegg på seminaret Offentlighet og digital forvaltning - dokumentasjon, arkiv, innsyn og forståelighet. Prosjektet Digital velferdsstat, Universitetet i Oslo
- 8.11.22: Innlegg på Norsk arkivråds høstseminar
- 6.12.22: Innlegg for Område Samfunnsdokumentasjon, Arkivverket
- 12.12.22: Intervju i tidsskriftet Arkivråd
- 4.1.23: Samtale med viderebruksutvalgets leder, Anna Camilla Selman
- 19.4.23: Innlegg på Kommunearkivkonferanse IKA Opplandene

1.4.1 Innhentede innspill

Utvalget har i sitt arbeid hentet inn innspill gjennom presentasjoner og analysegrunnlag.

Utvalget har fått følgende presentasjoner i sine møter:

- 19.4.22: Introduksjon og oppstart ved riksarkivar Inga Bolstad og avdelingsdirektør Espen Sjøvoll
- 2.6.22: Guri Lande, strategidirektør, Arkivverket, og Kristin Jacobsen, fagdirektør for Forskning og utvikling, Arkivverket: «Hvilke arkiver tar Arkivverket imot materiale fra, og hvilke arkiver som Arkivverket har ansvar for å forvalte. Hvilke arkivskapere forholder Arkivverket seg til?»
- 2.6.22: Herbjørn Andresen, professor, OsloMet: «Om begrepet arkivformål i allmennhetens interesse i personvernforordningen»
- 2.6.22: Harald Sommerstad, jurist, Arkivverket: «Arkivering og personvern. Hva er «arkivformål i allmennhetens interesse?»»
- 12.9.22: Håkon Jendal, løsningsarkitekt, NAV IT: «Godt dokumenterte vedtak ved innebygd arkivering»
- 12.9.22: Shahzad Rana: «Dokumentasjon, integritet og autentisitet. Om forventninger til riktigheten av arkivert materiale»

- 12.9.22: Kristin Jacobsen, fagdirektør, Arkivverket: «Digitale arkiv krever nye løsninger og konsepter. Arkivverkets arbeid med Digitalarkivet, metadata og innovasjonsprosjekter».
- 12.9.22: Øivind Kruse, arkivar, Arkivverket: «Overføring av arkiv til langtidsbevaring – uttreksmetodene Noark, ADDML og Siard». Presentasjonen ble holdt av Martin Bould.
- 28.11.22: Sigve Espeland, IKA Rogaland: «Samfunnsdokumentasjon. Hvilken dokumentasjon er det vi ikke trenger å bevare?»
- 28.11.22: Inga Márjá Steinfjell, Samisk arkiv, Arkivverket: «Bevaring av ikke-skriftlige kulturuttrykk».
- 2.2.23: Cecilie Kornæsæther, Norsk helsearkiv, Arkivverket: «Synspunkter på hensiktsmessige kriterier for bevarings- og kassasjonsvurderingen.»
- 2.2.23: Amanda H. M. Olsen, Oslo kommune, og Charlotte Johannessen Bjerke, Viken fylkeskommune, KS-gruppen for kommunale og fylkeskommunale forhold: «Hensiktsmessige kriterier for bevarings- og kassasjonsvurderingen, sett fra kommunal og fylkeskommunal sektor.»¹
- 2.2.23: Tanja Wahl, seniorrådgiver i Konstitusjonell avdeling, Stortinget: «StorSak – digitalisering av den parlamentariske saksbehandlingen og innebygd arkivering: Om forholdet mellom StorSak og Stortingets arkivtenkning. Synspunkter på hensiktsmessige kriterier for bevarings- og kassasjonsvurderingen.»
- 7.3.23: Elisabeth Harlem Eide, jurist, Arkivverket: «Status i arbeidet med ny arkivforskrift».

Utvalget hentet også inn et skriftlig analysegrunnlag fra Arkivverket om kostnader knyttet til langtidsbevaring.²

Mot slutten av arbeidet sendte utvalget et rapportutkast på høring til Kjetil Reithaug, Espen Sjøvoll og Elisabeth Harlem Eide i Arkivverket. De ga noen nyttige kommentarer som utvalget har tatt med i innspurten av arbeidet.

1.5 FORTOLKNING OG AVGRENSNING AV MANDATET

1.5.1 Digitalt kontra analogt skapt dokumentasjon

Mandatet omfatter digitalt skapte arkiver, og dermed i utgangspunktet ikke digitaliserte papirarkiver. Utvalget har likevel diskutert også dette i sitt arbeid med rapporten, for å kunne ha et overordnet blikk på digitalt materiale i sin helhet. Dette er særlig viktig med tanke på spørsmålet om tilgjengeliggjøring og formidling, se punkt [3.8](#). Samtidig er det særegne forhold ved digitalt skapt dokumentasjon som utvalget har lagt vekt på å synliggjøre. Selv om enkelte sider ved bevaringsproblematikken er felles, er det også en del særskilte problemer knyttet til å identifisere, avgrense og «ordne» digitale arkiver som ikke har en opprinnelig fysisk representasjon som utgangspunkt. Disse særskilte problemene er en vesentlig del av bakgrunnen for utvalgets mandat.

1.5.2 Omfanget av bevaring må begrenses

Mandatets punkt A legger opp som et premiss at omfanget av bevaring må begrenses. Utvalget stiller spørsmål ved dette premisset. Slik utvalget har oppfattet det, er det et større problem at

¹ Arkivverket holdt 9.2.22 en presentasjon om mandatet for KS Faggruppe for arkiv og dokumentasjon.

Faggruppen oppnevnte en arbeidsgruppe for utvalget, med representanter fra Bergen kommune, Trondheim kommune, Oslo kommune og Viken fylkeskommune.

² Arkivverkets analyseteam, mars 2023, Bevaring av offentlig arkiv. Kunnskapsgrunnlag utarbeidet av Arkivverkets analyseteam på oppdrag fra bevaringsutvalget. Upublisert rapport.

dokumentasjon ikke avleveres, enn at det bevares for mye informasjon. Dersom man i fremtiden får snudd denne trenden med manglende avlevering, blir spørsmålet om begrensning av bevaring mer aktuelt, men i første omgang synes det ikke å være her skoen trykker. Spørsmålet blir behandlet i forbindelse med spørsmålet om teknologiutvikling i punkt [4.2](#), om dataminimering i punkt [4.3](#) og om bærekraft i punkt [4.4](#).

1.5.3 Bruker- og formidlingsperspektiv

Utvalget observerer at mandatet mangler et tydelig bruker- og formidlingsperspektiv. Selv om utvalgets arbeid først og fremst knytter seg til spørsmålet om bevaring og kassering, er det nyttig å ha for øyet hvordan Arkivverkets arbeid med digitalt skapt dokumentasjon bør organiseres fremover, med tanke på bruk av dokumentasjon i arkivdepot. Etter utvalgets syn er en hovedfordel ved digitalt skapt dokumentasjon at man ikke er låst i en tradisjonell lineær dokumentasjonsprosess, der fysiske dokumenter først skapes, deretter sirkulerer og lagres, før det til slutt avleveres og tilgjengeliggjøres. I stedet kan hensyn til bruk og formidling bygges inn i systemene for avlevering og langtidslagring fra start. Eksempler på relevante spørsmål blir da: Hvordan legge til rette for økt avlevering som også muliggjør økt tilgjengeliggjøring? Hvem er de fremtidige brukerne av dette materialet? Vi drøfter slike problemstillinger videre i kapittel [3](#).

1.6 RAPPORTENS STRUKTUR

Rapporten behandler alle punktene i mandatet, men ikke i samme rekkefølge. Kapittel [2](#) gir et innblikk i overgangen til det digitale samfunnet, og løfter frem en del grunnleggende spørsmål knyttet til digitalt skapt dokumentasjon og hvordan dagens regelverk møter disse endringene. Kapittelet bereder dermed grunnen for de videre drøftelsene. Hoveddelen i rapporten, kapittel [3–8](#), behandler alle punktene i mandatet. Kapittel [3](#) er viet spørsmålet om arkivering på tvers av offentlig og privat sektor. Dette spørsmålet er en del av behandlingen av første del av mandatets punkt A, om hvilken samfunnsdokumentasjon i privat og offentlig sektor utvalget mener det er viktigst å bevare for all tid. I kapittel [4](#) drøftes de ressursmessige konsekvensene av det digitale formatet, både for arkivskaping og arkivbevaring, og hvordan man kan sikre en bærekraftig langtidsbevaring. Kapittel [4](#) svarer dermed ut mandatets punkt D. I kapittel [5](#) drøftes forholdet til personvernlovgivningen og problematikken knyttet til begrepet «arkivformål i allmennhetens interesse». Kapittelet svarer ut siste del av mandatets punkt A. Kapittel [6](#) drøfter prioriterte områder for bevaring, herunder både hvilke sektorer man ønsker å bevare dokumentasjon fra, og hvilken type dokumentasjon som ønskes bevart. Deretter skisseres hensiktsmessige kriterier for kassasjonsvurderingen. Kapittel [6](#) svarer dermed ut resten av første del av mandatets punkt A, samt punkt B. Etter å ha redegjort for både hvilken samfunnsdokumentasjon man bør prioritere å bevare og kriterier for dette, drøfter utvalget i kapittel [7](#) hvordan arkivskapere kan drive god dokumentasjonsforvaltning. En praktisk tilnærming til spørsmålet om god dokumentasjonsforvaltning gis i kapittel [8](#), gjennom beskrivelse av en arbeidsmetodikk for bevaringsvurdering med medfølgende veileder. Dette svarer samlet ut punkt C i mandatet. Kapittel [7](#) og [8](#) løfter frem betydningen av å være bevisst hele kjeden av hendelser, fra dokumentasjonen skapes og behandles og på et senere tidspunkt går over til langtidslagring, og at det digitale formatet gjør at arkivskapere trenger en ny metodisk tilnærming til dokumentasjon. Avslutningsvis gir utvalget i kapittel [9](#) en oppsummering, og kommer med anbefalinger.

2 DIGITALISERINGENS BETYDNING FOR ARKIVERING

2.1 DAGENS SITUASJON

2.1.1 Et arkivfelt i endring

Utgangspunktet for denne rapporten er et erfart behov i arkivfeltet for å løfte blikket fra de daglige bevarings- og kassasjonsvurderingene for offentlige og private arkiv, og drøfte de prinsipielle og praktiske implikasjonene av digitalisering og digitalt skapt dokumentasjon. Med «arkivfeltet» mener vi alle aktører innenfor statlig, kommunal og privat sektor som arbeider med arkiv.

Dette kapitlet gir en beskrivelse av dagens status for digitalisering av arkivfeltet, og fungerer som grunnlag for utvalgets drøftinger og anbefalinger i kommende kapitler. Utvalget går her gjennom grunnleggende prinsipper og regelverk for arkivfeltet, introduserer sentrale aspekter ved digitalt skapt dokumentasjon og gir en oversikt over gjeldende kriterier og metoder for bevaring og kassasjon.

Formålet med denne gjennomgangen er å få oversikt over hvordan situasjonen, og dermed behovene, har endret seg siden det forrige bevaringsutvalget leverte sin rapport i 2002. Som både mandatet og utvalgets informasjonsinnhenting viser, er det i arkivfeltet en utbredt opplevelse av at dagens regelverk og bevaringskriterier ikke er godt nok tilpasset dagens situasjon. Det er et uttalt ønske om at regelverket og kriteriene må gi tydeligere, men også mer overordnede føringer enn de gjør i dag, slik at arkivansatte lettere kan utøve faglig skjønn og ta beslutninger om bevaring og kassasjon av digitalt skapt materiale.

2.1.2 Behov for helhetlig samfunnsdokumentasjon

Utgangspunktet for utvalgets arbeid er et uttalt behov innen arkivfeltet for å revidere de eksisterende kriteriene for bevaring og kassasjon av digitalt skapt materiale.³ Et sentralt begrep i denne sammenhengen er «helhetlig samfunnsdokumentasjon»: Hvordan sikre at det vi bevarer, gir et godt helhetsbilde av samfunnet over tid? I tillegg kommer det grunnleggende faktum at vi ikke kan vite i dag hva som vil komme til å bli viktige spørsmål i fremtiden. Av den grunn vil mange historikere være svært avholdne med å anbefale kassering av arkivmateriale, fordi dette materialet vil kunne komme til nytte ved en senere anledning – enten fordi man stiller nye spørsmål, eller har utviklet metoder som gjør det mulig å utforske materialet på nye måter. Slik kan arkivmateriale som i dag fremstår verdiløst, komme til å ha stor verdi. Det samme gjelder på samfunns- og individnivå: I en rekke saker ser vi at behovet for informasjon og synet på hva som er verdt å bevare, endrer seg over tid. Et sentralt eksempel er hvordan nasjonale minoriteter er behandlet, representert og synliggjort i landets arkiver. Disse spørsmålene blir særlig aktualisert for digitalt skapt dokumentasjon (se kapittel [3](#) for utdyping av dette).

Arkivloven har lagt til rette for en systematisk bevaring av offentlige arkiv, mens den ikke sikrer bevaring av privatarkiv. I det følgende gir vi en introduksjon til dette problemet, som deretter utdypes grundigere i kapittel [3](#). Arkiver fra offentlige organer utgjør hoveddelen av Arkivverkets materiale. Statlige organer har avleveringsplikt til Arkivverket, noe som utgjør 15 departementer og 250 underliggende etater. Også enkelte selvstendige rettssubjekter har avleveringsplikt til Arkivverket fordi de er omfattet av bestemmelser om offentlige arkiver i arkivloven etter andre lover

³ Disse kriteriene ble utformet i 2002 av det første bevaringsutvalget. Kriteriene la grunnlag for «Hovedprinsipper for Riksarkivarens arbeid med bevaring og kassasjon i offentlig forvaltning», Riksarkivet 10.8.2006. [\[Nedlastingslenke, pdf-dokument\]](#) (lest 23.4.23).

(særlover). Det gjelder blant annet helseforetakene (jf. helseforetaksloven § 5 fjerde ledd) og Den norske kirke (jf. kirkeordning for Den norske kirke § 42). I en særstilling står spesialisthelsetjenesten, som skal levere pasientarkiv til Norsk helsearkiv, som inngår i Arkivverket. Primærkommuner og fylkeskommuner har ansvar for egne depotordninger. Disse depotene har også i all hovedsak arkivmateriale fra offentlig sektor. Fylkeskommunale og kommunale foretak er omfattet av arkivlovens bestemmelser om offentlige arkiver etter kommuneloven, og statsforetak generelt er omfattet av statsforetaksloven, men ikke nødvendigvis arkivloven. I tillegg til selvstendige rettssubjekter til offentlige organer, kommer forvaltningsenheter og offentlig tilknyttede private arkivskapere. Offentlig produsert materiale har altså vært langt mer systematisk bevart enn fra andre samfunnsområder, selv om også dette har vært, og tidvis er, mangelfullt (se punkt [2.1.3](#)).

For private aktører, det vil si fysiske personer, private virksomheter og lag og foreninger, er det i dag ingen avleveringsplikt, men Arkivverket legger likevel føringer for langtidsbevaring. Bevaring av privatarkiv har vært avhengig av interesse og prioriteringer i bevaringsinstitusjonene. I 2021 utgjorde privatarkivene 22 prosent av den bevarte bestanden av offentlige og private arkiv i hyllemeter i Norge, og kun 1,8 prosent av de digitalt bevarte arkivene er fra private arkivskapere.⁴ Det er en uttalt problemstilling at lav bevaringsgrad svekker målsettingen om en helhetlig samfunnsdokumentasjon, og det er et uttalt mål at mengden må opp.⁵ Som ledd i mer bevaring fra privat sektor, har Arkivverket laget en bevaringsplan på oppdrag fra Kulturdepartementet (KUD).⁶ Det er etablert et nasjonalt nettverk for privatarkiv, som består av fylkeskoordinerende institusjoner og nasjonale aktører på privatarkivfeltet. Riksarkivaren leder et strategisk råd for privatarkiv. Arkivlovutvalget anbefalte å styrke dette arbeidet.⁷ Dagens situasjon viser at dette arbeidet fortsatt er helt nødvendig. Vi ser stadig flere eksempler på at private aktører både utfører oppgaver på vegne av offentlig sektor og utfører oppgaver som tradisjonelt utføres av privat sektor. Utvalget mener at vi må ha et regelverk som sikrer at dokumentasjonen i begge disse tilfellene overføres uavhengig av system, og tilgjengeliggjøres for langtidsbevaring.

Utvikling av nasjonale og regionale bevaringsplaner har vært et viktig metodisk grep for å sikre systematikk i bevaringsarbeidet. Arkivverket fikk sin første bevaringsplan i 2020. Den viser hvilke privatarkiv Arkivverket vil ta ansvar for, og hvilke kriterier som ligger til grunn for utvelgelse av aktørene. Bevaring av digitalt skapte privatarkiv er prioritert i planen. Lignende planer er utarbeidet i alle landets fylker og i institusjoner som har nasjonalt ansvar, slik som Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek, Misjons- og diakoniarkivet VID og Skeivt arkiv.

Samisk arkiv står her i en særstilling, ettersom det har et nasjonalt ansvar for å ta vare på samisk dokumentasjon. Av offentlige virksomheter deponerer Beavivvaš (Det samiske nasjonalteatret), Gáldu (Kompetansesenteret for urfolks rettigheter) og Sámediggi (Sametinget) sine arkiv her. I 2023 er arbeidet med en samisk bevaringsplan satt i gang. Planen skal bidra til å styrke arkivenes betydning for søken etter samisk kunnskap og dokumentasjon. Den skal identifisere behov for kompetansebygging og kapasitet for å nå målsettingen om helhetlig samfunnsdokumentasjon i det samiske samfunnet, og gi svar på hva et samisk arkiv kan være, i tråd med [Tandanyaerklæringen](#) om urfolksarkiv og samisk forståelse.⁸

⁴ [Arkivstatistikken 2021](#). Lest 3.5.22.

⁵ Strategidirektør Guri Lande, Arkivverket. Presentasjon for utvalget 2.6.22.

⁶ [Arkivverkets bevaringsplan for privatarkiv 2020.pdf](#)

⁷ NOU 2019: 9, s. 243.

⁸ Tandanya – erklæringen ble vedtatt på ICAs urfolksmøte i Adelaide, Australia 2019.

Arkiverket har fått ansvar for å etablere en nasjonal fellesløsning – [Digitalarkivet](#) – for mottak, bevaring og tilgjengeliggjøring av historiske kilder og data, fra både offentlige og private virksomheter.⁹ Digitalarkivet er på den ene siden en løsning for langtidsbevaring for Arkiverkets eget materiale, det vil si materiale som er omfattet av avleveringsplikt etter arkivloven, og private arkiver som er oppført på Arkiverkets bevaringsplan for privatarkiver. På den annen side tilbyr Digitalarkivet plass og funksjonalitet for andre bevaringsinstitusjoner til å inngå egne avtaler med offentlige og private arkivskapere om overføring til langtidsbevaring. Bruk av Digitalarkivet reguleres gjennom avtaler om langtidsbevaring og databehandleravtaler. Funksjonalitet for tilgjengeliggjøring av digitalt skapt arkiv er under utvikling.

Arkiverkets ansvar for fellesløsningen for bevaring og tilgjengeliggjøring av digitale arkiver er imidlertid ikke til hinder for at både offentlige og private digitale arkiver i en del tilfeller kan bevares hos andre aktører. Det er blant annet lagt til grunn i KUDs utkast til ny arkivlov fra 5. oktober 2021, § 10 annet ledd: «Nasjonalarkivet kan samtykke til at statlege arkiv blir avleverte til andre bevaringsinstitusjonar eller blir verande hos det arkivskapande organet. Det skal då stillast krav til langtidsbevaringa. (...)». Å kunne utøve en myndighet over bevaringspraksisen hos etater som bevarer selv, er en nyskaping som mangler i dagens arkivlov. Overføring til andre institusjoner kan imidlertid gjøres også innenfor dagens lov.

Arbeidet med å sikre en helhetlig samfunnsdokumentasjon krever altså en overordnet tilnærming til utvalget av sektorer og dokumentasjon fra disse. Vi drøfter dette nærmere i rapportens kapittel [3](#) og [6](#).

2.1.3 Utbredt mangel på arkivering og avlevering

Selv om det bevares mer fra offentlig enn fra privat sektor, er det også et utbredt problem i det offentlige at det arkiveres for lite og for dårlig. Riksrevisjonen påpekte dette i sin [undersøkelse](#) av arkivering i utvalgte departementer og direktorater i 2021, som igjen var en oppfølging av en forvaltningsrevisjon fra 2017. En [studie](#) fra konsultentselskapet Menon Economics utført på oppdrag fra Arkiverket, viste i 2020 at manglende arkivering er utbredt, og at dette i stor grad skyldes kompliserte og arbeidskrevende systemer.

Spørsmål knyttet til digitalt skapt dokumentasjon er et viktig aspekt av denne utfordringen, ettersom dokumentasjonen det er snakk om i stor grad er digital, og utfordringene særlig kommer av at tekniske systemer for saksbehandling og arkivering er dårlig koordinert. Arkiverket har fra sin side påpekt behovet for økt innsats for nye digitale løsninger for saksbehandling og arkivering som gjør dette mindre arbeidskrevende, reduserer informasjonstapet og øker arkivenes verdi for ettertiden. Et sentralt grep for å forbedre situasjonen på lang sikt, er å legge til rette for «innebygd arkivering» (se punktene [2.2.2](#) og [7.2](#)).

En sannsynlig årsak til manglende avlevering fra offentlige virksomheter, er at det er store kostnader knyttet til dette for virksomheten selv. At arkivverdig dokumentasjon dermed aldri blir avlevert, er for samfunnet et større problem enn de konkrete utfordringene knyttet til selve bevarings- og kassasjonsvurderingene som gjøres av materialet som faktisk blir avlevert. Manglende avlevering kan også bunne i uklarhet om hvem som har ansvar for å avlevere hva. Her kan digitale fellesløsninger trolig være mer til nytte enn det har vært til nå. Vi kommer med noen eksempler og mulige løsninger på dette i kapittel [3](#).

⁹ Kultur- og likestillingsdepartementet 20. 1.2023, Statsbudsjettet 2023 – tildelingsbrev til Arkiverket.

2.1.4 Dagens situasjon for avlevering

Arkivverket har mottatt digitalt skapte arkiver siden 1985. Arkivverkets metodikk for bevaring av digitalt skapt dokumentasjon har alltid bygget på en eller annen form for transformasjon av data fra produksjonsløsningens måte å lagre og forvalte dataene på, til et standardisert format. Inntil langt inn på 2000-tallet ble det benyttet standardiserte lagringsmedier.

Fra omkring 1998 og utover utviklet Arkivverket en rekke verktøy for å håndtere, dokumentere, ta imot, teste og forvalte avleveringsuttrekk. Eksempler på slike verktøy er Arkade, Arkadukt, ArkN3 og ArkN4. Fra 1999 og frem mot 2004/5 utviklet Arkivverket sammen med blant andre det svenske Riksarkivet, den såkalte Addmml-standard (senere Addml) for maskinlesbare tekniske metadata for uttrekk fra registersystemer og databaser. For arkivsystemer som er basert på Noark 5-standard, har det vært et eget uttrekksformat. I tillegg til egenutviklede verktøy og metadatastrukturer har man for noen avleveringer også brukt det sveitsiske rammeverket SIARD for å produsere uttrekk fra relasjonsdatabaser.¹⁰ Felles for verktøyene Arkivverket har benyttet, er at man tar data ut av løsningen (avleveringsuttrekk) og lagrer data i programvareuavhengig form. For å lese dataene, trenges ikke lenger produksjonsløsningen.

I dag tar Arkivverket i all hovedsak imot uttrekk i Noark 5-standardens uttrekksformat eller i SIARD-format. Arkivverket tar også imot uttrekk fra private arkiver som filkataloger. Uttrekkene tas imot som såkalte arkivpakker, i tråd med begrepsbruken i *Reference Model For an Open Archival Information system* (OAIS). Arkade benyttes som verktøy for å teste alle typer avleveringsuttrekk. Det følger en mer utførlig gjennomgang av historisk bakgrunn og Arkivverkets verktøy og metoder for digital bevaring i eksternt vedlegg.

Noe som er felles for alle de nåværende formene for arkivuttrekk, er at de gir en systemuavhengig representasjon av datainnholdet i kilde-systemet som skapte dokumentasjonen, noen ganger gjennom hele systemets levetid, andre ganger for en avgrenset periode. Uttrekket kan brukes uten at det opprinnelige kilde-systemet følger med. Dette er en overordnet bevaringsstrategi som ligger fast, og som det ikke stilles spørsmål ved, i alle vurderinger og anbefalinger i denne rapporten.

Det er videre noen grunnleggende forskjeller mellom uttrekk av tabeller fra en database, som er resultatet av et Addml- eller SIARD-uttrekk, og uttrekk av en standardisert hierarkisk arkivstruktur, som er resultatet av et Noark 5-uttrekk. Disse forskjellene går utvalget ikke nærmere inn på.

En side ved uttrekksmetodikken som utvalget derimot ser grunn til å problematisere, er at et uttrekk representerer samlet datainnhold fra en dokumentasjonsløsning, eventuelt avgrenset til en periode. For en god del typer saksbehandling vil dokumentasjonen ha lang levetid hos arkivskaper, og i en del tilfeller bli til i dokumentasjonssystemer som byttes ut eller endres vesentlig underveis. Det fører til at man kan ha behov for måter å overføre dokumentasjon på, som ikke lenger kan forutsette at arkivets dokumentasjon er en entydig avspeiling av en entydig dokumentasjonsløsning som har eksistert på et gitt tidspunkt hos arkivskaper. Det er særlig en del av resonnementene og anbefalingene i kapittel 7 som utfordrer denne siden ved dagens avleveringsmetodikk.

2.1.5 Behov for ny lovgivning

Et sentralt grep for å håndtere utfordringer ved bevaring av både offentlige og private digitale arkiver, er å oppdatere lovverk og forskrift på arkivfeltet slik at det blir bedre tilpasset dagens digitale

¹⁰ SIARD betyr Software Independent Archival of Relational Databases, se <https://siard.dilcis.eu/>

dokumentasjonsforvaltning. Det har i flere år pågått et arbeid for å reformere arkivloven og tilhørende arkivforskrifter. Dagens [arkivlov](#) ble vedtatt i 1992, og har følgende [formålsparagraf](#):

Føremålet med denne lova er å tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskingsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida.

Loven er fulgt opp med to forskrifter: Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlege arkiv ([arkivforskriften](#)) og Forskrift 19. desember 2017 nr. 2286 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver ([riksarkivarens forskrift](#)).¹¹ I tillegg kommer Riksarkivarens kriterier for bevaring og kassasjon, som ble nedfelt i 2006 med bakgrunn i det første [bevaringsutvalgets rapport](#) fra 2002. Til sammen utgjør dette grunnlaget for bevaringsvurderingene som gjøres av arkivansatte i stat, kommune og fylkeskommune.

I 2017 nedsatte KUD et arkivlovutvalg som skulle revidere arkivloven. [Rapporten](#) ble overlevert departementet i april 2019. Etter at arkivlovutvalgets forslag hadde vært på høring, utarbeidet departementet et nytt [lovforslag](#) som ble sendt på høring 5. oktober 2021. Parallelt med at departementet ferdigstiller sitt lovforslag, utarbeider Arkivverket forslag til ny arkivforskrift der de to eksisterende forskriftene som nå gjelder, er tenkt slått sammen.¹² Både lov og forskrift er planlagt ferdigstilt og vedtatt i løpet av 2024, og skal etter planen tre i kraft 1. januar 2025.

2.2 OM DIGITALT SKAPT DOKUMENTASJON

2.2.1 Dokumentasjon og arkiv

God dokumentasjon har flere ulike formål: Den skal bevare informasjon om samfunnet for ettertiden, ivareta enkeltborgernes rettigheter, sikre tillit til offentlig sektor og understøtte demokratiet. Selv om denne rapporten har som oppgave å drøfte kriterier for bevaring og kassasjon, understreker utvalget at dette arbeidet må ses i lys av en større samfunnskontekst, ettersom hele dokumentasjonsprosessen endrer seg med digitalt skapt dokumentasjon.

Innenfor arkivfaget anser man at god dokumentasjon har fire grunnleggende egenskaper: pålitelighet, autentisitet, integritet og anvendelighet.¹³ I tillegg kommer «betydningen av å opprettholde tilliten til dokumentasjonen over tid».¹⁴ Alle disse egenskapene utfordres med digitalt skapt dokumentasjon, både fordi selve opphavsprosessen er ulik den analoge situasjonen og fordi digital dokumentasjon er strukturert på måter som medfører helt andre tilnærminger til oppbevaring og avlevering.

Også definisjonene av «dokumentasjon» og «arkiv» er i endring som følge av digitalt skapt dokumentasjon. Dette er en diskusjon som pågår i arkivfeltet. Arkivlovutvalget foreslo å benytte begrepet «dokumentasjon» om alt som skapes og brukes i en virksomhet, og «arkiv» om overført dokumentasjon.¹⁵ Dette samsvarer med engelskspråklig arkivterminologi, som skiller mellom

¹¹ Mens «riksarkivarens forskrift» er en offisiell korttittel, altså en del av navnet som er formelt vedtatt da forskriften ble gitt, er verken «arkivloven» eller «arkivforskriften» offisielle korttitler. Disse uoffisielle korttitlene er imidlertid så godt innarbeidet i praktisk bruk, at vi har valgt å bruke dem gjennomgående i denne rapporten.

¹² Elisabeth Harlem Eide, Arkivverket, presentasjon for bevaringsutvalget 8.3.23.

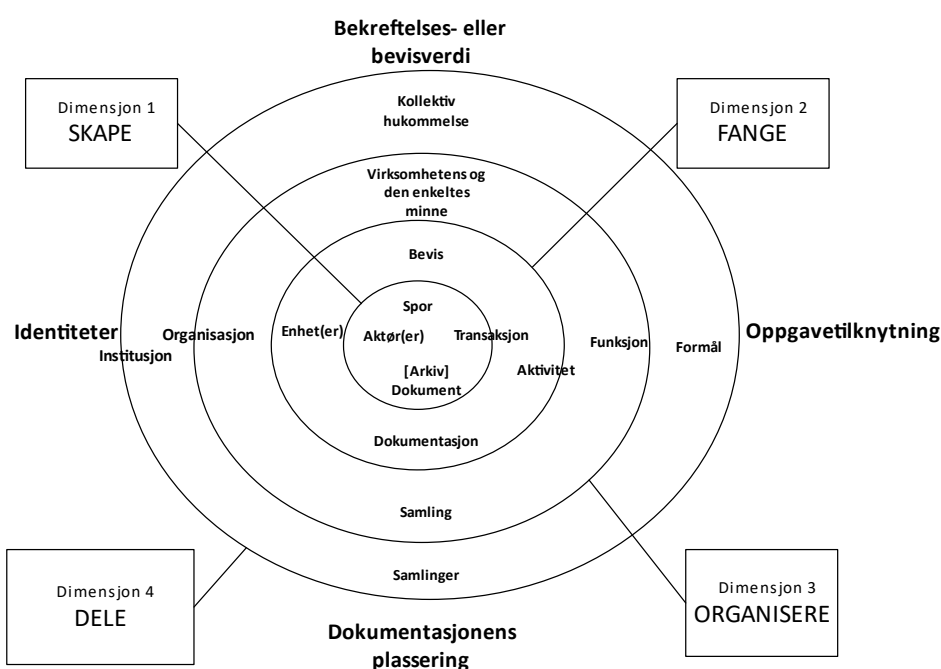
¹³ Dette fremgår av ISO 30300, se NOU 2019:9, s. 52 for videre beskrivelse av egenskapene.

¹⁴ NOU 2019:9, s. 53.

¹⁵ NOU 2019:9, s. 48.

«records» og «archives». Departementets lovutkast har gått tilbake til nåværende lovs terminologi, der arkiv dekker både dokumentasjonen i bruk hos virksomheten og overført dokumentasjon.¹⁶

Skillet mellom dokumentasjon og arkiv utfordres med begrepet «innebygd arkivering», som vi redegjør nærmere for i neste punkt. Dette begrepet betyr i korte trekk at arkivskaper allerede før dokumentasjonen lages, har tatt stilling til spørsmålet om hva som har dokumentasjonsverdi og hva som skal forvaltes som arkiv. Dette i motsetning til analogt skapt dokumentasjon, som blir til klassiske papirarkiver, og som tradisjonelt følger en lineær modell: den såkalte livsyklusmodellen.¹⁷ Digitalt skapt dokumentasjon kan derimot plasseres i en flerdimensjonal modell, som vist i figur 1.¹⁸



Figur 1 Records continuum

Denne flerdimensjonale modellen eller «records continuum»-modellen innebærer at digitalt skapt dokumentasjon kan dekke mange ulike formål samtidig, uavhengig av hverandre og for flere ulike brukergrupper. Dokumentasjonen kan benyttes i en aktiv sak, være en kilde i en historisk fremstilling og inngå som datagrunnlag samtidig. Dette er en konsekvens av mulighetene for å dele, reorganisere og sortere innholdet på en annen måte enn det var mulig med de analoge papirarkivene. Tenkningen forutsetter også at man ved etableringen av løsninger for forvaltning av dokumentasjon, hadde en idé om arkivenes ulike brukergrupper, også fremtidige, og hva som var formålene med dokumentasjonen.¹⁹ Figuren over illustrerer hvordan hensyn til arkivering i større grad kan bygges inn fra start, og tenkes som en del av en pågående syklus. I kapittel 7 og 8 vil vi berøre dette mer

¹⁶ KUD 2021, s. 72-73.

¹⁷ Shepherd, Elizabeth og Geoffrey Yeo (2003), s. 5.

¹⁸ Ibid., s. 9.

¹⁹ Frings-Hessami 2022.

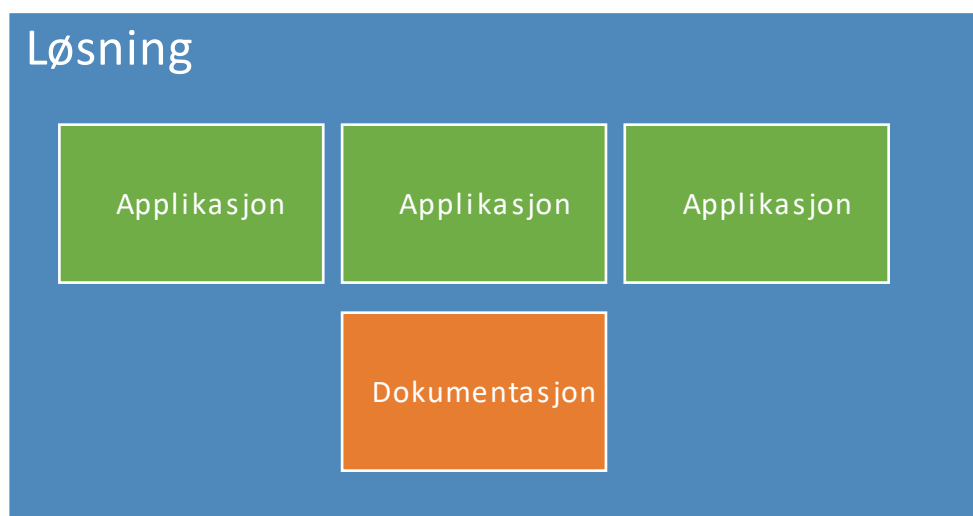
konkret med hensyn til bevaringsvurdering, avlevering til arkivdepot og for den metodiske tilnærmingen. En slik tilnærming vil være arbeidsbesparende, jf. Menons rapport om tidsbruk og kostnader ved arkivering slik det praktiseres i dag (se punkt [2.1.3](#)). En slik endring vil få en positiv betydning for arbeidsprosessene både hos arkivskaper og i depotinstitusjon, og potensielt også for Arkivverkets rolle som myndighet på feltet.

2.2.2 Innebygd arkivering

Arkivverket har de siste årene jobbet med å utvikle konseptet «innebygd arkivering». Utvalget vil trekke frem fire sentrale tilnærminger i dette konseptet, som har betydning for drøftingen av bevaringskriterier, dokumentasjonsforvaltning og arbeidsmetodikk for digitalt skapt dokumentasjon.

For det første innebærer innebygd arkivering at dokumentasjon av oppgaver og handlinger som løsningen utfører, tas vare på automatisk.²⁰ Allerede i utformingen av løsningen er det tatt stilling til hva som skal dokumenteres. Dette er en stor endring fra mange av dagens arbeidsprosesser som krever at en saksbehandler både forstår, husker og prioriterer å bruke tid på arkivering. Ved innebygd arkivering behøver ikke saksbehandler å utføre arkivering selv, fordi løsningen tar ansvar for dette. Denne tilnærmingen sikrer bedre kvalitet på dokumentasjonen av de handlingene og oppgavene som forvaltningen og private virksomheter utfører.

For det andre handler innebygd arkivering om at dokumentasjonen er en del av løsningen, samtidig som den er frikoblet fra applikasjonen eller datasystemet som skapte den. En løsning kan bestå av en rekke ulike applikasjoner og former for dokumentasjon. Se figur 2.



Figur 2 Innebygd arkivering, dokumentasjon frikoblet fra applikasjon

Det sentrale er at dokumentasjonen er oppbevart på en slik måte at man ikke trenger å forstå applikasjonene for å forstå dokumentasjonen. Dokumentasjonen er lagret slik at den er lagt til rette for videre deling med andre prosesser og virksomheter, og ivaretar hensynene til pålitelighet, autentisitet, integritet og anvendelighet. En slik tilnærming understøtter også at dokumentasjon i mange tilfeller lever mye lengre enn applikasjonen som skapte den. Det finnes flere eksempler fra offentlig sektor der dokumentasjon må leve i godt over 50 år, noe som tilsier at applikasjonene vil være byttet ut opptil flere ganger før dokumentasjonen overføres til arkivdepot. Ved at dokumentasjonen er frikoblet fra applikasjonen som skapte den, er dokumentasjonen fortsatt anvendelig og tilgjengelig selv om applikasjonen som skapte den, ikke lenger eksisterer.

²⁰ Man kan eventuelt vurdere å benytte begrepet produkt som synonym til løsning.

For det tredje handler innebygd arkivering om at strukturert dokumentasjon har større verdi enn ustrukturert dokumentasjon. Strukturert dokumentasjon betyr at dokumentasjonens informasjonsdeler er lagret på en slik måte at man kan hente ut en enkelt bestanddel av dokumentasjonen om det skulle være nødvendig. For eksempel kan man se for seg at man for et vedtak som det offentlige gjør, kan hente ut hvordan et konkret vilkår er vurdert og hvilke informasjonselementer som ble brukt i den konkrete vilkårsvurderingen. I ustrukturert dokumentasjon, for eksempel et pdf-dokument, vil det derimot normalt ikke være mulig å hente ut slik informasjon på en enkel måte, og kanskje ikke i det hele tatt. Ved ustrukturert dokumentasjon får man derfor et informasjonstap, da man mister både koblinger mellom informasjonselementer og komplettheten i dokumentasjonen. Strukturert dokumentasjon øker dessuten mulighetene for gjenbruk av dokumentasjonen i andre prosesser og virksomheter, og understøtter slik sett økt datadeling.

For det fjerde handler innebygd arkivering om at hvert sett med handlinger og oppgaver som er utført og som utgjør et hele (for eksempel en sak for bruker), blir dokumentert med tilstrekkelig metadata slik at dokumentasjonen er komplett, og kan forstås uten at man har behov for kunnskap om applikasjonen som skapte den. Ethvert slik strukturert dokument kan da i ettertid forstås uavhengig av alle andre dokumenter som løsningen har skapt. En løsning vil da fortløpende opprette slike strukturerte dokumenter som en strøm av dokumentasjonsobjekter.

