

Kulturdepartementet

Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Politidirektoratet

Deres referanse:
21/4252

Vår referanse:
21/134986 - 27

Dato:
21.01.2022

Politidirektoratets høringssvar - Ny arkivlov

Politidirektoratet viser til Kulturdepartementets høringsbrev av 5. oktober 2021 der forslag til ny arkivlov sendes på høring. Politidirektoratet har fått utsatt høringsfrist til 21. januar 2022.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige underliggende organ, og bedt særlig om innspill til begrepsbruken og fordelingen av roller- og ansvar i lovutkastet, samt rundt økonomiske og administrative konsekvenser. Direktoratet har videre bedt Kripos om å se særlig på de personvernrettslige konsekvensene. Vi har mottatt innspill fra Kripos, som vedlegges.

Kort om høringen

Lovforslaget departementet nå fremlegger er vesentlig endret fra forslaget som Arkivlovutvalget fremla i NOU 2019:9 "Fra kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon".

Departementet går inn for å beholde hovedtrekkene i gjeldende arkivlov, men å tilpasse denne til måten en moderne, digital forvaltning jobber og skaper arkiv på. Digitaliseringen og den teknologiske utviklingen har ført til at forvaltningen arbeider på fundamentalt nye måter. Arkiv dannes på andre måter og andre medium enn før, og informasjonsmengden har økt betraktelig. Arkivlova må tilpasses disse endringene for å forbli relevant og oppnå sitt formål. Arkivlova skal legge til rette for hensiktsmessige arkivrutiner, fornuftig arkivdanning og effektiv dokumentasjonsforvaltning.

Lovforslaget fastsetter prinsipper, rammer og overordnede føringer for arkivarbeidet. Mer detaljerte regler skal fastsettes i forskrift i en senere høringsrunde. Det legges opp til at samspillet mellom arkivlova, forvaltningsloven og offentleglova skal fortsette som i dag. Departementet foreslår derfor ikke noen nye dokumentasjonsplikter i arkivlova, slik Arkivlovutvalget gjorde i sitt forslag. Lovforslaget legger ikke opp til detaljerte definisjoner og konkret regulering av arbeidsprosessene til forvaltninga. Istedenfor fastsettes det grunnleggende arkivfaglige krav som forvaltninga må følge, uansett hvordan den jobber, hva slags teknologi som blir brukt og hva slags dokumenter og dokumentasjon som skapes.

Politidirektoratet

Generelle betraktninger

Politidirektoratet er generelt enige med Kulturdepartementet om at det er formålstjenlig å videreføre arkivlova på et overordnet nivå, og at mer detaljerte føringer reguleres i forskrifter.

Departementet har valgt å ikke videreføre definisjoner i loven. Politidirektoratet mener dette er en svakhet ved forslaget som kan føre til uklarhet og ulik etterlevelse av loven. Sentrale betegnelser og begreper brukes ikke på en entydig måte i lovutkastet og høringsnotatet, og reflekterer heller ikke en digital saksbehandling og oppgaveløsning. Et eksempel på dette er bruken av verbet «å arkivere» i lovutkastet § 4, jamfør nærmere kommentar nedenfor. Politidirektoratet mener derfor at lovutkastet bør gjennomgå med det for øye å sikre en entydig og konsekvent begrepsbruk.

Kommentarer til enkelte av de konkrete forslagene

Arkivansvaret

Arkivansvaret for offentlige organ er behandlet i notatet punkt 4, og arkivplikten i utkastet §§ 4 og 5.

Politidirektoratet støtter en lovfesting av grunnleggende arkivfaglige prinsipper, den forslåtte endringen til en positiv avgrensning av arkivplikten i utkastet § 4 og at nærmere avgrensninger skal gjøres i forskrift. Det er i denne forbindelse viktig at aktuelle aktører og forskjellige profesjoner involveres i forskriftsarbeidet, slik at regelverket tilpasses den digitale utviklingen i offentlig sektor. Politidirektoratet er enig med departementet i at en positiv avgrensning av arkivplikten også etablerer et presist behandlingsgrunnlag for personopplysninger.

