

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

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

Vi viser til høringsbrev av 1.7.2019 om ovennevnte sak.

Høringssvaret tar for seg tre overordnede tema. Det tar først for seg tema i høringsnotatet som berører Nasjonalbibliotekets rolle på arkivfeltet. Det tar så for seg noen problemstillinger i høringsnotatet av mer arkivspesifikk art. Avslutningsvis kommer noen kommentarer om problemstillinger rundt personvern.

Nasjonalbiblioteket mener generelt at det er veldig positivt at det legges opp til en oppdatering av den sentrale rettskilden på arkivområdet som svar på den digitale utviklingen.

Nasjonalbiblioteket merker seg Arkivverkets uttalelse i deres høringssvar på s. 1 om at «departementet kommer til å jobbe videre med de enkelte lovbestemmelsene, etter å ha tatt stilling til overordnede veivalg.» Nasjonalbiblioteket legger det samme til grunn i sitt høringssvar.

Nasjonalbiblioteket har følgende kommentarer til forslaget:

Kommentarer relatert til Nasjonalbibliotekets rolle på arkivfeltet

Som utvalget bemerket i høringsnotatet s. 61 er det en gråsoner mellom det som skal pliktavleveres etter pliktavleveringslova med forskrift og det som skal arkiveres etter arkivlova med forskrifter.

Nasjonalbibliotekets mandat etter pliktavleveringslova er «å tryggja avleveringa av dokument med allment tilgjengeleg informasjon til nasjonale samlingar, slik at desse vitnemåla om norsk kultur og samfunnsliv kan verta bevarte og gjorde tilgjengelege som kjeldemateriale for forskning og dokumentasjon», jf. pliktavleveringslova § 1. Som ledd i dette mandatet samler Nasjonalbiblioteket inn materiale tilgjengeliggjort for allmenheten både fysisk og digitalt i Norge. Dette gjelder også i utlandet hvis det er laget for norsk utgiver eller særskilt tilpasset allmenheten i Norge, jf. pliktavleveringslova § 4 (1). I forarbeidene til pliktavleveringslova fremhevet Kultur- og vitenskapsdepartementet at «systematisk oppbevaring av allment

tilgjengeleg informasjon og har interesse for utgjevarar og opphavsrettshavarar ved at det tryggjer **arkiveringa** av utgjevne dokument», jf. Ot.prp.nr.52 (1988-1989) p. 11. (Min utheving)

Gjeldende arkivlov med forskrifter fastslår at «[s]tatlige arkiv skal avleverast til Arkivverket» og «deponeres i arkivdepot», jf. arkivlova § 10, forskriften om offentlige arkiv §§ 18 og 19 og riksarkivarens forskrift kap. 6. Formålet med gjeldende arkivlov er å «tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskingsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida», jf. arkivlova § 1.

Materiale som både skal langtidsbevares av Arkivverket og pliktavleres til Nasjonalbiblioteket kalles ofte som utvalget bemerker «grått», jf. høringsnotatet s. 61. Dokumentasjon fra offentlige organ på nettsider, sosiale medier og blogger og stortingsmeldinger som både er allment tilgjengelige og blir til i et offentlig organs virksomhet nevnes som eksempler.

På høringsnotatets s. 100 foreslår utvalget å «videreføre forholdet til pliktavleveringslova.» På s. 161 i høringsnotatet konkluderer utvalget: «En del mangfoldiggjort informasjon vil dermed parallelt være omfattet av både arkivloven og pliktavleveringsloven. Utvalget ser dette som uproblematisk fordi de to lovene ivaretar ulike hensyn.»