2.2.3 Bevaring, kassasjon og sletting

Riksarkivaren har myndighet til å avgjøre hvilke arkiver som ikke skal overføres til langtidsbevaring. Mens virksomheten selv skal foreta arkivbegrensning, må arkivmateriale som har vært gjenstand for saksbehandling eller hatt verdi som dokumentasjon, vurderes for bevaring eller kassasjon. Begrepet «kassasjon» brukes om denne arkivfaglige oppgaven beslutningsmyndigheten, som innebærer at arkivmateriale ikke avleveres, men slettes hos virksomheten etter en beslutning om kassasjon.²¹ Felles for analoge og digitale arkiver er at informasjonsinnholdet blir tilintetgjort ved kassasjon.

Med digitalt skapt dokumentasjon endres selve prosessen med vurderinger av hva som skal bevares og ikke. Analoge arkiver er lettere å håndtere med et slikt bevarings- og kassasjonsregime, i og med at de for en stor del består, dersom man ikke aktivt griper inn. Digitale arkiver er mer sårbare, og må aktivt vedlikeholdes for ikke å forringes og i siste instans bli tilintetgjort. Dersom informasjonen på digitale databærere ikke blir migrert eller konvertert til nye databærere, blir innholdet uleselig og dermed utilgjengelig, noe som innebærer at det må anses som tilintetgjort for alle praktiske formål. En annen fare er manglende programvarestøtte.

Utvalget ser at det er nødvendig å avklare forholdet mellom begrepene «kassasjon» og «sletting». Hjemlet sletting av personopplysninger har vært en mulighet siden personregisterloven trådte i kraft i 1980. Loven ble opphevet da den ble erstattet av den forrige personopplysningsloven som trådte i kraft i 2001. Siden innføringen av arkivformål som sekundærformål for bevaring i EUs personvernforordning, har sletting av personopplysninger i enda sterkere grad kommet til som en ekstra dimensjon i bevarings- og kassasjonsvurderingen. Både personvernmyndigheten og enkeltpersoner kan kreve personopplysninger slettet. «Sletting» som begrep er utledet av personvernregelverket.²² Utvalget behandler spørsmål knyttet til personvern og personvernforordningen nærmere i kapittel 5.

²¹ NOU 2019: 9, s. 215.

²² Personvernforordningen (EU) 679/2016, artikkel 17 og fortalepunkt 65.

Innenfor arkivfeltet har det vært diskutert om man skal bruke begrepet «kassasjon» eller «sletting» om destruksjon av arkiv. Arkivlovutvalget av 2019 anførte at «sletting» var best egnet, siden begrepet er mer intuitivt forståelig utenfor arkivsektoren.²³ Departementet foreslo på sin side å bruke «kassasjon» i sitt lovforslag av 5. oktober 2021.²⁴ Begrunnelsen til departementet var at «kassasjon» er et arkivfaglig innarbeidet begrep, som omfatter arkiver, mens «sletting» i personvernlovgivningen knyttes til personopplysninger. Departementet argumenterte dessuten for at «sletting» har en noe annen betydning enn «kassasjon», med henvisning til at «sletting» også kan være en konkret plikt til å fjerne opplysninger fra bestemte systemer eller sammenhenger, men uten at det nødvendigvis innebærer krav til at opplysningene tilintetgjøres.

Utvalget registrerer at denne begrepsdiskusjonen er fortsatt pågående. I denne rapporten har vi valgt å bruke «kassasjon» der det er snakk om hele arkiver og «sletting» der det er snakk om personopplysninger. Begge begrepene kommer derfor til å være i bruk i denne rapporten.

2.2.4 Digital langtidsbevaring

I diskusjonen om langtidslagring av digitalt skapt dokumentasjon, er det hensiktsmessig å skille mellom digitaliserte papirarkiver og digitale arkiver. Utvalget konsentrerer seg om bevaringsvurderingen for digitale arkiver. Når digitale arkiver skal avleveres, oppstår det etter all sannsynlighet et informasjonstap. Dersom informasjonstapet er kjent og ventet, er ikke dette i seg selv et problem. I enkelte tilfeller vil informasjonstapet også være hensiktsmessig og tilsiktet, ettersom all informasjon i et dokumentasjonssystem ikke alltid trenger å bevares for all tid. Informasjonstapet vil imidlertid være høyere for løsninger som ikke har innebygd arkivering, og dette informasjonstapet vil også ofte være mindre oversiktlig og forutsigbart. Utvalget påpeker at det er viktig at Arkivverket har tilstrekkelig med ressurser til å håndtere både digitalt materiale som er skapt og lagret i ulike teknologiske formater, og samtidig kunne ta en aktiv rolle i å utvikle gode, varige løsninger for å motta, lagre og tilgjengeliggjøre digitalt skapt dokumentasjon fremover.

En del av utfordringen arkivfeltet står overfor, er knyttet til at løsningene ikke er tilrettelagt for strømlinjeformet avlevering. Dermed krever det mye ressurser å håndtere digitalt skapt dokumentasjon, både for arkivskaperen og for arkivdepotet. Sistnevnte må kunne håndtere en rekke ulike datasystemer og digitale formater for å langtidsbevare dokumentasjonen. Det bør være et mål å minimere antallet overganger mellom formater og systemer. Et viktig spørsmål blir da hvordan man kan minimere dette. Eksempler på transformasjoner som gir informasjonstap er overgangen fra strukturert format til word eller pdf, og når man gjør et datauttak fra databasetabeller til en annen struktur.

Arkivverket har allerede jobbet lenge med spørsmål knyttet til innebygd arkivering. Samtidig opplever man at det er krevende å gjøre bevaringsvurderinger av digitalt skapt dokumentasjon. Utvalget anbefaler at Arkivverket fremover får en sterkere rolle som myndighet og tilrettelegger på dette feltet. Arkivverket har ansvar for regelverk og metode for langtidsbevaring, og for langtidsbevaring for statlig og til dels kommunalt og privat arkivmateriale. Det er derfor avgjørende at man der har tilstrekkelig med ressurser og autoritet til å utvikle og ivareta løsninger som er bestandige over tid.

Utvalget fremhever derfor at Arkivverket gjennom lov og forskrift må myndiggjøres til å lede an i håndteringen av disse spørsmålene: Hvordan legge til rette for digital langtidsbevaring? Hvordan gjøre det lettere å få inn dokumentasjon fra flere aktører enn i dag? Som påpekt i punkt [2.1.3](#), er det

²³ NOU 2019:9, s. 215.

²⁴ KUD (2021), s. 97–98.

langt mindre materiale som avleveres enn det som skulle vært avlevert. Arkivverket må ta en ledende rolle i dette arbeidet, ved å legge til rette for at virksomhetene kan etterleve kravene som stilles til god dokumentasjon som lar seg avlevere til langtidsbevaring, uten at det å avlevere krever for mye ressurser, og at kvaliteten på dokumentasjonen ivaretas. Utvalget foreslår nye kriterier for bevaring i kapittel [6](#) og utdyper sine forslag til konkret metodikk for dette i kapittel [7](#) og [8](#).

2.3 DAGENS KRITERIER OG METODIKK FOR BEVARING OG KASSASJON

2.3.1 Dagens kriterier for bevarings- og kassasjonsvurderinger

[Bevaringsutvalget](#) av 2002 formulerte fire formål med bevaring av arkiver. Formålene var utledet av arkivlovens formålsparagraf, og skulle være hovedkriterier for bevaring av offentlige arkiver. I det følgende inkluderer vi disse hovedkriteriene, og kommenterer deretter kort utfordringene som oppstår når de skal anvendes i praksis. I kapittel [6](#) foreslår vi en revidert versjon av disse hovedkriteriene.

Formål 1: å dokumentere offentlige organers funksjoner i samfunnet, deres utøvelse av myndighet, deres rolle i forhold til det øvrige samfunn og deres rolle i samfunnsutviklingen.

F1 representerer det kulturelle og forskningsmessige aspektet og det langsiktige bevaringsbehovet. Formålet er å bevare arkivmateriale som i vesentlig grad dokumenterer både offentlige organers forvaltningsmessige rolle og den samfunnsmessige betydningen av offentlige organers virksomhet.

Formål 2: å holde tilgjengelig materiale som gir informasjon om forhold i samfunnet på et gitt tidspunkt, og som belyser samfunnsutviklingen.

F2 representerer, på lik linje med F1, det kulturelle og forskningsmessige aspektet ved arkivmaterialet og det langsiktige bevaringsbehovet. Men F2 er rettet mot den informasjonsverdien som går ut over det som ligger i dokumentasjonen av offentlige organers virksomhet i samfunnet (F1). Formålet er å bevare arkivmateriale som gir viktig kunnskap om samfunnet og kan danne grunnlag for forståelse av samfunnsutviklingen i ettertid. Ved bevaring skal det også legges vekt på om informasjonen har en betydelig etterspørsel i samfunnet eller kan ventes å utløse en slik etterspørsel.

Formål 3: å dokumentere personers og virksomheters rettigheter og plikter i forhold til det offentlige, og i forhold til hverandre.

F3 representerer det rettslige aspektet ved arkivmateriale, der bevaringsbehovet kan være langsiktig. Formålet er å bevare dokumentasjon som danner grunnlag for å ivareta rettssikkerheten til enkeltpersoner og virksomheter.

Formål 4: å dokumentere de arkivskapende organers rettigheter og plikter i forhold til andre instanser.

Formålet skal ivareta arkivskapernes egne dokumentasjonsbehov. Bevaring vurderes av arkivskaper og inngår i de bevarings- og kassasjonsplanene som Riksarkivaren vedtar. Bevarings- og kassasjonsregler for offentlig forvaltning skal utarbeides ut fra en helhetsbetraktning hvor alle relevante formål med å bevare arkiver er vurdert. Dette gjelder uavhengig av hvem som utarbeider planene, og hvilken rolle Riksarkivaren har i utarbeidelsen. Bevaringsformålene F1 og F2 kan være overlappende og bør ses i sammenheng der det er hensiktsmessig. Formålene F1 og F2 er likeverdige. Hvis det ene formålet tilsier bevaring, behøver man ikke foreta noen vurdering i forhold til det andre.

I tillegg til formålene (hovedkriteriene) er det formulert kriterier som skal operasjonalisere formålene, og gjøre det mulig å skille mellom bevaringsverdig og kassabel dokumentasjon.

Skjematisk oversikt over bevaringsformål og tilhørende kriterier:

Formål 1 Dokumentere offentlige organers funksjoner i samfunnet:	Formål 2 Bevare informasjon om forhold i samfunnet og samfunnsutviklingen:	Formål 3 Dokumentere personers og virksomheters rettigheter og plikter i forhold til det offentlige og hverandre	Formål 4 Dokumentere arkivskapende virksomheters rettigheter og plikter i forhold til andre instanser
Kriterier <ul style="list-style-type: none"> • Administrativt nivå • Saksbehandlingstype • Saksbehandlingsledd • Ekstraordinære/ordinære aktiviteter • Pionervirksomhet • Primær/internfunksjon i virksomheten 	Kriterier <ul style="list-style-type: none"> • Tidsspenn/kontinuitet • Omfang – Informasjonstetthet, tematisk variasjon • Lenkbarhet med annet arkivmateriale • Kvalitative egenskaper • Alder 	Kriterier <ul style="list-style-type: none"> • Saksbehandlingens konsekvenser • Hjemmelsgrunnlag 	Kriterier <ul style="list-style-type: none"> • Administrative og driftsmessige behov

Figur 3 Formål med tilhørende kriterier. Bevaringsutvalget 2002.

Bevaringsutvalget formulerte også en fremgangsmåte der formål og kriterier inngår i et flytskjema (se vedlegg [11.2](#)). I [Riksarkivarens hovedprinsipper](#) heter det at:

Vurdering av offentlig arkivmateriale skal inngå i en systematisk arbeidsprosess basert på bevaringsformålene F1-F4 med tilhørende kriterier. Formålet med en systematisk arbeidsprosess er å sikre at man har tilstrekkelig oversikt over det arkivmateriale som vurderes, at alle relevante kriterier blir vurdert, og at alle valg blir begrunnet og dokumentert. Prinsipper og kriterier som skal benyttes ved bevarings- og kassasjonsvurdering av arkivmateriale, skal også legges til grunn for kartlegging av arkivmateriale og øvrig informasjonsinnhenting i forbindelse med bevaring og kassasjon. Bevarings- og kassasjonsvurdering skal som hovedregel skje utfra en helhetsbetraktning hvor arkivmateriale blir vurdert i en trinnvis prosess med hensyn til alle relevante bevaringsformål. Hvis det på et kvalifisert grunnlag konkluderes at arkivmateriale har stor bevaringsverdi for ett av bevaringsformålene F1 eller F2, er det ikke nødvendig å foreta vurdering i forhold til de andre formålene slik at man ikke gjennomgår flere ledd enn nødvendig for å komme til en konklusjon.²⁵

Et av problemene med kriteriene og metodikken ligger i rekkefølgen som angis. Metodikken legger for eksempel opp til at forskningsformål (F2) vurderes før virksomhetens egne behov (F3). Forskningsformål er vanskelig å vurdere for virksomheten, og i særdeleshet dersom virksomheten ikke allerede kjenner egne (F3) og andres behov (F4) for dokumentasjonen.

Som vist i punkt [2.2.1](#) om *records continuum*, er det karakteristisk for digitalt skapt dokumentasjon at det kan bevares på mange ulike måter ut fra hvilken representasjon man ønsker å bevare. Dagens kriterier tar ikke høyde for at man må vurdere hvilken form og hvilke egenskaper arkivene må ha.

Utgangspunktet for utvalgets arbeid er at disse hovedkriteriene og operasjonaliseringen av dem kommer til kort i møte med digitalt skapt dokumentasjon. Utvalgets informasjonsinnhenting har underbygget dette inntrykket. Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende, og flytskjemaet er ikke til hjelp i praksis. Spesielt ble det etterlyst fra flere hold å ha tydeligere føringer på overordnet nivå som

²⁵ Arkivverket (2006), s. 9.

gjør det lettere å bruke faglig skjønn. Utvalget diskuterer forslag til reviderte kriterier for bevarings- og kassasjonsvurdering nærmere i kapittel [6](#).

2.3.2 Dagens metodikk for bevarings- og kassasjonsvurderinger

Overordnet sett er dagens metodikk for bevaring og kassasjon som følger:

- Riksarkivarens ansvar: Forvaltningsregimet med forskrifter, enkeltvedtak.
- Virksomhetens ansvar: Bevarings- og kassasjonsplan («kassasjonsregler» er begrepet som brukes i arkivforskriften § 16).
- Samarbeid om kartlegging av arkivene i tråd med bevaringsutvalgets metodikk. Samarbeidet foregår enten ved prosjekter om utarbeidelse av forskrifter, eller som veiledning ved enkeltvedtak med utgangspunkt i bevarings- og kassasjonsplan.

Dagens arkivlovgivning og arbeidet med utvelgelse av det som skal bevares, er sterkt knyttet til bevarings- og kassasjonsplaner for all dokumentasjon der man ikke allerede har forskriftsfestet konkret hva som skal bevares. For kommunal sektor gir riksarkivarens forskrift i prinsippet heldekkende oversikter over hva som skal bevares innenfor kommunal sektors nedslagsfelt. Når kommunene får endrede arbeidsoppgaver, eller endrer måten de utfører oppgavene på, kan det være krevende å fange opp endringene i de forskriftsfestede bevaringskriteriene på en god måte. Bestemmelsene er minimumskrav, og kommuner og fylkeskommuner har anledning til å beslutte merbevaring. I statlig sektor foreligger det fellesbestemmelser om hva som skal tas vare på innenfor det som kalles egenforvaltning. I tillegg foreligger det bestemmelser i arkivforskriften, som spesifiserer at visse typer dokumentasjon alltid skal tas vare på.²⁶

Kartleggingen av arkivene og oppgavene som er gjenstand for bevaringsvurdering, skal i tråd med det forrige [bevaringsutvalgets metodikk](#) foretas for oppgaver, konkrete systemer, eller forskriftsbestemmelser som regulerer samme saksområde for flere virksomheter. Beskrivelsesnivået i bevarings- og kassasjonsplanene varierer, og det kan enten reflektere en funksjon, en oppgave, eller en prosess. Bevaringsvurderingen kan rette seg mot virksomhetens funksjoner, eller systemporteføljen, altså de konkrete løsninger der arkivene oppbevares. Beskrivelsesnivået i bevarings- og kassasjonsplanen kan være overordnet, eller mer detaljert. Bevarings- og kassasjonsplanen kan dekke arkiver som foreligger, eller en oppgave som skal skape dokumentasjon.

Meningen med kartleggingen er uansett å vise bevaringsverdien til arkivene, og spesielt om arkivene har verdi etter at virksomheten ikke trenger dem. Utvalget er bedt om å vurdere hensiktsmessigheten av disse fremgangsmåtene, og foreslå om det kan tenkes mer smidige tilnærminger til bevaring, enn de vi har i dag. Alternativene er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende, men kan være komplementære. Vi behandler dette i kapittel [6](#).

2.4 ANBEFALINGER

Utgangspunktet for arkivering er totalt endret siden bevaringsutvalgets rapport i 2002. Digitalt skapt dokumentasjon fordrer en helt ny tilnærming til bevaring, men gir også helt nye muligheter for deling og gjenbruk. Dette kapitlet har derfor beskrevet utfordringene ved dagens situasjon, introdusert særtrekk ved digitalt skapt dokumentasjon samt gått gjennom dagens kriterier og metoder for bevaring og kassasjon av arkivmateriale. På denne måten bereder dette kapitlet grunnen for de mer inngående drøftinger og anbefalinger i de kommende kapitlene.

²⁶ Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlige arkiv, § 15.

Dette kapittelet har derfor i hovedsak vært deskriptivt og vi har ikke formulert anbefalinger, ettersom dette utvikles i de kommende kapitlene. Imidlertid har utvalget allerede her presentert noen overordnede synspunkter som ligger til grunn for organiseringen og innholdet i de kommende kapitlene.

Oppsummering av synspunktene:

- Lovgivning, forskrifter og bevaringskriterier må tilpasses til en situasjon med digitalt skapt dokumentasjon. Det er avgjørende at departementet og Stortinget tar dette på stort alvor i sitt arbeid med ny arkivlov.
- Det er nødvendig at både offentlige og private arkiver i langt større grad enn nå tas vare på for ettertiden, for å sikre at viktig dokumentasjon, både om enkeltborgere og samfunnsmessige forhold, ikke går tapt.
- Digitalt skapt dokumentasjon gjør at vi etter all sannsynlighet kan endre tenkemåte omkring behovet for kassasjon og begrensning av mengden arkivmateriale. Gitt teknologiutviklingen innenfor lagringsmedier og -metoder vil vi potensielt kunne bevare langt mer, ikke mindre, enn nå.
- Departementet og Stortinget må ta ansvar for at arbeidet med å muliggjøre innebygd arkivering prioriteres. Innebygd arkivering vil kunne avlaste offentlig forvaltning, øke avleveringen og samtidig gjøre arkivmateriale lettere tilgjengelig. Dette vil imidlertid kreve påtrykk og ressurser fra politisk hold.
- Utvalget påpeker at det er viktig at Arkivverket har tilstrekkelig med ressurser til å håndtere både digitalt materiale som er skapt og lagret på ulike teknologiske formater, og samtidig kunne ta en aktiv rolle i å utvikle gode, varige løsninger for å motta, lagre og tilgjengeliggjøre digitalt skapt dokumentasjon fremover.
- Utvalget anbefaler at Arkivverket fremover får en sterkere rolle som myndighet og tilrettelegger for digital langtidsbevaring. Ansvar for langtidsbevaring ligger hos Arkivverket, og det er avgjørende at man der har tilstrekkelig med ressurser og autoritet til å utvikle og ivareta løsninger som er bestandige over tid.
- Utvalget fremhever derfor at Arkivverket gjennom lov og forskrift må myndiggjøres til å lede an i håndteringen av disse spørsmålene: Hvordan legge til rette for digital langtidsbevaring? Hvordan gjøre det lettere å få inn dokumentasjon fra flere aktører enn i dag? Det er langt mindre materiale som avleveres enn det som skulle vært avlevert. Arkivverket må ta en ledende rolle i dette arbeidet, ved å legge til rette for at virksomhetene kan etterleve kravene som stilles til god dokumentasjon som lar seg avlevere til langtidsbevaring, uten at det å avlevere krever for mye ressurser, og at kvaliteten på dokumentasjonen ivaretas.
- Arkivmyndigheter på kommunalt og interkommunalt nivå må involveres aktivt i dette arbeidet, ettersom det i stor grad er disse som opplever utfordringene ved dagens situasjon. Endringene vil potensielt gi også disse aktørene en ny rolle. Disse bør være rådgivere og tilretteleggere for avlevering og tilgjengeliggjøring av dokumentasjon. Utvalget oppfordrer Arkivverket til å allerede nå å initiere arbeidet med hvordan denne endrede rollen kan fylles.

3 NYE ARBEIDSMÅTER OG SAMHANDLINGSFORMER

3.1 BETYDNINGEN AV Å SE HELE ARKIVLANDSKAPET

Forholdet mellom offentlig og private aktører, og dermed offentlige og private arkiver og dokumentasjonsløsninger, er i rask endring. Det har kommet til en rekke nye organisasjonsformer og samhandlingsformer som gjør at det tradisjonelle skillet for lengst er brutt ned. Offentlig og privat sektor er dermed ikke lenger like tydelig avgrensede arkivområder som da det forrige bevaringsutvalget avla sin rapport i 2002. Det er et uttalt behov i arkivfeltet, ikke minst på kommunalt og interkommunalt nivå, for klarere føringer og bedre retningslinjer for hvordan private arkiver og dokumentasjonsløsninger som dokumenterer offentlig oppgaveløsning skal forvaltes og avleveres.

Utvalget har derfor vært opptatt av å anse hele arkivlandskapet som sin målgruppe, altså både statlige, kommunale, fylkeskommunale og private arkiver, og har valgt å løfte dette ut i et eget kapittel. Dette kapitlet gjennomgår hvordan forholdet mellom offentlige og private arkiver generelt har vært håndtert, og kommer med forslag til hvordan dette bør håndteres fremover. Utvalget fremhever at forholdet mellom offentlige og private arkiver må være stabilt og sømløst. Fra et innbyggerståsted bør det ikke ha noen betydning hvor opplysninger om en selv er innhentet og lagret. Disse bør uansett avleveres og lagres på samme måte, uavhengig av om for eksempel en barnehage eller en barnevernsinstitusjon er i offentlig eller privat drift.

Utvalget påpeker at digitalt skapt dokumentasjon gir nye muligheter for innbyggere og enkeltpersoners mulighet til å hente ut og koble sammen informasjon om seg selv, sin egen og sin families historie, og sammenhengene mellom ulike instanser og sett av dokumentasjon. Dette er ikke mulig i dag, men med digitalt skapt dokumentasjon bør det være mulig på sikt. Hensyn til bruk og tilgjengeliggjøring bør derfor bygges inn i de digitale løsningene for avlevering og langtidslagring. Vi kunne sett for oss et «digitalt hvelv» eller «mitt arkiv» der det er mulig å gjenfinne og sammenkoble all varig informasjon om en selv og ens nærstående i all tid. Vi diskuterer tilgjengeliggjøring nærmere i punkt [3.8](#).

I kapitlets siste del drøfter vi nærmere hvordan bruk og tilgjengeliggjøring også er knyttet til formidling rettet mot allmennheten, ikke bare enkeltpersoner. Utvalget oppfordrer til å integrere disse hensynene i videreutviklingen av de digitale løsningene for langtidsbevaring. I den sammenheng fremhever vi hvordan digitalt skapt dokumentasjon også skaper nye muligheter for samhandling på tvers av offentlige ansvarsområder. Særlig relevant er samarbeid og koordinering mellom arkiv-, bibliotek- og museumsinstitusjoner. Vi avslutter derfor kapitlet med å gi en presentasjon av grenseoppgangen mellom Arkivverket og Nasjonalbiblioteket.

3.2 NYE SAMHANDLINGSFORMER PÅ TVERS AV OFFENTLIG OG PRIVAT SEKTOR

Digitalt skapt dokumentasjon innebærer nye arbeidsmåter i både forvaltningen og i arkivfeltet.²⁷ Digital saksbehandling gjør at offentlig forvaltning i økende grad samhandler på tvers av forvaltningsnivåer og med privat sektor. Dette kan skape utfordringer knyttet til arkivering, fordi samhandlingen kan føre til at det ikke alltid er lett å vite hvem som har ansvaret for arkiveringen. Hvis flere aktører har vært involvert i å frembringe og bruke dokumentasjonen, hvem har da ansvaret for å gjøre en bevaringsvurdering og avlevere materialet for langtidsbevaring?

²⁷ [Se blant annet kapittel 14.3.3 i NOU 2019:9](#)

Her støter praksisfeltet mot proveniensprinsippet, som er førende innenfor moderne arkivfag. Prinsippet innebærer at all dokumentasjon fra samme oppgave skal oppbevares samlet og ikke splittes opp i tematiske samlinger ved overføring til arkivdepot. Hensynet til å holde dokumentasjon om samme oppgave samlet, står fortsatt sterkt. Dette skaper utfordringer når dokumentasjonen har oppstått for eksempel i en fellesløsning delt av flere kommuner eller av flere etater innen samme kommune.

Der flere aktører samhandler om en oppgave, kan det skje i et klart definert felles system, eller i en prosess uten et slikt felles system. Selv om man vet hvem som har utført deler av oppgaven i det felles systemet eller prosessen, er det ikke opplagt hvem som skal ta ansvaret for å forvalte dokumentasjonen, inkludert overføring til langtidsbevaring. Arkivansvaret for dokumentasjon som oppstår i fellessystemer, er foreslått regulert i den nye arkivloven. Både arkivlovutvalget og Kulturdepartementet har foreslått bestemmelser om plikt til å fastsette hvem som har ansvaret for arkivpliktig dokumentasjon i fellesløsninger, for å sørge for at ansvaret for dokumentasjon i denne typen oppgaveløsning sikres bedre enn før.²⁸ Det knytter seg imidlertid større utfordringer til samarbeidsmåter som ikke kan sies å foregå i en fellesløsning, men der selve prosessen er det som bør dokumenteres, forvaltes og eventuelt langtidsbevares.

Et neste hovedtrekk innenfor norsk forvaltning som utvalget vil peke på, er den økende sammenblandingen av private og offentlige arkiver. Dette skaper presserende utfordringer for arkivfeltet, kanskje spesielt på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Eksempler på dette er opprettelsen av offentlig-private samarbeid (OPS), omorganiseringer av offentlige virksomheter, opprettelsen av statlige selskaper og opprettelsen av interkommunale selskaper. I tillegg kommer private selskaper som gjør oppdrag for det offentlige, inkludert for kommunale og interkommunale virksomheter.

Utvalget har fått innsikt i en rekke konkrete problemer som arkivansatte i kommunene treffer på, når det gjelder ansvarsforhold og håndtering av digitalt skapt dokumentasjon.²⁹ Eksempler på dette er utfordringer med å få tilbakeført dokumentasjon fra private tilbydere, som disse har håndtert som del av en avtale om å utføre tjenester for det offentlige. Digitale løsninger for saksbehandling og dokumentforvaltning er kostbare og komplekse, og det er derfor krevende for mindre kommuner å inneha den nødvendige juridiske og tekniske kompetansen som trengs for å ha tyngde inn i forhandlinger om større anskaffelser på dette feltet. I motsatt ende av prosessen, opplever kommunene et økende behov for teknisk kompetanse for å kunne håndtere avlevering av dokumentasjon innenfor en rekke ulike digitale formater og digitale systemer.

Utvalget anser at det er et akutt behov for en klargjøring og håndtering av denne situasjonen. For det første må det lov- eller forskriftsfestes at private aktører som utfører tjenester på vegne av det offentlige, samt offentlig-private samarbeid eller selvstendige rettssubjekter som eies eller kontrolleres av stat eller kommune, har ansvar for å avlevere arkivverdige materiale i håndterbar stand til offentlig arkivdepot. Med offentlig arkivdepot mener vi både Arkivverkets arkivdepot og kommunale arkivdepotordninger. For det andre må Arkivverket, som ansvarlig nasjonal myndighet, utarbeide veiledere for kommuner og fylkeskommuner og gi disse nødvendig støtte i forhandlinger om inngåelse av kontrakter om anskaffelser, slik at hensyn til arkivering, avlevering og langtidsbevaring er godt ivaretatt allerede ved kontraktsinngåelse.

²⁸ NOU 2019:9 (lovutkastets § 7) og KUD 2021 (lovutkastets § 5).

²⁹ Eksempelvis fra Sigve Espeland, IKA Rogaland og Amanda H. M. Olsen, Oslo kommune, og Charlotte Johannessen Bjerke, Viken fylkeskommune, KS-gruppen for kommunale og fylkeskommunale forhold.

Som nevnt i punkt [2.1.3](#) er det i dag et utbredt problem at for lite arkivverdig dokumentasjon avleveres til Arkivverket, eller overføres til andre depotinstitusjoner. Utvalget påpeker at dette i flere tilfeller vil kunne løses gjennom fellesløsninger som allerede er etablert. For eksempel bruker en rekke offentlige virksomheter samme digitale plattform for rekruttering. I stedet for at hver virksomhet må lage løsninger for å lagre og avlevere dokumentasjon fra sine respektive rekrutteringsprosesser, kan den digitale plattformtilbyderen få kontraktsfestet som en del av sitt oppdrag, at de skal lagre og avlevere dette i tråd med gjeldende lover og forskrifter for både arkiv og personvern.

3.3 ULIKT UTGANGSPUNKT FOR BEVARING OG KASSASJON AV OFFENTLIGE OG PRIVATE ARKIVER

Arkivloven gjelder i prinsippet for alle arkiver, men regulerer offentlige og private arkiver ulikt. Det er vidt forskjellig utgangspunkt for å beslutte bevaring eller kassasjon for henholdsvis offentlige og private arkiver. Arkivlovens kapittel II inneholder bestemmelser som kun gjelder offentlige arkiver, mens kapittel III inneholder bestemmelser som gjelder for privatarkiver. Alt som ikke kommer inn under definisjonen av offentlig arkiv, etter definisjonene i arkivloven § 2, lander i kapittelet om private arkiver.

Det generelle og viktigste utgangspunktet, er at det er forbudt å kassere offentlige arkiv, etter arkivloven § 9 bokstav c. Kassasjon må enten være «i samsvar med føresegner gjevne i medhald av § 12 i denne lova» eller «etter særskilt samtykke frå Riksarkivaren». Arkivloven § 12 gir hjemmel til å gi forskrift om offentlige arkiver på en rekke områder. Forskriftsfestede kassasjonsbestemmelser er grunnlaget bak det aller meste som kasseres av offentlig arkivmateriale. Det forekommer også at kassasjon besluttet etter konkrete søknader, som Riksarkivaren kan si ja eller nei til.

Det finnes i tillegg en særskilt avleveringsbestemmelse i spesialisthelsetjenesteloven § 3-2 a, som også innebærer et kassasjonsforbud for pasientjournalene fra private virksomheter som er underlagt spesialisthelsetjenesteloven. Offentlig spesialisthelsetjeneste, i hovedsak sykehusene, er underlagt kassasjonsforbud både for sine pasientjournalarkiver, etter spesialisthelsetjenesteloven § 3-2 a, og sine saksbehandlingsarkiver etter arkivloven § 9 bokstav c. Kassasjonsforbudet for *privat* spesialisthelsetjeneste omfatter bare pasientjournalene, og ikke saksbehandlingsarkivene. For primærhelsetjenesten er det ikke gitt tilsvarende særbestemmelser. Der omfattes pasientjournaler av det samme skillet som ellers i samfunnet mellom offentlig og privat etter arkivloven.

Private arkiver er ikke underlagt et generelt kassasjonsforbud. Det finnes riktignok hjemler i arkivloven kapittel III for Riksarkivaren til å begrense private arkiveieres råderett over sine arkiver, men dette er en form for inngrep som har en høy terskel, og knapt brukes i praksis. I proposisjonen til arkivloven het det at «[d]ette lovbudet er tenkt brukt svært sjeldan og berre overfor arkiv som må karakteriserast som forskingsmessig uerstattelege eller som ein nasjonal kulturskatt».³⁰ Bevaring av privatarkiver er derfor i realiteten frivillig.

Tabellen nedenfor viser noen nyanser i hva som kommer inn under arkivlovens bestemmelser om offentlige arkiver i kapittel II, og hva som kommer inn under bestemmelsene om private arkiver i kapittel III.

³⁰ Ot.prp.nr.77 (1991–1992) Om lov om arkiv, s. 19.

Type virksomhet	Kapittel II, offentlig, kassasjonsforbud	Kapittel III, privat, frivillig avlevering
Ordinær statsforvaltning, underlagt regjeringen	X	
Statsforetak etter statsforetaksloven, <i>f.eks. Gassnova SF</i>		X
Aksjeselskap som eies av stat eller kommune, <i>f.eks. Avinor AS</i>		X
Stiftelse opprettet av et offentlig organ, <i>f.eks. Stiftelsen Norsk Mat (opprettet av Landbruks- og matdepartementet)</i>		X
Særlovselskaper, der forholdet til arkivloven fremgår av loven, <i>f.eks. Innovasjon Norge</i>	X	
Særlovselskaper, der forholdet til arkivloven ikke fremgår av loven, <i>f.eks. Bankenes sikringsfond</i>		X
Kommuner og fylkeskommuner	X	
Kommunale foretak, etter kommuneloven kapittel 9, <i>f.eks. Drammen Parkering KF</i>	X	
Interkommunale samarbeid etter kommuneloven, kapitlene 18–20 (visse særbestemmelser om arkivene), <i>f.eks. Beiarn og Saltdal barneverntjeneste</i>	X	
Andre interkommunale selskap, etter IKS-loven, <i>f.eks. Rogaland Brann og Redning IKS</i>		X
Private som utfører lovpålagte offentlige oppgaver, <i>f.eks. private barnehager</i>		X
Private på alle nivåer, som utfører oppgaver eller tar vare på dokumentasjon av andre grunner, på egne vegne eller for andre private (privatarkiv i konvensjonell forstand)		X

Figur 4 Arkiver som reguleres som henholdsvis offentlige eller private arkiver.

Tabellen har ikke med særbestemmelsene om pasientjournaler i spesialisthelsetjenesten, og heller ikke alle nyanser i forskjellene mellom arkivlovens, offentlighetslovens og forvaltningslovens virkeområder. For eksempel er ulike bestemmelser om domstoler og organer for Stortinget utelatt.

3.4 PRIVATE ARKIVER – KORT HISTORIKK

Allerede i NOU 1987:35, *Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag* ble spørsmålet om større representasjon av private arkiver tatt opp: «Samfunnets arkiver bør omfatte alle sentrale arkiver som kan gi opplysninger om vårt samfunn, uavhengig av om de er skapt av offentlige eller private arkivskapere».³¹ Fra og med *Stortingsmelding 7 (2012-2013) Arkiv* har det vært et uttalt ønske om å sikre helhetlig samfunnsdokumentasjon. Utgangspunktet for stortingsmeldingen var en erkjennelse av at arkiver fra statlig, kommunal og privat sektor utfyller hverandre og dokumenterer samfunnet fra ulike vinkler og ståsteder. Man så at arkiver fra privat sektor var underrepresentert i forhold til offentlig sektor. [Riksrevisjonens rapport 2010](#) viste at bevaring og tilgjengeliggjøring av kommunale arkiver var betydelig dårligere enn hva man burde forvente.

Som en følge av stortingsmeldingen fikk Riksarkivaren større ansvar for å utvikle arkivsektoren. En rekke samarbeidsprosjekter for arkivsektoren, kalt [SAMDOK](#) Samla samfunnsdokumentasjon, ble

³¹ NOU 1987:35, s. 8. Resultatet ble verneplan for privatarkiver.

gjennomført i tiden 2013-2017. Et konkret resultat av SAMDOK er at bevaringsplaner ble etablert som gjeldende fremgangsmåte for utvelgelse og bevaring av privatarkiver. Imidlertid har depotbevaring av digitalt skapt materiale fra privat sektor så langt hatt en langt svakere utvikling i praksis enn tilsvarende fra offentlig sektor, til tross for økt oppmerksomhet om behovene.

Fra 2016 har Arkiverket dreid sin organisasjon til i større grad å legge til rette for å behandle offentlig skapt og privat skapt arkiv på samme måte.³² Strukturelle og organisatoriske forhold har gradvis lagt til rette for mer lik behandling av dokumentasjon, uavhengig av opphav, men utvelgelsen av arkiv som skal bevares for ettertiden gjøres like fullt i to separate løp, fordi avlevering av privatarkiv er frivillig. Fordi offentlige og private arkiver reguleres ulikt i gjeldende arkivlov, vil de strategisk sett måtte håndteres ulikt. Utvalget drøfter dette forholdet nærmere i kapittel 6 i sammenheng med hvilken samfunnsdokumentasjon som bør prioriteres å bevares.

3.5 FORHOLDET MELLOM PRIVATE OG OFFENTLIGE ARKIVER VED UTVELGELSE

I sin vurdering av hva som har bevaringsverdi, skiller ikke Arkiverket i dag mellom private og offentlige arkiver. Det er sentralt å tenke at man bevarer kombinasjoner av arkiver fra offentlig og privat sektor fordi dokumentasjon av vesentlig verdi skapes begge steder, og man får dokumentert både vurderinger og handlinger gjort av makthaverne og av dem som er i opposisjon, altså motmakten og motstemmene. Eksempler på slike makt- og motmakt-posisjoner kan være Klimadepartementet, Miljødirektoratet og Natur og Ungdom.

I arbeidet med utvelgelse av dokumentasjon som skal bevares for all tid er det derfor hensiktsmessig ikke å skille mellom materiale som har oppstått i organer som er omfattet av bevaringsplikt etter arkivloven og organer som etter arkivloven danner privatarkiv, og derfor ikke er omfattet av bevaringsplikt. Dagens formålsparagraf skiller heller ikke på dette. Formålet til arkivloven er å sikre arkiver med betydelig kulturell eller forskningsmessig verdi, eller som inneholder viktig rettslig eller forvaltningsmessig dokumentasjon, uavhengig av hvem som har skapt den. Dette utdypes i Arkiverkets bevaringsplan for privatarkiv fra 2020: «Arkivene fra statlig, kommunal og privat sektor skal utfylle hverandre og dokumentere samfunnet fra ulike vinkler og ståsteder. Dette samspillet skaper det beste grunnlaget for forskning, historieforståelse, identitet og rettsikkerhet.»³³

I forslaget til ny arkivlov (KUD 2021) er det kommet til en setning om privatarkiver i formålsparagrafen som avgrenser privatarkiver til «verneverdige private arkiv»:

Formålet med denne lova er å leggje til rette for ei forsvarleg offentleg forvaltning ved at verksemda til offentlege organ blir dokumentert gjennom arkiv, og at arkiva skal vere tilgjengelege for demokratisk kontroll med forvaltninga, for å verne om rettstryggleiken til kvar enkelt, for ei open og opplyst offentleg samtale, som grunnlag for forskning, som kjelde til historisk kunnskap og anna lovleg bruk. Lova skal òg leggje til rette for at verneverdige private arkiv blir tekne vare på.³⁴

I tillegg inneholder høringsforslaget en bestemmelse om at andre enn offentlige organer, altså private rettssubjekter, skal være omfattet av loven i saker der de fatter enkeltvedtak eller gir forskrift (lovforslaget § 2 første ledd bokstav b). Utvalget er noe usikre på hvor fornuftig dette er, både for arkivenes integritet og for tilsyn og annen oppfølging av arkivregelverket. Forslaget inneholder også regler om at departementet kan gi regler i forskrift om at loven helt eller delvis skal gjelde for selvstendige rettssubjekt som det offentlige har dominerende innflytelse over, med unntak av

³² Eksempel er opprettelsen av seksjonen Bevaringsvurdering og privatarkiv i Arkiverket i 2016.