Politidirektoratet mener at bruken av verbet "arkivere" i lovutkastet § 4 som betegnelse på en aktiv handling hvor dokumentasjon tas ut og overføres til ett annet sted – "arkivet" – er uklar. I hvilken grad det er handlingen "å arkivere" i denne betydningen, arkivet som et bestemt (fysisk) sted for oppbevaring, eller ivaretagelsen av de kvalitative kravene om sikring av dokumentasjon som er listet opp i § 4 annet ledd, som er de faktiske lovkravene til sikring av data- og informasjon som arkiv, blir dermed uklart. Politidirektoratet foreslår at kommentarene og lovteksten gjennomgås, slik at begreper og betegnelser blir entydig brukt. For å klargjøre, kan formuleringen "Offentlige organ skal *arkivere* dokument" i § 4 første ledd, f.eks. endres til at "offentlige organ skal *sikre arkiv* som er skapt eller mottekne som ledd i verksemda deira, og som har inngått i oppgaveløysinga". Hva sikring av arkiv innebærer følger av kravene som beskrives i § 4 første ledd bokstav a-d.

Å benevne ulike teknologier i lovteksten bryter med departementets overordnede målsetning om at lovteksten skal være overordnet og teknologinøytral og vil være overflødig med mer konsekvent begrepsbruk. Det bør derfor vurderes å bytte ut begrepet "dokument" i utkastet § 4 første ledd med det mer nøytrale "informasjon". Slik departementet selv skriver i høringsnotatet pkt 4.4.3 " [...] *er det like naturleg og gjev like god meining å snakke om "informasjon" som om "dokument" når ein skal forsøkje å sirkle inn kva arkiv består av i dag*".

Politidirektoratet mener videre at prinsippene som listes opp bokstav a-d, om at arkiv skal sikres, ordnes og forvaltes er tilstrekkelig og dekkende for å sikre alle typer arkiv (både strukturerte og ustrukturerte) og at forslagets § 4 andre ledd derfor er overflødig og bør strykes.

Kripos viser i sine innspill til arkivplikten i utkastet § 4, og skriver at de ser behov for en klargjøring av hvem som er pliktsubjekt etter lovutkastet. Kripos mener at ansvaret for å

overholde arkivlovens bestemmelser for politiets sentrale registre og systemer må plasseres hos Politidirektoratet, som har budsjettmyndighet og er prosesseier, og er den som kan bestemme hvordan disse skal innrettes og brukes. Kripos er videre usikre på om forslaget til ny § 5 kommer til anvendelse når politiet behandler informasjon i disse felles systemene og registrene, og mener i så tilfelle at det vil være unødvendig ressurskrevende dersom de enkelte distrikt og særorgan må inngå avtaler med Politidirektoratet for å avklare et arkivansvar.

Politidirektoratet mener at utkastet §§ 4 og 5 setter gode rammer for å klargjøre arkivansvaret generelt, samt hvilket ansvar og plikter organ som benytter felles systemer har.

Politidirektoratet er positiv til en slik lovfesting av arkivansvar ved samarbeid og bruk av felles IKT-systemer. Som det fremgår av Kripos sitt høringssvar - hvilket også er bemerket av Arkivverkets tilsyn hos flere politidistrikter 2019-2020 - oppleves roller og ansvar for arkiv ved bruk av felles IKT-systemer som komplisert. Det bør klargjøres i ordlyden i § 5 at det er den faktiske "bruken" av det felles systemet som er det sentrale premisset i den foreslåtte bestemmelsen, og ikke hvordan de aktuelle organ samarbeider om å løse oppgaver. Ordlyden i § 5 passer heller ikke helt på situasjonen der organ innenfor samme etat benytter felles systemer. Videre er det litt uklart om vilkårene om at organene "samarbeider" og "løser oppgaver" i et felles system er alternative eller kumulative. Disse problemstillingene bør beskrives nærmere i forarbeidene og kan med fordel klargjøres i forskrift.

Bruk av felles IKT-systemer vil innebære ulike ordninger i praksis; både at flere organ bruker samme database; at ulike organ bruker samme løsning som eies av et annet forvaltningsorgan; og at flere organ bruker felles anskaffet systemløsning, som forvaltes av én IKT-tjenesteleverandør, men som egne separate databaser. Politiet har i tråd med regjeringens politikk i økende grad tatt i bruk felles IKT-løsninger for å tilby effektive og sammenhengende digitale tjenester på tvers av politidistrikter og særorgan, og i samarbeid med andre virksomheter slik som UDI. Forslaget innebærer at arkivloven støtter digital transformasjon og oppgaveløsning, gjennom bruk av felles systemer, enklere oppgaveløsning og tjenester for innbyggere samt stordriftsfordeler for virksomheten.

Politidirektoratet mener at det ikke bør være valgfritt å avtale ivaretagelse av arkivansvar for organ som bruker felles IKT-løsninger. Det bør derfor vurderes å endre den foreslåtte formuleringen i utkastet § 5 første ledd fra "kan" til "skal".

Journalføringsplikten

Måten forvaltningen arbeider på må reflekteres i arkivarbeidet slik at arbeidsprosesser og nye kommunikasjonsformer blir ivare tatt. Politidirektoratet støtter derfor en utfasing av journalføringsplikten, og har forståelse for at dette bør avvendes til det er utarbeidet alternativ som kan ivareta det hensynet til offentlighet i forvaltningen journalføringsplikten i dag ivaretar. Det er viktig å sikre at rett type informasjon blir publisert på rett måte, slik at innbyggerne kan få innsyn i dokumenter som er arkivert i statlige og kommunale organ. Det finnes allerede i dag andre måter å tilrettelegge for åpen forvaltning på enn via den offentlige journalen over korrespondanser i saksbehandlingen via eInnsyn og integrasjoner mot Noark-systemet, som departementet bør vurdere.

Arkivplan

Departementet går inn for å videreføre dagens arkivplan, og ønsker med det å avgrense arkivplanen til å være et redskap for styring av arkivarbeidet i § 4 annet ledd.

Politidirektoratet mener det å videreføre arkivplan som et snevert verktøy er uheldig. En generell utfordring i dag er at arkivansvaret og -oppgavene ennå ikke er tilstrekkelig integrert i virksomhetens ledelses- og styringsprosesser, noe som også kommer frem i arkivtilsyn i vår etat. Sikring og forvaltning av dokumentasjon og arkiv gjøres fortsatt i stor grad i tillegg til, eller på siden av, selve saksbehandlingen eller oppgaveløsningen. Dette medfører lav ledelsesoppmerksomhet og at sikring av arkiv i for liten grad oppleves relevant ved virksomhetsutvikling og digitalisering. Arkivplan, slik den fremstår i gjeldende arkivlov og i lovutkastet, bør kobles tydeligere til virksomhetens ledelses- og styringsprosesser, slik at lovverket ikke sementerer et skille mellom håndtering av dokumentasjon og arkiv fra øvrig behandling og internkontroll. Tiltagende bruk av felles IKT-systemer som del av den digitale transformasjonen, med tilhørende utvikling av felles nasjonale funksjoner og -tjenester er eksempler skaper behov for dokumentasjonsplaner og styringsdokumenter utover ansvar og myndigheten til det enkelte forvaltningsorgan i en virksomhet som politi- og lensmannsetaten. Loven burde derfor på dette punkt inneholde mer konkrete bestemmelser, med overordnede krav om internkontroll for arkiv som kan tilpasset virksomhetens oppgaver og størrelse.

Personvern

Arkivutvalgets forslag om et eget kapittel med bestemmelser om personvern i arkivlova følges ikke opp.

Politidirektoratet stilte seg kritisk til dette forslaget om et eget kapittel i vår høringsuttalelse til NOU'en og mener det er positivt at departementet går bort fra dette, og at plikter tilknyttet behandling av personopplysninger reguleres gjennom personvernlovgivningen.

Politidirektoratet er enig i innspillet fra Kripos om at det bør fremgå av utkastet at det ved vurderingen av hvilket vern en personopplysning skal ha, må gjøres en vurdering av hvilke personer opplysningen er egnet til å si noe om. En opplysning om en enkeltperson vil etter omstendighetene i visse tilfeller også være egnet til å si noe om andre personer.

Departementet henviser i punkt 7.11.2 til personvernforordningen, hvor det i fortalepunkt 158 fremkommer at forordningen ikke får anvendelse på personopplysninger om avdøde personer, og ser derfor ikke grunn til å regulere i arkivloven hvor lenge en opplysning skal anses som en personopplysning.

Kripos viser til forarbeidene til politiregisterloven (Ot.prp. 108 (2008-3009) s. 57) hvor Justis- og beredskapsdepartementet beskriver hvordan enkelte av opplysningene politiet besitter er så sensitive at en persons død ikke bør ha noen betydning for beskyttelsen. Som Kripos, mener Politidirektoratet at opplysninger registrert med hjemmel i politiregisterloven, med forskrift, derfor bør ha status som personopplysninger i en periode etter den registrerte personens død, der opplysningene er overlevert Nasjonalarkivet. Dette kan reguleres i forskrift.

