

Kulturdepartementet

Oslo, 2 desember 2019

Norsk Arkivråd er landets største frivillige arkivfaglige organisasjon. Vi har ca.1100 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.

Norsk Arkivråd er glad for at utredningen av et nytt regelverk for arkiv er gjennomført og at vi har fått et forslag til ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver, og takker for anledningen til å komme med innspill. Vi har engasjert hele organisasjonen, gjennomført medlemsmøter over det ganske land og også hatt mange og viktige diskusjoner i landsstyret.

Vi hadde store forventninger til ny lov, spesielt etter utredningen som kom i april, og mener forslaget har mye positivt i seg.

Vi har likevel en viktig og grunnleggende innvending til formålsparagrafen som er foreslått. Arkiver er alltid først et produkt av den enkelte virksomhets dokumentasjonsforvaltning der primærbehovet er orden i eget hus, bevisverdi, effektiv saksbehandling og det administrative behovet som kan være kort- eller langvarig avhengig av oppgave og samfunnsoppdrag.

Den foreslåtte formålsparagrafen har fått tilføyd et andre ledd som peker i retning av dette. Vi mener imidlertid at tilføyelsene ikke er tilstrekkelig for å få frem den viktige nyanseringen som vi mener NOUen drøfter og beskriver bedre.

Den foreslåtte formålsparagrafen legger fortsatt til grunn en forståelse av at arkiv først og fremst skapes for å dekke ettertidens behov for historie og bakgrunn. Selv i lovforslagets navn, *lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver*, fornemmer man tydelig slagsiden mot arkivenes sekundærbehov. Tittelen viser at det er tale om **samfunns**dokumentasjon (vår utheving) og ikke virksomhetenes dokumentasjonsbehov. Det nye lovforslaget, og måten formålsparagrafen er etter vårt syn utformet med et sterkt preg av kulturvern og tydeliggjør hvor viktig det er å se nærmere på hvilket politikkområde ny lov bør underlegges. Dette aspektet diskuteres også til en viss grad i utredningen, uten at det konkluderes. Norsk Arkivråd mener diskusjonen fortsatt er høyst aktuelt og nødvendig.

Etter vårt syn er de økonomiske og administrative konsekvensene for forvaltningen ikke utredet og vurdert skikkelig. Norsk Arkivråd er derfor uenig med utvalget i at lovforslaget ikke vil innebærer økonomiske konsekvenser for virksomhetene. Mange av våre kommentarer vil vise at lovforslaget vekter arkivets sekundærfunksjon i for stor grad.

Norsk Arkivråds arbeid med NOU 2019:9

For Norsk Arkivråd og våre medlemmer representerer dette den mest betydningsfulle gjennomgangen av vårt fagfelt på 2000-tallet. De delene av utredningen som handler om samfunnsutviklingen og hvordan arkivdanningen ikke har klart å være i takt med endringene beskriver etter vårt syn nå-situasjonen godt. En evaluering av virkningen av de siste 30 årenes praksis og strategier for å sikre arkiv burde vært gjort med jevne mellomrom. Norsk Arkivråd har i mange år etterlyst blant annet en evaluering av Noark-standarden, en debatt om hvor politikkområdet som dokumentasjonsforvaltning vil være best tjent med å høre til og en helhetlig gjennomgang og modernisering av lovverket for arkiv.

Med arkivlovutvalgets utredning og de viktige vedleggene har vi fått satt dette i sammenheng med den digitale transformasjonen, tjenesteutviklingen i både

offentlige og private virksomheter, samfunnsutviklingen og politikkområder som gjennomsiktighet, pålitelighet og modernisering.

Arbeidet med å lese, forstå og tolke utredningen for å gi et svar på høringen har vært prioritert høyt i Norsk Arkivråd. Hele organisasjonen og medlemmene har vært involvert. I løpet av utvalgets arbeid hadde de et møte med Norsk Arkivråds landsstyre og vi har sendt to skriftlige innspill. Representanter fra utvalget har deltatt på og holdt innlegg på flere av Norsk Arkivråds arrangementer i perioden. To nummer av Norsk Arkivråds tidsskrift «Arkivråd» i år har i all hovedsak dreiet seg om denne utredningen. Det har vært stort engasjement blant våre medlemmer og høringen har vært tema på arrangementer både i regi av Norsk Arkivråd, men også ved at forskjellige offentlige og private virksomheter, både kommuner, fylkeskommuner og fra statsforvaltningen, har arrangert fagmøter og arbeidsgrupper for å diskutere forslaget.

