

KULTURDEPARTEMENTET
Att. Nørve Guri
Postboks 8030 DEP
0030 OSLO

DATO
02.12.2019

DERES DATO
01.07.2019

REFERANSE
2019/2814-2

DERES REFERANSE

SAKSBEHANDLER
Elin Kristiansen, Avdeling for digitalisering og utvikling

Høring om ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver

Statsbygg viser til høringsbrev fra Kulturdepartementet med vedlagte høringsdokumenter datert 01.07.2019. Statsbygg ønsker å uttale seg om enkelte deler av Arkivlovutvalgets utredning og til forslaget til ny lov.

1. Innledning

Statsbygg ønsker ny lov velkommen da det er et stort behov for fornying og vi mener også det haster med å få på plass en ny lov. Det er mange bra initiativ i utredningen og vi er positiv til intensjonene. Statsbygg mener at arkivlovutvalget kunne gått enda lengre i forenkling på enkelte områder enn det de har gjort.

Statsbygg er også svært positiv til at den at tette knytningen mellom arkivloven og offentlighetsloven er foreslått fjernet og at journalføringsprinsippet utgår. Det gir mulighet for at arkiv- og dokumentasjonsforvaltningen i offentlige virksomheter kan fokusere på det som faktisk er deres fagansvar og ta i bruk nye løsninger på nye måter.

Vi er derimot kritisk til enkelte punkter. Det er et uklart skille mellom 'dokumentasjon' og 'arkiv', som igjen kan skape uklarheter. Journalføringsplikten foreslås også videreført med hjemmel i offentlighetsloven. Det er viktig å komme raskt i gang med modernisering av regelverket. Og denne videreføringen vil ytterligere forsinke moderniseringen av arkiv og dokumentasjonsforvaltning i det offentlige. Vi stiller oss også undrende til hvordan nye virksomheter som vil falle inn under den nye loven da må forholde seg til journalføringsplikten i denne mellomperioden.

Statsbyggs høringssvar tar først for seg noen emner Statsbygg er spesielt opptatt av og deretter følger de ulike paragrafene i forslag til ny lov kronologisk som vi ønsker å gi innspill til.

2. Forholdet til offentlighetsloven og bortfall av journalføringsplikten

Statsbygg er en virksomhet som produserer og behandler informasjon og dokumentasjon i en rekke spesialiserte fagsystemer som støtter opp under vår kjernevirksomhet. For flere av disse systemene er det laget integrasjon mot sakarkivsystemet med automatisk arkivering. For disse systemene ser vi at dokumentfangsten er langt mer komplett enn for dokumentasjon som oppstår i systemer der det er opp til saksbehandler å manuelt initiere en arkivering etter avslutningen av saksbehandlingen og etter en skjønnsmessig vurdering av om dokumentasjonen er arkivverdig. Mye av denne dokumentasjonen som vi har vært i stand til å få automatisk arkivering for, er ikke nødvendigvis dokumentasjon som skal langtidsbevares, men det er gjerne dokumentasjon med et stort volum og som er journalføringspliktig.

Der vi ser at den største mengden med bevaringsverdig dokumentasjon er, finner vi mindre strukturerte prosesser og hvert enkelt fagområde inneholder ofte mindre volum. Denne dokumentasjonen er langt mer ressurskrevende å få automatisert og det er her det største arkivtapet antas å være. Det vil si at Statsbyggs arkivforvaltning bruker mye ressurser på å utvikle, vedlikeholde og følge opp integrasjoner og

dokumentasjon som allerede finnes i andre systemer og som etter hvert kan kasseres fra sakarkivsystemet. Dette medfører at vi har mindre ressurser til å få til gode løsninger for fagområdene der den vesentligste delen av dokumentasjonen er bevaringsverdig.

Statsbygg ønsker derfor muligheten til å kunne ta uttrekk til elnnsyn direkte fra fagsystemene og kun arkivere det som er bevaringsverdig dokumentasjon. Da kan virksomheten fokusere mer på å få arkivert det som ønskes bevart og senere avlevert. Dette arbeidet er det ønskelig å kunne komme raskt i gang med.

