



Returadresse:
Postboks 9200 Grønland, N-0134 OSLO

Vår dato
04.02.2022

Din dato
05.10.2021

Saksbehandler
Fredrik Bache

800 80 000
skatteetaten.no

Din referanse
21/4252

Telefon

Org. nr:
974761076

Vår referanse
2021/3105

Postadresse
Postboks 9200, Grønland
0134 OSLO

Det kongelige kulturdepartement

Skattedirektoratets innspill til høring av ny arkivlov

1. Innledning

Det vises til forslaget til ny arkivlov som Kulturdepartementet sendte ut på høring 5. oktober 2021. Forslaget til ny lov om arkiva til offentlege organ og om Nasjonalarkivet (arkivlova) skal erstatte gjeldende arkivlov fra 1992. Høringsnotatet bygger videre på utredningen foretatt av Arkivlovutvalget ved NOU 2019:9 *Fra kalveskinn til datasjø*.

Høringsfrist var satt til 14. januar 2022. Som følge av at høringen ble sendt til Skattedirektoratet ved en inaktiv postkasse, ble det varslet og innvilget en utsettelse av høringsfristen til 4. februar 2022.

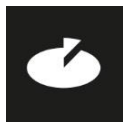
Under følger høringsuttalelse fra Skattedirektoratet. I punkt 2 følger noen generelle merknader til forslaget, mens det i punkt 3 gis utdypende innspill til konkrete kapitler fra høringsnotatet. I punkt 4 omtales økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget.

Det vises i tillegg til Skattedirektoratets høringsuttalelse av 12. desember 2019 vedrørende NOU 2019:9 *Fra kalveskinn til datasjø*.

For øvrig er skattedirektøren også medlem i Skate-samarbeidet. Skate er et strategisk samarbeidsråd og rådgivende organ til Digitaliseringsdirektoratet og digitaliseringsministeren, der medlemmene utnevnes av Kommunal- og distriktsdepartementet. Skate har inngitt egen høringsuttalelse.

2. Generelle merknader til høringsnotatet

Skattedirektoratet støtter en regulering der de overordnede prinsipper for arkiv- og dokumentasjonsforvaltning nedfelles i selve loven, mens utfyllende bestemmelser gis ved forskrift. Dette legger til rette for en dynamisk regulering i tråd med samfunnsutviklingen og en digitalisert forvaltning. Samtidig er det en utfordrende balansegang mellom det å angi plikter og førende prinsipper på et overordnet nivå, og påse at lovteksten likevel



blir tilstrekkelig klar og presis. I lovforslaget legges det til grunn at en nærmere detaljert regulering i forskrift lettere kan tilpasses de behov forvaltningen har. Det er i denne sammenheng vist til at forvaltningens arbeidsformer og forutsetningen for dokumentasjonsforvaltning, arkiv og arkivfunksjoner som lå til grunn da gjeldende arkivlov trådte i kraft i 1992 har endret seg radikalt, og at dette bør gjenspeiles i forslag til ny arkivlov. Skattedirektoratet har noen innspill til høringen som blant annet er basert på våre erfaringer med praktisering av dagens arkivlov - disse er nærmere kommentert under pkt. 3. Det at de utfyllende bestemmelsene skal gis ved forskrift gjør det utfordrende å få oversikt over hva forslaget til ny arkivlovgivning vil innebære i praksis. Videre er det utfordrende å anslå eventuelle økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget siden utfyllende forskriftsbestemmelsene ikke er på plass enda og må utvikles i tråd med lovens intensjon.

En del av hensikten med en revisjon av gjeldende arkivlov er å tydeliggjøre forvaltningens arkivansvar som følge av den digitale utviklingen. Skattedirektoratet er av den oppfatning at det nye lovforslaget tar med seg noen av utfordringene ved gjeldende regelverk, ettersom de materielle grensene og innholdet i arkivplikten ikke defineres eller klargjøres utover vilkårene i § 4. Dette er langt på vei de samme vurderingene som foretas i dag opp mot arkivforskriften § 14 om arkivavgrensing. Når lovforslaget ikke gir noen nærmere definisjon eller avgrensing av sentrale begreper som eksempelvis «arkiv», «dokument», «saksbehandling» eller «verdi som dokumentasjon» vil dette kunne lede til ulik forståelse og praktisering av regelverket. Det samme kan hevdes om formuleringen av arkivfaglige prinsipper i ny § 4, som kan oppfattes som problematisk og til dels misvisende. I tillegg er det områder som ikke er digitalisert slik at gammel saksbehandlingsform fortsatt gjelder. Dette vil igjen gjøre det vanskelig å forstå hvordan det er ment at forvaltningens dokumentasjonsplikter skal forstås etter loven. Bortvalg av legaldefinisjoner og lovfesting av arkivfaglige prinsipper kommenteres nærmere under henholdsvis pkt. 3.2.1 og 3.2.2.

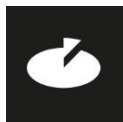
Departementet har valgt å ikke innta en generell plikt til å dokumentere virksomhetsutøvelse (dokumentasjonsplikt) som en del av arkivloven. I stedet skal arkivloven sette rammene for forvaltning av dokumenter og informasjon som faktisk oppstår som ledd i virksomhetsutøvelse, og det vises til kravene til skriftlighet i forvaltningsloven og ulike særlover. Skattedirektoratet er enig i at ulike regelverk skal tjene ulike funksjoner. Likevel er vi i tvil om hvorvidt forslaget utgjør en hensiktsmessig avgrensing av arkivlovens anvendelsesområde, og hvorvidt skriftlighetskravene i øvrig lovgivning er tilstrekkelig for å besørge at det utarbeides, sikres og bevares dokumentasjon som er dekkende for forvaltningens handlinger – både egenforvaltning og myndighetsutøvelse. Dette synspunktet utdypes nærmere under pkt. 3.2.3.

