

Posten Norge AS
PB 1500 Sentrum
NO-0001 Oslo



Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep,
0030 Oslo

29. november 2019

HØRINGSSVAR FRA POSTEN TIL NOU 2019:9 FRA KALVESKINN TIL DATASJØ – NY LOV OM SAMFUNNSDOKUMENTASJON OG ARKIVER

1 INNLEDNING

Det vises til høringsbrev av 1. juli 2019 fra Kulturdepartementet med forslag til ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver. Høringsfrist er satt til 2. desember 2019.

I forslag til ny arkivlov § 2 bokstav c foreslås lovens virkeområde utvidet til å omfatte «*selvstendige virksomheter hvor det offentlige direkte eller indirekte har en samlet eierandel på mer enn 50 prosent, eller hvor det offentlige direkte eller indirekte har rett til å velge flere enn halvparten av medlemmene i det øverste organet i virksomheten*».

Vi vil innledningsvis påpeke at Posten Norge AS («Posten») ikke er omfattet av gjeldende arkivlov og er eksplisitt unntatt fra offentlighetsloven i offentligforskriften § 1 f. Utvidelsen av arkivlovens virkeområde som foreslått, innebærer at Posten blir omfattet av ny arkivlov, og vi inngir derfor et høringssvar til lovforslaget.

Posten er et heleid statlig konsern med ca. 15 000 ansatte som utvikler og leverer tjenester innen post, kommunikasjon og logistikk. I 1996 ble forvaltningsvirksomheten Postverket omdannet til særlovselskapet Posten BA, og i 2002 ble selskapet omdannet til et aksjeselskap. Posten har midlertidig konsesjon til å drifte postombæring i Norge. Som følge av fallende brevolum de siste årene har Posten gjennomført betydelige omstillinger i postvirksomheten og konsernet har vokst kraftig i logistikksegmentet, hovedsakelig gjennom oppkjøp. I 2018 sto logistikksegmentet for 70 prosent av konsernets inntekter. Markedene for konsernets tjenester er i økende grad utsatt for konkurranse, både nasjonalt og internasjonalt, blant annet på grunn av globalisering og teknologiske endringer i kraftig utvikling.

Posten er medlem i arbeidsgiverforeningen Spekter som inngir høringssvar på vegne av sine medlemsbedrifter. Posten slutter seg til merknadene i Spekters høringssvar, og viser derfor til dette. Posten vil i dette høringssvaret imidlertid komme med noen tilleggsbemerkninger og fremheve enkelte forhold ved den nye arkivloven som er av særlig viktighet for Posten.

2 LOVENS VIRKEOMRÅDE – LOVFORSLAGET § 2

2.1 Konkurransesvidende og i strid med prinsipper for statlig eierskap

Utvidelsen av lovens virkeområde i lovforslagets § 2 innebærer at helt eller delvis eide offentlige virksomheter blir omfattet av arkivloven, inkludert de som konkurrerer med andre aktører.

Som redegjort nærmere for nedenfor i punkt 5 innebærer forslaget at Posten må gjøre en rekke kostnadskrevende innkjøp og administrative endringer for å sikre etterlevelse, som konkurrerende virksomheter ikke vil bli påført. Dette vil medføre en konkurranseulempe i flere markeder som allerede er sterkt konkurranseutsatt. Posten konkurrerer i både post- og logistikkmarkedene med en rekke virksomheter som ikke vil bli omfattet av ny arkivlov.

Et av motivene med å omdanne forvaltningsvirksomheter på 90-tallet til å bli selvstendige rettssubjekter eid av det offentlige var behovet for endrede rammebetingelser som følge av økt konkurranse. At dette fortsatt er et relevant hensyn fremgår av de to siste eierskapsmeldingene. I Meld.St.27 (2013-2014) Melding til Stortinget «*Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*» punkt 8.2, fremgår det at ett av prinsippene for statens eierstyring er å utøve eierskapet «*innenfor rammen av norsk selskapslovgivning og basert på allment aksepterte eierstyringsprinsipper, herunder at selskaper hvor statens eierskap i hovedsak er forretningsmessig motivert skal drives på samme måte og under samme rammevilkår som veldrevne private selskaper*». I Meld.St.8 (2019-2020) Melding til Stortinget «*Statens direkte eierskap i selskaper*» punkt 1.1 fremgår det videre at rammene for statens eierutøvelse ligger fast, og at et viktig element er rettferdig konkurranse mellom selskaper med og uten statlig eierandel. Dette prinsippet er også lagt til grunn i NOU 2019:5 Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning.

Lovforslaget synes også å være i strid Statens eierberetning 2018, hvor det fremgår i punkt 8.5 at staten ikke bør utøve sin myndighet på måter som gir ulemper for selskaper med statlig eierandel sammenlignet med privateide selskaper.

På denne bakgrunn mener Posten at de konkurransemessige elementene ved lovforslaget må vurderes nærmere, og sammenholdes med prinsippene for statlig eierskap.