Statsbygg støtter arkivlovutvalgets forslag om at offentlighet og innsyn bør automatiseres så langt det er mulig, og synes utvalget kommer med gode forslag til hvordan det kan løses selv om det strengt tatt ikke er et ansvarsområde for arkivsektoren.

Statsbyggs tilrådning:

- 1. Arbeidet med å tilpasse elnnsyn.no til fagsystemer som ikke er NOARK-baserte startes opp så raskt som mulig**
- 2. Det innføres en åpning for unntak fra dagens arkivlov for journalføringspliktige dokumenter som skal kasseres.**

3. Forenkling av NOARK-standarden

Arkivlovutvalget tilrår at det arbeides med en forenkling av Noark-standarden og at det tillates arkiveringsfunksjonalitet i fagsystemer uten Noark-kjerne eller overføring til Noark-system. Dette støtter Statsbygg.

I det videre arbeidet med Noark-standarden bør man være ekstra oppmerksom på at dagens dokumenttyper ikke er tilpasset digital meldingsutveksling eller sammenstilt informasjon som skapes av flere virksomheter samtidig. Et eksempel på sistnevnte er bygningsinformasjonsmodeller (BIM).

4. § 1 - Forslag til ny formålsparagraf

Statsbygg mener at gode arkiver skapes når arkivskapers eget behov settes først. I kapittel 4.4.1 i NOUen står det at «Den eldste dokumentasjonen vi kjenner til, ble skapt og tatt vare på for å ivareta forvaltningsmessige og rettslige formål». Når private virksomheter som ikke er omfattet av arkivloven skaper arkiv er også det formålet med deres arkiver i dag. Statsbygg mener disse formålene bør vektlegges langt mer enn kun å være delmål i formålsparagrafen. Både første ledd og andre ledds bokstaver a, d, e og f vil bli naturlige konsekvenser hvis andre ledds bokstaver b og c oppfylles.

Uten at det står i loven, men det er beskrevet i NOUen, så er formålsparagrafen todelt med hovedmål og delmål. Punkt 1 beskriver hovedmålet for loven, mens underpunktene under punkt 2 beskriver delmålene. Som sagt ovenfor mener Statsbygg at b) og c) under punkt 2 er de egentlige hovedformålene for dokumentasjon og arkiv. Vi mener at det som er beskrevet som hovedmålet i loven egentlig er sekundære mål. Formålene for loven er også å sikre dokumentasjon, ikke arkiv. Deler av dokumentasjonen skal i arkiv, uten at det er presisert hvilke mål som gjelder spesifikt for arkiv.

Punkt 1 består dessuten av flere deler. Når man bryter opp hovedformålet i mindre biter ser man bedre hva det faktisk står. Vi har derfor gjort det for å kunne problematisere dette videre:

Formålet med denne loven er å sikre dokumentasjon om samfunnet:

- som skal kunne brukes til å forstå samtiden
- som skal kunne brukes til å forstå fortiden
- for å bevare Norge som rettsstat
- for å videreutvikle Norge som rettsstat
- for å bevare Norge som demokrati
- for å videreutvikle Norge demokrati

Hvis man legger de foreslåtte definisjonene av dokumentasjon og arkiv til grunn, blir formålene som vi antar er felles for begge, kan det bli uklart hvis man leser det bokstavelig. Punkt II burde for eksempel vært

å sikre «arkiver», ikke bare «dokumentasjon». Når det står at det er dokumentasjonen som skal sikres og ikke det som skal langtidsbevares, arkivene, blir dette litt uklart.

Når det gjelder punktet III så er vi helt enig i at det er viktig å sikre dokumentasjon som ivaretar rettssikkerheten til enkeltindivider, grupper av individer og virksomheter. Dette er med på å bevare Norge som rettsstat. Punkt IV derimot, stiller vi oss litt undrende til. Det er det Storting, regjering og domstoler som skal ha ansvar for å videreutvikle Norge som rettsstat.

Punkt V og VI henger sammen med punkt 2 a) i foreslått paragraf. Som beskrevet i neste avsnitt, mener Statsbygg at dette delmålet bør fjernes fra formålsparagrafen. Punkt V og VI foreslås derfor fjernet av samme grunn.