Nasjonalbiblioteket mener nåsituasjonen som utvalget går inn for å videreføre leder til en dobbeltbevaring for sammenfallende formål. Nasjonalbiblioteket er av den oppfatning at utvalget her underkommuniserer mengden materiale som omfattes av begge lovene. Siden alt mangfoldiggjort materiale i alle institusjoner som omfattes av arkivloven dekkes av begge lovene, vil det være snakk om store mengder publisert materiale. Dette vil først avleveres til Nasjonalbiblioteket for langtidsbevaring og formidling, og på et senere tidspunkt inngå blant de dokumentene som overleveres til Arkivverket etter arkivlova. Nasjonalbiblioteket mener det er viktig at virksomheten til Nasjonalbiblioteket og Arkivverket (Nasjonalarkivet) samkjøres på dette punktet, gjerne i samarbeid med Kulturdepartementet. Det er viktig at man i samråd finner en mest mulig hensiktsmessig løsning på denne dobbeltarkiveringen, og at forholdet mellom de to regelsettene likeledes avklares. Nasjonalbiblioteket mener man her må vekte redundans som i et sikringsperspektiv er positivt mot samlet ressursbruk.

I en moderne verden burde slik dobbeltarkivering hos to statlige institusjoner kunne unngås ved at publisert materiale kun avleveres til Nasjonalbiblioteket. Nasjonalbiblioteket og Arkivverket kan så avklare hvordan de avleverte dokumentene kan brukes både for formålene i pliktavleveringsloven og formålene i arkivlova. På denne bakgrunn bør det vurderes om det materialet som er tilgjengeliggjort for allmennheten i Norge og derfor omfattet av pliktavleveringslova kan unntas langtidsbevaring etter arkivreglene, og at forholdet mellom de to regelsettene likeledes avklares.

I forslaget til ny arkivlov legger utvalget til grunn at privatarkiv skal bevares etter arkivfaglige prinsipper, koordineres av det som eventuelt blir Nasjonalarkivet og registreres i en felles katalog forvaltet av Nasjonalarkivet, jf. høringsnotatet s. 252-253.

Nasjonalbiblioteket vil i denne sammenheng fremheve sitt særskilte ansvar for særlig viktige arkiv på kulturfeltet. Nasjonalbiblioteket mener dette burde nevnes i forarbeidene til den nye loven under reglene om privatarkiv. Høringsnotatet fremhever det foreslåtte Nasjonalarkivets

koordinerende rolle for privatarkiv på s. 252. Nasjonalbiblioteket mener det er viktig at dets autonomi og mulighet til å utøve skjønn i egen aktivitet med privatarkiv opprettholdes.

Nasjonalbiblioteket stiller seg positivt til at utvalget oppmuntrer til videreutvikling av samarbeidet rundt bevaring, digitalisering og formidling mellom det som eventuelt blir Nasjonalarkivet og Nasjonalbiblioteket. Nasjonalbiblioteket tilslutter seg utvalgets uttalelser om videreutvikling av dette samarbeidet på s. 136 i høringsnotatet. Nasjonalbiblioteket mener at det er viktig å fremheve videreutviklingen av dette samarbeidet også på privatarkivfeltet.

Merknad til § 2 – Virkeområde

Nasjonalbiblioteket stiller seg svært positivt til at virksomheter som i dag ikke er underlagt loven inkluderes og at innsynsretten dermed styrkes. Virkeområdet til gjeldende arkivlov er skarpt avgrenset mot selvstendige rettssubjekter, jf. høringsnotatet s. 93. Nasjonalbiblioteket er enig i at dette i lys av utviklingen med overføring av oppgaver fra det offentlige til fristilte virksomheter og det private gir god grunn til en oppdatering. Nasjonalbiblioteket er også enig med utvalget i at lovens virkeområde må sees i sammenheng med lovens formål som utdypet i høringsnotatet kap. 7. Nasjonalbiblioteket ser derfor positivt på at virkeområde oppdateres i tråd med offentleglova, jf. høringsnotatet s. 94-101.

Nasjonalbiblioteket tilslutter seg ellers Arkivverkets høringssvar punkt. 3.

Merknad til bortfallet av journalføringsplikten og begrepet «journal»

Nasjonalbiblioteket har ingen innsigelse mot forslaget om at begrepet «journal» bortfaller i høringsnotatet. Nasjonalbiblioteket mener den klassiske listen over korrespondanse til stor grad har utspilt sin rolle i dagens arkivdanning.

