

Kulturdepartementet
Deres ref: 2019/11816

Oslo, 21. januar 2022

Høring - Forslag til ny arkivlov

Norsk Arkivråd viser til høring om forslag til ny arkivlov og takker for anledningen til å komme med innspill. I vårt høringssvar kommenterer vi forslaget overordnet, noen generelle punkter og noen konkrete bestemmelser som er spesielt viktige for Norsk Arkivråd.

Norsk Arkivråd er landets største frivillige arkivfaglige organisasjon. Vi har ca.900 medlemmer, og medlemsmassen består både av virksomheter og enkeltmedlemmer. Organisasjonen har medlemmer fra alle deler av landet, og fra bedrifter og organisasjoner fra offentlig og privat sektor. Norsk Arkivråd er spesielt opptatt av primærfunksjonen til dokumentasjon og arkiv. En god dokumentasjonsforvaltning er en forutsetning for at offentlige virksomheter ivaretar sitt samfunnsoppdrag, og for at bevaringsverdig dokumentasjon kan sikres for ettertiden.

Behovet for en ny arkivlov

Norsk Arkivråd ønsker velkommen en endring av dagens arkivlovverk. Vi verdsetter departementets intensjon om å utforme en overordnet lov som skal vektlegge prinsipper, rammer og føringer for dokumentasjonsforvaltning og arkiv. Det er ingen tvil om at dagens lovverk trenger å tilpasses arbeidsmåten i en moderne, digital forvaltning. Arkivloven må oppdateres for å tilpasses digital saksbehandling. Arkiv må være en del av utviklingen av digitale tjenester, livshendelser og andre løsninger som gjør at innbyggerne får bedre tjenester uten at det koster flere ressurser. Med denne forståelsen til grunn er vi overrasket over at departementet legger fram et forslag med så små endringer og som fortsatt inneholder bestemmelser som er konkret knyttet til analoge prosesser og arkiv. Vi mener det nye forslaget gjennomgående har flere svakheter som gjør at loven helhetlig ikke svarer på forvaltningens behov for et moderne lovverk. Norsk Arkivråd stiller seg bak departementets beskrivelse av behovet for et oppdatert lovverk, men stiller spørsmål ved om dette lovforslaget er godt nok utformet til at det bør vedtas som et svar på det beskrevne behovet.

Vi mener det må store endringer til i forslaget for at det skal være forsvarlig å bruke de ressursene en lovendring krever.

Forslaget til ny lov slik det foreligger virker nesten avkoblet fra digitaliseringen og moderniseringen som NOU 2019:9 pekte på. NOU 2019:9 vakte oppsikt og begeistring da den kom. NA pekte i sin høringsuttalelse på at det er en del svakheter i utredningen. Likevel mener vi at den totalt sett var et vesentlig skritt i riktig retning for å møte de store utfordringene som offentlige virksomheter opplever i det daglige for å ivareta en god dokumentasjonsforvaltning. Dokumentasjonsforvaltning skal først og fremst understøtte organets verdiskaping, virksomhetsstyring og internkontroll, samt løpende innsyn og kontroll med virksomheten. Arkivets rolle som samfunnsdokumentasjon og kulturarv er sekundære og kommer etter at arkivet har gått ut av sin opprinnelige bruk. Det må påpekes at understøttelse av det primære formålet er vesentlig for å kunne ivareta de sekundære formålene.

Vi vil særlig trekke frem noen viktige grep fra NOU 2019:9 relatert til dokumentasjonsforvaltningens primære formål som vi mener det nye forslaget ikke har ivaretatt i tilstrekkelig grad.

- Vektlegging av behovet for å fornye språkbruk som kan bidra til en bedre kommunikasjon, samhandling og forankring av dokumentasjonsforvaltningsfeltet på tvers av fagfelt i organisasjonen. Dokumentasjonstjenestene er helt avhengig av et tett samarbeid, særlig med IT-arkitekter og utviklere, jurister og andre fagområder. Da vi må ha et språk som ikke skaper, men river ned barrierer.
- Konkretisering av dokumentasjonsplikter gjør det enklere å kommunisere hva som er vesentlig med tanke på dokumentasjonsverdi.
- Krav til etablering og vedlikehold av en dokumentasjonsstrategi. Vi mener en dokumentasjonsstrategi ville blitt et verktøy for å identifisere hvor det er behov for utviklingstiltak for å ivareta en god dokumentasjonsforvaltning i tråd med nye behov og endringer som skjer i virksomheten. Endringen i innretning som lå i forslaget om å bytte ut arkivplan med en dokumentasjonsstrategi koblet dokumentasjonsforvaltning og arkiv tettere til strategier for utvikling, digitalisering, tjenestetransformasjon og innovasjon og la dermed opp til at arkiv er en del av tjenesteproduksjon og oppgaveløsning, ikke en tilleggsoppgave på siden.

