

Kulturdepartementet

Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
19/2515

Vår ref.
19/02573-8

Dato
07.11.2019

Høring - NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø - Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver

Vi viser til Kulturdepartementets høringsbrev av 1.juli 2019 med høring av NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver.

Vi har noen generelle merknader til utredningen.

Brønnøysundregistrene ser positivt på forslaget til ny arkivlov som har større fokus enn tidligere regelverk på dokumentasjonsforvaltning og digital arkivdanning. Juridiske reguleringer må kombineres med andre tiltak, for eksempel tekniske løsninger som fellestjeneste for langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring, samt faglige og pedagogiske virkemidler.

Erfaringer fra arbeidet med informasjonsforvaltning i offentlig sektor kan nyttiggjøres for å unngå at mange av de samme oppgavene gjøres i parallell, med ulike metoder og rammeverk.

Dette forhindrer unødvendig ressursbruk samtidig som kvaliteten blir høyere. For eksempel krever i dag både arkivansvaret, offentliglova (inkludert åpne data), informasjonssikkerhet, digitalisering, og analyse/innsiktsarbeid oversikt over hvilke data som finnes, hva de betyr, hvor virksomhetskritiske de er for driften samt sensitivitet/skjermingskrav.

Fremfor å pålegge virksomhetene konkrete løsninger for ivareta arkivbehovet, gir den nye loven åpning for å velge tilnærminger og løsninger som løser behovet på tvers av disse ulike behovene. Det ligger mye grunnlag i det arbeidet som er gjort i fellesskap rundt informasjonsforvaltning i offentlig sektor i regi av SKATE-etatene med flere, men det er viktig å fortsette dette samarbeidet og teste ut tilnærminger som kan redusere det manuelle arbeidet, øke fangsten av dokumentasjon samt øke sannsynligheten for at dokumentasjonen er forståelig. I utredningen nevnes Felles datakatalog under teknologiske muligheter. Som fellestjeneste kan denne spille en rolle for økt offentlighet. Det er mange paralleller mellom utfordringene for det å dele informasjon vi i dag bruker i en organisasjon, med ettetiden, og det å dele den samme informasjonen med andre her og nå.

I kapittel 2, punkt 2.12 foreslås det opprettelse av et statlig organ som skal føre tilsyn med at etater etterlever sine forpliktelser etter forvaltningsloven, offentlighetsloven og arkivloven. Tilsynet blir omtalt som "Digitaliseringstilsynet". Brønnøysundregistrene mener at dette navnet ikke er helt treffende og dekkende for de oppgavene som dette tilsynet skal ha. Krav til digitalisering av offentlig

sektor kan komme både som følge av lovverk som de nevnt over, men også som følge av politiske føringer, rundskriv, og generelle samfunnskrav om effektivisering osv. Navnet på organet kan lett lede en til å tro at det har en mye videre oppgave enn det tilsynet faktisk har.

Utvalget drøfter Noark-standarden i kapittel 17. Det bemerkes at offentligforskrifta § 6, som utvalget nevner under sin drøftelse av gjeldende rett p.t. ikke er i kraft.

I det følgende ønsker vi å kommentere enkelte paragrafer.

§ 1 Lovens formål

Formålsbestemmelsen i § 1 skisserer tydelige formål og hensyn arkivloven er ment å ivareta, og skaper etter vår oppfatning et godt grunnlag for tolkning av lovens øvrige bestemmelser.

§ 2 Virkeområdet

Vi støtter at loven får utvidet virkeområde, og at dokumentasjonsplikten er tydeligere og mer presis. Virksomhetene har i den nye arkivloven en plikt til å skape og bevare dokumentasjon.