I § 1 andre ledd bokstav a står det at loven særlig skal legge til rette for å *fremme offentlighet og demokratisk deltakelse*. Samtidig står det i NOUen at utvalget mener at digitaliseringen gjør det nødvendig å vurdere om arkivlov og offentlighetslov bør operere mer uavhengig av hverandre og at krav til åpenhet og etterprøvbarhet kan ivaretas med andre metoder enn gjennom innsyn i virksomhetenes journaler. Når offentlighetsprinsippet får en så sentral plass i arkivlovens formålsparagraf framstår ikke ønsket om å skape et skille særlig åpenbart. Når man først ønsker å skille arkivlov og offentlighetslov og gjøre dem mer uavhengig av hverandre bør man velge å rendyrke det som er det egentlige formålet med dokumentasjon og arkiv og ikke inkludere dette punktet i det hele tatt. Det er offentlighetsloven som bør legge til rette for offentlighet og demokratisk deltakelse, ikke arkivloven. Med bokstav a) vil man lett kunne komme i samme situasjon som i dag, der offentlighetsloven viser til ny arkivlov. Statsbygg mener derfor at bokstav a) bør utgå.

Historiske arkiver er skapt av sin egen samtid for å ivareta de behovene man da hadde. Det som den enkelte virksomhet mener er viktig dokumentasjon for virksomhetens og innbyggernes egen del, bør være det primære hensynet for hva som skal dokumenteres og arkiveres. Hvis man pålegger virksomheten å vurdere hva som kan bli interessant i fremtiden kan man risikere at for lite eller for mye blir arkivert. (ref. kirkebøker og fangeprotokoller fra gamle fengsler). For at formålet og hensikten med arkiv kan rendyrkes, foreslår vi at også bokstavene d, e og f bør utgå, da de er resultater av dokumentfangst, ikke formål i seg selv. Offentlige virksomheter har et samfunnsansvar de skal oppfylle og bør fokusere på dokumentere egen virksomhet uten å måtte ta hensyn til punktene under bokstav d, e og f. Dette vil uansett bli et resultat hvis det skapes gode arkiver og gode arkiver skapes når virksomhetene i det daglige ser nytteverdien i arkivene de skaper. De sekundære formål som er nevnt i lovforslaget er selvsagt ikke uvesentlige, men de er ikke formål som under gitte omstendigheter kan bli styrende for arkivskapningen. Delmålene kan med fordel tas inn i en eller flere forskrifter til den nye loven.

Statsbyggs tilrådning:

Det utarbeides en langt enklere formålsparagraf som også inkluderer arkiv. Statsbygg drister seg til å foreslå en ny formålsparagraf basert på våre innspill:

§ 1. Lovens formål

Formålet med denne loven er

- a) å sikre forsvarlig offentlig virksomhet gjennom arkivering og dokumentasjon
- b) å forsvare rettigheter og andre rettskrav gjennom arkivering og dokumentasjon
- c) å sikre dokumentasjon og arkiv om samfunnet som skal kunne brukes til å forstå samtid og fortid

5. § 4 - Forholdet til sikkerhetsloven

I § 4 andre ledd står det at «*For sikkerhetsgradert informasjon skal reglene i sikkerhetsloven med forskrifter i tilfelle konflikt gå foran bestemmelsene i denne loven*». Her mener Statsbygg at det bør vurderes både en nærmere presisering av dokumentasjonspliktene også for sikkerhetsgradert dokumentasjon og et forbehold.

Statsbygg har en del erfaring med håndtering av gradert arkiv og dokumentasjon de senere årene og ser at arkivlovens bestemmelser i enkelte tilfeller kan komme i konflikt i arbeidet med gradert dokumentasjon. Vi er derfor kritisk til at det uten forbehold står at sikkerhetsloven går foran, uen at man har problematisert hva dette vil kunne medføre av dilemmaer.