Arkivlovutvalget jobbet bredt og hentet aktivt inn innspill fra forvaltningen, interesseorganisasjoner og andre interessenter i sitt arbeid. Departementet har ikke hatt åpen dialog med interessenter i løpet av det halvannet året de har bearbeidet forslaget og høringsinnspillene og ender opp med å i stor grad forkaste lovutvalgets forslag med svært begrensede begrunnelser. Vi beklager at et arbeid som er så viktig for en så stor del av utviklingen i Norge foregår i så lukkede prosesser. Forslaget legger opp til et omfattende

forskriftsarbeid. Vi oppfordrer departementet til å gjennomføre dette arbeidet i en demokratisk prosess med bred og åpen involvering av interesseorganisasjonene, forvaltningen og andre interessenter. En overordnet lov

Det er forståelig at man ønsker å utforme en lov som er overordnet for å forsøke å unngå at den raskt blir utdatert. Forslaget gir hjemmel til at det utarbeides omfattende forskrifter. På den måten er vesentlige tema ikke en del av det vi nå skal ta stilling til. Vi opplever at dette gjør det vanskelig å uttale seg helhetlig om forslaget da det er så mange av bestemmelsene som er avhengige av en presis og dekkende forskrift for å fungere. Det er ikke tilstrekkelig at intensjonen og hensikten bak loven er god dersom dette ikke framkommer tydelig i lovteksten. Når loven skal tas i bruk og operasjonaliseres er det lovteksten som står igjen og som blir tolket.

Hensynet til å ha et samlet oppdatert lovverk kan være en grunn til å lage en ganske overordnet lov. I den praktiske hverdagen må arkivansvarlige avveie flere lover når de skal forvalte informasjonen. I noen av disse avveiningene er notoritet i forholdet mellom lover et moment til vurderingen. Vi vil peke på at behovet for å ha bestemmelser i loven for noen hensyn er viktig. Det gir arkivhensyn en like stor vekt som andre hensyn ivaretatt av andre lover.

Klarspråk og konsistent begrepsbruk

Den foreslåtte lovteksten har en del språklige svakheter, noen ganger blir også intensjonen med bestemmelsen uklart på grunn av det. Vi opplever også at begreper brukes inkonsistent og dermed gir uklarhet. Vi anbefaler en grundig språklig gjennomgang for å sikre gode formuleringer og klarspråk.

Forskriftshjemlene i forslaget

Norsk Arkivråd legger merke til at forskriftshjemlene er gitt til departementet. Dette indikerer at forskriften ikke vedtas ved kongelig resolusjon, men av Riksarkivaren. Vi anerkjenner Riksarkivarembetets tungtveiende og sentrale myndighet i arkivforvaltningen, men vil likevel sterkt oppfordre til at forskrifter til arkivloven blir forskrifter vedtatt med kongelig resolusjon. En forskrift på det nivået er avgjørende for at bestemmelsene skal få den vekten som trengs når lovverket skal tolkes og operasjonaliseres i virksomhetene. Forskriftenes nivå vi også påvirke hvordan disse kan virke for kommunene.

Journalføringsplikten

Norsk Arkivråd støtter ikke forslaget om at journalføringsplikten videreføres og styrkes ved å tas inn i loven.

Journalen er ikke lengre et egnet virkemiddel for at virksomhetene skal dekke sitt dokumentasjonsbehov og det langsiktige behovet for arkiver. Dette har blitt enda tydeligere ettersom arbeidsprosesser er endret og digitale verktøy er tatt i bruk. Både i dagens lov og i