³³ Arkiverket 2020. Arkiverkets bevaringsplan for privatarkiv, s. 6.

³⁴ KUD 2021, lovutkastets § 1.

rettssubjekt som driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som andre private (lovforslaget § 2 tredje ledd).

Som drøftingen av forholdet mellom offentlige og private arkiver i dette kapittelet viser, speiler denne foreslåtte avgrensningen i liten grad dagens situasjon eller utfordringene med hensyn til privatarkiv, særlig for arkiver skapt av private aktører som del av at de utfører oppdrag eller lovpålagte tjenester for det offentlige. Utvalget viser her til det pågående arbeidet med lovproposisjon om ny arkivlov, og med ny arkivforskrift. Mange av de som har gitt innspill til departementets høringsforslag, er negative til at departementet i høringen ikke gikk inn for arkivplikt for private som utfører oppdrag eller lovpålagte tjenester for det offentlige. Utvalget anser at det er nødvendig at slike private arkiver tas vare på for ettertiden for å sikre at viktig dokumentasjon, både om enkeltborgere og samfunnsmessige forhold, ikke går tapt.

Den generelle forvaltningslovgivningen har begrenset med dokumentasjonsplikter, samtidig som mange lovpålagte offentlige tjenester utføres av virksomheter som ikke er omfattet av arkivlovens bestemmelser om offentlige arkiver. Tilgjengeligheten for ettertiden av rettighetsdokumentasjon med høy og langvarig verdi for enkeltpersoner, for eksempel fra barnehager, skoler og barnevernsinstitusjoner, er altså med dagens lov avhengig av om virksomhetene er offentlige organer eller ikke. Utvalget anser dette for å være svært uheldig, og understreker at verdien av dokumentasjonen ikke bør styres av hvilken organisasjonsform virksomhetene som utfører oppgaven, har. Det er viktig at landet har et regelverk som sikrer kontinuitet og likebehandling av arkivverdig dokumentasjon uavhengig av hvor dette skapes. Hvilket materiale som arkiveres, må ikke påvirkes av offentlig sektors forhold til privat tjenesteutsetting. Utvalget mener at det bør være typen dokumentasjon som er førende for bevaringskravet, ikke typen virksomhet. Kravene til arkivering av rettighetsdokumentasjon bør derfor harmoniseres.

Selv om private og offentlige arkiver kan ha samme bevaringsverdi, må de etter dagens lovgivning håndteres forskjellig for å bli bevart. Dagens arkivlov gir, som vist, ikke samme beskyttelse til private arkiver som til offentlige. Her er det uklareheter i kravene til arkivinstitusjoner som ikke har sin rolle så tydelig lovregulert som Arkivverket. Utvalget anbefaler derfor at dette blir tydeligere lovregulert.

3.6 FORSKRIFTSBESTEMMELSER OM HVA SOM TILLATES KASSERT

Forskriftsbestemmelsene som tillater kassasjon, er i stor grad utformet som bestemmelser om hva som skal bevares, med en mer generell tillatelse til å kassere det som ikke er omfattet av bevaringsplikt. Forskrift om offentlige arkiver (arkivforskriften) er gitt ved kongelig resolusjon, med hjemmel i arkivloven § 12. Forskriftens §§ 15 og 16 gir de generelle bevarings- og kassasjonsbestemmelsene. Det som er listet opp i § 15, er noen kategorier arkivmateriale som alltid skal bevares. Det gjelder riktignok «dersom ikkje Riksarkivaren fastset noko anna gjennom enkeltvedtak eller forskrift».

De sentrale bestemmelsene om hvordan bevaring av øvrige offentlige arkiver besluttes, står i § 16. For å ta fjerde ledd først: Riksarkivaren skal fastsette kassasjonsbestemmelser i forskrift, for følgende:

- Alt fra fylkeskommuner og kommuner
- Egenforvaltningssaker for statlige organer

Egenforvaltningssaker er «husarbeidet» i et organ, slikt som strategi og styring, personalsaker, anskaffelser, bygningsmessige forhold, og beredskap med videre. Motstykket til egenforvaltning er fagsakene, som er de faktiske saksbehandlingsoppgavene som et forvaltningsorgan er til for. Disse

kassasjonsbestemmelsene finner man i *Riksarkivarens forskrift*, kapittel 7. Riksarkivarens forskrift gis og endres av Arkivverket, og omfatter detaljbestemmelser innenfor de områdene der arkivforskriften sier at Riksarkivaren kan eller skal gi nærmere regler.

I riksarkivarens forskrift kapittel 7 del III listes det opp en god del saksområder der kommunene og fylkeskommunene skal bevare dokumentasjonen. Dette er minstekravet. Etter § 7-23 har kommunene og fylkeskommunene anledning til å vurdere «merbevaring», altså selv bestemme hva de vil ta vare på utover minstekravet. For statlig egenforvaltning er det ikke noen tilsvarende merbevaringsbestemmelse. Riksarkivarens forskrift angir noen områder der dokumentasjonen skal bevares, og noen områder der dokumentasjonen skal kasseres. For statlige egenforvaltningssaker som hverken er nevnt under «skal bevares» eller «skal kasseres», er vanlig praksis at dokumentasjonen kasseres. For fagsakene i en statlig virksomhet, gjelder første til tredje ledd i arkivforskriften § 16. Det enkelte forvaltningsorgan skal selv utarbeide bevaringsplaner for sine fagsaker. Disse planene skal godkjennes av Riksarkivaren før de kan brukes som grunnlag for hjemlet kassasjon.

Bestemmelser om spesialisthelsetjenestens bevaring og kassasjon av pasientjournaler følger et nokså likt mønster, med noen konkrete bevaringspåbud og noen bestemmelser om å utarbeide bevaringsplaner, hjemlet i helsearkivforskriften.

3.7 ER DET BEHOV FOR Å JUSTERE LOVENS VIRKEOMRÅDE?

Som omtalt i punkt 3.3 finnes det ulike regler om arkiv for offentlig og privat virksomhet. Grovt sett kan man sortere de private virksomhetene i to kategorier. Den ene er selvstendige rettssubjekter, der et offentlig organ eier eller kontrollerer virksomheten. Den andre er autonome, private virksomheter, som utfører oppgaver på oppdrag fra et offentlig organ, som ledd i gjennomføringen av det offentlige organets lovpålagte oppgaver. Innenfor disse to hovedkategoriene er det mange nyanser og varianter (Figur 4), og de er til dels håndtert på ulike måter i arkivloven, offentlighetsloven og forvaltningsloven. Det finnes altså en god del ulike varianter av samspill mellom offentlig og privat. Måtene offentlig oppgaveløsning håndteres i samspillet mellom offentlige og private endrer seg over tid, og det er neppe noen grunn til å regne med at dette blir mer stabilt i tiden fremover.

Arkivloven inneholder hjemler for Riksarkivaren til å bestemme at privatarkiver med nærmere kvalifisert offentlig tilknytning (§ 19), eller offentlige arkiv som endrer status til privat (§ 20), skal følge reglene for offentlige arkiver. Omfanget og effekten av slike beslutninger har i praksis monnet lite. I [stortingsmeldingen om arkiv](#) ble særlig den første kategorien, selvstendige rettssubjekter som det offentlige eier eller kontrollerer, utførlig drøftet.³⁵ I meldingen varslet departementet et behov for å gjennomgå og presisere virkeområdet for bestemmelsene om offentlige arkiver. Mandatet til Arkivlovutvalget, som leverte NOU 2019:9, tok opp begge hovedkategoriene av gråsoner mellom offentlig og privat der arkivlovens bestemmelser om offentlige arkiver ikke kom til anvendelse.

Arkivlovutvalget foreslo i sitt lovutkast virkeområdebestemmelser som ville gi de aller fleste virksomheter som er underlagt offentlighetsloven, arkivplikt og kassasjonsforbud. I tillegg foreslo de en plikt til å sørge for at dokumentasjonspliktene blir ivaretatt, for offentlige som setter ut lovpålagte oppgaver. I lovutkastet sendt på høring fra Kulturdepartementet 5. oktober 2021, ble det foreslått mindre omfattende endringer. For selvstendige rettssubjekter som omfattes av offentlighetsloven er det foreslått en forskriftshjemmel for å kunne pålegge arkivplikt, jf. forslaget § 2 tredje ledd. For

³⁵ Meld. St. 7 (2012–2013), s. 86.

lovpålagte oppgaver, som utføres av noen som ikke er omfattet av loven, er det foreslått arkivplikt i saker der de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift, jf. forslaget § 2 første ledd bokstav b, altså mer i tråd med forvaltningslovens virkeområdebestemmelser.

Utvalget legger først og fremst til grunn at det også i fremtiden vil være et skarpt skille mellom arkiver som er omfattet av regler om bevaring og kassasjon med hjemmel i lov, og arkiver som er i privat eie og dermed frivillig å bevare. Dernest betrakter vi det som et erkjent behov hos lovgiver å justere grensene for hva som hører til på hvilken side av dette skillet.

3.8 TILGJENGELIGGJØRING OG FORMIDLING

Digitalt skapt dokumentasjon skaper nye muligheter for tilgjengeliggjøring og formidling av arkivmateriale. Selv om dette utvalgets mandat ikke omfatter tilgjengeliggjøring og formidling, mener utvalget at det er hensiktsmessig å se dette i sammenheng med spørsmål knyttet til bevaring og kassasjon. Grunnen til dette er at valg som tas om hvordan materiale avleveres og lagres, vil få betydning for hvordan det i neste omgang kan hentes ut, bearbeides og tilgjengeliggjøres.

Som nevnt i punkt [2.1.2](#) har Arkivverket etablert en fellesløsning, Digitalarkivet, for å håndtere langtidsbevaring av digitalt skapte arkiv. Digitalarkivet fungerer også som en publikumsportal for tilgjengeliggjøring av digitalisert arkivmateriale. Arkivverket har de siste årene lagt ned et stort arbeid i å digitalisere arkivkatalogen og en stadig større deler av sine papirbaserte arkiver. Mye av dette er gjort digitalt tilgjengelig og søkbart for allmennheten gjennom Arkivverkets nettsider. Dette er et flott tilbud som bør utvides ytterligere, ettersom det gjør at befolkningen kan få tilgang til arkivmateriale uansett hvor de befinner seg i landet. Utvalget understreker at Digitalarkivet også har potensial til å bli en ambisiøs utadrettet løsning for tilgjengeliggjøring og formidling av digitalt skapt arkivmateriale og digital dokumentasjon. Utvalget oppfordrer Arkivverket til å videreføre arbeidet som er påbegynt.

Samtidig er det ikke slik at digitalisert og digitalt skapt materiale nødvendigvis blir lettere tilgjengelig enn på papir, kun fordi det er digitalt. Det er også her behov for aktiv kuratering og hjelp til navigering i materialet, både fra arkivfaglig og teknisk kyndige fagpersoner, både for å kunne vite hva slags materiale som finnes i samlingene og for deretter å få tilgang til dette. Her er det da avgjørende at materialet er avlevert, lagret og gjort søkbart på måter som gjør nettopp dette mulig. Altså henger tilgjengeliggjøring av digitalt materiale direkte sammen med avleveringen, noe som gjør at man må se hele løsningen som Digitalarkivet er, i sammenheng.

Samisk arkiv er et eksempel på at det eksisterer utfordringer ved nåværende oppbygging av Digitalarkivet når det kommer til tilgjengeliggjøring av digitalisert historisk materiale. Digitalarkivet er under utvikling, men var i begynnelsen dimensjonert for å digitalisere store mengder papirbasert arkivmateriale. De store volumene som digitaliseres, må påføres riktige metadata for at det skal kunne gjøres bedre søk og være mulig å hente ut mindre uttrekk og deler av samlinger. Eksempelvis er det i dag vanskelig å hente enkelt dokumenter om samiske aktører og hendelser i samiske områder ut av større serier av digitaliserte historiske dokumenter fra norske departementer, selv når man vet at disse dokumentene eksisterer og nøyaktig hvor i den digitaliserte serien de befinner seg. Selv om materialet er digitalisert, gjør mangelen på metadata og samiske metadata det per i dag utfordrende å formidle materialet. Dagens løsning er uheldig da det ikke er en automatisk overføring fra avlevering til tilgjengeliggjøring. Utvalget er kjent med at Arkivverket er i gang med å utvikle løsninger på denne og liknende utfordringer.

Tilsvarende er det interessant å undersøke hvordan digitalt skapt dokumentasjon kan avleveres og lagres på andre måter enn i dag. Ved å heller gå i retning av å lagre strukturerte data som kan

sammenstilles offline, vil man kunne gjøre koblinger som vi i dag ikke kan forutse. Dette kan få stor verdi både for enkeltpersoner, i form av muligheten for å sammenkoble informasjon om en selv, men også for forskning, ettersom mulighetene vil kunne bli helt annerledes enn de er i dag.

I denne sammenhengen er det også mulig å se nærmere på fellesløsninger med andre aktører innenfor arkiv-, bibliotek- og museumssektoren (ABM-sektoren). Som følge av digitaliseringen vokser det frem et nytt arkivlandskap, med endrede roller og ansvarsområder, der det ikke alltid er opplagt hvem som har ansvar for hva. Arkivverket må derfor i økende grad forholde seg til Nasjonalbiblioteket, museer og andre arkivinstitusjoner. Som utdypet i neste punkt, har Arkivverket og Nasjonalbiblioteket avklart grenseoppganger seg imellom for lagring og tilgjengeliggjøring av norske offentlige nettsider. I tillegg finnes det noen bibliotek som har spesialsamlinger, og noen universiteter har også lovpålagte spesialsamlinger etter universitets- og høyskoleloven. Utvalget vil oppfordre til å utforske mulige fellesløsninger for digitalt materiale innenfor ABM-sektoren, og også se nærmere på muligheter for tilgjengeliggjøring gjennom internasjonale portaler som Europeana. Dette nye landskapet som åpner seg med digitalt skapt materiale, kan innebære like store omveltninger for arkivsektoren som for andre kulturinstitusjoner, og Arkivverket kan ta en viktig rolle i å utforske og sette sitt preg på dette landskapet.

3.9 AVGRENSNING MOT NASJONALBIBLIOTEKETS ANSVARSOMRÅDE

Arkivloven har som formål å sikre arkiv med betydelig kulturell eller forskningsmessig verdi, eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon. Nasjonalbiblioteket har, gjennom pliktavleveringsloven, ansvar for å bevare allment tilgjengelig informasjon, som for eksempel bøker og aviser.³⁶ Et særskilt ansvarsområde for Nasjonalbiblioteket er å samle inn «Norsk materiale som vert gjort allment tilgjengeleg gjennom elektronisk kommunikasjonsnett», altså gjennom «høsting» av norske internettsider, slik at de kan bevares og gjøres tilgjengelig som kildemateriale for forskning og dokumentasjon.³⁷ Arkivlovens nedslagsfelt gjelder i utgangspunktet ikke-publiserte originaler som dokumentasjon på oppgaver som er utført av forvaltningen. Som illustrasjon vil dette gjelde arkiveksemplaret av saksbehandling og oppgaveløsning som resulterer i en publikasjon, fordi publikasjonen er sluttproduktet i oppgaveløsningen som utføres av virksomheter omfattet av arkivloven, mens selve publikasjonen ligger hos Nasjonalbiblioteket (for eksempel en NOU, en stortingsproposisjon eller rapporter). Både arkivloven og pliktavleveringsloven omfatter dokumenter uavhengig av medium og format. I utgangspunktet omfattes for eksempel nettpublikasjoner på intranett og internett av begge lover. Det har vært diskutert gjennom flere år om lovene ivaretar ulike hensyn. Arkivlovutvalget av 2019 mente at begge lovene omfatter samme type mangfoldiggjort informasjon og at dette var uproblematisk, siden lovene ivaretok ulike hensyn.³⁸

Mengden materiale som omfattes av begge lover er likevel omfattende. Arkivverket og Nasjonalbiblioteket har derfor blitt enige om en arbeidsdeling om bevaring av offentlige nettsted, for å unngå dobbeltbevaring for sammenfallende formål.³⁹ Nasjonalbiblioteket har gjennom pliktavleveringsloven ansvar for å bevare norske nettsteder som er tilgjengelige for allmennheten. Nasjonalbibliotekets regelmessige høsting av offentlige virksomheters nettsteder omfatter det innholdet som ligger åpent tilgjengelig på nettstedene, men også passordbeskyttet innhold kan omfattes. Målsettingen er at de arkiverte nettstedene skal kunne fremstå i størst mulig grad slik de faktisk var på internett, det vil si at lenker skal fungere og alt innhold på nettstedene skal være med,

³⁶ Lov 9. juni 1989 nr. 32 om avleveringsplikt for allment tilgjengelege dokument (pliktavleveringsloven) § 1.

³⁷ Pliktavleveringsloven § 4 a

³⁸ NOU 2019:9, s. 169.

³⁹ Arkivverkets [veileder](#) for bevaring av nettsteder.

inkludert bilder, lyd og video. Innhold knyttet til saksbehandling og interne informasjonssystemer vil i utgangspunktet ikke omfattes av pliktavleveringsloven og dermed heller ikke inngå i Nasjonalbibliotekets høsting. Slikt innhold og slike systemer skal vurderes som ledd i arbeidet med virksomhetens bevarings- og kassasjonsplan.

For bevaring av nettsider forholder utvalget seg til den arbeidsdelingen som fremgår av Arkivverkets veiledning. De vurderinger og anbefalinger utvalget presenterer vil gjelde likt for nettsider som for annen arkivdokumentasjon fra offentlig forvaltning.

3.10 ANBEFALINGER

Utgangspunktet for dette kapittelet var at skillelinjene mellom offentlige og private arkiver er langt mindre klare enn før. Avleveringsgraden er for lav i offentlig sektor, men situasjonen er særlig prekær for private arkiver. Det er nødvendig å se hele arkivlandskapet under ett, for å sikre at arkivinstusjoner, spesielt på kommunalt og interkommunalt nivå, får bedre verktøy for å innhente dokumentasjon fra private arkivskapere.

Utvalget anser at det er akutt behov for en klargjøring og håndtering av denne situasjonen, og har i dette kapittelet kommet med flere anbefalinger for å bedre situasjonen:

- Det må tydeliggjøres i lov og forskrift at private aktører som utfører tjenester på vegne av det offentlige, samt offentlig-private samarbeid eller hybride aktører som statselskaper og interkommunale selskaper, har ansvar for å avlevere arkivverdige materiale i håndterbar stand til offentlig arkivdepot.
- Det er viktig å sørge for at landet har et regelverk som sikrer kontinuitet og likebehandling av arkivverdige dokumentasjon, uavhengig av hvor dette skapes. Hvilket materiale som arkiveres, må ikke påvirkes av offentlig sektors forhold til privat tjenesteutsetting. Utvalget mener at det bør være typen dokumentasjon som er førende for bevaringskravet, ikke typen virksomhet. Kravene til arkivering av rettighetsdokumentasjon bør derfor harmoniseres.
- Utvalget viser til det pågående arbeidet med ny arkivforskrift, der det legges opp til en sterkere regulering. Utvalget anser at dette er en nødvendig presisering for å sikre at viktig dokumentasjon, både om enkeltborgere og samfunnsmessige forhold, ikke går tapt.
- Selv om private og offentlige arkiver kan ha samme bevaringsverdi, må de etter dagens lovgivning håndteres forskjellig for å bli bevart. Dagens arkivlov gir, som vist, ikke samme beskyttelse til private arkiver som til offentlige. Her er det uklarerheter i kravene til arkivinstusjoner som ikke har sin rolle så tydelig lovregulert som Arkivverket. Utvalget anbefaler derfor at dette blir tydeligere lovregulert.
- Arkivverket, som ansvarlig nasjonal myndighet, må utarbeide veiledere for kommuner og fylkeskommuner, og gi disse nødvendig støtte i forhandlinger om inngåelse av kontrakter om anskaffelser, slik at hensyn til arkivering, avlevering og langtidsbevaring er godt ivaretatt allerede ved kontraktsinngåelse.

Kapittelet har også diskutert sammenheng mellom avlevering og tilgjengeliggjøring av digitalt skapt dokumentasjon. Utvalget fremmer i denne sammenheng følgende anbefalinger:

- Utvalget oppfordrer departementet til å sikre at Arkivverket har tilstrekkelige ressurser til å undersøke hvordan digitalt skapt dokumentasjon kan avleveres og lagres på andre måter enn i dag. Ved å heller gå i retning av å lagre strukturerte data som kan sammenstilles offline, vil man kunne gjøre koblinger som vi i dag ikke kan forutse. Dette kan få stor verdi både for enkeltpersoner, i form av muligheten for å sammenkoble informasjon om en selv, men også for forskning, ettersom mulighetene vil kunne bli helt annerledes enn de er i dag.

- Det er nødvendig å tilføre økte ressurser til tilgjengeliggjøring av digitaliserte arkiver. Store arkivserier med manglende metadata gjør det per i dag utfordrende å søke i og formidle materialet, som demonstrert spesielt i erfaringene fra Samisk arkiv. Utvalget oppfordrer til å forsterke Arkivverkets pågående arbeid med å utvikle løsninger på denne og liknende utfordringer.
- Utvalget oppfordrer til å integrere hensynet til at individers lett skal kunne gjenfinne informasjon om seg selv og sine nærstående, i videreutviklingen av de digitale løsningene for langtidsbevaring. Dette kunne tatt form av løsninger som et «digitalt hvelv» eller «mitt arkiv».
- Utvalget vil oppfordre til å utforske mulige fellesløsninger for digitalt materiale innenfor ABM-sektoren, og også se nærmere på muligheter for tilgjengeliggjøring gjennom internasjonale portaler som [Europeana](#). Dette nye landskapet som åpner seg med digitalt skapt materiale kan innebære like store omveltninger for arkivsektoren som for andre kulturinstitusjoner, og Arkivverket kan ta en viktig rolle i å utforske og sette sitt preg på dette landskapet.

4 RESSURSBRUK OG BÆREKRAFTIG LANGTIDSBEVARING

4.1 PREMISSER FOR LANGTIDSBEVARING

Arkivsektoren har et betydelig etterslep ved at bare en liten del av det som skulle vært arkivert faktisk blir arkivert (se også punkt [2.1.3](#)).⁴⁰ Mange av datasystemene hos arkivskaperne har et teknologisk etterslep da det ikke ble investert i god nok dokumentasjonsforvaltning (se kapittel [7](#)) ved implementering. Det er potensiale for bedre løsninger, men det er ikke samsvar mellom dagens bevilgninger, det vil si ressursene i sektoren, og ambisjonene. NOU-en «Fra kalveskinn til datasjø» tar ikke stilling til om man bør lagre mer, men mener at man bør lagre annerledes. Utvalget støtter dette synspunktet.

Selv om dagens teknologi hypotetisk kan lagre all data, vil det ikke per i dag være bærekraftig med hensyn til energi, sjeldne mineraler, bemanning, bevilgninger og andre begrensede ressurser. Fremtidige teknologiske fremskritt vil mest sannsynlig gjøre det mulig å lagre mer data på en mer bærekraftig måte enn i dag. En mulig løsning kan være å bruke skylagringstjenester som kan optimalisere kostnadene med nivådelt lagringsadministrasjon.

4.2 TEKNOLOGIUTVIKLING

Teknologisk utvikling går i et rivende tempo og forventes å fortsette i samme tempo fremover. Det forskes i ulike lagringsmetoder som er egnet for langtidsbevaring av digital informasjon, og som er mer bærekraftige enn dagens teknologi. Det er aktive og passive lagringsmedier, nye komprimeringsalgoritmer og ny innsikt i hva som er sikker lagring. Aktive lagringsmedier (som for eksempel harddisk-teknologi) bruker strøm hele tiden, men har den fordelen at dataene er tilgjengelige umiddelbart. Passive medier bruker bare energi ved lagring og lesing, ikke i lagringsperioden. Passive mediers fordel er at de er billigere og man forventer sjeldnere migrering til ny teknologi, men det vil ta noe tid å hente frem data. Passive lagringsmedier er egnet for data som ikke skal brukes i sanntid.

Det er flere alternative passive medier, og utvalget fikk presentert en mulig fremtidsrettet løsning basert på kvartssand. Det norske firmaet PIQL⁴¹ har en teknologi basert på film. Andre former for passive medier finnes også, eller kan forventes å bli tilgjengelige på markedet etter hvert.⁴² Aktive medier vil være dyrere, kan potensielt være tilgjengelig online, men med høyere kostnad og større bruk av begrensede ressurser.

Hva som er beste teknologiske løsning for langtidsbevaring vil endres over tid, og det er nødvendig med en betydelig teknologiovervåkning i Arkivverket og et internasjonalt samarbeid, der spesielt EU vurderes som viktig. Vi må være forberedt på nye teknologiske gjennombrudd med skifte av teknologi og potensielt betydelig migrering av data til nye plattformer og passive medier. Det bør vurderes egen maskinpark opp mot skyløsninger innen EØS-området. Alternativene bør vurderes både ut fra kostnader, bærekraft, sikkerhet, tilgjengelighet og tilfredsstillende tilgang til sikkerhetskopier.

⁴⁰ Dokument 3:3 (2021–2022) / Offentliggjort 7.12.2021, [Oppfølging av undersøkelse om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning](#) Lest 3.5.22.

⁴¹ <https://www.piql.com/> Lest 5.5.2023.

⁴² Noen slike passive medier er nevnt i artikkelen Bhat, W. A. (2018), Long-term preservation of big data: prospects of current storage technologies in digital libraries. *Library Hi Tech*.

Miljømessig bærekraft er et forholdsvis nytt tema innen fagområdene for bevaring av digital kulturarv. Faglitteraturen er foreløpig relativt beskjeden, men har kommet til etter hvert, i hovedsak i form av påpekning av problemstillingen, og bare i mindre grad forslag til løsninger.⁴³ Utvalget oppfatter dette som et stort fagområde der dagens faglitteratur er på et tidlig stadium.

En mulig innfallsvinkel for å bevare data på en bærekraftig måte, kan være å begrense omfanget av hva som skal bevares av hensyn til miljøet. Men det er viktig å huske på at utelatelse av data kan ha negative konsekvenser for fremtidige forskningsprosjekter og for samfunnet generelt, som går glipp av viktig informasjon.

En lagringsbegrensning kan for eksempel gjøres i form av bevaringskriterier som er grunnleggende snevrere, eller i form av en vurderingsfremgangsmåte der miljøavtrykk skal tas inn i de konkrete vurderingene som foretas. Man kan imidlertid ikke forvente at det gjøres en selvstendig vurdering av miljøtrykket for hver løsning hvor man vurderer avlevering.

Det er krevende å forutsi den teknologiske utviklingen. Dette kan illustreres ved at Norsk helsearkiv bare bruker en liten del av sitt serverrom fordi dagens datamaskiner gir vesentlig mer lagring per kvadratmeter enn forutsatt.

4.3 DATAMINIMERING

Det er en økt forståelse for at dataminimering vil kunne bidra til å redusere lagringsvolumet. Prinsippet om dataminimering innebærer å begrense mengden personopplysninger som hentes inn og behandles, til det som er nødvendig for å oppnå formålet.⁴⁴ Dette gjøres ved å ta aktivt stilling til hvilke personopplysninger som er relevante og nødvendige for behandlingen, og å sikre at det ikke samles inn personopplysninger om flere personer enn nødvendig. Dette er god personvernpraksis i tillegg til at det gjør løsningen mer bærekraftig. Dataminimering kan gjøres uavhengig av om man gjør en bærekraftsvurdering. Utvalget opplever at det dubleres unødig mye informasjon fra Folkeregisteret i offentlig sektor, som for eksempel i helsesektoren.

Fra et bærekraftståsted er det ønskelig å unngå lagring av kopier. Redundans og dubletter er to former for kopier, hvor dubletter er rene kopier, mens redundans er speiling av data i ulike plattformer hos forvaltningen, for å sikre seg mot tap av data. Elektronisk arkivmateriale som er testet og godkjent av Arkivverket, blir i dag langtidslagret og vedlikeholdt i Arkivverkets digitale sikringsmagasin. Alt arkivmateriale som overføres til digitalt sikringsmagasin, blir lagret i tre kopier, på to ulike medier og på to separate fysiske lokasjoner. Hensyn til miljø og bærekraft tilsier at man bør fjerne dubletter så langt det er mulig og finne en riktig balanse med hensyn til redundans. Ved aktiv bruk av nasjonale autoritative registre kan man redusere datavolumet og i noen tilfeller bedre personvernet, uten å redusere verdiene av data. Det siste kan illustreres ved ikke å lagre adresse i data fra NAV, men hente denne fra Folkeregisteret via personnummeret. En slik tilnærming er dessverre ikke mulig i dag, da Arkivverket ikke har en komplett historikk over adresser i Folkeregisteret. Arkivverket bør vurdere om man bør ha en fullstendig historikk på Folkeregisterdata.

⁴³ En relevant fagartikkel er Goldman, B. M. (2018), *It's Not Easy Being Green(e): Digital Preservation in the Age of Climate Change*. I: Weideman & Caldera (red). *Archival Values: Essays in Honor of Mark A. Greene*, Society of American Archivists. Sett 21.04.23.

⁴⁴ Se personvernforordningen art. 5 nr. 1 bokstav c.

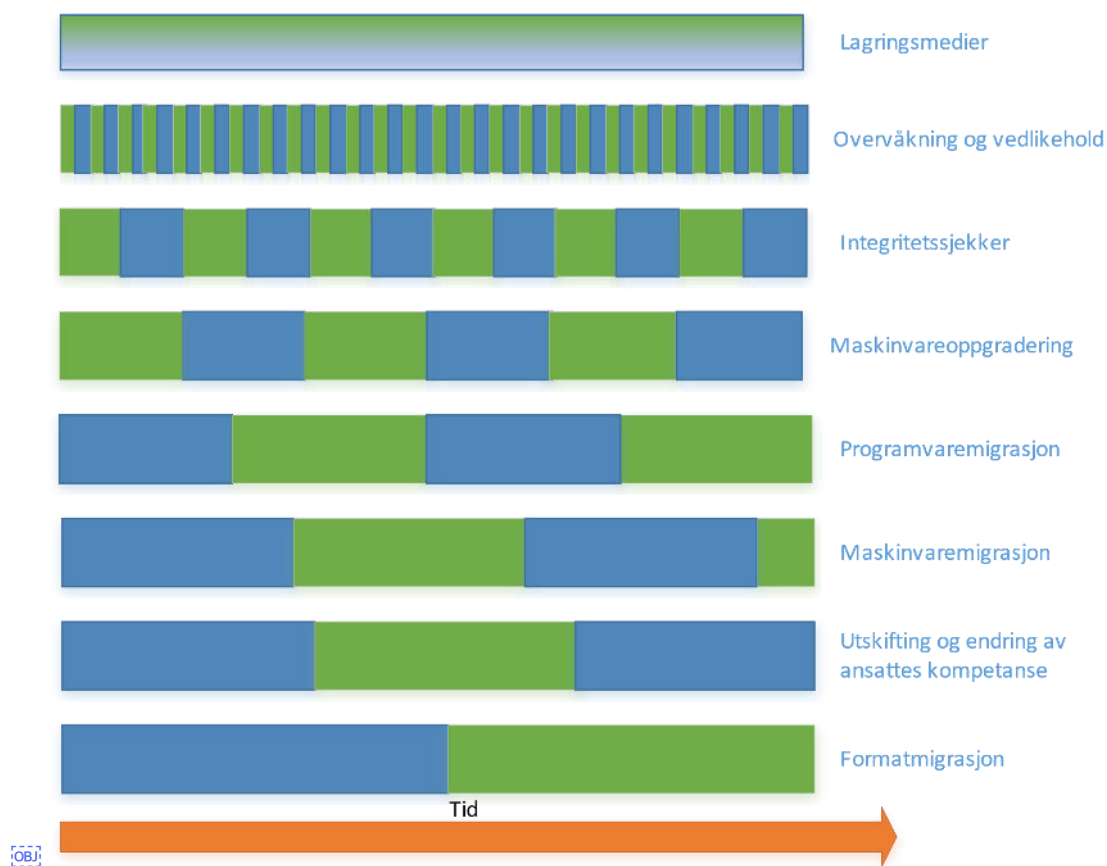
4.4 RESSURSBRUK FOR ARKIVDEPOT

Langtidslagring innebærer betydelig kostnader. Det er gevinster ved å lagre store volum istedenfor å ha flere uavhengige lagringsløsninger. Dette tilsier sentral lagring der dette egner seg, og tett dialog om teknologiske løsninger mellom de forskjellige arkivdepotene. Kostnadene ved lagring i aktiv modus er betydelig større enn ved bruk av passiv modus. Ved å ha en bevisst tilnærming til hva som egner seg for passiv lagring, kan man få en mer bærekraftig langtidsbevaring.

Kostnadene er knyttet til bemanning for å drifte arkivene, teknologiovervåkning, kompetanseutvikling, lagring, datamaskiner, strøm og andre driftskostnader knyttet til datamaskinene og datahallene.

FNs bærekraftsmål 11.4 om å sikre og bevare kultur- og naturarv og 16.10 om å sikre offentlighetens tilgang til informasjon og beskytte grunnleggende friheter, pålegger betydelig lagring. Utvalget har ikke hatt tilgang til informasjon for å vurdere om Norge arkiverer tilstrekkelig til å tilfredsstille disse målene.

I forbindelse med Norsk helsearkiv er det i 2016 estimert kostnader til lagring av 2 PB (Petabyte) =2000 TB (Terabyte) til 35 mill. for en periode for 26-30 år. Dette beløpet tilsvarer 43 millioner i 2023-kroner. Det inkluderer kostnader kun til lagring, og ikke til etablering, uttak av data eller kontorstøtte. IT-plattformer utgjør nær halvparten av kostnadene og teiplager, nettverk, programvare og datarom utgjør omtrent samme kostnader. Vi forventer at kostnader til lagring per TB vil avta fremover i flere år innenfor dagens teknologi, og ytterligere senkes ved teknologiskifter. Det er betydelige stordriftsfordeler både i kostnader (inkludert IT-plattform) og i strømforbruk per TB. Bruken av sjeldne metaller kan estimeres med kostnader til IT-plattform. Figuren under viser frekvensen av ulike arbeidsoppgaver knyttet til langtidslagring.



Figur 5 Frekvensen av ulike oppgaver knyttet til langtidslagring. (Oversatt og gjengitt fra Arkivum 2014)

Figuren illustrerer at vi må forvente jevnlig fornyelse og teknologiskifte i et langtidslager. Hvis vi antar at maskinvare må oppgraderes hvert annet år, kan vi kanskje forvente en programvaremigrasjon hvert tredje år og maskinvaremigrasjon hvert femte til syvende år.⁴⁵

Hensynet til energi, sjeldne mineraler og andre begrensede ressurser gjør at vi med dagens teknologi ikke kan lagre alt. Vi kan imidlertid ikke utelukke at dette vil endre seg. Teknologiovervåking er derfor sentralt. Som beskrevet i punkt 4.1 så har vi et betydelig etterslep på langtidsbevaring, og det er ikke forventet at dette vil endre seg vesentlig de nærmeste årene. Utvalget mener at bærekraft ikke bør være en begrensning for langtidsbevaring, så lenge det er et betydelig etterslep. Når dette etterslepet blir mindre, bør Arkiverket vurdere om bærekraftskriterier skal innføres for å begrense hva som langtidsbevares.

4.5 RESSURSBRUK FOR ARKIVSKAPER

Effektive løsninger med innebygd arkivering medfører en investering for arkivskaper ved anskaffelse eller utvikling av en ny løsning, som reduserer kostnader ved avlevering til Arkiverket da dokumentasjonen langt på vei er tilrettelagt for avlevering. For mer detaljer se kapittel 7. Ved avlevering til arkivdepot flyttes ansvaret for dokumentasjonen over på arkivdepotet. Det gir en reduksjon i kostnader hvis arkivskaper kan slette dokumentasjonen på sin side. For noen typer data, som tryggedata, er det nødvendig å ha mulighet til oppslag i dokumentasjonen lenge etter at den er

⁴⁵ Regneark fra 2016 mottatt fra avdelingsdirektør Kurt Remi Ahlquist i Arkiverket 8.3.2023. Regnearket omhandler IT-kostnader for Norsk helsearkivs digitale sikringsmagasin.

dannet. Hvis arkivskaper og arkivdepot finner tilfredsstillende løsninger for et begrenset antall oppslag i dokumentasjonen, kan arkivskaper slette dokumentasjonen og få en effektiviseringsgevinst. Når arkivskaper ikke lenger har behov for lett tilgang, vil det være mer bærekraftig å overføre dokumentasjonen til arkivdepot, som kan arkivere det som må bevares på en mer kostnadseffektiv og bærekraftig måte.

4.6 ANBEFALINGER

Dette kapitlet har tatt for seg hensyn til bærekraft og ressursbruk i forbindelse med avveininger om bevaring og kassasjon, både hos arkivskaper og arkivdepot. Overordnet sett er arkivsektorens ansvar for å dokumentere vår fortid forankret i FNs bærekraftsmål, spesielt delmål 11.4 og 16.10. Utvalget har i dette kapitlet anlagt en bred forståelse av bærekraft og ressursbruk som inkluderer både hensyn til natur, miljø og klima, og økonomi, bemanning og ekspertise.

Utvalget konstaterer at det er et betydelig etterslep på langtidsbevaring, både fra offentlig og privat sektor. Samtidig foregår det en rask teknologiutvikling, som gjør at dagens diskusjon om ressursbehov og ressursbruk kan komme til å endre seg. Det er uklart om teknologiutviklingen vil resultere i at bærekraft blir en reelt mindre utfordring enn i dag, men utvalget ser at utbredelsen og bruk av bærekraftige passive lagringsmedier muligens kan tilsi en slik utvikling. Utvalget fremmer derfor følgende anbefalinger:

- Så lenge det er et betydelig etterslep på langtidsbevaring, bør ikke bærekraft være en begrensning med hensyn til langtidsbevaring. Dersom Arkivverkets etterslep på langtidslagring blir betraktelig mindre, må Arkivverket vurdere om bærekraftskriterier skal innføres for å begrense hva som langtidsbevares.
- Det bør vurderes egen maskinpark opp mot skyløsninger innen EØS-området. Alternativene bør vurderes både ut fra kostnader, bærekraft, sikkerhet, tilgjengelighet og tilfredsstillende tilgang til sikkerhetskopier.
- Arkivverket bør støtte opp under arbeidet med dataminimering av hensyn til bærekraft. Hensyn til miljø og bærekraft tilsier at man bør fjerne dubletter så langt det er mulig og finne en riktig balanse med hensyn til redundans.
- Det er hensiktsmessig å utvikle løsninger som hindrer dobbeltlagring av avlevert materiale. Dette forutsetter at materialet kan hentes frem dersom virksomheten trenger det.