Generelle kommentarer til utredningen og lovteksten

Norsk Arkivråd har valgt å gi kommentarer til en del konkrete paragrafer der vi mener det er nødvendig, se vedlegg.

Sammenheng mellom utredning og foreslått lovtekst

Norsk Arkivråd kjenner oss igjen i utredningens beskrivelse av utfordringene med dagens arkivlov og synes den også underbygger vår påstand om at tiden for en revisjon er overmoden. Vi synes også den gir et riktig bilde av hvordan den digitale transformasjonen har påvirket tjenesteutviklingen i forvaltningen.

Vi er positive til at utvalget har lagt fram et forslag til en helt ny lov (og ikke nøyd seg med å gjøre endringer iden eksisterende). Forslaget til ny lov trekker i det vi mener er riktig retning for faget, samtidig savner vi at flere av de gode

drøftingene og forslagene som er beskrevet i utredningen blir uttrykt gjennom konkrete bestemmelser i lovforslaget. Vi opplever manglende samsvar mellom det som står i utredningen og det som står i lovforslaget, noe som skaper en usikkerhet rundt rekkevidden av plikter i ny lov har for virksomhetene. Flere bestemmelser viser også til at det vil komme forskrifter, uten at omfanget av ansvar og plikter er drøftet videre.

I arbeidet med å forstå og vurdere lovforslaget har vi brukt merknadene i kapittel 25 flittig. Flere steder er det ikke samsvar mellom det som står i kommentarene og det lovteksten sier. Dette er en svakhet ved utredningen som gjør det utfordrende å forstå hva forslaget betyr.

Et eksempel som kan illustrere dette er § 6 om dokumentasjonsstrategi. I utredningen og kommentarene knyttes dette opp til internkontroll og det som ble tatt inn i arkivforskriften. Den foreslåtte lovteksten har imidlertid ikke formuleringer som vil sikre en slik tilnærming (se også våre kommentarer til § 6 nedenfor).

Lovens formål

Gjeldende lov er med sin formålsparagraf en vernelov som skal sikre arkiver som kulturminner. Norsk Arkivråd er derfor positiv til at ny formålsparagraf utvider perspektivet ved å ta med samtid og demokratiske hensyn. Men vi stiller oss litt undrende til at drøftingen av dokumentasjon og arkiv som «den nye oljen» ikke kommer til syne i formålsparagrafen. Da det er kjent hvor sentral forvaltningen og foredlingen av dokumentasjon kan være for verdiskaping og innovasjon.

Vår hovedinnvending er at ny formålsparagraf i for stor grad likevel viderefører gjeldende lovs vektlegging av arkivets sekundære formål.

Dokumentasjon blir, som alltid, til først og fremst for å dekke den enkeltes virksomhets behov for orden i eget hus, notoritet og effektiv oppgaveløsning, og som pålitelig informasjon for erfaringsgrunnlag for å utvikle virksomheten i tråd med samfunnsoppdraget. Sikring og forvaltning av pålitelig dokumentasjon

spiller en sentral rolle i digitaliseringen av Norge, og er tett knyttet til hvordan virksomhetene bruker teknologi og digitale løsninger.

Det handler med andre ord om noe mer, enn det tilgang til avleverte (overførte) arkiver kan gi. Dokumentasjon av mer kortvarig verdi kan være svært virksomhetskritisk og ha høy verdi for offentlig virksomhet og således for samfunnet. Derfor bør de primære hensiktene med dokumentasjon ha et tydeligere uttrykk i formålet til ny lov.

Da ny lov vil legge omfattende føringer på hvordan alle offentlige virksomheter skal skape, sikre og forvalte dokumentasjon, bør det gå tydelig fram i formålet hvilken hensikt loven er ment å ha for offentlig forvaltning. I utkast til ny lov er dette redusert til ett av flere delhensyn § 1 annet ledd bokstav b.