Forslag til § 2 første ledd bokstav c lyder som følger:

"selvstendige virksomheter hvor det offentlige direkte eller indirekte har en samlet eierandel på mer enn 50 prosent, eller hvor det offentlige direkte eller indirekte har rett til å velge flere enn halvparten av medlemmene i det øverste organet i virksomheten"

Arkivlovutvalget knytter arkivplikt for selvstendige virksomheter til det offentliges rett til å velge halvparten av "medlemmene i det øverste organet i virksomheten". Denne retten kan være aktuell i stiftelser. Andre selvstendige virksomheter etter bokstav c kan og vil ofte være aksjeselskaper eller foreninger. Øverste organ i disse organisasjonsformene er henholdsvis generalforsamlingen og årsmøtet. For disse organisasjonsformene blir det kunstig å knytte vilkåret for arkivplikt til retten til å velge øverste organ, i og med at verken generalforsamlingens eller årsmøtets medlemmer kan velges, selv om det kan tenkes unntak, f.eks. i aksjonæravtaler mv. Vi anbefaler at vilkåret endres til "rett til å velge flere enn halvparten av medlemmene i virksomhetens styre".

Utvalget uttaler på s. 267 i høringsnotatet til denne bestemmelsen at arkivloven også er ment å gjelde i tilfeller hvor det offentlige har avgjørende eierinnflytelse ved at de har over halvparten av stemmene i virksomhetens øverste organ. Et vilkår som er ment å være avgjørende for lovens anvendelse bør fremgå direkte av lovteksten. Slik forslaget fremstår, er det kun avgjørende hvorvidt staten har 50 % eierandel, ikke halvparten av stemmene – noe som ikke trenger å samsvare. Vi foreslår følgende endringer i ordlyden: "selvstendige virksomheter hvor det offentlige direkte eller indirekte har en samlet eierandel på mer enn 50 prosent eventuelt over halvparten av stemmene i virksomhetens øverste organ, eller hvor det offentlige direkte eller indirekte har rett til å velge flere enn halvparten av medlemmene i virksomhetens styre".

§ 5 Definisjoner

Det oppleves som positivt at en del sentrale begreper fra dagens arkivlov som "arkiv" og "dokumentasjon" er omdefinert og har fått en ny betydning. Begrepene som blir brukt i det nye lovforslaget kan forstås av flere fagmiljøer, eksempelvis utviklere, arkitekter, jurister. Vi ser samtidig at det kan være behov for å se på samsvar mellom definisjoner i forskjellige regelverk (lov, forskrift, Noark, ISO). Arkivplan-begrepet er fjernet fra det nye lovforslaget. Det utydelige kravet om at virksomheter skal ha en oppdatert arkivplan og at arkivarbeid skal være omfattet av internkontroll, framstår ikke som et styringssystem for ledelsen. Arkivplaner og de temaer en slik oversikt omfatter er detaljerte og framstår mer som et dokument som gir oversikt for arkivmedarbeidere. Det at det blir krav om at virksomheten skal ha en dokumentasjonsstrategi og at denne klart knyttes til øverste ledelse, er et viktig skifte. Dette ansvarliggjør ledelsen i mye sterkere grad, og kan føre til et sterkere fokus på dokumentasjonspliktene.

§ 7 Dokumentasjon i felles systemer

I paragraf 7 nr. 1) heter det at når flere virksomheter produserer dokumentasjon som nevnt i §§ 8–13 i felles systemer, skal de avtale hvem som har ansvar for å ivareta pliktene etter denne loven. I fravær av avtale påhviler pliktene den som har behandlingsansvaret for personopplysninger, jf. § 22. I andre tilfeller har eieren av systemet dette ansvaret.

Denne bestemmelsen reiser en del tolknings spørsmål. Brønnøysundregistrene forstår det slik at som utgangspunkt skal det avtales hvem som har ansvaret for at forpliktelsene etter denne lov følges. Hvis det ikke avtales, har den etaten som har behandlingsansvar for personopplysninger som behandles også ansvaret for at arkivloven følges. Skal dette tolkes slik at etaten som behandler personopplysninger har ansvaret for at arkivloven følges for alle opplysninger, både personopplysninger og andre opplysninger? Eller betyr siste ledd "i andre tilfeller" at det kun er personopplysningene som den aktuelle etaten får ansvaret for ihht arkivloven, mens at for alle andre opplysninger har eier av systemet ansvaret? Og videre, det vil kunne være slik at flere etater har et behandlingsansvar, da flere etater legger personopplysninger inn i et felles system. Hvem av dem er det da som har ansvaret for at arkivloven følges?