3. Omtale av utvalgte emner fra høringsnotatet

3.1. Formålet med ny arkivlov (høringsnotatets pkt. 2)

Vi er positive til at ordlyden i formålsparagrafen § 1 utvides med flere nye og viktige formål som loven skal ivareta.

Utvidelsen av formålsparagrafen setter viktigheten av dokumentasjonsforvaltning og arkiv inn i et større samfunnsmessig perspektiv. Det vil gi tydeligere og bedre rammebetingelser for å synliggjøre og understøtte betydningen av effektiv arkiv- og dokumentasjonsforvaltning i virksomheter som er underlagt loven. Vi vil samtidig



bemerk at for å kunne oppnå formålene med loven vil det være viktig å utforme lovens øvrige bestemmelser slik at disse i størst mulig grad støtter opp under de nye formålsbestemmelsene. Se for eksempel omtalen om dokumentasjonsplikt som en del av arkivplikten i punkt 3.2.

3.2. Arkivansvaret for offentlige organ (høringsnotatets pkt. 4)

3.2.1. Legaldefinisjonene i dagens arkivlov blir ikke foreslått videreført.

Departementet foreslår å fjerne legaldefinisjoner av grunnleggende fagbegreper som eksempelvis «arkiv». I stedet foreslås det å fastsette bestemmelser om arkivplikt og arkivansvar som sier noe om hva som inngår i plikten til å arkivere dokumenter og informasjon. Det vil ifølge departementet dermed bli arkivplikten som bestemmer for hva som skal regnes som arkiv. Departementets begrunnelse er at det ikke er tjenlig med en legaldefinisjon av ord som finnes i mange ulike sammenhenger og blir brukt på forskjellige måter i loven uten å by på tolkningstvil.

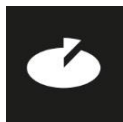
Skattedirektoratet er enige i at legaldefinisjonen av «arkiv» i dagens arkivlov er mangelfull og kan by på tolkningstvil. Etter vår oppfatning har Arkivlovutvalget også lagt fram forslag til begrepsdefinisjoner som virker uklare og upresise. Fremfor å legge til grunn begrepsbruken i etablerte fagstandarder, valgte utvalget å introdusere egne begrepsforklaringer som ikke helt lykkes med å identifisere adskillende kjennetegn ved begrepet «dokumentasjon» eller trekke tydelige skiller mellom de forskjellige begrepene.

Vi mener likevel at departementets valg om å fjerne legaldefinisjoner er uheldig og lite formålstjenlig. Dersom ord og uttrykk brukes på forskjellige måter i ulike sammenheng, burde det snarere tas sikte på å klargjøre begrepsbruken. Tydelige og gode definisjoner av grunnbegreper vil styrke lovens normative kraft ved å bidra til en bedre forståelse og etterlevelse av lovens regler. Samtidig vil en avklart begrepsbruk også gi et bedre utgangspunkt for samordning og samhandling på tvers av ulike regelverk og forskjellige fagområder.

Det er etter Skattedirektoratets oppfatning viktig at departementet videreutvikler og forbedrer legaldefinisjoner av faglige grunnbegreper som brukes i loven. Dette vil være viktig for å kunne sikre lovens intensjon. Det kan gjøres ved å ta utgangspunkt i etablert begrepsbruk på fagområdet og anerkjente fagstandarder. Selv om ord som arkiv og dokumentasjon brukes i flere ulike betydninger i allmennspråket, har disse et bestemt og tydeligere avgrenset meningsinnhold som fagbegreper. Det framgår av både forarbeidene til dagens arkivlov og anerkjente fagstandarder. Her kan departementet støtte seg til både internasjonale fagstandarder som NS-ISO 30300 og NOARK-standarden som bygger på internasjonale fagstandarder inklusive definisjoner av arkiv- og dokumentasjonsfaglige grunnbegreper.

3.2.2. Lovfesting av grunnleggende arkivfaglige prinsipper

Departementet foreslår at det blir formulert et sett arkivfaglige prinsipper som blir tatt inn i loven. I den forbindelse har departementet innhentet Arkivverkets vurderinger av hvilke hensyn som er de sentrale og hva som eventuelt vil være et tjenlig ordvalg. Prinsippene speiler til dels krav som i ulike utforminger er knyttet til grunnleggende



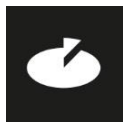
dokumentasjonsegenskaper i både arkivlovutvalgets forslag og anerkjente fagstander for dokumentasjonsforvaltning. Departementets forslag kan imidlertid av flere grunner fremstå problematisk.

Ordlyden i lovforslagets § 4 kan virke misvisende og bidra til å skape uklarhet rundt lovens bestemmelser. Blant annet anføres det at arkiv skal forvaltes slik at «informasjonsinnholdet ikke blir endra». Et arkivdokument består av både informasjonsinnhold og metadata som beskriver kontekst, struktur og innhold. Begge deler skal beskyttes mot uautoriserte endringer. Dette omtales i høringsnotatets merknader til § 4, men framgår ikke av ordlyden i lovforslaget hvor kravet mister en vesentlig del av meningsinnholdet. Et annet eksempel er kravet om at «opphavet til informasjonen alltid er kjent». Det vil ikke være tilstrekkelig å oppstille krav om at opphavet til informasjonen er kjent. Arkivplikten må sikre at det i ettertid kan framlegges bevis i form av dokumentasjon ved hjelp av autentisitetstøttende metadata som påviser hva som er informasjonens opphav. Disse uklarhetene framstår som en utilsiktet konsekvens av departementets beslutning om å fjerne legaldefinisjoner av grunnleggende begreper. Det svekker begrepsmessig presisjon i lovens bestemmelser og kan gi grunnlag for ulike tolkninger.