Kassasjonsforbud, sletting og destruksjon

Kassasjonsforbudet videreføres i utkastet § 8. Som Kripos, støtter Politidirektoratet forslaget, samt at kriterier for bevarings- og kassasjonsvurderingen kan gis i forskrift. Dette vil bidra til forutsigbare rammer og være i tråd med personvernregelverket.

Politidirektoratet mener det er hensiktsmessig at det tas inn en presisering i utkastet § 8 andre ledd om at kassasjonsforbudet går foran bestemmelser om sletting i annet regelverk, med mindre det der tydelig fremgår i særlov at meningen er at opplysningene skal destrueres. Som Kripos viser til i sitt innspill, har blant annet politiet behov for å kunne behandle svært sensitive og/eller ikke-verifiserte opplysninger om enkeltpersoner. Langtidslagring, og eventuell avlevering, av slike opplysninger vil kunne medføre et uforholdsmessig inngrep i den registrertes rettigheter og friheter. En anledning til å kassere slike opplysninger når formålet med behandlingen av dem er oppnådd, vil bidra til å sikre tilliten til offentlige organer som har behov for å behandle slike opplysninger.

Taushetsplikt og innsyn etter overføring av råderett til Nasjonalarkivet

Politidirektoratet legger til grunn at Nasjonalarkivet ved vurdering av taushetsplikt og innsyn i arkiv, som de har overtatt råderetten over utkastet etter § 12, vil ha god kompetanse rundt eventuelle særlover for arkivskaper og sørge for avklaringer ved eventuell tvil om regelverksfortolkningen og forvaltningspraksis.

Forbud mot utførsel

Gjeldende forbud mot å føre offentlig arkiv ut av landet videreføres, men med et unntak for midlertidig utførsel i forbindelse med forvaltningsmessig eller rettslig bruk (§ 7). Videre foreslås det å åpne for tidsbegrenset utførsel – innenfor EØS-området – i forbindelse med mediekonvertering, konservering og sikring, typisk i forbindelse med skanning av eldre papirarkiv. Andre særlige tilfeller av utførsel forutsetter samtykke fra Nasjonalarkivet.

Departementet kan gi forskrift om lagring av digitale arkiv innenfor EØS-området. Utførsel av arkiv må være arkivfaglig forsvarlig og ikke stride mot sikkerhetsloven eller annet regelverk.

Politidirektoratet er enige med Kripos i at formålet med forslaget til ny § 7 vil være å sikre nasjonal rådighet over arkivmaterialet, og at dette fullt ut kunne sikres for digitale arkiver dersom det stilles krav til at en kopi skal oppbevares i Norge. For utførsel av papirarkiver, for eksempel for mediekonvertering, vil risikoen for tap av arkiv være en annen.

Vi mener det er viktig at det inntas bestemmelser i forskrift som gjør unntak fra utføringsforbudet i § 7 slik at arkivskapere i Norge får anledning til å benytte seg av fordeler forbundet med bruk av skytjenester og annen fremtidig teknologi. I den sammenheng mener vi at det i forskriftsarbeidet bør vurderes å innføre konkrete krav om risikovurderinger knyttet arkivfaglig forsvarlighet.

Brudd på regelverket, sanksjoner og skyldkravet i straffebestemmelsen

Politidirektoratet støtter departementets forlag om videreføring av hovedtrekkene i gjeldende regler om etterlevelse av loven, tilsyn og sanksjoner (utkastet §§ 13 og 14). Politidirektoratet støtter også videreføringen av straffebestemmelsen, med utvidelse av skyldkravet til å omfatte grov uaktsomhet i tillegg til forsett.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet fremhever at forslaget i stor grad viderefører hovedinnretningen på gjeldende arkivlov, med tilpasninger for en digital forvaltning. Selv om forslaget i seg selv ikke inneholder større endringer, så deler Politidirektoratet ikke fullt ut departementets vurdering av at forslaget ikke vil medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

For eksempel vil konsekvensene av forslaget om en plikt til mediekonvertering før avlevering til Nasjonalarkivet medføre store kostnader. Politidirektoratet er enige i at det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å langtidsbevare arkiv digitalt. En mediekonvertering av etterslep av avsluttede papirarkiver, som allerede burde vært avlevert i det formatet de ble skapt, er betydelige i en virksomhet som politiet og vil medføre store økonomiske konsekvenser. Disse konsekvensene er i liten grad utredet i lovforslaget.

Med vennlig hilsen

Kristine Langkaas
Seksjonssjef

Anna Charlotte Amdal Neumayer
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi:

Justis- og
beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep

0030

Oslo