

Til Kulturdepartementet  
[postmottak@kud.dep.no](mailto:postmottak@kud.dep.no)

## **Merknader til lovutkastet fra Arkivlovutvalget (NOU 2019:9)**

### **I. Innledning**

Jeg viser til Kulturdepartementets høringsbrev av 1. juli 2019, jf. sak 19/2515. Høringen gjelder NOU 2019: 9 «*Fra kalveskinn til datasjø. Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver*», en utredning fra arkivlovutvalget avgitt til Kulturdepartementet 2. april 2019.

#### **1. Generelt**

Utredningen fra arkivlovutvalget er tidvis velskrevet og inneholder en rekke betraktninger og vurderinger som det ikke er vanskelig å slutte seg til. Mange problemstillinger og utfordringer er svært godt beskrevet og drøftet.

Her vil jeg bare trekke fram det utvalget på ulike steder i utredningen sier om at det i dag skjer et betydelig arkivtap, dels ved at dokumenter ikke fanges opp for arkivering i det hele tatt, dels ved at ulike digitale systemer mangler funksjoner som gjør det mulig å bevare og tilgjengeliggjøre dokumentene over tid med sikte senere avlevering til arkivdepot. Men dette er ikke ny informasjon; det har vært kjent gjennom mange år uten at det for alvor er blitt tatt tak i fra overordnet myndighet. I den sammenheng er det ikke mangler ved dagens lov- og regelverk som er hovedproblemet.

Likevel er det viktig at også det lovgrunnlaget er slik innrettet at det på best mulig måte legger til rette både for en effektiv og gjennomiktig forvaltning og for å sikre det grunnlaget for vår kollektive hukommelse som fullgod bevaring av så vel offentlige som private arkiver representerer. Det siste må regnes som en del av et sivilisert samfunns fundamentale infrastrukturoppgaver, en fellesoppgave som ingen andre enn det offentlige med staten i spissen kan ivareta. Samtidig er oppgaven innholdsmessig av en slik art at den opplagt også må regnes som en del av et kulturpolitisk ansvar.

Hvordan er så de forslag utvalget har fremmet, egnet som bidrag til å løse de ulike problemer som knytter seg til ivaretagelsen av samfunnets og særlig det offentliges arkivfunksjoner?

Etter min vurdering har utvalget ikke hatt en heldig hånd med utformingen av selve lovutkastet. Dette gjelder først og fremst kapittel II samt definisjonsparagrafen i kapittel I. Selv om det ellers er svært mye bra både i utredningen og i lovutkastet for øvrig, vil jeg derfor konsentrere meg om en kritikk av de nevnte deler av lovutkastet og dermed begrense meg til noen helt grunnleggende spørsmål.

Hovedsynspunktet i høringsuttalelsen er at de endringer utvalget legger opp til i selve den begrepsmessige beskrivelsen av lovens virkefelt, trolig vil skape flere problemer enn de synes å kunne løse. Det er behov for vesentlige endringer i de omtalte deler av lovutkastet dersom det skal kunne danne et godt grunnlag for en ny lov til erstatning for dagens lov om arkiv.

#### **2. Utvalgets utgangspunkt**

En viktig oppgave for utvalget har etter mandatet vært å vurdere behovet for fornyelse og tilpasning av regelverket til den digitale utviklingen innenfor informasjonsforvaltning og arkivdanning, og for å sikre et klart definert ansvar for avlevering og bevaring av digitalt arkivmateriale for ettertiden.

Utvalget viser i den sammenheng til at det i dag pågår en diskusjon i fagmiljøene i Norge og internasjonalt om hvilke konsekvenser overgangen til digitale arkiver og prosesser har for arkivfaget. Det opplyses imidlertid på s. 49 i utredningen at utvalget ikke har gått dypt inn i dette, og at fagmiljøene ikke har konkludert.

Likevel har utvalget forkastet grunnleggende begreper i dagens regelverk, med den begrunnelse at loven må anvende begreper som er forståelige og relevante for dem som skal etterleve den. Min vurdering er imidlertid at etablerte grunnbegreper som utvalget dels forkaster dels snur opp ned på, er godt innarbeidet, og at de med nødvendige presiseringer fortsatt vil være vel anvendelige også i en digital kontekst.

Utvalget ønsker å legge til rette for en utvikling i retning av mer innebygd arkivering og større bruk av automatisk dokumentfangst i forvaltningen. Dette har det vært tatt til orde for og arbeidet med i lang tid, og det er på ingen måte godtgjort at det skulle være noe i dagens begrepsbruk som har stått i veien for et slikt utviklingsarbeid.