praksis i arkivdanningen er det slik at arkivplikten omfatter mer av virksomhetens dokumentasjon enn journalføringsplikten. Journalføring har lenge vært nødvendig for å gi en grunnleggende rett til å se offentlig forvaltning i kortene, men teknologiutviklingen og digitalisering åpner for andre og enklere måter å sikre åpenheten på. Oslo kommune viste i et seminar arrangert av Norsk Arkivråd 25. oktober 2021 til at størsteparten av den arkivpliktige informasjonen kommunen forvaltet var del av prosesser som ikke støtter opp om de rigide reglene for journalføring. Det ble pekt på at metadataformatet og struktureringen av arkivene var på en slik form at det krevde ekstraarbeid for å tilpasse denne informasjonen til journalkravene. Norsk Arkivråd er opptatt av og jobber hver dag for at arkiv og dokumentasjon skal være åpne og for at arkivene skal understøtte demokratiske regler og rettssikkerhet. Poenget er at vi mener det finnes bedre og mer effektive måter å ivareta åpenheten enn journalføring. Det vil kreve en omlegging av systemene for åpenhet og offentlighet samt en helhetlig revisjon av lovverket som regulerer dette, offentlighetsloven, men det er mulig å se for seg andre mekanismer enn offentlig journal for å ivareta demokratisk kontroll og informasjonsfriheten.

Definisjoner

Norsk Arkivråd er uenige i at loven ikke skal inneholde definisjoner. Vi mener at definisjoner i en lov er en fordel fordi det bidrar til tydelighet. Definisjoner som er tatt inn i lov får også en definisjonsmakt som vil hjelpe til med etterlevelse av loven. I denne forbindelse vil vi igjen vise til NOU 2019:9 og drøftingen av begreper som ble gjort der. Vi foreslår at loven tar inn definisjoner av viktige begrep som for eksempel arkiv, dokument og saksbehandling. Dette vil etter vår mening tilføre loven et nødvendig presisjonsnivå.

Formålet med ny arkivlov

Det er positivt at det nye forslaget til formål for loven utvides i forhold til dagens lov. Det trekker fram flere sider ved arkivets rolle i samfunnet og at tilgang til arkiv er grunnlaget for demokratisk kontroll med forvaltningen og rettssikkerhet. Vi mener likevel at det er en vesentlig mangel at arkivets rolle for å understøtte effektiv forvaltning ikke er synliggjort. Offentlige arkiv skapes i første omgang for å kunne yte tjenester og løse oppgaver virksomhetene er satt til. Et formål som ikke tydelig inkluderer arkivets primærfunksjon, kan oppfattes som en begrensning av arkivmyndighetenes myndighet.

Norsk Arkivråd mener at forslaget i NOU 2019:9 som tydelig delte opp området som to prosesser som henger sammen samtidig som de har hvert sitt formål, i dokumentasjonsforvaltning og arkiv, var et godt grep. Støttet av tydelige definisjoner kunne en slik oppdeling til sammen bidra til en mer helhetlig forvaltning av dokumentasjon og arkiv gjennom livssyklusen. Dette nye forslaget forsøker å favne hele livssyklusen uten å ta innover seg at dokumentasjonsforvaltning er knyttet til risiko, virksomhetsstyring og måloppnåelse i virksomhetene. Risikoen med forslaget er at virksomhetene får en lov man

ikke kjenner seg igjen i kombinert med en forskrift som regulerer virksomhetens dokumentasjonsforvaltning i detalj. Vi lurer på om det ville være et godt grep å da heller ta innover seg denne begrensningen. Det vil i så fall si at denne loven rendyrker formål som er knyttet til arkivet som dokumentasjon på fortiden, som ettertiden kan bruke. Da vil det være naturlig at dokumentasjonsforvaltning reguleres i forvaltningsloven, mens de demokratiske rettighetene ivaretas av offentlighetsloven. Myndigheten må da stole på at virksomhetene klarer å definere hvilken dokumentasjon som har verdi og at de klarer å ivareta denne. Arkivloven vil da stille krav til at dokumentasjonsforvaltningen må ivaretas i virksomhetene på en slik måte at dokumentasjonen også kan langtidsbevares og gjenbrukes over tid samt gi bestemmelser om bevaring og kassasjon.

Vi oppfordrer departementet til å vurdere hensiktsmessigheten i og evnen til å skulle ivareta området dokumentasjonsforvaltning og arkiv alene. Norsk Arkivråd mener at dokumentasjonsforvaltningen er så tett knyttet til digitale løsninger brukt av virksomhetene og sikring av demokratiske rettigheter i disse at området burde vært delt med departementet som er ansvarlig for forvaltningspolitikk, modernisering, IKT-politikk og digitalisering av offentlig sektor, næringsrettet IKT, Digital21 og ressurser til IKT-forskning, for tiden Kommunal- og distriktsdepartementet.

