

Høring NOU 2019:9

Til: Kulturdepartementet

Fra: Bane NOR

Telefon: Sentralbord /Vakttelefon +47 22 45 50 00

Dato: 2. desember 2019

Saksref.: 201910496-3

Høringssvar - NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver

Viser til utsendt høring av 1. juli for NOU 2019:9.

Under følger høringsinnspill fra Bane NOR SF (Bane NOR). Bane NOR er et statsforetak underlagt statsforetaksloven og underlagt gjeldende arkivlov som følge av Riksarkivets vedtak av 16. desember 2016.

Bane NORs overordnede og generelle syn er at høringsforslaget er en omfattende og grundig utredning, og at lovforslaget fremstår som et gjennomarbeidet forslag.

1.1 Del I Lovtekst

Juridiske forhold som kan tenkes å ha betydning for Bane NOR

§ 2 (Virkeområde)

Det er særskilt sett på utvidelsen av virkeområdet ift gjeldende lov, jf. utkastets § 2 første ledd. Fra et juridisk ståsted så kan det være et fornuftig grep at virkeområdet utvides til også å gjelde selvstendige rettssubjekter som har nær tilknytning til det offentlige og at man legger virkeområdet tett opp mot virkeområdet til offentlighetsloven, selv om – som utvalget selv påpeker – at til tross for sammenhengen mellom arkivering og innsyn så er det også forskjeller som kan tilsi avvikende regulering i noen grad. Slik sett så er vi enige i det som skrives på side 94 i de tre første avsnittene i 8.3.

Vi er også positive til det som skrives særskilt om statsforetak på side 95-96. Utvidelsen vil innebære at Bane NOR vil være omfattet av den nye arkivloven, mens Bane NOR altså som utgangspunkt ikke er omfattet av gjeldende arkivlov. Noen særlig praktisk betydning har imidlertid ikke dette all den tid Riksarkivet har fattet vedtak om at Bane NOR skal følge reglene om offentlig arkiv.

Det synes det å være litt større endringer i de reglene som styrer om *Bane NORs datterselskaper* er omfattet av loven eller ikke. Vi har særlig kommentarer til hvordan de reglene i forslaget som styrer om slike datterselskaper som er i konkurranse med andre selskaper er utformet. Det følger av offentlighetsloven § 2 andre ledd at loven ikke gjelder for «rettssubjekt som hovedsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private». Denne

bestemmelsen innebærer bla. at en god del av Bane NORs datterselskaper knyttet til eiendomsvirksomheten (Bane NOR Eiendom AS mv) ikke er omfattet av offentlighetsloven. Tilsvarende med driftsselskaper når disse har blitt tilstrekkelig konkurranseutsatt. I nytt utkast til arkivlov har man valgt en annen måte å regulere dette på, når det følger i § 2 andre ledd at: *Kongen kan i forskrift helt eller delvis unnta virksomheter omfattet av bokstav c) fra plikten til å følge denne loven, dersom dette regnes som nødvendig ut fra hensynet til virksomhetens art, konkurransesituasjonen eller andre særlige forhold.* Dvs: etter offentlighetsloven følger det direkte av loven om et konkurranseutsatt selskap omfattes av loven, mens det etter utkast til ny arkivlov så er et konkurranseutsatt selskap omfattet, så fremt det ikke er utgitt en forskrift hvor det eksplisitt fremgår at loven ikke skal gjelde for det aktuelle selskapet.

Fra Bane NORs ståsted er ordningen i offentlighetsloven å foretrekke, dvs. at det er automatikk i at slike selskaper ikke er omfattet av loven. Lovutkastets § 2 andre ledd, når det gjelder unntaket for konkurranseutsatte virksomheter, så bør bestemmelsen være bygget opp på samme måte som i offentlighetsloven. Utvalget drøfter for så vidt dette på side 94 flg, men det vi kan ikke finne at det på noe sted gis noen god begrunnelse for denne forskjellen. Vi mener derfor at selskaper som er konkurranseutsatt ikke bør være pålagt å følge arkivloven og at det vil være en tungvint ordning å innvilge unntak for et hvert offentlig eiet selskap som ikke skal være omfattet av loven. Det er enklere om det følger direkte av loven (som i offentleglova § 2).