Utvalget vil ikke gi føringer for hvilket politikkområde arkiv og dokumentasjon bør tilhøre. Vi støtter deres forslag om å utrede dette videre og se på alternative modeller som inkluderer de departementene som i dag har områdene som inkluderer tjenesteutvikling, digitalisering og modernisering.

Utvalget skriver i kapittel 11 at *arkivsektoren* omfatter «*institusjoner som har til hovedformål å langtidsbevare og tilgjengeliggjøre arkiver (arkivinstitusjoner), dokumentasjonsfaglige miljøer i forvaltningen, arkivfaglige miljøer i museer og biblioteker og arkivfaglige interesseorganisasjoner*». Dette er en utvidelse av innholdet i begrepet og inkluderer både de som forvalter dokumentasjon (i lovforslagets terminologi) og dem som holder seg til arkiver. Dette kan være hensiktsmessig for å oppnå et felles mål, men dessverre blir det rotete og uklart både i utredningen og i den foreslåtte lovteksten fordi flere ulike betegnelser brukes om hverandre. Vi finner både «*arkivmiljøet i forvaltningen*» og «*dokumentasjonsmiljøet i forvaltningen*», «*arkivsektoren*» og «*arkivmiljøet*», og i tillegg «*dokumentasjonsmiljøet*».

Språk

Den foreslåtte lovteksten har en del språklige svakheter, noen ganger blir også intensjonen med bestemmelsen uklart på grunn av det. I bestemmelsene knyttet til personvern, som skulle være klargjørende for forholdet mellom personvern og arkiv, er språket så uklart at det heller blir forvirrende. Vi opplever også at bruken av begreper som dokumentasjon, informasjon og arkiv brukes inkonsistent og dermed gir uklarhet. Det samme gjelder bruk av begrepet virksomhet. Vi anbefaler en grundig gjennomgang for å sikre gode formuleringer og klarspråk.

Fordeling mellom lov og forskrift

Vi opplever at utkastet inneholder bestemmelser som tidligere var å finne i forskrift nå er å finne i loven. I en del tilfeller virker det fornuftig mens det i andre gjør at loven blir uforholdsmessig detaljert. For eksempel bestemmelsene om dokumentasjonsplikter i §§ 8 til 11 som med fordel kunne vært formulert mer overordnet. En slik detaljering kan gjøre at loven får kortere holdbarhet enn ønsket. Vi anbefaler at det gjøres en grundig gjennomgang av foreslått lovtekst som tar sikte på å legge alle detaljer som for eksempel vil endres med teknologiutvikling, til forskrifter.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget hadde et omfattende mandat som berørte områder som enten ikke har blitt systematisk belyst siden forrige arkivlovutregning i en tid med helt andre problemstillinger eller som ikke er behandlet på denne måten tidligere. Utvalget har bestilt noen utredninger, men skriver på flere avgjørende områder at de ikke hatt mulighet til å skaffe tilstrekkelig grunnlag eller vet nok om utvikling og muligheter. Dette gjelder blant annet for kassasjon, mediekonvertering, overføring til langtidsbevaring og automatiserte løsninger, herunder automatisk arkivering av lederes kommunikasjon og personvernmessige sider ved det. Alle områdene har potensielt store konsekvenser for kravene som stilles til arkivskaperene og kan utløse store kostnader. Til tross for at utvalget påpeker

behov for videre utredning og utvikling har ikke det hindret utvalget i fremme forslag til nye lovbestemmelser om disse forholdene.

Norsk Arkivråd er positiv til at utvalget foreslår at det settes ned et forskningsprogram for å utvikle kunnskapsgrunnlag og metoder for arbeidet til bevaringsvurderinger. Identifisering av plikter og behov bruk og forvaltningen av dokumentasjonen og bevaringsvurderinger, er sentralt for at virksomhetene skal ha en forutsigbarhet når det kommer til å kunne ivareta pliktene (f. eks. i § 26 og § 30) på en kostnadseffektiv måte.