Virkeområdet for loven

Norsk Arkivråd ga i høringsuttalelsen til NOU 2019:9 støtte til en utvidelse av virkeområdet og mener overordnet at dette burde tas inn i nytt forslag. Vi opplever at dette nye forslaget snevrer virkeområdet inn da det for andre enn stat, kommune og fylkeskommune kun gjelder enkeltvedtak og forskrifter. Vi mener at også tjenesteproduksjon må omfattes. Det er også verdt å merke seg at kommunene understreker behovet for at virkeområdet ivaretar arkivplikt for de lovpålagte oppgavene som konkurranseutsettes.

Arkivplikten

Norsk Arkivråd setter pris på forsøket på å utdype arkivplikten og på å utvide og definere denne positivt. Men vi reagerer sterkt på at forslaget bruker ordlyden at offentlige organ pålegges å *arkivere dokument* i §4 1. ledd. Denne måten å definere arkivplikt bommer grovt på å si hva offentlige arkiv faktisk består av og fremstår som svært lite moderne og fremtidsrettet. §4 1. ledd viser en manglende forståelse av hva dokumentasjonsforvaltning er og hvor dokumentasjonen oppstår i en virksomhet. Slik bestemmelsen er i forslaget mener vi at forståelsen av arkiv som noe som kommer i tillegg til og på siden av virksomhetens prosesser videreføres, stikk i strid med det en moderne og digital forvaltning trenger og i utakt med digitaliserings og IKT politikken og annet lovverk.

Det er utfordrende å få en god forståelse av betydningen av setningen «*Organa skal arkivere strukturert informasjon i databasar og informasjonssystem når den har verdi som dokumentasjon.*» ved å bare lese loven. Her må det en presisering til for at loven skal være

treffsikker uten en ekstra forklaring. «Strukturerte data» bør defineres, men vi vil likevel stå igjen med utfordringen som ligger i å forstå hva som er kravet når den strukturerte informasjonen i databaser og informasjonssystem skal *arkiveres*. Igjen må vi oppfordre til å forsøke å ta inn en retning i loven som beskriver innebygd arkivering og ikke arkivering som en tilleggsaktivitet. Vi kan heller ikke se at bestemmelsen slik den er skrevet nå ivaretar intensjonen som er beskrevet i kapittel 14 i høringsnotatet.

De 4 opplistede kravene til arkiv er et godt grep for å hjelpe på å definere arkivplikten. Vi anerkjenner at en overordnet lov vil være avhengig av et sett forskrifter for å virke hensiktsmessig og at forskrifter bedre enn lov ivaretar fremtidige behov for endringer. Listen over hva som kan inngå i en forskrift som skal utdype §4 gir en upresis oppsummering av mulige bestemmelser. Vi mener overordnet at det ikke bør ligge til departementet å definere hva som er arkiv i den enkelte virksomhet. Dette bør defineres av virksomheten selv og dokumenteres i dokumentasjonsstrategien (arkivplanen).

Arkivplan

Norsk Arkivråd var svært positive til forslaget om å utvide den tradisjonelle arkivplanen til en dokumentasjonsstrategi da det ble foreslått i NOU 2019:9. Vi mener dokumentasjonsstrategi på den ene siden videreførte behovene som ble dekket av arkivplanen slik den var definert samtidig som at den tok opp i seg behovet for å koble dokumentasjonsforvaltningen til virksomhetsstyringen og utviklingen. Den var også en god forankring for kravene om at virksomhetene utvikler og etablerer egenkontroll også for dokumentasjonsforvaltningen. Vi skal heller ikke undervurdere betydningen av hvilke ord og begreper vi bruker om fagområdet vårt for å få en forståelse for viktigheten og verdien det har i virksomhetene og ledelsen. Dokumentasjonsstrategi ble godt mottatt og tatt i bruk hos flere virksomheter da det kom i forslaget til NOU 2019:9. Det er ingenting i veien for at man i virksomheten velger å fortsette med dette også dersom det ikke blir en del av loven. Realiteten er nok slik at de fleste virksomheter da vil se til loven og hva som kreves der. En arkivplan er en omfattende oppgave og det er lite trolig at det finnes vilje til å prioritere en dokumentasjonsstrategi også. Vi foreslår derfor at bestemmelsen endres slik at den stiller krav til en dokumentasjonsstrategi. Den kommende forskriften kan da ivareta at dokumentasjonsstrategien inkluderer det en arkivplan skal inneholde og hensynet med denne, i den grad dette ikke er innforstått ved bestemmelse om en dokumentasjonsstrategi.