Etter Skattedirektoratets oppfatning gir ikke lovforslagets § 4 en fyllestgjørende beskrivelse av de fagprinsippene som legges til grunn for dokumentasjonsforvaltning sett i lys av anerkjente fagstander for beste praksis. I tillegg til kravet om grunnleggende dokumentasjonsegenskaper oppstiller fagstandardene en rekke prinsipper som muliggjør dokumentasjon, herunder at dokumentasjon skal fanges inn, produseres og forvaltes som en integrert del av organets virksomhet, at beslutninger om å produsere og forvalte dokumentasjon skal være basert på en faglig kvalifisert analyse og risikovurdering av forretningsaktiviteter og forretningskontekst inklusiv rettslige krav som regulerer virksomheten, at IT-systemer skal muliggjøre gjennomføring av dokumentasjonsprosesser, mm. Disse prinsippene treffer innholdet i arkivplikten i like stor grad som kravene om grunnleggende dokumentasjonsegenskaper som isolert sett sier lite om hvilke forutsetninger og faktorer som muliggjør dokumentasjon og først og fremst bare peker mot hva som skal være sluttproduktet av dokumentasjonsforvaltning og arkivdanning. Det kan være mer hensiktsmessig at sistnevnte isteden inngår i definisjon av arkiv/dokumentasjon som grunnbegrep i loven, mens bestemmelsene om arkivplikt i større grad setter fokus på ovennevnte/øvrige prinsipper og faktorer som muliggjør dokumentasjon/arkiv og dermed legger til rette for økt etterlevelse og oppnåelse av lovens formål.

Det kan for ordens skyld bemerkes at «dekkende» som grunnleggende arkivfaglig hensyn ikke har kommet med i lovforslagets § 4, side 190. Dette framstår som en utilsiktet glipp. Under omtalen av arkivfaglige prinsipper i høringsnotatets kap. 4.4.6. stiller departementet seg positivt til forslaget om å introdusere «dekkende» som ett av fem arkivprinsipper og grunnleggende krav til arkivplikt.

Departementets tolkning av «dekkende» som fagprinsipp har imidlertid en ordlyd som framstår problematisk og synes å innebære et avvik fra etablerte fagstandarder for beste praksis. Det er i så fall en vesentlig svakhet ved lovforslaget.



Departementet gir følgende tolkning av «dekkende» som fagprinsipp: «I sammenheng med dette er eit viktig poeng at når departementet går inn for at dokumentasjonen i arkivet skal vere «dekkjande», så gjeld det den informasjonen som faktisk finst. Det er ikkje meininga å påleggje verksemder plikt til å skape dekkjande informasjon. Det er *arkiveringa* som skal vere dekkjande», jf. kap. 4.4.6 side 79. Ordlyden er uklar og kan gjøre det vanskelig å forstå hva som faktisk menes med denne avgrensningen.

Slik Arkivverket synes å ha påpekt i sin vurdering omtalt i departementets høringsnotat, handler “dekkende” som fagprinsipp om å ivareta hensyn tett knyttet opp til god forvaltningsskikk og kravet om forsvarlig saksutredning. Det samsvarer langt på vei med prinsippet om pålitelig dokumentasjon i anerkjente internasjonale fagsstandarder for dokumentasjonsforvaltning (ISO 30300 med tilhørende standardportefølje). Dette er et prinsipp som allerede i dag ligger til grunn for NOARK-standarden. Krav om pålitelighet innebærer at arkivdokument skal ha et innhold som er til å stole på og som representerer en fullstendig og nøyaktig gjengivelse av transaksjoner, aktiviteter eller fakta som skal dokumenteres, slik at arkivdokumentet/dokumentasjonen kan danne grunnlag for etterfølgende aktiviteter. Dette utgjør en viktig del av kravgrunnlaget som muliggjør en effektiv dokumentasjonsforvaltning og bidrar til å realisere formålene med dokumentasjon.

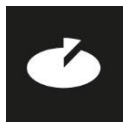
Departementets tolkning av «dekkende» som fagprinsipp er ikke nærmere begrunnet i høringsnotatet. Ordlyden som er brukt tilsier imidlertid at denne forståelsen må leses i sammenheng med departementets valg om å ikke innføre dokumentasjonsplikter i arkivloven. I så tilfelle bemerkes at innføring av dokumentasjonsplikt i arkivloven og krav om pålitelig dokumentasjon handler om ulike forhold som med fordel kan holdes adskilt og håndteres hver for seg. Kravet om pålitelig dokumentasjon som har et “dekkende” innhold kan også oppstilles selv om lovforslaget viderefører dagens tilnærming som tar utgangspunkt i dokumenter som faktisk skapes i en virksomhet og kun forutsetter at virksomhetens aktiviteter blir dokumentert som følge av dokumentasjonsplikter i annet regelverk.

3.2.3. Arkivplikt og dokumentasjonsplikt

Departementet har vurdert det slik at innføring av dokumentasjonsplikt i arkivloven medfører grunnleggende endringer i måten å tenke om arkiv, noe som etter departementets syn vil få betydelige konsekvenser for balansen mellom sentrale regelverk og medføre grunnleggende endringer i forvaltningssystemet, jf. henholdsvis kap. 4.2.1 side 63 og kap. 4.4.2 side 71-72. Det kan være grunn til å stille spørsmål ved denne vurderingen og grunnlaget for konklusjonen.