Statsbyggs tilrådning:

Statsbygg foreslår derfor følgende formulering i stedet for den som er foreslått: «For sikkerhetsgradert dokumentasjon skal reglene i denne loven gjelde så lenge det ikke medfører en risiko for kompromittering av gradert informasjon. Hvis det er tilfelle skal sikkerhetsloven med forskrifter gå foran bestemmelsene i denne loven.»

6. § 5 – Definisjoner

Statsbygg er positiv til å samkjøre definisjonene i norsk lovverk slik at det er mer sammenlignbare med internasjonale definisjoner og standarder.

Hvis man ser formålsparagrafen og definisjonsparagrafen i sammenheng blir det svært utydelig hva som er skillet mellom dokumentasjon og arkiv. Ved nærmere studier av utredningen blir det klarere hva skillet er, men hvis man kun leser lovteksten kan det fort oppstå usikkerhet. Loven bør være så klar og tydelig at det ikke er nødvendig å gå til andre kilder for å forstå hvordan det er ment.

§ 5 bokstav a) og c) definerer dokumentasjon og arkiver som to ulike informasjonsmengder. Arkiver utgjør en del av det som blir skapt som dokumentasjon i en virksomhet. I hovedmålet i paragrafen omtales kun dokumentasjon, ikke arkiv. Uansett om formålsparagrafen blir stående slik som det nå er foreslått eller ikke, mener vi at det må gjøres en endring i definisjonen da det sett under ett kan se ut som om alt som er dokumentasjon skal arkiveres, og dette er jo ikke intensjonen. Da spenner man ben under hele forslaget om å fjerne journalføringsprinsippet og det å skille arkivlov og offentlighetslov. Statsbygg mener det er en sammenblanding av begrepene dokumentasjon og arkiv og det er uklart hvilke regler som gjelder for hva. Noen formål ser ut til å gjelde for dokumentasjon og noen for arkiv, men dette kommer ikke klart til uttrykk.

Definisjonen for arkiver i § 5 c) er «*dokumentasjon som langtidsbevares for formål som nevnt i § 1*». Det vises altså til hele § 1. I og med at det er et uttrykkelig ønske om å skille offentlighetsprinsippet fra hva som arkiveres og langtidsbevares så fremstår dette litt underlig når første delmål er å legge til rette for offentlighet.

Statsbyggs tilrådning:

Definisjonen av arkiv kortes ned til «dokumentasjon som skal langtidsbevares».

7. § 6 – Dokumentasjonsstrategi

Dokumentasjonsstrategien bør rendyrkes til å være en strategi og ikke noe mer. Med en kort presis strategi blir den lettere å utarbeide, vedlikeholde og vil holde seg mer aktuell over tid. Det betyr ikke at første ledds bokstaver a) til e) er uviktige og bør utelates fra lovteksten, men det er ikke nødvendig at alle punktene skal inngå i selve dokumentasjonsstrategien. Strategien bør være så overordnet som mulig og heller referere til annen dokumentasjon der det er nødvendig. Hvis strategien blir for detaljert vil man risikere at mye av informasjonen i dokumentet fort blir utdatert. Noen av punktene bærer preg av å ha overlevd fra arkivplanen uten at det er noen god grunn for det.

Under punkt a) står det at man skal vise til hvilken dokumentasjon som er særlig viktig for virksomheten. Vi mener det er en risiko å vekte noe dokumentasjon som viktigere enn annen dokumentasjon. Hva som er viktig kan endre seg over tid og man kan risikere at annen informasjon da ikke blir sett på som viktig å sikre. Noe dokumentasjon kan også ha høy verdi på kort sikt, men ha lav verdi på lang sikt. Statsbygg har tidligere forsøkt å utarbeide en oversikt over hvilke dokumenter i virksomheten som er arkivpliktige, men dette har medført at dokumenter som ikke er omtalt har blitt feiltolket til ikke å skulle arkiveres. Dette til tross for at det ettertrykkelig er presisert at listen ikke er utfyllende. Hva som skal dokumenteres og

arkiveres endres over tid, for eksempel når nye saksområder kommer inn i virksomheten. Statsbygg har erfart at det er umulig å lage en komplett oversikt.