Nasjonalbiblioteket tilslutter seg i utgangspunktet at journalføringsplikten i arkivforskriften bortfaller og *foreløpig* hjemles i offentleglova, jf. høringsnotatet s. 181. Det som sikres av dokumentasjon gjennom journalføring er avgrenset. Journalen fungerer mer som et korrespondansearkiv, og overser mye arkivverdig materiale, jf. høringsnotatet s. 178 og 179. Nasjonalbiblioteket anser også at plikten i lovutkastet § 16 til å ivareta dokumentasjonspliktene etter §§ 6 til 15 fortløpende til en viss grad dekker det samme behovet på en mer hensiktsmessig måte.

Nasjonalbiblioteket vil samtidig påpeke at det er sentralt at kvaliteten under nåværende rettstilstand som et minimum opprettholdes og ikke forverres ved bortfallet av journalføringsplikten. Journalen er formmessig standardisert med metadata, og er enkel og funksjonell å finne frem i. Nasjonalbiblioteket vil derfor oppfordre til ytterligere utredning av fremtidige løsninger, og tilslutter seg kommentarene om dette i andre høringssvar.

Merknad til § 6 – Dokumentasjonsstrategi

Nasjonalbiblioteket mener det er svært positivt at dokumentasjonsstrategi inngår som en del av organets ordinære internkontroll og kommer som et tillegg til reglene om internkontroll og

arkivplan i arkivforskriften og riksarkivarens forskrift. Nasjonalbiblioteket finner det likeledes positivt at ansvaret tydelig plasseres ved organets øverste ledelse, jf. høringsnotatet s. 103.

Merknad til §§ 7 til 15 – dokumentasjonsplikter

Nasjonalbiblioteket støtter innføring av dokumentasjonsplikter i lovutkastets §§ 7 til 15. Herunder støtter Nasjonalbiblioteket at det innføres plikt til å dokumentere kommunikasjon, avgjørelser automatisert rettsanvendelse, informasjonssystemer, databaser og registre i §§ 7 til 11 og etter en konkret vurdering i § 13, jf. høringsnotatet s. 159.

Nasjonalbiblioteket anser dette både å styrke dokumentasjonen i forhold til gjeldende rett f.eks. i §§ 9, 11 og 13, lovfeste gjeldende praksis som ikke har vært regulert f.eks. i § 7 og innføre plikter som er helt nye f.eks. i § 10. Nasjonalbiblioteket støtter spesielt at det innføres en dokumentasjonsplikt også for automatisert rettsanvendelse, jf. høringsnotatets s. 161.

Nasjonalbiblioteket mener bekymringene uttalt i Arkivverkets høringsvar punkt 4 om positivt angitte dokumentasjonsplikter i stedet for negativt avgrensede unntak delvis avhjelpes av pålegget om dokumentasjonsstrategi i lovutkastets § 6. Nasjonalbiblioteket mener som Arkivverket at også §§ 13 og 15 bidrar til å motvirke en slik uheldig effekt.

Nasjonalbiblioteket mener allikevel at det er en fare for at disse bestemmelsene legger mye ansvar på den enkelte virksomhet. Nasjonalbiblioteket mener derfor det bør utredes videre om staten skal ta mer ansvar for fellesløsninger og komponenter for gjennomføringen av disse pliktene.

Spesifikk merknad til § 8 – Plikt til å dokumentere virksomhetens kommunikasjon

Nasjonalbiblioteket mener en lovfestingen av en dokumentasjonsplikt for kommunikasjon i lovutkastet § 8 er viktig. Nasjonalbiblioteket mener mangelen av dokumentasjon spesielt av epostkommunikasjon er grunnlag for mye uhjemlet kassasjon eller sletting i den nye lovens ordbruk, jf. høringsnotatet s. 166. Manglende dokumentasjon av slik kommunikasjon er en av de fremste årsakene til dokumentasjonstap. Dette vises blant annet i Bergen byarkivs undersøkelse fra 2013, referert til i høringsnotatet på s. 167 og 168.