Skattedirektoratet mener at Arkivlovutvalgets forslag er problematisk grunnet den konkrete utformingen av dokumentasjonspliktene. Imidlertid gjelder ikke dette nødvendigvis selve prinsippet om å oppstille dokumentasjonsplikt, eller grunnleggende krav om at organer skal dokumentere sin virksomhet, som en del av arkivplikten i arkivloven.

Dagens arkivlov tar utgangspunkt i dokumenter som faktisk oppstår i en virksomhet, og bare forutsetter at virksomheten blir dokumentert. Arkivplikten inntreffer i den grad det skapes dokumenter. Hvis saksbehandling



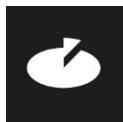
ikke skjer skriftlig og dokumenter ikke blir skapt, selv om det i realiteten foreligger juridiske eller forvaltningsmessige dokumentasjonsbehov, faller det utenfor arkivlovens rekkevidde.

Når arkivlovens formålsbestemmelser blir utvidet til å omfatte forsvarlig forvaltning, demokratisk kontroll og rettsikkerhet, kan det også være hensiktsmessig å tenke nytt om lovens innretning og legge til rette for at øvrige bestemmelser i loven i størst mulig grad understøtter de nye formålene. Dersom loven bare viderefører dagens dokumentsentriske tilnærming, vil det kunne medføre en inkonsistens mellom formålsbestemmelsene og arkivpliktbestemmelsen. Det vil i ytterste konsekvens kunne innebære en uthuling av formålsbestemmelsene dersom arkivplikten bare inntreffer når det foreligger et dokument og ikke fanger opp tilfeller hvor dokumenter ikke oppstår til tross for at det foreligger behov for dokumentasjon. Et grunnleggende krav om at offentlige organer som en del av arkivplikten skal dokumentere sin virksomhet, vil derimot kunne etablere bedre forutsetninger for å oppnå lovens formål. Arkivpliktbestemmelsene vil i større grad kunne understøtte lovens formålsbestemmelser istedenfor å være grobunn for uklarhet og inkonsistens.

Den ovennevnte avgrensningen av arkivplikt og tolkningen av “dekkende” som fagprinsipp (se pkt. 3.2.2) kan medføre at lovforslaget får en innretning som hviler på en oppfatning som synes utdatert fra et arkivfaglig perspektiv. Digitalisering forutsetter en proaktiv tilnærming som tar utgangspunkt i hva som skal dokumenteres, ikke bare hvilke dokumenter som skal arkiveres. I etablerte fagstandarder for beste praksis innen dokumentasjonsforvaltning, er dette løst gjennom å oppstille krav om verdivurdering av dokumentasjon som bygger på en systematisk analyse og risikovurdering av forretningsaktiviteter og forretningskontekst hvor formålet er å identifisere dokumentasjonsbehov og dokumentasjonskrav. Slike analyser og vurderinger skal fortrinnsvis gjennomføres i forkant av arkivdanning, slik at dokumentasjonskravene kan implementeres i alle ledd av virksomheten hvor det er behov for dokumentasjon. Det er følgelig ikke tilstrekkelig å bare støtte seg på dokumenter som faktisk blir skapt som ledd i en virksomhet. Det må i tillegg settes søkelys på dokumentasjonsbehov og dokumentasjonskrav for å kunne fange opp handlinger og hendelser som ikke blir dokumentert og sikre en effektiv dokumentasjonsforvaltning.

Arkivplikt som oppstiller grunnleggende krav om at organer skal dokumentere sin virksomhet står heller ikke i motstrid til det etablerte prinsippet om at arkivloven skal omfatte alt det skriftlige materialet som oppstår som ledd i en virksomhet. Det kan utformes som et komplementært krav som legger til rette for en mer proaktiv tilnærming i tråd med anerkjente fagstandarder. En slik tilnærming innebærer heller ikke at offentlige organer gis ubetinget frihet til å bestemme selv hva som skal dokumenteres. Det er en forutsetning og en konsekvens av tilnærmingen at dokumentasjonsforvaltning bygger på tydelig definerte dokumentasjonskrav godt forankret i rettslige krav, forretningsbehov og samfunnsbehov for dokumentasjon.

Krav om at organer må dokumentere sin virksomhet kan inngå i arkivplikten uten at det forstyrrer balansen mellom sentrale regelverk og medfører grunnleggende endringer i forvaltningssystemet. Arkivplikten kan utformes på en måte som gjør at ulike regelverk understøtter og utfyller hverandre istedenfor å oppstille overlappende krav og forutsetninger som ikke er tydelig avstemt mot hverandre. Forvaltningslovens krav om skriftlig saksbehandling er ikke nødvendigvis det samme som dokumentasjonsplikt. Produksjon, fangst og forvaltning av dokumentasjon



handler om at dokumenter tilføres metadata som sikrer dokumentasjonsegenskaper ved hjelp av dokumentasjonssystemer og dokumentasjonsprosesser. Det er noe som faller naturlig inn under arkivlovens saklige virkeområde. Dette kan illustreres ved departementets egne betraktninger rundt kravet om å dokumentere automatisert rettsanvendelse, jf. kap. 4.43.10 side 84, hvor departementet uttaler at det vil være hensiktsmessig å ha utfyllende krav i arkivloven som ivaretar arkivfaglige hensyn selv om forvaltningsloven inneholder krav om dokumentasjon av automatisert rettsanvendelse. I dette inngår naturligvis også krav om å dokumentere forhold som ikke framgår av forvaltningsloven og som inntreffer uavhengig av hvorvidt det foreligger faktiske dokumenter.

3.2.4. Standarder og funksjonelle systemkrav

Skattedirektoratet har forståelse for at departementet ikke ønsker å videreføre dagens godkjenningsordning. Det er imidlertid viktig at forskriften om standarder og funksjonelle krav til informasjonssystemet i forvaltningen blir tydelig.