Det kan virke som utvalget i sin iver etter å lage et digitaliseringsvennlig regelverk, jf. omtale på sidene 35, 75 og 146, har kommet i skade for å miste noe av den arkivfaglige bakkekontakten. Det er også uheldig at utvalget bryter med grunnleggende begrepsbruk i nært beslektet lovverk.

## **II. Sentrale begreper og bestemmelser i lovutkastet**

### **3. Utvalget forkaster dokument- og arkivbegrepet**

Utvalget foreslår at begrepet «dokument» ikke skal brukes i den nye loven. Dette begrunnes med at den allmennspråklige betydningen av dokument er snevrere enn legaldefinisjonen i arkivloven, og at en riktig forståelse av dokumentbegrepet er en forutsetning for etterlevelse av arkivplikten og journalføringsplikten. Det er uklart om utvalget derved mener å antyde at en feilaktig forståelse av dokumentbegrepet i loven er noe av årsaken til at mye av virksomhetenes dokumentasjon i dag, ifølge mandatet, ikke fanges opp av de tradisjonelle arkivløsningene.

Utvalget mener at også begrepet «arkiv» er brukt i videre betydning i gjeldende lov enn i allmennspråket, og foreslår at arkivbegrepet i den nye loven reserveres for «dokumentasjon som langtidsbevares og forvaltes fordi samfunnet i et kortere eller lengre tidsperspektiv har bruk for den til andre formål» enn å dekke arkivskapens eget behov. Denne innsnevringen av begrepet er ifølge utvalget «hensiktsmessig med tanke på implementeringen av personvernforordningen og langtidsbevaring i allmennhetens interesse». Dette er imidlertid ikke nærmere begrunnet, og det er uklart hvordan det nye begrepsskillet skal operasjonaliseres.

### **4. Utvalgets dokumentasjonsdefinisjon**

Uten begrepet dokument og med et innsnevret arkivbegrep blir «dokumentasjon» det sentrale begrepet i utvalgets lovutkast. Skjønt det er tvilsomt om dette kan betegnes som et begrep i det hele tatt, for slik det defineres og brukes av utvalget, framstår det som et flertydig og utflytende uttrykk. Ja, men det er ment å favne vidt, sier utvalget og definerer dokumentasjon på følgende måte: «*Informasjon som løpende bekrefter hvordan en virksomhet, organisasjon eller person har handlet, utøvd myndighet eller utført tjenester og andre oppgaver. Dette omfatter blant annet prosesser, beslutninger, handlinger med rettslige virkninger, samt vesentlige hendelser og forhold.*» Det tilhørende begrepet «dokumentere» defineres som «*å sørge for dokumentasjon*».

Definisjonene er mer forvirrende enn klargjørende.

«Informasjon som løpende bekrefter» synes etter ordlyden å kunne omfatte også informasjon som formidles i muntlig form, f.eks. i møter eller i telefonsamtaler, men dette har vel neppe vært meningen? Skal informasjonen fungere som dokumentasjon over tid, må den *lagres* i en eller annen form. I de nevnte tilfellene kan dette skje f.eks. gjennom lydopptak eller skriftlig nedtegning. Dette kravet ligger innebygd i dagens dokumentbegrep.

I definisjonen er det som skal dokumenteres, positivt angitt ved en oppregning av tre verbalhandlinger. Disse språklig sidestilte uttrykkene framstår ikke som innholdsmessig parallelle uttrykk, og man blir usikker på om de til sammen omfatter alle deler av en arkivskapers virksomhet, eller om det er noe som kan tolkes bort. Denne usikkerheten forsterkes ved den påfølgende setningen der det gjennom en lignende oppregning søkes eksemplifisert hva som skal dokumenteres. Oppregningen avsluttes med uttrykket «vesentlige hendelser og forhold», og man må spørre seg om dette åpner for at arkivskaper kan la være å dokumentere alt som han selv ikke vurderer som «vesentlig».

## 5. Ekstern kommunikasjon

Lignende problemstillinger oppstår når man ser på de aktuelle bestemmelsene under kapittel II i lovutkastet, som har overskriften «Plikt til å dokumentere og til å bevare dokumentasjon».

I § 8 første ledd i utkastet heter det at «virksomheter skal dokumentere sin eksterne kommunikasjon». Etter ordlyden vil dette omfatte også muntlig kommunikasjon, mens det av særmerknadene synes å framgå at dette ikke er meningen.