Bane NOR har også en særskilt kommentar til forslaget § 2 b. Etter vårt syn er det uklart hva som ligger i begrepet «selvstendige offentlige virksomheter uavhengig av organisasjonsform» og vi anmoder om at det klargjøres i loven. For eksempel er det uklart om Bane NOR SF samt bane NORs datterselskaper omfattes av dette begrepet. Videre er det uklart for oss om § 2 b) egentlig har noen selvstendig betydning utover § 2 c), og dersom det ikke har det foreslår vi at § 2 b) droppes.

Det bemerkes også til det som skrives om virkeområde på side 91 (punkt 8.1.5). Det stemmer ikke at arkivloven § 19 aldri har vært brukt og at det kun har blitt vurdert å la Bane NOR omfattes etter § 20. 16. desember 2016 fattet Riksarkivet vedtak etter arkivloven §§ 19 og 20 om at Bane NOR SF må følge reglene om offentlig arkiv

Vi har følgende kommentarer til øvrige bestemmelser:

§ 8 (om plikt til å dokumentere virksomhetens kommunikasjon)

Denne bestemmelsen er vel ment å erstatte dagens regulering av hva som er arkivpliktig, som vel står i forskrift per i dag. Vi har betenkeligheter med om reguleringen er hensiktsmessig når plikten kun gjelder eksternt kommunikasjon og intern kommunikasjon mellom ledere. Vi vil tro at det er kommunikasjonens innhold som er avgjørende for om det skal tas vare på eller ikke (slik som etter dagens lov), og ikke hvem den er imellom, for eks. at kommunikasjon mellom ledere alltid skal tas vare på mens kommunikasjon mellom ledere og ansatte ikke trengs tas vare på.

§ 10 (plikt til å dokumentere ved automatisert rettsanvendelse)

Vi kan ikke se at Bane NOR per i dag har noen form for automatisert rettsanvendelse som vil være omfattet av bestemmelsen og heller ikke at Bane NOR vil få det i nær fremtid. Forøvrig virker det betryggende at det vil bli stilt krav til automatisert rettsanvendelse slik at man kan ha kontroll med og ettergå både systemene og enkeltavgjørelser, men utover det har vi ikke synspunkt til

utformingen av bestemmelsen eller at det i det hele tatt legges opp til at det tas inn en slik bestemmelse i loven.

§ 11 (plikt til å dokumentere avgjørelser mv)

Bane NOR oppfatter at også § 11 er ny og innfører til dels omfattende plikter for virksomheter om å dokumentere sine avgjørelser og en rekke forhold som knytter seg til avgjørelsene. Vi merker oss imidlertid at Bane NOR i liten grad vil være omfattet av første ledd siden dokumentasjonsplikten der kun gjelder når virksomheten utøver «offentlig myndighet», dvs. at den kun gjelder (for Bane NOR) når Bane NOR fattet enkeltvedtak jf. forvaltningsloven § 2. De fleste avgjørelser Bane NOR fattet er ikke enkeltvedtak, og i de tilfellene Bane NOR fattet enkeltvedtak så følger dokumentasjonsplikten uansett i stor grad av forvaltningsloven. Andre ledd gjelder imidlertid fullt ut for Bane NOR også, men listen der er lagt på et hensiktsmessig nivå ift hva man plikter å dokumentere, ref. at den kun gjelder avgjørelser om vesentlige forhold og avgjørelser som viser hvordan virksomheten har utført sine oppgaver.

