

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Høringsbrev - ny arkivlov

Vi viser til brev fra Kultur- og likestillingsdepartementet 5. oktober 2021 angående høring av ny arkivlov, med høringsfrist 14. januar 2022.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har vurdert høringsforslaget og har følgende kommentarer:

Flere utredninger, inkludert DFØs egen kartlegging¹ i 2021, har pekt på at arkiveringsarbeidet i offentlig forvaltning både er tungvint og ineffektivt. Dessuten er det mye dokumentasjon som går tapt. Det er behov for et løft både for å redusere ressursbruken, og sikre at viktig dokumentasjon blir bevart.

Vi er derfor noe bekymret for det vi oppfatter er den underliggende tankegangen som departementet skisserer i sin utredning. Det kan synes som den er farget av historien til og det tradisjonelle tankesettet i arkivfaget, uten at man har tatt innover seg signalene gitt i NOU 2019:9 om hvordan digitalisering og digital transformasjon drastisk påvirker og utfordrer denne tankegangen.

Det tradisjonelle tankesettet rundt arkiv bærer preg av problemstillinger relatert til fysiske (analoge) dimensjoner – det at arkiv tar plass, kan flyttes, kan destrueres og må ordnes for at man skal gjenfinne. Men i dagens digitale hverdag koster oppbevaring lite, informasjon dupliseres, deles og benyttes på måter som gjør destruering/sletting mer eller mindre umulig, og søkemotorteknologi kategoriserer, organiserer og relaterer informasjon for oss automatisk.

Det er en villet utvikling av offentlig sektor å viske ut grenser mellom etater, virksomheter og innbyggere gjennom å rette søkelys på sammenhengende tjenester, sette brukeren i sentrum og dele data. For arkivfaget gir dette særlige utfordringer. De stedene man tradisjonelt har «fanget» arkiv, og som dagens regelverk er innrettet mot, er relatert til at prosesser har en klar start

¹ <https://dfo.no/rapporter-og-statistikk/rapporter/dfo-rapport-20217-dokumentasjons-og-arkivfunksjonen-i-statlige-virksomheter>



og slutt-tilstand (f.eks. et brev/vedtak som blir sendt). For mange digitale tjenester fra offentlig sektor er disse tilstandene mindre klare, systemene forvalter innholdet kontinuerlig og kommunikasjon skjer indirekte gjennom innsyn og deling på brukerens premisser, ikke arkivets. Arkiv har i praksis blitt et øyeblikksbilde av en tilstand, uten god forklaring på hvorfor den er slik. Det er et paradoks at digitalisering samtidig medfører at det er fullt mulig å forklare en gitt tilstand, og dermed skape gode arkiv.

Et konkret eksempel på dette er sammenhengen mellom offentlige anskaffelser og støtteløsninger som konkurransegjennomføringsverktøy (KGV). KGV er fagsystemet som støtter den enkelte virksomhet i prosessen med å gjennomføre en anskaffelse slik at den er i henhold til gjeldende regelverk og virksomhetens interne rutiner. I systemet ligger det detaljert informasjon om det som skal anskaffes, dialog med aktørene under gjennomføring av prosessen og detaljer rundt vurderingene og rangering av tilbud. «Produktet» av prosessen er tildeling av en kontrakt til en aktør, og det er denne som er sentral når en etter dagens regelverk overfører informasjon til det lokale arkivet. «Innebygd arkiv» i KGV-systemet vil kunne gjøre arkivering av anskaffelsesprosessen både mer kostnadseffektivt (siden virksomhetene unngår kompliserte tekniske systemintegrasjoner), og skape arkiv av høyere kvalitet (siden informasjonen kan settes i kontekst). Dette er bare ett av flere eksempler på hvordan det å tenke dokumentasjonsforvaltning som en integrert del av prosessen, og ikke som et produkt av prosessen, bidrar til å nå formålet med å legge til rette for en forsvarlig *digital* offentlig forvaltning.

Fornyingsbehovet er knyttet til teknologi og bedre forståelse av hvordan dokumentasjonsforvaltning kan drives i en digital virkelighet. Det er behov for både modernisering av lovverk, bedre kompetanse og samarbeid på tvers av sektorer og myndigheter. Etter vår vurdering tar ikke forslaget til ny arkivlov dette i tilstrekkelig grad innover seg. I stedet videreføres ideen om at det er viktigst å bevare resultatet av arbeidsprosesser basert på korrespondanse, framfor å dokumentere selve prosessen. Arbeidsprosessen bak et sluttresultat kan forklare hvorfor og i hvilken sammenheng et sluttresultat er skapt. Digitalisering gjør slik dokumentasjon mulig, men da må lovverket, teknologien og tankesettet rundt arkivering og dokumentasjonsforvaltning endres i den retning.

Vi mener høringsutkastet underkommuniserer at det er et stort behov for å modernisere arkiv- og dokumentasjonsforvaltningen, og at også forvaltningsloven og offentlighetsloven må moderniseres tilsvarende. Disse tre lovene må ses i sammenheng og det bør legges til rette for at ansvarlige myndigheter kan samarbeide for å få til en god videreutvikling av dokumentasjonsforvaltningen.