Særmerknadene understreker ellers at bestemmelsen «sin» indikerer at det bare er virksomhetsrelatert kommunikasjon som er omfattet, ikke kommunikasjon som bare har privat eller personlig innhold.

For øvrig synes det ikke å være noen begrensninger i hva slags ekstern kommunikasjon som omfattes; særmerknadene understreker således at det ikke bare siktes til brev og e-post, men også «budskap som kommuniseres inn og ut av virksomheten på andre plattformer som internettsider, chat, dialoger på Facebook og andre sosiale medier osv».

Også etter gjeldende rett vil kommunikasjon på alle plattformer være omfattet, men de såkalte arkivbegrensningsreglene i dagens forskrift innebærer at et eksternt dokument ikke skal arkiveres dersom det verken har inngått i saksbehandlingen eller har verdi som dokumentasjon. Dette er kriterier med et visst innslag av skjønn, og som utvalget påpeker på s. 174, kan de derfor skape variasjon og usikkerhet i praksis. Utvalget drøfter da også mer inngående det problem at mye arkivpliktig materiale i dag ikke blir arkivert. Det framgår imidlertid at dette ikke bare og ikke først og fremst har sammenheng med skjønsmessige arkivbegrensningsregler. Erfaring tilsier at det fortsatt vil foregå mye uformell kommunikasjon som kan skape nokså uoversiktlige arkiver dersom alt slikt skulle arkiveres. Etter lovutkastet å dømme har utvalget ingen alternativ løsning på dette problemet.

## 6. Intern kommunikasjon

Dette nettopp nevnte problemet er minst like aktuelt når det gjelder *intern* kommunikasjon.

Heller ikke her synes utvalget å ha noen treffsikker løsning til erstatning for dagens arkivbegrensningsregler. De har imidlertid en original vri når det gjelder den generelle avgrensning av plikten til å dokumentere intern kommunikasjon: «*Virksomheter (...) skal dokumentere virksomhetsrelatert kommunikasjon til og fra personer i ledende stilling.*»

Dette begrunnes i særmerknadene med at «lederes kommunikasjon er sentral dokumentasjon for virksomheten» og dermed «potensielt viktigere for allmennheten og av den grunn viktigere å dokumentere enn andre ansattes». Denne dokumentasjonsplikten vil altså ikke fange opp noe som helst av all den interne kommunikasjon som bare utveksles andre ansatte imellom. Dette kan muligens forsvares med at det aller meste av det som må anses å ha dokumentasjonsverdi også etter gjeldende rett, før eller senere vil bli kommunisert til eller via en leder. I så fall vil det ikke være mye arkivverdig materiale som ikke fanges opp.

Til gjengjeld er det etter bestemmelsen *ingen* begrensning i hva som skal dokumenteres av ledes virksomhetsrelaterte kommunikasjon. I hvert fall skal det ikke foretas noen skjønsmessig vurdering av kommunikasjonens arkivverdighet, og i tillegg gjelder vel den generelle forutsetningen som utvalget legger stor vekt på, at selve dokumentasjonsprosessen skal skje på en automatisert måte, jf. også bestemmelsen om dette i tredje ledd i paragrafen. Men hvordan skal man da i praksis skille ut den

kommunikasjonen som *ikke* er virksomhetsrelatert? Her ser det ut som utvalget delvis har resignert. Det er riktignok «et mål å unngå å dokumentere kommunikasjon om lederes private forhold», men utvalget synes å ha innsett at dette blir vanskelig, så man har i stedet understreket at dokumentasjonen må lagres og skjermes i samsvar med gjeldende forskrift om arbeidsgivers innsyn i e-postkasse og annet elektronisk lagret materiale.

### **7. Overlappende bestemmelser skaper uklarhet**

Jeg har ovenfor kommentert forslaget i § 8 annet ledd som om bestemmelsen bare dreide seg om intern kommunikasjon, logisk nok fordi bestemmelsen i første ledd etter ordlyden synes å dekke all ekstern kommunikasjon. I særmerknadene presiseres det imidlertid at bestemmelsen i annet ledd om plikt til å dokumentere virksomhetsrelatert kommunikasjon til og fra personer i ledende stillinger gjelder *både ekstern og intern kommunikasjon*.

