

Til Kulturdepartementet
Fra SN/K 177: Standard Norge Komité 177 Informasjon og dokumentasjon

Høringssvar fra Standard Norges komite for biblioteks- og dokumentasjonsforvaltningsstandarder - SN/K 177 Informasjons og dokumentasjon til NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø

1 Innledning

SN/K 177 Informasjon og dokumentasjon speiler den internasjonale komiteen ISO/TC 46 Information and documentation og er Standard Norges komite som arbeider med biblioteks-informasjonsforvaltningsstandarder. De siste større komitearbeidene har vært å få oversatt:

- 1) NS-ISO 30300:2011 Ledelsessystemer for dokumentasjon - Grunntrekk og terminologi, ble fastsatt som Norsk Standard i mai 2015 og kom i norsk utgave i juni 2015;
- 2) NS-ISO 30301:2011 Ledelsessystemer for dokumentasjon - Krav, ble fastsatt som Norsk Standard i november 2015 og kom i norsk utgave i august 2016;
- 3) NS-ISO 30302:2015 Ledelsessystemer for dokumentasjon - Retningslinjer for implementering, ble fastsatt som Norsk Standard i mai 2016 og kom i norsk utgave i desember 2017.

Komiteen er aktivt i internasjonalt standardiseringsarbeid og har de senere årene også hatt fokus på å bidra til at internasjonale beste praksiser for internkontroll for dokumentasjonsforvaltning blir innført i Norge.

2 Om NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø

NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø har viser mange gode intensjoner om god dokumentasjonsforvaltning. Det gleder komiteen at lovutvalget har som mål at forvaltningen skal få en god digital dokumentasjonsforvaltning fra arkivskaper til depot. Imidlertid ser vi ikke at alle disse intensjonene blir videreført fra NOU til lovtekst.

NOUen oppleves som mangelfull i sin omtale av standarder og hva standarder kan brukes til. Internasjonale standarder jobber for en internasjonal beste praksis. Generelt ser det ut som at internasjonale standarder er noe sparsommelig behandlet i lovutredningen slik at betydningen av standardene ikke kommer tydelig frem. Det kan til dels skyldes en snever forståelse av gevinstene ved standardisering som blant annet kommer til uttrykk i kap. 17.4.1 hvor standardisering hovedsakelig omtales som en viktig forutsetning for innovasjon, samtidig som det advares mot at "rigide eller detaljerte standarder kan medføre redusert innovasjon". En slik fremstilling syns å overser at ISO standarder har som et grunnleggende prinsipp at bruken av standarder, inklusivt strenghet og detaljeringsgrad, må tilpasses virksomhetens egenart og behov. Omtalen av standardisering preges også av et noe snevert fokus på innovasjon og underkjenner betydningen av andre gevinster som effektiv kontroll og styring. Dette kan være spesielt problematisk når utredningen handler om dokumentasjonsforvaltning hvor kontroll og styring i utgangspunktet må anses å være mer tungtveiende hensyn enn innovasjon.

Vi velger derfor å kommentere paragrafene hvor internasjonale standarder har forslag om beste praksis å komme med.

3 Kommentar til § 1 Formål

I formålet fokuseres det bl.a. på nytteverdien av og behovet for langsiktig oppbevaring av informasjon. Dokumentasjonens rolle i en effektiv forvaltning er ikke tatt med i formålet, noe som ansees som en svakhet og som bør rettes opp. Vi foreslår å integrere listen i NS-ISO 30300:2011 punkt 2.3.1 som beskriver formålet med styring av dokumentasjonsforvaltningen.:

- «a) utøve virksomhet og levere tjenester på en effektiv måte;
- b) oppfylle lovkrav, forskriftskrav og krav om ansvarlighet;
- c) optimalisere beslutningsprosess, konsistent drift og kontinuitet i organisasjonen;
- d) sikre effektiv drift av organisasjonen ved katastrofer;
- e) gi beskyttelse og støtte i rettssaker, inkludert styring av risiko forbundet med at det finnes eller mangler bevis for organisasjonens aktivitet;
- f) beskytte organisasjonens interesser og rettighetene til ansatte, kunder og nåværende og framtidige interessenter;
- g) støtte forsknings- og utviklingsaktiviteter;
- h) støtte organisasjonens markedsaktiviteter;
- i) vedlikeholde organisasjonens eller fellesskapets hukommelse og støtte samfunnsansvar.»

4 Kommentar til § 5. Definisjoner

Det gleder oss at flere sentrale begreper som introduseres i lovforslaget synes å ha vært inspirert av termer og definisjoner i ISO standarder for dokumentasjonsforvaltning, herunder ISO 30300.