Vi mener det er avgjørende at Justisdepartementet og Kommunal- og -distriksdepartementet aktivt blir involvert i det videre utviklingsarbeidet og forskriftsarbeidet, slik at fornyings-arbeidet kan komme raskt i gang.

Vi erfarer at Arkivverket i stor grad har tatt innover seg de problemstillingene vi har trukket fram, og at de har satt i gang mange spennende og gode initiativer siden NOU 2019:9 ble levert. Men vi tror ikke Arkivverket kan løse alle disse utfordringene alene. DFØ anbefaler derfor Kultur- og likestillingsdepartementet å ta initiativ til et interdepartementalt utviklingsarbeid for å få til en nødvendig fornyelse av dokumentasjonsforvaltningen.

Kommentarer til paragrafer i den foreslåtte arkivloven

§ 1 Formål

I § 1 fastsettes det at lovens formål er å legge til rette for en forsvarlig offentlig forvaltning og en opplyst offentlig samtale, samt skape et grunnlag for forskning.

DFØ er positiv til at det i formålet med arkivloven trekkes fram kunnskap som et grunnlag for forskning, og dessuten en opplyst offentlig samtale. Sikring og utvikling av kunnskapsgrunnlag for forskning bidrar til bedre beslutningsgrunnlag i utredninger.

§2 Verkeområde for føresegner for offentlege organ

Utredningsinstruksens bestemmelser om at alle nye tiltak skal utredes må gjelde også her. Vi har derfor forståelse for at departementet ikke kan gå videre med forslaget om utvidelse av virkeområde nå. Ut fra vår innsikt i dette fagområdet, vil imidlertid en utvidelse av virkeområdet kunne være svært viktig for å oppnå målene med arkivloven. Det er derfor viktig at departementet får på plass tilstrekkelig kunnskap raskt for å kunne vurdere dette spørsmålet på nytt. Det kan etter vårt skjønn ha negative konsekvenser for muligheten til demokratisk kontroll og dokumentasjonsfangst, at sentrale deler av statlig virksomhet ikke er forpliktet til å bevare dokumentasjon etter arkivloven. Dessuten er et sentralt mål for ny arkivlov å legge til rette for at arkivering og arkiveringsplikt ikke skal påføre virksomheter økt ressursbruk, men snarere effektivisere og integrere dokumentasjonsforvaltningen inn i arbeidsprosessene.

§ 4 Arkivplikt for offentlege organ

Vi viser til forrige lovutkast og § 16, andre ledd, bokstav a og b: Vi savner at arkiv skal være «ekte» og «pålitelig». Med dagens teknologi vil det ikke alltid være nok at å tilse at arkivet er uendret, det bør også sikres at det er autentisk.

§ 5 Ansvar for arkivpliktig informasjon i felles system

Det er ikke gitt at felles system oppstår gjennom samarbeid mellom flere offentlige organ. Det er like aktuelt at det er en kommersiell leverandør som drifter og leverer den samme løsningen til flere organ («Software as a service» skytjenester), slik som tilfellet er ved KGV-løsninger. Det er altså hver enkelt virksomhet som avtaler at en leverandør skal ivareta arkivet for dem, ikke et samarbeid mellom flere virksomheter der de har ansvar for deler av arkivet eller at en av virksomhetene drifter løsningen. Dette er mest sannsynlig dekket av paragrafen, men det vil

kreve tolkning og forklaring. Dette kunne med fordel ha kommet klarere frem. Vi foreslår ny formulering av første avsnitt:

«Offentlege organ som løyser oppgåver i felles system, kan inngå avtale om korleis ansvaret for at informasjon som blir danna i systemet, blir handtert i samsvar med lova her.»

§ 6 Forbud mot avhending av offentleg arkiv

Forbud mot å selge arkiv framstår som unyansert og lite utredet. Gjennom «data som ressurs» er nettopp det å kapitalisere på verdien av data trukket frem som viktig, og arkiv er data.

§ 7 Forbud mot å føre arkiv ut av landet

Denne paragrafen framstår som utdatert, og vil videreføre en av det viktigste årsakene til at arkiv får store utfordringer i en digital hverdag. I den digitale verden blir informasjon i praksis duplisert, ikke flyttet. NOU 2019:9 innførte et skille mellom ikke-digital og digital dokumentasjon som vi mener bør videreføres (§20 og §21 – den siste eventuelt med forenklinger).

§ 9 Arkiv som skal takast vare på for ettertida

I § 9 fastsettes det at arkiv med vesentlig forsknings- eller forvaltningsrelatert informasjon tas vare på for ettertiden.

DFØ er positiv til at arkiv som er viktig forsknings- eller forvaltningsrelatert informasjon tas vare på all den tid slik informasjon kan brukes til å forbedre beslutningsprosesser og effektivisere forvaltningen.

Vennlig hilsen

Siri Bergerøy
avdelingsdirektør

Rune Kjørlaug
seniorrådgiver

Brevet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift