

Avdeling for dokumentasjonsforvaltning, NTNU

Høringsuttalelse til NOU 2019:9

Ny arkivlov

Sammendrag

Forslaget til en ny arkivlov er et omfattende stykke arbeid som både begeistrer og bekymrer Avdeling for dokumentasjonsforvaltning ved NTNU. Det er nokså ryddig presentert med forsøk på tydelige avklaringer. Det er viktig at denne loven både skal møte samtida og gjelde for framtida. Med så store endringer som den inneholder, frykter vi at det vil ta uforholdsmessig lang tid før endelig versjon er ferdig. Det er viktig at denne loven ikke gjennomgår så mange tidkrevende revideringer som vi opplevde sist gang det var høring på en ny arkivlov. Derfor er det spesielt viktig tidlig å rydde grundig opp i begrepsbruken slik at de nye begrepene som introduseres både samsvarer med ISO-standarder og at definisjoner ikke blir for snevre eller misvisende. Deler av loven kunne med fordel plasseres i forskrift i stedet for i ny arkivlov. Dette vil være et godt grep for å forkorte ventetiden på ny arkivlov.

For universitets- og høgskolesektoren hadde det vært naturlig om dokumentasjon vurderes hvert femte år i stedet for hvert fjerde år som foreslås. Fem år representerer det lengste normerte studieforløpet og ville derfor vært naturlig å følge.

Vi er usikre på hva det innebærer i praksis at journalplikten ønskes flyttet til offentlighetsloven, mens det refereres til utvidet dokumentasjonsplikt i lovutkastet. Mye arbeid gjenstår før automatisk arkivering er mulig. Dette kan bety at det kan bli vanskelig å etterprøve dokumentasjonsplikten tidlig i lovens virkeperiode. Når «journalføring» og «journalføringsplikt» tas bort, er det viktig at det eksplisitte lovkravet om tilgjengeliggjøring av dokumenter beholdes ved en revidering.

Plikten til å dokumentere informasjonssystemer, databaser, registre mv. omtales også, men det kommer ikke fram hva som er god nok dokumentasjon. Hvordan dette skal vurderes og hva som er risiko bør presiseres i forskrift.

Arkivinstitusjoner gis lovfestet rett til å behandle særlige kategorier av personopplysninger som er en viktig endring som må beholdes ved nye revideringer.

En skjerping av straff vil etter vår mening være hensiktsmessig, både med tanke på harmonisering av lovverk og av praktiske hensyn, men kan føre til utfordringer i daglig virke. En presisering i forskrift anser vi som både hensiktsmessig og til dels nødvendig for forståelsen av loven.

Vi har i det etterfølgende valgt å strukturere innspillene kronologisk etter kapitteinndelingen i lovutkastet for å lette etterarbeidet for utvalget.

Arkivfaglige innspill

I. Innledende bestemmelser

§ 1 første ledd omhandler lovens formål. Den tar for seg fortid og samtid, men nevner ikke noen framtid som bør inkluderes. Nåværende arkivlov uttrykker dette gjennom «tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida.»

Lovutkastet sier i § 1 annet ledd at «loven skal legge til rette for å drive forsvarlig offentlig virksomhet. Vi mener at plasseringen av innholdet i bokstav a før b er symbolsk viktig fordi det presiserer at den enkelte sine rettigheter går foran rettighetene til forvaltningen.

§ 2 første ledd bokstav c er et godt og konkret tillegg som belyser en del tvilstilfeller hvor loven faktisk gjelder. Det vil gjøre det enkelt for en virksomhet å vurdere om loven gjelder for dem. Det har tidligere vært uklart om saksbehandlere i virksomheter faktisk gjør et enkeltvedtak eller ikke. Dette er også presisert forlaget til ny forvaltningslov.

Det bør vurderes om § 2 femte ledd om at virksomheter skal være omfattet av loven bør være en fastsatt hovedregel i stedet for at Kongen kan gi forskrift. Slik ordlyden er i lovutkastet, kan virksomheter som leverer tjenester som er offentlig finansiert, unnlate å følge dokumentasjonskravene.

§ 4 første ledd om at «denne loven begrenser ikke dokumentasjonsplikt som følger av annet regelverk» er en viktig presisering. Den belyser hvor viktig det er at rettsregler harmoniserer, også referert til som «lappetepe-funksjonen» til loven.

I § 5 ønsker utvalget å definere sentrale begrep for denne loven, som er viktig for forståelsen. Dessverre lykkes de ikke med avklaringene. Utvalget ønsker blant annet å skille mellom «dokumentasjon» i bokstav a og «arkiver» i bokstav c, der forskjellen er om informasjonen har vært «langtidslagret» eller ikke. Hvor lenge «langtidslagret» er, nevnes ikke, men det kan forstås som 10 år etter å ha lest hele utkastet. Det er uheldig med en slik snever og upresis definisjon som heller ikke er hensiktsmessig.

Med definisjonen i § 5 femte ledd av «arkivinstitusjon» sier utvalget indirekte at museum ikke er inkludert som en arkivinstitusjon, som er ganske snodig og selvfølgelig ikke er hensikten.

Mangfoldet av begrepet «arkiv» kommer ikke fram i § 5 bokstav c. Arkiv er mer enn dokumentasjonen som lagres. Arkiv kan ha fire betydninger: Arkiv som en samling (Riksrevisjonen, 2017, s. 51), arkiv som en systematisering av dokumenter (s. 51), arkiv som «arkivtjenesten i en virksomhet, det vil si den organisatoriske enheten som utfører arkivoppgaver» (Valderhaug, 2018), og til sist, arkiv som «en arkivinstitusjon som tar imot arkiver fra ulike virksomheter, oppbevarer og forvalter arkivene og stiller disse til rådighet for bruk» (Valderhaug, 2018). Utvalget forsøker i lovutkastet å dele opp i betydningen av arkiv også for å møte utviklingen mot et arkiv uten vegger (postcustodialism) og et skifte fra arkiv med analoge objekter til digitale objekter. Et slikt skille kan være positivt for forståelsen av loven og arkivsektoren for utenforstående, men utvalget må ta en gjennomgang av innholdet av begrepene før de plasseres i lovteksten.

§ 5 bokstav b bør utdypes og inneholde en tydelig definisjon. Setningen framstår som halvferdig og gir ikke noen mening.

II. Plikt til å dokumentere og til å bevare dokumentasjon

I forslag til ny arkivlov ønskes journalplikten flyttet til offentligloven, mens det refereres til utvidet «dokumentasjonsplikt». Utvalget sier at de ønsker å legge til rette for mer dokumentasjon på denne måten. Hva innebærer dette i praksis? Presse er naturlig nok skeptiske til et slikt forslag. Mye arbeid gjenstår før automatisk arkivering er mulig. Dette kan bety at det kan bli vanskelig å etterprøve dokumentasjonsplikten tidlig i lovens virkeperiode.

I § 6 første ledd om dokumentasjonsstrategi i virksomheter bør begrepet «regelmessig» defineres i forskrift eller i § 5 for å forhindre ulik tolkning. Ordet «ajourføre» bør også erstattes med eksempelvis «oppdatere», «fornye» eller «holde ved like» når «journalføring» har blitt pekt på som utdatert av utvalget.

Det er positivt at det spesifiseres i § 6 første ledd og andre ledd at øverste organ i virksomheten, og ikke den enkelte, skal ha en dokumentasjonsstrategi. Det er også en styrke at virksomheten selv, ifølge bokstav g, skal vurdere hvordan de selv følger denne loven.

I § 6 bokstav e kan begrepet «minimering» sammen med «dokumentasjon» misforståes. Det er ikke entydig hva «minimering» innebærer. Vi foreslår å erstatte «minimering» med «dataminimering», da dette er mer presist. I «dataminimering» ligger det implisitt en begrensning i hva som skal arkiveres. Dette gjør at vi kan utelate «sletting» fra bokstav e som er villedende i denne konteksten. «Dataminimering» brukes også i § 27 første ledd. Vi foreslår dermed å endre ordlyden i bokstav e i lovutkastet til «gjør rede for hvordan virksomheten sørger for langtidsbevaring og dataminimering av dokumenter og arkiver».

§ 7 første ledd om dokumentasjon i felles systemer blir for omstendelig og uklar. Det er nok å presisere at det må avtales. «I fravær av [...]» kan utelates.