ISO standarder har som et grunnleggende prinsipp at bruken av standarder, inklusivt strenghet og detaljeringsgrad, må tilpasses hvert land og hver virksomhetens egenart og behov. Vi føler likevel at det er sentralt at det grunnleggende terminologi apparatet som er jobbet frem internasjonalt tillegges stor vekt når en skal utforme en norsk lovtekst, og at en ikke lager lokale varianter av helt sentrale begreper som definerer fagfeltet. Her mener vi lovutkastet går for langt når det gjelder termen dokumentasjon (eng: record) og dokumentasjonsegenskapene (autentisitet, integritet, pålitelighet og anvendelighet).

Det er viktig at sentrale begreper og fagtermer i lovforslaget beskrives og defineres på en klar og konsistent måte slik at terminologi og begrepsbruk kan danne grunnlag for en felles og god faglig forståelse og kommunikasjon både nasjonalt og internasjonalt. Vi vil anbefale å følge fagterminologi i internasjonale standarder for beste praksis innenfor dokumentasjonsforvaltning i stedet for å introdusere særegne og avvikende termer og definisjoner som vil kunne medføre usikkerhet rundt regelverket og vanskeliggjøre faglig kommunikasjon og internasjonalt samarbeid. De er også utfordrende at det innføres nye begreper underveis som ikke finnes i definisjonene som samfunnsdokumentasjon og dokumentasjonsstrategi

Flere sentrale begreper som introduseres i lovforslaget synes å ha vært inspirert av termer og definisjoner i ISO standarder for dokumentasjonsforvaltning, herunder ISO 30300, men det fremgår ikke klart av utredningen. Termen "dokumentasjon" defineres på en måte som ligner på definisjon av "dokumentasjon" ("records") i ISO-30300, men lovforslagets definisjon har en mer uklar ordlyd og et snevrere begrepsomfang. ISO-definisjonen omfatter all informasjon opprettet, mottatt og vedlikeholdt som bevis og/eller som verdi (aktivum) for virksomheten. Lovforslaget omfatter bare den informasjonen som «løpende bekrefter hvordan en virksomhet, en organisasjon eller person har handlet, utøvd myndighet eller utført tjenester og andre oppgaver». "Løpende bekrefter" er også et svakere og mer uklart kjennetegn enn "bevis" i ISO-30300 definisjon. All informasjon kan brukes til å bekrefte hvordan handlinger er gjennomført, men ikke all informasjon har egenskaper som bevis. Sistnevnte har helt avgjørende betydning for dokumentasjonsverdi.

4.1 Kommentar til definisjon a) dokumentasjon

Definisjonen avviker fra andre, anerkjente definisjoner. Lovteksten bør primært bruke en internasjonalt anerkjent definisjon, sekundært beholde definisjonen i gjeldende lov.

Forslag, hentet fra NS-ISO 30300,

3.1.7 dokumentasjon

informasjon som en organisasjon eller person produserer, mottar og vedlikeholder som bevis og som et aktivum, som et ledd i å oppfylle rettslige forpliktelser eller i en forretningstransaksjon

MERKNAD 1 Tilpasset fra NS-ISO 15489-1:2001, definisjon 3.15.

MERKNAD 2 Termen «bevis» er ikke begrenset til den juridiske betydningen (se 3.1.5).

MERKNAD 3 Dette gjelder informasjon på ethvert medium, i enhver form eller i ethvert format.

4.2 Kommentar til definisjon c) arkiver

Denne definisjon er ny og avviker mye fra dagens definisjon. Komiteen er spørrende til om den nye definisjonen er den beste egnede. Det er for eksempel uklart hva som menes med langtidsbevares i denne konteksten.

4.3 Kommentar til 'samfunnsdokumentasjon'

Det er vanskelig å forstå forskjellen på «dokumentasjon» og «samfunnsdokumentasjon». Er det slik at samfunnsdokumentasjon skal dekke virksomhetens behov, samfunnets behov, arkivinstitusjonens behov? Hvis termen skal innføres bør den defineres, ellers bør termen omskrives. Vi tror det vil være hensiktsmessig å bare bruke dokumentasjon og heller omskrive til ulike formål dokumentasjonen brukes.

5 Kommentar til § 6 Dokumentasjonsstrategi

Lovforslaget § 6 introduserer krav om dokumentasjonsstrategi. Hensikten er å bidra til at dokumentasjonsforvaltning får en strategisk ledelsesforankring i virksomheter og blir en del av virksomhetens internkontroll. Slik lovforslaget er utformet mangler det et strategisk innhold, og det speiler heller ikke på en fullgod måte de krav som stilles til et dokument som kan danne grunnlag for en systematisk internkontroll. Vår anbefaling er at departementet i sitt videre arbeid med lovforslaget i større grad støtter seg til den systematikken som er å finne i internasjonale standarder for ledelsessystemer, herunder ISO 30300-serien om ledelsessystemer for dokumentasjon hvor det defineres prinsipper, krav og retningslinjer for planlegging, styring og forbedring av dokumentasjonsforvaltning som en integrert del av virksomheten i et strategisk perspektiv.

Det er uklart om hensikten med og kravene i § 6 vil være forståelig uten støtte fra teksten i NOUen. Bestemmelsene er trolig lettere å forstå dersom krav hadde vært at virksomhetene skal etablere et ledelsessystem/internkontrollsystem for dokumentasjon, slik det gjøres i Sikkerhetsloven. Standardene i ISO 30300-serien kan i så fall brukes som veileder for planlegging, etablering, drift og vedlikehold av systemet. Dersom det stilles krav om et styrings/ledelsessystem knyttet til dokumentasjon, kan §§ 7 - 15 integreres i dette.

6 Kommentarer til § 16 Grunnleggende krav til dokumentasjonsforvaltning

Lovforslaget introduserer også fagbegreper knyttet til dokumentasjonsegenskaper i § 16 (2). Disse må anses å være av sentral og grunnleggende betydning for en lov som skal regulere dokumentasjonsforvaltning og arkiv. Vi anbefaler å bruke begreper som allerede er etablerte

fagtermer. Istedenfor ekte, pålitelig, anvendbar, dekkende og satt i sammenheng, burde begreper fra ISO 15489 og ISO 30300.

Autentisk

Autentisk dokumentasjon er noe det kan bevises at

- den er hva den hevder å være,
- den er produsert eller sendt av den personen som hevder å ha produsert eller sendt den, og
- den er produsert eller sendt på det påståtte tidspunktet.

For å sikre autentisk dokumentasjon bør organisasjoner implementere og dokumentere de policyer og rutiner som styrer produksjon, mottak, overføring, vedlikehold og disponering av dokumentasjon. Dette sikrer at de som produserer dokumentasjon, er autoriserte og identifiserbare, og at dokumentasjonen beskyttes mot uautorisert tilføyelse, sletting, endring, bruk og hemmelighold.

Integritet

At dokumentasjon har integritet, innebærer at den er fullstendig og uendret.

Dokumentasjon må beskyttes mot uautorisert endring. Policyer og rutiner for dokumentasjonsforvaltning bør angi hvilke tilføyelser eller kommentarer som kan påføres dokumentasjonen etter at den er produsert. Det bør angis under hvilke omstendigheter tilføyelser eller kommentarer kan godkjennes, og hvem som har tillatelse til å gjøre dem. Alle godkjente kommentarer, tilføyelser eller slettinger i dokumentasjonen bør være uttrykkelig dokumenterte og sporbare.

Pålitelighet

Pålitelig dokumentasjon har et innhold som en kan stole på er en fullstendig og nøyaktig gjengivelse av transaksjonene, aktivitetene og faktaene som skal dokumenteres, og skal kunne danne grunnlag for etterfølgende transaksjoner og aktiviteter. Dokumentasjon bør produseres samtidig med transaksjonen eller hendelsen den angår, eller kort tid etter, av personer som har direkte kjennskap til fakta, eller ved hjelp av metoder som virksomheten rutinemessig bruker til å utføre transaksjonen.

Anvendelig

Anvendelig dokumentasjon kan gjenfinnes, hentes frem, presenteres og tolkes. I ettertid bør den kunne presenteres i direkte forbindelse til forretningsaktiviteten eller transaksjonen som gav opphav til den. Dokumentasjonens kontekstuelle forbindelser bør omfatte den informasjonen som er nødvendig for å forstå transaksjonene der dokumentasjonen ble opprettet og brukt. Det bør være mulig å identifisere dokumentasjon innenfor en kontekst av videre forretningsaktiviteter og funksjoner. Koplinger mellom dokumentasjon som dokumenterer en serie av aktiviteter, bør vedlikeholdes.

7 Kommentar til § 18 Forbud mot sletting

Lovutkastet bør være klarer på hvordan dokumentasjon som det er viktig å bevare systematisk kan identifiseres lik at det er lett å vurdere hva som må bevares, hva som kan slettes og hva som må slettes etter annet lovverk.

Komiteens medlemmer som har arbeidet med dokumentasjonsforvaltningsstandarder består av følgende personer med tilhørighet:

Navn og rolle	Organisasjon	Funksjon
Kristine Synnøve Brorson (Consulting Director)	Sopra Steria AS	Forretningsrådgiver innenfor informasjonsforvaltning- og dokumentasjonsforvaltningsområdet og gjesteforeleser ved Oslomet
Ilmars Gutans (Seniorrådgiver)	Skattetaten	Rådgiver innen informasjon og dokumentasjon
Martin Bould (Chief Consultant og førstelektor)	Ciber Norge AS / NTNU	Konsulent innenfor informasjonsforvaltning- og dokumentasjonsforvaltningsområdet og 20% stilling som førstelektor i arkiv- og samlingsforvaltning ved NTNU
Jon Bjerkelien (Seniorrådgiver)	Statnett	Arbeider med Statnetts kvalitetssystemer for dokumentasjonsforvaltning