Ansvar for arkivpliktig informasjon i felles system

Norsk Arkivråd mener det er positivt at fellessystemer tas opp som en egen paragraf i loven. Når det gjøres bør det imidlertid være tydelig hva som defineres som et fellessystem og ønsker å gjengi vårt forslag til den slik definisjon fra vårt hørings svar til NOU2019:9 «En database/applikasjon/et grensesnitt som har til formål og samle inn data fra flere virksomheter for å kunne saksbehandle/fatte vedtak på tvers av forvaltningsnivåer». Vi

mener fortsatt at det i tillegg er viktig at det blir klargjort hva denne plikten innebærer for en virksomhet organisert som en etat.

Videre er formuleringen i dette forslaget svakere enn det som kom i NOU 2019:9 for å regulere det samme og foreslår at bestemmelsen skrives om slik at den omtaler felles systemer for oppgaveløsning og dokumentasjon av disse, heller enn å omtale et samarbeid. Vi fremholder også at bestemmelsen bør endres til et utvetydig pålegg om å avtale ansvar for dokumentasjonen, at «kan» endres til «skal» i 1 ledd. Delt ansvar for dokumentasjonen bør ikke være mulig etter ny lov fordi det bidrar til at flere virksomheter må vedlikeholde den samme dokumentasjonen. Dette er samfunnsøkonomisk ulønnsomt, og det bør derfor tydelig komme frem at det kun er en virksomhet som i et hvert tilfelle har ansvaret alene. Dette kan også forsterkes ved at det tas inn en formulering om at ansvaret ved fravær av en slik avtale, legges til systemeier.

Behandling av personopplysninger

Departementet redegjør for sine syn på en klar måte. Det etterlater dog noen uklårheter som de fleste virksomheter vil måtte ta stilling til.

Departementets perspektiv er nesten utelukkende knyttet til bevaring av materiale i et arkivdepot. Alle offentlige virksomheter må forholde seg til personvern i hele dokumentasjonsforvaltningen. Problemstillingen med arkivformål vil med nødvendighet måtte avklares tidlig i en prosess. Spesielt når arkivprosesser skal automatiseres slik påbudet er i Digitaliseringsrundskrivet for 2022. Da må alle vurderinger gjøres før dokumentasjonen blir skapt.

Departementet kommer overhodet ikke inn på problemstillingen om hjemmel for behandling i «saksbehandlingen». Det er jo også her det finnes utstrakt nasjonal tilleggslovgivning som presiserer personvernfeltet. Det er nærliggende å tenke at når det finnes hjemmel som medfører behandling etter arkivlovens bestemmelser så vil arkivformål inntreffe for slik dokumentasjon. Det vil være en naturlig konklusjon på grunnlag av den rettspraksis som framkommer ved behandling av klager i Personvernemnda. Det hadde vært naturlig at departementet nettopp drøftet den utvikling som allerede skjer.

Utførsel av arkiv

Norsk Arkivråd mener vi forslaget som foreligger ikke ivaretar forvaltningens behov i tillegg til at hele bestemmelsen har et preg av å omhandle analoge arkiv. Vi mener departementet bør vurdere i hvilken grad det er hensiktsmessig å regulere dette i en lov. Forhold til utlandet endrer seg over tid og regulering av dette bør gjøres på det nivået hvor slike endringer kan ivaretas.

Lovens mangel på definisjon av hva som forstås som «arkiv» gir en uklar bestemmelse. Bestemmelsen om utførsel av arkiv har stor betydning for effektiv oppgaveløsning i forvaltningen da den settes i sammenheng med bruk av skyløsninger. I tillegg har vi

forvaltningsområder som for eksempel toll som er underlagt bestemmelser i annet lovverk om samarbeid på tvers av landegrenser. Disse forholdene ser vi ikke at er tatt inn verken i høringsnotatet eller i denne paragrafen. En bestemmelse med så stor betydning for hvordan forvaltningen kan ta i bruk viktige og toneangivende IT systemer må også fremme effektiv oppgaveløsning, utvikling og innovasjon.

Paragrafen viser derimot stor forståelse for behovet for å skanne analogt arkiv utenfor landets grenser og regulerer dette eksplisitt. Det gir et inntrykk av at utfordringene knyttet til digitale løsninger sett i lys av denne paragrafen ikke er forstått. Her bør det ryddes opp slik at det blir bestemmelser som passer for analoge arkiv kun for dette formålet og likedan for digitale.

En avgrensning av bestemmelsen til EØS området bør byttes med en henvisning til den enhver tid gjeldende nasjonale strategi for digital lagring.

Beste hilsen

Anja Vestvold
Styreleder, Norsk Arkivråd