§ 18 (Forbud mot sletting)

Dette forslaget kan innebære at mer informasjon slettes enn per i dag. Arkivplikten ved dagens ordning går foran sletteplikten i personvernet, men forslaget til ny bestemmelse vil det bli snudd slik at sletteplikten i personvernet vil gå foran. Vi stiller bare spørsmålet om dette er i henhold til intensjonen. Det er erfaringsmessig et behandlingsgrunnlag for personalsaker og persondokumentasjon også etter at «hovedformålet» er behandlet.

Kap. IV. (Særlig om personopplysninger)

Implementering av det nye personvernregelverket i norsk rett må nødvendigvis angi noen regler for arkiv. Nå driver jo ikke Bane NOR så mye med behandling av personopplysninger (utover informasjon om egne ansatte og ifm. noen deler av virksomheten, for eks. kameraovervåking på stasjoner), men blir dette vedtatt så antas det at arkivet får en god en del mer GDPR-krav å forholde seg til enn per i dag og det kan bli utfordrende å gjøre vurderinger utfra disse beskrivelsene.

VI (Private arkiver)

Som i dagens lov er ikke grensen mellom offentlige arkiver og private arkiver særlig godt beskrevet. Er private arkiver som faller utenfor § 2 bokstav a-d? I så fall blir det uklart siden loven ikke gjelder for slike arkiver/virksomheter (og private arkiver er jo nettopp regulert i loven). Det er nok hensiktsmessig at det klargjøres bedre hva som menes med private arkiver.
§§ 40, 42 og 43 (Klage, Sanksjoner og Straff)

Vi merker oss at det foreslås innført klagerett for visse brudd på loven for media ol (§ 40), samt strengere sanksjonsmuligheter for Nasjonalarkivet (§ 42). Bestemmelsen om straff i § 43 er en videreføring fra gjeldende arkivlov. Vi har ingen innvendinger til dette, men stiller oss spørsmålet om dette er gjennomførbart i praksis.

Del II Merknader til bestemmelser i høringsnotatet

Kapittel 4 Sentrale begreper og prinsipper

Bane NOR finner det hensiktsmessig at begrepsbruken forenkles og konkretiseres og registrerer at man lener seg i større grad enn tidligere mot terminologien og begrepsforståelsen i internasjonale standarder for dokumentasjon. Dokumentbegrepet kan minne om records-begrepet fra ISO-15489. En slik konkretisering (og søkelys på *evidens*) kan i verste fall ekskludere enkelte dokumenttyper, f.eks. registre og databaser, men det fanges til gjengjeld opp av dokumentasjonspliktene. Arkivbegrepet beveger seg mot ISO-30300 der det skilles mellom arkiv og records: «aktive og permanente dokumenter.»

Kapittel 6 Utviklingstrekk og utfordringsbildet

Bane NOR er positive til den nye formålsparagrafen og tror den vil bidra til økt forståelse i forvaltningen for arkivenes viktighet slik at man får bedre dokumentfangst.

Kapittel 8 Virkeområde

Bane NOR synes at det er et fornuftig grep at virkeområdet utvides til også å gjelde selvstendige rettssubjekter som har nær tilknytning til det offentlige og at man legger virkeområdet tett opp mot virkeområdet til offentlighetsloven, selv om – som utvalget selv påpeker – at til tross for sammenhengen mellom arkivering og innsyn så er det også forskjeller som kan tilsi avvikende regulering i noen grad. Vi påpeker, som også angitt under Del I, en faktafeil om Bane NOR SF på side 91 og 96 i utkastet kap 8.3.1.

I avsnitt som omhandler «Virksomheter hvor det offentlige har eierandeler». Sitat:

Følgende er eksempler på heleide og deleide statlige selskaper med sektorpolitiske mål som ikke er omfattet av arkivlova slik den lyder i dag:

Riksarkivet har i vedtak av 16.12.2016 tilsluttet seg forslaget fra Samferdselsdepartementet og pålagt Bane NOR SF arkivplikt etter reglene om offentlige arkiv med hjemmel i arkivlovens §§ 19 og 20.