5 PERSONVERN OG ARKIVFORMÅL I ALLMENNHETENS INTERESSE

5.1 RETTEN TIL Å BLI HUSKET OG RETTEN TIL Å BLI GLEMT

5.1.1 Arkivretten og personvernretten

Spørsmålet om arkivering av personopplysninger kobler to fagfelt sammen, nemlig arkivretten og personvernretten.

Arkivreglene og personvernreglene om bevaring av personopplysninger peker i diametralt motsatt retning, basert på isolert sett gode og velbegrunnede hensyn. For å kunne få et tilstrekkelig godt grunnlag for å si noe om vurderingen, ser utvalget grunn til å belyse dette problemområdet, der ønsket om bevaring og påbudet om sletting er på tydelig kollisjonskurs.

Drøftelsen nedenfor gir ingen uttømmende oversikt over problemstillinger som denne grensedragningen gir opphav til, men kan utgjøre et bakgrunnsteppe for vurderingen.

5.1.2 Retten til å bli glemt

Med den digitale utviklingen har tilgang til informasjon blitt dramatisk utvidet. Opplysninger spres på internett i rekordfart og noe av denne informasjonen finner også veien til databaser som etter hvert arkiveres. De siste årene har «retten til å bli glemt» vært jevnlig oppe i media, og i 2021 var spørsmålet oppe i to saker for Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD).⁴⁶ I begge saker ønsket klageren sitt navn slettet fra avisers onlinearkiv, fordi søk på navnene ga treff i belastende artikler. EMD kom til at det var anledning til å pålegge avisene å avindeksere søkeresultatene, altså at sammenhengen mellom personen og enkelte søketreff fjernes fra søkemotoren.

I tillegg til at retten til å bli glemt kan hjemles i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen art. 8 om retten til respekt for sitt privatliv, gir også personvernforordningen art. 17 en rett for den registrerte til å få personopplysninger om seg selv slettet av den behandlingsansvarlige, uten ugrunnet opphold. Både Datatilsynet, NorSiS (Norsk senter for informasjonssikring) og enkelte frittstående aktører informerer på sine nettsider om muligheten til å få hjelp dersom man føler seg krenket på nettet. Et vanlig grep er å be om at navn blir slettet, slik at det ikke lenger gir treff ved søk i en søkemotor (avindeksering).

Det er likevel ikke opplagt at man får sitt navn avindeksert i søkemotorene. EMD vurderer ikke dette spørsmålet først og fremst som et spørsmål om arkivering og bevaring av digitalt skapt dokumentasjon, men om forholdet mellom retten til respekt for sitt privatliv i art. 8 og ytringsfrihet i art. 10. Domstolen legger opp til en vurdering der graden av bidrag av offentlig interesse, om de omtalte var kjent, artiklenes tema, tidligere atferd overfor media, samt artiklenes form og øvrige omstendigheter ved deres tilblivelse er sentrale momenter.⁴⁷

I Norge har vi saker i Personvernemnda som problematiserer retten til å glemme informasjon.⁴⁸ Mange av dem gjelder opplysninger som barneverntjenesten har tatt inn i en journal, og som enten barnet eller foreldrene vil ha slettet fra journalen. Sakene knyttet til ønsket om å bli glemt synliggjør behovet for å kunne bestemme over og verne sine personopplysninger. Dette er imidlertid bare én side av saken.

⁴⁶ [Hurbain v. Belgia \(no. 57292/16\)](#) og [Biancardi v. Italia \(no. 77419/16\)](#).

⁴⁷ Se Mathilde Strand Wilhelmsen og Vidar Strømme, Retten til å bli glemt: Har mediene sletteplikt? Juridika Innsikt 4. februar 2022.

⁴⁸ Se rettspraksis knyttet til arkivloven § 9 om kassasjon med mer.

5.1.3 Retten til å bli husket

For enkeltindivider kan tilgang til arkiver være en forutsetning for å få oppfylt en rett til kunnskap om urett som har blitt begått, og til oppreisning.⁴⁹ I et initiativ fra FN arbeides det med å forhindre straffrihet for overgripere som følge av manglende dokumentasjon. Spesialrapportør Louis Joinet utarbeidet i 1997 en rapport med et sett prinsipper for å ivareta ofre for brudd på menneskerettigheter.⁵⁰ Sentralt for utvalgets arbeid er avsnitt 17 i rapporten. Det fremhever retten til å vite hva som har skjedd og retten til sannheten. Denne retten til å huske historien blir løftet frem som både en individuell og en kollektiv rettighet.

Joinet-rapporten ble oppdatert i 2005 av Diane Orentlicher,⁵¹ og Orentlicher-prinsippene bygger videre på Joinets arbeid. For vår sammenheng er det grunn til å løfte frem prinsipp 3 som understreker «the State's duty to preserve archives». Orentlicher begrunner prinsippet med at dette er tiltak for å bevare det kollektivet minnet. Joinet- og Orentlicher-prinsippene er ikke rettslig bindende, men de gir uttrykk for betydningen av å ta vare på personopplysninger, både av hensyn til den det gjelder og av hensyn til samfunnet.

Betydningen av å bli husket gjelder ikke bare ved menneskerettighetsbrudd. Enkeltindivider må kunne stole på at det grunnleggende risset av ens livsløp befinner seg i arkivene, herunder fødsel og død, skolegang, barn, familie og helse. Arkivene utgjør både en rettssikkerhet og historisk sikkerhet for enkeltmennesker, fordi arkivene kan være viktige for situasjoner man ikke forutser i samtiden.⁵² På et senere tidspunkt kan det være behov for dokumentasjon for å undersøke bestemte gruppers møte med samfunnet, for eksempel om forholdene for barn som vokser opp på barnehjem, hva slags omsorg som gis på aldershjem, hvordan undervisningen er på privatskoler, tannlegers arbeid med kvikksølv eller nordsjødykkes arbeidsforhold. Arkivene kan være avgjørende for fremtidige erstatningssaker, og vi vet ikke i dag hva kommende generasjoner vil se på som erstatningsbetinget. Å fjerne personopplysninger fra arkivene kan i ytterste konsekvens innebære at staten sletter opplysninger om sine overgrep.⁵³

5.2 OM BEGREPET «ARKIVFORMÅL I ALLMENNHETENS INTERESSE»

Balansegangen mellom ønsket om å bevare og ønsket om å verne om personopplysninger er forsøkt ivaretatt gjennom personvernforordningen, som i 2018 ble gjort til norsk rett gjennom personopplysningsloven, blant annet ved å åpne for visse nasjonale tilpasninger i regelverket for personopplysninger som behandles for arkivformål i allmennhetens interesse. Utvalget er i mandatet bedt om å drøfte begrepet «arkivformål i allmennhetens interesse».

⁴⁹ Andresen (2020), s. 254.

⁵⁰ FNs menneskerettighetskommisjon (1997). *Question of the impunity of perpetrators of human rights violations (civil and political). Revised final report prepared by Mr. Joinet pursuant to Sub-Commission decision 1996/119* <http://undocs.org/en/E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1> (Lest 21.4.23).

⁵¹ FNs menneskerettighetskommisjon (2005) *Impunity: Report of the Independent Expert to Update the Set of Principles to Combat Impunity, Diane Orentlicher* <http://undocs.org/en/E/CN.4/2005/102>, med addendum <http://undocs.org/en/E/CN.4/2005/102/Add.1> (Lest 21.4.2023)

⁵² Se Henttonen (2017), *Privacy as an archival problem and a solution*, om det problematiske ved formålsbegrensning av arkiver. Karakteristisk for arkivbevaring er at formålet per definisjon ikke er bestemt ved innsamlingen. Arkivmaterialet skal nettopp kunne flyttes i tid og kontekst til ukjent bruk. Formålet med arkiv i arkivloven skiller ikke mellom offentlig og privat arkiv.

⁵³ Et eksempel på manglende bevaring av dokumentasjon er beskrevet i Espen Søybye, *Kathe, alltid vært i Norge*, Oktober forlag 2018.

Forordningen tar utgangspunkt i at for å kunne lagre personopplysninger, trenger den som behandler opplysningene et rettslig grunnlag.⁵⁴ Dette rettslige grunnlaget gir som hovedregel bare anledning til å behandle personopplysninger som skal samles inn og brukes for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål – gjerne omtalt som primærformål – og ikke viderebehandle dem på en måte som er uforenlig med disse formålene.⁵⁵ Opplysningene skal heller ikke lagres for lengre perioder enn det som er nødvendig for formålene for behandlingen av personopplysningene.

Om dette utgangspunktet hadde vært gjennomført uten unntak, hadde vi ikke hatt arkiver. Hele grunnlaget for å bevare arkiver ut over perioden primærformålet er gjeldende, er å ta vare på informasjon når den ikke lenger er i aktiv bruk. Det er med andre ord en forutsetning for lagring ut over primærformålet at behandlingen av informasjonen omfattes av et annet formål – gjerne omtalt som sekundærformål. I personvernforordningen art. 89 nr. 1 gis det enkelte land adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen om primærformål, for «arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning og for statistiske formål».⁵⁶

Arkivformål var ikke omfattet da utkastet til personvernforordning ble lagt frem for ekspertgruppen for arkivspørsmål i EU til diskusjon i 2012,⁵⁷ og gruppen påpekte at håndtering av personopplysninger i arkiv ikke måtte hindre nasjonalarkivene i å utøve sin funksjon i samfunnet. Arkivformål i allmennhetens interesse «slik det defineres i nasjonal lovgivning» ble derfor innarbeidet som et behandlingsgrunnlag.⁵⁸ Begrepet gjenfinnes i flere bestemmelser i forordningen,⁵⁹ og det må antas at begrepet kan gis samme innhold i alle bestemmelser.

For at personopplysninger kan inngå i arkiver som arkivformål i allmennhetens interesse, må bruken ha grunnlag i norsk rett.⁶⁰ Personopplysningsloven § 8 bestemmer generelt at personopplysninger kan behandles dersom det er nødvendig for de angitte sekundærformålene, herunder arkivformål i

⁵⁴ Se personvernforordningen art. 6 nr. 1. I tillegg er det egne bestemmelser for visse særskilte kategorier av personopplysninger, jf. art. 9 nr. 1, eksempelvis etnisk opprinnelse, religion og seksuell orientering, som det er forbudt å behandle med mindre man har særskilt hjemmel. Det er langt fra alle arkiver som inneholder personopplysninger av disse kategoriene, men det vil i mange tilfeller være viktig å bevare nettopp disse arkivene fordi de dokumenterer rettigheter for sårbare grupper. For nærmere introduksjon til personvernforordningens virkeområde, herunder hvilke opplysninger som er omfattet og hvem som er vernet av forordningen, vises det til NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø punkt 10.2, på s. 108-111.

⁵⁵ Forordningens art. 5 nr. 1 bokstav b og e.

⁵⁶ Forordningens art. 89 nr. 1.

⁵⁷ EU-kommisjonens forslag til personvernforordning, COM (2012) 11 final. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0011:FIN:EN:PDF>.

⁵⁸ Merknad fra franske myndigheter om innføring av et spesifikt unntak for databehandling for arkivformål i forslaget til personvernforordningen. Brussel 19.4.2013. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8667-2013-INIT/en/pdf>. Dette poenget fremgår også av forordningens fortale pkt. 158.

⁵⁹ Se artikkel 5 nr. 1 (b) om behandlingsformål og formålsbegrensning, artikkel 5 nr. 1 (e) om lagringsbegrensning, artikkel 6 nr. 1 (e) om alminnelig rettslig grunnlag og 9 nr. 2 (j) om rettslig grunnlag for særlige kategorier personopplysninger, artikkel 14 nr. 5 (b) om mulighet for å gjøre unntak fra varslingsplikt – 17 nr. 3 (d) om unntak fra sletteplikt, artikkel 89 nr. 1 om tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre den registrerte, og artikkel 89 nr. 3 om adgang for å gjøre unntak fra registrertes rettigheter. I personopplysningsloven brukes begrepet i §§ 8 og 9 om rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger til arkivformål i allmennhetens interesse og i § 17 om unntak fra registrertes rettigheter.

⁶⁰ Utgangspunktet er personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav e som angir som et lovlig behandlingsgrunnlag «å utføre en oppgave i allmennhetens interesse». For at oppgaven skal være i allmennhetens interesse, må grunnlaget for behandlingen av personopplysninger fastsettes i «unionsretten» eller i «nasjonal lovgivning», se personvernforordningen art. 6 nr. 3. Dette betegnes gjerne som et «supplerende rettsgrunnlag». For norske arkivskapere er det «nasjonal lovgivning», altså norsk rett, som er det aktuelle alternativet.

allmennhetens interesse. Det er imidlertid vanskelig å utlede noe håndfast fra loven om innholdet i dette grunnlaget og hvem som skal kunne bestemme det, og det er dette utvalget er bedt om å utrede.

For noen særlige typer av personopplysninger, blant annet etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion og opplysninger om en fysisk persons seksuelle orientering, kreves det en særskilt bevaringsvurdering. Dersom arkivering skal skje uten samtykke fra den registrerte, oppstiller personopplysningsloven § 9 en rådføringsplikt, og det stilles krav til interesseovervekt.⁶¹ Også for å kunne foreta en slik interessevurdering, må innholdet i begrepet «arkivformål i allmennhetens interesse» være klarlagt.

5.3 PERSONVERNDISKUSJONENES Plass I DISKUSJONENE RUNDT BEVARING AV DOKUMENTASJON

Meningen med å åpne for arkivformål i allmennhetens interesse som behandlingsgrunnlag, er å sikre arkivinstusjoners handlingsrom til å vurdere hvilke arkiver med personopplysninger de kan bevare, uten å være bundet av en forutsigbar angivelse av bruken på beslutningstidspunktet.

Behandlingen av eksemplene i punktene [5.1.2](#) og [5.1.3](#) ovenfor, viser at balansen mellom å bevare og å slette personopplysninger ikke er åpenbar. I noen sammenhenger taler hensynet til personvern for å slette informasjon, mens i andre sammenhenger er det nettopp at personen finnes i arkivet som verner personen.

At det ikke er mulig å trekke noen klar grense for alle tilfeller, impliserer at det må gjøres konkrete vurderinger i det enkelte tilfelle. For å sikre en ensartet praksis, er det viktig at arkivloven og arkivforskriften gir tydelige rammer for vurderingen. Som vi kommer tilbake til i punkt [5.4](#) nedenfor, er det å gi tydelige rammer for vurderingen ikke ensbetydende med å frata arkivskapere handlingsrommet for å gjøre en skjønnsmessig vurdering. Beskrivelsene i punkt [5.1](#) viser at det nettopp kan være behov for å gjøre skjønnsmessige vurderinger. Det er fullt mulig å overlate noe av vurderingen til arkivskaper, men samtidig oppstille tydelige rammer for vurderingen. Da vil Datatilsynet kun ha mulighet til å prøve om avgjørelsen holder seg innenfor rammene for den skjønnsmessige kompetansen, og ikke angripe selve den skjønnsmessige vurderingen. Utvalget ser her en parallell til domstolens kontroll av forvaltningen, der domstolen bare kan prøve om forvaltningen har rettslig grunnlag for sine avgjørelser, om saksbehandlingsreglene er fulgt og om avgjørelsene er truffet i samsvar med det faktiske grunnlag som foreligger i saken. Denne såkalte legalitetskontrollen sikrer at forvaltningen ikke baserer sine avgjørelser på utenforliggende hensyn. Så lenge forvaltningen holder seg innenfor de rettslige rammene, kan ikke domstolen overprøve den skjønnsmessige vurderingen. På samme måte kan en tilsvarende tydeliggjøring av premisset for begrepet «arkivformål i allmennhetens interesse» gi arkivskaper et handlingsrom for å gjøre en skjønnsmessig vurdering.

5.4 KOMPETANSE TIL Å VURDERE ARKIVERING AV PERSONOPPLYSNINGER

Manglende retningslinjer for hva som er omfattet av «arkivformål i allmennhetens interesse», leder til et uklart kompetanseforhold for vurderingen. Når en arkivskaper har vanskelig for å argumentere for at bestemt dokumentasjon er omfattet av «arkivformål i allmennhetens interesse», skaper det også et insitament for Datatilsynet til å sette spørsmålstegn ved om dokumentasjonen som skal bevares, ligger innenfor grunnlaget som gis i personopplysningsloven § 8, og i § 9 for særskilte kategorier av personopplysninger. Datatilsynet har i oppgave å føre kontroll med

⁶¹ Jf. personvernforordningen art. 9 nr. 1, og nr. 2 bokstav j.

personvernregelverket, og å medvirke til at enkeltpersoner ikke blir krenket gjennom bruk av opplysninger som kan knyttes til dem. Ved brudd på regelverket kan tilsynet gi pålegg om sletting. Med tydeligere retningslinjer for hva som er omfattet av begrepet, blir også kompetansespørsmålet i større grad avklart. Utformingen av retningslinjene for innholdet i «arkivformål i allmennhetens interesse», leder med andre ord til en diskusjon om hvor bevaringsvurderingen egentlig skal foretas. Her er det ulike posisjoner som er forsøkt illustrert i figuren nedenfor:

Tre posisjoner:	Uttømmende regulert, fastsatt på forhånd	Forskriftsfestet, eller vedtak som treffes av arkivmyndigheten	Hver arkivinstitusjon, i tråd med mandat eller nedslagsfelt
Nyere praksis, PVN slettevedtak	X		
Arkivloven + «gamle» pol (2000)		X	
Hva arkivlobbyistene (EAG) ønsket			X
Forslaget i NOU 2019:9		X	X
Nytt arkivlovutkast 2021	X	X	
	Arkiver er i praksis svakere stilt enn før, hverken «Riksarkivarens samtykke» eller merbevaring kommer på agendaen	Sterkt sentraliserende. Krav til klarhet og legitimitet kan over tid trekke myndighetsutøvelsen i retning «uttømmende regulering»	Behov for å identifisere (og kunne stille krav til) arkivinstitusjonene
Felles for alle tre posisjoner: Vanskelig å få til ordninger som sikrer privatarkiver godt – men litt ulike mulige løsninger for hver posisjon			

Figur 6 Skisse over ulike måter å fastlegge hva som behandles for «arkivformål i allmennhetens interesse» på

Figuren viser tre ulike posisjoner, eller tankemodeller, for hvordan man kan eller bør avgjøre hva som skal bevares, og dermed komme inn under personvernforordningens begrep «arkivformål i allmennhetens interesse», og være unntatt fra prinsippene om lagringsbegrensning og formålsbegrensning.

Et minste utgangspunkt, første posisjon i figuren, vil være holdbart nærmest uansett hvor strengt man tolker personvernforordningen, og det supplerende rettsgrunnlaget i personopplysningsloven § 8. Denne posisjonen går ut på at dokumentasjon som er konkret og spesifikt angitt i forskrifter, i medhold av arkivloven kan behandles videre for arkivformål. Det er en tolkning som ser ut til å følge av nyere praksis, særlig i lys av Personvernemndas avgjørelser. I flere avgjørelser har de konkrete bevaringsbestemmelsene i riksarkivarens forskrift kapittel 7 vært brukt som grunnlag for å ta stilling til enkeltpersoners rett til retting eller sletting etter personvernforordningen art. 16 og 17. I de avgjørelsene som viser til riksarkivarens forskrift kapittel 7, har man forholdt seg til dette som en uttømmende regulering av hva som skal bevares i medhold av arkivloven. Det innebærer at andre trekk ved måten bevaringsbeslutninger treffes på, som godkjente bevaringsplaner, merbevaringsbeslutninger, eller konkrete beslutninger fra Riksarkivaren i enkelttilfeller, mangler en arena for å nå frem i saksbehandlingen i Datatilsynet og klagebehandlingen i Personvernemnda. Dersom anvendelsen av personvernforordningen baserer seg på at bevaringsbeslutninger må være uttømmende regulert, vil arkivformålet i praksis være svakere stilt enn det var tidligere under den forrige personopplysningsloven, der det fantes en bestemmelse om at Riksarkivaren skulle høres før det ble truffet vedtak om sletting.⁶²

Den midterste posisjonen i figuren er i tråd med arkivlovens system for bevaringsbeslutninger for offentlige arkiver, slik det er redegjort ovenfor, *forskriftsbestemmelser om hva som tillates kassert.*

⁶² Lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (*opphevet*), § 27 tredje ledd jf. § 28 første ledd

Det innebærer altså at godkjente bevaringsplaner for statlige fagsaker, kommuners merbevaring, og konkrete beslutninger som treffes av Riksarkivaren i enkelttilfeller, vurderes som like holdbare grunnlag for «arkivformål i allmennhetens interesse» som det som er konkret angitt i arkivforskriften § 15 og i riksarkivarens forskrift kapittel 7. Utvalget mener at det på alle vis er rimelig å forstå personvernforordningen slik at hele spekteret av bevaringsbeslutninger for offentlige arkiver, gir grunnlag for bevaring for arkivformål i allmennhetens interesse. Det er likevel grunn til å være oppmerksom på at de som skal ivareta enkeltpersoners rettigheter etter personvernforordningen, kan ha behov for enklere og bedre tilgang til informasjon om hva som er omfattet av bevaringsbeslutninger. På den annen side er det også vanskelig å unngå helt at bevaringsbeslutninger etter arkivlovens system har en noe mer dynamisk innretning enn den første posisjonen, som tilsier at det er fastlagt uttømmende på forhånd. Hvis praktiseringen av personvernregelverket i for stor grad bygger på en forventning om at bevaringsbeslutninger skal være lett tilgjengelige og uttømmende regulert, kan resultatet bli for lite fleksibelt til å ivareta arkivhensynene godt nok. Posisjon nummer 1 i figuren bidrar til at det i stor grad blir forutsigbart hva som bevares, men innebærer samtidig økt risiko for at dokumentasjon som faktisk har høy bevaringsverdi, likevel ikke blir bevart.

Begge de to første posisjonene i figuren dreier seg om offentlige arkiver. Arkivlovens system for å beslutte bevaring av private arkiver, er annerledes oppbygd. Utgangspunktet er at Riksarkivaren har et ansvar for å holde oversikt over privatarkiver som er verdt å ta vare på, og å gi retningslinjer for privatarkivarbeidet i offentlige arkivinstitusjoner og i private arkivinstitusjoner som mottar offentlige tilskudd til dette arbeidet, jf. arkivloven § 14. Gjeldende retningslinjer⁶³ legger opp til at de arkivinstitusjonene som er omfattet, skal definere sin bevaringspolitikk, som er en programmerklæring som identifiserer hva slags arkivmateriale en depotinstitusjon tar sikte på å få innlemmet i sin arkivbestand, og avtale arbeidsdelingen med depotinstitusjoner som arbeider innenfor samme sektor, geografiske område eller samfunnsområde. Arkivverkets bevaringsplan for privatarkiver sikter primært på viktige arkiver av nasjonal betydning. Ellers foregår samordningen av bevaringsplaner for privatarkiv i hovedsak på regionalt nivå. Utover dette dreier retningslinjene seg hovedsakelig om faglige normer for godt arkivarbeid.

Arkivlovens system for bevaringsbeslutninger for privatarkiv innebærer med andre ord at ulike offentlige og private arkivinstitusjoner definerer sitt nedslagsfelt, og treffer autonome beslutninger om hvilke privatarkiver de tar sikte på å bevare. Dette er i tråd med den tredje posisjonen i figuren ovenfor. EUs arkivfaglige ekspertgruppe European Archives Group (EAG)⁶⁴ gikk inn for begrepet «arkivformål i allmennhetens interesse» som selvstendig sekundærformål i personvernforordningen. De argumenterte, sammen med blant andre det internasjonale forskningsprosjektet InterPARES, for at arkivinstitusjonene selv burde kunne definere hvilket materiale de bevarer for arkivformål i allmennhetens interesse, innenfor sitt samfunnsområde og nedslagsfelt. EAG nådde i stor grad frem med sitt ærend og sin bekymring, personvernforordningens fortalespunkt 158 fremhever at arkivinstitusjoner – i forordningen definert gjennom en rekke typiske arkivfaglige oppgaver, herunder bevaringsvurderinger⁶⁵ – både kan være offentlige og private organer. Dessverre er det likevel fremdeles en viss usikkerhet om forutsetningene for kompetansen til å treffe bevaringsbeslutninger, fortalespunkt 158 inneholder i tillegg et vilkår om at disse offentlige eller private organene skal ha en rettslig forpliktelse til å utøve de angitte arkivfaglige oppgavene. Denne usikkerheten er også drøftet

⁶³ Arkivverket (2002), *Retningslinjer for arbeidet med privatarkiver*.

⁶⁴ EAG har sitt mandat fra Rådets henstilling af 14. november 2005 om prioriterte foranstaltninger til fremme af samarbeidet på arkivområdet i Europa, [2005/835/EF](#).

⁶⁵ I norsk språkversjon av personvernforordningen brukes ordet «vurdere», i engelsk versjon «appraise».

i faglitteratur utenfor Norge, eksempelvis i Tyskland, der arkivjurist Isabel Taylor skriver følgende om dette vilkåret: «This has the potential to leave private archives which do not operate under such an obligation in a difficult position; the gap could, perhaps, be filled by passing suitable Member State legislation.»⁶⁶

Etter arkivlovutvalgets vurdering ville det skape større klarhet dersom det fantes bestemmelser i arkivloven som kunne identifisere arkivinstitusjoner som «kan være behandlingsansvarlige for behandling av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse».⁶⁷ Forslaget kunne i prinsippet bidra til et mer avklart grunnlag for arkivinstitusjonenes autonome bevaringsvurderinger av privatarkiv, men forslaget inneholdt også en forutsetning om at private arkivinstitusjoner måtte gjennom en form for godkjenning, noe som ikke fremstår som en veldig helhjertet støtte til deres autonomi. I Kulturdepartementets lovutkast sendt på høring 5. oktober 2021, er i hovedsak dagens system for bevaringsvurderinger opprettholdt, både for offentlige og private arkiver. For offentlige arkiver er det foreslått en ny forskriftshjemmel for bestemmelser om destruksjon av personopplysninger i offentlige arkiver i spesielle tilfeller, noe som kan forstås som en bevegelse litt mer i retning av posisjon 1 i figuren: en mer uttømmende regulering. For de arkivene som ikke kommer til å ha et supplerende rettsgrunnlag i arkivloven⁶⁸, legger departementet til grunn at personopplysningsloven § 8 vil være et tilstrekkelig supplerende behandlingsgrunnlag, og at vilkåret om «rettslig forpliktelse» i fortalepunkt 158 ikke kan tolkes bokstavelig, ettersom et tilsvarende krav ikke er innarbeidet i artiklene i forordningen.⁶⁹ Ut fra Kulturdepartementets tolkning, vil det være uproblematisk å legge posisjon 3 i figuren til grunn, med en videreføring av dagens opplegg for bevaringsvurderinger av privatarkiv.

Utvalget er ikke helt overbevist om hvorvidt gjeldende lov og høringsforslaget til ny lov i tilstrekkelig grad bidrar til å redusere usikkerhet om kompetansen til å beslutte bevaring av arkiver. For alle arkivbevarende institusjoner, også utenfor Arkivverket, er det viktig å kunne fatte faglig begrunnede bevaringsbeslutninger i forvissning om at behandlingsgrunnlaget etter personvernforordningen er avklart og holdbart. Bevaringsbeslutninger bør så langt mulig også, innenfor rammene av overordnede regelverk og føringer, treffes lokalt av den institusjon som har de aktuelle arkivene i sitt nedslagsfelt og i sin bevaringsplan. Det er en forutsetning for gode dialoger med arkivskapere eller arkiveiere, og for å oppnå den nærheten til samfunnsområde og nedslagsfelt som er nødvendig for god kvalitet i arbeidet med bevaring av privatarkiver.

Utvalget er av den oppfatning at ingen av de tre posisjonene alene kan benyttes som den overordnede tilnærming til utvelgelse av hva som skal bevares. All bevaringsvurdering vil ha ulike rammer og begrensninger som får ulike konsekvenser. Posisjon nr. 1 gir stor grad av forutsigbarhet knyttet til hva som skal bevares. Uttømmende regulering innebærer imidlertid samtidig en risiko for at de ikke passer så godt i alle sammenhenger, og dermed også en fare for at dokumentasjon som oppfyller kravet om arkivformål i allmennhetens interesse likevel ikke blir bevart. Forhåndsregulering uten løpende justeringer vil dermed kunne gi store systematiske skjevheter.

Posisjon nr. 3, med færre klare kriterier og retningslinjer, og vektlegging av arkivfaglige vurderinger og hensyn, vil åpne for stor grad av fleksibilitet og avveining mellom ulike hensyn ved utvelgelse, men

⁶⁶ Taylor (2017), s. 185.

⁶⁷ NOU 2019:9, lovutkastets § 24.

⁶⁸ Om behovet for supplerende rettsgrunnlag, se personvernforordningen art. 6 nr. 3.

⁶⁹ Høringsnotat – forslag til ny arkivlov. Kulturdepartementet 5. oktober 2021, s. 119, og lovutkast § 8 fjerde ledd

vil også gjøre vurderingene mer lukkede og mindre transparente, dersom det ikke foreligger åpne og tydelige føringer eller felles forståelse for hva som har arkivmessig verdi.

Posisjon nr. 2 er dagens hovedregel for offentlige virksomheter, og denne løsningen muliggjør en rimelig tilpasning over tid, basert på læring og kunnskap om hvordan samfunnet utvikler seg. Slik sett gir posisjon nr. 2 en viss fleksibilitet, samtidig som man sikrer en enhetlig praksis. For utvalget fremstår denne posisjonen som et godt utgangspunkt.

Plassering av kompetanse for å vurdere arkivering av personopplysninger, legger føringer for hvordan retningslinjene for vurderingen kan være, men selve utformingen av retningslinjene eller kriteriene har også stor betydning for vurderingen. I utvalgets mandat gis det uttrykk for at «Arkivverket har erfart at det forrige bevaringsutvalgets metodikk for bevaring hadde mye for seg. De fastsatte kriteriene var nyttige, men vanskelige å bruke i det praktiske arbeidet.» I forbindelse med utforming av ny arkivforskrift, oppfordrer utvalget Arkivverket til å velge lovgivningsteknikk som tydeligere får frem at den gir behandlingsgrunnlag både for dokumentasjon som *skal* bevares og dokumentasjon som *kan* bevares, og der det er forståelig for arkivskaper hvor og hvorfor rammene for disse vurderingene er som de er. Utvalgets anbefalinger om utformingen av kriteriene beskrives nærmere i kapittel [6](#).

Som beskrevet i punktet her, innebærer ikke det å gi tydelige rammer for bevaringsvurderingen at man fratrar arkivskapere handlingsrommet for å gjøre en skjønnsmessig vurdering. Med tydelige rammer vil heller ikke Datatilsynet kunne angripe bevaringsvurderingen, men kun ha mulighet til å overprøve om bevaringsvurderingen holder seg innenfor rettslige rammer.

5.5 RAMMENE FOR VURDERINGEN AV «ARKIVFORMÅL I ALLMENNHETENS INTERESSE»

Uttrykket «arkivformål i allmennhetens interesse» kan fra et utenfra-perspektiv oppfattes som et generelt begrep for bevarings- og kassasjonsvurderingen som arkivskapere står ovenfor. Arkivlovens formålsparagraf legger opp til nettopp

«å tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskingsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida».

Formålsparagrafen har klare fellestrekk til personvernforordningen art. 5 nr. 1 bokstav b, som altså åpner for viderebehandling

«for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål [...]»

Innfallsvinkelen til disse to vurderingene er likevel ulik. Mens arkivlovens formålsbestemmelse knytter seg til bevaringsvurderingen på generell basis, gjelder personvernforordningens bestemmelse bevaring av personopplysninger, og bruken av dem for nye formål.

Et utgangspunkt for formålsbegrensningsprinsippet i personvernforordningen art. 5 nr. 1 bokstav b, er for det første at formålene må være uttrykkelig angitt og berettigede, dernest at de ikke kan viderebehandles på måter som er uforenlige med disse formålene. Den behandlingsansvarlige må kunne trekke en grense mellom hvilken viderebehandling som er forenlig, og hvilken som er uforenlig med de berettigede formålene. Noe veiledning om denne grensedragningen finner man i personvernforordningen art. 6 nr. 4, i form av en ikke uttømmende liste over momenter som den behandlingsansvarlige «blant annet skal ta hensyn til». Personvernemnda har tidligere lagt vekt på disse momentene i en avgjørelse der de vurderte det slik at bruk av opplysninger fra en

personalmappe for en tidligere ansatt i en eventuell ny søknadsprosess, ikke var uforenlig med opprinnelig formål.⁷⁰

Unntaksbestemmelsen i art. 5 nr. 1 bokstav b går ut på at viderebehandling for arkivformål i allmennhetens interesse, og de øvrige angitte sekundærformålene, *ikke* anses som uforenlig med de opprinnelige formålene. «Arkivformål i allmennhetens interesse» er dermed i seg selv et berettiget og tilstrekkelig presist angitt formål, uten at den behandlingsansvarlige skal ta stilling til om det er forenlig med opprinnelig formål eller ikke. Det innebærer ikke et fullstendig fravær av behov for å vurdere, men at vurderingen endrer karakter fra et spørsmål om hvor langt behandlingsformålet rekker, til et spørsmål om hvorvidt personopplysningene man har ansvar for faktisk er omfattet av «arkivformål i allmennhetens interesse».

Formålsbestemmelsen i utkast til ny arkivlov synliggjør i større grad enn i dagens formålsparagraf betydningen av å lagre personopplysninger:

“Formålet med denne lova er å leggje til rette for ei forsvarleg offentleg forvaltning ved at verksemda til offentlege organ blir dokumentert gjennom arkiv, og at arkiva skal vere tilgjengelege for demokratisk kontroll med forvaltninga, for å verne om rettstryggleiken til kvar enkelt, for ei open og opplyst offentleg samtale, som grunnlag for forskning, som kjelde til historisk kunnskap og anna lovleg bruk. Lova skal òg leggje til rette for at verneverdige private arkiv blir tekne vare på.”

Bestemmelsen uttrykker mer konkret behovet for å bevare opplysninger, og ved å synliggjøre blant annet betydningen av å ta vare på opplysninger for å verne om den enkeltes rettssikkerhet, forsvares også bevaringen av personopplysninger ut over primærformålet.

Som drøftet i punkt 5.4 ovenfor, er dette dels et spørsmål om kompetansen til å fastlegge arkivformålets omfang. Denne kompetansen kan ligge andre steder enn hos den opprinnelige behandlingsansvarlige. En annen side ved spørsmålet er hva som kjennetegner bevaring og bruk av arkiver, som et *formål*. Arkivlovens formålsparagraf besvarer både formålets hvorfor-spørsmål, og peker på to hovedkategorier av kriterier for hvilket materiale det gjelder.

«Hvorfor»-siden av arkivlovens formålsparagraf er at arkiver skal sikres, for å kunne tas vare på og gjøres tilgjengelig for ettertiden. Utredningen bak arkivloven uttalte svært tydelig at bevaring og tilgjengeliggjøring skulle betraktes som likestilte formål.⁷¹ Arkivloven inneholder likevel ikke egne tilgangsbestemmelser utover det som følger av formålsparagrafen, eller av private arkiveieres tidsavgrensede adgang til å klausulere tilgangen.⁷² Eventuelle begrensninger i tilgangen vil følge av annen lovgivning. Også i fortalen til personvernforordningen er tilgjengeliggjøring av arkiver angitt som en del av bakgrunnen for å forstå hva som er ment med begrepet «arkivformål i allmennhetens interesse».⁷³

⁷⁰ Personvernemnda, avgjørelse PVN-2018-15 (Sletting av personopplysninger i personalmappe etter avsluttet arbeidsforhold).

⁷¹ NOU 1987:35, *Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag*, s. 37: «Prgf. 1 likestiller bevaring og tilgjengeliggjøring av arkiver. Den første oppgaven er en forutsetning for den siste. Men den siste følger ikke automatisk av den første. Der er arbeidsgruppens oppfatning at samfunnets betydelige innsats for bevaring av arkiver blir nokså meningsløs dersom arkivene ikke også gjøres tilgjengelig for forskere og andre interesserte.»

⁷² Ved deponering av privatarkiv kan arkiveieren fastsette særskilte tilgangsbegrensninger, innenfor en ytterramme på hundre år, jf. arkivloven § 16.

⁷³ Personvernforordningen, fortalepunkt 158. Blant de momentene som beskriver formålet, nevnes momentene «kommunisere, fremme, spre og gi tilgang».

Kriteriene som gir retning til hvilket materiale det dreier seg om, kan deles i to hovedkategorier, verdikriterier og behovskriterier.⁷⁴ Verdikriteriene i arkivlovens formålsparagraf er kulturell og forskningsmessig verdi. Den kulturelle verdien dreier seg om arkiver og dokumentasjon som kulturarv. Én side ved den kulturelle verdien ligger i at arkivene har egenverdi som gjenstander. En annen side er at arkivene uttrykker, og er en integrert del av, våre kollektive minner og identitet.⁷⁵ Den forskningsmessige verdien ligger i at arkivene kan brukes som kildegrunnlag, til støtte for ny kunnskap om, og etterprøving av eksisterende kunnskap om ulike sider ved samfunnsutviklingen. Behovskriteriene er angitt som rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon. Tradisjonelt har det vært en del forespørsler til arkivinstitusjoner blant annet om tinglysningsdata og farskapsaker, som er områder der noen kan ha behov for informasjon som stammer fra saksbehandling et godt stykke bakover i tid. Rettslige og forvaltningsmessige behov er ikke i samme grad som verdikriteriene «evigvarende», i de fleste tilfeller vil behovene avta etter at de som kan gjøre en rettighet gjeldende, er døde. Skillet mellom forskningsmessig bruk og det å avklare rettigheter, kan i noen tilfeller gli litt over i hverandre, noe som for eksempel har vært en problemstilling i arbeidet med å avklare rettigheter til oppreisning for tidligere barnehjemsbarn som har vært utsatt for omsorgssvikt.⁷⁶

Særlig for verdikriteriene er det vanskelig, og heller ikke ønskelig, å skulle sette noen forhåndsbestemte grenser for hva slags fremtidig bruk av arkivene man vil tillate. Den fremtidige bruken er, nærmest per definisjon, ukjent. Det betyr likevel ikke at det alltid vil være fritt frem for å bruke det man finner i arkivene. Forskjellen ligger i at for arkivmateriale er kriteriene for tilgang og bruk ikke noe man kan fastlegge på en meningsfull måte på forhånd, før dokumentasjonen produseres, eller opplysningene samles inn. Det som skal gjelde av begrensninger i tilgangene, må i stedet fastlegges og reguleres forholdsvis nært opp mot tidspunktet arkivene skal brukes. Tilgangskriteriene for arkiver er ettertidens beslutninger, og de vil kunne endre seg over tid. Et eksempel er folketellinger, som er populære å bruke for slektsforskere. Man har valgt å begrense søkbar tilgang til folketellinger til hundre år etter at tellingen ble gjennomført, fordi et stort omfang av søkbar informasjon om nålevende personer ikke er ønskelig. Tilgangsreglene var ikke formelt sett like strenge før tellingene ble digitalisert, men den praktiske tilgjengeligheten var vesentlig svakere.

For dokumentasjon av rettslige og forvaltningsmessige forhold er det mindre grunn til å regne med at dokumentasjonsbehovene for den som søker tilgang, beveger seg langt unna de opprinnelige formålene for dokumentasjonen. Det er likevel ikke særlig hensiktsmessig å skulle fastlegge begrensninger for tilgang til rettighetsdokumentasjon på dokumentasjonstidspunktet. Også for disse formålene bør tilgang til arkivene være beslutninger som ettertiden skal treffe ut fra de hensynene og forutsetningene som er relevante på brukstidspunktet.