2.2 Forholdet til offentlighetsloven

Det fremgår av utredningen at virkeområdet er foreslått utvidet til å samsvare med offentlighetsloven. Posten er som nevnt unntatt fra offentlighetsloven, og det er dermed uklart om lovforslaget er ment å få følger for Posten utover selve arkivloven.

Det må være klart at Postens unntak fra offentlighetsloven ikke kan endres uten at konsekvensene av dette utredes grundig.

Videre er det i for liten grad drøftet i utredningen om og i hvilken grad den foreslåtte unntakshjemmelen i § 2 nr. 1 vil bli benyttet. Posten har behov for forutberegnelighet i forhold til om virksomheten vil bli omfattet eller ikke på grunn av de omfattende administrative og økonomiske konsekvensene konsernet vil bli påført.

2.3 Vurdering av hva som er arkivverdig materiale

Utredningen mangler en utførlig vurdering av hvilken informasjon og dokumentasjon som er arkivverdig i virksomhetene som foreslås omfattet. Dette gjelder særlig for virksomhetene som ikke eller i liten grad utøver offentlig myndighetsutøvelse.

Det må videre utredes og drøftes nærmere om formålet allerede helt eller delvis er eller kan oppnås på annen måte, eksempelvis gjennom eierdepartementene. Det offentliges eierskap av Posten forvaltes på nåværende tidspunkt av Nærings- og fiskeridepartementet. For Postens del vil noe arkivverdig materiale, som eventuelt har interesse for ettertiden, være tilgjengelig gjennom dokumentasjon i Nærings- og fiskeridepartementet. I

tillegg vil det være arkivverdig materiale å hente om Postens utvikling fra regulatør, Samferdselsdepartementet, og kontrollør, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

Fordelene med arkiverings- og dokumentasjonsplikt for Posten må videre vurderes opp mot hvilke kostnader som vil påløpe med dertil svekket konkurranseevne.

2.4 Lovforslaget § 2, b, c og d bør utgå

Posten mener på bakgrunn av ovennevnte at lovforslagets § 2 b, c og d bør utgå.

3 PLIKT TIL Å DOKUMENTERE VIRKSOMHETENS KOMMUNIKASJON – LOVFORSLAGET § 8 – FORHOLDET TIL ARBEIDSMILJØLOVEN OG PERSONVERNLOVGIVNINGEN

Lovforslagets § 8, som blant annet innebærer arkivering av kommunikasjon til og fra personer i ledende stillinger på en automatisert måte, innebærer overvåking av et stort antall ansatte i et stor omfang.

Forslaget må vurderes grundigere opp mot forskrift om arbeidsgivers innsyn i de ansattes e-postkasse og annet elektronisk materiale hjemlet i arbeidsmiljøloven § 9-5. Disse reglene er gitt av hensyn til arbeidstakernes personvern, og den foreslåtte datafangsten kan være i strid med retten til respekt for egen kommunikasjon som også omfatter arbeidsgivers e-post. Denne retten er videre beskyttet av grunnloven § 102 og EMK art 8.

Lovligheten og konsekvensene av lovforslaget om datafangst av de ansattes kommunikasjon er ikke tilfredsstillende utredet i henhold til kravene i utredningsinstruksen § 2-2. For øvrig vises det til Spekters hørings svar vedørende dette, som er fullt ut dekkende for Postens syn.

4 UTVIDELSE AV ARKIVBEGREPET – LOVFORSLAGETS § 1 – PERSONVERNLOVGIVNINGEN

I tillegg til problemstillingen om overvåking av de ansatte som nevnt ovenfor, reiser lovforslaget ytterligere problemstillinger i forhold personvernlovgivningen.

Posten vil særlig fremheve formålsangivelsen i lovforslaget § 1, hvor det fremgår at formålet med loven «er å sikre dokumentasjon om samfunnet som skal brukes til å forstå samtid og fortid». Personopplysningslovens og GDPRs arkivbegrep omfatter trolig ikke dokumentasjon i samtid, og det må derfor vurderes nærmere om lovforslagets § 1 er i samsvar med personvernlovgivningen.

Utredningen drøfter heller ikke i tilstrekkelig grad hvordan formålet med å sikre dokumentasjon i samtid, tenkes oppnådd for Posten og andre virksomheter som ikke er omfattet av offentlighetsloven.

Selv om «samtid» tas ut av formålsparagrafen må virksomhetene som nå foreslås omfattet, foreta grundige vurderinger av om og i hvilken grad det er behov for å endre rutiner mv. for behandling av personopplysninger.

På denne bakgrunn mener Posten at det må foretas ytterligere vurderinger av lovforslaget i lys av pliktene etter personvernlovgivningen, herunder av de praktiske konsekvensene dette har for virksomhetene.