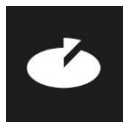
Punkt 4.4.5 i høringsnotatet oppleves som noe uklart. Ved å fjerne godkjenningsordningen vil en lettere kunne utvikle en del systemer i tråd med virksomhetens behov. Dagens godkjenningsordning kan enkelte ganger oppfattes som bremsende for enkelte utviklingstiltak. Dersom godkjenningsordningen forsvinner må det være tydelige standarder og funksjonelle krav som på en forsvarlig måte ivaretar arkiv- og dokumentasjonshensyn. I motsatt fall er det en betydelig risiko for alvorlige uønskede konsekvenser som kan svekke kvaliteten i offentlige virksomheters dokumentasjonsforvaltning og undergrave offentlighetens behov for innsyn, jf. også våre merknader om journalføring og standardisering nedenfor. Fravær av enhetlige og faglig forankrede arkivstandarder vil også kunne gå ut over kvaliteten og avleveringen av bevaringspliktig arkivmateriale. Dette vil igjen kunne medføre uønskede kostnader både hos bevaringsinstitusjon og arkivskaper.

3.2.5. Journalføring og annen registrering av metadata

Skattedirektoratet er positive til at departementet går vekk fra Arkivlovutvalgets forslag om å fjerne journalføringsplikten og er tydelige på at journalføringsplikten fremdeles skal være gjeldende. Dette er et viktig redskap for å skape trygghet ved innsyn og sikre arkiv. I tiden framover blir det viktig å legge til rette for digitalisering og automatisering av manuelle arkivoppgaver inklusive manuell journalføring.

Journalføring som manuell oppgave kan langt på vei anses å være avleggs og har derfor vært gjenstand for berettiget kritikk fra ulike hold. Kritikken har imidlertid til dels også vært unyansert og basert på sviktende premisser. Kjernen i journalføring er produksjon av metadata om dokumenters opphav og kontekst. Slike metadata har en avgjørende betydning for arkiv. De understøtter arkivdokumenters ekthet og troverdighet og muliggjør gjenfinning og bruk av arkiv. Journalføring handler dermed ikke bare om offentlighetens innsyn i forvaltningens arkiver, men også om grunnleggende egenskaper ved arkiv og arkivfunksjonen som sådan. Løsningen på dagens utfordringer ligger i å automatisere produksjon av metadata med kontekstinformasjon, ikke i å fjerne krav og redskaper som muliggjør arkiv og innsyn.

Det er NOARK-standardens som i dag fastsetter metadatakrav som støtter autentisitet og bidrar å sikre arkiv som informasjonskilde. Standarden åpner allerede for automatisk produksjon av metadata i form av journal og kan



videreutvikles med sikte på forenkling og automatisering. Uavhengig av utforming vil framtidige løsninger forutsette standardisering basert på noen av de samme metadatakravene som i dag oppstilles i forbindelse med journalføring. Hjemmelen for en slik kravsetting og standardisering er gitt i lovforslaget § 4 annet ledd bokstav b, krav til informasjonssystem. Her er det positivt at hjemmelen gjelder informasjonssystem generelt, og ikke er avgrenset til journalsystem, slik det er i dagens arkivlov §§ 7 og 12. Høringsforslaget åpner dermed for å ta med seg det som fungerer fra dagens rammeverk, blant annet journalføring som metode, samtidig som det gir fleksibilitet til å endre det som bør tilpasses en mer digital forvaltning. Hvorvidt begrepet journalføring opprettholdes eller avvikles som følge av dette er av underordnet betydning. Det er imidlertid viktig at journalplikten ikke avvikles før det blir etablert en ny og bedre løsning for produksjon av den kontekstinformasjon som i dag sikres gjennom journalføring.

3.2.6. Ansvar for fellesløsninger

Skattedirektoratet anser det viktig å få på plass en hjemmel som ivaretar ansvar for arkivpliktig informasjon i fellessystem. Forslaget i § 5 har også dette formålet for øyet. Den nye lovbestemmelsen er formulert som en «kan»-bestemmelse, og åpner med dette opp for frivillighet omkring inngåelse av en slik avtale.

Forslaget introduserer etter vår oppfatning en bestemmelse som i realiteten vil kunne undergrave både grunnleggende arkivhensyn omtalt i § 4 og formålene med loven ettersom det åpnes for at arkiv ikke bevares samlet og i sin rette opphavsmessige sammenheng, men isteden splittes opp i løsrevne og fragmenterte deler som bevares hver for seg i arkivene til de enkelte virksomhetene.

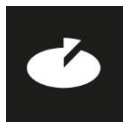
Vi mener departementet burde vurdere å gjøre dette til en «skal»-regel, slik at det legges en forpliktelse på virksomheter som tar i bruk eller tilslutter seg fellesløsninger å avklare håndteringen av arkivansvaret på forhånd.

3.2.7. Ordlyden i § 4 første ledd

Skattedirektoratet er positive til at departementet går inn for en positiv avgrensning av arkivplikten i § 4, til fordel for gjeldende negative avgrensning. Videre støttes at hovedvilkårene for arkivplikten reguleres i lov, og ikke i forskrift.

Ordlyden i høringsforslagets § 4 første ledd kan imidlertid skape uklarhet rundt hvilke kriterier som skal legges til grunn for å avgjøre om dokument faller inn under arkivplikten eller ikke. Hovedkriteriene etter dagens arkivregelverk er at dokument (1) har inngått i saksbehandlingen til organet eller (2) har verdi som dokumentasjon, jf. arkivforskriften § 14. Erfaringsmessig byr disse kriteriene på utfordringer ettersom de åpner for ulike tolkningsalternativer og kan være vanskelig å anvende i praksis. Høringsnotatet slår videre fast at begrepene skal forstås på samme måte som i dag. Ordlyden i lovforslaget kan likevel skape inntrykk at kriteriene blir endret.