5.6 ULIKE ARKIVSKAPERES MØTE MED «ARKIVFORMÅL I ALLMENNHEITENS INTERESSE»

I og med at reglene er forskjellige for ulike arkivskapere, varierer det også om vurderingen av om dokumentasjonen omfattes av «arkivformål i allmennhetens interesse» byr på problemer eller ikke.

⁷⁴ I en del faglitteratur brukes begreper som informasjonsverdi og bevisverdi (eller dokumentasjonsverdi) tilsvarende, se f.eks. Schellenberg T, *Modern Archives*, 1956.

⁷⁵ Kulturarvbegrepet er relevant også for digitalt materiale, og ikke bare fysiske arkiver, jf. UNESCO Charter on the Preservation of Digital Heritage (2003) <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000179529> (lest 23.4.23).

⁷⁶ Arkiver som er «ufullstendige og sammenvevde» er beskrevet i forbindelse med dette problemet i Studsrød (2018), *Utføre oppreisning: Saksbehandle søknader, støtte overlevende og konfrontere en samfunnsmessig skamplott*, s. 76.

Utvalget ser det derfor som hensiktsmessig å kommentere kort de ulike arkivskapernes møte med begrepet.

Statlige arkivskapere møter i liten grad utfordringer knyttet til begrepet «arkivformål i allmennhetens interesse». Det skyldes at statlige arkivskapere er underlagt et detaljert regelverk om hva som skal bevares og hva som skal kasseres. Riksarkivarens forskrift kapittel 7 del II regulerer i detalj egenforvaltningssakene, og for fagsakene skal arkivskaperen utarbeide egne spesifiserte kasseringsregler som skal godkjennes av Riksarkivaren, jf. arkivforskriften § 16 annet ledd. Statlige arkivskapere beveger seg dermed i det som ovenfor er beskrevet som posisjon 1 og 2, og arkivskaperen utøver i liten grad skjønn i vurderingen. Dermed blir spørsmålet om dokumentasjonen er omfattet av «arkivformål i allmennhetens interesse» mindre grad satt på spissen.

Utvalget antar at den nye arkivforskriften vil videreføre den lovgivningstekniske løsningen med «skal-regler», men påpeker at det er mulig å utforme «skal-regler» som gir rom for tolkning i det enkelte tilfelle, og som dermed bedre kan tilpasses den enkelte arkivskaper. Så lenge reglene utformes som «skal-regler», vil spørsmålet om arkivformål i allmennhetens interesse sjelden være aktuelt.

For kommunale arkivskapere er spørsmålet om bevaring og kassasjon regulert i Riksarkivarens forskrift kapittel 7 del III. Den lovgivningstekniske løsningen er annerledes for kapittel 7 del III enn for kapittel 7 del II. Mens del II tar eksplisitt stilling til hva som skal bevares og hva som skal kasseres, er del III utformet som minimumskrav til hva som skal bevares. Det er opp til den enkelte kommune og fylkeskommune å avgjøre om den ønsker å bevare mer dokumentasjon enn forskriften pålegger, jf. § 7-23 første ledd.

Det er dette spørsmålet om merbevaring som kan skape utfordringer knyttet til «arkivformål i allmennhetens interesse». På den ene siden inneholder hverken forordningen eller forskriften retningslinjer for hvordan denne merbevaringsvurderingen skal gjøres. Arkivlovens formålsparagraf om å «tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskingsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida» gir visse føringer. Ellers må arkivskaper forholde seg til de kriteriene som ble utarbeidet av forrige bevaringsutvalg, og som er «vanskelige å bruke i det praktiske arbeidet».⁷⁷ Spørsmålet om kriterier blir nærmere drøftet i kapittel 6.

Kriterier som er mer praktisk anvendbare vil hjelpe på vurderingen, men utformingen av arkivforskriften er antagelig av større betydning for å gjøre merbevaringsvurderingen enklere. Som beskrevet i punkt 5.3, kan forskriften gi arkivskaperne et handlingsrom med tydelige rammer og mulighet for skjønnsmessige vurderinger innenfor dette handlingsrommet.

Private arkivskapere kommer i en helt annen stilling enn de statlige, fylkeskommunale og kommunale arkivskaperne. Private arkivskapere har som utgangspunkt ingen avleveringsplikt til Arkivverket, men arkivloven § 13 pålegger Arkivverket å «halda oversyn over verneverdige privatarkiv» og «føra register over privatarkiv som er tekne vare på av offentlege og private oppbevaringsinstitusjonar».⁷⁸ Arkiver som er skapt av bedrifter, organisasjoner, institusjoner og privatpersoner er en viktig del av vår felles hukommelse, og for å sikre en helhetlig samfunnsdokumentasjon, må mer enn bare

⁷⁷ Se Utdyping av spørsmålene i mandatet, bokstav A, Vedlegg 11.1.

⁷⁸ For en nærmere redegjørelse av private arkiver, se rapportens punkt 4.4, særlig punkt 4.4.1 og 4.4.2. Et forbehold må her tas for private rettssubjekter som mottar offentlige tilskudd. Om grensdragningen mellom offentlige og private arkivskapere, se punkt 4.4.5.

offentlig dokumentasjon bevares.⁷⁹ Derfor vil det være i allmennhetens interesse å ta vare på bevaringsverdige private arkiver.

Et spørsmål som oppstår, er om Arkivverket, eller andre arkivinstitusjoner, kan langtidsbevare private arkiv inneholdende personopplysninger. Dersom arkivinstitusjonen overtar ansvaret for arkivet, innebærer det at den blir behandlingsansvarlig etter personopplysningslovens regler. Dermed må bevaringen av dokumentasjonen fylle «arkivformål i allmennhetens interesse» også hva gjelder personopplysningene.⁸⁰ Arkivverket står dermed i samme situasjon som fylkeskommunale og kommunale arkivskapere gjør når de skal vurdere merbevaring: Begrepet «arkivformål i allmennhetens interesse» gir få føringer for vurderingen, og dagens kriterier er vanskelige å anvende.

5.7 HÅNDTERING AV ARKIVER MED PERSONOPPLYSNINGER

5.7.1 Håndtering av problemstillingen

Som beskrevet i punkt 5.6, er møtet med begrepet «arkivformål i allmennhetens interesse» ulikt avhengig av hvilken arkivskaper vi har med å gjøre. Det er først og fremst for fylkeskommunale og kommunale arkivskaperes merbevaringsvurdering, og Arkivverkets stillingtagen til personopplysninger i private arkiv, at denne vurderingen aktualiseres.

Rent teoretisk står man overfor tre alternative handlingsmåter. Den ene løsningen er å bøye av for personvernforordningens hovedregel, og ikke lagre personopplysninger til sekundærformål. Den andre løsningen er å lagre opplysningene, men å begrense eller fjerne personopplysningene fra dokumentasjonen. Den tredje løsningen er å lagre personopplysningene.

Det første alternativet, å ikke lagre personopplysninger, har vi vært innom allerede i punkt 5.3 og 5.4. Dersom man ikke gir arkivskaperne den skjønnsmessige adgangen til å lagre personopplysninger i allmennhetens interesse, vil fremtiden potensielt gå glipp av viktig dokumentasjon. Det er med andre ord også knyttet risiko til å la være å lagre personopplysninger ut over primærformålet. Personvernforordningen åpner for behandling av personopplysninger til sekundærformål, og denne adgangen skal brukes, vel og merke på en fornuftig måte. Spørsmålet er dermed hvordan man kan lagre opplysninger, samtidig som man ivaretar hensynet til personvern.

5.7.2 Dataminimering og faren for å gjøre irreversible endringer i materialet

En mellomløsning i drakampen mellom arkivering og sletting av personopplysninger, er å lagre opplysningene, men å begrense mengden personopplysninger eller slette koblingen mellom opplysningene og personene som er bakgrunnen for opplysningene. Som beskrevet i punkt 4.3, er dataminimering, noe utvalget generelt er positiv til, og et grep som i seg selv ikke er i konflikt med arkivformål. Dataminimering innebærer først og fremst å hindre innsamling av flere opplysninger enn nødvendig, men også å hindre behandling av personopplysninger dersom man ikke har et klart angitt formål med behandlingen.⁸¹ Ved aktiv stillingtagen til mulighetene for dataminimering, kan arkivskaperne begrense problemområdet mellom personvern og arkivering. For å få utnyttet dette potensialet maksimalt, må imidlertid noen systemer tilpasses. Man kunne for eksempel tenkt seg at lagring av informasjon for utsendelse av vedtak fra NAV kunne begrenses, ved at adressene kunne

⁷⁹ For å nå målet om en helhetlig samfunnsdokumentasjon utarbeidet Arkivverket i 2020 en egen bevaringsplan for privatarkiv.

⁸⁰ Nærmere om overføring av private arkiver til langtidsbevaring i NOU 2019: 9 punkt 10.3.5, s. 117. Utvalget legger, i likhet med Arkivlovutvalget, til grunn at det ikke er gjennomførbart å anse arkivinstitusjonen som databehandler etter personvernforordningen i de tilfellene der et arkiv er deponert, og ikke avlevert.

⁸¹ Se personvernforordningen art. 5 nr. 1 bokstav c.

hentes ut fra Folkeregisteret, og ved behov kobles til det aktuelle vedtaket. Skatteetaten, som administrerer Folkeregisteret, har imidlertid periodiske avleveringer til Arkivverket. Dermed kan det være forsinkelser i informasjonsflyten og hull i historikken. Dermed er det ikke garantert at man i Arkivverket kan koble til korrekt historisk adresse basert på et fødselsnummer.

En ytterliggående løsning er å anonymisere opplysningene ved å fjerne koblingen mellom opplysningene og deres opphav. En slik løsning er utvalget skeptisk til. Anonymisering innebærer en irreversibel endring av dokumentasjonen, og reduserer verdien av materialet. Arkivlovutvalget fremhever at personopplysninger kan være meget godt beskyttet selv om det ikke skjer sletting eller anonymisering, og at lagring for arkivformål i allmennhetens interesse har et «evighetsperspektiv».⁸² Sensitiviteten er størst for nålevende personer, og ettersom tiden går vil denne sensitiviteten bli mindre. Hensynet til personene som er opphav til informasjonen, kan ivaretas på andre måter enn å redusere verdien av informasjon som bevares for evigheten. Det kan for eksempel legges strenge begrensninger på tilgangen til materialet. Fraværet av personidentifiserbare personopplysninger og sletting av personopplysninger, kan i ytterste konsekvens være til større skade eller ulempe for den enkelte enn om man bevarte disse opplysningene på en forsvarlig måte.⁸³

5.7.3 Dokumentasjon på at personvern hensyn er vurdert

Det siste handlingsalternativet er å lagre personopplysningene. En slik lagring forutsetter en vurdering av om dokumentasjonen er omfattet av «arkivformål i allmennhetens interesse». Utvalget ønsker å fremheve betydningen av å kunne bevare dokumentasjon inneholdende personopplysninger basert på dette grunnlaget. Dette gjelder særlig kommunenes og fylkeskommunenes merbevaring og private arkivinstitusjoners bevaring av personopplysninger. Private arkivinstitusjoner bør selv kunne velge hva som skal bevares, i tråd med virksomhetens mandat eller nedslagsfelt. Personvernforordningen gjør det vanskeligere å etablere gode ordninger som sikrer privatarkiver godt. Utvalget påpeker derfor behovet for å kunne gi private bevaringsinstitusjoner rettigheter, slik at de selv kan velge ut og bevare arkiver som inneholder sensitive personopplysninger i tråd med deres mandat og nedslagsfelt.

For å sikre at det foretas en vurdering av om dokumentasjonen er omfattet av «arkivformål i allmennhetens interesse», må vurderingen dokumenteres. Det er i første rekke arkivinstitusjonene, som behandlingsansvarlige for personopplysningene som ligger i materialet de skal bevare, som bør sørge for at vurderinger knyttet til behandlingsgrunnlaget blir dokumentert, og at dokumentasjonen er tilgjengelig.

Følgende dokumentasjon bør etter utvalgets syn være tilgjengelig og inspiserbar – gjerne åpent tilgjengelig – hos vedkommende arkivinstitusjon:

- 1) Dersom arkivet inneholder materiale som bevares på grunnlag av konkrete forskriftsbestemmelser: Hvilke bestemmelser det dreier det seg om, hvilken forskrift, eventuelle paragrafer, og en dato for kontroll av samsvar med forskriftsbestemmelsene.
- 2) Dersom arkivet inneholder fagsaker fra et statlig organ: Referanse til gjenfinnbar, datert versjon av godkjent bevaringsplan.

⁸² NOU 2019:9 s. 118-119.

⁸³ Et eksempel her kan være manglende behandlingssamtykke i forbindelse med kreftundersøkelser (mammografiscreening) der store mengder data fra disse screeningene kan stå i fare for å måtte slettes. Datatilsynets vedtak av 17 mars 2009. (Datatilsynets sak 08/01671 /CBR).

- 3) Dersom arkivet inneholder materiale som kommunen eller fylkeskommunen selv har valgt å bevare med bakgrunn i merbevaring: Referanse til gjenfinnbar, datert versjon av merbevaringsbeslutning fra vedkommende kommune eller fylkeskommune.
- 4) Dersom arkivet er et privatarkiv: Referanse til arkivinstitusjonens bevaringsplan for privatarkiver, datert versjon. I tillegg bør det være en nærmere angivelse av hvilke momenter eller kriterier i bevaringsplanen som utgjør det spesifikke grunnlaget, i de tilfellene der det er vanskelig for en utenforstående å se sammenhengen mellom kriterieformuleringen og det aktuelle arkivet.

For alle de ovennevnte grunnlagene for å bevare arkivmateriale for arkivformål i allmennhetens interesse, kan det i tillegg også være nødvendig å dokumentere vurderinger som er pålagt i personopplysningsloven § 9 annet ledd. Det er en bestemmelse som kommer til anvendelse når arkivet inneholder personopplysninger av de særskilte («sensitive») kategoriene som er angitt i personvernforordningen artikkel 9. Etter personopplysningsloven § 9 annet ledd kan vurderingene enten ha form av rådføring med personvernombud (jf. forordningens art. 37 og 38) eller ha form av en vurdering av personvernkonsekvenser (jf. forordningens art. 35).

Utvalget anbefaler at vurderingen dokumenteres på en standardisert måte, som kan finnes igjen og inspiseres på samme måte uansett om den er gjennomført i form av en vurdering av personvernkonsekvenser, eller i form av en rådføring med personvernombud. Vi anbefaler også at Arkiverket forelegger utkast til en slik standardisert måte å dokumentere vurderingene på, både for Datatilsynet og for representanter fra andre arkivinstitusjoner som skal bruke den.

5.8 ANBEFALINGER

Forholdet mellom arkivretten og personvernretten har vært uavklart, noe som har gjort at det har vært utfordrende i praksis å balansere dem mot hverandre sett fra et arkivperspektiv. Mens «retten til å bli glemte» står sentralt i utøvelsen av personvernretten, har det vært nødvendig å operasjonalisere det vi kan kalle «retten til å bli husket» som et prinsipp innenfor arkivretten. Kapittelet går derfor grundig inn i personvernrettens formulering om «arkivformål i allmennhetens interesse» og hvordan dette skal kunne vurderes i praksis.

Basert på denne drøftelsen fremmer utvalget et forslag til fremgangsmåte for å håndtere arkiver med personopplysninger. I tillegg har utvalget følgende anbefalinger:

- I forbindelse med utforming av ny arkivforskrift, oppfordrer utvalget Arkiverket til å velge lovgivningsteknikk som tydeligere får frem at den gir behandlingsgrunnlag både for dokumentasjon som *skal* bevares og dokumentasjon som *kan* bevares, og der det er forståelig for arkivskaper hvor og hvorfor rammene for disse vurderingene er som de er.
- Utvalget anbefaler at vurderingen av personvern hensyn dokumenteres på en standardisert måte, som kan finnes igjen og inspiseres på samme måte uansett om den er gjennomført i form av en vurdering av personvernkonsekvenser, eller i form av en rådføring med personvernombud.
- Vi anbefaler også at Arkiverket forelegger utkast til en slik standardisert måte å dokumentere vurderingene på, både for Datatilsynet og for representanter fra andre arkivinstitusjoner som skal bruke den.

6 PRIORITERTE OMRÅDER FOR BEVARING

6.1 HVA SKAL BEVARES FOR FREMTIDEN?

Et spørsmål som stilles i mandatpunkt A er «dersom Arkivverkets bestemmelser om bevaring for all tid hadde dekket alle private, statlige og kommunale virksomheter, og omfanget av bevaring måtte begrenses, hvilke prioriterte sektorer, registre, systemer eller lignende mener utvalget det er viktigst å bevare fra?» Denne delen av mandatet dreier seg om å identifisere det man mener er viktigst å bevare for ettertiden.

Utvalget legger til grunn at lovgivningen i overskuelig fremtid opprettholder forskjellen mellom frivillig bevaring av private arkiver, og myndighetsbeslutninger som grunnlag for hva som bevares fra offentlig arkiv. I spørsmålet om hvilke områder, sektorer eller typer arkivmateriale som skal prioriteres, har vi likevel bestrebet oss på å formulere felles kriterier som så langt det lar seg gjøre er uavhengige av om arkivene har offentlig eller privat opphav. Det vil kunne bidra til en god sammenheng i den helhetlige samfunnsdokumentasjonen, i tillegg til at kriteriene blir mindre sårbare for endringer i hvilke funksjoner i samfunnet som ivaretas av offentlige eller private virksomheter. På den annen side vil det være en fare for at deler av det private arkivmaterialet som hører inn under disse prioriterte områdene, likevel ikke blir bevart når det kommer til stykket, ettersom avleveringen er frivillig fra private arkivskapers side.

Beslutninger om hva som tas vare på, kan uformes både som kriterier for bevaring og som kriterier for kassasjon. I tråd med det som har vært hovedinnretningen i regelverket for offentlige arkiver over noe tid, sikter utvalget på å identifisere hva det er ønskelig å bevare. Det som faller utenfor de prioriterte bevaringsområdene, kan likevel ligge innenfor samfunnsoppdraget eller interessefeltet til ulike arkivinstitusjoner. Det bør derfor ikke legges til grunn noen plikt til å kassere annet arkivmateriale. Generelt er arkivlovens innretning at kassasjon trenger en tillatelse, men det er neppe noen grunn til å regne med at tillatelsen til å kassere også innebærer en plikt til å kassere. De generelle bestemmelsene om kassasjon i riksarkivarens forskrift og i helsearkivforskriften bruker formuleringen «*kan* kasseres». Personopplysningsloven § 9 stiller imidlertid visse krav til vurderinger som skal være gjennomført, for at særskilte kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen art. 9 skal kunne bevares for arkivformål i allmennhetens interesse. Det kan derfor være rimelig å forvente at det finnes en dokumentasjon av disse vurderingene som grunnlag for bevaring for arkivformål i allmennhetens interesse, eksempelvis noe i tråd med anbefalingen i punkt [5.7.3](#).

6.2 MOTIVERING AV BEVARINGSKRITERIER

Utvalgets forslag til prioriterte områder tar utgangspunkt i noen faglig motiverte perspektiver på hvordan prioriteringene kan begrunnes. Valg av og vekting mellom ulike bakenforliggende begrunnelser gir retning til prioriteringene. Mulige innganger til å prioritere kan være at informasjonsinnholdet i seg selv er vesentlig eller ettertraktet, at arkivene er representative som uttrykk for trekk ved samfunnslivet, eller har høy antatt nytteverdi for forskning og annen fremtidig sekundærbruk. Arkiver er også dokumentasjon av legitim makt i samfunnet, og av maktens feilbarlighet, slik at dokumentasjon av rettigheter og myndighetsutøvelse også i seg selv er viktig å ta vare på.

Motiveringen av ulike kriterier kan stilles opp i en tabellform, der én dimensjon skiller mellom statiske og dynamiske kriterier, og en annen dimensjon skiller mellom arkivenes representativitet og

bruksverdi. Det er viktig å være oppmerksom på at disse dimensjonene ikke er skarpt avgrensede kategorier, selv om tabelloppstillingen kan gi inntrykk av det. Motiveringen av bevaringskriterier dreier seg om hvordan man balanserer mellom disse kategoriene.

	Statiske kriterier, historisitet	Dynamiske kriterier, intervensjon
Representativitet som motivasjon	<p>Historisk vesentlighet</p> <p>Hvem er viktige i samfunnet?</p> <p><i>Hovedmotivasjon: Eksistensverdi⁸⁴</i></p>	<p>Fange inn samfunnsendringer</p> <p>Hva kan føre til endringer i hvem som er viktige? Faller noen utenfor?</p> <p><i>Hovedmotivasjon: Representativitet gjennom verdibasert intervensjon</i></p>
Fremtidig bruk som motivasjon	<p>Myndighetsutøvelse, vedtak og stifting av rettsforhold</p> <p>Hva skal arkivene kunne dokumentere, eller «bevise»?</p> <p><i>Hovedmotivasjon: Rettighetsdokumentasjon</i></p>	<p>Sekundærbruk – forskning, opplevelser, sammenstillbarhet etc.</p> <p>Hvem kan ha nytte av det?</p> <p><i>Hovedmotivasjon: Bruksverdi</i></p>

Figur 7 Motivasjoner for verdivurderinger eller utvelgelse

Det ligger visse forskjeller i grunnleggende arkivfaglige synspunkter i denne tabellen, spesielt i spørsmålet om arkivarene skal drive intervensjon. Intervensjon vil si å respondere aktivt på samfunnsutviklingen ved å samle inn arkiver, for å dokumentere spesielle hendelser eller situasjoner. En tradisjon tilbake til Hilary Jenkinson fremhever arkivarens nøytralitet.⁸⁵ Arkivaren skal kun forholde seg til de arkivene som samfunnet til enhver tid skaper, og ikke selv skape arkiv. En helt annen tradisjon forfekter arkivinstitusjoners aktive rolle i å dokumentere samfunnet. Eksempler er Hans Booms, som på 1970-tallet mente at arkivaren skulle identifisere viktige samfunnsområder og så dokumentere disse.⁸⁶ I tråd med denne tradisjonen mente Helen Samuels at arkivaren måtte skaffe dokumentasjon der denne manglet, og på denne måten bli arkivskaper. Dette skulle arkivarene gjøre sammen med biblioteker og forskningsinstitusjoner.⁸⁷

Den norske fagtradisjonen har vært og er i hovedsak å forankre bevaringsprioriteringene på venstre side i tabellen, i statiske kriterier. I hovedsak overføres avsluttede arkiver eller arkivdeler fra sitt opprinnelige miljø til en arkivinstitusjon. Visse innslag av mer intervensjonistisk innhenting har også forekommet, men i et ganske beskjedent omfang, for eksempel innsamling av tegninger etter Olav Vs død, og deler av dokumentasjonen etter terroren 22. juli 2011. Arbeidet som gjøres i Skeivt arkiv og

⁸⁴ Begrepet «eksistensverdi» i tabellen er et innlån fra naturvernøkonomisk litteratur (se f.eks. NOU 2013:10), en tilskrevet verdi som anerkjennes uavhengig av bruk og utnyttelsesmuligheter. Det ble brukt tilsvarende i evalueringen av Noark-standarden som Menon Economics gjennomførte på oppdrag fra arkivlovutvalget (uttrykt vedlegg til NOU 2019:9).

⁸⁵ Jenkinson (1922), s. 128.

⁸⁶ Booms, Hans, "[Keeping Archives as a Social and Political Activity](#)". *Archivaria* 33 (Winter 1991-92).

⁸⁷ Samuels, Helen, "[Improving our Disposition: Documentation Strategy](#)," *Archivaria* 33 (Winter 1991 – 92).

Samisk arkiv er eksempler på en noe mer dynamisk identifisering og innhenting av bevaringsverdig materiale enn det som er vanlig i andre arkivinstitusjoner.⁸⁸

Intervensjonstilnærmingen kan oppfattes slik at arkivaren får noe i nærheten av en politisk rolle, ved å legge til grunn egne syn på hvem og hva som er vesentlig. En annen måte å forstå en dynamisk eller intervensjonistisk tilnærming på, er at arkivaren må gripe inn når saksområder ikke blir dekket godt nok gjennom fastsatte bevaringsbestemmelser. Perspektivet er at skjev representasjon er vanskeligere å avhjelpe i ettertid enn i nåtid. Arkivaren har da en overvåkningsrolle, som forutsetningsvis bør kunne oppfattes som faglig, men det er noe ulike syn på om en slik rolle kan – eller bør – oppfattes som verdimessig nøytral.

I den vertikale dimensjonen i tabellen, skillet mellom representativitet og bruksverdi, er den norske fagtradisjonen noe mer tvetydig. Begrunnelser knyttet til de øverste feltene, arkivers eksistensverdi eller å speile samfunnet på representative måter, dreier seg naturligvis også om at materialet skal være mulig å bruke i ettertid, men det dreier seg ikke nødvendigvis om bruksformål som er kjent eller forventet på forhånd. Begrunnelser knyttet til at arkivene dokumenterer rettigheter, nederst til venstre i tabellen, dreier seg om fremtidig bruk for kjente formål, selv om det i praksis er moderate mengder av materialet som brukes slik. Hjørnet nederst til høyre i tabellen dreier seg om nytteverdi, som kan forsterkes ved gode og gjennomtenkte beskrivelser, søketermer og koblinger, kanskje støttet av automatiserte analyser av innholdet. Slike betraktninger gjør seg sterkt gjeldende i arbeidet med å tilgjengeliggjøre digitale arkiver, men har hittil i liten grad hatt noen plass i vurderingene av hvilket arkivmateriale som bør tas vare på for ettertiden.

Utvalget mener at alle de skisserte formene for motivering av bevaringskriterier bidrar med vesentlige perspektiver, det dreier seg altså ikke om å velge ut bare ett av de fire hjørnene i tabellen. Vår anbefaling kan betraktes mer som en vektforskyvning, der tyngdepunktet dels flyttes til høyre, altså i retning av en mer dynamisk respons på endringer i samfunnet, og dels flyttes nedover, altså i retning av en større vekt på nytteverdi og fremtidig bruk. Med henvisning til tabellen over ulike motiveringer, kan man si at vår anbefaling legger mindre vekt på hjørnet øverst til venstre, og større vekt på hjørnet nederst til høyre, altså forventet bruk.

Det å legge større vekt på kjent eller forventet bruk, kan i utgangspunktet tale for at det vil være behov for å bevare mindre arkivmateriale enn om man vektlegger representativitet. Utvalget mener at det likevel er viktig med en bred representasjon av ulike funksjoner og aktiviteter i samfunnet, og at dette fremdeles skal være et tungtveiende hensyn, men at forskyvningen i retning av større vekt på forventet bruk tilsier at det samlede omfanget av det som bevares kan reduseres en del.

6.3 BEVARINGSKRITERIER FOR DOKUMENTASJONSPRAKSISER I ENDRING

6.3.1 Innledning

Det veletablerte utgangspunktet for bevaring av arkiver, er at arkivskaper dokumenterer egne aktiviteter, og overfører sine arkiver til en arkivinstitusjon på et hensiktsmessig tidspunkt. Selv om det aller meste av dokumentasjonen etter hvert er digitalt skapt, har overføring av digital dokumentasjon i stor grad fulgt et tilsvarende mønster. Den virksomheten som har arkivansvaret,

⁸⁸ <https://www.arkivverket.no/nyheter/na-lager-vi-bevaringsplan-for-samiske-privatarkiver> .
<https://skeivtarkiv.no/skeive-historier> .

overfører arkivversjoner av dokumentasjonssystemenes informasjonsinnhold til arkivinstitusjonen.⁸⁹ Innen offentlig forvaltning stiller arkivforskriften krav til at større organisasjonsendringer setter tilstrekkelige spor i arkivene til at disse forutsetningene opprettholdes. For privatarkiver er det vanskelig å stille tilsvarende krav.

Selv om det antakelig vil være store mengder digital dokumentasjon som skapes i tråd med dagens praksis i lang tid fremover, er det også utviklingstrekk som peker i retning av at dokumentasjonen som overføres ikke nødvendigvis stammer fra dokumentasjonssystemer som lar seg avgrense og beskrive på en entydig måte. Man blir da i større grad avhengig av at det enkelte dokumentasjonsobjekt i seg selv er pålitelig og anvendelig, uten systembeskrivelser som støtte for å forstå dokumentasjonen. Det ligger i sakens natur at man ikke kan forutse alle slags retninger dokumentasjonspraksisene kan utvikle seg i, men det går an å peke på noen nærliggende trekk som bevaringskriteriene bør ta hensyn til.

6.3.2 Mindre stabile forhold mellom aktører og oppgaver

De ulike aktivitetene som er opphav til dokumentasjon forandrer seg med endringer i lovgivning, forretningsmodeller, og hvilke spørsmål som opptar sivilsamfunnets interesseorganisasjoner med videre. Hvem som ivaretar de ulike oppgavene, er også noe som endrer seg. Organisasjonsendringer dreier seg i en del tilfeller om å justere inndelingen av virksomheter som skal løse de samme oppgavene, som for eksempel kommunesammenslåinger. På andre områder, som for eksempel jernbanereformene, innebærer de organisatoriske endringene også store endringer i hvordan oppgavene gjennomføres, og i hva som ivaretas av offentlige og private aktører.

Spørsmålet om hva som bevares i praksis kan ikke løsrives helt fra sammenhengene mellom organisering og oppgaveløsning, i og med at bevaring av private arkiver i all hovedsak er frivillig. Den bakenforliggende vurderingen av hvor viktig et område er for den helhetlige samfunnsdokumentasjonen, bør man likevel ideelt sett kunne bygge videre på, selv om oppgavene ivaretas både av andre aktører og på andre måter.

6.3.3 Dokumentasjon i eller via plattformprodukter av ulike slag, utenfor virksomheten

I løpet av relativt få år har svært mange virksomheter lagt om dokumentasjonspraksisene, slik at større eller mindre deler av oppgavene bruker verktøy som virksomheten har tilgang til gjennom ulike former for utkontrakterings- eller abonnementsordninger. Til forskjell fra å dokumentere aktivitetene innenfor egne, kontrollerte driftsmiljøer, vil den enkelte virksomhet ofte ha mindre kontroll med hvordan dokumentasjonen er organisert, og hvilke endringer som gjennomføres fra tid til annen.⁹⁰

Et nokså enkelt eksempel, som har stor praktisk utbredelse, er bruken av rekrutteringsportaler for å håndtere en virksomhets stillingsutlysninger. Dokumentasjonen oppstår først og fremst i portalproduktet. Virksomhetene som tar en slik portal i bruk, kan velge å hente dokumentasjonen

⁸⁹ Det er gode grunner til at denne formen for bevaringsmetodikk står sterkt, ikke minst at grunnlaget for å vurdere kvalitative egenskaper ved dokumentasjonen, særlig autentisitet, både henger sammen med at man kan redegjøre for aktører og opphavssituasjon, og med egenskaper ved dokumentasjonssystemene. Når dokumentasjonspraksisene forut for arkivbevaringen endres, kan det bli nødvendig å finne andre måter å sikre dokumentasjonens kvalitative egenskaper på. Dette er spørsmål som ligger utenfor utvalgets mandat.

⁹⁰ Det er en del forskjellige prinsipper for utkontrakterings- og abonnementsordninger, der noen av dem ikke innebærer stort mer enn at driftsmiljøet håndteres av eksterne («software as a service»), mens andre i større grad legger rammene for hvordan man utfører en oppgave («platform as a service»), og alle tenkelige mellomformer. Disse betraktningene dreier seg om situasjoner der virksomheten avstår en vesentlig del av kontrollen over hvordan aktivitetene dokumenteres.

inn til eget dokumentasjonssystem. Det kan imidlertid bli arbeidskrevende, og forutsette omfattende spesialisert kunnskap, dersom virksomheten skal holde tritt med et høyt antall ulike eksterne systemer og plattformer, og endringene i dem, for å fange dokumentasjonen virksomheten har behov for.

For virksomhetens egne dokumentasjonsbehov er det sannsynligvis ofte mest hensiktsmessig å la dokumentasjonen bli værende i sine opprinnelige plattformprodukter, tilgjengelig gjennom abonnementsordningen, for å sikre at dokumentasjonen er komplett, pålitelig og gjenfinnbar. På den annen side vil den da være sårbar ved produkt- og leverandørbytter, eller ved større endringer av plattformproduktet som kunden vanskelig kan sette seg tilstrekkelig inn i. I forbindelse med overføring til bevaring i arkivinstitusjoner, er det lite etablert metodikk og kunnskapsgrunnlag knyttet til å overføre dokumentasjon fra et plattformprodukt på vegne av en kunde.

For noen typer dokumentasjonspraksis kunne det kanskje være hensiktsmessig om dokumentasjonen overføres direkte fra en plattformaktør, i stedet for å overføres fra den enkelte virksomhet. Et tenkt eksempel er Private Barnehagers Landsforbund, som tilbyr medlemsvirksomhetene spesialiserte dokumentasjonsverktøy. Dersom noe av dokumentasjonen fra private barnehager anses som verdt å bevare, ville det likevel i praksis være uhåndterbart for den enkelte private barnehage å overføre dokumentasjon fra disse verktøyene som de abonnerer på til en arkivinstusjon. En form for samhandling med visse plattformaktører kan være nødvendig for å få til overføring. Det kan imidlertid ligge både rettslige, formelle og praktiske vansker i at de ikke handler på egne vegne, men må holde seg innenfor det den enkelte abonnent eller kunde gir tilslutning til.

6.3.4 Dokumentasjon av samhandling, og dokumentasjon av sammenhenger

En tradisjonell måte å dokumentere samhandling på, som har fulgt med fra papirarkivenes og den stedbundne dokumentasjonens tid, er at en oppgave som løses av flere virksomheter skaper komplementære spor i hver av virksomhetenes arkiver. Når flere enn to virksomheter er involvert i samme forløp, kan man gjerne ha den situasjonen at ingen av virksomhetene sitter med dokumentasjon som dekker hele forløpet på egne hender.

Det finnes imidlertid også en del situasjoner der det legges opp til at dokumentasjon skal samles og akkumuleres til en felles dokumentasjon som omfatter en oppgave i sin helhet. En form for felles dokumentasjon i stort format finner man i utbyggingskontraktene for oljeboringsplattformer, der samhandlingen mellom kunden og flere ulike kontraktsparter inngår i et felles dokumentasjonsregime. Samhandling i form av diagnosespesifikke «pakkeforløp» i helsesektoren danner også kumulativ dokumentasjon, som skal sørge for at hele forløpet kan ettergås. En variant som både arkivlovutvalgets lovutkast og det senere utkastet fra Kulturdepartementet har gått inn for, er en generell adgang til å dokumentere i felles systemer.

Dokumentasjon som skapes i fellesskap, kan være svært nyttig for å sikre sammenheng i hvordan en aktivitet eller oppgave er gjennomført. Med signalene fra arbeidet med ny arkivlov, kan man også regne med at dette vil øke i omfang. Det er likevel verdt å være oppmerksom på at de fleste sammenhengene som det er mulig å finne frem til i et arkiv ikke stammer fra felles dokumentasjonsprosesser, eller fra sammenhenger som eksisterte på dokumentasjonstidspunktet.

Et menneskes livsløp, demografiske endringer, eller en bedrifts storhetstid, er noe arkivene kan kaste lys over, fordi ulike fragmenter av dokumentasjon fra forskjellige aktiviteter og hendelser har landet i arkivet fra forskjellige hold. Man kan med fordel tilrettelegge for mulighetene til å sette informasjonselementer sammen, ved hjelp av metadata som egner seg for å undersøke forbindelser. Det kan også være grunn til å ta hensyn til spesielt vesentlige sammenhenger som har en stor og

kjent forskningsmessig verdi i bevaringskriteriene. Det blir imidlertid for omfattende dersom man trekker alle tenkbare muligheter for å finne sammenhenger inn i bevaringskriteriene. Det ville føre til at det nærmest blir umulig å begrunne kassasjon av noe som helst.

6.4 SEKTORER, GRUPPERINGER OG SAMFUNNSDOKUMENTASJON

6.4.1 Innledning

Begrepet sektor brukes på litt ulike måter. I en del sammenhenger er det vanlig å skille mellom tre samfunnssektorer: offentlig, privat og frivillig sektor. Både privat og frivillig sektor danner privatarkiv etter arkivlovens definisjon. Som en overordnet inndeling, er denne inndelingen i tre samfunnssektorer nyttig for å understreke at begrepet samfunnsdokumentasjon skal omfatte hele bredden.

En annen måte begrepet sektor brukes på, er en inndeling i sammensatte faglig-profesjonelle, politiske, næringsmessige og forvaltningsmessige domener, for eksempel finanssektoren, utdanningssektoren, landbrukssektoren, helsesektoren og samferdselssektoren. I dette sektorbegrepet vil det ofte være en kombinasjon av offentlige og private virksomheter som inngår. Grensene for hva som utgjør en sektor i denne betydningen er ikke nødvendigvis helt skarpe, for eksempel kan klima og miljø forstås både som en selvstendig sektor og som et tema som er integrert i en rekke andre sektorer. Denne fagdomenebetydningen av begrepet sektor er neppe like egnet til å utforme bevaringskriterier, fordi det vanskelig kan brukes som selvstendig grunnlag for å avgrense omfanget av hva som skal bevares. Om man kunne se for seg en sektor som anså seg selv som for lite viktig til å bevare dokumentasjon fra, ville den ha fremstått så suspekt at det i seg selv hadde begrunnet omfattende bevaring.

6.4.2 Offentlig, privat og frivillig sektor

Offentlig sektor omfatter statsforvaltningen, fylkeskommunene og primærkommunene. Fylkeskommuner og primærkommuner har ulike oppgaver, men rammene de fungerer under, og forholdet til statsforvaltningen, er nokså lik på det prinsipielle planet.

Et felles utgangspunkt for stat og kommune er at begge nivåer i utgangspunktet er underlagt kassasjonsforbud for sine arkiver. Det er visse forskjeller i depotansvaret. Arkivverket har depotansvar for staten, mens kommunene har depotansvar for egne arkiver. Dette er en forskjell som kan ha praktiske konsekvenser for enkelte sider ved bevaringsmetodikken, men det vil ha lite betydning for utformingen av overordnede bevaringskriterier. Forskriftsbestemmelsene for bevaring og kassasjon er noe ulikt utformet, den viktigste prinsipielle forskjellen er merbevaringsbestemmelsen for kommuner, i riksarkivarens forskrift § 7-23.

Man kan stort sett regne med at kassasjonsforbudet og kravene til overføring av arkiver er godt kjent i hele offentlig sektor, selv om overholdelse og etterlevelse av reglene antakelig kan variere noe.

Privat sektor omfatter mange og forskjelligartede virksomheter. Mange har omfattende dokumentasjonsbehov, og solide dokumentasjonsprosesser for å ivareta disse behovene. Det er også en god del dokumentasjons- og rapporteringsplikter som offentlige myndigheter pålegger private virksomheter på en del områder. Det finnes en god del registre i ulike offentlige etater som er matet med pålagte innrapporteringer fra private.

Private virksomheters kjennskap til metoder for og problemstillinger knyttet til langtidsbevaring av dokumentasjon, vil antakelig variere med hvilke langsiktige egne dokumentasjonsbehov den enkelte

virksomhet har. Hvis man har relativt langvarig garantitid og plikt til å skaffe reservedeler til komplekse bygninger eller installasjoner, vil bevaringsproblematikken antakelig være godt kjent.