Nasjonalbiblioteket er enig med utvalget at forholdet til forskriften til arbeidsmiljøloven og personvernforordningen er den fremste problemstillingen for en løsning på problemstillingen, jf. høringsnotatet s. 164 til 165.

Nasjonalbiblioteket er derimot skeptisk til det som sies om potensielle teknologiske løsninger i høringsnotatet s. 170 og 171. Nasjonalbiblioteket mener at løsninger som innebærer bruk av «verktøy for å ivareta pliktene etter første og annet ledd på en automatisert måte», jf. lovutkastet § 8 (3), er vanskelig gjennomførbare med dagens teknologi. Nasjonalbiblioteket er også skeptiske hvis det er tilfelle at en stor del av ansvaret for å finne løsninger for automatisert dokumentasjon av kommunikasjon kan bli lagt på den enkelte virksomhet, jf. høringsnotatet s. 160. Nasjonalbiblioteket tilslutter seg her Finanstilsynets høringsvar om § 8.

Merknad til § 21 - Overføring av digital dokumentasjon til utlandet

I § 21 i lovutkastet går utvalget inn for å fjerne forbudsbestemmelsen mot utførsel av arkiv fra Norge i § 9 i gjeldende arkivlov for digital dokumentasjon. Utvalget åpner for en geografisk begrenset bruk av såkalte skytjenester også der server ikke er plassert i Norge, men i EØS eller i tredjeland godkjent av EU-kommisjonen med grunnlag i personvernforordningen art. 45.

Bruken av skytjenester i arkivsektoren med tillatelse til bruk av servere utenfor Norge er grunnlag for en rekke bekymringer som fremhevet av Datatilsynet i høringssvar til den nye arkivforskriften fra 2016.¹ Dette gjaldt problemstillinger om sikkerhetskopiering, sletting, behandlerens bruk av data til egne formål, underleverandører, segmentering, sikkerhetstiltak og revisjon, jf. høringssvarets s. 2 og 3. Nasjonalbiblioteket påpeker at de samme bekymringene til stor grad gjør seg gjeldende i dag, om enn med en styrket beskyttelse av personlige data i den nye personvernforordningen. Datatilsynets «Innspill til fremtidig veiledning» bør etter Nasjonalbibliotekets mening fortsatt være en ledetråd i lovarbeidet rundt bruk av skytjenester i arkivsektoren.

I lys av Snowden-skandalen og den pågående behandlingen av Privacy Shield-avtalen for EU-domstolen² vil Nasjonalbiblioteket reise problemstillingen med overdreven tiltro til EU-kommisjonens godkjenning av tredjeland etter personvernsforordningen art. 45.

Samtidig er Nasjonalbiblioteket enig i at denne utviklingen til stor grad er pålagt av rettstilstanden på EU/EØS-nivå, jf. høringsnotatet s. 202 og 203. Som utvalget har bemerket legger personvernforordningen allerede opp til fri flyt av personlige data i EØS, innen forordningens rammer. Den nye forordningen om ikke-personlige data vil gjøre det samme for dette materialet.

Nasjonalbiblioteket oppfordrer til at reglene utformes på klarest mulig måte, for å sikre at arbeidsbyrden på det enkelte organ blir så liten som nødvendig. I den forbindelse støtter Nasjonalbiblioteket formålet om en sentral løsning enten gjennom en markeds plass eller rammeavtale, og utarbeidelse av nærmere veiledning, jf. høringsnotatet s. 213.

Med vennlig hilsen

Roger Jøsevoll
assisterende nasjonalbibliotekar

Olaus Ingskog Bergstrøm
juridisk rådgiver

¹ Datatilsynet, *Høringsuttalelse - Ny forskrift om offentlig arkiv* – Kulturdepartementet <
<http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring--ny-forskrift-om-offentlige-arkiv/id2515364/Download/?vedleggId=718cd6cd-3856-46e3-988f-77b0c783d55c>>

² PrivSecReport, *The EU-US Privacy Shield faces the General Court of the EU*
<<https://gdpr.report/news/2019/06/27/the-eu-us-privacy-shield-faces-the-general-court-of-the-eu/>>

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.