Første setning i lovforslaget § 4 første ledd lyder at offentlige organer skal arkivere dokumenter «som har inngått i saksbehandlingen, eller som dokumenterer saksbehandling eller oppgaveløsning». Vi forstår dette som tre alternative vilkår. Høringsnotatet sier imidlertid ikke noe om hva som skal være forskjellen mellom vilkårene.



Andre setning i § 4 første ledd innfører i tillegg "verdi som dokumentasjon", men lovforslaget knytter dette kriteriet bare til "strukturert informasjon i databaser og informasjonssystem". Denne avgrensingen er heller ikke omtalt eller begrunnet i høringsnotatet.

Uklar ordlyd og fravær av tydelige definisjoner og kriterier vil medføre at det i stor grad overlates til hvert enkelt organ selv å definere hva som utgjør arkiv. Det vil igjen kunne føre til en inkonsekvent og mangelfull arkivdanning som undergraver formålene med loven. Skattedirektoratet anbefaler at departementet i det videre arbeidet med lovforslaget avklarer og tydeliggjør grunnvilkårene som utløser arkivplikt slik at regelverket for arkiv blir mer tilgjengelig, forutsigbart og anvendelig i praksis.

Vi vil også bemerke at uttrykket «arkivere dokument» i lovforslaget § 4 første ledd kan virke misvisende og gammelmodig dokumentsentrisk når det gjelder å beskrive arkivpliktens rekkevidde og arkivfunksjonens rolle i en digital verden hvor arkiv i stadig større grad oppstår i form av strukturert informasjon istedenfor dokumenter i PDF-format og lignende. Ordlyden kan bidra til å understøtte en problematisk praksis hvor arkivplikten forsøkes oppfylt gjennom å overføre informasjon fra sitt opprinnelige systemmiljø og sin opphavsmessige kontekst i spesialiserte fagsystemer, over til adskilte arkivsystemer for generell saksbehandling. En slik praksis medfører ofte informasjonstap som undergraver arkivformålene og kan lede til utilsiktet/uhjemlet kassasjon. Dette understreker igjen viktigheten av begrepsmessig presisjon og gode legaldefinisjoner som bidrar til å skape gode forutsetninger for forståelse og etterlevelse av lovens bestemmelser.

3.3. Bevaring og kassasjon (høringsnotatets pkt. 5)

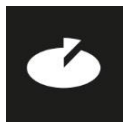
Skattedirektoratet er positive til at departementet viderefører fagbegrepet "kassasjon" og slutter oss til departementets vurdering om at det vil bidra til å opprettholde begrepsmessig presisjon i grenseoppgangen mot andre regelverk.

Vi støtter også departementets forslag om at overordnede kriterier for bevaring og kassasjon av arkiv blir nedfelt i loven. I det videre arbeidet vil det etter vårt syn være veldig viktig å følge opp Arkivlovutvalgets anbefaling om at bevaring og kassasjon gjøres til gjenstand for en grundig utredning slik at fremtidig bevarings- og kassasjonsregelverk kan bygge på et solid faglig grunnlag sett i lys av rådende fagteori og internasjonalt anerkjente fagstandarder for beste praksis innen dokumentasjonsforvaltning og arkiv.

Forholdet mellom kassasjonsbestemmelsene i arkivloven og slettebestemmelsene i personvernforordningen omtales nedenfor i punkt 3.4.

3.4. Behandling av personopplysninger (høringsnotatets pkt. 7)

Vi legger til grunn at personvernforordningens krav vil være relevante gjennom hele arkiveringsprosessen; ved spørsmål om dokumentfangst, arkivavgrensing, kassasjon, avlevering til Riksarkivet og ved innsyn hos sistnevnte. I høringsnotatet punkt 7.12 vises det til følgende: *«Departementet er enig i dei høyringssvara som tek til orde for ei tydeleg avgrensing mellom ansvarsområda til personopplysningslova og arkivlova. Eventuelle behov for presiseringar av føresegner i personopplysningslova bør i all hovudsak følgje av personopplysningslova*



sjølv.» Etter vår vurdering vil det imidlertid være behov for å tydeliggjøre hvordan arkivloven og personvernforordningen skal virke sammen på flere områder, jf. nedenfor. Videre bør personvern hensyn vektlegges ved utformingen av forskriftsbestemmelsene.

Behandlingsgrunnlag og prinsippet om «kun én gang»

Høringsnotatet omtaler prinsippet om «kun én gang» i punkt 6.3.3.2 om overføring av råderett ved avlevering av statlige arkiv. Det stilles her spørsmål ved om avlevering bør utsettes for å kunne håndtere forespørsler om opplysninger til administrativ bruk fra andre steder i forvaltningen. Prinsippet om «kun én gang» vil imidlertid etter vår vurdering utfordre arkivloven på andre stadier enn på avleveringstidspunktet.

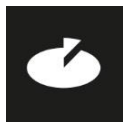
Prinsippet om «kun én gang» vil slik vi ser det ikke være relevant i vurderingen av hvilken informasjon som er arkivverdig etter forslaget til arkivlov § 4. For informasjon som allerede er arkivert kan det imidlertid komme klarere fram *om* og *hvordan* hensynet til forvaltningsbehovet til sekundærbrukere skal hensyntas i vurderingen av kassering. Vi legger til grunn at adgangen til å dele opplysninger ikke *i seg selv* innebærer at informasjonen blir bevaringsverdige etter lovforslaget § 9; da ville terskelen for «viktig forvaltningsrelatert dokumentasjon» bli svært lav. For informasjon som ikke skal bevares kan det vurderes om det er hensiktsmessig å presisere om sekundærbrukeres behov skal hensyntas ved fastsetting av kassasjonsfrister.