Dermed har vi to ulike bestemmelser om dokumentasjon av ekstern kommunikasjon, noe som skaper uklarhet om hvordan bestemmelsene skal forstås i forhold til hverandre. I og med at annet ledd dreier seg om ekstern kommunikasjon til og fra ansatte i virksomheten, må man spørre seg om bestemmelsen i første ledd bare er ment å dekke kommunikasjon som skjer i virksomhetens navn. I så fall vil all ekstern kommunikasjon til og fra andre ansatte enn ledere falle utenfor dokumentasjonsplikten. Det betydde i så fall at f.eks. en virksomhetsrelatert e-post som bare ble oversendt direkte til en saksbehandlers e-postadresse, ikke ble fanget opp av dokumentasjonsplikten. Trolig er det ikke slik det er ment, for antakelig er første ledd tenkt å fange opp slike situasjoner. Men dette er ikke uttrykkelig klargjort. Og vi har i så fall å gjøre med ulike bestemmelser som delvis overlapper hverandre. Dette er en form for uryddighet som bidrar til å skape uklarhet om hvordan regelverket samlet sett skal tydes.

### **8. Dokumentasjonsplikt i betydningen arkivplikt**

Ovenfor har jeg lagt til grunn at det å dokumentere, i de to omtalte bestemmelsene, innebærer det samme som det som følger av den arkivplikten som er fastsatt i gjeldende arkivlov, nemlig at man skal ta vare på dokumenter som blir til som ledd i arkivskapers virksomhet, og ordne og innrette disse slik at de er sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid. Kjerneinnholdet i dette, som i arkivfaglig terminologi gjerne kalles arkivdanning, er altså å ta vare på den lagrede informasjon som oppstår som et biprodukt av den virksomhet som foregår. Den naturlige måten å omtale dette på har hittil vært å si at dokumenter blir arkivert. De arkiverte dokumentene innlemmes på den måten i virksomhetens arkiv. Dermed kan også de arkiverte dokumentene selv omtales som arkiv, eller arkivdokumenter.

I lovutkastet er det imidlertid en rekke andre bestemmelser om såkalte dokumentasjonsplikter, fordelt på ytterligere ni flerleddede paragrafer, der uttrykkene dokumentasjon og dokumentere synes å være brukt i flere ulike *andre* betydninger enn den ovenfor nevnte, uten at det alltid er like lett å fastslå med sikkerhet mer presist *hvilken* betydning det i hver enkelt bestemmelse kan dreie seg om.

### **9. Dokumentasjonsplikt i betydningen plikt til å produsere dokumenter**

Én betydning av dokumentere, som utvalget omtaler eksplisitt i utredningen, er «å skape dokumentasjon og bevare denne dokumentasjonen i angitt eller ikke nærmere angitt tidsrom», jf. kap. 14.2.3, s. 152. Kjerneinnholdet i denne betydningen ligger i det å skape eller produsere. Når man her snakker om plikt til å dokumentere, betyr det altså en plikt til å *lage* et dokument som ikke finnes fra før, f.eks. å skriftfeste noe som bare er kommunisert muntlig, eller noe man har observert, eventuelt noe som beskriver en handling man har utført. Et typisk eksempel på det første og det andre er den såkalte nedtegningsplikten i forvaltningsloven § 11d andre ledd. En godt eksempel på det siste er plikten til å føre pasientjournal etter helsepersonelloven § 39 første ledd.

Tradisjonelt er ikke dette – det å skape et dokument – en del av arkivfunksjonen, og dermed heller ikke noe som hittil har vært regulert i arkivlovgivningen, riktignok med unntak for journalføringsplikten som er regulert i arkivforskriften § 9. Utvalget bryter imidlertid mer grunnleggende og

systematisk med denne tradisjonen, uten at det er mulig å se at det foreligger en eksplisitt drøfting av hvorfor denne typen dokumentasjonsplikter hører hjemme i arkivloven.

Utvalget har foretatt en kartlegging av slike mer konkrete dokumentasjonsplikter i særlovgivningen og synes å se det som et problem at det ikke finnes noen samlet oversikt over alle slike pliktbestemmelser. Det er litt uklart om utvalget mener at de bestemmelser om dette som foreslås i lovutkastet, skal kunne erstatte slike mer konkrete dokumentasjonsplikter i særlovgivningen. Mest trolig ser utvalget her for seg et både–og, for det foreslås også en bestemmelse om at hvert departement skal føre fortegnelse over lovbestemte dokumentasjons- og bevaringsplikter mv. i regelverk de har ansvar for, og at fortegnelsen skal være offentlig tilgjengelig på departementets nettsider, jf. § 12 i utkastet.