Frivillig sektor har også et stort omfang, inkludert et høyt antall organisasjoner som mottar offentlige tilskudd til virksomheten. Mange er også tilknyttet internasjonale sammenslutninger eller nettverk, som speiderbevegelsen, idrettsorganisasjonene og humanitære organisasjoner. I veldig grove trekk kan man si at frivillige organisasjoner er mer opptatt av å dokumentere aktivitet enn å dokumentere detaljerte enkeltransaksjoner, men større organisasjoner vil også ha et naturlig behov for å strukturere sine administrative prosesser. Frivillig sektor omfatter mange mennesker og aktiviteter, og er et viktig element i den norske samfunnsformasjonen.

Både privat og frivillig sektor er foreløpig nokså svakt representert i arkivinstitutionenes samling av digitalt skapt arkivmateriale. Der har de blitt hengende noe lenger etter enn det som tidligere har vært tilfelle for avlevering av papirarkiver. Det forholdet kan i seg selv tale for en noe mer intervensjonistisk tilnærming til bevaring fra disse sektorene.

6.4.3 Særskilte grupperinger

Begrepet «grupperinger» kan man knytte mer direkte til representasjon, og spørsmålet om hvorvidt bevaringskriteriene skal omfatte dynamiske tilpasninger eller intervensjon. Det kan ligge noe litt tvetydig i å trekke frem bestemte grupperinger. På den ene siden kan det bidra til å tydeliggjøre ulikheter, på måter som forsterker enkeltes negative erfaringer. På den andre siden kan fraværende eller skjev dokumentasjon føre til usynliggjøring av grupperingens identitet og egenart. Det er også verdt å være oppmerksom på at en del av de egenskapene som her knyttes til begrepet «gruppering», også vil omfattes av begrepet «særskilte kategorier av personopplysninger» i personvernforordningen artikkel 9, på individnivå. Det er altså personopplysninger som det stilles strengere krav til behandlingsgrunnlaget for.

Grupperinger som er nærliggende å vie særlig oppmerksomhet omfatter blant annet de nasjonale minoritetene, definert som grupper med langvarig tilknytning til landet. I norsk sammenheng dreier det seg om jøder, kvener/norskfinner, skogfinner, romer og romanifolk/tatere. For disse grupperingene kan bevaring av dokumentasjon være viktig både av hensyn til å kjenne deres identitet og egenart, og for å sikre kunnskap om hvordan de har vært behandlet i samfunnet. Innvandrere som har bosatt seg i Norge, og deres barn, kan også bli skjevt representert i arkivene. Summen av saker og hendelser som dreier seg om enkeltindivider kan gi inntrykk av innvandrere som en gruppering som er overrepresentert i forbindelse med noen typer livsproblemer, mens vellykket integrering og deltakelse i samfunn og næringsliv ikke i samme grad blir synlig i dokumentasjon som kan knyttes til tilværelsen som innvandrer i Norge. En tredje gruppering som bør vurderes å ta inn i bevaringskriteriene, er barn under det offentliges omsorg. Det er et krevende felt å dokumentere, med mange vurderinger basert på skjønn, og der dokumentasjonen ofte blir til over lang tid. Det vil også være enda viktigere enn ellers at man lykkes med å få inn private arkiver til bevaring, fra arkivskapere som dokumenterer sitt arbeid med barn under det offentliges omsorg. Både som rettighetsinformasjon og som grunnlag for å forstå sitt liv, har mange innen denne grupperingen hatt ønske om og nytte av tilgang til dokumentasjon, også lenge etter at de har blitt voksne.

Bevaringskriterier knyttet til grupperinger har ikke noen helt opplagt og naturlig grense for hvilke grupperinger det kan dreie seg om. Det er en gråsoner mellom grupperinger der det kan være behov for å gå aktivt inn for å sikre at de er rettferdig representert, og grupperinger som det er mer nærliggende å forbinde med interesseorganisasjoner innen frivillig sektor. Seksuelle minoriteter, funksjonshemmede, og pasient- eller pårørendeorganisasjoner kan antakelig sies å befinne seg ulike

steder i denne gråsonen. Etter utvalgets vurdering er det mest hensiktsmessig å holde på en snever avgrensning av bevaringskriterier basert på grupperinger, og ikke ta med disse gråsonene.

6.4.4 Samfunnsdokumentasjonen og arkivlandskapet

Utvalgets mandat er gitt av Arkivverket, som både er statens eget arkivdepot, arkivmyndighet overfor stat og kommune, og har en rolle som utviklingsaktør for hele arkivfeltet. Bevaringskriterier som skal omfatte den helhetlige samfunnsdokumentasjonen vil dermed ha hele arkivlandskapet med statlige, kommunale og private arkivinstitusjoner som nedslagsfelt. Ansvaret for offentlige arkiver er lovfestet, mens det er etablert en arbeidsdeling mellom ulike ledd i arkivlandskapet for arbeidet med privatarkiver.

Arkivverket beskriver sitt ansvar for bevaring av privatarkiver slik: «Arkivverkets ansvar for privatarkiv gjelder arkiv som har nasjonal betydning og er i allmennhetens interesse. Nasjonal betydning brukes i planen for å formidle Arkivverkets ambisjon og ansvar på privatarkivfeltet, og er en kombinasjon av en eller flere av følgende kriterier: Landsdekkende virksomhet – aktivitet, medlemsmasse, hendelse, fenomen eller annet som dekker store deler av eller hele landet. Det skal være av interesse for eller berøre en større del av Norges befolkning, uavhengig av geografisk tilhørighet. Utvikling av Norge – det skal si noe vesentlig om utviklingen av Norge sosialt, politisk, kulturelt, vitenskapelig, økonomisk, teknologisk, internasjonalt, i tillegg til endringer i areal og miljø. Utvikling av det norske – det skal si noe om utviklingen av norsk identitet, kultur, mangfold og relasjon til omverdenen.»⁹¹

Den regionale samordningen av andre virksomheters arbeid med privatarkiver, er i større grad basert på interesseområder og geografiske nedslagsfelt. Det gir en bredde i faglige perspektiver, og sikrer nødvendig tilførsel av lokalkunnskap. Det innebærer samtidig at enkelte av aktørene i feltet er ganske små. Det kan i noen sammenhenger være en fordel, men kan også gi grunn til bekymring for om de er godt nok rigget til å unngå at bevaringen av digitalt skapte privatarkiver fortsetter å henge etter. Det kan også være usikkerhet knyttet til om frivillig sektor dekkes i tilstrekkelig grad i den regionale samordningen.

6.5 HENSIKTMESSIGE KRITERIER FOR BEVARING

6.5.1 Premisser for bevaringskriterier

Utvalgets forslag til bevaringskriterier legger følgende premisser til grunn:

- Kriteriene dreier seg i all hovedsak om å identifisere digitalt skapt dokumentasjon.
 - «Dokumentasjon» må forstås svært vidt, og omfatte digitalt materiale som har tjent som dokumentasjon ut fra avleverende virksomhets egne forutsetninger, uavhengig av i hvilken grad den oppfyller dokumentasjonsfaglige kvalitetskriterier som autentisitet, integritet, pålitelighet og brukbarhet.
- Alle de tre samfunnssektorene, offentlig, privat og frivillig sektor, er omfattet.
- Kriteriene skal ha et visst rom for dynamisk, eller «intervensjonistisk» respons på skjevheter og underrepresentasjon av samfunnsforhold, typer materiale, typer aktiviteter, eller trekk ved de grupperingene som arkivmaterialet handler om.
 - De grupperingene som bør vurderes spesielt er nasjonale minoriteter, innvandrere, og barn under det offentliges omsorg.
- Kriteriene skal vektlegge sannsynlig og forventet bruk av det som bevares.

⁹¹ Arkivverket (2020), *Bevaringsplan for privatarkiv i Arkivverket*, s. 9.

6.5.2 Alle skal ikke nødvendigvis med

For alle offentlige organer, de som danner offentlig arkiv etter arkivloven, vil det være noe dokumentasjon som skal bevares, og noe som skal eller kan kasseres. Fra privat og frivillig sektor vil det være ganske mange virksomheter og organisasjoner som det ikke bevares arkiver fra. I noen tilfeller kan det dreie seg om arkiver som arkiveieren ikke ønsker å overføre til noen arkivinstitusjon, selv om de skulle være omfattet av det man etter bevaringskriteriene ønsker å bevare. I langt flere tilfeller, får man anta, ligger arkivet utenfor bevaringskriteriene og arkivinstitusjonenes interessefelt. Det er ikke et selvstendig mål at alle private virksomheter og frivillige organisasjoner skal være representert i arkivinstitusjonene.

En rekke offentlige registre bidrar med god oversikt over hvilke private virksomheter som finnes, hvilke næringer de jobber innenfor, og en del personalia knyttet til dette. Innenfor ulike fagsektorer finnes det registre med opplysninger som er rapportert inn fra private virksomheter, innen økonomi, arbeidsmiljø, miljøkonsekvenser med mer. Svært mange private virksomheter er også underlagt tilsyn fra offentlige myndigheter, noen innen smale felt som for eksempel strålevern, de fleste innen brede områder som HMS eller informasjonssikkerhet.

Offentlige kilder vil i tilstrekkelig grad dokumentere private virksomheters, og en stor andel av de frivillige organisasjonenes, eksistens. Det vil altså være unødvendig å ta vare på privatarkiver bare for å kunne vite når virksomhetene oppsto, og eventuelt når de ble avviklet. Grunnlaget for å bevare arkiver fra privat og frivillig sektor må være at dokumentasjonen har en antatt verdi utover dette. Vesentlighetskriteriene i Arkivverkets bevaringsplan for privatarkiver er et godt utgangspunkt, men de er avgrenset til det rapporten definerer som nasjonal betydning, og har kanskje også noe slagside i retning av å vektlegge tyngde, omfang og medlemsmasse, altså det man kan betrakte som et «profesjonelt sjikt» innen dokumentasjonsforvaltningen. Både næringsliv og frivillighet består av mange aktører som gjør sine ting på høyst ulike måter, og dokumenterer ut fra egne behov og anskuelser, ofte uten at de behersker eller arbeider ut fra et begrepsapparat som er godt tilpasset dokumentasjonsforvaltningsfaget. Arkivene fra privat og frivillig sektor bør ha med et godt utvalg av de som dokumenterer, men som ikke riktig vet at det er det de gjør.

Bevaringen av dokumentasjon fra frivillig sektor bør, utover kriteriene i Arkivverkets bevaringsplan, også vektlegge dokumentasjon som uttrykker bredden i sivilsamfunnets engasjement, og som fungerer eller ønsker å fungere som korrektiv eller «motmakt». Det bør også legges vekt på å bevare dokumentasjon av frivillig sektors aktiviteter som autonome aktører, altså dokumentasjon som dreier seg om andre sider ved virksomheten enn å overholde regelverk eller å kommunisere med eller innrapportere til offentlige myndigheter.

6.5.3 Systematisk oppstilling av kriterier

Utvalget har tatt utgangspunkt i de fire bevaringsformålene som ble formulert av utvalget fra 2002, se punkt [2.3.1](#). Vi har forsøksvis gått inn for å gjøre dem litt skarpere i kantene, med sikte på å løse noen av problemene vi så med de gamle kriteriene. Det første problemet var at de var vanskelige å bruke i praksis for de som ikke har bakgrunn fra en arkivinstitusjon. Dernest var de formulert slik at de kunne tolkes veldig inkluderende, og derfor ikke så lett kunne brukes til å argumentere for at noe skulle kasseres. Det problemet er kanskje ikke helt løst her heller, det bør jobbes videre med veiledninger til de som skal anvende kriteriene i praksis. Det tredje problemet var at de var nært knyttet opp til kassasjonsforbudet i offentlig forvaltning som utgangspunkt for vurderingene, og dermed lite tilpasset vurderinger av arkiver fra privat og frivillig sektor.

Bevaringsformålene i utvalgets forslag har dels en oppbygning som er en utvidelse av formålene fra 2002-rapporten, men tar også opp i seg elementer av de premissene som er drøftet i dette kapitlet.

Enkeltpersoner og virksomheter		Samfunnsutviklingen		Offentlige oppgaver	
Formål A	Formål B	Formål C	Formål D	Formål E	Formål F
Personer og virksomheters rettigheter og plikter overfor det offentlige og overfor hverandre.	Myndighetsutøvelse overfor, eller bistand til , individer og samfunnsgrupper. Forpliktende samarbeid mellom virksomheter, knyttet til samme bruker.	Hvordan ulike samfunnsgrupper, sivilsamfunnsaktører og virksomheter er representert i samfunnet . Hvordan de påvirker og er påvirket av samfunnsutviklingen .	Bevare informasjon som belyser samfunnsutviklingen .	Offentlige organers funksjoner i samfunnet . Hvilke oppgaver de har og hvordan myndighet utøves. Organenes rolle overfor det øvrige samfunn, og i samfunnsutviklingen.	Offentlige organers samhandling. Bruk av, og bidrag til, felles komponenter og informasjonsinfrastrukturer. Dokumentasjon av automatisert saksbehandling.
Kriterier Dokumentasjonen <i>kan bli nødvendig</i> for noen som skal dokumentere plikter og rettigheter som følger av offentlig myndighetsutøvelse, eller dokumentere eierskap og råderett etc. som har vesentlig betydning for den som er omfattet. Dokumentasjonen berører grupperingene nasjonale minoriteter, innvandrere, eller barn under offentlig omsorg, <i>i egenskap av tilhørighet</i> til denne grupperingen.	Kriterier Dokumentasjon av myndighetsutøvelse, utdanning og kvalifisering, eller ulike former for hjelpetiltak, og aktiviteter knyttet til etablering, oppfølging og kontroll av disse tiltakene. Tiltak som berører grupperingene nasjonale minoriteter, innvandrere, eller barn under offentlig omsorg, <i>i egenskap av tilhørighet</i> til denne grupperingen.	Kriterier Tilstrekkelig spenn av ulike aktører fra privat og frivillig sektor. Representativitet og opplevd betydning i samfunnet. Aktører som uttalt, og i vesentlig forstand, representerer grupperingene nasjonale minoriteter eller innvandrere. Evne til eller uttalte ambisjoner om å utgjøre et korrektiv til offentlige myndigheter og andre tunge og veletablerte samfunnsaktører. Nye aktører og trender, utprøving av nye virksomhetsformer eller forretningsmodeller.	Kriterier Kulturelle og teknologiske utviklingstrekk, som for eksempel endringer i reisemønstre, kulturkonsum, teknologibruk, kraftproduksjon, kosthold osv., forhold som gjør at de som døde for 30-50 år siden hadde sperret øynene opp om de besøkte oss i dag» (uavhengig av når dette uttales). Dette kan også betraktes som et «terskel»-kriterium, «ikke alle skal med», registrene som «avatarer» for juridiske personer og enkeltpersoner.	Kriterier Styring av samfunnet gjennom tillatelser og pålegg, eller andre former for tilrettelegging for samfunnsutviklingen. Offentlig tilsyn og andre sammensatte faglige, politiske og rettslige virkemidler for å påvirke samfunnets utvikling. Myndighetsutøvelsens konsekvenser for de berørte.	Kriterier Fange opp det offentliges deltakelse og delaktighet i digital transformasjon i ulike sammenhenger og med ulike virkemidler. Dokumentasjon som bidrar til at offentligheten kan forstå og ta stilling til hvordan dokumentasjonsprosessene i samfunnet endres, og hvilket grunnlag man til enhver tid har for å ha tillit til dokumentasjonen.

Figur 8 Utvalgets forslag til bevaringsformål med tilhørende kriterier

I tabellen ovenfor har utvalget forsøkt å konkretisere og eksemplifisere hva som er bevaringsverdig gjennom kriterier innenfor hvert enkelt formål. De ulike formålene er igjen systematisert etter tilhørighet innenfor én av de tre grunnleggende perspektiver for bevaring av dokumentasjon: enkeltpersoner og virksomheter, samfunnsutviklingen og offentlige oppgaver.

6.5.4 Avleverende virksomheters anvendelse av kriteriene

Bevaringsformålene og kriteriene må i all hovedsak kunne anvendes og operasjonaliseres av den enkelte virksomhet, som skaper og besitter dokumentasjonen, for eget arkivmateriale.

Kriteriene skal, som figuren legger opp til, i utgangspunktet kunne brukes av virksomheter både i offentlig, privat og frivillig sektor. For statlig forvaltning vil vurderingene ha form av bevaringsplaner som skal godkjennes, som grunnlag for hjemlet kassasjon. For kommunene vil det være en operasjonalisering av forskriftsfestede bevaringsplikter og adgangen til merbevaring. For virksomheter i privat og frivillig sektor vil kriteriene være et forarbeid til å avtale levering med en arkivinstitusjon

Et utgangspunkt for å arbeide med kriteriene vil være at man

- kjenner sin egen organisasjon og oppgaver
- har kunnskap om egne langvarige behov for dokumentasjon
- har kunnskap om andre brukergruppers etterspørsel og bruk av dokumentasjon som virksomheten skaper, og også formålene med bruk av materialet.

Tabellen over bevaringskriterier inneholder både elementer som kan være egnede som felles vurderingskriterier for offentlige og private arkiver, og en del elementer som primært er relevante bare for én av disse gruppene. Utvalget mener det er et viktig og riktig grep å samle kriteriene for å vurdere bevaring fra offentlige og private under samme rammeverk, dels fordi grensene mellom offentlig og privat oppgaveløsning er mindre stabile over tid enn de har vært før, og fordi tenkemåtene knyttet til hvordan bevaringsbehovene vurderes bør forstås som del av et felles faglig kunnskapsgrunnlag.

6.6 ANBEFALINGER

Dette kapitlet drøfter ulike modeller som kan informere beslutningen om hva slags dokumentasjon som bør prioriteres for bevaring. Basert på dette foreslår utvalget å endre kriteriene som ligger til grunn for bevaringsvurderinger av digitalt skapt dokumentasjon. De reviderte kriteriene og begrunnelsen for dem er beskrevet i kapitlets ulike deler. I denne sammenheng har utvalget følgende overordnede bemerkninger:

- Utvalget anbefaler bevaringskriterier i retning av en mer dynamisk respons på endringer i samfunnet, og dels i retning av større vekt på nytteverdi og fremtidig bruk.
- Utvalget foreslår en ny tabell over bevaringskriterier, som både inneholder elementer som kan være egnede som felles vurderingskriterier for offentlige og private arkiver, og elementer som primært er relevante bare for én av disse gruppene.
- Utvalget mener det er et viktig og riktig grep å samle kriteriene for å vurdere bevaring fra offentlige og private under samme rammeverk, dels fordi grensene mellom offentlig og privat oppgaveløsning er mindre stabile over tid enn de har vært før, og fordi tenkemåtene knyttet til hvordan bevaringsbehovene vurderes bør forstås som del av et felles faglig kunnskapsgrunnlag.
- Utvalget mener at det er viktig med en bred representasjon av ulike funksjoner og aktiviteter i samfunnet, og at dette fremdeles skal være et tungtveiende hensyn, men at forskyvningen i

retning av større vekt på forventet bruk tilsier at det samlede omfanget av det som bevares kan reduseres en del.

7 GOD DOKUMENTASJONSFORVALTNING

7.1 OM DOKUMENTASJONSFORVALTNING

Norske lover og forskrifter stiller krav om at offentlig forvaltning dokumenterer sin utførelse av oppgaver. Det har de siste årene skjedd en stor endring i hvordan offentlig sektor jobber med etterlevelseskrav, for eksempel universell utforming og personvern. Det foregår også en rask teknisk utvikling, samtidig som tilnærmingen til programvareutvikling er i stor endring. I dag utvikles ofte programvare i tverrfaglige team som leverer ny versjon av løsninger opp til mange ganger daglig. Det er derfor naturlig å se på hvordan etterlevelse av krav knyttet til dokumentasjonsforvaltning kan ivaretas på tilsvarende måte som for andre etterlevelseskrav.

Programvareutvikling bør også gjenspeiles i arbeidsmetodikk. Arbeidsmetodikken som er dokumentert i «Hovedprinsipper for riksarkivarens arbeid med bevaring og kassasjon i offentlig forvaltning» fra 10. august 2006 beskriver en tilnærming som er lite brukt og som ikke lenger legger til rette for en effektiv måte å jobbe med dokumentasjonsforvaltning, inkludert vurdering og gjennomføring av avlevering og kassasjon. Krav knyttet til langtidsbevaring bør derfor bli en naturlig del av en helhetlig dokumentasjonsforvaltning, og være en naturlig del av arbeidsmetodikken.

Mange av oppgavene i offentlig forvaltning er, eller vil bli hel-, eller delautomatisert i fremtiden. Dette muliggjør at digitalt strukturert dokumentasjon automatisk kan opprettes med tilstrekkelig god kvalitet til å ivareta behov som for eksempel brukers rettssikkerhet, brukers rett til innsyn og langtidsbevaring. Det vil si at dokumentasjonen kan understøtte flere behov og benyttes i flere forskjellige prosesser som nevnt i punkt [2.2.1](#).

Det er godt kjent at dokumentasjon ofte lever lenger enn applikasjonene som produserer dokumentasjonen. En tilnærming for å minimere behovet for migrering ved bytte av løsninger, er å sikre at dokumentasjonen er frikoblet fra applikasjonen som skapte den. Denne tilnærmingen er omtalt som innebygd arkivering.⁹² En slik tilnærming er også viktig med tanke på både avlevering og andre former for deling av data. Dette kommer vi nærmere tilbake til.

Strukturert dokumentasjon må inneholde nødvendige metadata for å kunne bevares på lang sikt. Det er ønskelig å sikre at dokumentasjonen som skal bevares fra starten, har et format som egner seg for avlevering til langtidsbevaring. Ved å være bevisst på kravene til dokumentasjon av oppgaveutførelsen tidlig i anskaffelses- eller utviklingsprosessen av nye løsninger, kan man minimere tilpasningene som må gjøres ved avlevering til langtidsbevaring.

Bestemmelsene som regulerer lagring og avlevering av dokumentasjon er fordelt på kapitlene 3, 4, og 5 i riksarkivarens forskrift. Bestemmelsene i [kapittel 3](#) inneholder krav om at systemer som arkiverer saksdokumenter må ha visse egenskaper. Basert på anbefalingene i denne rapporten bør forskriften moderniseres og tilpasses, slik at den blir teknologinøytral. Bestemmelsene i kapittel 4 handler om periodisering. Periodisering er ikke relevant for mange løsninger, og derfor bør virkeområdet for kapittel 4 tydeliggjøres. Bestemmelsene i [kapittel 5](#) beskriver standarder og teknologiføringer knyttet til avlevering. Det anbefales å gjøre kapittel 5 standard- og teknologinøytralt. Det bør i stedet utarbeides veiledninger som kan dekke ulike måter å utforme og strukturere avleveringer på.

⁹² Innebygd arkivering ble introdusert i punkt 2.2.2 og blir nærmere utdypet i punkt 7.2 under.

7.2 INNEBYGD ARKIVERING

For å kunne ta gode valg om hvilken dokumentasjon som skal bevares for ettertiden, er det vesentlig at løsningene har funksjonalitet som ivaretar forsvarlig forvaltning og langtidsbevaring av dokumentasjonen i tråd med bevaringsformålene og informasjonsinnholdets forventede brukergrupper. Innebygd arkivering betyr at en løsning automatisk dokumenterer handlinger og vedtak, uten at saksbehandler trenger å ta noe initiativ og at denne dokumentasjonen har de nødvendige kvalitetsegenskapene som kreves for langtidsbevaring.

Arkiverket har fra tidlig 2000-tall arbeidet med problemstillinger som til dels er i henhold til innebygd arkivering (eksternt vedlegg):

- Noark4-baserte saksbehandlingssystemer med innebygd arkivering
- «forenklede uttrekk» fra fagsystemer som tilnærming for å løsrive dokumentasjonen fra løsningen
- forståelse for å ivareta behov knyttet til langtidsbevaring i fagsystemene som ikke produserte journalpliktig dokumentasjon

Men likevel har de fleste løsningene (utenom Noark) ikke hatt en dokumentasjonsforvaltning som legger til rette for langtidsbevaring, da de ikke har hatt eksplisitte krav til dette. Dermed har det å avlevere dokumentasjon fra slike løsninger medført informasjonstap, og prosessen har vært både ressurskrevende og teknisk krevende.

I dokumentasjonen til StandardLab⁹³ står det: «Arkiverket har besluttet at Noark-standarden ikke skal videreutvikles. Det skal kun gjøres nødvendige feilrettinger. Fremfor å videreutvikle Noark, vil Arkiverket utforske hvordan standardisering bør skje på arkivfeltet fremover.» I arbeidet med StandardLab utforsker Arkiverket nå i samarbeid med andre aktører hvordan standardisering som virkemiddel bør benyttes, for å ivareta krav til langtidsbevaring for konseptet innebygd arkivering.

Konseptet innebygd arkivering gir oss fire egenskaper som har stor verdi, se punkt [2.2.2](#):

- arkivering «bare skjer»
- strukturert dokumentasjon
- frikoblet dokumentasjon fra applikasjonen som skapte den
- komplett dokumentasjon av et sett med handlinger eller oppgaver som kan forstås selvstendig

Vi vil i dette og påfølgende kapittel peke på hvilke muligheter disse egenskapene gir for både dokumentasjonsforvaltning og å sikre arkivverdig dokumentasjon for ettertiden. Det er ønskelig å gå mot en tilnærming med innebygd dokumentasjonsforvaltning, som ikke bare er begrenset til å ivareta krav til langtidsbevaring (arkivering). Det har de siste årene blitt tydelig gjennom samarbeid på tvers av flere informasjonsforvaltningsmiljøer i regi av Digitaliseringsdirektoratets «Faglig arena for datadeling og informasjonsforvaltning»,⁹⁴ at det har stor synergieffekt å inkludere krav til arkivering som del av en helhetlig dokumentasjonsforvaltning. Det samme gjelder samarbeid om løsninger som utvikles og anskaffes for god dokumentasjonsforvaltning. Bedre dokumentasjonsforvaltning i løsningene vil kunne legge til rette for bedre rettsikkerhet, bedre tillit

⁹³ Se Arkiverkets nettside for «StandardLab», om arbeidet med å utvikle nye måter å standardisere dokumentasjonsforvaltningen på, <https://www.arkiverket.no/arkivutvikling/innebygd-arkivering/standardlab> (lest 23.4.23).

⁹⁴ Se Digitaliseringsdirektoratets nettside for «Faglig arena for datadeling og informasjonsforvaltning», som dokumenterer aktiviteten i deres digitale møteplass for informasjonsforvaltning, <https://www.digdir.no/informasjonsforvaltning/faglig-arena-datadeling-og-informasjonsforvaltning/2120> (lest 23.4.23).

til offentlig sektor, bedre personvern, økt deling av data og enklere avlevering til offentlig arkivdepot. Vi kommer tilbake til dette i punkt [8.1](#).

Utvalget vektlegger at det er avgjørende at Arkivverket får nødvendige ressurser og autoritet til å fremskynde utviklingen av innebygd arkivering i norsk forvaltning, i samarbeid med miljøer som jobber med andre behov knyttet til dokumentasjonsforvaltning. Dette gjelder spesielt nødvendigheten av å veilede virksomheter ved utvikling av nye løsninger og anskaffelse av nye løsninger, slik at man sikrer at det er fokus på god dokumentasjonsforvaltning tidlig. Dette for å sikre at dokumentasjonen står seg i et langtidsperspektiv, uavhengig av applikasjonene som skapte dokumentasjonen. Applikasjoner vil nødvendigvis endre seg jevnlig, og da må det være mulig å hente ut bevaringsverdig dokumentasjon fra en løsning uten å bevare selve applikasjonen (systemet). Utvalget anbefaler at det legges godt til rette for flere måter å gjennomføre avleveringer på, utover arkivpakker som speiler et avleverende system.

7.3 LANGTIDSBEVARING

7.3.1 Innledning

Riksarkivarens forskrift § 3-3 angir tilnærming til langtidsbevaring. Der stilles spesielle krav til både lagring og eksportfunksjoner for digital dokumentasjon. Det finnes videre en definisjon av langtidsbevaring i «Reference Model For an Open Archival Information system (OAIS)»,⁹⁵ der det heter at «Lang tid (Long Term) er lenge nok til at man må ta hensyn til konsekvensene av endrede teknologier, inkludert støtte for nye lagringsmedier, dataformater, eller nye brukergrupper. Lang tid kan bety uendelig.»

Digital langtidsbevaring handler om å ta vare på informasjonsinnholdet som er skapt i en eller annen form for løsning over tid, selv når teknologien og brukergruppene endres, samtidig som man beholder de egenskapene ved informasjonsinnholdet som man til enhver tid oppfatter som viktige.⁹⁶

I spesielle tilfeller kan Arkivverket overlate langtidsbevaring av dokumentasjonen til virksomheten som har skapt den eller en annen egnet bevaringsinstitusjon, dersom Arkivverket mangler kompetanse, verktøy eller metoder for å ivareta signifikante egenskaper ved bevaringsverdige arkiver.⁹⁷ Valg av verktøy, metode og strategi påvirker hvordan arkivdepot og virksomheten bruker sine ressurser. For eksempel kan det finnes signifikante egenskaper ved systemer som forvalter stedfestet informasjon (kartdata) som ved georadarkartlegginger i forbindelse med arkeologiske undersøkelser, som gjør at bevaringen må skje hos virksomheten selv eller hos mer spesialiserte bevaringsinstitusjoner.

7.3.2 Viktigheten av strukturert dokumentasjon

Verdien av strukturert informasjon er større enn ustrukturert dokumentasjon. Det skjer et informasjonstap dersom strukturert dokumentasjon (for eksempel i JSON-notasjon) konverteres til PDF, fordi man da kan tape sentrale koblinger mellom informasjonselementer, og dokumentasjonen vil ikke nødvendigvis forbli komplett. Det er ønskelig at behandlinger (oppgaveutførelse) blir

⁹⁵ Reference Model for an Open Archival Information System <https://public.ccsds.org/pubs/650x0m2.pdf> (lest 23.4.23). Innholdet er det samme som standarden ISO 14721:2012.

⁹⁶ Se også drøfting i Yeo, G. (2010), *Nothing is the same as something else, significant properties and notions of identity and originality*, *Archival Science* 10, 85–116.

⁹⁷ Dette er det adgang til etter arkivloven § 10. Arkivverket har overlatt til Kartverket å forvalte digitale kart, fordi Arkivverket ikke besitter nødvendig langtidsbevaringskompetanse. I tillegg er det slik at Kartverkets rolle er å yte brukertjenester også på eldre kartdata, noe som gjør at en råderettsovertakelse fra Arkivverkets side gir liten mening.

dokumentert på en måte som minimerer informasjonstapet, med andre ord på en så strukturert og presis måte som mulig. Dette vil gi best kvalitet på dokumentasjonen både på kort og lang sikt. Dette vil også bidra til å sikre brukernes rettssikkerhet, og muliggjøre deling av dokumentasjonen for andre formål.

Norge har gode nasjonale grunndata på mange områder.⁹⁸ Disse registrene inneholder nasjonale identifikatorer som fødselsnummer og organisasjonsnummer, som blir benyttet i de fleste behandlinger i offentlig og privat sektor. I tillegg inneholder disse registrene utfyllende informasjon som alle offentlige virksomheter benytter i sine behandlinger. Dersom man ser for seg at enhver behandling resulterer i en komplett strukturert dokumentasjon, så vil forskere kunne koble data fra forskjellige behandlinger som er gjort basert på identifikatorene i våre nasjonale grunndata, og i tillegg berike dette med data fra aktuelle registre. Dette er langt på vei mulig i dag, men vil være enda enklere med bedre strukturert dokumentasjon av behandlingene i hver enkelt løsning.

Ved behov bør det legges til rette for å anonymisere sammenstillinger av informasjon, slik at en forsker kan drive spisset forskningen på kombinasjoner av informasjonselementer fra forskjellige fagområder, som ellers ikke hadde vært mulig. I dag benytter SSB en slik tilnærming til å koble data og dokumentasjon fra ulike kilder til å sammenstille nye typer datasett, som de så anonymiserer og deler gjennom løsningen microdata.no.⁹⁹ Det har ikke vært en del av mandatet til utvalget å gå inn på hvordan Arkivverket skal legge til rette for videre deling av dokumentasjon som langtidsbevares i Arkivverket. Men for at Arkivverket skal kunne bygge gode delingsløsninger i fremtiden, som for eksempel sammenstiller og anonymiserer dokumentasjon for forskjellige brukergrupper, er det avgjørende at dokumentasjonen Arkivverket langtidsbevarer er strukturert og av best mulig kvalitet.

7.3.3 Sikre at dokumentasjon som skal avleveres, har tilstrekkelig kvalitet

Noe som er felles for alle de nåværende formene for arkivuttrekk, er at de gir en systemuavhengig representasjon av dokumentasjonen i kildesystemet, se punkt 2.1.4. Dette gjøres for å sikre at informasjonsinnholdet skal være best mulig lesbart over tid. I en slik tilnærming fjernes innholdet fra sin opprinnelige kontekst (systemet), og man kan dermed miste noe av den opprinnelige betydningen. Et slikt informasjonstap kan gjøre det vanskeligere å forstå innholdet i det man ønsker å bevare for fremtidige brukergrupper, i det man for eksempel mister noe av konteksten til dokumentasjonen.

Fra et ressurs- og bærekraftperspektiv er det ønskelig at løsningenes dokumentasjon skal kunne avleveres uten at denne må transformeres til et annet format, og at formatet den avleveres på er egnet for langtidsbevaring. En slik tilnærming vil redusere ressursbruken både for avsender og mottaker, og sikrer kvaliteten på dokumentasjonen over tid. Inngrep som må gjøres av hensyn til bevaring, kan svekke informasjonsinnholdet man forsøker å bevare. Det er derfor også fra et slikt perspektiv ønskelig å minimere behovet for konvertering. Selv om informasjonsinnholdet skulle trenge endringer i fremtiden, kan man jobbe mot å minimere informasjonstapet for fremtidige brukergrupper. Dette vil sikre en bedre kvalitet på dokumentasjonen over tid og en mest mulig bærekraftig forvaltning.

Det er derfor viktig å tilrettelegge dokumentasjon for langtidsbevaring i det den skapes, dersom den på sikt skal avleveres, se punkt [7.3.4](#).

⁹⁸ Eksempler er Matrikkelen, Folkeregisteret og Enhetsregisteret.

⁹⁹ Se microdata.no for mer informasjon

7.3.4 Tilrettelegging for langtidsbevaring

Eksisterende metoder for langtidsbevaring av digitalt skapt dokumentasjon preges av tenkningen til spesielt nordiske og europeiske nasjonalarkiver.¹⁰⁰ For å langtidsbevare strukturert dokumentasjon fra forvaltningen og private virksomheters ulike systemer, har man valgt en migrasjonsstrategi som går ut på å transformere dokumentasjonen til et åpent format. Dette gjør at dokumentasjonen er lesbar og tilgjengelig over tid. Dette formatet har nok informasjon til at man kan gjenskape og vise dokumentasjonen i fremvisningsverktøy, uavhengig av produksjonsløsningen. En slik migrasjon fører til ulik grad av informasjonstap, og arkivdepot må opprettholde tilsiktede formål ved bevaring med minst mulig informasjonstap. En slik avleveringsprosess er ressurskrevende, og kan være en medvirkende årsak til at det avleveres mindre til Arkivverket enn ønsket. Arkivverket stiller i dag også krav til filformater for ustrukturert dokumentasjon som krever at man foretar en konvertering av dokumentfiler fra sine produksjonsformater til et format som er tilrettelagt for langtidsbevaring.¹⁰¹

Når man endrer formatet på dokumenter, så vil det ofte føre til at noe informasjon går tapt. Derfor er det ønskelig at dokumentasjon som skal langtidsbevares, blir lagret i et format som ikke krever endring for å kunne bevares over tid. For å oppnå dette, er det viktig at man i virksomhetene tydeliggjør hvilke kvalitetsegenskaper dokumentasjonen skal ha for å tilfredsstille krav til langtidsbevaring og redusere behovet for endring ved avlevering til arkivdepot. Dokumentasjonen som skapes i løsningene, bør derfor allerede være tilrettelagt for avlevering i et format som ikke krever endring ved avlevering, slik at man unngår å miste informasjon.

For å sikre at den strukturerte dokumentasjonen som en løsning skaper, er egnet for langtidsbevaring, er det viktig at den har nødvendige kvalitetsegenskaper som *pålitelighet*, *autentisitet*, *integritet*, *kompletthet* og *anvendbarhet*, se punkt [2.2.1](#). Dersom dokumentasjonen har disse egenskapene, er den langt på vei tilrettelagt for avlevering. Ved å ha fokus på kvalitetsegenskaper som er teknologinøytrale, gir man virksomhetene frihet til å skape den beste løsningstilnærmingen med de til enhver tid gjeldende verktøy. Det er videre ønskelig at gjeldende formatstandarder bør kunne endres fortløpende. De til enhver tid anbefalte formatstandarder bør dokumenteres i veiledere eller tilsvarende dokumentasjon av Arkivverket. Nye lover og forskrifter bør være teknologinøytrale slik utvalget anbefaler i punkt [7.1](#).

7.4 DOKUMENTASJONSFORVALTNING I VIRKSOMHETENE

Behov knyttet til langtidsbevaring oppstår lenge før dokumentasjonen tas ut av løsningen for overføring til arkivdepot. I dagens kriterier for bevarings- og kassasjonsvurdering er det lite fokus på hvilke egenskaper ved dokumentasjonen som er mest vesentlig for langtidsbevaring, og som minimerer behovet for fremtidig transformasjon/konvertering.

Som påpekt i punkt [2.2.3](#), vil dokumentasjon som regel leve lengre enn løsningen som skapte den. For eksempel kan et NAV-vedtak om yrkesskade måtte tas vare på av NAV i mer enn 50 år, mens applikasjonen antagelig er byttet flere ganger i samme tidsperiode. Dokumentasjonen må derfor kunne forstås frikoblet fra applikasjonen som skapte den, samtidig som den er en naturlig del av løsningen. Dette legger til rette for at dokumentasjonen kan bestå slik den var skapt når man skriver om applikasjonen. Man unngår eller minimerer dermed unødig informasjonstap når løsningen moderniseres over tid.

¹⁰⁰ Se Eksternt vedlegg.

¹⁰¹ Se Arkivverkets nettside om *overføring av elektroniske arkiver*: <https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivavslutning-og-innlevering2/overføring-av-elektroniske-arkiver> (lest 23.4.23).

En frikobling av applikasjon og dokumentasjon kan også bidra til å forenkle andre problemstillinger:

- portabilitet (dataportabilitet) på tvers av løsninger fra forskjellige leverandører
- enklere flytting av dokumentasjon mellom aktører ved endret ansvarsdeling.

I personvernforordningen pekes det på retten til dataportabilitet, det vil si at bruker skal kunne flytte persondata fra en tjenesteleverandør til en annen på en trygg og sikker måte. Kommunesektoren har i dag en utfordring med at strukturert dokumentasjon ofte er låst inne i leverandørens løsninger. På tilsvarende måte som det er krav om dataportabilitet for privatpersoner, bør man vurdere om kommunene bør stille tilsvarende krav til sine leverandører. Dette for å sikre at dokumentasjonen er frikoblet fra IT-applikasjonen som skapte og kan overleveres kommunen som er dataeier. Kommunen kan da enkelt overføre sine data til en annen leverandør ved leverandørbytte, eller avlevere til arkivdepot. Utvalget anbefaler at kommunesektoren stiller krav til leverandørene på dokumentasjonsforvaltning og dataportabilitet.