Prinsippet om «kun én gang» vil innebære at det stadig vil deles flere opplysninger med flere mottakere. Det er derfor viktig å få avklart hvor langt ansvaret etter arkivlova går for forvaltningsinformasjon som primærbrukeren ikke har behov for (lenger). Behovet for avklaring vil gjelde for alle typer opplysninger, men for personopplysninger er det viktig å få avklart hjemmelsgrunnlaget i personvernforordningen i artikkel 6. Vi antar at det kan være hensiktsmessig å omtale dette i proposisjonen eller i forskriftene til arkivloven.

Kassasjon og forholdet til personvernforordningens krav

I lovforslaget fra departementet videreføres kassasjonsforbudet i gjeldende arkivlov § 9 første ledd bokstav c, herunder at kassasjonsforbudet går foran sletteregele i særlovgivningen. Det er lagt til en presisering om at kassasjonsforbudet gjelder, med mindre det følger av eller i medhold av lov at opplysningene skal destrueres. Med dette forbeholdet fastholder dermed departementet et kassasjonsforbud med forrang, og begrunner dette med at sletteregele i øvrig regelverk ikke nødvendigvis er ment som destruering. Fra høringen er det også argumentert med at slike sletteregele ofte vedtas på bakgrunn av rene personvern hensyn uten at det er foretatt tilstrekkelige vurderinger av arkiv- og bevarings hensyn. Av denne grunn er det bekymring for at viktige arkiv kan gå tapt, uten at dette nødvendigvis har vært vurdert eller tilsiktet av lovgiver.

Departementet viser videre til at det er ulik forståelse av begrepet «sletting» slik det benyttes i personvernsammenheng og særlovgivning, og at dette avviker fra «kassasjon» som arkivfaglig begrep. Departementet fremholder på side 97 at «sletting» er et begrep som benyttes for ulike former for dataminimering, og eksempelet det vises til er politiregisterforskriften § 16-2. Synspunktet utdypes og modereres noe på side 126. Vi er enige i at kassasjon er et arkivfaglig begrep med et tydelig definert innhold. Som det fremgår ovenfor i pkt.



3.3 er vi også enige i at dette begrepet videreføres i ny lov. Vi synes imidlertid at den forståelsen som legges til begrepet «sletting» som ulike former for dataminimering virker noe forenklet og upresis.

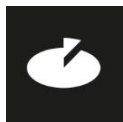
I personvernsammenheng benyttes også begrepet «sletting» normalt om destruksjon eller anonymisering av datagrunnlaget, selv om begrepet ikke er definert i selve personvernforordningen. I flere særlover er ikke innholdet i slettebegrepet videre klarlagt, men også her vil en vanlig språklig forståelse kunne trekke i retning av at sletting betyr destruksjon med mindre det er tatt forbehold om videre bruk. Vi ser at det selvfølgelig også vil være tilfeller der innholdet kan oppfattes slik departementet har vist til, men stiller oss spørrende til om dette egentlig er en representativ fortolkning for flertallet av slettebestemmelser. Når lovgiver har benyttet «sletting» som begrep uten videre forbehold om arkiv eller oppbevaring etter annen lovgivning, så er det derfor betenkelig at dette presumtivt skal forstås som «sperring» - altså skjule fra brukergrensesnittet – med mindre tilintetgjøring, destruksjon e.l. er presisert i lovteksten. På den andre siden, er det problematisk dersom offentlig arkiv tilintetgjøres uten en tydelig og presis hjemmel. Det må være en forutsetning at både bevaring og tilintetgjøring av offentlig arkiv er basert på en kvalifisert arkivfaglig vurdering og en grundig og balansert interesseavveining mellom kryssende hensyn.

Skattedirektoratet er enig i at det i enkelte tilfeller kan være et misforhold eller motstrid mellom slette-/oppbevaringsregler i særlovgivning og pliktene etter arkivloven. Praxis har vist at lovgiver ofte er tilbakeholden med å fastsette konkrete sletteregler eller oppbevaringstider for ulike typer informasjon. I mange tilfeller vil det være det enkelte forvaltningsorgan som er nærmest å vurdere dette basert på forretningsmessige og administrative behov. I de tilfellene sletteregler faktisk er fastsatt av lovgiver er det presumtivt viktige hensyn og vurderinger til grunn for reguleringen. Skattedirektoratet anerkjenner behovet for en særregel som er ment å hindre uhjemlet kassasjon av arkiv etter arkivloven, men vil samtidig understreke viktigheten av at denne ikke undergraver lovgivers vilje basert på andre legitime samfunnshensyn.

På bakgrunn av det ovennevnte, mener Skattedirektoratet det hadde vært hensiktsmessig med en gjennomgang av aktuelle sletteregler med sikte på å avklare hvorvidt bestemmelsene skal tolkes som krav om å tilintetgjøre arkiv, eller om de er ment å være forenlig med kassasjonsforbudet og bevaringsplikten etter arkivloven.