§ 8 første ledd om plikt til å dokumentere virksomhetens kommunikasjon bør formuleres tydeligere. Vi foreslår «Virksomheter skal dokumentere all ekstern inngående og utgående virksomhetsrelatert kommunikasjon».

§ 8 andre ledd om personer i ledende stillinger bør i tillegg inkludere unntak tilsvarende § 25 første ledd bokstav a. Et mulig tillegg kan være “unntak i den utstrekning dette vil kreve en uforholdsmessig stor innsats”. Alternativt bør utvalget tydelig definere «virksomhetsrelatert kommunikasjonen». Dersom virksomhetsrelatert kommunikasjon til og fra personer i ledende stillinger skal dokumenteres i henhold til ordlyden i lovutkastet, vil dette være en uforholdsmessig stor arbeidsbyrde. Virksomheter skal da dokumentere eksempelvis e-poster, tekstmeldinger og samtaler på kontor.

§ 8 trenger en opprydding i begrepsbruk, det er i andre ledd heller ikke entydig hva en «ledende stilling» er i ulike bedrifter. Dette bør presiseres i forskrift eller ved annen ordlyd i loven.

§ 8 tredje ledd insisterer på at tilsatte skal ha adgang til verktøy som ivaretar plikter på automatisert måte. Dette er positivt i teorien, men i praksis teknologioptimistisk. Dette er slett ikke implementert for alle i forvaltningen. Det vil ta tid før automatisering er på plass. Det er viktig at perioden fram til dette er en realitet, løses i forskrift.

I § 9 omtales plikt til å dokumentere informasjonssystemer, databaser, registre mv. Det er uklart hva som er god nok dokumentasjon. Hva er risiko? Hva må vurderes? Dette bør omtales i en forskrift.

Det er viktig at opphavsretten ikke kommer i konflikt med langtidsbevaringen, som beskrevet i § 9 tredje ledd, da dette potensielt kunne ha blitt et problem.

Kravet om planer for langtidsbevaring og dokumentasjon av informasjonssystemer (§ 9 og § 19) vil særlig påvirke arbeidet ved NTNU Vitenskapsmuseet. De produserer, mottar og lagrer mange ulike typer digital dokumentasjon spesielt knyttet til saksbehandling og kulturminneforvaltning. Det vil stille særlige krav til både kompetanse, verktøy og ikke minst standarder for hvordan dette skal gjøres. Flere ressurser inn mot forvaltning av løsningene er nødvendig. Implementerings- og levetidskostnader for løsningene vil bli høyere. Det er viktig at presise krav til dokumentasjon av informasjonssystemer formuleres i forskrift.

§ 10 er en krevende, men viktig paragraf å ha med i lovverket. Første ledd bokstav c er et viktig krav som må beholdes ved lovendring. Helt eller delvis automatisert rettsanvendelse vil være vanskelig å etterprøve hvis de ikke er dokumentert, og det kan gå utover rettsikkerheten til den enkelte.

III. Krav til forvaltning av dokumentasjonen

Det er både uheldig og merkelig at utvalget velger å definere nye begrep, «ekte», «pålitelig», «anvendbar», «dekkende» og «satt i sammenheng», i § 16 annet ledd for å beskrive de grunnleggende kravene til dokumentasjonsforvaltning uten å koble den til ISO-standardene «autentisk», «pålitelig», «integritet» og «anvendbar». Det er positivt at utvalget ønsker å bruke et forståelig språk, men utvalget sier ingenting om hvorfor de velger å gå bort fra begreper gitt i ISO 30300. Dette bør forklares nærmere. Vi tror det er en fordel at de nye begrepene og de nevnte begrepene fra ISO-standardene bør stå sammen, og begrepsoverlappingen bør forklares. Det er en opplagt fordel for forståelsen at kravene knyttes til ISO-standardene og kjent terminologi i fagfeltene arkiv, kulturminne og arkeologi.