God dokumentasjonsforvaltning skal ivareta flere behov, som for eksempel å:

- sikre brukers rett til innsyn i egen sak.
- ivareta brukers rett til begrunnelse, og til å forstå beslutninger.
- sikre brukers rettssikkerhet
- ivareta krav til arkivering
- legge til rett for deling av vedtaket med de som har hjemmel til å motta dette, inkludert arkivdepot.

Ved å ha en systematisk tilnærming til dokumentasjonsforvaltning som sikrer god kvalitet på dokumentasjon av oppgaver og handlinger som utføres, vil mange behov ivaretas, ikke bare arkivbehovet. Det er derfor viktig at arkivbehov sees sammen med andre dokumentasjonsbehov istedenfor at de som anskaffer eller utvikler løsninger, må forholde seg til et fragmentert bilde.

Som nevnt i punkt [2.2.1](#) kan digital strukturert dokumentasjonen ivareta mange ulike behov ved at dokumentasjonen kan inngå som datagrunnlag i mange ulike prosesser. Disse kan gå i parallell ved at den er tilrettelagt for deling med andre, gitt at hjemmel, personvern og så videre er ivaretatt. På denne måten skiller strukturert dokumentasjon seg fra analog, da det er mulig å dele, reorganisere og sortere innholdet på en annen måte enn med de analoge papirarkivene. Utvalget anser avlevering til langtidsbevaring som en spesialisert variant av datadeling, og ønsker å legge opp til at den skiller seg minst mulig fra annen datadeling. Det foregår diskusjoner om datadeling mange steder i offentligheten, ikke minst i viderebruksutvalget.¹⁰² Viderebruksutvalget skal levere et forslag til en mer helhetlig regulering av viderebruk av offentlig informasjon for å skape nye digitale verdikjeder og ny digital økonomi. Tilnærmingen med god dokumentasjonsforvaltning understøtter økt datadeling.

Det er viktig at tilstrekkelige metadata er del av dokumentasjonen, slik det for eksempel er beskrevet i OAIS-modellen (2012)¹⁰³ som «Significant properties» ved informasjonsinnholdet vi skal bevare.¹⁰⁴

¹⁰² <https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/styrer-rad-og-utvalg/viderebruksutvalget/id2926740/>

¹⁰³ En måte å definere langtidsbevaring på hentet fra OAIS (2012) *Long Term Preservation: The act of maintaining information, Independently Understandable by a Designated Community, and with evidence supporting its Authenticity, over the Long Term*. Forsøksvis oversatt til norsk: «Langtidsbevaring er oppgaven med å vedlikeholde informasjon [slik at den er]. Uavhengig forståelig – eller forståelig uten behov for hjelp utenfra av en tiltenkt målgruppe med bevisinformasjon som støtter innholdets autenticitet over tid

¹⁰⁴ Se bl.a. Giaretta, Matthews, Bicarregui, Lambert et al. «Significant Properties, Authenticity, Provenance, Representation Information and OAIS» (2009) problematiserer *significant properties*.

Kravene til hva som er signifikante egenskaper vil være forskjellige avhengig av hva slags dokumentasjon som skal bevares. Dokumentasjonen av en behandlingssak for en innbygger vil ha andre krav enn dokumentasjon for noe av en kunstnerisk eller visuell kvalitet. Ved bevaring av rettighetsdokumentasjon slik det som regel er i offentlig sektor, vil signifikante egenskaper være knyttet til at det kan dokumenteres at saksbehandlingen har vært forsvarlig og at vedtak eller beslutning har vært fattet av person, roller eller løsninger med riktige rettigheter. Kvalitetsegenskaper som pålitelighet, autentisitet, integritet, kompletthet og anvendbarhet må dermed ivaretas. Hvilke metadata som kreves for å ivareta disse egenskapene på en god måte, må forbedres over tid. Arkivverket bør i samarbeid med andre informasjonsforvaltningsmiljøer identifisere hvilke metadata som kreves for god dokumentasjonsforvaltning. Krav til metadata bør derfor dokumenteres i en veileder eller tilsvarende dokumentasjon, det vil si ikke ligge i lov eller forskrift. Det er viktig at Arkivverket tar en aktiv rolle i både å dokumentere og veilede virksomheter i hvilke metadata som bør være nødvendig.

Det er ønskelig at virksomheter ved anskaffelse og utvikling av løsninger, prioriterer å sikre at innebygd arkivering ivaretas og at den strukturerte dokumentasjonen er frikoblet fra applikasjonene. For slike typer løsninger vil journalføring ha begrenset betydning, fordi dokumentasjonen er strukturert og dermed har en eller flere identifikatorer for gjenfinning, for eksempel fødselsnummer, organisasjonsnummer, saksnummer og datostempler. Å stille krav om journalføring kompliserer slike løsninger, da dette bare medfører høyere kostnad samtidig som det gir høyere risiko for feilsituasjoner, uten at det gir noe verdi. Utvalget anbefaler at det ikke bør være krav om journalføring for slike typer løsninger. Utvalget har ikke vurdert om det bør være journalføring for løsninger som håndterer ustrukturert informasjon som for eksempel korrespondanse med virksomheter og privatpersoner. Utvalget mener at ny arkivlov bør unngå å si noe om journalføringsplikt, og at eventuelle krav om dette bør legges i forskrift. For løsninger der dokumentasjonen er strukturert, gir journalføring ingen verdi.

7.5 AUTOMATISERT BEHANDLING MED OG UTEN KUNSTIG INTELLIGENS

I automatiserte og delautomatiserte løsninger er det algoritmer som utfører hjemmelsvurdering. Utviklerne har oversatt lov og forskrift til kjørbare kode. Jo mindre digitaliseringsvennlig loven/forskriften er, jo større er tolkningsrommet. Forhåpentligvis klarer utviklerne i samarbeid med jurister og fagekspertene å tolke loven slik at den gjenspeiler hensikten til lovgiver.

Det er ønskelig å ha tilgang til algoritmene som gjør hjemmelsvurdering, for å kunne vurdere om rettspraksisen har vært korrekt og etter lovens hensikt. Siden digitale løsninger ikke inneholder noe form for skjønn, så vil det for brukere bli likhet for loven, men samtidig er det en fare for at en eventuell diskriminering vil være gjennomgående for all behandling av en spesiell brukergruppe. Generelt sett gir automatisert behandling i langt større grad likebehandling enn manuell behandling. Ved å tilgjengeliggjøre algoritmene åpent, gis samfunnet innsyn og mulighet å avdekke eventuelle skjevheter i algoritmene.

Det er vanlig å dele kildekode åpent med verktøy som GitHub. I moderne programvareutvikling produksjonssetter man kontinuerlig forbedringer av koden. Konsekvensen er at det ikke er nok å ta vare på et «snapshot» av kildekoden, man må isteden ta vare på kodebasen slik den har utviklet seg over tid. Som en kuriositet har Github lansert eget arkiv som heter «GitHub Arctic Code Vault».¹⁰⁵

¹⁰⁵ Se [Arctic Vault | GitHub Archive Program](#)

Utvalget anbefaler at alle løsninger utviklet av offentlig sektor gjøres med åpen kildekode, med unntak for programvare der det vil utgjøre en sikkerhetsrisiko. Åpen kildekode vil gjøre det mulig å forske på og forstå rettsanvendelsen i de ulike løsningene. Utvalget mener at Arkivverket bør lagre kode som inneholder algoritmer som er viktig for å forstå rettsanvendelsen i Norge over tid. Dette vil gjøre det mulig å forske på om rettsanvendelsen har vært diskriminerende eller i strid med bestemmelser i lov og forskrifter.

Bruken av kunstig intelligens forventes å øke i offentlig forvaltning og private virksomheter i årene fremover. Kunstig intelligens er ikke bare algoritmer kodet av en utvikler, det er også basert på læring, mønstre og vekting av ulike parametere og store mengder data. Derfor vil svaret/utfallet fra den kunstige intelligensen endre seg over tid. Jo mer data den får, jo bedre kan man si at intelligensen blir, gitt at datagrunnlaget eller algoritmene ikke bidrar til diskriminering. Med kunstig intelligens er det vanskelig å dokumentere hele koden, men det er mulig å kreve at algoritmen skal gi en begrunnelse for sin avgjørelse.¹⁰⁶ Det finnes dessverre allerede eksempler der bruk av kunstig intelligens har gått galt som «Dutch childcare benefits scandal» i 2019¹⁰⁷ og en noe tilsvarende sak i Australia. Utvalget anbefaler Arkivverket å følge med på utviklingen og bruken av kunstig intelligens, og vurdere hvordan og hvilke kriterier som skal legges til grunn for langtidsbevaring av slike løsninger.

7.6 KRAV TIL SYSTEMDOKUMENTASJON VED AVLEVERING

Høringsforslaget til ny arkivlov fra 5. oktober 2021 krever at systemet som skapte dokumentasjonen, skal dokumenteres, se forslaget til ny lov § 10 sjuende ledd bokstav d (jf. § 4 fjerde ledd bokstav c). Utvalget mener at lovutkastet er for detaljert. Det gir liten verdi å dokumentere løsningen som skapte dokumentasjonen, når den strukturerte dokumentasjonen er frikoblet fra applikasjonen og ivaretar autentisitet ved at metadata angir hvilken versjon av koden som produserte dokumentasjonen. Man bør heller fokusere på oppgavene og prosessene som løsningen utfører, når man vurderer hvilken dokumentasjon som skal avleveres.

Systemdokumentasjonen kan kanskje unntaksvis ha en verdi der den strukturerte dokumentasjonen er en del av applikasjonen ved at den er fordelt på flere tabeller i databasen til applikasjonen. Utvalget mener at krav om systemdokumentasjon bør fjernes fra lov og forskrift. Antagelig er det best at systemdokumentasjon kun adresseres i ny veileder i de tilfeller der Arkivverket ser at systemdokumentasjon har en verdi for å ivareta dokumentasjonen for langtidslagring på en god måte.

For fagsystemer er det kildekoden som beviser hvordan man svarer ut lovverket, se punkt [7.5](#). Det gir større verdi å ha tilgang til kildekode slik det er dokumentert i punkt [7.5](#) enn systemdokumentasjon, da det å forstå algoritmene kan være av stor viktighet for ettertiden.

7.7 ANBEFALINGER

Langtidsbevaring av gode arkiver for ettertiden forutsetter at dokumentasjonsforvaltningen i forkant har vært god. Dette kapittelet har beskrevet hva som kjennetegner god dokumentasjonsforvaltning,

¹⁰⁶ Se blant annet Strümke, Inga (2023), Maskiner som tenker - algoritmenes hemmeligheter og veien til kunstig intelligens.

¹⁰⁷ Se AI: Decoded: A Dutch algorithm scandal serves a warning to Europe — The AI Act won't save us — POLITICO Se [AI: Decoded: A Dutch algorithm scandal serves a warning to Europe — The AI Act won't save us — POLITICO](#)

og gått gjennom sentrale trekk ved digitalt skapt dokumentasjon som har betydning for avlevering til arkivdepot. I det påfølgende kapittelet drøfter utvalget implikasjonene av dette, og foreslår en ny arbeidsmetodikk og veileder for langtidsbevaring av digitalt skapt dokumentasjon. Utvalget har i inneværende kapittel formulert følgende anbefalinger på mer overordnet nivå:

- Arkivforskriften bør justeres slik at den blir teknologinøytral (jfr. forskriftens kap. 3-5). Det bør i stedet utarbeides veiledninger som kan dekke ulike måter å utforme og strukturere avleveringer på.
- Det er viktig at dokumentasjon tilrettelegges for langtidsbevaring i det den skapes, dersom den på sikt skal avleveres. Virksomheter bør derfor allerede ved anskaffelse og utvikling av løsninger for saksbehandling prioritere å sikre at innebygd arkivering ivaretas, og at strukturert informasjon er frikoblet fra applikasjonen den ble skapt innenfor.
- Krav om systemdokumentasjon bør fjernes fra lov og forskrift. Antagelig er det best at systemdokumentasjon kun adresseres i ny veileder i de tilfeller der Arkivverket ser at systemdokumentasjon har en verdi for å ivareta dokumentasjonen for langtidslagring på en god måte.
- Utvalget anbefaler at kommunesektoren må stille krav til leverandørene på dokumentasjonsforvaltning og dataportabilitet.
- Arkivverket bør i samarbeid med andre informasjonsforvaltningsmiljøer identifisere hvilke metadata som kreves for god dokumentasjonsforvaltning. Krav til metadata bør derfor dokumenteres i en veileder eller tilsvarende dokumentasjon, det vil si ikke ligge i lov eller forskrift. Det er viktig at Arkivverket tar en aktiv rolle i å både dokumentere og veilede virksomheter i hvilke metadata som bør være påkrevd.
- Utvalget anbefaler at det ikke bør være krav om journalføring for løsninger som understøtter innebygd arkivering. Utvalget har ikke vurdert om det bør være journalføring for løsninger som håndterer ustrukturert informasjon som for eksempel korrespondanse med virksomheter og privatpersoner. Utvalget mener at ny arkivlov bør unngå å si noe om journalføringsplikt og at eventuelle krav om dette bør legges i forskrift. For løsninger der dokumentasjonen er strukturert, gir journalføring ingen verdi.
- Utvalget anbefaler at alle digitale løsninger utviklet av offentlig sektor gjøres med åpen kildekode, med unntak for programvare der det vil utgjøre en sikkerhetsrisiko. Åpen kildekode vil gjøre det mulig å forske på og forstå rettsanvendelsen i de ulike løsningene. Utvalget mener at Arkivverket bør lagre kode som inneholder algoritmer som er viktige for å forstå rettsanvendelsen i Norge over tid. Dette vil gjøre det mulig å forske på om rettsanvendelsen har vært diskriminerende eller i strid med bestemmelser i lov og forskrifter.
- Utvalget anbefaler Arkivverket å følge med på utviklingen og bruken av kunstig intelligens, og vurdere hvordan og hvilke kriterier som skal legges til grunn for langtidsbevaring av slike løsninger.
- Utvalget understreker at innebygd arkivering ikke bare muliggjør å ivareta krav til langtidsbevaring. Det har stor synergieffekt å inkludere krav til arkivering som del av helhetlig dokumentasjonsforvaltning. Det samme gjelder samarbeid om løsninger. Bedre dokumentasjonsforvaltning i løsningene vil kunne legge til rette for bedre rettsikkerhet, bedre tillit til offentlig sektor, bedre personvern, økt deling av data og enklere avlevering til offentlig arkivdepot.
- Utvalget vektlegger at det er avgjørende at Arkivverket får nødvendige ressurser og autoritet til å fremskynde utviklingen av innebygd arkivering i offentlig sektor i samarbeid med andre miljøer som jobber med andre behov knyttet til dokumentasjonsforvaltning. Dette gjelder spesielt nødvendigheten av å veilede virksomheter ved utvikling og anskaffelse av nye løsninger. Dette for å sikre at dokumentasjonen står seg i et langtidsperspektiv, uavhengig av

applikasjonene som skapte dokumentasjonen. Applikasjoner vil nødvendigvis endre seg jevnlig, og da må det være mulig å hente ut bevaringsverdig dokumentasjon fra en løsning uten å bevare selve applikasjonen (systemet). Utvalget anbefaler at det legges godt til rette for flere måter å gjennomføre avleveringer på, utover arkivpakker som speiler et avleverende system.

- Kultur- og likestillingsdepartementet bør prioritere å opprette en tverrfaglig/tverrdepartemental arbeidsgruppe for å sikre at disse overlappende hensynene forstås og håndteres samlet, og gi dette arbeidet tilstrekkelige ressurser til å skape en reell endring innen relativt kort tid.

8 ARBEIDSMETODIKK OG VEILEDER

8.1 NY TILNÆRMING FOR Å IVARETA KRAV TIL DOKUMENTASJON FOR LANGTIDSBEVARING

Arbeidsmetodikken som her beskrives legger til grunn at nye løsninger baserer seg på god dokumentasjonsforvaltning og innebygd arkivering, det vil si at strukturert dokumentasjon frikobles fra applikasjonen som skaper den og automatisk lagres, uten at saksbehandler trenger å gjøre noe slik det er beskrevet i punktene [2.2.2.](#) og [7.2.](#)

Det har etablert seg nye beste praksiser på hvordan man jobber med etterlevelse. Et par gode eksempler på dette er universell utforming og personvern. Datatilsynet etablerte for noen år siden en ny tilnærming for hvordan man sikrer godt personvern. De benytter et begrep som heter innebygd personvern,¹⁰⁸ som er basert på Personvernrådets (EDBP i EU) dokumentasjon. Datatilsynet peker på at personvern må bygges inn i løsningen allerede ved utvikling eller anskaffelse av en ny løsning. Man kan ikke vente med å tenke på personvern til slutt, men må tenke på det fra starten. Utvalget mener at man for dokumentasjonsforvaltning bør la seg inspirere av utviklingen innen universell utforming og innebygd personvern. For å sikre god dokumentasjon av behandlingene og oppgavene en løsning utfører, må man tenke på dette fra starten av (se punkt [7.4](#) Dokumentasjonsforvaltning i virksomhetene). Dette vil sikre at dokumentasjonen får de nødvendige egenskapene den bør ha.

Utvalget anbefaler at man etablerer en tilsvarende tilnærming for dokumentasjonsforvaltning som for universell utforming og personvern, hvor krav til langtidsbevaring er inkludert. Dette tilsvarer anbefalingen i NOU 2019:9. Ved å inkludere krav til dokumentasjonsforvaltning som etterlevelseskrav på lik linje med universell utforming og innebygd personvern, så vil man sikre at dokumentasjonen har den kvaliteten som kreves for å kunne avleveres til arkivdepot en gang i fremtiden.

Det er ikke bare ved langtidsbevaring man har krav til god dokumentasjonsforvaltning. Det er flere andre områder hvor god dokumentasjonsforvaltning er av stor viktighet, som for eksempel personvern, informasjonssikkerhet og offentlig forvaltningspraksis. I «NOU 2023: 11 Raskt og riktig — En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten»¹⁰⁹ kommer det frem at kvaliteten på saksbehandlingen og førstegangsvedtakene er for dårlig. Det påpekes for eksempel at «vedtakene har ikke tilstrekkelige begrunnelser», det vil si at dokumentasjonen av vedtakene ikke har god nok kvalitet. Det er mange overlappende behov mellom personvern, informasjonssikkerhet, offentlig forvaltningspraksis og langtidsbevaring, noe som tydeliggjør hvor viktig det er å jobbe på tvers av disse miljøene med å etablere god dokumentasjonsforvaltning.

Utvalget anbefaler at det etableres et tett samarbeid på tvers av miljøene som har interesse i og som jobber med dokumentasjonsforvaltning. Det anbefales at Kultur- og likestillingsdepartementet tar initiativ til et slikt samarbeid mellom Digitaliseringsdirektoratet, Datatilsynet, Arkivverket og eventuelt flere for å avklare hvem som skal drive dette arbeidet og hvordan det skal gjøres. Det er viktig at dette initiativet har fokus på dokumentasjon av oppgaver det offentlige gjør og ikke på eventuelle andre sider ved dokumentasjons- og informasjonsforvaltning.

¹⁰⁸ Se: [Innebygd personvern og personvern som standard | Datatilsynet](#)

¹⁰⁹ Se: [NOU 2023: 11 - regjeringen.no](#)

En viktig del av et slikt samarbeid, er å etablere en veileder for god dokumentasjonsforvaltning (se også punkt [7.2](#)). Ved å få en felles veileder vil man sikre en god oppmerksomhet på dokumentasjonsforvaltning som vil gi bedre resultater enn om Arkivverket har sin egen veileder. I tillegg til en slik felles veileder vil det være naturlig at Arkivverket har en egen veileder for avlevering til arkivdepot.

Innebygd arkivering vil endre arkivarenes rolle overfor dokumentasjonen som skal bevares. Fra å i hovedsak motta og ordne materialet for langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring, vil arkivarer også være aktivt involvert i selve utformingen av hvordan dokumentasjonen skapes i første omgang. Arkivfaglig ekspertise om hva som sikrer god dokumentasjon for ettertiden, bør derfor være involvert i utformingen av fremtidens dokumentasjonsforvaltning. Selv om arkivarens rolle tidligere har vært at de ikke skal intervensjon, blir intervensjon nødvendig med digitalt skapt dokumentasjon. Det bør avklares hvilken grad av intervensjon som er nødvendig for å ivareta bevaringsformål.

8.2 HVILKE VURDERINGER SKAL MAN GJØRE FOR NYE LØSNINGER

Ved utvikling og anskaffelse av løsninger bør man stille krav om at løsningene ivaretar krav til god dokumentasjonsforvaltning, på lik linje med personvern og universell utforming.

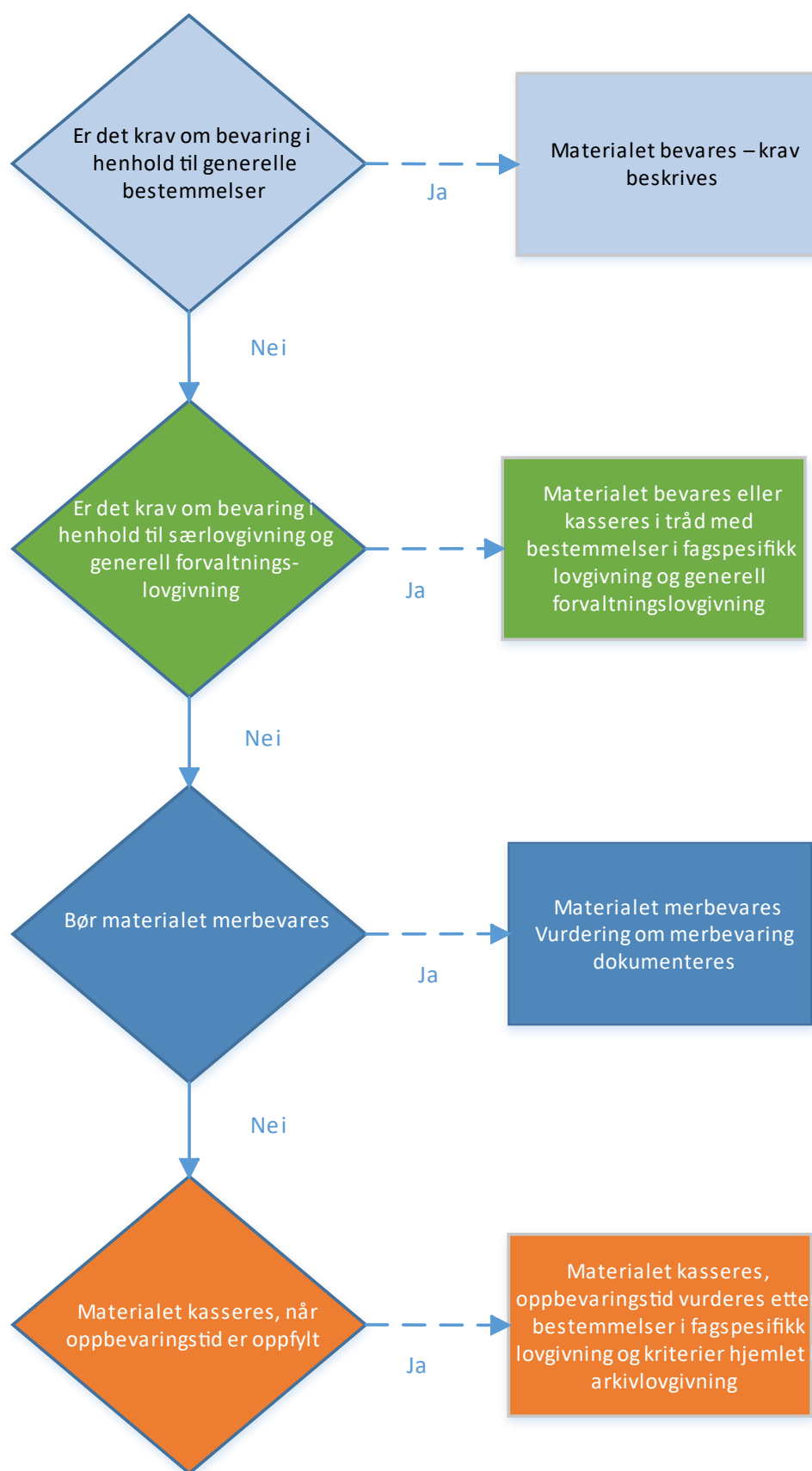
I tillegg bør man ta overordnet stilling til om oppgavene løsningen utfører, kvalifiserer til at dokumentasjon i fremtiden bør bevares eller kasseres, og dokumenterer dette. Ved å gjøre en slik overordnet vurdering tidlig, vet man fra et arkivperspektiv om man skal ha fokus på at krav til dokumentasjonsforvaltning blir ivaretatt.

Utvalget anbefaler derfor at man gjør en første overordnet vurdering med hensyn til avlevering idet man starter utvikling eller anskaffelse av en løsning.

8.3 HVILKE VURDERINGER SKAL MAN GJØRE VED AVLEVERING

8.3.1 Om bevaringsvurdering

Når avlevering nærmer seg, er det behov for å ta detaljert stilling til hva som skal avleveres og kasseres i henhold til fastlagte kriterier, se kapittel [6](#). Figur neste side viser en mulig overordnet prosess ved bevaringsvurdering som tar utgangspunkt i arbeidsmetodikken til Oslo kommune.



Figur 9 Overordnet prosess for bevaringsvurdering basert på arbeidsmetodikk i Oslo kommune.

I dagens bevaringsvurdering er det ikke tydelige krav til man skal gå aktivt inn og vurdere hvilke typer betydningsfulle egenskaper man ønsker å ivareta ved bevaring. I den grad det tas stilling til forhold rundt betydningsfulle egenskaper, vil disse vurderingene være av overordnet art. For eksempel vurderer man ikke alltid hvilken del av dokumentasjonen som gir størst verdi for fremtiden. Som oftest har for eksempel ustrukturert dokumentasjon som korrespondanse med bruker et lavere detaljeringsnivå enn den strukturerte dokumentasjonen, og dermed også mindre verdi.

På områder hvor det er krav om at dokumentasjonen skal leve svært lenge, for eksempel pensjonsløsningen til NAV, mener utvalget at man bør vurdere å avlevere eldre dokumentasjon underveis. Hvilke kriterier som benyttes for å velge hvilken dokumentasjon som bør avleveres, må dokumenteres. Det kan være fornuftig å avlevere dokumentasjon der behov for tilgang er svært begrenset, slik at den som avleverer kan slette sin kopi og kan anse at originalen nå ligger i arkivdepot. Arkivdepotet må da tilby en innsynsfunksjonalitet, slik at dokumentasjonen kan gjenfinnes ved behov. En slik tilnærming hindrer dobbeltlagring og er dermed bærekraftig.

Utvalget mener videre at Arkivverket bør avklare om det er hensiktsmessig å legge til rette for at løsninger kan avlevere dokumentasjon fortløpende. Dersom arkivskaperen fortsatt sitter med dokumentasjonen, har de også råderett over den. I slike tilfeller er overføringen til depotet en definert som en deponering, og ikke en avlevering. Arkivskaper er da ansvarlig for å avlevere på nytt dersom det er endringer i dokumentasjonen. Fra et bærekraftsperspektiv blir dette dobbeltlagring, og det er uklart om denne kostnaden kan veies opp av eventuelle gevinster, for eksempel mulighet til å forske på ferskere data. Utvalget mener at arkivdepot bør være tilbakeholdne med å tilby deponifunksjonalitet (eventuelt helt unngå) der arkivskaper fortsatt sitter på originalen, da dette både har en miljømessig kostnad og en ressurskostnad som kan gå utover andre avleveringer for bevaring. Det kan være at det finnes gevinster ved fortløpende avlevering som ikke utvalget er kjent med.

Ved bevaringsvurdering bør man også avklare om løsningen er en autoritativ kilde for all dokumentasjonen eller om man sitter på kopidata. Normalt bør den autoritative kilden stå for avlevering, da det normalt ikke vil være bærekraftig å avlevere kopidata.

Riksarkivarens forskrift åpner for innlevering i ISO/IEC 29500 formatet for presentasjoner, regneark og dokumenter. Dette tilsvarer nyere Microsoft Office-dokumenter fra Word, PowerPoint og Excel. Ved bruk av disse formatene blir avleverende virksomhet bedt om en PDF/A i tillegg. Det er ikke gunstig utfra bærekraftsyn at man dobbeltlagrer den samme informasjon både der dokumentasjonen blir skapt og senere ved avlevering. I tillegg kompliserer dette til dels både løsninger hos virksomhetene og avlevering i seg. Utvalget anbefaler Arkivverket å se på hvordan man kan komme vekk fra denne praksisen med dobbeltlagring.

Hvordan noe avleveres vil være avhengig av om dokumentasjonen er frikoblet fra applikasjonene eller ikke. Avlevering av løsninger med innebygd arkivering og frikoblet dokumentasjon, vil for eksempel skille seg fra eldre løsninger hvor dokumentasjonen er tettere integrert med applikasjonen. De neste punktene tar for seg forskjellige tilnærminger til avlevering til arkivdepot, med utgangspunkt i hvordan løsningene har realisert dokumentasjonsforvaltning.

8.3.2 Løsninger med innebygd arkivering og frikoblet strukturert dokumentasjon

Løsninger med innebygd arkivering der den strukturerte dokumentasjonen er tydelig skilt fra applikasjonen, er langt på vei klargjort for avlevering. For slike løsninger bør det ikke være behov for systemdokumentasjon. Det er isteden viktig å sikre at dokumentasjonen inneholder nok metadata for å sikre at etterlevelseskrav blir ivaretatt. Et eksempel på metadata kan være hvilken versjon av koden som gjorde behandlingen.

Strukturert dokumentasjon bør benytte anerkjente formatstandarder som for eksempel XML og JSON. For gjeldende standarder se riksarkivarens forskrift.¹¹⁰ Det antas at strukturert informasjon som følger anerkjente formatstandarder kan forstås og tolkes også i fremtiden. Dersom avlevert dokumentasjon er i henhold til anerkjente standarder, minimerer man tilpasningene som arkivdepot må gjøre for langtidslagring. Dette vil minimere eller kanskje til og med fjerne informasjonstap i overføringen, og i tillegg minimere ressursbruk ved både avlevering til og forvaltning hos arkivdepot.

Teknologiutviklingen går i et høyt tempo. XML er for eksempel i dag, langt på vei, erstattet av JSON som formatstandard. Det vil helt sikkert i fremtiden komme nye standarder for å dokumentere strukturert informasjon som erstatter JSON. Det er viktig at Arkivverket utøver en smidig tilnærming til hvilke formatstandarder som anbefales, og at dette ikke legges i forskrift, men i veiledere. Det er viktig at virksomhetene opplever at Arkivverket er fremtidsrettet med å tillate nye formatstandarder, samtidig som man sikrer at formatstandardene man tillater har nødvendig utbredelse.

Ved innebygd arkivering blir gjennomførte behandlinger automatisk dokumentert. Dette kan ses på som en strøm av strukturert dokumentasjon av behandlinger som ivaretar et sett med kvalitetsegenskaper. Hver dokumentasjon av en komplett oppgave (en sak for bruker) som løsningen har utført, kan ses på som et selvstendig strukturert dokument når denne har tilstrekkelig metadata tilkoblet. Med en slik tilnærming er det i teorien mulig å avlevere hvert enkelt dokument separat, da det gjennom metadata har en komplett kontekst. Man har da mulighet til å dele dokumentasjon med arkivdepot på tilsvarende måte som man deler dokumentasjon med andre interessenter som har hjemmel til å motta denne. Beste praksis for å avlevere slik strukturert dokumentasjon, er noe Arkivverket må jobbe med over tid. Arkivdepot kan velge mellom forskjellige mulige tilnærminger for å motta en slik strøm av strukturert dokumentasjon. Utvalget tar ikke stilling til om det er best å avlevere dokumentasjonen som en strøm av strukturerte dokumenter eller som en arkivpakke, men det er viktig å ha fokus på at det å avlevere til arkivdepot bør skille seg minst mulig fra annen datadeling og kreve minst mulig tilpasninger for den som avleverer. Utvalget mener derfor at Arkivverket bør utforske muligheten for å avlevere en strøm av strukturerte dokumenter.

Som nevnt i punkt [8.1](#) vil det gjennom en veileder stilles krav om metadata som skal være en naturlig del av dokumentasjonen.

8.3.3 Løsninger med ustrukturert dokumentasjon og innebygd arkivering

I punkt [8.3.2](#) ble det diskutert hvordan løsninger med innebygd arkivering og frikoblet strukturert dokumentasjon kan avleveres til arkivdepot. I mange tilfeller vil det være en kombinasjon av strukturert dokumentasjon og tilhørende korrespondanse med bruker som er ustrukturert. Korrespondansen med bruker kan være digital eller på papir, men vil normalt være lagret digitalt.

For ustrukturert dokumentasjon vil det være stor forskjell på om det benyttes standardbrev, eller om brevet er tilpasset brukerens sak. Fra et bærekraftperspektiv er det ikke fornuftig å avlevere et standardbrev for alle brukere til bevaring. Men, for brev som er tilpasset brukers sak må det gjøres en bevaringsvurdering om disse bør avleveres i tillegg til strukturert dokumentasjon av saken. Det bør vurderes om den strukturerte informasjonen er tilstrekkelig for å belyse saken i fremtiden, eller om korrespondansen med bruker også bør bevares. Man bør benytte bevaringskriteriene, se punkt [6.3](#), i en slik vurdering.

Det kan være mange ustrukturerte dokumenter som utgjør et helt sakskompleks. Dersom det skal avleveres en kombinasjon av strukturert dokumentasjon og tilhørende ustrukturert dokumentasjon, så bør det vurderes om man skal sammenstille dette som en dokumentasjonspakke for hver sak for

¹¹⁰ <https://lovdata.no/forskrift/2017-12-19-2286/55-17>

bruker. Tilsvarende som under punkt [8.3.2](#) kan man vurdere om det er best å avlevere disse dokumentasjonspakkene enkeltvis, eller om det er best å avlevere dem som én arkivpakke. Arkivverket bør vurdere hvordan dette best gjøres, basert på erfaringene med eksisterende løsninger, se eksternt vedlegg) og arbeidet som gjøres i StandardLab.

8.3.4 Løsninger med dokumentasjon som er tett koblet med applikasjonen

De fleste eldre løsninger (systemer) er ikke bygget i henhold til innebygd arkivering. For flere av disse vil den strukturerte dokumentasjonen være en integrert del av applikasjonen til løsningen, ved at dokumentasjonen er lagret i et antall tabeller.

Som beskrevet i punkt [7.3.4](#) er dagens tilnærming å migrere dokumentasjonen ut av løsningen. Migrasjonsstrategien innebærer at man eksporterer dataene fra produksjonsløsningen, og lagrer dataene i et standardisert maskin- og programvareuavhengig format med nok informasjon til at man kan gjenskape og vise dokumentasjonen i fremvisningsverktøy, uavhengig av produksjonsløsningen. I motsetning til ved innebygd arkivering, hvor man kan ha mulighet til å avlevere hvert enkelt strukturert dokument for seg, så leverer man i dag en pakke med all dokumentasjon.

Utvalget mener at dagens migreringsstrategi med dagens verktøy er noe tungvint, men kan fungere videre. Arkivverket bør, basert på erfaringene man gjør med innebygd arkivering, kontinuerlig vurdere om migreringsstrategien for denne type løsninger kan gjøres bedre og enklere. Man kan for eksempel vurdere å flytte dataene, basert på sak, ut av eksisterende løsning for å få en komplett strukturert dokumentasjon som kan avleveres enkeltvis eller som del av en pakke. På generell basis bør Arkivverket jobbe mot at tilnærmingene som skal benyttes til avlevering er så enkle som mulig for avgiver, slik at det å avlevere blir et minst mulig hinder for å få avlevert.

Det er uklart om tilnærmingen med SIARD er en suksess. For utfyllende informasjon om SIARD, se eksternt vedlegg. Det må vurderes om SIARD fortsatt kan ha en verdi for gamle fagsystem i kommunene, men utover dette bør den antagelig ikke benyttes. Generelt virker SIARD som en tilnærming som krever mange ressurser, og Arkivverket bør vurdere om det har verdi å jobbe videre med denne.

Det er også uklart om Addml bør videreføres. For utfyllende informasjon om Addml, se eksternt vedlegg. Addml er en lite utbredt standard, og det er utviklet få verktøy for å støtte Addml. I tillegg så bygger Addml på XML-standarden som sjelden brukes i nye løsninger. Dersom Arkivverket vurderer at det er positive sider ved Addml som burde videreføres, kan man se på hvordan man kan lage en mer moderne og lettvinnt tilnærming basert på en mer moderne og utbredt standard som for eksempel JSON. Som nevnt over bør Arkivverket, der det er mulig, søke etter enklere måter å avlevere på.

8.4 ANBEFALINGER

Dette kapittelet har presentert utvalgets forslag til ny arbeidsmetodikk, basert på foregående kapitlers drøfting av utfordringene ved dagens situasjon, og særtrekkene ved digitalt skapt dokumentasjon. Den nye arbeidsmetodikken vil kunne danne grunnlag for nye, oppdaterte veiledere.

Hvis arkivfeltet klarer å utvikle nye løsninger som ivaretar god dokumentasjonsforvaltning på tilsvarende måte som personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming, vil dokumentasjonen få en kvalitet som ivaretar mange behov, hvorav avlevering og langtidsbevaring kun er ett. Dette vil også gi bedre rettssikkerhet for borgerne. Basert på dette har utvalget i dette kapittelet formulert følgende anbefalinger:

- Arkivfaglig ekspertise om hva som sikrer god dokumentasjon for ettertiden, bør være involvert i utformingen av fremtidens dokumentasjonsforvaltning. Selv om arkivarens rolle tidligere har vært at de ikke skal intervensere, blir intervensjon nødvendig med digitalt skapt dokumentasjon. Det bør avklares hvilken grad av intervensjon som er nødvendig for å ivareta bevaringsformål.
- Utvalget anbefaler at en første overordnet vurdering med hensyn til avlevering bør gjøres idet man starter nyutvikling eller anskaffelse av en løsning. Dette bør altså skje lenge før selve avleveringen skal foregå. Utvalget mener videre at Arkivverket bør avklare om det er hensiktsmessig å legge til rette for at løsninger kan avlevere dokumentasjon fortløpende.
- Utvalget anbefaler at arkivdepot bør være tilbakeholdne med, kanskje også unngå, å tilby deponifunksjonalitet der arkivskaper fortsatt sitter på originalen, da dette både har en miljømessig kostnad og en ressurskostnad som kan gå utover andre avleveringer for bevaring.
- Utvalget anbefaler Arkivverket å se på hvordan man kan komme vekk fra praksisen med dobbeltlagring for ISO/IEC 29500, der avleverende virksomhet blir bedt om en PDF/A i tillegg.
- Utvalget oppfordrer Arkivverket til å utforske gevinster ved mer fortløpende avlevering.
- Det er viktig at Arkivverket utøver en smidig tilnærming til hvilke formatstandarder som anbefales og at dette ikke legges i forskrift, men i veiledere. Det er viktig at virksomhetene opplever at Arkivverket er fremtidsrettet med å tillate nye formatstandarder, samtidig som man sikrer at formatstandardene man tillater har nødvendig utbredelse.
- Utvalget anbefaler at man etablerer en tilsvarende tilnærming for dokumentasjonsforvaltning som for universell utforming og personvern, der krav til langtidsbevaring er inkludert. Ved å inkludere krav til dokumentasjonsforvaltning som etterlevelseskra på lik linje med universell utforming og innebygd personvern, så vil man sikre at dokumentasjonen har den kvaliteten som kreves for å kunne avleveres til arkivdepot en gang i fremtiden.
- Utvalget anbefaler at det etableres et tett samarbeid på tvers av miljøene som har interesse i og som jobber med dokumentasjonsforvaltning. Det anbefales at Kultur- og likestillingsdepartementet tar initiativ til et slik samarbeid mellom Digitaliseringsdirektoratet, Datatilsynet, Arkivverket og eventuelt flere, for å avklare hvem som skal drive dette arbeidet og hvordan det skal gjøres. Det er viktig at dette initiativet har fokus på dokumentasjon av oppgaver det offentlige gjør, og ikke på eventuelle andre sider ved dokumentasjons- og informasjonsforvaltning.
- En viktig del av et slikt samarbeid er å etablere en felles veileder for god dokumentasjonsforvaltning. Ved å få en felles veileder, vil man sikre en god oppmerksomhet på dokumentasjonsforvaltning som vil gi bedre resultater enn om Arkivverket har sin egen veileder. I tillegg til en slik felles veileder vil det være naturlig at Arkivverket har en egen veileder for avlevering til arkivdepot.
- Både arbeidsmetodikk og veiledere må ses på som levende dokumenter som må endres og forbedres basert på erfaringene man får. Arkivverket og andre arkivdepot bør aktivt støtte og legge til rette for at virksomhetene (arkivskaperne) kan sikre god dokumentasjonsforvaltning.
- Som følge av at utvalget anbefaler en ny tilnærming til dokumentasjonsforvaltning ute i virksomhetene, anbefaler utvalget at Arkivverket ser på om arkivplanen bør videreføres og i så fall i hvilken form. I dette arbeidet er det viktig at Arkivverket ser på hvordan man best bidrar til god dokumentasjonsforvaltning for virksomhetene.