Det framstår som forvirrende og uryddig at en slik plikt for departementene i deres egenskap av regelverksforvaltere til å informere andre arkivskapere foreslås lovfestet på linje med og innenfor samme begrepskontekst som lovfestingen av de plikter hvert enkelt departement har som egen arkivskaper.

### **10. Uklare, overlappende og kanskje overflødige dokumentasjonsplikter**

Utvalgets lovutkast inneholder også flere mer konkrete bestemmelser der det synes å framgå at den såkalte dokumentasjonsplikten ikke bare omfatter allerede eksisterende dokumenter, men også en plikt til å skape dokumenter som ellers ikke ville blitt skapt. Det synes å gjelde bl.a. § 11 om plikt til å dokumentere avgjørelser m.v. Her er det i første ledd en punktvis liste over krav til hva som skal dokumenteres når en virksomhet treffer avgjørelse under utøvelse av offentlig myndighet.

Men det første man kan lure på her, er hvor lett det i praksis vil være å identifisere de tilfeller der paragrafen kommer til anvendelse. Hva innebærer det å treffe avgjørelser under utøvelse av offentlig myndighet, og i hvilken grad er det klart når en slik saksbehandlingsprosess starter og slutter? I særmerknadene understreker da også utvalget at «avgjørelser er et bredt begrep», og det vises til at blant kravene til dokumentasjon som foreslås, vil være innslag av skjønn. Dessuten vises det til at paragrafen delvis overlapper med forvaltningsloven når det gjelder den type avgjørelser som er definert som enkeltvedtak.

Det kan hende det i en ny arkivlov kan være hensiktsmessig å innarbeide visse krav til å skape og ta vare på dokumenter knyttet til ulike interne og eksterne prosesser som etter etablert praksis kanskje ikke uten videre blir fanget opp av ordinær arkivering og eventuell journalføring. Dette bør i så fall både begrepsmessig og lovteknisk løses på annen måte enn innenfor rammen av et mangetydig og upresist dokumentasjonsbegrep.

### **11. Dokumentasjon i betydningen system- og rutinebeskrivelser**

Det samme kan sies som kommentar til bestemmelsene i §§ 9 og 10 i lovutkastet, henholdsvis *Plikt til å dokumentere informasjonssystemer, databaser og registre mv.* og *Plikt til å dokumentere ved automatisert rettsanvendelse*. Her synes det som betegnelsen dokumentasjon er brukt i en helt annen betydning enn de to betydninger som er omtalt ovenfor. For nå dreier det seg tilsynelatende ikke om dokumenter som er et resultat av selve saksbehandlingen, men om en beskrivelse av hvordan ulike digitalt baserte systemer og rutiner er innrettet. Dette er selvsagt svært viktig, men det bør ikke blandes sammen med selve den saksbaserte arkivdokumentasjon. Én følge av denne sammenblandingen er at det med utgangspunkt i § 10 blir uklart hvilke bestemmelser i lovutkastet som er ment å sørge for at det også skjer adekvat dokumentfangst fra de automatiserte systemene som paragrafen påbyr at man skal dokumentere.

### **12. Skjønnsmessig adgang til å holde noe utenfor arkivet**

Når det generelt gjelder det vi kan kalle primær dokumentfangst, sitter man på bakgrunn av helheten i lovutkastet igjen med et inntrykk av at det åpner for en skjønnsmessig mulighet for virksomheten til å

utelate dokumenter som ledelsen av ulike grunner ikke finner det ønskelig å innlemme i arkivet, også ut fra andre hensyn enn dagens arkivverdighetsvurderinger.

Denne uroen forsterkes når man leser forslaget til § 13 med tilhørende særmerknader. Særmerknadene understreker nemlig at alle de forutgående paragrafene er positive dokumentasjonsplikter, og at det vil forekomme «forhold som ikke er angitt i disse bestemmelsene, men som likevel bør dokumenteres». Også i Arkivverkets høringsuttalelse pkt. 4 er det uttrykt bekymring for at en slik positiv angivelse kan åpne for mistolkning og føre til at virksomheter unnlater å dokumentere forhold som har verdi som dokumentasjon, fordi de faller utenfor de positivt angitte dokumentasjonspliktene.

For å motvirke dette har utvalget i § 13 foreslått det som må oppfattes som en slags sikringsbestemmelse, nemlig at man i tillegg skal dokumentere etter en konkret vurdering når det skjer «vesentlige hendelser, beslutninger, prosesser og forhold» som altså ikke er dekket av de øvrige paragrafer. Dette er tvilsom lovgivningspraksis. Utgangspunktet bør heller være som etter dagens lovgivning, der forutsetningen er at dokumenter fra hele virksomheten skal arkiveres, så sant de ikke er uttrykkelig unntatt gjennom arkivbegrensningsregler. Da hadde heller ikke en slik sikringsbestemmelse vært nødvendig.