3.5. Tilgjengeliggjøring av arkiv og innsyn (høringsnotatets pkt. 8)

I forslaget til § 12 om taushetsplikt foreslås det å legge forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser til grunn dersom ikke annet er bestemt i lov. Dette kan umiddelbart fremstå som uheldig ut fra et skatteforvaltningsperspektiv. Skatteforvaltningsloven har betydelig strengere taushetspliktbestemmelser enn det som følger av forvaltningsloven, jf. at opplysninger "om noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold" er underlagt taushetsplikt. Dette er begrunnet på følgende måte i Prop. 38 L (2015-2016) punkt 9.1: *«Når skattepliktige og andre pålegges omfattende opplysningsplikter er det avgjørende for tillitsforholdet mellom borgerne og myndighetene at de som gir opplysninger til skattemyndighetene kan stole på at opplysningene behandles på en forsvarlig måte og ikke gjøres kjent for uvedkommende.»* Skatteforvaltningsloven inneholder heller ingen tilsvarende bestemmelse som forvaltningsloven § 13 c tredje ledd annet punktum og forvaltningslovsforskriften kap. 3 om bortfall av taushetsplikt. I likhet med



forvaltningsloven har imidlertid skatteforvaltningsloven § 3-7 en bestemmelse om begrensinger i taushetsplikten når det ikke er behov for beskyttelse. Sistnevnte bestemmelse gjelder imidlertid i helt konkrete tilfeller og ikke generelt, f.eks. der beskyttelsesbehovet er redusert pga. den tiden som er gått.

Vi ser at Skatteetatens opplysninger vil kunne være av stor verdi for ettertiden. Dersom man skal legge forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser til grunn ved avlevering til Nasjonalarkivet vil imidlertid dette innebære en markant utvidelse av retten til innsyn i opplysninger fra Skatteetaten. Det kan derfor være behov for særbestemmelser om taushetsplikt på skatteforvaltningslovens område fordi det ytterligere beskyttelsesbehovet for særlig virksomhetsopplysninger som ligger i skatteforvaltningsloven fortsatt vil kunne være til stede etter overføring til Nasjonalarkivet. Behovet for særbestemmelser vil være større jo nyere arkivmaterialet som overføres er.

Vi legger derfor til grunn at det bør utarbeides særbestemmelser i skatteforvaltningsloven om taushetsplikt ved overføring til Nasjonalarkivet, jf. utkastet til arkivlov § 12 første ledd annet alternativ.

3.6. Utførsel av arkiv (høringsnotatets pkt. 9)

Departementet foreslår i § 7 å videreføre dagens forbud mot å føre arkiv ut av landet. Unntak kan fortsatt gjøres i forskrift, og i høringsnotatet fremheves særskilt skylagring innenfor EU/EØS.

Skattedirektoratet anerkjenner risikoen dersom offentlige arkiv mot formodning skulle gå tapt eller på annen måte bli gjort utilgjengelig, slik departementet også viser til i pkt. 9.5. Samtidig vil vi understreke behovet for fremtidsrettede løsninger som understøtter digitalisering av forvaltningen, herunder også arkiv. Flere hensyn taler for at arkivmateriale ideelt bør tas vare på som del av selve fagsystemet, og ikke i en ekstern eksport. En slik ekstern eksport vil nødvendigvis ha dårligere kvalitet og være begrenset i forhold til originalen. Det er både enklere og billigere dersom arkivet kjører på samme plattform som fagsystemet. Det er en tydelig retning i dag at fagsystemer i fremtiden vil være basert på skytjenester. Et generelt forbud mot utførsel av arkiv vil således kunne hindre utvikling og begrense virksomhetens tilgang til den nyeste og sikreste teknologien. I tillegg legges det en uheldig begrensning på bruk av EØS-baserte tjenester, med mindre forskriftsadgangen benyttes. Dette kan ha uheldige markedsmessige konsekvenser.

Skattedirektoratet er opptatt av at en eventuell utførsel av arkiv må baseres på gode arkivfaglige og sikkerhetsmessige vurderinger hvor relevante risikoelementer hensyntas. Således er det viktig at reguleringen rundt dette gir tydelige føringer omkring rammene, og at det gis god veiledning fra de relevante myndighetene på området.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Ettersom pliktene i den nye arkivloven i hovedsak vil bli regulert av utfyllende forskrifter vil vi først få vite virkningen av den samlede arkivlovgivningen når nye forskrifter er på plass. Det vil derfor være viktig at spørsmål



om økonomiske og administrative konsekvenser utredes og belyses nærmere samt gjøres til gjenstand for høring i forbindelse med utforming av de nye forskriftsbestemmelsene.

Departementet drøfter i pkt. 6.3.6 kravet om mediekonvertering og digital avlevering. Det blir foreslått lovfestet at Nasjonalarkivet kan kreve at avlevering skjer på bestemte format, og krav til pliktig avleveringsformat blir fastsatt nærmere i forskrift. Vi vil i denne sammenheng vise til vårt høringssvar i forrige høringsrunde hvor vi blant annet påpekte at krav om digitalisering av store mengder papirarkiv i etterkant av arkivdanning vil kunne utløse administrative og økonomiske konsekvenser for virksomhetene. Skatteetaten har et stramt driftsbudsjett, og det vil ta ressurser fra vår kjernevirksomhet med mindre finansiering medfølger. De administrative og økonomiske konsekvensene av dette må utredes nærmere, og framtidig regelverk må innrettes slik at det ikke påfører virksomhetene uforholdsmessige byrder som går utover virksomheters muligheter til å realisere sitt samfunnsoppdrag.

Selv om det vektlegges behovet for å tilpasse ny lov til utvikling av digital forvaltning, vil det fortsatt være en viss overgangsperiode før fulldigitaliserte løsninger har erstattet manuelle prosesser fullt ut. Inntil det er på plass vil det derfor være behov for både digital og ikke-digital dokumentforvaltning og overgangsordninger som gir økonomiske og administrative konsekvenser for offentlig forvaltning.

Med hilsen

Katharina Kvitvik
underdirektør
Skattedirektoratet, seksjon for forvaltning og innkreving,
skatteforvaltning

Fredrik Bache

Kopi til: Finansdepartementet