9 UTVALGETS SAMLEDE ANBEFALINGER

Arkivering er en nødvendig del av vårt samfunn. Arkivering lar oss bevare historien, det gir oss muligheten til å lære av fortiden, til å ha tilgang til dokumentasjon om oss selv og samfunnet, og til å undersøke fortidens kilder på stadig nye måter. Hva vi arkiverer, sier noe om hva vi er og hvem vi er. Samtidig vet vi at verdien av dokumentasjon kan endres over tid, og det er krevende å vite hva fremtiden trenger. Dette gjelder også grupper og forhold som vi ikke nødvendigvis tar høyde for i dag, men som kan bli viktige for fremtiden. Disse utfordringene har utvalget også diskutert. De siste tiårene har digitalisering skapt nye muligheter, men også utfordret Arkivverkets arbeid og rolle. Hele arkivsektoren opplever et behov for tydeligere retning/retningslinjer for å ta avgjørelser om hva som skal bevares og kasseres av digitalt skapt dokumentasjon.

En hovedfordel ved digitalt skapt dokumentasjon er at man ikke er låst i en analog lineær prosess, der fysiske dokumenter først skapes og sirkulerer, og deretter lagres og avleveres og til slutt tilgjengeliggjøres. I stedet kan løsninger for bruk og formidling bygges inn i systemene for avlevering og langtidslagring. Verktøy og metoder påvirker altså hvordan du bevarer og dermed hvem som kan bruke materialet.

Formålet med denne rapporten har vært å få oversikt over hvordan situasjonen, og dermed behovene, har endret seg siden det forrige bevaringsutvalget leverte sin rapport i 2002. Som både mandatet og utvalgets informasjonsinnhenting har vist, er det i arkivfeltet en utbredt opplevelse av at dagens regelverk og bevaringskriterier ikke er godt nok tilpasset dagens situasjon. Det er et uttalt ønske om at regelverket og kriteriene må gi tydeligere, men også mer overordnede føringer enn i dag, slik at arkivansatte lettere kan ta beslutninger om bevaring og kassasjon av digitalt skapt materiale.

Utvalgets anbefalinger er både inkorporert i rapportens tekst, og samlet under, ordnet etter kapittel og tema. Vår ambisjon er at anbefalingene både vil synliggjøre betydningen av arkivering som et grunnleggende samfunnsoppdrag, og samtidig gjøre arkivfeltet bedre rustet til å gripe de mulighetene og møte de utfordringene man her står overfor.

KAPITTEL 2: DAGENS SITUASJON: EN ENDRET ROLLE FOR ARKIVMYNDIGHETENE

- Lovgivning, forskrifter og bevaringskriterier må tilpasses til en situasjon med digitalt skapt dokumentasjon. Det er avgjørende at departementet og Stortinget tar dette på stort alvor i sitt arbeid med ny arkivlov.
- Det er nødvendig at både offentlige og private arkiver i langt større grad enn nå, tas vare på for ettertiden for å sikre at viktig dokumentasjon, både om enkeltborgere og samfunnsmessige forhold, ikke går tapt.
- Departementet og Stortinget må ta ansvar for at arbeidet med å muliggjøre innebygd arkivering prioriteres. Innebygd arkivering vil kunne avlaste offentlig forvaltning, øke avleveringen og samtidig gjøre arkivmateriale lettere tilgjengelig. Dette vil imidlertid kreve påtrykk og ressurser fra politisk hold.
- Utvalget påpeker at det er viktig at Arkivverket har tilstrekkelig med ressurser til å håndtere både digitalt materiale som er skapt og lagret på ulike slags teknologiske formater, og samtidig kunne ta en aktiv rolle i å utvikle gode, varige løsninger for å motta, lagre og tilgjengeliggjøre digitalt skapt dokumentasjon fremover.
- Utvalget anbefaler at Arkivverket fremover får en sterkere rolle som myndighet og tilrettelegger for digital langtidsbevaring. Ettersom ansvaret for langtidsbevaring ligger hos

Arkivverket, og det er avgjørende at man der har tilstrekkelig med ressurser og autoritet til å utvikle og ivareta løsninger som er bestandige over tid.

- Utvalget fremhever at Arkivverket gjennom lov og forskrift må myndiggjøres til å lede an i håndteringen av disse spørsmålene: Hvordan legge til rette for digital langtidsbevaring? Hvordan gjøre det lettere å få inn dokumentasjon fra flere aktører enn i dag? Det er langt mindre materiale som avleveres, enn det som skulle vært avlevert. Arkivverket må ta en ledende rolle i dette arbeidet, ved å legge til rette for at virksomhetene kan etterleve kravene som stilles til god dokumentasjon som lar seg avlevere til langtidsbevaring, uten at det å avlevere krever for mye ressurser, og at kvaliteten på dokumentasjonen ivaretas.
- Arkivmyndigheter på kommunalt og interkommunalt nivå må involveres aktivt i dette arbeidet, ettersom det i stor grad er disse som opplever utfordringene ved dagens situasjon. Endringene vil potensielt gi også disse aktørene en ny rolle som rådgiver og tilrettelegger for avlevering og tilgjengeliggjøring av dokumentasjon. Utvalget oppfordrer Arkivverket til å allerede nå å initiere arbeidet med hvordan denne endrede rollen kan fylles.

KAPITTEL 3: NYE GREP I MØTE MED NYE SAMHANDLINGSFORMER, ANSVARSFORHOLD OG

FELLESLØSNINGER

- Utvalget anser at det er et akutt behov for en klargjøring og håndtering av ansvarsforhold i samhandlingen mellom offentlige og private aktører.
- Det må tydeliggjøres i lov og forskrift at private aktører som utfører tjenester på vegne av det offentlige, samt offentlig-private samarbeid eller hybride aktører som statselskaper og interkommunale selskaper, har ansvar for å avlevere arkivverdige materiale i håndterbar stand til offentlig arkivdepot.
- Arkivverket, som ansvarlig nasjonal myndighet, må utarbeide veiledere for kommuner og fylkeskommuner og gi disse nødvendig støtte i forhandlinger om inngåelse av kontrakter om anskaffelser, slik at hensyn til arkivering, avlevering og langtidsbevaring er godt ivaretatt allerede ved kontraktsinngåelse.
- Utvalget viser til det pågående arbeidet med ny arkivforskrift, der det legges opp til en sterkere regulering. Utvalget anser at dette er en nødvendig presisering for å sikre at viktig dokumentasjon, både om enkeltborgere og samfunnsmessige forhold, ikke går tapt.
- Det er viktig å sørge for at landet har et regelverk som sikrer kontinuitet og likebehandling av arkivverdige dokumentasjon, uavhengig av hvor dette skapes. Hvilket materiale som arkiveres, må ikke påvirkes av offentlig sektors forhold til privat tjenesteutsetting. Utvalget mener at det bør være typen dokumentasjon som er førende for bevaringskravet, ikke typen virksomhet. Kravene til arkivering av rettighetsdokumentasjon bør derfor harmoniseres.
- Selv om private og offentlige arkiver kan ha samme bevaringsverdi, må de etter dagens lovgivning håndteres forskjellig for å bli bevart. Dagens arkivlov gir, som vist, ikke samme beskyttelse til private arkiver som til offentlige. Her er det uklareheter i kravene til arkivinstitusjoner som ikke har sin rolle så tydelig lovregulert som Arkivverket. Utvalget anbefaler at dette blir tydeligere lovregulert.
- Utvalget oppfordrer departementet til å sikre at Arkivverket har tilstrekkelige ressurser til å undersøke hvordan digitalt skapt dokumentasjon kan avleveres og lagres på andre måter enn i dag. Ved heller å gå i retning av å lagre strukturerte data som kan sammenstilles offline, vil man kunne gjøre koblinger som vi i dag ikke kan forutse. Dette kan få stor verdi både for enkeltpersoner, i form av muligheten for å sammenkoble informasjon om en selv, men også for forskning, ettersom mulighetene vil kunne bli helt annerledes enn de er i dag.

- Det er nødvendig å tilføre økte ressurser til tilgjengeliggjøring av digitaliserte arkiver. Store arkivserier med manglende metadata gjør det per i dag utfordrende å søke i og formidle materialet, som demonstrert spesielt i erfaringene fra Samisk Arkiv. Utvalget oppfordrer til å forsterke Arkivverkets pågående arbeid med å utvikle løsninger på denne og liknende utfordringer.
- Utvalget oppfordrer til å integrere hensynet til at individers lett skal kunne gjenfinne informasjon om seg selv og sine nærstående, i videreutviklingen av de digitale løsningene for langtidsbevaring. Dette kunne tatt form av løsninger som et «Digital hvelv» eller «Mitt arkiv».
- Utvalget vil oppfordre til å utforske mulige fellesløsninger for digitalt materiale innenfor ABM-sektoren, og også se nærmere på muligheter for tilgjengeliggjøring gjennom internasjonale portaler som [Europeana](#). Dette nye landskapet som åpner seg med digitalt skapt materiale kan innebære like store omveltninger for arkivsektoren som for andre kulturinstitusjoner, og Arkivverket kan ta en viktig rolle i å utforske og sette sitt preg på dette landskapet.

KAPITTEL 4: VURDERING AV HENSYN TIL BÆREKRAFT OG RESSURSBRUK

- Så lenge det er et betydelig etterslep på langtidsbevaring, bør ikke bærekraft være en begrensning med hensyn til langtidsbevaring. Dersom Arkivverkets etterslep på langtidslagring blir betraktelig mindre, må Arkivverket vurdere om bærekraftskriterier skal innføres for å begrense hva som langtidsbevares.
- Det bør vurderes egen maskinpark opp mot skyløsninger innen EØS-området. Alternativene bør vurderes både ut fra kostnader, bærekraft, sikkerhet, tilgjengelighet og tilfredsstillende tilgang til sikkerhetskopier.
- Arkivverket bør støtte opp under arbeidet med dataminimering av hensyn til bærekraft. Hensynet til miljø og bærekraft tilsier at man bør fjerne dubletter så langt det er mulig og finne en riktig balanse med hensyn til redundans.
- Det er hensiktsmessig å utvikle løsninger som hindrer dobbellagring av avlevert materiale hos virksomheten og arkivdepot. Dette forutsetter at materialet kan hentes frem dersom virksomheten trenger det.
- Ved aktiv bruk av nasjonale, autoritative registre kan man redusere datavolumet og i noen tilfeller bedre personvernet uten å redusere verdiene av data. Det siste kan illustreres ved ikke å lagre adresse i data fra NAV, men at dette kan hentes fra Folkeregisteret via personnummeret. En slik tilnærming er dessverre ikke mulig i dag, da Arkivverket ikke har en komplett historikk over adresser i Folkeregisteret. Arkivverket bør vurdere om man bør ha en fullstendig historikk på Folkeregisterdata.

KAPITTEL 5: AVKLARING AV FORHOLDET MELLOM PERSONVERN HENSYN OG BEVARINGSHENSYN

- I forbindelse med utforming av ny arkivforskrift, oppfordrer utvalget Arkivverket til å velge lovgivningsteknikk som tydeligere får frem at den gir behandlingsgrunnlag både for dokumentasjon som *skal* bevares og dokumentasjon som *kan* bevares, og der det er forståelig for arkivskaper hvor og hvorfor rammene for disse vurderingene er som de er.
- Utvalget anbefaler at vurderingen av personvern hensyn dokumenteres på en standardisert måte, som kan finnes igjen og inspiseres på samme måte uansett om den er gjennomført i form av en vurdering av personvernkonsekvenser eller i form av en rådføring med personvernombud. Vi anbefaler også at Arkivverket forelegger utkast til en slik standardisert

måte å dokumentere vurderingene på, både for Datatilsynet og for representanter fra andre arkivinstitusjoner som skal bruke den.

KAPITTEL 6: FORSLAG TIL REVIDERTE BEVARINGSKRITERIER

- Utvalget anbefaler bevaringskriterier i retning av en mer dynamisk respons på endringer i samfunnet, og dels i retning av større vekt på nytteverdi og fremtidig bruk.
- Utvalget foreslår en ny tabell over bevaringskriterier som inneholder både elementer som kan være egnede som felles vurderingskriterier for offentlige og private arkiver, og en del elementer som primært er relevante bare for en av disse gruppene.
- Utvalget mener det er et viktig og riktig grep å samle kriteriene for å vurdere bevaring fra offentlige og private under samme rammeverk, dels fordi grensene mellom offentlig og privat oppgaveløsning er mindre stabile over tid enn de har vært før, og fordi tenkemåtene knyttet til hvordan bevaringsbehovene vurderes bør forstås som del av et felles faglig kunnskapsgrunnlag.
- Utvalget mener at det er viktig med en bred representasjon av ulike funksjoner og aktiviteter i samfunnet, og at dette fremdeles skal være et tungtveiende hensyn, men at forskyvningen i retning av større vekt på forventet bruk tilsier at det samlede omfanget av det som bevares kan reduseres en del.

KAPITTEL 7: GREP FOR Å SIKRE GOD DOKUMENTASJONSFORVALTNING

- Arkivforskriften bør justeres slik at den blir teknologinøytral (jfr. Forskriftens kap. 3-5). Det bør i stedet utarbeides veiledninger som kan dekke ulike måter å utforme og strukturere avleveringer på.
- Det er viktig at dokumentasjon tilrettelegges for langtidsbevaring i det den skapes, dersom den på sikt skal avleveres. Virksomheter bør derfor allerede ved anskaffelse og utvikling av løsninger for saksbehandling prioritere å sikre at innebygd arkivering ivaretas, og at strukturert informasjon er frikoblet fra applikasjonen den ble skapt innenfor.
- Krav om systemdokumentasjon bør fjernes fra lov og forskrift. Antagelig er det best at systemdokumentasjon kun adresseres i ny veileder i de tilfeller der Arkivverket ser at systemdokumentasjon har en verdi for å ivareta dokumentasjonen for langtidslagring på en god måte.
- Utvalget anbefaler at kommunesektoren må stille krav til leverandørene på dokumentasjonsforvaltning og dataportabilitet.
- Arkivverket bør i samarbeid med andre informasjonsforvaltningsmiljøer identifisere hvilke metadata som kreves for god dokumentasjonsforvaltning. Krav til metadata bør derfor dokumenteres i en veileder eller tilsvarende dokumentasjon, det vil si ikke ligge i lov eller forskrift. Det er viktig at Arkivverket tar en aktiv rolle i å både dokumentere og veilede virksomheter i hvilke metadata som bør være påkrevd.
- Utvalget anbefaler at det ikke bør være krav om journalføring for løsninger som understøtter innebygd arkivering. Utvalget har ikke vurdert om det bør være journalføring for løsninger som håndterer ustrukturert informasjon som for eksempel korrespondanse med virksomheter og privatpersoner. Utvalget mener at ny arkivlov bør unngå å si noe om journalføringsplikt, og at eventuelle krav om dette bør legges i forskrift. For løsninger der dokumentasjonen er strukturert, gir journalføring ingen verdi.
- Utvalget anbefaler at alle digitale løsninger utviklet av offentlig sektor gjøres med åpen kildekode, med unntak for programvare der det vil utgjøre en sikkerhetsrisiko. Åpen kildekode vil gjøre det mulig å forske på og forstå rettsanvendelsen i de ulike løsningene.

- Utvalget mener at Arkivverket bør lagre kode som inneholder algoritmer som er viktige for å forstå rettsanvendelsen i Norge over tid. Dette vil gjøre det mulig å forske på om rettsanvendelsen har vært diskriminerende eller i strid med bestemmelser i lov og forskrifter.
- Utvalget anbefaler Arkivverket å følge med på utviklingen og bruken av kunstig intelligens, og vurdere hvordan og hvilke kriterier som skal legges til grunn for langtidsbevaring av slike løsninger.
 - Utvalget understreker at innebygd arkivering ikke bare muliggjør å ivareta krav til langtidsbevaring. Det har stor synergieffekt å inkludere krav til arkivering som del av helhetlig dokumentasjonsforvaltning. Det samme gjelder samarbeid om løsninger. Bedre dokumentasjonsforvaltning i løsningene vil kunne legge til rette for bedre rettssikkerhet, bedre tillit til offentlig sektor, bedre personvern, økt deling av data og enklere avlevering til offentlig arkivdepot.
 - Utvalget vektlegger at det er avgjørende at Arkivverket får nødvendige ressurser og autoritet til å fremskynde utviklingen av innebygd arkivering i offentlig sektor i samarbeid med andre miljøer som jobber med andre behov knyttet til dokumentasjonsforvaltning. Dette gjelder spesielt nødvendigheten av å veilede virksomheter ved utvikling og anskaffelse av nye løsninger. Dette for å sikre at dokumentasjonen står seg i et langtidsperspektiv, uavhengig av applikasjonene som skapte dokumentasjonen. Applikasjoner vil nødvendigvis endre seg jevnlig, og da må det være mulig å hente ut bevaringsverdig dokumentasjon fra en løsning uten å bevare selve applikasjonen (systemet). Utvalget anbefaler at det legges godt til rette for flere måter å gjennomføre avleveringer på, utover arkivpakker som speiler et avleverende system.
 - Departementet bør prioritere å opprette en tverrfaglig/tverrdepartemental arbeidsgruppe for å sikre at disse overlappende hensynene forstås og håndteres samlet, og gi dette arbeidet tilstrekkelige ressurser til å skape en reell endring innen relativt kort tid.

KAPITTEL 8: FORSLAG TIL NY ARBEIDSMETODIKK FOR BEVARINGSVURDERING

- Arkivfaglig ekspertise om hva som sikrer god dokumentasjon for ettertiden, bør være involvert i utformingen av fremtidens dokumentasjonsforvaltning. Selv om arkivarens rolle tidligere har vært at de ikke skal intervensjon, blir intervensjon nødvendig med digitalt skapt dokumentasjon. Det bør avklares hvilken *grad av* intervensjon som er nødvendig for å ivareta bevaringsformål.
- Utvalget anbefaler at en første overordnet vurdering med hensyn til avlevering bør gjøres i det man starter nyutvikling eller anskaffelse av en løsning. Dette bør altså skje lenge før selve avleveringen skal foregå. Utvalget mener videre at Arkivverket bør avklare om det er hensiktsmessig å legge til rette for at løsninger kan avlevere dokumentasjon fortløpende.
- Utvalget anbefaler at arkivdepot bør være tilbakeholdne med, og kanskje også unngå, å tilby deponi-funksjonalitet der arkivskaper fortsatt sitter på originalen, da dette både har en miljømessig kost og en ressurskost som kan gå utover andre avleveringer for bevaring.
- Utvalget anbefaler Arkivverket å se på hvordan man kan komme vekk fra praksisen med dobbellagring for ISO/IEC 29500, der avleverende virksomhet blir bedt om en PDF/A i tillegg.
- Utvalget oppfordrer Arkivverket til å utforske gevinster ved mer fortløpende avlevering.
- Det er viktig at Arkivverket utøver en smidig tilnærming til hvilke format-standarder som anbefales og at dette ikke legges i forskrift, men i veiledere. Det er viktig at virksomhetene opplever at Arkivverket er fremtidsrettet med å tillate nye format-standarder, samtidig som man sikrer at format-standardene man tillater har nødvendig utbredelse.
- Utvalget anbefaler at man etablerer en tilsvarende tilnærming for dokumentasjonsforvaltning som for universell utforming og personvern, der krav til langtidsbevaring er inkludert. Ved å inkludere krav til dokumentasjonsforvaltning som

etterlevelseskrav på lik linje med universell utforming og innebygd personvern, så vil man sikre at dokumentasjonen har den kvaliteten som kreves for å kunne avleveres til arkivdepot en gang i fremtiden.

- Utvalget anbefaler at det etableres et tett samarbeid på tvers av miljøene som har interesse for eller jobber med dokumentasjonsforvaltning. Det anbefales at Kultur- og likestillingsdepartementet tar initiativ til et slik samarbeid mellom Digitaliseringsdirektoratet, Datatilsynet, Arkivverket og eventuelt flere for å avklare hvem som skal drive dette arbeidet og hvordan det skal gjøres. Det er viktig at dette initiativet fokuserer på dokumentasjon av behandlinger og oppgaver det offentlige utfører, og ikke på eventuelle andre sider ved dokumentasjons- og informasjonsforvaltning.
- En viktig del av et slikt samarbeid er å etablere en felles veileder for god dokumentasjonsforvaltning. Ved å få en felles veileder vil man sikre en god oppmerksomhet på dokumentasjonsforvaltning som vil gi bedre resultater enn om Arkivverket har sin egen veileder. I tillegg til en slik felles veileder vil det være naturlig at Arkivverket har en egen veileder for avlevering til arkivdepot.
- Både arbeidsmetodikk og veiledere må sees på som levende dokumenter som må endres og forbedres basert på erfaringene man får. Arkivverket og andre arkivdepot bør aktivt støtte og legge til rette for at arkivskaperne kan sikre god dokumentasjonsforvaltning.
- Som følge av at utvalget anbefaler en ny tilnærming til dokumentasjonsforvaltning ute i virksomhetene, anbefaler utvalget at Arkivverket ser på om arkivplanen bør videreføres og i så fall i hvilken form. I dette arbeidet er det viktig at Arkivverket ser på hvordan man best bidrar til god dokumentasjonsforvaltning for virksomhetene.

10 KILDER

Bøker og artikler

Andresen, Herbjørn (2020), Arkivrett. Oslo

Arkivverket (2002), Rapporter og retningslinjer 2002. [Rapport fra bevaringsutvalget](#)

Arkivverket (2002), [Retningslinjer for arbeidet med privatarkiver](#). Fastsatt av Riksarkivaren med hjemmel i lov av 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv § 14, med virkning fra 10. april 2002. [\[Nedlastningslenke, pdf-dokument\]](#) (lest 23.4.23).

Arkivverket (2006), Hovedprinsipper for Riksarkivarens arbeid med bevaring og kassasjon i offentlig forvaltning. Riksarkivet, 10.08.2006.

Arkivverket (2020), [Arkivverkets bevaringsplan for privatarkiver 2020](#). Utrykt.

Arkivverket 2021), Veileder for bevaring av nettsted. Sett 21.04.23

Arkivverket (2022), [Arkivstatistikken 2021](#). Publisert 6.7.2022

Arkivverkets analyseteam (2023), Bevaring av offentlig arkiv. Kunnskapsgrunnlag utarbeidet av Arkivverkets analyseteam på oppdrag fra bevaringsutvalget, 1. mars 2023. Utrykt.

Bhat, W.A. (2018), [Long-term preservation of big data: prospects of current storage technologies in digital libraries](#). *Library Hi Tech*.

Booms, Hans (1992), "Keeping Archives as a Social and Political Activity". *Archivaria* 33 (Winter 1991-92).

Frings-Hessami (2022), *Continuum, continuity, continuum actions: reflection on the meaning of a continuum perspective and on its compatibility with a life cycle framework* *Archival Science* 22 2022:113–128 <https://doi.org/10.1007/s10502-021-09371-2>

Giaretta, Matthews, Bicarregui, Lambert et al. (2009)«Significant Properties, Authenticity, Provenance, Representation Information and OAIS»

Goldman, B.M. (2018), [It's Not Easy Being Green\(e\): Digital Preservation in the Age of Climate Change](#). I: Weideman & Caldera (red). *Archival Values: Essays in Honor of Mark A. Greene*, Society of American Archivists. Sett 21.04.23.

Henttonen, P. (2017), *Privacy as an archival problem and a solution*. *Archival Science* 17:285–303, <https://doi.org/10.1007/s10502-017-9277-0>

Hurbain v. Belgia (no. 57292/16) og Biancardi v. Italia (no. 77419/16).

Jenkinson, Hilary (1922), *Manual of Archive Administration*. London

Samuels, Helen (1992), "Improving our Disposition: Dokumentation Strategy," *Archivaria* 33/1991 – 1992.

Schellenberg, Theodore Roosevelt (1956), *Modern archives. Principles and Techniques*. University of Chicago Press.

Shepherd, Elisabeth og Geoffrey Yeo (2003), *Managing records. A handbook of principles and practice*. London.

Studsrød, Ingunn (2018) *Utføre oppreisning: Saksbehandle søknader, støtte overlevende og konfrontere en samfunnsmessig skamlett*, Tidsskriftet Norges Barnevern
<https://doi.org/10.18261/ISSN.1891-1838-2018-01-03>.

Søbye, Espen (2018), *Kathe, alltid vært i Norge*. Oktober forlag

Taylor, Isabel (2017). «White Paper on the General Data Protection Regulation (GDPR) and archives» *Archivar* 70 (2).

Upward, Frank (1996), *Structuring the Records Continuum – Part One: Postcustodial principles and Properties Archives and Manuscripts*, 24 (2) 1996
https://bridges.monash.edu/articles/journal_contribution/Structuring_the_records_continuum_-_part_one_postcustodial_principles_and_properties/4037445

Wilhelmsen, Mathilde Strand og Vidar Strømme (2022), *Retten til å bli glemt: Har mediene sletteplikt?* *Juridika Innsikt* 4. februar 2022.

Yeo, Geoffrey (2010), [Nothing is the same as something else, significant properties and notions of identity and originality](#). *Archival science* 10, 2010

Offentlige utredninger, proposisjoner og lovforslag

NOU 1987:35, [Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag. Arkiverkets presserende oppgaver](#) .

Ot.prp. nr. 77 (1991-1992) Om lov om arkiv.

Meld. St. 7 (2012-2013) Arkiv.

Arkivlovutvalget (2019), NOU 2019:9 *Fra kalveskinn til datasjø. Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver*.

Kultur- og likestillingsdepartementet (2021), *Høyringsnotat - Forslag til ny arkivlov*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/27ee1149002f49788beaf21e56ae7742/hoyringsnotat-5.oktober-.pdf> .

Riksrevisjonen (2016-2017), Dokument 3:10. Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning.

Riksrevisjonen (2021-2022), Dokument 3:3. Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016-2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning.

Rettskilder

Lov 9. juni 1989 nr. 32 om avleveringsplikt for allment tilgjengelige dokumenter (pliktavleveringslova)

Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova)

Forskrift 15. mai 2017 nr. 2105 om offentlige arkiv

Forskrift 19. desember 2017 nr. 2286 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift)

Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)

Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)

Den europeiske menneskerettighetsdomstol (2004), CASE OF VON HANNOVER v. GERMANY (No. 2) (nos. 40660/08 and 60641/08).

Den europeiske menneskerettighetsdomstol (2012), CASE OF AXEL SPRINGER AG v. GERMANY (no. 39954/08). <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-109029%22%7D> Sett 3.5.22.

FNs menneskerettighetskommissjon (1997). *Question of the impunity of perpetrators of human rights violations (civil and political). Revised final report prepared by Mr. Joinet pursuant to Sub-Commission decision 1996/119* <http://undocs.org/en/E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1> (Lest 21.4.23).

FNs menneskerettighetskommissjon (2005) *Impunity: Report of the Independent Expert to Update the Set of Principles to Combat Impunity, Diane Orentlicher* <http://undocs.org/en/E/CN.4/2005/102>, med addendum <http://undocs.org/en/E/CN.4/2005/102/Add.1> Lest 21.4.2023

Oversikt over figurer og tabeller

Figur 1 Records continuum	16
Figur 2 Innebygd arkivering, dokumentasjon frikoblet fra applikasjon	17
Figur 3 Formål med tilhørende kriterier. Bevaringsutvalget 2002.....	21
Figur 4 Arkiver som reguleres som henholdsvis offentlige eller private arkiver.....	27
Figur 5 Frekvensen av ulike oppgaver knyttet til langtidslagring. (Oversatt og gjengitt fra Arkivum 2014).....	38
Figur 6 Skisse over ulike måter å fastlegge hva som behandles for «arkivformål i allmennhetens interesse» på	44
Figur 7 Motivasjoner for verdivurderinger eller utvelgelse	55
Figur 8 Utvalgets forslag til bevaringsformål med tilhørende kriterier	64
Figur 9 Overordnet prosess for bevaringsvurdering basert på arbeidsmetodikk i Oslo kommune.....	79
Figur 10 Bevaringsutvalget (2002) metodikk.	95

11 VEDLEGG

11.1 UTDYPING AV MANDAT

Utdyping av spørsmålene i mandatet

Til A

Arkiverket gjorde også i 2000 en slik øvelse hvor man prioriterte fagsystemer eller registersystemer i offentlig sektor. Arkiverket har dessuten vedtatt bevaringsplan for privatarkiv, der ulike samfunnsområder og private arkivskapere er definert.

Siden 2000 er dataflyten mellom virksomheter blitt mer komplisert. Det etableres fellesløsninger for arkiv, der virksomheter samarbeider om oppgaveløsningen.

Enda mer komplisert å dokumentere for ettertiden blir det der virksomheter utfører oppgavene sine ved å hente data fra egne og andres kildesystemer. Her vil vi ikke ha å gjøre med en arkivløsning fordokumentasjonen. Det er likevel tale om prosesser som bør dokumenteres for å kunne gjengi hva som har skjedd. Det vil være relevant å diskutere hva som da skal utgjøre arkiv som er mulig å gjengi for ettertiden.

Personvernforordningens begrep «arkivformål i allmennhetens interesse» åpner for behandling av personopplysninger for sekundærformål (etter at formålet for at opplysninger ble samlet inn, er utløpt). Begrepet er ikke nærmere definert, men det er rimelig å tolke ansvaret for begrepet til arkivfaglig ekspertise hos arkivmyndigheten. Det vil altså være arkivfaglige hensyn i tråd med arkivloven som skal legges til grunn når allmenn interesse må veies opp mot de registrertes interesse. Bør innholdskrav i bevarings- og kassasjonsvedtak og vurderinger utformes på en slik måte at man dokumenterer at personvern hensyn er tatt? Hvordan kan slike innholdskrav eventuelt utformes?

Til B

Ingen kommentar.

Til C

Bevaringsvurdering knyttet til virksomhetsprosesser hos den enkelte virksomhet

De fleste virksomheter vil ha egeninteresse av å kartlegge og klassifisere sine prosesser og dokumentasjonskravene i sine prosesser. Kan virksomhetens prosesskartlegging åpne for å knytte bevaringsbestemmelser til virksomhetsprosesser og hvor hensiktsmessig er det? Her vil det finnes flere kilder til definisjon av begreper for kartleggingen (prosess –aktivitet –transaksjon –dokument, jf ISO-standardene, svensk arkivbeskrivelse, arkivlovutvalget).

Bevaringsvurdering knyttet til konkrete, digitale løsninger

Arkiverkets arbeid med innebygd arkivering og den regulatoriske sandkassen i samarbeid med Digitaliseringsdirektoratet nærmer seg offentlig virksomhet via deres konkrete løsninger for dokumentasjon.¹¹¹ Idealet er at bevaringsvurdering bygges inn i løsningen, og kanskje til og med at

¹¹¹ <https://www.arkivverket.no/arkivutvikling/innebygd-arkivering/regulatorisk-sandkasse?q=regulatorisk>

løsningen håndterer kassasjonsfrister automatisk. Hvor hensiktsmessig er tilnærming til konkrete løsninger når det gjelder bevaring og kassasjon?

Bevaringsvurdering før eller etter at dokumentasjonen blir skapt?

For begge tilnærmingene over kan bevaringsvurdering foretas i designfasen av et system eller etter at dokumentasjonen er skapt. Kan det legges opp til at bevaring for all tid bygges inn i reglene for arkivering og dokumentasjon, eller skal det alltid gjøres en fornyet vurdering ved et eventuelt slettingstidspunkt? Utvalget bes drøfte om alle endelige beslutninger om bevaring eller kassasjon skal gjennom en kvalitetssikring på et eventuelt kassasjonstidspunkt, eller om systemene og rutinene kan legges opp til automatisk kassasjon uten fornyet vurdering.

Bevaringsmetode

I dag benyttes Noark, SIARD og ADDML som metode for uttrekk til langtidsbevaring. Kan man tenke seg andre metoder til bevaring? I dag gir datateknologien muligheter for å lage enda enklere uttrekk. Det kan skje ved å identifisere, sette sammen og bevare bevaringsobjekter (informasjonsobjekter) til erstatning for det opprinnelige systemet. Dette gjelder særlig komplekse databaser, der systemenes innebygde spørringer og rapporter kan danne utgangspunkt for rimelige, men samtidig gode og dekkende uttrekk.

For eksempel kan man tenke seg at bestemte tverrsektorielle områder som for eksempel personal, anskaffelser, regnskap, bevarer uttrekk strukturert og beskrevet på samme måte. Man kan tenke seg opplegg hvor prosesser og funksjoner dokumenteres på samme måte med utgangspunkt i en likeartet ontologi som beskriver de samme tingene på samme måte. Geointegrasjonsmodellen er eksempel på bruk av metoden i dag. For regnskap/ERP har svenskene SIE formatet www.sie.sesom sikrer utveksling mellom vilkårlige regnskapssystemer uavhengig av leverandør.

Utvalget bes diskutere de kjente teknologiene for bevaring og si noe om hvilke som er best egnet.

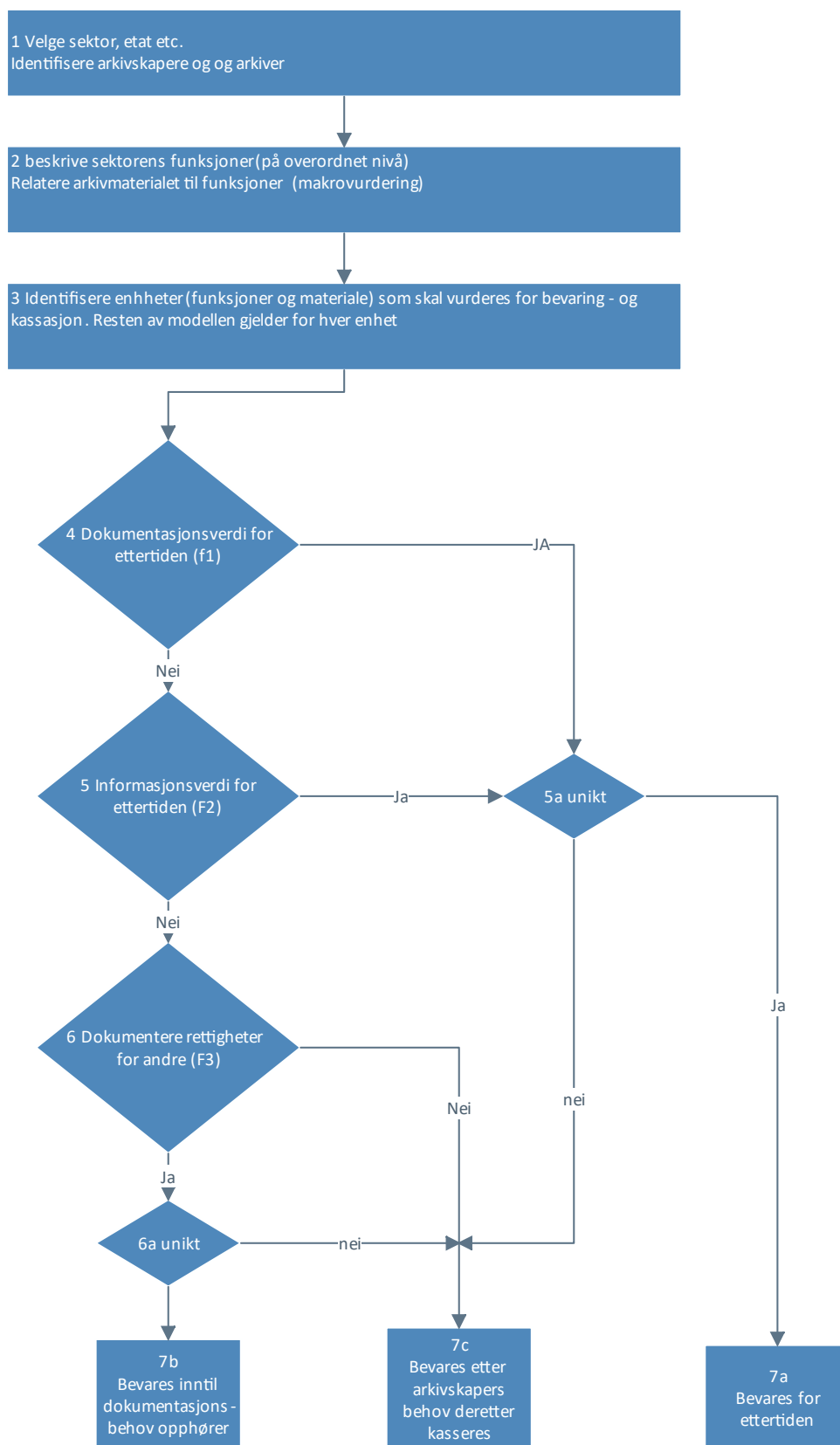
Til D

Det har kommet påstander om at man i stedet for å gjennomføre bevaringsvurderinger, beslutter å bevare alt som skapes i forvaltningen. Noen vil mene at man i stedet for å utforme krevende bevaringsmetoder, like gjerne kan bevare alt. En følge av en slik tankegang vil være at virksomheten eller arkivdepot må holde all dokumentasjon ved like i all evighet. Utvalget bes se nærmere på gyldigheten av utsagnet.

I punktet over nevnes ulike bevaringsmetoder. På hvilken måte vil fremgangsmåte og metodikk for bevaring og kassasjon påvirke totalomkostningene ved bevaring fra arkivdanning til tilgjengeliggjøring?

11.2 BEVARINGSUTVALGETS METODIKK (2002)

Figuren under er en gjengivelse av figuren i bevaringsutvalgets innstilling som illustrerer det daværende utvalgets forslag til overordnet metodikk og tilnærming.



Figur 10 Bevaringsutvalget (2002) metodikk.