### **13. Uklart skille mellom arkivering og bevaring**

For øvrig er det i den nevnte § 13 tatt inn et tilleggsvilkår, nemlig at man bare har plikt til å dokumentere dersom det er åpenbart at de vesentlige hendelsene, beslutningene, prosessene og forholdene vil ha interesse for ettertiden.

Dette peker også mot en *gjennomgående* svakhet ved lovutkastets bruk av betegnelsen dokumentasjon, nemlig at det ikke skilles mellom krav til primær dokumentfangst og krav til bevaring og senere avlevering til arkivinstusjon. Dette topper seg i § 15 der det foreslås en egen bestemmelse om at Nasjonalarkivet (nå: Riksarkivaren) kan pålegge virksomheter å dokumentere forhold som ikke er dekket av alle de andre bestemmelsene om ulike former for dokumentasjonsplikter.

### **14. Uklar lovtittel**

Konklusjonen av gjennomgangen ovenfor er at utvalgets dokumentasjonsbegrep er problematisk. Det bidrar til uklarhet. Uklarheten forsterkes av at utvalget foreslår at tittelen på den nye loven skal være «lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver».

Dette treffer dårlig, for med «samfunnsdokumentasjon» vil vi vanligvis tenke på mye mer enn arkivdokumentasjon. I kulturpolitisk sammenheng omfatter det bl.a. også den dokumentasjon som forvaltes av bibliotek og museer, ikke bare den dokumentasjonen som arkivinstusjonene tar hånd om. Både kulturminneloven og pliktavleveringsloven kan med like stor rett som arkivloven betegnes som lover om samfunnsdokumentasjon.

Til dette kommer at utvalget i selve lovutkastet bruker termen «dokumentasjon» om det arkivmaterialet som fortsatt forvaltes av de arkivskapende virksomheter, mens termen «arkiver» reserveres for det materialet som er avlevert («overført» i utvalgets terminologi) til langtidsbevaring. Sammenligner vi selve loven med lovtittelen, synes dermed innholdet i de to begrepene «dokumentasjon» og «arkiver» å være snudd på hodet. Utvalget makter altså ikke selv å gjennomføre sin egen terminologi på en konsekvent måte.

### **15. Forholdet til offentlighetsloven**

I forbindelse med forslaget omtalt i pkt. 5 ovenfor om at man skal dokumentere virksomhetsrelatert kommunikasjon til og fra personer i ledende stilling, understreker utvalget at det må foretas grundige vurderinger av forholdet til offentlighetsloven, for «det må være full klarhet om hvilke regler som skal gjelde for offentlighetens rett til innsyn». Men når det gjelder innholdet i slike regler, toer utvalget sine hender. De understreker at *deres* forslag er begrunnet i arkivfaglige hensyn, og at «innsyn i

dokumentasjonen er et annet spørsmål, som må løses med utgangspunkt i offentleglova.» Men hva slags «løsning» dette kan innebære, synes det ikke som utvalget har noen ide om.

Utvalget drøfter imidlertid forholdet til offentlighetsloven på generelt grunnlag i et eget kapittel i utredningen og setter i den forbindelse fingeren på et ømt punkt i samspillet mellom offentlighetsloven og arkivloven. Utvalget foreslår i kjølvannet av dette en ny «arbeidsdeling» mellom arkivloven og offentlighetsloven slik at «pliktene til å ha systematiske registre over dokumentasjonen er et anliggende for arkivloven, mens offentlighetsloven vil regulere plikten til å gjøre registrene tilgjengelige for lesing eller søking og til å gi innsyn i dem». Det er vanskelig å se hvilket problem dette eventuelt skal løse.

Enten man snakker om arkivplikt eller dokumentasjonsplikt, å arkivere eller å dokumentere, arkivdokumenter eller dokumentasjon, må det også legges til grunn at all den informasjonsmengden som på denne måten fanges opp hos en offentlig arkivskaper, både etter gjeldende arkivlov og etter utvalgets lovutkast vil være sammenfallende med det som i offentlighetsloven ligger i begrepet «saksdokument for organet». Derfor kan man ikke utforme en ny arkivlov uten også å se den i sammenheng med sentrale begreper og bestemmelser i offentlighetsloven.