Et annet eksempel på dette er når § 28 omtaler mediekonvertering, skanning, som en mulighet for deler av dokumentasjonen før overføring til langtidsbevaring. Videre pålegger §30 (1) at «statlige arkiv skal overføres på digitale formater». Disse to satt i sammenheng vil medføre store endringer og kunne utløse betydelige kostnader hos arkivskaperene. Utvalget skriver at det vil *«bli nødvendig å utrede hvordan digitaliseringen kan skje mest mulig effektivt, blant annet påføring av metadata»*. Utvalget viser til at samfunnsøkonomiske analyser utført av Arkivverket viser at det er mer lønnsomt å masse-digitalisere enn å bygge nye fjellhaller for å bevare papirarkiver. Det er en svakhet at denne analysen ikke vurderer kostnadene som vil påløpe hos virksomhetene for å etterleve pliktene av § 30, første ledd. Norsk Arkivråd er uenig med utvalget når de skriver at de *«antar at det samlet sett kan være kostnadseffektivt om loven pålegger statlige virksomheter å digitalisere før overføring, det vil si bare levere digitalt»*. Selv om det er antagelser og det ikke foreligger utredning eller nye metoder for hvordan dette skal gjøres, foreslås det en bestemmelse som bruker «skal» om digitale formater for overføring av statlige arkiv uten å understreke behov for overgangsregler. Arkivverket har over flere år hatt avleveringsstopp for papirarkiver. Norsk Arkivråds medlemmer har beskrevet at de har allerede klargjorte papirarkiver for overføring som Arkivverket etter gjeldende regelverk skulle ha mottatt. Etablering av skannesentraler, samt drift av disse vil løpe i tillegg til de ordinære utgiftene til arkivtjenestene hos virksomheten. Norsk Arkivråd mener derfor at det unntaksbestemmelser og overgangsordninger ikke

vil være tilstrekkelig. De statlige virksomhetene vil også måtte tilføres ekstra ressurser dersom etterlevelse av forslag til § 30 første ledd ikke det skal ha konsekvenser for virksomhetenes saksbehandlingstid eller tjenester.

Behov for teknologiutvikling

Gapet er stort mellom områdene der utredningen beskriver behov for mer kunnskap og utredning, og de tilhørende forslag til nye bestemmelsene der utvalget svært optimistiske viser til ny teknologi. Både drøftingen om innebygget arkivering og erstatning for journalen som verktøy for å kreve innsyn i arkivene er eksempler på dette. De fremstår begge å være på idéstadiet og langt fra konkrete planer for realisering. Det hjelper heller ikke at utvalget benytter del uklare begrepet «innebygget arkivering», og uten at det forklares. Etter Norsk Arkivråds forståelse av omtalene av innebygget arkivering så handler dette vel så mye om dokumentasjon i virksomhetene som overførte arkiv. Et tredje eksempel er forslaget om å lovfeste at virksomhetene skal ta i bruk «automatiserte» løsninger for å ivareta pliktene til å dokumentere virksomhetens kommunikasjon, jf. § 8. Norsk Arkivråd stiller spørsmål ved om en plikt for virksomheten å gi ansatte ett spesifikt verktøy for å ivareta generelle dokumentasjonsplikter hører hjemme i en lov, og heller passer for retningslinjer i forskrifter.

Norsk Arkivråd er, som vi også uttrykket i våre innspill til utvalget, svært positive til å ta i bruk ny teknologi for å fange og sikre dokumentasjon, og støtter derfor utvalgets syn om at virksomhetene bør automatisere dokumentasjonsfangsten. Vi er også kritiske til å lovfeste et krav om å bruke en bestemt type teknologi uten at denne er tilgjengelig i markedet, selv om utvalget i bestemmelsens fjerde ledd åpner for unntak og overgangsregler. Norsk Arkivråd mener virksomhetene selv bør ha ansvaret å vurdere hvilken løsning som passer best og er mest kostnadseffektiv for egen virksomhet.