«Satt i sammenheng» er også for snevert definert i § 16 annet ledd bokstav e, da det kan være andre sammenhenger som er like relevante, men som ikke er knyttet til «annen relevant dokumentasjon og virksomhetsprosess». I tillegg er formuleringen «annen relevant dokumentasjon» et vagt begrep og det bør formuleres et minimumskrav til hva som anses som nødvendig kontekst for et dokument eller sak. Et slikt minimumskrav kan for eksempel formuleres i forskrift og er nødvendig for å unngå ulik praksis på arkivfeltet.

Det bør refereres til § 17 første ledd i § 16 annet ledd bokstav c. Disse paragrafene presiserer et lovkrav om tilgjengeliggjøring av dokumentasjon som er nødvendig når begrepene «journalføring» og «journalføringsplikt» tas bort.

§ 17 første ledd om tilgjengeliggjøring av dokumentasjon bør formuleres mer tydelig og med et forståelig språk. Det kan i stedet stå: «All dokumentasjon som offentlige virksomheter har skapt eller besitter skal i utgangspunktet være tilgjengelig for allmennheten. Dette frafaller dersom det strider mot lov, taushetsplikt eller andre begrensninger i eller i medhold av lov.»

§ 17 første ledd andre punktum tillater virksomheter å tilgjengeliggjøre ikke-digital kommunikasjon «på den måten virksomheten finner forsvarlig». Den skjønsmessige vurderingen bør begrenses ved å legge til «ifølge reglene i §§ 8-15».

Overskriften «Forbud mot sletting» i § 18 er både misvisende og forvirrende. Den speiler ikke innholdet i paragrafen på en god måte. Det er uklart hvilken sletting som forbys. En bedre overskrift vil være: «Regler for sletting». Det bør i tillegg komme tydelig fram av lovteksten at hovedregelen er et generelt forbud mot uautorisert sletting.

Det er et omfattende lagrings- og vedlikeholdspåbud som presenteres i § 19. Denne paragrafen i kombinasjon med et forbud mot å slette, kan gi praktiske utfordringer.

§ 19 om plikt til vedlikehold bør vise til forskrift for mer detaljert bruk av ulike medier og formater. Det vil være hensiktsmessig å la være å spesifisere nøyaktige typer. I stedet bør forskriften vise til troverdige kilder, som for eksempel Arkivverket sine egne nettsider, for en oppdatert oversikt over gode og holdbare medier og formater.

Unntak i § 20 første ledd andre punktums unntak bør utelates. Alternativt bør det spesifiseres et krav til sikkerhet av dokumentasjonen tilsvarende kravet i § 21 første ledd.

IV. Særlig om personopplysninger

Her behandles forhold som allerede står i personvernloven. Retten til å bli husket er like stor som retten til å bli glemt.

Det må forklares hva «20 [10]» i § 23 første ledd første punktum betyr. Alternativt må setningen omformuleres uten bruk av klammeparanteser. Det er ikke klart for andre enn de med juridisk bakgrunn hva dette innebærer. Dette samsvarer ikke med utvalget sitt ønske om et forståelig språk.

§ 24 første ledd tredje og fjerde punktum styrker posisjonen til Arkivverket ved å presisere at Datatilsynet må innhente uttalelse fra Arkivverket før vedtak om personopplysninger blir gjort. Vi ønsker at forskrift i tillegg presiserer at denne uttalelsen må vurderes før vedtaket blir gjort ved å bruke «innhente og vurdere [...]». På denne måten er ikke vedtaket på forhånd gitt ved en evt. konflikt mellom Arkivverket og Datatilsynet.

§ 24 tredje ledd lovfester retten arkivinstusjoner har til å behandle særlige kategorier av personopplysninger. Dette er et viktig og nytt tillegg fordi det gir arkivinstusjoner en eksplisitt rett til å behandle særlige kategorier av personopplysninger. Dette har ikke vært lovfestet tidligere og må beholdes ved en revisjon.

V. Langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av arkiver

I § 26 droppes begrepet «deponering», og utkastet til ny lov går bort fra kravet om 25 år. Det er uheldig at det ikke står eksplisitt noe sted at «langtidsbevaring» er 10 år, men her kan forskrift presisere hvor lenge aktive arkiver skal beholde dokumentasjon i bortsetningsarkiver før deponering/avlevering.

§ 26 andre ledd som omhandler langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av arkiver, kan knyttes opp mot § 6 første ledd. For universitets- og høgskolesektoren bør perioden på hvert fjerde år endres til hvert femte år, fordi dette samsvarer med de lengste, sammenhengende, normerte studieforløpene.