Punkt b), c) og d) bør utgå. Organiseringen av arbeidet er det mer naturlig å beskrive i andre styrende dokumenter for virksomheten. Punkt c) vil variere så mye over tid at det heller bør refereres til hvor slik informasjon finnes. Punkt d) om kommunikasjonskanaler omhandler virksomhetens kommunikasjonsvirksomhet og er således ikke en del av dokumentasjonsfunksjonen i virksomheten. En slik beskrivelse hører hjemme i kommunikasjonsstrategien, ikke dokumentasjonsstrategien.

I punkt e) mener Statsbygg at man bør fjerne arkiver i siste ledd. Der står det at man skal gjøre «rede for hvordan virksomheten sørger for langtidsbevaring, minimering og sletting av dokumentasjon og arkiver» I § 5 om definisjoner står det at arkiver er «dokumentasjon som langtidsbevares». Hvis arkiver langtidsbevares, så skal det per definisjon ikke slettes.

Punkt f) foreslås fjernet. Styringsdokumenter må virksomheten ha uavhengig av denne loven. Noen kan være hjemlet andre steder og det kan være svært mange styrende dokumenter som må nevnes. Hvordan skal man avgrense hva man skal referere til og ikke? Vi har også sett at mange styrende dokumenter ikke blir lest, særlig tverrfaglige styrende dokumenter. Statsbygg ønsker derfor heller å bygge mest mulig virksomhetsstyring og prosedyrer inn i fagsystemene slik at det ikke er nødvendig med alle styrende dokumenter som få setter seg inn. Systemene vil da styre brukerne gjennom prosessene. Dokumentasjonsstrategien må henge sammen med andre styrende dokumenter i virksomheten, men det er ikke nødvendig å lovfeste hvilke som det skal refereres til. Dette vil avhenge av virksomheten og hvordan den har organisert sitt styringssystem og sine fagsystemer.

Punkt g) bør ikke være en del av strategien, men noe som kommer i tillegg til den. Vurdering av virksomhetens etterlevelse av denne loven og dokumentasjonsstrategien bør virksomheten gjøre langt oftere enn oppdatering av strategien. Dette må inngå som en del av den periodiske internkontrollen. Dette er også svært viktig å ha et kontinuerlig fokus på, så Statsbygg foreslår å løfte dette punktet fram som punkt 3.

Statsbyggs tilråkning:

På bakgrunn av våre innspill foreslår Statsbygg følgende lovtekst:

(1) Virksomheter skal regelmessig ajourføre en dokumentasjonsstrategi som:

- a) beskriver målene for dokumentasjonsområdet
- b) beskriver hva virksomheten gjør og planlegger å gjøre for å nå målene for dokumentasjonsområdet og arkiv
- c) gjøre rede for hvordan virksomheten sørger for langtidsbevaring av dokumentasjon og arkiver samt minimering og sletting av dokumentasjon

(2) Øverste organ i virksomheter omfattet av § 2 første ledd bokstav a til c skal vedta dokumentasjonsstrategien minst én gang hvert fjerde år.

(3) Virksomheten skal minimum en gang i året gjøre vurdering av virksomhetens måloppnåelse basert på dokumentasjonsstrategien og etterlevelse av denne loven. Vurderingen kan inngå i andre analyser i virksomheten eller som en del av internkontrollen i virksomheten.

(4) Virksomheten skal gjøre rede for hvilke informasjonssystemer i virksomheten som skaper og tar vare på dokumentasjon omfattet av denne loven. Redegjørelsen kan være en del av dokumentasjonsstrategien, som et vedlegg eller det kan henvises til hvor en slik oppdatert oversikt befinner seg.

8. § 8. Plikt til å dokumentere virksomhetens kommunikasjon

Også Statsbygg ser daglig utfordringene med at e-poster direkte til og fra saksbehandlere og ikke blir arkivert selv om de er arkivverdige. I utkastet til ny lov er ikke paragrafen knyttet til e-postkommunikasjon, men omtales kun som kommunikasjon. I NOUen derimot er det primært e-post og løsninger for automatisert dokumentfangst som er diskutert. Statsbygg vil gjerne påpeke at det skjer mye på samhandlings- og kommunikasjonsområdet som gjør at når ny lov trer i kraft, kan nye kommunikasjonsløsninger allerede ha tatt over for e-post mange steder. Mange har for eksempel allerede tatt i bruk Teams, chat og andre digitale kommunikasjonsformer. Mye av kommunikasjonen som i dag går på e-post vil i framtiden kunne komme på andre kommunikasjonsplattformer.