### **16. Dokumentbegrepet bør beholdes**

Dette behovet for sammenheng i lovverket gjør det ytterligere uhensiktsmessig at man i en ny arkivlov skal foreta slike terminologiske og begrepsmessige endringer som utvalget foreslår. Det teknologinøytrale og moderniserte dokumentbegrepet har vært innarbeidet i lovverket i snart et kvart århundre. I tillegg til arkivloven og offentlighetsloven utgjør dette et begrepsmessig fundament også i pliktavleveringslova og forvaltningsloven. Også i forslaget til ny forvaltningslov et dokumentbegrepet brukt; det er bare legaldefinisjonen som er tatt ut. Dokumentbegrepet er også tatt inn i utkastet til ny språklov som Kulturdepartementet sendte på høring i august 2019.

Det moderne dokumentbegrepet er et fleksibelt begrep, for i en digital virkelighet er det ikke alltid gitt hva som utgjør en egen informasjonsenhet og dermed et eget dokument. Denne grenseoppgangen vil være avhengig av konteksten. Man løser ikke dette problemet med å la være å bruke begrepet. Også i den digitale virkelighet trengs et begrep for å kunne identifisere og referere til en nærmere definert del av all den arkivdokumentasjon som fins. Man kan ikke bare forholde seg til alt dette som én og samme uformelige masse. Det er neppe noe annet begrep som i den forbindelse kan erstatte det innarbeidede dokumentbegrepet.

### **17. Arkivbegrepet bør beholdes**

Enda viktigere er det å holde fast ved dagens arkivbegrep. I en norsk sammenheng ville det virke kunstig å bruke arkiv bare om det materialet som er avlevert til arkivinstitusjon. Å gjøre som utvalget foreslår, å bruke forskjellige begreper om arkivmaterialet avhengig av hvilken fase av livsyklusen det befinner seg i, er spesielt uhensiktsmessig i en digital kontekst.

For øvrig må man fortsatt kunne snakke om det å fange opp dokumenter for lagring og bevaring til senere bruk som arkivdanning, i tråd med innarbeidet arkivfaglig terminologi. Det vil være vanskelig å unngå at man også i fortsettelsen omtaler denne operasjonen med uttrykket «å arkivere», at det som arkiveres, samlet vil bli omtalt som «arkiv», og at enkeltelementer i arkivet omtales som «dokumenter» eller til og med «arkivdokumenter». Å prøve å erstatte denne innarbeidede begrepsbruken med det langt mer upresise og mangetydige «å dokumentere» og «dokumentasjon» vil trolig være spilt møye og framstå som nokså unaturlig kunstgrep.

Uttrykkene dokumentere og dokumentasjon er som påvist ovenfor altfor mangetydige og upresise til at de egner seg til å erstatte vel innarbeidet terminologi.

### **18. Avlevering, ikke overføring**

Det er heller ingen god grunn til å skrote det innarbeidede begrepet *avlevering* om det at et arkiv eller

en arkivdel fysisk og forvaltningsmessig overtas fra arkivskaper til arkivinstitusjon eller fra den arkivskapende virksomheten til arkivdepot. At også avleveringer i fremtiden mer og mer vil foregå i elektronisk form tilsier ikke at dette i stedet må benevnes som *overføring* i stedet.

Utvalget vil erstatte den innarbeidete arkivfaglige termen «avlevering» med «overføring», uten at innholdet i det nye begrepet er gjort rede for. Det kan tvert imot være god grunn til å skille en avlevering fra enhver annen form for overføring. Man bør dessuten unngå å bryte forbindelsen til tidligere terminologi når dette ikke er strengt nødvendig. Det gjør det lettere å bevare kontinuiteten bakover i tid. I tillegg bør også her hensynet til sammenhengen med beslektet lovverk telle med. Avlevering av arkivdokumenter til arkivinstitusjon er en operasjon som er ganske parallell til avlevering av allment tilgjengelige dokumenter til nasjonale samlinger, jf. lov om avleveringsplikt av allment tilgjengelige dokument (pliktavleveringsloven).

### **19. Kassasjon, ikke sletting**

Det er heller ikke på dette punktet hensiktsmessig å endre etablert terminologi slik utvalget foreslår. Som også Arkivverket skriver i sin høringsuttalelse er kassasjon et innarbeidete arkivfaglig begrep, mens sletting gir en del andre assosiasjoner i tillegg, særlig knyttet til personvern. Dessuten er kassasjonsvedtak etter innarbeidete praksis å forstå som en tillatelse til å makulere/destruere, mens sletting, særlig slik det er brukt i personvernforvaltningen, innebærer et påbud om det sammen. Å endre begrepsbruken slik utvalget foreslår, kan derfor skape begrepsforvirring og uklarhet som også kan ha utilsiktede virkninger for et fortsatt ryddig forhold mellom arkivforvaltning og personvernforvaltning.