Etter Norsk Arkivråds syn vil den praktiske betydningen av å lovfeste dette prinsippet være begrenset. I lovutkastet til § 14 gis nettopp virksomheten adgang til selv å velge hvordan dokumentasjonspliktene i arkivloven §§ 7-11 skal etterleves. Det fremstår derfor som en unødvendig detaljregulering å oppstille et krav i loven til hvilke tekniske løsninger som skal benyttes for å etterleve pliktene i lovutkastets § 8. Da forslag til ny lov i § 14 i tillegg åpner for at virksomhetene selv kan velge hvordan dokumentasjonspliktene i §§7-11 skal etterleves, så kan § 8 tredje ledd oppfattes som unødvendig. Norsk Arkivråd foreslår derfor at dette leddet i bestemmelsen utgår, også slik at fordi forslaget til §8 ikke må forsinke prosessen med å få iverksatt ny lov.

Forholdet til offentlighetsloven

Utvalget anbefaler at offentleglova skal gi minst mulig føringer for hva slags dokumentasjon som skal fanges, og hvordan bevaringen skjer (kapittel 16.4.4.). Det foreslås «en ny fremtidig arbeidsdeling» mellom lovens der plikter til å ha systematiske registre over dokumentasjonen ligger til arkivloven, mens offentleglova vil regulere plikten til å gjøre registrene tilgjengelige for lesning eller søking, og innsyn i dem (ibid.). Norsk Arkivråd er positive til forslaget som å rydde i hvilket lovverk som skal regulere hvilke hensyn. Slik det har vært til nå, hvor kravene til en journal har vært delt mellom offentlighetsloven og arkivforskriften er ikke hensiktsmessig. Vi støtter derfor utvalgets forslag om en ny arbeidsdeling av ansvaret mellom offentlighetslov og arkivlov slik det er beskrevet i tabell 16.2 i utredningen. Behovet for et klarere skille, mer forankret i hva intensjonene med de enkelte lovene er, ligger også til grunn for at Norsk Arkivråd støtter at journalføringsplikten ikke videreføres i arkivregelverket. Av samme grunn er Norsk Arkivråd enige i at tilgjengeligheten til dokumentasjon og arkiv bør reguleres i offentlighetsloven. Det er pliktene til å sikre og vedlikeholde anvendelighet som forutsetning for tilgang som bør ligge til arkivregelverkets hensikt.

Journalføring

Norsk Arkivråd har lenge tatt til orde for å fase ut plikten til å journalføre. Journalen er ikke et 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. Norsk Arkivråd støtter at journalføringsplikten fjernes fra arkivregelverket. Vi deler også den oppfatningen at det både i dagens lov og i praksis i arkivdanningen er slik at arkivplikten omfatter mer av virksomhetens dokumentasjon enn journalføringsplikten. Vi forstår den betydningen journalen har i dag for å gi en grunnleggende rett til å se offentlig forvaltning i kortene, men mener at digitalisering åpner for andre og enklere måter å sikre åpenheten på, og som ikke forutsetter en tidkrevende skjønnsmessig vurdering av alle informasjonselementer samt en ekstraregistrering av de elementene som i dag er journalføringspliktige. Det aller meste av dokumentasjonen som skapes i en virksomhet blir lagret i forskjellige systemer og med metadata knyttet til seg som enten er tilstrekkelige eller kan utvikles for å øke gjenbruksverdien og tilgjengeligheten. Løsningene for innsyn bør kunne utnytte denne informasjonen til å vise oversikt over saker som er under arbeid, dokumentasjon som skapes og mottas samt beslutninger og andre styringsdokumenter, selv om metadata ikke registreres i én felles journal. Å bruke opplysninger fra flere systemer til å lage en oversikt over dokumentasjonen i en virksomhet vil med andre ord kunne gi mer og ikke mindre åpenhet. Men det forutsetter at dokumentasjonen skapes i første omgang.

Videre arbeid

Når departementet nå skal i gang med å sammenstille og vurdere alle høringsinnspill, vil vi oppfordre til at sammensetningen av fagpersoner som kan representere hele verdikjeden til dokumentasjon og arkiv. Det vil også være nødvendig med bred og dyp kompetanse om teknologi og digitalisering.

Beste hilsen

Anja Jergel Vestvold
leder Norsk Arkivråd