Når det er sagt, så er Statsbygg enige i NHOs uttalelse i høringen om forskrift om arbeidsgivers innsyn i e-postkasse og annet elektronisk lagret materiale. Der står det at *«Etter vårt syn er det imidlertid grunn til å stille spørsmål ved om det prinsipielle utgangspunktet for reglene burde vært snudd på hodet, nemlig slik at innsyn i den ansattes jobb e-post i utgangspunktet var lovlig. Særlig gjelder dette der formålet med innsynet er å sikre den daglige driften av arbeidsgivers virksomhet. Dagens regler tar etter vår mening i for liten grad hensyn til at e-postkassen er et verktøy som eies av arbeidsgiver og stilles til den ansattes disposisjon for utførelsen av arbeidet og da som utgangspunkt kun skal inneholde virksomhetsrelatert informasjon.»* At det utarbeides løsninger hvordan e-poster kan fanges på en bedre måte ønskes velkommen, men man kan godt se på lovverket som er til hinder for dette i dag for å få til enda bedre løsninger.

En risiko ved automatisert fangst av kommunikasjon skal man likevel være klar over. Man kan for eksempel se en risiko for at enkelte ansatte flytter kommunikasjon over i private kommunikasjonskanaler.

Statsbyggs tilrådning:

Statsbygg støtter de tydelige kravene til å dokumentere kommunikasjon. Det viktig å jobbe videre med utvikling av automatisert fangst av kommunikasjon uavhengig av teknologi og kommunikasjonskanaler. Annet relatert lovverk bør også vurderes endret.

9. Andre dokumentasjonsplikter

Statsbygg er generelt sett svært positiv til tydeligere dokumentasjonsplikter. Vi har derimot en innvending, det gjelder § 11 annet ledd bokstav c). Vi foreslår at begrepet 'vesentlig' bør dette fjernes og at alle planer og all intern styringsdokumentasjon skal dokumenteres. Det samme gjelder også for bokstav d). Om sistnevnte skal langtidsbevares, altså arkiveres er et annet spørsmål og hvis det er det som er ment her, er det det som bør stå. Altså bytte ut dokumentere med arkivere.

Det bør vurderes om det skal presiseres at det er viktig å dokumentere beslutningsgrunnlag som ikke er nevnt i første ledds bokstaver b), c) og d). Dette er ofte grunnlaget for beslutninger og kan være alt fra analyser, rapporter, undersøkelser med mer.

10. Tilgjengeliggjøring og eierskap

Se våre tidligere betraktninger når det gjelder skillet mellom offentlighetslov og ny arkivlov.

Statsbyggs tilrådning:

Vi foreslår at § 17 første ledd fjernes.

11. § 21 Skylagring

Statsbygg mener at lagring av digital dokumentasjon i utlandet bør henvise til den til enhver tid nasjonale digitale strategi for Norge. Per i dag er dette Digitaliseringsrundskrivet. Internasjonale forhold kan endre

seg raskt og dette kan påvirke hvordan Norge bør forholde seg til skylagring utenfor landets grenser. Nøyaktige beskrivelser av hvor og hvordan skylagring skal gjøres bør derfor ikke være lovfestet.

12. Oppsummering

Statsbygg mener det er viktig at loven er tydelig og klar og at loven må kunne forstås alene uten at man må gå til forarbeidene for å tolke hva som er ment. Vi er også opptatt av at det ikke skal gå for lang tid før ny lov kommer på plass og at det gis muligheter for gradvis overgang til nye måter å innrette seg på når det gjelder dokumentasjon, arkiv og offentlighet.

Med hilsen
Anett Andreassen
direktør digitalisering og utvikling

Ingrid Vinje Brustad
avdelingsdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.