Kapittel 9 Dokumentasjonsstrategi

Bane NOR er positive til at dokumentasjonsstrategien, sammen med dokumentasjonspliktene og krav til forvaltning av dokumentasjon, kan erstatte dagens arkivplan. Det vil kunne bli et godt verktøy for en helhetlig dokumentstyring sett i sammenheng med virksomhetens internkontroll og informasjonssikkerhet.

Dokumentasjonsstrategien kan mulig tjene som verktøy også for andre bruksområder, blant annet for å kunne tilrettelegge for innsyn - sett at journalplikten utgår også i annet regelverk. Krav eller veiledning til utforming kan vurderes som egen veileder.

Kapittel 14 Plikt til å skape og bevare dokumentasjon

14.4.2 Plikt til å dokumentere virksomhetens kommunikasjon

Bane NOR mener at loven legger opp til at virksomheten selv kan definere hva dette innebærer og kunne ivareta egne dokumentasjonsbehov i større grad. Dokumentasjonspliktene konkretiserer hva som skal tas vare på og hva som skal dokumenteres. Dette har vært etterlengtet spesielt blant saksbehandlere. Dokumentasjonspliktene skal erstatte arkivansvaret, noe vi tenker det gjør. Man har inntrykk av at det gis større rom for at virksomhetene selv kan definere dokumentasjonspliktene sine innenfor rammene gitt i lovverket. Det vil bli lettere å vurdere «arkivverdighet», og man går bort fra vage begreper som «saksbehandling», «saksdokumentasjon» og «verdi som dokumentasjon».

Kapittel 15 Fangst av e-post

Pålegg om automatisert fangst.

Bane NOR forstår utvalgets utgangspunkt og er enige i at mye arkivverdig dokumentasjon går tapt i ansattes postkasser. Imidlertid tror vi det blir litt vanskelig å få til en automatisk fangst, og forslaget vil møte mye motstand blant ansatte og ledere. Det fremstår derfor som om forvaltningen pålegges en nesten umulig oppgave.

Kapittel 16 Forholdet til offentleglova

Lovforslaget foreslår å gå bort fra begrepet *journalføring*, samt å skille arkivlova mer fra offentlighetsloven. Prinsippet for arkivlov skal være å kunne ta vare på dokumentasjonen. Det er delvis eldre teknologi på de mest brukte sak- og arkivsystemene som brukes i dag. Vi har flere fagsystemer som inneholder arkiv/journalpliktig dokumentasjon som ikke vil nå publikum uten å gå via sak- og arkivsystemet. Det ser ut til å bli forvaltningsorganene som må tenke nytt, med tanke på å nå ut til offentligheten for å holde det demokratiske prinsipp intakt med hensyn til hvordan offentligheten skal få tilgang til dokumentasjon på tvers av fagsystemer, på en strukturert måte og uten den klassiske postjournalen. Dette står selvfølgelig igjen å løse og vil medføre nye merkostnader som igjen må ses opp mot øvrig effektivitetsprogram for virksomhetene.

Kapittel 17 Standardisering NOARK

Det står ikke noe om NOARK i selve lovforslaget, men det gjør det heller ikke i dagens arkivlov. Vi regner med at dette vil bli tatt inn i forskrift. Lovforslaget indikerer at NOARK ikke vil få samme rolle framover som den har nå. Bortfall av journalplikt vil minimere NOARKs funksjon som korrespondanseoversikt. Større frihet i det nye lovforslaget henter også om at NOARK ikke vil bestå på samme måte som i dag. Som tidligere påpekt beveger lovforslaget seg mot internasjonale standarder og bort fra NOARK slik standarden er i dag.