I § 27 som omhandler minimering av personopplysninger ved overføring til langtidsbevaring, bør begrepet «minimeres» erstattes med «dataminimeres», da «minimeres» er upresist og kan føre til feiltolkninger.

I § 27 andre ledd andre punktum bør ordet «aggregering» erstattes med for eksempel «sammenslåing» eller «sammenstilling». Utvalget uttrykker selv at de ønsker et presist og forståelig språk i den nye arkivloven.

§ 29 første ledd om mediekonvertering bør vise til forskrift, der det vises til troverdige kilder for en oppdatert oversikt over gode og holdbare medier og formater. Dette kan for eksempel være Arkivverket sine egne nettsider. Det vil være hensiktsmessig å unnlate å spesifisere nøyaktige typer.

Innholdet i § 29 andre og tredje ledd kan oppfattes som motstridende. Det åpnes i tillegg for kassering ved digitalisering, som i teorien kan innebære at den digitale versjonen blir en ren kopi, mens det originale analoge dokumentet/arkivene går tapt. Det er mer informasjon i disse dokumentene enn kun ordene som står i dokumentet. Denne informasjon kan brukes i framtidig forskning. Ved å destruere materialet vil mulighetene for senere forskning svekkes.

§ 32 fjerde ledd inneholder en viktig presisering som samsvarer med kravet til veiledning i gitt i forslaget til ny forvaltningslov, NOU 2019:5.

VII. Om Nasjonalarkivet

Et nytt navn er et steg i riktig retning, men utvalget bør diskutere alternativer til dette forslaget. Det er et godt tegn at utvalget selv åpner for at «Nasjonalarkivet» kanskje ikke er det beste alternativet og at en mer «dyptgående prosess» er nødvendig.

Vi har noen innvendinger mot navneforslaget. «Nasjonalarkivet» kan intuitivt forstås som det har med «nasjonens arkiver» å gjøre, som er noe misvisende. Det er heller ikke selvforklarende for dem som ikke jobber med arkiver/forvaltning hva som er forskjellen på «Nasjonalarkivet» og «Riksarkivet». «Nasjonalarkivet» kan også forveksles med «Nasjonalbiblioteket, hvor oppfatningen om at «arkiv» og «bibliotek» er det samme, kan forsterke seg.

Det vil være positivt med et navn tilpasset nåtida og framtida som gir signaler om endring og tilpassing til nåtida og framtida. Et slikt navnebytte kan være med på å gi arkivet og sektoren et omdømmeløft, der materialet som behandles og de som jobber med det, får oppmerksomhet og blir mer kjent for alle. Selv med et navnebytte som fyller disse kriteriene, vil det ta tid å etablere i bevisstheten til den enkelte. Dette vil kreve god informasjon og markedsføring i forkant.

VIII. Tilsyn, sanksjoner og straff

En skjerping av § 43 om straff vil være hensiktsmessig, ettersom personvernforordningen omtaler sanksjoner og straff i artikkel 83. Vårt forslag er å harmonisere § 43 i arkivloven slik at ordlyden og innhold blir mer lik personvernforordningen. Derfor forslår vi å fjerne ordene 'grovt' og 'kan' fra forslaget, slik at ny ordlyd vil bli:

«Den som forsettlig eller uaktsomt handler i strid med bestemmelser i loven eller i medhold av den, straffes med bøter.»

Rammene for hva som ansees som uaktsomt bør gjengis med eksempler i forskrift, for å forenkle forståelsen for hvor terskelen ligger. Å fjerne ordet 'kan' skaper en plikt å bøtelegge for Arkivverket.

Vi mener at å referere til personvernforordningen med de sanksjoner og straffer som står det til fordel kan nevnes i paragrafen.

Referanser

Riksrevisjonen. (2017). *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*. (Dokument 3:10 (2016-2017)). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2016-2017/dok3-201617/dok3-201617-010/?lvl=0>

Valderhaug, G. (2018, 6. juni). Arkiv. *Store Norske Leksikon*. Hentet fra: <https://snl.no/arkiv>
(Lest 6. mars 2019)