§ 10 Plikt til å dokumentere ved automatisert rettsbruk

Utvalgets forslag til ny § 10 om plikt til å dokumentere ved automatisert rettsanvendelse har gode grunner for seg. Brønnøysundregistrene støtter utvalgets forslag og begrunnelse for plassering av bestemmelsen i arkivloven, og forutsetter at andre regelverk, herunder forvaltningsloven tilpasses og harmoniseres med arkivloven.

§ 22 Informasjon om behandlingsansvar og felles behandlingsansvar

Utvalget foreslår i § 22 en bestemmelse om informasjon om behandlingsansvar og felles behandlingsansvar, samt om offentliggjøring av informasjon om slikt ansvar. Brønnøysundregistrene mener at denne bestemmelsen er overflødig da disse pliktene fremgår av personvernforordningen (bl.a. art. 12, 26 og 30). Det er ikke tvilsomt at pliktene etter personvernforordningen også gjelder når behandlingen skjer for arkivformål.

I tillegg ser vi følgende utfordring med den foreslåtte bestemmelsen. I bestemmelsens første ledd heter det: "Virksomheter plikter å identifisere all behandling av personopplysninger som de har ansvaret for og som har arkiv- eller dokumentasjonsformål." Av kommentarene fremgår følgende: "Første setning gjengir med enklere ord forpliktelser alle virksomheter omfattet av denne loven vil ha direkte etter personvernforordningen. På denne måten understrekes at virksomheter omfattet av denne loven må forholde seg til og etterleve personvernforordningen. Personvernforordningen artikkel 30 stiller krav om at den som er behandlingsansvarlig for personopplysninger skal føre protokoll over behandlingsaktiviteter." Av kommentarene går det altså fram at meningen er å si det samme som personvernforordningen på en enklere måte, og Brønnøysundregistrene er enig i at det av pedagogiske grunner kan være hensiktsmessig å gjenta krav fra forordningen i arkivloven. Likevel, når det av kommentaren til bestemmelsen går fram at det er artikkel 30 i forordningen man her tenker på, kan den foreslåtte ordlyden i § 22, synes i overkant enkel. Det kan være en fare for at en etat skaffer seg oversikt over hvilke behandlinger som foretas, i henhold til § 22, men utover dette ikke oppfyller forordningens krav til protokoll.

§ 23 Personopplysninger om avdøde personer

Utvalget har inntatt en bestemmelse om personopplysninger om avdøde person i § 23. Slik Brønnøysundregistrene forstår utvalget, er bestemmelsen ment å avklare at personopplysninger om døde personer er å betrakte som personopplysninger i relasjon til arkivloven. Utvalget foreslår i utgangspunktet at personopplysninger om død person automatisk skal anses som personopplysninger i 10 år regnet fra vedkommende døde. Sekundært foreslår utvalget en 20-års grense av hensyn til harmoni i lovverket, jf. forvaltningslovutvalgets bestemmelse om taushetsplikt om personopplysninger om døde personer i forslag til ny forvaltningslov § 35.

Vi mener at bestemmelsen kan være problematisk. Positiv angivelse av en konkret tidsperiode vil kunne medføre at en ved utløpet av perioden automatisk anser opplysningene for ikke å være personopplysninger. Dette trenger ikke være reelt, da opplysninger om en avdød person som kan identifisere en levende person direkte eller indirekte er personopplysninger uavhengig av medgått tid, jf. personvernforordningen artikkel 4 nr. 1.

Dersom det tas inn en tidsgrense, støtter vi forslaget om å bruke 20-årsgrensen av hensyn til harmoni med forvaltningslovutvalgets bestemmelse om taushetsplikt om personopplysninger om døde personer i forslag til ny forvaltningslov § 35.

Med hilsen

Brønnøysundregistrene

Lars Peder Brekk
direktør

Håkon Olderbakk
Fung.avdelingsdirektør for direktørens stab

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Saksbehandler: Dörthe Koerner