## **III. Øvrige merknader**

### **20. Særlig viktige punkter i Arkivverkets høringsuttalelse**

Jeg slutter meg ellers i alle hovedsak til de merknader Arkivverket har kommet med under del 9, 11, 12 og 15 i sin høringsuttalelse. Dette gjelder følgende temaer: Personvern og arkivformål i allmennhetens interesse (del 9, Langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av arkiver – Bevaring og kassasjon (del 11), Avlevering, overføring til langtidsbevaring (del 12) og Tilsyn (del 15).

Jeg vil særlig understreke følgende konklusjonspunkter fra Arkivverkets høringsuttalelse:

- «Arkivformål i allmennhetens interesse» er først og fremst et arkivfaglig begrep, og Nasjonalarkivet, (dvs. Riksarkivaren, i dagens terminologi) *ikke Datatilsynet*, bør være godkjenningmyndighet for andre virksomheter som behandler personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse, jf. del 9 i Arkivverkets høringsuttalelse.
- Nasjonalarkivets (dvs. Riksarkivarens, i dagens terminologi) rolle som statens fagorgan på området bevaring og kassasjon må videreføres på samme nivå som i dag, jf. del 11 i Arkivverkets høringsuttalelse.
- Det må sikres at arkivfaglige hensyn ivaretas ved etablering av slettebestemmelser i særlovgivningen, dersom et generelt kassasjonsforbud *mot formodning* ikke videreføres, jf. del 11 i Arkivverkets høringsuttalelse.
- Dataminimering må ikke fremheves i loven som et egnet sikringstiltak, jf. del 11 i Arkivverkets høringsuttalelse.
- Loven må samle, klargjøre og utdype plikter og ansvar ved *avlevering* av arkiv, jf. del 12 i Arkivverkets høringsuttalelse.
- Forskriftsmyndigheten legges til Nasjonalarkivet (Riksarkivaren, etter dagens terminologi), jf. del 12 i Arkivverkets høringsuttalelse.
- Jeg støtter ikke forslaget om å utrede et eget digitaliseringstilsyn som skal føre tilsyn etter arkivloven), jf. del 15 i Arkivverkets høringsuttalelse.
- Nasjonalarkivet, (Riksarkivaren, etter dagens terminologi) bør fortsatt være ansvarlig for å føre tilsyn etter arkivloven, jf. del 15 i Arkivverkets høringsuttalelse.



## **21. Oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak 1047 (2016–2017)**

Etter debatt i Stortinget på bakgrunn av et Dokument 8-forslag fra Senterpartiet om å endre omstillingen i Arkivverket og styrke de åtte regionale statsarkivene ble det 20. juni 2017 fattet følgende anmodningsvedtak i Storting:

«Stortinget ber regjeringen iverksette en bred utredning av samfunnets arkivfunksjoner, med særlig vekt på regionale arkivtjenester, nasjonalt samspill og håndtering av digitale utfordringer.»

I budsjettproposisjonen for 2018 opplyste Kulturdepartementet at lovutvalget som var oppnevnt for å foreslå endringer i arkivloven, skulle beskrive de viktigste utfordringer og utviklingstrekk i og for arkivene, og at anmodningsvedtaket ville bli fulgt opp gjennom lovutvalgets mandat.

Det er imidlertid ikke mulig å finne noen referanser til dette anmodningsvedtaket i arkivlovutvalgets utredning. Sentralt i debatten og de dokumenter som lå til grunn for vedtaket, stod spørsmålet om statsarkivenes fortsatte rolle som stedbundne enheter under egen ledelse. Heller ikke dette spørsmålet er drøftet i utredningen. Det bare konstateres i en rent deskriptiv framstilling at «de tidligere statsarkivene er nedlagt som delorganisasjoner», jf. s. 127.

Det kan se ut som lovutvalget ikke i det hele tatt er blitt informert om anmodningsvedtaket fra juni 2017. I så fall kan det settes spørsmålsteget ved om anmodningsvedtaket er blitt fulgt opp i slik departementet informerte Stortinget om i budsjettproposisjonen for 2018.

Med hilsen

Ingvar Engen  
(sign.)