5 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Utvalget har lagt til grunn at lovforslaget vil ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser. Dette er uriktig og for dårlig utredet i forslaget til ny arkivlov. Posten er som nevnt ikke omfattet av offentlighetsloven eller forvaltningsloven, og har derfor per i dag ikke eget personell og egne IT-systemer for arkiv- og dokumenthåndtering i henhold til det som vil kreves for å overholde kravene i lovforslaget.

Selv om Posten har flere IT-systemer og rutiner for å lagre ulike former for dokumentasjon, herunder korrespondanse mv., vil ikke disse systemene og rutinene være tilfredsstillende for å oppfylle de omfattende arkiv- og dokumentasjonspliktene som fremgår av lovforslaget. Selv om det skulle finnes systemer for datafangst mv. på markedet må disse anskaffes og integreres med Postens øvrige systemer før de kan tas i bruk.

Det er nødvendig å utrede grundigere hvilke administrative og økonomiske konsekvenser lovforslaget vil ha for Posten, men vi har gjort følgende foreløpige vurdering av hvilke ressurser som eksempelvis vil måtte påregnes:

- I. Innkjøp av Noark 5-godkjent løsning, samt inngå avtale om etterfølgende drift- og vedlikehold av løsningen. I tillegg til anskaffelse- og vedlikeholdskostnadene vil det påløpe kostnader med å gjennomføre en konkurranse ved bruk av interne og eksterne ressurser for å definere og evaluere krav til løsningen. Utarbeidelse av et konkurransegrunnlag kan ta 3-6 måneder. I tillegg kommer gjennomføring av selve konkurransen og implementeringsfasen etter inngått kontrakt.
- II. Gjøre endringer i eksisterende løsninger, for eksempel i Outlook og kundesystemer, samt gjennomføring av analyser i forhold til dokumentering av datamodeller og grensesnitt.
- III. Ansettelse og opplæring av personell til å håndtere dokumentasjonsplikten, herunder utarbeide dokumentasjonsstrategi som skal behandles av ledelsen mm, samt IT-personell.
- IV. Kostnader med kategorisering av dokumentasjon og kommunikasjon, etablering av nye rutiner for dokumenthåndtering, opplæring i nye rutiner og kontroll av etterlevelse. I tillegg til å utarbeide og innarbeide nye rutiner må blant annet gjeldende rutiner for personvern og arbeidsmiljø vurderes og eventuelt endres.

Det er på nåværende tidspunkt vanskelig å fastslå et nøyaktig estimat for økonomiske konsekvenser, men de vil være betydelige. I tillegg vil det ta lang tid å ferdigstille implementeringen. Posten kan ikke se at de økonomiske konsekvensene som følge av lovforslaget vil stå i forhold til nytteverdien verken for samfunnet eller Posten.

Posten vil på denne bakgrunn anmode om at det gjennomføres en kost- og nytteanalyse i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser, jf. utredningsinstruksen § 2-2, før det vurderes nærmere om virksomheter som Posten skal omfattes av ny arkivlov.

6 SAMMENDRAG

- Lovforslaget innebærer betydelige administrative og økonomiske konsekvenser for Posten dersom virkeområdet utvides til å omfatte Posten.
- Det er ikke i tilstrekkelig grad utredet hvilke administrative endringer og kostnader virksomhetene som omfattes av utvidelsen av virkeområdet vil bli påført. Før virkeområdet eventuelt utvides må nytten med arkivloven veies opp mot ulempene og kostnadene. Utredningen mangler videre en vurdering av hvilken dokumentasjon i de aktuelle virksomhetene som er arkivverdig, sammenholdt med hvilken informasjon som er tilgjengelig eller kan gjøres tilgjengelig på andre måter. Det fremstår ikke som samfunnsmessig lønnsomt med så omfattende arkiverings- og dokumentasjonsplikter som lovforslaget legger opp til. Følgelig bør lovforslagets § 2 b, c og d utgå, og eventuell arkiverings- og dokumentasjonsplikt for Posten bør utredes særskilt.
- Lovforslaget vil innebære en konkurranseulempe for offentlig eide aktører som konkurrerer i markeder med aktører som ikke omfattes av forslaget, og dette synes å være i strid med prinsipper for statlig eierstyring.

-
- Det må vurderes nærmere om lovforslaget om datafangst og dokumentasjon av intern kommunikasjon til og fra ledere, er i samsvar med arbeidsmiljølovens kapittel 9 og forskrift om arbeidsgivers innsyn i de ansattes e-postkasse og annet elektronisk materiale hjemlet i arbeidsmiljøloven § 9-5.
 - Konsekvensene av å utvide arkivbegrepet til også å omfatte samtidig må vurderes grundigere, særlig i forhold til personvernlovgivningen, hvor arkivbegrepet har en snevrere betydning.
 - Lovforslaget til ny arkivlov er på en rekke områder mangelfullt utredet. Lovforslaget bør sendes tilbake til departementet og vurderes nærmere.

Med vennlig hilsen
Posten Norge AS



Siv Jahr
Juridisk direktør /Advokat MNA