Kapittel 21 Overføring og langtidsbevaring

Bane NOR SF mener det er positivt med fleksibilitet i forhold til alder på materiellet som skal overføres. En vurdering om overføring vil måtte ses i sammenheng med dokumentstrategien og være et viktig verktøy til en samlet vurdering av vår dokumentasjon. Det nye begrepet *overføre* synes å gi et klarere og mer fornuftig bilde av eierskapet framfor dagens deponeringsbegrep.

Imidlertid ser vi noen utfordringer ved at vi nå må digitalisere papirarkiver som ikke er avlevert. I en trang budsjett hverdag, frykter vi at dette arbeidet ikke vil bli prioritert.

Kapittel 23 Kunnskap, statistikk og forskning

Det nevnes i kap 4 om fagprofesjonen for arkiv og at dette allerede ble befestet på 1800 tallet. Det bemerkes fra arkivfaglig miljø at vi har forståelse for at det ikke er tatt særlig høyde for i høringsutkastet. En bevisst og synlig strategi for satsning på kunnskap og kompetanse nå, er nødvendig for at arkivar, dokumentkontroller informasjonsleder, eller hva man nå skal benevne medarbeidere som utøvere, kanskje har mulighet til å beholde sin fagprofesjon og oppnå en viss annerkjennelse i dagens arbeidsliv. Man har en arbeidshverdag der kravene til kompetanse blir stadig høyere. Det stilles høye krav til effektiv og avansert arbeidsmetodikk og datafangsten blir stadig mer krevende å forvalte, etter hvert som informasjonsmengden øker. Kravet til teknologi og automatisering må omgjøres til kompetansekrav for utøvelse av faget. Det er også betenkelig at det arkivfaglige perspektivet i innovasjonsprosjekter innenfor effektivisering av offentlig sektor, statens satsing for "Digitalt førstevalg" og utvikling av elektroniske tjenester for befolkningen ikke inkluderer arkivfaglig kompetanse i utredningene, slik Norsk Arkivråd tidligere har påpekt til forskningsrådet.

Kapittel 24 Økonomiske og administrative konsekvenser

Digitalisering av eldre arkivmateriale som ikke er avlevert kan mulig bli en stor kostnad for Bane NOR, siden høringsforslaget indikerer at kostnaden må bæres av virksomheten. For virksomhetsforståelsen bør det kanskje tydeliggjøres bedre gjennom føringer fra både Regjering og Nasjonalarkivet om den økonomiske verdi dokumentasjon har for virksomheten, noe som igjen kan bidra til større fokus på helhetlig informasjonsforvaltning. Det er et stort potensial i å effektivisere dokumentasjonsstyringen, men vi vil trolig få større engangsutgifter for utvikling og lisenser for flere informasjonssystemer, og kostnadene kan være vanskelig å måle opp mot gevinstrealisering.

1.2 Oppsummering

Hovedpoengene virker å være godt gjennomtenkt for et digitalt og moderne samfunn og det oppfordres til løsninger for automatisert fangst av dokumentasjon. Man kan like at lovutkastet fjerner seg fra den tradisjonelle måten å tenke arkiv og beveger seg mot record management og internasjonale standarder. Det er ikke bare en arkivlov, men en dokumentasjonslov. Vi tror at den nye loven vil kunne holde seg relevant framover nettopp fordi den legger opp til større frihet og er relativt fleksibel. Forskriften vil vel måtte utdype om NOARK og/eller andre standarder.

Utkastet vil pålegge oss å automatisere epostfangsten og annen kommunikasjon. Vi gjør mye av dette i dag med hjelp av integrasjoner mot sak- og arkivsystemet, men i fremtiden vil ikke vi arkivarer eller saksbehandlere registrere egne eposter manuelt. Vi trenger dermed systemer for å kunne tilfredsstille disse kravene og dette kan bli en vesentlig kostnad for Bane NOR.

Med vennlig hilsen

Anne Lise Arnesen
Seksjonssjef Arkivsenteret
HR og organisasjon